

Der kommunale Beigeordnete

Analyse eines kommunalpolitisch relevanten Akteurs in Mittel- und Großstädten

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
des Doktors der Sozialwissenschaften (Dr. rer. soc.)

an der Universität Konstanz

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

vorgelegt von

Manfred Schleer

Tag der mündlichen Prüfung: 4. Juni 2014

Referentin: Prof. Dr. Nathalie Behnke

Referent: Prof. Dr. Wolfgang Seibel

Inhaltsverzeichnis

I

Abkürzungsverzeichnis

VI

Tabellenverzeichnis

VIII

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Begriffserklärung: Beigeordneter	2
1.3	Theoretische Grundlagen und zentrale Fragestellungen der Arbeit	5
1.4	Forschungsdesign	8
1.5	Anmerkungen für die weitere Abhandlung	15
2	Janusköpfigkeit der Kommunen bzw. der kommunalen Selbstverwaltung	16
2.1	Verhältnis von Politik und Verwaltung	16
2.2	Parteipolitisierung in Kommunen	20
3	Kommunalverfassungsrechtliche Aussagen	24
3.1	Aussagen zu Städten und ihren Organen	24
3.1.1	Gemeindedifferenzierungen	24
3.1.2	Organe der Städte	27
3.1.2.1	Stadtrat	29
3.1.2.2	Bürgermeister	35
3.2	Aussagen zu Beigeordneten	44
3.2.1	Amtsbezeichnungen	44
3.2.2	Fakultative und verpflichtende Bestellung	47
3.2.3	Haupt- und Ehrenamtlichkeit	47
3.2.4	Mindest- und Höchstanzahl	49
3.2.5	Amtsdauer	51
3.2.6	Wahl	52
3.2.7	Anforderungsprofil	55
3.2.8	Abberufung	57
3.2.9	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung I: Rechtsverhältnis zum Bürgermeister (Rechte und Pflichten im <i>administrativen</i> Teilsystem)	60
3.2.9.1	Vertreter des Bürgermeisters	60
3.2.9.2	Mitglied des Stadtvorstands	76
3.2.9.3	Sonstige Aspekte	79
3.2.10	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung II: Rechtsverhältnis zum Stadtrat und zu den Ausschüssen (Rechte und Pflichten im <i>politischen</i> Teilsystem)	80
3.2.10.1	Verhältnis zum Stadtrat	81
3.2.10.2	Verhältnis zu den (Fach-)Ausschüssen	86
3.2.10.3	Verhältnis zum allgemeinen Ausschuss	89
3.3	Gesamtbetrachtung – institutionelle Stärke	90
3.4	Systematisierung der Kommunalverfassungen	102
3.5	Zusammenfassung	110

4	Modelle kommunaler Steuerung	113
4.1	Einführung	113
4.2	Klassische Modelle der politischen Steuerung	114
4.3	Moderne Modelle der Steuerung	118
4.3.1	Neues Steuerungsmodell	119
4.3.2	Public bzw. Local Governance	139
4.4	Zusammenfassung	145
5	Beigeordneter aus aktors- und institutionstheoretischer Sicht	149
5.1	(Neo-)Institutionalismus	149
5.2	Kommunalpolitisch relevante Kontextfaktoren	154
6	Grunddaten zu den Beigeordneten	165
6.1	Sozio-demographische Merkmale	165
6.1.1	Einzelbetrachtung	165
6.1.1.1	Geburtsort/-land	165
6.1.1.2	Lebensalter und Wahlperiode	166
6.1.1.3	Bildungsabschluss und Profession	167
6.1.1.4	Vorleben	169
6.1.1.5	Personelle/formale Parteipolitisierung	170
6.1.1.6	Zwischenfazit I	174
6.1.2	Korrelative Betrachtung	176
6.1.2.1	Geburtsort/-land	177
6.1.2.2	Lebensalter und Wahlperiode	178
6.1.2.3	Bildungsabschluss und Profession	179
6.1.2.4	Vorleben	180
6.1.2.5	Zwischenfazit II	181
6.1.3	Personenbezogene Faktoren und personelle/formale Parteipolitisierung	182
6.1.4	Zusammenfassung	185
6.2	Zeitbudget	186
7	Qualitätsanforderungen an einen Beigeordneten	192
7.1	Theoretische Analyse	192
7.2	Empirische Analyse	205
8	Rollen des Beigeordneten	214
8.1	Einführung	214
8.2	Theoretische Analyse	219
8.2.1	Klassische und moderne Steuerungsrollen	219
8.2.1.1	Bürokrat – Politiker	219
8.2.1.2	Vorentscheider	226
8.2.1.3	Zentraler Politiker	228
8.2.1.4	Manager	228
8.2.1.5	Leader	235
8.2.1.6	Annex: Stellvertreter des Bürgermeisters	237
8.2.2	Leiter eines Geschäftsbereichs (Dezernent)	238
8.2.3	Fachmann – Generalist	243
8.2.4	Fachpolitiker – Steuerungspolitiker	244
8.2.5	Administratives Pendant zum Fachausschuss	246
8.2.6	(Quasi-)Ausschussvorsitzender	248
8.2.7	Parteipolitiker	249

8.2.8	Berater des Bürgermeisters	254
8.2.9	Korrektiv zum Bürgermeister	258
8.2.10	(Potenzieller) Bürgermeisterkandidat	259
8.2.11	Zusammenfassung	259
8.3	Empirische Analyse	265
8.3.1	Bürokrat – Politiker	265
8.3.2	Leiter eines Geschäftsbereichs (Dezernent)	272
8.3.3	Fachmann – Generalist	273
8.3.4	Fachpolitiker – Steuerungspolitiker	275
8.3.5	Administratives Pendant zum Fachausschuss	278
8.3.6	(Quasi-)Ausschussvorsitzender	279
8.3.7	Parteilpolitiker	281
8.3.8	Berater des Bürgermeisters	290
8.3.9	Korrektiv zum Bürgermeister	291
8.3.10	(Potenzieller) Bürgermeisterkandidat	291
8.3.11	Zusammenfassung	291
8.4	Exkurs: Vertikale Differenzierung der Beigeordneten	292
9	Beigeordneter als Agent zweier Principals	298
9.1	Principal-Agent-Beziehungen in allgemeiner Betrachtung	298
9.2	Beigeordnete und ihre Principal-Agent-Beziehungen	305
9.3	Bewertung der Principals durch die Beigeordneten	309
9.4	Zusammenfassung	322
10	Beigeordneter in kommunaler Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie	324
10.1	Modelle der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie	324
10.2	Mehr-/Minderheitsbeigeordneter und Kongruenz-/Divergenzbeigeordneter	335
10.3	Zusammenfassung	350
11	Exkurs: Beigeordneter in der Leitungsorganisation	353
11.1	Basismodelle der Leitungsorganisation	353
11.2	Bedeutung von Organisationsstrukturen generell	355
11.3	Kommunale Leitungsorganisation	357
11.3.1	Klassische Leitungsorganisation	357
11.3.2	Neue Leitungsorganisation	370
11.3.3	Beigeordneter in der neuen Leitungsorganisation	382
11.3.4	Zusammenfassung und Vorschlag	389
12	Zusammenfassung, Ausblick und Fazit	395
12.1	Grundannahmen für die Beschäftigung mit Beigeordneten	395
12.2	Typen von Beigeordneten	397
12.2.1	Typisierungen nach dem Kommunalverfassungsrecht	397
12.2.2	Typisierungen nach der Steuerung	399
12.2.3	Typisierungen nach formalen parteipolitischen Aspekten	403
12.2.4	Sonstige Typisierungen	405
12.3	Durchschnittsbeigeordneter	406
12.4	Beigeordneter im Kontext mit für ihn relevanten Akteuren	407
12.5	Relevante Kontextfaktoren	410
12.5.1	Institutionelle Faktoren	410
12.5.2	Örtliche bzw. situative Faktoren	417
12.5.3	Persönliche bzw. personenbezogene Faktoren	420

12.6	Dualismus von Fachlichkeit und (Partei-)Politisierung	425
12.7	Ausblick	427
12.8	Fazit	428
Literaturverzeichnis		XIII
Rechtsquellenverzeichnis		XXIX
Anhang		
Anhang I	Fragebogen (aus der ersten Befragungsrunde)	XXXII
Anhang II	Übersicht über die vorgenommenen Korrekturen bei der Rangfolge der Qualifikationsanforderungen	XL

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz/Absätze
ADA	Allgemeine Dienstanweisung
AGA	Allgemeine Geschäftsanweisung
Art. / Artt.	Artikel/Artikel (Plural)
Az.	Aktenzeichen
Bay / bay.	Bayern / bayerisch/e/er/es
Bbg / bbg.	Brandenburg / Brandenburger / brandenburgisch/e/er/es
Beig.	Beigeordneter
ber. / berat.	beratend/e/er
Beschl.	Beschluss
Bes	Besoldung/s
BM	Bürgermeister
Bsp. / bspw.	Beispiel / beispielsweise
BVerfG / BVerfGE	Bundesverfassungsgericht / Bundesverfassungsgerichtsentscheid
BVerwG / BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht / Bundesverwaltungsgerichtsentscheid
bzw.	beziehungsweise
B-W / b-w.	Baden-Württemberg / baden-württembergisch/e/er/es
DB	Dienstberatung
DfK	Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften
DG / DiszG	Disziplinalgesetz
d. h.	das heißt
DS	Drucksache
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Erl.	Erläuterung
Einst	Einstellung/s
EW	Einwohner/n
f. / ff.	folgende / fortfolgende
Fkt.	Funktion
Fn.	Fußnote
G	Gesetz
G / Gem	Gemeinde
GemO	Gemeindeordnung
ggf.	gegebenenfalls
GKWG	Gemeinde- und Kreiswahlgesetz
GLKrWG	Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
H / Hes(s) / hes(s).	Hessen / hessisch/e/er
i. e. S.	im engeren Sinn
i. V.	in Vertretung
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinn
K	Kommunal
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
Kom/Komm/kom./komm.	Kommunal / kommunal/e/er/es
KomBes	Kommunalbesoldung/s
KomVG	Kommunalverfassungsgesetz
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KV / KVerf	Kommunalverfassung
KW	Kalenderwoche

KWBG	Kommunalwahlbeamtenengesetz
L	Land / Landes
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
Mag.	Magistrat
M. S.	Manfred Schleier
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
N / Nds / nds.	Niedersachsen / niedersächsisch/e/er/es
Nr.	Nummer/n
n. r.	nicht relevant
n. s.	nicht signifikant
NRW/N-W	Nordrhein-Westfalen
O	Ordnung
OB/OBM	Oberbürgermeister
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAS	politisch-administratives System
Rd-Nr.	Randnummer
RQ	Rücklaufquote
R-P / r-p.	Rheinland-Pfalz / rheinland-pfälzisch/e/er/es
S.	Seite/n
S-A / S-Anh	Sachsen-Anhalt
Sach / sächs	Sachsen / sächsisch/e/er/es
S-H	Schleswig-Holstein
Sld / sld.	Saarland / saarländisch/e/er/es
SWOT	Strength, Weakness, Opportunities, Threats
Tab.	Tabelle/n
Thür / thür.	Thüringen/Thüringer / thüringisch/e/er/es
u. / u. a.	und / und andere/s
v.	von/vom
V	Verordnung
v. a.	vor allem
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
vorl.	vorliegend/er/en/em
W	Wahl
z. / z. B.	zu/zum/zur / zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1-1: Anzahl der Städte und Anzahl der angeschriebenen Beigeordneten I: erste Befragungsrunde
- Tabelle 1-2: Anzahl der Beigeordneten, die geantwortet haben, und Angabe der landesbezogenen Rücklaufquoten I: erste Befragungsrunde
- Tabelle 1-3: Prozentualer Anteil der angeschriebenen Beigeordneten, die aus dem jeweiligen Bundesland kommen, und prozentualer Anteil der Beigeordneten, die geantwortet haben I: erste Befragungsrunde
- Tabelle 1-4: Anzahl der Beigeordneten, die bei idealem Rücklauf aus dem jeweiligen Bundesland hätten antworten müssen, und Anzahl der Beigeordneten, die tatsächlich geantwortet haben I: erste Befragungsrunde
- Tabelle 1-5: Anzahl der Städte und Anzahl der angeschriebenen Beigeordneten II: zweite Befragungsrunde
- Tabelle 1-6: Anzahl der Beigeordneten, die geantwortet haben, und Angabe der landesbezogenen Rücklaufquoten II: zweite Befragungsrunde
- Tabelle 1-7: Anzahl der Städte und Anzahl der angeschriebenen Beigeordneten III: Gesamtbetrachtung
- Tabelle 1-8: Anzahl der Beigeordneten, die geantwortet haben, und Angabe der landesbezogenen Rücklaufquoten III: Gesamtbetrachtung
- Tabelle 1-9: Prozentualer Anteil der angeschriebenen Beigeordneten, die aus dem jeweiligen Bundesland kommen, und prozentualer Anteil der Beigeordneten, die geantwortet haben II: Gesamtbetrachtung
- Tabelle 1-10: Anzahl der Beigeordneten, die bei idealem Rücklauf aus dem jeweiligen Bundesland hätten antworten müssen, und Anzahl der Beigeordneten, die tatsächlich geantwortet haben II: Gesamtbetrachtung
- Tabelle 1-11: Prozentualer Anteil der antwortenden Beigeordneten nach der städtischen Gesamtanzahl der Beigeordneten
- Tabelle 1-12: Anzahl der Beigeordneten, die die Frage nach dem einflussreichsten Beigeordneten einschließlich der beiden Folgefragen korrekt beantwortet haben
- Tabelle 2-1: Vier Dimensionen der Parteipolitisierung in Kommunen
- Tabelle 3-1: Kreisfreie Städte in den Flächenstaaten
- Tabelle 3-2: Privilegierte Städte nach dem Kommunalverfassungsrecht
- Tabelle 3-3: Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsbeamter
- Tabelle 3-4: Wahl-/Amtsperioden des Stadtrats und des Bürgermeisters
- Tabelle 3-5: Zusammensetzung des Stadtrates und Vorsitz im Stadtrat
- Tabelle 3-6: Beschließende und beratende (*Fach-*)Ausschüsse, sofern es sich um (freiwillige) Ausschüsse nach dem Kommunalverfassungsrecht handelt
- Tabelle 3-7: Bezeichnung für den *allgemeinen* Ausschuss
- Tabelle 3-8: Stadtratsfraktionen nach dem Kommunalverfassungsrecht
- Tabelle 3-9: Funktionen und Aufgaben der hauptamtlichen Bürgermeister
- Tabelle 3-10: Amtsbezeichnung der Beigeordneten
- Tabelle 3-11: Fakultative und verpflichtende Bestellung der Beigeordneten
- Tabelle 3-12: Haupt- und Ehrenamtlichkeit der Beigeordneten
- Tabelle 3-13: Anzahl der Beigeordneten
- Tabelle 3-14: Amtsdauer der Beigeordneten
- Tabelle 3-15: Abberufung der (hauptamtlichen) Beigeordneten
- Tabelle 3-16: Zuordnung der Länder zu den Hürden der Abberufung von Beigeordneten
- Tabelle 3-17: Ausgestaltung der *gesetzlichen* Vertretungsfunktionen
- Tabelle 3-18: Kombinationsmöglichkeiten der Vertretungsfunktionen
- Tabelle 3-19: Vertretungsbefugnis der (hauptamtlichen) Beigeordneten
- Tabelle 3-20: Typen von (hauptamtlichen) Beigeordneten I: *allgemeine Vertretung* des Bürgermeisters
- Tabelle 3-21: Typen von (hauptamtlichen) Beigeordneten II: *Sondervertretung* des Bürgermeisters
- Tabelle 3-22: Überblick zur Beigeordnetentypologie in Bayern

- Tabelle 3-23: Kompetenz zur Festlegung der Aufgaben-/Geschäftsbereiche der (hauptamtlichen) Beigeordneten
- Tabelle 3-24: Gegenüberstellung von hessischem Magistrat und rheinland-pfälzischem Stadtvorstand
- Tabelle 3-25: Typen von (hauptamtlichen) Beigeordneten III: *Vertretung des Bürgermeisters in den (Fach-)Ausschüssen*
- Tabelle 3-26: Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten I: Mitgliedschaft in einem Organ
- Tabelle 3-27: Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten II: Beigeordnete als *allgemeine Vertreter* des Bürgermeisters (wenn der Bürgermeister verhindert ist)
- Tabelle 3-28: Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten III: Beigeordnete als *Sondervertreter* des Bürgermeisters
- Tabelle 3-29: Ausgestaltung der grundlegenden Sicherheit der (hauptamtlichen) Beigeordneten
- Tabelle 3-30: Abhängigkeit der (hauptamtlichen) Beigeordneten vom Bürgermeister
- Tabelle 3-31: Eingruppierung der (hauptamtlichen) Beigeordneten
- Tabelle 3-32: Kollegiale – nicht-kollegiale Verwaltungsführung
- Tabelle 3-33: Einbindung der (hauptamtlichen) Beigeordneten in das politische Teilsystem I: Allgemeine Rechtsstellung im Stadtrat und in den Ausschüssen
- Tabelle 3-34: Einbindung der (hauptamtlichen) Beigeordneten in das politische Teilsystem II: Spezielle Rechtsstellung in den (Fach-)Ausschüssen: Vorsitzfunktion
- Tabelle 3-35: Institutionelle Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten mit Hilfe von numerischen Werten I: Einzelbetrachtung
- Tabelle 3-36: Institutionelle Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten mit Hilfe von numerischen Werten II: Gesamtbetrachtung
- Tabelle 3-37: Institutionelle Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten
- Tabelle 4-1: Strategische und operative Dezentralisierung
- Tabelle 4-2: NSM-Elemente und ihre Auswirkungen auf die Beigeordneten
- Tabelle 4-3: Steuerungsmodelle und ihre Relevanz für die Kommunen und Beigeordneten
- Tabelle 5-1: Instrumentale und konstitutive Bedeutung von Institutionen
- Tabelle 5-2: Wirkungsmechanismus von Institutionen
- Tabelle 5-3: Kommunalpolitisch relevante Kontextfaktoren
- Tabelle 6-1: Ländervergleich: Beigeordnete, die in der gleichen Stadt geboren sind
- Tabelle 6-2: Lebensalter
- Tabelle 6-3: Ländervergleich: Lebensalter
- Tabelle 6-4: Ländervergleich: Amtsperioden
- Tabelle 6-5: Profession
- Tabelle 6-6: Ländervergleich: Profession
- Tabelle 6-7: Beigeordnetenzahl und Profession
- Tabelle 6-8: Berufliche Herkunft
- Tabelle 6-9: Ländervergleich: Berufliche Herkunft
- Tabelle 6-10: Ländervergleich: Beigeordnete, die schon einmal kommunale Abgeordnete waren
- Tabelle 6-11: Politisches Vorleben: Kumulierte Funktionen
- Tabelle 6-12: Ländervergleich: Parteimitgliedschaft und Parteifunktion
- Tabelle 6-13: Personelle Parteipolitisierung im Vergleich zweier Erhebungen I: Prozentuale Verteilung
- Tabelle 6-14: Personelle Parteipolitisierung im Vergleich zweier Erhebungen II: Rangfolge (alle Länder)
- Tabelle 6-15: Personelle Parteipolitisierung im Vergleich zweier Erhebungen III: Rangfolge (große Länder)
- Tabelle 6-16: Ländervergleich: Spezifika bei ausgewählten personenbezogenen Variablen
- Tabelle 6-17: Korrelationen zwischen personenbezogenen Variablen
- Tabelle 6-18: Relevante personenbezogene Variablen
- Tabelle 6-19: Korrelation zwischen ausgewählten personenbezogenen Variablen
- Tabelle 6-20: Einfluss der Länder auf die Parteimitgliedschaft I: ausgewählte Länder
- Tabelle 6-21: Einfluss der Länder auf die Parteimitgliedschaft II: alle Länder
- Tabelle 6-22: Einfluss der Länder auf die Wahrnehmung eines Parteiambtes I: ausgewählte Länder

- Tabelle 6-23: Einfluss der Länder auf die Wahrnehmung eines Parteiambtes II: alle Länder
Tabelle 6-24: Monatliches Zeitbudget für Gremienarbeit I: Gesamtdarstellung
Tabelle 6-25: Ländervergleich: Monatliches Zeitbudget für Gremienarbeit
Tabelle 6-26: Monatliches Zeitbudget für Gremienarbeit II: Abweichungen von der Standardreihenfolge
- Tabelle 7-1: Aufgaben und Funktionen des kommunalen Managements
Tabelle 7-2: Wichtigkeit von Eigenschaften der Bürgermeister
Tabelle 7-3: Wichtigkeit von Fortbildungs-/Trainingsangeboten für Bürgermeister und die Teilnahme an entsprechenden Veranstaltungen
- Tabelle 7-4: Klassisch-herkömmliche – modern-innovative Kommunalverwaltung
Tabelle 7-5: Von den Beigeordneten zu bewertende Kompetenzbereiche
Tabelle 7-6: Bewertung der Kompetenzbereiche I: wichtig – unwichtig
Tabelle 7-7: Bewertung der Kompetenzbereiche II: Durchschnittswerte
Tabelle 7-8: Profession und Wichtigkeit von Kompetenzbereichen I: generelle Betrachtung
Tabelle 7-9: Profession und Wichtigkeit von Kompetenzbereichen II: ausgewählte Aspekte
Tabelle 7-10: Personelle Parteipolitisierung und Wichtigkeit von Kompetenzbereichen
Tabelle 7-11: Ländervergleich: Bewertung der Kompetenzbereiche
Tabelle 7-12: Berufliche Herkunft und Wichtigkeit von Kompetenzbereichen
- Tabelle 8-1: Allgemeine Rollen der Akteure im kommunalen Entscheidungsprozess
Tabelle 8-2: Idealtypen von Bürokraten
Tabelle 8-3: Aufgabeprioritäten des klassischen und politischen Bürokraten
Tabelle 8-4: Beurteilung der Wichtigkeit von Handlungen durch die leitenden Kommunalbediensteten
- Tabelle 8-5: Beigeordnete als Vorentscheider (Bsp.: Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen)
- Tabelle 8-6: Kommunale Managementbereiche und ihre Instrumente
Tabelle 8-7: Teilrollen der Managerrolle
Tabelle 8-8: Zwei inhaltliche Bedeutungen des (kommunalen) Managerbegriffs
Tabelle 8-9: Anforderungsprofil an Führungskräfte in privaten und öffentlichen Unternehmen aus Sicht von Managern in Stadtwerken
- Tabelle 8-10: Selbsteinschätzung von Führungskräften aus Sicht von Managern in Stadtwerken
Tabelle 8-11: Handlungsweisen von Politiker und Manager
Tabelle 8-12: Abgrenzung von Manager und Bürgermeister aus Sicht der Bürgermeister
Tabelle 8-13: Muster politischer Führung in deutschen Großstädten
Tabelle 8-14: Vorhandensein förderlicher Faktoren in der Gemeinde aus Sicht der Bürgermeister
Tabelle 8-15: Vorhandensein einschränkender Faktoren in der Gemeinde aus Sicht der Bürgermeister
- Tabelle 8-16: Hauptamtliche Tätigkeit der Bürgermeister vor ihrem Amtsantritt
Tabelle 8-17: Übersicht über die Rollen des kommunalen Führungspersonals
Tabelle 8-18: Rollen eines Abgeordneten
Tabelle 8-19: Kern-, Klientel- und Spezialrollen von Beigeordneten
Tabelle 8-20: Durch die Beigeordnetenbefragung abgedeckte Rollen
Tabelle 8-21: Differenzierungsmerkmale zwischen Bürgermeister und Beigeordnetem
Tabelle 8-22: Einfluss ausgewählter Variablen auf die drei Aussagen aus Tab. 8-21
Tabelle 8-23: Politiker – Bürokrat
Tabelle 8-24: Einfluss ausgewählter Variablen auf die vier Typen aus Tab. 8-23
Tabelle 8-25: Ländervergleich: Politiker – Bürokrat
Tabelle 8-26: Einfluss ausgewählter Variablen auf Fachmann – Generalist
Tabelle 8-27: Ländervergleich: Fachmann – Generalist
Tabelle 8-28: Ländervergleich: Fachpolitiker – Steuerungspolitiker
Tabelle 8-29: 'Vorsitz' in beschließenden und beratenden Ausschüssen
Tabelle 8-30: Wichtige Variablen, die die personelle Parteipolitisierung I beeinflussen
Tabelle 8-31: Betonung der eigenen Parteizugehörigkeit in der Öffentlichkeitsarbeit
Tabelle 8-32: Parteipolitische Aspekte des 'guten Beigeordneten'
Tabelle 8-33: Ländervergleich: Ausgeprägte Parteipolitiker und -skeptiker

- Tabelle 8-34: Untersuchte Dimensionen der Parteipolitisierung von Beigeordneten
Tabelle 8-35: Zusammenfassung: Formale und kulturelle/strukturelle Parteipolitisierung
Tabelle 8-36: Institutionelle und persönliche Macht-/Einflussressourcen von Akteuren (Auswahl)
Tabelle 8-37: Ressourcen und Vetospieler für einen Bürgermeister
- Tabelle 9-1: Principals des Beigeordneten
Tabelle 9-2: Agenturprobleme bei Beigeordneten
Tabelle 9-3: Einfluss von Akteuren auf die (*Wieder-*)Wahl von Beigeordneten I: Gesamtdarstellung
Tabelle 9-4: Einfluss von Akteuren auf die (*Wieder-*)Wahl von Beigeordneten II: Vergleich Wahl – Wiederwahl
Tabelle 9-5: Vergleich zwischen Parteimitgliedern und Nicht-Parteimitgliedern: Einfluss von Akteuren auf die (*Wieder-*)Wahl von Beigeordneten
Tabelle 9-6: Ländervergleich I: Einfluss von Akteuren auf die (*Wieder-*)Wahl von Beigeordneten
Tabelle 9-7: Ländervergleich II: Einfluss von Akteuren auf die (*Wieder-*)Wahl von *parteilgebundenen* Beigeordneten
Tabelle 9-8: Bedeutung der Principals für die *inhaltliche* Arbeit der Beigeordneten
Tabelle 9-9: Ländervergleich: Bedeutung der Principals für die *inhaltliche* Arbeit der Beigeordneten
Tabelle 9-10: Ländervergleich: *Bürgermeister* als Akteur, der den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten einschränkt
Tabelle 9-11: Ländervergleich: *Stadtrat* als Akteur, der den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten einschränkt
Tabelle 9-12: Ländervergleich: *Bürgermeister und Stadtrat* als Akteure, die den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten einschränken
Tabelle 9-13: Ländervergleich: (*Andere*) *Fraktionen* als Akteure, die den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten einschränken
Tabelle 9-14: Akteursbezogene Aspekte des 'guten Beigeordneten'
Tabelle 9-15: Loyalitätsprobleme gegenüber dem Bürgermeister, wenn ein Beigeordneter eine 'Koalition' mit einem anderen Akteur eingeht
Tabelle 9-16: Ländervergleich I: Loyalitätsprobleme gegenüber dem Bürgermeister, wenn ein Beigeordneter eine 'Koalition' mit einem anderen Akteur eingeht (Einzelwerte für die potenziellen 'Koalitionsakteure')
Tabelle 9-17: Ländervergleich II: Loyalitätsprobleme gegenüber dem Bürgermeister, wenn ein Beigeordneter eine 'Koalition' mit einem anderen Akteur eingeht (Gesamtwerte)
- Tabelle 10-1: Merkmale der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie
Tabelle 10-2: Kategorisierung der Merkmale der Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie
Tabelle 10-3: Beigeordnetenbezogene Kriterien der Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie
Tabelle 10-4: Länderzuordnung zum Konkurrenz- und Konkordanzmodell
Tabelle 10-5: Gemeindezuordnung zum Konkurrenz- und Konkordanzmodell
Tabelle 10-6: Ländervergleich: Verteilung der Minderheitsbeigeordneten
Tabelle 10-7: Ländervergleich: Zustimmung zum Minderheitsbeigeordneten
Tabelle 10-8: Pro- und Contra-Argumente zum Minderheitsbeigeordneten
Tabelle 10-9: Mehrheits-/Minderheitsbeigeordneter und Kongruenz-/Divergenzbeigeordneter: Politiker – Bürokrat
Tabelle 10-10: Mehrheits-/Minderheitsbeigeordneter und Kongruenz-/Divergenzbeigeordneter: Bewertung der parteipolitischen Aussagen im Vergleich zur Aussage bezüglich der Unterstützung des Bürgermeisters
Tabelle 10-11: Mehrheits-/Minderheitsbeigeordneter und Kongruenz-/Divergenzbeigeordneter: Einschränkende Akteure
Tabelle 10-12: Mehrheits-/Minderheitsbeigeordneter und Kongruenz-/Divergenzbeigeordneter: Rangfolge der einschränkenden Akteure
Tabelle 10-13: Auswirkungen der unterschiedlichen Parteizugehörigkeit von Bürgermeister und Beigeordnetem
- Tabelle 11-1: Basismodelle der Leitungsorganisation
Tabelle 11-2: Effizienzbewertung der Basismodelle
Tabelle 11-3: Koordinationsinstrumente

- Tabelle 11-4: Echtes Kollegialorgan und rechtliche Bestimmungen der Bundesländer
Tabelle 11-5: Auswirkung der ressortlosen Leitungsorganisation auf die Beigeordnetenrollen
Tabelle 11-6: Fünf Items als Annäherung zur Teamorientierung
- Tabelle 12-1: Differenzierungsmerkmal I: *Allgemeine* Vertretung des Bürgermeisters
Tabelle 12-2: Differenzierungsmerkmal II: *Sondervertretung* des Bürgermeisters
Tabelle 12-3: Differenzierungsmerkmal III: *Vertretung* des Bürgermeisters *in den (Fach-)Aus-*
schüssen
Tabelle 12-4: Differenzierungsmerkmal IV: *Generelles* Steuerungsverständnis
Tabelle 12-5: Differenzierungsmerkmal V: Unterschiede zum Bürgermeister
Tabelle 12-6: Differenzierungsmerkmal VI: Zuständigkeit für Geschäftsbereiche
Tabelle 12-7: Differenzierungsmerkmal VII: *Spezielles* Steuerungsverständnis
Tabelle 12-8: Differenzierungsmerkmal VIII: *Informale* Steuerungsfunktion
Tabelle 12-9: Differenzierungsmerkmal IX: Formale Parteimitgliedschaft
Tabelle 12-10: Differenzierungsmerkmal X: Parteimitgliedschaft im Verhältnis zum Stadtrat
Tabelle 12-11: Differenzierungsmerkmal XI: Parteimitgliedschaft im Verhältnis zum Bürgermeister
Tabelle 12-12: Differenzierungsmerkmal XII: Parteimitgliedschaft im Verhältnis zum Stadtrat und
zum Bürgermeister

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

In der kommunalen Praxis sind Beigeordnete eine Selbstverständlichkeit: Dies gilt sowohl für die Landkreise als auch die Gemeinden (zumindest ab einer bestimmten Einwohnerzahl). Diese Selbstverständlichkeit korrespondiert jedoch nicht mit der wissenschaftlichen Neugier an diesen Akteuren. Umfangreiche Untersuchungen – gerade auch im Bereich der empirischen Forschung – liegen nicht vor.

Im Rahmen (kommunal-)politikwissenschaftlicher Forschung können unterschiedliche Zugänge gewählt werden. Im Rahmen dieser Arbeit stehen konkrete Menschen (= Akteure) im Mittelpunkt des Interesses. Politik und Organisationen finden ohne Akteure nicht statt und die Beschäftigung mit ihnen deckt einen Bereich (kommunal-)politikwissenschaftlicher Fragestellungen ab.¹

Das eher geringe Interesse an Beigeordneten lässt sich nicht mit einer *generellen* Abstinenz von Wissenschaft und Forschung im Hinblick auf das kommunale Führungspersonal erklären. So liegen umfangreiche Untersuchungen speziell zu den Bürgermeistern vor (Übersicht bei Egner 2007: S. 38 ff.).² Die Fokussierung auf diesen Personenkreis steht unter anderem in Verbindung mit den Überlegungen zum Neuen Steuerungsmodell und – noch stärker – zu (Local und/oder Good) Governance. In diesem Zusammenhang wird dann von der „Heraufkunft charismatischer und bürgermeisterzentrierter Formen politischer Führung“ (Haus u. a. 2005: S. 55) gesprochen. Zusätzlich erfährt der Bürgermeister *populärwissenschaftliche* Beachtung: Die Bertelsmann Stiftung veröffentlichte – durchaus im Sinne von ‚werbend‘ – Materialien zum Bürgermeister (2009). Ergänzend ließ sie das Image von Bürgermeistern untersuchen und förderte ein für diesen Personenkreis durchaus erfreuliches Ergebnis zu Tage: „Beruf Bürgermeister/in: Für die allermeisten Stadt- und Gemeindeoberhäupter in Deutschland ist dies ein Job mit hoher Zufriedenheitsgarantie“ (Bertelsmann Stiftung u. a. 2008: S. 8) und: „Das Urteil über die Bürgermeister ist landauf, landab positiv“ (S. 63). Bürgermeister werden auch analysiert im Hinblick auf konkrete Politikfelder wie z. B. in Verbindung mit der Haushaltspolitik (siehe Timm-Arnold 2011). Das Interesse am deutschen Bürgermeister (aktuell: Gehne 2012) ist dabei eingebettet in einen europäischen Vergleichskontext. 2003 wurde eine europaweite Befragung der Bürgermeister in Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern durchgeführt (siehe Egner/Heinelt 2005).

Während der Bürgermeister schon immer explizit im Zentrum des kommunal- bzw. politikwissenschaftlichen Interesses stand und dieses Interesse offensichtlich in den letzten Jahren an

¹ „So ist es für die Politikwissenschaft und für die politisch-administrative Praxis natürlich nach wie vor wichtig, zu wissen:

- wie politische Probleme und Programme administrativ verarbeitet werden,
- welche Rolle Aufbau, Arbeitsweise und Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen spielen,
- welches Personal im öffentlichen Sektor arbeitet,
- wie es ausgebildet wird,
- welche Formen der Aufmerksamkeitsverteilung innerhalb und zwischen organisatorischen Untergliederungen zu finden sind oder
- welche Umweltkontakte bestehen und wie diese strukturiert sind“ (Bogumil/Jann 2005: S. 39).

² Auch die Gemeinderäte stehen im Mittelpunkt wissenschaftlicher Betrachtung (zu den baden-württembergischen siehe bspw. Witt 2012, deutschlandweit: Egner/Krapp/Heinelt 2013), wobei die Tiefenschärfe empirischer Untersuchungen sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Einen generellen Überblick bietet Holtkamp (2008), der für seine Habilitationsschrift umfassend kommunalwissenschaftliche Studien ausgewertet hat und in seinem Anhang fast 190 Studien auflistet (S. 329 ff.).

Relevanz zugenommen hat,³ ist der nächsten Führungsebene unterhalb des Bürgermeisters, konkret den Beigeordneten, nicht diese Aufmerksamkeit zuteil geworden,⁴ obwohl diese Hierarchieebene bspw. aus Sicht der Ratsmitglieder durchaus als einflussreich gilt.⁵ Die vorliegende Arbeit möchte einen Beitrag dazu leisten, diese Lücke zu schließen. Dieser Lückenschluss kann unabhängig zu den Untersuchungen zu den Bürgermeistern oder in (mehr oder weniger enger) Verbindung mit diesen erfolgen. Auf die zweite Möglichkeit weist Egner am Ende seiner Untersuchung zu den Bürgermeistern hin, wenn er auf die „Anschlussfrage“ verweist, „ob nicht nur Einstellungen von Bürgermeistern, sondern auch anderer politischer Akteure auf kommunaler Ebene durch ähnliche Muster [wie er sie gefunden hat, M. S.] erklärt werden können“ (2007: S. 232).

1.2 Begriffsklärung: Beigeordneter

Das Standardwerk zu den Beigeordneten stellt die Dissertation von Wolter aus dem Jahr 1978 dar. Auch wenn sich seit ihrer Veröffentlichung vieles im Kommunalrecht geändert hat und zusätzlich fünf weitere Kommunalverfassungen – nämlich die der neuen Länder – vorliegen, so haben seine systematischen Ausführungen auch heute noch Gültigkeit, so dass sie als Grundlage dienen können.

Wolter stellt mehrere Definitionsangebote der damaligen Literatur vor und untersucht dann ausführlich zwei Aspekte: 1.) die Funktion der Beigeordneten als Stellvertreter des Hauptverwaltungsbeamten und 2.) ihre/n dienstrechtliche/n Stellung/Status. Hierin findet er dann auch die Gemeinsamkeiten bei den rechtlichen Ausgestaltungen in den einzelnen Ländern: „Diese Gesamtheiten bestehen darin, dass alle Gemeindeordnungen den Beigeordneten gemeindeverfassungsrechtlich durch die Zuweisung der Vertreterfunktion und dienstrechtlich durch die Stellung als gemeindlicher Wahlbeamte kennzeichnen“ (Wolter 1978: S. 34). Sowohl bei der Vertreterfunktion als auch bei der dienstrechtlichen Stellung kommt es zu länderspezifischen Feindifferenzierungen.⁶

Wolter unterscheidet zwischen Beigeordneten in Gemeinden a) mit einem monokratischen Gemeindevorstand (Bürgermeister kann seinen Willen anstelle den der Beigeordneten setzen) und b) mit einem kollegialen Gemeindevorstand (der Bürgermeister ist im Vergleich zu den Beigeordneten nur *primus inter pares*; vgl. 1978: S. 27 f.). Zusätzlich analysiert er das Ver-

³ Dies hängt zusammen mit der europäischen Tendenz zum Modell des ‚starken Bürgermeisters‘. Seine Stärkung erfolgt dabei *rechtlich-institutionell* entweder durch Erhöhung seiner Input-Legitimation, was durch seine Volkswahl erreicht wird, oder dadurch, dass ihm mehr exekutive Funktionen/Befugnisse zugestanden werden, wobei beide Möglichkeiten auch kombiniert werden können (vgl. Steyvers 2010: S. 30 f.).

⁴ Im Rahmen einer Untersuchung zum kommunalen Führungspersonal in Thüringen wurden im Jahr 2000 neben Mitgliedern der Gemeinderäte, den (Ober-)Bürgermeistern und den Vorsitzenden von Verwaltungsgemeinschaften auch die hauptamtlichen Beigeordneten befragt; eine gesonderte Beigeordnetenbefragung liegt hiermit jedoch nicht vor; beim Rücklauf handelte sich um 21 ehemalige und 23 hauptamtliche Beigeordnete (Maier/Schmitt 2008: S. 53).

⁵ Die leitenden Kommunalbediensteten (was auch die Beigeordneten umfassen kann) erfahren aus Sicht der Gemeinderäte einen hohen Wert an Einflusszuordnung für die Kommunalpolitik (vgl. Egner/Krapp/Heinelt 2013: S. 55: Tab. 10 und S. 97: Tab. 44, wobei die Werte in den beiden Tabellen für zwei Akteursgruppen nicht übereinstimmen, was wohl auf einer Verwechslung beruht).

⁶ Wolter wirft auch einen kurzen Blick in die Historie: „Im kommunalen Verwaltungsbereich wurde die Bezeichnung Beigeordneter bis zum Ende des 18. Jahrhunderts, soweit ersichtlich, noch nicht verwandt. Erst Anfang des 19. Jahrhunderts entstand dann während der französischen Machtentfaltung in Deutschland aus dem französischen „adjoint“ die Bezeichnung Beigeordneter für die Vertreter und Gehilfen des Bürgermeisters. Daneben findet sich in dieser Zeit vielfach auch die inzwischen völlig verdrängte inhaltsgleiche Bezeichnung „Adjunkt““ (1978: S. 51 f.). Die historische Verwurzelung des Begriffs betont somit die dienende Funktion des Beigeordneten im Hinblick auf den Bürgermeister.

hältnis der Beigeordneten zum Gemeinderat (vgl. S. 29 f.). Spezieller Betrachtung bedürfen die Situationen in drei Ländern: Bayern („berufsmäßige Gemeinderäte“, „weitere Bürgermeister“), Niedersachsen („Beigeordnete“ im Sinne des dortigen Kommunalrechts, „Beamte auf Zeit“) und Schleswig-Holstein (Trennung zwischen (Land-)Gemeinden und Städten).⁷

In denjenigen Publikationen, die sich *generell* mit dem Kommunalrecht beschäftigen, wird ebenfalls der Beigeordnete behandelt (Auswahl): Gern (2003: S. 259 ff.) gibt keine Definition, sondern er stellt das Rechtsinstitut länderbezogen vor, wobei der Umfang der Darstellung sehr unterschiedlich detailliert ausfällt.⁸ Auch im Lehrbuch von Stober (1996: S. 211 f.) findet sich keine Definition, sondern er beschreibt den Beigeordneten: „Zur Unterstützung, Entlastung und Vertretung des Gemeindevorstehers werden in größeren Gemeinden Beigeordnete bestellt. Es handelt sich ebenfalls um leitende Verwaltungsbeamte“ (S. 211). Die Hilfs- und Dienstleistungsfunktion für/gegenüber den/dem Bürgermeister wird betont. Auf die Unterstützungsfunktion des Beigeordneten für den Bürgermeister stellt auch Burgi ab (siehe 2010: S. 162). Alles in Allem bleiben die Betrachtungen – wenn sie nicht für *ein* Bundesland exemplarisch detailliert vorgenommen werden – eher im Allgemeinen; vor allem wird kein systematischer Vergleich vorgenommen.

Auch einschlägige (Verwaltungs- bzw. Kommunal-)Lexika definieren den Begriff des Beigeordneten, was an zwei Beispielen dokumentiert wird:

- Recht umfassend wird der Begriff im Verwaltungslexikon (Eichhorn u. a. 2003: S. 106) analysiert. Abgestellt wird auf die (allgemeine) Stellvertreterfunktion des Bürgermeisters und die eigenverantwortliche Zuständigkeit für einen eigenen Geschäftsbereich (klassischerweise der Sachbereich eines oder mehrerer Dezernate; der Beigeordnete hat dann die Funktion des Dezernenten⁹ inne). Beigeordnete unterliegen bei der Wahrnehmung ihres Amtes dem Weisungsrecht des Bürgermeisters. Sie nehmen an Sitzungen der kommunalen

⁷ Es kann bereits an dieser Stelle vermerkt werden, dass die kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen der neuen Länder keine weiteren Zweifelsfälle geschaffen haben. Bereits die Kommunalverfassung der DDR hat den Beigeordnetenbegriff nach „dem allgemein üblichen Wortgebrauch“ (Wolter 1978: S. 38) eingeführt; die dann später von den jeweiligen Landtagen verabschiedeten länderspezifischen Regelungen haben an diesem Zustand nichts geändert.

⁸ Unter der Überschrift „Beigeordnete“ werden für Bayern die weiteren Bürgermeister vorgestellt (Gern 2003: S. 264) und zusätzlich wird auf die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder verwiesen, die jedoch als eigene Kategorie auf späteren Seiten analysiert werden (S. 285 f.)

⁹ Zur weiteren Begriffsbestimmung dienen die folgenden Definitionen aus dem Verwaltungslexikon:

- Der Dezernent wird als „Leiter einer Organisationseinheit auf unterschiedlicher Organisationsebene“ (S. 256) beschrieben. Das Dezernat ist eine „innerorganisatorische Untergliederung einer Behörde, zumeist auf der Grundlage eines Verwaltungsgliederungsplans. Der Begriffsinhalt ist nicht einheitlich bestimmbar. D[ezernent] kann die Zusammenfassung mehrerer Ämter ... bedeuten, wobei die einzelnen D[ezernate], geleitet von einem Dezernenten, der Behördenleitung (Behördenleiter als Chef) nachgeordnet sind. Diese Gliederung ist v. a. in der Kommunalverwaltung anzutreffen“ (S. 255 f.).
- Der Verwaltungsgliederungsplan „ordnet die Aufgaben des Aufgabengliederungsplans bestimmten Aufgabenträgern bzw. Ämtern zu. Aufgabe des V[erwaltungsgliederungsplans] ist es damit, auf der Ebene des Aufgabenvollzugs aus den vorhandenen Aufgaben Ämter zu bilden (Stellenbildung) und die Ämter zu Aufgabengruppen bzw. zu Verwaltungszweigen zu bündeln“ (S. 1124). Als Grundlage dient vielerorts der Rahmengliederungsplan der KGSt (= Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement).
- Der Aufgabengliederungsplan „beinhaltet die Aufstellung der Verwaltungsaufgaben nach Art, Wesensähnlichkeit und Zweck. [Er] ... dient der Auflistung aller Aufgaben, die von der Verwaltung wahrgenommen werden, der Systematisierung der Aufgaben nach Aufgabenhauptgruppen unter einheitlichen Gesichtspunkten als Grundlage für die Bildung von Ämtern mit bestimmter Zuständigkeit ... sowie der Darstellung der Beteiligung anderer Organisationseinheiten bei komplexen Problemen“ (S. 54). In der modernisierten Verwaltung kann (zusätzlich oder den Aufgabengliederungsplan ersetzend) ein Produktplan vorliegen.
- Aufgaben sind „jeweils genau umschriebene zweckbezogene Pflichten und Befugnisse, die als Tätigkeitsfelder ein Tätigwerden und damit einen Ressourceneinsatz erfordern“ (S. 54). Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells wird der Aufgabenbegriff heruntergebrochen auf Produkte.

Vertretungskörperschaft (beratend) teil. Wie bei Wolter wird der Sonderfall, dass an der Spitze nicht ein monokratisches Organ (= Bürgermeister), sondern ein Kollegialorgan (= Magistrat) steht, gesondert betrachtet: Die Beigeordneten sind dann Teil (= Mitglied) dieses Organs. Auch im Verwaltungslexikon wird auf die außergewöhnliche Begriffsverwendung in Niedersachsen eingegangen.

- Im Kommunallexikon sind Beigeordnete Personen, „die mit dem Bürgermeister, wenn auch nicht gleichberechtigt, die Gemeindeverwaltung leiten. ... Ihnen werden ... eigene Geschäftsbereiche zugeordnet, die den Aufgabenbereich eines oder mehrerer Dezernate umfassen. Als Leiter ihres Geschäftsbereichs sind sie selbständig tätig und vertreten in ihrem Aufgabenfeld den Bürgermeister in eigener Verantwortung. Zum Teil werden die Beigeordneten entsprechend ihrer Funktion als Leiter eines Dezernats in der Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung als Dezernenten bezeichnet“ (Günther/Beckmann 2008: S. 35). Auch hier findet sich die Betonung auf die Leitungsfunktion für einen klaren Aufgaben- und Organisationsbereich innerhalb der Verwaltung. Zusätzlich wird die *Gesamtverwaltung* betrachtet und bei ihrer Führung/Leitung die Rolle der Beigeordneten angesprochen, so dass den Beigeordneten neben ihrer Einzelverantwortung für ihren Geschäftsbereich auch eine Gesamtverantwortung zukommt.¹⁰

Fasst man die in der einschlägigen Literatur zu findenden Aussagen zusammen, so ist der Beigeordnete im Regelfall mit folgenden Merkmalen zu charakterisieren:

- 1.) Ein Beigeordneter ist eine Person bzw. ein Akteur, die bzw. der durch die Vertretungskörperschaft für das Beigeordnetenamt gewählt wird (und ggf. von dieser auch abgewählt/abberufen werden kann),
- 2.) wobei die Übertragung des Amtes für eine (gesetzlich) festgelegte Zeit erfolgt (Amtsperiode);
- 3.) der Amtsinhaber ist ausgestattet mit (ggf. *gesetzlich* normierter) Leitungskompetenz zumeist für einen eigenen Geschäftsbereich, ggf. auch im Hinblick auf die Leitung der Gesamtverwaltung (dies insbesondere, wenn eine kollegiale Leitungsorganisation existiert);
- 4.) er ist angesiedelt auf der zweiten Hierarchiestufe bzw. anders ausgedrückt auf derjenigen Ebene, die direkt dem Bürgermeisters nachgeordnet ist;¹¹
- 5.) er weist mehr oder weniger gesetzlich klar umrissene Rechte und Pflichten gegenüber der Vertretungskörperschaft und ihren Untergliederungen (Ausschüssen) auf.
- 6.) Wenn mehrere Beigeordnete in einer Gemeinde vorhanden sind, dann ist einer davon der *allgemeine* Stellvertreter des Bürgermeisters.

Offen ist, ob das Amt ehren- oder hauptamtlich wahrgenommen wird, wobei die Übernahme der Leitung eines Dezernats im Regelfall nur bei Hauptamtlichkeit zu bewältigen ist.

Aufgrund dieser Auflistung von einigen Merkmalsausprägungen können die bereits angesprochenen Sonderfälle betrachtet werden:

- Bayern: Der Begriff Beigeordnete existiert nicht, auch nicht die Rechtsfigur des Beigeordneten. Vielmehr sind in Bayern zwei Akteure zu betrachten, die jeweilige Teilfunktio-

¹⁰ Wie stark diese Gesamtverantwortung rechtlich-normativ vorliegt, hängt von der konkreten Regelung im jeweiligen Kommunalverfassungsrecht ab. Das zitierte Kommunallexikon bezieht sich auf Nordrhein-Westfalen, wo sich eine solche Gesamtverantwortung in der Gemeindeordnung findet (siehe Kap. 3.2.9.2).

¹¹ Es handelt sich um den „nicht-behördenleitende[n] hauptamtliche[n] Wahlbeamte[n]“ (Müller 1995: S. 4).

nen des Beigeordneten, wie in den anderen Ländern üblich, übernehmen: erstens der „weitere Bürgermeister“¹² und zweitens „das berufsmäßige Gemeinderatsmitglied“.¹³

- Niedersachsen: Dieses Bundesland verwendet zwar kommunalverfassungsrechtlich den Begriff, doch ist dort etwas vollkommen anderes damit gemeint. Den Beigeordneten im Sinne dieser Arbeit entsprechen die (anderen) „Beamten auf Zeit“, so dass es die Rechtsfigur des Beigeordneten ebenfalls gibt, nur unter einer anderen Begrifflichkeit.¹⁴
- Schleswig-Holstein: Der Begriff Beigeordnete existiert nicht, aber die Rechtsfigur des Beigeordneten findet sich dort unter der Bezeichnung „Stadtrat“.¹⁵ In dieser Arbeit interessieren nur die Aussagen zu Städten, so dass die in diesem Bundesland vorgenommene Unterscheidung zwischen Städten und Nicht-Städten nicht zu beachten ist.

1.3 Theoretische Grundlagen und zentrale Fragestellungen der Arbeit

Die Arbeit verfolgt einen umfassenden Ansatz, d. h.: Im Rahmen der Beigeordnetenbefragung ging es nicht darum, einen speziellen Aspekt herauszufiltern, sondern der Beigeordnete als solcher soll 'ausgeleuchtet' werden. Um die 'Scheinwerfer justieren' zu können, werden folgende Grundannahmen herangezogen:

Die deutschen Kommunen¹⁶ werden als *Arbeitsorganisation* und als *politische Organisation* aufgefasst. Dieser Dualismus findet seinen Niederschlag in der Unterteilung des kommunalen politisch-administrativen Systems (PAS) in die beiden Teilsysteme *Politik* (*politisches* Teilsystem) und *Verwaltung* (*administratives* Teilsystem) – Kap. 2.1. Die *Parteipolitisierung* der Kommunen ist – zumindest ab einer gewissen Einwohnergröße – als gegeben anzuerkennen. Mit Hilfe unterschiedlicher Dimensionen kann die Parteipolitisierung beschrieben und empirisch ermittelt werden – Kap. 2.2.

Der Verweis auf das politisch-administrative System dient lediglich der Beschreibung der Kommune, stellt aber nicht die theoretische Basis für den Fortgang der Arbeit dar. Ausgehend von einem Verständnis, das Politik mit konkreten Menschen und ihrem Handeln in Verbindung setzt, wird der akteursbezogene Bezug gewählt: Beigeordnete sind wichtige kommunalpolitische Akteure, bei denen generell – wie bspw. in der Eliteforschung üblich – interessiert, welche sozio-demographischen Daten für diesen Personenkreis typisch sind – Kap. 6.1.

¹² „Die weiteren Bürgermeister entsprechen ... trotz der bestehenden Abweichung bei der Sondervertretung [gemeint ist hier v. a. der Punkt 3 der Auflistung auf der vorhergehenden Seite, ausführlich im Kap. 3.2.9.1, M. S.] weitgehend den Beigeordneten“ (Wolter 1978: S. 44).

¹³ „Trotz deutlicher Unterschiede [u. a. die Nicht-Wahrnehmung der *allgemeinen* Stellvertretung, siehe Punkt 6 der Auflistung, M. S.] in der Ausgestaltung ihrer gemeindeverfassungsrechtlichen Stellung teilen auch sie, vor allem in der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung wesentliche Elemente mit den Beigeordneten. Wie diese sind auch die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder gemeindliche Wahlbeamte und verwalten weitgehend selbstständig den ihnen zugeteilten Geschäftskreis. Sie sind daher dem Beigeordneten vergleichbar“ (Wolter 1978: S. 45).

¹⁴ „Die 'Beigeordneten' in Niedersachsen haben mit den Beigeordneten in den übrigen Bundesländern nur die Bezeichnung gemeinsam; im übrigen sind sie jedoch von jenen grundverschieden“ (Wolter 1978: S. 35). Die Unterschiede zeigen sich in drei Punkten: Sie haben

- keinerlei Verwaltungsfunktion,
- keine Vertretungsfunktion des Bürgermeisters und sie sind
- keine Wahlbeamten, lediglich qualifizierte Mitglieder des Stadtrats (vgl. ders.: S. 36 f.).

„Nach allem stellt die niedersächsische Verwendung der Bezeichnung Beigeordnete eine Begriffsverfremdung dar, die sowohl der eigenen gemeinderechtlichen Entwicklung wie auch dem allgemein üblichen Wortgebrauch widerspricht“ (ders.: S. 37 f.).

¹⁵ „Unbeschadet mancher Abweichung ... entsprechen die Stadträte nach ihrer grundsätzlichen gemeindeverfassungsrechtlichen Funktion sowie ihrem dienstrechtlichen Status den Beigeordneten“ (Wolter 1978: S. 41).

¹⁶ Kommune und Gemeinde/Städte werden im Weiteren als Synonym verwendet.

Menschliche Akteure leben in einem Kontext, der auf sie einwirkt. Hierauf zielt der (Neo-) Institutionalismus ab: Menschen sind eingebunden in Regelsysteme, in institutionelle Arrangements – Kap. 5.1. Daneben wirken auf die Akteure noch andere Kontextfaktoren ein, die ihre Einstellungen/Meinungen und ihr Handeln beeinflussen – Kap. 5.2.

Die Beigeordneten agieren innerhalb eines *rechtlichen* Rahmens, der hauptsächlich durch das Kommunalverfassungsrecht, das sich in der Gestaltungshoheit der Länder befindet, bestimmt wird. Dieses Recht ist umfassend zu analysieren und – auch weil die bis in die 1990er Jahre geltenden vier klassischen deutschen Kommunalverfassungstypen aufgrund der vollzogenen Rechtsangleichungen obsolet geworden sind – zu systematisieren – Kap. 3. Dabei sind für die Beigeordnetenbetrachtung geeignete Typisierungen herauszuarbeiten, wobei als Grundlage der Aspekt der institutionellen Stärke gilt: Welche Rechte (und Pflichten) überträgt das kommunale Recht den Beigeordneten, welche Regelungen stärken/schwächen den Beigeordneten als solches bzw. in der Relation zu anderen relevanten Akteuren innerhalb des kommunalen PAS? Im Rahmen der institutionellen Grundausrichtung der Arbeit ist dabei immer wieder zu prüfen, inwieweit das unterschiedliche Recht als unabhängige/erklärende Variable für empirisch festgestellte Unterschiede als relevant einzustufen ist.

Der institutionelle Rahmen, in dem sich Personen befinden, umfasst neben den *rechtlichen* Regelsystemen auch *soziale*. Menschliches Denken und Handeln vollzieht sich (auch) innerhalb von Rollen, die Akteure wahrnehmen. Dabei können Rechtsnormen auf die Rollen und ihre Träger einwirken, aber nicht alle Rollen sind ausschließlich oder hauptsächlich durch das Recht geprägt. Im Rahmen kommunal(politik)wissenschaftlicher Forschung wurden bereits vor Jahrzehnten *grundlegende* (Steuerungs-)Rollen von Akteuren evaluiert – Kap. 4.2. Zusätzlich ist die kommunale Ebene Adressat von Forderungen nach neuen innovativen Steuerungsansätzen, die teilweise auch implementiert sind und mit denen sich neue Rollen verbinden bzw. mit denen man Qualifikationsanforderungen/Idealvorstellungen zu einem Beigeordneten verbinden kann – Kap. 4.3 und Kap. 7.

Die für einen Beigeordneten unterschiedlichen (und auch sehr heterogenen) Rollen werden umfassend dargestellt und für ausgewählte Rollen wird mit Hilfe der Beigeordnetenbefragung ihre Relevanz bzw. Ausprägung ermittelt – Kap. 8. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Rolle des Beigeordneten als *Parteipolitiker* (siehe oben: Kommune als politische Organisation mit einem gewissen Ausmaß an *Parteipolitisierung*).

Das Kommunalverfassungsrecht kennt im Regelfall die beiden Organe Stadtrat und Bürgermeister. Das Verhältnis des Beigeordneten zu den beiden Akteuren kann mit Hilfe des Principal-Agent-Ansatzes analysiert werden, wobei die Besonderheit vorliegt, dass der Beigeordnete zwei Principals aufweist: zum einen den Stadtrat, der den Beigeordneten wählt, zum anderen den Bürgermeister, dem der Beigeordnete unterstellt ist und dessen Weisungsunterworfenheit er im Regelfall unterliegt – Kap. 9.

Als politische Organisation gilt für die Kommunen Art. 28 Abs. 2 GG; sie müssen ausreichend demokratisch legitimiert sein. Die kommunale Demokratie kann sich in ihrer konkreten Ausprägung in zwei Idealtypen zeigen: der Konkurrenz- und der Konkordanzdemokratie. Entsprechend sind die Beigeordneten in diesen örtlichen Kontextfaktor eingebunden – Kap. 10.

Beigeordnete nehmen in ihrer Kommune herausgehobene Leitungs- und Führungsfunktionen wahr. Aus diesem Grund lohnt es sich, die kommunale Leitungsorganisation, deren Teil die Beigeordneten sind, näher zu betrachten. Die Hinwendung zu diesem Aspekt muss dabei die

Kritikpunkte an der klassischen Ausgestaltung, die im Rahmen aktueller Überlegungen zu einer besseren Steuerung (Kap. 4.3) geäußert werden, aufnehmen und entsprechend würdigen – Kap. 11 als abschließender Exkurs.

Der umfassende Ansatz, der für die Beschäftigung mit dem Beigeordneten (hier eingeschränkt auf den Beigeordneten in Mittel- und Großstädten) verfolgt wird, soll die folgenden zentralen Fragestellungen aufgreifen:

- 1.) Welche rechtlichen Bestimmungen aus dem Kommunalverfassungsrecht der Flächenländer sind für Beigeordnete relevant? Wie kann mit ihrer Hilfe die institutionelle Stärke der Beigeordneten bestimmt werden? Welche Systematisierung der relevanten rechtlichen Bestimmungen bietet sich an, um länderbezogene Typisierungen der Kommunalverfassungen im Hinblick auf Beigeordnete zu bilden?
- 2.) Welche (nicht-rechtlichen) Aussagen aus aktuellen Verwaltungsleitbildern und Reformüberlegungen sind für Beigeordnete relevant? Welche Anforderungen/Qualifikationsanforderungen können aus ihnen für Beigeordnete abgeleitet werden?
- 3.) Welche sozio-demografischen Merkmale weisen Beigeordnete (als Teil der kommunalen Elite) auf?
- 4.) Welche Rollen können Beigeordnete innerhalb des kommunalen politisch-administrativen Systems ein-/wahrnehmen? Wie bewerten die Beigeordneten ihre Rollen? Welches Selbstverständnis zeigen Beigeordnete (im Zusammenhang mit ihrer Funktion als unterschiedliche Rollenträger)?
- 5.) Wie sind Beigeordnete in die für sie relevanten Principal-Agent-Beziehungen eingebunden? Wie bewerten sie ihre Principals?
- 6.) Wie sind Beigeordnete in die lokale Demokratieausprägung (Konkurrenz-/Konkordanzdemokratie) eingebunden? Wie wirken die unterschiedlichen Ausprägungen auf ihre Rollen und ihr Selbstverständnis?
- 7.) Welche Soll-Vorstellungen für die kommunale Leitungsorganisation wurden entwickelt? Wie kann die lokale Leitungsstruktur unter Berücksichtigung aktueller Reformüberlegungen und der im Verlauf dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse funktional organisiert werden?

Die Arbeit ist in drei wissenschaftlichen Diskursen verortet:

I.) Kommunal(politik)wissenschaftlicher Diskurs:

Die Analyse der institutionellen Stärke eines Einzelakteurs – bisher steht dabei der Bürgermeister im Fokus des Interesses – wird aufgegriffen und auf den Beigeordneten übertragen. Zugleich wird der Ansatz ergänzt, indem die für den Akteur Beigeordneten relevanten Principal-Agent-Verhältnisse thematisiert werden.

In die Diskussion um das Wirken von institutionellen Rahmenbedingungen in der Kommunalpolitik – auch hier steht der Bürgermeister zumeist im Blickfeld – wird der Akteur Beigeordneter einbezogen.

Für die kommunale Selbstverwaltung deutscher Ausprägung ist die normative und empirische Frage, wie stark sie politisiert sein soll und tatsächlich ist, ein zentraler Punkt der kommunalwissenschaftlichen Forschung. Dieser Diskurs, der sich im Dualismus von fachlicher und (partei-)politischer Dimension des kommunalen politisch-administrativen Systems zeigt, wird durch mehrere Bezüge zum Akteur Beigeordneter angereichert.

Eine Auswirkung der parteipolitischen Dimension zeigt sich in der lokalen Demokratieausprägung, so dass die beiden Typen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie unterschieden werden können. Die Beigeordneten agieren innerhalb dieser Ausprägungen; die diversen Verbindungslinien zwischen diesem Akteur und diesem örtlich-situativen Kontext werden aufgezeigt.

II.) Verwaltungssoziologischer Diskurs:

Der Begriff der Verwaltungssoziologie ist weit gefasst und kann mit sozialwissenschaftlich gleichgesetzt werden (vgl. Mayntz 1985: S. 2). Innerhalb des weiten Rahmens spielen u. a. Personal- und Organisationsfragen eine Rolle. Durch die explizite Untersuchung eines ausgewählten Akteurs wird ein Beitrag zur Soziologie des öffentlichen Dienstes geleistet (siehe Wimmer 2010: S. 78 f.).

III.) Verwaltungspolitischer Diskurs:

Bei den Reformvorhaben in der öffentlichen Verwaltung nimmt die kommunale Ebene eine herausragende Rolle ein. Ein Teil der Reformanstrengungen betrifft die Organisation der obersten Leitungsstruktur; direkt betroffen hiervon sind die Beigeordneten. Die vorliegende Arbeit kann hier zwar keine allen Aspekten gerecht werdende Betrachtung vornehmen oder gar *die* Lösung offener Fragen anbieten; sie bietet sich aber als einen Beitrag für den noch nicht abgeschlossenen Diskussionsprozess an.

1.4 Forschungsdesign

Die Beigeordneten in deutschen Städten (ohne die Stadtstaaten und Saarland¹⁷) mit mehr als 50.000 EW bzw. in Nordrhein-Westfalen in Städten mit mehr als 100.000 EW wurden in einer Totalerhebung befragt, wobei die konkrete Durchführung in zwei Durchgängen stattfand.

1.) Befragung in den Städten mit mehr als zwei Beigeordneten (erste Befragungsrunde)

In den sächsischen Städten fand die schriftliche Befragung der Beigeordneten vor der Sommerpause 2008, in den Städten der anderen elf Bundesländer im September/Oktober 2008 statt. Insgesamt wurden 407 Beigeordnete in 93 Städten persönlich angeschrieben.

Tabelle 1-1: Anzahl der Städte und Anzahl der angeschriebenen Beigeordneten I: erste Befragungsrunde

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
Städte	10	11	4	7	2	14	28	5	4	3	2	3
Beig.	37	67	13	34	6	47	132	17	21	14	8	11

Den Befragten wurde ein achtseitiger standardisierter Fragenbogen¹⁸ mit geschlossenen Fragen zugesandt. Bei zwei Fragen bestand die Möglichkeit, eigene Ergänzungen/Erklärungen anzumerken. Beigefügt war ein frankierter Rückumschlag.

Es gingen 182 ausgefüllte Fragebögen ein, was einer Rücklaufquote von 45 % entspricht. Die Spannweite der Rücklaufquote betrug landesbezogen zwischen 32 % (Niedersachsen) und 67 % (Mecklenburg-Vorpommern).

¹⁷ Hier wäre aufgrund der Auswahlkriterien nur eine Stadt, nämlich Saarbrücken, einbezogen worden. Pro Bundesland sollten aber mindestens drei Städte vorliegen, die die Kriterien erfüllen (Gesamtübersicht siehe Fn. 19).

¹⁸ Eine Anpassung der Fragebögen erfolgte im Hinblick auf die landestypischen kommunalrechtlichen Bezeichnungen bzw. Besonderheiten. Der Fragebogen ist in Anhang 1 abgedruckt.

Tabelle 1-2: Anzahl der Beigeordneten, die geantwortet haben, und Angabe der landesbezogenen Rücklaufquoten I: erste Befragungsrunde

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
Beig.	14	33	6	16	4	15	62	9	10	5	3	5
RQ	38 %	49 %	46 %	47 %	67 %	32 %	47 %	53 %	48 %	36 %	38 %	46 %

RQ = Rücklaufquote.

Die Beschränkung bei den nordrhein-westfälischen Städte auf Großstädte (> 100.000 EW) hat dazu geführt, dass die Beigeordneten der Städte dieses Bundeslandes die Gesamtmenge zwar nicht mehr absolut dominieren, jedoch weiterhin die größte Teilmenge darstellen, rund ein Drittel.

Tabelle 1-3: Prozentualer Anteil der angeschriebenen Beigeordneten, die aus dem jeweiligen Bundesland kommen, und prozentualer Anteil der Beigeordneten, die geantwortet haben I: erste Befragungsrunde

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
(A)	9,1 %	16,5 %	3,2 %	8,4 %	1,5 %	11,5 %	32,4 %	4,2 %	5,2 %	3,4 %	2,0 %	2,7 %
(B)	7,7 %	18,2 %	3,3 %	8,8 %	2,2 %	8,2 %	34,3 %	5,0 %	5,5 %	2,8 %	1,7 %	2,8 %
Diff.	- 1,4	+ 1,7	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,7	- 3,3	+ 1,9	+ 0,8	+ 0,3	- 0,6	- 0,3	+ 0,1

(A) = angeschriebene Beigeordnete; (B) = antwortende Beigeordnete.

Durch die unterschiedlichen landesbezogenen Rücklaufquoten sind die Beigeordneten einiger Bundesländer über- bzw. unterrepräsentiert, siehe Tabelle 1.3. Was die Über- bzw. Unterrepräsentation konkret in Beigeordnete pro Bundesland bedeutet, zeigt Tab. 1-4 auf. Die größte Abweichung bei den Prozentpunkten (Tab. 1-3) und bei der Anzahl der Beigeordneten (Tab. 1-4) zeigt sich bei Niedersachsen: Die Beigeordneten dieses Bundeslandes sind deutlich unterrepräsentiert.

Tabelle 1-4: Anzahl der Beigeordneten, die bei idealem Rücklauf aus dem jeweiligen Bundesland hätten antworten müssen, und Anzahl der Beigeordneten, die tatsächlich geantwortet haben I: erste Befragungsrunde

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
(A)	17	30	6	15	3	21	59	8	9	6	4	5
(B)	14	32	6	16	4	15	62	9	10	5	3	5
Diff.	- 3	+ 2	0	+ 1	+ 1	- 6	+ 3	+ 1	+ 1	- 1	- 1	0

(A) = Soll-Beigeordnete = so viele hätten antworten sollen (wurde auf der Basis der Rücklaufquote von 44,7 % (= 182 Beigeordnete) errechnet); (B) = Ist-Beigeordnete = so viele haben tatsächlich geantwortet. Die Abweichung von + 9 und - 11 ergeben sich durch Rundungsfehler.

2.) Befragung in den Städten mit weniger als drei Beigeordneten (zweite Befragungsrunde)

Die schriftliche Befragung fand in der ersten Januarhälfte 2009 statt. Insgesamt wurden 75 Beigeordnete in 41 Städten persönlich angeschrieben.

Tabelle 1-5: Anzahl der Städte und Anzahl der angeschriebenen Beigeordneten II: zweite Befragungsrunde

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
Städte	12	3	-	5	3	6	2	4	2	-	3	1
Beig.	23	3	-	9	5	11	4	8	4	-	6	2

Den Befragten wurde der gleiche achtseitige Fragebogen zugesandt. Mit einem grünen Einlegeblatt wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Fragen 8 bis 10.3 nicht zu beantworten sind. Diese Fragen machen nur Sinn, wenn man eine Kleingruppe analysiert. Von Kleingruppen kann man sprechen, wenn eine Mindestgröße von drei Personen gegeben ist.

Es gingen 40 ausgefüllte Fragebögen ein, was einer Rücklaufquote von 53 % entspricht. Die Spannweite der Rücklaufquote betrug landesbezogen zwischen 25 % (Nordrhein-Westfalen, Sachsen) und 100 % (Thüringen).

Tabelle 1-6: Anzahl der Beigeordneten, die geantwortet haben, und Angabe der landesbezogenen Rücklaufquoten II: zweite Befragungsrunde

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
Beig.	13	2	-	7	2	7	1	3	1	-	2	2
RQ	57 %	67 %	-	78 %	40 %	63 %	25 %	38 %	25 %	36 %	33 %	100 %

RQ = Rücklaufquote.

3.) Gesamtbetrachtung

Insgesamt wurden 482 Fragebogen versandt, 134 Städte waren einbezogen.¹⁹

Tabelle 1-7: Anzahl der Städte und Anzahl der angeschriebenen Beigeordneten III: Gesamtbetrachtung

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
Städte	22	14	4	12	5	20	30	9	6	3	5	4
Beig.	60	70	13	43	11	59	136	25	25	14	14	13

222 Beigeordnete haben geantwortet, was einer Rücklaufquote von 46 % entspricht. Die Spannweite der Rücklaufquote betrug landesbezogen zwischen 37 % (Niedersachsen) und 54 % (Thüringen).

¹⁹ - B-W: Aalen, Baden-Baden, Esslingen, Freiburg, Friedrichshafen, Göppingen, Heidelberg, Heilbronn, Karlsruhe, Konstanz, Ludwigsburg, Mannheim, Offenburg, Pforzheim, Reutlingen, Schwäbisch Gmünd, Sindelfingen, Stuttgart, Tübingen, Ulm, Villingen-Schwenningen, Waiblingen.
 - Bay: Aschaffenburg, Augsburg, Bamberg, Erlangen, Fürth, Ingolstadt, Kempten, München, Neu-Ulm, Nürnberg, Regensburg, Rosenheim, Schweinfurt, Würzburg. Keine berufsmäßigen Stadträte (= Beigeordnete), daher nicht einbezogen: Bayreuth, Landshut, Passau.
 - Bbg: Brandenburg, Cottbus, Frankfurt/Oder, Potsdam.
 - Hes: Bad Homburg vor der Höhe, Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach, Rüsselsheim, Wetzlar, Wiesbaden.
 - M-V: Greifswald, Neubrandenburg, Rostock, Schwerin, Stralsund.
 - Nds: Braunschweig, Celle, Cuxhaven, Delmenhorst, Emden, Garbsen, Göttingen, Hameln, Hannover, Hildesheim, Langenhagen, Lingen, Lüneburg, Nordhorn, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven, Wolfenbüttel, Wolfsburg.
 - N-W: Aachen, Bergisch-Gladbach, Bielefeld, Bochum, Bonn, Bottrop, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Köln, Krefeld, Leverkusen, Mönchengladbach, Moers, Mülheim an der Ruhr, Münster, Neuss, Oberhausen, Paderborn, Recklinghausen, Remscheid, Siegen, Solingen, Witten, Wuppertal.
 - R-P: Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen, Main, Neustadt an der Weinstraße, Neuwied, Speyer, Trier, Worms.
 - Sach: Chemnitz, Dresden, Görlitz, Leipzig, Plauen, Zwickau.
 - S-Anh: Dessau-Roßlau, Halle, Magdeburg.
 - S-H: Flensburg, Kiel, Lübeck, Neumünster, Norderstedt.
 - Thür: Erfurt, Gera, Jena, Weimar.

Tabelle 1-8: Anzahl der Beigeordneten, die geantwortet haben, und Angabe der landesbezogenen Rücklaufquoten III: Gesamtbetrachtung

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
Beig.	27	35	6	23	6	22	63	12	11	5	5	7
RQ	45 %	50 %	46 %	54 %	55 %	37 %	46 %	48 %	44 %	36 %	36 %	54 %

RQ = Rücklaufquote.

Die Beschränkung bei den nordrhein-westfälischen Städte auf Großstädte (> 100.000 EW) hat dazu geführt, dass die Beigeordneten der Städte dieses Bundeslandes die Gesamtmenge zwar nicht mehr absolut dominieren, jedoch weiterhin die größte Teilmenge darstellen, rund 28 %.

Tabelle 1-9: Prozentualer Anteil der angeschriebenen Beigeordneten, die aus dem jeweiligen Bundesland kommen, und prozentualer Anteil der Beigeordneten, die geantwortet haben II: Gesamtbetrachtung

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
(A)	12,4 %	14,5%	2,7 %	8,9 %	2,3 %	12,2 %	28,2 %	5,2 %	5,2 %	2,9 %	2,9 %	2,7 %
(B)	12,2 %	15,9 %	2,7 %	10,5 %	2,7 %	9,9 %	28,6 %	5,5 %	5,0 %	2,3 %	2,3 %	3,2 %
Diff.	-0,2	+1,4	0	+1,6	+0,4	-2,3	+0,4	+0,3	-0,2	-0,6	-0,6	+0,5

(A) = angeschriebene Beigeordnete, (B) = antwortende Beigeordnete.

Durch die unterschiedlichen landesbezogenen Rücklaufquoten sind die Beigeordneten einiger Bundesländer über- bzw. unterrepräsentiert, siehe Tab. 1-9. Was die Über- bzw. Unterrepräsentation konkret in Beigeordnete pro Bundesland bedeutet, zeigt Tab. 1-10 auf. Die größte Abweichung bei den Prozentpunkten (Tab. 1-9) und bei der Anzahl der Beigeordneten (Tab. 1-10) zeigt sich weiterhin bei Niedersachsen: Die Beigeordneten dieses Bundeslandes sind auch nach beiden Befragungsrunden deutlich unterrepräsentiert. Die Beigeordneten aus Bayern und Hessen sind hingegen überrepräsentiert.

Tabelle 1-10: Anzahl der Beigeordneten, die bei idealem Rücklauf aus dem jeweiligen Bundesland hätten antworten müssen, und Anzahl der Beigeordneten, die tatsächlich geantwortet haben II: Gesamtbetrachtung

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
(A)	28	32	6	20	5	27	63	12	12	6	6	6
(B)	27	35	6	23	6	22	63	12	11	5	5	7
Diff.	-1	+3	0	+3	+1	-5	0	0	-1	-1	-1	+1

(A) = Soll-Beigeordnete = so viele hätten antworten sollen (wurde auf der Basis der Rücklaufquote von 46,1 % (= 222 Beigeordnete) errechnet); (B) = Ist-Beigeordnete = so viele haben tatsächlich geantwortet. Die Abweichung von + 8 und - 9 ergeben sich durch Rundungsfehler.

Bei der 2003 durchgeführten europaweiten Befragung der Bürgermeister in Städten mit mehr als 10.000 EW war ebenfalls Niedersachsen leicht unterrepräsentiert (während bayerische Bürgermeister leicht überrepräsentiert vertreten waren); die Rücklaufquote lag für Deutschland bei 42 % (siehe Egner/Heinelt 2005: S. 144). Das Rücklaufverhalten, das sich in beiden Befragungen zeigte, weist gewisse Parallelen auf. Die *durchschnittliche* Rücklaufquote in der Beigeordnetenbefragung kann im Vergleichsmaßstab mit anderen entsprechenden Befragungen als akzeptabel eingestuft werden.

4.) Anzahl der Beigeordneten in Städten

Eine Größendifferenzierung der Städte wurde nicht vorgenommen. Als wichtige Vor-Ort-Variable wurde jedoch erhoben, wie viele Beigeordnete in der jeweiligen Stadt vorhanden

sind, wobei eine Zweiteilung in (A) „bis zu vier Beigeordnete“ und (B) „über vier Beigeordnete“ vorgenommen wurde. Es liegt eine annähernde Gleichverteilung vor (Basis: 200): 53,2 % haben (A) angekreuzt. Bei den Ländern zeigen sich große Unterschiede:

Tabelle 1-11: Prozentualer Anteil der antwortenden Beigeordneten nach der städtischen Gesamtanzahl der Beigeordneten

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
(A)	78 %	14 %	100 %	65 %	100 %	86 %	30 %	(92 %)	27 %	40 %	100 %	71 %
(B)	19 %	86 %		35 %		14 %	70 %	(8 %)	64 %	60 %		29 %

(A) = bis zu vier Beigeordnete, (B) = mehr als vier Beigeordnete. Jeweils ein Beigeordneter aus Baden-Württemberg und Sachsen haben keine Angaben gemacht.

Kein Bundesland repräsentiert die beiden Durchschnittswerte von 53 bzw. 47 %. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein konnte es keine Nennung zu (B) geben, weil die maximale Beigeordnetenzahl bei vier bzw. drei lag. Auch für Rheinland-Pfalz konnte es aufgrund der damaligen Internet-Recherchen keine Nennung bei (B) geben, so dass die eine Zuordnung dort überrascht. Im Fragebogen ist ausdrücklich von hauptamtlichen Beigeordneten die Rede; eventuell hat der Beigeordnete die ehrenamtlichen Beigeordneten, die es in Rheinland-Pfalz gibt, mitgezählt.²⁰ Es wurde daher eine Korrektur des Fragebogens vorgenommen, so dass auch in Rheinland-Pfalz bei (A) 100 % steht. Dadurch steigt der Anteil von (A) insgesamt auf 53,6 %.

Ein Rückschluss von der Anzahl der Beigeordneten auf die Größe der Städte ist nicht in jedem Fall möglich. Zur Zeit der Befragung hatten nur zwei Städte in Baden-Württemberg mehr als vier Beigeordnete: Stuttgart und Karlsruhe; Mannheim hingegen, größer als Karlsruhe, wies nur vier Beigeordnete auf. In Niedersachsen kam nur Hannover auf fünf Beigeordnete. Gerade anders verhält es sich in Bayern: Selbst kleine Großstädte wie Erlangen, Fürth, Ingolstadt, Regensburg und Würzburg haben mehr als vier Beigeordnete. In den 30 Städten von Nordrhein-Westfalen (alles Städte mit mehr als 100.000 EW) hatten zum Zeitpunkt der Befragung 13 Städte bis zu vier Beigeordnete.

Wie viele Beigeordnetenstellen eine Stadt (maximal) einrichten darf, kann sich aus der Gesetzeslage ergeben (siehe Kap. 3.2.4).

5.) Einflussreichster Beigeordneter

Die Festlegung, dass in der ersten Befragungsrunde nur solche Städte in die Befragung einbezogen wurden, die mindestens drei hauptamtliche Beigeordnete aufweisen, ist dem Umstand geschuldet, dass mit einer Frage herausgefunden werden soll, ob es innerhalb der Gruppe der Beigeordneten einen Beigeordneten gibt, den die Befragten als den einflussreichsten ansehen. Insgesamt haben 109 (= 59,9 %) der Beigeordneten aus der ersten Befragungsrunde angegeben, dass es einen solchen Beigeordneten gibt.

Tabelle 1-12: Anzahl der Beigeordneten, die die Frage nach dem einflussreichsten Beigeordneten einschließlich der beiden Folgefragen korrekt beantwortet haben

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-Anh	S-H	Thür
Beig.	7	16	3	10	2	7	43	6	5	3	3	4

²⁰ Es könnte sich um Mainz handeln. Zum Zeitpunkt der Befragung wurde ein Dezernat durch einen ehrenamtlichen Beigeordneten geleitet. Jahre später (Sommer 2011) weist die Stadt nach ihrem Internetauftritt fünf hauptamtliche Beigeordnete auf.

Zusätzlich haben 16 der Befragten zwar verneint, dass ein solcher Beigeordneter existiert, jedoch trotzdem eine oder beide Folgefragen beantwortet, die jedoch dann nicht zu betrachten waren. In diesen Fällen wurden offenbar die Folgefragen ´theoretisch´ und nicht ´empirisch´ beantwortet. In der zweiten Befragungsrunde wurde durch ein Einlegeblatt ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Fragen 10.1 bis 10.3 nicht zu beantworten sind. Trotzdem hat es die Mehrheit der Beigeordneten getan. Diese Antworten werden jedoch nicht in die Auswertung einbezogen.

6.) Bewertung des Antwortverhaltens

Der Fragebogen wies an einigen Stellen sog. Gabelungen auf: Wenn eine bestimmte Antwortmöglichkeit angekreuzt wurde, wurde der Befragte gebeten, zu einer weiter hinten stehenden Frage zu springen. Rund ein Viertel der Fragebogen der ersten Befragungsrunde wiesen hier Fehler auf, d. h. die Befragten haben die Folgefrage(n) beantwortet, obwohl sie aufgefordert wurden, zu einer späteren Frage zu springen. In wenigen Fällen kam es innerhalb eines Fragebogens sogar zu Doppelfehlern, d. h. die Befragten haben an zwei Stellen innerhalb des Fragebogens die Gabelung missachtet. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass ein großer Teil der Befragten die Beantwortung eher flüchtig/oberflächlich vorgenommen haben könnte (z. B. hat ein Beigeordneter versehentlich eine Seite ganz übersprungen). Was die Gründe hierfür sein können, kann nur gemutmaßt werden: Möglicherweise kam es während der Beantwortung zu einer Ablenkung (z. B. Telefonat). Nicht auszuschließen ist, dass der Fragebogen eher nebenbei (z. B. im Rahmen einer Sitzung) ausgefüllt worden ist. All dies bleibt Spekulation. Die Fehler, insb. bei den Gabelungen, verdeutlichen, dass die anonyme Befragung von (zeitlich angespannten) Führungskräften mittels eines standardisierten Fragebogens nicht unproblematisch ist.

In der zweiten Befragungsrunde wurde durch ein farbiges Einlegeblatt ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein Teil des Fragebogens nicht beantwortet werden soll. Rund 60 % haben trotzdem die Fragen ganz oder teilweise beantwortet.

Neben den beschriebenen nicht wenigen Fällen kam es vereinzelt zu weiteren Fehlern: So wurde zwar die Frage, ob der Beigeordnete den Vorsitz in einem Ausschuss innehat, mit nein beantwortet, trotzdem folgte eine Zahl, die angibt, in wievielen Ausschüssen man den Vorsitz hat. Oder: Es wurde angekreuzt, dass man oft einen Arbeitskreis besucht, jedoch bei der Folgefrage, in der nach der konkreten Zeit für solche Sitzungen gefragt wird, wurde ausdrücklich „0“ eingetragen.

Die geschlossenen Fragen boten zumeist keine Antwortmöglichkeiten an, die eine Mittelposition zuließen, es wurde mit einer geraden (2- oder 4-) Skala gearbeitet. Wenige Befragte konnten/wollten sich nicht entscheiden und kreuzten daher eine fiktive Mittelposition an, solche Fälle konnten nicht in die Wertung einfließen. Das gleiche trifft in den Fällen zu, in denen die Befragten (obwohl sie sich entscheiden sollten) sowohl „Fachmann“ als auch „Generalist“ und sowohl „für meinen Geschäftsbereich erreiche“ als auch „für die Gesamtentwicklung der Stadt beitrage“ ankreuzten. In beiden Fragestellungen war mit den Begriffen „eher“ und „vor allem“ verdeutlicht, dass eine Auswahl zu treffen ist. Hier liegt allerdings kein Antwortfehler vor, vielmehr eine bewusste Ignorierung der Vorgabe: In einigen Fragebogen wurde ausdrücklich klargestellt, dass man beides sei bzw. im Blick habe.

Die anspruchsvollste Frage war diejenige, bei der die Beigeordneten das Kompetenz-/Anforderungsprofil in eine Reihenfolge mit den Rangziffern 1 bis 6 bringen sollten. Erwartungs-

gemäß gab es hier Fälle, in denen diese Vorgaben missachtet wurden und z. B. nur die Rangziffern 1 und 2 vergeben wurden, so dass keine Reihenfolge sichtbar wird.²¹ Für jede Abweichung von der Vorgabe wurde während der Auswertung – nach einem einheitlichen Schema – festgelegt, ob die Beantwortung dieser Frage in die Bewertung eingeht oder nicht (siehe Anhang 2). In wenigen Fällen haben die Befragten die Rangziffern 1 bis 6 bzw. 6 bis 1 genau in der Reihenfolge der sechs Nennungen zugeordnet. Solch eine Verteilung geht in die Wertung ein (weil sie den Anforderungen gemäß korrekt erfolgt ist); ob die gewählte Verteilung wirklich das Ergebnis einer Abwägung ist oder nur die Reihenfolge unverändert übernommen wurde, kann selbstverständlich nicht beurteilt werden.

Die durchgeführte Befragung lässt die Grenzen einer bundesweiten Befragung sichtbar werden. Anders als wenn man Bürgermeister oder kommunale Fraktionsvorsitzende befragt, ist die rechtliche Ausgestaltung der Beigeordneten von Land zu Land teilweise sehr unterschiedlich. Das zeigt sich zum Ersten bei der Amtsbezeichnung und zum Zweiten, wenn einige Befragten auf dem Fragebogen darauf verweisen, dass dieses oder jenes in ihrem Bundesland rechtlich nicht möglich sei. Es muss somit eine Gratwanderung zwischen einem einheitlichen Fragebogen und einer länderdifferenzierten Ausgestaltung des Fragebogens erreicht werden. Dies ist umso schwieriger, je kürzer ein Fragebogen ausfallen soll, denn die Beschränkung auf eine bestimmte Seitenzahl erzwingt nicht nur eine Beschränkung der Fragen (was ja durchaus im Sinne einer hohen Rücklaufquote ist bzw. sein kann), sondern führt auch dazu, dass man allgemeine Hinweise (z. B. dass dies eine *generelle* Frage ist und bitte unabhängig von der Rechtslage zu beantworten sei) nur *einmal* vermerkt und nicht bei jeder Frage, was – wenn man sich die teilweise aufgezeigte problematische Beantwortung vergegenwärtigt – sich aber durchaus als sinnvoll erweist.

Bei der Frage nach dem „Vorsitz“ bzw. der „ständigen Sitzungsleitung“ in einem Fachausschuss zeigte sich die Problematik der Länderspezifika am deutlichsten. Einige Beigeordnete aus Hessen und Nordrhein-Westfalen haben ausdrücklich handschriftlich vermerkt, dass dies in ihren Bundesländern nicht möglich ist. Trotzdem haben andere Beigeordnete aus diesen Bundesländern (wenn auch nicht viele) ja angekreuzt und dann die Anzahl der Ausschüsse genannt, in denen sie den „Vorsitz“ bzw. die „ständige Sitzungsleitung“ innehaben. In einem Fall wurde erwähnt, nicht rechtlich aber ‚faktisch‘ sei das so.

Neben den länderspezifischen Besonderheiten kommt es *innerhalb* der Länder zusätzlich zu Unterschieden zwischen den Kommunen. So hat ein Beigeordneter bspw. korrekt darauf hingewiesen, dass Kommunen zu finden sind, die nicht in Dezernatsstrukturen sondern kollegial durch einen Vorstand geführt werden, und daher die im Fragebogen erkennbaren Problemkreise dort nicht existent seien. In einer Stadt war zum Zeitpunkt der Erhebung ein Beigeordneter zugleich der amtierende Oberbürgermeister; in diesem Fall konnte dann (ausnahmsweise) der gesonderte Hinweis gegeben werden, dass bei den Fragen zum Oberbürgermeister der ehemalige - nun nicht mehr im Amt befindliche - gemeint ist. Einige Städte hatten zum Zeitpunkt der Befragung ihre Beigeordnetenstellen nicht vollständig besetzt, so dass ihre *aktuelle* Beigeordnetenzahl unterhalb der regulären lag.

Abschließend sei noch vermerkt, dass sich einige Beigeordnete intensiv mit der Befragung beschäftigten, was durch kritische Kommentare sichtbar wurde. In einem Fall wurde bspw. kritisiert, dass der Forschungsansatz (der stark auf die parteipolitischen Aspekte abziele) nicht mit der Wirklichkeit übereinstimme.

²¹ Dass im Zweifel fast alles gleich wichtig ist, ist zwar verständlich, doch in der Praxis dürfte es kaum möglich sein, alle Kompetenzen bei einem Amtsinhaber/Bewerber gleichermaßen vorzufinden.

1.5 Anmerkungen für die weitere Abhandlung

Zur besseren Übersichtlichkeit wird – überall wo es angemessen erscheint – mit Übersichten und Tabellen gearbeitet, die für jedes Kapitel durchnummeriert werden (z. B. Tab. 1-2 = zweite Tabelle im ersten Kapitel). Auf die Tabellen wird im Textteil – ggf. auch kapitelübergreifend – verwiesen. Um das Wiederauffinden zu vereinfachen, wird einheitlich der Begriff Tabelle bzw. Tab. verwendet; das heißt, es wird nicht zwischen Tabellen und Übersichten unterschieden, weil bei getrennter Nummerierung für Tabelle und Übersicht, die dann erforderlich wäre, ein größerer Suchaufwand bei Verweisen entsteht.

Die Fußnoten werden für jedes der zwölf Kapitel gesondert nummeriert. Wird auf eine Fußnotennummer (= Fn.) ohne weiteren Zusatz verwiesen, so befindet sie sich im selben Kapitel. Die Kapitel sind in Unterkapitel und (Unter-)Abschnitte unterteilt. Zur Vereinfachung wird grundsätzlich nur von Kapitel bzw. Kap. geschrieben. Ebenfalls zur Vereinfachung werden alle Begriffe in der maskulinen Form verwendet; sie gelten selbstverständlich sowohl für weibliche als auch männliche Personen.

Bei Worten in Fettdruck handelt es sich um definierte Begriffe, die im weiteren Verlauf der Arbeit immer wieder verwendet werden; der Fettdruck dient somit auch der einfachen Auffindbarkeit. Sollen Begriffe in Sätzen besonders hervorgehoben/betont werden, dann sind diese in Kursivschrift gesetzt.

Bei Satzungen und Geschäftsordnungen für den Stadtrat aus einzelnen Städten wird die konkrete Stadt genannt; die entsprechenden Dokumente sind im Regelfall in den kommunalen Internetpräsentationen enthalten. Bei anderen Unterlagen, die die Städte im Vorfeld der Beigeordnetenbefragung zur Verfügung gestellt haben (z. B. allgemeine Dienstanweisungen) wird lediglich vermerkt, aus welchem Bundesland die Stadt stammt.²²

²² Bei diesen Unterlagen handelt es sich selbstverständlich nicht um 'geheime' Unterlagen, doch um solche, die im Regelfall nicht *direkt* für Außenstehende zugänglich sind. Weil mit der Zusendung der Unterlagen an den Verfasser dieser Arbeit nicht in jedem Fall davon ausgegangen werden kann, dass eine Zustimmung zur Veröffentlichung mit Nennung des konkreten Stadtnamens (implizit) vorliegt, wird auf die Nennung verzichtet. „Hierin liegt ein generelles Dilemma empirischer, politikwissenschaftlicher Erforschung gegenwärtiger Sachverhalte, das sich auf die Alternative zurückführen lässt, entweder nur allgemein zugängliche Quellen zu benützen und damit die für die Erkenntnis der Wirklichkeit wichtigsten Informationen nicht zu berücksichtigen oder auch die nicht allgemein zugänglichen Quellen heranzuziehen und auf die Angabe von nachprüfbaren Einzelnachweisungen zu verzichten“ (Grauhan 1970: S. 96). Da die Praxisbeispiele eher der Illustration dienen, erscheint dies aber vertretbar.

2 Janusköpfigkeit der Kommunen bzw. der kommunalen Selbstverwaltung

Bevor im Kap. 3 die interessierenden kommunalverfassungsrechtlichen Aussagen der Flächenländer detailliert vorgestellt und analysiert werden, erfolgt in diesem Kapitel eine *grundsätzliche* Betrachtung der Kommune als Versuch einer ersten Annäherung unter dem speziellen Blickwinkel des (parti-)politischen Wesens der Kommunen bzw. des (parti-)politischen Inhalts der kommunalen Selbstverwaltung.

2.1 Verhältnis von Politik und Verwaltung

In der rechts- und politikwissenschaftlichen Diskussion steht immer wieder die Frage nach dem eigentlichen Kern der Kommune bzw. der kommunalen Selbstverwaltung im Fokus (umfassende Darstellung siehe bei Holtkamp 2008: S. 50 ff.). Dabei geht es um die Zuordnung zu 'mehr Verwaltung' oder 'mehr Politik' bzw. zu 'mehr Sachpolitik' oder 'mehr Parteipolitik' (siehe – auch mit historischer – Darstellung bei Schöber 1991: S. 145 ff.).

Als Ergebnis des Abwägens kann – auch für die juristische Sichtweise – nach Holtkamp das Fazit getroffen, dass „die Vorstellung von der ausschließlich unpolitisch verwaltenden Gemeinde ... als überholt“ gilt (2008: S. 65). Es geht bei den Kommunen, speziell den Gemeinden, nicht um ein 'Entweder - oder', sondern um ein 'Sowohl - als auch': „Der Natur der modernen Gemeinde entsprechend, erscheint Gemeindepolitik sowohl als Sachentscheidung als auch als Parteipolitik“ (Schöber 1991: S. 153).¹ Die Kommunen haben „nach dem deutschen Kommunalrecht den Status einer *besonderen Form der politischen Verwaltung*“ inne (Bogumil/Jann 2009: S. 193).² Entsprechend verfügt die Kommunalverwaltung

„über eine *duale Legitimation*, verkörpert also zwei Organisationsformen in einer. Sie ist einerseits eine *politische Organisation*, ein lokales politisches 'Regierungssystem', welches den Gesetzen politischer Logik folgt, in der Konkurrenzbeziehungen (um Wählerstimmen) dominieren und in der es um *Effektivität* (politische Steuerungsfähigkeit, politische Zielerreichung) und demokratische *Legitimation* (politischer Konsens, politische Vertret- und Durchsetzbarkeit)

¹ Wie stark eher die Sach- oder Parteiorientierung zum Vorschein tritt, wird davon (mit-)bestimmt, bei welchen Aufgabentypen Entscheidungen anstehen. Das deutsche Kommunalrecht unterscheidet – bei dualistischer Betrachtungsweise – zwischen Aufgaben der Kommunen, die diese im Auftrag des Staates wahrnehmen, und Aufgaben der Kommunen, die diese als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen. Beim ersten Aufgabentyp ist der parteipolitische Einfluss gering bis ausgeschlossen, beim zweiten größer, wobei hier nochmals zu unterscheiden ist, welche Aufgabe konkret betroffen ist: Bei den Pflichtaufgaben nach Weisung (= Weisungsaufgaben) ist die Einflussnahme am kleinsten, bei den Pflichtaufgaben (ohne staatliches Weisungsrecht) schon größer und bei den sog. freien oder freiwilligen Aufgaben am größten. Zu den kommunalen Aufgaben siehe bspw. Gern 2003: S. 161 ff.

Personalentscheidungen, die durch die Vertretungskörperschaft zu treffen sind, sind im Regelfall gänzlich der parteipolitischen Einflussphäre ausgesetzt.

² Wenn das 'Sowohl-als-auch' akzeptiert wird, bedeutet dies nicht automatisch, dass die beiden Waagschalen genau austariert sein müssen. Hier können dann zwischen Autoren durchaus Unterschiede auftreten. So meint Schöber (1991: S. 155) abwägend: „Kommunalpolitik, die sich in der Parteipolitik erschöpft, würde dazu tendieren, übergreifende vitale Interessen der Bewohner zu missachten; Kommunalpolitik, die sich in Sachentscheidungen erschöpft, dazu, eine Vielfalt von legitimen Sonderinteressen zu vernachlässigen“; wobei jedoch für ihn „die Sachentscheidung im allgemeinen das dominierende Moment darstellt“. Eine generelle Festlegung – erst recht in Form einer prozentualen Aufteilung – ist nicht leistbar.

In den letzten Jahrzehnten scheint diejenige Waagschale, die die politische Dimension abbildet, an Gewicht gewonnen zu haben: „Mit der fortschreitenden 'Parlamentarisierung' und der jüngsten 'Direktdemokratisierung' sind im kommunalpolitischen Basisdreieck von Bürgern (als 'lokalem Volkssouverän'), Kommunalvertretung (als Kommunalparlament) und Kommunalverwaltungsspitze (als Kommunalexekutive) die kommunalpolitischen Karten neu gemischt und ist das *politische* Profil der Kommunen auch und gerade als *politischer* Bezugsrahmen für die Verwaltungsmodernisierung geschärft worden“ (Wollmann 2001: S. 50).

geht. Andererseits ist die Kommunalverwaltung eine *Arbeitsorganisation*, also eine Organisation zur Abarbeitung und Umsetzung von bestimmten vorgegebenen Aufgaben, in der es um Kooperation und *Effizienz* (wirtschaftlicher Ressourceneinsatz) geht. Allerdings handelt es sich um eine spezifische Arbeitsorganisation, nämlich eine öffentliche Verwaltung, die in der Tradition der Vorstellungen Max Webers konditionalprogrammiert ist und für die *Legalität* (korrekte Anwendung von Rechtsnormen) ein zentrales Rationalitätskriterium darstellt“ (Bogumil 2001: S. 35).³ So entsteht ein Normenkonflikt: „Die Normen des bürokratischen Rechtsstaates, der politischen Demokratie und des ökonomischen Marktes befinden sich im Widerspruch“ (ders.: S. 35).⁴

Diesem Widerspruch sind dann auch die in der Kommunalverwaltung Tätigen ausgesetzt, zuvorderst der Hauptverwaltungsbeamte:

„Das Amt des Gemeindevorstehers erscheint ... ´widersprüchlich´: Einerseits handelt es sich um ein politisches, andererseits um ein Verwaltungsamt. Somit muss auch sein Inhaber einerseits (Partei-)Politiker, andererseits Verwalter sein ... Dieser im Amt enthaltende Widerspruch muss in einzelnen Fällen zu Konflikten führen. Denn als Politiker muss der Gemeindevorsteher bestimmte (partei-)politische Interessen beachten und fördern, als Leiter der Verwaltung muss er dagegen das Allgemeine, noch dazu Interessen des Staates, vertreten“ (Schöber 1991: S. 224).⁵

Die Diskussion um den Kern der Kommunen, speziell der Gemeinden, erfährt ihre Fortsetzung, wenn die Vertretungskörperschaft betrachtet wird: Es geht um die Einschätzung, inwieweit der Gemeinderat ein ´echtes´ Parlament ist. Staats- und kommunalrechtlich ist der Gemeinderat ein *Verwaltungsorgan*, weil die Gemeinden selbst Teil der Länder, konkret Teil der Exekutive sind. Doch diese Einordnung sagt wenig über das Wesen des Gemeinderats jenseits der rechtlichen Betrachtung aus. Auch hier erkennt Holtkamp – wie bereits bei der Gemeinde als solches – einen klaren Trend: „Der Gemeinderat wird [auch aus juristischer Sicht, M. S.] zumindest von der Tendenz her zunehmend auch als Parlament oder zumindest parlamentsähnlich eingeordnet“ (2008: S. 65). Die *Feineinordnung* des Gemeinderats kann dabei sehr unterschiedlich ausfallen:

- Gemeinderat als echtes Parlament, jedoch mit Besonderheiten (ausführlich Ott 1994, siehe auch Gabriel/Haungs/Zender 1984: S. 101 ff.),
- Gemeinderat „als Organ mit parlamentarischen Aufgaben ..., dem wichtige Entscheidungs- und Kontrollrechte im Bereich der Aufgaben wie auch der finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen zukommen“ (Kegelmann 2007: S. 47; Auflistung der Grundfunktionen auch bei Lang/Gronbach 1998: S. 162, tabellarische Gegenüberstellung bei Schmidt 2011: S. 128),
- Gemeinderat als „quasiparlamentarische Körperschaft“ (Klüber 1971: S. 95) bzw. als „so etwas wie ein Parlament“ (Beer/Laux 1981: S. 109).
- Aber es finden sich auch Autoren, die feststellen, dass der Gemeinderat doch etwas anderes als ein Parlament ist (bspw. Schöber 1991: S. 70, Schrameyer 2006: S. 105 ff.).

³ Fischer/Unger sehen zwei Muster, die in der Verwaltung dominieren: das Hierarchie- und das Rationalitätsprinzip, wobei das letztgenannte Prinzip in enger Verbindung mit Standardisierung und Formalisierung steht (siehe 2001: S. 38 f.).

⁴ Dass hier nicht nur ein Widerspruch zwischen bürokratischer Organisation (= Verwaltung) und politischer Demokratie (Politik) gesehen wird, sondern zugleich eine dritte Dimension, nämlich des ökonomischen Marktes aufgenommen wird, verweist auf das starke Wirken von New Public Management, das gesondert im Kap. 4.3.1 betrachtet wird.

⁵ Zum Bürgermeister als Manager und Politiker siehe bspw. Murawski 2010: S. 45 f. Die Auswirkungen auf das kommunale Führungspersonal und damit auch auf die Beigeordneten werden in den Kap. 7 und 8 weiter thematisiert.

- Aufgrund einer Befragung der deutschen Gemeinderatsmitglieder konstatieren Egner/Krapp/Heinelt, dass „die Frage ‘Parlament oder Verwaltungsorgan’... aus der Perspektive der Ratsmitglieder selbst ... nicht eindeutig zu beantworten ist“ (2013: S. 104), wobei sie sehr unterschiedliche Aspekte mit Parlament in Verbindung bringen: Wahl-, Kontroll-, Gesetzgebungs-, Repräsentationsfunktion, Existenz von Fraktionen, Perzeption von Mehrheitsverhältnissen und Vergütung (S. 85 ff.).

Wenn die Parlamentsähnlichkeit oder gar -identität zu bejahen ist⁶ – in dieser Arbeit wird von der großen Ähnlichkeit ausgegangen –, dann stellt sich die Frage, ob auch der Bürgermeister und die Beigeordneten eine Entsprechung zum staatlichen Bereich aufweisen. Schöber verweist darauf, dass v. Stein mit seinem Gemeindevorstand selbst einen Bezug zum Ministerialsystem hergestellt hat (vgl. 1991: S. 73), so dass vom Schöpfer der modernen Selbstverwaltung eine Parallele zur (staatlichen) Gubernative vorgenommen wurde. Entsprechend wird sowohl in der Alltagssprache (z. B. in Zeitungen) als auch in wissenschaftlichen Untersuchungen von der ‘Stadtregierung’ gesprochen (vgl. Gehne 2012: S. 29 u. 94)⁷ – hingegen ist der Begriff der *Gemeinderegierung* nicht üblich.⁸

Der Bürgermeister ist in der Darstellung der Stadtregierung dann der *Regierungschef*, die Beigeordneten sind die Minister. Allerdings finden sich auch andere Zuordnungen: „Gehört der Bürgermeister zusätzlich noch dem Rat an, bestehen keine Zweifel mehr daran, dass der jeweilige Landesgesetzgeber eine starke politische Betätigung des Bürgermeisters gewollt hat. Der Bürgermeister ist in diesen Fällen dem parlamentarischen Staatssekretär vergleichbar“ (Schrameyer 2006: S. 144).⁹

Beachtet man die Volkswahl des Bürgermeisters, so verkennt sowohl die Metapher des Regierungschefs als auch die des politischen Beamten die hohe Legitimation des Bürgermeisters, weil weder der Regierungschef (in einer *parlamentarischen* Demokratie) noch der politische Beamte eine solche ‘Weihe’ der direkten – vom Volk abgeleiteten – Legitimation aufweisen: Der Regierungschef ist nur durch das Parlament gewählt, der politische Beamte ist gar nicht gewählt, sondern durch den Regierungschef *ausgewählt*. Und auch die Beigeordneten weisen eine höhere Legitimation als Minister und politische Beamte auf, denn sie sind durch das Parlament *gewählt* und nicht nur ernannt.

⁶ Ipsen weist darauf hin, dass zwischen Parlament und Gemeinderat Unterschiede vorliegen, die jedoch nicht struktureller, sondern kompetenzieller Natur seien (vgl. 2011: S. 164). Aus Sicht der kommunalpolitikwissenschaftlichen Betrachtung sind die strukturellen Aspekte jedoch nicht zu vernachlässigen (siehe Kap. 2.2).

⁷ Die Verbindung von Parlament und Regierung findet sich bspw. anschaulich bei Simon, bei dem die „Neuwahl der Stadt-‘Regierung’ durch das neue Stadt-‘Parlament’ natürlich das Definitionsmerkmal des parlamentarischen Systems“ darstellt (1988: S. 113). Tabellarische Gegenüberstellung von Bundesregierung und Bürgermeister bei Schmidt 2011: S. 146 f.

⁸ Das liegt schon häufig daran, dass sich eine Sitzordnung, wie sie aus den Länderparlamenten und dem Bundestag in der Form, dass sich Regierung und Parlament gegenüber sitzen, bekannt ist, nur in größeren Städten wiederfindet. „Da OB und Dezernenten in den Sitzungen der Stadtvertretung dem Plenum gegenüber sitzen, sprechen die Fraktionen von der ‘Regierungsseite’ oder der ‘Regierungsbank’“ (Grauhan 1970: S. 261).

⁹ Dies ist dann etwas verwunderlich, wenn derselbe Autor auf S. 69 schreibt: „Es spricht vieles dafür, dass die hauptamtlichen Beigeordneten mit den Ministern bzw. den politischen Spitzenbeamten vergleichbar sind“ – entweder sind die Beigeordneten Minister, dann ist der Bürgermeister der Regierungschef oder der Bürgermeister ist der parlamentarische Staatssekretär, dann sind die Beigeordneten politische Spitzenbeamte. Auch bei Bogumil (2004: S. 74) ähnelt der Bürgermeister dem Status des politischen Beamten.

Im Kap. 8 werden die (möglichen) Rollen des Beigeordneten vorgestellt. Für die parlamentarischen Staatssekretäre liegt eine Untersuchung über deren Selbstwahrnehmung vor, die folgende Rollen umfasst: Regierungsvertreter - Parlamentarier, Gehilfe des Ministers - eigenständiger Exekutivpolitiker, Spezialist - Generalist und Parteipolitiker - Ressortvertreter (vgl. Ismayr 2012: S. 200 f.); Begriffe, die sich im Kap. 8 teilweise wiederfinden.

Beim Bürgermeister könnte man in Analogie an die präsidentielle Demokratie vom volksgewählten Staats- bzw. korrekter Kommunalpräsidenten sprechen.¹⁰ Dass dies nicht ganz abwegig ist, zeigt sich daran, dass durch die Volkswahl des Präsidenten (bspw. in den USA und in Frankreich) *und* des Parlaments die Parteizugehörigkeit des Präsidenten nicht mit der parteipolitischen Mehrheit im Parlament übereinstimmen muss, so dass das Problem der Kohabitation vorliegen kann. Gleiches ist auch in Kommunen denkbar: Von **Kohabitation** im kommunalen Bereich kann gesprochen werden, wenn ein *parteigebundener* Bürgermeister einer Mehrheit im Gemeinderat (z. B. in Form einer Koalition) gegenüber steht, die eine andere parteipolitische Ausrichtung als er aufweist. Der Begriff der **Homogenität** umschreibt hingegen die Situation, bei der der Bürgermeister die gleiche Parteizugehörigkeit aufweist wie die Ratsmehrheit – entweder hat diese Partei die absolute Mehrheit¹¹ oder es liegt eine dauerhafte Zusammenarbeit oder eine Koalition von mehreren Parteien vor (vgl. Gehne/Holtkamp 2005:S. 134 f.),¹² wobei man hier noch unterscheiden müsste, ob die Partei des Bürgermeisters der größere oder kleinere Partner der Koalition ist.

Der Begriff der Kohabitation beschreibt das Verhältnis zwischen Bürgermeister und Gemeinderat. Ein eigenständiger Begriff, der das Verhältnis zwischen Bürgermeister und Beigeordneten charakterisiert, existiert hingegen nicht. Doch auch bei diesem Verhältnis ist es denkbar, dass ein *parteigebundener* Bürgermeister von Beigeordneten umgeben ist, von denen keiner oder nur die Minderheit die gleiche parteipolitische Ausrichtung aufweist wie er selbst. Diese fehlende Homogenität muss nicht zu den gleichen Verwerfungen führen wie im Verhältnis zum Gemeinderat, kann aber trotzdem die Zusammenarbeit in der Verwaltungsführung beeinflussen und könnte ebenfalls Auswirkungen auf die perzipierte Machtposition des Bürgermeisters mit sich bringen. Es wird daher vorgeschlagen, den Begriff der Kohabitation, wie er klassischerweise verwendet wird, als **Kohabitation erster Ausprägung** zu bezeichnen und die Anwendung des Begriffs auf das Verhältnis innerhalb der Verwaltungsführung mit **Kohabitation zweiter Ausprägung** zu benennen.

Die Kommune als **kommunales politisch-administratives System (kommunales PAS)** ist in die beiden Teil- bzw. Untersysteme Gemeinderat als *politisches* System und Gemeindeverwaltung (einschließlich der Eigenbetriebe und Eigen- und Beteiligungsgesellschaften) als *administratives* System mit ihren jeweiligen Funktionalitäten (binnen-)differenziert, wobei sich die Teilsysteme selbst weiter ausdifferenzieren: der Gemeinderat insb. in Ausschüsse und Fraktionen, die Gemeindeverwaltung (als Kernverwaltung) insb. in Dezernate, Ämter und andere Organisationseinheiten. Der (volksgewählte) Bürgermeister gehört beiden Teilsyste-

¹⁰ Siehe z. B. bei Schöber, der aber dann zum Urteil kommt, dass der Gemeinderat doch etwas anderes als das Parlament, der Bürgermeister doch etwas anderes als der Staatspräsident und der Verwaltungsvorstand doch etwas anderes als die Regierung sei – auch wenn Parallelen existieren (vgl. 1991: S. 70).

¹¹ Egner hat in seiner Untersuchung festgestellt, dass „in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland sowie in Schleswig-Holstein und Niedersachsen absolute Mehrheiten in den Räten vergleichsweise häufig [sind], wohingegen in Baden-Württemberg, Bayern und den meisten der neuen Länder selten absolute Mehrheiten zu finden sind“ (2007: S. 111). „Bezogen auf die Bundesrepublik finden sich in ca. einem Drittel der Räte Mehrheiten einer Partei“ (ders.: S. 112).

„Die meisten Bürgermeister mit ‘eigener’ Mehrheit gibt es ... in den Ländern mit norddeutscher Ratsverfassung (Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen), gefolgt von den Ländern mit Bürgermeisterverfassung (Rheinland-Pfalz und Saarland). Thüringen, Bayern, Hessen und Sachsen liegen eher im Mittelfeld, während in den übrigen Ländern kaum Bürgermeister mit eigener Mehrheit im Rat zu finden sind. Besonders auffällig ist, dass Baden-Württemberg ... als einziges ‘altes’ Bundesland einen besonders niedrigen Anteil aufweist“ (ders.: S. 112).

¹² Die beiden Autoren konnten feststellen, „dass die Rat-Bürgermeister-Konstellationen einen Einfluss auf die perzipierte Machtposition des Bürgermeisters hat. Die Bürgermeister selbst schätzen sich bei Homogenität als einflussreicher ein als bei unklaren Mehrheitsverhältnissen. Am wenigsten einflussreich sind sie aus ihrer Sicht bei Kohabitationskonstellationen“ (Gehne/Holtkamp 2005: S. 140).

men an.¹³ Inwiefern auch die Beigeordneten eine Schnittstelle zwischen beiden Teilsystemen darstellen, wird in Kap. 8 näher untersucht.

Betrachtet man die Diskussion unter *dienstrechtlichen* Aspekten, so erhält die Waagschale, die das *nicht-politische* Element charakterisiert, das Übergewicht. Für die Bürgermeister existiert keine Sonderregelung, sondern sie unterliegen dem „unpolitischen Dienstrecht“; ins Gespräch gebracht wird ein gesondertes „Bürgermeister-Gesetz“, das sich teilweise an den Abgeordneten- und Ministergesetzen orientieren könnte; der Bürgermeister erhielte einen eigenen Status, wobei „hier an ein öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis, das auch Landes- und Bundesminister innehaben“ zu denken sei (Kleerbaum/Smith 2009: S. 1).

2.2 Parteipolitisierung in Kommunen

Die Kommunen als *politische* Organisation schaffen „ein Tätigkeitsfeld für politische Parteien, die sich auf dem Weg des Kampfes um Wählerstimmen die Leitung der Gemeinde aneignen können. Die siegreiche Partei(enkoalition) ist dann in der Lage, Führungspositionen in der Gemeinde mit ihren Mitgliedern zu besetzen“ (Schöber 1991: S. 138). Wie stark ist diese Parteipolitisierung ausgeprägt? „Nach Wehling ist Parteipolitisierung das Ausmaß, in dem es örtlichen Parteiorganisationen und Parteivertretern gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren“ (Bogumil 2002: S. 21, vgl. auch Frerk 1998: S. 36 f.). Da die prozedurale Dimension sowohl Verhaltensmuster als auch das Selbstverständnis der Abgeordneten umfasst,¹⁴ kann die Parteipolitisierung mit vier Dimensionen beschrieben werden:

Tabelle 2-1: Vier Dimensionen der Parteipolitisierung in Kommunen

Dimensionen der Parteipolitisierung	Indikatoren/Variablen für die Dimension
Personelle/formale Parteipolitisierung ¹⁵ im (a) politischen Teilsystem (= kommunales Parlament) (b) administrativen Teilsystem (= Verwaltungsführung/Stadtregerung)	(Prozentualer) Anteil der Parteimitglieder: (a) im kommunalen Parlament ¹⁶ (b) in der Verwaltungsführung/Stadtregerung

¹³ Vgl. Kegelmann 2007: S. 38 f., Rubel 2007: S. 107 ff.; gute Gegenüberstellung von politischem und administrativem System bei Kübler 1980a: S. 166 (unter Bezugnahme auf Banner); eine ausführliche Darstellung des Dualismus von Kommunalvertretung und -verwaltung findet sich auch bei Wollmann 2001: S. 28 ff.

¹⁴ Zur strukturellen und kulturellen Parlamentarisierung siehe Weiß 2002: S. 50 ff.

¹⁵ Die personelle bzw. formale Parteimitgliedschaft als solche erlaubt keine Aussage über den Grad der inhaltlichen/emotionalen Bindung der einzelnen Personen zu ihren Parteien.

Zur Unterscheidung der Begrifflichkeit personell und formal: Von **personeller Parteipolitisierung** wird im weiteren Verlauf gesprochen, wenn bspw. die Kommune oder das Land als solches betrachtet wird. Bei dem einzelnen Beigeordneten (also bei einer konkreten Person) ist es – allein schon sprachlich – nicht sinnvoll, davon zu reden, dass eine Person eine personelle Parteipolitisierung aufweist; hier wird deshalb der Begriff der **formalen Parteipolitisierung** verwendet. Zur anderen Begriffsverwendung von ‚formaler Politisierung‘ als einer Form der Politisierung (neben Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung und funktionaler Politisierung) siehe Bogumil 2011: S. 118 f.

¹⁶ Parteien sind in diesem Fall von den Wählervereinigungen klar zu trennen. Andererseits muss (gerade in kleineren Gemeinden) beachtet werden, dass erstens auf Kandidatenlisten, die Parteien für die Wahl aufstellen, auch parteilose Kandidaten enthalten sein können und dass zweitens auf Listen von Wählervereinigungen auch Kandidaten stehen können, die einer Partei angehören, wenn diese Partei nicht selbst eine Liste aufgestellt hat. Ggf. kommen auch gemeinsame Listen vor. Aus den Listen selbst kann somit nicht zweifelsfrei auf eine (konkrete) Parteizugehörigkeit geschlossen werden, sondern nur durch direkte Befragung der Mitglieder der Vertretungskörperschaft.

<p>Strukturelle/prozedurale Parteipolitisierung bzw. Parlamentarisierung: Im kommunalen Parlament finden sich Strukturen und Prozesse, die vergleichbar mit denen in staatlichen Parlamenten sind (Politics-Ebene)</p>	<p>(A) Zeitbudgets der Volksvertreter (und der Leitungspersonen im administrativen Teilsystem): zeitlicher Aufwand für</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fraktionsarbeit: Teilnahme an Fraktions-, Fraktionsarbeitsgruppensitzungen, - Parteiarbeit: Teilnahme an Parteisitzungen <p>(B) Arbeitssituation und Abstimmungsverhalten im kommunalen Parlament:</p> <ul style="list-style-type: none"> - typisches Abstimmungsverhalten entlang von 'Regierungs-/Oppositionsfraktion' oder unklare Struktur/Mehrheitsverhältnisse - 'geschlossene' Abstimmungen der Fraktionen oder 'offene' Abstimmungen der Fraktionen (= Abstimmungen quer zu den Fraktionen)
<p>Kulturelle Parteipolitisierung: Akteure im kommunalen Parlament (und in der Verwaltungsführung) zeigen ähnliche (partei-)politische Werte, Normen und Einstellungen wie staatliche Abgeordnete (und Regierungspersonal)</p>	<p>Werte/Normen/Einstellungen der Volksvertreter (und der Leitungspersonen) z. B. zur Rolle von Parteien im kommunalen Bereich, zum eigenen Verständnis als Parteipolitiker etc.</p>
<p>Inhaltliche Parteipolitisierung: Sie zeigt sich bei Politik-/Aufgabenfeldern (Policy-Ebene) entweder generell oder auf bestimmte Politik-/Aufgabenfelder beschränkt (Issue-Orientierung)</p>	<p>(A) Inhaltliche Ansichten zu Themen bzw. Politik-/Aufgabenfeldern (z. B. ideologisch oder sachorientiert)</p> <p>(B) Orientierung der Argumentation zu Themen bzw. Politik-/Aufgabenfeldern (z. B. an überlokalen Parteiprogrammen bzw. generellen Standpunkten der Partei oder ortsbezogen)</p> <p>(B) Agenda-Setting: Transformation von (parteipolitisch relevanten) bundes- bzw. landesweiten Themen auf die kommunale Ebene bzw. Auftreten von <i>allgemeinpolitischen</i> Debatten im kommunalen Parlament</p>

Die einzelnen Dimensionen mit ihren verschiedenen Indikatoren erfordern den Einsatz unterschiedlicher Methoden der empirischen Sozialforschung.¹⁷

„Als wichtigster Einflussfaktor für Parteipolitisierung wird die Gemeindegröße angesehen: der Anteil der Freien Wähler an den Gemeinderatsmandaten verringert sich, die Hauptverwaltungsbeamten und Dezernenten gehören Parteien an, allgemeinpolitische Debatten in den Gemeindevertretungen nehmen zu und die Ratsarbeit einschließlich des Selbstverständnisses der Ratsmitglieder tendiert in Richtung Parlamentarisierung“ (Bogumil 2002: S. 21). Durch die Gemeindegebietsreformen haben die Länder selbst dafür gesorgt, dass der Anteil kleiner Gemeinden abgenommen hat und größere noch einwohnerstärker geworden sind, so dass sich die absolute Anzahl und der relative Anteil derjenigen Gemeinden, in denen eine ausgeprägte/re

¹⁷ - Personelle Parteipolitisierung: Inhaltsanalyse (Analyse von (Wahl-)Statistiken), quantitative Befragung der Akteure (Ermittlung der Parteimitgliedschaft).
- Strukturelle Parteipolitisierung: zu (A): quantitative Befragung der Akteure (Ermittlung des Zeitaufwands für Gremienarbeit); zu (B): Beobachtung des Abstimmungsverhaltens der Volksvertreter, Inhaltsanalyse (Analyse von Protokollen), quantitative Befragung der Akteure (Ermittlung des eigenen Abstimmungsverhaltens und/oder der Wahrnehmung des Abstimmungsverhaltens im kommunalen Parlament).
- Kulturelle Parteipolitisierung: quantitative oder qualitative Befragung der Akteure (Ermittlung relevanter Werte/Normen/Einstellungen).
- Inhaltliche Parteipolitisierung: quantitative oder qualitative Befragung der Akteure (Ermittlung von themenbezogenen/fachpolitischen Meinungen/Einstellungen), Beobachtung der Argumentation der Volksvertreter, Inhaltsanalyse (Analyse von Protokollen und/oder der Berichterstattung in Medien über Sitzungen).

Parteipolitisierung zu erwarten ist, erhöht hat. Ein weiterer Grund für das Ausbreiten wird im Auftreten der Grünen gesehen, wenn sie es geschafft haben, in die Vertretungskörperschaft zu kommen (siehe Bogumil 2002: S. 21 ff.). Es können noch eine Reihe anderer 'unabhängiger Variablen' aufgelistet werden, die das konkrete Ausmaß der Parteipolitisierung vor Ort bestimmen:

- rechtliche Bestimmungen (institutioneller Kontext): insb. dem Kommunalwahlrecht kommt hierbei eine wichtige Rolle zu, aber auch wie das Zusammenspiel der kommunalpolitisch relevanten Akteure geregelt ist,
- Akteure selbst (personenbezogener Kontext): Alter, Bildungs-, Verwaltungs-, politische Sozialisation, politische Karrieremuster,
- konkrete Situation vor Ort (örtlicher Kontext): Mehrheitsverhältnisse, lokale politische Kultur.

Dass die kommunalen Vertretungskörperschaften parteipolitisch unterschiedlich besetzt sind, ist eine leicht festzustellende Tatsache. Doch spielt bei der Policy überhaupt eine (entscheidende) Rolle, welche politische Richtung dominiert? Diese Fragestellung wird in der Kurzformel 'do parties matter?' zusammen gefasst.¹⁸

Da in dieser Arbeit nicht die Vertretungskörperschaft (siehe hierzu: Egner/Krapp/Heinelt 2013: S. 78 ff., die die Policy-Orientierung der Gemeinderäte vorstellen: untersucht wurde die Wichtigkeit von Aufgabenfeldern), sondern kommunales Führungspersonal im Blickpunkt steht, ist die Frage wie folgt umzugestalten: Spielt die Parteizugehörigkeit der Personen aus der Verwaltungsführung, also der kommunalen 'Regierungsmitglieder', für ihre bzw. bei ihrer Arbeit eine Rolle? Zumindest für die Bürgermeister ist dies untersucht worden und als Fazit wurde festgestellt:

„Interessanterweise spielt die Zugehörigkeit der Verwaltungschefs zu den einzelnen Parteien nur eine untergeordnete Rolle; auch tragen parteibezogene Generationslagen kaum zur Erklärung der Einstellungen bei, wenngleich sich bei einigen Einstellungen interessante Effekte beobachten lassen. Diese Ergebnisse scheinen zu bestätigen, dass Kommunalpolitik – zumindest aus Sicht des Bürgermeisters – eben doch ideologiefreie 'Sachpolitik' ist Allerdings werden Unterschiede zwischen sozialdemokratischen, christdemokratischen, christlich-sozialen und parteilosen bzw. 'unabhängigen' Bürgermeistern genau dann deutlich, wenn Einstellungen zu 'ideologischen' Aussagen ... untersucht werden. Die hier auffälligen Unterschiede zwischen den Parteien sollten allerdings nicht überbewertet werden. Sie beziehen sich nämlich im Gegensatz zu den anderen untersuchten Einstellungen nicht auf die lokale Ebene, sondern zielen auf den 'Meta'-Bereich politischer Einstellungen. Sozialdemokratische Bürgermeister unterscheiden sich also im ideologischen Kern deutlich von Bürgermeistern anderer Parteien und ihren 'unabhängigen' Amtskollegen. Werden hingegen Einstellungen untersucht, die sich direkt auf die lokale Ebene beziehen, verschwinden die parteipolitischen Unterschiede“ (Egner 2007: S. 231 f.).

Diese Aussage wird tendenziell bestätigt durch eine Befragung der Bürgermeister im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (siehe FGW/Bertelsmann Stiftung 2008: S. 65 ff.). Dort sollten die Bürgermeister die *Wichtigkeit* von Politikfeldern beurteilen. Fünf Politikfelder haben die 50 %-Marke übersprungen und ihre Reihenfolge ändert sich nicht, wenn CDU/CSU-Bürgermeister und SPD-Bürgermeister verglichen werden: Wirtschaftsförderung/Jobs/Standortpolitik, Familie/Jugend/Kinder, Finanzen/Haushalt/Schuldenabbau, Bildung/Schule und Stadtentwicklung/-umbau/Wohnungsbau. Selbst bei den Plätzen 6 bis 10 zeigen sich nur bei zwei Politikfeldern echte Differenzen: Die CDU/CSU-Bürgermeister messen dem Politikfeld „Verkehr/Infrastruktur“ eine hohe Bedeutung zu, die SPD-Bürgermeister dem Politikfeld „Sozial-

¹⁸ Siehe hierzu bzw. zur Parteidifferenz-These generell (also nicht auf die kommunale Ebene beschränkt bzw. konzentriert): Detterbeck 2011: S. 189 ff.

politik/Teilhabe/Gerechtigkeit“. Dass die Unterschiede bei diesen beiden Politikfeldern tatsächlich eine Folge der parteipolitischen Programmatik darstellen, ist möglich; denkbar wäre aber auch, dass die konkreten *lokalen* Problemlagen (und nicht die parteipolitische Programmatik) die Auswahlentscheidung bestimmt haben. Der Einfluss der parteipolitischen Ausrichtung der Bürgermeister auf die Wichtigkeit von Politikfeldern ist somit als eher gering einzustufen. Doch die Wichtigkeit von Politikfeldern sagt noch nichts darüber aus, welche konkreten *Ziele* im jeweiligen Politikfeld angestrebt werden und wie diese Ziele erreicht werden sollen. Bei der Zielbestimmung sowie der Mittelauswahl könnten dann parteipolitische Ausrichtungen des Bürgermeisters eine größere Rolle spielen.¹⁹

Aufgrund der beiden vorgestellten Ergebnisse kann zumindest diejenige Aussage bestätigt werden, die sich bereits in der Fn. 15 findet: Die parteipolitische Zugehörigkeit des kommunalen Führungspersonals erlaubt keine *automatischen* Rückschlüsse erstens auf den emotionalen oder inhaltlichen parteipolitischen Bindungsgrad und zweitens auf die von diesen Personen konkret vertretenen Einstellungen und/oder vorzunehmenden Handlungen.

Der in der Kommunalwissenschaft wichtige Aspekt der Parteipolitisierung stellt einen Kernpunkt der Beigeordnetenuntersuchung dar. Die Ergebnisse der personellen/formalen Parteipolitisierung werden im Kap. 6.1.1.5 vorgestellt. Das Zeitbudget der Beigeordneten als Ausdruck der strukturellen bzw. prozeduralen Parteipolitisierung wird im Kap. 6.2 analysiert. Die kulturelle Parteipolitisierung kann in Verbindung gebracht werden mit dem Aspekt, welche Qualifikationsanforderungen ein Beigeordneter aufweisen soll (siehe hierzu Kap. 7.2). Zusätzlich wird ausführlich der Aspekt der Parteipolitisierung im Kap. 8 aufgegriffen, in dem die unterschiedlichen Rollen des Beigeordneten vorgestellt werden (konkret bei der Rolle Beigeordneter als Parteipolitiker, Kap. 8.2.7 und 8.3.7).

¹⁹ Geringfügige Unterschiede bei der Reihenfolge (jedoch nur minimale Unterschiede bei den Prozentzahlen) der Politikfelder zeigen sich, wenn Bürgermeister von Wählergemeinschaften und parteilose Bürgermeister betrachtet werden. Die Top-Fünf-Politikfelder bleiben bestehen, wobei sich bei den Bürgermeistern von Wählergemeinschaften nur eine Vierergruppe abzeichnet. Da Bürgermeister von Wählergemeinschaften und parteilose Bürgermeister tendenziell eher in kleineren Städten regieren, müsste geprüft werden, ob hier wirklich die Parteizugehörigkeit oder die Gemeindegröße die entscheidende Variable ist, die die Wichtigkeit von Politikfeldern bestimmt.

3 Kommunalverfassungsrechtliche Aussagen

Sowohl die Kommune als politische als auch als Arbeitsorganisation ist in einen umfassenden rechtlichen Rahmen eingebunden: in das Kommunalrecht, das in das Kommunalverfassungsrecht und das sonstige Kommunalrecht gegliedert wird. Die grundlegenden Aussagen für den Akteur Beigeordneten finden sich im jeweils für das Bundesland geltenden Kommunalverfassungsrecht, das in diesem Kapitel zu analysieren ist.

Aufgrund des flächendeckenden Ansatzes dieser Arbeit ist es notwendig, das jeweilige Recht der dreizehn Flächenstaaten heranzuziehen (siehe die entsprechende Auflistung im Rechtsquellenverzeichnis). Vergleiche von einschlägigen Regelungen werden gut interpretierbar, wenn mit die Übersicht erleichternden Tabellen gearbeitet wird; diese Vorgehensweise wird im Folgenden konsequent beschränkt. Dabei geht es darum, sowohl formale als auch materiell-inhaltliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu finden. Gleichzeitig muss für viele Begriffe eine einheitliche Verwendung bestimmt werden, denn selbst dort, wo es zu großen *inhaltlichen* Übereinstimmungen kommt, können die vom Gesetzgeber gewählten Begriffe unterschiedlich ausfallen.

3.1 Aussagen zu Städten und ihren Organen

Bevor auf diejenigen Bestimmungen eingegangen wird, die sich speziell mit dem Beigeordneten beschäftigen, müssen einige grundlegende kommunalrechtliche Aussagen getroffen werden, ohne die die beigeordnetenbezogenen Aussagen nicht oder nur unzulänglich zu verstehen sind. Im Weiteren werden die Begriffe **Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen** synonym verwendet.

3.1.1 Gemeindedifferenzierungen

Sämtliche Gemeindeordnungen kennen die Unterscheidung von Gemeinden und Städten generell¹ sowie speziell die Aufteilung in Gemeinde/Städte, die einem Landkreis angehören (= kreisangehörig) und Städten, die kreisfrei sind. Bis auf Baden-Württemberg und Bayern ist die Bezeichnung hierfür kreisfreie Stadt²; Baden-Württemberg spricht von Stadtkreis (§ 3 Abs. 1 GemO) und Bayern von kreisfreier Gemeinde (Art. 5 GO); es handelt sich jedoch ausnahmslos um Städte. Unabhängig von den länderspezifischen Begriffsregelungen wird im Rahmen dieser Arbeit einheitlich der Begriff **kreisfreie Stadt** verwendet. Kreisfreie Städte gehören keinem Landkreis an; ihr Aufgabenbestand ähnelt demjenigen eines Landkreises.

¹ Stadt ist eine Bezeichnung, die Gemeinden führen dürfen, die vor Inkrafttreten der jeweiligen Gemeindeordnung bereits die Bezeichnung führten. Zudem sehen die Gemeindeordnungen vor, dass die jeweiligen Landesregierungen oder die Innenministerien (in Bayern, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt) die Bezeichnung verleihen können. Im Regelfall werden als Kriterien für die Stadt 'würdigkeit' genannt: Einwohnerzahl, Siedlungsform, soziale und/oder kulturelle und/oder wirtschaftliche Verhältnisse.

Die Unterscheidung Stadt – Gemeinde spielt für die rechtliche Betrachtung keine Rolle, jedoch bei den Begriffen, z. B. anstelle von Gemeinderat wird dann von Stadtrat gesprochen. Die Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein unterscheidet allerdings bei der Verwaltung zwischen Gemeinden und Städten (§§ 48 ff. und 59 ff. GO von S-H), so dass hier eine rechtliche Folgewirkung eintritt.

Bayern weist zusätzlich die Bezeichnung Markt auf (Art. 3 GO von Bay).

Die Landeshauptstädte führen im Regelfall die Bezeichnung Landeshauptstadt.

² § 1 Abs. 1 BbgKVerf, Begriff wird in der HGO nicht normiert, § 7 Abs. 1 KV M-V, § 14 Abs. 1 NKomVG, (§ 3 Abs. 5 GO NRW), § 7 GemO von R-P, § 4 Abs. 4 KSVG, § 3 Abs. 1 SächsGO, § 10 Abs. 1 GO LSA, (§ 61 Abs. 2 GO von S-H), § 6 Abs. 1 ThürKO. Auf die Großschreibung von kreisfrei in Sachsen und Sachsen-Anhalt wird hingewiesen, doch diese Besonderheit wird im Weiteren nicht aufrechterhalten.

Bei den in die Befragung einbezogenen Gemeinden handelt es sich ausnahmslos um Städte, jedoch nicht unbedingt um kreisfreie Städte.³ Die weiteren Aussagen beziehen sich daher, auch wenn von Gemeinden die Rede ist, im Regelfall auf **Städte**.

Tabelle 3-1: Kreisfreie Städte in den Flächenstaaten

	Anzahl	Städtenamen
B-W	9	Baden-Baden, Freiburg, Heidelberg, Heilbronn, Karlsruhe, Mannheim, Pforzheim, Stuttgart, Ulm
Bay	25	Amberg, Ansbach, Aschaffenburg, Augsburg, Bamberg, Bayreuth, Coburg, Erlangen, Fürth, Hof, Ingolstadt, Kaufbeuren, Kempten, Landburg, München, Memmingen, Nürnberg, Passau, Regensburg, Rosenheim, Schwabach, Schweinfurt, Straubing, Weiden, Würzburg
Bbg	4	Brandenburg, Cottbus, Frankfurt, Potsdam
Hes	5	Darmstadt, Frankfurt, Kassel, Offenbach, Wiesbaden,
M-V	2	Rostock, Schwerin ⁴
Nds	8	Braunschweig, Delmenhorst, Emden, (Göttingen, Hannover) ⁵ , Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven, Wolfsburg
N-W	22	(Aachen ⁶), Bielefeld, Bochum, Bonn, Bottrop, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Köln, Krefeld, Leverkusen, Mönchengladbach, Mühlheim, Münster, Oberhausen, Remscheid, Solingen, Wuppertal
R-P	12	Frankenthal, Kaiserslautern, Koblenz, Landau, Ludwigshafen, Mainz, Neustadt a.d.W., Pirmasens, Speyer, Trier, Worms, Zweibrücken
Slb	---	(Saarbrücken) ⁷
Sach	3	Chemnitz, Dresden, Leipzig ⁸
S-A	3	Dessau-Roßlau, Halle, Magdeburg
S-H	4	Flensburg, Kiel, Lübeck, Neumünster
Thür	6	Eisenach, Erfurt, Gera, Jena, Suhl, Weimar

Stand: 31.12.2012

Nicht alle der hier genannten Städte wurden in die Befragung einbezogen, weil als Mindestgröße 50.000 EW ausgewählt wurde (siehe Kap. 1.3).

Bei den kreisangehörigen Städten kennen die meisten Gemeindeordnungen weitere Differenzierungen, die in der jeweiligen Gemeindeordnung mit der Einwohnerzahl gekoppelt sind (bis auf die Ausnahme von Thüringen). Diese Städte nehmen einige Aufgaben des Landkreises/Landratsamtes für ihre Einwohner wahr, manchmal haben sie auch eine andere Rechtsaufsichtsbehörde als die 'normalen' kreisangehörigen Gemeinden. Weil diese Gemeinden mehr Aufgaben wahrnehmen dürfen als die anderen kreisangehörigen Gemeinden, sollen sie als privilegierte Gemeinden bezeichnet werden. Somit existieren kreisangehörige Gemeinden mit *normaler* Aufgaben- und Verwaltungskompetenz und mit *erweiterter* Aufgaben- und Verwaltungskompetenz (= privilegierte Gemeinden bzw. **privilegierte Städte**).

³ Teilweise sind zwischenzeitlich Änderungen im Status eingetreten: Die in die Befragung einbezogenen sächsischen Städte Zwickau und Plauen waren zum Zeitpunkt der Beigeordnetenbefragung kreisfrei, sind nun aber aufgrund der Reform von Mitte 2008 kreisangehörig.

⁴ Zum Zeitpunkt der Befragung hatte Mecklenburg-Vorpommern sechs kreisfreie Städte; zu den zwei genannten noch Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund, Wismar.

⁵ Göttingen gehört dem gleichnamigen Landkreis an, doch für diese Stadt sind die für kreisfreie Städte geltenden Vorschriften anzuwenden, soweit nichts anderes bestimmt ist (§ 16 NKomVG). Die Landeshauptstadt Hannover ist eine regionsangehörige Stadt, die die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt hat (§ 15 Abs. 1 f. NKomVG).

⁶ Aachen ist seit 21.10.2009 regionsangehörige Stadt (§ 1 Städteregion Aachen Gesetz). Sie hat nach Maßgabe dieses Gesetzes die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt (§ 4 Abs. 1).

⁷ Der Stadtverband Saarbrücken wurde zum 1. Januar 2008 in den Regionalverband Saarbrücken überführt (Art. 1 Verwaltungsstrukturreformgesetz – VSRG und die entsprechenden Folgeänderungen im Kommunal selbstverwaltungsgesetz).

⁸ Zum Zeitpunkt der Befragung hatte Sachsen sieben kreisfreie Städte; zu den drei genannten noch Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau.

Tabelle 3-2: Privilegierte Städte nach den Kommunalverfassungsrecht

	Bezeichnung	Mindesteinwohnerzahl	Rechtsquelle ⁹
B-W	Große Kreisstadt	20.000	§ 3 Abs. 2
Bay	Große Kreisstadt	30.000	Art. 5a Abs. 4
Bbg	Große kreisangehörige Stadt	35.000	§ 2 Abs. 3
Hes	Ohne spezielle Bezeichnung ¹⁰	50.000	§ 4a
M-V	Große kreisangehörige Städte	Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund, Wismar	§ 7 Abs. 2
Nds ¹¹	<ul style="list-style-type: none"> • Selbständige Gemeinde • Große selbständige Stadt 	<ul style="list-style-type: none"> • 30.000 (ausnahmsweise 20.000) • Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen (Ems), Lüneburg 	§ 14 Abs. 3, § 14 Abs. 5
N-W	<ul style="list-style-type: none"> • Mittlere kreisangehörige Stadt • Große kreisangehörige Stadt 	<ul style="list-style-type: none"> • 20.000 bzw. 25.000 • 50.000 bzw. 60.000 	§ 4 Abs.2 § 4 Abs. 3
R-P	Große kreisangehörige Stadt	25.000	§ 6 Abs. 1
Sld	Mittelstadt	30.000 ¹²	§ 4 Abs. 3
Sach	Große Kreisstadt	17.500 ¹³	§ 3 Abs. 2
S-A	--- ¹⁴		
S-H	--- ¹⁵		
Thür	Große kreisangehörige Stadt	k. A. ¹⁶	§ 6 Abs. 4

Der Begriff der „Großen Kreisstadt“ ist zwar einfacher gewählt als z. B. „Große kreisangehörige Stadt“, aber verwirrend, weil die kreisangehörige Stadt, in der sich der Sitz des Landratsamtes befindet, zumeist als Kreisstadt bezeichnet wird. Eine Große Kreisstadt kann zugleich auch Kreisstadt sein bzw. umgekehrt, muss es aber nicht.

Mehrheitlich wird bei den kreisangehörigen Gemeinden *eine* Unterscheidung vorgenommen (*Zweistufigkeit* der kreisangehörigen Gemeinden); nur in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen findet sich eine feinere Differenzierung (*Dreistufigkeit* der kreisangehörigen Gemeinden). Bei den in die Befragung einbezogenen Städten handelt es sich, wenn sie nicht kreisfrei sind, im Regelfall um privilegierte Städte.

⁹ Baden-Württemberg: Gemeindeordnung, Bayern: Gemeindeordnung, Brandenburg: Kommunalverfassung, Hessen: Gemeindeordnung, Mecklenburg-Vorpommern: Kommunalverfassung, Niedersachsen: Kommunalverfassungsgesetz, Nordrhein-Westfalen: Gemeindeordnung, Rheinland-Pfalz: Gemeindeordnung, Saarland: Kommunalselbstverwaltungsgesetz, Sachsen: Gemeindeordnung, Sachsen-Anhalt: Gemeindeordnung, Schleswig-Holstein: Gemeindeordnung, Thüringen: Kommunalordnung.

¹⁰ Es handelt sich um Städte mit Sonderstatus bzw. Sonderstatusstädte, siehe Burgi 2010: S. 37.

¹¹ Unterschied bei der Rechtsaufsicht (§ 171 Abs. 1 f.), zu den unterschiedlichen Aufgaben siehe die Übersicht bei Ipsen 2011: S. 116 f.

¹² Eine Stadt, die Sitz der Landkreisverwaltung ist, kann, auch wenn sie diese Einwohnerzahl erreicht, nicht zugleich Mittelstadt sein.

¹³ Allerdings findet sich in Sachsen auch eine Vielzahl von Großen Kreisstädten mit deutlich weniger als 20.000 EW, zwei haben sogar weniger als 10.000 EW. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass im Rahmen der Kreisgebietsreform Städte, die den Kreissitz verloren, bis zum 31.12.1996 einen Antrag bei der Staatsregierung stellen konnten, sich zur Großen Kreisstadt erklären zu lassen, auch wenn ihre Einwohnerzahl den Grenzwert der Gemeindeordnung nicht erreichte (§ 15 Abs. 4 SächsKrGebRefG). Es handelt sich somit um *ehemalige* Kreisstädte.

¹⁴ Die überörtliche Prüfung der Kreisfreien Städte und Gemeinden mit mehr als 25.000 EW erfolgt nicht durch das Landratsamt, sondern durch den Landesrechnungshof (§ 126 Abs. 1). Daraus kann jedoch keine Privilegierung in dem in diesem Kapitel gemeinten Sinne abgeleitet werden!

¹⁵ Schleswig-Holstein unterscheidet bei der Bestimmung der Kommunalaufsichtsbehörde nach der Einwohnerzahl. Für Städte über 20.000 EW ist eine andere Behörde zuständig als für einwohnergeringere Gemeinden (§ 121 Abs. 2). Auch hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine Privilegierung.

¹⁶ Es wird keine Mindesteinwohnerzahl genannt. Dafür bedarf die Erklärung zur Großen kreisangehörigen Stadt der Zustimmung des Landtages.

Bei den *kreisangehörigen (nicht-privilegierten)* Gemeinden kann es zu einer weiteren Differenzierung kommen: Gemeinden mit *voller* (normaler) Aufgaben- und Verwaltungskompetenz und mit *eingeschränkter* Aufgaben- und Verwaltungskompetenz: Hier wird thematisiert, dass kreisangehörige Gemeinden – auch wenn sie rechtlich selbstständig sind – Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (freiwillig oder zwangsweise, im Sinne von staatlich ´verordnet´) praktizieren. Gemeint sind dabei nicht die Formen der *speziellen* – aufgabenspezifischen – interkommunalen Zusammenarbeit in Form der kommunalen Arbeitsgemeinschaft, des Zweckverbandes oder der Zweckvereinbarung bzw. sonstiger öffentlich-rechtlicher Vereinbarung (siehe Gern 2003: S. 594 ff., Burgi 2010: S. 280 ff.). Vielmehr geht es um die *allgemeinen bzw. generellen* Formen in den länderspezifischen Ausprägungen von Ämtern, Verwaltungsverbänden bzw. -gemeinschaften usw. (siehe Gern 2003: S. 603 ff.). Während die Formen der *speziellen* interkommunalen Zusammenarbeit keine Auswirkungen auf die gemeindlichen Organe/Akteure mit sich bringen, ist das bei den *allgemeinen* Formen die Regel: Die Festlegung der Haupt- bzw. Ehrenamtlichkeit von Bürgermeistern kann bspw. davon abhängig gemacht werden, ob die Gemeinde die volle oder eingeschränkte Aufgaben- und Verwaltungskompetenz besitzt. Bei den Städten, die in die Beigeordnetenbefragung einbezogen waren, handelt es sich stets um Gemeinden mit voller Aufgaben- und Verwaltungskompetenz. Besonderheiten wie bspw. die Samtgemeinde in Niedersachsen oder die Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz bleiben in den weiteren Ausführungen daher unberücksichtigt.

Auch wenn den Gemeinden je nach Status durchaus unterschiedliche Kompetenzen zustehen, so nehmen in Deutschland sowohl die kreisangehörigen Gemeinden als auch die kreisfreien Städte als kommunale Gebietskörperschaften ähnliche Aufgaben wahr bzw. sie sind für ähnliche Produktbereiche/-gruppen und Produkte verantwortlich. Unterschiede treten bei der *rechtlichen* Typisierung der Aufgaben nach den einzelnen Gemeindeordnungen sowie bei der *konkreten* Aufgabenzuweisung auf. Grundsätzlich kennt das Kommunalrecht eine Zweiteilung in eine monistische und eine dualistische Aufgabenstruktur (vgl. Gern 2003: S. 160 ff., Burgi 2010: S. 82 ff.). Für den weiteren Fortgang dieser Arbeit bedarf es jedoch hierzu keiner weiteren Analyse.

3.1.2 Organe der Städte

Eine Gemeinde besitzt im Regelfall *zwei* Organe: die Volksvertretung (bzw. **Vertretungskörperschaft**) sowie den **Hauptverwaltungsbeamten**, der einheitlich die Bezeichnung Bürgermeister oder Oberbürgermeister trägt. In Hessen liegt die Besonderheit vor, dass der kollegial gestaltete Gemeindevorstand, der in Städten die Bezeichnung **Magistrat** führt, als Organ genannt wird, nicht hingegen der Bürgermeister (§ 9 Abs. 2 HGO).

Tabelle 3-3: Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsbeamter¹⁷

	Vertretungskörperschaft	Hauptverwaltungsbeamter
B-W	Gemeinderat (§ 23)	Bürgermeister (§ 23) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten und Großen Kreisstädten (§ 42 Abs. 4)
Bay	Gemeinderat (Art. 29)	Erster Bürgermeister (Art. 29) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten und Großen Kreisstädten (Art. 34 Abs. 1)
Bbg	Gemeindevertretung (§ 27 Abs. 1) (in Städten: Stadtverordnetenversammlung)	Bürgermeister (§ 51 Abs. 1, § 53 Abs. 1) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten (§ 53 Abs. 4)

¹⁷ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

Hes	Gemeindevertretung (§ 9 Abs. 1) (in Städten: Stadtverordnetenversammlung)	Bürgermeister (§ 39) Oberbürgermeister in Gemeinden mit mehr als 50.000 EW (§ 45 Abs. 1)
M-V	Gemeindevertretung (§ 21) (in Städten: Stadtvertretung , in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten: Bürgerschaft ¹⁸)	Bürgermeister (§ 21) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten ¹⁹ (§ 38 Abs. 1)
Nds	Rat (mit Ratsfrauen und Ratsherren) (§ 7 Abs. 2, § 45 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 7 Abs. 2) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten und großen selbstständigen Städten (§ 7 Abs. 2)
N-W	Rat (§ 40 Abs. 2)	Bürgermeister (§ 40 Abs. 2) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten (s.o.)
R-P	Gemeinderat (§ 28 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 28 Abs. 1) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten (§ 28 Abs. 2)
Sld	Gemeinderat (§ 29 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 29 Abs. 1) Oberbürgermeister in Städten mit mehr als 30.000 EW (§ 29 Abs. 3)
Sach	Gemeinderat (§ 27 Abs.1)	Bürgermeister (§ 48) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten und in Großen Kreisstädten (§ 51 Abs. 4)
S-A	Gemeinderat (§ 35)	Bürgermeister (§ 35) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten und Gemeinden mit mehr als 25.000 EW (§ 57 Abs. 3)
S-H ²⁰	Gemeindevertretung (§ 27 Abs. 1) (in Städten: Stadtvertretung ²¹)	Bürgermeister (§ 61 Abs. 1) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten (wenn dies die Hauptsatzung so vorsieht) (§ 61 Abs. 2)
Thür	Gemeinderat (§ 22 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 22 Abs. 1) Oberbürgermeister in kreisfreien Städten und Großen kreisangehörigen Städten (§ 28 Abs. 1)

Mehrheitlich ist vom Gemeinderat die Rede, der sich in Städten Stadtrat nennt (in Bayern findet sich zusätzlich der Marktgemeinderat (Art. 30 Abs. 1 GO)). Einheitlich wird für alle Länder im Weiteren der Begriff **Stadtrat** verwendet. Der einzelne durch das Volk gewählte Mandatsträger wird als **Stadtratsmitglied** bezeichnet.

Die Bezeichnung Oberbürgermeister ist in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen doppelt belegt: für den Hauptverwaltungsbeamten sowohl in den kreisfreien Städten als auch in (bestimmten) privilegierten Städten. In den weiteren Ausführungen wird der Begriff **Bürgermeister** (also auch für Oberbürgermeister) verwendet; für Bayern gilt er für den Ersten Bürgermeister.

Der Stadtrat wird durch das Volk gewählt, ebenso die (hauptamtlichen) Bürgermeister. Unterschiedlich sind bei den Stadträten und den Bürgermeistern die Wahl- bzw. Amtsperioden:

¹⁸ Festlegung erfolgt durch Hauptsatzung, soweit dies mit ihrer Geschichte übereinstimmt (§ 22 Abs. 1).

¹⁹ Die Hauptsatzung kann auch die Bezeichnung Bürgermeister vorsehen.

²⁰ In der Gemeindeordnung wird bei der Leitung der Gemeindeverwaltung zwischen der Bürgermeisterverfassung (§§ 48 ff.) und den Städten (§§ 59 ff.) unterschieden. Weil in der Beigeordnetenbefragung ausnahmslos nur Städte einbezogen wurden, werden als Grundlage die Paragraphen, die für Städte gelten, herangezogen; die Regelungen zur Bürgermeisterverfassung bleiben im Regelfall unberücksichtigt.

²¹ Die Hauptsatzung kann eine andere Bezeichnung vorsehen.

Tabelle 3-4: Wahl-/Amtsperioden des Stadtrats und des Bürgermeisters²²

	Stadtrat	Bürgermeister (BM)
B-W	5 Jahre (§ 30 Abs. 1)	8 Jahre (§ 42 Abs. 3)
Bay	6 Jahre (Art. 23 Abs. 1)	6 Jahre (Art. 41 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 1)
Bbg	5 Jahre (§ 27 Abs. 2)	Ehrenamtl. BM: 5 Jahre (§ 51 Abs. 1) Hauptamtl. BM: 8 Jahre (§ 53 Abs. 2)
Hes	5 Jahre (§ 36)	6 Jahre (§ 39 Abs. 3)
M-V	5 Jahre (§ 23 Abs. 1)	Ehrenamtl. BM: 5 Jahre (§ 37 Abs. 3) Hauptamtl. BM: 7- 9 Jahre, wird durch Hauptsatzung bestimmt (§ 37 Abs. 2)
Nds	5 Jahre (§ 47 Abs. 2)	8 Jahre (§ 80 Abs. 1)
N-W	5 Jahre (§ 42 Abs. 1)	6 Jahre (§ 65 Abs. 1)
R-P	5 Jahre (§ 29 Abs. 1)	Ehrenamtl. BM: 5 Jahre (§ 52 Abs. 2) Hauptamtl. BM: 8 Jahre (§ 52 Abs. 1)
Sld	5 Jahre (§ 31 Abs. 1)	10 Jahre (§ 31 Abs. 2)
Sach	5 Jahre (§ 33 Abs. 1)	7 Jahre (§ 51 Abs. 3)
S-A	5 Jahre (§ 37 Abs. 1)	7 Jahre (§ 58 Abs. 1)
S-H	5 Jahre (§ 1 Abs. 1)	Ehrenamtl. BM: 5 Jahre (§ 48 Abs. 1, § 60 Abs. 1) Hauptamtl. BM: 6 – 8 Jahre, wird durch Hauptsatzung bestimmt, § 57 Abs. 4, § 61 Abs.1)
Thür	5 Jahre (§ 23 Abs. 2)	6 Jahre (§ 28 Abs. 3)

Bis auf Bayern werden die Stadträte für fünf Jahre gewählt. Die Amtsperiode der hauptamtlichen Bürgermeister reicht von fünf bis zehn Jahren. In zwei Bundesländern wird die konkrete Amtsdauer durch die Städte selbst bestimmt (Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, beide für die *hauptamtlichen* Bürgermeister). In vier Ländern wird eine Differenzierung zwischen ehrenamtlichen und hauptamtlichen Bürgermeistern vorgenommen (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein), wobei in allen Fällen die Amtsperiode bei den ehrenamtlichen Bürgermeistern kürzer ausgestaltet ist als bei den hauptamtlichen; ihre Amtsperiode ist an die Wahlperiode der Gemeinderäte gekoppelt. Von den gesetzlich vorgegebenen Wahlperioden kann es in Ausnahmefällen zu Abweichungen kommen.

Alle Bürgermeister in den in dieser Untersuchung interessierenden Städten nehmen ihr Amt **hauptamtlich** wahr, so dass bei den folgenden Ausführungen die ehrenamtlichen Bürgermeister nicht weiter einzubeziehen sind.

3.1.2.1 Stadtrat

Der Stadtrat ist als Repräsentativorgan der Bürgerschaft das **Hauptorgan** der Gemeinde. Er ist die gewählte Vertretung der Bürgerinnen und Bürger, somit das kommunale Parlament. Damit wird Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG umgesetzt.

Der Stadtrat besteht entweder nur aus den volksgewählten Stadtratsmitgliedern oder aus den Stadtratsmitgliedern und dem Bürgermeister – sei es generell oder im speziellen als Vorsitzender. Jeder Stadtrat braucht einen Vorsitzenden. Dieser kann gesetzlich bestimmt sein oder er wird durch die Stadtratsmitglieder gewählt.

²² Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9. Abweichend für Bayern GLKrWG und für Schleswig-Holstein GKWG.

Tabelle 3-5: Zusammensetzung des Stadtrates und Vorsitz im Stadtrat²³

	Zusammensetzung	Vorsitz	Besondere Bezeichnung für den Vorsitzenden
B-W	Stadträte und Bürgermeister (§ 25 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 42 Abs. 1)	---
Bay	Stadtratsmitglieder und erster Bürgermeister (Art. 31 Abs. 1)	Erster Bürgermeister (Art. 36)	---
Bbg	Stadtverordnete und Bürgermeister (§ 27 Abs. 1)	Gewähltes Mitglied der Stadtverordnetenversammlung (§ 33 Abs. 2)	---
Hes	Stadtverordnete (§ 49)	Gewählter Stadtverordneter (§ 57 Abs. 1)	Stadtverordnetenvorsteher in Städten (§ 49)
M-V	Mitglieder der Stadtvertretung (§ 23 Abs. 1)	Gewähltes Mitglied der Stadtvertretung (§ 28 Abs. 2)	Stadtvertretervorsteher in Städten (§ 28 Abs. 4) ²⁴
Nds	Ratsfrauen/-herren und Bürgermeister (§ 45 Abs. 1)	Gewählte/r Ratsfrau/-herr (§ 61 Abs. 1)	---
N-W	Stadtratsmitglieder und Bürgermeister (§ 40 Abs. 2)	Bürgermeister (§ 40 Abs. 2)	---
R-P	Stadtratsmitglieder und Vorsitzender (§ 29 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 36 Abs. 1)	---
Sld	Gewählte Mitglieder des Stadtrat (§ 32 Abs.1)	Bürgermeister (§ 42 Abs. 1)	---
Sach	Stadträte und Bürgermeister (§ 29 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 36 Abs. 1)	---
S-A	Stadträte und Bürgermeister (§ 36 Abs. 1)	Gewählter Stadtrat (§ 36 Abs. 2)	---
S-H	Stadtvertreter (§ 31 Abs. 1)	Gewählter Stadtvertreter (§ 33 Abs. 1)	Gemeinden mit hauptamtl. Bürgermeister: Bürgervorsteher ; in kreisfreien Städten (und in Städten über 20.000 EW, wenn Hauptsatzung dies bestimmt): Stadtpräsident (§ 33 Abs. 4)
Thür	Stadtratsmitglieder und Bürgermeister (§ 23 Abs. 1)	Bürgermeister (Hauptsatzung kann bestimmen, dass gewähltes Stadtratsmitglied die Sitzungsleitung hat (§ 23 Abs. 1)) ²⁵	---

Ist der Bürgermeister zugleich Vorsitzender des Stadtrats, dann liegt eine **monokratische Spitze** vor; andernfalls ist die Stadt durch eine Doppelspitze gekennzeichnet (= **doppelte Spitze**).

Funktionen und Aufgaben des Stadtrats sind so definiert, dass er für alle wichtigen Entscheidungen in der Stadt zuständig ist. Gleichzeitig ist er das Kontrollorgan gegenüber dem Bürgermeister (und der Stadtverwaltung). Seine konkreten Rechte und Pflichten sind in den jeweiligen Gemeindeordnungen sowohl *allgemein* normiert als auch *detailliert* aufgelistet, brauchen an dieser Stelle jedoch im Einzelnen nicht wiedergegeben zu werden.

Die Anzahl der Stadtratsmitglieder ist von der Größe der Stadt abhängig. Dabei legen die Gemeindeordnungen unterschiedliche Einwohnerzahlen als Grenzwerte fest. Sind die Grenzwerte identisch, so variiert innerhalb der gleichen Größenklassen die Größe des Stadtrats von Land zu Land.

²³ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9. Es werden nur die Fälle mit hauptamtlichem Bürgermeister betrachtet.

²⁴ Hauptsatzung kann andere Bezeichnung vorsehen.

²⁵ Durch die Möglichkeit, dass nicht der Bürgermeister, sondern ein Stadtratsmitglied Vorsitzender des Stadtrats sein kann, hat der Gesetzgeber durch „eine Hintertür den ‚kleinen Gemeindevertretervorsteher‘ wieder zugelassen“ (Uckel/Hauth/Hoffmann: § 23 Erl. 3.1).

Sämtliche Gemeindeordnungen kennen Ausschüsse, wobei zwei Ausschussarten zu unterscheiden sind:

- **Beschließende Ausschüsse** (im Sinne von „entscheidenden Ausschüssen oder Ausschüssen mit Entscheidungskompetenz“, Erlenkämper 2010: S. 177) treffen an Stelle des Stadtrats bindende Festlegungen, wobei die Gemeindeordnungen jeweils normieren, welche Aufgaben nicht auf diese Ausschüsse übertragen werden können. Zusätzlich können beschließende Ausschüsse zumeist auch Angelegenheiten (vor-)beraten, die dann der Stadtrat beschließt.
- **Beratende Ausschüsse** (im Sinne von „empfehlenden Ausschüssen oder Ausschüssen mit Empfehlungskompetenz“, Erlenkämper 2010: S. 177) fassen zwar ebenfalls Beschlüsse, die für nachfolgende Entscheidungsträger, im Regelfall den Stadtrat, jedoch nur empfehlenden Charakter aufweisen.

1.) (Fach-)Ausschüsse

(Fach-)Ausschüsse als Teilorgan des Organs Stadtrat beschäftigen sich mit bestimmten inhaltlich abgegrenzten Aufgabenbereichen.

Tabelle 3-6: Beschließende und beratende (Fach-)Ausschüsse, sofern es sich um (freiwillige) Ausschüsse nach dem Kommunalverfassungsrecht handelt²⁶

	Beschließende (Fach-)Ausschüsse	Vorsitz	Beratende (Fach-)Ausschüsse	Vorsitz
B-W	Beschließende Ausschüsse (§ 39 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 40 Abs. 3)	Beratende Ausschüsse (§ 41 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 41 Abs. 2)
Bay	Beschließende Ausschüsse (Gemeindenate) (Art. 32 Abs. 2)	Erster Bürgermeister, ein Stellvertreter oder Mitglied des Stadtrats (Art. 33 Abs. 2)	Vorberatende Ausschüsse (Art. 32 Abs. 1)	Erster Bürgermeister, ein Stellvertreter oder Mitglied des Stadtrats (Art. 33 Abs. 2)
Bbg	---	---	Ausschüsse (§ 43 Abs. 1)	Benanntes Ausschussmitglied (§ 43 Abs. 5)
Hes	Ausschüsse (§ 62 Abs. 1)	Gewähltes Ausschussmitglied (§ 62 Abs. 3)	Ausschüsse (§ 62 Abs. 1)	Gewähltes Ausschussmitglied (§ 62 Abs. 3) ²⁷
M-V	--- ²⁸	---	Beratende Ausschüsse (§ 36 Abs.1)	Gewähltes Ausschussmitglied (§ 36 Abs. 4)
Nds	Ausschüsse (§ 76 Abs. 3)	Benanntes Ausschussmitglied (§ 71 Abs. 8)	Beratende Ausschüsse (§ 71 Abs. 1)	Benanntes Ausschussmitglied (§ 71 Abs. 8)
N-W	Ausschüsse (§ 57 Abs. 1)	Benanntes Ausschussmitglied (§ 58 Abs. 5)	Ausschüsse (§ 57 Abs. 1)	Benanntes Ausschussmitglied (§ 58 Abs. 5)

²⁶ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

Zur Vereinfachung wird für alle Länder in diese zwei Ausschussarten geteilt, auch dann, wenn die Länder diese Trennung so nicht kennen, sondern ihren Ausschüssen beratende und/oder beschließende Aufgaben/Angelegenheiten übertragen (z. B. Hessen). Niedersachsen (§ 71 Abs. 1) und Schleswig-Holstein (§ 45 Abs. 1) normieren vom Prinzip nur beratende Ausschüsse, doch sie eröffnen dem Stadtrat die Möglichkeit, gewisse Zuständigkeiten auf einen Ausschuss zu übertragen, der dann auch beschließend tätig wird (Nds: § 76 Abs. 3, S-H: § 27 Abs. 1).

Auf diejenigen Ausschüsse, die nach anderen Rechtsvorschriften als den Gemeindeordnungen eingerichtet werden müssen, wird der Vollständigkeit halber verwiesen.

²⁷ An Stelle der Wahl der Ausschussmitglieder kann der Stadtrat beschließen, dass sich alle oder einzelne Ausschüsse nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammensetzen. In diesem Fall werden die Ausschussmitglieder dem Vorsitzenden des Stadtrats, nach der Konstituierung eines Ausschusses auch dessen Vorsitzenden, von den Fraktionen schriftlich benannt; der Vorsitzende des Stadtrats gibt dem Stadtrat die Zusammensetzung der Ausschüsse schriftlich bekannt (§ 62 Abs. 2).

²⁸ Als Pflichtausschuss wird der Finanzausschuss genannt, sofern nicht die Hauptsatzung bestimmt, dass die Aufgaben dieses Ausschusses durch den Hauptausschuss wahrgenommen werden (§ 36 Abs. 2). Ebenso wird der Rechnungsprüfungsausschuss normiert. Tab. 3-6 bezieht sich jedoch auf die *freiwilligen* Ausschüsse!

R-P	Ausschüsse (§ 44 Abs. 1)	Bürgermeister oder Beigeordneter (§ 46 Abs. 1)	Ausschüsse (§ 44 Abs. 1)	Bürgermeister oder Beigeordneter (§ 46 Abs. 1)
Sld	Ausschüsse (§ 48 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 48 Abs. 4)	Ausschüsse (§ 48 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 48 Abs. 4)
Sach	Beschließende Ausschüsse (§ 41 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 41 Abs. 5)	Beratende Ausschüsse (§ 43 Abs. 1)	Bürgermeister (oder gewähltes Ausschussmitglied) (§ 43 Abs. 3) ²⁹
S-A	Beschließende Ausschüsse (§ 47 Abs. 1)	Bürgermeister (oder gewähltes Ausschussmitglied) (§ 47 Abs. 2) ³⁰	Beratende Ausschüsse (§ 48 Abs. 1)	Bürgermeister (oder gewähltes Ausschussmitglied) (§ 48 Abs. 4)
S-H	Ausschüsse (§ 27 Abs. 1)	Gewähltes Ausschussmitglied (§ 46 Abs. 5)	Ausschüsse (§ 45 Abs. 1)	Gewähltes Ausschussmitglied (§ 46 Abs. 5) ³¹
Thür	Beschließende Ausschüsse (§ 26 Abs. 1)	Bürgermeister oder anderes gewähltes Ausschussmitglied (§ 27 Abs. 4) ³²	Vorberatende Ausschüsse (§ 26 Abs. 1)	Bürgermeister oder anderes gewähltes Ausschussmitglied (§ 27 Abs. 4)

Die Ausschüsse werden aus der Mitte des Stadtrats gebildet. Die Gemeindeordnungen enthalten *immer* Aussagen, wie ihre Zusammensetzung zustande zu kommen hat; sie *können* Aussagen über die (Mindest-)Größe enthalten. Die Ausschüsse haben als stimmberechtigte Mitglieder Stadtratsmitglieder und je nach Landesregelung auch den Bürgermeister; zusätzlich können weitere Mitglieder ernannt werden, die z. B. als sachkundige Einwohner bezeichnet werden; diese Personen haben kein Stimmrecht.

Neben Ausschüssen, die die Städte freiwillig einrichten können, schreiben Gemeindeordnungen teilweise bestimmte (Fach-)Ausschüsse zwingend vor, z. B. einen Rechnungsprüfungs- oder Finanzausschuss.³³

2.) Allgemeine Ausschüsse

Zusätzlich kennen manche Gemeindeordnungen die verpflichtende oder fakultative Einrichtung eines **allgemeinen Ausschusses**.

Tabelle 3-7: Bezeichnung für den *allgemeinen Ausschuss*³⁴

	Bezeichnung	Aufgabe	Zusammensetzung	Vorsitz
Bbg	Hauptausschuss in hauptamtl. verwalteten Gemeinden, in anderen Gemeinden fakultativ (§§ 49 ff.)	Abstimmung der Ausschussarbeiten aufeinander, Beschlussfassung über Angelegenheiten, die nicht Anderen vorbehalten sind (§ 50 Abs. 1 f.)	Bürgermeister und Stadtratsmitglieder (§ 49 Abs. 2)	Gewähltes Ausschussmitglied, sofern nicht der Stadtrat beschließt, dass der Bürgermeister den Vorsitz führt (§ 49 Abs. 2)
M-V	Hauptausschuss (§ 35)	Koordination der Ausschussarbeit, Entscheidung über die Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung und über ihm übertragene Angelegenheiten, Eilentscheidungen (§ 35 Abs. 2 f.)	Bürgermeister und Stadtratsmitglieder (§ 35 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 35 Abs. 1)

²⁹ Die Hauptsatzung kann Wahl bestimmen.

³⁰ Die Hauptsatzung kann Wahl bestimmen.

³¹ Wahl erfolgt durch den Stadtrat, nicht durch den Ausschuss.

³² Der Bürgermeister ist nach § 27 Abs. 1 Mitglied der Ausschüsse.

³³ Das saarländische Recht fordert bspw. Ausschüsse für Personal- sowie für Natur- und Umweltschutzangelegenheiten (§ 48 Abs. 1 KSVG). Bayern schreibt, wenn der Stadtrat in der Geschäftsordnung eine Ferienzeit bis zu sechs Wochen bestimmt, für die Dauer dieser Zeit einen Ferienausschuss vor, der alle Aufgaben erledigt, für die sonst der Stadtrat oder ein beschließender Ausschuss zuständig ist (Art. 32 Abs. 4 GO).

³⁴ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

Nds	Verwaltungsausschuss (§ 7 Abs. 2, §§ 74 ff.)	Vorbereitung der Ratsbeschlüsse, Beschlussfassung über Angelegenheiten, die nicht Anderen vorbehalten sind (§ 76)	Bürgermeister und Stadtratsmitglieder ³⁵ (§ 74 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 74 Abs. 1)
N-W	Hauptausschuss (§ 59 Abs. 1)	Abstimmung der Ausschussarbeiten aufeinander (§ 59 Abs. 1), Eilentscheidungen (§ 60 Abs. 1), Beschlussfassung über die Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung (§ 61)	Stadtratsmitglieder und Bürgermeister (§ 57 Abs. 3)	Bürgermeister (§ 57 Abs. 3)
(R-P)	(Hauptausschuss (§ 46 Abs. 1))	Keine Bestimmung durch das Gesetz ³⁶	Stadtratsmitglieder (§ 44 Abs.1)	Bürgermeister (§ 46 Abs. 1)
S-H	Hauptausschuss (§§ 45a f.)	Koordination der Ausschussarbeit, Vorbereitung der Beschlüsse des Stadtrats, Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung, Entscheidung über ihm übertragene Angelegenheiten, Dienstvorgesetzter des BM (§ 45b)	Bürgermeister (ohne Stimmrecht) und Stadtratsmitglieder (§ 45a Abs. 1 f.) ³⁷	Gewähltes Ausschussmitglied (§ 45a Abs. 1)
Thür	Hauptausschuss (§ 26 Abs. 1)	U.a.: Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderates (§ 26 Abs. 1)	Bürgermeister und Stadtratsmitglieder (§ 26 Abs. 1)	Bürgermeister (§ 26 Abs. 1)

In Niedersachsen findet sich „als Koordinationsorgan zwischen dem Rat und dem Bürgermeister“ (Burgi 2010: S. 111) der Verwaltungsausschuss³⁸. Vergleichbar dem Verwaltungsausschuss kennt Brandenburg als „eine Art Zwischenorgan“ (Ipsen 2007: S. 590)³⁹ den Hauptausschuss, der aus Stadtratsmitgliedern und dem Bürgermeister besteht. Ähnlich ist die Situation in Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

Auch wenn der Begriff Hauptausschuss in mehreren Landesgesetzen zu finden ist, so ist die Bedeutung dieses Ausschusses nicht gleich.⁴⁰ In Brandenburg und Niedersachsen hat er eine *grundsätzliche* Zuständigkeit, wenn die Angelegenheiten nicht dem Stadtrat oder dem Bürgermeister obliegen. (Bedeutend) eingeschränkter sind die Rechte in Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein: Es handelt sich um einen Pflichtausschuss (nicht unbedingt in jeder Gemeinde, aber stets in hauptamtlich verwalteten), dem als beschließender Ausschuss gesetzlich *abschließend* bestimmte Aufgaben und Befugnisse übertragen sind, was nicht ausschließt, dass der Stadtrat ihm weitere Angelegenheiten übertragen kann.

³⁵ Die von den Ratsfrauen und Ratsherren aus ihrer Mitte – je nach Größe des Stadtrates – bestimmten zwei bis zehn *stimmberechtigten* Ausschussmitglieder werden als Beigeordnete (= Parlamentarier) bezeichnet und damit hat diese Bezeichnung in Niedersachsen eine andere Bedeutung als im Rest der Republik.

³⁶ Die Aufgaben und Befugnisse dieses Ausschusses werden gesetzlich nicht normiert. Nur der Satz „sofern ein Hauptausschuss gebildet ist, führt der Bürgermeister den Vorsitz“ verweist auf die fakultative Möglichkeit eines solchen Ausschusses.

³⁷ Die Hauptsatzung kann in Städten für den Hauptausschuss und für dessen Mitglieder besondere Bezeichnungen vorsehen (§ 59 Abs. 4).

³⁸ Ehlers spricht in diesem Zusammenhang von einer „Scharnierfunktion zwischen Politik und Verwaltung“ (2007: S. 499). Der niedersächsische Verwaltungsausschuss ist ein Beispiel für eine *trialistische* Gemeindeverfassung: Ihm kommt – neben dem Stadtrat und dem Bürgermeister – eine *eigenständige* Organstellung mit originären Zuständigkeiten zu (§ 7 Abs. 1 NKomVG).

³⁹ Die Einstufung, ob es sich um ein *echtes* Organ handelt, ist umstritten (wobei die Einschätzung auch davon abhängig ist, wie weit/eng man den Organbegriff bestimmt, vgl. Grünewald in Muth: § 50KVerf Rd-Nr. 6, Schumacher u. a. § 49 Erl. 2 u. § 50 Erl. 5.1), für die weiteren Ausführungen jedoch nicht von Relevanz – weder für Brandenburg noch für die anderen Länder mit einem ähnlichen Ausschuss. Wenn es sich nicht um ein eigenständiges Organ handelt, dann ist der allgemeine Ausschuss – wie jeder andere Ausschuss auch – ein Teilorgan des Organs Stadtrat. Zu diesen Zwischenorganen siehe auch Schmidt 2011: S. 152 ff.

⁴⁰ Haben die allgemeinen Ausschüsse die Aufgabe, die Arbeit der Ausschüsse zu koordinieren, so kann der allgemeine Ausschuss auch als Meta-Ausschuss charakterisiert werden.

Der Hauptausschuss in Thüringen ist nicht mit den anderen Hauptausschüssen gleichzusetzen. Hauptausschüsse haben neben Koordinationsaufgaben gesetzlich zugewiesene eigenständige (originäre) Entscheidungsrechte; dies trifft auf den thüringischen Hauptausschuss nicht zu, auch wenn er bei der Vorbereitung der Stadtratssitzungen eine gesetzlich normierte Kompetenz besitzt; weitere gesetzliche Zuständigkeitsaussagen fehlen. Der rheinland-pfälzische Hauptausschuss fällt bei vergleichender Betrachtung ebenfalls aus dem Rahmen: Es handelt sich um einen *fakultativen* Ausschuss, dessen Aufgaben und Kompetenzen aufgrund der gesetzlichen Nichtregelung unklar bleiben.

3.) Exkurs: Fraktionen

„Eine Fraktion ist ein freiwilliger Zusammenschluss grundsätzlich gleichgesinnter Mandatsträger in der Regel derselben Partei zur abgestimmten Mitwirkung an der Arbeit sowie zur gemeinsamen Vorbereitung und Durchsetzung politischer Zielsetzungen in einer Volksvertretung für eine Wahlperiode“ (Meyer 2008: S. 39). Sie erbringt für die Volksvertretung als Ganzes und für das einzelne Stadtratsmitglied, aber auch für die Wähler und die Parteien bestimmte Funktionen (siehe ders.: S. 32 ff.). Fraktionen sind in der Kommunalpolitik eine reale Tatsache, nicht jedoch immer auch ein gesetzlich-normierter Regelungsgegenstand.

Tabelle 3-8: Stadtratsfraktionen nach dem Kommunalverfassungsrecht⁴¹

	Nennung	Mindestanzahl	Allgemeine Funktionen/Aufgaben
B-W	Keine Aussagen		
Bay	Keine Aussagen		
Bbg	§ 32	2/3/4 Personen	Mitwirkung bei Willensbildung und Entscheidungsfindung im Stadtrat, Recht zur öffentlichen Darstellung ihrer Auffassung
Hes	§ 36a	2 Personen	Wie oben; Besonderheit der Ein-Personen-Fraktion bei bis zu 23 Stadtratsmitgliedern (§ 36b)
M-V	§ 23 Abs. 5	2/3/4 Personen	K. A.
Nds	§ 57	2 Personen	Mitwirkung bei Willensbildung und Entscheidungsfindung im Stadtrat und seinen Ausschüssen
N-W	§ 56	2/3 Personen	Wie oben, Recht zur öffentlichen Darstellung ihrer Auffassung
R-P	§ 30a	2 Personen	Wie oben
Sld	§ 30 Abs. 5	2 Personen	K. A.
Sach	§ 35a	---	Mitwirkung bei Willensbildung und Entscheidungsfindung des Stadtrats, Recht zur öffentlichen Darstellung ihrer Auffassung
S-A	§ 43	2/3 Personen	K. A.
S-H	§ 32a	2 Personen	K. A.
Thür	§ 25	---	K. A.

Die rechtlichen Festlegungen zu Fraktionen fallen unterschiedlich detailliert aus. Sinn und Zweck der Fraktionen werden – wenn sie normiert sind – mit weitgehend identischem Wortlaut vorgenommen. Aussagen zur finanziellen Ausstattung sind möglich, jedoch nicht zwingend. In Nordrhein-Westfalen besteht ein Rechtsanspruch auf finanzielle Zuwendungen. Unterschiedlich sind auch die Aussagen, wer eine Fraktion bilden darf bzw. wie der Ein- und Austritt zu erfolgen hat: von eher allgemeinen Aussagen bis hin zu detaillierten Festlegungen wie z. B. in Schleswig-Holstein. Einige Gemeindeordnungen geben eine Legaldefinition des Begriffs Fraktion (z. B. Nordrhein-Westfalen), andere enthalten sich dieser. Auch wenn zwei Gemeindeordnungen den Begriff gar nicht normieren, so haben sich in diesen Ländern die Stadtratsmitglieder ebenfalls zu Fraktionen zusammengeschlossen. Ihr dortiges Wirken entspricht den allgemeinen Aussagen, die in der Übersicht niedergeschrieben sind. Auch sie erhalten (in mittleren und größeren) Städten Zuwendungen aus den Haushaltsmitteln der Stadt.

⁴¹ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

Rechte, die mit einem Fraktionsstatus verbunden sind, finden sich nicht in den genannten Paragrafen, in denen die *allgemeinen* Aussagen enthalten sind, sondern in denen, die sich mit (Verfahrens-)Vorschriften im Hinblick auf den Stadtrat und seine Ausschüsse beschäftigen. Die politikwissenschaftlich wichtige Unterscheidung in Mehr- und Minderheitsfraktion(en) spielt bei den gesetzlichen Normierungen keine Rolle.

3.1.2.2 Bürgermeister⁴²

Die Bürgermeister werden vom Volk direkt gewählt.⁴³ Sie können bis auf Baden-Württemberg und Bayern durch das Volk auch abgewählt werden.⁴⁴

Die Bürgermeister sind die Leiter der Stadtverwaltung. Dort, wo eine monokratische Leitung (nicht mit der monokratischen Spitze zu verwechseln, siehe S. 30) vorliegt, sind sie es uneingeschränkt. Steht an der Spitze der Verwaltung ein Kollegialorgan, so ist der Bürgermeister eingebunden in dieses Gremium. Die Bürgermeister vertreten die Stadt rechtsgeschäftlich nach außen. Sie nehmen die Rechte der Stadt wahr und erfüllen ihre Pflichten. Sie können zusätzlich Vorsitzender des Stadtrats und seiner Ausschüsse sein.

Tabelle 3-9: Funktionen und Aufgaben der hauptamtlichen Bürgermeister⁴⁵

	Leiter der Stadtverwaltung	Gesetzlicher Vertreter der Stadt	Stadtrat		(Fach-)Ausschüsse ⁴⁶	
			Vorsitzender	Stimmrecht	Vorsitzender	Stimmrecht
B-W	Ja (§ 42 Abs. 1, § 44 Abs. 1)	Ja (§ 42 Abs. 1)	Ja (§ 42 Abs. 1)	Ja (§ 25 Abs. 1, § 37 Abs. 6 f.)	Ja (§ 40 Abs. 3, § 41 Abs. 2)	Ja (§ 40 Abs. 1 u. 3, § 41 Abs. 2)
Bay	Ja (Art. 37 Abs. 4, § 46 Abs. 1)	Ja (Art. 38 Abs. 1)	Ja (Art. 36)	Ja (Art. 31 Abs. 1)	Ja , aber nicht zwingend (Art. 33 Abs. 2)	Ja (Art. 33)
Bbg	Ja (§ 53 Abs. 1, § 61 Abs. 1)	Ja (§ 53 Abs. 1)	(Nein) (§ 33 Abs. 2)	Ja (§ 27 Abs. 1)	Nein (§ 43 Abs. 5)	Nein (§ 43 Abs. 1, § 53 Abs. 3)
Hes	Ja (§ 70 Abs. 1)	Nein ⁴⁷ (§ 66 Abs. 1, § 71 Abs. 1)	Nein (§ 57 Abs. 1)	Nein (§ 49)	Nein (§ 62 Abs. 3)	Nein (§ 62 Abs. 1 u. 5)
M-V	Ja (§ 38 Abs. 2 u. 7)	Ja (§ 38 Abs. 2)	Nein (§ 28 Abs. 2.)	Nein (§ 23 Abs. 1)	Nein (§ 36 Abs. 4)	Nein (§ 36 Abs. 1 u. 3)
Nds	Ja (§ 85 Abs. 3)	Ja (§ 86 Abs. 1)	Nein (§ 61 Abs. 1)	Ja (§ 45 Abs. 1)	Nein (§ 71 Abs. 8)	Nein (§ 71 Abs. 1, § 87 Abs. 2)
N-W	Ja (§ 62 Abs. 1)	Ja (§ 63 Abs. 1)	Ja (§ 40 Abs. 2)	Ja , teilweise eingeschränkt (§ 40 Abs. 2) ⁴⁸	Nein (§ 58 Abs. 5)	Nein (§ 58 Abs. 1, § 69 Abs. 2)

⁴² Die folgenden Aussagen beziehen sich nur auf *hauptamtliche* Hauptverwaltungsbeamte.

⁴³ § 45 Abs. 1 GemO v. B-W, Art. 17 GO v. Bay, § 53 Abs. 2 BbgKVerf, § 39 Abs. 1a HGO, § 37 Abs. 1 KV M-V, § 80 Abs. 1 NKomVG, § 65 Abs. 1 GO NRW, § 53 Abs. 1 GemO v. R-P, § 56 Abs. 1 KSVG, § 48 Abs. 1 SächsGemO, § 58 Abs. 1 GO LSA, § 57 Abs. 1, § 61 Abs. 1 GO v. S-H, § 28 Abs. 3 ThürKO.

⁴⁴ § 53 Abs. 2 BbgKVerf u. § 81 BbgKWahlG, § 76 Abs. 4 HGO, § 32 Abs. 5 i. V. m. § 20 KV M-V, § 83 NKomVG, § 66 GO NRW, § 55 Abs. 1 GemO v. R-P, § 58 KSVG, § 51 Abs. 7 SächsGemO, § 61 GO LSA, §§ 57d und 61 Abs. 1 GO v. S-H, § 28 Abs. 6 ThürKO.

⁴⁵ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

⁴⁶ Die Betrachtung des allgemeinen Ausschusses bleibt außen vor, ebenso die Besonderheiten eines Rechnungsprüfungsausschusses und derjenigen Ausschüsse, die aufgrund anderer gesetzlicher Grundlagen einzurichten sind.

⁴⁷ Der Magistrat vertritt die Gemeinde.

R-P	Ja (§ 47 Abs. 1)	Ja (§ 47 Abs. 1)	Ja (§ 36 Abs. 1)	Ja , teilweise eingeschränkt (§ 36 Abs. 3)	Ja , sofern nicht Beigeordneter (§ 46 Abs. 1)	Ja , wenn Vorsitzender (§ 46 Abs. 5)
Sld	Ja (§ 59 Abs. 2)	Ja (§ 59 Abs. 1)	Ja (§ 42 Abs. 1)	Nein (§ 42 Abs. 1)	Ja (§ 48 Abs. 4)	Nein (§ 48 Abs. 4)
Sach	Ja (§ 51 Abs. 1, § 53)	Ja (§ 51 Abs. 1)	Ja (§ 29 Abs. 1, § 36 Abs.1)	Ja (§ 29 Abs. 1, § 39 Abs. 5)	Ja (§ 41 Abs. 5, § 43 Abs. 3) ⁴⁹	Ja , wenn Vorsitzender (wie links)
S-A	Ja (§ 57 Abs. 1, § 63 Abs. 1)	Ja (§ 57 Abs. 2)	Nein (§ 36 Abs. 2)	Ja (§ 54 Abs. 1)	Ja , (§ 47 Abs. 2, § 48 Abs. 4) ⁵⁰	Ja , wenn Vorsitzender (§ 54 Abs. 1)
S-H	Ja (§ 65 Abs. 1)	Ja (§ 64 Abs. 1)	Nein (§ 33 Abs. 1)	Nein (§ 31 Abs. 1)	Nein (§ 46 Abs. 5)	Nein (§ 46 Abs. 7)
Thür	Ja (§ 22 Abs. 2, § 29 Abs. 1)	Ja (§ 31 Abs. 1)	Ja (§ 23 Abs. 1) ⁵¹	Ja (§ 23 Abs. 1)	Möglich (§ 27 Abs. 4) ⁵²	Ja (§ 27 Abs. 1)

Bei den ersten zwei Funktionen des (hauptamtlichen) Bürgermeisters kommt es – lässt man den Spezialfall Hessen beiseite – zu keinen Unterschieden zwischen den Ländern. Anders verhält es sich bei seinen Funktionen im Hinblick auf den Stadtrat und seine Ausschüsse.

Die Funktionen des hauptamtlichen Bürgermeisters im Einzelnen betrachtet:

1.) Leiter der Verwaltung

In dieser Funktion stehen dem Bürgermeister innerorganisatorische Rechte (und Pflichten) zu. Gegenüber seinen Mitarbeitern hat er Anordnungs- und Weisungsrechte; es sei denn, die Gemeindeordnung schränkt diese gegenüber bestimmten Personen (z. B. im Rechnungsprüfungsamt) ein. Er bestimmt die Aufbau- und Ablauforganisation der Stadtverwaltung, wobei bei der Aufbauorganisation dem Stadtrat Kompetenzen zustehen können (wird im Kap. 3.2.9.1 in Bezug auf die Festlegung der Geschäftsbereiche der Beigeordneten näher betrachtet, siehe Tab. 3-23). Der Bürgermeister kann Aufgaben und Befugnisse auf Bedienstete übertragen; ihm steht somit das Recht zur Delegation zu, wobei ggf. rechtlich normiert ist, was er nicht delegieren kann.

Der Bürgermeister ist Vorgesetzter und Dienstvorgesetzter gegenüber den Beamten, Angestellten und Arbeitern der Stadt⁵³, inwieweit auch gegenüber den Beigeordneten wird später noch geprüft.

⁴⁸ „Der Negativkatalog betrifft vorwiegend Angelegenheiten, an denen der Bürgermeister beteiligt ist, die Entscheidung sich gegen ihn selbst richtet, das Recht zur Selbstorganisation des Rates betroffen ist oder in den demokratischen Legitimationsstrang nicht eingegriffen werden darf“ (Kleerbaum/Smith 2009: S. 9).

⁴⁹ Bei den beratenden Ausschüssen kann der Vorsitzende auch durch Wahl aus dem Kreis der Ausschussmitglieder bestimmt werden.

⁵⁰ Sowohl bei den beschließenden als auch den beratenden Ausschüssen kann die Hauptsatzung bestimmen, dass der Vorsitz durch ein Ausschussmitglied erfolgt. Nach Einschätzung von Beck/Lübking ist der Bürgermeister in der Regel der Vorsitzende; möglich ist ein „Abweichen von der gesetzlichen Regel nur in Einzelfällen, nicht aber generell“ (§ 47 Erl. 4).

⁵¹ Die Hauptsatzung kann zu Beginn der Amtszeit des Stadtrats bestimmen, dass den Vorsitz ein vom Stadtrat gewähltes Stadratsmitglied, im Fall seiner Verhinderung dessen Stellvertreter, führt; diesem obliegt anstelle des Bürgermeisters die Leitung in den Sitzungen des Stadtrats; weitere Aufgaben können ihm nicht übertragen werden.

⁵² Der Ausschussvorsitzende wird gewählt, was auch der Bürgermeister sein kann.

⁵³ § 44 Abs. 4 GemO v. B-W, Art. 37 Abs. 4, Art. 43 Abs. 3 GO v. Bay, § 61 Abs. 2 BbgKVerf, § 73 Abs. 2 HGO, § 38 Abs. 2 KV M-V, § 107 Abs. 5 NKomVG, § 73 Abs. 2 GO NRW, § 47 Abs. 2 GemO v. R-P, § 59 Abs. 5 KSVG, § 53 Abs. 4 SächsGemO, § 63 Abs. 5 GO LSA, § 65 Abs. 1 GO v. S-H, § 29 Abs. 3 ThürKO.

Der Bürgermeister erledigt in eigener Zuständigkeit die so genannten Geschäfte der laufenden Verwaltung.⁵⁴ In Hessen nimmt der Magistrat die Geschäfte der laufenden Verwaltung wahr (§ 9 Abs. 2 und § 66 Abs. 1 HGO). Inwieweit der Bürgermeister originär für weitere Aufgaben zuständig ist, orientiert sich an den Aufgabenarten: Selbstverwaltungsaufgaben (frei/freiwillige – pflichtige), Pflichtaufgaben nach Weisung (Weisungsaufgaben), übertragene (staatliche) Aufgaben und Auftragsangelegenheiten (vgl. Gern 2003: S. 161 ff.). Der Bürgermeister ist im Großen und Ganzen für Weisungsaufgaben, übertragene Aufgaben und Auftragsangelegenheiten zuständig (in Hessen gilt dies für den Magistrat),⁵⁵ ggf. ist eine Abgrenzung zum allgemeinen Ausschuss zu beachten. Manche Gemeindeordnungen normieren ausdrücklich die Zuständigkeit des Bürgermeisters für Sicherheitsaufgaben (Verteidigung, Zivilschutz und Aufgaben, die der Geheimhaltung unterliegen). Zusätzlich kann der Stadtrat – im Rahmen gewisser Grenzen – von sich aus dem Bürgermeister (bzw. in Hessen dem Magistrat) weitere Aufgaben übertragen.⁵⁶

2.) Gesetzlicher Vertreter der Gemeinde

Juristische Personen bedürfen *natürlicher* Personen, die die Rechtsgeschäfte konkret durchführen. Diese Funktion kommt dem Bürgermeister zu. Er unterzeichnet *allein* Verpflichtungserklärungen⁵⁷, sofern er keine Vollmacht auf andere übertragen hat. Lediglich in Hessen ist damit ein Kollegialorgan betraut, doch auch hier ist der Bürgermeister der konkret Handelnde: Erklärungen der Gemeinde werden im Namen des Magistrats durch den Bürgermeister oder dessen allgemeinen Vertreter, innerhalb der einzelnen Arbeitsgebiete durch die dafür eingesetzten Beigeordneten abgegeben (§ 71 Abs. 1 f. HGO). Bei Rechtsgeschäften, die die Ge-

⁵⁴ § 44 Abs. 2 GemO v. B-W, Art. 37 Abs. 1 GO v. Bay (laufende Angelegenheiten), § 54 Abs. 1 BbgKVerf, wobei der Bürgermeister dem Hauptausschuss Angelegenheiten zur Beschlussfassung vorlegen kann (§ 50 Abs. 2), § 38 Abs. 3 KV M-V, § 85 Abs. 1 NKomVG, wobei der Verwaltungsausschuss sich im Einzelfall die Beschlussfassung vorbehalten kann; ebenso kann der Bürgermeister dem Verwaltungsausschuss eine Angelegenheit zur Beschlussfassung vorlegen (§ 76 Abs. 2), eingeschränkt in Nordrhein-Westfalen: Die Geschäfte des laufenden Verwaltung gelten im Namen des Rates als auf den Bürgermeister übertragen, soweit nicht der Rat sich, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuss für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehält (§ 41 Abs. 3 GO NRW), § 47 Abs. 1 GemO v. R-P, § 59 Abs. 3 KSVG, § 53 Abs. 2 SächsGemO, § 63 Abs. 1 GO LSA, § 65 Abs. 1 GO v. S-H, § 29 Abs. 2 ThürKO (laufende Angelegenheiten).

⁵⁵ Baden-Württemberg (§§ 44 Abs. 3 GemO): Weisungsaufgaben; Bayern (Art. 37 Abs. 1 GO): bestimmte durch ein Bundesgesetz oder aufgrund eines Bundesgesetzes übertragene hoheitliche Angelegenheiten, ansonsten obliegt die Zuständigkeit den Gesetzesvollzug im eigenen und übertragenen Wirkungskreis dem Stadtrat (Art. 59 Abs. 1 GO); Brandenburg (§ 54 Abs. 1 BbgKVerf): Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten; Hessen (§ 66 Abs. 1 HGO): Ausführung der Gesetze und Verordnungen, einige Auftragsangelegenheiten werden direkt dem (Ober-)Bürgermeister zugeordnet (§ 4 Abs. 2); Mecklenburg-Vorpommern (§ 38 Abs. 5 KV M-V): Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Niedersachsen (§ 85 Abs. 1): Maßnahmen zur Erfüllung von Aufgaben, die das Land im Auftrag des Bundes ausführt oder zu deren Ausführung die Bundesregierung Einzelanweisungen erteilen kann, weitere Punkte sind genannt; Nordrhein-Westfalen (§ 62 Abs. 3 GO NRW): alle Aufgaben, die ihm aufgrund gesetzlicher Vorschriften übertragen sind; Rheinland-Pfalz (§ 47 Abs. 1 GemO): übertragene staatliche Aufgaben; Saarland (§ 59 Abs. 4 KSVG): übertragene Auftragsangelegenheiten; Sachsen (§ 53 Abs. 3 SächsGemO): Weisungsaufgaben; Sachsen-Anhalt (§ 63 Abs. 2 u. 4 GO LSA): Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises; Schleswig-Holstein (§ 65 Abs. 5 GO): Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung; Thüringen (§ 29 Abs. 2 ThürKO): Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises.

⁵⁶ § 44 Abs. 2 GO v. B-W, Art. 37 Abs. 2 GO v. Bay, § 50 Abs. 3 u. § 54 Abs. 1 BbgKVerf (der Hauptausschuss kann Aufgaben übertragen), § 66 Abs. 1 HGO, § 22 Abs. 2 KV M-V, § 76 Abs. 5 u. § 85 Abs. 1 NKomVG (der Verwaltungsausschuss kann Aufgaben übertragen), § 41 Abs. 2 u. § 62 Abs. 2 GO NRW, § 47 Abs. 1 GemO v. R-P, § 59 Abs. 3 KSVG, § 53 Abs. 2 SächsGemO, § 63 Abs. 3 GO LSA § 27 Abs. 1 u. 65 Abs. 1 GO v. S-H, § 29 Abs. 4 ThürKO.

⁵⁷ § 54 Abs. 1 GemO v. B-W, Art. 38 Abs. 2 GO v. Bay, § 86 Abs. 2 NKomVG, § 49 Abs. 1 GemO v. R-P, § 62 Abs. 1 KSVG, § 60 Abs. 1 SächsGemO, § 70 Abs. 1 GO LSA, § 64 Abs. 2 GO v. S-H, § 31 Abs. 2 ThürKO.

meinde verpflichtet, bedarf es allerdings des Vier-Augen-Prinzips:⁵⁸ Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll, sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Bürgermeister (oder seinem allgemeinen Vertreter) sowie von einem weiteren Mitglied des Magistrats handschriftlich unterzeichnet sind. Dies gilt unter anderem nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung. Das Vier-Augen-Prinzip findet sich noch in den folgenden Ländern: Brandenburg (§ 57 Abs. 2 BbgKVerf), Mecklenburg-Vorpommern (§ 38 Abs. 6 KV M-V) und Nordrhein-Westfalen (§ 64 Abs. 1 GO NRW).

Eng mit der gesetzlichen Vertretungsfunktion ist die Rolle als Repräsentant der Gemeinde verbunden. Diese Funktion wird nicht in allen Gemeindeordnungen gesondert formuliert und somit normiert. Mit ihr ist gemeint, dass die Gemeinde nicht nur im Rechtsverkehr eine Person braucht, die sie vertritt, sondern auch im gesellschaftlichen Verkehr.⁵⁹

3.) Mitglied/Vorsitzender im Stadtrat, Rechte und Pflichten gegenüber dem Stadtrat

Der Bürgermeister ist *als Organ* in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Mitglied des Stadtrats. In Rheinland-Pfalz besteht der Stadtrat aus den Ratsmitgliedern und dem Vorsitzenden, den Vorsitz führt der Bürgermeister. Als Mitglied ist der Bürgermeister stimmberechtigt, teilweise eingeschränkt in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Stadtrats in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen und – wenn die Hauptsatzung nichts anderes bestimmt – in Thüringen (sieben Länder). Im Saarland hat er kein Stimmrecht. In Brandenburg kann er rein theoretisch zum Vorsitzenden gewählt werden, doch nach der Einschätzung einschlägiger Kommentare kommt dies nur in seltenen Fällen vor, so dass bei den weiteren Ausführungen davon ausgegangen wird, dass der Bürgermeister nicht zugleich der Vorsitzende des Stadtrats ist⁶⁰, daher auch das „(Nein)“ in der Tab. 3-9. In Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt besitzt der Bürgermeister das Stimmrecht, ohne zugleich Vorsitzender des Stadtrats zu sein. Stimmberechtigt ist er somit in neun Ländern.

In Hessen ist der Bürgermeister weder Vorsitzender des Stadtrats noch hat er ein Stimmrecht. Dies gilt auch in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

Ist der Bürgermeister Vorsitzender des Stadtrats, so obliegt ihm die Zuständigkeit für die Einberufung der Sitzungen und die Festlegung der Tagesordnung⁶¹ – ungeachtet der Möglichkeit, dass er unter gewissen Voraussetzungen verpflichtet werden kann, eine Sitzung einzuberufen

⁵⁸ Rechtlich handelt es sich um eine Gesamtvertretung, was keine Formvorschrift, sondern eine Beschränkung der Vertretungsmacht darstellt, siehe Wüstenbecker 2005: S. 176 f.

⁵⁹ In Schleswig-Holstein wird die Stadt durch den Vorsitzenden des Stadtrats und den Bürgermeister repräsentiert, die ihr Auftreten für die Stadt im Einzelfall miteinander abzustimmen haben, wobei die Hauptsatzung das Nähere regeln kann (§ 10 GO).

⁶⁰ Vgl. Muth u. a. 1995: S. 224, Schumacher u. a.: § 33 Erl. 3.4. Obwohl der reine Gesetzlaut vom Prinzip her die Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters zum Vorsitzenden zulässt, findet sich die Rechtsauffassung, dass dies rechtlich nicht statthaft sei (siehe bei Schumacher u. a. a. O.).

⁶¹ § 34 Abs. 1 GemO v. B-W, Art. 46 Abs. 2 GO v. Bay., § 47 Abs. 1 u. § 48 Abs. 1 GO NRW, § 34 Abs. 1 u. 5 GemO v. R-P (Tagesordnung wird aufgestellt im Benehmen mit den Beigeordneten), § 41 Abs. 1 KSVG, § 36 Abs. 3 SächsGemO, § 35 Abs. 1 u. 4 ThürKO (Tagesordnung wird aufgestellt im Benehmen mit den Beigeordneten und dem Hauptausschuss). Wenn in Thüringen aufgrund der Festlegung in der Hauptsatzung nicht der Bürgermeister, sondern ein gewähltes Stadratsmitglied den Vorsitz im Stadtrat führt, so geht nur die Leitung in den Sitzungen auf ihn über, nicht jedoch weitere Aufgaben (§ 23 Abs. 1 ThürKO).

Unberücksichtigt bleiben die in einigen Gemeindeordnungen zu findenden konsultativen Gremien, wie sie die Ältestenräte (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen) darstellen.

bzw. einen Punkt in die Tagesordnung aufzunehmen. Dort, wo der Bürgermeister nicht zugleich Vorsitzender des Stadtrats ist, kommen ihm trotzdem Teilfunktionen eines Vorsitzenden zu bzw. er ist auf andere Weise einbezogen; im Einzelnen:

- Brandenburg: Der Vorsitzende beruft die Sitzungen ein; eine Sitzung ist unverzüglich einzuberufen, wenn der Bürgermeister dies verlangt. Der Vorsitzende setzt auch die Tagesordnung fest, dies erfolgt im Benehmen mit dem Bürgermeister. Auf Verlangen des Bürgermeisters ist ein bestimmter Punkt auf die Tagesordnung zu setzen (§ 34 Abs. 2, § 35 Abs. 1 BBgKVerf).
- Hessen: Der Vorsitzende beruft die Sitzungen ein; Tagesordnung und Zeitpunkt werden im Benehmen mit dem Magistrat festgesetzt. Magistrat und Bürgermeister haben das Recht, eine Sitzung unter Angabe der zur Verhandlung zu stellenden Gegenstände zu „erzwingen“ (§ 56 Abs. 1, § 58 Abs. 5 HGO).
- Mecklenburg-Vorpommern: Der Vorsitzende setzt im Benehmen mit dem Bürgermeister die Tagesordnung fest und beruft die Sitzungen unter Mitteilung der Tagesordnung ein. Der Bürgermeister kann die Einberufung einer Sitzung verlangen, ebenso kann er erreichen, dass eine Angelegenheit durch den Vorsitzenden auf die Tagesordnung gesetzt wird (§ 29 Abs. 1 und 2 KV M-V).
- Niedersachsen: Der Bürgermeister lädt die Stadtratsmitglieder unter Mitteilung der Tagesordnung ein, die dieser im Benehmen mit dem Vorsitzenden des Stadtrats aufstellt, wobei der Vorsitzende verlangen kann, dass die Tagesordnung um einen Beratungsgegenstand ergänzt wird (§ 59 Abs. 1 und 3 NKomVG).
- Sachsen-Anhalt: Die Festlegung der Tagesordnung und die Einberufung der Sitzungen erfolgen im Einvernehmen mit dem Bürgermeister durch den Vorsitzenden des Stadtrats (§ 51 Abs. 4 GO LSA).
- Schleswig-Holstein: Der Vorsitzende setzt nach Beratung mit dem Bürgermeister die Tagesordnung fest. Der Bürgermeister kann die Einberufung einer Sitzung verlangen; ebenso kann er erreichen, dass eine Angelegenheit durch den Vorsitzenden auf die Tagesordnung gesetzt wird (§ 34 Abs. 1 und 4 GO).

Benehmen bedeutet, dass keine Einigung (Einvernehmen) erzielt werden muss; man muss sich gegenseitig informieren, bei Dissens auch eine Einigung anstreben, doch bei Uneinigkeit kann ein Akteur alleine handeln. Bei der Benehmensregelung kann somit der Bürgermeister nicht verhindern, dass ein ihm unliebsamer Punkt auf die Tagesordnung gesetzt wird (von der Besonderheit, dass eventuell ein *rechtswidriger* Punkt in die Tagesordnung aufgenommen ist, abgesehen) und er kann über die Benehmens- und Einvernehmensregelung auch nicht die Aufnahme eines Punktes in die Tagesordnung erzwingen; daher wird ihm im Regelfall ergänzend das gesonderte Recht eingeräumt, Punkte in die Tagesordnung aufnehmen zu lassen.⁶²

Zusätzlich stehen dem Bürgermeister, wenn er nicht Mitglied oder Vorsitzender des Stadtrats ist, das Teilnahmerecht an und das Rederecht in den Sitzungen (sowie ggf. ein Antragsrecht) zu:

- Hessen: Aufgrund der (unechten) Magistratsverfassung nimmt nicht nur der Bürgermeister an den Sitzungen des Stadtrats teil, sondern der gesamte Magistrat. Dieser muss jederzeit zu dem Gegenstand der Verhandlung gehört werden, wobei der Bürgermeister eine von der Auffassung des Magistrats abweichende Meinung vertreten kann (§ 59 HGO).

⁶² Schrameyer weist darauf hin, dass eine diesbezügliche Benehmensregelung eine Ordnungsvorschrift darstellt; „ihre Verletzung berührt nicht die Wirksamkeit der Ratsbeschlüsse“ (2006: S. 130).

- Mecklenburg-Vorpommern: Der Bürgermeister nimmt an den Sitzungen teil und hat jederzeit das Recht, zu einem Punkt der Tagesordnung vor dem Stadtrat Stellung zu nehmen (§ 29 Abs. 7 KV M-V).
- Schleswig-Holstein: Der Bürgermeister nimmt an den Sitzungen des Stadtrats teil, ihm ist auf Wunsch das Wort zu erteilen und er kann zu Tagesordnungspunkten Anträge stellen (§ 36 GO).

Der Bürgermeister ist bis auf drei Ausnahmen auch derjenige Akteur, der die Beschlüsse des Stadtrats vorbereitet⁶³; die Ausnahmen sind: Hessen (Vorbereitung durch den Magistrat, § 66 Abs. 1 HGO; der Bürgermeister bereitet dessen Beschlüsse vor, § 70 Abs. 1),⁶⁴ Niedersachsen (Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss, § 76 Abs. 1 NKomVG; der Bürgermeister bereitet dessen Beschlüsse vor, § 85 Abs. 1) und Thüringen (der Bürgermeister bereitet zwar die Beratungsgegenstände vor, § 35 Abs. 4 ThürKO, gleichzeitig ist der Hauptausschuss mit der Vorbereitung der Sitzungen des Stadtrats betraut, § 26 Abs. 1 ThürKO).

Dem Bürgermeister obliegt auch das Recht bzw. die Pflicht, die Beschlüsse umzusetzen.⁶⁵ Er hat zudem von sich aus den Stadtrat über alle wichtigen die Stadt und ihre Verwaltung betreffenden Angelegenheiten und Planungen zu informieren bzw. er unterliegt der Pflicht, (auf konkrete Fragen/Anforderungen bzw. zu konkreten Tagesordnungspunkten) Auskunft zu erteilen.⁶⁶

Im Hinblick auf das Verhältnis Bürgermeister – Stadtrat sind noch zwei Rechte zu benennen, die unabhängig davon, ob der Bürgermeister Vorsitzender des Stadtrats ist oder nicht, ihm zustehen: das Widerspruchsrecht gegenüber Entscheidungen des Stadtrats und das Eilentscheidungsrecht anstelle des Stadtrats.

Beim Widerspruchsrecht sind zwei Fälle zu unterscheiden (siehe Burgi 2010: S. 166 ff.):

- 1.) *Pflicht* zum Widerspruch, wenn der Bürgermeister der Auffassung ist, dass der Beschluss des Stadtrats oder eines (beschließenden) Ausschusses rechtswidrig ist. Es handelt sich um eine *gemeindeinterne* Rechtsaufsicht.
- 2.) *Recht* zum Widerspruch, wenn der Bürgermeister der Auffassung ist, dass der Rats- oder Ausschussbeschluss für die Stadt nachteilig ist bzw. das Wohl der Stadt gefährdet. Hier steht es im Ermessen des Bürgermeisters, ob er dem Beschluss widerspricht oder es unterlässt.

⁶³ § 43 Abs. 1 GemO v. B-W, Art. 46 Abs 2 GO v. Bay, § 54 Abs. 1 BbgKVerf, § 38 Abs. 3 KV M-V, § 62 Abs. 2 GO NRW, § 47 Abs. 1 GemO v. R-P (im Benehmen mit den Beigeordneten), § 59 Abs. 2 KSVG, § 52 Abs. 1 SächsGemO, § 62 Abs. 1 GO LSA, § 65 Abs. 1 GO v. S-H, wobei dem Hauptausschuss die Aufgabe zukommt, die Beschlüsse des Stadtrats über die Festlegung von Zielen und Grundsätzen vorzubereiten (§ 45b Abs. 1),

⁶⁴ Offen ist, ob dem Bürgermeister eine primäre Vorbereitungscompetenz für die Sitzungen des Magistrats zukommt, aus dem dann für diese besondere Aufgabe/Funktion ein Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten abgeleitet werden kann, siehe Birkenfeld 2011: S. 221.

⁶⁵ § 43 Abs. 1 GemO v. B-W, Art. 36 GO v. Bay, § 54 Abs. 1 BbgKVerf, § 66 Abs. 1 HGO (gilt für den Magistrat), § 38 Abs. 3 KV M-V, § 85 Abs. 1 NKomVG, § 62 Abs. 2 GO NRW, § 47 Abs. 1 GemO v. R-P, § 59 Abs. 2 KSVG, § 52 Abs.1 SächsGO, § 62 Abs. 1 GO LSA, § 65 Abs. 1 GO S-H, § 29 Abs. 1 ThürKO.

⁶⁶ § 24 Abs. 3 f. u. § 43 Abs. 5 GemO v. B-W, keine gesonderte Nennung in Bayern, § 29 u. § 54 Abs. 2 BbgKVerf, § 50 Abs. 2 f. u. § 59 HGO (gilt für den Magistrat), § 29 Abs. 7, § 34 Abs. 1 f. u. § 38 Abs. 5 KV M-V, § 56, § 85 Abs. 4 u. § 87 Abs. 1 NKomVG, § 55 Abs. 1, § 62 Abs. 4 u. § 69 Abs. 1 GO NRW, § 33 Abs. 1 bis 4 GemO v. R-P, § 37 Abs. 1 KSVG, § 28 Abs. 4 f. u. § 52 Abs. 4 SächsGemO, § 42 Abs. 3, § 44 Abs. 5 f. u. § 62 Abs. 2 GO LSA, § 27 Abs. 2, § 30 Abs. 1 u. § 36 Abs. 2 GO v. S-H, § 22 Abs. 3 ThürKO.

Den ersten Fall der **Widerspruchspflicht** bei rechtswidrigen Beschlüssen kennen alle Gemeindeordnungen.⁶⁷ Eine (politische) **Widerspruchsoption** als Widerspruchsrecht im beschriebenen Sinne hat der Bürgermeister in Baden-Württemberg (§ 43 Abs. 2 GemO), Hessen (§ 63 Abs. 1 HGO)⁶⁸, Mecklenburg-Vorpommern (§ 33 Abs. 1 KV M-V), Nordrhein-Westfalen (§ 54 Abs. 1 GO NRW), Sachsen (§ 52 Abs. 2 SächsGemO) und Sachsen-Anhalt (§ 62 Abs. 3 GO LSA). In Niedersachsen steht dieses Recht dem Verwaltungsausschuss zu, in dem der Bürgermeister als Mitglied vertreten ist (§ 79 NKomVG, das Widerspruchsrecht gegenüber Beschlüssen von Ausschüssen ist in § 88 Abs. 4 NKomVG verankert, über die Angelegenheit entscheidet dann der Verwaltungsausschuss).

Es kann Situationen geben, in denen eine Entscheidung sehr schnell getroffen werden muss. Wenn für diese Entscheidung der Stadtrat oder ein Ausschuss zuständig ist, dann braucht es allerdings Zeit, ihn einzuberufen, eventuell ist diese Zeit nicht vorhanden. Die Gemeindeordnungen tragen einer solchen möglichen Konstellation Rechnung, indem sie dem Bürgermeister (allein oder zusammen mit einem anderen Akteur oder nach Konsultation mit einem anderen Akteur) das **Eilentscheidungsrecht** zugestehen.⁶⁹

4.) Mitglied/Vorsitzender in den Ausschüssen, Rechte und Pflichten gegenüber den Ausschüssen

4-A) Beschließende und beratende Fachausschüsse (siehe Tab. 3-6)

Nur in wenigen Ländern ist der Bürgermeister Mitglied bzw. Vorsitzender in ihnen: Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz (sofern nicht kraft Gesetzes ein Beigeordneter den Ausschussvorsitz innehat), Saarland, Sachsen (in den beratenden Ausschüssen kann der Vorsitzende, wenn dies die Hauptsatzung so vorsieht, gewählt werden⁷⁰) und Sachsen-Anhalt (in der Hauptsatzung kann festgelegt werden, dass ein Stadtrat einem Ausschuss vorsitzt⁷¹). In

⁶⁷ § 43 Abs. 2 GO v. B-W, Art. 59 Abs. 2 GO v. Bay, § 55 Abs. 1 BbgKVerf, § 63 Abs. 1 HGO (unterlässt es der Bürgermeister, innerhalb der ihm gesetzlich eingeräumten Pflicht einem Beschluss des Stadtrats oder eines Ausschusses zu widersprechen, so kann der Magistrat Widerspruch einlegen (Abs. 4)), § 33 Abs. 1 KV M-V, § 88 Abs. 1 NKomVG, § 54 Abs. 2 GO NRW, § 42 Abs. 1 GemO v. R-P (die Pflicht des Bürgermeisters, die Ausführung des Beschlusses auszusetzen, wird ausdrücklich auch für den Fall normiert, wenn er der Ansicht ist, dass der Stadtratsbeschluss die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit verletzt), § 60 Abs. 1 f. KSVG, § 52 Abs. 2 SächsGO, § 62 Abs. 3 GO LSA, § 43 Abs. 1 GO v. S-H, § 44 ThürKO.

Das weitere Prozedere, das einzuhalten ist, wenn der Bürgermeister widersprochen hat – egal in welcher der beiden Fallkonstellationen –, wird in den Gemeindeordnungen detailliert geregelt.

⁶⁸ Die beiden Beanstandungsmöglichkeiten hat der Bürgermeister auch im Hinblick auf die Beschlüsse des Magistrats (§ 74 HGO).

⁶⁹ § 43 Abs. 4 GO v. B-W, Art. 37 Abs. 3 GO v. Bay, § 58 BbgKVerf (der Bürgermeister braucht das Einvernehmen des Vorsitzenden des Stadtrats; entsprechende Beschlüsse bedürfen der Genehmigung des Hauptausschusses bzw. des Stadtrats), § 70 Abs. 3 HGO (der Bürgermeister besitzt das Eilentscheidungsrecht im Hinblick auf den Magistrat), § 38 Abs. 4 KV M-V (entsprechende Beschlüsse bedürfen der Genehmigung des Hauptausschusses bzw. des Stadtrats), § 89 NKomVG (das Eilentscheidungsrecht steht zuerst dem Verwaltungsausschuss zu; kann die Entscheidung des Verwaltungsausschusses nicht eingeholt werden, so trifft der Bürgermeister im Einvernehmen mit einem seiner Vertreter die notwendigen Maßnahmen), § 60 GO NRW (das Eilentscheidungsrecht steht zuerst dem Hauptausschuss zu; ist auch seine Einberufung nicht rechtzeitig möglich, dann steht es dem Bürgermeister zusammen mit einem Mitglied des Stadtrats zu; geht es um eine Entscheidung eines Ausschusses, so kann der Bürgermeister mit dem Ausschussvorsitzenden oder einem anderen Ausschussmitglied die Entscheidung treffen), § 48 GemO v. R-P (Bürgermeister entscheidet im Benehmen mit den Beigeordneten), § 61 Abs. 1 KSVG, § 52 Abs. 3 SächsGO, § 62 Abs. 4 GO LSA, § 65 Abs. 4 GO v. S-H, § 30 ThürKO.

⁷⁰ Die Festlegung der Tagesordnung und die Einberufung der Sitzung erfolgen weiterhin durch den Bürgermeister.

⁷¹ Die Festlegung der Tagesordnung und die Einberufung der Sitzung erfolgen dann durch den Ausschussvorsitzenden im Einvernehmen mit dem Bürgermeister (§ 51 Abs. 4 GO LSA).

Bayern ist es möglich, dass der Bürgermeister Vorsitzender ist, das Gesetz nennt in der Aufzählung noch zwei andere Möglichkeiten gleichberechtigt: Stellvertreter oder Stadtratsmitglied. In Thüringen ist der Bürgermeister Mitglied der Ausschüsse (§ 27 Abs. 1 ThürKO), die Ausschüsse wählen aus ihrer Mitte den Vorsitzenden, was auch der Bürgermeister sein kann.⁷² In den genannten Ländern ist der Bürgermeister auch Vorsitzender des Stadtrats, wobei in Thüringen auch ein Stadtratsmitglied Vorsitzender sein kann. In Nordrhein-Westfalen ist zwar der Bürgermeister stets Vorsitzender des Stadtrats, nicht aber der Ausschüsse.

Dort, wo der Bürgermeister Vorsitzender der Ausschüsse ist, hat er im Regelfall auch ein Stimmrecht. Wie beim Stadtrat ist auch hier das Saarland der Ausnahmefall: Er ist generell nicht stimmberechtigt (§ 48 Abs. 4 KSVG). In Thüringen ist er unabhängig von der Wahrnehmung der Vorsitzendenfunktion stimmberechtigt (§ 27 Abs. 1 ThürKO). In denjenigen beratenden Ausschüssen, in denen in Sachsen der Bürgermeister nicht der Vorsitzende ist, hat er das Teilnahmerecht (§ 43 Abs. 3 SächsGemO). Ist der Bürgermeister in Sachsen-Anhalt nicht der Ausschussvorsitzende, so nimmt er mit beratender Stimme an den Sitzungen teil.⁷³

In folgenden Ländern ist der Bürgermeister weder Vorsitzender des Stadtrats noch seiner (Fach-)Ausschüsse: Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

Wo er nicht Vorsitzender ist⁷⁴, ist er bis auf die Ausnahme in Thüringen auch nicht Mitglied der Ausschüsse:

- Brandenburg: Der Bürgermeister hat in Sitzungen des Ausschusses, in denen er nicht Mitglied ist, das aktive Teilnahmerecht, d. h. er hat das Recht, das Wort zu ergreifen, Vorschläge einzubringen, (Fragen und) Anträge zu stellen und sie zu begründen (§ 53 Abs. 3 i. V. m. § 30 Abs. 3 BbgKVerf). Die Ausschüsse werden vom Ausschussvorsitzenden im Benehmen mit dem Bürgermeister einberufen, ebenso erfolgt die Aufstellung der Tagesordnung (§ 44 Abs. 1 und 3 i. V. m. § 35 Abs. 1 BbgKVerf);
- Mecklenburg-Vorpommern: Er ist berechtigt (und auf Antrag der Mehrheit aller Ausschussmitglieder verpflichtet), beratend an den Sitzungen teilzunehmen (§ 36 Abs. 3 KV M-V). Der Ausschussvorsitzende setzt im Benehmen mit dem Bürgermeister die Tagesordnung fest und beruft die Sitzungen unter Mitteilung der Tagesordnung ein. Der Bürgermeister kann die Einberufung einer Sitzung „erzwingen“, ebenso kann er erreichen, dass eine Angelegenheit durch den Vorsitzenden auf die Tagesordnung gesetzt wird (§ 36 Abs. 7 i. V. m. § 29 Abs. 1 f. KV M-V);
- Niedersachsen: Der Bürgermeister nimmt an den Ausschusssitzungen teil, er hat ein Rede-recht, er kann sich vertreten lassen, muss jedoch ggf. persönlich an der Sitzung teilnehmen (§ 87 Abs. 1 f. NKomVG). Die Ausschüsse werden von ihm im Einvernehmen mit dem

⁷² Führt der Bürgermeister in Thüringen nicht den Vorsitz, so erfolgen Einberufung der Sitzung und Festsetzung der Tagesordnung durch den Vorsitzenden im Benehmen mit ihm (§ 43 Abs. 1 ThürKO).

⁷³ Stimmrecht hat er nur, wenn er dem Ausschuss vorsitzt. Ansonsten nimmt er als nicht-stimmberechtigtes Mitglied teil (Beck/Lübking: § 54 Erl. 4). „Zwar fehlt es insoweit an einer eindeutigen Aussage der Gemeindeordnung. Die Regelung über das Stimmrecht des Bürgermeisters ... ist indessen nur verständlich, wenn dieser (‘gesetzliches’) Mitglied der Ausschüsse ist“ (dies.: § 47 Erl. 5). Der Bürgermeister ist in der Regel der Ausschussvorsitzende, ein Abweichen hiervon ist nicht generell, sondern nur in Einzelfällen zulässig (dies.: S. 47 Erl. 4).

⁷⁴ Auf die These, dass es einen (direkten) Zusammenhang zwischen der Regelung, wer den Vorsitz in Ausschüssen innehat, und der Anzahl der Ausschüsse gibt (wenn Bürgermeister der gesetzlich normierte Vorsitzende ist, dann finden sich vergleichsweise wenige Ausschüsse) und die Anzahl wiederum Auswirkungen auf die Haushaltspolitik mit sich bringt (= Auswirkungen von Institutionenarrangements -polity- auf policy), sei an dieser Stelle verwiesen (vgl. Banner 2006: S. 62 ff.).

Ausschussvorsitzenden einberufen, die Tagesordnung wird durch ihn im Benehmen mit dem Vorsitzenden aufgestellt (§ 72 Abs. 3 NKomVG);

- Nordrhein-Westfalen: Der Bürgermeister hat das Recht, mit beratender Stimme an den Sitzungen teilzunehmen (§ 58 Abs. 1 u. § 69 Abs. 2 GO NRW). Der Ausschussvorsitzende setzt die Tagesordnung im Benehmen mit dem Bürgermeister fest, wobei der Hauptverwaltungsbeamte verlangen kann, dass ein Gegenstand aufgenommen werden muss. Die Einberufung erfolgt durch den Bürgermeister (§ 58 Abs. 2 i. V. m. § 47 Abs.1 GO NRW);
- Schleswig-Holstein: Er ist berechtigt, an den Ausschusssitzungen teilzunehmen, er hat ein Rederecht und kann zu Tagesordnungspunkten Anträge stellen (§ 46 Abs. 7 GO). Der Vorsitzende beruft die Sitzungen ein, der Bürgermeister kann eine Sitzung „erzwingen“. Der Ausschussvorsitzende setzt nach Beratung mit dem Bürgermeister die Tagesordnung fest; eine Angelegenheit muss auf die Tagesordnung gesetzt werden, wenn es der Bürgermeister verlangt (§ 46 Abs. 12 i. V. m. 34 Abs. 1 und 4 GO).

Mit dem Teilnahmerecht ist sichergestellt, dass er sowohl seine politische Sicht als auch seine Sicht als leitender Verwaltungsbeamter einbringen kann. Hat er im Stadtrat ein Stimmrecht, nicht aber in *beschließenden* (Fach-)Ausschüssen, so stellt dies eine Verschlechterung seines Status dar, auch wenn in allen Gemeindeordnungen sichergestellt ist, dass die wirklich wichtigen Entscheidungen durch den Stadtrat (und nicht durch einen Ausschuss) zu treffen sind.

In Hessen nimmt der Magistrat an den Sitzungen teil und muss bei Bedarf gehört werden (§ 62 Abs. 5 i. V. m § 59 HGO). Tagesordnung und Zeitpunkt der Sitzungen werden vom Ausschussvorsitzenden im Benehmen mit dem Magistrat und dem Vorsitzenden des Stadtrats festgesetzt (§ 62 Abs. 5 i. V. m. § 58 Abs. 1 u. 5 HGO). Weil in Hessen der Vorsitzende des Stadtrats nicht der Bürgermeister, sondern ein speziell zu wählendes Stadratsmitglied ist, erhält dieser und der Magistrat ein Teilnahmerecht mit beratender Stimme. Der Bürgermeister kann eine von der Auffassung des Magistrats abweichende Meinung vertreten. (§ 62 Abs. 5 i. V. m. § 59 HGO).

4-B) Allgemeiner Ausschuss (siehe Tab. 3-7)

In fünf Ländern existiert ein allgemeiner Ausschuss im oben beschriebenen Verständnis, davon ist in drei Ländern der Bürgermeister der Vorsitzende und stimmberechtigt: Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.⁷⁵ In Brandenburg und Schleswig-Holstein ist der Bürgermeister nicht Vorsitzender kraft Gesetzes,⁷⁶ er hat jedoch die folgenden Rechte:

- Brandenburg: Der Bürgermeister ist stimmberechtigt. Die Einberufung zu einer Sitzung erfolgt durch den Vorsitzenden, dieser setzt auch die Tagesordnung fest, beides erfolgt im Benehmen mit dem Bürgermeister (§ 49 Abs. 2 u. § 50 Abs. 4 i. V. m. § 44 Abs. 1 i. V. m. § 35 Abs. 1 BbgKVerf).
- Schleswig-Holstein: Der Bürgermeister ist Mitglied ohne Stimmrecht. Der Vorsitzende beruft die Sitzungen ein und setzt nach Beratung mit dem Bürgermeister die Tagesordnung fest. Eine Sitzung ist einzuberufen und ein Punkt ist auf die Tagesordnung zu setzen, wenn dies der Bürgermeister verlangt (§ 45a Abs. 2 und 3 i. V. m. § 46 Abs. 12 i. V. m. § 34 Abs. 1 und 4 GO).⁷⁷

⁷⁵ Ergänzend: Im thüringischen Hauptausschuss führt der Bürgermeister ebenfalls den Vorsitz; er ist stimmberechtigt. Wenn in Rheinland-Pfalz ein Hauptausschuss gebildet wurde, dann ist sein Vorsitzender der Bürgermeister.

⁷⁶ In Brandenburg kann der Stadtrat beschließen, dass der Bürgermeister den Vorsitz führt.

⁷⁷ Alles in allem zeigt sich, dass der Bürgermeister in Schleswig-Holstein eine recht schwache formale Position in seinem Verhältnis zum Stadtrat und seinen Ausschüssen einnimmt. Es wird deutlich, dass der Stadtrat das

3.2 Aussagen zu Beigeordneten

3.2.1 Amtsbezeichnungen

Die Regelungen der Gemeindeordnungen sind in der folgenden Übersicht zusammen gefasst, wobei zur Vereinfachung immer nur die maskuline Form gewählt wurde, auch dann, wenn das Landesgesetz sowohl die männliche als auch die weibliche Begriffsform verwendet.

Tabelle 3-10: Amtsbezeichnung der Beigeordneten⁷⁸

	Generelle Bezeichnung	Spezielle Bezeichnungen	Rechtsquelle ⁷⁹
B-W	Beigeordneter	1.) Erster Beigeordneter (= ständiger allgemeiner Stellvertreter des Bürgermeisters) 2.) Bürgermeister (= Erster Bürgermeister in Großen Kreisstädten und kreisfreien Städten; in diesen Städten kann der Stadtrat den weiteren Beigeordneten ebenfalls die Amtsbezeichnung Bürgermeister verleihen)	§ 49 Abs. 1 u. 3
Bay	1.) Weiterer Bürgermeister 2.) Berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied	Keine ⁸⁰	Art. 35 Abs. 1 u. Art. 40
Bbg	Beigeordneter	1.) Erster Beigeordneter (= allgemeiner Stellvertreter des Bürgermeisters bei dessen Verhinderung) 2.) Bürgermeister (= Erster Beigeordneter in kreisfreien Städten)	§ 56 Abs. 2 u. § 59 Abs. 1
Hes	Beigeordneter	1.) Erster Beigeordneter (= allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters bei dessen Verhinderung) 2.) Bürgermeister (= Erster Beigeordneter in Gemeinden mit mehr als 50.000 EW) 3.) Stadtkämmerer (= in Städten der mit der Verwaltung des Finanzwesens beauftragte hauptamtliche Beigeordnete) 4.) Stadtrat (= in Städten die übrigen Beigeordneten, wobei der Bezeichnung ein das Arbeitsgebiet kennzeichnender Zusatz beigefügt werden kann, z. B. Stadtschulrat, Stadtbaurat)	§ 45 Abs. 1 u. 2 und § 47
M-V	Beigeordneter	Keine (die Hauptsatzung kann eine andere Bezeichnung, die mit der Geschichte der Stadt übereinstimmt, vorsehen) ⁸¹	§ 40 Abs. 4
Nds	Beamter auf Zeit	1.) Erster Stadtrat (= allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters) 2.) Stadtkämmerer (= der für das Finanzwesen zuständige Beamte auf Zeit) 3.) Stadtrat (= in Gemeinden die übrigen Beamten auf Zeit, wobei in der Bezeichnung das zuständige Fachgebiet enthalten sein kann)	§ 108 Abs. 1
N-W	Beigeordneter	Keine (ein Beigeordneter in kreisfreien Städten muss als Stadtkämmerer bestellt werden)	§ 71 Abs. 1 u. 4

„willensbildende Organ“ und der Bürgermeister (nur) das „verwaltungsleitende Organ“ ist (Rentsch/Zierrmann 2008: S. 501).

⁷⁸ Es werden nur die Bezeichnungen aufgeführt, die in (hauptamtlich verwalteten) *Städten* gelten.

⁷⁹ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

⁸⁰ Die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder werden im Hinblick auf ihr Vortragsrecht im Stadtrat auch **Referenten** genannt (siehe Bauer u. a.: Art. 40 Rd-Nr. 3).

⁸¹ In der früheren Kommunalverfassung wurden die Bezeichnungen Stadtrat oder Senator ausdrücklich genannt.

R-P	Beigeordneter	1.) Erster Beigeordneter (= allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters bei dessen Verhinderung) 2.) Bürgermeister (= Erster Beigeordneter in großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten)	§ 50 Abs. 1 u. 2
Sld	Beigeordneter	1.) Erster Beigeordneter (= erster Stellvertreter des Bürgermeisters bei dessen Verhinderung) 2.) Bürgermeister (= Erster Beigeordneter in Städten mit mehr als 30.000 EW)	§ 63 Abs. 1
Sach	Beigeordneter	Bürgermeister (in Großen Kreisstädten und kreisfreien Städten kann der Stadtrat diese Bezeichnung verleihen)	§ 55 Abs. 1 u. 4
S-A	Beigeordneter	Keine	§ 65 Abs. 1
S-H	Stadtrat (Hauptsatzung kann andere Amtsbezeichnung vorsehen)	1.) Erster Stadtrat (= erster Stellvertreter des Bürgermeisters im Fall der Verhinderung) 2.) Bürgermeister (= Erster Stadtrat in kreisfreien Städten)	§ 62 Abs. 2 u. § 66 Abs. 2
Thür	Beigeordneter	Bürgermeister (= Stellvertreter des Oberbürgermeisters in Großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten)	§ 32 Abs. 1

Die Situation in Bayern bedarf einer gesonderten Betrachtung:

- Bei den weiteren Bürgermeistern handelt es sich um Personen, die Mitglieder des Stadtrats sind und als deren wichtigste Funktionen/Aufgaben die folgenden drei zu nennen sind: Sie sind kraft Gesetzes allgemeine Vertreter des Bürgermeisters und können kraft Auftrags Sondervertreter des Bürgermeisters und Vorsitzende von Ausschüssen sein (siehe Bauer u. a.: Art. 35 Rd-Nr. 1, Wolter 1978: S. 42 f.; zu den Begriffen allgemeine und Sondervertretung siehe ausführlich bei 3.2.9.1). Die weiteren Bürgermeister, insbesondere wenn sie auch als Sondervertreter fungieren, weisen dann hohe Parallelen zu den Beigeordneten auf, so dass es angemessen ist, diesen Personenkreis generell zu den Beigeordneten dazu zu zählen (so auch Gern 2003: S. 264).
- „Die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder verwalten üblicherweise einen von ihnen vom Gemeinderat zugewiesenen Geschäftsbereich, in dem sie zur Sondervertretung in dem vom Ersten Bürgermeister festgelegten Umfang befugt sind“ (Wolter 1978: S. 44). Auch sie sind zu den Beigeordneten zu rechnen (so auch Gern 2003: S. 264).

In Bayern sind somit im weiteren Verlauf stets zwei Akteursgruppen gesondert zu betrachten.

Das niedersächsische Kommunalrecht hat auch den Begriff Beigeordneter definiert, doch hat er dort eine gänzlich andere Bedeutung als er im Rahmen dieser Untersuchung gebraucht wird: Der Beigeordnete ist das vom und aus dem Rat gewählte Mitglied des Verwaltungsausschusses, der wiederum ein allgemeiner beschließender Ausschuss ist und gebildet werden muss und der aus dem Bürgermeister, den Beigeordneten sowie aus weiteren Personen besteht. Beigeordnete sind speziell für den Verwaltungsausschuss gewählte Ratsmitglieder; die Ratsfrauen und -herren bestimmen die Beigeordneten aus ihrer Mitte (§ 75 Abs. 1 NKomVG).

Wird im weiteren Verlauf der Arbeit von dem Beigeordneten gesprochen, so sind damit auch die Beamten auf Zeit (Niedersachsen) und die Stadträte (Schleswig-Holstein) eingeschlossen. Die Beamten auf Zeit in Niedersachsen und einige Beigeordnete in Hessen führen ebenfalls die Bezeichnung Stadtrat.

Die Bezeichnung Bürgermeister ist in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen doppelt belegt: sowohl für

den *volks*gewählten *Hauptverwaltungsbeamten* einer (nicht-privilegierten)⁸² kreisangehörigen Gemeinde als auch für den *rats*gewählten *Beigeordneten* in (privilegierten kreisangehörigen Gemeinden und) kreisfreien Städten. Innerhalb einer Gemeinde tritt jede Bezeichnung jedoch nur einmal auf: Weist der Hauptverwaltungsbeamte die Amtsbezeichnung Bürgermeister auf, so können die Beigeordneten nicht auch diese Amtsbezeichnung tragen; tragen die Beigeordneten die Amtsbezeichnung Bürgermeister, so steht an der Spitze der Verwaltung der volks-gewählte Oberbürgermeister.

In Niedersachsen ist die Bezeichnung Bürgermeister ebenfalls doppelt belegt. Auch hier trägt der volks-gewählte Hauptverwaltungsbeamte diese Bezeichnung. Daneben führen die Vertreter des Oberbürgermeisters in den kreisfreien Städten und großen selbstständigen Städten die Bezeichnung Bürgermeister, in den übrigen Gemeinden die Bezeichnung stellvertretender Bürgermeister. Der zweite Bürgermeistertyp ist eine Ratsperson, die Beigeordnete/r (in der Besonderheit der niedersächsischen Verwendung) ist und die vom Stadtrat zum Vertreter gewählt wurde. Die Bezeichnung Bürgermeister trifft in diesem Fall auf ein Ratsmitglied zu, das seine Vertretungsfunktion immer ehrenamtlich wahrnimmt und das stets eine nur eingeschränkte Vertretungsfunktion innehat, nämlich keine Vertretungsfunktion für die Leitung der Verwaltung und der rechtlichen Vertretung der Gemeinde nach außen, sondern nur eine repräsentative Vertretung der Gemeinde und eine Vertretung bei Aufgaben im Hinblick auf den Stadtrat und den Verwaltungsausschuss (§ 81 Abs. 2 NKomVG). Nicht nur bei der Bezeichnung des Beigeordneten, sondern auch bei der Bezeichnung des Bürgermeisters in seiner zweiten Bedeutung fällt somit Niedersachsen aus dem sonst üblichen Begriffsrahmen: Die Amtsbezeichnung Bürgermeister – egal ob für den Hauptverwaltungsbeamten oder für den Beigeordneten als dessen Vertreter – bezieht sich in den Flächenstaaten im Regelfall auf die Funktionen Leiter der Verwaltung und gesetzlicher Vertreter der Gemeinde (ohne die Besonderheit des Magistrats in Hessen, dort ist er und nicht der Bürgermeister Vertreter der Gemeinde, § 71 Abs. 1 HGO), nicht so in Niedersachsen: Dort kann eine Person diese Bezeichnung führen, die keinerlei Verwaltungs- und Vertretungskompetenz im dargestellten Sinn innehat.

Die Amtsbezeichnung Stadtrat in Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein könnte bundesweit zu Verwechslungen mit dem Stadtrat als Vertretungskörperschaft und dem einzelnen Stadtratsmitglied als Abgeordneter führen. Innerhalb dieser Länder besteht diese Gefahr nicht, weil dort der Stadtrat die Bezeichnung Rat (mit Ratsherr/-frau) bzw. Stadtvertretung (mit Stadtverordneten bzw. Gemeinde-/Stadtvertreter/in) trägt.

Die in Bayern gewählte Bezeichnung berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied ist im bundes-deutschen Kontext verwirrend, denn es handelt sich nicht um ein volks-gewähltes Gemeinderatsmitglied, sondern um eine Person, die vom Gemeinderat gewählt wurde. Zudem wird mit dem Begriff Gemeinderatsmitglied normalerweise das Stimmrecht für dieses Mitglied verbunden; das berufsmäßige Gemeinderatsmitglied ist zwar Mitglied des Gemeinderats, hat aber kein Stimmrecht.

Die Bezeichnung Beigeordneter hat sich durchgesetzt und wird in zehn Flächenländern verwendet. Die Rechtsstellung ist damit jedoch nicht einheitlich, weil einige Länder sowohl ehren- als auch hauptamtliche Beigeordnete zulassen, in anderen hingegen die Bezeichnung Beigeordneter nur die Hauptamtlichkeit beinhaltet (siehe Kap. 3.2.3).

⁸² Siehe zu diesem Begriff Kap. 3.1.1.

Der Begriff des Kämmerers kann sich sowohl auf einen Beigeordneten beziehen, der für das Finanzwesen zuständig ist – also auf einen Wahlbeamten – als auch auf einen Laufbahnbeamten, z. B. auf den Leiter des Amtes, das für das Finanzwesen in der Gemeinde/Stadtverwaltung zuständig ist.

3.2.2 Fakultative und verpflichtende Bestellung

Beigeordnete können (= fakultativ) oder müssen (= verpflichtend) in den Gemeinden bestellt werden, beide Ausformungen finden sich:

Tabelle 3-11: Fakultative und verpflichtende Bestellung der Beigeordneten

	Fakultativ	Verpflichtend	Rechtsquelle ⁸³
B-W	Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 10.000 EW	Kreisfreie Städte	§ 49 Abs. 1
Bay	1.) Weiterer Bürgermeister: --- 2.) Berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied: Gemeinden mit mehr als 10.000 EW	1.) Weiterer Bürgermeister: alle Gemeinden 2.) Berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied: ---	Art. 35 Abs. 1 Art. 40
Bbg	Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 15.000 EW und kreisfreie Städte	---	§ 59 Abs. 1
Hes	---	Alle Gemeinden	§ 44 Abs. 2
M-V	Große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte	---	§ 40 Abs. 4
Nds	Gemeinden mit mehr als 10.000 EW ⁸⁴	---	§ 108 Abs. 1 u. 2
N-W	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte (als Stadtkämmerer)	§ 68 Abs. 1, § 71 Abs. 4
R-P	---	Alle Gemeinden	§ 50 Abs. 1
Sld	---	Alle Gemeinden	§ 64 Abs. 1
Sach	Gemeinden mit mehr als 10.000 EW	Kreisfreie Städte	§ 55 Abs. 1
S-A	Gemeinden mit mehr als 25.000 EW	---	§ 65 Abs. 1
S-H	Städte mit mehr als 20.000 EW	---	§ 66 Abs. 1
Thür	---	Alle Gemeinden	§ 32 Abs. 1

Der Pflichtbeigeordnete ist der Ausnahme-, nicht der Regelfall. Dort, wo bei verpflichtend „alle Gemeinden“ steht, müssen die Beigeordneten ihr Amt nicht hauptamtlich ausüben.

In fünf Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) bräuchte es nach der Gesetzeslage selbst in großen Städten keine Beigeordnete. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen müssen kreisfreie Städte (zumindest einen) hauptamtlichen Beigeordneten aufweisen.

3.2.3 Haupt- und Ehrenamtlichkeit

In Gemeinden können Beigeordnete ihr Amt sowohl ehrenamtlich als auch hauptamtlich wahrnehmen.

⁸³ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

⁸⁴ § 108 Abs. 1 NKomVG bestimmt, dass in Gemeinden mit mehr als 20.000 EW weitere Beamte auf Zeit berufen werden können. Zwischen 10.000 und 20.000 EW kann der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters als Beamter auf Zeit berufen werden (Abs. 2).

Tabelle 3-12: Haupt- und Ehrenamtlichkeit der Beigeordneten

	Hauptamtlichkeit	Ehrenamtlichkeit	Rechtsquelle ⁸⁵
B-W	Ja	Nein	§ 50 Abs. 1
Bay	1.) Weiterer Bürgermeister: (Ausnahmsweise) Ja, die Satzung kann Hauptamtlichkeit bestimmen. 2.) Berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied: Ja	1.) Weiterer Bürgermeister: (Grundsätzlich) Ja 2.) Berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied: Nein	Art. 35 Abs. 1 Art. 41 Abs. 1
Bbg	Ja	Nein	§ 60 Abs. 1
Hes	(Ausnahmsweise) Ja, die Hauptsatzung kann bestimmen, welche Beigeordnetenstellen hauptamtlich zu verwalten sind	(Grundsätzlich) Ja	§ 44 Abs. 2
M-V	Ja	Nein	§ 40 Abs. 4
Nds	Ja	Nein	§ 109 Abs. 2
N-W	Ja	Nein	§ 71 Abs. 1
R-P	(Ausnahmsweise) Ja, in verbandsfreien Gemeinden mit mehr als 20.000 EW und in großen kreisangehörigen Städten mit mehr als 15.000 EW möglich	(Grundsätzlich) Ja	§ 51 Abs. 1 u. 2
Sld	(Ausnahmsweise) Ja, in Gemeinden mit mehr als 20.000 EW möglich	(Grundsätzlich) Ja	§ 30 Abs. 2 u. 3, § 65 Abs.1 u. § 68 Abs. 1
Sach	Ja	Nein	§ 55 Abs. 1
S-A	Ja	Nein	§ 66 Abs. 1
S-H	Ja	Nein	§ 67 Abs. 4
Thür	(Ausnahmsweise) Ja, in Gemeinden mit mehr als 15.000 EW möglich.	(Grundsätzlich) Ja	§ 32 Abs. 3

Ist in Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein vom Beigeordneten (in Niedersachsen vom Beamten auf Zeit bzw. Stadtrat, in Schleswig-Holstein vom Stadtrat) die Rede, so handelt es sich stets um Personen, die *hauptamtlich* tätig sind.

In Hessen, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Thüringen wird beim Terminus „Beigeordneter“ vom *Grundsatz* her ein *ehrenamtliches* Amt angesprochen, das es in jeder Gemeinde geben *muss*. Die vier Länder kennen somit sowohl den *ehrenamtlichen* als auch den *hauptamtlichen* Beigeordneten, sowohl *generell* in ihren Gemeinden als auch *speziell* in der *einzelnen* Gemeinde; ehren- und hauptamtliche Beigeordnete können in einer Gemeinde nebeneinander existieren.⁸⁶ „Nach den Idealen der Magistratsverfassung sollen die ehrenamtlichen Beigeordneten als Spiegelbild der Gemeindevertreter das politische Element in der Verwaltung vertreten, während die hauptamtlichen Beigeordneten die fachliche Qualifikation der Verwaltung verkörpern sollen“ (Birkenfeld 2011: S. 210). Hier findet sich der bereits im Kap. 2.1 thematisierte Dualismus zwischen *politischer* und *fachlicher* Ausrichtung der kommunalen Selbstverwaltung wieder, der dadurch berücksichtigt werden soll, dass zwei Personengruppen getrennt voneinander für jeweils eine Ausrichtung stehen. Dass die hauptamtlichen hessischen Beigeordneten ebenfalls stark (partei-)politisiert sind, lässt die dortige Gemeindeordnung nicht nur zu, sondern sie unterstützt es geradezu, indem der Landesgesetzgeber zur Abwahl/ Abberufung eine deutschlandweit einzigartige Regelung aufgenommen hat (siehe unten bei Kap. 3.2.8).

⁸⁵ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

⁸⁶ Im Saarland können Gemeinden auch *nur* hauptamtliche Beigeordnete aufweisen (vgl. Lehné/Weirich: § 68 Anm. 1).

Die weiteren Bürgermeister in Bayern sind auf jeden Fall kommunale Wahlbeamte; die Satzung bestimmt, ob sie die Funktion ehrenamtlich (= Ehrenbeamter) oder hauptamtlich (= Beamter auf Zeit) wahrnehmen, wobei der Grundsatz die Ehrenamtlichkeit darstellt. Da es zwei weitere Bürgermeister in einer Stadt geben kann (siehe Tab. 3-13), ist nicht ausgeschlossen, dass der eine weitere Bürgermeister ehrenamtlich und der andere hauptamtlich tätig ist (siehe Bauer u. a.: Art. 35 Rd-Nr. 4). Die hauptamtliche Wahrnehmung ändert nichts daran, dass die betreffende Person Stadtratsmitglied bleibt. Das berufsmäßige Gemeinderatsmitglied ist immer *hauptamtlich* tätig, so dass hier eine Parallele zu denjenigen Regelungen besteht, die die meisten Kommunalverfassungen kennen.

Die hauptamtlichen Beigeordneten sind (Wahl-)Beamte (auf Zeit) und unterliegen den beamtenrechtlichen Bestimmungen (§ 4 Abs. 2, § 6 BeamStG).⁸⁷ Die ehrenamtlichen Beigeordneten sind Ehrenbeamte (§ 5 BeamStG), sie werden für eine Amtsperiode, die mit der Wahlperiode des Stadtrats identisch ist, gewählt.

3.2.4 Mindest- und Höchstanzahl

Auch wenn die Städte im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts eine eigenständige Personal- und Organisationshoheit besitzen,⁸⁸ so ist beides nicht unbegrenzt. Sie sind an die rechtlichen Vorgaben gebunden, die der Bund und die einzelnen Länder generell (z. B. Beamtenstatusgesetz, Bundesbesoldungsgesetz, Landesbeamtengesetze, Landesbesoldungsgesetze) oder speziell (z. B. Gemeindeordnung) erlassen haben. Eine Einschränkung der kommunalen Freiheit erfolgt insbesondere bei folgenden drei Aspekten: erstens wie viel Personal maximal eingestellt werden darf, zweitens welche (fachlichen) Qualifikationen es aufweisen muss (Kap. 3.2.7) und drittens wie hoch seine Bezahlung sein darf (Tab. 3-31).

Wie viele Beigeordnete eine Gemeinde minimal aufweisen *muss* bzw. maximal haben *darf*, kann durch das Bundesland konkret vorgegeben werden. Es kann sich aber auch jeder Vorgabe enthalten. Beide Alternativen finden sich. Die folgende Übersicht bezieht sich bei den Angaben zum Minimum auf diejenigen Fälle, in denen Beigeordnete *verpflichtend* vorgeschrieben sind.

Tabelle 3-13: Anzahl der Beigeordneten

	Minimum (Mindestanzahl)	Maximum (Höchstanzahl)	Rechtsquelle ⁸⁹
B-W	Kreisfreie Städte: 1	---	§ 49 Abs. 1
Bay	1.) Weiterer Bürgermeister: 1 2.) Berufsmäß. Gemeinderatsmitglied: ---	1.) Weiterer Bürgermeister: 2 2.) Berufsmäß. Gemeinderatsmitglied: ---	Art. 35 Abs. 1
Bbg	---	Gemeinden über 15.000 EW: 2 Kreisfreie Städte: 4	§ 59 Abs. 2
Hes	Jede Gemeinde: 2	Die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten darf die Zahl der ehrenamtlichen nicht übersteigen. ⁹⁰	§ 44 Abs. 2

⁸⁷ Hingewiesen sei auf § 33 BeamStG und hier besonders auf folgende Aussagen: Die Beamten dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei; sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Sie haben bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergibt.

⁸⁸ Umfassend zu den Hoheitsrechten der Gemeinden siehe Gern 2003: S. 123 ff., Geis 2008: S. 43 ff.

⁸⁹ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

⁹⁰ Eine Gemeinde mit einem hauptamtlichen Beigeordneten hat mindestens drei Beigeordnete, weil sie zwei ehrenamtliche haben muss; eine Gemeinde mit zwei hauptamtlichen Beigeordneten hat mindestens vier Bei-

M-V	---	Große kreisangehörige Städte: 2 Kreisfreie Städte bis 100.000 EW: 3 über 100.000 EW: 4	§ 40 Abs. 4
Nds	---	Gemeind. über 10.000 bis 20.000 EW: 1 über 20.000 EW: ---	§ 108 Abs. 1 u. 2
N-W	Kreisfreie Städte: 1 (als Stadtkämmerer)	---	§ 71 Abs. 4
R-P	Jede Gemeinde: 1 (oder 2)	Ehrenamtliche Beigeordnete in Gemeinden bis 25.000 EW: 3 über 25.000 bis 40.000 EW: 4 über 40.000 bis 80.000 EW: 5 über 80.000 bis 120.000 EW: 6 über 120.000 EW: 7 Hauptamtliche Beigeordnete in verbandsfreien Gemeinden über 20.000 bis 25.000 EW: 1 über 25.000 bis 40.000 EW: 2 über 40.000 bis 80.000 EW: 3 über 80.000 bis 120.000 EW: 4 über 120.000 EW: 5	§ 50 Abs. 1 § 51 Abs. 2
Sld	Jede Gemeinde: 1 (oder 2)	Ehrenamtliche Beigeordnete in Gemeinden über 10.000 bis 20.000 EW: 3 über 20.000 bis 40.000 EW: 4 über 40.000 bis 100.000 EW: 5 über 100.000 EW: 7 Die Gesamtzahl der haupt- und ehrenamtlichen Beigeordneten darf die genannten Höchstzahlen nicht überschreiten.	§ 64 § 68 Abs. 1
Sach	Kreisfreie Städte: 1	Gemeinden über 10.000 bis 30.000 EW: 1 über 30.000 bis 60.000 EW: 2 über 60.000 bis 100.000 EW: 3 über 100.000 bis 200.000 EW: 4 über 200.000 bis 400.000 EW: 5 über 400.000 EW: 7	§ 55 Abs. 1
S-A	---	Gemeinden über 25.000 EW: 1 Kreisfreie Städte: ---	§ 65 Abs. 1
S-H	---	Städte über 20.000 bis 40.000 EW: 1 über 40.000 bis 60.000 EW: 2 über 60.000 EW: 3 Kreisfreie Städte: 5	§ 66 Abs. 1
Thür	Jede Gemeinde: 1	Ehrenamtliche Beigeordnete in Gemeinden a) bis 15.000 EW: 2 b) über 15.000 bis 25.000 EW: 3 c) über 25.000 bis 50.000 EW: 4 d) über 50.000 bis 100.000 EW: 5 e) über 100.000 bis 200.000 EW: 6 f) über 200.000 EW: 7 Die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten darf höchstens um zwei weniger als die genannten Höchstzahlen betragen: b) 1, c) 2, d) 3, e) 4, f) 5	§ 32 Abs. 1 u. 2 § 32 Abs. 3

Generell keine Obergrenzen legen Baden-Württemberg, Bayern (für die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder), Hessen, Niedersachsen (für Gemeinden ab 20.000 EW), Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt (für die kreisfreien Städte) in ihren Gemeindeordnungen fest. Bei einer gesetzlichen Festlegung entscheidet der Landesgesetzgeber, wie viele Beigeordnetenstellen (minimal oder maximal) angemessen sind. Fehlt diese Festlegung, so sind im Zwei-

geordnete, weil sie zwei ehrenamtliche haben muss; eine Gemeinde mit drei hauptamtlichen Beigeordneten hat mindestens sechs Beigeordnete, weil sie drei ehrenamtliche haben muss usw.

felsfall die Rechtsaufsichtsbehörden im Rahmen ihrer rechtlichen Aufsichtsfunktion zur Einschätzung berufen, inwieweit eine von einer Stadt festgelegte Beigeordnetenzahl einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung entspricht. In solch einem Fall gewinnt dann die Kommentierung zu den entsprechenden Passagen der Gemeindeordnung an Bedeutung.⁹¹

Unabhängig, ob der Gesetzgeber ein Limit vorgegeben hat, gilt: Die Anzahl (und ggf. die Amtsbezeichnung) der Beigeordneten wird durch den Stadtrat bestimmt; im Regelfall erfolgt dies durch die Hauptsatzung.⁹² Diese ist in vielen Fällen von der Rechts- bzw. Kommunalaufsichtsbehörde zu genehmigen oder ihr zumindest anzuzeigen,⁹³ so dass ggf. auch eine Prüfung der Anzahl der Beigeordneten erfolgen kann. In einzelnen Städten kam es in der Vergangenheit zu Bürgerbegehren/-entscheiden zur Begrenzung der Anzahl von Beigeordneten, was als Ausdruck dafür gewertet werden kann, dass die Festlegung der Anzahl auch auf das öffentliche Interesse stößt.⁹⁴

3.2.5 Amtsdauer

Auch hier kommt es bei den Ländern zu unterschiedlichen Festlegungen.

Tabelle 3-14: Amtsdauer der Beigeordneten

	Ehrenamtlicher Beigeordneter	Hauptamtlicher Beigeordneter	Rechtsquelle ⁹⁵
B-W	---	8 Jahre	§ 50 Abs. 1
Bay	1.) Weiterer Bürgermeister: 6 Jahre 2.) Berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied: ---	1.) Weiterer Bürgermeister: 6 Jahre 2.) Berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied: 6 Jahre	Art. 35 Abs. 1 Art. 41 Abs. 1
Bbg	---	8 Jahre	§ 60 Abs. 1
Hes	5 Jahre	6 Jahre	§ 39a Abs. 2
M-V	---	7 - 9 Jahre (Festlegung durch Hauptsatzung)	§ 40 Abs. 5
Nds	---	8 Jahre	§ 109 Abs. 1
N-W	---	8 Jahre	§ 71 Abs. 1
R-P	5 Jahre	8 Jahre	§ 52 Abs. 1 u. 2
Sld	5 Jahre	10 Jahre	§ 31 Abs. 2 u. 3
Sach	---	7 Jahre	§ 56 Abs.1
S-A	---	7 Jahre	§ 66 Abs. 1
S-H	---	6 – 8 Jahre (Festlegung durch Hauptsatzung)	§ 67 Abs. 1
Thür	5 Jahre	6 Jahre	§ 32 Abs. 4 u. 5

⁹¹ Im Regelfall wird eine Zahl nicht zu beanstanden sein, die sich in den Grenzen dessen hält, was bei Gemeinden ähnlicher Größenordnung und Aufgabenstellung üblich ist (OVG Münster, Beschluss v. 28.09.1982, Az. 15 A 2376/79, zitiert nach Juris).

⁹² § 49 Abs. 1 GemO v. B-W, § 59 Abs. 2 BbgKVerf, § 44 Abs. 2 HGO, § 40 Abs. 4 KV M-V, § 108 Abs. 1 NKomVG, § 71 Abs. 1 GO NRW, § 50 Abs. 1 u. 4 GemO v. R-P, § 55 Abs. 1 SächsGemO, § 65 Abs. 1 GO LSA, § 66 Abs. 1 GO v. S-H, § 32 Abs. 1 ThürKO. In Bayern kann die Anzahl durch Satzung, Geschäftsordnung oder Beschluss festgelegt werden (vgl. Bauer u. a.: Art. 40 Rd-Nr. 2).

Im Saarland erfolgt die Festlegung der Anzahl der Beigeordneten durch Beschluss (§ 64 Abs. 1 KSVG).

⁹³ Genehmigungspflicht: Sachsen-Anhalt (§ 7 Abs. 2 GO LSA), Schleswig-Holstein (§ 4 Abs.1 GO). Vorlage-/Anzeigepflicht: Baden-Württemberg (§ 4 Abs. 3 GemO), Brandenburg (§ 4 Abs. 2 BbgKVerf), Mecklenburg-Vorpommern (§ 5 Abs. 2 KV M-V), Sachsen (§ 4 Abs. 3 SächsGemO), Thüringen (§ 21 Abs. 3 ThürKO).

⁹⁴ Entsprechende Bürgerbegehren/-entscheide sind zulässig. Bei der Festlegung der Anzahl der Beigeordneten handelt es sich um eine „Grundentscheidung über die Behördenleitung“ und ist nicht dem inneren, sondern „äußeren kommunalverfassungsrechtlichen Rahmen der Gemeindeverwaltung“ zuzuordnen. „Die satzungsmäßige Bestimmung der Zahl der Beigeordneten enthält losgelöst von der konkreten Person des Organwalters Vorgaben dafür, wie viele Personen in hervorgehobener Stellung die Gemeinde auch nach außen vertreten und repräsentieren sollen“ (VG Münster, Urteil v. 06.03.2009, Az. 1 K 2121/08, zitiert nach Juris).

⁹⁵ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

Die Amtsdauer der hauptamtlichen Beigeordneten korrespondiert mit der jeweiligen Amtszeit der hauptamtlichen Bürgermeister, die Amtsdauer der ehrenamtlichen Beigeordneten mit der jeweiligen Wahlzeit der Stadtratsmitglieder. Bei den Angaben zu den ehrenamtlichen Beigeordneten handelt es sich um Maximalwerte; grundsätzlich werden sie für die Dauer der Wahlperiode des Stadtrats gewählt.⁹⁶ Die Amtszeit verkürzt sich, wenn die Wahl nicht gleich nach der Konstituierung des Stadtrats geschieht, wenn ein Nachfolger für einen zurückgetretenen, abgewählten oder verstorbenen Beigeordneten gewählt oder wenn der Stadtrat aufgelöst wird und komplett neu gewählt werden muss.

In zwei Bundesländern legt die jeweilige Stadt die Amtsdauer des Beigeordneten fest (Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein). Das Für und Wider einer kürzeren oder längeren Amtsperiode ist abzuwägen. Die kürzere Amtsperiode ermöglicht, – unabhängig von den hohen Hürden, einen Beigeordneten vorzeitig abzurufen (siehe Kap. 3.2.8) – eine eventuell falsche Besetzung durch die Nichtwiederwahl schneller zu korrigieren. Andererseits sind kürzere Amtsperioden ggf. für potenzielle Bewerber weniger attraktiv, weil sie weniger (lange) berufliche Sicherheit bieten.

3.2.6 Wahl

Alle Beigeordneten werden durch den Gemeinderat gewählt.⁹⁷ Zum Zeitpunkt der Wahl werden unterschiedlich detaillierte Aussagen getroffen.

Eine **Proportional Klausel** findet sich in Baden-Württemberg und Sachsen: Sieht die Hauptsatzung mehrere Beigeordnete vor, sollen die Parteien und Wählervereinigungen gemäß ihren Vorschlägen nach dem Verhältnis ihrer Sitze im Gemeinderat berücksichtigt werden (§ 50 Abs. 2 GO von B-W und § Abs. 56 Abs. 2 SächsGemO).⁹⁸

Die Mitwirkung des Bürgermeisters ist uneinheitlich geregelt: In Brandenburg ist ausdrücklich normiert, dass der (hauptamtliche) Bürgermeister das Vorschlagsrecht für den zu wählenden Kandidaten hat; die Stadtratsmitglieder haben somit keine Auswahl, sondern nur die Wahl zwischen ja und nein (§ 60 Abs. 1 BbgKVerf);⁹⁹ auch in Niedersachsen werden die Beigeordneten auf Vorschlag des Bürgermeisters gewählt (§ 109 Abs. 1 NKomVG).¹⁰⁰ Dieses

⁹⁶ In Bayern gilt diese Aussage auch für den hauptamtlichen weiteren Bürgermeister und die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder.

⁹⁷ § 50 Abs. 2 GO v. B-W, Art. 35 Abs. 1 und Art. 40 Abs. 1 GO v. Bay, § 60 Abs. 1 BbgKVerf, § 39a Abs. 1 HGO, § 40 Abs. 5 i. V. m. Abs. 1 KV M-V, § 109 Abs. 1 NKomVG, § 71 Abs. 1 GO NRW, § 53a Abs. 1 GemO v. R-P, § 65 Abs. 1 und § 68 Abs. 3 KSVG, § 56 Abs. 2 SächsGemO, § 66 Abs. 1 GO LSA, § 67 Abs. 1 GO v. S-H, § 32 Abs. 4 und 5 ThürKO.

Steht auf der Tagesordnung einer Stadtratssitzung „Wahl eines Beigeordneten“, so beinhaltet dieser Punkt kein Fragerecht im Rahmen einer Aussprache. Ist dies gewünscht, so müsste der Tagesordnungspunkt wie folgt lauten: „Wahl eines Beigeordneten mit vorheriger Aussprache“ (sofern nicht die Gemeindeordnung dies ausschließt wie bspw. § 67 Abs. 1 GO NRW), siehe OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 19.03.2010, Az. 2 A 10006/10, zitiert nach Juris.

⁹⁸ Auch die *ehrenamtlichen* Beigeordneten in Hessen werden nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt (§ 55 Abs. 1 HGO).

⁹⁹ Den Stadträten wird somit *ein* Kandidat präsentiert (vgl. Schumacher u. a.: § 60 Erl. 2). Das Vorschlagsrecht trägt dem „geltenden Grundgedanken Rechnung ..., dass der Stellvertreter das Vertrauen des Hauptverwaltungsbeamten genießen sollte, um eine ordnungsgemäße Stellvertretung abzusichern“ (Grünwald in Muth: § 56 KVerf Rd-Nr. 18).

¹⁰⁰ Wenn der Stadtrat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister beschlossen hat, von der obligatorischen Ausschreibung abzusehen, weil er beabsichtigt, den bisherigen Stelleninhaber erneut zu wählen, dann geht es nicht, dass der Bürgermeister diesen Kandidaten nicht vorschlägt (nur ein Aspekt des Prozederes, umfassend siehe Thiele 2007: S. 318 ff.).

exklusive Vorschlagsrecht ist bspw. von demjenigen in Schleswig-Holstein zu unterscheiden, dort ist zwar auch verankert, dass dem Bürgermeister das Vorschlagsrecht zusteht¹⁰¹ – (gleichberechtigt) aber auch den Fraktionen und einzelnen Stadtratsmitgliedern (§ 67 Abs. 1 GO). Die Beigeordneten werden in Sachsen-Anhalt im Benehmen mit dem Bürgermeister gewählt.¹⁰²

In Hessen wird die Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten durch einen Ausschuss des Stadtrats vorbereitet, dessen Sitzungen nicht öffentlich sind (§ 42 Abs. 2 HGO). In Mecklenburg-Vorpommern ist aufgenommen, dass den Stadtratsmitgliedern die Gelegenheit zu geben ist, rechtzeitig vor der Wahl die Bewerbungsunterlagen aller zur Wahl stehenden Personen einzusehen (§ 40 Abs. 5 KV M-V). In der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung ist festgelegt, dass nur derjenige Kandidat gewählt werden darf, der sich auf die Ausschreibung hin fristgerecht beworben hat (§ 53a Abs. 4 GemO). Sehr ausführlich sind die Verfahrensregelungen in Thüringen ausgefallen: Der Bürgermeister legt die für das Amt erforderlichen Voraussetzungen in der Stellenausschreibung fest und gibt darin die Besoldungsgruppe an. Er wählt aus dem Kreis der Bewerber diejenigen aus, die den Anforderungen der Ausschreibung entsprechen. Aus dieser verbleibenden Anzahl können sowohl er als auch die Stadtratsmitglieder einen oder mehrere Bewerber zur Wahl vorschlagen. Kommt eine Wahl nicht zustande, hat der Bürgermeister den oder die nicht gewählten Bewerber oder weitere Bewerber aus der ursprünglich verbleibenden Anzahl zur Wahl vorzuschlagen, die Stadtratsmitglieder können ebenfalls hieraus Bewerber vorschlagen. Stehen nach Ansicht des Bürgermeisters keine geeigneten Bewerber mehr zur Verfügung, hat er unverzüglich eine neue Ausschreibung einzuleiten, wobei der Stadtrat mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschließen kann, allein den bisherigen Beigeordneten zur Wahl zu stellen und deshalb von einer Ausschreibung abzusehen (§ 32 Abs. 5 ThürKO).¹⁰³

Vor der Wahl muss eine Ausschreibung der hauptamtlichen Stelle erfolgen.¹⁰⁴ Die Möglichkeit, von einer Ausschreibung abzusehen, wird in einigen Ländern eröffnet, wobei dieser Dispens von unterschiedlichen Bedingungen abhängig gemacht wird.¹⁰⁵ Manche Länder haben in

¹⁰¹ Die gesonderte Nennung des Bürgermeisters ist in diesem Bundesland deshalb notwendig, weil er nach § 36 Abs. 2 GO ansonsten nur berechtigt ist, *Sachanträge* zu stellen.

¹⁰² Benehmen wird in diesem Fall interpretiert, dass dem Bürgermeister in der entsprechenden Stadtratssitzung, wenn er dies wünscht, das Wort zu erteilen ist (so Wiegand/Grimberg 2003: S. 604).

¹⁰³ In der amtlichen Begründung zu dieser umfassenden Festlegung wird auf Art. 33 Abs. 5 GG verwiesen: Die Regelung soll das für Beigeordnete abgeleitete Leistungsprinzip sichern und diesem Prinzip widersprechende Verwaltungspraktiken verhindern (so entnommen aus Uckel/Hauth/Hoffmann: § 32 Erl. 10.5, die zur Erläuterung der – aus ihrer Sicht teils problematischen – Regelung drei Seiten an Kommentierung benötigen).

¹⁰⁴ § 50 Abs. 3 GO v. B-W, § 60 Abs. 2 BbgKVerf, § 42 Abs. 2 HGO, § 40 Abs. 5 i. V. m. § 37 Abs. 2 KV M-V (auf Antrag einer Fraktion oder eines Viertels alle Stadtratsmitglieder ist die Stelle überregional öffentlich auszuschreiben), § 109 Abs. 1 NKomVG, § 71 Abs. 2 GO NRW, § 53a Abs. 4 GemO v. R-P, § 68 Abs. 2 KSVG, § 56 Abs. 3 SächsGO, § 66 Abs. 2 i. V. m. § 60 Abs. 2 GO LSA, § 67 Abs. 3 GO v. S-H, § 32 Abs. 5 ThürKO.

Bayern hat eine abweichende Regelung getroffen: Bewerber sind durch Stellenausschreibung zu ermitteln, wenn es im besonderen dienstlichen Interesse liegt (Art. 12 Abs. 1 KWBG); eine Ausschreibung ist somit nicht obligatorisch.

¹⁰⁵ Brandenburg: Bei der Wiederwahl kann der Stadtrat durch Beschluss (absolute Mehrheit) von der Ausschreibung der Stelle absehen (§ 60 Abs. 2 BbgKVerf). Hessen: In Fällen der Wiederwahl bedarf es keiner öffentlichen Ausschreibung (§ 40 Abs. 2 HGO). Mecklenburg-Vorpommern normiert das Recht der Stadtratsmitglieder, rechtzeitig vor der Wahl die Bewerbungsunterlagen aller zu Wahl stehenden Personen einzusehen, was auch gilt, wenn eine öffentliche Ausschreibung unterblieben ist; damit ist eine Nicht-Ausschreibung möglich (§ 40 Abs. 5 KV M-V). Niedersachsen: Von der Ausschreibung kann nicht nur bei einer beabsichtigten Wiederwahl abgesehen werden, sondern auch dann, wenn der Stadtrat beabsichtigt, einen bestimmten Bewerber zu wählen und er nicht erwartet, dass sich im Ausschreibungsverfahren eine andere Person bewerben würde, die wegen ihrer Eignung, Befähigung und Sachkunde vorzuziehen wäre. Diese prophetische Gabe wird dadurch ersetzt, dass ein Beschluss, im zweiten Fall auf die Ausschreibung zu

ihrer Gemeindeordnung (in Bayern und Thüringen im jeweiligen Gesetz über kommunale Wahlbeamte) zusätzlich die Pflicht aufgenommen, dass ein Beigeordneter, wenn er wiedergewählt wird, dieses Amt annehmen muss. Damit soll die Gemeinde vor der Übernahme unnötiger Versorgungsansprüche geschützt werden (siehe Birkenfeld 2011: S. 213).

In den vier Ländern, die den ehrenamtlichen Beigeordneten kennen, muss geregelt werden, ob ehrenamtliche Beigeordnete aus der Mitte des Stadtrats kommen müssen oder nicht. Zudem ist zu klären, ob ein Stadratsmitglied, das zum ehrenamtlichen Beigeordneten gewählt wird, weiterhin Mitglied der Vertretungskörperschaft sein kann:

- Hessen: Die ehrenamtlichen Beigeordneten müssen nicht aus der Mitte des Stadtrats gewählt werden, es muss sich aber um Bürger der Gemeinde handeln (Mindestalter: 18 Jahre, Mindestwohndauer: sechs Monate; § 39a Abs. 2 i. V. m. § 32 Abs. 1 HGO). Mitglieder des Magistrats können nicht zugleich Mitglieder des Stadtrates sein (§ 65 Abs. 2 HGO).
- Rheinland-Pfalz: Die ehrenamtlichen Beigeordneten müssen nicht aus der Mitte des Stadtrats gewählt werden; es muss sich aber um Bürger der Gemeinde handeln (Kriterien: Mindestalter: 18 Jahre, Mindestwohndauer: drei Monate; § 53a Abs. 1 i. V. m. § 53 Abs. 4 GemO). Ehrenamtliche Beigeordnete, die zugleich Stadratsmitglied sind, verlieren mit der Übertragung eines Geschäftsbereichs ihre Mitgliedschaft im Stadtrat (§ 50 Abs. 8 GemO).
- Saarland: Die ehrenamtlichen Beigeordneten werden aus der Mitte des Stadtrats gewählt (§ 65 Abs. 1 KSVG). Sie bleiben stimmberechtigtes Stadratsmitglied.
- Thüringen: Die ehrenamtlichen Beigeordneten werden aus der Mitte des Stadtrats gewählt (§ 32 Abs. 4 ThürKO). Sie bleiben stimmberechtigtes Stadratsmitglied.

Ein Kandidat, der zum Beigeordneten gewählt wird, kann – vergleichbar dem Bürgermeister – eine Form der Privilegierung erfahren: So ist in einigen Gemeindeordnungen festgeschrieben, dass er das Bürgerrecht mit dem Amtsantritt in der Stadt erhält¹⁰⁶ – ansonsten ein Recht, das an den Wohnsitz gekoppelt ist.¹⁰⁷

Die Gemeindeordnungen kennen unterschiedliche Hinderungsgründe für das Amt des Beigeordneten; zu nennen sind: verwandtschaftliche und/oder geschäftliche Beziehungen zum Bürgermeister sowie verwandtschaftliche und/oder geschäftliche Beziehungen der Beigeordneten untereinander. Inkompatibilitäten werden aufgelistet mit der Wahrnehmung von anderen Funktionen wie Bediensteter der Gemeinde (teilweise einschließlich Unternehmen und Beteiligungen) und Bediensteter von anderen Behörden. Zu regeln ist, was erfolgt, wenn ein die Befangenheit begründendes Verhältnis nach Amtsantritt des Beigeordneten entsteht.¹⁰⁸

verzichten, der Mehrheit von drei Vierteln der Stadratsmitglieder bedarf. In beiden Fallgestaltungen – also Wiederwahl und Wahl eines bestimmten Bewerbers – kann auf die Ausschreibung nur dann verzichtet werden, wenn der Bürgermeister sein Einvernehmen erteilt (§ 109 Abs. 1 NKomVG). Zusätzlich ist geregelt, was passiert, wenn der Bürgermeister keinen Bewerber vorschlägt; zu dieser Verwirkungsvorschrift siehe Ipsen 2011: S. 227 f. Nordrhein-Westfalen: Bei Wiederwahl kann davon abgesehen werden (§ 71 Abs. 2 GO NRW). Rheinland-Pfalz: Der Stadtrat kann mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit von einer Ausschreibung absehen (§ 53a Abs. 5 GemO). Schleswig-Holstein: Bei Wiederwahl kann mit der Mehrheit von mehr als der Hälfte der Stimmen von einer Ausschreibung abgesehen werden, im Übrigen nur mit Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (§ 67 Abs. 3 GO).

¹⁰⁶ Siehe § 12 Abs. 1 GemO v. B-W, § 30 Abs. 2 HGO, § 20 Abs. 2 GO LSA.

¹⁰⁷ Diesem Recht könnte die Residenzpflicht (= Pflicht, in der Stadt, in der das Amt ausübt wird, zu wohnen) gegenüber gestellt werden; eine Residenzpflicht findet sich in Bayern: Der Dienstherr kann ein berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied anweisen, seine Wohnung innerhalb einer bestimmten Entfernung von der Dienststelle zu nehmen oder eine Dienstwohnung zu beziehen, wenn die dienstlichen Verhältnisse es erfordern (Art. 28 Abs. 2 KWBG).

¹⁰⁸ Im Detail: § 51 GemO v. B-W, § 43 HGO, § 72 GO NRW, § 53a Abs. 1 i. V. m. § 53 Abs. 4 GemO v. R-P, § 57 SächsGemO, § 67 GO LSA.

3.2.7 Anforderungsprofil

Um Bürgermeister zu werden, bedarf es im Regelfall keiner gesetzlich festgelegten *fachlichen* Kriterien. Nicht so bei den hauptamtlichen Beigeordneten; hier werden fachliche Anforderungsprofile normiert, wobei es sich aber durchweg um *formale* Aspekte handelt. Die folgende Auflistung berücksichtigt nicht die Sonderbestimmungen, wie sie für Kämmerer bzw. Personen, die für das Finanzwesen zuständig sind, vorliegen können; des Weiteren sind nur diejenigen Aussagen aufgenommen, die über die für Beamte generell geltenden Grundsätze der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung bzw. Sachkunde hinausgehen:

- Bayern: Berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied kann werden, wer zum berufsmäßigen ersten Bürgermeister wählbar ist und entweder die laufbahnrechtliche Qualifikation besitzt, die seinen künftigen Aufgabengebiet entspricht, oder mindestens drei Jahre seinem künftigen Aufgabengebiet entsprechend in verantwortlicher Stellung tätig gewesen ist (Art. 12 Abs. 2 KWBG).
- Brandenburg: Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Beigeordneten eine ausreichende Erfahrung für ihr Amt nachweisen müssen. Einer der Beigeordneten muss mindestens die Befähigung zum gehobenen allgemeinen Verwaltungs- oder Justizdienst oder zum Richteramt oder eine den genannten Befähigungsvoraussetzungen vergleichbare Qualifikation besitzen. In Gemeinden mit mehr als 40.000 EW muss er die Befähigung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst oder zum Richteramt oder eine den genannten Befähigungsvoraussetzungen vergleichbare Qualifikation haben (§ 59 Abs. 3 BbgKVerf).
- Mecklenburg-Vorpommern: In Gemeinden mit mehr als 20.000 EW muss der Bürgermeister oder jemand aus der ihm unmittelbar nachgeordneten leitenden Mitarbeiterschaft, was auch ein Beigeordneter sein kann, die Befähigung zum Richteramt besitzen. In amtsfreien Gemeinden unterhalb dieser Einwohnerstärke, aber mit mehr als 5.000 EW wird auf ein verwaltungswissenschaftliches Studium oder auf die Laufbahnbefähigung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst oder eine zehnjährige Berufserfahrung im öffentlichen Dienst (mit weiteren Voraussetzungen) abgestellt (§ 38 Abs. 9 KV M-V). Diese Aussagen finden sich jedoch nicht bei den Rechtsvorschriften zum Beigeordneten, sondern zum hauptamtlichen Bürgermeister.
- Niedersachsen: In kreisfreien und großen selbständigen Städten muss dem Leitungspersonal ein Beamter mit der Befähigung zum Richteramt angehören, in den übrigen Städten ein Beamter mit der Befähigung für die Laufbahn der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Allgemeine Dienste, der mit dem Erwerb der Befähigung zugrunde liegenden Qualifikationen vertiefte Kenntnisse des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts erworben hat (§ 107 Abs. 1 NKomVG).
- Nordrhein-Westfalen: Auch hier wird ein Nachweis auf eine ausreichende Erfahrung für das Amt abgestellt. In kreisfreien Städten und Großen kreisangehörigen Städten muss mindestens einer der Beigeordneten die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen. In den übrigen Gemeinden muss mindestens einer der Beigeordneten die Befähigung für die Laufbahn des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes besitzen (§ 71 Abs. 3 GO NRW).
- Saarland: Die Beigeordneten müssen mindestens die Befähigung für den gehobenen Dienst in der allgemeinen Verwaltung besitzen oder über entsprechende Erfahrungen verfügen, die sie durch verantwortliche Tätigkeiten in Verwaltung oder Wirtschaft erworben haben. In Gemeinden mit mehr als 20.000 EW muss der Bürgermeister oder ein hauptamtlicher Beigeordneter oder ein anderer leitender Beamter der Gemeinde die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst oder zum Richteramt besitzen; in besonders begründeten Ausnahmefällen kann die oberste Kommunalaufsichtsbehörde Ausnahmen zulassen (§ 54 Abs. 2 u. 3 KSVG).

- Sachsen-Anhalt: Einer der Beigeordneten muss die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst oder zum Richteramt haben, sofern nicht der Bürgermeister oder ein leitender Bediensteter der Gemeinde diese Voraussetzung erfüllen (§ 65 Abs. 2 GO LSA).
- Thüringen: Für die Beigeordneten selbst gibt es keine Vorgaben, doch die Thüringer Kommunalordnung legt fest, was für geschäftsleitende Bedienstete gilt: In kreisfreien Städten und Großen kreisangehörigen Städten muss mindestens ein hauptamtlicher Beamter die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst oder zum Richteramt besitzen, wenn nicht der Oberbürgermeister diese Befähigung hat; jede Gemeinde muss einen hauptamtlichen Gemeindebeamten mit der Befähigung zum gehobenen Verwaltungsdienst haben, wenn nicht der Bürgermeister mindestens diese Befähigung besitzt und hauptamtlich tätig ist, oder die Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft angehört (§ 33 Abs. 2 ThürKO).

Das Qualifikationsprofil des Beigeordneten kann somit in Beziehung gesetzt werden zum Qualifikationsprofil des Bürgermeisters und/oder zum Qualifikationsprofil von Bediensteten. In Nordrhein-Westfalen sind die Qualifikationsanforderungen unabhängig vom Bürgermeister und den Bediensteten formuliert; bei mehreren Beigeordneten muss mindestens eine Person dem Anforderungsprofil im Hinblick auf die genannten Laufbahnvoraussetzungen gerecht werden. In Niedersachsen wird pauschal auf das Leitungspersonal abgestellt.

An den Beigeordneten können zusätzlich *Erfahrungserfordernisse* gestellt werden (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen). In Bayern und im Saarland werden entsprechende Erfahrungen nicht *zusätzlich* gefordert, sondern *alternativ* als Ersatz, wenn keine Befähigung für den allgemeinen gehobenen Verwaltungsdienst vorliegt; ausdrücklich können auch Erfahrungen, die in der Wirtschaft gesammelt wurden, als Kriterium für die Geeignetheit herangezogen werden (so im Saarland).

Die *rechtlichen* Hürden, die – neben der formalen Qualifikation – die fachliche Qualifikation betreffen, sind als nicht allzu hoch einzustufen. „Von den Beigeordneten wird erwartet, dass sie die mit dem Beigeordnetenamt verbundenen Aufgaben ab dem Amtsantritt erfüllen, jedenfalls nach einer überschaubaren Einarbeitungszeit“; sie müssen „richtungsweisende Steuerungsentscheidungen vorbereiten und verantworten“, ebenso sollen sie „Verwaltungsabläufe analysieren und organisatorische wie personelle Maßnahmen zur Durchsetzung ihrer Steuerungsentscheidungen treffen können“ (Hermann 2006: S. 536). Entsprechend zurückhaltend zeigen sich auch die Gerichte, wenn sie sich zu Aspekten der Qualifikation äußern.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Als Beispiel wird auf den Beschluss des VG Meinungen v. 16.12.2008 (Az. 1 E 613/08 Me, zitiert nach Juris) verwiesen. Dort ist ausgeführt, dass „eine inhaltliche Überprüfung ... bei der Wahlentscheidung regelmäßig auszuschließen“ ist. „Dies folgt zum einen aus dem Wesen der Wahl als einer freien, nur den Bindungen des Gesetzes und des Gewissens unterworfenen Entscheidung. ... Zum anderen ergibt sich die Einschränkung aus der Stellung und Funktion des Wahlbeamten, dessen Tätigkeit durch eine enge Verzahnung mit dem kommunalen politischen Raum gekennzeichnet ist. Die ‚Besetzung‘ einer Beamtenstelle durch ‚Wahl‘ des Beamten ist in vielfältiger Weise von der Zugehörigkeit des zu wählenden Beamten zu einer politischen Richtung einerseits sowie dem politischen Gefüge der Region andererseits abhängig. Ferner erfordert das Agieren auf der Grundlage eines Vertrauensvorschlusses, durch das Überzeugen und Gewinnen von Mehrheiten, dass dem Wahlbeamten durch den (Mehrheits-)Wahlvorgang selbst bereits seine Akzeptanz und damit die für künftige Entscheidungen notwendige Unterstützung des Wahlgremiums signalisiert wird. ... Ob diese politisch geprägten Merkmale des Amtes im Sinne von Eignung, Leistung und Befähigung der Bewerber erfüllt, ist daher allein durch das Wahlgremium zu bestimmen und entzieht sich grundsätzlich einer gerichtlichen Bewertung.“ Die gerichtliche Prüfung beschränkt sich daher darauf, ob die Verfahrensschritte im Vorfeld der Wahl rechtsfehlerfrei erfolgt sind.

Die Beurteilung von Beigeordnetenkandidaten durch die Stadträte beschränkt sich dabei auf die zur Wahl stehenden Kandidaten. „Grundlage der Einschätzung eines Bewerbers kann allein dessen Qualifikation und nicht die eines nicht [mehr] zur Wahl stehenden Dritten sein.“ (OVG Münster, Beschluss v. 23.11.2007, Az.

Wenige Länder haben als weitere *formale* Hürde ein Mindestalter für den Beigeordneten in ihren Gemeindeordnungen verankert¹¹⁰: Hessen hat keine Qualitätsanforderungen formuliert, doch kennt die Gemeindeordnung ein Mindestalter: 25 Jahre (§ 39a Abs. 1 i. V. m. § 39 Abs. 2 HGO), diesen Grenzwert legt auch das Saarland fest (§ 54 Abs. 1 f. KSVG).¹¹¹ In Rheinland-Pfalz gilt ein Mindestalter von 23 Jahren (§ 53a Abs. 1 GemO i. V. m. § 50 Abs. 3 GemO), in Bayern von 21 Jahren (§ 5 Abs. 2 KWBG alt bzw. § 12 Abs. 2 KWBG neu i. V. m. § 36 GLKrWG; im geänderten § 36 ist von 18 Jahren die Rede: gilt ab 01.01.2014).

3.2.8 Abberufung

Die Abwahl eines (hauptamtlichen) Beigeordneten durch den Gemeinderat ist – bis auf Baden-Württemberg und Bayern – möglich; unterschiedlich sind die dafür erforderlichen Quoren ausgestaltet:

- Absolute Mehrheit: (Sonderfall in) Hessen: In Städten mit mehr als 50.000 EW können die Beigeordneten innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit des Stadtrates mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Stadtratsmitglieder vorzeitig abberufen werden (§ 76 Abs. 2 HGO).¹¹²
- Zwei-Drittel-Mehrheit: Brandenburg (§ 60 Abs. 3 BbgKVerf) und Nordrhein-Westfalen (§ 71 Abs. 7 GO NRW)¹¹³, Mecklenburg-Vorpommern (§ 32 Abs. 4 KV M-V)¹¹⁴, (Regelfall in) Hessen (§ 76 Abs. 1 HGO)¹¹⁵, Rheinland-Pfalz (§ 55 Abs. 2 GemO)¹¹⁶, Saarland (§ 68a KSVG)¹¹⁷, Sachsen (§ 56 Abs. 4 SächsGemO)¹¹⁸, Schleswig-Holstein (§ 40a GO)¹¹⁹, Thüringen (§ 32 Abs. 6)¹²⁰.

15 B 1895/07, zitiert nach Juris). Zum generellen Informationsrecht der Stadträte über die zur Wahl stehenden Kandidaten siehe Urteil des OVG Münster v. 05.02.2002 (Az. 15 A 2604/99).

Bei der rechtlichen Betrachtung steht Art. 33 Abs. 2 GG als das eine Grundprinzip insbesondere das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 f. und Art. 28 Abs. 1 f. GG) als das andere Grundprinzip gegenüber. Wagner konstatiert (im Hinblick auf seine Prüfung für Baden-Württemberg), dass sich das Auswahlprinzip nach Art. 33 Abs. 2 GG durchgesetzt habe und volle Geltung entfalte, auch wenn das OVG Schleswig von einer eingeschränkten Geltung ausgehe (umfassend 2009: S. 94 ff.).

¹¹⁰ Zu finden sind auch Festlegungen eines Höchstalters, was mit dem Status der Beigeordneten als kommunale Wahlbeamte in Zusammenhang steht.

¹¹¹ Dieses Bundesland hat auch fachliche Anforderungsziele formaler Art benannt. Durch die Altersgrenze wird ausgeschlossen, dass ein Absolvent der entsprechenden Verwaltungsfachhochschule, der sein Studium nach dem Abitur begonnen hat, direkt zum Beigeordneten gewählt wird. Wer die beiden anderen Voraussetzungen (entsprechende Erfahrungen oder Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst) erfüllt, dürfte eh bereits das Mindestalter erreicht haben!

¹¹² Für den Antrag auf Abberufung bedarf es – so der HessVGH (Beschluss v. 21.09.2006, Az. 8 TG 2234/06, bei Juris) – keiner *qualifizierten* Mehrheit; so muss dann bspw. eine Sitzung des Stadtrats einberufen werden, wenn es ein *Viertel* der Stadträte, der Magistrat oder der Bürgermeister unter Angabe der zur Verhandlung stehenden Gegenstände (eben Abberufung eines Beigeordneten) verlangt.

¹¹³ Für beide Länder gilt: Der Antrag auf Abberufung muss von der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Stadtrats gestellt werden. Zwischen Eingang des Antrags und der Stadtratssitzung muss eine Frist von mindestens sechs Wochen liegen. Über den Antrag ist ohne Aussprache abzustimmen. In Brandenburg kann auch der (Ober-)Bürgermeister den Abberufungsantrag stellen.

¹¹⁴ Der Antrag muss von mehr als der Hälfte der Stadtratsmitglieder gestellt werden. Zwischen Antrag und Abstimmung müssen mindestens zwei Wochen liegen.

¹¹⁵ Der Abberufungsantrag bedarf der absoluten Mehrheit. Über die Abberufung ist zweimal zu beraten und abzustimmen; die zweite Beratung darf frühestens vier Wochen nach der ersten erfolgen. Die zweimalige Beratung und Abstimmung gilt auch für das Verfahren, bei dem die absolute Mehrheit ausreichend ist.

¹¹⁶ Der Antrag auf Abwahl muss von mindestens der absoluten Mehrheit des Stadtrats gestellt werden; über den Antrag ist namentlich abzustimmen. Zwischen der Antragstellung und der Beschlussfassung müssen mindestens zwei Wochen liegen.

¹¹⁷ Der Antrag auf Abwahl muss schriftlich von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Stadtrats gestellt werden; die Beschlussfassung darüber erfolgt in einer besonderen Sitzung. Über den Antrag

- Drei-Viertel-Mehrheit: Niedersachsen (§ 109 Abs. 3 NKomVG)¹²¹ und Sachsen-Anhalt (§ 66 Abs. 3 GO LSA)¹²².

Die hessische Spezialregelung im Hinblick auf die absolute Mehrheit kann als eine rechtliche Konzession an eine real existierende hohe Parteipolitisierung in Mittel- und Großstädten gewertet werden, gleichzeitig kann sie diese Parteipolitisierung verstärken. Des Weiteren kann die Regelung als ein Indiz für eine konkurrenzdemokratische Ausprägung der Kommunalverwaltung (siehe Kap. 10) gewertet werden.

Die Abberufung eines Beigeordneten verläuft in allen Ländern in einem mehrstufigen Verfahren: Zuerst muss ein Initiativantrag eingereicht werden, der bereits eine quantitative Hürde überspringen muss. Nach diesem Antrag muss teilweise eine längere Bedenkzeit vergehen, bis über den Antrag beschlossen wird, wobei dieser Beschluss selbst wiederum eine zweite Hürde meistern muss. Zusätzlich haben einige Länder eine dritte Hürde eingeführt, indem über den Antrag nicht nur ein- sondern zweimal abgestimmt werden muss, wobei zwischen erster und zweiter Abstimmung ggf. wieder eine längere (zweite) Bedenkzeit liegen muss.¹²³

Tabelle 3-15: Abberufung der (hauptamtlichen) Beigeordneten

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür	
Quorum für Antrag zur Abberufung	Abwahl ist nicht möglich	Abwahl ist nicht möglich	> 1/2	1/2	> 1/2	3/4	> 1/2	1/2	1/2	> 1/2	2/3	---	> 1/2	
Zeit zw. Antrag und Beschlussfassung			6 Wo	---	1 Wo	2 Wo	6 Wo	2 Wo	---	---	3 Ta	---	---	
Abstimmungen Zeit zw. den 2 Abstimmungen			1 ---	2 4 Wo	1 ---	1 ---	1 ---	1 ---	1 ---	2 1-2 Mo	2 4 Wo	1 ---	2 4 Wo	2 2 Wo
Aussprache ausdrücklich abgeschlossen			Ja	---	---	Ja	Ja	---	---	---	---	---	---	---
Beratung ausdrücklich vorgesehen			---	Ja	---	---	---	---	---	Ja	---	---	---	---

muss namentlich abgestimmt werden. Über die Abwahl ist zweimal zu beraten und abzustimmen. Die zweite Beratung und Abstimmung darf frühestens einen Monat, jedoch nicht später als zwei Monate nach der ersten erfolgen.

¹¹⁸ Der Antrag auf vorzeitige Abwahl muss von der Mehrheit aller Stadtratsmitglieder gestellt werden. Über die Abwahl ist zweimal zu beraten und zu beschließen. Die zweite Beratung darf frühestens vier Wochen nach der ersten erfolgen.

¹¹⁹ Über den Antrag ist zweimal zu beraten und zu beschließen, wobei die zweite Beratung frühestens vier Wochen nach der ersten stattfinden darf.

¹²⁰ Der Antrag auf Abberufung muss von der Mehrheit der Mitglieder des Stadtrats gestellt werden. Über die Abberufung ist zweimal zu beraten und zu beschließen, Die zweite Beratung darf frühestens zwei Wochen nach der ersten erfolgen.

¹²¹ Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens drei Vierteln der Stadtratsmitglieder gestellten Antrags. Über ihn wird in einer besonderen Sitzung, die frühestens zwei Wochen nach Eingang des Antrags stattfindet, ohne Aussprache namentlich abgestimmt (§ 82 Abs. 2).

¹²² Der Antrag auf Abberufung bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln; der Beschluss zum Antrag darf frühestens drei Tage nach Antragstellung im Stadtrat gefasst werden.

¹²³ In der Literatur wird auch von „Abkühlungsfrist“ gesprochen (für den Zeitraum zwischen Antrag und Abstimmung siehe Schumacher u. a.: § 60 Erl. 10.5, für den Zeitraum zwischen erster und zweiter Abstimmung siehe Lehné/Weirich § 68a Anm. 1). In beiden Fällen geht es um den „Schutz vor übereilten Entscheidungen“.

Quorum für Abstimmung			2/3	2/3	2/3	3/4	2/3	2/3	2/3	2/3	3/4	2/3	2/3
Namentliche Abstimmung			---	---	---	---	---	ja	ja	---	---	---	---

Betrachtet man die Hürden, die ein Abwahlverfahren überwinden muss, so ist es sinnvoll, von den in der Tab. 3-15 aufgelisteten Punkten die folgenden drei auszuwählen und für eine Kategorisierung einzubeziehen:

- 1.) Quorum für Antrag zur Abberufung: + 0 bis zu mehr als die Hälfte der Stimmen
(1. Quorum) - größeres Quorum
- 2.) Anzahl der Abstimmungen: + eine Abstimmung
- zwei Abstimmungen
- 3.) Quorum für Abstimmung(en): ++ Mehrheit der Stimmen
(2. Quorum) + 2/3-Mehrheit
- 3/4-Mehrheit

Mit Hilfe dieser drei Kriterien¹²⁴ kann dann eine Systematisierung der Länder im Hinblick auf die Abberufung von Beigeordneten erstellt werden:

Tabelle 3-16: Zuordnung der Länder zu den Hürden der Abberufung von Beigeordneten

Abwahl unmöglich	Sehr hohe Hürden für Abwahl (1 x +)	Hohe Hürden für Abwahl (2 x +)	Mittlere Hürden für Abwahl (3 x +)	Geringe Hürden für Abwahl (4 x +)
Baden-Württemberg, Bayern	Niedersachsen, Sachsen-Anhalt	(Hessen,) Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz	(Hessen)

Über die Gründe für eine Abberufung enthalten sich die Gemeindeordnungen einer Aussage.¹²⁵ Vergleichbar der Abwahl eines Bürgermeisters können drei Abberufungsmotive unterschieden werden: politische Gründe (z. B. zerrüttetes/gestörtes Vertrauensverhältnis zum Bürgermeister und/oder zum Stadtrat), strafrechtliche Ursachen (z. B. Verurteilung wegen eines entsprechenden Vergehens)¹²⁶ und persönliche Gründe (z. B. private Verfehlungen, Führungsschwäche), vgl. die Ausführungen im Hinblick auf die Bürgermeister bei Fuchs 2007: S. 14 ff.

¹²⁴ Tabellarische Einzelbetrachtung:

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Slg	Sach	S-A	S-H	Thür
1. Quorum			+	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+
Abstimmungen			+	-	+	+	+	+	-	-	+	-	-
2. Quorum			+	++/+	+	-	+	+	+	+	-	+	+

¹²⁵ „Die Abwahl eines kommunalen Wahlbeamten ist nicht an bestimmte sachliche Voraussetzungen geknüpft. Sie rechtfertigt sich als kommunalpolitischer Akt durch die Tatsache des Vertrauensverlustes; auf die Gründe, die zu dem Vertrauensverlust geführt haben, kommt es grundsätzlich nicht an. Die Amtsausübung des kommunalen Wahlbeamten erschöpft sich nicht in einer sachbezogen-unpolitischen gesetzlichen Aufgabenerfüllung. Mit der Abwahlregelung hat der Gesetzgeber die Forderung nach politischer Gleichgestimmtheit zwischen Vertretung und Verwaltungsspitze anerkannt“ (SächsOVG, Beschluss v. 09.06.2009, Az. 4 B 411/07, zitiert nach Juris).

¹²⁶ Zur Abberufung wegen eines Disziplinarverfahrens siehe Ipsen 2011: S. 228; er verweist in diesem Zusammenhang auf das Verbot der Formenvertauschung hin. Wiegand/Grimberg sehen einen Formenmissbrauch auch in dem Fall, „wenn der BM einem Beigeordneten zum Zwecke der Disziplinierung Aufgaben entzieht [Thematik wird weiter unten angesprochen, M. S.]; zur Sanktionierung von Pflichtverletzungen steht das Disziplinarrecht zur Verfügung“ (2003: S. 597).

3.2.9 Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung I: Rechtsverhältnis zum Bürgermeister (Rechte und Pflichten im *administrativen* Teilsystem)

Mit den drei Begriffen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung wird eine Trias aufgegriffen, die in der Organisationslehre als AKV-Prinzip bekannt ist (siehe Paulic 2011: S. 121 f.)

3.2.9.1 Vertreter des Bürgermeisters

Eine wichtige Aufgabe des Beigeordneten ist seine *allgemeine* Vertretungsfunktion für den Bürgermeister, sei es ständig oder bei dessen Verhinderung/Abwesenheit. Daneben kann einem Beigeordneten ein Aufgaben-/Geschäftsbereich zugewiesen werden, in dem er dann (ständiger) *Sonder*-Vertreter des Bürgermeisters ist.

Ausführlich mit dem Begriff der Vertretung setzt sich Wolter (1978, S. 10 ff.) auseinander. Zuerst analysiert er den allgemeinen Vertretungsbegriff:

„Vertretung im weitesten Sinn meint das Handeln einer Person an Stelle einer anderen. Dagegen beschränkt sich die Vertretung im engeren, juristischen Sinne auf die Fälle, in denen das Verhalten eines Rechtssubjekts (des Vertreters) kraft objektiven Rechts einem anderem (dem Vertretenen) mit der Rechtsfolge zugewiesen wird, dass der Vertretene aus dem Verhalten des Vertreters berechtigt und verpflichtet wird. Sie setzt also stets voraus, dass die Zurechnung des Vertreterhandelns zum Vertretenen durch die Rechtsordnung intendiert ist.

Daran fehlt es bei der sog. Ersatzvertretung (Ersetzung). Sie ist gerade dadurch charakterisiert, dass jemand an Stelle eines anderen, also als bloßer Ersatzmann, aber nicht für einen anderen steht. Die Ersetzung beinhaltet, und das ist ihr Spezifikum, keine unmittelbare rechtliche Beziehung zwischen Vertreter und Vertretenem, kraft deren der Vertretene für das Handeln des Vertreters verantwortlich wäre. Sie ist damit zwar eine Form der Vertretung im weiteren, nicht jedoch im engeren juristischen Sinne“ (ders.: S. 10 f.).

Im Hinblick auf die Vertretungsfunktionen von Beigeordneten sind zwei grundlegende Unterscheidungen zu treffen.

Tabelle 3-17: Ausgestaltung der *gesetzlichen* Vertretungsfunktionen

Inhaltlicher Aspekt	Allgemeine/r Vertretung bzw. Vertreter	Sondervertretung bzw. -vertreter
	Der Vertreter hat im <i>gesamten</i> Zuständigkeitsbereich des Vertretenen grundsätzlich die gleichen Befugnisse wie der Vertretene, was sich auf die Rechte und Pflichten bei der <i>Amtsführung</i> bezieht (also keine Befugnisse, die aus dem Mandat entspringen) ¹²⁷	Der Vertreter hat in einem <i>zugewiesenen Teilbereich</i> Befugnisse; er ist der zu selbständigen Entscheidungen berufene Leiter einer <i>Verwaltungseinheit</i> ; es bedarf keiner besonderen Vertretungsmacht, sondern es besteht eine mit dem Amt verliehene

¹²⁷ Vorbildlich formuliert in Brandenburg: Der allgemeine Stellvertreter nimmt mit Ausnahme der Mitgliedschaft im Stadtrat alle Aufgaben des hauptamtlichen Bürgermeisters wahr, die diesem gesetzlich zugewiesen sind (§ 56 Abs. 1 BbgKVerf).

Zeitlicher Aspekt	Ständige/r Vertretung bzw. Vertreter	Verhinderungs-/Abwesenheitsvertretung bzw. -vertreter
	Vertretungsberechtigung besteht dauernd, unabhängig von der An-/Abwesenheit des Vertretenen	Vertretungsberechtigung besteht nur, wenn der Vertretene tatsächlich oder rechtlich verhindert ist ¹²⁸

Die Verhinderungsververtretung kann unterteilt werden in *vollständige* Verhinderung (z. B. wegen Krankheit, Urlaub) sowie in zeitlich und/oder gegenständlich *begrenzte* Verhinderung (z. B. wegen einer Terminüberschneidung). Inwieweit eine solche Differenzierung von *rechtlicher* Relevanz ist, muss (im Einzelfall) geprüft werden (vgl. Bauer u. a.: Art. 39 Rd-Nr. 3). Im Alltagsgeschäft dürfte sie für den allgemeinen Vertreter für seine Überlegung insofern relevant sein, ob er von seiner Vertretungsfunktion tatsächlich Gebrauch macht oder ob er die zu treffende Entscheidung, sofern sie nicht sofort getroffen werden muss, dem Bürgermeister überlässt, insb. wenn es sich nicht um die vollständige Verhinderung handelt.

Aus der Kombination von allgemeiner und Sondervvertretung sowie von ständiger und Verhinderungsververtretung kann die folgende Vier-Felder-Tafel abgeleitet werden:

Tabelle 3-18: Kombinationsmöglichkeiten der Vertretungsfunktionen

	Ständiger Vertreter (Anwesenheitsvertreter)	Verhinderungsvertreter ¹²⁹ (Abwesenheitsvertreter)
Allgemeiner Vertreter	(A) Beigeordneter ist alter ego des Bürgermeisters; Vertretungsmacht des Beigeordneten ist ebenbürtig der Vertretungsmacht des Bürgermeisters; beide Akteure agieren gleichermaßen nebeneinander	(B) Wie links, jedoch greift die Vertretungsbefugnis nur, wenn der Bürgermeister verhindert ist
Sondervertreter	(C) Vertretungsmacht wird auf den zugewiesenen Geschäftsbereich (häufig Dezernat) ¹³⁰ – entscheidend ist die Geschäftsverteilung – beschränkt ¹³¹	(D) Wie links, jedoch greift die Vertretungsbefugnis nur, wenn der Bürgermeister verhindert ist ¹³²

Bei der Vertretungsfunktion ist zwischen dem Außen- und dem Innenverhältnis zu unterscheiden. Im Außenverhältnis (= Verhältnis: Kommune – Umwelt) ist die Vertretungsmacht unbe-

¹²⁸ In § 32 Abs. 1 ThürKO wird der Begriff der Verhinderung näher erläutert, dazu gehören insbesondere die urlaubs- und krankheitsbedingte Abwesenheit des Bürgermeisters und die Nichtbesetzung des Bürgermeisteramtes. Brandenburg spricht von Verhinderung oder Vakanz (§ 56 Abs. 1 BbgKVerf). In Schleswig-Holstein wird klargestellt, dass ein Ausscheiden des Bürgermeisters (oder eines Stellvertreters) bis zum Beginn der Amtszeit des Nachfolgers als Verhinderung gilt (§ 62 Abs. 1 GO).

¹²⁹ Sowohl für den ständigen als auch den Verhinderungsvertreter gilt: „Eine besondere Bestellung oder Vollmachterteilung ist nicht erforderlich. Das Vertretungsrecht ist allgemein, d. h. ständig und umfassend“ (VG Gießen, Beschluss v. 31.05.2010, Az. 8 L 1623/10.GI, zitiert nach Juris). Der Verhinderungsvertreter nimmt diese Funktion „ständig“ wahr, was in diesem Zusammenhang bedeutet, dass er automatisch bei Verhinderung des Vertretenen diesen vertritt; es bedarf dazu keiner besonderen rechtlichen Erlaubnis oder Beauftragung. Der Begriff „ständig“ erfährt somit eine zweifache Bedeutung.

¹³⁰ Der Beigeordnete (Amtsbezeichnung) ist somit *dienstrechtlich* Beamter auf Zeit und *organisationsrechtlich* (im Regelfall) Dezernent.

¹³¹ Eine vorbildlich eindeutig formulierte Regelung findet sich in Mecklenburg-Vorpommern, dort heißt es, dass die Beigeordneten mit Ausnahme der in drei Paragraphen genannten Aufgaben (Rechte bei Sitzungen des Stadtrats, Widerspruchsrecht-/pflicht und Eilentscheidungsrecht) in ihrem Aufgabenbereich die ständige Vertretung des Oberbürgermeisters wahrnehmen (§ 40 Abs. 4 KV M-V).

¹³² Es handelt sich, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, um ein Konstrukt, was in der Rechtswirklichkeit nicht vorkommt.

schränkt und nicht beschränkbar, was innerdienstliche Weisungen nicht ausschließt, die jedoch das Außenverhältnis nicht berühren, weil der Umfang der Vertretungsmacht *gesetzlich* bestimmt ist. Nicht ausgeschlossen ist, dass der Bürgermeister in demjenigen Geschäftsbereich tätig wird, für den der Beigeordnete zuständig ist, was aber auch wiederum die Vertretungsmacht des Beigeordneten nicht schmälert. Im Innenverhältnis (= Verhältnis: Bürgermeister – Beigeordneter) kann die Vertretungsbefugnis durch Weisungen eingeschränkt werden.

Der Beigeordnete als Sondervertreter wird als Organwalter tätig, weil er diejenigen Befugnisse wahrnimmt, die dem Organ Bürgermeister zustehen. Die Vertretungsbeziehung und damit das Rechtsverhältnis bestehen zwischen dem Beigeordneten und der Stadt, nicht zwischen Beigeordnetem und Bürgermeister, so dass hier eine Ersatzvertretung vorliegt, d. h. der Beigeordnete tritt an die Stelle des Bürgermeisters; er handelt im Namen der Stadt, nicht des Bürgermeisters (umfassend Wolter 1978: S. 15 ff.).¹³³

Die Beigeordneten sind rechtlich gesehen kein eigenes Organ. Ihre besondere Stellung – im Gegensatz zu den anderen Bediensteten – besteht jedoch darin, dass sie im Regelfall eine Vertretungskompetenz *kraft Gesetzes* innehaben, wohingegen die anderen Bediensteten diese durch den Hauptverwaltungsbeamten verliehen bekommen.

Tabelle 3-19: Vertretungsbefugnisse der (hauptamtlichen) Beigeordneten

	Allgemeiner Stellvertreter des Bürgermeisters	Rechtsquelle ¹³⁴	Eigener Geschäftsbereich – Sondervertreter des Bürgermeisters	Rechtsquelle
B-W	Erster Beigeordneter (ständiger Vertreter)	§ 49 Abs. 3	Ja – Beig. sind ständige Sondervertreter	§ 49 Abs. 2
Bay	Weiterer Bürgermeister (Verhinderungsvertreter)	Art. 39 Abs. 1	Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder: (Ja) ¹³⁵ – konkrete Übertragung von Befugnissen erfolgt durch Bürgermeister Weitere Bürgermeister: Möglich – wie oben	Art. 40 u. 46 Abs. 1
Bbg	Erster Beigeordneter (Verhinderungsvertreter)	§ 56 Abs. 1 u. 2	Ja – Beig. sind ständige Sondervertreter	§ 56 Abs. 2

¹³³ Zur Unterscheidung von Vertretungsmacht und -befugnis: „Die Vertretungsmacht ... des Beigeordneten als ständiger allgemeiner Vertreter des BM ist ebenso weitreichend wie die des BM, dieser Beigeordnete ist also in der Vertretung nach außen weder auf seinen Geschäftskreis noch auf den Verhinderungsfall beschränkt. Inwieweit er intern zur Vertretung des BM bei dessen Anwesenheit befugt ist (Vertretungsbefugnis), ergibt sich aus verwaltungsinternen Zuständigkeitsregelungen“ (Wiegand/Grimberg 2003: S. 598). Oder in anderen Worten, ohne dass auf den Fall der ständigen allgemeinen Vertretung abgestellt wird: „Zu unterscheiden ist zwischen der – innerdienstlich geregelten – Vertretungsbefugnis und der – nicht beschränkbar – Vertretungsmacht ´nach außen“ (Rehak in Quecke/Schmid: G § 55 Fn. 3). „Im Innenverhältnis kann die Befugnis der Beigeordneten zur Vertretung des Bürgermeisters durch allgemeine oder besondere Anweisungen des Bürgermeisters gebunden werden (ders.: G § 55 Rd-Nr. 7).“

¹³⁴ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

¹³⁵ Über die Verteilung der Geschäfte unter die Stadtratsmitglieder beschließt der Stadtrat (Art. 46 Abs. 2 GO), wobei auch eine Verteilung an *ehrenamtliche* Mitglieder möglich ist. Durch den Beschluss des Stadtrats haben die Stadtratsmitglieder (und dies gilt auch für die berufsmäßigen Mitglieder) jedoch noch keine Kompetenz innerhalb des administrativen Teilsystems. Diese erhalten sie erst durch die Übertragung von Befugnissen durch den Bürgermeister nach Art. 39 Abs. 2 GO. „Die besondere Stellung der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder liegt darin, dass ihnen im Rahmen der Verteilung der Geschäfte unter die Gemeinderatsmitglieder (**Referatsbildung**) gem. Art. 46 I 2 GO einzelne Kompetenzen des Bürgermeisters gem. Art 39 II GO übertragen werden können ... Handelt ein berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied im Rahmen dieser sogenannten besonderen Stellvertretung nach Art. 39 II GO, so handelt es im Auftrag des ersten Bürgermeisters, so dass die Verantwortung für Amtshandlungen beim ersten Bürgermeister verbleibt“ (Lissack 2001: S. 112).

Hes	Erster Beigeordneter (Verhinderungsvertreter)	§ 47	Ja – selbständige Erledigung durch Beig. (entspricht der ständigen Sondervertretung)	§ 70 Abs. 1 u. 2
M-V	(1. u. 2. Stellvertreter) (Verhinderungsvertreter)	§ 40 Abs. 1 u. 4	Ja – Beig. sind ständige Sondervertreter	§ 40 Abs. 4
Nds	Erster Stadtrat (ständiger Vertreter) ¹³⁶	§ 81 Abs. 3 u. § 108 Abs. 1	Nicht zwingend ¹³⁷ – in Hauptsatzung kann Regelung zur Sondervertretung getroffen werden ¹³⁸	§ 108 Abs. 1, § 81 Abs. 3
N-W	Ohne Bezeichnung (ständiger Vertreter)	§ 68 Abs. 1	Ja – Beig. sind ständige Sondervertreter	§ 68 Abs. 2
R-P	Erster Beigeordneter (Verhinderungsvertreter)	§ 50 Abs. 2	Ja – Beig. sind ständige Sondervertreter	§ 50 Abs. 3 u. 6
Sld	Erster Beigeordneter (Verhinderungsvertreter)	§ 63 Abs. 1	Nicht zwingend – Übertragung bestimmter Geschäftszweige zur Erledigung möglich ¹³⁹	§ 63 Abs. 3
Sach	Ohne Bezeichnung (Verhinderungsvertreter)	§ 55 Abs. 1 u. 4	Ja – Beig. sind ständige Sondervertreter	§ 55 Abs. 3
S-A	Ohne Bezeichnung (Verhinderungsvertreter)	§ 64 Abs. 1 u. 2	Ja – Beig. sind ständige Sondervertreter	§ 65 Abs. 3
S-H	Erster Stadtrat (Verhinderungsvertreter)	§ 62 Abs. 1 u. 2	Ja ¹⁴⁰ – keine weitere Aussage	§ 67 Abs. 5
Thür	Erster Beigeordneter (Verhinderungsvertreter)	§ 32 Abs. 1	Ja – BM kann Beig. mit ständiger Sondervertretung beauftragen ¹⁴¹	§ 32 Abs. 7

Ein Beigeordneter kann in seiner Person zwei Funktionen zugleich wahrnehmen: sowohl die (gesetzliche) Funktion des Sondervertreters des Bürgermeisters für seinen Geschäftsbereich sowie die (gesetzliche) Funktion des allgemeinen Vertreters des Bürgermeisters. Von diesen Vertretungsfunktionen sind die Auftrags- bzw. Entlastungsververtretung zu unterscheiden: Hier *beauftragt der Bürgermeister* eine ihm unterstellte Person (was auch ein Beigeordneter sein kann) dauerhaft/generell oder ausnahmsweise/vorübergehend/speziell mit der Wahrnehmung von Aufgaben/Kompetenzen; der so beauftragte Vertreter wird im Auftrag des Organs Bürgermeister tätig, sein Handeln wird dem Bürgermeister zugeordnet.

¹³⁶ Keine Aussage im Gesetz, aus Materialien zur NGO wird abgeleitet, dass ständige Vertretung vorliegt (siehe Thiele 2007: S. 254).

¹³⁷ Wenn auch nicht gesetzlich zwingend, so werden diese Wahlbeamten „regelmäßig für ein bestimmtes Dezernat oder einen Fachbereich, die zumeist in der Ausschreibung benannt sind, bestellt“ (Ipsen 2011: S. 228, im Original teilweise Fettdruck).

¹³⁸ Im Regelfall erfolgt dies auch – illustriert an den Hauptsatzungen der Großstädte (Städte mit über 100.000 EW): Braunschweig (§ 11), Göttingen (§ 6 Abs. 3), Hannover (§ 14 Abs. 2), Oldenburg (§ 9 Abs. 3), Osnabrück (§ 10 Abs. 2); aber die entsprechende Regelung findet sich nicht in Salzgitter (§ 8 Abs. 2: weitere Einzelheiten der Vertretung regelt der Oberbürgermeister) und in Wolfsburg (dort ist nur geregelt, dass in allen Personalangelegenheiten der ständige Vertreter des Oberbürgermeisters auch derjenige Stadtrat ist, dem das Personaldezernat zugewiesen ist, § 7 Abs. 3).

¹³⁹ Beigeordnete sind leitende Gemeindebedienstete, die zwar auch mit „i. V.“ unterzeichnen, es handelt sich jedoch nicht um gesetzlich normierte ständige Vertreter. Durch die Delegation/Übertragung erhalten die Beigeordneten die Vollmacht, die übertragenen Verwaltungsaufgaben zu erledigen (siehe Lehné/Weirich: § 63 Anm. 3.).

¹⁴⁰ „Sie leiten nicht eigenverantwortlich ihr Dezernat, sondern sind an die Weisungen des Bürgermeisters uneingeschränkt gebunden“ (Bracker 2010: S. 493); es liegt keine ständige Sondervertretung vor. Zur Vertretung generell: „Die Vertretungsmacht der Stadträte besteht ... sowohl bei der allgemeinen wie bei der Sondervertretung nicht kraft Gesetzes, sondern auf Grund eines besonderen Auftrags“ (Wolter 1978, S. 39).

¹⁴¹ Der Beigeordnete unterzeichnet mit ´im Auftrag´ „soweit ihm die Zeichnungsbefugnis übertragen ist, ausgenommen sind Tätigkeiten, die er als gesetzlicher Vertreter des Bürgermeisters wahrnimmt. Hier unterschreibt er ´i. V.“ (Wachsmuth/Oehler § 32 Erl. 5.1).

1.) Allgemeiner Vertreter

Wenn es hauptamtliche Beigeordnete gibt, dann wird im Regelfall aus ihrem Kreis auch der allgemeine Vertreter bestimmt; dies gilt auch, wenn in einer Stadt sowohl ehren- als auch hauptamtliche Beigeordnete existieren.¹⁴² In Bayern ist zwischen zwei Akteursgruppen zu unterscheiden: Nur die weiteren Bürgermeister – nicht die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder – sind die allgemeinen Vertreter des ersten Bürgermeisters.

Folgende Länder normieren die *ständige* allgemeine Stellvertretung des Hauptverwaltungsbeamten durch Beigeordnete: Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Ist der ständige allgemeine Vertreter verhindert, dann übernimmt – sofern vorhanden – ein weiterer Beigeordneter die allgemeine Vertretungsfunktion (Typ B aus Tab. 3-18).

Beigeordnete in Bayern (= weitere Bürgermeister), Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen, Sachsen-Anhalt,¹⁴³ Schleswig-Holstein und Thüringen haben die allgemeine Stellvertretung nur bei *Verhinderung* des Hauptverwaltungsbeamten.

Gesplittet ist die Stellvertretung des Bürgermeisters in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen:

- Niedersachsen: Für Repräsentationsaufgaben und Funktionen, die mit dem Verwaltungsausschuss in Verbindung stehen (Einberufung einschließlich der Aufstellung der Tagesordnung, Leitung der Sitzungen, Verpflichtung von Stadtratsmitgliedern und ihrer Pflichtenbelehrung), nimmt die Stellvertretung ein gewähltes Stadtratsmitglied wahr, das in den Verwaltungsausschuss berufen wurde; die Wahl erfolgt durch den Stadtrat (§ 81 Abs. 2 und § 86 Abs. 1 NKomVG). Diese Vertreter tragen dann die Bezeichnung stellvertretender Bürgermeister oder Bürgermeister (wenn der Hauptverwaltungsbeamte die Bezeichnung Oberbürgermeister trägt). Die allgemeine Vertretung (im Bereich des administrativen Teilsystems) nimmt hingegen der Beigeordnete (= anderer Beamter auf Zeit) wahr. Ist der Bürgermeister verhindert, so hat das auch Konsequenzen im Hinblick auf das Verhältnis zum Stadtrat: Der Bürgermeister stellt (üblicherweise) im Benehmen mit dem Vorsitzenden des Stadtrats die Tagesordnung auf und lädt die Stadtratsmitglieder unter Mitteilung der Tagesordnung ein. Bei Verhinderung vertritt nicht der Beamte auf Zeit den Hauptverwaltungsbeamten, sondern der Vorsitzende ist für die Einberufung des Stadtrats einschließlich der Aufstellung der Tagesordnung zuständig; in diesem Fall ist das Benehmen mit dem allgemeinen Vertreter herzustellen, wobei dieser verlangen kann, dass ein bestimmter Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung gesetzt wird (§ 59 Abs. 1 u. 3 NKomVG).
- In Nordrhein-Westfalen nimmt ein gewähltes Ratsmitglied die Repräsentationsaufgaben sowie die Leitungsfunktion der Stadtratssitzungen wahr (§ 67 Abs. 1 GO NRW). Auch hier beschränkt sich die Vertretungsfunktion des Beigeordneten tendenziell auf die Aufgaben innerhalb des administrativen Teilsystems.

Unterschiedlich geregelt ist, *wer* bestimmt, welcher Beigeordnete die Funktion des allgemeinen Vertreters wahrnehmen soll und welche Reihenfolge der Beigeordneten bei der weite-

¹⁴² § 50 Abs. 2 GemO v. R-P, § 32 Abs. 1 ThürKO. Nicht so in Hessen (der erste Beigeordnete kann ehrenamtlich, der zweite Beigeordnete hauptamtlich sein, siehe Schmidt/Kneip 1995: S. 145) und im Saarland.

¹⁴³ Vgl. Beck/Lübking: § 64 Rd-Nr. 5. Nach Wiegand/Grimberg „schließt § 64 Abs. 2 S. 1 – abgeleitet aus dem Organisationsrecht des BM § 63 Abs. 1 S. 1 – eine weitergehende Vertretungsregelung (z. B. als ständiger Vertreter bei Anwesenheit des BM) nicht aus“ (2003: S. 588).

ren Vertretung gilt, wenn auch der allgemeine Vertreter verhindert ist.¹⁴⁴ Ebenfalls uneinheitlich ist in den Ländern geregelt, *wie* der allgemeine Vertreter bestimmt wird: In Frage kommen Wahl (Stadtrat wählt eine Person, die durch die Wahl sowohl Beigeordneter als auch allgemeiner Vertreter ist) oder Beschluss (Stadtrat beschließt, dass ein Beigeordneter diese Funktion übertragen bekommt). Die jeweilige Gemeindeordnung kann *einen* Weg festlegen (z. B. § 62 Abs. 3 GO v. S-H: Wahl¹⁴⁵) oder das Verfahren offen lassen (z. B. § 56 Abs. 1 f. BbgKVerf), dann bleibt es der jeweiligen Stadt vorbehalten, einen der beiden Wege einzuschlagen. Einem Beigeordneten kann die Funktion des allgemeinen Vertreters ggf. auch entzogen werden.¹⁴⁶

Bei den Beigeordneten kommen somit die folgenden Beigeordnetentypen, wenn ihre Funktion als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters als Differenzierungsmerkmal heran gezogen wird, vor:

Tabelle 3-20: Typen von (hauptamtlichen) Beigeordneten: *allgemeine Vertretung* des Bürgermeisters

(A) Beigeordneter als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters (ständig oder im Vertretungsfall)		(B) Beigeordneter, der nicht allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters ist	
		(B-1) Beigeordneter, der den Bürgermeister vertritt, wenn der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters verhindert ist	(B-2) Beigeordneter ohne jegliche allgemeine Vertretungsfunktion für den Bürgermeister
ungeteilt	gesplittet	ungeteilt	gesplittet

Sämtliche berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder in Bayern entsprechen dem Typ B-2, sämtliche weiteren Bürgermeister dem Typ A (in der Form der ungeteilten Vertretung). In den anderen Ländern muss eine einzelfallbezogene Betrachtung vorgenommen werden. Aus der speziellen Amtsbezeichnung (z. B. erster Beigeordneter/Stadtrat, siehe Tab. 3-10) kann auf Typ A geschlossen werden,¹⁴⁷ ohne jedoch eine Aussage darüber zu finden, ob die Stellvertretung gesplittet ist oder nicht (das ermöglicht nur die Kenntnis des jeweiligen Landesrechts).

¹⁴⁴ In Thüringen ist geregelt, dass der Bürgermeister die Reihenfolge der Stellvertretung durch die weiteren Beigeordneten *vor* deren Wahl zu bestimmen hat. Weil er nicht wissen kann, *wer* gewählt wird, wird die Reihenfolge an vorgesehenen Funktionen/Geschäftsbereichen festgemacht. „Der Bürgermeister kann damit eine Gewichtung der verschiedenen Funktionen durch eine entsprechende Stellvertretungsreihenfolge vornehmen“ (Uckel/Hauth/Hoffmann: § 32 Erl. 5).

¹⁴⁵ Die Wahl zum allgemeinen Stellvertreter ist eine Mehrheitswahl gemäß § 39 Abs. 1 GO v. S-H, wohingegen die Wahl zum Beigeordneten nach dem Meiststimmenverfahren erfolgt, so dass zwei getrennte Wahlverfahren notwendig sind (vgl. Rentsch/Ziertmann 2008: S.490).

¹⁴⁶ Unterschiedliche Rechtsauffassungen (Auswahl): bejahend (für Nordrhein-Westfalen): Articus/Schneider 2009: S. 344. Verneinend (für Schleswig-Holstein): Rentsch/Ziertmann 2008: S. 497 f.; in der Abwägung kommen sie zuerst zur Auffassung, dass eine Abberufung (aus kommunalverfassungsrechtlichen und beamtenrechtlichen Überlegungen heraus) nur aus schwerwiegenden Gründen statthaft sei, einzubeziehen seien aber auch besoldungsrechtliche Aspekte (Sozialstaatsprinzip); dann sei eine isolierte Abberufung nicht zulässig, was in der Konsequenz bedeutet, dass der Beigeordnete als solcher abgerufen ist.

Auch der Normgeber sieht die Probleme. Mecklenburg-Vorpommern hat bei der letzten Novellierung der Kommunalverfassung entsprechend reagiert: „Da die wahrzunehmende Funktion [des allgemeinen Stellvertreters, M. S.] Auswirkung auf das statusrechtliche Amt hat, sollen Wahlen von Beigeordneten und Stellvertretern künftig nicht mehr unabhängig voneinander durchgeführt werden können. Denn dem Beamten auf Zeit wird ein – seinen Aufgaben entsprechendes – Amt im statusrechtlichen Sinn für die Dauer seiner Amtszeit übertragen. Die bisherige Entkopplung von Stellvertreterfunktion und Beigeordnetenamt hat im Falle einer Abberufung zu besoldungs- und stellenplanrechtlichen Verwerfungen geführt, die durch die Neuregelung vermieden werden“ (Landtag Mecklenburg-Vorpommern: LT-DS 5/4173 S. 137).

¹⁴⁷ Neben den Amtsbezeichnungen, die das jeweilige Landesrecht normiert, können die Städte (zumeist in der Hauptsatzung) ergänzende Amtsbezeichnungen verwenden, so trägt bspw. der allgemeine Vertreter des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt Dresden die Amtsbezeichnung erster Bürgermeister.

2.) Sondervertreter

Hauptamtliche Beigeordnete sind in den meisten Ländern *gesetzliche* ständige Sondervertreter des Bürgermeisters (siehe Tab. 3-19); damit verbindet sich eine *eigene materielle* Vertretungsbefugnis. In dieser Funktion vertreten sie den Bürgermeister ständig *in ihrem Geschäftsbereich* (Unterschrift durch 'i. V.'). Die Wahrnehmung dieser Rechtsposition setzt einen Geschäftsbereich voraus, für den sie (eigen-)verantwortlich zuständig sind und in dem sie selbst eine Vorgesetztenfunktion wahrnehmen. In manchen Gemeindeordnungen wird die Notwendigkeit eines eigenen Geschäftsbereichs auch ausdrücklich normiert. Geschäftsbereich und konkrete Aufgaben sind dabei aber nicht gleichzusetzen. Selbst dann, wenn ein **Geschäftsbereich** einem Beigeordneten zugewiesen ist/wurde, schließt das in der Regel nicht aus, dass ggf. einzelne Aufgaben (aus dem Geschäftsbereich) nicht durch ihn wahrgenommen werden, z. B. weil der Bürgermeister eine entsprechende Verfügung getroffen hat.¹⁴⁸

Den ehrenamtlichen Beigeordneten kann, muss jedoch kein eigener Geschäftsbereich zugewiesen werden, so die Regelung in Rheinland-Pfalz (§ 50 Abs. 3 GemO), im Saarland (§ 63 Abs. 3 KSVG) und in Thüringen (§ 32 Abs. 7 ThürKO). Ehrenamtliche Beigeordnete haben, wenn ihnen kein Geschäftsbereich übertragen wird, nur die (allgemeine) Bürgermeisterstellvertreterfunktion. Damit sind sie vergleichbar mit den Gemeinderatsmitgliedern in denjenigen Ländern, die zwar nicht als Beigeordnete bezeichnet werden, aber zum Stellvertreter des Bürgermeisters gewählt wurden. Eine Ausnahme hiervon stellt die Situation in Hessen und Rheinland-Pfalz dar: In Hessen ist auch der ehrenamtliche Beigeordnete Teil des Magistrats und nimmt somit in jedem Fall 'exekutive' Aufgaben wahr. In Rheinland-Pfalz kann ein ehrenamtlicher Beigeordneter, der keinen Geschäftsbereich übertragen bekommen hat, Mitglied des Stadtvorstandes sein, wenn ein solcher existiert (siehe Kap. 3.2.9.2).

Tabelle 3-21: Typen von (hauptamtlichen) Beigeordneten II: *Sondervertretung* des Bürgermeisters

(A) Beigeordneter als <i>gesetzlicher</i> Sondervertreter des Bürgermeisters	(B) Beigeordneter, der nicht <i>gesetzlicher</i> Sondervertreter des Bürgermeisters ist	
	(B-1) Beigeordneter, dem die Funktion des Sondervertreter des Bürgermeisters übertragen ist durch	(B-2) Beigeordneter, der nicht Sondervertreter des Bürgermeisters ist
	Hauptsatzung	Bürgermeister

Zum Typ A gehören die Beigeordneten in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt, somit in der Mehrheit der Länder. Der hessische Gesetzestext spricht zwar nicht vom ständigen Sondervertreter, aber die Formulierung „selbständig erledigt“ (§ 70 Abs. 2 HGO) entspricht diesem Konstrukt.

In welcher Funktion ein Beigeordneter tätig wird – als allgemeiner Vertreter bei Verhinderung oder als ständiger Sondervertreter – hat entscheidenden Einfluss darauf, welche Rechte er hat; Bsp.: Vertritt der Beigeordnete als Sondervertreter den Bürgermeister ständig beim Ausschussvorsitz, hat er kein/e Widerspruchsrecht/-pflicht gegenüber Ratsbeschlüssen; nimmt er den Ausschussvorsitz hingegen als Verhinderungsvertreter wahr, dann fallen ihm diese Rechte und Pflichten zu (vgl. Schafferzik in Quecke/Schmid: G § 42, Rd-Nr. 118 f.; Bezug: Sachsen).

¹⁴⁸ Der Geschäftsbereich ist in der Regel nicht materiell, sondern institutionell bzw. organisatorisch, also unter Rückgriff auf Organisationseinheiten wie Ämter, bestimmt (siehe Wiegand/Grimberg 2003: S. 595).

Dort, wo die Beigeordneten nicht *kraft Gesetzes* den Bürgermeister in einem bestimmten Geschäftsbereich vertreten, bedarf es stets einer gemeindespezifischen (förmlichen oder formlosen) Regelung. Besonders komplex ist hier die Rechtslage in Bayern: Der Stadtrat beschließt über die Geschäftsverteilung unter den Stadtratsmitgliedern, was durch die Geschäftsordnung bzw. den Geschäftsverteilungsplan bzw. durch einfachen Beschluss des Stadtrats erfolgt.¹⁴⁹ Dies berechtigt die Personen jedoch „nicht, für die Stadt verbindlich zu handeln. Hierzu bedarf es noch einer gesonderten Befugnisübertragung nach Art. 39 Abs. 2“ (Bauer u. a. § 41 Rd-Nr. 15, im Original teilweise Fettdruck), die der Bürgermeister vornimmt. Erst durch die Befugnisübertragung, die widerrufen werden kann, erhält die betreffende Person das Unterschriften- und Zeichnungsrecht (Außenvertretungsbefugnis „i. A.“).¹⁵⁰ Die weiteren Bürgermeister, insbesondere, wenn sie ihr Amt *ehrenamtlich* wahrnehmen, bedürfen zu ihrer Rechtfertigung keines eigenen Geschäftsbereichs. Nimmt ein weiterer Bürgermeister die allgemeine Vertretungsfunktion *hauptamtlich* wahr, dann könnte die Frage seiner Auslastung und somit der Rechtfertigung der Hauptamtlichkeit auch in Beziehung stehen mit der Frage, ob er für einen eigenen Geschäftsbereich verantwortlich ist. Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder ohne Geschäftsbereiche sind nicht zu rechtfertigen. Sind die Geschäfte verteilt, so bedeutet dies aber nicht, dass der Bürgermeister auch eine Entscheidungsbefugnis- bzw. eine Geschäftsleitungsbefugnisübertragung vornehmen *muss*.¹⁵¹ Wenn er jedoch Befugnisse auf Stadtratsmitglieder überträgt, dann hat dies im Rahmen der durch den Stadtrat vorgenommenen Geschäftsverteilung zu erfolgen. Wie in den anderen Bundesländern auch, so steht dem bayerischen Bürgermeister selbstverständlich auch das Recht zu, Geschäfte auf (andere) Bedienstete zu verteilen. Geschäftsverteilung bedeutet dann „die innerorganisatorische Zuordnung von Kompetenzen, d. h. die Regelung organisatorischer Fragen des Verwaltungsaufbaus und -ablaufs, soweit nicht die Verteilung der Geschäfts unter die Gemeinderatsmitglieder im Sinne der Art. 46 Abs. 1 Satz 2 betroffen ist“ (Bauer u. a.: Art. 46 Rd-Nr. 2, teilweise Fettdruck im Original). Zu trennen sind somit nicht nur sachlogisch, sondern auch im zeitlichen Ablauf: erstens die *Geschäfts-/Aufgabenverteilung*, wobei zu unterscheiden ist, wer sie vornimmt: der Bürgermeister und/oder der Stadtrat; zweitens die *Befugniszuweisung* (= Delegation von Entscheidungsbefugnissen), die immer durch den Bürgermeister erfolgt.

Tabelle 3-22: Überblick zur Beigeordnetentypologie in Bayern

		Ehrenamtliche Stadtratsmitgl.	Weitere Bürgermeister	Berufsmäßige Stadtratsmitgl.
Mitglied im Stadtrat / Stimmrecht im Stadtrat		Ja / Ja	Ja / Ja	Ja / Nein
Rechtliche Stellung: Ehrenamtlich / Hauptamtlich		Ja / Nein	Ja / Ausnahme: Ja	Nein / Ja
Vertreter <i>kraft Gesetzes</i>	- allgemeine Vertretung - Sondervertretung	Nein Nein	Ja (bei Verhind.) Nein	Nein Nein

¹⁴⁹ Die Geschäftsverteilung kann sich auf drei Bereiche beziehen: erstens auf die Referatsverteilung, zweitens auf die Verteilung von Mitgliedschaften in Unternehmen/Vereinen/Verbänden/Kommissionen/Arbeitsgruppen und Ähnliches sowie drittens auf die Verteilung und Zuweisung von *Überwachungsbefugnissen* gegenüber dem Bürgermeister nach Art. 30 Abs. 3 GO (ausführlich: Bauer u. a.: Art. 46 Rd-Nr. 4).

¹⁵⁰ „Die konkrete Angelegenheit selbst verbleibt aber beim ersten Bürgermeister mit der Berechtigung, auf das Handeln des Beauftragten jederzeit Einfluss zu nehmen und die Sachbehandlung notfalls auch unmittelbar an sich zu ziehen“ (Bauer u. a.: Art. 39 Rd-Nr. 6).

¹⁵¹ Dies wird dadurch begründet, „weil ansonsten der Gemeinderat in der Hand hätte, Befugnisse des ersten Bürgermeisters diesem durch eine geschickte Geschäftsverteilung zu entziehen“ (Lissack 2001: S. 102). Andererseits wäre es „in der Tat als rechtsmissbräuchlich anzusehen, wenn der erste Bürgermeister der Referatsverteilung [bei *berufsmäßigen* Gemeinderatsmitgliedern, M. S.] durch den Gemeinderat nicht durch eine entsprechende Übertragung von Verwaltungsbefugnissen Rechnung tragen würde“ (Bücher 1996: S. 157).

Übertragung von Geschäften/Auf- gaben durch	- Stadtrat: Referatsverteilung (§ 46 I 2 GO) ¹⁵²	Ja (möglich)	Ja (möglich) ¹⁵⁴	Ja (zwingend)
	- Bürgermeister (§ 46 I 1 GO) ¹⁵³	Ja (es handelt sich um eine Feinabstimmung im Rahmen der durch den Stadtrat vorgenommenen Referatsverteilung) ¹⁵⁵		
Befugnisübertragung durch Bürgermeister (§ 39 II GO): Sondervertretung <i>kraft Auftrags</i>		Ja (möglich) ¹⁵⁶	Ja (möglich)	Ja (zwingend)

Es sind Regelungen zu treffen, wer befugt ist, die Aufgaben- bzw. Geschäftsbereiche der Beigeordneten abzugrenzen bzw. die Bereiche den Beigeordneten zuzuordnen.

Tabelle 3-23: Kompetenz zur Festlegung der Aufgaben-/Geschäftsbereiche der (hauptamtlichen) Beigeordneten

	Bürgermeister allein	Bürgermeister und Stadtrat	Stadtrat allein	Rechtsquelle ¹⁵⁷
B-W		BM grenzt im Einvernehmen mit dem Stadtrat die Geschäftskreise ab ¹⁵⁸		§ 44 Abs. 1
Bay		Stadtrat beschließt über die Verteilung der Geschäfte ¹⁵⁹ BM verteilt im Rahmen der Geschäftsordnung die Geschäfte		Art 46 Abs. 1
Bbg	BM regelt die Geschäftsverteilung			§ 61 Abs. 1
Hes	BM verteilt die Geschäfte unter den Magistratsmitgliedern			§ 70 Abs. 1
M-V		BM überträgt einen amtsangemessenen Aufgabenbereich mit Zustimmung des Stadtrats ¹⁶⁰		§ 40 Abs. 4

¹⁵² Die Regelung, dass über die Verteilung der Geschäfte unter die Gemeinderatsmitglieder der Gemeinderat beschließt „dient dem Schutz des Gemeinderats gegenüber einer ‚willkürlichen‘ Übertragung von Aufgaben durch den ersten Bürgermeister auf einzelne Gemeinderatsmitglieder“ (Bauer u. a. Art. 46 Rd-Nr. 4).

¹⁵³ Weder die Geschäftsverteilung durch den Stadtrat noch durch den Bürgermeister (auch innerhalb der Stadtverwaltung) berechtigt, für die Stadt verbindlich zu handeln, dazu bedarf es der gesonderten, konkreten Befugnisübertragung nach Art. 39 Abs. 2 GO.

¹⁵⁴ Diese Übertragung ist möglich „in ihrer Eigenschaft als ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied“ (Bauer u. a.: Art. 46 Rd-Nr. 4), ihre (zusätzliche) Funktion als weiterer Bürgermeister spielt hierbei rechtlich keine Rolle. „Die Vertretungsmacht der weiteren Bürgermeister in ihrem Referat [beruht] jeweils auf einem besonders erteilten Auftrag und ist auch im Umfang nicht von Gesetzes wegen automatisch mit dem des Aufgabengebietes deckungsgleich. Die weiteren Bürgermeister sind also einerseits allgemeine Verhinderungsvertreter kraft Gesetzes und in ihrem Referat Sondervertreter kraft Auftrags“ (Wolter: 1978: S. 43).

¹⁵⁵ „Ehrenamtlichen oder berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern können im Rahmen von Art. 46 Abs. 1 Satz 1 nur Aufgaben übertragen werden, soweit es um ‚Feinabstimmungen‘ im Rahmen der Referatsverteilung nach Art. 46 Abs. 1 Satz 2 geht“ (Bauer u. a.: Art. 46 Rd-Nr. 2). Wie frei der Bürgermeister bei seiner Geschäftsverteilung gegenüber den weiteren Bürgermeistern ist, hängt davon ab, ob der Stadtrat ihnen in ihrer Funktion als ehrenamtliches Stadtratsmitglied ein Referat zugewiesen hat.

¹⁵⁶ Nach Anhörung der weiteren Bürgermeister.

¹⁵⁷ Konkrete Rechtsquellen: siehe Fn. 9.

¹⁵⁸ Kommt das Einvernehmen nicht zustande, so entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde (siehe Gern 2003: S. 259).

¹⁵⁹ Die konkrete Übertragung von Befugnissen erfolgt dann durch den Bürgermeister (Art. 39 Abs. 2).

¹⁶⁰ Spätere Änderungen bedürfen der Zustimmung des Stadtrats oder, soweit die Hauptsatzung dies bestimmt, des Hauptausschusses, wenn sie eine Verlagerung von mehr als 10 % der dem Aufgabenbereich ursprünglich zugewiesenen Dienstposten zur Folge haben. Die konkrete Prozentangabe stellt ein Alleinstellungsmerkmal dar. In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es dazu: Entsprechend dem Erfordernis, Angelegenheiten der laufenden Verwaltung von Willensbildungsprozessen der Vertretung auszunehmen, wäre es nicht sachge-

Nds	BM regelt im Rahmen der Richtlinien des Stadtrats die Geschäftsverteilung ¹⁶¹			§ 85 Abs. 3 i. V. m. § 58 Abs. 1
N-W	(X) Erfolgt keine Entscheidung wie rechts beschrieben, dann gilt der Grundsatz: BM leitet und verteilt die Geschäfte, dabei kann er sich bestimmte Aufgaben vorbehalten und die Bearbeitung einzelner Angelegenheiten selbst übernehmen	X ¹⁶² Rat im Einvernehmen mit BM, kommt kein Einvernehmen zustande, kann Rat mit absoluter Mehrheit Festlegung treffen.		§ 73 Abs. 1 mit Verweis auf § 62 Abs. 1
R-P		BM bildet die Geschäftsbereiche und überträgt die Leitung auf die Beig., ¹⁶³ Bildung, Übertragung, Änderung, Aufhebung der Bereiche bedürfen der Zustimmung des Stadtrats		§ 50 Abs. 4
Std			Stadtrat entscheidet auf Vorschlag des BM über die Übertragung bestimm-	§ 63 Abs. 3

recht, das Einvernehmenserfordernis auf jede noch so unbedeutende Änderung zu strecken. Auf Wunsch der kommunalen Landesverbände, insofern eine möglichst konkrete Erheblichkeitsschwelle für die Einbeziehung der Vertretung zu normieren, statt deren Bestimmung der Hauptsatzung zu überlassen, erfolgt nunmehr eine relative Bezugnahme auf die dem Aufgabenbereich des Beigeordneten ursprünglich zugewiesenen Dienstposten“ (LT-DS 5/4173: S. 138). Leider enthält sich die Begründung der Aussage, was genau gemessen werden soll.

Vor dem OVG Mecklenburg-Vorpommern kam es zu einer Klage wegen der Zuweisung von Dezernatsbereichen. Dabei stellte das Gericht fest: „Das vom Gesetz vorgesehene Zusammenwirken von Oberbürgermeister und Stadtvertretung hat stattgefunden, wenn auch nicht in der üblichen Reihenfolge, wie sie dem Gesetzgeber offenbar vorgeschwebt hat. Er ist ersichtlich von einer Initiative des Oberbürgermeisters ausgegangen, für deren Umsetzung die ‚Zustimmung‘ der Stadtvertretung erforderlich ist. Im vorl. Fall ist die Initiative aber von der Stadtvertretung ausgegangen, die dem Oberbürgermeister eine bestimmte Organisationsänderung empfohlen hat. Die Bürgerschaft war an der Änderung also sogar stärker beteiligt als dies nach ... [der Gesetzeslage, M.S.] erforderlich gewesen wäre“ (DÖV 05/2005: S. 214 f.). Dies ist ein Beispiel dafür, dass aus dem Wortlaut eines Gesetzes nicht immer die Reihenfolge von Agieren und Reagieren unumstößlich bestimmt wird, wobei zu erwähnen ist, dass der Beschluss der Stadtvertretung wörtlich hieß: „Dem Bürgermeister wird empfohlen“; eine Empfehlung (ohne rechtliche Bindungswirkung) ist durch den Stadtrat (stets) möglich.

¹⁶¹ Richtlinien „stellen sich als Leitungsmittel gerade für jene Bereiche dar, in denen im Einzelfall ein anderes Gemeindeorgan entscheidet“ (Ipsen 2011: S. 158).

¹⁶² Der Bürgermeister verteilt grundsätzlich die Geschäfte. Jedoch *kann* der Stadtrat diese Kompetenz in Bezug auf die Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten wahrnehmen; wenn er sie wahrnimmt (er *muss* dies nicht), dann gilt das dargestellte Verfahren. Der Bürgermeister hat hierbei kein Stimmrecht. Kommt die absolute Mehrheit nicht zustande, dann kann der Stadtrat den Prozess wiederholt in Gang setzen (siehe Held/Winkel 2009: S. 409).

Folgendes Verfahren gilt: Der Bürgermeister kann sich nach § 62 Abs. 1 GO NRW bestimmte Aufgaben vorbehalten, dabei kann er sich im Vergleich zu den Beigeordneten einen durchaus herausgehobenen Leitungsbereich zuordnen. Der Rest kann dann durch den Stadtrat auf die Beigeordneten verteilt werden. Möchte sich der Bürgermeister *nach* Festlegung des Stadtrats Aufgaben vorbehalten, dann ist ein Abwägungsprozess zu durchlaufen. Grundsätzlich versperrt eine Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten durch den Stadtrat nicht, dass der Bürgermeister von Satz 4 des § 62 Abs. 1 Gebrauch macht (so Held/Winkel 2009: S. 409, andere Auffassung bei Articus/Schneider 2009: S. 314 f.).

¹⁶³ Es ist normiert, dass bei der Bildung der Geschäftsbereiche auf den Verwaltungsgliederungsplan abzustellen ist.

			ter Geschäftszweige und deren Änderung ¹⁶⁴	
Sach		BM legt im Einvernehmen mit Stadtrat die Geschäftsbereiche fest ¹⁶⁵		§ 55 Abs. 3
S-A	BM regelt die innere Organisation der Verwaltung			§ 63 Abs. 1
S-H	BM gliedert die Verwaltung in Sachgebiete und weist den Beigeordneten diese zu ¹⁶⁶	Widerspruchsrecht ¹⁶⁷		§ 65 Abs. 2 u. 3
Thür	BM bestimmt die Geschäftsverteilung und überträgt die Leitung einzelner Geschäftsbereiche auf den Beigeordneten ¹⁶⁸			§ 29 Abs. 1 und § 32 Abs. 7

In fünf Ländern ist der Bürgermeister der allein agierende und verantwortliche Akteur.¹⁶⁹ Sein uneingeschränktes Organisationsermessen muss dabei das Übermaß- bzw. Willkürverbot beachten. Eine Regelung, die dem Bürgermeister das alleinige Recht der Geschäftskreiszuordnung zuweist, bringt den Vorteil der klaren Verantwortlichkeit mit sich; zudem kann aufgrund fehlender Abstimmungsnotwendigkeiten mit anderen Akteuren eine zügige Entscheidung getroffen werden. Mögliche Blockaden werden dadurch ausgeschlossen, so dass auf jeden Fall eine Entscheidung zustande kommt. Ganz unproblematisch ist die Alleinzuständigkeit des Hauptverwaltungsbeamten jedoch nicht, insbesondere dann, wenn die Beigeordnetenwahl auch als „politische Programmentscheidung“ (Schumacher u. a.: § 61 Erl. 5.4) wirken soll, was voraussetzt, dass der Beigeordnete dann auch in dem entsprechenden Geschäftsbereich mit den *konkreten* Aufgaben/Zuständigkeiten und den dazu korrespondierenden ihm unterstellten Organisationseinheiten agieren kann: Ein Beigeordneter, der programmatisch im Umweltbereich etwas bewirken soll, kann dieser Erwartung kaum gerecht werden, wenn er nur für wenige Aufgabenbereiche aus diesem Bereich zuständig ist, weil der Bürgermeister eine andere als vom Stadtrat gewünschte Geschäftsverteilung vorgenommen hat. Des Weiteren wird die Gefahr gesehen, weniger Spezialisten als Generalisten auszuwählen; an die Stelle der Fachlichkeit trete der politische Opportunismus (vgl. Bennemann u. a.: § 70 Rd-Nr. 20).¹⁷⁰

¹⁶⁴ Dem Vorschlagsrecht des Bürgermeisters wird keine Bindungswirkung beigemessen, was aus einer Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde zu schließen ist, die diese im Rahmen von § 60 KSVG gegenüber der Landeshauptstadt Saarbrücken getroffen hat (E-Mail-Information).

¹⁶⁵ Kommt das Einvernehmen nicht zustande, kann der Stadtrat mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der anwesenden Stimmberechtigten allein entscheiden (§ 55 Abs. 3 i. V. m. § 28 Abs. 3 SächsGemO).

¹⁶⁶ Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Bemessung der Sachgebiete der Beigeordneten untereinander ausgewogen sein soll. Wenn der Bürgermeister anderen Beschäftigten Sachgebiete zuweist, dann dürfen diese übertragenen Sachgebiete hinsichtlich ihrer Gewichtung die Beigeordneten-Sachgebiete nicht überschreiten.

¹⁶⁷ Der Bürgermeister legt seinen Vorschlag zur Verwaltungsgliederung und Sachgebietszuweisung an die Beigeordneten (sowie entsprechende Änderungsvorschläge) dem Stadtrat vor. Dieser kann dem Vorschlag widersprechen, wobei es einer Zwei-Drittel-Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Stadtratsmitglieder bedarf. Wird diese Mehrheit erreicht, so hat der Bürgermeister einen neuen Vorschlag vorzulegen (§ 65 Abs. 3).

¹⁶⁸ In Thüringen bestimmt der Bürgermeister die Reihenfolge der Stellvertretung durch die weiteren Beigeordneten vor der Wahl (§ 32 Abs. 1 ThürKO).

¹⁶⁹ „Der Entzug von Aufgaben eines hauptamtlichen Beigeordneten, der nicht für bestimmte Arbeitsgebiete von der Gemeindevertretung besonders gewählt worden ist, durch eine Organisationsverfügung des Bürgermeisters (Änderung des Aufgabengliederungsplans, Verwaltungsgliederungsplans oder Geschäftsverteilungsplans) stellt keinen anfechtbaren Verwaltungsakt dar“ (HessVGH, Beschluss v. 10.03.1983, Az. I TH 64/82, zitiert nach Juris). Speziell zur Frage von Ermessensfehlern bei derartigen Entscheidungen siehe Beschluss des VG Darmstadt v. 04.04.2000, Az. 3 G 662/00. Siehe auch Bennemann u. a.: § 70 Rd-Nr. 16 ff.

¹⁷⁰ In diesem Zusammenhang wird gern auf ein Vorkommnis in Bad Homburg verwiesen, wo die Oberbürgermeisterin einem gewählten Kandidaten, der sich als Spezialist für einen Geschäftskreis zur Wahl stellte, nicht

Sind zwei Akteure betroffen, dann konkurriert die „sonst prinzipiell unbeschränkte Leitungsgewalt des Behördenchefs ... mit Organisationsbefugnissen eines ‚Kontrastorgans‘“ (Hufeld 2003: S. 82). Dort, wo Bürgermeister und Stadtrat – wie auch immer – zusammenwirken müssen, kommt es auf ein gedeihliches Miteinander dieser beiden Akteure an. Für Mecklenburg-Vorpommern wird bspw. im einschlägigen Kommentar darauf verwiesen, dass es einen „faktischen Einigungszwang“ gibt (Darsow u. a. 2005: S. 255), so auch für Rheinland-Pfalz (Gabler u. a. § 50 Erl. 3.2.1.2.3).¹⁷¹ Im Hinblick auf Fragen des Einflusses der beiden Organe Bürgermeister und Stadtrat ist dann zu betrachten, wer wen zu was ‚zwingen‘ kann.¹⁷²

Auf folgende zwei Aspekte bei der Verteilung der Geschäfte wird der Vollständigkeit halber hingewiesen, ohne jedoch darauf näher einzugehen:

- Da es sich bei den Beigeordneten um Beamte handelt, haben sie einen *rechtlichen* Anspruch auf *amtsangemessene* Beschäftigung.¹⁷³ Dabei hat die Gemeinde jedoch einen durchaus großen Spielraum¹⁷⁴, auch was die Veränderung von Geschäftsbereichen angeht.

den entsprechenden fachlichen Geschäftskreis übertragen hat (sondern sich selbst vorbehalten) und der Beigeordnete in spe darauf hin sein Amt nicht angetreten hat (siehe Biener 2006).

Der Bürgermeister, der die Alleinzuständigkeit innehat, muss seine Entscheidung selbstverständlich in rechtlich korrekter Weise treffen. In Thüringen bspw. ist er derjenige Akteur, der allein die für das Beigeordnetenamt erforderlichen Voraussetzungen, die in der Stellenausschreibung genannt werden, festlegt (§ 32 Abs. 5 ThürKO). Bei der Übertragung der Geschäftsbereiche ist auf die Stellenausschreibung Rücksicht zu nehmen, insb. wenn in ihr auch konkrete fachliche Qualifikationserfordernisse enthalten waren (vgl. Uckel/Hauth/Hoffmann: § 32 Erl. 12.1).

¹⁷¹ Wenn zwei Akteure zum Handeln berufen sind, so ist generell der Grundsatz der **Organtreue** zu beachten: „Die Organtreue ist ein für das Grundgesetz entwickelter ungeschriebener Rechtsgrundsatz, der auch für die Gemeindeordnung gilt. Er besagt, dass sich die Kommunalverfassungsorgane im Verhältnis zueinander so zu verhalten haben, dass sie ihre kommunalverfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft ausüben können. Der Grundsatz der Organtreue erfordert bei der Wahrnehmung der Kompetenzen von Rat und Bürgermeister eine gegenseitige Rücksichtnahme, insbesondere eine Berücksichtigung der Auffassung des anderen Organs bei der eigenen Entscheidungsfindung“ (Kleerbaum/Smith 2009: S. 19).

¹⁷² Am Beispiel für Rheinland-Pfalz aufgezeigt: 1. Schritt: Anzahl der Beigeordneten und ihre Bezeichnung (und somit auch grob ihre Geschäftsbereiche) werden in der Hauptsatzung festgelegt, 2. Schritt: Bürgermeister bildet die Geschäftsbereiche bzw. nimmt Konkretisierung vor und überträgt die Leitung auf die Beigeordneten, 3. Schritt: Bildung, Übertragung, Änderung und Aufhebung der Geschäftskreise bedürfen der Zustimmung des Stadtrats. Kommt es zu keiner Zustimmung, so sitzt der Bürgermeister insofern am längeren Hebel, „weil es dann zur Übertragung der Geschäftsbereiche auf Beigeordnete vorerst nicht kommt“ (Gabler u. a.: § 50 Erl. 3.2.1.2.3).

¹⁷³ In § 40 Abs. 4 KV M-V ist ausdrücklich von der „Übertragung eines amtsangemessenen Aufgabenbereichs“ die Rede; die Beigeordneten werden als „dem Oberbürgermeister unmittelbar nachgeordnete leitende Beamte der Stadtverwaltung“ charakterisiert.

Zu unterscheiden ist zwischen (a) dem Amt im *statusrechtlichen* Sinn, (b) dem *abstrakten* Amt im funktionellen Sinn (= abstrakt-funktionelles Amt) und (c) dem *konkreten* Amt im funktionellen Sinn (konkret-funktionelles Amt). Das Amt im Sinne von (a) wird bestimmt durch die Zugehörigkeit zu einer Laufbahngruppe, zum Endgrundgehalt der Besoldungsgruppe und durch die verliehene Amtsbezeichnung. Bei (b) wird der mit dem Amt verbundene entsprechende Aufgabenkreis bei einer bestimmten Behörde, der dem Beamten auf Dauer zugewiesen ist, betrachtet; (c) wird durch den tatsächlich übertragenen Aufgabenbereich bestimmt. Sowohl bei (b) als auch (c) geht es um die dienstlichen Aufgaben – einmal (mehr) abstrakt, einmal (mehr) konkret betrachtet. Jeder „Dienstherr ist gehalten, dem Beamten solche Funktionsämter zu übertragen, die in ihrer Wertigkeit dem Amt im statusrechtlichen Sinne entsprechen. ... Damit wird dem Beamten zwar kein Recht auf unveränderte oder ungeschmälernte Ausübung eines bestimmten Amtes im funktionellen Sinne gewährt. Er muss vielmehr Änderungen seines abstrakten und konkreten Aufgabenbereiches nach Maßgabe seines statusrechtlichen Amtes hinnehmen“ (BVerwG 18.09.2008 - 2 C 8/07, zitiert nach Juris).

Für die Beigeordneten gilt: „Ihr statusrechtliches Amt ist nicht abstrakt umschrieben, sondern fällt mit dem funktionellen Amt zusammen, es handelt sich um ein funktionsgebundenes Amt“ (Wiegand/Grimberg 2003: S. 593 mit Verweis auf: BVerfGE 70, 251, 265, BVerwGE 40, 229, 230; 49, 64, 68).

- Die Geschäftsbereiche sind in Verbindung zu sehen mit dem Ausschreibungstext. Um sich hierbei nicht zu stark zu binden, wird in Stellenanzeigen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Änderung von Geschäftsbereichen vorbehalten bleibt.¹⁷⁵

Die Festlegung der Geschäftsbereiche ist ein aus zwei Aspekten heraus juristisch nicht unproblematischer Punkt: Erstens geht es, wenn zwei Akteure (Hauptverwaltungsbeamter und Vertretungskörperschaft) die entsprechende Festlegung treffen dürfen/müssen, um den *Verfahrens*aspekt, mit dem direkt auch Fragen der Macht zwischen den beiden Akteuren verbunden sind: *Wer darf was* (allein oder im Zusammenspiel mit dem anderen Akteur) fest-

¹⁷⁴ Die Zuweisung (bzw. Änderung) von Geschäftsbereichen von Beigeordneten ist ein für die Verwaltungsgerichte häufig zu behandelnder Gegenstand. Aktuell siehe OVG Münster, Urteil vom 21.02.2011 (Az.: 1 A 938/09, zitiert nach Juris):

„Die Festlegung des Geschäftsbereichs/-kreises der einzelnen Beigeordneten – Aufgaben- bzw. Dezernatsverteilung – betrifft ... den dienstlichen Aufgabenbereich, d. h. das Amt im konkret-funktionellen Sinne (Amtsstelle, Dienstposten). ... Dieser Bereich ist ... gegen die Änderung bzw. den Entzug der jeweils übertragenen dienstlichen Aufgaben in erheblich geringerem Maße geschützt, als dies bei Eingriffen in das Statusamt der Fall ist. Denn die nähere Festlegung des Amtes im abstrakt- und konkret-funktionellen Sinne fällt grundsätzlich in den Bereich des (organisatorischen) Ermessens des Dienstherrn. Dementsprechend hat der Beamte in aller Regel kein Recht auf unveränderte oder ungeschmälernte Ausübung seines Amtes im funktionellen Sinne. Vielmehr muss er - prinzipiell bis hin zur Willkürgrenze - sachlich begründbare Änderungen seines konkreten und gegebenenfalls auch des abstrakten Aufgabenbereichs hinnehmen, sofern ihm nur nach der Änderung im Ergebnis noch ein amtsangemessener, d. h. der Wertigkeit seines Statusamts entsprechender Aufgabenbereich verbleibt.“ Als Grundsatz gilt: „Hiernach muss bei der (Neu-)Verteilung der Aufgaben auf die vorhandenen Beigeordnetenstellen lediglich gesichert sein, dass dem Beigeordneten ein Geschäftskreis zugeordnet wird, in dem Verwaltungsaufgaben zusammengefasst sind, die nach Art und Umfang und der Zahl der zu ihrer Bearbeitung eingesetzten Bediensteten eine eigenständige Leitungsfunktion tragen, und zudem auch im Gesamtgefüge der jeweiligen Verwaltung ein solches Gewicht haben, dass sie die Bildung einer ‘Einzelverwaltung’ mit einer kommunalverfassungsrechtlich herausgehobenen Führungsposition als angemessen erscheinen lassen.“ Bei der Beurteilung der Angemessenheit ist ein vergleichender Blick zu anderen Kommunen sinnvoll, doch darf dies „atypische“ Aufgabenzuschneide in einer Kommune nicht ausschließen. Den „Gemeinden und den für sie handelnden Organen [muss] bei der Verteilung der Beigeordnetenaufgaben ein nicht zu gering bemessener Spielraum zuerkannt bleiben. Dieser ist allein in Fällen greifbarer Unterschreitung der Zuweisung für einen Beigeordneten geeigneter Aufgabenfelder (im Sinne eines Mindeststandards von amtsangemessenen Aufgaben), einer sonstigen greifbaren Fehlgewichtung des Zuschnitts der einzelnen Beigeordnetendezernate und schließlich einer nicht an Sachgründen orientierten und deswegen ermessensmissbräuchlichen Änderung der bestehenden Zuordnung überschritten. Entsprechend eng bemessen ist der Raum für eine durchgreifende gerichtliche Beanstandung der konkreten Aufgabenverteilung. Nimmt man die aus sachfremden Gründen, zum Beispiel zum Zweck einer ‘Abstrafung’ erfolgenden Willkürmaßnahmen aus ..., so beschränkt sich dieser Raum im Wesentlichen auf die Fälle einer eklatanten Unausgewogenheit des Dezernatszuschneids. ... Das bringt es zugleich mit sich, dass – zumindest im strengen Sinne – keine rechtliche Verpflichtung dazu besteht, die Geschäftsbereiche der einzelnen Beigeordneten einer Gemeinde allesamt mit einem zumindest annähernd gleichen Gewicht, mit einer annähernd gleichen politischen Bedeutsamkeit, mit annähernd gleichen politischen Gestaltungsräumen, mit annähernd gleichen Personal- und Sachmitteln etc. auszustatten.“ Das Gericht verneint einen Anspruch auf die Zuweisung eines „klassischen“ Ressorts“ ebenso wie auch einen Anspruch auf freiwillige Aufgaben im Vergleich zu Pflicht- und Weisungsaufgaben. „Soweit der kommunalen Leitungsfunktion des Beigeordneten auch das Element des Gestaltens immanent sein sollte, meint dies nicht notwendig ein planarisches bzw. ‘freies’ Gestalten.“ Zuständigkeitsveränderungen (auch im Sinne der Machtbeschneidung) sind somit zulässig; allgemein gilt: Es darf aber zu keiner eklatanten Unausgewogenheit zwischen den Beigeordneten kommen, ein Mindestmaß an Verwaltungsaufgaben muss ebenso gegeben sein wie ein Mindestraum für eine selbständige Leitungsfunktion, was der eigenverantwortlichen Leitung eines Geschäftsbereichs entspricht. Das, was man einem Beigeordneten an Rest überlässt, muss einen eigenständigen Wert innerhalb der Verwaltung aufweisen (siehe Müller 1995: S. 6 f.).

¹⁷⁵ Dass ggf. auch dann ein *erhebliches* Eingreifen nicht immer möglich ist, darauf verweist Thiele (2007: S. 316 f.). Zur Problematik einer gegebenen Zusage gegenüber einem Beigeordneten, für einen bestimmten Geschäftsbereichs (dauerhaft) zuständig zu sein, siehe Wiegand/Grimberg 2003: S. 595 f. (Ergebnis: keine Bindungswirkung).

legen?¹⁷⁶ Zweitens ist der *Inhalts*aspekt berührt: *Was* muss der einzelne Beigeordnete an inhaltlicher Verfügungsmasse erhalten? Dies berührt die Fragen der Macht zwischen dem Beigeordneten und dem Hauptverwaltungsbeamten sowie die Macht der Beigeordneten untereinander. Bei der Frage nach dem Inhalt ist zu trennen zwischen dem abstrakten *Geschäftsbereich/-kreis* und den konkreten *Aufgaben*. Rein theoretisch könnte ein Beigeordneter einen großen Geschäftsbereich aufweisen, ohne dass er jedoch auch vollständig für die entsprechenden Aufgaben zuständig ist, weil sie der Bürgermeister seinem Geschäftsbereich oder dem Geschäftsbereich eines anderen Beigeordneten zugeordnet hat.

Auch wenn die Beigeordneten aufgrund ihrer gesetzlichen Stellung als Sondervertreter im Vergleich zu den anderen Bediensteten einer Stadt eine herausgehobene Stellung einnehmen, unterliegen sie trotz allem dem Weisungsrecht des Bürgermeisters. Dieses kann explizit in der Gemeindeordnung verankert sein, ergibt sich aber stets (auch) aus der Funktion des Bürgermeisters als Leiter der Verwaltung (Fachvorgesetztenfunktion) bzw. aus beamtenrechtlichen Bestimmungen¹⁷⁷, des Weiteren obliegt dem Bürgermeister im Regelfall die ungeteilte Gesamtverantwortung gegenüber dem Stadtrat.

Ein eingeschränktes Weisungsrecht hat der Bürgermeister allerdings in Rheinland-Pfalz: Die Beigeordneten sind dort an Einzelweisungen nur gebunden, soweit dies für die Einheit der Verwaltung oder für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte geboten ist (§ 50 Abs. 6 GemO). Fachliche (Einzel-)Anweisungen, weil dem Bürgermeister bspw. etwas als nicht opportun erscheint, sind damit ausgeschlossen.¹⁷⁸ In Hessen ist der Magistrat (und nicht der Bür-

¹⁷⁶ Dabei ist nicht nur an den Zeitpunkt zu denken, wenn ein gewählter Kandidat einen konkreten Geschäftsbereich erhält, sondern auch bereits an den viel früher stattgefundenen, wenn nämlich überlegt wird, überhaupt eine Beigeordnetenstelle einzurichten. Bsp. Sachsen-Anhalt: Die Festlegung der Geschäftskreise „hat der BM jedenfalls in Grundzügen vor dem Beschluss des Gemeinderates über die Einrichtung einer Beigeordnetenstelle zu treffen; nur so kann der Gemeinderat prüfen, ob die ... Voraussetzungen vorliegen“ (Wiegand/Grimberg 2003: S. 595).

¹⁷⁷ Das Weisungsrecht ist in folgenden Ländern ausdrücklich in ihrer Gemeindeordnung verankert: Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt: Der Bürgermeister kann allgemein oder im Einzelfall Weisungen erteilen (§ 49 Abs. 2 GemO, § 55 Abs. 3 SächsGemO, § 65 Abs. 3 GO LSA), Mecklenburg-Vorpommern: Die Beigeordneten unterstehen der fachlichen Weisung des Bürgermeisters (§ 40 Abs. 4 KV M-V), Schleswig-Holstein: Die Beigeordneten leiten das Sachgebiet nach den Weisungen des Bürgermeisters (§ 67 Abs. 5 GO). In den anderen Ländern fehlt es an diesen klaren Aussagen; das Weisungsrecht ist indirekt herzuleiten: In Bayern sind die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder als Referenten in die hierarchisch organisierte Verwaltung eingebunden: Dienstvorgesetzter der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder ist der erste Bürgermeister. Vorgesetzter der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder ist, wer ihnen auf Grund der Gemeinde für ihre dienstliche Tätigkeit Anordnungen erteilen kann. (Art. 3 Abs. 1 KWBG). In Brandenburg nehmen die Beigeordneten die Leitung einer dem Bürgermeister unmittelbar unterstellten Organisationseinheit wahr, damit unterstehen sie direkt dem Hauptverwaltungsbeamten und seinem Weisungsrecht (§ 60 Abs. 1 BbgKVerf); in Niedersachsen sind die Beigeordneten leitende Beamte, die – wie andere Beamte auch – in die hierarchisch organisierte Verwaltung eingebunden sind (§ 108 NKomVG); Nordrhein-Westfalen: Der Bürgermeister ist der Verwaltungsleiter, woraus sich Weisungsrechte ergeben (§ 62 Abs. 1 GO NRW). Der Bürgermeister leitet im Saarland – wie auch in den anderen monokratisch geführten Kommunalverwaltungen – die Stadtverwaltung (§ 58 Abs. 2 KSVG), was ein Weisungsrecht einschließt, dem dann auch die Beigeordneten unterliegen. Auch in Thüringen muss der Umweg über die allgemeine Norm, dass der Bürgermeister die Stadtverwaltung leitet (§ 29 Abs. 1 ThürKO), eingeschlagen werden, um zur Weisungsgebundenheit der Beigeordneten zu gelangen.

Im Übrigen wird auf § 35 BeamStG verwiesen: Beamtinnen und Beamte haben ihre Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen. Sie sind verpflichtet, deren dienstliche Anordnungen auszuführen und deren allgemeine Richtlinien zu befolgen. Dies gilt nicht, soweit die Beamtinnen und Beamten nach besonderen gesetzlichen Vorschriften an Weisungen nicht gebunden und nur dem Gesetz unterworfen sind.

Zur Problematik der Rechtswidrigkeit von Weisungen siehe Gern 2003: S. 262.

¹⁷⁸ „Einzelanweisungen kommen insbesondere dann in Betracht, wenn es dem Bürgermeister geboten scheint, dem Geschäftsbereichsbeigeordneten in die Schranken seiner Handlungs- und Entscheidungsbefugnis zu ver-

germeister) das Verwaltungsorgan, in ihm erfolgt die Beschlussfassung in Fach-/Sachfragen durch Abstimmungen, bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden (= Bürgermeister) den Ausschlag (§§ 67 f. HGO). Die laufenden Geschäfte werden durch die zuständigen Beigeordneten selbständig erledigt; der Bürgermeister kann jedoch die Weisung erteilen, dass der Magistrat im Ganzen zur Entscheidung berufen ist (§ 70 Abs. 2 HGO). Es handelt sich somit nicht um eine Weisung, *wie* etwas bzw. *was* zu erledigen ist, sondern mittels der Weisung wird die gesamte Zuständigkeitskompetenz von einem Einzelakteur auf das Kollegialgremium übertragen.

Mit dem Weisungsrecht verbindet sich die interne *Sachbearbeitungs-* und *Sachentscheidungs-*kompetenz des Bürgermeisters gegenüber dem Beigeordneten (siehe Wiegand/Grimberg 2003: S. 599). In welcher (quantitativen und qualitativen) Intensität der Bürgermeister sein Weisungsrecht ausübt, stellt – neben dem oben bereits erwähnten Aspekt der Geschäftskreiszuordnung – den zweiten großen juristisch nicht unproblematischen Punkt dar. Auch hier geht es um Fragen der Macht: hauptsächlich zwischen dem Bürgermeister und dem einzelnen Beigeordneten, aber auch zwischen den Beigeordneten untereinander. Generell gilt, dass das Zeichnungsrecht des Beigeordneten aus rechtlichen Gründen ihm in *erheblichem* Umfang nicht – dauerhaft – entzogen werden kann, weil dies einer „recht grobe[n] Subalternisierung eines leitenden Beamten“ (Hufeld 2003: S. 83) gleichkommt. Unzulässig sind somit *generelle* Schlusszeichnungsvorbehalte durch den Bürgermeister oder eine anderweitige Aushöhlung des Kernbereichs der eigenverantwortlichen Zuständigkeit (siehe anstatt vieler: Schumacher u. a. § 56 Erl. 3.1).¹⁷⁹

Es überrascht daher nicht, dass sich die einschlägigen Kommentierungen sehr umfassend und nicht selten auch kontrovers mit der Weisungsthematik beschäftigen, vor allem dann, wenn das Weisungsrecht des Bürgermeisters im Zusammenhang mit den Rechten des Beigeordneten im Hinblick auf den Stadtrat und die Ausschüsse thematisiert wird (hier spielt dann zusätzlich die Machtfrage zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und der Vertretungskörperschaft eine Rolle, weil die Frage, was darf ein Beigeordneter im politischen Teilsystem sagen und was verbietet ihm der Bürgermeister, auch das Verhältnis der beiden Organe berührt). Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, für jedes Bundesland die entsprechenden Kommentierungen wiederzugeben. Daher soll exemplarisch an folgenden Beispielen die Weisungsproblematik¹⁸⁰ dargestellt werden:

In Baden-Württemberg ist ausdrücklich normiert, dass der Bürgermeister allgemein oder im Einzelfall Weisungen erteilen kann (§ 49 Abs. 2 GemO), was als uneingeschränktes Weisungsrecht interpretiert wird (vgl. Banner 2006: S. 59). Denkbar ist, dass der Beigeordnete angewiesen wird, im Stadtrat und seinen Ausschüssen keine andere Meinung als die des Hauptverwaltungsbeamten zu vertreten.¹⁸¹ Heberlein (1980) führt – durchaus überzeugend – aus, dass aufgrund der besonderen Stellung des Beigeordneten (beratende Stimme) er bei den entsprechenden (Rats-/)Ausschusssitzungen, bei denen es darum geht, dass sich die Sitzungs-

weisen, oder die Beachtung der vom Bürgermeister erlassenen allgemeinen Richtlinien geboten ist“ (Gabler u. a.: § 50 Erl. 3.2.2.4.3.1).

¹⁷⁹ Inwieweit das Weisungsrecht das Recht umfasst, Angelegenheiten zur eigenen Bearbeitung an sich zu ziehen und die Schlusszeichnung selbst vorzunehmen, ist strittig; beides verneinend siehe bspw. Rehak in Quecke/Schmid: G § 55 Rd-Nr. 11, Musall in Sponer u. a.: § 55 Erl. 4.1 (jeweils Bezug: Sachsen).

¹⁸⁰ Anstelle von Weisungsrechten wird auch in umgekehrter Richtung argumentiert; dann wird darauf abgestellt, dass die Beigeordneten „zur Loyalität gegenüber dem Oberbürgermeister verpflichtet“ sind (Schröder u. a.: § 40 Erl. 7.1).

¹⁸¹ „Mit seinem Weisungsrecht, das auch den Vortrag im Rat betrifft, kann der Hauptverwaltungsbeamte den Beigeordneten notfalls in die Knie zwingen. Das scheint um so leichter zu gelingen, je kleiner die Gemeinde ist“ (Wehling 1989: S. 92).

teilnehmer ein Bild von einer Sache machen, um dann darüber zu entscheiden, sehr wohl das Recht habe, eine auf fundierter Sachkunde basierende Stellungnahme abzugeben, die mit abweichendem Inhalt vom Bürgermeister ausfallen kann. Die Weisungsunterworfenheit des Beigeordneten beschränkt Heberlein auf vom zuständigen Organ gefällte Entscheidungen. Für die Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie für die *Erstellung* von Ratsvorlagen ist der Bürgermeister das zuständige Organ, hier sind die Beigeordneten umfassend weisungsunterworfen. Der *Beschluss* über die Ratsvorlage obliegt dem zuständigen Organ Stadtrat, in dessen Beratungen dann der Beigeordnete sich mit Sachkunde einbringen kann; erst wenn der Beschluss durch den Stadtrat gefällt wurde, dann liegt der Tatbestand der Entscheidung vor. Heberlein unterstreicht seine Sichtweise unter anderem damit, dass eine mögliche Wiederwahl des Beigeordneten auch an seine Befähigung geknüpft wird, die ja wohl nicht darin liegen könne, dass diese Führungsperson nur das wiedergibt, was der Bürgermeister denkt. „Dass Bürgermeister geneigt sind, die Verwaltung (i. e. S.) dem Gemeinderat als geschlossenen Block gegenüberzustellen, ist zwar eine Tatsache, verdient aber nicht schon deshalb Unterstützung“ (S. 58). Ein reales Faktum schafft somit keine *rechtlichen* Folgen bzw. Erfordernisse. Die gesamte Argumentation aufnehmend kommt 16 Jahre später Schwerdtner (1996) zum gleichen Ergebnis, wobei er auf die Verpflichtung hinweist, dass der Beigeordnete die Auffassung des Bürgermeisters darzulegen hat, bevor er seine eigene – als solche zu kennzeichnende – abweichende Auffassung kundtut. Ergänzend zu Heberlein verbindet Schwerdtner seine Ausführungen mit Modernisierungsüberlegungen (Enthierarchisierung, Delegation, Führungsstil). Die Gegner dieser Argumentation argumentieren unter anderem mit der Notwendigkeit der Einheit der Verwaltung bzw. der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung, die ein Ausscheren des Beigeordneten nicht zulasse (siehe bspw. Gern 2003: S. 263). Nur in ganz speziellen Fallkonstellationen wird dann dem Beigeordneten das Recht zugestanden, *ausnahmsweise* eine vom Bürgermeister abweichende – im Sinn einer *richtigstellenden* – Auffassung zu vertreten (vgl. Zinell 1996: S. 27).

In denjenigen Ländern, in denen sich die Gemeindeordnung einer Aussage zum Weisungsrecht enthält, wird in den einschlägigen Kommentaren dann (trotzdem) das umfassende Weisungsrecht thematisiert. So erläutert bspw. Thiele (2007: S. 272) für Niedersachsen, dass der Bürgermeister seinen Beigeordneten anweisen kann, an Sitzungen des Stadtrats teilzunehmen (oder genau dies verbieten), das Wort zu ergreifen (oder genau dies verbieten), eine bestimmte Auffassung zu vertreten (oder genau dies verbieten). Diese Rechte werden begrenzt durch die Rechte des Stadtrats, von Beigeordneten Auskunft zu verlangen. Dann kann der Bürgermeister weder die Teilnahme noch die Auskunftserteilung verbieten. Wenn das Auskunftsverlangen allerdings auch eine *Meinungsäußerung* des Beigeordneten umfasst, dann unterliegt der Inhalt der Meinungsäußerung dem Weisungsrecht des Bürgermeisters.

Der letzte Satz verdeutlicht, wie vielfältig mögliche Fallkonstellationen ausfallen können (auf die interessante Frage, ob tatsächlich immer so eindeutig zwischen Sachverhalt und Meinung getrennt werden kann, sei zumindest verwiesen). Einige Fallkonstellationen sind einfach zu unterscheiden und sowohl theoretisch als auch praktisch eindeutig zu bewerten; Beispiel Rheinland-Pfalz: Ist der Beigeordnete *kraft Gesetzes geborener* Vorsitzender eines Ausschusses, so ist er nicht weisungsgebunden. Nimmt er als Gast an einem Ausschuss teil, so ist er weisungsgebunden. Generell gilt: Immer dann, wenn ein Beigeordneter aus einem gesetzlichen Recht heraus an Sitzungen teilnimmt, dann ist ein zu extensives Weisungsrecht problematisch. Weitere Fallkonstellationen sind theoretisch zu unterscheiden; inwieweit sie für die Praxis (insbesondere, wenn sich entsprechende Gremiensitzungen ´turbulent´ entwickeln) tauglich sind, muss dahingestellt bleiben. In vielen Fällen dürfte es sinnvoll sein, statt zu viel Sprachregelung eine viel einfachere (wenn auch nach außen eventuell bloßstellende) Lösung zu wählen. Wiegand/Grimberg schlagen pragmatisch vor, dass es dann, wenn der Bürgermei-

ster den Beigeordneten, wenn dieser den Bürgermeister generell vertritt, sehr weitgehend einschränken möchte, besser ist, selbst an Stelle des Beigeordneten an der Ausschusssitzung teilzunehmen (vgl. 2003: S. 600).

Auf die besonderen Aspekte der Öffentlichkeitsarbeit und der Repräsentationsaufgaben sei der Vollständigkeit halber verwiesen. Im beigeordnetenfreundlichen Rheinland-Pfalz (siehe oben mit dem eingeschränkten Weisungsrecht) führt dazu ein Kommentar aus, dass es dem Beigeordneten „verwehrt sein muss, gegen die Vorstellungen des Bürgermeisters in seinem Geschäftsbereich Kommunalpolitik ‘auf eigene Faust’ zu betreiben und sich hiermit in der Öffentlichkeit zu profilieren. ... Zur selbständigen Leitung eines Geschäftsbereichs durch einen kommunalen Wahlbeamten gehört – insbesondere in großen Städten – letztlich [aber] auch ein Minimum an Außendarstellung“ (Gabler u. a.: § 50 Erl. 3.2.2.1.4). In Bayern findet sich keine einheitliche Auffassung, ob berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder ein eigenständiges Recht zur Öffentlichkeitsarbeit haben, weil man dieses Recht als Folgerecht des Antragsrechts als Gemeinderatsmitglied bejahen, aber auch verneinen kann (siehe Bauer u. a.: Art. 40 Rd-Nr. 8).

Unabhängig von der Ausgestaltung des Weisungsrechts haben die Beigeordneten als Beamte grundsätzlich das Remonstrationsrecht.

3.2.9.2 Mitglied des Stadtvorstandes

Kollektive Verwaltungsorgane bzw. -gremien¹⁸², an denen Beigeordnete in unterschiedlicher Ausprägung beteiligt sind, kennen Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz; im Einzelnen:

- In Hessen bilden der Bürgermeister und die Beigeordneten den Gemeindevorstand (in Städten: Magistrat), der Bürgermeister ist sein Vorsitzender (§ 65 Abs. 1 HGO). Der Magistrat ist als *Kollektivorgan* (§ 9 Abs. 2 HGO) die Verwaltungsbehörde der Gemeinde (§ 66 Abs. 1 HGO); er gibt sich eine Geschäftsordnung. Die Gemeinde wird somit nicht – wie in allen anderen Ländern – monokratisch geführt. Damit haben die hessischen Beigeordneten mehr Rechte als in den anderen Ländern, in denen die Beigeordneten dem Bürgermeister im Einliniensystem unterstellt sind. Die Aufgaben des Magistrats legen § 66 Abs. 1 sowie § 73 Abs. 1 HGO fest. Seine Beschlüsse werden im Regelfall in nicht-öffentlichen Sitzungen ohne geheime Abstimmungen und Wahlen getroffen (§ 67 HGO).¹⁸³ Die Beschlüsse werden mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst; bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag (§ 68 Abs. 2 HGO); der Bürgermeister ist also *primus inter pares*. Er beruft die Sitzungen ein, in der Regel soll jede Woche eine Sitzung stattfinden (§ 69 Abs. 1 HGO). Er bereitet die Beschlüsse vor und führt sie aus; er hat ein Eilentscheidungsrecht (§ 70 Abs. 1 u. 3 HGO). Vergleichbar den Ausschüssen beim Stadtrat kann der Magistrat zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftsbereiche sowie zur Erledigung vorübergehender Aufträge Kommissionen bilden, die ihm unterstehen. Die Kommissionen bestehen aus dem Bürgermeister, einzelnen Beigeordneten und Stadträten und möglicherweise aus sachkundigen Bür-

¹⁸² Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird – außer wenn speziell von Hessen die Rede ist – zur Vereinheitlichung von **kollegialen Gremien** gesprochen, unabhängig davon, ob eine organschaftliche Stellung vorliegt oder nicht. In der Literatur kann es zudem zu unterschiedlichen Rechtsauffassungen kommen, inwieweit tatsächlich ein *echtes Kollegialgremium* vorliegt, für den Verwaltungsvorstand in Nordrhein-Westfalen siehe bspw. bei Schmitz 2005: S. 345.

¹⁸³ Ausnahmen sind möglich.

gern. Den Vorsitz führt der Bürgermeister oder ein von ihm bestimmter Beigeordneter (§ 72 HGO).

Der Magistrat ähnelt somit einem Vorstand (bspw. einer Aktiengesellschaft). Der Bürgermeister ist der Sprecher.¹⁸⁴

- Auch in Nordrhein-Westfalen haben die Beigeordneten eine stärkere Stellung. Sie bilden zusammen mit dem Bürgermeister und dem Kämmerer oder dem für das Finanzwesen zuständigen Beamten den Verwaltungsvorstand,¹⁸⁵ in dem der Bürgermeister den Vorsitz führt (§ 70 Abs. 1 GO NRW). Den Beigeordneten stehen ausschließlich Mitwirkungsrechte zu (Abs. 2). Abstimmungen (und Wahlen) sind formal nicht vorgesehen; bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet der Bürgermeister. Die Beigeordneten sind jedoch berechtigt, ihre abweichende Meinung in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs dem Hauptausschuss vorzutragen, wobei sie dieses dem Bürgermeister vorab mitzuteilen haben (Abs. 4). Womit sich der Verwaltungsvorstand inhaltlich beschäftigen soll, erfolgt durch die Nennung von fünf Punkten, wobei es sich um keine abschließende Aufzählung handelt, sondern diese Punkte sind besonders kooperations- bzw. koordinationsbedürftig (Abs. 2):
 - Grundsätze der Organisation und Verwaltungsführung,
 - Planung von Verwaltungsaufgaben mit besonderer Bedeutung,¹⁸⁶
 - Aufstellung des Haushaltsplans, unbeschadet der Rechte des Kämmerers,
 - Grundsätze der Personalführung und -verwaltung,
 - Konzeption der Kosten- und Leitungsrechnung.
- In Rheinland-Pfalz besitzen Städte, die zwei oder mehr hauptamtliche Beigeordnete haben, einen Stadtvorstand als ein „Teilorgan mit magistraler Ausprägung“¹⁸⁷, der aus dem Bürgermeister als Vorsitzenden und den Beigeordneten, wobei die Mehrzahl der Beigeordneten jedoch hauptamtlich sein muss, besteht (§ 57 Abs. 1 und 2, § 59 Abs. 2 GemO). Der Bürgermeister bedarf der Zustimmung des Stadtvorstands bei der Festsetzung der Tagesordnung für die Sitzungen des Stadtrats und bei Eilentscheidungen. Der Stadtvorstand entscheidet zusätzlich in den Fällen, in denen zwischen dem Beigeordneten und dem Bürgermeister keine Einigung über Einberufung und Tagesordnung für eine Sitzung eines Ausschusses, in dem der Beigeordnete den Vorsitz führt (siehe Kap. 3.2.10.2), zustande kommt (§ 58 Abs. 1 und 2 GemO). Die relativ starke Stellung der Beigeordneten im Verhältnis zum Bürgermeister zeigt sich an zwei weiteren Bestimmungen: Die Vorbereitung der Beschlüsse des Stadtrats obliegt dem Bürgermeister, aber im Benehmen mit den Beigeordneten (§ 47 Abs. 1 GemO). Wie in allen Ländern üblich, hat der Bürgermeister ein Eilentscheidungsrecht, das er aber im Benehmen mit den Beigeordneten auszuüben hat (§ 48 GemO). Solche Benehmensberatungen erfolgen im Stadtvorstand. Der Bürgermeister hat regelmäßig, mindestens jedoch einmal im Monat, gemeinsame Besprechungen mit den Beigeordneten abzuhalten. Dabei sollen insbesondere Angelegenheiten behandelt werden, über die zwischen den Geschäftsbereichen unterschiedliche Ansichten bestehen, die mehrere Geschäftsbereiche berühren oder die der Bürgermeister oder ein Beigeordneter wegen

¹⁸⁴ Die hessische (unechte) Magistratsverfassung fällt aus dem rechtlichen Rahmen, den die anderen Flächenländer in ihrem Kommunalrecht gezimert haben. Doch auch in Hessen finden sich Meinungen, die vom Bürgermeister als „ungeschriebenem“ dritten Organ“, von einem „trialistischen System“ oder einem „dreipoligen Kräfteverhältnis“ sprechen – gemeint sind die Akteure Stadtrat, Magistrat und Bürgermeister –, obwohl das hessische Kommunalrecht nur zwei Organe kennt: den Stadtrat und den Magistrat (Schlagworte zu finden bei Dreßler 2009: S. 23 ff.).

¹⁸⁵ Weil in kreisfreien Städten der Kämmerer ein Beigeordneter sein muss, besteht der Verwaltungsvorstand in diesen Städten nur aus dem Oberbürgermeister und den Beigeordneten. In kreisangehörigen Gemeinden kann dem Verwaltungsvorstand hingegen auch eine Person angehören, die kein kommunales Wahlamt bekleidet.

¹⁸⁶ Der Hauptausschuss entscheidet im Rahmen der vom Stadtrat festgelegten allgemeinen Richtlinien über diesen Punkt (§ 61 GO NRW).

¹⁸⁷ So die Formulierung aus der Begründung zum Gesetzentwurf, zitiert nach Ipsen 2007: S. 625.

ihrer besonderen Bedeutung für die Stadtverwaltung zur Beratung vorschlägt (§ 50 Abs. 7 GemO). Auch dafür dient der Stadtvorstand (§ 58 Abs. 4 GemO). Entsprechend beruft der Bürgermeister die Mitglieder des Stadtvorstands bei Bedarf, mindestens jedoch einmal im Monat, zu einer Sitzung ein. Ein Drittel seiner Mitglieder kann unter Angabe des Beratungsgegenstands eine außergewöhnliche Sitzung verlangen (§ 59 Abs. 1 GemO). Die Sitzungen sind nicht öffentlich. In Einzelfällen kann der Stadtvorstand Sprecher der im Stadtrat vertretenen politischen Gruppen mit beratender Stimme hinzuziehen (§ 59 Abs. 2 GemO). Der Stadtvorstand entscheidet in den oben genannten Fällen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden (= Bürgermeister) den Ausschlag, es wird offen abgestimmt (§ 60 Abs. 1 GemO). Wird der Bürgermeister überstimmt, so kann er verlangen, dass über die Angelegenheit nochmals beraten und beschlossen wird (Abs. 3). Die Mitglieder sind an die Beschlüsse gebunden, allerdings ist bei Beratungen im Stadtrat und seinen Ausschüssen der Bürgermeister berechtigt, nach Vortrag der Ansicht des Stadtvorstands seine abweichende Ansicht darzulegen. Bei den Beratungen in den Ausschüssen sind auch die Beigeordneten des Stadtvorstands innerhalb ihres Geschäftsbereichs berechtigt, nach Vortrag der Ansicht des Stadtvorstands ihre abweichende Ansicht darzulegen (Abs. 4).¹⁸⁸

Auch wenn Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ein Leitungsgremium aufweisen, so darf nicht übersehen werden, dass in diesen beiden Ländern die Leitungsstruktur (aus kommunalverfassungsrechtlicher Sicht) eine monokratische Spitze aufweist: Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Stadtrats und Leiter der Verwaltung. In Rheinland-Pfalz weist der Stadtvorstand jedoch „kollegiale Züge“ (Ipsen 2007: S. 625) auf.

Der hessische Magistrat als ein in jeder Gemeinde einzurichtendes Organ weist eine vollkommen andere Rechtsqualität als der nur in bestimmten Städten relevante Stadtvorstand in Rheinland-Pfalz auf, wo der Bürgermeister neben dem Stadtrat das zweite Organ darstellt. Trotz der Unterschiede sind Parallelen zu finden.

Tabelle 3-24: Gegenüberstellung von hessischem Magistrat und rheinland-pfälzischem Stadtvorstand

	Magistrat	Stadtvorstand
Zusammensetzung	Bürgermeister + Beigeordnete	Bürgermeister + Beigeordnete
Aufgaben/Zuständigkeiten	Aufgaben des „administrativen Teilsystems“ der Stadt (= Verwaltungsbehörde bzw. „Regierung“), Vertretung der Stadt	Koordination, Konfliktlösung, Zustimmungspflicht bei wenigen Punkten ¹⁸⁹
Formelle (nicht-öffentliche) Sitzungen	Ja (in der Regel jede Woche)	Ja (mindestens einmal im Monat)
Können Mitglieder Sitzungen „erzwingen“	Ja (ein Viertel der Mitglieder)	Ja (ein Drittel der Mitglieder)
Vorsitz	Bürgermeister	Bürgermeister
Beschlussfassung	Abstimmung	Abstimmung ¹⁹⁰

¹⁸⁸ Dies korrespondiert mit der Regelung in § 48 Abs. 2 GemO: Der Bürgermeister ist berechtigt, in den Sitzungen eines Ausschusses, in dem er nicht den Vorsitz führt, jederzeit das Wort zu ergreifen. In der Interpretation von Dahm wäre dieses Recht überflüssig, wenn Beigeordnete stets die gleiche Auffassung wie der Bürgermeister vertreten müssten (1995: S. 97).

¹⁸⁹ Diesen Aspekt betont bspw. Weinmann: „Der Stadtvorstand verfügt ... im Vergleich zum Magistrat in Hessen ... nur über wenig bedeutsame originäre Sachentscheidungskompetenz“ (1993: S. 205).

¹⁹⁰ Im Stadtvorstand kommt es kraft Gesetzes zu Abstimmungen (dies stellt einen klaren Unterschied zum Verwaltungsvorstand in Nordrhein-Westfalen dar). Sie sind dort vom Gesetzgeber nicht vorgesehen. „Wenn ein Bürgermeister im Verwaltungsvorstand eine Abstimmung herbeiführt, so macht er dadurch deutlich, dass er

Verfahren bei Stimmgleichheit	Stimme des Vorsitzenden gibt Ausschlag	Stimme des Vorsitzenden gibt Ausschlag
Bindungswirkung der Beschlüsse	Mitglieder sind gebunden	Mitglieder sind gebunden
Recht des Bürgermeisters im Gremium	Widerspruchspflicht bei rechtswidrigen, Widerspruchsrecht bei das Wohl der Gemeinde gefährdenden Beschlüssen	Wird er überstimmt, kann er verlangen, dass nochmals beraten und beschlossen wird
Recht des Bürgermeisters im politischen Teilsystem	Kann im Stadtrat und in den Ausschüssen seine von der Auffassung des Magistrats abweichende Meinung vertreten	Kann im Stadtrat und in den Ausschüssen seine von der Ansicht des Stadtvorstands abweichende Ansicht darlegen
Recht des Beigeordneten im politischen Teilsystem	---	Kann in den Ausschüssen innerhalb seines Geschäftsbereichs seine von der Ansicht des Stadtvorstands abweichende Ansicht darlegen

Für Hessen ist die Weisungsproblematik, die am Ende des Kap. 3.2.9.1 angesprochen wurde, 'entspannter': Der Beigeordnete hat durch seine im Vergleich zum Bürgermeister gleichberechtigte Mitgliedschaft im Magistrat das Recht, seine Auffassung in die Magistratssitzungen einzubringen, und es besteht daher die Möglichkeit, dass er für seine Auffassung mittels Abstimmung auch die Mehrheit erhält. Unterliegt er, dann waren seine Argumente offensichtlich nicht überzeugend; es gibt dann auch keinen ersichtlichen Grund, die Mindermeinung im Stadtrat vorzutragen.

3.2.9.3 Sonstige Aspekte

1.) Kabinetts'sitzungen von Bürgermeistern und Beigeordneten

Von den Regelungen, die eine kollektive Verwaltungsführung normieren, sind diejenigen rechtlichen Festlegungen zu unterscheiden, die (verbindlich) Abstimmungsrunden zwischen dem Bürgermeister und den Beigeordneten vorschreiben. Eine entsprechende Regelung findet sich in Mecklenburg-Vorpommern: regelmäßige Beratungen zur Gewährleistung einer einheitlichen Verwaltungsführung (§ 38 Abs. 2 KV M-V).

Von den Vorgaben des Kommunalverfassungsrechts sind diejenigen Festlegungen zu unterscheiden, die die Städte jeweils selbst getroffen haben.

2.) Beigeordnete als Kämmerer

Eine besondere Regelung kennt Nordrhein-Westfalen. § 71 Abs. 4 GO NRW legt verpflichtend fest, dass in den kreisfreien Städten ein Beigeordneter als Stadtkämmerer bestellt werden muss.

seine alleinige Entscheidungskompetenz unwiderruflich zugunsten einer Mehrheitsentscheidung auf den Verwaltungsvorstand delegiert. Der Bürgermeister ist also in diesem Falle auch dann an das Mehrheitsvotum gebunden, wenn sein eigener Entscheidungsvorschlag in der Abstimmung unterlegen ist. Andernfalls wäre die Abstimmung eine Farce und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit wäre unwiderruflich unmöglich" (Schmitz 2005: S. 345). Auch wenn man das zweifache „unwiderruflich“ anzweifeln kann, wird deutlich, dass der nordrhein-westfälische Bürgermeister mit einem *formalen* Abstimmungsprozedere eine (nicht-rechtliche) Selbstbindung eingeht.

Beigeordnete, die die Funktion des Kämmerers wahrnehmen, können kraft ihres Amtes durch den Gesetzgeber mit besonderen Rechten versehen werden, Beispiel aus Hessen: Er ist berechtigt, seine abweichende Stellungnahme zum Haushaltsentwurf des Magistrats dem Stadtrat vorzulegen. In der parlamentarischen Beratung kann er seine abweichende Auffassung vertreten (§ 97 Abs. 1 und 3 HGO). Entsprechende Rechte sind nicht an das Amt des Beigeordneten, sondern an das Amt des Kämmerers gekoppelt, daher bedarf es keiner weitergehenden Analyse.

3.) Disziplinarvorgesetzter der Beigeordneten

Die Stellung des Beigeordneten im administrativen Teilsystem kann auch dadurch charakterisiert werden, wer disziplinarrechtlich für ihn zuständig ist (hier im Sinne des Einleitens eines entsprechenden Verfahrens). Vom Grundsatz kommen zwei Akteure in Betracht: der Bürgermeister oder die (Rechts-)Aufsichtsbehörde. Ist der Bürgermeister der verantwortliche Akteur, so steht ihm – neben dem Weisungsrecht – zusätzlich ein ‚Bestrafungsrecht‘ zur Verfügung, was seine (hierarchische) Stellung gegenüber dem Beigeordneten stärkt.

Der Bürgermeister ist (unbeschadet ggf. besonderer Rechte der kommunalen Aufsichtsbehörde, siehe bspw. § 76 DG LSA¹⁹¹ oder § 80 Abs. 1 ThürDG) in Bayern (Art. 18 Abs. 1 Bay-DG, Art. 3 Abs. 1 KWBG), Niedersachsen (§ 107 Abs. 5 NKomVG, § 5 Abs. 2 NDiszG), Nordrhein-Westfalen (§ 73 Abs. 2 GO NRW, § 79 Abs. 1 LDG NRW), Rheinland-Pfalz (§ 47 Abs. 2 GemO)¹⁹², im Saarland (§ 59 Abs. 5 KSVG), in Sachsen-Anhalt (§ 63 Abs. 5 GO LSA), Schleswig-Holstein (§ 65 Abs. 1 GO) und Thüringen (§ 29 Abs. 3 ThürKO) derjenige Akteur, der als Dienstvorgesetzter entsprechend handeln darf.

Die (Rechts-)Aufsichtsbehörde nimmt in den folgenden Ländern die Funktion des Disziplinarvorgesetzten wahr: Baden-Württemberg (§ 5 Abs. 1 LDG), Hessen (§ 86 Abs. 1 HDG)¹⁹³, Mecklenburg-Vorpommern (§ 38 Abs. 2 KV M-V, § 85 Abs. 1 LDG M-V) und Sachsen (§ 83 Abs. 1 SächsDG).

Gesplittet ist die Verantwortung für die Einleitung von Disziplinarverfahren in Brandenburg: Für den ersten Beigeordneten ist die (Rechts-)Aufsichtsbehörde zuständig (§ 86 Abs. 2 LDG), für die anderen Beigeordneten der Bürgermeister (§ 61 Abs. 2 BbgKVerf).¹⁹⁴

3.2.10 Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung II: Rechtsverhältnis zum Stadtrat und zu den Ausschüssen (Rechte und Pflichten im *politischen* Teilsystem)

Kompetenzen des hauptamtlichen Beigeordneten können nicht nur im exekutiven Bereich liegen – also in seiner Funktion als Leitungsperson innerhalb der Verwaltung –, sondern auch im Verhältnis zum Stadtrat – sowohl im Hinblick auf seine Funktion als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters als auch im Hinblick auf seine Funktion als (ständiger) Sondervertreter des Bürgermeisters.

¹⁹¹ Hier wie bei den folgenden Gesetzesnennungen handelt es sich um die landeseigenen Disziplinalgesetze.

¹⁹² Für die Einleitung der Disziplinklage ist die Aufsichtsbehörde nach § 116 Abs. 2 LDG zuständig.

¹⁹³ Ansonsten gilt § 3 Kommunale Dienstaufsichtsverordnung.

¹⁹⁴ Der Stadtrat kann mit absoluter Mehrheit die Einleitung eines Disziplinarverfahrens verlangen (§ 88 Abs. 1 LDG). Auch in Hessen kann der Stadtrat ein entsprechendes Verfahren erzwingen (§ 75 HDG).

3.2.10.1 Verhältnis zum Stadtrat

Eine Sonderstellung nehmen die Beigeordneten in Bayern durch ihre Doppelstellung als kommunale Wahlbeamte und Mitglieder des Stadtrats wahr: Sie sind als berufsmäßige Stadtratsmitglieder Mitglieder des Stadtrats und haben somit (echte) Mitgliedschaftsrechte, wobei ihnen jedoch kein Stimmrecht zusteht: Sie haben in den Sitzungen des Stadtrats und seiner Ausschüsse in Angelegenheiten ihres Aufgabengebiets eine *beratende* Stimme (Art. 40 GO). Trotzdem kommt ihnen aus ihrer Organmitgliedschaft ein eigenes, vom Bürgermeister weisungsunabhängiges (Beratungs- und) Antragsrecht zu (VGH München, BayVBl. 1980, S. 656 ff.):¹⁹⁵ Generell unterliegen zwar die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder dem Weisungsrecht des Hauptverwaltungsbeamten, doch dieses kann ihr Recht als Stadtratsmitglied nicht schmälern. Einschränkungen der Parlamentsrechte kann nur der Gesetzgeber vornehmen, was dieser auch dadurch getan hat, dass er den berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern kein Stimmrecht verleiht. In solch einer Konstellation stehen grundsätzlich zwei Rechtspositionen im Widerstreit: Auf der einen Seite steht der Beigeordnete als Ratsmitglied, in diesem Sinne hat er ein freies Mandat; auf der anderen Seite steht der Beigeordnete mit seinen beamtenrechtlichen Pflichten. Zwischen den Rechten und den Pflichten ist eine Abwägung vorzunehmen, wobei im Zweifelsfall pro freies Mandat zu votieren ist, denn (extensive) Weisungen gegenüber dem Beigeordneten, bspw. nur eine bestimmte Meinung zu vertreten, würden bedeuten, dass er faktisch auf sein aufgrund seiner Mitgliedschaft zustehendes Beratungsrecht (vollständig) verzichten würde. Die Doppelstellung haben in Bayern auch die weiteren Bürgermeister: Sie können ihre Funktion *hauptamtlich* wahrnehmen und sind gleichzeitig volksgewähltes Stadtratsmitglied; hier dann mit vollem Stimmrecht. In den anderen Bundesländern sind die Beigeordneten keine (gesetzlichen) Mitglieder des Stadtrats.

Es ist üblich, dass die Beigeordneten – in ihrer Funktion als Sondervertreter bzw. als herausgehobene Führungskräfte – das Recht haben, an den Sitzungen des Stadtrats teilnehmen¹⁹⁶, teilweise sind sie dazu bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen gesetzlich auch verpflichtet. In Hessen hat das Recht bzw. die Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen des Stadtrats der Magistrat – das Kollegialorgan und damit auch individuell als Mitglied dieses Organs jeder Beigeordneter. Er muss jederzeit zum Verhandlungsgegenstand gehört werden (§ 59 HGO).¹⁹⁷

Kein *gesetzlich* normiertes *eigenständiges* Teilnahmerecht haben die Beigeordneten in vier Ländern:

¹⁹⁵ Entscheidend ist der Aspekt, ob eine Mitgliedschaft vorliegt, unabhängig von der Frage, ob stimmberechtigtes oder (nur) beratendes Mitglied; einem Mitglied steht das Recht zu, Sach- und Geschäftsordnungsanträge zu stellen (BVerfGE 80, 188).

¹⁹⁶ § 33 Abs. 1 GemO v. B-W: beratende Stimme, § 60 Abs. 4 BbgKVerf: aktives Teilnahmerecht, § 29 Abs. 7 KV M-V: Recht, zu einem Tagesordnungspunkt Stellung zu nehmen, § 69 Abs. 1 GO NRW: nur Teilnahmerecht, § 50 Abs. 5 GemO v. R-P: beratende Stimme (dass Beigeordnete durch den Bürgermeister einzuladen sind, ist ausdrücklich in § 34 Abs. 2 GO normiert), § 44 Abs. 5 SächsGemO: beratende Stimme, § 32 Abs. 8 ThürKO: beratende Stimme (dass Beigeordnete durch den Bürgermeister einzuladen sind, ist ausdrücklich in § 35 Abs. 2 ThürKO normiert).

Immer dann, wenn Personen das Recht (bzw. die Pflicht) haben, an einer Sitzung teilzunehmen, dann sind sie entsprechend einzuladen. Diese Pflicht bzw. der Rechtsanspruch zur Einladung ergibt sich zwangsläufig, kann in den entsprechenden Kommentaren thematisiert oder in Ausnahmefällen auch ausdrücklich im Gesetz verankert sein, so in Rheinland-Pfalz und Thüringen. Auch dann, wenn Beigeordnete kraft Gesetzes nur eine beratende Funktion *in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs* zusteht, ist es – für den Stadtrat uneingeschränkt und für Ausschüsse im Rahmen einer Einzelfallabwägung – angebracht, die Beigeordneten generell, unabhängig von der konkreten Tagesordnung einzuladen, weil nie ausgeschlossen werden kann, dass doch Themen behandelt werden, die in ihren Geschäftsbereich fallen.

¹⁹⁷ Der Bürgermeister kann eine von der Auffassung des Magistrats abweichende Meinung vertreten.

- Niedersachsen: Der Stadtrat kann zwar von den Beigeordneten verlangen, dass diese Auskunft über Angelegenheiten, soweit sie nicht der Geheimhaltung unterliegen, erteilen. Die Beigeordneten sind wiederum, wenn sie dies wünschen, zu einem Gegenstand der Verhandlung zu hören (§ 87 Abs. 1 NKomVG). Beides setzt voraus, dass die Beigeordneten anwesend sind. Doch ein klares eigenständiges gesetzliches Teilnahmerecht, das dem Beigeordneten auch nicht zu entziehen ist, ist nicht normiert, auch wenn der entsprechende Paragraph mit „Teilnahme an Sitzungen“ überschrieben ist.¹⁹⁸
- Saarland: In § 68 Abs. 4 KSVG ist zwar klargestellt, dass Beigeordnete im Stadtrat kein Stimmrecht haben, doch das Gesetz enthält sich jeder weiteren Aussage zum Teilnahmerecht der Beigeordneten in den entsprechenden Sitzungen. Der Hinweis, dass den Beigeordneten kein Stimmrecht zusteht, macht aber nur Sinn, wenn davon ausgegangen wird, dass trotz Fehlens einer ausdrücklichen Regelung den Beigeordneten das Teilnahmerecht zusteht.¹⁹⁹
- Sachsen-Anhalt: Der Bürgermeister ist zwar nicht Vorsitzender des Stadtrats, aber stimmberechtigtes Mitglied. Ausdrücklich geregelt ist in § 49 Abs. 2 GO LSA, dass er sich in den Ausschüssen durch einen Beigeordneten vertreten lassen kann, aber ansonsten findet sich keine Aussage zum Teilnahmerecht der Beigeordneten an Gremiensitzungen des politischen Teilsystems.²⁰⁰
- Schleswig-Holstein: Der Bürgermeister nimmt an den Stadtratssitzungen teil; er ist in bestimmten Fällen verpflichtet, Auskunft zu erteilen, wobei er sich *hierbei* vertreten lassen kann, wenn nicht eine Fraktion oder ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Stadratsmitglieder dem widerspricht (§ 36 Abs. 1 f. GO). Auch hier ist das eigenständige Teilnahmerecht von Beigeordneten nicht gesetzlich verankert.²⁰¹

Welche Rechte ihnen im Stadtrat zukommen, ist unterschiedlich ausgeprägt (siehe Fn. 196). Einen besonderen Weg wählt Brandenburg: Dort wird ein *aktives* Teilnahmerecht normiert; dieses umfasst nach § 30 Abs. 3 BbgKVerf die folgenden Einzelrechte: das Wort zu ergreifen,

¹⁹⁸ Siehe oben in Kap. 3.2.9.1 die entsprechenden Ausführungen zum Weisungsrecht: Bsp. Niedersachsen mit Verweis auf Thiele (Einschränkung des Teilnahme- und Rederechts der Beigeordneten durch Weisung des Bürgermeisters).

Bsp. Hannover: Die Beamten auf Zeit nehmen an den Sitzungen des Rates teil; sie sind verpflichtet, dem Stadtrat auf Verlangen in der Sitzung Auskunft zu erteilen; sie sind auf ihr Verlangen zum Gegenstand der Verhandlung zu hören (§ 6 der Geschäftsordnung des Rates der Landeshauptstadt Hannover, Fassung vom 03.11.2011). Die enge Verbindung von Ausschuss und Beigeordnetem findet sich in folgender Regelung: An allen Ausschusssitzungen hat der Oberbürgermeister oder der zuständige Beamte auf Zeit teilzunehmen. Letztere haben die Rechte und Pflichten wahrzunehmen, die der Oberbürgermeister hinsichtlich der Ratsitzungen hat (§ 39 Abs. 1). Dass im Regelfall der Beigeordnete teilnimmt, zeigt sich dann auch aufgrund der Regelung in § 42 Abs. 3: Über den wesentlichen Inhalt der Sitzungen ist ein Protokoll zu fertigen, das von dem zuständigen Beamten auf Zeit und dem Protokollführer zu unterzeichnen ist.

¹⁹⁹ So die Rechtsauffassung des saarländischen Ministeriums für Inneren, Kultur und Europa, übermittelt mit einer E-Mail vom 07.02.2012. Bsp. für konkrete Regelung in Saarbrücken: Die Beigeordneten und Verwaltungsdezernenten (also nicht nur die Wahlbeamten!) nehmen an allen Stadtratssitzungen sowie an den Ausschusssitzungen teil, in denen Angelegenheiten ihres Dezernats anstehen. Diese können aber nur mit Erlaubnis des Vorsitzenden (wenn keine Verhinderungsververtretung vorliegt, handelt es sich hierbei um den Oberbürgermeister) das Wort ergreifen (§ 17 Abs. 1, § 25 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Stadtrat der Landeshauptstadt Saarbrücken, Fassung vom 04.12.2001).

²⁰⁰ Bsp. Magdeburg: Den Beigeordneten wird ein eigenständiges Teilnahmerecht an und Rederecht in den Stadtrats- und Ausschusssitzungen eröffnet (§ 17, § 32 Abs. 1. der Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt Magdeburg (Fassung vom 08.10.2009).

²⁰¹ Bsp. Kiel: Einladungen und Beschlussvorlagen für die Stadtratssitzungen gehen zwar auch an die Beigeordneten, doch gleichzeitig ist geregelt, dass der Oberbürgermeister bestimmt, welche städtischen Mitarbeiter (es wird somit nicht speziell auf Beigeordnete abgestellt) an den Sitzungen des Stadtrats und der Ausschüsse teilnehmen (§ 5 Abs. 2, § 7 Abs. 7, § 15 Abs. 3, § 41 Abs. 7 der Geschäftsordnung für die Ratsversammlung und die Ausschüsse der Landeshauptstadt Kiel, Fassung vom 19.05.2008).

Vorschläge einzubringen, Fragen und Anträge zu stellen und sie zu begründen.²⁰² Inwieweit in den anderen Ländern das Recht, mit beratender Stimme teilzunehmen, auch das Recht zur Antragstellung umfasst, ist strittig.²⁰³ Gesetzlich ausgeschlossen ist es in Rheinland-Pfalz: Das Recht, mit beratender Sitzung teilzunehmen, umfasst das Recht, im Rahmen der Geschäftsordnung das Wort zu ergreifen, nicht jedoch (auch), Anträge zu stellen (§ 37 Abs. 3 GO).

Die Gemeindeordnungen eröffnen den Beigeordneten kein *gesetzliches* Recht, im Stadtrat ihre vom Bürgermeister abweichende Auffassung kundzutun. Dies gilt ausdrücklich auch für Hessen; der Beigeordnete hat im Verhältnis zum politischen Teilsystem keine größeren Freiheiten als seine Kollegen in den anderen Ländern. „Ohne oder gegen den Willen des Bürgermeisters können Beigeordnete in den Sitzungen der Gemeindevertretung nicht das Wort ergreifen“ (Birkenfeld 2011: S. 226). Ihnen steht, wenn sie das Wort ergreifen, kein Recht zu, eine vom Magistrat abweichende Meinung zu äußern.²⁰⁴ Die Gemeindeordnung verleiht nicht dem einzelnen Beigeordneten Rechte gegenüber dem Stadtrat, sondern dem Magistrat; Sprecher des Magistrats ist der Bürgermeister.

Dort, wo der Bürgermeister aufgrund der Rechtslage nicht Vorsitzender des Stadtrats ist (siehe Tab. 3-5 und 3-9), kann der Beigeordnete als *allgemeiner Vertreter* des Bürgermeisters auch nicht vertretungsweise den Vorsitz übernehmen: Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen nimmt der Beigeordnete als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters auch den Vorsitz im Stadtrat wahr, wenn der Bürgermeister verhindert ist.²⁰⁵ Unterschiede gibt es im Hinblick auf die Regelung, ob dem Beigeordneten in diesem Fall auch ein Stimmrecht zusteht:

²⁰² Das aktive Teilnahmerecht nehmen die Beigeordneten frei von Weisungen des Bürgermeisters und nicht auf ihren Geschäftsbereich beschränkt wahr, so die Auffassung bei Schumacher u. a.: § 60 Erl. 8.

²⁰³ Bejahend: Das „Antragsrecht dient dazu, dass der Beigeordnete fachliche Anliegen, die er aus Sicht seines Geschäftsbereichs für bedeutsam hält, an den Gemeinderat (bzw. Ausschüsse) herantragen kann mit dem Anspruch, dass sich der Gemeinderat (bzw. Ausschuss) damit auch beschlussfähig macht. Dieses Antragsrecht ist eine Verstärkung und Formalisierung des Mitberatungsrechts und damit vom Gesetzestext umfasst“ (Uckel/Hauth/Hoffmann: § 32 Erl. 13; Kommentar zu Thüringen). Gleiche Einschätzung bei Wachsmuth/Oehler: § 32 Erl. 6). Uneinheitlich ist die Rechtslage in den vier Städten in Thüringen, die im Rahmen der Befragung herangezogen wurden: Während sich im Ortsrecht von Erfurt keine diesbezüglichen Aussagen finden und in Weimar die Selbstverständlichkeit erwähnt wird, dass die Beigeordneten ein Antragsrecht haben, wenn sie die Oberbürgermeisterin vertreten (§ 12 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Weimar, Fassung vom 08.07.2009), ist in Gera unmissverständlich formuliert, dass die Beigeordneten in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs im Stadtrat ein Antragsrecht haben (§ 3 Abs. 3 Hauptsatzung der Stadt Gera, siehe ebenfalls § 10 Abs.1 und § 17 Abs.1 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Gera und seiner Ausschüsse (Fassung vom 06.10.2011); ein vergleichbares Recht findet sich in Jena (§ 9 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Stadtrat und die Ausschüsse der Stadt Jena, Fassung vom 28.10.2009).

Verneinend: „Zwar gehört zu einer Beratung begrifflich regelmäßig auch die Möglichkeit der Einbringung von Entscheidungsvorschlägen ... Die Beigeordneten sind indes *keine* beratenden *Mitglieder* und haben *kein* veritables Beratungsrecht, sondern 'nehmen' an den Sitzungen nur mit 'beratender Stimme teil“ (Schaffferzik in Quecke/Schmid: G § 44 Rd-Nr. 61; Kommentar zu Sachsen; ebenso in Baden-Württemberg).

²⁰⁴ Anders stellt es sich dar, wenn der Beigeordnete durch den Magistrat hierzu ermächtigt wurde, was jedoch rechtlich als nicht unproblematisch angesehen wird (vgl. Bennemann u. a.: § 62 Rd-Nr. 79 ff., Schneider/Dreßler/Lüll: § 59 Rd-Nr. 2).

²⁰⁵ Dort, wo der (erste) Beigeordnete der *ständige* allgemeine Vertreter des Bürgermeisters ist, umfasst seine gesetzliche Organvertretungsmacht im *Außenverhältnis* die gleichen Rechte wie die des Hauptverwaltungsbeamten; dazu gehört auch der Vorsitz im Stadtrat, es kommt nicht auf die Verhinderung des Bürgermeisters an. Jedoch wird hier eine „reduzierende Auslegung“ vorgenommen, die dann dazu führt, dass nur im Verhinderungsfall dieser Beigeordnete im *Innenverhältnis* den Vorsitz im Stadtrat ausüben darf (siehe Gern 2003: S. 260 f.).

- In Baden-Württemberg und Sachsen ist zwar der Bürgermeister stimmberechtigter Vorsitzender des Gemeinderats, doch der Beigeordnete hat, wenn er den Bürgermeister als Vorsitzenden vertritt, kein Stimmrecht.²⁰⁶
- Im Saarland ist zwar der Bürgermeister Vorsitzender des Gemeinderats, aber nicht stimmberechtigt, somit auch nicht der Beigeordnete, wenn dieser den Bürgermeister als Vorsitzenden vertritt (§ 42 Abs. 1 KSVG).

Eine außergewöhnliche Regelung liegt in Rheinland-Pfalz und Thüringen vor:

- Der Vorsitzende des Stadtrats hat in Rheinland-Pfalz ein Stimmrecht, egal ob es sich um den Bürgermeister, um einen ehrenamtlichen Beigeordneten (= Stadtratsmitglied) oder um einen hauptamtlichen Beigeordneten (= Nichtstadtratsmitglied) handelt (§ 36 Abs. 3 GemO). Das Stimmrecht des Nichtstadtratsmitglieds in Rheinland-Pfalz ist aber nicht uneingeschränkt; es besteht nicht bei Wahlen und fünf weiteren abschließend aufgezählten Punkten des Absatzes 3.²⁰⁷
- Auch in Thüringen hat der Verhinderungsvertreter, der nicht Stadtratsmitglied ist, das Stimmrecht, wenn der Bürgermeister der Stadtratsvorsitzende ist (§ 23 Abs. 1 ThürKO).²⁰⁸

In Nordrhein-Westfalen ist der Bürgermeister zwar Vorsitzender des Stadtrats, doch bei seiner Stellvertretung kommt es zu einer Kompetenzspaltung: Die ehrenamtlichen Stellvertreter des Bürgermeisters, die der Stadtrat aus seiner Mitte wählt, vertreten ihn bei der Leitung der Ratsitzungen und bei der Repräsentation (§ 67 Abs. 1 GO NRW). Damit wird verhindert, dass eine nicht direkt durch das Volk legitimierte Person im Stadtrat den Vorsitz führt. In der rechtlichen Diskussion ist umstritten, welche weiteren Rechte den ehrenamtlichen Vertretern zustehen. Während der gesetzliche Wortlaut nur auf Leitung und Repräsentation abstellt, vertreten einige Kommentatoren die Auffassung, dass mit der Leitung auch Kompetenzen für die Einberufung der Sitzung, die Festsetzung der Tagesordnung und die Unterzeichnung der Niederschrift verbunden sei. Noch weitergehend ist die Auffassung, dass dem ehrenamtlichen Stellvertreter auch die Zuständigkeiten sowohl für die (politische) Widerspruchsoption (siehe Kap. 3.1.2.2) in den Fällen, in denen der Stellvertreter der Auffassung ist, dass der Stadtratsbeschluss das Wohl der Stadt gefährdet, als auch für die Dringlichkeitsentscheidungen obliegen. In der Vertretungsregelung lebt – so dann die Interpretation – „die bis 1994 geltende Doppelspitze fort“ (Kleerbaum/Smitz 2009: S. 27; der Begriff der Doppelspitze hat hier eine inhaltlich anspruchsvollere Bedeutung als derselbe Begriff, der im Anschluss an die Tab. 3-5 gewählt wurde!). Die Gegenmeinung stellt darauf ab, dass „nichts dafür ersichtlich ist, dass dies [gemeint ist die Doppelspitze, M. S.] in irgendeiner Weise auf anderer Ebene fortgesetzt werden sollte. Die angebliche Unterscheidung zwischen ‘Verwaltungsaufgaben’ und ‘politischen Aufgaben’ des Bürgermeisters, nach der die Zuständigkeiten der Stellvertreter abzugrenzen seien, existiert nicht (mehr). Sie lässt sich insbesondere auch nicht

²⁰⁶ „Die Beigeordneten vertreten den Bürgermeister in der Ausübung seines Vorsitzes, nicht in seiner mitgliederschaflichen Stellung. Sie sind daher keine ‘Stimmrechtsvertreter’“ (Menke in Quecke/Schmid: G § 29 Rd-Nr. 5; andere Auffassung als Minderheitsmeinung vgl. Bacher 1991). Das fehlende Stimmrecht gilt auch, wenn der Beigeordnete dauerhaft den Bürgermeister beim Vorsitz in einem Ausschuss vertritt. „Denn das Stimmrecht ist nicht durch die Aufgabe des Vorsitzenden bedingt und steht dem Bürgermeister nur in seiner Funktion als Bürgermeister, nicht als Vorsitzender zu“ (Schaffferzik in Quecke/Schmid: § 42 Rd-Nr. 118). Was für Sachsen gilt, gilt auch für Baden-Württemberg.

²⁰⁷ Das ist aber keine Schlechterstellung im Vergleich zum Bürgermeister, weil auch dieser nur ein eingeschränktes Stimmrecht besitzt, die Einschränkungen fallen entsprechend aus (siehe Tab. 3-9).

²⁰⁸ Dem Beigeordneten wird „kraft Gesetzes für die Dauer der Wahrnehmung des Amtes als Vorsitzender auch das Stimmrecht im Gemeinderat eingeräumt. Für diese Zeit wird auch er wie ein Mitglied des Gemeinderats ... behandelt“ (Wachsmuth/Oehler: § 23 Erl. 3). Ist der Bürgermeister nicht Vorsitzender des Stadtrats, was (ausnahmsweise) nach § 23 Abs. 1 ThürKO möglich ist, dann muss der Stadtrat auch den Stellvertreter bestimmen; der Beigeordnete hat dann kein Stimmrecht.

aus den Vorschriften für die Stellvertretung ... herleiten.“ (Hemmer u. a. 2008: S. 119). Unabhängig von diesen unterschiedlichen Interpretationen ist in Nordrhein-Westfalen zwischen dem *ehrenamtlichen Stellvertreter* und dem *allgemeinen Vertreter* strikt zu differenzieren. Ähnliches gilt für den Vorsitz beim Hauptausschuss: Den Vorsitz führt der Bürgermeister, wobei er das Stimmrecht hat. Einen oder mehrere Vertreter wählt der Hauptausschuss aus seiner Mitte (§ 57 Abs. 2 GO NRW).

In Bayern nehmen die weiteren (ehren- oder hauptamtlichen) Bürgermeister die Stellvertretung des Bürgermeisters als Vorsitzender des Stadtrats wahr (Art. 39 Abs. 1 GO). Weil es sich bei den weiteren Bürgermeistern um gewählte Mitglieder des Stadtrats handelt (Art. 35 Abs. 1 GO), steht ihnen auch das Stimmrecht zu. Den berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern kommt hierbei keine Vertretungsfunktion zu.

Wenn Beigeordnete in den Stadträten (und in den Ausschüssen) mitwirken, dann sind die entsprechenden Mitwirkungsverbote zu beachten.²⁰⁹

Von der Frage, ob das Gesetz Beigeordneten ein eigenständiges *Teilnahmerecht* an den Stadtratssitzungen zuweist, ist der Aspekt zu trennen, ob der Gesetzgeber ein ausdrückliches Recht für den Stadtrat eröffnet, damit dieser die Beigeordneten erstens zur Sitzungsteilnahme und zweitens zur Auskunftserteilung *verpflichten* kann. Die zweite Verpflichtung ist vom Gesetzgeber ganz unterschiedlich ausgestaltet:

- In Baden-Württemberg und Sachsen kann der Stadtrat verlangen, dass der Bürgermeister einen Bediensteten (somit auch einen Beigeordneten) zu sachverständigen Auskünften hinzuzieht (§ 33 Abs. 2 GemO, § 44 Abs. 6 SächsGemO). Damit können Beigeordnete nicht direkt angesprochen werden.
- Brandenburg: Auf Verlangen des Stadtrats sind in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs die Beigeordneten verpflichtet, an den Stadtratssitzungen teilzunehmen. Einem einzelnen Stadratsmitglied wird das Recht zugesprochen, vom Beigeordneten, wenn er anwesend ist, zu verlangen, zu einem Tagesordnungspunkt vor dem Stadtrat Stellung zu nehmen (§ 29 Abs. 2 BbgKVerf).
- Mecklenburg-Vorpommern: Beigeordnete sind in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs auf Antrag eines Viertels aller Stadratsmitglieder oder einer Fraktion verpflichtet, zu einem Tagesordnungspunkt in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs vor dem Stadtrat Stellung zu nehmen (§ 29 Abs. 7 KV M-V).
- Niedersachsen: Die Beigeordneten sind verpflichtet, dem Stadtrat auf Verlangen in der Sitzung Auskunft zu geben (§ 87 Abs. 1 NKomVG).
- In Nordrhein-Westfalen ist der Beigeordnete auf Verlangen eines Fünftels der Stadratsmitglieder oder einer Fraktion verpflichtet, zu einem Tagesordnungspunkt vor dem Stadtrat Stellung zu nehmen (§ 69 Abs. 1 GO NRW).

Mit der Pflicht des Beigeordneten zur Auskunftserteilung könnte sein Recht verbunden werden, eine vom Bürgermeister abweichende Auffassung zu vertreten, denn ein direkt an einen Beigeordneten gerichtetes Auskunftsersuchen liefe faktisch ins Leere, wenn er bspw. inhaltlich nur das wiederholen dürfte, was zuvor der Bürgermeister geäußert hat, dann bräuchte der Beigeordnete ja nicht zusätzlich gefragt zu werden. Entsprechend komplex fallen dann die Kommentierungen aus: Als Beispiel sei auf Articus/Schneider verwiesen, die zum § 69 GO NRW „Teilnahme an Sitzungen“ entsprechend differenzieren, wann der Beigeordnete die

²⁰⁹ Im Detail: § 52 i. V. m. § 18 GemO v. B-W, Art. 49 GO v. Bay, § 25 HGO, § 40 Abs. 4 i. V. m. § 38 Abs. 8 und § 24 KV M-V, § 87 Abs. 4 i. V. m. 41 NKomVG, § 22 GemO v. R-P, § 68 i. V. m. § 31 GO LSA, § 38 Abs. 1 ThürKO.

gleiche Meinung wie der Bürgermeister aussprechen muss und wann er eine abweichende Meinung äußern darf (2009: S. 346 ff.).

3.2.10.2 Verhältnis zu den (Fach-)Ausschüssen

Wie bei 3.2.10.1 wird zuerst der Blick nach Bayern gelenkt: Die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder können nicht zu Ausschussmitgliedern bestellt werden, sie gehören ihnen jedoch kraft Gesetzes in beratender Funktion an (siehe Bauer u. a.: Art. 33 Rd-Nr. 8).

Die Gemeindeordnungen räumen den Beigeordneten im Regelfall ein gesetzliches Teilnahmerecht an den entsprechenden Sitzungen ein.²¹⁰ Kein Teilnahmerecht steht den Beigeordneten in Schleswig-Holstein zu; sie sind somit auch in Ausschusssitzungen „grundsätzlich nicht teilnahmeberechtigt und nicht redeberechtigt“ (Bracker 2010: S. 493). Jedoch kann der Bürgermeister sich vertreten lassen; das Vertretungsrecht gilt – anders als im Stadtrat (siehe oben) – nicht nur bei der Auskunftserteilung, sondern auch für das generelle Teilnahmerecht (bzw. die Teilnahmepflicht) sowie das Rede- und Antragsrecht (§ 46 Abs. 7 GO, siehe Rentsch/Ziertmann 2008: S. 509). Kein gesetzlich normiertes eigenständiges Teilnahmerecht weisen auch das Saarland und Sachsen-Anhalt auf.

In Rheinland-Pfalz wird dem Beigeordneten ausdrücklich das Recht zugestanden, bei den Beratungen in den Ausschüssen innerhalb seines Geschäftsbereichs nach Vortrag der Ansicht des Bürgermeisters seine abweichende Ansicht darzulegen (§ 50 Abs. 5 GemO).²¹¹

Wird der Bürgermeister gesetzlich zum Vorsitzenden der (Fach-)Ausschüsse bestimmt, dann eröffnen die Gemeindeordnungen ihm im Regelfall das Recht, eine andere Person (im Regelfall einen Beigeordneten) – dauerhaft – mit seiner Vertretung zu betrauen. Beigeordnete (hier normalerweise nicht in ihrer Funktion als allgemeiner, sondern als Sondervertreter) können somit auch den Vorsitz in Ausschüssen wahrnehmen:

- Baden-Württemberg: Der Bürgermeister kann einen Beigeordneten mit seiner (dauerhaften) Vertretung beauftragen (§ 40 Abs. 3 und § 41 Abs. 2 GemO). Dass die fachliche Zuständigkeit des Ausschusses mit dem Geschäftskreis des Beigeordneten einen Zusammenhang aufweist, wird nicht gefordert, dürfte aber in der Wirklichkeit ausschließlich anzutreffen sein. In den beratenden Ausschüssen haben die Beigeordneten als Vorsitzende ein Stimmrecht; nicht so bei den beschließenden Ausschüssen, was insofern konsequent ist, weil der Beigeordnete als Vorsitzender des Stadtrats (= beschließendes Gremium) ebenfalls kein Stimmrecht besitzt.
- Das Saarland legt für zwei Fachausschüsse fest, dass der Bürgermeister hier den Vorsitz zu führen hat: Ausschüsse für Finanz- und Personalangelegenheiten. Sind diese beiden Themenbereiche hauptamtlichen Beigeordneten übertragen, so kann der Bürgermeister den jeweils zuständigen hauptamtlichen Beigeordneten mit dem Vorsitz betrauen. In den übrigen Ausschüssen steht dem Bürgermeister der Vorsitz zu; beansprucht er ihn nicht, so steht er

²¹⁰ § 39 Abs. 4 bzw. § 41 Abs. 3 jeweils i. V. m. § 33 Abs. 1 GemO v. B-W (beratende Stimme), § 60 Abs. 4 BbgKVerf (aktives Teilnahmerecht), § 62 Abs. 5 i. V. m. § 59 HGO (Bezug: Magistrat; vor allem in den beratenden Ausschüssen ist zu erwarten (und üblich), dass nicht der gesamte Magistrat, sondern (nur) das fachlich zuständige Mitglied an den Sitzungen teilnimmt), § 36 Abs. 3 KV M-V (beratende Teilnahme), § 87 Abs. 2 NKomVG, § 69 Abs. 2 GO NRW (Teilnahmerecht), § 50 Abs. 5 GO v. R-P (beratende Stimme), § 44 Abs. 5 SächsGemO (beratende Stimme), § 32 Abs. 8 ThürKO (beratende Stimme).

²¹¹ Es geht hierbei um diejenigen Ausschüsse, bei denen er nicht der Vorsitzende ist (siehe unten). Dort, wo er Vorsitzender ist, bedarf es einer ausdrücklichen diesbezüglichen Regelung nicht, weil er dann als Mitglied des Ausschusses nicht dem Weisungsrecht des Bürgermeisters unterliegt.

den Beigeordneten in der festgelegten Reihenfolge der (allgemeinen) Vertretung des Bürgermeisters zu, wobei diese jedoch auch darauf verzichten können, so dass dann der Ausschuss seinen Vorsitzenden aus seiner Mitte wählt. Die Bestimmung, dass die Beigeordneten in der festgelegten Reihenfolge einen Ausschussvorsitz wahrnehmen, stellt auf die Hierarchie zwischen den Beigeordneten und nicht auf ihre Fachlichkeit ab (Bezug: Beigeordnete als allgemeine Vertreter).²¹² Nur bei den beiden oben genannten Ausschüssen wird eine Verbindung von den Geschäftsbereichen der Beigeordneten und den Aufgabenbereichen der Ausschüsse gezogen (Bezug: Beigeordnete als Sondervertreter). Weder Bürgermeister noch hauptamtlicher Beigeordneter haben ein Stimmrecht (§ 48 Abs. 4 KSVG).

- Der Bürgermeister ist in Sachsen immer Vorsitzender von beschließenden Ausschüssen. Beratende Ausschüsse werden entweder vom Bürgermeister geleitet oder der Ausschuss wählt den Vorsitzenden aus seiner Mitte, wenn dies die Hauptsatzung bestimmt. Dort, wo der Bürgermeister den Vorsitz hat, kann er sich (dauerhaft) von einem Beigeordneten vertreten lassen (§ 42 Abs. 3, § 43 Abs. 3 SächsGemO); ein Stimmrecht hat der Beigeordnete nicht.
- Die Gemeinden in Sachsen-Anhalt können ebenfalls beschließende und beratende Ausschüsse einrichten. Der Vorsitzende ist in der Regel der Bürgermeister. Die Hauptsatzung kann jedoch in beiden Fällen festlegen, dass ein Stadtratsmitglied einem Ausschuss vorsitzt. Dort, wo der Bürgermeister den Vorsitz hat, kann er einen Beigeordneten mit seiner Vertretung beauftragen (§ 49 Abs. 2 GO LSA).
- In Thüringen bestehen die Ausschüsse aus dem Bürgermeister und den weiteren Ausschussmitgliedern. Der Bürgermeister kann einen Beigeordneten mit seiner (dauerhaften) Vertretung im Ausschuss beauftragen, dieser hat dann im Ausschuss auch ein Stimmrecht (§ 27 Abs. 1 ThürKO). Die Ausschüsse wählen aus ihrer Mitte den Vorsitzenden, was somit auch ein (hauptamtlicher) Beigeordneter sein kann (Abs. 4).²¹³

Auch in Bayern ist die (dauerhafte) Übertragung der Vorsitzfunktion des Bürgermeisters in den Ausschüssen auf eine andere Person möglich; in Frage kommen seine Stellvertreter oder ein vom Gemeinderat bestimmtes Gemeinderatsmitglied (Art. 33 Abs. 2 GO). Die Stellvertreter sind die weiteren Bürgermeister. Bei den Gemeinderatsmitgliedern handelt es sich nur um *ehrenamtliche* Gemeinderatsmitglieder; *berufsmäßigen* Gemeinderatsmitgliedern kann keine Vorsitzführung (auch nicht stellvertretend) zugesprochen werden (siehe Bauer u. a.: Art. 33 Rd-Nr. 31 f.). Nimmt ein weiterer Bürgermeister den Ausschussvorsitz wahr, so ist eine Einschränkung seines Stimmrechts – seitens des Bürgermeisters – nicht möglich.

²¹² Der Bürgermeister besitzt somit ein Erstzugriffsrecht; wenn dieses nicht wahrgenommen wird, hat der Erste Beigeordnete das Zweitzugriffsrecht, greift dieser nicht zu, dann kommt der zweite Beigeordnete zum Zug usw.

²¹³ Drei Fallkonstellationen sind zu unterscheiden (vgl. Wachsmuth/Oehler § 27 Erl. 12 und 12.1): 1.) Der Bürgermeister ist Mitglied des Ausschusses und er nimmt seine Mitgliedschaft auch wahr, hat also nicht einen Beigeordneten mit seiner dauerhaften Vertretung beauftragt. Er wird zum Vorsitzenden gewählt. Ist er verhindert, dann wird er durch denjenigen im Vorsitz vertreten, der vom Ausschuss zum Stellvertreter gewählt wurde. 2.) Der Bürgermeister hat einen Beigeordneten mit seiner dauerhaften Vertretung beauftragt, dieser wird zum Ausschussvorsitzenden gewählt. Bei dessen Verhinderung wird er durch denjenigen im Vorsitz vertreten, der zum Stellvertreter gewählt wurde. 3.) Zum Vorsitzenden des Ausschusses wurde ein (anderes) Ausschussmitglied gewählt. Bei dessen Verhinderung wird er durch denjenigen im Vorsitz vertreten, der zum Stellvertreter gewählt wurde. Für einen Beigeordneten bedeutet dies: Er kann gewählter Vorsitzender oder gewählter stellvertretender Vorsitzender sein; in beiden Fällen ist dann der Bürgermeister nicht Mitglied des Ausschusses. Unabhängig davon, wer zum Vorsitzenden (bzw. Stellvertreter) gewählt wurde: Jeder kann auch von dieser Funktion abberufen werden, Mitgliedschaftsrechte werden dadurch nicht berührt. Ergänzend zur zweiten Fallkonstellation: Scheidet der Beigeordnete aus oder widerruft der Bürgermeister seine dauerhafte Vertretung, so verliert der Beigeordnete seine Vorsitzfunktion, wobei jedoch der Bürgermeister nicht automatisch den Vorsitz übernimmt, vielmehr muss dann der Vorsitzende neu gewählt werden.

Eine Sonderstellung stellt die Regelung in Rheinland-Pfalz dar: Dort erhalten die Beigeordneten einen *Rechtsanspruch* auf den Vorsitz in einem Ausschuss: Den Vorsitz in den Ausschüssen führt zwar generell der Bürgermeister. Soweit jedoch Beigeordnete mit eigenem Geschäftsbereich bestellt sind, führt derjenige Beigeordnete den Vorsitz, zu dessen Geschäftsbereich die dem Ausschuss übertragenen Aufgaben gehören. Gehört eine Angelegenheit zu mehreren Geschäftsbereichen, so entscheidet der Bürgermeister über den Vorsitz (§ 46 Abs. 1 GemO). Nimmt der Beigeordnete den Ausschussvorsitz wahr, so erfolgt die Einberufung und Festsetzung der Tagesordnung durch ihn im Einvernehmen mit dem Bürgermeister (Abs. 3). Ist der Bürgermeister nicht Ausschussvorsitzender, so ist er berechtigt, an den Sitzungen teilzunehmen und jederzeit das Wort zu ergreifen, ihm steht jedoch nicht das Antragsrecht zu (Abs. 2). In den Ausschüssen mit Beigeordnetenvorsitz bereiten die Beigeordneten die Beschlüsse der Ausschüsse im Benehmen mit dem Bürgermeister vor (§ 50 Abs. 6 GemO). Entsprechend ist in § 47 Abs. 1 GemO geregelt, dass der Bürgermeister die Beschlüsse nur derjenigen Ausschüsse vorbereitet, in denen er selbst den Vorsitz führt. Die Ausführung der Beschlüsse *aller* Ausschüsse obliegt dem Bürgermeister (§ 47 Abs. 1 GemO). Die Widerspruchspflicht bei rechtswidrigen Beschlüssen (siehe Kap. 3.1.2.2) geht auf den Beigeordneten über (§ 46 Abs. 5 GemO).

In folgenden Ländern *können* Beigeordnete somit einem (beschließenden oder beratenden) Ausschuss (ständig) vorsitzen: Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Rheinland-Pfalz *können* nicht nur (hauptamtliche) Beigeordnete den ständigen Vorsitz über einen Ausschuss wahrnehmen, sondern in bestimmten Fällen *müssen* sie ihn übernehmen. Hier reichen ihre Rechte (und Pflichten) am weitesten. So haben sie als Ausschussvorsitzende auch die Widerspruchspflicht (= Aussetzung von Beschlüssen), wenn der Ausschuss einen Beschluss gefasst hat, der nach ihrer Ansicht die Befugnisse des Ausschusses überschreitet, gesetz- oder rechtswidrig ist oder die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit verletzt, oder wenn der Ausschuss eine Aufwendung oder Auszahlung beschlossen hat, für die keine Deckung im Haushaltsplan vorhanden ist (§ 46 Abs. 5 i. V. m. 42 Abs. 1 GemO).

Wenn der Bürgermeister einen Beigeordneten (aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung oder auch ohne diese) beauftragt, ihn im Ausschuss als Vorsitzenden oder auch nur als 'einfacher' Teilnehmer zu vertreten, so ist bei dieser Vertretung zwischen einer generellen (= ständigen/dauerhaften) und ausnahmsweisen Vertretung zu unterscheiden. Auch bei der generellen Beauftragung ist der Bürgermeister berechtigt, diese zurückzunehmen und selbst wieder die Funktion dauerhaft wahrzunehmen. Auch ohne eine generelle Rücknahme der Beauftragung ist der Bürgermeister berechtigt, (ausnahmsweise) die Funktion wahrzunehmen.²¹⁴

Immer dann, wenn der Bürgermeister einen Beigeordneten *dauerhaft* mit seiner Vertretung in einem Ausschuss beauftragt (unabhängig ob als Vorsitzender oder in anderer Funktion), ist diese Vertretung von derjenigen zu unterscheiden, wenn ein Beigeordneter *ausnahmsweise* den Bürgermeister vertritt, weil dieser verhindert ist. In manchen Kommentaren wird der erste Vertretungsfall als „allgemeine Vertretung“ bezeichnet (z. B. Wachsmuth/Oehler: § 32 Erl. 6), so dass dieser Begriff doppelt belegt sein kann: der Beigeordnete als allgemeiner Vertreter

²¹⁴ In diesem Zusammenhang interessiert auch die Frage, *wie* der Bürgermeister die Beauftragung vornimmt. Er kann den Beigeordneten *formlos* mit seiner Vertretung in den Ausschüssen beauftragen. Als besseren Weg wird vorgeschlagen, dass der Bürgermeister hierzu eine *förmliche Regelung*, in der die Vertretung auf Dauer angelegt ist, erlässt (siehe Uckel/Hauth/Hoffmann: § 27 Erl. 2; Bezug: Thüringen).

Die Freiheiten des Bürgermeisters sind eingeschränkt, wenn die Hauptsatzung (oder ggf. auch die Geschäftsordnung) Aussagen zum Ausschussvorsitz enthält (bspw. wird in Leipzig für einen Ausschuss ein bestimmter Beigeordneter als ständiger Vertreter des Oberbürgermeisters beim Vorsitz in § 11 Abs. 1 der Hauptsatzung normiert).

im Hinblick auf (fast) alle Funktionen, die dem Bürgermeister zukommen (also im Sinne der Tabellen 3-17 bis 3-20) und der Beigeordnete als allgemeiner Vertreter im Hinblick auf eine Einzelfunktion (hier: auf die Funktion als Ausschussvorsitzender), unabhängig davon, ob dem Beigeordneten diese Funktion kraft Gesetzes oder Beauftragung (durch den Hauptverwaltungsbeamten) zukommt. Ist in den Gesetzen vom allgemeinen (Stell-)Vertreter des Bürgermeisters die Rede, so ist stets die Bedeutung im Sinne der Tabellen 3-17 bis 3-20 gemeint; das gleiche gilt auch für die Verwendung in dieser Arbeit, so dass die Terminologie von Wachsmuth/Oehler nicht aufgegriffen wird, stattdessen wird begrifflich differenziert zwischen **generell-beauftragter** (= **dauerhafter**) und **speziell-beauftragter** (= **ausnahmsweiser**) **Vertretung**.

Tabelle 3-25: Typen von (hauptamtlichen) Beigeordneten III: Vertretung des Bürgermeisters in den (Fach-)Ausschüssen

(A) Beigeordneter als generell-beauftragter Vertreter		(B) Beigeordneter als speziell-beauftragter Vertreter	(C) Beigeordneter als Verhinderungsvertreter
Beig. vertritt BM kraft Gesetzes	BM kann Beig. beauftragen		

Auch wenn in der Gemeindeordnung eines Landes die genannten Möglichkeiten nicht verankert sind, so kann anstelle des Bürgermeisters trotzdem ein Beigeordneter ausnahmsweise agieren, nämlich in seiner Funktion als *allgemeiner* Vertreter, wenn der Bürgermeister verhindert ist.

3.2.10.3 Verhältnis zum allgemeinen Ausschuss

In der Tab. 3-7 sind die Länder aufgeführt, die einen allgemeinen (Pflicht-)Ausschuss in ihrer Gemeindeordnung normiert haben.

Nach § 60 Abs. 4 BbgKVerf haben die Beigeordneten in Brandenburg in den Sitzungen der Ausschüsse ein aktives Teilnahmerecht. In Niedersachsen können die anderen Beamten auf Zeit (= Beigeordnete im Sinne dieser Arbeit) dem Verwaltungsausschuss angehören, wenn dies die Hauptsatzung bestimmt, wobei diesen Personen jedoch kein Stimmrecht, sondern nur ein Beratungsrecht zukommt (§ 74 Abs. 1 NKomVG).²¹⁵ Gehören die anderen Beamten auf Zeit nicht dem Verwaltungsausschuss an, dann gelten die Aussagen, die bei 3.2.10.1 niedergeschrieben sind. Mecklenburg-Vorpommern hat normiert, dass die Beigeordneten das Recht (und ggf. die Pflicht) zur Sitzungsteilnahme sowie in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs das Rederecht haben (§ 35 Abs. 4 KV M-V). In Nordrhein-Westfalen sind die Beigeordneten berechtigt, ihre abweichende Meinung in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs dem Hauptausschuss vorzutragen, wobei sie dies dem Bürgermeister vorab mitzuteilen haben (§ 70 Abs. 4 GO NRW). In Thüringen gilt § 32 Abs. 8 ThürKO: Die Beigeordneten haben in den ihren Geschäftsbereich berührenden Ausschüssen eine beratende Stimme. Inwieweit der Hauptausschuss den jeweiligen Geschäftsbereich eines Beigeordneten berührt, ist gemeindebezogen zu prüfen.

In Schleswig-Holstein haben die Beigeordneten wie bei den anderen Ausschüssen kein eigenständiges Recht, an den Sitzungen des Hauptausschuss teilzunehmen; aber auch hier kann sich der Bürgermeister, der kein Stimmrecht hat, ggf. durch sie vertreten lassen (§ 45a Abs. 2 f. i. V. m. § 46 Abs. 7 GO).

²¹⁵ So beispielsweise in Hannover erfolgt: § 6 der dortigen Hauptsatzung.

Neben der Frage des Teilnahme- und Rederechts ist zu prüfen, ob ein Beigeordneter (als allgemeiner Vertreter) den Vorsitz in diesem Ausschuss wahrnehmen kann. Dies ist nur in Thüringen möglich: Ist der Bürgermeister verhindert, so vertritt ihn sein Stellvertreter (= erster Beigeordneter = hauptamtlicher Beigeordneter); dieser hat dabei ein Stimmrecht (§ 26 Abs. 1 ThürKO).

Bei Abwesenheit des Bürgermeisters wird dieser durch den Beigeordneten (als allgemeiner Vertreter) in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern (jeweils mit Stimmrecht)²¹⁶ sowie in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (jeweils ohne Stimmrecht) vertreten.

3.3 Gesamtbetrachtung – institutionelle Stärke²¹⁷

Die Befassung mit den einschlägigen formal-rechtlichen Bestimmungen in Form eines Ländervergleichs ist mit zwei Problemaspekten behaftet: Erstens kann in einem Vergleich, der sich auf *ausgewählte* Kriterien beschränkt, nicht in jedem Fall eine *Breitenbetrachtung* durchgeführt werden, so dass eventuelle Besonderheiten jenseits des Betrachtungsfeldes außen vor bleiben müssen.²¹⁸ Dies sollte jedoch in einer Arbeit, in der zwar auf rechtliche Normen in durchaus nicht unerheblichem Maße zurückgegriffen werden muss, deren *Hauptanliegen* jedoch nicht die rechtswissenschaftliche, sondern die politikwissenschaftliche Betrachtung ist, vertretbar sein. Zweitens führt die Analyse von Rechtsnormen (ggf. mit Unterstützung von Standardcommentaren) nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen (dieses Problem kann der *Tiefenbetrachtung* zugeordnet werden),²¹⁹ was in den vorangegangenen Kapiteln bspw. an der Weisungsproblematik dokumentiert wurde. Dabei handelt es sich nicht um rechtliche Spitzfindigkeiten, sondern das Weisungsrecht bzw. die Weisungsunterworfenheit umschreiben *rechtlich* die *politischen* (Macht-)Ressourcen von Akteuren. Es stellt eine eigenständige Ressource dar, wenn der Beigeordnete ausdrücklich durch eine gesetzliche Norm befugt ist, seine abweichende Meinung im politischen Teilsystem kundzutun; es handelt sich um die Macht der Worte, der Argumente, der Einschätzung/Beurteilung. Wenn die einschlägigen Rechtskommentare auch *Handlungsempfehlungen* für die Akteure enthalten, dann verdeutlicht dies, dass das Weisungsrecht weniger rechtlich als vielmehr pragmatisch zu betrachten ist. Ähnliches gilt z. B. für den Aspekt der Festlegung der Geschäftsbereiche der Beigeord-

²¹⁶ Für Brandenburg: Der Bürgermeister wird im Stimmrecht durch seinen allgemeinen Vertreter im Fall der Verhinderung vertreten, nicht jedoch im Vorsitz, weil dieser dem Bürgermeister nicht gesetzlich zugewiesen ist (siehe Grünwald in Muth § 49 KVerf Rd-Nr. 22), der allgemeine Stellvertreter nimmt mit Ausnahme der Mitgliedschaft im Stadtrat alle Aufgaben des hauptamtlichen Bürgermeisters wahr, die diesem gesetzlich zugewiesen sind (§ 56 Abs. 1 BbgKVerf). Die Ausnahmeregelung ist konsequent, weil auch die anderen Stadtratsmitglieder keine Stellvertreter haben, d. h. sind sie in der Stadtratssitzung nicht anwesend, dann vertritt sie dort auch niemand.

Für Mecklenburg-Vorpommern siehe Schröder u. a.: § 40 Erl. 3.1.1; die kraft Amtes dem Bürgermeister zustehenden Rechte und Pflichten gehen auf den ersten Stellvertreter über.

²¹⁷ Weil alle Aussagen, die auf Rechtsnormen basieren, im Kap. 3.2 mit den entsprechenden Rechtsquellen versehen wurden, wird in den Kap. 3.3 bis 3.5 auf die Wiederholung der Paragraphen verzichtet, was auch der besseren Lesbarkeit dient.

²¹⁸ Außen vor bleibt bspw. die Betrachtung der Regelungen zu Ortschaftsräten/Stadtbezirken (also zu jenen auf ein Teilgebiet der Kommune beschränkten Volksvertretungen, die es geben kann oder muss).

²¹⁹ Die Analyse der Gemeindeordnungen offenbart auf ihre 'Lesefreundlichkeit' bezogen recht große Unterschiede. Das Suchen nach Rechten und Pflichten der Beigeordneten wird häufig dadurch erschwert, dass nur eingeschränkt Verweisungen innerhalb des jeweiligen Gesetzes vorgenommen werden. Etwas aus dem Rahmen fällt die Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen, die nicht mit zu wenig Verweisungen auffällt, sondern mit unglücklichen Dopplungen: § 69 Abs. 1 GO NRW umfasst Aussagen zu Bürgermeister und Beigeordneten, obwohl nur ein Regelungsbedarf für Beigeordnete vorliegt, weil die Hauptverwaltungsbeamten aus § 40 Abs. 2 S. 1 mitgliederschaftliche Regelungen im Stadtrat innehaben.

neten. Soweit nicht *einem* Akteur die *Alleinkompetenz* zusteht, müssen Stadtrat und Bürgermeister zusammenwirken. Unabhängig davon, wer für die *generelle* Festlegung der Geschäftsbereiche und für die *konkrete* Aufgabenzuweisung zuständig ist, müssen – zusätzlich – stets die beamtenrechtlichen Bestimmungen/Grundsätze beachtet werden, die einen Beigeordneten vor zu viel Kompetenzbeschneidung oder sonstiger Änderung schützen.

Rechtliches Konfliktpotenzial ist reichlich vorhanden, so dass sich allzu einfache Kriterienbetrachtungen aus *rechtswissenschaftlicher* Sicht streng genommen verbieten; und trotzdem muss dieser Weg beschritten werden, soll ein noch *überschaubarer Gesamtüberblick* erreicht werden. Vor dem Hintergrund dieser Problematik erfolgt die folgende Gesamtbetrachtung.²²⁰

Beigeordnete werden vom Stadtrat in ihr Amt gewählt. Das Amt kann dann ehren- oder hauptamtlich wahrgenommen werden. In allen Flächenländern findet sich der hauptamtliche Beigeordnete, zusätzlich in vier Ländern auch der ehrenamtliche (Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen). Die weiteren Aussagen beschränken sich, wenn nichts Weiteres angemerkt ist, auf die hauptamtlichen Beigeordneten. Sie sind kommunale Wahlbeamte, die nicht in jeder Gemeinde existieren müssen. Wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise doch eine Verpflichtung für ihr Vorhandensein ausspricht, dann nur in kreisfreien Städten (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen). Mehrheitlich legen die Gemeindeordnungen die Höchstzahl der Beigeordnetenstellen (gestaffelt nach Einwohnerzahl) fest; ohne Festlegungen sind Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen (Gemeinden über 20.000 EW), Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt (für kreisfreie Städte).

Keine Gemeinsamkeit zeigt sich bei der Bezeichnung. In zehn Ländern wird die Bezeichnung Beigeordneter gewählt, in Bayern ist von berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern, in Niedersachsen von Beamten auf Zeit und in Schleswig-Holstein von Stadträten die Rede. In Niedersachsen findet sich zwar auch der Begriff des Beigeordneten, doch er ist inhaltlich vollkommen anders belegt als sonst üblich. Die Amtsdauer ist uneinheitlich: fünfmal 8 Jahre, dreimal 6 Jahre, zweimal 7 Jahre, einmal 10 Jahre und je einmal 6 bis 8 Jahre bzw. 7 bis 9 Jahre (je nach Festlegung in der Hauptsatzung). Bis auf Bayern kommt der *allgemeine* Vertreter des Bürgermeisters aus dem Kreis der Beigeordneten, wobei jedoch in zwei Ländern rechtlich die Möglichkeit besteht, dass der allgemeine Vertreter aus dem Kreis der ehrenamtlichen Beigeordneten kommt, auch wenn die Stadt daneben noch hauptamtliche Beigeordnete bestellt hat (Hessen, Saarland).

Der Prozess der Kandidatenkür ist nur ähnlich, aber nicht gleich ausgestaltet; den beiden Akteuren Stadtrat und Bürgermeister fallen – je nach landesrechtlicher Ausgestaltung – unterschiedliche Kompetenzen zu. Das gleiche gilt für den Prozess der Abberufung von Beigeordneten: Der entsprechende Beschluss bedarf ausnahmsweise nur einmal der absoluten, ansonsten durchgängig einer höheren qualifizierten Mehrheit des Stadtrats.

Im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Betrachtung interessieren vor allem diejenigen Regelungen, die die *rechtliche (= institutionelle) Stärke/Schwäche* von Beigeordneten bestimmen. Mit Hilfe einer Dreiteilung soll diese Betrachtung erfolgen:

²²⁰ Zusätzlich sei darauf hingewiesen, dass das jeweilige Landesrecht den einzelnen Kommunen durchaus einen Spielraum auch in den hier betreffenden Aspekten überlässt, so dass ggf. einerseits innerhalb eines Landes zwischen den Kommunen Unterschiede auftreten (*Intralandesperspektive*: eingeschränkte *Homogenität innerhalb* eines Landes) und andererseits deshalb sich Kommunen, auch wenn sie unterschiedlichen Ländern angehören, ähneln können (*Interlandesperspektive*: eingeschränkte *Heterogenität zwischen* den Ländern).

1.) Institutionelle Stärke des Beigeordneten als solcher

In zwei Bundesländern sind die Beigeordneten kraft Gesetzes Teil eines kommunalen Organs: in Bayern des Organs Stadtrat, wobei die berufsmäßigen Stadtratsmitglieder kein Stimmrecht haben (wohl aber die weiteren Bürgermeister, auch wenn sie ihre Funktion hauptamtlich wahrnehmen), und in Hessen des Organs Magistrat. Aus dieser Mitgliedschaft entstehen eigene Rechte (und Pflichten). In Hessen hat deshalb der Bürgermeister „kein Weisungsrecht für Sachentscheidungen“ (Bennemann u. a.: § 70 Rd-Nr. 18).²²¹ Das Grundverhältnis unterscheidet sich in diesen beiden Ländern somit grundsätzlich von der Situation in den anderen Ländern, in denen der Beigeordnete nicht Mitglied eines Kollegialorgans ist. Für Mittel- und Großstädte in Hessen *muss* ein Magistrat eingerichtet werden (der im Regelfall dann auch hauptamtliche Beigeordnete aufweist), doch vergleichbare Städte in Bayern müssen keine berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder (und keine weiteren Bürgermeister, die diese Funktion *hauptamtlich* wahrnehmen) aufweisen, so dass die bayerischen Städte in dieser Hinsicht durchaus differenzieren können.

Tabelle 3-26: Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten I: Mitgliedschaft in einem Organ²²²

Mitgliedschaft im Organ	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür
Vertretungskörperschaft	-	+	-	-	-	(+/-)	-	+/-	-	-	-	-	-
Leitungsgremium	-	-	-	+	-	-	-	+/-	-	-	-	-	-

Eine Sonderstellung nimmt Rheinland-Pfalz ein. Zwar kennt auch dieses Bundesland eine monokratische Verwaltungsführung: den Bürgermeister als Behördenleiter. Doch durch die Einrichtung des Stadtvorstandes kommt es zu kollegialen Zügen, insb. weil in ihm *formale* Abstimmungen stattfinden. Die zweite Besonderheit zeigt sich bei den Ausschüssen. Dort ist – wenn eine bestimmte Voraussetzung vorliegt – kraft Gesetzes der Beigeordnete als Vorsitzender eines Fachausschusses zugleich auch dessen stimmberechtigtes Mitglied. In dieser Funktion ist er nicht an Weisungen des Bürgermeisters gebunden; es gibt „kein Stimmrecht 2. Klasse“ (Gabler u. a.: § 46 Erl. 2). Als Vorsitzender obliegt ihm auch – im *Benehmen* mit dem Bürgermeister – die Vorbereitung der Beschlüsse der Ausschüsse.²²³ Als Vorsitzender beruft er den Ausschuss ein und setzt die Tagesordnung fest; beides erfolgt im *Einvernehmen* mit dem Bürgermeister. Kommt das Einvernehmen nicht zustande, dann entscheidet der Stadtvorstand, wobei nicht ausgeschlossen ist, dass der Bürgermeister überstimmt wird. Die rheinland-pfälzischen hauptamtlichen Beigeordneten haben somit sowohl im administrativen als auch im politischen Teil des kommunalen politisch-administrativen Systems quasi-organ-

²²¹ Hessische Kommentatoren sehen sich teilweise genötigt, die Besonderheit des Bürgermeisters in diesem Bundesland, der selbst nicht einmal eine Richtlinienkompetenz innerhalb des Magistrats habe, gegen Angriffe von außen zu verteidigen (siehe Schneider/Dreßler/Lüll: § 70 Rd-Nr. 4, 15, die von einer „überzeugenden Machtbalance“ sprechen (Rd-Nr. 20) und dabei darauf hinweisen, dass der Bürgermeister mit seiner uneingeschränkten Geschäftsverteilungskompetenz mehr Rechte als der hessische Ministerpräsident habe (Rd-Nr. 32 ff.)).

²²² Der Organbegriff wird hier im Hinblick auf das Leitungsgremium in einer sehr weiten Auslegung verwendet. Die Zuordnung von „+“ und „-“ erfolgt auf der Grundlage der Aussagen aus dem Kap. 3.2.9.2, das sich mit dem *Stadtvorstand* beschäftigt, und nicht aus den Ausführungen zur Tabelle 3-7, bei der es um den *allgemeinen* Ausschuss geht.

²²³ Der Bürgermeister hat somit nicht die Möglichkeit, die Vorbereitung in seinem Sinn zu erzwingen. Als Ausgleich hierzu hat er jedoch das gesetzliche Recht, in den Ausschusssitzungen jederzeit das Wort zu ergreifen, aber kein Antragsrecht.

eigene Rechte.²²⁴ Zusätzlich erhält der Beigeordnete gesetzlich sowohl die (politische) Option als auch die Pflicht zum Widerspruch gegenüber Beschlüssen des Ausschusses

In Niedersachsen *können* die Beigeordneten, wenn dies die Hauptsatzung bestimmt, dem Verwaltungsausschuss mit beratender Stimme angehören. Ihnen stehen dann Mitgliedsrechte – ohne das Stimmrecht – zu. In diesem Fall unterliegen sie nicht dem Weisungsrecht des Bürgermeisters (siehe Ipsen 2011: S. 181; zum Verwaltungsausschuss generell S. 192 ff.).²²⁵ Allerdings wird in den einschlägigen Kommentaren betont, dass durch die Geschäftsordnung das Antragsrecht der Beamten auf Zeit eingeschränkt werden kann, so dass dann von den Mitgliedsrechten nicht mehr viel übrig bleibt.²²⁶

In Thüringen kann der Bürgermeister einen Beigeordneten mit seiner (dauerhaften) Vertretung in einem Ausschuss beauftragen, dieser Beigeordnete hat dann auch ein Stimmrecht. Auch in diesem Fall wird der Beigeordnete Mitglied des Ausschusses mit den entsprechenden Rechten. Warum Thüringen trotzdem nicht in der Tabelle positiv vermerkt ist, hat zwei Gründe: Erstens gibt es keinen Rechtsanspruch auf Mitgliedschaft in einem Ausschuss (Unterschied zu Rheinland-Pfalz) und zweitens ist das Vertretungsrecht „immer durch diesen Vorrang des Bürgermeisters eingeschränkt und belastet“ (Uckel/Hauth/Hoffmann: § 27 Erl. 2); hier zeigt sich der Unterschied zu Niedersachsen: Auch dort können die Beigeordneten nicht sicher sein, dem Verwaltungsausschuss dauerhaft anzugehören, denn die Hauptsatzung kann entsprechend geändert werden. Doch diese Änderung bedarf der Mehrheit eines Gremiums, wohingegen die Änderung in Thüringen allein in das Belieben eines Einzelakteurs gestellt ist. Wenn allerdings ein Beigeordneter Ausschussmitglied ist, dann gilt auch hier, dass er weisungsfrei agieren, insbesondere durch den Bürgermeister nicht in Richtung eines bestimmten Abstimmungsverhaltens gelenkt werden kann (vgl. Uckel/Hauth/Hoffmann: a. a. O.).

2.) Institutionelle Stärke des Beigeordneten als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters

Die Ausführungen des Kap. 3.2.9.1 zeigten, dass derjenige Beigeordnete, der die Funktion des allgemeinen Vertreters des Bürgermeisters wahrnimmt, eine besondere Stellung innerhalb der Beigeordneten einnimmt (in Bayern ist der allgemeine Vertreter der weitere Bürgermeister, nicht jedoch das berufsmäßige Gemeinderatsmitglied).

Ein erster Unterschied zeigt sich darin, ob der allgemeine Vertreter diese Funktion ständig oder (nur) im Verhinderungsfall des Bürgermeisters wahrnimmt. Allerdings handelt es sich bei dieser Differenzierung nicht um eine, die im Alltagsgeschäft mit Einfluss/Stärke in Verbindung steht. Der *ständige* allgemeine Vertreter könnte zwar auch dann (für die Stadt) handeln, wenn es der Bürgermeister tatsächlich tut, er könnte nach außen eine andere Entscheidung als sein Chef treffen etc. – all dies sind jedoch mehr theoretische als wirklich in der Praxis (häufig) vorkommende Konstellationen. Im Regelfall ist dort, wo der Beigeordnete die

²²⁴ Zur Klarstellung: Dort, wo der Beigeordnete nicht kraft Gesetzes Vorsitzender eines Ausschusses ist, kann er als Gast mit beratender Stimme teilnehmen. Nur bei Beratungen *innerhalb seines Geschäftsbereichs* ist er dann berechtigt, nach Vortrag der Ansicht des Bürgermeisters seine abweichende Ansicht darzulegen.

²²⁵ Von dieser Kann-Möglichkeit wird im Regelfall Gebrauch gemacht. In allen Großstädten (Städte mit mehr als 100.000 EW) sind die Beamten auf Zeit (= Beigeordnete) Mitglieder des Verwaltungsausschuss (so die Regelung in den jeweiligen Hauptsatzungen: § 5 Abs. 1 für Braunschweig, § 6 Abs. 4 für Göttingen, § 6 für Hannover, § 7 für Hildesheim, § 6 Abs. 1 für Oldenburg, § 7 Abs. 1 für Osnabrück, § 6 Abs. 1 für Salzgitter, § 4 Abs. 1 für Wolfsburg). In zwei Geschäftsordnungen für den Rat, den Verwaltungsausschuss etc. ist ausdrücklich vermerkt, dass den Beamten auf Zeit auch das Antragsrecht zusteht (§ 23 Abs. 6 für Osnabrück, § 29 Abs. 4 für Wolfsburg); Stand: 5. KW 2012, Quelle: Internetseiten der genannten Städte.

²²⁶ Siehe bspw. bei Ipsen 2011: S. 225. Begründet wird dies, weil § 56 NKomVG nicht für die Beamten auf Zeit gilt.

ständige Vertretung wahrnimmt, mittels interner Weisung geregelt, dass die allgemeine Vertretungsbefugnis auf den Verhinderungsfall beschränkt ist, was jedoch – wie bereits bei 3.2.9.1 erwähnt – keine Außenwirkung erzielen kann.

Die Stärke des allgemeinen Vertreters steht in direktem Zusammenhang mit der Stärke des Bürgermeisters. Ein institutionell starker Hauptverwaltungsbeamter bringt im Regelfall auch einen institutionell starken allgemeinen Vertreter hervor; Unterschiede zeigen sich im Detail.

Tabelle 3-27: Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten II: Beigeordnete als *allgemeine Vertreter* des Bürgermeisters (wenn der Bürgermeister verhindert ist)²²⁷

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür	
Leitungsstrukt. ²²⁸	M	M	(D)	D	D	D	M	M	M	M	D	D	(M)	1
(A) Administratives Teilsystem														
	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür	
Wahrnehmung der														
Leitungsfunktion	+	+	+	- Mag.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	2
Vorgesetztenfkt. ²²⁹	+	+	+	(+)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	3
Vertretungsfkt.	+	+	+	- Mag.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	4
- Verpflichtungsgeschäfte ²³⁰	+	+	(+)	(+)	(+)	+	(+)	+	+	+	+	+	+	5
- Geschäfte der lfd. Verwalt. ²³¹	+	+	+	(-) Mag.	+	(+)	(+)	+	+	+	+	+	+	6
- eigenen Aufgaben ²³²	+	+	+	(+)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	7
- vom Stadtrat übertrag. Aufg.	+	+	+	- Mag.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	8
(B) Politisches Teilsystem I: Stadtrat														
	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür	
Vorsitzender ²³³	+	+	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	(+)	9
Einladender ²³⁴	+	+	(-)	(-)	(-)	+	+?	+	+	+	(-)	(-)	+	10
Festlegung d. TO	+	+	(-)	(-)	(-)	+	+?	+	+	+	(-)	(-)	+	11

²²⁷ Diese Tabelle bezieht sich für Bayern auf die weiteren Bürgermeister, wobei es keine Rolle spielt, ob sie diese Funktion ehren- oder hauptamtlich ausüben.

²²⁸ M = Monokratische Spitze, D = Doppelte Spitze. Brandenburg: Monokratische Spitze möglich, jedoch unwahrscheinlich; Thüringen: Hauptsatzung kann bestimmen, dass Vorsitzender unter den Stadtratsmitglieder zu wählen ist, dann liegt eine doppelte Spitze vor.

²²⁹ Hessen: Bürgermeister ist nicht Vorgesetzter für die Beigeordneten.

²³⁰ Das Vier-Augen-Prinzip gilt in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen.

²³¹ Niedersachsen: Der Verwaltungsausschuss kann sich im Einzelfall die Beschlussfassung vorbehalten; Nordrhein-Westfalen: Die Geschäfte der laufenden Verwaltung gelten im Namen des Stadtrats als auf den Bürgermeister übertragen, soweit nicht der Stadtrat sich oder einem anderem Gremium für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehält (= Rückholrecht des Stadtrats).

²³² Hessen: Grundsätzlich ist der Magistrat hierfür zuständig, einige Aufgaben werden aber auch direkt dem Bürgermeister zugewiesen.

²³³ Siehe Tab. 3-9. Unabhängig davon, ob der Bürgermeister in Brandenburg Vorsitzender des Stadtrats ist oder nicht, sein Vertreter ist auf jeden Fall nicht der Beigeordnete, sondern ein gewähltes Stadtratsmitglied. In Nordrhein-Westfalen ist der Bürgermeister zwar der Vorsitzende des Stadtrates. Doch der Stadtrat wählt aus seiner Mitte ehrenamtliche Stellvertreter, die den Bürgermeister bei der Leitung der Sitzungen und bei der Repräsentation vertreten. In Thüringen können die Gemeinden mittels Hauptsatzung bestimmen, dass der Vorsitzende des Stadtrats zu wählen ist; wenn dies der Fall ist, dann wird auch der Stellvertreter für den Vorsitz gewählt, so dass nicht ein Beigeordneter als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters bei dessen Verhinderung den Vorsitz wahrnimmt, dann steht dem Beigeordneten auch kein Stimmrecht zu.

²³⁴ Hier und in der nächsten Zeile bedeutet (-), dass für die Einberufung der Stadtratsitzungen und die Festlegung der Tagesordnung originär der Vorsitzende des Stadtrats zuständig ist; der Bürgermeister und somit im Vertretungsfall der Beigeordnete hat jedoch die Möglichkeit, eine Sitzung bzw. die Aufnahme eines bestimmten Punktes in die Tagesordnung zu erzwingen.

Beschlüsse: - Vorbereitung ²³⁵	+	+	+	(+)	+	(+)	+	+	+	+	+	+	+	12
- Vollzug	+	+	+	- Mag.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	13
Widerspruchs- + pflicht	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	14
+ option	+	-	-	+	+	-	+?	-	+	+	+	+	+	15
Eilentsch-recht ²³⁶	+	+	(+)	(+)	(+)	(+)	(+?)	(+)	+	+	+	+	+	16
Stimmrecht	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	(+)	17
(C) Politisches Teilsystem II: allgemeiner (Pflicht-)Ausschuss														
	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür	
Vorsitzender	n. r.	n. r.	-	n. r.	+	-	-	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	-	+	18
Mitglied			+		+	-	-					+	+	19
Stimmrecht			+		+	-	-					-	+	20

n. r. = nicht relevant; ? = betrifft diejenigen Aussagen, bei denen in der rechtswissenschaftlichen Literatur streitig ist, ob das Recht dem allgemeinen Stellvertreter (= Beigeordneter) oder dem ehrenamtlichen Stellvertreter (= Stadtratsmitglied) zusteht.

Ad (A):

Wie der hessische Bürgermeister in den Magistrat eingebunden ist, so ist auch sein allgemeiner Vertreter eingebunden. Daher hat der allgemeine Vertreter in diesem Bundesland im Vergleich zu seinen Kollegen in den anderen Ländern die geringsten Kompetenzen innerhalb des administrativen Teilsystems.

Ad (B):

In denjenigen Ländern, deren Gemeindeordnung die monokratische Spitze vorsieht, nimmt auch der allgemeine Vertreter eine machtvolle Position ein – eingeschränkt in Nordrhein-Westfalen: Der Bürgermeister ist Leiter der Verwaltung und Vorsitzender des Stadtrats, der allgemeine Vertreter jedoch nur Leiter der Verwaltung, die zweite Funktion ist ihm entzogen.

Überall dort, wo der Beigeordnete die Vorsitzfunktion (vertretungsweise) übernehmen kann, wird ihm auch ein in der Öffentlichkeit wahrnehmbares Betätigungsfeld der Profilierung geboten: Durch geschicktes Agieren als Vorsitzender kann er sich sowohl vor den Stadträten als auch vor den anwesenden Pressevertretern empfehlen, ggf. auch ganz bewusst einen anderen Stil wählen, als ihn sonst der Bürgermeister als sein Vorgesetzter praktiziert.

Der Beigeordnete als allgemeiner Stellvertreter hat im Regelfall kein Stimmrecht im Stadtrat (Ausnahme Bayern: er hat immer das Stimmrecht, weil er ein vom Volk gewähltes Mitglied des Stadtrats ist, dieses Stimmrecht behält er, auch wenn er seine Stellvertreterfunktion hauptamtlich ausübt). Wenn dem Bürgermeister im Stadtrat das Stimmrecht zukommt, dann handelt es sich um ein „höchstpersönliches Recht“, das „von einem Vertreter nicht wahrgenommen werden [kann]. Fehlt der Bürgermeister bei einer Ratssitzung, fehlt seine Stimme“ (Hofmann/Muth/Theisen 1997: S. 430). Hier setzt ein entscheidender Unterschied an: In Rheinland-Pfalz (und in Thüringen) ist der allgemeine Vertreter, wenn er den Bürgermeister als

²³⁵ Hessen/Niedersachsen: Der Bürgermeister bereitet die Beschlüsse für die Magistratssitzungen (Hessen) bzw. des Verwaltungsausschusses (Niedersachsen) vor, der Magistrat bzw. der Verwaltungsausschuss ist für die Vorbereitung der Beschlüsse des Stadtrats verantwortlich. In Thüringen wirkt der Hauptausschuss bei der Vorbereitung der Stadtratssitzungen mit.

²³⁶ Dort, wo ein (+) steht, bedeutet dies, dass der Bürgermeister entweder die (nachträgliche) Zustimmung eines anderen Akteurs bzw. Organs braucht und/oder zuerst ein anderer Akteur bzw. ein anderes Organ befugt ist, Eilentscheidungen zu treffen und erst, wenn auch dies nicht rechtzeitig möglich ist, fällt dem Hauptverwaltungsbeamten diese Kompetenz zu. In Nordrhein-Westfalen ist strittig, ob Dringlichkeitsentscheidungen nach § 60 Abs.1 GO NRW dem allgemeinen oder dem ehrenamtlichen Vertreter zukommen, das Eilentscheidungsrecht nach Abs. 2 dürfte dem allgemeinen Vertreter zustehen. In Rheinland-Pfalz entscheidet der Bürgermeister im Benehmen mit den Beigeordneten.

Vorsitzenden vertritt, stimmberechtigt. Damit erhält ein Akteur das Stimmrecht, der nicht direkt durch das Volk mittels Wahl legitimiert ist. In Rheinland-Pfalz ist der Beigeordnete, wenn er den Bürgermeister vertritt, Mitglied des Stadtrats, ihm stehen also die vollen Mitgliedschaftsrechte zu, denn der Stadtrat besteht nicht aus den Ratsmitgliedern und dem Bürgermeister, sondern aus den Ratsmitgliedern und dem Vorsitzenden. Für die Städte in Thüringen muss ein Blick in die jeweilige Hauptsatzung geworfen werden, um zu prüfen, ob der Beigeordnete wirklich in den Genuss eines Stimmrechts kommt. Für die vier Städte, die im Rahmen der Befragung einbezogen wurden, ist dies jedenfalls nicht der Fall, so dass in den Zeilen 9 und 16 der obigen Tabelle für Mittel- und Großstädte jeweils ein „-“ zu setzen ist.²³⁷

Ad (C):

Der allgemeine Vertreter in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern hat zwar im Vertretungsfall kein Stimmrecht im Stadtrat, jedoch im Hauptausschuss; Vergleichbares trifft für Thüringen zu. Damit unterscheidet er sich von seinen Kollegen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. In Schleswig-Holstein hat der Bürgermeister kein Stimmrecht im Hauptausschuss, damit auch nicht sein allgemeiner Vertreter.

Vergleichbar der Regelung in Nordrhein-Westfalen für den Stadtrat fällt die Bestimmung in Niedersachsen für den Verwaltungsausschuss aus: Der Bürgermeister ist zwar dessen Vorsitzender, doch bei seiner Verhinderung tritt nicht ein anderer Beamter auf Zeit (= Beigeordneter im Sinne dieser Arbeit) an seine Stelle, sondern ein Mitglied des Stadtrats, das zugleich Mitglied des Verwaltungsausschusses ist (= Beigeordneter im Sinne des niedersächsischen Verständnisses).

3.) Institutionelle Stärke des Beigeordneten als Sondervertreter des Bürgermeisters

Allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters ist nicht jeder Beigeordneter, jedoch ist jeder Beigeordneter Sondervertreter für seinen Geschäftsbereich bzw. leitender Wahlbeamter, der für einen ihm zugewiesenen Geschäftskreis Verantwortung trägt.

Tabelle 3-28: Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten III: Beigeordnete als *Sondervertreter* des Bürgermeisters²³⁸

	(A) Administratives Teilsystem													
	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür	
Fkt. kraft Gesetzes	+	-	+	+	+	-	+	+	-	+	+	-	-	1
Weisungsunterworfenheit	+	+	+	-	+	+	+	Eingeschränkt	+	+	+	+	+	2
	(B) Politisches Teilsystem I: Stadtrat													
	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür	
Gesetzliches Teilnahmerecht	+ berat. Stimme	+ Mitglied ohne Stimmr.	+ Aktives Teilnahmerecht	Als Mitglied d. Mag.	+ Recht zur Stellungnah.	(-)	+ nur Teilnahme	+ berat. Stimme	-	+ berat. Stimme	-	-	+ berat. Stimme	3
	(C) Politisches Teilsystem II: allgemeiner (Pflicht-)Ausschuss													
	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür	
Gesetzliches Teilnahmerecht ²³⁹	n. r.	n. r.	+ wie oben	n. r.	+ wie oben	+ (-)	+	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	-	+ wie oben	4

²³⁷ Die Städte haben mittels Hauptsatzung bestimmt, dass den Vorsitz ein gewähltes Stadtratsmitglied führt. In diesem Fall wird der Vorsitz vertretungsweise nicht durch den hauptamtlichen Beigeordneten als allgemeiner Vertreter wahrgenommen, ihm kommt dann auch kein Stimmrecht zu; siehe die entsprechenden Regelungen in den jeweiligen Hauptsatzungen (Stand: 5. KW 2012, Quellen: Internetseiten der Städte): Erfurt (§ 9 Abs. 2), Gera (§ 9), Jena (§ 3), Weimar (§ 6).

²³⁸ Diese Tabelle bezieht sich für Bayern auf die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder.

	(D) Politisches Teilsystem III: (Fach-)Ausschuss													
	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür	
Vorsitz kraft - Gesetzes - Beauftragung + generell ²⁴⁰ + speziell	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	5
Stimmrecht ²⁴¹	(+)	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	6
Gesetzliches Teilnahmerecht ²⁴²	+	+	+	Als Mit- glied d. Mag.	-	(-)	+	+	-	+	-	-	+	7

n. r. = nicht relevant.

Ad (A):

Die Vertretungsmacht, die kraft Gesetzes übertragen wird, kann von keinem Akteur (nach außen) eingeschränkt werden. Überall, wo in Zeile 1 ein „+“ steht, wird dem Beigeordneten ein starkes Recht eröffnet, was aber noch nichts darüber aussagt, welche abstrakten Geschäftsbereiche und konkreten Aufgaben ihm wirklich übertragen werden. Die Vertretungsmacht bezieht sich auf formale Rechte und Pflichten (wie bspw. die Zeichnungsbefugnis im Rahmen von Abläufen – politics), welche inhaltliche Bandbreite (policy) sie umfasst, ist offen.

Aufgrund der Besonderheit der Magistratsverfassung unterliegen die Beigeordneten in Hessen keinem fachlichen Weisungsrecht des Bürgermeisters. *Gesetzlich* eingeschränkt ist das Weisungsrecht ansonsten nur in Rheinland-Pfalz, weil dort ausdrücklich erwähnt ist, dass die Beigeordneten nur dann an Einzelweisungen gebunden sind, soweit dies für die Einheit der Verwaltung oder für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte geboten ist. Inwieweit Beigeordnete in den anderen Ländern der Weisungsunterworfenheit des Bürgermeisters vollständig unterliegen, muss im Zweifelsfall den Kommentierungen, die allerdings nicht immer bei der Bewertung dieses juristischen Sachverhalts übereinstimmen (wobei es dann jedoch nicht nur um das Wirken des Beigeordneten im administrativen Teilsystem, sondern auch um sein Wirken gegenüber dem politischen Teilsystem geht), entnommen werden.

Ad (B):

Das Recht, an den Sitzungen des Stadtrats teilzunehmen, ist mehrheitlich gesetzlich verankert; wenn nicht, dann ist es zumeist in den Hauptsatzungen der Städte bzw. in den Geschäftsordnungen für den Stadtrat zu finden – aber nicht durchgängig. Die konkreten Einzelrechte der Beigeordneten im Stadtrat und insb. ihre (Un-)Abhängigkeit bei ihrer Aufgabenwahrnehmung vom Bürgermeister fallen in den Ländern nicht einheitlich aus.

²³⁹ Niedersachsen: Durch Regelung in der Hauptsatzung können die Beigeordneten Mitglied (ohne Stimmrecht und ggf. auch ohne Antragsrecht) im Verwaltungsausschuss sein. Sind sie nicht Mitglied, dann gilt „(-)“. Nordrhein-Westfalen: Der Beigeordnete hat das gesetzlich zugestandene Recht, im Hauptausschuss eine vom Bürgermeister abweichende Meinung in Angelegenheiten seines Geschäftsbereichs vorzutragen, was er dem Hauptverwaltungsbeamten vorab mitzuteilen hat

²⁴⁰ Thüringen: Voraussetzung: Der Beigeordnete ist zum Ausschussvorsitzenden gewählt worden.

²⁴¹ Baden-Württemberg: Nur Stimmrecht in *beratenden* Ausschüssen bei generell-beauftragter (= dauerhafter) Vertretung des Bürgermeisters, gekoppelt mit Vorsitzfunktion. Rheinland-Pfalz: Stimmrecht, wenn der Beigeordnete den Vorsitz innehat. Thüringen: Stimmrecht bei dauerhafter Vertretung des Bürgermeisters, auch wenn keine Vorsitzfunktion wahrgenommen wird.

²⁴² Hessen: In den Ausschüssen nimmt im Regelfall nicht der gesamte Magistrat teil, sondern die fachlich betroffenen Magistratsmitglieder. Rheinland-Pfalz: Der Beigeordnete hat in denjenigen Ausschüssen, in denen er nicht Vorsitzender ist, vergleichbar der Regelung in Nordrhein-Westfalen beim allgemeinen Ausschuss (siehe Fn. 239), das Recht, innerhalb seines Geschäftsbereichs nach Vortrag der Ansicht des Stadtvorstands seine abweichende Regelung darzulegen; ein Recht, das den hessischen Beigeordneten, die ebenfalls in einen Stadtvorstand (= Magistrat) eingebunden sind, nicht zusteht

Einer besonderen Würdigung bedarf Brandenburg: Die Beigeordneten weisen hier, was ihre Rechte im Stadtrat und in den Ausschüssen angeht, aufgrund des ihnen dort zugestanden *aktiven* Teilnahmerechts eine im Ländervergleich herausgehobene Stellung zu. Das aktive Teilnahmerecht haben sie – so die Auffassung nach Schumacher – aufgrund fehlender Eingrenzung im Gesetz nicht nur in den Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs, sondern generell (siehe Schumacher u. a.: § 60 Erl. 8.1, andere Auffassung Grünewald in Muth: § 49 KVerf Rd-Nr, 22), was bereits ein deutlicher Unterschied zu den sonst üblichen Formulierungen in den anderen Ländern darstellt. Bei der Frage der Weisungsunterworfenheit im Rahmen der Wahrnehmung des aktiven Teilnahmerechts gelangen die einschlägigen Kommentare zu unterschiedlichen Auffassungen: Während Grünewald ausdrücklich ein Weisungsrecht dem Bürgermeister zuspricht (a. a. O.),²⁴³ verneint dies Schumacher (a. a. O.): Nach seiner Auffassung können die Beigeordneten „von den Vorstellungen des Hauptverwaltungsbeamten abweichende Anträge stellen. ... Die Einführung eines solchen Antragsrechts in Sitzungen der Gemeindevertretung und der Ausschüsse bedeutet einen deutlichen Schritt in Richtung ´Magistratsverfassung´ bzw. ´Stadtregierung´ und kann das Handeln der hauptamtlichen Verwaltung schwächen, weil die Autorität des Hauptverwaltungsbeamten gegenüber der Vertretung und den in ihr tätigen Fraktionen geschwächt wird.“ Folgt man dieser Auffassung, dann müssten die brandenburgischen Beigeordneten in der Tab. 3-26, zumindest aber in den Erläuterungen, die sich an diese Tabelle anschließen, erwähnt werden. Unabhängig von ihrer Verankerung an dortiger Stelle ist zu konstatieren: Sie nehmen – auch ohne eigene Organrechte – eine besondere Stellung ein, was durchaus als Alleinstellungsmerkmal zu werten ist.

Ad (C):

In Nordrhein-Westfalen bietet der Hauptausschuss dem Beigeordneten das legale Forum, seine (sachlichen) Differenzen zum Bürgermeister offen zu legen. Ansonsten ist der allgemeine Ausschuss kein Platz, der für Beigeordnete besondere gesetzlich verankerte Rechte eröffnet.

Ad (D):

Die Fachausschüsse sind die große ´Spielwiese´ für die Beigeordneten. In einem Land haben die Beigeordneten einen Rechtsanspruch auf den Vorsitz (Rheinland-Pfalz), in fünf Ländern können die Beigeordneten den Vorsitz übernehmen (Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Auch hier gilt das oben Geschriebene über die Profilierungsmöglichkeit als Vorsitzender, wenn auch in weniger publikumsträchtiger Intensität, sei es, weil Ausschüsse erst gar nicht öffentlich tagen, sei es, weil Ausschusssitzungen im Regelfall weniger öffentliche Beachtung finden als Sitzungen des Stadtrats.

Das Teilnahmerecht ist zumeist gesetzlich verankert. Und selbst, wenn den Beigeordneten *gesetzlich* keine diesbezüglichen Rechte eröffnet werden, zeigen viele Hauptsatzungen/Geschäftsordnungen eine enge Verzahnung von Fachausschuss und Beigeordneter, wobei jedoch ggf. die Verzahnung auch an den Status des Dezernenten gekoppelt sein kann (nicht jeder Dezernent muss jedoch auch ein Beigeordneter sein, so dass in diesem Fall eine Person im

²⁴³ Er sieht keine Differenzen zwischen Beigeordneten und Bürgermeister, was er neben dem bestehenden Weisungsrecht am „Prinzip der Gleichgestimmtheit“ der beiden Akteure festmacht, die deshalb bestehe, weil der Beigeordnete auf Vorschlag *des Bürgermeisters* in sein Amt gewählt wurde. Hierbei handelt es sich um eine *formale* Argumentation; die Gleichgestimmtheit verhindert nicht, dass zwischen den beiden Akteuren in *konkreten Sachfragen* unterschiedliche Auffassungen bestehen. Im Übrigen wird der *rechtliche* Begriff der Gleichgestimmtheit später im Kap. 9 unter dem *politikwissenschaftlichen* Begriff des Principal-Agent-Verhältnisses (indirekt) aufgegriffen.

Vergleich zu anderen Verwaltungsbediensteten privilegiert wird, die keinen kommunalen Wahlbeamten darstellt).²⁴⁴

Das Stimmrecht des Beigeordneten in Ausschüssen ist die Ausnahme.

Als generelles Fazit kann gezogen werden: Je nach konkreter Ausgestaltung der – auch auf das politische Teilsystem bezogenen – Rechte (und Pflichten) der Beigeordneten (in ihrer Funktion als ständige Sondervertreter für ihren Geschäftsbereich) ist festzuhalten, dass sie „bei aller Einschränkung ... in ihrem Bereich mit einer dem Oberbürgermeister sehr angenäherten Stellung versehen“ sind (Schröder u. a.: § 40 Erl. 7.1) – in dem einen Bundesland mehr, im anderen weniger deutlich *gesetzlich* ausgeprägt.

Neben konkreten Rechten und Pflichten bestimmt die institutionelle Stärke noch die grundlegende Sicherheit eines Beigeordneten im Hinblick auf seinen Status als Beigeordneter. Die Sicherheit zeigt sich darin, wie lange die Amtsdauer ausgestaltet ist (je länger sie ausfällt, desto *länger* kann ein Amtsinhaber disponieren) und wie leicht bzw. schwer der Beigeordnete vorzeitig aus dem Amt abberufen werden kann (je höher die Hürden zur Abwahl ausfallen, desto *sicherer* kann er disponieren). Bei beiden Punkten weisen die landesspezifischen Regelungen deutliche Unterschiede auf; bei der Dauer der Amtsperiode liegt die Spanne zwischen sechs und zehn Jahre. Um die beiden Punkte in ein Gleichgewicht zu bringen, bietet es sich an, eine lange Amtsdauer mit einer vereinfachten Abberufung bzw. eine kurze Amtsdauer mit einer erschwerten Abberufung zu koppeln. Allerdings kann eine entsprechende Systematik (bzw. überhaupt eine Regelmäßigkeit) nicht erkannt werden.

Tabelle 3-29: Ausgestaltung der grundlegenden Sicherheit der (hauptamtlichen) Beigeordneten²⁴⁵

Amtszeit Abwahlmöglichkeit	Kurz (6 Jahre)	Mittel (7 bis 8 Jahre)	Lang (über 8 Jahre)
Sehr einfache	(Hessen)		
Einfache		Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern ²⁴⁶ , Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz	
Mittlere	(Hessen), Schleswig-Holstein ²⁴⁷ , Thüringen	Sachsen	Saarland

²⁴⁴ Beispiel für die enge Kopplung von Ausschuss und Beigeordnetem: Sie haben in den Ausschüssen die Rechte und Pflichten wahrzunehmen, die der Oberbürgermeister hinsichtlich der Ratssitzungen hat (§ 39 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Hannover, auch die Protokollunterzeichnung der Ausschusssitzungen erfolgt durch sie, § 42 Abs. 3). Beispiel, dass auf Dezernent abgestellt wird und damit nicht nur auf Wahlbeamte: § 22 Abs. 7 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Hildesheim. (Stand: 5. KW 2012, Quellen: Internetseiten der beiden Städte.)

²⁴⁵ Siehe Tab. 3-16. Für Bayern werden die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder betrachtet. Hessen ist zweimal aufgenommen, weil dort in Städten mit mehr als 50.000 EW (ausnahmsweise) die Beigeordneten innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit des Stadtrates mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Stadtratsmitglieder vorzeitig abberufen werden können; ansonsten gilt die Zwei-Drittel-Mehrheit.

²⁴⁶ Dauer der Amtsperiode von sieben bis neun Jahren, Festlegung erfolgt durch die Hauptsatzung. Von den fünf Städten in Mecklenburg-Vorpommern mit über 50.000 EW zum Zeitpunkt der Befragung haben vier Städte Ende Januar 2012 noch hauptamtliche Beigeordnete, drei Städte haben eine Amtszeit von sieben, eine Stadt hat eine Amtszeit von 7,5 Jahren normiert (§ 9 Abs. 2 der Hauptsatzung der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, § 10 Abs. 1 Hauptsatzung der Stadt Neubrandenburg, § 8 Abs. 3 Hauptsatzung der Hansestadt Rostock, § 10 Abs. 1 der Hauptsatzung der Landeshauptstadt Schwerin; keine Beigeordnete (mehr) weist Stralsund auf (§ 14 der Hauptsatzung der Hansestadt Stralsund); Stand: 5. KW 2012, Quellen: Internetseiten der jeweiligen Stadt.

²⁴⁷ Dauer der Amtsperiode von sechs bis acht Jahren, Festlegung erfolgt durch die Hauptsatzung. Von den fünf Städten in Schleswig-Holstein mit über 50.000 EW haben alle Städte geregelt, dass die Beigeordneten eine Amtszeit von sechs Jahren aufweisen (§ 5 Abs. 1 der Hauptsatzung der Stadt Flensburg, § 5 Abs. 2 Hauptsatzung

Erschwerte		Niedersachsen, Sachsen-Anhalt	
Keine	Bayern	Baden-Württemberg	

Die höchste Sicherheit für einen Beigeordneten ist im Tabellenfeld rechts unten gegeben, die geringste Sicherheit links oben.

Der hessische hauptamtliche Beigeordnete ist durch seine Mitgliedschaft im Kollegialorgan Magistrat mächtig; seine Macht bezahlt er durch eine geringe Sicherheit im Amt: kurze Amtszeit und leichte Abwahlmöglichkeit. Wenig attraktiv erscheint das Beigeordnetenamt in Schleswig-Holstein: wenig Macht, weil wenig eigenständige gesetzliche Rechte gekoppelt mit einer kurzen Amtsdauer.

Die Sicherheit des Beigeordnetenamtes bestimmen neben den beiden Punkten auch noch zwei weitere Aspekte: erstens vorübergehende oder dauerhafte Veränderungen seines Geschäftsbereichs (siehe hierzu die kurzen Ausführungen zur entsprechenden Rechtsproblematik bei der Schilderung zum Beigeordneten als Sondervertreter im Kap. 3.2.9.1) und zweitens die Möglichkeit, bei einer erneuten Kandidatur zu scheitern.²⁴⁸ Der erst genannte Aspekt leitet über zur Frage, von wem der Beigeordnete abhängig ist.

Die Abhängigkeit des Beigeordneten vom Stadtrat ist offensichtlich: Er muss von ihm (wieder) gewählt werden und er kann ggf. von ihm abberufen werden. Wie sieht seine Abhängigkeit im Hinblick auf den Bürgermeister aus? Dazu werden fünf Punkte in der folgenden Tabelle betrachtet.

Tab. 3-30: Abhängigkeit der (hauptamtlichen) Beigeordneten vom Bürgermeister

(1) Wer kann einen Kandidaten zur Beigeordnetenwahl vorschlagen?	
Bürgermeister allein	Bürgermeister und andere Akteure
Brandenburg, Niedersachsen	Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen
(2) Wer nimmt die Geschäftsverteilung für den Beigeordneten vor?	
Bürgermeister allein	Bürgermeister und Stadtrat oder Stadtrat allein
Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen	Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein
(3) Von wem erhält der Beigeordnete die Außenvertretungsmacht?	
Übertragung durch Bürgermeister	Übertragung kraft Gesetzes oder durch Stadtrat
Bayern, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen	Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt
(4) Wie ist die Vorgesetztenfunktion des Bürgermeisters gegenüber dem Beigeordneten ausgestaltet?	
Uneingeschränkt	Eingeschränkt oder keine
Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfa-	Hessen, Rheinland-Pfalz

zung der Landeshauptstadt Kiel, § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung der Hansestadt Lübeck, § 6 Abs. 2 der Hauptsatzung der Hansestadt Neumünster, § 5 Abs. 1 der Hauptsatzung der Stadt Norderstedt; Stand 5. KW 2012, Quellen: Internetseiten der jeweiligen Stadt.

²⁴⁸ Es handelt sich um einen Aspekt, der losgelöst von rechtlicher Ausgestaltung ist, es sei denn, man sieht die Gefahr der Nichtwiederwahl steigen, wenn sich aufgrund der öffentlichen Ausschreibung der Beigeordnetenstelle andere Bewerber zur Wahl stellen. Bei solch einer Annahme käme dann der gesetzlichen Regelung, dass bei beabsichtigter Wiederwahl des Stelleninhabers von einer Ausschreibung abgesehen werden kann, eine gewisse Bedeutung im Hinblick auf den Sicherheitsaspekt zu.

len, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	
(5) Ist der Bürgermeister der Disziplinarvorgesetzte des Beigeordneten?	
Ja	Nein
Bayern, Brandenburg (aber nicht für den ersten Beigeordneten), Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	Baden-Württemberg, (Brandenburg: erster Beigeordneter), Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen

Auch wenn die fünf Punkte keinesfalls gleichwertig/-gewichtig sind, so erlaubt die zusammenfassende Betrachtung doch eine tendenzielle Aussage:

0 und 5 x Nennung in der linken Spalte: kein Bundesland, 4 x: Brandenburg (Bezug: Beigeordnete, die nicht der erste Beigeordnete sind), Niedersachsen, Thüringen, 3 x: Bayern, Brandenburg (Bezug: Beigeordnete als erste Beigeordnete), Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, 2 x: Nordrhein-Westfalen, 1 x: Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen.
--

Das Ergebnis der Aufstellung überrascht insofern, dass Baden-Württemberg dort auftaucht, wo der Akteur Bürgermeister nur einmal genannt ist, weil für dieses Bundesland die besonders starke Stellung des Hauptverwaltungsbeamten betont wird.²⁴⁹

Da bereits der Begriff der (Un-)Attraktivität erwähnt wurde, soll zum Schluss noch ein kurzer Blick darauf geworfen werden, was sicherlich diesen Aspekt mit beeinflusst: die Eingruppierung der Beigeordneten. Wie die folgende Tabelle offenbart, sind erhebliche Unterschiede festzustellen, vor allem dann, wenn man die Großstädte (Städte mit mehr als 100.000 EW) betrachtet.

Tabelle 3-31: Eingruppierung der (hauptamtlichen) Beigeordneten²⁵⁰

EW	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür
65.000	B 4	---	B 3	B 4	B 3	B 4	B 3	B 4	B 4	B 4	B 4	B 4	B 3
	B 3	B 2	B 2	B 3	B 2	B 3	B 2	B 2	B 2	B 3	B 3	B 3	A 16
140.000	B 6	---	B 4	B 6	B 4	B 5	B 4	B 5		B 5	B 6	B 4	B 4
	B 5	(B 3)	B 3	B 5	B 3	B 4	B 3	B 3		B 4	B 5	B 3	B 2
220.000	B 7	---	B 5	B 7	B 5	B 6	B 5	B 6	B 6			B 7	B 5
	B 6	(B 4)	B 4	B 6	B 4	B 5	B 4	B 4	B 3			B 5	B 3
310.000				B 8			B 6			B 6	B 7		
				B 7			B 5			B 5	B 6		

²⁴⁹ Als eine Quelle sei auf Egner (2007) verwiesen; er untersucht die institutionelle Stärke der deutschen Bürgermeister auch anhand von acht Variablen, die einen Bezug zu Beigeordneten aufweisen (2007: S. 89 ff.). An der Spitze seiner Liste (= institutionell starke Personen) stehen hierbei die Bürgermeister aus Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und Thüringen. An letzter Stelle steht Nordrhein-Westfalen, an zweitletzter Hessen (S. 97). Anstelle von acht Variablen werden hier nur fünf betrachtet, trotz allem sind die Unterschiede doch teilweise gravierend.

²⁵⁰ Stand: 01.04.2013. Die gewählten Einwohnergrenzen sind willkürlich gewählt, also ohne Rücksicht darauf, ob es in dem jeweiligen Bundesland überhaupt eine Stadt mit der entsprechenden Einwohnerzahl gibt. Rechtsquellen: B-W: § 2 LKomBesG, Bay: Anl. 1 zu Art. 45 Abs. 2 KWBG, bei den Städten über 100.000 EW wird stadtspezifisch die Besoldungsgruppe zugewiesen: Erlangen/Fürth/Ingolstadt/Regensburg/Würzburg: B 3, Augsburg: B 4, Nürnberg: B 5, München: B 6; Bbg: § 2 Abs. 2 EinstVO, § 2 Abs. 2 HKomBesV, § 5 Abs. 2 KomBesLVO M-V, § 1 Abs. 1 NKBesVO, N-W: § 2 Abs. 2 IngrVO, R-P: § 3 Abs. 1 u. 2 LKomBesVO, Sld: § 3 Kommunalbesoldungsverordnung, Sach: § 2 Abs. 1 KomBesVO, S-A: § 1 Abs. 2 KomBesVO, S-H: § 5 Abs. 2 KomBesVO, § 2 Abs. 1 ThürKomBesV.

Oberer Wert: Beigeordneter als allgemeiner Vertreter; unterer Wert: sonstige Beigeordnete (auf die Angabe einer weiteren Differenzierung bei diesen Beigeordneten, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zu finden ist, wird verzichtet). Angegeben ist jeweils die niedrigere Besoldungsgruppe, wenn in der Rechtsquelle zwei angegeben sind.

Als sehr besoldungsfreundlich zeigen sich Baden-Württemberg und Hessen. In Baden-Württemberg kommt zur hohen Eingruppierung noch die hohe Sicherheit aufgrund der fehlenden Abwahlmöglichkeit hinzu. Eine äußerst sparsame Besoldung nimmt Thüringen vor, vor allem was die Beigeordneten angeht, die nicht zugleich allgemeine Vertreter sind.

3.4 Systematisierung der Kommunalverfassungen

Als eine Zielstellung dieser Arbeit wurde im Kap. 1.3 genannt, eine Systematisierung des Kommunalverfassungsrechts im Hinblick auf die Regelungen zu den Beigeordneten anzubieten. Die in der Literatur üblichen Systematisierungen sind in den vorangegangenen Seiten berücksichtigt worden:

- Funktion des Bürgermeisters: monokratische/einfache Spitze (= Bürgermeister ist Leiter der Verwaltung *und* Vorsitzender des Stadtrats) oder doppelte Spitze (= Bürgermeister ist Leiter der Verwaltung, aber nicht zugleich Vorsitzender des Stadtrats), siehe Tab. 3-5, 3-9, 3-27, Zeile 1,
- Ausgestaltung der obersten Leitungsorganisation: monokratisches Organ (= Bürgermeister steht allein an der Spitze der Verwaltung) oder Kollegialorgan (= Bürgermeister ist Teil eines kollegial verfassten Leitungsorgans, das an der Spitze der Verwaltung steht), siehe hierzu die Kap. 3.1.2.2 und speziell 3.2.9.2,
- Anzahl der Organe: zwei Organe (= Bürgermeister oder kollegiales Leitungsorgan und Stadtrat) oder drei Organe, siehe im Kap. 3.1.2.1 die dortigen Ausführungen zum allgemeinen Ausschuss.

Es handelt sich um rein formalistische Betrachtungen, die eher grober Natur sind, und deren Aussagekraft immer dann eingeschränkt ist, wenn das Landesrecht den Kommunen ermöglicht, vom Standard abweichende Regelungen zu treffen.

Nimmt man die Beigeordneten als Ausgangspunkt einer Systematisierung/Typisierung des Kommunalverfassungsrechts, dann sind (ebenfalls) mehrere Differenzierungen möglich und auch sinnvoll:

1.) Einbindung des Beigeordneten in die Verwaltungsführung

Dieser Aspekt greift den Punkt auf, der üblicherweise mit monokratischer oder kollegialer Führung umschrieben wird. Aufgrund der genauen Analyse der gesetzlichen Bestimmungen wird folgende Typisierung vorgeschlagen:

Tab. 3-32: Kollegiale – nicht-kollegiale Verwaltungsführung²⁵¹

Kollegiale Verwaltungsführung		Nicht-kollegiale Verwaltungsführung
Echt-organschaftlich	Quasi-organschaftlich	
Hessen	Rheinland-Pfalz	Alle anderen Länder

²⁵¹ Zur Klarstellung: Es geht nicht um die kollegialen Akteure bzw. Organe, die in Tabelle 3-7 aufgelistet sind. Die Tabelle 3-32 hat nur das Verhältnis Bürgermeister–Beigeordnete als Grundlage; die Mitwirkung von Stadtratsmitgliedern, die für die Nennungen in der Tabelle 3-7 konstituierend ist, ist hier ohne Belang!

Zu den Parallelen (nicht Identitäten!) zwischen Hessen und Rheinland-Pfalz siehe Tab. 3-24. Es mag vielleicht überraschen, dass Nordrhein-Westfalen mit seinem Verwaltungsvorstand nicht der kollegialen Verwaltungsführung zugeordnet wird.²⁵² Diese Nichtzuordnung wird wie folgt begründet: Das nordrhein-westfälische Kommunalrecht normiert mit dem Verwaltungsvorstand ein Kollegialgremium, das in deutschen Großstädten als üblich angesehen werden kann. Das Teilnahmerecht der Beigeordneten an gemeinsamen Beratungen mit dem Bürgermeister in Städten ab einer gewissen Größenordnung darf als Standard gelten. Gleiches gilt für die gegenseitige Unterrichts- und Beratungspflicht. Weil gesetzlich keine formalen Abstimmungen vorgesehen sind, bleibt es beim Letztentscheidungsrecht des Bürgermeisters, somit eines monokratisch besetzten Organs bzw. eines Einzelakteurs.²⁵³

2.) Einbindung des Beigeordneten in das politische Teilsystem

Beim Bezugspunkt Bürgermeister kommt man zur *Zweiteilung* in a) monokratische/einfache und doppelte Spitze und/oder in b) im Stadtrat stimmberechtigt und nicht-stimmberechtigt. Beim Bezugspunkt Beigeordneter ist eine differenziertere Aufteilung erforderlich.

Tab. 3-33: Einbindung der (hauptamtlichen) Beigeordneten in das politische Teilsystem I: Allgemeine Rechtsstellung im Stadtrat und in den Ausschüssen²⁵⁴

Gesetzliche <i>Beteiligungsrechte</i> in den Sitzungen vergleichbar eines Mitglieds		Gesetzliches <i>Teilnahmerecht</i>		Ohne (ausdrückliches) gesetzliches Teilnahmerecht
Echte Mitgliedschaftsrechte	Quasi-Mitgliedschaftsrechte	mit beratender Stimme ²⁵⁵	ohne weitere Rechte	
Bayern (ohne Stimmrecht)	Brandenburg (ohne Stimmrecht)	Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, (Nordrhein-Westfalen: Hauptausschuss), Rheinland-	Hessen, Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen ²⁵⁶ , Saarland ²⁵⁷ , Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein

²⁵² Naßmacher/Naßmacher unterscheiden die Gemeindeordnungen danach, ob der Bürgermeister allein für die Verwaltungsführung zuständig ist oder nicht (vgl. 2007: S. 204): Sie kommen auf drei Typen: erstens Bürgermeister hat alleinige Verwaltungsführung, zweitens Gemeindevorstand mit nur hauptamtlichen Beigeordneten (Nordrhein-Westfalen) und drittens Gemeindevorstand mit haupt- und ehrenamtlichen Beigeordneten (Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz).

²⁵³ Die Zuordnung zur nicht-kollegialen Verwaltungsführung wird also sowohl formal-juristisch als auch mit der in Großstädten üblicherweise anzutreffenden Verwaltungspraxis begründet. Sie widerspricht damit aber einer subjektiven Einschätzung der Gemeinderäte: „In allen Bundesländern wird der Bürgermeister als der wichtigere Akteur angesehen, allerdings wird der Abstand zwischen Bürgermeister und kollektivem Verwaltungsorgan dort, wo ein solches tatsächlich vorhanden ist, deutlich geringer eingeschätzt: In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen erhebt sich der Bürgermeister am wenigsten über das kollektive Verwaltungsorgan“, während in denjenigen Ländern, in denen es zwar rechtlich keinen (aber in vielen Fällen faktisch doch einen) Verwaltungsvorstand gibt, der Abstand zwischen den beiden Akteuren größer ausfällt (Egner/Krapp/Heinelt 2013: S. 88). Dieses Ergebnis zeigt, dass der durch die Gemeindeordnung formal-institutionalisierte Verwaltungsvorstand in Nordrhein-Westfalen doch eine andere Qualität hat (bzw. haben könnte) als die Verwaltungsvorstände in denjenigen Gemeinden, die nicht auf der Grundlage einer entsprechenden landesgesetzlichen Regelung errichtet wurden.

²⁵⁴ Zusammenfassung der Zeilen 3, 4 und 8 der Tab. 3-28. Für Bayern ist der Bezugspunkt das berufsmäßige Gemeinderatsmitglied, der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters hat volles Stimmrecht, weil er ein vom Volk gewählter kommunaler Abgeordneter ist.

²⁵⁵ Im Regelfall bzw. mehrheitlich ohne Antragsrecht des Beigeordneten.

²⁵⁶ Wenn der Beigeordnete teilnimmt, dann hat er gegenüber dem Vorsitzenden das Recht, das Wort erteilt zu bekommen.

²⁵⁷ Im Saarland wird indirekt aus dem fehlenden Stimmrecht ein Teilnahmerecht abgeleitet.

		Pfalz, Sachsen, Thüringen		
--	--	------------------------------	--	--

In zwei Bundesländern ist ausdrücklich normiert, dass der Beigeordnete eine abweichende Meinung äußern darf: in Rheinland-Pfalz in jedem Ausschuss, in Nordrhein-Westfalen im Hauptausschuss; in beiden Fällen jeweils in den Angelegenheiten, die zu ihrem Geschäftsbereich zählen.

Tab. 3-34: Einbindung der (hauptamtlichen) Beigeordneten in das politische Teilsystem II: Spezielle Rechtsstellung in den (Fach-)Ausschüssen: Vorsitzfunktion

Vorsitzfunktion		Keine Vorsitzfunktion
Pflicht aufgrund eines gesetzlichen Anspruchs	Möglichkeit (ohne gesetzlichen Anspruch)	
Rheinland-Pfalz (gekoppelt mit Stimmrecht)	Baden-Württemberg ²⁵⁸ , Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen (gekoppelt mit Stimmrecht)	Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein

Während sich die Tab. 3-33 auf Stadtrat und Ausschüsse bezieht, beschränkt sich Tab. 3-34 auf die Ausschüsse. Anders als die Wahrnehmung der Vorsitzfunktion im Stadtrat ist die Vorsitzfunktion in den Ausschüssen im Regelfall nicht mit der Funktion des allgemeinen Vertreters des Bürgermeisters gekoppelt, sondern mit dem Geschäftsbereich von Beigeordneten.

3.) Gesamtbetrachtung

Vor den Kommunalreformen in den 90er Jahren konnten in Deutschland vier Kommunalverfassungstypen unterschieden werden. Nachdem sich die Volkswahl des Bürgermeisters in allen Ländern durchgesetzt hat,²⁵⁹ ist es zu einer Angleichung gekommen, ohne dass sämtliche rechtlichen Unterschiede verwischt wurden. Ein Problem besteht nun darin, die angeglichenen, aber eben nicht identischen Gemeindeordnungen zu typisieren. Übliche Unterteilungen in Einfach- und Doppelspitze (und Hessen als Sonderfall)²⁶⁰ bzw. in Allein- und Kollegialzuständigkeit des Bürgermeisters bei der Verwaltungsführung²⁶¹ werden in der politikwissenschaftlichen Betrachtung als unzureichend betrachtet. Gefordert wird „eine empirisch gehaltvollere Typologie“, wobei „die verschiedenen Typen ... dabei in der Wirklichkeit von lokaler Politik und Verwaltung tatsächlich ´einen Unterschied machen´“ müssen (Haus/Heinelt 2002: S. 129). Im Folgenden sollen drei Ansätze (Holtkamp und Egner und Flick) vorgestellt werden, die bei der Typologisierung des Kommunalverfassungsrechts differenzierter vorgehen; ob diese Vorgehensweise dann auch „empirisch gehaltvoller“ ist, bedarf an dieser Stelle keiner Beurteilung.

Holtkamp beurteilt das Kommunalrecht nach fünf Kriterien (siehe 2005: S. 19 ff.):

²⁵⁸ Stimmrecht nur in beratenden Ausschüssen, Beschlüsse dieser Ausschüsse können durch abschließende Entscheidung im Stadtrat oder in einem beschließenden Ausschuss revidiert werden.

²⁵⁹ Neben der Volkswahl des Bürgermeisters ist auch der Ausbau der plebiszitären Elemente zu nennen, was auch als Ausbau der „Direktdemokratisierung“ (Wollmann) umschrieben werden kann.

²⁶⁰ Schrameyer (2006: S. 54 f.) unterteilt in „duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze“ (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen), „duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter zwei Spitzen“ (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) und „unechte Magistratsverfassung“ (Hessen).

²⁶¹ Naßmacher/Naßmacher (2007: S. 204) unterscheiden dann noch, inwieweit der Gemeindevorstand nur mit hauptamtlichen oder auch mit ehrenamtlichen Beigeordneten besetzt sein kann.

- (A) Amtszeit des Bürgermeisters: verbundene Wahl, Amtsdauer
- (B) Festlegung zu den laufenden Geschäften: Rückholrecht des Gemeinderates
- (C) Geschäftskreise der Beigeordneten: Recht zur Festlegung
- (D) Vorhandensein eines kollegialen Verwaltungsgremiums: Kompetenzen, Weisungsrecht des Bürgermeisters
- (E) Vorsitz und Stimmrecht des Bürgermeisters im Gemeinderat

Alle fünf Kriterien beschäftigen sich mit dem Bürgermeister. Wenn er bei dem einzelnen Kriterium eine hohe Autonomie bzw. Machtfülle besitzt, werden drei Punkte vergeben, bei geringer Autonomie wird nur ein Punkt zugeordnet, die Zwischenposition wird mit zwei Punkten bewertet. Die Bewertung erfolgt nach den objektiven Kriterien der jeweiligen Gemeindeordnung. Maximal kann somit eine Gemeindeordnung mit 15 Punkten (5 x 3 P) oder minimal mit 5 Punkten (5 x 1 P) bewertet werden. Hier die Klassifizierung der einzelnen Gemeindeordnungen (aktualisiert in Bogumil/Jann 2009: S. 110):

1	Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt	14 P
2	Bayern, Rheinland-Pfalz, Thüringen	13 P
3	Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein	12 P
4	Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen	10 P
5	Hessen	7 P

In den drei erstgenannten Bundesländern weist der volksgewählte Bürgermeister die größte Machtfülle auf, in Hessen die geringste.

Das Kriterium (A) unterscheidet sich von den vier anderen. Die Kriterien (B) bis (E) umschreiben konkrete Kompetenzen und Rechte des Bürgermeisters im Vergleich zu anderen Akteuren, während das erste Kriterium eine generelle Aussage zu seiner Wahl trifft. Lässt man dieses Kriterium außen vor, so gelangt man zu folgender Aufteilung:

1	Bayern	12 P
2	Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen	11 P
3	Rheinland-Pfalz	10 P
4	Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein	9 P
5	Nordrhein-Westfalen	8 P
6	Brandenburg	7 P
7	Hessen	5 P

Die schwache Stellung des hessischen Bürgermeisters wird noch deutlicher; die brandenburgischen Bürgermeister verschieben sich um zwei Plätze nach unten. Wenn Verschiebungen bei den anderen Bundesländern vorkommen, so maximal um einen Platz nach oben oder unten.

Eine noch differenziertere Analyse nimmt Egner vor (2007: S. 78 ff.). Er hat im Rahmen seiner Arbeit zu den deutschen Bürgermeistern ihre institutionelle Stärke anhand von 37 Variablen ermittelt und jede Variable mit 0 oder 1 (bei zwei Ausprägungen) oder mit 0, 0,5 oder 1 (bei drei Ausprägungen) bewertet.²⁶² Die 37 Variablen werden zu sechs Indizes²⁶³ und diese wiederum zu einem Gesamtindex zusammengefasst.

²⁶² Seine Argumentation für diesen Weg lautet wie folgt: „Die Vielzahl unterschiedlicher Regelungen macht es notwendig, alle einzelnen Regelungen gesondert zu betrachten, um den Besonderheiten jedes einzelnen Bundeslandes gerecht zu werden. Um die institutionelle Position des Bürgermeisters zu beschreiben, wird deshalb im folgenden auf das Konzept der institutionellen Stärke (‘institutional strength’) in Bezug auf die Bürgermeister zurückgegriffen ... Dies bedeutet, dass die Stärke der Bürgermeister durch seine formale Unab-

Ohne an dieser Stelle auf die einzelnen Variablen und ihre Bewertung einzugehen, kommt Egner zur folgenden Reihenfolge (S. 98):²⁶⁴

- Baden-Württemberg	0,93
- Sachsen	0,80
- Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt	0,74
- Saarland	0,73
- Thüringen	0,72
- Bayern	0,67 ²⁶⁵
- Mecklenburg-Vorpommern	0,62
- Brandenburg	0,53
- Niedersachsen	0,52
- Schleswig-Holstein	0,51
- Nordrhein-Westfalen	0,43
- Hessen	0,32

Es zeigen sich Parallelen zur Charakterisierung bei Holtkamp²⁶⁶, v. a. was Hessen betrifft: Es ist dasjenige Bundesland, in dem der Bürgermeister die schwächste Position aufweist, gefolgt von Nordrhein-Westfalen. Auch in der Spitzengruppe, also bei den Ländern, bei denen der Bürgermeister aufgrund der rechtlichen Regelungen eine starke Stellung hat, sind Übereinstimmungen erkennbar: In Baden-Württemberg und Sachsen ist dies der Fall. Bei den anderen Bundesländern liegen hingegen Tendenzen vor (eher oben, in der Mitte oder unten),

hängigkeit von anderen Akteuren definiert wird. Dieser durch die Kommunalverfassung festgelegte Grad an Unabhängigkeit von anderen Akteuren eröffnet bzw. beschränkt die Handlungsspielräume des Bürgermeisters“ (S. 75 f.).

²⁶³ Im Einzelnen:

- (A) Wahl des Bürgermeisters: 2 Variablen,
- (B) Abwahl des Bürgermeisters: 5 Variablen,
- (C) Allgemeine Kompetenzaufteilung: 12 Variablen,
- (D) Außenvertretung: 4 Variablen,
- (E) Rolle des Bürgermeisters im Rat: 6 Variablen,
- (F) Beigeordnete: 8 Variablen.

²⁶⁴ Als Pendant hierzu wird auf die institutionelle Stärkeberechnung des Gemeinderats durch Egner/Krapp/Heinelt (2013: S. 31 ff.) verwiesen: Sie verwenden ebenfalls sechs Indizes; die Anzahl der Variablen fällt mit 30 etwas geringer aus als bei Egner für seine Stärkeberechnung des Bürgermeisters. Die Reihenfolge: Am stärksten ist der Gemeinderat in Hessen (0,69), gefolgt von Nordrhein-Westfalen (0,60), Schleswig-Holstein (0,53), Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern (jeweils 0,47), Niedersachsen (0,42), Saarland (0,36), Thüringen (0,35), Bayern (0,33), Sachsen-Anhalt (0,31), Rheinland-Pfalz (0,29), Sachsen (0,21) und Baden-Württemberg (0,10) (S. 54).

²⁶⁵ Auch hier würde Bayern eine 'bessere' Platzierung erreichen, wenn der Aspekt der Wahl – wie auch bei Holtkamp – nicht betrachtet würde, denn nur in Bayern findet sich hier der Wert 0, der den Indexwert erheblich nach unten senkt.

²⁶⁶ Um wie bei Holtkamp nur die echten Kompetenzen und Rechte des Bürgermeisters in seinem Handeln gegenüber den anderen Organen zu berücksichtigen, müsste neben dem ersten Merkmal (A) auch das zweite Merkmal (B) unberücksichtigt bleiben, was dann zu folgender Reihenfolge führt:

Baden-Württemberg	0,89
Sachsen	0,86
Thüringen	0,81
Rheinland-Pfalz, Saarland	0,77
Bayern	0,76
Sachsen-Anhalt	0,74
Mecklenburg-Vorpommern	0,59
Brandenburg, Niedersachsen	0,53
Schleswig-Holstein	0,50
Nordrhein-Westfalen	0,47
Hessen	0,22

doch kommt es – vergleicht man Holtkamp und Egner – zu teilweise doch gravierenden Unterschieden, z. B. für Bayern: einmal in der Spitzengruppe, einmal im Mittelfeld.

In Anlehnung an das Konzept der Konsensus- und Mehrheitsdemokratie von Lijphart errechnet Flick den kommunalen Exekutivdominanz-Index für jedes Bundesland, der untersucht, wie die Kompetenzverteilung zwischen dem Bürgermeister und der Volksvertretung ausgestaltet ist. Dazu werden zehn Kriterien²⁶⁷ herangezogen und mit 0 oder 1 bzw. in zwei Fällen mit 0, 0,5 oder 1 codiert. Anders als bei Holtkamp und Bogumil wird keine Stichtags- sondern eine Zeitreihenbetrachtung vorgenommen (1993-2008); der Index kann selbstverständlich auch stichtagsbezogen errechnet werden. Ein hoher Wert steht für eine ausgeprägte Exekutivdominanz, also für einen starken Bürgermeister. Die höchsten Werte erreichen Bayern (8 Punkte von möglichen 10 Punkten) und Baden-Württemberg (7,5). Werte unterhalb von 4 Punkten finden sich in Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und der geringste Wert in Brandenburg (vgl. Flick 2008: S. 48).

Gehen Wissenschaftler den beschriebenen Weg, so ist kritisch anzumerken:²⁶⁸ Das Arbeiten mit numerischen Werten suggeriert eine Objektivität bzw. eine mathematische Exaktheit, die so nicht gegeben ist, weil sich folgende sechs Problempunkte zeigen:

- 1.) Die Auswahl und damit die Anzahl der Variablen erfolgt subjektiv und beeinflusst das Gesamtbild; eine andere Auswahlentscheidung kann zu anderen Ergebnissen führen.²⁶⁹
- 2.) Werden die Ergebnisse zu den einzelnen Variablen zu einem Gesamtwert addiert, so wird unterstellt, dass alle Variablen gleich gewichtig und somit auch gleich wichtig sind, was durchaus bezweifelt werden kann.²⁷⁰
- 3.) Eine Addition darf auch nur dann vorgenommen werden, wenn die ausgewählten Variablen überschneidungsfrei sind, was ebenfalls kritisch zu hinterfragen ist.²⁷¹
- 4.) Die Bewertung der einzelnen Variablen kann unterschiedlich differenziert vorgenommen: dichotom (bspw. mit 0 oder 1) oder differenzierter (bspw. 0, 0,5 und 1 oder 1, 2 und 3). Die Festlegung einer einfachen oder differenzierten Klassenbildung strahlt auf das Ergebnis (den Gesamtwert) aus: Mögliche Unterschiede zwischen den Werten können mehr oder weniger groß und damit deutlich ausfallen.
- 5.) Bei einer dichotomen Bewertung gehen ggf. Nuancen verloren, bei einer differenzierteren Bewertung kann die Zuordnung zu einem Zahlwert umstritten sein, sei es, weil die Zahlwerte selbst nicht eindeutig definiert sind, sei es, weil es trotz eindeutiger Definition schwierig ist, den konkret vorfindbaren Einzelfall der passenden Definition und somit

²⁶⁷ Im Einzelnen: (1) Wahl, (2) Abwahl, (3) Amtszeit des Bürgermeisters, (4) Vorsitz in der Volksvertretung, (5) Aufstellung der Tagesordnung für die Sitzungen der Volksvertretung, (6) Vorsitz in den Ausschüssen, (7) Veto- und (8) Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters, (9) Akteneinsichtsrecht und (10) Auskunftsrecht durch die Volksvertretung bzw. die Volksvertreter (vgl. Flick 2010: S. 40 ff.).

²⁶⁸ Die Verwendung von Indizes ist in den Politikwissenschaften Standard und nicht auf den kommunalen Bereich beschränkt. Bspw. finden sie Anwendung in der vergleichenden Demokratieforschung, siehe Schmidt 2010: S. 332 f., 361, 392 ff.

²⁶⁹ Die Variable 30 bei Egner beschäftigt sich unter der Überschrift „die weiteren Wahlbeamten“ mit dem Vorhandensein eines kollegialen Verwaltungsorgans, wobei dann der hessische Magistrat neben dem Haupt-/Verwaltungsausschuss in Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen mit jeweils „0“ gewertet wird, obwohl die genannten Ausschüsse keinen Bezug zu den weiteren Wahlbeamten aufweisen; in ihnen sitzen mit Stimmrecht volksgewählte kommunale Abgeordnete (S. 89 ff., speziell S. 97).

²⁷⁰ Die Frage nach dem Vorsitz in einem Gremium „ist vornehmlich eine machtpolitische“ (Schrameyer 2006: S. 161). Ggf. müsste solch ein Aspekt eine höhere Wertigkeit erfahren als ein anderer.

²⁷¹ Gilt für die Variablen 30 und 35 bei Egner zumindest für Hessen: Vorhandensein eines kollegialen Verwaltungsvorstandes und fachliches Weisungsrecht des Bürgermeisters gegenüber den Beigeordneten überschneiden sich. Dies führt dann mit dazu, dass die hessischen Bürgermeister so einen niedrigen Wert erhalten.

einem Wert zuzuordnen. Generell kann die Zuordnung eines rechtlichen Tatbestandes zu einem numerischen Wert oder einer anderen Rechnungsgröße problematisch sein.²⁷²

- 6.) Dient das Arbeiten mit numerischen Werten nicht nur dem Herausarbeiten von Unterschieden und der möglichen Typenbildung, sondern werden die Werte auch zu einer umfangreichen Regressionsanalyse genutzt – wie dies bspw. bei Egner der Fall ist –, dann wird etwas Rechtliches in eine metrische Skala gezwängt, obwohl schon die Transformation von Rechtsnormen in nominale oder ordinale Skalen problematisch ist.

Trotz all dieser Einschränkungen erlauben die so vorgenommenen Versuche der Differenzierung einen Weg zur Kenntlichmachung der Besonderheiten der Kommunalverfassungen, so dass zum Abschluss dieses Kapitels eine ähnliche Vorgehensweise gewählt wird – nicht um damit später umfangreiche statistische Berechnungen durchzuführen (dies ist aufgrund der genannten Probleme doch zu gewagt), sondern um einen recht einfachen Gesamtüberblick zu erhalten. Letztlich geht es darum, die Tabellen 3-26 und 3-28 ff. zusammenzufassen.

Tab. 3-35: Institutionelle Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten mit Hilfe von numerischen Werten I: Einzelbetrachtung

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür
1	0,5	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5	0	0
2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
∑ I	0,75	0,50	0,25	0,00	0,25	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25	0,00	0,00
2a	-	-	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0	0,5
2b	-	-	0	0,5	0	0	0	0	0,5	0,5	0	0,5	0,5
2c	-	-	0,5	0	0,5	1	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5
∑ Ia	---	---	0,33	0,33	0,33	0,67	0,33	0,33	0,50	0,50	0,67	0,33	0,50
3	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	0
4	0	0	0	1	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0
∑ II	0,25	0,00	0,25	0,75	0,25	0,00	0,25	0,50	0,00	0,25	0,25	0,00	0,00
5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	0,5	0	0	0,5
6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0	0,5	0	0	0,5
7	0	0,5	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
∑ III	0,33	0,50	0,50	0,33	0,33	0,17	0,17	0,33	0,00	0,33	0,00	0,00	0,33
8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	0,5	0	0	0,5
9	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0	0,5	0	0	0,5
10	0	0,5	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	0,5	0	0	0	0	0	0	1	0,5	0,5	0,5	0	0,5
²⁷³ 12	0	0,5	0	0	0	0	0,5	0,5	0	0	0	0	0
13	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0,5
∑ IV	0,25	0,33	0,25	0,17	0,17	0,08	0,17	0,58	0,08	0,25	0,08	0,00	0,33

- 1) Dauer der Amtsperiode: 0 = unter 7 Jahren, 0,5 = 7-8 Jahre, 1 = über 8 Jahre
2) Abberufung: 0 = möglich, 1 = nicht möglich
2a) Quorum für Antrag: 0 = ohne, 0,5 = (mehr als die) Hälfte, 1 = 3/4-Mehrheit
2b) Anzahl der Abstimmungen: 0 = 1 Abstimmung, 0,5 = 2 Abstimmungen
2c) Quorum für Abstimmung: 0 = weniger als 2/3-Mehrheit, 0,5 = 2/3-Mehrheit, 1 = mehr als 2/3-Mehrheit

²⁷² Zum Beispiel bei Variable 34 bei Egner, die sich mit der Frage beschäftigt, wer die Geschäftskreise der Beigeordneten abgrenzen kann: Für drei Länder ist die Vergabe der Ziffern (in Frage kommen hier 0, 0,5 und 1) zu hinterfragen (S. 96 f.).

²⁷³ Wenn man aufgrund des gesetzlichen Antragsrechts daraus ein indirektes Recht zur abweichenden Meinungsäußerung ableitet, dann müsste hier in Brandenburg 0,5 stehen; der Durchschnittswert steigt dann auf 0,33.

- 3) Gesetzlicher Sondervertreter: 0 = nein, 0,5 = ja
- 4) Kollegiale Verwaltungsführung:²⁷⁴ 0 = nein, 0,5 = quasi-organschaftlich, 1 = echt-organschaftlich
- 5) Stadtrat: 0 = kein (ausdrückliches) gesetzliches Teilnahmerecht, 0,5 = gesetzliches Teilnahmerecht
- 6) Stadtrat: Recht, gehört zu werden, wenn anwesend: 0 = kein Anhörungsrecht, 0,5 = Anhörungsrecht
- 7) Stadtrat: Antragsrecht: 0 = nein, 0,5 = ja (kraft Gesetzes oder kraft Rechts als Mitglied des Organs)
- 8) Ausschüsse: 0 = kein (ausdrückliches) gesetzliches Teilnahmerecht, 0,5 = gesetzliches Teilnahmerecht
- 9) Ausschüsse: Recht, gehört zu werden, wenn anwesend: 0 = kein Anhörungsrecht, 0,5 = Anhörungsrecht
- 10) Ausschüsse: Antragsrecht: 0 = nein, 0,5 = ja (kraft Gesetzes oder kraft Rechts als Mitglied des Organs)
- 11) Möglichkeit der Vorsitzfunktion in einem Ausschuss: 0 = nein, 0,5 = in Vertretung, 1 = Rechtsanspruch
- 12) Recht, vom Bürgermeister abweichende Auffassung in einem Ausschuss zu vertreten: 0 = nein, 0,5 = ja (kraft Gesetzes oder kraft Rechts als Mitglied des Organs)
- 13) Möglichkeit des Stimmrechts in einem Ausschuss (nur beschließende Ausschüsse): 0 = nein, 0,5 = bei möglicher Vertretung des Bürgermeisters, 1 = aus eigenständigem Recht heraus

Ohne Berücksichtigung der konkreten Rechte und Pflichten ist das Beigeordnetenamt vor allem in Baden-Württemberg interessant: keine Abwahlmöglichkeit bei mittlerer Amtsdauer. In dieser Hinsicht eher unattraktiv sind die Ämter in Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen (Analyse von \sum I). Betrachtet man die elf Länder, in denen Beigeordnete während ihrer Amtsperiode abberufen werden können, dann bauen Niedersachsen und Sachsen-Anhalt die höchsten Hürden für einen solchen Schritt auf. Bei der Übertragung von rechtlichen Regelungen in zahlenmäßige Werte und der dann darauf folgenden Bildung von Durchschnittswerten verblasst die Sonderstellung von Hessen: Nur in diesem Land können hauptamtliche Beigeordnete (in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit des Stadtrats) mit der (vergleichsweise geringen) *Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Stadtratsmitglieder* vorzeitig abberufen werden, trotzdem weist Hessen nicht allein den niedrigsten Wert auf (Analyse von \sum Ia).

Die Unattraktivität des Beigeordnetenamtes in Hessen relativiert sich, wenn man \sum II betrachtet: Innerhalb der Stadtverwaltung hat kein Beigeordneter in einem anderen Land eine vergleichbare starke Stellung. Am nächsten kommen ihnen die Beigeordneten in Rheinland-Pfalz. Die Beigeordnetenstellen in Schleswig-Holstein und Thüringen bleiben (weiterhin) eher uninteressant.

Ist der Beigeordnete zugleich der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters, dann verbessert sich sein Machtpotenzial erheblich (siehe Tab. 3-27 unter (A)). Eine Aussage, die jedoch nicht für das bayerische Pendant zum Beigeordneten (= berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied) gilt, weil es nicht zugleich der allgemeine Vertreter sein kann, da diese Funktion in Bayern nur die weiteren Bürgermeister wahrnehmen.

Der Stadtrat ist der Ort der (partei-)politischen Diskussion, der innerhalb des politischen Teilsystems am stärksten in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird – allerdings kein Ort, an dem die Beigeordneten in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein mit eigenständigen Rechten ausgestattet sind. Vergleichbares lässt sich (einschränkend) auch für das Saarland konstatieren, doch dort übernimmt der erste Beigeordnete in seiner Funktion als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters bei dessen Verhinderung die Vorsitzfunktion im Stadtrat. Gleiches gilt für Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen (und rein rechtlich auch für Thüringen, aber – wie schon erwähnt – nicht de facto in den untersuchten Städten). Die gute Platzierung von Rheinland-Pfalz verbessert sich für den Beigeordneten als allgemeinen Vertreter noch dadurch, dass dieser in seiner Vorsitzendenfunktion sogar im Stadtrat stimmberechtigt ist.

²⁷⁴ In diesem Punkt ist auch der Aspekt der Weisungsunterworfenheit enthalten: echt-organschaftliche Einbindung bedeutet kein Weisungsrecht, quasi-organschaftlich bedeutet eingeschränktes Weisungsrecht und nein bedeutet (uneingeschränktes) Weisungsrecht. Würde die Weisungsunterworfenheit zusätzlich berücksichtigt, dann würde hier ein Punkt doppelt gewertet.

Da Beigeordnete im Regelfall zugleich Dezernenten sind, sind die (Fach-)Ausschüsse für sie entscheidend. Doch selbst hier werden den Beigeordneten in Schleswig-Holstein keine gesetzlichen Rechte eröffnet. Die rheinland-pfälzischen Beigeordneten kommen hier auf einen besseren Wert als ihre Kollegen in Bayern, obwohl diese Mitglied des Stadtrats sind.

Die Gesamtschau führt zu folgenden Werten:

Tab. 3-36: Institutionelle Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten mit Hilfe von numerischen Werten II: Gesamtbetrachtung

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sld	Sach	S-A	S-H	Thür
Gesamt I	0,35	0,35	0,31 (0,35)	0,27	0,23	0,12	0,19	0,46	0,12	0,27	0,12	0,00	0,23
Gesamt II	0,27	0,32	0,32 (0,36)	0,32	0,23	0,09	0,18	0,50	0,05	0,27	0,09	0,00	0,27

Gesamt I: Durchschnittswert der Einzelwerte 1 bis 13 aus Tab 3-35.

Gesamt II: Durchschnittswert der Einzelwerte 3 bis 13 aus Tab 3-35.

Werte in Klammern ergeben sich, wenn in Zeile 12 der Tab. 3-35 0,5 gesetzt wird.

Werden nur die Rechte betrachtet (= Gesamt II), so ist das Beigeordnetenamt in Rheinland-Pfalz das institutionell stärkste Amt, was daher rührt, dass der Beigeordnete sowohl im administrativen als auch im politischen Teilsystem mit größeren Rechten ausgestattet ist. Bei den beiden dann folgenden Ländern ist der Beigeordnete schwerpunktmäßig nur in einem Teilsystem stark: in Bayern in dem politischen, in Hessen im administrativen Teilsystem (immer rein formalistisch betrachtet!). In Brandenburg eröffnet das aktive Teilnahmerecht des Beigeordneten im Stadtrat und den Ausschüssen ein großes Machtpotenzial, wobei aber rechtlich nicht eindeutig geklärt ist, wie dieses Recht konkret in Verbindung zu setzen ist mit der generellen Weisungsabhängigkeit des Beigeordneten gegenüber dem Bürgermeister. Auf der unteren Skala der institutionellen Stärke stehen die Beigeordneten aus Schleswig-Holstein, dem Saarland, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

3.5 Zusammenfassung

Aufgrund der dargelegten Problematik einer numerischen Betrachtung von rechtlichen Regelungen erfolgt die Zusammenfassung in verbalisierter Form, wobei jedoch die numerischen Werte als Grundlage dienen. Die Stärke des Beigeordneten kann anhand von vier Kriterien festgemacht werden.

Tab. 3-37: Institutionelle Stärke der (hauptamtlichen) Beigeordneten

1	Sicherheit im Beigeordnetenamt als solches ²⁷⁵			
	Absolute Sicherheit	Hohe Sicherheit	Mittlere Sicherheit	Geringe Sicherheit
	Baden-Württemberg, Bayern	Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz	Hessen, Schleswig-Holstein

²⁷⁵ Errechnet für hohe, mittlere und geringe Sicherheit aus dem Durchschnittswerte der Einzelwerte der Zeilen 2, 2a, 2b und 2c der Tab. 3-35: absolute Sicherheit: 1, hohe Sicherheit: 0,5 bis 0,75, mittlere Sicherheit: 0,25 bis unter 0,5, geringe Sicherheit: 0 bis unter 0,25.

2	Stellung im administrativen Teilsystem ²⁷⁶			
	Sehr starke Stellung	Starke Stellung	Mittlere Stellung	Schwache Stellung
	Hessen	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt	Bayern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen
3	Stellung im politischen Teilsystem I: Stadtrat ²⁷⁷			
	Sehr starke Stellung	Starke Stellung	Mittlere Stellung	Schwache Stellung
	Bayern, Brandenburg	Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen	Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen	Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein
4	Stellung im politischen Teilsystem II: Ausschüsse ²⁷⁸			
	Sehr starke Stellung	Starke Stellung	Mittlere Stellung	Schwache Stellung
	Rheinland-Pfalz	Bayern, (Brandenburg), Thüringen	Baden-Württemberg, (Brandenburg), Sachsen; dann mit Abstand: Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein

Die darauf aufbauende Typisierung der Kommunalverfassungen der Länder sieht nach den oben ausgewählten und entsprechend bewerteten Kriterien somit wie folgt aus:

Kommunalverfassungen mit einer (sehr) starken Stellung des Beigeordneten

- in der Kommunalverwaltung: Hessen, dann Rheinland-Pfalz,
- im Stadtrat: Bayern, Brandenburg, dann Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen
- in den (Fach-)Ausschüssen: Rheinland-Pfalz, dann Bayern, Thüringen und ggf. noch Brandenburg.

Dreimalige Nennung: Rheinland-Pfalz.

Kommunalverfassungen mit einer schwachen Stellung des Beigeordneten

- in der Kommunalverwaltung: Bayern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen,
- im Stadtrat: Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein,
- in den (Fach-)Ausschüssen: Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

Dreimalige Nennung: Saarland²⁷⁹, Schleswig-Holstein.

Diese Typisierung basiert auf einer relationalen Betrachtung, das heißt: Die Zuordnung zu (sehr) stark und schwach geschieht im Hinblick darauf, was in allen dreizehn Flächenländern

²⁷⁶ \sum II der Tab. 3-35: sehr starke Stellung: 0,5625 bis 0,75, starke Stellung: 0,375 bis unter 0,5625, mittlere Stellung: 0,1875 bis unter 0,375, schwache Stellung: 0 bis unter 0,1875,

²⁷⁷ \sum III der Tab. 3-35: sehr starke Stellung: 0,375 bis 0,5, starke Stellung: 0,25 bis unter 0,5, mittlere Stellung: 0,125 bis unter 0,25, schwache Stellung: 0 bis unter 0,125.

²⁷⁸ \sum IV der Tab. 3-35: sehr starke Stellung: 0,5 bis 0,67, starke Stellung: 0,33 bis unter 0,5, mittlere Stellung: 0,17 bis unter 0,33, schwache Stellung: 0 bis unter 0,17.

²⁷⁹ Wenn man aus der Aussage, dass die Beigeordneten kein Stimmrecht haben, indirekt ein (gesetzliches) Teilnahmerecht ableitet, dann wechselt das Saarland in der Tab. 3-37 beim vierten Punkt in die mittlere Stellung, so dass dann allein Schleswig-Holstein bei dieser Aufzählung stehen bleibt.

jeweils für die drei Teilsysteme Kommunalverwaltung, Stadtrat und (Fach-)Ausschüsse in einem Bundesland als für einen Beigeordneten am günstigsten geregelt ist. Am günstigsten ist für Beigeordnete die Regelung für die Kommunalverwaltung in Hessen, für den Stadtrat in Bayern (sowie Brandenburg) und für die (Fach-)Ausschüsse in Rheinland-Pfalz.

4 Modelle kommunaler Steuerung

4.1 Einführung

Steuerung kann aufgefasst werden

„als ein Prozess wechselseitiger Anpassung unterschiedlicher Interessen durch Integration und Koordination. Steuerung ist demnach keine einseitige Festlegung von Verhaltensweisen des oder der Adressaten durch den oder die Steuernden. Vielmehr soll hier unter Steuerung ein kommunikativer Prozess verstanden werden, in dem ein (zentraler) Akteur versucht, auf die anderen Akteure einzuwirken. Wer als ‚Sieger‘ hervorgeht, also mehr oder weniger erfolgreich die andere Seite beeinflusst, steht weder von vornherein fest, noch wird dies positiv oder negativ bewertet“ (Voigt 1994: S. 8).

Die kommunale Steuerung kann unterteilt werden in unterschiedliche Fragestellungen:

- 1.) Wer (von außen) steuert/beeinflusst das kommunale politisch-administrative System (PAS) und wie erfolgt die Steuerung/Beeinflussung?
- 2.) Wer (von innen) steuert mit welchen Mitteln das kommunale PAS (Steuerung innerhalb des PAS)?
- 3.) Wie steuert das kommunale PAS seine Umwelt?

Alle drei Fragen weisen einen mehr oder weniger direkten Bezug zum Beigeordneten als Akteur innerhalb des kommunalen PAS auf:

- 1.) Welche Akteure beeinflussen die Einstellungen und das Handeln des Beigeordneten, mit welchen Mitteln erfolgt die Beeinflussung und wie stark wirkt die Beeinflussung?
- 2.) Ist der Beigeordnete (neben anderen Akteuren) ein (Haupt-)Akteur, der innerhalb des kommunalen PAS steuert und wenn ja, welche Steuerungsmittel/Ressourcen stehen ihm zur Verfügung?
- 3.) Ist der Beigeordnete (neben anderen Akteuren) ein (Haupt-)Akteur des kommunalen PAS, der die Umwelt des kommunalen PAS steuert bzw. versucht zu steuern, welche Steuerungsmittel/Ressourcen stehen ihm zur Verfügung?

Modelle zur Steuerung können empirisch ermittelt oder normativ konzipiert worden sein (auch in Form von Idealtypen), wobei zwischen beiden Zugängen Verbindungen bspw. in der Art und Weise hergestellt werden können, dass zu einer empirisch festgestellten Steuerung als Gegenmodell eine andere Steuerung normativ moduliert wird. Insbesondere bei der normativen Betrachtung geht es auch um die Frage, welche Anforderungen die Akteure aufweisen sollen, damit sie die von ihnen geforderten/gewünschten Steuerungsleistungen erfüllen können.

Drei unterschiedliche Modellansätze werden in diesem Kapitel herangezogen:

- Klassische Modelle der *politischen* Steuerung (Kap. 4.2),
- Aktuelle Modelle: + Neues Steuerungsmodell (Kap. 4.3.1),
+ Governance-Modell bzw. Modell der Bürgerkommune (Kap. 4.3.2).

Der erste Modellansatz greift rechtlich-normative Bestimmungen auf, ist aber ansonsten überwiegend empirisch geprägt. Die beiden anderen Ansätze sind überwiegend normativ geprägt, teilweise auf empirischen Erfahrungen basierend. Modelle, die eine stark normativ ausgeprägte Komponente aufweisen, sind zumeist eingebettet in übergeordnete Leitbilder. In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion wird von Staats-/Verwaltungsleitbildern oder von Diskursverläufen gesprochen. Eine Leitbilddiskussion (von Jann) unterscheidet

folgende vier Phasen bzw. Ausprägungen (siehe Beck/Stemper 2008: S. 19 ff., Jann/Wegrich 2010: S. 176 ff.): demokratischer Rechtsstaat, aktiver Staat, schlanker Staat und aktivierender Staat.

Jedes Leitbild reagiert auf Probleme der jeweiligen Zeit und beinhaltet eigene Zielsetzungen; zu den Zielen sind die jeweiligen Maßnahmen, auch in Form von konkreten Steuerungsinstrumenten, zu entwickeln. Die Leitbilder sind zudem Reaktionen auf die jeweils vorherrschenden meta-theoretischen Hintergründe.¹

Auch wenn die Schwerpunktsetzungen, die mit den Leitbildern einhergehen, mit bestimmten zeitlichen Phasen gekoppelt sind,² bedeutet dies nicht, dass die Ideen/Vorstellungen der einzelnen Phasen erloschen und irrelevant sind, wenn eine neue Phase einsetzt; vielmehr werden die Ideen/Vorstellungen (ggf. etwas abgeschwächt) in den jeweils neuen Schwerpunkt integriert: Die heutige (Kommunal-)Verwaltung soll nicht nur rechtsstaatlich, sondern auch demokratisch sein; sie soll vorausschauend planend tätig werden (ohne sich der Illusion hinzugeben, sie könnte andere Systeme planend *lenken*); in ihr sollen Elemente des Wettbewerbs sowie moderne Managementinstrumente Einzug halten und gleichzeitig muss sie sich dem Bürger als Co-Planer und Co-Gestalter stellen. Die Ansprüche an die Verwaltung und an die in ihr Tätigen, insb. an das Führungspersonal, werden durch neue Leitbilder und das teilweise Nachwirken der alten Leitbilder quantitativ umfassender und qualitativ anspruchsvoller.

Während die Forderung nach der Rechtsstaatlichkeit der öffentlichen Verwaltung jenseits der Diskursverläufe steht, somit zeitlos wirkt, können in der Verwaltungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland *generell* zwei verwaltungs- bzw. kommunalpolitische Debatten unterschieden werden (vgl. Bogumil 2002: S. 10 ff.): die *demokratiethoretische* Debatte (der 70er Jahre) und die *effizienzorientierte* Debatte (in den 80er und 90er Jahren), die in finanz-/haushaltswirtschaftlich besonders prekären Zeiten (wieder bzw. weiter) an Bedeutung gewinnen dürfte. Es handelt sich um die zwei Schalen einer Waage und je nach Zeit wird auf die eine Schale mehr oder weniger Gewicht gelegt (siehe hierzu auch: Klages 2008: 87 ff.).

Die Kommunen und ihre Verwaltungen sind entweder von den Modellen und Leitbildern tangiert oder sie stehen sogar im Zentrum der Betrachtung, d. h.: Hauptadressat der Modelle/Leitbilder sind die Kommunen selbst und im Regelfall ganz konkret die Gemeinden und Städte (eingeschränkter die Landkreise). Üblich ist die Aufteilung bzw. Entwicklung der Kommunen in „Kommune als Behörde (Bürokratie)“, „Dienstleistungskommune“, „Bürgerkommune“ und neuerdings „Nachhaltigkeitskommune“ (anstatt vieler vgl. Breetsch/Duval 2005: S. 18 ff., Pippke u. a. 2005: S. 199).³

¹ Auf den Zusammenhang zwischen Leitbild und *organisationssoziologischem* Neo-Institutionalismus mit seiner sehr kritischen Betrachtung *öffentlicher* Organisationen, die wegen ihrer Legitimationssicherung durch die Umwelt zwar ständig Reformen ausgesetzt sind, bei denen jedoch keine Einheit von Talk, Decision und Action anzutreffen ist, so dass es in der Realität zu einer Entkopplung von Bekenntnissen des Neuen und den alten, praktizierten Aktivitäten kommt, was bewirkt, dass Leitbilder als „Heuchelei“ und Reformprinzipien als „Mythen“ charakterisiert werden (vgl. Noll 2007: S. 31 ff.), wird an dieser Stelle zwar verwiesen; eine vertiefte Betrachtung ist jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht erforderlich.

² Vgl. zusätzlich Wollmann, der vier verwaltungspolitische Diskursverläufe zeitlich wie folgt einordnet (2004: S. 22 ff.): unmittelbare Nachkriegszeit: traditionelle Verwaltung, 60/70er Jahre: aktive Politik und Planung, 80er Jahre: New Public Management, das aber in Deutschland von internationaler Entwicklung abgekoppelt ist, und 90er Jahre: Diskurs- und Strategiewechsel. Zur Erläuterung wichtiger Bestimmungsfaktoren für die Reformentwicklung, siehe Wollmann 2001: S. 16 ff.

³ Weitere Unterscheidungen finden sich, z. B. die Differenzierung in Bürger-, Innovations-, Kosten-, Leistungs-, Ordnungs-, Partizipations-, Risikomodelle (zusammenfassend siehe bei Grimmer 2004: S. 75 f.).

Mit den genannten Typen verbinden sich unterschiedliche Oberziele. Das bringt es mit sich, dass, wenn von Reformen der Kommunalverwaltung bzw. der lokalen Demokratie die Rede ist, nicht unbedingt Einigkeit darüber besteht, welche konkrete Vorstellung als Ausgangspunkt dient: „das Modell liberaler repräsentativer Demokratie im Falle des traditionellen Reformpfades [Betonung der Verantwortlichkeit von Amtsinhabern, M. S.], ein manageriell-administrativer Ansatz im Falle der 'New Public Management'-Modernisierer [Betonung der Effizienz von Politik und Verwaltung, M. S.] und Vorstellungen partizipatorischer, deliberativer Demokratie im Falle der 'alternativen Modernisierer' [Betonung der direkten Partizipation und Bürgerbeteiligung, M. S.]“ (Haus u. a. 2005: S. 23).⁴ Entsprechend den unterschiedlichen Zielstellungen von Reformen können auch die Protagonisten unterschieden und klassifiziert werden, z. B. in die Modernisierer, Bewahrer, Marketizer, Minimierer und Alternativen (vgl. Lorig 2008: S. 19).

Die Leitbilder wirken auf das Wertesystem des öffentlichen Dienstes. „Die traditionellen bürokratischen Werte wie Loyalität, Neutralität, Regelförmigkeit und Hierarchie wurden in einer ersten Gegenbewegung zunächst durch Marktimperative ergänzt. Diese erste Reformwelle wiederum erzeugte ihre eigene Gegenbewegung, wodurch Werte wie Transparenz, Rechenschaft, aber auch Verantwortung und Service-Mentalität eine neue Betonung erfuhren. Jedes der drei Paradigmen hat einen Kern an Werten, die der öffentliche Dienst braucht, jedes für sich allein genommen ist einseitig und unzureichend“ (Behnke 2011: S. 348). Als Folge der Entwicklung sind die Akteure somit einem anspruchsvollen Mix ausgesetzt, dem sie gerecht werden sollen. „Das klassische Bürokratiemodell wird ... allerdings nicht durch ein neues in sich geschlossenes Modell abgelöst, sondern durch eine sehr stark pragmatisch geprägte weltweite Bewegung zur Reform von Staat und Verwaltungen“ (Budäus/Hilgers 2010: S. 83).

Ein Leitbild für die Kommunen, in dem die Strömungen der Vergangenheit aufgenommen und zusammengefasst wurden, bietet die Bertelsmann Stiftung (2008: S. 9) an: Die moderne Kommune ist „solidarisch“, „sozial vorsorgend“, „generationengerecht“, sie weist eine „ermöglichende und aktivierende“, „leistungsfähige, serviceorientierte“ und zugleich „schlanke“ (Selbst-)Verwaltung auf. Hier zeigt sich deutlich, wie eine Anforderungsakkumulation vorgenommen wird, die zwar unbestritten ihre Berechtigung hat, weil tatsächlich die Kommunen all dies leisten muss(t)en, wobei sich jedoch auch die Frage nach ihrer Überforderung stellt. Überfordert wäre dann aber nicht nur die Kommune als solche, sondern auch das in ihr und für sie tätige Personal.

Im Weiteren werden zwei Leitbilder bzw. Diskursverläufe vorgestellt, die in den letzten Jahren am prägnantesten waren und die direkt auf das (Anforderungs-, Handlungs-)Profil der kommunalen Akteure wirken: das Neue Steuerungsmodell und die Überlegungen im Rahmen des Governance-Ansatzes. Zuvor sollen jedoch die klassischen Modellansätze der *politischen* Steuerung (in) der Kommune thematisiert werden.

⁴ Werden die Verhältnisse Politik und Verwaltung sowie Verwaltung und Bürger, des Weiteren das Selbstverständnis der Verwaltung betrachtet, dann unterscheiden Bogumil/Jann vier idealtypische Bilder der Verwaltung (2009: S. 195 ff.):

- autarke Verwaltung, die sich weitgehend der politischen Steuerung durch die Politik entzieht,
- hierarchische Verwaltung, die sich am Bürokratiemodell und der rationalen Herrschaft nach Max Weber ausrichtet,
- kooperative Verwaltung, bei der die Verwaltung bei der Politikformulierung Partner der Politik ist,
- responsive Verwaltung, bei der sich die Verwaltung als Dienstleister für den Bürger sieht, aber auch im Wettbewerb steht; verwirklicht ist das Verständnis von Politik als Auftraggeber und Verwaltung als Auftragnehmer.

4.2 Klassische Modelle der politischen Steuerung

Nach Grauhan kann man drei (klassische) Modelle der politischen Verwaltungsführung in Kommunen unterscheiden (siehe Bogumil 2001: S. 80 ff.), wobei das dritte Modell dann in der empirischen Forschung nicht die Verbreitung gefunden hat wie das erste und insb. das zweite Modell, so dass sich die weiteren Ausführungen auf die ersten beiden Modelle beschränken:

- legislative Programmsteuerung,
- exekutive Führerschaft (mit Vorentscheiderstrukturen),
- korrelatives Führungsmodell.

Das **Modell der legislativen Programmsteuerung** hat als normative Zielsetzung die Artikulations- und Initiativfunktion des Stadtrats (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: S. 210 ff.), was seine kommunalrechtliche Entsprechung findet, indem der Stadtrat als Hauptorgan der Kommune normiert ist. Vom Stadtrat sollen die (wichtigen) Initiativen für die Kommune ausgehen, in ihm sollen Alternativen diskutiert, ihre Vor- und Nachteile abgewogen und dann die Entscheidungen getroffen werden. Wer Stadtratssitzungen analysiert, erlebt oft eine andere Situation: Selbstverständlich wird diskutiert, doch der Ratsalltag ist dadurch geprägt, dass Verwaltungsvorlagen beraten und zumeist beschlossen werden. Der Stadtrat wird nicht selten als Ratifikations- oder Akklamationsorgan wahrgenommen. Entsprechend wurde von der These der wachsenden Entfremdung des Rates zugunsten der Kommunalverwaltung gesprochen (vgl. Frey 1989: S. 127 ff.) oder es wird die Selbstführung der Verwaltung thematisiert (vgl. Kegelman 2007: S. 60 ff.), so dass dann konstatiert wird: „Das Modell der legislativen Programmsteuerung als normatives Funktionsmuster ist ein Modell, das der Wirklichkeit nicht entspricht“ (ders.: S. 60), so dass es zu einem Steuerungsverlust des Stadtrates sowohl im politischen Programm- und Entscheidungsprozess als auch im Umsetzungsprozess kommt.

Im (Gegen-)**Modell der exekutiven Führerschaft** „gehen alle wesentlichen Initiativen von der Exekutive – im Fall der Kommunen also vom hauptamtlichen Bürgermeister – aus und nicht etwa von den Parlamenten“ (Holtkamp 2008: S. 238). Dieses Modell spiegelt die kommunale Wirklichkeit eher wieder.

Aus demokratietheoretischen Überlegungen ist das zweite Modell das bedenklichere, weil nicht die Volksvertretung politisch führt, sondern die Verwaltung. Die exekutive Führerschaft wird mit hoher Output-Legitimation aber gleichzeitig mit geringer Input-Legitimation in Verbindung gebracht, wobei aber der zweite Punkt durch die flächendeckende Volkswahl des Bürgermeisters an Relevanz verloren hat (siehe Holtkamp 2008: S. 277 ff.).

Neben der normativ vorzunehmenden Bewertung der exekutiven Führerschaft ist ein in der Kommunalwissenschaft zentraler Untersuchungsansatz, wo bzw. unter welchen Bedingungen sich die exekutive Führerschaft herausbildet. Holtkamp hat viele Studien ausgewertet und kommt zusammenfassend zum Ergebnis:

„Die Dominanz des Bürgermeisters wird durch einen geringen Grad der Parteipolitisierung forciert. Diese Dominanz erreichen Bürgermeister aber nicht, indem sie sich einseitig gegenüber dem Rat durchsetzen, sondern indem sie als Moderatoren und Fachleute von den Ratsmitgliedern akzeptiert werden und versuchen, Konflikte konsensual zu lösen. Dies scheint insbesondere dann zu gelingen, wenn in der Nominierungsphase keine Kommunalpolitiker aus dem lokalen Parteilieu als Bürgermeister rekrutiert werden und es im Rat eine relativ geringe prozedurale Parteipolitisierung gibt (was wiederum von Variablen wie z. B. dem Wahlrecht oder der Gemeindegröße abhängig ist). Im Querschnittsvergleich wurde deutlich, dass die Machtposition des Bürgermeisters vor allem von den rechtlichen Rahmenbedingungen, dem Grad der prozedu-

ralen Parteipolitisierung und den Mehrheitskonstellationen im Zusammenhang mit der parteipolitischen 'Färbung' des Bürgermeisters abhängt. ... Weiterhin sind für die kommunalen Machtkonstellationen persönliche Eigenschaften und Beziehungen des Verwaltungschefs von zentraler Bedeutung" (2008: S. 259).

Es wirken somit verschiedene Variablen zusammen; im Zweifel ist (fast) alles möglich (so verweist Bogumil darauf, dass sich exekutive Führerschaft und Parteienherrschaft – so die Erfahrung in Nordrhein-Westfalen – nicht ausschließen müssen, siehe 2001: S. 187 ff.).

Die exekutive Führerschaft kann als Teil des konkordanten Musters der Kommunalpolitik betrachtet werden (siehe Holtkamp 2008: S. 236 f.); die ausführliche Behandlung der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie erfolgt in Kap. 10.

Wie noch aufzuzeigen wird (Kap. 4.3.1) hat die kommunale Ebene in den letzten Jahrzehnten eine Ökonomisierung erfahren. Im Rahmen dieser Entwicklung hat sich auch die Vorstellung ihre Bahn gebrochen, dass das führende Verwaltungspersonal Managementqualifikationen braucht, ja sich selbst durchaus als Manager betrachten kann oder soll. Der Managerbegriff ist dann mit gewissen Vorstellungen, die aus der Privatwirtschaft entlehnt sind, versehen. Voigt verwendet diesen Begriff nicht mit all diesen Konnotationen, wenn er als Gegenmodell zur exekutiven Führerschaft das „City-Management-Modell“ setzt; es „ist durch die Figur des unpolitischen 'City Managers' charakterisiert, der über hohe professionelle Qualitäten verfügt, aber parteipolitisch neutral der jeweils herrschenden Mehrheit im Rat zuarbeitet. Der Rat und die in ihm vertretenen Parteien spielen dabei die eigentlich politische Rolle“ (1994: S. 4; seine Beschreibung geht noch weiter, sie hat aber durch die Vereinheitlichung des Kommunalrechts ihre Relevanz verloren). Er unterscheidet somit nicht die beiden Modelle der legislativen Programmsteuerung und der exekutiven Führerschaft, sondern zwischen dem City-Management-Modell und dem Modell der exekutiven Führerschaft. Weil der Begriff von Management und Manager durch die Überlegungen des New Public Managements mehr bedeutet, als parteipolitisch neutral zu agieren, wird diese Unterscheidung nicht weiter verwendet und stattdessen die klassische Terminologie von Grauhan beibehalten. Wird somit im weiteren Verlauf dieser Arbeit von Manager gesprochen, dann stellt dies kein Gegenmodell zur exekutiven Führerschaft dar; ein Bürgermeister könnte ein Selbstverständnis wie ein Manager aufweisen und zugleich liegt in seiner Gemeinde exekutive Führerschaft vor.

Die Beobachtung von Gremiensitzungen kann zum Ergebnis führen, dass der Bürgermeister der allein bestimmende Akteur ist und die Stadtratsmitglieder v. a. Verwaltungsvorlagen abnicken. Selbst wenn das in vielen Sitzungen zu sehen ist, könnten daraus die falschen Schlüsse gezogen werden. Für den Beobachter unsichtbar bleiben diejenigen Abstimmungsprozesse, die ggf. informal zwischen dem Bürgermeister und den anderen Akteuren stattgefunden haben und in denen die Verwaltungsvorlagen, die dann den Stadtrat ohne große Diskussion passieren, vorbesprochen und dabei so gestaltet wurden, dass sie hinterher geräuschlos die Volksvertretung durchlaufen können. Damit wird das Phänomen der Vorentscheider(-strukturen) angesprochen.

Vorentscheider sind (wenige) Personen, die aus den beiden Teilsystemen Politik und Verwaltung kommen. „Die Gruppe der Vorentscheider bildet somit den Transmissionsriemen zwischen der bürokratischen Vorbereitungsmechanik und dem politischen Entscheidungsorgan. Sie weist zweifellos Züge einer Oligarchie auf. Ihre Angehörigen bilden eine Art Planungsschicht“ (Banner 1972: S. 167). Fraktions(vorstands)sitzungen und Sitzungen der Arbeitskreise der Fraktionen können dabei als „formellste Art der Kontaktaufnahme“ (ebenda) interpretiert werden; daneben existieren vielfältige Formen der informellen Kontaktaufnahme und Entscheidungsfindung. Unabhängig wie sie konkret organisiert sind bzw. ablaufen: Es

handelt sich um ein „Nahtstellenmanagement“ zwischen Rat und Verwaltung“ (Kodolitsch 1996: S. 172), jedoch nicht um ein formales, was ggf. im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells zu installieren wäre, sondern um ein informales, das in keiner Kommunalverfassung seine rechtliche Verankerung hat und das, so wie es praktiziert wird, auch nicht modernen Steuerungsmodellen entspricht.

Wer alles genau zu den Vorentscheidern gehört, kann nicht abschließend aufgelistet werden, weil die Personengruppe von Stadt zu Stadt variiert und ggf. innerhalb einer Stadt themenorientiert unterschiedlich ausfallen kann. Trotzdem können folgende *allgemeine* Aussagen getätigt werden:

- Der Verwaltungschef, also der Bürgermeister, ist auf jeden Fall dazu zu rechnen. Auch ist zu erwarten, dass Beigeordnete (alle oder ausgewählte) zumindest themenbezogen zu dieser ausgewählten Gruppe gehören. Wie weit der Personenkreis aus der Verwaltung unterhalb dieser Ebene betroffen ist, kann nicht generell beurteilt werden. Auf jeden Fall gilt als Kennzeichen der Vorentscheider aus der Verwaltung, „dass sie politisch denken können [bzw. sollen, M. S.] und somit als Gesprächspartner für die Vorentscheider aus dem Ratsbereich in Betracht kommen“ (Banner 1972: S. 166 f.).
- Aus dem politischen Bereich gehören ebenfalls nur wenige Personen zu den Vorentscheidern. Zu denken ist v. a. an Fraktionsvorsitzende (alle oder ausgewählte), an Vorsitzende von Arbeitskreisen der Fraktionen und an Ausschussvorsitzende (wobei die Einbeziehung themenabhängig sein kann). Neben Personen, die eine formal herausgehobene Stellung innehaben, ist zusätzlich an andere Personen zu denken, die ggf. auch ohne Wahrnehmung spezieller Positionen zu den Meinungsführern gehören.
- Sowohl aus dem Verwaltungs- als auch aus dem Politikbereich ist ergänzend an die Personen zu denken, die stabsähnliche Funktionen wahrnehmen, z. B. der persönliche Referent des Bürgermeisters oder der Leiter des Bürgermeisterbüros oder ausgewählte Fraktionsmitarbeiter.

Vorentscheider sind **Grenzgänger**, sie überwinden die institutionelle Grenze zwischen den Teilsystemen Politik und Verwaltung.⁵ Allein dadurch, dass sie diese Grenze überschreiten können, weisen sie höhere Einflussressourcen (im Sinne von mehr Informationen) auf als diejenigen, denen der Grenzübertritt verwehrt ist. Mit der Grenzgänger- bzw. Brückenfunktion sind nicht selten weitere Einflussquellen gekoppelt, z. B. Ämterhäufung, die es u. a. erleichtert, die Grenze zwischen kommunalem PAS und dessen Umwelt zu überbrücken. Auch können einflussreiche Vorentscheider durch ihre Kontakte zur Wirtschaft und zu überörtlichen/staatlichen Behörden zusätzliche Ressourcen mobilisieren. Auch ihr Zugang zu den Medien ist einfacher. Die Vorentscheider aus dem Stadtrat nehmen die Meinungsführerschaft wahr und können die Rekrutierungskanäle für Fraktion und Partei zumindest teilweise kontrollieren. Auch ihre Repräsentationsfunktion lokaler Interessen ist eine ausgeprägtere als wenn ein 'normales' Stadtratsmitglied dieses Interesse artikulieren würde (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: S. 245 ff., Gissendanner 2002: S. 96 f.).

Vorentscheider bzw. Grenzgänger umfassen eine überschaubare Anzahl von Personen, die aus (mindestens) zwei unterschiedlichen Teilsystemen mit ihren jeweils eigenen Rationalitäten stammen. Man kann hier dann von einer (informalen) Führungsgruppe sprechen (zum Gruppenbegriff siehe Kap. 11.3). Hierbei ist von Interesse, ob ihre Mitglieder neben dem formalen Kriterium, dass sie ab und zu wichtige (Vor-)Entscheidungen treffen, eigene sie verbindende Normen/Werte (in Richtung Verantwortungsbewusstsein) entwickeln, so dass von einem

⁵ Man kann auch von einer „Zwitterstellung“ sprechen (Weiß 2002: S. 41).

Esprit de corps gesprochen werden kann.⁶ Entscheidend ist somit, ob eine Gruppe eine eigene Identität aufbaut. Eigene Gruppennormen/-werte können ihre Mitglieder zwar von anderen Personen (= Nichtmitglieder) entfremden, doch die Vorentscheider und Grenzgänger gewinnen dadurch eine eigene Autonomie und (zusätzliche) Souveränität, die es ihnen ermöglicht, ihren Funktionen als Vorentscheider besser gerecht zu werden. Dieser stärkere Zusammenhalt vermindert auch die Gefahr, dass die Vorentscheidergruppe bei Auftreten von Konflikten auseinanderfällt.

Damit die Vorentscheiderstrukturen funktionieren und nicht mögliche negative Nebenwirkungen, die durch die Verflechtung der beiden Teilsysteme entstehen könnten, auftreten bzw. dominieren, kommt der Auswahl der Grenzgänger eine wichtige Rolle zu. Neben der fachlichen Qualifikation ist die politische Kompetenz der Akteure relevant (vgl. Bogumil 2002: S. 16 ff. mit Verweis auf Banner).

Eng mit dem Phänomen der exekutiven Führerschaft und der Grenzgänger ist die Frage nach dem **zentralen Politiker** in einer Gemeinde gekoppelt. Definiert werden kann er als die „Person, die über die stärkste Stellung im Vorentscheidersystem verfügt, den größten Einfluss auf örtliche Themen und Konzepte nimmt und jederzeit in der Lage ist, um seine Person eine Mehrheit zu scharen“ (Voigt 1994: S. 13). Banner hat – bei Vorliegen der ehemals vier klassischen Kommunalverfassungstypen – drei Typen von zentralen Politikern unterschieden (siehe Kleinfeld 1996: S. 134 f.):

- **Natürlicher oder geborener zentraler Politiker:** Dort, wo kommunalverfassungsrechtlich die monokratische bzw. einfache Spitze verwirklicht ist (siehe Kap. 3.1.2.1), kommt gar niemand anderes als der Bürgermeister für den zentralen Politiker in Frage.
- **Logischer zentraler Politiker:** Ist der Bürgermeister Teil einer kollegialen Verwaltungsführung (siehe Kap. 3.2.9.2), hat er gute Chancen, zum zentralen Politiker zu werden.
- **Verkannter Politiker:** Die Situation ist gegeben, wenn zwei Personen konkurrieren, weil die Kommunalverfassung eine Doppelspitze („Verwaltungsdirektor“ ohne Zugriff auf die Politik und „Bürgermeister“ ohne Zugriff auf die Verwaltung) installiert. Aufgrund der Vereinheitlichung der Kommunalverfassungen ist dieser Fall (in dieser Schärfe) rechtlich nicht mehr normiert, weil der Verwaltungsdirektor nicht mehr existiert und jeder Bürgermeister nunmehr Zugriff auf die Verwaltung hat; doch kennen noch mehrere Gemeindeordnungen die Doppelspitze in derjenigen Form, dass der Bürgermeister nicht zugleich der Vorsitzende des Stadtrats ist, sondern diese Funktion ein Stadratsmitglied wahrnimmt (siehe Tab. 3-5). Selbst in diesen Fällen dürfte der Bürgermeister aber der natürliche bzw. geborene zentrale Politiker sein, weil seine bundesweit eingeführte Volkswahl ihm eine ausreichende Legitimation hierzu verschafft.

Auf die Unsicherheit, wie stark rechtliche Normierungen Strukturen und Prozesse determinieren, wurde bereits ansatzweise in Kap. 2.2 hingewiesen, so dass an dieser Stelle nur kurz zu erwähnen ist, dass bereits 1970 Grauhan feststellen musste: „Das bei der Beobachtung der Verwaltungspraxis erkennbare Bild einer auf den OB zugeschnittenen oder von ihm abhängigen Zentralität der Verwaltungsleitung mag zwar von dem Verfassungstyp, in dessen Rahmen der OB zu arbeiten hat, mitbestimmt sein, ist aber nach diesen Befunden nicht eindeutig von ihm abhängig“ (S. 326 f.). Wenn das Kommunalrecht dem Bürgermeister viele Kompetenzen zuordnet, dann liegen gute Voraussetzungen (und auch die begründete Vermutung) dafür vor, dass der Bürgermeister vor Ort auch tatsächlich der zentrale Politiker ist. Dies schließt aber nicht aus, dass es auch Städte gibt, in denen er doch nicht so dominant ist, wie es von der Rechtslage her zu erwarten ist. In Baden-Württemberg sind die Bürgermeister daher

⁶ Hiermit wird ein Begriff aus der Eliteforschung aufgegriffen, siehe bspw. Herzog 1992: S. 135 f.

häufiger der bestimmende Akteur als in Nordrhein-Westfalen sowohl in der Selbst- als auch in der Fremdeinschätzung (siehe Gehne/Holtkamp 2005: S. 131 ff.).⁷ Dort, wo die Gemeindeordnung dem Bürgermeister weniger Kompetenzen überträgt, ist zu erwarten, dass die Frage, wer der zentrale Politiker vor Ort ist, offener ist. In Nordrhein-Westfalen herrscht dem entsprechend eine größere Varianz der Machtposition der Bürgermeister als in Baden-Württemberg (vgl. dies.: S. 84).

Die Arenen, in denen der zentrale Politiker wirken muss, um als zentraler Politiker wahrgenommen zu werden, können unterteilt werden in die Verwaltungs-, Partei-/Fraktions-, Rats- und Bürgerarena. Die genannten Arenen stehen untereinander

„in Verbindung, so dass es zu positiven oder negativen Rückkoppelungsschleifen kommen kann. So wird beispielsweise ein Bürgermeister, von dem die kommunalen Entscheidungsträger annehmen, dass er beim Bürger beliebt sei, auch größere Chancen auf eine erneute Nominierung haben. ... Wer in der Parteiarena dominiert, kann sich im Rat zumindest auf seine Fraktion stützen. Wenn seine Fraktion die Mehrheit der Mandate stellt, kann er wiederum auch die Wahl der Beigeordneten in seinem Sinne beeinflussen und seine Kompetenzen in der Hauptsatzung erhöhen ... Wer wiederum in der Rats- und Verwaltungsarena dominiert, kann die Wünsche der Bürger besser umsetzen und als zentraler Ansprechpartner mit Problemlösungsressourcen dienen“ (Bogumil/Holtkamp 2005: S. 61).

Homogene Verhältnisse (= Partei des Bürgermeisters und Mehrheitspartei sind identisch) erleichtern es einem Bürgermeister, dominant und somit der zentrale Politiker zu sein, doch auch hier handelt es sich um keine Garantie.⁸

Wenn nicht der Bürgermeister der zentrale Politiker ist, stellt sich die Frage, ob überhaupt ein zentraler Politiker zu identifizieren ist – in solchen Fällen dürfte es dann mehrheitlich so sein, dass kein anderer zentraler Akteur vorliegt, der *alle* Arenen beherrscht.⁹ Doch in der kommunalen Vielfalt ist vieles denkbar und auch anzutreffen. Auf die Möglichkeit, dass ein Beigeordneter der zentrale Politiker ist, wird in Kap. 8.2.1.3 eingegangen.

4.3 Moderne Modelle der Steuerung

Die Ausführungen im Kap. 4.2 weisen eine grundsätzliche Bedeutung auf, weil sie auf einer *rechtlich*-institutionellen Grundlage basieren: Normiert das Gesetz zwei Organe (hier: Bürgermeister bzw. Magistrat und Volksvertretung), dann stellt sich stets die Frage, wie das Verhältnis dieser Organe zueinander in der Praxis aussieht, wer wen wie beeinflusst bzw. steuert. Die

⁷ „Der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen hat aus Sicht der Bürgermeister und der Fraktionsvorsitzenden eine weniger dominante Position als es die Befragten in Baden-Württemberg angeben. Insgesamt ist somit davon auszugehen, dass nicht die Ausprägungen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Zusammenspiel mit den Rats-Bürgermeister-Konstellationen einen entscheidenden Einfluss auf die perzipierte Machtposition des Bürgermeisters haben, sondern neben persönlichen Faktoren vor allem die institutionellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind. Die deutlich stärkeren Kompetenzen des Bürgermeisters in der baden-württembergischen Gemeindeordnung (sowie ihre lange Geltungskraft) haben offensichtlich einen starken Einfluss auf die Bewertung der realen Machtposition des Bürgermeisters“ (Gehne/Holtkamp 2005: S. 137 f.).

⁸ Die beiden Autoren zeigen dies am Beispiel von Arnshausen und Schwäbisch Gmünd: In beiden Städten lag eine absolute CDU-Mehrheit vor, doch nur in Arnshausen entsprach der Bürgermeister dem zentralen Politiker (siehe Bogumil/Holtkamp 2005: S. 81 ff.). Zu den Begriffen der Homogenität und als Gegenstück zur Kohabitation siehe Kap. 2.1.

Zum Bürgermeister als zentraler *haushaltspolitischer* Akteur siehe Timm-Arnold 2011: S. 66 ff.

⁹ Die Partei-/Fraktionsarena ist nicht in allen Fällen relevant, z. B. für einen parteilosen Bürgermeister. Aber auch für einen parteigebundenen Bürgermeister in einer Kohabitationssituation ist der Stadtrat, in dem andere Parteien/Fraktionen die Mehrheit stellen, im Zweifel wichtiger als die eigene Partei-/Fraktionsarena.

beschriebenen Phänomene wie exekutive und legislative Steuerung sowie die erwähnten Rollen der Akteure wie zentraler Politiker und Vorentscheider sind somit 'zeitlos', d. h. unabhängig von aktuellen Reformmodellen bzw. kommunalen (Verwaltungs-)Leitbildern. Die Kommunen und damit die in ihr agierenden Akteure sind jedoch nicht nur dem rechtlich-institutionellen Rahmen ausgesetzt, sondern auch (mehr oder weniger) aktuellen Überlegungen, die ebenfalls um den Begriff der Steuerung kreisen.

4.3.1 Neues Steuerungsmodell

Das Neue Steuerungsmodell (NSM) ist bereits in unzähligen Publikationen vorgestellt, weiterentwickelt, analysiert und kritisiert worden, so dass sich die Aussagen in dieser Arbeit auf das Notwendigste beschränken können.¹⁰

Zentraler Begriff ist der der Steuerung. Beim NSM geht es um die Steuerung *innerhalb* des kommunalen politisch-administrativen Systems. In einer der vielen Fortentwicklung des Ur-

¹⁰ Selbst gestecktes Ziel ist dabei, die Beschreibung so neutral wie möglich vorzunehmen. Es soll nicht darum gehen, das Neue Steuerungsmodell hochzujubeln oder mies zu machen; siehe zur Abrechnung mit den Hochjublern und Miesmachern: Wollmann 2004: S. 28 ff.

Ausgangspunkt für die Reformüberlegungen war eine Mängelanalyse der bestehenden klassischen (deutschen) bürokratischen Steuerung (siehe z. B. Hopp/Göbel 2008: S. 36 f.). Diese Überlegungen waren eingebunden in die international zu beobachtenden Ansätze des New Public Managements. Die dann entwickelte deutsche Variante war das Neue Steuerungsmodell (kurzer Überblick zu den Stärken und Schwächen des deutschen Weges bei Reichard 1997: S. 56 ff.), das einen klaren Modellmodulierer und ein eindeutiges Geburtsdatum hatte: die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) und 1990/91. Mit Hilfe von vier KGSt-Berichten wurde das Modell in seinen Grundzügen vorgestellt und publiziert: 12/1991 (Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell), 19/1992 (Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung – Fallstudie Tilburg), 05/1993 (Das neue Steuerungsmodell) und 06/1993 (Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung der kommunalen Haushalte). Ab dem Jahr 1994 folgen dann viele Berichte, in denen die Elemente des Neuen Steuerungsmodells (theoretisch) verfeinert, praxistaugliche Konkretisierungen und Beispiele angeboten (insb. bei Produktbeschreibungen), Bilanzen gezogen und Erweiterungen des Reformansatzes vorgenommen (z. B. Qualitätsmanagement) wurden. Die einschlägigen Berichte sind im Literaturverzeichnis bei KGSt gesondert unter KGSt-Berichte aufgenommen.

Für die Betrachtung des Neuen Steuerungsmodells im Rahmen dieser Arbeit ist die exakte Unterscheidung zwischen dem Kernmodell und dem erweiterten Modell (siehe Jann u. a. 2004: S. 52 ff.) ebenso wenig relevant wie die konkrete und zeitgenaue Einordnung des NSM in Entwicklungsphasen wie sie bspw. bei Reichard (2002: S. 47 ff.) zu finden ist; er unterteilt in NSM 1.0 (Binnenstrukturreform), NSM 2.0 (evolutionäre Weiterentwicklung: Rechnungswesen, Qualitätsmanagement, Bürgerfokussierung, Personalmanagement, Wettbewerb) und NSM 3.0 (Local Governance). In dieser Arbeit wird Local Governance (zusammen mit der Bürgerfokussierung) nicht als Bestandteil des NSM, sondern – auch sichtbar durch ein gesondertes Kapitel – separat betrachtet. Einige Veröffentlichungen sprechen von der „Post-NSM-Phase“ (Prigge/Schwarzer 2006: S. 306) bzw. von Post-New Public Management (Wegrich 2011).

Parallel zur KGSt-Literatur wuchs die Anzahl der wissenschaftlichen Publikationen sowie der Grauen Literatur (insb. Vorträge von Unternehmensberatungsgesellschaften) wie auch der Erfahrungsberichte aus den Kommunen. Die Grundlage der Modellbeschreibungen bildeten jedoch fast immer die Ausführungen in den KGSt-Berichten (was natürlich nicht ausschließt, dass andere Autoren selbst Veränderungen vornahmen), so dass es sinnvoll ist, sich bei der Kurzvorstellung des Neuen Steuerungsmodells hauptsächlich auf diese Berichte zu stützen, was im Folgenden geschehen soll. Die Fokussierung auf die KGSt ist auch daher vertretbar, weil sich die Mehrheit der Kommunen bei ihren Reformbemühungen auf die KGSt-Vorstellungen bezogen bzw. immer noch beziehen. In einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik von 2004 „erklären 125 von 162 Städten (= 77,2 %), dass sie das Neue Steuerungsmodell möglichst vollständig (16 = 9,9 %) oder teilweise (109 = 67,3 %) umsetzen. Für lediglich 12 Städte (7,4 %) hat das KGSt-Modell bei der Modernisierung ihrer Verwaltung keine Bedeutung. Eigenentwickelte Modelle kommen in 24 Städten (14,8 %) zum Einsatz, während eine Stadt (0,6 %) ein anderes Reformkonzept übernommen hat“ (Knipp 2005: S. 14 f.). Auch die privaten Beratungsunternehmen haben das KGSt-Modell als Referenzmodell herangezogen (siehe Fischer/Unger 2001: S. 35).

sprungs- bzw. Rohmodells wurde die Steuerung differenziert in normative, strategische und operative Steuerung, wobei diese drei Bereiche zwar analytisch zu trennen sind, nicht jedoch hinsichtlich ihrer konkreten Umsetzung, so dass es zu „endlosen Schleifen“ bzw. zu einem „Kreislauf“ kommen soll (Heinz 2000: S. 24, 188). Trotz dieser Verschleifungen können den Steuerungsdimensionen die hauptsächlich betroffenen Akteure zugeordnet werden:

- normatives (und etwas eingeschränkter strategisches) Management: Vertretungskörperschaft,
- strategisches Management (und etwas eingeschränkter die beiden anderen Dimensionen): Verwaltungsführung,¹¹
- operatives (und etwas eingeschränkter strategisches) Management: Verwaltung.

Das Neue Steuerungsmodell möchte einige grundlegende Veränderung in der öffentlichen Verwaltung vornehmen. Dazu dient eine Vielzahl von Elementen/Instrumenten.¹² Deren Entwicklung und Umsetzung fanden und finden nicht in einem vergangenheitslosen Raum statt, sondern die Verwaltungsgeschichte ist voll von mehr oder weniger umfassenden, durchdachten und erfolgreichen Modernisierungsbestrebungen, so dass sich die Frage aufdrängt, ob es sich um alten Wein in neuen Schläuchen oder um wirklich neue Ideen/Ansätze handelt (vgl. bspw. Damkowski/Precht 1998: S. 31 f.). Dabei muss die Wiederaufnahme von etwas Vergangenem nicht schlecht sein; vielleicht kamen die Ideen/Ansätze in den Jahren zuvor zu früh (z. B. weil noch kein ausreichendes Problembewusstsein vorlag oder die notwendige technische Unterstützung noch nicht entwickelt war oder die Ideen/Ansätze nur schlecht verkauft wurden). Problematisch hingegen ist es, wenn Wein, der schon damals bitter schmeckte, nun wieder angeboten wird, ohne dass sich irgendetwas verändert hat.

1.) Elemente des Neuen Steuerungsmodells

Die Kern-Elemente des Neuen Steuerungsmodells werden im Folgenden kurz vorgestellt:¹³

- Die einseitige Betrachtung der Inputs (insb. der finanziellen und personellen Ressourcen) soll abgelöst werden, indem das Blickfeld erweitert wird: Betrachtet wird das, was die Verwaltung erstellt; das zentrale Steuerungselement ist der Output (= als Ergebnis der Transformation des Inputs), der sich konkret in Verwaltungsleistungen zeigt, die zu Verwaltungsprodukten zusammengefasst werden. Die Verwaltung soll somit eine Verbindung zwischen In- und Output herstellen (output-orientierte Steuerung). Produkte werden mehr oder weniger umfangreich beschrieben, so dass die NSM-kompatible Verwaltung einen Produktkatalog und Produktbeschreibungen (im Regelfall nach einem einheitlichen Schema) erarbeitet. Die Produktbeschreibungen sollen dabei auch Aussagen zu den Wirkungen der Produkte im gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen System enthalten, so dass sich im Idealfall die output-orientierte Steuerung weiterentwickelt zur outcome-orientierten.

¹¹ Trotz der Bemühungen, den Begriff der Strategie inhaltlich zu fassen, besteht ein Unbehagen. „Der Begriff der ‘Strategie’ erlebt derzeit in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur einen eigentlichen Boom [z. B. auch durch den Punkt des strategischen Controllings, M. S.]. Dabei sind die Inhalte, die mit Strategie verbunden werden, in aller Regel unscharf. Eine klare, abschließende Definition des Begriffs im Kontext der öffentlichen Institutionen fehlt“ (Brühlmeier u. a. 2001: S. 43).

¹² Umfassende Darstellung u. a. bei Bogumil/Jann 2009: 237 ff., Möltgen 2001, Weiß 2002.

¹³ Die Betrachtung der einzelnen NSM-Elemente bringt die Gefahr mit sich, das Neue Steuerungsmodell als einen Werkzeugkasten zu begreifen, aus dem man die richtigen Werkzeuge herausnehmen kann und es maximal darum geht, die richtige Handhabung zu lernen. „Richtig verstanden ist das Neue Steuerungsmodell nicht nur eine Anwendung bestimmter Instrumente des Verwaltungshandelns, sondern eine Denkhaltung“ (Fischer/Unger 2001: S. 45). Diese richtige Erkenntnis macht jedoch die Einführung dieser Reformperspektive nicht einfacher, sondern schwerer, weil das Erlernen bestimmter Instrumente einfacher ist als die Veränderung lieb gewonnener Denkweisen.

- Wenn durch die Produktbeschreibungen mit ihren quantitativen, qualitativen und finanziellen Kennzahlen klar definiert ist, was die einzelnen Verwaltungseinheiten zu erbringen haben, kann eine Schwachstelle der traditionellen Verwaltungsorganisation angepackt werden: die Trennung der Verwaltung in *Querschnittseinheiten*, die für die Ressourcen verantwortlich sind, und in *Facheinheiten*, die für die Fachaufgaben verantwortlich sind. Das Auseinanderfallen von zentraler Ressourcen- und dezentraler Fachverantwortung wird verantwortlich gemacht für einen Großteil der in der Verwaltung festgestellten Koordinationsschwierigkeiten und stellt eine Quelle für unwirtschaftliches Verhalten dar, so dass das Auseinanderfallen der beiden Verantwortungsbereiche auch sehr pointiert als ein „System der organisierten Unverantwortlichkeit“ (Banner) bezeichnet wird. Dieses System soll beendet werden, indem Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden und zwar bei denjenigen Einheiten, die für die Produkterstellung verantwortlich sind, so dass das zweite Kernelement des NSM die *dezentrale* Fach- und Ressourcenverantwortung ist.
- Eng damit verbunden ist die Budgetierung, die sich auf die finanzielle Dimension beschränkt (wohingegen die dezentrale Ressourcenverantwortung bspw. auch die Verantwortung in Personalfragen umfasst). Die Budgetierung umfasst zwei Bereiche: erstens das Verfahren der Haushalts(plan)aufstellung und zweitens das Verfahren des Haushalts(plan)vollzugs. Das Aufstellungsverfahren soll weniger bottom-up und mehr top-down geprägt sein. Die Vertretungskörperschaft kann mittels des Eckwertebeschlusses zu einem früheren Zeitpunkt als heute üblich die Grundstruktur des Haushalts in einem formalen Verfahren bestimmen (und beschäftigt sich nicht erst dann formal-rechtlich mit dem Haushalt, wenn der detaillierte Planentwurf mit seinen Hunderten von Seiten vorliegt) und die Facheinheiten erhalten anstatt vieler 'kleiner Geldtöpfchen' einige wenige 'größere Geldtöpfe' zur Verfügung gestellt (ohne dass durch das NSM den Einheiten jedoch mehr Geld als solches zur Verfügung steht). Anstelle von Ausgabebudgets erhalten die Facheinheiten Zuschussbudgets. Der Haushaltsvollzug wird durch die Lockerung einiger starrer Bewirtschaftungsvorschriften flexibler, auch indem die Facheinheiten von der Kämmerei autonomer werden. Gleichzeitig werden Anreize geschaffen, den Vollzug effizienter zu gestalten, indem managementbedingte Mehreinnahmen oder Minderausgaben belohnt werden; so können bspw. nicht verausgabte Haushaltsmittel bis zu einem gewissen Anteil ins nächste Haushaltsjahr 'gerettet' werden, was dem in der Verwaltung grassierenden 'Dezemberfieber' entgegen wirken soll. Ziel ist es, die Budgetierung mit der output- bzw. outcome-orientierten Steuerung zu verbinden (output-/outcome-orientierte Budgetierung).
- Während die Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Produkten bspw. die Transparenz der Verwaltung erhöht, jedoch das Machtgefüge innerhalb der Verwaltungsorganisation unberührt lässt, bedeutet die Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung bei den dezentralen Facheinheiten sowie in Teilen auch die Budgetierung eine (erhebliche) Veränderung dieses Gefüges. Etwas vereinfacht, aber deshalb nicht weniger korrekt, kann festgestellt werden, dass die klassischen *Querschnittseinheiten* einen Einflussverlust erleiden, während die *Facheinheiten* einen Autonomiegewinn für sich verbuchen können. Hiermit wird das in einer Verwaltung vorliegende *horizontale* Machtgefüge thematisiert. Doch auch im *vertikalen* Gefüge, also an der klassischen Hierarchie mit ihren formalen Weisungssträngen und Dienstwegen, soll sich etwas ändern: Die Facheinheiten, die mittels Produktbeschreibungen jetzt recht genau wissen, was von ihnen erwartet wird, können und sollen auch autonomer von Eingriffen von oben agieren. Die Steuerung mittels vieler Einzelanweisungen soll abgelöst werden durch die Steuerung mittels Kontraktmanagement (=

Zielvereinbarungen), das eingebettet und damit Teil eines nun auch für die Gesamtverwaltung aufzubauenden Controllings ist. Hier wirken Managementkonzeptionen, die als Management by Objectives (MbO) bzw. Results (MbR) bekannt sind.¹⁴

Neben den Zielvereinbarungen ist ein zentrales Element von Verwaltungscontrolling das zu installierende Berichtswesen, das die Führungskräfte (vertikale Betrachtung) und den Kämmerer (horizontale Betrachtung) mit den jeweils steuerungsrelevanten Informationen (im Regelfall mittels Kennzahlen und Indikatoren) versorgt. Controlling als Führungsunterstützungsinstrument soll somit den zur Steuerung berechtigten Personenkreis befähigen, ihre (veränderten) Leitungs- und Führungsaufgaben auf eine neue Grundlage zu stellen, womit die Steuerung insgesamt verbessert werden soll. Gleichzeitig stellt das Berichtswesen auch eine Kompensation für mögliche Steuerungsverluste dar, die eintreten (können), weil die klassische Steuerung mittels Einzelanweisung aufgegeben, zumindest zurückgedrängt werden soll.

Die Herausforderung des Verwaltungscontrollings liegt dabei nicht in seiner theoretischen Beschreibung, sondern in der konkreten Umsetzung, was ganz entscheidend ist erstens für die Akzeptanz bei den Betroffenen (sowohl den Führungskräften als auch den Nicht-Führungskräften, die nicht selten darin nur eine neue Form der Kontrolle sehen) und zweitens für seine Wirksamkeit: Bspw. dürfen Controllingberichte keine Datenfriedhöfe liefern, sondern ihre Informationen müssen für die Steuerung relevant sein und dann auch tatsächlich für die Steuerung genutzt werden.

- Das kamerale Haushaltssystem mit seiner vereinfachten Betrachtung, in die nur Einnahmen und Ausgaben eingehen, wird als überholt angesehen, an seine Stelle treten die Kosten-Leistungs-Rechnung und das doppische Rechnungswesen, mit dessen Hilfe auch der Ressourcenverbrauch ermittelt wird. Die entsprechenden gesetzlichen Änderungen sind im Kommunalrecht größtenteils umgesetzt.
- Neben den bisher dargestellten Veränderungen soll die Verwaltung von außen ´unter Strom gesetzt´ werden: In ihr sollen Wettbewerbselemente wirken. Dazu dient die Einführung eines virtuellen Wettbewerbs, der sich in Benchmarking zeigt: Mit Hilfe von sinnvoll ausgewählten Kennzahlen (Benchmarks) vergleichen sich Organisationseinheiten/Produktverantwortliche (Benchmarkingpartner), wobei das Ziel des Benchmarkingprozesses darin besteht, von den Besten zu lernen. Weil die öffentliche Hand bzw. die einzelne Behörde aufgrund des Grundsatzes der örtlichen Zuständigkeit in vielen Fällen Monopolist bei Produkten ist, kommt es in diesen Fällen (nur) zu einem *virtuellen* Wettbewerb (bspw. zwischen Einwohnermeldeämtern).

Neben dem künstlich erzeugten soll auch der reale Wettbewerb verstärkt genutzt werden, insb. bei den Serviceleistungen wie z. B. Parkpflege: Mit Hilfe des Parallelbetriebs (Pflege von Parks durch die Stadtgärtnerei und private Gärtnereien) können Effizienz- und Effektivitätspotenziale erkannt werden, was letztlich auch dazu führen kann, dass diese Serviceleistungen als Ergebnis des Wettbewerbs vollständig von Privaten erbracht werden. Voraussetzung für diesen Wettbewerb ist, dass verwaltungsinterne Serviceleistungen (= marktübliche/-ähnliche Leistungen, die vom Prinzip her auch von privaten Anbietern bezogen werden können), die durch Facheinheiten nachgefragt werden, auch entsprechend intern verrechnet werden. Somit soll das (Kosten-)Bewusstsein der nachfragenden Stellen (weil viele Leistungen bisher kostenlos erbracht wurden, wurde eher mehr als benötigt nachgefragt) und das Qualitäts- und Kostenbewusstsein der anbietenden Stellen (bisher stand man in keinem Wettbewerb mit anderen Anbietern) geschärft werden. Gleichzeitig erhofft

¹⁴ Die Übertragung der Mb-Konzepte auf die öffentliche Verwaltung ist kein Verdienst des Neuen Steuerungsmodells, sondern wurde schon zu früheren Zeiten diskutiert und in bescheidenen Ansätzen praktiziert (so beschäftigt sich bspw. ein Standardwerk zur öffentlichen Aufbau- und Ablauforganisation schon lange vor dem NSM damit, siehe Kübler 1980: S. 164 ff.).

man sich Einsparpotenziale, wenn der Grundsatz 'keine Serviceleistung ohne Auftrag und Bezahlung' konsequent durchgesetzt wird.

- Die bisherigen Elemente stellen mehr oder weniger moderne/neue Steuerungsinstrumente dar, die sich schwerpunktmäßig auf die *Ablauforganisation* auswirken. Das Neue Steuerungsmodell führt jedoch auch zu einer neuen Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung. Es muss eine Organisationsstruktur gefunden werden, die mit den bisher beschriebenen NSM-Instrumenten kompatibel ist.

Die klassischen Querschnittsämter sollen aufgelöst werden (eine direkte Folge der Verlagerung der Ressourcenverantwortung auf die dezentralen Facheinheiten) und an ihre Stellen sollen Servicedienste und ein zentraler Steuerungs(unterstützungs)dienst treten. Diese Trennung ist funktionsbedingt, spiegelt sich jedoch in mittleren und größeren Städten direkt auch in unterschiedlichen Organisationseinheiten wider.

Die Servicedienste erbringen interne Serviceleistungen (auf der Basis von Servicekontrakten als klarer Auftragsgrundlage) hauptsächlich für die Facheinheiten und in geringem Maße auch für den Steuerungsdienst und die Verwaltungsführung. Die Servicedienste können an den klassischen Bezeichnungen festgemacht werden wie bspw. Servicedienst Personal oder Servicedienst Organisation. Ihre Serviceleistungen erbringen sie gegen interne Verrechnungen, so dass im Idealfall ihre Aufwendungen durch Erträge gedeckt sind. Gleichzeitig stehen die Servicedienste im Wettbewerb mit anderen Anbietern, weil die nachfragenden Stellen – zumindest theoretisch – die Serviceleistungen auch von außerhalb der Stadtverwaltung beziehen könnten (Wahlfreiheit): Aufgrund ihrer Autonomie sollen sie diejenige Bezugsquelle wählen, die aus ihrer Sicht die günstigste ist, was sehr häufig die *kostengünstigste* bedeuten wird. In der Praxis kann allerdings diese Wahlfreiheit durch einen – im Idealfall jedoch zeitlich beschränkten – Kontrahierungszwang (= Verpflichtung, Serviceleistungen bei den stadteigenen Anbietern nachzufragen) eingeschränkt bzw. aufgehoben werden.

Der Steuerungsdienst ähnelt einer spezialisierten Stabseinheit, die u. a. für das zentrale und normative/strategische Controlling zuständig ist. Sie unterstützt die Verwaltungsführung und über diese auch die Vertretungskörperschaft bei deren Steuerungsleistungen gegenüber der Verwaltung und ihren Eigenbetrieben sowie Eigen- und Beteiligungsgesellschaften.

Die Facheinheiten, die hauptsächlich die Produktleistungen für die verwaltungsexternen Kunden erbringen, können die klassischen Ämter sein. Doch auch hier nimmt das Modell eine Veränderung vor, indem das Amtsmodell abgelöst wird und an seine Stelle Fachbereiche und/oder Fachdienste treten. Hierbei darf es sich nicht nur um eine Umetikettierung handeln, sondern 'echte' Fachbereiche sind gegenüber Ämtern durch folgendes gekennzeichnet: Fachbereiche sind im Regelfall größere Einheiten als Ämter, so dass die manchmal eher kleinteilige Amtsstruktur durch eine größer geschnittene Fachbereichsstruktur abgelöst wird. In Fachbereichen ist die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt, die Budgetstruktur ist auf die Fachbereiche zugeschnitten, so dass sehr häufig Fachbereichsbudgets vorliegen. Der konkrete Zuschnitt der Fachbereiche soll sich an den Produkten (und nicht mehr an der klassischen Aufgaben- und Verwaltungsgliederung) orientieren, was in der Praxis nicht ausschließt, dass zwischen alter Amts- und moderner Fachbereichsstruktur trotzdem Parallelen erkennbar sind.

- Als letztes Kernelement ist das neue Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung einschließlich der Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft zu nennen.

Bereits zu Beginn dieses Kapitels, als die Unterscheidung in normatives, strategisches und operatives Management vorgestellt wurde, zeigte sich, dass es zwischen der Vertretungskörperschaft und der Verwaltungsführung neu definierte Kompetenzabgrenzungen geben

soll, wobei es nicht um diejenigen geht, die das Kommunalrecht herkömmlicherweise normiert, sondern um funktionale Abgrenzungen im Rahmen der neuen Steuerung.

Ausgangspunkt der Betrachtung ist die Analyse der beiden Sphären Politik (= Stadtrat) und Verwaltung bzw. Verwaltungsführung. Die KGSt kritisiert im alten System eine große Schnittmenge, was zwei Konsequenzen mit sich bringt:

Erstens: Der Stadtrat verzettelt sich im Kleinklein der alltäglichen Steuerung und kommt seiner wichtigen über das Alltagsgeschäft reichenden grundsätzlichen Steuerung nicht (ausreichend) nach. Dieser Befund basiert nicht nur auf speziellen normativen Vorstellungen der KGSt, sondern bei vielen Befragungen von Stadträten wird ersichtlich, dass diese mit ihrer Funktion bzw. Arbeit nicht zufrieden sind: Sie ertrinken in einer Papierflut, die durch die Verwaltungsvorlagen entsteht; ihr Zeitbudget, das sie für ihr kommunales Amt aufbringen müssen, ist für ein ehrenamtliches Engagement kaum mehr zu bewältigen – all dies weniger dramatisch in den kleinen kommunalen Gebietskörperschaften, je einwohnerstärker die Stadt aber wird, umso deutlicher treten die Schwierigkeiten/Defizite zu Tage.¹⁵

Zweitens: Das starke Ineinanderverwobensein von Politik und Verwaltung führt dazu, dass die Verantwortungsbereiche von Vertretungskörperschaft und Verwaltung(sführung) nicht mehr klar auszumachen sind, was u. a. ein Demokratieproblem darstellt, weil (verantwortliche) Wahlentscheidungen des Bürgers Transparenz erfordern, wer was wie wann und wo zu vertreten hat. Wie bereits beim Auseinanderfallen von Querschnitts- und Fachverwaltung und damit einhergehend beim Auseinanderfallen von Ressourcen- und Fachverantwortung, was *innerhalb* der Verwaltung zu unklaren Verantwortungsverhältnissen führt, so liegt auch im Verhältnis von Politik und Verwaltung kein klares Verantwortungsverhältnis vor, was auf beiden Seiten – also sowohl bei den Politikern als auch beim Verwaltungspersonal – Frustration auslöst.

Die KGSt hat, um diesem aus ihrer Sicht nicht zufriedenstellenden Zustand abzuhelpfen,¹⁶ in ihren ersten Berichten einen Vorschlag unterbreitet, der insb. bei Sozialwissenschaftlern auf scharfe Kritik gestoßen ist: Sie trennt – etwas vereinfachend – die politische und die Verwaltungssphäre, indem sie der Politik die Funktion zuweist, über das WAS in der Kommune zu bestimmen, und es der Verwaltung(sführung) überlässt, dieses Was auszufüllen, so dass der exekutive Bereich über das WIE entscheidet. Trotz dieses Vorschlags wussten die Modellmodulierer, dass es – weder rechtlich noch tatsächlich – möglich ist, diese beiden Sphären *vollständig* voneinander zu trennen. Es ging ihnen vielmehr darum, die Schnittmenge der beiden Sphären zu verringern, aber dass es auch weiterhin eine Schnittmenge (und damit auch einen Bereich der Verantwortungsdiffusion) geben wird, ist für jeden sichtbar, der die grafische Darstellung dieses NSM-Punktes in den KGSt-Berichten betrachtet: Sowohl in der herkömmlichen Praxis als auch im neuen Steuerungsmodell überlappen sich beide Sphären, doch als Ziel im NSM wird angestrebt, den Überlappungsbereich zu minimieren, ohne ihn auf Null herunterfahren zu können/wollen.¹⁷

¹⁵ Anstatt vieler: Gabriel/Haungs/Zender (1984) stellten schon vor geraumer Zeit eine zeitliche Überlastung der Ratsmitglieder fest; die Überlastung des Rates mit Routineaufgaben wird als wichtiges Problem genannt (S. 180). Sie ermittelten eine hohe Zustimmung zur Aussage, dass der Stadtrat reine Routinefragen der Verwaltung überlassen und sich auf die grundlegenden Probleme der Kommunalpolitik konzentrieren soll (S. 141). Demgegenüber stellt Simon bereits 1988 aufgrund seiner Befragung fest: „Die hier erhobenen Daten lassen wenig Neigung für Reformvorschläge erkennen, die den Rat auf die Behandlung und Entscheidung von Grundsatzfragen konzentrieren und Einzelfragen der Verwaltung vorbehalten möchten“ (S. 105).

¹⁶ Vielleicht liegt hier auch ein falsches Streben nach der perfekten Lösung vor: Schöber betont in seiner generellen – eher philosophisch inspirierten und nicht auf das NSM abzielenden – Behandlung der Gemeinde, dass all die negativen Begleiterscheinungen, die es in der Gemeindepolitik geben kann, Teile der Gemeindegewirklichkeit sind (siehe 1991: S. 138 f.).

¹⁷ Die Entflechtung der Verantwortungsbereiche von Politik und Verwaltung entspricht dem (älteren) Leitbild des legislatorischen Programmsteuerung, siehe Kap. 4.2 (vgl. Kodolitsch 1996: S. 169 ff.).

Bei der Trennung in WAS und WIE handelt es sich lediglich um eine grobe Orientierung, die vor Ort konkret zu bestimmen ist und zwar nicht ein für alle Mal generell, sondern immer wieder situations- und zeitbezogen. Trotz der Notwendigkeit einer einzelkommunenbezogenen Anpassung wurde dieser Punkt so interpretiert, dass das Neue Steuerungsmodell für Politiker v. a. Beschränkung bedeutet, weil sie nicht mehr auf das WIE einwirken sollen/dürfen, so dass die Verwaltung einen Arkanbereich erhält, in dem sie schalten und walten könne, wie es ihr beliebt.

Die Kritikpunkte am neuen Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung haben in den Hintergrund gedrängt, dass auch *innerhalb* der politischen Sphäre, konkret bei der Arbeit des Stadtrates, Veränderungen vorgeschlagen wurden, die weniger strittig sind: Ein zentrales Grundanliegen des NSM ist die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen *innerhalb* der Verwaltung, v. a. ausgedrückt durch die dezentrale Ressourcenverantwortung, aber auch durch das Kontraktmanagement. Auch im *politischen* Teilsystem soll dieses Grundprinzip gelten, was auf zwei Wegen erzielt werden kann: vom zentralen Gremium Stadtrat werden Entscheidungskompetenzen verlagert erstens auf die (fachlich) dezentralen Einheiten, das sind die (beschließenden) Ausschüsse, und/oder zweitens auf die (räumlich) dezentralen Einheiten, das sind die Ortschaftsräte (oder wie immer die Volksvertretungen 'unterhalb' des Stadtrates im jeweiligen Kommunalrecht genannt werden). Es sollen somit Entscheidungen dort getroffen werden, wo der größere Sachverstand vermutet wird, sei es, weil eine fachliche Spezialisierung vorliegt, sei es, weil die Ortsnähe besondere Kenntnisse ermöglicht. Gleichzeitig wird die zentrale Einheit Stadtrat entlastet und kann sich um so eher den normativen und strategischen Fragen der Gesamtkommune widmen.

Von der Dezentralisierung ist nicht nur der Stadtrat betroffen, sondern Kompetenzen sollen auch von den Querschnittsausschüssen – also vom Finanzausschuss und, wenn das Kommunalrecht eine entsprechende Normierung enthält, ggf. auch vom allgemeinen Ausschuss – auf die Fachausschüsse verlagert werden: Was in der Verwaltung umgesetzt werden soll, braucht eine Entsprechung im politischen Raum.

Wie in der Verwaltung die kleinteiligen Ämter durch die größeren Fachbereiche abgelöst werden, so sollen auch die vielen (beratenden und beschließenden) Ausschüsse durch wenige Ausschüsse, die sich an den Fachbereichen orientieren, ersetzt werden. Sowohl die Verwaltungs- als auch die Ausschussstruktur wird durch Zusammenlegung und Maßstabsvergrößerung übersichtlicher.

Die hier beschriebenen Kernelemente erfordern ein modernes Personalmanagement (bspw. korrespondiert die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung mit ihren Belohnungen und Bestrafungen für managementbedingte Gut- oder Schlechtleistungen mit der Vergabe von Führungsposition auf Zeit) sowie ein umfassendes Qualitätsmanagement (auch schon deshalb, um bspw. der im NSM permanent angelegten Gefahr zu entgehen, sich bei Produkten auf die einfachen, aber nicht immer ausreichenden Kennzahlen zu Quantität und Ressourcenverbrauch zu beschränken). Generelles Ziel des Neuen Steuerungsmodells ist eine leistungsfähigere bzw. bessere Verwaltung, was ganz entscheidend den Qualitätsaspekt von Produkten mit einschließen muss.

Dezentralisierung stellt ein zentrales Anliegen des Neuen Steuerungsmodells dar; sie kann dabei nicht nur in vertikale und horizontale unterteilt werden, sondern auch in strategische und operative (vgl. Gerstlberger/Grimmer/Wind 1999: S. 34 f.).

Tabelle 4-1: Strategische und operative Dezentralisierung

Strategische Dezentralisierung	Operative Dezentralisierung
<p>Reorganisation der Strukturen: Verlagerung von Verantwortung und Kompetenzen auf neu definierte Einheiten oder innerhalb einer bestehenden Organisationsgliederung auf markt- oder kundennahe Einheiten (einschließlich Privatisierung) ⇨ Konzernmodell</p>	<p>Umstrukturierung von Arbeit: Verlagerung von Verantwortungs- und Dispositionsspielräumen sowie Steuerungs- und Kontrollaufgaben auf die unteren Hierarchieebenen, was die Veränderung von Arbeitsabläufen und den Abbau von Hierarchien bedeutet</p>

Die strategische Dezentralisierung führt zu einer Vorstellung der Kommune bzw. der Kommunalverwaltung, die als thematischer Abschluss des Neuen Steuerungsmodells aufgefasst werden kann: zum **Konzernmodell**. In ihm können drei Ebenen unterschieden werden (vgl. Martens/Thiel/Zanner 1998: S. 57 ff.):¹⁸

- Konzernführung: demokratisch legitimierte Willensbildung und Auftragsformulierung,
- Konzernsteuerung: Planung, Vorbereitung, Durchführung, Kontrolle der Aufgabenabwicklung,
- Konzernbetriebe: als konkrete Leistungserbringer sind sie für die Leistungserstellung verantwortlich.

Die Volksvertretung mit ihren Untergliederungen stellt die Konzernführung dar. Ihr „wird in den kühnsten Entwürfen nur noch die Rolle eines ‘Aufsichtsrats’ zugebilligt“ (Machura 2005: S. 46); eine nicht unproblematische Rollenzuschreibung, ist doch schon rein rechtlich der Stadtrat als Hauptorgan ein Exekutivorgan; ganz abgesehen von der generellen Problematik, die sich beim Aufsichtsratsmodell zeigt: „Wie andere Kontrollorgane auch, stehen Aufsichtsräte in der Gefahr der *Kontrollumkehr*: Die kontrollierte Organisation gewinnt Macht über die Kontrolleure“ (ders.: S. 96).

Die Konzernsteuerung stellt die oberste hauptamtliche Managementebene im Konzern sowohl mit Stabsfunktionen gegenüber der Konzernführung als auch mit Management-/Linienfunktionen gegenüber den Konzernbetrieben dar. Innerhalb der Konzernsteuerung existiert ein Konzernvorstand bestehend aus dem Verwaltungschef und den Ressortleitern; Ressortleiter können Beigeordnete, Werkleiter und/oder Geschäftsführer großer Konzernbetriebe sein. Die genannten Personen sollen,

„sich ganz bewusst mit der Rolle des Managers identifizieren. Diese Ressortleiter vertreten im Verwaltungs- bzw. Konzernvorstand natürlich zunächst einmal die Interessen und Sachzwänge der von ihnen geleiteten Ressorts mit den dazugehörigen Betrieben. Darüber hinaus ist die Arbeit im Verwaltungsvorstand so zu organisieren, dass innerhalb des Konzerns eine einheitliche und abgestimmte Unternehmenspolitik betrieben werden kann. Konflikte und divergierende Interessen sind in Aushandlungsprozesse einzubinden, deren Ergebnisse von allen Mitgliedern getragen werden können – ein zeitaufwendiges, aber eben auch demokratisches Verfahren“ (Martens/Thiel/Zanner 1998: S. 63).

Die Ressortgliederung soll sich bspw. an der Trennung von hoheitlichen, wirtschaftlichen und steuernden/planenden Tätigkeiten orientieren und die herkömmliche Untergliederung in

¹⁸ Als Vorstufe zum Konzernmodell kann die Molekularverwaltung betrachtet werden. „Danach werden öffentliche Aufgaben von einer Vielzahl unterschiedlicher Organisationen erfüllt, die sowohl dem privaten, dem öffentlichen oder auch dem dritten Sektor angehören können. Entsprechend der Philosophie des Neuen Steuerungsmodells bestehen die Aufgaben der Kernverwaltung in einer Initiierungs-, Moderations- und Steuerungsfunktion. Die konkreten Leistungserstellungen erfolgen durch die lokalen Dienstleister, die Auftragsvergabe erfolgt durch Kontrakt (Leistungs- und Servicevereinbarungen)“ (Grimmer 2004: S. 85).

Dezernate, Ämter und Fachbereiche ablösen. Innerhalb der Ressorts werden Fachdienste gebildet, die auf die einzelnen Produktbereiche spezialisiert sind. Die Fachdienste sind die Auftraggeber für die Konzernbetriebe: „Sie definieren, verhandeln und vergeben zunächst Aufträge an die eigentlichen Leistungserbringer. Dann sichern sie die Aufträge vertraglich ab, kontrollieren Preis, Qualität, Menge und Zeitraum der Auftragserfüllung und weisen schließlich die Rechnungen zur Bezahlung an“ (dies.: S. 68). Die Verbindung zum Kontraktmanagement ist offensichtlich.

Bei den Konzernbetrieben kann es sich erstens um die organisatorisch unselbständigen Regiebetriebe, zweitens um die organisatorisch selbständigen Eigenbetriebe nach dem jeweiligen Eigenbetriebsgesetz und drittens um die rechtlich selbständigen Eigen- und Mehrheitsgesellschaften, zumeist in Form der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, handeln. „Der bisher allumfassende Kommunalhaushalt reduziert sich auf einen ‚Kernhaushalt‘, daneben haben sich zahlreiche Wirtschaftspläne ausgegliederter Unternehmen etabliert. Dementsprechend wird aus der ‚Stadt‘ ein ‚Unternehmen‘ mit vielfältigen Zweigbetrieben, finanziellen Verflechtungen und personellen Verknüpfungen zwischen Politik und Wirtschaft. Die öffentlichen Aufgaben verteilen sich auf einen ‚Konzern Stadt‘“ (Eickmeyer/Bissinger 2002: S. 2).

Unabhängig von der Problematik, Begriffe aus der Privatwirtschaft eins zu eins auf die öffentliche Hand zu übertragen, verdeutlicht das Bild, dass von einer Einheitsverwaltung Stadt zumindest in mittleren und größeren Städten nur (noch) bedingt gesprochen werden kann. Die Stadt ist ein buntscheckiges Gebilde aus mehr oder weniger verselbständigten Organisationseinheiten geworden, wobei auch die Formen von Public-Private-Partnership (PPP) einen Bedeutungszuwachs erfahren. Um die Kernverwaltung drehen sich somit viele ‚Trabanten‘ bzw. ‚Satelliten‘.

2.) Auswirkungen der Elemente des Neuen Steuerungsmodells auf die Beigeordneten

Die dargestellten NSM-Bestandteile bzw. Konzernüberlegungen weisen einen unterschiedlich starken Betroffenheitsgrad für die Beigeordneten auf. Mit Hilfe der folgenden Übersicht soll eine Annäherung erreicht werden, inwieweit die Beigeordneten im Verhältnis zu anderen Akteuren durch die einzelnen Elemente direkt an Einfluss eher gewinnen (ausgedrückt durch +) oder eher verlieren (ausgedrückt durch -). Sind die Symbole in Klammer gesetzt, dann bedeutet dies, dass es sich um eine indirekte Folge handelt; 0 bedeutet ohne relevante Wirkung.

Tabelle 4-2: NSM-Elemente und ihre Auswirkungen auf die Beigeordneten

NSM-Element	Auswirkungen auf das Verhältnis			
	BM – Beig.	Beig. – Geschäftsbereich	Beig. – Stadtrat	Beig. untereinander
(1) Produktbildung, outputorientierte Steuerung	0	0	0	0
(2) Dezentrale Fach- u. Ressourcenverantwort.	(Fachbeig. +)	(-)	0	Fachbeig. +
(3) Budgetierung	(Fachbeig. +)	(-)	0	Fachbeig. +
(4) Verw-internes Kontraktmanagement	+	-	0	0
(5) Controlling: - verwaltungsinternes	zentr. Contr.: -	dezent. Contr.: +	0	zentr. Contr.: Querbeig. +
- politisches	0	0	-	0
(6) Wettbewerb/ Benchmarking	0	0	0	0

(7) Neue Organisationsstruktur	0	0	0	(Querbeig. -)
(8) Politik (WAS) – Verwaltung (WIE)	0	0	+	0
(9) Dezentralisierung innerh. des Stadtrates	(Fachbeig. +)	0	0	(Fachbeig. +)
(10) Konzernmodell	(+)	(-)	+	Offen

Fachbeig. = Fachbeigeordneter; Querbeig. = Querschnittsbeigeordneter: Finanz-, Personal-, Organisationsdezernent.

Zentr. Contr. = zentrales Controlling (angesiedelt beim Hauptverwaltungsbeamten bzw. wenn ressourcenbezogen ausgerichtet, z. B. Haushalts-, Personalcontrolling, dann angesiedelt beim jeweiligen Querschnittsbeigeordneten); dezentr. Contr. = dezentrales Controlling (angesiedelt in jedem Dezernat).

Einige NSM-Elemente weisen zu den Beigeordneten keine relevanten Bezüge auf und können daher vernachlässigt werden.

Ad (2) und (3):

Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung sowie Budgetierung berühren hauptsächlich die horizontalen Einflusststrukturen in der Verwaltung. Jedoch stärken sie auch indirekt die unteren Einheiten gegenüber den oberen (vertikale Dimension), weil die nachgeordneten Einheiten autonomer werden: Das zur Verfügung gestellte Budget wird eigenverantwortlich bewirtschaftet, was Eingriffe sowohl vom Kämmerer als auch von vorgesetzten Stelleninhabern ausschließen soll. Diese Autonomie gegenüber dem Bürgermeister kommt allen Beigeordneten zugute, etwas mehr profitieren die Fachbeigeordneten.

Im Verhältnis der Beigeordneten zu ihrem jeweiligen Geschäftsbereich wiederholt sich die Argumentation. Die Fachbereiche als Produktzentren/-verantwortliche, an denen die Budgets orientiert sind, gewinnen an Autonomie gegenüber den Beigeordneten.

Bereits bei der Kurzerläuterung der einzelnen NSM-Elemente wurde darauf hingewiesen, dass dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetierung dazu führen, dass die Querschnittseinheiten tendenziell geschwächt werden; entsprechend können die Fachbeigeordneten selbständiger agieren, dadurch verringert sich ihre Abhängigkeit von den Querschnittsbeigeordneten, was im Vergleich zu diesen eine Ressourcenstärkung bedeutet.¹⁹

Ad (4):

Das (verwaltungsinterne) Kontraktmanagement führt dazu, dass die Beigeordneten ´an der längeren Leine²⁰ des Bürgermeisters geführt werden, doch gleichzeitig führen die Beigeordneten ihre Fachbereichsleiter an der längeren Leine, so dass es sich um ein Nullsummenspiel handelt: Den Vorteil, der dadurch entsteht, weil weniger Einzelanweisungen ´von oben´ kommen (zur rechtlichen Problematik der Weisungsunterworfenheit des Beigeordneten siehe die entsprechenden Passagen im Kap. 3.2.9.1), gleicht der Nachteil, der dadurch entsteht, weil weniger Einzelanweisungen ´nach unten´ gegeben werden (sollen), aus. Die Beigeordneten „gewinnen fachbezogen neue Handlungsspielräume, sollen innerhalb ihrer Fachebene jedoch Kompetenzen delegieren“ (Schwaring 2005: S. 79).

¹⁹ Hier kann es sich selbstverständlich nur um eine sehr abstrakte und vereinfachende Analyse handeln; wie die Auswirkungen genau sind, ließe sich nur feststellen, wenn konkret vor Ort ermittelt würde, wie die Budgets geschnitten sind, und welche Rechte im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung auf wen übertragen wurden.

²⁰ Diese etwas umgangssprachlich anmutende Formulierung ist durchaus angemessen, weil das Kontraktmanagement auch als ´Steuerung auf Abstand´ bezeichnet wird und das Bild der kurzen oder langen Leine dann sehr zutreffend gewählt ist.

Ad (5):

Ein Nullsummenspiel zeigt sich auch beim Instrument Controlling. Das zentrale Controlling versetzt den Bürgermeister in die Lage, seine Steuerungsleistung gegenüber den Beigeordneten zu verbessern. Das dezentrale Controlling bewirkt das Gleiche für die Beigeordneten gegenüber ihrem Geschäftsbereich.²¹ Da das zentrale Controlling auch finanz- und personalbezogene, also auf den Ressourcenverbrauch abstellende Kennzahlen enthält, profitieren davon auch der Finanzbeigeordnete und ggf. die anderen Querschnittsbeigeordneten (z. B. der für das Personal zuständige Beigeordnete).

Wird ein funktionsfähiges Controlling installiert, das in den Controllingkreislauf nicht nur die Verwaltung einbezieht, sondern auch die Vertretungskörperschaft (= politisches Controlling), dann kommt dieses Steuerungsunterstützungsinstrument dem Stadtrat als Ganzes oder seinen Ausschüsse zu gute, was seine Steuerungsleistungen gegenüber der Verwaltung und somit auch gegenüber den Beigeordneten verbessert.

Ad (7):

Dass die Querschnittsbeigeordneten als 'Verlierer' der neuen Organisationsstruktur gewertet werden, lässt sich damit begründen, dass ihre klassische Machtbasis in Form ihrer Querschnittsämter zerschlagen und in einen zentralen Steuerungsdienst und mehrere Serviceleistungen aufgespaltet werden. Steuerungsunterstützungsleistungen und Serviceleistungen sind in der herkömmlichen Organisation im Regelfall in einem Amt (z. B. im Personalamt) zusammengefasst. Gerade diese Vermengung unterschiedlicher Leistungen in *einer* Organisationseinheit stellt die institutionelle Machtgrundlage derjenigen dar, die diese Einheiten leiten bzw. in deren Geschäftsbereich sich diese Einheiten befinden. In der neuen Organisationsstruktur gehen bspw. die Steuerungsunterstützungsleistungen, die bisher dem Personalamt zugeordnet waren, an den neu zu schaffenden (zentralen) Steuerungsdienst über, der jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit nicht dem Beigeordneten, sondern dem Bürgermeister untersteht, so dass der Beigeordnete nunmehr (nur noch) für den *Service*dienst Personal die Verantwortung trägt.

Ad (8):

Unterstellt man, dass die neue Abgrenzung von WAS und WIE die exekutive Seite (zumindest im operativen Geschäft) stärkt, dann gewinnen auch die Beigeordneten.²²

Ad (9):

Werden die Fachausschüsse gegenüber dem Stadtrat und den Querschnittsausschüssen in ihren Entscheidungskompetenzen gestärkt, dann zeigt dies positive Auswirkungen auf die Beigeordneten generell und auf die *Fach*beigeordneten speziell. Wie im Kap. 8 noch beschrieben wird, können Beigeordnete zwei Funktionen wahrnehmen, die in direkter Verbindung mit Fachausschüssen stehen: der Beigeordnete als Verwaltungspendant zum Fachausschuss und der Beigeordnete als (Quasi-)Ausschussvorsitzender. Werden die Fachausschüsse gestärkt, indem sie zusätzliche Entscheidungskompetenzen erhalten, die bisher durch den Stadtrat (bzw. die Querschnittsausschüsse) wahrgenommen wurden, dann führt dies auch zu

²¹ Für die Fachdezernenten, die innerhalb ihres Ressorts weitgehende Delegation vornehmen sollen, „besitzt daher ein dezernatsbezogenes Controlling besondere Bedeutung“ (Schwartzing 2005: S. 79).

²² Die korrekte Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells bringt es zusätzlich mit sich, dass sich der Bürgermeister – wie der Stadtrat auch – aus dem Kleinklein der Steuerung heraushalten und sich verstärkt der strategischen Dimension zuwenden soll, was für viele Bürgermeister auch bedeuten müsste, sich bei Öffentlichkeitsauftritten zurückzunehmen. Aus diesem Grund können auf die Beigeordneten mehr Pflichten zukommen (vgl. Stock 2000: S. 77). Trotzdem wurde beim Verhältnis Bürgermeister – Beigeordneter eine '0' gesetzt, weil die Differenzierung in WAS und WIE primär das Verhältnis Stadtrat – Stadtverwaltung betrifft.

einer Stärkung der (Fach-)Beigeordneten, wenn sie zumindest eine der beiden Funktionen wahrnehmen: Ihr Fachausschuss wird mächtiger, also werden auch sie selbst mächtiger. Weniger mächtig sind hingegen der für die Finanzen zuständige Beigeordnete und ggf. die anderen Querschnittsbeigeordneten: Diese Entwicklung tritt schon ein, wenn die Fachausschüsse im Verhältnis zum *Stadtrat* mehr Kompetenzen erhalten, weil der Finanzbeigeordnete im Zweifel gar nicht an allen Sitzungen der Fachausschüsse teilnehmen kann, und sie wird offenkundig, wenn die Fachausschüsse im Verhältnis zum *Finanzausschuss* mehr Kompetenzen erhalten. (Diese sehr pauschale Einschätzung berücksichtigt nicht die gesetzlich verankerten (weiterhin) durchaus starken Rechte des Kämmerers, wie alle hier getätigten Aussagen das jeweils geltende Recht unberücksichtigt lassen.)

Indirekt wird durch die Veränderung in der parlamentarischen Arbeit auch das Verhältnis Bürgermeister – (Fach-)Beigeordneter zu Ungunsten des Erstgenannten berührt, weil der Bürgermeister eher in eine Koordinationsfunktion gedrängt wird.²³

Da im Regelfall Beigeordnete in der herkömmlichen Verwaltung keine eigenen räumlichen Zuständigkeiten aufweisen (in der Art, dass z. B. sich jeweils ein Beigeordneter speziell um einen Stadtteil kümmert), ist eine Stärkung der Ortschaftsräte für ihre Funktionen irrelevant.

Ad (10):

Bei den Auswirkungen des Konzernmodells auf die Beigeordneten ist vor allem auf das Verhältnis Beigeordneter – Stadtrat einzugehen, weil sich viele Betrachter einig sind, dass das Konzernmodell, bei dem formale (aber auch materielle) Privatisierungen eine große Rolle spielen, einen sicheren Verlierer kennt: die Volksvertretung.

„Die Wahl privater Organisationsformen bewirkt eine Ent-Parlamentarisierung der Verwaltungskontrolle, indem Kontrollrechte des Parlaments beschnitten werden. Es kommt zu einer Schichtung der Parlamente in eine kleine, mächtigere Klasse von Parlamentariern, die Aufsichtsfunktionen wahrnehmen, und einen anderen, größeren Teil, der weitgehend hinter einem ‘Schleier des Nichtwissens’ ... zurückbleibt ... Macht wird abgeschottet. Dabei erleiden die Hinterbänkler der Mehrheitsfraktionen einen nicht wesentlich geringeren Bedeutungsverlust als die parlamentarische Opposition“ (Machura 2005: S. 95 f.).

Diese Aussagen berühren das Machtverhältnis innerhalb des Stadtrats. Die Verbindung von Stadtrat und Beigeordneten wird deutlich, wenn der Umweg über den Bürgermeister gegangen wird. „Wenn es ihm [dem Bürgermeister, M. S.] gelingt, vertrauensvolle Beziehungen zu den Vorständen der wichtigen Gesellschaften ... aufrecht zu erhalten, kann der formale Steuerungsverlust durch informelle persönliche Kontakte nahezu ausgeglichen werden“ (Payk 2005: S. 50).²⁴ Somit liegt eine andere Situation als bei der Vertretungskörperschaft vor, weil vergleichbare informelle Substitute dort schwerer aufzubauen sind.²⁵ Da im Zweifel der Bürgermeister nicht alle „vertrauensvolle Beziehungen zu den Vorständen der wichtigen Gesell-

²³ „Jedem Bürgermeister [wird] schnell klar werden, dass er auf die gleiche Weise wie die Mitglieder des Haupt- und Finanzausschusses Einfluss auf die Steuerung der Verwaltung verlieren wird (...) Die Fachausschüsse werden traditionell von den Fachdezernenten geleitet (...), die zentralen Querschnittsausschüsse, wie vor allem der Haupt- und Finanzausschuss und das Ratsplenum vom Bürgermeister. Erstere sollen aufgewertet werden (...), letztere weniger häufig in Aktion treten (...) bzw. durch einen nichtbeschließenden Ausschuss ersetzt werden. Es ist fraglich, ob der Bürgermeister zufrieden sein wird, die Rolle des ‘Chefkoordinators’ im Rat anzunehmen“ (Stock 2000: S. 41).

²⁴ Sowohl ein möglicher Verhaltenskodex, den Prigge/Schwarzer (2006: S. 408) ins Spiel bringen, als auch die vertrauensvollen Beziehungen und persönlichen Kontakte, auf die Payk verweist, geben einen Hinweis darauf, dass offensichtlich das Konzernmodell und damit verbunden eine starke Privatisierung den *persönlichen* Kontext von Steuerung – im Vergleich zu normativ-rechtlichen Aspekten – stärkt. Ein Aspekt, der auch bei Governance (Kap. 4.3.2) eine Rolle spielen wird.

²⁵ Erschwert wird die Lage für die Volksvertreter, weil sie in vielen Fällen nicht auf ein aussagefähiges Beteiligungsmanagement/-controlling mit den entsprechenden Berichten zugreifen können (vgl. Payk 2005: S. 50).

schaften“ – allein schon aus Überlastungsaspekten – wahrnehmen kann, sondern manche Aufgaben auf die Beigeordneten delegieren muss, sie also als sein Stellvertreter fungieren, gewinnt nicht nur der Bürgermeister, sondern gewinnen auch die Beigeordneten im Verhältnis zum Stadtrat an Einfluss.

Beim Verhältnis zwischen Bürgermeister und Beigeordnetem kommt es darauf an, wie stark der Bürgermeister die erwähnten Kontakte monopolisieren/zentralisieren kann. Da dies nicht vollständig gelingen wird, dürfte das gleiche gelten, was bereits bei den NSM-Elementen dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Budgetierung und Kontraktmanagement vermerkt wurde, nämlich ein Plus für den Beigeordneten: Der möglicherweise enge Kontakt des Beigeordneten zu seinem/r Eigenbetrieb/-gesellschaft dürfte seine Autonomie gegenüber dem Bürgermeister erhöhen.

Werden Teile des Geschäftsbereichs eines Beigeordneten durch Privatisierung ausgelagert, so kann er diese Teile nicht mehr so steuern, als wenn sie Teil der Kernverwaltung sind – zumindest ändert sich das Steuerungsinstrument: weg von der *hierarchischen* Steuerung hin zur *vertraglichen* Steuerung, was bei jeder Privatisierungsart gilt. Bei der formalen Privatisierung stehen ihm noch die Möglichkeiten über die Mitwirkungsrechte an den Organen, die der Stadt als Eigentümerin zustehen, offen. Diese Steuerung ist anspruchsvoller als die hierarchische Steuerung, so dass nicht selten von einem Steuerungs-/Kontrollverlust ausgegangen wird, der eintritt, wenn eine Privatisierung erfolgt (siehe bspw. Sack 2006: S. 31 ff., Herzberg 2009: S. 33 ff.). Hier kann eher ein Minus für den Beigeordneten im Verhältnis zu seinem Geschäftsbereich gesetzt werden; ein Minuszeichen findet sich auch schon beim verwaltungsinternen Kontraktmanagement: Vom Prinzip her geht es um das gleiche Phänomen, nur um eine Ebene erweitert: Durch das verwaltungsinterne Kontraktmanagement werden die Ämter ´an der längeren Leine´ geführt, die Privatisierung verlängert diese Leine nochmals (beträchtlich).

Wie sich das Verhältnis der Beigeordneten untereinander durch das Konzernmodell mit seiner Privatisierung verändert, ist davon abhängig, wem die formal privatisierten Organisationen zugeordnet sind. Werden sie *einem* Beigeordneten (dann im Regelfall dem Kämmerer) zugeprochen und läuft bei ihm das Beteiligungsmanagement – zumindest was die Finanzseite betrifft – zentral zusammen, so ist er im Verhältnis zu seinen Kollegen der Gewinner. Werden die privatisierten Einheiten dezentral gesteuert, dann erweitert sich eher der Autonomiebereich der Fachbeigeordneten.

Zusammenfassend ergibt sich ein differenziertes Bild des Neuen Steuerungsmodells im Hinblick auf die Beigeordneten. In der Summe dürften die *Fachbeigeordneten* im Vergleich zu den *Querschnittsbeigeordneten* als Begünstigte hervorgehen. Damit bestätigt diese Analyse einen Problempunkt des Neuen Steuerungsmodells: Die klassische Kommunalverwaltung – v. a. in den größeren Städten – stand schon immer vor der anspruchsvollen Aufgabe, nach außen einheitlich aufzutreten, weil die vielen Facheinheiten ihre *fachspezifischen* Zielstellungen verfolgen und eine Koordination oder gar Kooperation untereinander oder mit den Zielvorstellungen der Verwaltungsspitze alles andere als einfach ist. Dieses Grundproblem verschärft das Neue Steuerungsmodell durch seine ausgedehnten Dezentralisationsansätze. „Der Dezentralisierungsgrad einer Organisation wird bestimmt durch das Maß der vertikalen und horizontalen Autonomie der organisatorischen Einheiten. Autonomie wird erzeugt durch Objektorientierung in Verbindung mit Subsidiarität. Je unabhängiger eine Stelle oder Abteilung in der Organisationsstruktur von den Entscheidungen einer vorgesetzten Stelle oder Abteilung und von der Tätigkeit einer nebengelagerten Stelle oder Abteilung ist, desto größer ist der Dezentralisierungsgrad“ (Lasar 2001: S. 42). Eine Kommune, die das Neue Steuerungsmodell umfassend umsetzt, weist einen hohen Dezentralisierungsgrad auf: horizontal durch die Neueinführung der dezentralen *Ressourcenverantwortung* (einschließlich der damit verbundenen großen Autonomie beim Haushaltsplanvollzug), vertikal durch die Verstärkung der dezentralen *Fachverantwortung* mittels Kontraktmanagements.

Als Korrekturmittel gegen zu viel Verselbstständigung soll das zentrale Controlling wirken; zudem sieht das NSM neben den Kontrakten als weiteres Steuerungsmittel den Einsatz von sog. Rahmenvorgaben/-regeln vor. Trotz allem stellt sich das Problem, wie sich die zentrifugalen Organisationseinheiten im Hinblick auf die gesamtstädtischen Belange integrieren lassen. Die Erkenntnisse aufgrund empirischer Erfahrungen fallen (eher) ernüchternd aus: „In fortgeschrittenen Städten haben sich die Voraussetzungen einer politischen Steuerung angesichts der Umverteilung der Verantwortung von der Verwaltungsführung und den Querschnittsämtern hin zu Fachämtern bei gleichzeitigem Fehlen eines strategischen Managements eher verschlechtert“ (Bogumil 2001: S. 248).

Das Neue Steuerungsmodell – soweit es bis hierher beschrieben wurde – birgt somit die große Gefahr, alt bekannte Schwierigkeiten nicht abzumildern, sondern zu vergrößern. Die Dezentralisierung

„kann zur Verstärkung einer ohnehin vorhandenen Fragmentierung von Verwaltungen beitragen. Der Egoismus der Ressorts und der Einfluss von Fachbruderschaften können sich verstärken, die Partialinteressen und die zentrifugalen Kräfte in einer Verwaltung weiter zunehmen. Dies kann zur Folge haben, dass eine abgestimmte, integrierte ‘Organisationspolitik’ eines Gemeinwesens nur noch schwer umgesetzt werden kann. Inwieweit es mit NPM/NSM gelingt, dieser Gefahr durch zentrale Steuerung und strategisches Management wirksam zu begegnen, ist bislang nicht überzeugend nachgewiesen“ (Reichard 2003: S. 139 f.).

Durch die organisatorischen und rechtlichen Verselbstständigungen im *Konzernmodell* potenzieren sich die Herausforderungen.²⁶ Wie im NSM, so wird auch hier gefordert, mit Hilfe von Controlling die Steuerung zu verbessern, konkret geht es um das Beteiligungscontrolling, das einen Teil eines umfassenden Beteiligungsmanagements darstellt.²⁷ Das Beteiligungsmanagement kann neben dem Beteiligungscontrolling noch in weitere Bestandteile gegliedert werden wie z. B. die Mandatsbetreuung als eine Dienstleistung konkret für die Volksvertreter. Das Beteiligungscontrolling dient damit sowohl der Konzernsteuerung als auch -führung. Die Vertretungskörperschaft kann einen gesonderten Ausschuss zur Beteiligungssteuerung einrichten. Zu den Aufgaben des Beteiligungsmanagements gehören, „Transparenz herzustellen, relevante Daten zu beschaffen, Koordination zu sichern, Zielerreichung zu kontrollieren“ (Kuban 1996: S. 111), wobei die Klärung von Grundsatzfragen von denjenigen Aufgaben, die bei der Steuerung *einzelner* Beteiligungen anfallen, zu unterscheiden sind.²⁸

Die *organisatorische* Verankerung des Beteiligungsmanagements kann zentral oder dezentral vorgenommen werden. Bei der zentralen Lösung bietet es sich an, es durch den zentralen Steuerungsdienst oder einen speziellen Servicedienst wahrnehmen zu lassen, wobei manche

²⁶ Eickmeyer/Bissinger, die mehrere Konsequenzen aus dem Konzernmodell ableiten, listen auch als ersten Punkt auf: „Die zentrifugalen Kräfte nehmen zu. Nicht nur bei den Beteiligungsgesellschaften, auch bei den Eigengesellschaften und Eigenbetrieben sind deutliche Verselbständigungstendenzen festzustellen“ (2002: S. 146).

²⁷ Der Begriff ist nicht ganz glücklich gewählt: Das Beteiligungsmanagement bezieht sich nicht nur auf die Steuerung der Beteiligungsgesellschaften (Minderheiten- oder Mehrheitenbeteiligungen), sondern auch auf die Eigengesellschaften.

²⁸ Das Funktionieren des Beteiligungsmanagements ist für Grimmer das Kriterium, das die Molekularverwaltung (siehe Fn. 18) zum Konzernmodell transformiert: „Die ‘Molekularverwaltung’ als vernetzte Verwaltung kann die Form eines ‘Konzern Stadt’ gewinnen, wenn es gelingt, die einzelnen ‘Moleküle’ aufeinander zu beziehen, die zentrale Steuerung, das zentrale und dezentrale Controlling und eine Beteiligungsverwaltung so einzurichten und abzusichern, dass sie ihren Aufgaben gerecht werden“ (Grimmer 2004: S. 87). Man kann somit einen eher normativen Konzernbegriff verwenden, der Aussagen über einen Idealzustand enthält, und einen empirischen, der nur bei tatsächlich erfolgreichem Vorliegen von Kriterien es als angemessen ansieht, von einem Konzern zu sprechen. Zum Beteiligungsmanagement siehe auch Diedrich 2003: S. 46 f.

Städte das Beteiligungsmanagement auch ausgegliedert/privatisiert haben. Die dezentrale Verortung könnte dann bei den einzelnen Beigeordneten angekoppelt werden.

„Die ursprüngliche Annahme, dass zwischen einer zentralen *internen Steuerung* und einer *dezentralen Kontextsteuerung* der Großstädte unterschieden werden könne und dass sich die zentrale und dezentrale Steuerung großstädtischer Modernisierung in den Polen von Politik und Verwaltung erschöpfend analysieren ließe, muss relativiert werden. Die Analysen zur Modernisierungspolitik haben ergeben, dass die Politikprozesse in den Großstädten einem ressortspezifischen sektoralen Führungs- und Entwicklungsmodell folgen, in dessen Segmenten zentripetale und zentrifugale bzw. zentrale und dezentrale Kräfte wirksam werden. Unsere Analyse der großstädtischen Modernisierungspolitik haben wir deshalb an den Feldern der Stadtentwicklung, der urbanen Demokratie, der Verwaltungsmodernisierung und der Arbeitsbeziehungen ausgerichtet, die sich gleichermaßen als Modernisierungspfade erwiesen haben.

Großstädtische Modernisierungspolitik findet ... in verschiedenen Politikfeldern auf unterschiedliche Art und Weise statt und ist wiederum mit externen Handlungsebenen mehr oder weniger stark verflochten. Durch die zunehmende Verselbständigung der Verwaltungen, Betriebe und Einrichtungen des Konzerns Stadt und die Relativierung der traditionellen hierarchischen Verwaltungssteuerung entwickelt sich ein neuer verteilter Steuerungsmodus. Zielsetzung und Zieldurchsetzung erfolgen durch mehrere Stellen und Netzwerkknoten“ (Prigge/Schwarzer 2006: S. 346 f.). Zusammengefasst kann stark vereinfachend konstatiert werden, dass die Steuerung komplexer geworden ist und es offensichtlich keinen Königsweg gibt. „Politische Steuerung, demokratische Legitimation und das Beteiligungsmanagement des Konzerns Stadt bedürfen noch einer durchgreifenden Entwicklung. Für die Beteiligungspolitik sollte ein Verhaltenskodex entworfen und zwischen den Großstädten vereinbart werden“ (dies.: S. 408).

Auch die KGSt hat die dargestellten Probleme gesehen und sich daher neben den bisher beschriebenen NSM-Elementen speziell der Organisation der Verwaltungsführung zugewandt. Zur Verwaltungsführung zählen der Bürgermeister und die Beigeordneten/Dezernenten. Vom Prinzip her könnte hier alles so bleiben, wie es ist: So könnten zwischen dem Bürgermeister und seinen Beigeordneten Kontrakte geschlossen werden, die Beigeordnete können für ihr Dezernat ein dezentrales Controlling installieren etc. Allerdings werden zwei Problemfelder gesehen:

- Die Fachbereiche sind die gestärkten Arbeitseinheiten, an denen auch die Budgets festgemacht werden. Welche Auswirkungen bringt dies auf die Beigeordnetenteilrolle 'Leiter eines Geschäftsbereichs'? Es wird die Gefahr gesehen, dass die Beigeordneten zu stark in das operative Geschäft der Fachbereiche eingreifen, so dass die Fachbereiche die ihnen zukommenden 'Freiheiten' aufgrund der horizontalen und vertikalen Dezentralisierungen nicht funktionsgerecht wahrnehmen können.
- Zugleich werden *generell* – also vom Neuen Steuerungsmodell losgelöst – die Teilrollen 'Leiter eines Geschäftsbereichs' und 'Fachpolitiker' skeptisch beurteilt. Hierbei geht es um das Verhältnis 'Steuerungspolitiker – Fachpolitiker', das insb. von Banner immer wieder kritisch betrachtet wird und das vereinfacht wie folgt charakterisiert werden kann: Während der Steuerungspolitiker (zu ihnen gehören der Bürgermeister und der Kämmerer) die *Gesamtverwaltung* im Blick haben, verengt sich das Blickfeld der Fachpolitiker auf ihren Geschäftsbereich, was in negativer Konsequenz einen Ressortegoismus mit sich bringt, der die gesamte Steuerungsfähigkeit der Kommunalverwaltung gefährden kann. Das Verhältnis der beiden Politikertypen (Steuerungs- und Fachpolitiker) ist zumindest labil (zu Ungunsten der Steuerungspolitiker).

Aufgrund dieser beiden Punkte soll nach den Reformvorstellungen die Organisation der Verwaltungsführung nicht so bleiben, wie sie sich klassischerweise zeigt. Da es sich hierbei um einen für die Beigeordneten besonders relevanten und daher in der Darstellung (auch umfangreicheren) eigenständigen Punkt handelt, wird er nicht in diesem Kapitel, in dem es generell

um Verwaltungsleitbilder und speziell um das Neue Steuerungsmodell bzw. um das Konzernmodell und um Local Governance geht, betrachtet, sondern gesondert im Kap. 11.

3.) Implementation der Elemente des Neuen Steuerungsmodells

Der konkrete Umsetzungsgrad des Neuen Steuerungsmodells hat nicht die Quantität und Qualität erreicht, die sich seine Befürworter erhofft haben, wobei die Kommunen in den neuen Bundesländern noch bescheidener abschneiden als die in den alten (siehe Kuhlmann 2004: S. 376 ff., Winkel 2011: S. 19 ff.).²⁹ Die Frage nach dem Warum für die je nach Element doch teilweise sehr geringe Implementation soll exemplarisch an *einem* NSM-Element beantwortet werden: Eines der am schärfsten kritisierten Bausteine ist die neue Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung. Es geht dabei um diejenige Schnittstelle, die auch in dieser Arbeit einen zentralen Aspekt darstellt (siehe Kap. 2.1 und 12.6). Die Kritikpunkte selbst können wie folgt gegliedert werden:

- *Alle* Akteure im politischen Teilsystem *wollen* die Abgrenzung nicht:
Die Abgrenzung kann nicht funktionieren, weil die Politik *generell* nicht 'mitspielen' wird. Diese Erkenntnis basiert auf allgemein-theoretischer Betrachtung (vgl. Kodolitsch 1996, Wollmann 2001: S. 33 f., Bogumil 2001a: S. 115 und 2007: S. 42, Machura 2005: S. 61) oder auf empirisch gewonnenen Ergebnissen zum Selbstverständnis der Kommunalpolitiker vor Konzipierung des NSM (vgl. Simon 1988: S. 108).³⁰
- *Bestimmte* Akteure im politischen Teilsystem bzw. Akteure bei Vorliegen *bestimmter* Kontextvariablen *wollen* die Abgrenzung nicht:
Die Abgrenzung kann nicht funktionieren, weil die Politik in einer *konkurrenzdemokratischen* Ausprägung (siehe hierzu Kap. 10) bzw. insbesondere die Politiker der *Opposition* nicht 'mitspielen' werden (vgl. Bogumil/Schmid 2001: S. 117, Diedrich 2003: S. 106, Schröter 2007: S. 172).³¹

²⁹ Eine *bescheidende* Umsetzung darf nicht mit einer *gescheiterten* Umsetzung verwechselt werden. Im Vergleich zur Euphorie anfangs der 1990er Jahre mögen die Ergebnisse eher bescheiden sein. Es muss jedoch auch erkannt werden, dass es sehr wohl ausgesprochene Reform- und Modellkommunen gab und gibt. Ein Aspekt, der dann besonders interessiert, wenn es darum geht, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementation herauszufiltern; Erfolgsfaktoren können bspw. entnommen werden bei Gerstlberger/Grimmer/Wind (1999: S. 69 f.; zu den möglichen Ursachen für Defizite, S. 18 ff.).

³⁰ Die in der Befragung „zum Ausdruck kommende Orientierung [der Stadtratsmitglieder, M. S.] an Einzelproblemen aus der Bürgerschaft ist ... nicht als besondere Kleinkrämerei der Lokalpolitik abzutun. Sie gehört offenbar, ..., zu den Kernfunktionen der Repräsentation im Spannungsfeld zwischen Bürokratie und Demokratie“ (Simon 1988: S. 108). Dazu als Gegenpol die Ergebnisse einer Befragung von baden-württembergischen Gemeinderäten in den 80er Jahren: „Wie stellen sich die Gemeinderäte in Baden-Württemberg die Aufgabenverteilung zwischen Rat und Verwaltung vor? Mehr als die Hälfte aller Gemeinderäte (55 %) bevorzugt ein Modell, nach dem der Rat vorwiegend über wichtige Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung entscheidet und die Routineangelegenheiten der Verwaltung überlässt. 29 % entscheiden sich für ein Modell der umfassenden Kontrolle der Verwaltung. Einem rein verwaltungsorientierten Modell, das den Rat als Unterstützungsorgan der Verwaltung versteht, stimmten nur 16 % der befragten Gemeinderäte zu. Das Ergebnis ist insofern bemerkenswert, als es deutlich macht, dass das Ratsgremium von mehr als 80 % aller Gemeinderäte nicht als Verwaltungsorgan, sondern als echtes Parlament, als Vertretungskörperschaft der Bürger verstanden wird. Zwischen den Gemeindegrößenklassen gibt es auch hier nur geringfügige Abweichungen. Dieses Ergebnis deckt sich weitgehend mit den [anderen] Ergebnissen ... Hier wie dort scheint unter den Gemeinderäten der Wunsch nach einer Entrümpelung der Ratstätigkeit groß zu sein, was angesichts der Arbeitsbelastung nicht verwundert. Damit verbunden scheint zugleich die Hoffnung, mit einer Entrümpelung die Stellung des Rates insgesamt zu stärken“ (Köser/Caspers-Merk 1989: S. 117).

³¹ Eine bundesweite Befragung von Gemeinderäten hat weder für diesen Spiegelstrich noch für den vorhergehenden allerdings ein so klares Ergebnis geliefert. Der Aussage, „dass Kommunalpolitiker Ziele definieren und Politikergebnisse kontrollieren, aber nie in die Aufgabenerfüllung der Verwaltung eingreifen sollten“ stimmten 46,9 % (nachdrücklich) zu, (ganz und gar) nicht zustimmen konnten (nur) 30,6 %; 22,5 % waren unentschieden (Egner/Krapp/Heinelt 2013: S. 137, detailliert analysiert auf den S.140 ff.).

- Die Abgrenzung funktioniert *tatsächlich* nicht, weil die Politik *wirklich* nicht 'mitspielt'. Diese Erkenntnis basiert auf empirischen Erkenntnissen mit speziellem Bezug zum NSM (vgl. Pinkwart 1999: S. 66 ff., Holtkamp 2002: S. 62 ff., Weiß 2002: S. 87).
- Die Abgrenzung *kann* nicht funktionieren, weil Politik und Verwaltung auf *kommunaler* Ebene zu verweben miteinander sind: Was nun einmal gegeben ist, kann man nicht (künstlich) trennen – unabhängig vom Willen einzelner Akteure. Selbst, wenn politische Akteure wollten, funktioniert es nicht (vgl. Bogumil 2011: S. 117 ff. Pappermann 1983: S. 318 f., Röber 1996: S. 109).³²
- Die Abgrenzung *soll* gar nicht funktionieren, weil negative (Neben-)Wirkungen zu erwarten sind (vgl. Kodolitsch 1996: S. 174, Schröter 2007: S. 172). Die Abgrenzung führt zu einem Steuerungsverlust des Stadtrats, der schon durch andere außerhalb des Neuen Steuerungsmodells liegende Punkte in seiner Machtsphäre gefährdet ist (vgl. Payk 2005: S. 42).

Bei der Vielzahl an kritischen Einwendungen überrascht nicht, dass fast einhellig die Meinung vertreten wird, die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung ist gescheitert, weil ein falsches Konzept dahinter steht und nicht, weil es falsch angewandt wurde (vgl. Bogumil 2007: S. 39 ff.).³³ Selbst wenn es gelänge, eine korrekte Implementation zu erreichen, dann ist es ein sehr labiles NSM-Element, weil es nicht ausreichend ist, es nur rechtlich (z. B. in der Hauptsatzung oder in einem stadt-eigenen Leitbild) zu normieren. Das Funktionieren setzt „ein mehrheitlich gleichartiges Selbstverständnis der Ratsmitglieder“ (Lang/Gronbach 1998: S. 164) voraus. Letztlich bedürfte es sogar fast der Akzeptanz *aller*, weil die neue Verantwortungsabgrenzung auch schon dann gefährdet ist, wenn nur wenige Stadtratsmitglieder aus dem Konsens ausbrechen. Es ist dann für die anderen Abgeordneten kaum mehr attraktiv, sich selbst zu beschränken.³⁴ Die empirischen Untersuchungen bestätigen dies; so wird bspw. ein Fall geschildert, bei dem der „Burgfrieden“ zwischen den Frak-

³² Bereits im Kap. 2 wurde darauf hingewiesen, dass die Kommune eine Münze mit zwei Seiten ist: eine politische Organisation und eine Arbeitsorganisation mit ihren jeweiligen Besonderheiten. Um im Bild zu bleiben: Das Neue Steuerungsmodell wirft die Münze und sie bleibt mit der Seite Arbeitsorganisation nach oben liegen. „Im Ergebnis wird ... die verwaltungsorganisatorische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung höher bewertet als die politisch-demokratische Funktion“ (Weiß 2002: S. 159). In der Gesamtbetrachtung sind für einen erfolgreichen Reformprozess nicht nur zwei, sondern sogar drei Rationalitäten zu beachten: formal-juristische, politische und ökonomische Rationalität (siehe Pinkwart 1999: S. 26).

³³ Janning analysiert und erkennt auch die Ängste der Politiker, ist jedoch der Auffassung, dass bei richtiger Anwendung des NSM die Ängste unbegründet sind (1996: S. 158 ff.): „In dem Prozess des Experimentierens eröffnen sich für die Politik mehr Chancen als Gefahren. Statt heimlicher Sorge um den eigenen Machtverlust müssen Offenheit und Transparenz den Prozess bestimmen. Je weniger beide Seiten 'revolutionäre' Veränderungen im Eiltempo anstreben, um so eher werden sich evolutionäre Prozesse ohne Gewinner und Verlierer ermöglichen lassen“ (ders.: S. 163). „Die Verwaltungsmodernisierung ist primär ein anspruchsvoller Prozess des Kulturwandels. In diesem Sinne ist die Suche nach einer neuen Rollenverteilung von Politik und Verwaltung ein Stück Neuorientierung unserer politischen Kultur“ (ders.: S. 168). Der (manchmal etwas hilflos wirkende) Verweis auf eine andere oder neue 'Kultur' wird in diesem Zusammenhang gern gebracht: „Bei der im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells konzipierten Aufgaben- und Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Rat und Verwaltung handelt es sich folglich nicht vorrangig um ein kommunalrechtliches Problem, sondern in erster Linie um die Herausbildung einer neuen Entscheidungs- und Führungskultur“ (Weiß 2002: S. 75).

³⁴ Dieses Einstimmigkeitsprinzip gilt nicht nur für die Ratsseite, sondern viele NSM-Elemente bedürfen dessen auch im administrativen Teilsystem: „In der kommunalen Praxis ist festzustellen, dass diese Mehrheit [gemeint ist die der kooperierenden Akteure, M. S.] mit der Höhe der Hierarchiestufe immer bedeutender wird und ihre Bedeutung auf der obersten Ebene, bei den Fraktionsvorsitzenden und dem Verwaltungsvorstand am größten ist. Um die Spielregeln der Neuen Steuerung dauerhaft zu sichern, ist hier nicht nur eine Mehrheit erforderlich, sondern Einstimmigkeit. Hier könnte bereits ein nicht-wohlmeinender Akteur (Defektierer) aufgrund seiner Machtfülle das System kippen, destabilisieren oder seine Weiterentwicklung beeinträchtigen“ (Osner 2001: S. 275).

tionen aufgekündigt wurde: „Die Aussicht, Popularitätsgewinne zu erzielen, ist so verlockend, dass wieder in die alte Spielweise verfallen wird“ (Bogumil/Schmid 2001: S. 117).

„Wichtig ist, was der Rat für wichtig hält“ (Oebbecke 1997: S. 47). Mit dieser entwaffnend einfachen Erkenntnis wird die Trennung in WAS und WIE, werden aber auch die Verschleifungen von normativem, strategischem und operativem Management sehr stark relativiert, wenn nicht sogar vollständig aufgehoben. Das Verhältnis zwischen der administrativen und politischen Sphäre der Kommunalverwaltung bleibt komplex und klare Grenzziehungen dürften somit eher die Ausnahme als der Regelfall darstellen. Dieser NSM-Punkt ist nicht geeignet, die Grenzgängerfunktion von Bürgermeister und Beigeordnete generell gravierend zu ändern. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, dass man das NSM als Anlass nimmt, vor Ort in den einzelnen Kommunen zu versuchen, „die *Umgangsspielregeln* zwischen Politik und Verwaltung zu verändern, z. B. durch die Institutionalisierung von fraktionsübergreifenden Dialogformen bei größeren politischen Projekten oder durch interfraktionelle Vorbesprechungen in den Fachausschüssen, um zu einer Versachlichung von Entscheidungen zu kommen“ (Bogumil 2006: S. 23); in diesem Zusammenhang wird dann auch für *formale*, regelmäßige Konferenzen zwischen Verwaltungs- und (allen) Fraktionsspitzen plädiert (siehe Tabatt-Hirschfeld 2012: S. 69). Die große Reform in WAS und WIE dürfte gescheitert sein; das generelle Nachdenken über das Verhältnis von Politik und Verwaltung sowie innerhalb der Politik wurde jedoch dadurch eröffnet; spezielle und kleine Veränderungsschritte sind überlegenswert und ggf. auch gangbar.

Abschließend kann festgestellt werden, dass das Neue Steuerungsmodell, das (zumindest theoretisch) Einfluss auf die Beigeordneten hat bzw. haben kann, dadurch besticht, dass es ein in sich abgeschlossenes Modell darstellt, das mehrere Elemente zu einem sinnvollen Ganzen zusammenführt und das (zumindest für Mittel- und Großstädte) ein Gegenmodell zur herkömmlichen Steuerung darstellt. Genau dieser umfassende Anspruch jedoch wird kritisch betrachtet:

„Insgesamt setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass es kein allgemeingültiges Gesamtkonzept zur Modernisierung der Kommunalverwaltung (wie im NSM ursprünglich geplant) und damit nicht das eine erfolgversprechende Organisationsmodell gibt. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen in der Kommunalverwaltung und das Ausmaß unterschiedlicher Institutionalisierungsformen (...) in den Kommunalverwaltungen ist mittlerweile so groß, dass sich die Frage nach der Organisationspolitik in den Kommunen neu stellt“ (Bogumil/Reichard 2007: S. 86 f.).³⁵

4.3.2 Public bzw. Local Governance

Der zweite die Kommunen prägende Diskursverlauf ist mit den Begriffen Governance (und Bürgerkommune) verbunden, die auch als Bestandteil eines erweiterten Neuen Steuerungsmodells aufgefasst werden können, die jedoch hier als eigenständiger Punkt behandelt werden sollen. Die Betonung der Eigenständigkeit ist auch deshalb angebracht, weil man Governance – zumindest in Ansätzen – auch als Gegenmodell zum Neuen Steuerungsmodell auffassen kann.

³⁵ Das ändert aber nichts daran, dass die Modellentwicklerin KGSt das (erweiterte) NSM weiterhin als Basis für ihre Empfehlungen wählt, wie der KGSt-Bericht 01/2012, der sich mit dem Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5 & 6 beschäftigt, zeigt: Als Basis für das Modell dienen u. a.: Produktorientierung, Dezentralität, zentrale Steuerung und Service (dazu der eigene Bericht 02/2012) und Teamorganisation (S. 9 ff.) sowie das NSM generell, Verhältnis von Politik und Verwaltung (durchaus modifizierend), die Fach- und Ressourcenverantwortung durch die Fachbereiche, neues Haushalts- und Rechnungswesen, Steuerungsunterstützung, interne/externe Dienstleister sowie Qualitäts- und Prozessmanagement (S. 25 ff.).

Einige NSM-Elemente erinnern an (in der Vergangenheit wenig erfolgreich erprobte) Reformbestrebungen: Röber (1996: S. 102 f.) sieht konkret unter anderem Parallelen zu Planning Programming Budgeting System (PPBS) und Zero Base Budgeting (ZBB).³⁶ Überhaupt fühlen sich einige Kritiker in ganze Reformepochen zurückversetzt:

„Teilweise ist man an die ‚Planungseuphorie‘ der 60er und frühen 70er Jahre erinnert. Das ‚Neue Steuerungsmodell‘, mit dem eine optimierte Handlungsfähigkeit der Kommunen erreicht werden soll, weist frappierende Ähnlichkeiten mit dem damaligen Planungs- und Managementmodell auf. In beiden Fällen wird mit einem ‚rationalen‘ Politikmodell als Grundvorstellung gearbeitet, das auf Vorstellungen von kybernetischen Regelkreisen mit Rückmeldeschleifen beruht“ (Grimmer/ Kneissler 1996 S. 81 f.).

Gerade diese Vorstellung von Rationalität ist es, die starker Kritik ausgesetzt ist. Sehr pointiert setzt sich damit Kegelmann (2005) auseinander. In Anlehnung an den Organisationskulturanalyse nach Schein kommt er zum Ergebnis, dass es sowohl bei der *operativen Ebene* als auch bei den *normativen Vorstellungen* beim NSM zu einem deutlichen Wechsel im Vergleich zur bürokratischen Steuerung gekommen ist, nicht jedoch bei den *Basisannahmen*; hier wird die klassische rationale Steuerungslogik bestehend aus Planung, Realisation und Kontrolle beibehalten (siehe S. 59 ff.). Altes und neues Steuerungsmodell weisen zwar unterschiedliche Symbolsysteme und Werte/Normen auf, sie basieren jedoch beide auf dem gleichen Fundament, nämlich: Eine Steuerung ist möglich, objektives Wissen ist möglich, die Umwelt ist gestaltbar und soziale Beziehungen und Verhalten sind direkt beeinflussbar (vgl. ders.: S. 99 ff.).

„Die Konstruktionslogik, die Schreyögg linear, konsistent und transitiv genannt hat, durchzieht somit das ganze Neue Steuerungsmodell und stellt damit keine Veränderung, sondern eine Verstärkung klassischer, also alter Steuerungsannahmen dar. Damit fällt das NSM hinter die Erkenntnisse der Entscheidungs-, Implementations- und Evaluationsforschung zurück, die bereits zu vielfältigen Revisionen klassischer Grundannahmen geführt hat“ (ders.: S. 233).³⁷

NSM und Governance können (für die lokale Ebene) als zwei unterschiedliche Reformansätze aufgefasst werden, wobei Governance weniger ein implementationsreifes Reformmodell als vielmehr ein auszufüllendes Konzept darstellt, das auch eine (direkte) Antwort auf manche Enttäuschungen, die mit der Managementeuphorie des NSM auftraten, darstellt (siehe Jann/Wegrich 2010: S. 182 ff.).

Governance-Ansätze versuchen, *wirklich* neue Wege der Steuerung zu gehen. Dabei steht „im Gegensatz zum NPM [= New Public Management] kein fertiges Modell bereit“ (Breetsch/Duval 2005: S. 27). Es existiert nicht einmal „die eine Definition von Governance, sondern mehrere Verwendungsweisen“ (Benz/Dose 2010: S. 28), was aber nicht ausschließt, einen Be-

³⁶ Wobei er jedoch nicht der Auffassung ist, dass gleiche Strukturen, nur weil sie einmal gescheitert sind, wieder scheitern müssen – erst recht wenn sie in einem anderen Kontext und Wirkungsgefüge eingesetzt werden: „Das heißt aber auch, dass New Public Management nicht einfach als Reprise alter planungstheoretischer Konzepte interpretiert werden darf, weil diese gerade nicht dafür entwickelt wurden, den Staat wettbewerbsfähiger zu machen, sondern seine (zentrale) Steuerungskapazität zu erhöhen“ (Röber 1996: S. 103).

³⁷ In eine ähnliche Richtung argumentiert Holtkamp: Auch er sieht für das Scheitern des NSM theoretische Ursachen – hier in Form eines „inhärenten theoretischen Widerspruchs“ (2008a: S. 423). Ausgangspunkt für die Reformfordernisse im Sinne des NSM ist das Rational-Choice-Modell (siehe hierzu später Kap. 5.1 und 9.1), das als Basisannahme herangezogen wird, um Unzulänglichkeiten der *klassischen* Verwaltung zu begründen. Die Elemente des NSM sind nun aber so konzipiert, dass *auch* sie die Eigeninteressen der Akteure, die sich aus dem Rational-Choice-Ansatz ableiten lassen, vernachlässigen. „Es ist paradox, dass das gerade von der betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaft für eine stärkere Effizienzorientierung propagierte NSM offensichtlich zu ... Fehlinvestitionen ... geführt hat und dieses Konzeptversagen auch noch am besten durch ökonomische Theorieansätze erklärt werden kann“ (ders.: S. 439). Holtkamp fordert daher, „noch stärker den Fokus auf kontra-intentionale Wirkungen von Reformen [zu] legen“ (ebenda).

griffskern zu identifizieren (vgl. dies.: S. 25 f.). Diese Unbestimmtheit des Begriffs macht die Beschäftigung mit diesem Thema nicht einfach. Es kann – anders als beim NSM – für Deutschland kein klares Startdatum benannt werden. Auch existiert keine Organisation, die den Begriff (empfehlend oder quasi-verbindlich) für die kommunale Ebene definiert. Auch wenn Governance-Bausteine vorliegen³⁸, so existiert kein ‚Instrumentenbaukasten‘, dessen Anwendung durch das Verwaltungspersonal erlernbar ist.

Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells geht es hauptsächlich um die *interne* Steuerung der Kommunalverwaltung, was auch (Aus-)Wirkungen nach außen mit sich bringt. Jedoch ist die *primäre* Sichtweise auf das kommunale politisch-administrative System bezogen; die Sichtweise ist primär eine PAS-interne. „Governance bezeichnet ein neues Modell der Steuerung und eine veränderte Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft“ (Breetsch/Duval 2005: S. 29). Auch Governance beschäftigt sich somit mit Steuerungsaspekten: Der Schwerpunkt liegt hier bei der Betrachtung des Verhältnisses von PAS zu seiner Umwelt, was jedoch auch (Aus-)Wirkungen nach innen – also für das PAS mit seinen Strukturen und Prozessen – nach sich zieht. „Während das NPM/NSM eine neue Steuerungsform entwickelt hat, basiert Governance auf einem Verständnis der Kombination bereits vorhandener Steuerungsformen (mix of modes). Die verschiedenen Steuerungsformen sollen austariert werden“ (dies.: S. 30). Der Blickwinkel auf die Steuerungsformen kann dabei normativ (was sind die angemessenen Formen) oder empirisch (welche Steuerungsformen werden wann wie von wem wozu eingesetzt) erfolgen.

Wie man sich dem Neuen Steuerungsmodell mit Hilfe von Gegenüberstellungen zur alten Steuerung nähern und plakativ seine Merkmale beschreiben kann, so bietet sich diese Vorgehensweise auch zu einer ersten Annäherung an den Begriff Governance an. Im Rahmen entsprechender Dichotomien kann dabei das Begriffspaar Government – Governance analysiert werden (siehe Stock 2005: S. 30, Geißel 2007: S. 26, Haus 2007: S. 71). Ein deutlicher Unterschied zwischen der klassischen Steuerung durch Government und der modernen Steuerung mittels Governance besteht darin, dass bei Government die vertikale Steuerungsdimension betont wird (Ausprägung der Hierarchie), wohingegen Governance die horizontale Dimension hervorhebt: „Governance bezieht sich generell auf eine Form des Koordinierens politischer und gesellschaftlicher Interaktion, auf eine Steuerung und Regelung, die durch kooperative Koordinationsformen und durch das Merkmal der Horizontalität geprägt ist“ (Schwalb/Walk 2007: S. 9). Passend hierzu wird auch von „weichere[n] Formen der Steuerung“ gesprochen, bei der die „Aushandlungen geeigneter Maßnahmen“ an Bedeutung gewinnen; dem entsprechend „schwindet auch die Abgrenzung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt“ (Bröchler/Blumentahl 2006: S. 8 f.). Stabile, aber nicht mehr unbedingt *formal* organisierte und gefestigte Formen der Zusammenarbeit entstehen und werden für den Erfolg von Governance wichtig.

„Hinter diesem sich abzeichnenden Paradigmenwechsel und als Basis der Verfahrenstheorie steht ein radikaler Wandel im Verständnis dessen, was Politik sein soll. Während das herkömmliche Verständnis Politik auf staatliches Handeln im Sinne von Erlassen und Durchsetzen kollektiv verbindlicher Regeln beschränkt, geht es im Governance-Verständnis von Politik darum, zum eigentlichen und klassischen Sinn zurückzukehren: Politik als Handwerkskunst des Angehens kollektiv verbindender Probleme, solcher Anliegen also, von denen man als Person, Gruppe oder Nation meint, sie nicht alleine lösen zu können (bzw. zu wollen), sondern wozu man andere gewinnen muss, damit sie mit oder gar für einen diese Anliegen angehen. Damit wird Politik per definitionem prozedural: Es geht um die Frage nach dem WIE. Zugleich rückt durch diese Besinnung auf den funktionalen Kern von Politik auch die eigentliche Machtfrage danach,

³⁸ So werden bspw. folgende Governance-Formen unterschieden: Gemeinschaft, Netzwerke, Verhandlungen, Wettbewerb, Hierarchie (siehe Benz/Dose 2010a: S. 256 ff.).

wer die Spielregeln bestimmt, wieder ganz oben auf die politische Agenda: Denn, wie jeder weiß: Wer die Spielregeln bestimmt, gewinnt das Spiel. Der eigentliche Kampf tobt deshalb nicht um die inhaltliche oder personale, sondern um die prozedurale Frage“ (Fuhrmann/Brunn 2005: S. 124 f.).

Die veränderte Sichtweise wird auch ausgedrückt durch die Unterscheidung zwischen *power over* (klassisch im Rahmen von Government) und *power to*:

„Während ‘*power over*’ als *soziale Kontrolle* zu verstehen ist und in Begriffen von Kontrolle und Widerstand erfasst wird, bezieht sich ‘*power to*’ auf das Paradigma *sozialer Produktion* und wird in Begriffen der Gewinnung und Vereinigung von Handlungsfähigkeit ... erfasst. ... ‘Macht zu’ wird ... sichtbar im Prozess der sozialen Konstruktion von Problemen und intentionalen Versuchen ihrer Lösung bzw. in der intentionalen Verfolgung von Politikzielen. Durch die Mobilisierung von Akteuren zur Beteiligung an Governance-Prozessen kann es also zu einer Stärkung der gemeinsamen ‘Macht zu’ kommen, falls es politischen Führungsakteuren gelingt, vormals fragmentierte Entscheidungsprozesse und Ressourcenverwendungen zu integrieren und die Abkapselung einzelner Akteursgruppen zu überwinden“ (Haus u. a. 2005: S. 61).³⁹

Es zeigt sich eine Querverbindung zum Neuen Steuerungsmodell: Dort ist eine weitgehende Dezentralisierung das Ziel, was nicht frei von Friktionen und Gefahren ist. Gerade aber die Zusammenführung von schon immer Bestehendem oder durch das NSM verstärkt fragmentiertem scheint eine Voraussetzung zu sein, um Macht zu bzw. Macht für etwas erfolgreich einzusetzen.

Ein wichtiger Bestandteil des Governance-Ansatzes ist das Agieren in Netzwerken (manchmal wird Governance auch mit Netzwerkbildung gleichgesetzt).⁴⁰ Netzwerke sollen unterschiedliche Netzwerkpartner zusammenbringen, um gemeinsam Probleme zu erörtern und möglichst einer Lösung zuzuführen. Voraussetzung hierfür ist ein „professionelles Schnittstellenmanagement“, um „an das Wissen der Bürger, Unternehmen etc. über lokale Problemstellungen und mögliche Lösungswege zu gelangen bzw. mit der Einbeziehung der anderen Akteure in der Stadt öffentliche Aufgaben zu erfüllen“ (Stock/Stock 2005: S. 170). Prigge/Schwarz sind der Auffassung, dass „großstädtische[s] Regieren zunehmend in verflochtenen Netzwerken“ stattfindet; durch sie und in ihnen sind „interessengeleitete Widerstände und Blockaden im gesamtstädtischen Interesse zu überwinden. Netzwerkknoten bilden dabei häufig politische Institutionen und ihre interorganisatorischen Beziehungen. In diesen Zusammenhängen ist kooperatives Handeln und Verhandeln auf den unterschiedlichen Ebenen zunehmend erforderlich“ (2006: S. 428). Zwei Parallelen zeigen sich zum Neuen Steuerungsmodell: Ohne dass dies im vorhergehenden Kapitel ausdrücklich thematisiert wurde, ist das NSM vor allem für größere Gemeinden eine Reformherausforderung,⁴¹ auch der Governance-Ansatz richtet sich primär an diese Größenordnungen. Vom Prinzip decken sich beide Ansätze darin, kooperatives Handeln etwas (NSM: Kontraktmanagement) bzw. deutlich (Governance: Netzwerke) zu stärken. Während das NSM aufgrund seiner Zielvorstellung allerdings im verwaltungsinternen Bereich verharret, bedeutet Kooperation bei Governance die Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb des kommunalen PAS.

³⁹ Die Urban-Regime-Theorie ist somit von der klassischen Community-Power-Forschung zu unterscheiden, in der Herrschaft im Sinne von ‘dominieren’ im Blickfeld steht und es dann um die Frage geht, *wer* Herrschaft ausübt.

⁴⁰ So bei Stock 2005: S. 42 ff. und 86 ff. Im Gegensatz hierzu siehe zu einem umfassenden analytischen Governance-Begriff bspw. Holtkamp 2010: S. 197 ff., der sich gegen eine Netzwerkeuphorie ausspricht.

⁴¹ Dieser Hinweis darf nicht so interpretiert werden, dass das NSM für kleine und mittlere Gemeinden in Gänze uninteressant ist, die KGSt hat ihnen vielmehr einen eigenen Bericht (KGSt-Bericht 08/95: Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden) gewidmet.

Der Governance-Ansatz beschäftigt sich mit Fragen des 'guten Regierens', was auch daran deutlich wird, dass teilweise von 'Good Governance' gesprochen wird (vgl. Czada 2010).⁴² In das Beobachtungsinteresse gerät so der Aspekt der *politischen* Führung und mit ihr der Begriff Leadership (zur Dimension dieses Begriffs siehe bspw. die Beiträge in APuZ 2-3/2010), wobei Leader und Manager zu unterscheiden sind.⁴³ In der kommunalen Ebene kommt hier dem Bürgermeister eine zentrale Rolle zu; die Rede ist von der „Heraufkunft charismatischer und bürgermeisterzentrierter Form politischer Führung“ (Haus u. a. 2005: S. 55).⁴⁴

Der englische Begriff Governance kann mit dem deutschen Begriff der Bürgerkommune zusammengebracht werden, weil eine inhaltliche Verbindung gegeben ist,⁴⁵ wobei jedoch nicht verschwiegen werden soll, dass zwischen den beiden Punkten auch Unterschiede bestehen (siehe bspw. die Gegenüberstellung bei Holtkamp/Bogumil 2007: S. 235). Trotzdem soll die vereinfachende Analogie gewählt, die lautet: Das NSM ist die deutsche Variante des NPM, die Bürgerkommune ist das deutsche Pendant zu Local Governance. In diesem Zusammenhang sei auf das Kap. 4.1 verwiesen, in dem die Bürgerkommune als die Fortentwicklung der Dienstleistungskommune interpretiert wurde; die Dienstleistungskommune steht dann in einem engen inhaltlichen Bezug zu NSM.

Bei den folgenden Ausführungen muss als Vorbemerkung darauf hingewiesen werden, dass „die in der gegenwärtigen Diskussion nicht selten anzutreffende Auffassung, bei der 'Bürgergesellschaft' handele es sich (etwa in der schematischen Verlaufssequenz von Ordnungs-, Dienstleistungs- und Bürgergemeinde ...) um ein Novum, als historisch und analytisch ver-

⁴² Governance selbst muss mit Hilfe von Maßnahmen gesteuert werden, in Betracht kommen hierbei:

- „*kulturelle Überzeugungsarbeit* durch Verbreitung von Informationen, moralische Appelle (Verantwortungsrhetorik), Hinweise auf gelungene Beispiele usw.,
- Bereitstellung von *Kommunikationsinfrastrukturen* wie z. B. Gesprächsforen, in denen potenzielle Träger von Governance-Prozessen Möglichkeiten der Kooperation ausloten,
- *finanzielle Unterstützung* von Governance-Arrangements, welche bestimmte Themen bearbeiten (soziale Stadterneuerung, Regionalentwicklung usw.) und bestimmten Anforderungen genügen,
- Etablierung von *Monitoring-Mechanismen*, durch die Prozesse und Ergebnisse beurteilt- und vergleichbar gemacht werden sollen (Zielvereinbarungen und Arbeitsberichte, 'Best-practice'-Vergleiche, Beobachtung und Interventionsoption) sowie
- *strukturelle Reformen* (Einrichtung neuer Verwaltungseinheiten, Agenturen und Organisationsformen mit Zuständigkeit für Governance-Bereiche, Bereitstellung technischer und sozialer Infrastruktur)“ (Haus 2005: S. 35).

⁴³ Zur generellen Unterscheidung von *politischer* Führung und *Verwaltungsführung* sowie zur verfeinerten Unterscheidung der politischen Führung in gesellschaftlich orientierte und bürokratische sowie zwischen Management und Führung siehe Hiemstra 2008: S. 48 ff.

⁴⁴ Von dieser *normativen* Betrachtung sind die *empirisch* gewonnenen Ergebnisse zu trennen, die durchaus anders ausfallen können. So wurde bspw. für Stuttgart festgestellt: „Insgesamt lässt die aktuelle Einflussstruktur ... vier Segmente erkennen. Die erste Gruppe umfasst die Akteure mit dem größten Einfluss auf kommunale Entscheidungen: Verwaltung, Stadtrat, lokale Medien und die Partei Bündnis 90/Die Grünen. Für den Einfluss der lokalen Medien bestätigt sich somit die Hypothese, dass die Lokalredakteure nicht als Sprachrohr der Politiker fungieren, sondern einen eigenständigen, relativ großen Einfluss auf die Stuttgarter Kommunalpolitik haben. Die Akteure der zweiten Gruppe (Oberbürgermeister, Ratsausschüsse, CDU) haben etwas weniger Einfluss, aber dieser ist immer noch überdurchschnittlich hoch. Der Einfluss der lokalen Interessengruppen, der Bürger, der Unternehmen sowie der SPD wird eher moderat eingeschätzt. Schließlich hat eine letzte Gruppe von Akteuren nach Aussage der Befragten keinen nennenswerten Einfluss auf die Lokalpolitik: die kleinen Stadtratsgruppierungen und die Gewerkschaften“ (Walter-Rogg 2010: S. 222, wobei der Einfluss des Oberbürgermeisters im Vergleich zu früheren Untersuchungen deutlich geringer eingeschätzt wurde).

⁴⁵ Governance und Bürgerkommune unter einer gemeinsamen Überschrift vorstellend: Pippke u. a. 2005: S. 197 ff. Wollmann verbindet mit der Bürgerkommune eine Verstärkung der „verhandlungs- und konsensdemokratischen Verfahren der Willensbildung, Kompromissuche und Entscheidungsfindung (2002: S. 38). Darum geht es (auch) bei der Betrachtung des Governance-Ansatzes. Zum Reformkonzept der Bürgerkommune und zur Reformpraxis siehe kompakt dargestellt: Bogumil/Holtkamp 2011, Winkel 2011: S. 104 ff.

kürzt, wenn nicht schief“ einzuschätzen ist (Wollmann 2002: S. 37). Wie die Elemente des Neuen Steuerungsmodells nicht alle neu waren, so ist sind nicht sämtliche Aspekte der Bürgerkommune neu. In beiden Fällen geht es darum, eher Bekanntes und eher Neues unter einem Dach zusammenzufassen und so eine integrative Sicht zu erhalten.

Ausgangspunkt der Betrachtung können die unterschiedlichen Rollen des Bürgers im Hinblick zum Staat und somit auch zur Kommune sein. Hopp/Göbel unterscheiden bspw. die folgenden vier Rollen: (1) Ordnungs- und Sozialbürger, (2) Verwaltungskunde, (3) kooperativer Bürger sowie (4) Wahl- und Partizipationsbürger (2008: S. 88 f.). Bei den ersten beiden Bürgertypen geht es um Leistungsbeziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung (konkret: bestimmten Behörden und Ämtern) und Anspruchsberechtigten, Leistungspflichtigen bzw. Nachfragern, somit um mehr oder weniger stark ausgeprägte Kundenbeziehungen. Entsprechende Bemühungen, die Verwaltung bürger- bzw. kundenfreundlicher zu gestalten, sind nicht neu und können bis in die 1970er Jahre zurückverfolgt werden, wobei sich die Blickrichtung des Bürgers als Kunden im Windschatten des Neuen Steuerungsmodells und der Ökonomisierung in den 1990er Jahren verstärkte. Eine in diesem Sinn verstandene bürger- bzw. kundenfreundliche Verwaltung ist Teil der Bürgerkommune, nicht jedoch ihr Kern. Dieser wird vielmehr durch die beiden anderen Bürgertypen gebildet: Der Bürger soll sich stärker als Wahl-/Partizipationsbürger (Betrachtung der Input-Seite des kommunalen PAS) und stärker als kooperativer Bürger (Betrachtung der Output-Seite des kommunalen PAS) einbringen, wobei bei beiden Punkten die Kommune entsprechende Angebote zu unterbreiten hat (Partizipationsmanagement, Empowerment).⁴⁶ Es geht um die Beachtung und Stärkung der beiden Rollen des Bürgers als Auftraggeber bzw. Co-Planer (= Einbeziehung des Bürgers bei der politischen Willensbildung) und des Bürgers als Mitgestalter bzw. Co-Produzent (= Einbeziehung der Erstellung (öffentlicher) Leistungen – vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: S. 22 ff.).⁴⁷ In der theoretischen Betrachtung können die beiden Bürgerrollen klar getrennt werden; die Verbindungslinien sind, insb. bei der praktischen Umsetzung, jedoch nicht zu übersehen:

- Der Bürger ist umso eher bereit, als Co-Produzent mitzuwirken, je eher er die Möglichkeit hat, über die Angelegenheit, bei der er sich später durch eigene (Arbeits-)Leistungen einbringen soll, auch Entscheidungen mit zu treffen. Der Bürger als Co-Produzent wird somit fordern, dass er auch in der Rolle als Co-Planer ernst genommen wird.
- Der Bürger kann umso mehr von Politik/Verwaltung aufgefordert werden, sich als Co-Produzent zu betätigen, je eher Politik/Verwaltung dem Bürger die Chance geben, Entscheidungen mitzubestimmen.

Beide Rollen berühren das Selbstverständnis der Akteure des kommunalen PAS. Das professionelle Verwaltungspersonal muss akzeptieren, mit Laien (Bürger als Co-Produzent) zusammenzuarbeiten. Das politische Personal muss akzeptieren, dass neben den Formen der repräsentativen Demokratie (= Bürger als Personenwähler bei der Vertretungskörperschaft und dem Hauptverwaltungsbeamten) und der unmittelbaren/plebiszitären Demokratie (= Bürger als Sachentscheider beim Bürgerentscheid) verstärkt Formen der kooperativen (ggf. in der speziellen Form der deliberativen) Demokratie (= Bürger als Berater, Wissensspender, Ideengeber bspw. bei Planungszelle, Bürgerhaushalt, Bürgerpanel⁴⁸ gefordert werden bzw. Anwendung finden (sollen). Auf die in diesem Zusammenhang stehenden Begriffe wie Kommu-

⁴⁶ In diesem Zusammenhang steht dann auch das Konzept des aktivierenden Staates (siehe Damkowsi/Rösener 2003, Behrens u. a. 2005).

⁴⁷ Die Verbindung der Bürgerkommune mit nur *einer* Rolle – z. B. mit der Rolle des Co-Produzenten wie bspw. bei Grunow (siehe 2012: S. 349 f.) – erscheint nicht angemessen.

⁴⁸ Planungszelle: Dienel 2002, Meuer 2012, Bürgerhaushalt: Franzke/Kleger 2010, Günther 2007, Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, Bürgerpanel: Klages/Daramus/Masser 2008. Die vielfältigen Formen vor- und gegenüberstellend: Nanz/Fritsche 2012: S. 36 ff.

nitarismus, bürgerschaftliches Engagement (sowohl klassischer Art als auch in modernen Formen wie Bürgervereine/-stiftungen/-bus, Freiwilligenagenturen), Zivilgesellschaft/Sozialkapital, lokale Demokratiebilanz wird lediglich verwiesen; sie sind Bestandteil umfassender Erörterungen in vielen Publikationen und bedürfen hier keiner weiteren Ausführungen.

Auch wenn die konzeptionellen Überlegungen speziell zur Bürgerkommune im Regelfall konkreter und praxisbezogener sind als zu Governance im Allgemeinen und zum Teil mit empfehlenden Praxisanleitungen und Instrumenten versehen sind (z. B. gut ablesbar an der Literaturlage zur Planungszelle und zum Bürgerhaushalt), ist das Konzept der Bürgerkommune im Gesamten nicht vollständig ausgereift und auch nicht kritiklos: „Obwohl in Deutschland nicht wenige Städte zur Legitimation von Partizipationsprozessen die Bürgerkommune anführen, ist das Wesen dieses Leitbildes relativ diffus geblieben. Es gibt keine eindeutige Definition: die Beschreibungen beginnen mit einer Reduzierung auf bürgerschaftliches Engagement und reichen bis hin zu komplexen Governance-Ansätzen“ (Herzberg 2009, S. 50, der als Weiterentwicklung die Solidarkommune präferiert, von der er jedoch selbst sagt, dass in der kommunalen Praxis noch kein Leitbild existiert, sondern es sich erst um einen konzeptionellen, akademischen Vorschlag handelt, S. 221).⁴⁹

Während zum NSM flächendeckende standardisierte Umfragen durchgeführt wurden, um Auskunft über den Stand der Implementation zu erhalten, ist der Umsetzungsstand bei Governance schwieriger in Erfahrung zu bringen. Prigge/Schwarzer kommen aufgrund ihrer Untersuchung ausgewählter deutscher Großstädte zu der Einschätzung, „dass die Governance-reform der Kooperation als strategische Ressource der Stadtpolitik von den Modernisierungsakteuren noch nicht voll ausgeschöpft wird und dadurch Chancen einer breitenwirksameren und nachhaltigen Steuerung der großstädtischen Entwicklung nicht genutzt werden“ (2006: S. 401).⁵⁰ Auch Jann/Wegrich sehen Governance in der lokalen Praxis weniger dominant als NSM (2010: S. 195); Embacher/Lang konstatieren bereits 2008, dass „es um das Modell Bürgerkommune stiller geworden“ ist (S. 296).

Vergleichbar dem Neuen Steuerungsmodell hat Governance in der Praxis mit der Schwierigkeit zu kämpfen, dass unterschiedliche Steuerungs- und Funktionsrationalitäten vorliegen. Beim NSM waren es die rechtliche, bürokratische, managerielle und politische Rationalität, die sich teilweise gegenseitig behindern oder sogar mit einander unvereinbar sind. Ähnliches gilt auch hier: „Da die Governance-Struktur vor allem durch die Hybridkombination von politischem Konkurrenzmechanismus und administrativem Hierarchiemechanismus gekennzeichnet ist, kommt in den Großstädte der Verknüpfung von politischer und managerieller Führung eine Schlüsselrolle zu“ (Prigge/Schwarzer 2006: S. 402 f.). Ebenfalls vergleichbar wird an Kultur oder Bewusstsein der Akteure appelliert:

⁴⁹ Dass in der Praxis der Begriff der Bürgerkommune nicht immer mit dem vor allem innovativen Teil der Bürgerbeteiligung verbunden sein muss, verdeutlicht das Leitbild einer Großstadt in Sachsen-Anhalt, in dem auf die Bürgerkommune abgestellt wird (sie soll „mit Leben erfüllt“ werden) und dieser Begriff dann heruntergebrochen wird auf: bürgernahe Verwaltung, wirtschaftsfreundliche Verwaltung, kommunikative Verwaltung, effiziente Verwaltung und leistungsfähige Verwaltung. Zur verstärkten Bürgerbeteiligung findet sich keine Aussage.

⁵⁰ Bei einer anderen Untersuchung konnte ein Fazit gezogen werden, das zwar kein grundsätzliches Urteil über den Umsetzungsgrad des Governance-Ansatzes erlaubt, das aber die Bedeutung der Governance-Überlegungen für den Aspekt der politischen Führung hervorhebt: „Bei aller Selektivität des Zugriffs zeigen unsere beiden Fälle, dass das Potential politischer Führung zwar auch, aber nicht nur auf institutionellen Vorkehrungen und Machtressourcen beruht, sondern entscheidend vom Zusammenspiel mit Formen gesellschaftlicher Beteiligung geprägt wird. Das jeweilige Zusammenspiel von politischer Führung und gesellschaftlicher Beteiligung in Hannover und Heidelberg lässt sich dann als Metamorphosen der institutionellen Entscheidungsstrukturen verstehen, die in den siebziger Jahren als typisch für unterschiedliche Formen der Kommunalverfassung angesehen wurden“ (Haus/Egner/Heinelt 2005: S. 257).

„Nur wenn der Rat, der Bürgermeister und die Kommunalverwaltung bereit sind, sich als Teil des Modern Governance-Netzwerkes zu verstehen, das Selbstverständnis der hierarchischen Spitze aufzugeben und partnerschaftlich mit den anderen Akteuren in der Kommune zusammenzuarbeiten, und ebenfalls bereit sind, dies strukturell bzw. institutionell abzusichern, ist überhaupt erst ein Kommunalpolitisches Management möglich“ (Stock 2005: S. 120 f.). Und derselbe an anderer Stelle: „Der Unterschied zwischen dem staatszentrierten und dem selbstreferentiellen Blickwinkel von Rat, Bürgermeister und Verwaltung liegt praktisch in der Selbsteinschätzung ihrer Rolle im kommunalpolitischen Prozess. Im ersten Fall sehen sie sich als hierarchische Spitze, die professioneller als andere die Probleme überblicken und regeln kann – im zweiten Fall hinterfragen sie ihre Rolle und finden sich so im Zusammenspiel der Akteure in einem Problemlösungsnetzwerk wieder“ (S. 178).

Beim NSM wird eine andere Verwaltungskultur angemahnt, damit die neue Steuerung funktionieren kann; das gleiche erfolgt nun, damit das gute Regieren möglich wird:

Es „sei die These gewagt, dass ... gesellschaftliche Beteiligung und eine neue Verwaltungskultur eine Schlüsselrolle für effektives und demokratisches Regieren darstellen: In der Phase der Politikentwicklung und (Vor-)Formulierung kann die Beteiligung von Stakeholdern und eine stärker interaktive Rolle administrativer Akteure als Weg zu höherer demokratischer Legitimität betrachtet werden; im Stadium der Politikimplementation stünde beides für eine (im positiven Sinne) politisierte Form der Umsetzung politischer Programme. Dies anzuerkennen erfordert jedoch, Partizipation stärker in deliberativer Form (als Möglichkeit, Gründe einzuspeisen und abzuverlangen) aufzufassen und von einer neutralistischen Konzeption der Implementation abzugehen“ (Haus/Egner/Heinelt 2005: S. 259).

4.4 Zusammenfassung

Trotz mancher Parallelen zwischen NSM und Governance⁵¹ ist ein zentraler Unterschied, der gerade im Rahmen dieser Arbeit, die sich mit Beigeordneten und damit Leitungspersonen, die zugleich Grenzgänger zwischen Politik und Verwaltung sind, beschäftigt, evident: Bei der Vielzahl der NSM-Elemente ist der Themenbereich der (politischen) Führung nur einer unter vielen Aspekten, die zudem nicht selten sehr technisiert und standardisiert ausgestaltet sind; zu denken sind bspw. an die Produktbeschreibungen, die Kontrakt- und Berichtsinhalte oder an die Budgetierungsvorschriften. Im ungünstigen Fall wird der (politischen) Führung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt oder sie gerät vollständig aus dem Blickfeld. Governance mit dem engen Bezug zu Leadership kreist hingegen ständig um den Themenbereich der (politischen) Führung.

„Eine gestärkte und besser legitimierte politische Führung wird deshalb oft als Voraussetzung für eine erhöhte Effektivität und Effizienz wie auch für die Vitalisierung der lokalen Demokratie (und damit größerer Legitimität) durch gestiegene Transparenz und Zurechenbarkeit angesehen. Dies steht in Verbindung mit Hoffnungen, dadurch die Kontrolle darüber zu verbessern, wie Outputs produziert werden (mit Blick auf Effektivität), die Fähigkeit zu vergrößern, die omnipräsente administrative Fragmentierung zu bewältigen und den Einfluss von Parteien (mit Blick auf Effizienz) zurückzudrängen sowie für klare Alternativen und Entscheidungen, aber auch für eine bessere Kontrolle bzw. Sanktion durch Wahlen zu sorgen.

Aber politische Führung kann auch im Widerspruch zu kooperativen Politikprozessen stehen (oder mit ihnen nicht kompatibel sein), weil sie in einer hierarchischen Organisationsstruktur eingebettet ist, in der offenes Verhandeln und Argumentieren (oft) nicht als Voraussetzung für Erfolg angesehen wird. Auf der anderen Seite kann die mit gesellschaftlicher Beteiligung ein-

⁵¹ Eine umfassende Gesamtschau auf das Neue Steuerungsmodell und die Bürgerkommune nimmt Winkel unter den Gesichtspunkten Ziele/Strategien/Prämissen, Elemente/Komponenten, Aufgabenkritik/Aufgabenverlagerung und Steuerungsglücke vor (siehe 2011: S. 65 ff.).

hergehende Offenheit die Abgeschlossenheit und Engstirnigkeit von Politikprozessen ausgleichen, die von administrativen (oder technokratischen) Imperativen geleitet werden“ (Haus u. a. 2005: S. 37).

Wie stark auch immer das Neue Steuerungsmodell und die Überlegungen, die sich im Rahmen des Governance-Ansatzes finden, die kommunale Ebene insgesamt oder eine einzelne Kommune geprägt haben, es kann festgehalten werden, dass die *klassische* Verwaltung nicht überwunden ist, die Verwaltung aber auch nicht mehr die alte ist.⁵² Diese Veränderung beschreiben Jann u. a. als Paradigmen-Wechsel vom Weberianischen zum Neo-Weberianischen Staat, was konkret für die kommunale Ebene bedeutet, dass man es weiterhin mit der klassischen Kommunalverwaltung aber ergänzt um Elemente/Rationalitäten von New Public Management und Bürgerkommune zu tun hat (vgl. 2004: S. 34 f.). Tabatt-Hirschfeld schätzt ein, „dass die Kommunen sich ... praktisch in allen Bereich zwischen Bürokratie und NSM bewegen und bei der Governance erst vereinzelte Entwicklungen zu beobachten sind (2012: S. 179). New Public Management und Governance werden dann (doch) nicht als zwei grundsätzlich gegensätzliche Konzepte aufgefasst, sondern das Governance-Konzept ist „als Ergänzung und Erweiterung der NPM-Diskurse zu verstehen ... Anders formuliert: Mit einer umfassenderen Optik der Modernisierungsdesigns, also einer systemisch erweiterten Analyse der komplexen Kontexte und mannigfachen Interdependenzen, entwickelt sich die Public-Management-Perspektive in eine Governance-Perspektive“ (Lorig 2008a: S. 46). Vergleichbar ist die Einschätzung von Budäus/Hilgers (2010: S. 89): „Public Management zielt generell auf eine stärkere Einbeziehung ökonomischer Knappheit des öffentlichen Sektors ab, während die neuen Governance Strukturen eine Hinwendung zu multiplen Formen der Mitwirkung, Willensbildung und Kompetenzen im Sinne von Zivilgesellschaft bedeuten. Es handelt sich somit nicht um einen Gegensatz zum Public Management, sondern um eine notwendige Kombination der Institutionalisierung einer aus dem Knappheitsproblem resultierenden ökonomischen Rationalität mit der aus dem Bedarf der Bevölkerung resultierenden gesellschaftlichen/kollektiven Rationalität.“⁵³

Für die Beigeordneten weisen die vorgestellten Modelle unterschiedliche Bedeutungen auf:

Tabelle 4-3: Steuerungsmodelle und ihre Relevanz für die Kommunen und Beigeordneten

Modell	Merkmale	Relevanz für Kommune	Relevanz für Beigeordnete	Rollen des Beigeordneten
(1) Modelle der polit. Steuerung	(teilweise) rechtlich normiert; empirisch ermittelbar	stets gegeben	stets gegeben	Politiker – Bürokrat (Vorentscheider, zentraler Politiker)

⁵² Eingeschlagene Wege (hier: Verwaltung im bürokratischen Sinn von Max Weber) können nicht so einfach verlassen und neue beschritten werden. „Das Weiterwirken der Vergangenheit in die Gegenwart, die Tatsache, dass jedes zu einem Zeitpunkt beobachtbare soziale Phänomen Ergebnis eines in der Vergangenheit zurückreichenden Prozesses ist, wird heute als Pfadabhängigkeit bezeichnet. Das Konzept der Pfadabhängigkeit ermöglicht die Bestimmung von Kreuzungspunkten oder von Gabelungen einer Entwicklung, den Blick auf Alternativen und Potentiale, die genetische Analyse von Regelmäßigkeiten und Wechselbeziehungen“ (Prigge/Schwarzer 2006: S. 226).

Nicht nur bei NSM, sondern auch bei der Reform des öffentlichen Dienstes gilt das hier Gesagte: Das klassische bürokratische Modell gilt immer weniger, aber „eine europaweit akzeptierte Alternative ... existiert nicht. Auch das so genannte New Public Management Modell entspricht keinem universal, akzeptierten Alternativmodell“ (Demmke 2011: S. 61).

⁵³ Entsprechend kann dann, wenn NSM und Bürgerkommune als zwei Seiten einer Medaille aufgefasst werden, das managerielle Modell in eine Wirtschaftsorientierung und in eine zivilgesellschaftliche Orientierung unterteilt werden und so als Gegenmodell dem klassischen bürokratischen Modell gegenüber gestellt werden, siehe Stuchlik 2009: S. 46. Brüggemeier/Röber interpretieren das „Public Governance als neues Reformleitbild“ als Versuch, die Steuerung im öffentlichen Sektor „zu re-politisieren“ (2011: S. 226).

(2) Neues Steuerungsmodell	normativ entwickelt; empirisch ermittelbar	ggf. gegeben	ggf. gegeben	Manager
(3) Governance-Modell	normativ entwickelt; empirisch ermittelbar	ggf. gegeben	ggf. gegeben	Leader

Bei den Modellen der politischen Steuerung können grundsätzlich zwei Arten unterschieden werden: exekutive Führerschaft und legislative (Programm-)Steuerung. In diesem Sinne kann man auch von zwei Idealtypen sprechen. Grundsätzlich kann die Steuerung in jeder Kommune eher einem Idealtyp zugeordnet werden. Zusätzlich kann ermittelt werden, ob erstens ein klar zu identifizierender zentraler Politiker vorzufinden ist und um wen es sich handelt (ist es der Bürgermeister, dann liegt eine große inhaltliche Überschneidung zur exekutiven Führerschaft vor) und ob zweitens (ausgeprägte) Vorentscheiderstrukturen vorliegen und wer die Vorentscheider sind. Entsprechend können (Bürgermeister und) Beigeordnete alternativ eher den beiden Idealtypen Politiker oder Bürokrat zugeordnet werden, und es kann ermittelt werden, ob ein Beigeordneter zu den Vorentscheidern gehört und (ausnahmsweise) sogar die Rolle des zentralen Politikers innehat.

Sowohl das Neue Steuerungsmodell als auch das Governance-Modell sind vom Grundsatz her nicht rechtlich normiert (jedenfalls nicht in ihrer umfassenden Dimension, was nicht ausschließt, dass Einzelaspekte eine ausgeprägte rechtliche Normierung erfahren haben: z. B. das doppelte Rechnungswesen). Inwieweit die Überlegungen zu den Modellen in einer Kommune ihren tatsächlichen Niederschlag gefunden haben, ist für jede Kommune speziell zu ermitteln,⁵⁴ wobei die Schwierigkeit zu erkennen ist, dass die Feststellung, (Einzel-)Aspekte sind *formal* vorhanden, nichts darüber aussagt, *wie* die konkrete Handhabung vor Ort wirklich aussieht. Damit wird das Problem zwischen (Reform-)Rhetorik und konkreter Umsetzung thematisiert.

In *jeder* Stadt findet sich eine politische Steuerung im Sinne von (1); für *jede* Stadt ist es möglich, die wichtigsten Akteure eher dem Politiker- oder dem Bürokrantentyp zuzuordnen. Aber nicht jede Stadt hat sich dem Neuen Steuerungsmodell oder den Überlegungen zu Good Governance wirklich geöffnet, geschweige denn die entsprechenden Aktivitäten entwickelt und umgesetzt. Für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, den kommunalen Beigeordneten, bringt das zwei Konsequenzen mit sich. Erstens: Die Rollen Politiker und Bürokrat

⁵⁴ Eine entsprechende Erhebung steht dabei vor folgenden methodischen Schwierigkeiten (siehe auch Kuhlmann 2004: S. 375):

- Wer beantwortet die Fragen nach der Einführung? Selbst wenn der gleiche Personenkreis angeschrieben wurde, ist nicht sichergestellt, dass dieser auch die Fragen beantwortet. Doch der konkrete Auskunftgeber ist deshalb wichtig, weil im Zweifel nicht alle das gleiche Wissen über die Gesamtverwaltung haben. Der Finanzverantwortliche hat bspw. eher die finanzrelevanten NSM-Elemente im Blick, der Organisationsverantwortliche eher die organisationsrelevanten usw. Wer hat wirklich den Gesamtüberblick?
- Auch wenn bestimmte Reformelemente durchaus einheitlich beschrieben sein können (z. B. im Hinblick auf das NSM durch die KGSt), bedeutet das nicht, dass auch wirklich alle das gleiche darunter verstehen. Je pauschaler gefragt wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die konkrete Inhaltsbestimmung nicht mehr einheitlich ausfällt, so dass der eine die Frage verneint, weil er den Begriff sehr anspruchsvoll definiert und er erkennt, dass bis jetzt in seiner Gemeinde erst ein kleiner Teil umgesetzt wurde, während der andere dies bejaht, weil er weniger anspruchsvoll vorgeht.
- Probleme können sich auch bei den Einführungsstufen (geplant, beschlossen, umgesetzt) zeigen. Wann ist etwas geplant, wenn erste Überlegungen dazu stattgefunden haben oder wenn ein ausgefertigter Plan vorliegt? Wann gilt etwas als umgesetzt, wenn es durch Dienstsanweisungen normiert wurde oder wenn es tatsächlich im Verwaltungsalltag praktiziert wird?

Es ist somit nicht auszuschließen, dass „Umfragedaten eher das Spiegelbild kommunaler *Selbstdarstellungsabsichten* als der tatsächlichen Reformschritte“ (Kuhlmann 2004: S. 375) darstellen.

wurden in der Befragung empirisch erhoben; die Ergebnisse werden im Kap. 8 vorgestellt. Zweitens: Für die möglichen Beigeordnetenrollen von (2) und (3) der Tab. 4-3 liegt keine *empirische* Untersetzung vor, weil es dann erforderlich gewesen wäre, als eigenständigen Teil der empirischen Erhebung (umfassend) zu ermitteln, ob und in welchem Umfang NSM- und Governance-Elemente umgesetzt sind. Dieser Aufwand war im Rahmen einer *allgemeinen* Beigeordnetenbefragung nicht zu leisten. Die Beigeordnetenrollen (2) und (3) werden zwar ebenfalls im Kap. 8 beschrieben, allerdings eingeschränkt auf die theoretische Betrachtung.

5 Beigeordneter aus aktors- und institutionstheoretischer Sicht

Die Kommunen sind Gebietskörperschaften und somit juristische Personen des öffentlichen Rechts. Um handlungsfähig zu sein, bedürfen sie bestimmter Organe. Die Organe sind die Vertretungskörperschaft als Hauptorgan und der Hauptverwaltungsbeamte – beide volks gewählt – oder ggf. das Kollegialorgan Magistrat. Die Kommunen haben dabei eine Doppelseigenschaft als *politische* Organisation und *Arbeitsorganisation* (siehe Kap. 2.1).

5.1 (Neo-)Institutionalismus

Die Definitionsansätze von Politik sind vielfältig. Als für diese Untersuchung relevante Definition wird folgende gewählt: „Politik ist jenes menschliche Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regelungen und Entscheidungen (...) in und zwischen Gruppen von Menschen abzielt“ (Patzelt 2007: S. 22). Politik wird durch Menschen (also nicht durch abstrakte Systeme) gemacht – Wer-Aspekt –; Politik erlässt u. a. rechtliche Normen – Was-Aspekt –, die wiederum für Menschen formuliert sind.

„Politik wird von menschlichen Akteuren gemacht, die nicht einfach von natürlichen Impulsen oder durch externe Faktoren angetrieben werden. Stattdessen ist ... Politik das – unter externen Beschränkungen zustande kommende – Ergebnis intentionalen Handelns. Intentionen sind jedoch subjektive Phänomene. Sie sind abhängig von den Wahrnehmungen und Präferenzen der beteiligten Individuen“ (Scharpf 2000: S. 47). Während es sich bei der Vertretungskörperschaft und beim Magistrat um komplexe Akteure handelt, sind die Hauptverwaltungsbeamten Einzelakteure; der Akteur ist eine konkrete Person. Einzelakteure stellen auch die Beigeordneten dar. Betrachtet werden im Folgenden die Akteure und ihre Handlungen, so dass ein handlungstheoretischer – und kein struktureller und systemischer – Ansatz verfolgt wird. „Handlungstheorien gehen im Allgemeinen von Individuen aus, denen eine *strategische Handlungsfähigkeit* und *Akteurkompetenz* zugesprochen wird“ (Braun 1997: S. 45).¹

Die Intentionen von Akteuren bilden sich nicht im luftleeren Raum, sondern erfolgen in einem institutionellen Bezugsrahmen. Institutionen sind Regelsysteme, die juristische und soziale Normen umfassen. Diese Regeln definieren nicht nur

„die zur Verfügung stehenden materiellen und rechtlichen Handlungsressourcen und damit auch die Menge legitimer Handlungsweisen sowie die Kompetenzen der für sie handelnden Akteure, sondern auch die von diesen Akteuren zu verfolgenden Ziele oder die bei ihren Entscheidungen in Betracht zu ziehenden Werte.“² Institutionen erleichtern oder beschränken daher nicht nur eine bestimmte Menge von Entscheidungen, sondern sie legen auch weitgehend fest, wie die Ergebnisse, die durch solche Entscheidungen erreicht werden, von den beteiligten Akteuren bewertet werden – und sie bestimmen daher die Präferenzen der Akteure im Hinblick auf die möglichen Optionen“ (Scharpf 2000: S. 79).

¹ Akteur- bzw. Handlungstheorie sind jedoch nicht (grundsätzlich) als Gegenkonstrukt zum systemischen Ansatz zu interpretieren; zum Verhältnis von individuellen Akteuren im politischen System (also zur Verbindung von Individuen und Systemtheorien der Politik) siehe Czerwick 2011: S. 52 ff.

² „Wenn alle Beteiligten sich an einheitliche Regeln halten, wird die Komplexität von Entscheidungsproblemen dadurch reduziert, dass einige Zukunftslagen aus den Planungen ausscheiden“ (Jansen 2005: S. 103 f.). Institutionen tragen somit zur „Reduktion von Komplexität“ (Luhmann) bei. Den sanktionierenden Charakter von Institutionen betont Voigt: „Institutionen können definiert werden als *allgemein bekannte Regeln, mit deren Hilfe wiederkehrende Interaktionssituationen strukturiert werden und die mit einem Durchsetzungsmechanismus bewehrt sind, der eine Sanktionierung bzw. Sanktionsandrohung im Falle eines Regelverstößes bewirkt*“ (2002: S. 34). Er unterscheidet dann zwischen internen und externen Institutionen; bei externen Institutionen sanktioniert der Staat Regelverstöße.

Die Kenntnis der Institutionen ermöglicht somit Rückschlüsse auf die Akteure: „Wenn wir einmal den institutionellen Kontext der Interaktionen kennen, wissen wir eine ganze Menge über die beteiligten Akteure, ihre Optionen und ihre Wahrnehmungen und Präferenzen“ (ders.: S. 81). Institutionen können sowohl als unabhängige als auch als abhängige Variablen betrachtet werden (vgl. Haus 2005: S. 7); werden sie als Ursachen für die Handlungsintentionen von Akteuren betrachtet, so erfolgt die Beschäftigung mit ihnen als unabhängige Variable. Auch wenn die Institutionen – hier als unabhängige Variable – die Wahrnehmungen und Handlungen der Akteure beeinflussen, sind es umgekehrt auch „die Akteure, die durch ... [ihre] Interpretationen und die entsprechenden Umsetzungen in Handlungen Institutionen kontinuierlich und über Generationen hinweg reproduzieren oder eben verändern“ (Meyer/Hammerschmid 2006: S. 162).

Institutionen können grundsätzlich wie folgt differenziert werden (vgl. Haus 2005: S. 13 ff., auf den die folgende Tabelle inhaltlich basiert, siehe auch Thiery 2001: S. 242 ff.):

Tabelle 5-1: Instrumentale und konstitutive Bedeutung von Institutionen

(A) Instrumentale Bedeutung	(B) Konstitutive Bedeutung
Rational-Choice-Institutionalismus Kalkulatorischer Institutionalismus	Soziologischer Institutionalismus Kultureller Institutionalismus
Institutionen sind Regelungskomplexe, die eine dauerhafte Anreizstruktur für die strategische Verfolgung von Akteurspräferenzen bilden	Institutionen verhelfen den Akteuren zur Ausbildung kohärenter Handlungsorientierungen, indem sie die Unbestimmtheit der möglichen Ausrichtung individuellen Handelns in einen Sinnzusammenhang stellen
Präferenzen sind gegenüber den Institutionen äußerliche Daten	Präferenzen sind von den Institutionen mit konstituiert und transformierbar
	Institutionen dürfen nicht nur als Anreiz setzende und Ressourcen zuweisende Regeln verstanden werden, sondern sie sind auch Träger von Angemessenheitsvorstellungen, sozialen Rollen und Identitäten oder auch implizite Theorien, auf die reflexiv Bezug genommen werden kann

1.) Instrumentale Bedeutung von Institutionen

Nach dem Rational-Choice-Institutionalismus sind *alle* Akteure rationale Eigennutzenmaximierer,³ die feste Präferenzen haben. „Eine abgemagere Beschreibung der Individuen ist kaum vorstellbar“ (Zintl 1997: S. 38). Die Reinform des Eigennutzenmaximierers ist jedoch eine Vorstellung, die der Wirklichkeit nicht standhält (vgl. Braun 1997: S. 56 ff., Matys 2006: S. 24 ff.):

³ Es ist durchaus möglich, dass diese Aussage *speziell* im Zusammenhang mit dem (Neo-)Institutionalismus als sehr kritisch bewertet wird. Senge/Hellmann verweisen darauf, dass alte und neue Institutionisten gegenüber dem Rational-Akteur-Modell Skepsis heg(t)en (vgl. 2006: S. 14 ff.). Eine verbindende Linie zwischen (Neo-)Institutionalismus und Rational-Choice-Modell kann jedoch durch folgende Aussage hergestellt werden: Institutionen definieren, „welche Typen von Akteuren existieren, welche Handlungsmöglichkeiten und -beschränkungen sie vorfinden und welche sozialen Beziehungen und Erwartungen an sie und ihre Handlungen geknüpft werden. Dabei ist nicht die Annahme von Rationalität der Akteure für ein konstitutives Verständnis per se problematisch, im Gegenteil: Rationales, zielorientiertes Vorgehen wird durchaus als eine Art der Handlungsorientierungen betrachtet – aber eben nur als eine mögliche und nicht als allgemeingültiges Prinzip“ (Meyer/Hammerschmid 2006: S. 164). Zur Rational-Choice-Theorie generell als heuristischer, deskriptiver und normativer Ansatz siehe Schaal/Heidenreich 2009: S. 152 f.

- Akteure haben keine vollständigen Informationen (sie kennen nicht alle Handlungsalternativen) und haben nur begrenzte Fähigkeiten bei der Informationsverarbeitung, so dass sie nicht nach der maximalen, sondern nach der *zufriedenstellenden* Lösung suchen.
- Akteure haben weiterhin keine stabile und in sich konsistente Präferenzordnung (z. B. werden Informationen abgelehnt, weil sie nicht in das Selbstbild passen). Möglich ist auch ein Handeln aus Konformismusgründen (d. h. Präferenzen anderer Akteure werden zum Kriterium des eigenen Handelns gemacht).
- Akteure können aus traditionellen Motiven handeln, indem sie ein standardisiertes Verhaltensrepertoire (Habits) anwenden, was aus Entlastungsgründen durchaus rational sein kann. Erst wenn die Beibehaltung der Tradition als wahrscheinlich zu kostenträchtig eingeschätzt wird, werden neue Informationen gesucht.
- Akteure wechseln je nach Entscheidungssituation ihre Entscheidungsregel: Sie wenden also nicht immer die Maximierungs- oder Satisficing-Regel an, sondern es kann z. B. die Regel Verlustvermeidung angestrebt werden, dann werden eventuelle Verluste höher bewertet als eventuelle Gewinne.

Die Kritik an der individuell *rationalen* Wahl ist somit vielfältig; es wird erkannt, „dass Rationalität auf der Ebene der Einzelhandlung nicht zu sichern ist, weil die Unterscheidung von Zweck und Mittel die vollständigen Bedingungen des Handelns nicht enthält, es in diesem Sinne nicht für sich selbst sorgen kann“ (Tacke 2006: S. 93).

Ins Spiel kommt die „Logik der Angemessenheit“ (March/Olson): Das „Verhalten von Akteuren, aber auch deren Einstellungen ... hängen demnach nicht von zweckrationalem Nutzenkalkül ab, sondern davon, welches Verhalten in der jeweiligen Situation und unter den obwaltenden institutionellen Arrangements als angemessen betrachtet wird, was stark mit der vom Akteur eingenommenen Rolle zusammenhängt“ (Egner 2007: S. 27).

Es wird deutlich, dass erstens Akteure, wenn sie denn versuchen sollten, rational zu handeln, nur eine begrenzte Rationalität aufweisen, und dass zweitens ihr Handeln von unterschiedlichen Motiven geleitet werden kann und in diesem Zusammenhang wirken dann institutionelle Einflüsse. Trotzdem kann als (gedankliche) *Grundannahme* gewählt werden, dass Akteure vom Prinzip her eigennützig handeln – auch wenn sie nicht immer nach dem Optimum streben und ihr Handeln nicht immer nach den Kriterien dieser Theorie rational ist.

Der Eigennutz wird in enger Auslegung auf den ökonomischen Eigennutz begrenzt, was sich auch im Begriff des homo oeconomicus widerspiegelt. Eigennutz kann sich jedoch auch auf sozialen Eigennutz beziehen wie soziale Anerkennung durch andere. Damit mutiert der homo oeconomicus zum homo socio-oeconomicus (vgl. Osner 2001: S. 30 ff., Schedler 2007: S. 92 ff.)⁴, der u. a. auch zu reziprokem Altruismus fähig ist, zumindest in der Form des *unechten* Altruismus (= berechnender Altruismus), um Sanktionen durch andere zu entgehen: Der Nutzen altruistischen Verhaltens wird dann höher eingestuft als der Schaden nicht-altruistischen Verhaltens.

⁴ Die Erweiterung vom homo oeconomicus zum homo socio-oeconomicus wird hier an *sozialen* Nutzenkalkülen festgemacht. Auf ein anderes, im Sinne von *generelles* Verständnis von homo socio-oeconomicus weist bspw. Wiesenthal: „Tatsächlich bedienen sich Rational choice-Ansätze einiger Wirklichkeitsabstraktionen ... So postuliert der Nutzenbegriff in keiner Weise egoistische Präferenzen, sondern lediglich die Existenz eines Zwecks, der – auch dann, wenn seine Realisierung Dritten zugute kommen mag – den Handelnden zu zweckbezogenen Anstrengungen und zu deren Kalkulation im Lichte der Alternativen bewegt. Beschränkt man sich auf die Annahme einer Optimierungsmaxime für den Umgang mit beliebigen Zwecken, so verwandelt sich das *homo oeconomicus*-Modell der *Rational choice*-Theorie in das universale Akteurkonzept eines *homo socio-oeconomicus*“ (1997: S. 76).

Je mehr die Rational-Choice-Theorie mit anderen als mit *ökonomischen* Nutzenerwägungen angereichert wird, desto realitätsnäher wird sie, desto mehr verliert sie aber auch an einfacher Erklärungskraft. Doch bleibt der Kern bestehen, nämlich das Individuum als Ausgangspunkt zu betrachten:

„Individualistisch nennen wir die Beschreibungen solcher Gegenstände oder die Theorien über solche Gegenstände dann, wenn Sätze über Individuen und ihr Handeln den Untergrund der Analyse bilden. Man hat es bei individualistischen Beschreibungen oder Theorien immer mit zwei theoretischen Ebenen zu tun: Die 'untere Ebene' bildet jeweils irgendeine Theorie menschlichen Verhaltens bzw. zumindest ein Ansatz, in dessen Rahmen solche Theorien formuliert werden können; dieser Ansatz bzw. diese Theorie ist das *'Instrument'* der Analyse, nicht ihr Thema. Darauf aufgebaut ist die eigentlich interessierende Beschreibung oder Erklärung, nennen wir sie zur Unterscheidung den *'Gegenstand'*. 'Individualistisch' ist also ein Vorgehen, in dem jedenfalls das Instrument eine Theorie individuellen Verhaltens ist, während auf der Gegenstandsebene, in den dadurch fundierten Aussagen, um deren Prüfung und Entwicklung es eigentlich geht, Individuen und ihre Handlungen vorkommen können, aber nicht müssen“ (Zintl 1997: S. 36).

Weil in der Reinform des Rational-Choice-Ansatzes die Präferenzen des Individuums/Akteurs feststehen, haben Institutionen hauptsächlich die Funktion, solche Anreize zu schaffen, dass die Umsetzung der Präferenzen durch den Akteur nicht nur einen Nutzen für das Individuum, sondern auch Nutzen für eine Organisation bzw. für ein System bringen. Zusätzlich dienen Institutionen dazu, opportunistisches Verhalten zu verhindern. Mit ihnen sollen auch (Transaktions-)Kosten verringert werden, indem auf bewährte Regeln zurückgegriffen wird.

2.) Konstitutive Bedeutung von Institutionen

Beim konstitutiven bzw. soziologischen Institutionalismus werden die Individuen/Akteure nicht als (dermaßen) autark/autonom betrachtet, sondern hier wirken die Institutionen stärker auf die Individuen, weil die Institutionen Präferenzen beeinflussen können. Präferenzen ergeben sich bspw. aus Rollen, die durch Institutionen vorgegeben sind. Die Rollen prägen das Verhalten und die Wertvorstellungen der (Einzel-)Akteure.⁵ Den Altruismus von oben aufgreifend: Denkbar ist ein Handeln nach dem *echten* Altruismus, also nicht nur aus Berechnung, sondern aus der Verinnerlichung von Werten heraus. Doch grundsätzlich wird die Vorstellung der Eigennutzorientierung von Akteuren nicht vollständig aufgegeben. Aber bei ihren Überlegungen fließt die Wahrnehmung des sozialen Umfeldes ein (vgl. Egner 2007: S. 23 ff.).

Bei dieser Betrachtung des Institutionalismus folgen die Akteure „institutionalisierten Handlungsskripten nicht nur deshalb, weil sie sich dadurch Vorteile erhoffen oder Sanktionen befürchten, sondern weil sie mit der sozialen Identität, die von Institutionen bereitgestellt wird, eine bestimmte Position einnehmen und die Welt aus dieser Perspektive wahrnehmen“ (Meyer/Hammerschmid 2006: S. 164). Der Wirkmechanismus von Institutionen basiert dabei auf drei Aspekten (siehe Bogumil/Jann 2009: S. 52 f.):

⁵ Wie Institutionen das Rollenverständnis prägen, zeigt Edeling eindrucksvoll am Beispiel der Manager von Stadtwerken: Mehr als die Hälfte sieht zwischen dem Management öffentlicher und privater Unternehmen nur noch geringe Unterschiede; wirtschaftliche Ziele werden stärker betont als politische Ziele oder öffentliche Interessen. Das Management der kommunalen Unternehmen orientiert sich am Vorbild des privatwirtschaftlichen Managers (vgl. 2007: S. 72 f.).

Tabelle 6-2: Wirkmechanismus von Institutionen

regulativ	normativ	kognitiv
Regeln, Gesetze, Verträge werden mittels Zwang durchgesetzt	Normen/Werte werden mittels moralischen/r Drucks/Verpflichtung durchgesetzt	Glaubens-/Bedeutungssysteme sind selbstverständlich und werden nicht hinterfragt

Die Nebeneinanderreihung erweckt den Eindruck, dass die drei Aspekte gleichberechtigt sind; die kognitiven Ebene dürfte jedoch die Basis darstellen und damit herausgehoben sein. „Alle Institutionen [sind] *kognitiv* verankert, seien es nun Regeln, Gesetze, Werte etc. Regulative und normative Institutionen sind damit Spezialfälle von kognitiven Institutionen. [Die] implizierte Gleichwertigkeit der Institutionentypen ist also nicht zutreffend“ (Senge 2006: S. 41, zum Begriff der Kognition siehe Klatetzki 2006).

Abschließend sollen Institutionen wie folgt definiert werden:

„Institutionen sind eine besondere Art sozialer Regel für typisierte soziale Handlungen. Eine Regel für Handlungen soll immer dann eine Institution genannt werden, wenn in sachlicher, sozialer und zeitlicher Dimension die folgenden Bedingungen erfüllt sind: *Eine soziale Regel ist dann eine Institution, wenn sie maßgeblich für ein empirisches Phänomen ist, wenn sie in sozialer Hinsicht für einen oder mehrere Akteure verbindlich ist und wenn sie zeitlich von langer Dauer ist.* Institutionen sind also Handlungsregeln, die maßgeblich, verbindlich und von Dauer sind“ (Senge 2006: S. 44).

Bei der Betrachtung der kommunalpolitischen Akteure unter institutioneller Sicht werden die bei Senge genannten „sozialen Regeln“ häufig verkürzt auf formal gesetzte Regeln, wie sie die jeweiligen Kommunalverfassungen bestimmen, die jedoch selbst wieder Ergebnis (teilweise mehrerer Jahrzehnte alter) „sozialer Regeln“ darstellen können.

Zusammenfassend kann konstatiert werden (vgl. auch Bogumil 2001: S. 29):

- Politische Akteure sind von der Orientierung an Eigeninteressen, strategischen Interaktionen und mikropolitischen Konstellationen geprägt. Sie weisen jedoch zugleich eine begrenzte Rationalität auf.
- Die Strategien und Entscheidungen von Akteuren werden durch institutionelle Restriktionen und soziale Normen, die eng mit den jeweiligen Rollen zusammenhängen, beeinflusst.

Egner konnte bei seiner Untersuchung deutscher Bürgermeister den Einfluss institutioneller Regelungen feststellen:

„Die empirische Analyse hat gezeigt, dass die Strukturierung des politischen Raumes durch institutionelle Regeln nicht nur einen Einfluss auf das Verhalten von politischen Akteuren haben kann, sondern dass sich eine Wirkung von institutionellen Regeln bereits auf der Ebene der dem Verhalten ‘vorgeschalteten’ Formung von Einstellungen ergibt. Insofern bewahrheitet sich die Annahme kausaler Beziehungen von Institutionen und Einstellungen politischer Akteure, wie sie dem soziologischen Institutionalismus eigen ist. Die Existenz bzw. Wirksamkeit der ‘logic of appropriateness’ kann also zumindest für zentrale Akteure der lokalen Politik bestätigt werden: Eine bestimmte institutionelle Konstellation, d. h. die Existenz bestimmter formal gesetzter Regeln, formt demnach bereits die Einstellung eines politischen Akteurs bzw. reduziert die Bandbreite seiner potentiellen Einstellungen auf einen schmalen Korridor, in dem sich ein Akteur bewegen muss, wenn er der ihm zugewiesenen Rolle gerecht werden will. Dabei hängt die Frage, welche Einstellung als angemessen betrachtet wird, nicht nur von den institutionellen Regeln ab, sondern auch von der jeweiligen Situation, in der sich ein Akteur befindet. Auch dieser Aspekt des soziologischen Institutionalismus konnte durch die Befunde zu den gemeindespezifischen Kontextbedingungen bestätigt werden. Letztlich bleibt noch der Hinweis, dass sich die von Institutionen und Kontext ausgehenden Wirkungen nicht direkt auf die Einstellungen von

Akteuren auswirken müssen, sondern sich auch – gleichsam in einem Zwischenschritt – über die Personalauswahl manifestieren können. Dies stellt jedoch keinen Bruch mit dem soziologischen Institutionalismus dar, sondern verweist darauf, dass auch gewisse personenbezogenen Merkmale Teil des 'logic of appropriateness' sein können – nämlich dann, wenn zu der Erwartung der Rollenerfüllung durch eine bestimmte Person in der jeweiligen Situation auch gehört, dass die Person, die letztlich die Rolle ausfüllen soll, beispielsweise eher älter und am besten Parteimitglied sein soll – oder eben genau beides nicht“ (Egner 2007: S. 233).

Auch für diese Untersuchung wird der institutionelle Rahmen als unabhängige Variable verwendet und daher untersucht, inwieweit er als Erklärungsansatz für Vorfindbares herangezogen werden kann. Dabei wird der institutionelle Rahmen – wie in entsprechenden Untersuchungen üblich – mit den länderspezifischen kommunalrechtlichen Bestimmungen gleichgesetzt. Die Beigeordneten werden dabei als Akteure betrachtet, die vom Prinzip her eigennutzmotivierte Subjekte sind. Sie sind dabei in Institutionen eingebettet und nehmen zugleich auch Rollen wahr (siehe Kap. 8). Beides wirkt auf sie ein entweder als von außen auferlegte Handlungsrestriktionen oder als verinnerlichte Werte/Normen.

Im Rahmen des (Neo-)Institutionalismus und seiner Betrachtung der Isomorphie werden drei Ursachen für entsprechende Anpassungsprozesse (von Organisationen) verantwortlich gemacht (siehe Preisendörfer 2011: S. 148 f.): Zwang, Imitation und Professionalisierung. „Durch Professionalisierung kommt es zur Definition von Normen, Richtlinien, Prozeduren und Standards der 'richtigen' Ausbildung, der 'richtigen' Organisation, des 'richtigen' Arbeitens“ (Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006: S. 110). Eine wichtige Rolle spielen dabei *formale* Ausbildungswege und berufliche Netzwerke sowie die Personalselektion wie Rekrutierung des Personals, das bestimmte Ausbildungsstätten durchlaufen hat, oder Festlegungen spezifischer Qualifikationsprofile, die Personen aufweisen müssen. Neben den wirkenden Institutionen in Form kommunalverfassungsrechtlicher Bestimmungen wird in der Beigeordnetenuntersuchung auch geprüft, inwieweit der Profession eine erklärende Wirkung für auftretende Phänomene zukommt.

5.2 Kommunalpolitisch relevante Kontextfaktoren

Menschliches Handeln generell sowie das Handeln von Amtsinhabern speziell erfolgt innerhalb eines **rechtlichen Kontextes**. Das Recht stellt somit einen wichtigen institutionellen Rahmen dar. Betrachtet man dabei das Kommunalrecht, so war dies früher dadurch geprägt, dass es vier Kommunalverfassungssysteme gab, denen die Länder zugeordnet werden konnten.⁶ Seit der Ausbreitung der süddeutschen Ratsverfassung ist es zu einer Angleichung des Kommunalverfassungsrechts gekommen (siehe Bogumil 2002: S. 29 ff.), was aber nicht zu seiner vollständigen Vereinheitlichung geführt hat, wie die Ausführungen im dritten Kapitel gezeigt haben. Dieser in den 1990er Jahren eingesetzte Angleichungsprozess wird unterschiedlich beurteilt. Auf zwei Kritikpunkte sei hingewiesen:

- Dass sich von den vier Typen einer flächendeckend, wenn auch nicht total, so aber doch in seinen Grundzügen, durchsetzen konnte, lag daran, dass der eine Typ als der 'bessere' bzw. 'leistungsstärkere' bewertet wurde. Diese Bewertung basiert, so die Argumentation der Befürworter der süddeutschen Ratsverfassung, auf wissenschaftlichen, empirisch abgesicherten Untersuchungen und Vergleichen. Genau dies wird aber bezweifelt:

„Einen wirklichen Leistungsvergleich der kommunalen Praxis im Rahmen unterschiedlichen Gemeindeordnungen unter Beachtung von Anforderungen der Vergleichbarkeit und Einbe-

⁶ Auf diesen vergangenen Zustand wird in den einschlägigen Rechtsbüchern immer noch hingewiesen, z. B. bei Schmidt 2011: S. 119 f.

ziehung eines komplexen Evaluationsrasters hat es jedoch nicht gegeben, und dort, wo dies in Ansätzen unternommen wurde, stellten sich alle Annahmen eines signifikanten Zusammenhangs zwischen Gemeindeordnung und Performanz als unhaltbar heraus ... Die auf Plausibilitätsannahmen gestützte Favorisierung des süddeutschen Modells musste deshalb auf die normative Abneigung gegenüber Parteienherrschaft und konfliktorientierter Kommunalpolitik zurückgreifen. ... Verbleibende Unstimmigkeiten, wie etwa die Gefahr ineffizienter 'Kohabitionen' zwischen parteipolitisch unterschiedlich ausgerichteten Bürgermeistern und Ratsmehrheiten oder die offensichtlichen Erfolgshürden für weibliche Kandidaten, wurden ignoriert oder normativ gewendet (in dem Sinne, dass parteipolitisches Taktieren eben nicht dem 'Geist' der neuen Gemeindeordnung entspreche)" (Haus 2005a: S. 66).

Die Kritik setzt somit an zwei Punkten an. Erstens: Bei den Vergleichen wurde nicht wissenschaftlich korrekt gearbeitet; konkret wurden Städte betrachtet, bei denen zu viele unterschiedliche Voraussetzungen vorlagen, als dass festgestellte Unterschiede *nur* mit dem normativ-rechtlichen institutionellen Rahmen des jeweiligen Bundeslandes erklärt werden können. Zweitens: In die Bewertung der Verfassungstypen flossen normative Wertungen der Betrachter/Wissenschaftler ein: Je nachdem, ob er die Kommune eher als *Arbeits-* oder eher als *politische* Organisation sieht (Kap. 2.1), präferiert er dann auch den entsprechenden Kommunalverfassungstyp. Außerdem stellt sich die Frage nach den Beurteilungsmaßstäben der Beurteilenden, wobei sich anbietet, als Minimalforderung aufzustellen, unterschiedliche Typen nach ihrer Geeignetheit sowohl im Hinblick auf *Effizienz-*aspekte als auch nach *demokratiethoretischen* Aspekten zu bewerten.

- Ein Merkmal der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland stellte ihre Vielfalt bei ihrer rechtlichen Ausgestaltung dar. Diese Vielfalt wurde eingeschränkt. „Die alt-institutionalistische Überzeugung, es müsse ein objektiv 'bestes Modell' geben ..., konnte sich im Bereich der kommunalen Landespolitik ... wirkungsvoll zurückmelden. *Differenz* und *Experimentalismus* haben unter solchen Bedingungen einen schweren Stand“ (Haus 2005a: S. 80). Das 'beste Modell' hat dazu geführt, dass in den Kommunen ein „präsidientielles Regierungssystem“ entstanden ist bzw. entsteht; die Ausrichtung der Gemeindeordnung geht in Richtung „Präsidentialismus“ (Holtkamp 2008: S. 38, 106 f.).⁷

Wie immer man die eingetretene Entwicklung bewerten mag, sie hat stattgefunden und ist daher Realität. Wirkt sich die Rechtsangleichung auch auf die konkrete Kommunalpolitik bzw. auf die dort Agierenden aus? Im letzten Jahrzehnt wurde festgestellt, dass die *alten* (nicht mehr geltenden) Kommunalverfassungen teilweise fortwirken (vgl. Haus/Heinelt 2002: S. 115 ff.).⁸ Noch offen ist, wie lange dieses Fortwirken andauert.

⁷ Welche Wirkung diese Entwicklung mit sich bringt, ist offen. Sie kann zu einer prozeduralen Entparteiopolitisation führen, weil der Bürgermeister eher als parteiübergreifender Moderator und Vermittler agiert, was zu einem hohen Anteil an einstimmigen Beschlüssen führen könnte und somit die konkordanzdemokratische Ausprägung erhöhen kann. Denkbar ist aber auch, dass bei knapper Mehrheit die Parteienkonkurrenz angeheizt wird, weil sie auf den Bürgermeister angewiesen ist, was dann zu einer stärkeren Parteiopolitisation beiträgt (siehe Holtkamp 2008: S. 237).

⁸ Auch Holtkamp stellt fest, dass es in Nordrhein-Westfalen nach einigen Studien trotz der Rechtsänderung bei gewissen Punkten (konkret geht es hier um die Entpolitisation im Sinne einer Abnahme von Parteimitgliedschaft) nicht zu Veränderungen gekommen ist (2008: S. 194 ff.). Konkret kann das am Beispiel der Wählervereinigungen verdeutlicht werden: „In Bundesländern mit faktischem Verbot von Wählergemeinschaften in den Anfangsjahren der Republik, auf die dann wenig später eine radikale Gebietsreform folgt, haben die Wählergemeinschaften auch heute noch eine eher marginale Stellung“ (ders.: S. 185). Was rechtlich zulässig ist, muss sich in der Rechtswirklichkeit somit erst allmählich entwickeln. Allerdings wurde auch festgestellt, dass „durch die Direktwahl ... zumindest bei der Orientierung der Verwaltungsspitze während der Regierungsperiode ein Prozess der Ent-Parteiopolitisation eingesetzt habe“ (ders.: S. 196).

Egner stellt fest, dass „die verbliebene – im Vergleich zum Ursprungszustand vor der Reformwelle deutlich verminderte – Varianz der institutionellen Regeln Unterschiede bei den Einstellungen deutscher Bürger-

Neben der Frage, wie lange und wie intensiv alte rechtliche Regelungen (nach-)wirken, stellt sich die viel grundsätzlichere Frage: Welche Bedeutung kommt dem Recht tatsächlich für die Kommunalpolitik zu? Es geht hiermit „um die genuin politikwissenschaftliche Fragestellung nach den Auswirkungen, die eine Polity-Variable, die Kommunalverfassung auf den Politikprozess (Politics) und Politikergebnisse (Policies) hat und die Überlegungen, die sich daraus für die Ausgestaltung dieser Variablen ergeben“ (Schimanke/Stanke 1989: S. 219). Diese Fragestellung kann man, lässt man die Nuancen beiseite, dichotom beantworten: „So geht Banner ... von einem starken Zusammenhang von rechtlichen Rahmenbedingungen und kommunalen Machtkonstellationen aus“ (Holtkamp 2008: S. 236).⁹ Die Gegenposition: Der Bürgermeister ist „unabhängig von der Kommunalverfassung immer schon der zentrale Akteur im kommunalen Entscheidungssystem“ (ebenda).

Wie stark das Recht wirkt, ist in der empirischen Kommunalforschung somit umstritten:

- Kommunalrecht hat größeren Einfluss:

„Der pauschalen Einheitsthese von der Irrelevanz der formalen Kommunalverfassung widersprechen in unserer Untersuchung bereits die atmosphärischen Eindrücke bei der Erhebung in den einzelnen Rathäusern sowie die Begründungen der Hauptverwaltungsbeamten, die eine Erhebung in ihrer Stadt mit Rücksicht auf das Verhältnis zwischen Vertretung und Rat ablehnten. Der These widersprechen auch eine Reihe von Befunden dieser Erhebung“ (Simon 1988: S. 89, Untersuchung in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen).

„Insgesamt wurde damit in der Derlienstudie der Einfluss von Kommunalverfassungen auf Entscheidungsstrukturen belegt, wobei betont wird, dass noch andere wichtige Einflussvariablen zu berücksichtigen sind“ (Holtkamp 2008: S. 242).

- Kommunalrecht hat kleineren Einfluss:

„Demgegenüber ist festzustellen, dass wir bei unseren empirischen Erhebungen ebenso Fälle zentralisierter wie Fälle fragmentierter Verwaltungsleitung gefunden haben. Das Erscheinungsbild folgt dabei keineswegs eindeutig einem bestimmten Verfassungstyp“ (Grauhan 1970: S. 326).

„Dabei zeigt sich, dass die Annahme, die Gemeindeordnung determiniere die Entscheidungsstruktur durch die eindeutige Zuweisung von Führungsrollen und Machtpotenzialen, so nicht aufrechterhalten werden kann. Vielmehr ist deutlich geworden, dass vor allem lokale Besonderheiten der politischen Kultur für die Ausgestaltung der jeweiligen Entscheidungsstruktur maßgeblich sind“ (Voigt 1994: S. 17, Untersuchung in Nordrhein-Westfalen).

Es gilt „hervorzuheben, dass institutionelle Unterschiede, die sich aus den unterschiedlichen Kommunalverfassungen der Bundesländer ergeben, für Haltungen und Einstellungen von Ratsmitgliedern weitgehend irrelevant sind – oder zumindest irrelevant, als rechtswissenschaftlich inspirierte, alt-institutionalistisch denkende Vertreter der ‚Kommunalwissenschaft‘ oder der lokalen Politikforschung dies gelegentlich postulieren“ (Egner/Krapp/Heinelt 2013: S. 163).

meister“ erzeugt (2007: S. 234). Erstens ist trotz Anpassung der Rechtslage keine vollständige Vereinheitlichung erfolgt und zweitens kann nicht ausgeschlossen werden, dass altes Recht indirekt fortwirkt.

Aktuell zeigt eine Umfrage bei Fraktionsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2010, dass die Veränderungen im Kommunalrecht, insb. die Direktwahl des Bürgermeisters, keinen Entparteiopolitisierungsprozess in Gang gesetzt hat (siehe Holtkamp 2012: S. 274 f.).

⁹ Das Festmachen einer wissenschaftlichen Position an einem konkreten (Forscher-)Namen ist zulässig und hier Gerhard Banner zu erwähnen ist auch angemessen, gilt er doch als einer der stärksten Befürworter der süddeutschen Ratsverfassung und Promotor im Hinblick auf die Umgestaltung der Kommunalrechts hin zu diesem Verfassungstyp. Allerdings dürfen solche personellen Zuordnungen nicht verdecken, dass ggf. diese Personen selbst modifizierte Auffassungen vertreten. So meinte Banner schon 1983: „Die für ein soziales System geltenden Normen sagen indessen über dessen reales Funktionieren meist recht wenig aus.“ Und kurz danach schreibt er: „Verwaltung ist eine soziale Kunst“ (S. 308).

Die Aufzählung ließe sich fortsetzen. Auch wenn bei den unterschiedlichen Untersuchungen Unterschiedliches gemessen wurde¹⁰ und es somit wenig überraschend ist, dass divergierende Ergebnisse zu Tage treten, zeigt die kleine Auswahl, wie schwer es ist, die Bedeutung des Rechts angemessen einzuschätzen. In der Tendenz scheint sich – bei aller Vorsicht – eher diejenige Sicht durchzusetzen, die dem Recht ein mittleres Gewicht zuspricht.¹¹ Rechtliche Regelungen führen somit nicht *zwangsläufig* zu genau diesem und keinem anderen Ergebnis, aber sie wirken auf ein Ergebnis bzw. auf eine Entwicklung als eher förderlich oder als eher hinderlich ein. Auf die Bürgermeister bezogen bedeutet dies bspw.: „Je mehr Spielräume die Kommunalverfassungen dem Bürgermeister als politischem Akteur einräumen und je mehr Kompetenzen der Bürgermeister besitzt, desto unabhängiger *kann* er agieren und dem Rat (und damit den Parteien) gegenüber als gleichrangig bzw. sogar mächtigerer Akteur auftreten“ (Egner 2007: S. 234, Hervorhebung durch M.S.).

Das Recht gibt Potenziale, doch wie diese genutzt werden, ist damit nicht determiniert. Dass das Recht mehr zulässt, als dann in der Praxis davon Gebrauch gemacht wird, ist offensichtlich. Aber es kann auch das Umgekehrte auftreten, dass das Recht vom *Grundsatz* her einen eher engen Korridor vorgibt, dieser dann aber innerhalb des rechtlich Zulässigen erweitert wird: „Der Bürgermeister in Arnsberg hatte in allen vier Arenen, in denen sich ein Bürgermeister behaupten muss [Verwaltung, Partei, Stadtrat, Bürgerschaft, M. S.], eine stärkere Stellung ... Er überspielt problemlos die in der Gemeindeordnung NRW angelegten institutionellen Blockadesituationen“ (Bogumil/Holtkamp 2005: S. 81).¹²

Die alte Aufteilung in die vier Kommunalverfassungstypen war überschaubar und hat doch eine ausreichende Differenzierung ermöglicht. Doch sie hat offensichtlich nicht vor einem Fehler bewahrt, dass nämlich häufig pro Verfassungstyp nur *ein* Bundesland (intensiver) betrachtet wurde. Holtkamp hält in einer seiner Publikationen „die relativ hohe Parteibindung der Bürgermeister in Bayern [für] hervorhebenswert. Offensichtlich führt auch die seit Jahrzehnten geltende Süddeutsche Ratsverfassung in diesem Fall nicht zu einer personellen Entparteilichung, wie dies Wehling allgemein für diesen Verfassungstyp postuliert hat“ (2008: S. 153). Es muss somit bei der Frage nach dem Einfluss von Typen sehr genau darauf geachtet werden, dass wirklich ein Vergleich der Typen und nicht etwa nur ein Vergleich von wenigen Bundesländern, die einem jeweiligen Typ zuzuordnen sind, vorgenommen wird. Bis

¹⁰ Als abhängige Variable wurde betrachtet (eine kleine – nicht abschließende – Aufzählung): Machtkonstellationen von Akteuren (u. a. Vorliegen exekutiver Führerschaft), Einstellungen von Akteuren, parteipolitische Ausprägung der Kommunalpolitik, Verhaltensmuster von Akteuren im Sinne von konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Verhaltensweisen.

¹¹ „Banners These einer direkten Steuerungswirkung der Polity-Ebene auf die politics und policy wird ... nur in erheblich relativierender Form rezipiert“ (Bogumil 2001: S. 98). Oder: „Die Struktur des kommunalen Entscheidungsprozesses scheint ... vom Typ der Gemeindeverfassung weitgehend unabhängig zu sein“ (Naßmacher/Naßmacher 2007: S. 248). Andererseits kommt Holtkamp bei seiner umfassenden Analyse von kommunalpolitikwissenschaftlichen Studien zum Ergebnis, dass beim Längs- bzw. Zeitvergleich „die rechtlichen Rahmenbedingungen (...) einen entscheidenden Einfluss auf die kommunalen Machtkonstellationen haben, so dass Gerhard Banners These von einem starken Zusammenhang von polity und politics prinzipiell bestätigt wird“ (2008: S. 260); betrachtet wird hier die Machtposition des Verwaltungschefs. Eine zusammenfassende Betrachtung findet sich aktuell bei Holtkamp 2012: S. 258 ff., aus der auch entnommen werden kann, dass die Frage nach der Bedeutungszumessung des Rechts auch vom *normativen* Bild des Wissenschaftlers zur kommunalen Demokratie geprägt ist.

¹² Allgemeiner formuliert „So kann untersucht werden, ob rechtlich unterschiedlich normierte Kommunalverfassungen in ihrer politischen Anwendung, besonders aufgrund der Überformung durch informelle Strukturen, ähnliche Funktionen erfüllen. Damit stellt sich die Frage nach der Funktionsäquivalenz zunächst unterschiedlicher rechtlicher Vorgaben. Zum anderen ergibt sich die Frage, ob trotz der Gleichartigkeit informeller Strukturen eine formelle Rollenzuweisung für bestimmte Akteure durch die Kommunalverfassung die Funktionserfüllung erleichtert, gewissermaßen einem ‚Versagen informeller Strukturen‘ vorbeugt“ (Schimanke/Stanke 1989: S. 223).

auf das Saarland wurden in der Beigeordnetenbefragung alle Flächenländer einbezogen. Vom Prinzip her ist somit die Gefahr, dass nur wenige Länder im wissenschaftlichen Fokus stehen und dadurch eventuell Fehlinterpretationen erfolgen, weil von wenigen auf alle geschlossen wird, gering. Allerdings kann eine bundesweite Untersuchung dadurch ihre Grenzen erfahren, dass in den kleineren Ländern nur eine geringe Fallzahl (hier: von angeschriebenen und antwortenden Beigeordneten) vorliegt, die es dann unter Beachtung wissenschaftlicher Regeln nicht erlaubt, statistisch gesondert ausgewertet zu werden (siehe Kap. 1.3).

Weiterhin ist zu berücksichtigen, wie 'tief' eine Untersuchung vordringt. Zumeist wird bspw. beim Aspekt der Parteipolitisierung nur die Parteizugehörigkeit von Akteuren betrachtet, doch man kann zusätzlich die Wahrnehmung von Parteiämtern analysieren, was dem Erforschen einer 'tieferen' Schicht gleicht:

„Im Bundesländervergleich zeigt sich, dass der Anteil der Parteimitglieder unter den leitenden Kommunalbediensteten erheblich differiert. Er entspricht den gängigen Erwartungen einer höheren Parteipolitisierung der kommunalen Verwaltungen in den Ländern mit ehemals norddeutscher Ratsverfassung. Erstaunlich ist jedoch der Befund, dass der Anteil leitender Kommunalbediensteter mit einem Parteiamt in den süddeutschen Ländern beträchtlich höher ausfällt ... Die Mitgliedschaft in der 'richtigen' Partei (bzw. – bei vorherrschender Proporzverteilung – überhaupt in einer etablierten Partei) scheint also in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen als 'Eintrittsticket' für eine Führungsposition in der kommunalen Verwaltung einen hohen Stellenwert einzunehmen, nicht jedoch das aktive Engagement und die Übernahme von Leitungsrollen in den Parteien, was im Süden eher Karrierevorteile zu versprechen scheint. Die These von der parteipolitisch neutraleren lokalen Verwaltung in den südlichen Bundesländern wird damit in einer wichtigen Hinsicht relativiert“ (Haus/Heinelt 2002: S. 129).

Im Rahmen dieser Arbeit wird der Aspekt der Parteipolitisierung umfassend analysiert; es findet keine Beschränkung auf nur *eine* Dimension statt (siehe Kap. 2.2 und Kap. 6.1.1.5 beim Punkt parteipolitische Prägung sowie Kap. 8.3.7).

Ist vom Recht die Rede, so ist normalerweise das jeweilige länderbezogenen *Kommunalrecht* gemeint. Die Akteure im kommunalen PAS sind jedoch nicht nur durch dieses Recht geprägt, sondern weitere grundlegende Rechtsnormen sind relevant. Neben dem eher abstrakten Verfassungsrecht (= Grundgesetz) ist vor allem an das Haushalts- und das allgemeine Verwaltungsrecht sowie das Arbeits- und Dienstrecht zu denken. Weil es sich bei den wichtigen Akteuren im administrativen Teilsystem um Beamte handelt, kommt dem Beamtenrecht eine wichtige Rolle zu. Eine explizite Betrachtung des rechtlichen Kontextes in seiner Gesamtheit würde den Umfang einer kommunalpolitikwissenschaftlichen Arbeit wohl sprengen. Der hohe Aufwand, den die Einbeziehung weiterer Rechtsgebiete mit sich bringt, dürfte aber auch deshalb kaum gerechtfertigt sein, weil die genannten Rechtsgebiete (vom Grundgesetz abgesehen) zwar durchaus landesbezogene Feinheiten aufweisen können, aber die bundesweit einheitlichen Elemente/Aussagen der rechtlichen Normen mögliche Länderspezifika überstrahlen. Dem entsprechend wurden im Rechtskapitel dieser Arbeit (Kap. 3) die Bestimmungen des Kommunalverfassungsrechts ausführlich analysiert, nicht aber weitere Rechtsgebiete.

Zum rechtlichen Kontext, in dem die Akteure agieren, gehört neben dem Landes- und Bundesrecht auch das Recht, das die Kommunen selbst setzen (**lokales Recht**). Zu allererst ist hier auf die Hauptsatzung und Geschäftsordnung für den Stadtrat und seine Ausschüsse zu verweisen. Ebenfalls zum ortsbezogenen Kontext gehören die Verwaltungsvorschriften und Anweisungen, die verbindliche Aussagen zur **Aufbau- und Ablauforganisation** enthalten.

Städte gleicher Größenordnung und innerhalb des gleichen rechtlich-normativen Kontextes können aufgrund ihrer Organisationshoheit innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung un-

terschiedliche Verwaltungsstrukturen aufweisen. Zu denken ist hier vor allem an die Aufbauorganisation, die sowohl selbst eine formale als auch inhaltliche Dimension aufweist. Die formale Dimension der Aufbauorganisation bezieht sich auf die Bezeichnungen von Organisationseinheiten. Die Begriffe Ämter, Referate, Fachbereiche/-dienste etc. können beliebig verwendet werden, dabei können sie als reine Synonyme auftreten (eine Stadtverwaltung hat ihre Amts- in eine Fachbereichsstruktur überführt, ohne dass sich dadurch inhaltlich etwas geändert hat) oder es verbindet sich tatsächlich eine materielle Veränderung damit (bei der Fachbereichsstruktur im Sinne des Neuen Steuerungsmodells steht die Bezeichnung Fachbereich im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung bei diesen *dezentralen* Facheinheiten). Die inhaltliche Dimension der Aufbauorganisation beschäftigt sich – betrachtet man den Aspekt der Beigeordneten – mit der Frage, wie viele Beigeordnete vorhanden sind und welche Aufgaben-/Geschäftsbereiche ihnen zugewiesen wurden.

„Die Formalorganisation (Aufbauorganisation) ist Teil des Institutionenrahmens. Sie gibt Handlungspotenziale, Rollen-/Erwartungszuweisungen sowie strukturelle Anreize/Demotivationen vor, die für den in einer Institution Handelnden als Entscheidungsprämissen für sein Handeln relevant werden“ (Fürst 1987: S. 190). Dabei bewirkt die Formalorganisation zweierlei:

„Sie setzt einen Ordnungs- und Orientierungsrahmen, indem sie Grenzen zieht, Arbeitsteilung bestimmt (horizontal und vertikal), indem sie ferner Zuständigkeiten verteilt und Aufmerksamkeit für Themen sowie Informationen institutionalisiert. Zum anderen definiert sie eine Verteilungsstruktur (Ressourcen, Kompetenzen, Status, Einflusschancen u. ä.), die sowohl materielle Handlungsmöglichkeiten zuordnen als auch ‚Begehrlichkeiten‘ resp. Handlungszwänge (Abhängigkeiten) auslösen. Der *Ordnungs- und Orientierungsrahmen* definiert Bedingungen für Rollenerwartungen, formale Abhängigkeiten, Handlungsrestriktionen u. ä. Die Verteilungswirkung der Formalorganisation weckt Anreize (bestimmte Positionen zu erringen, mit bestimmten Positionsinhabern Kontakt zu pflegen, bestimmte Rollen zu übernehmen etc.) und bewirkt materielle Abhängigkeiten. Die mit dem Ordnungs- und Orientierungsrahmen verbundene Grenzziehung bildet System-Umwelt-Beziehungen aus, symbolisiert über ‚institutionelle Eigeninteressen‘, und sie schafft Barrieren der Interaktion sowie systemspezifische Definition dessen, was als relevant erachtet wird (oder umgekehrt: dessen, was ausgeblendet wird)“ (ders.: S. 191 f.).

Wird die Formalorganisation analysiert, so ist das nicht auf das administrative Teilsystem beschränkt, sondern auch das politische Teilsystem weist entsprechende Strukturen auf: z. B. Anzahl der Fraktionen, der Ausschüsse, der Beiräte.

Die Leitungsorganisation wird generell-abstrakt in Kap. 11 gesondert betrachtet. Eine *durchgängige* Betrachtung des *ortsbezogenen* Rechts bzw. der Organisation *vor Ort* findet nicht statt. Im Kap. 3 wurde aber fallweise das Ortsrecht dann herangezogen, wenn die Betrachtung des Landesrechts sich als nicht ausreichend erwiesen hat. In der Beigeordnetenbefragung wurde nicht erhoben, für welchen Aufgaben-/Geschäftsbereich der Beigeordnete zuständig ist. Damit bleibt die Frage, ob und wie die Formalorganisation die Beigeordneten (ihre Einstellungen bis hin zu ihrem Handeln) beeinflusst, einer anderen Untersuchung vorbehalten. Es wurde lediglich ermittelt, ob die Anzahl der Beigeordneten bis zu vier oder darüber liegt.

Mit der Betrachtung des *lokalen* Rechts und in Folge dessen der formalen Organisation der einzelnen Kommune ist der Übergang geschaffen zu den sog. **(situativen) Vor-Ort-Faktoren**. Das sind diejenigen Faktoren, die nicht landesweit (vor-)gegeben sind, sondern die für jede einzelne Kommune (mit unterschiedlicher Ausprägung) vorliegen. Hierzu gehören sowohl recht einfach ermittel- und messbare Faktoren wie Einwohnerzahl der Kommune, finanzbezogene, wirtschaftliche und soziale Daten, die sich sowohl auf das kommunale PAS (z.

B. Verschuldungsquote) als auch auf die Kommune als solches (z. B. Arbeitslosenquote) beziehen können, Mehrheitsverhältnisse im politischen Teilsystem als auch anspruchsvolle (Meta-)Faktoren, die selbst wieder aus Einzelfaktoren bestehen wie bspw. Grad der Urbanität und lokale politische Kultur. Daneben kann es erforderlich sein, noch konkrete Einflüsse von außerhalb des kommunalen PAS auf diese Kommune zu beachten; als ein Beispiel sei auf staatliche Behörden und ihr Agieren verwiesen: Je nach Ausprägung ihres Handelns kann dieser Punkt einen landesweiten Faktor (z. B. die Rechtsaufsichtsbehörden agieren grundsätzlich in diesem Bundesland 'kommunalfreundlich') oder einen Vor-Ort-Faktor (z. B. die konkrete Rechtsaufsichtsbehörde X agiert im Hinblick auf die konkrete Kommune Y 'großzügig', sonst aber nicht) darstellen.

Neben dem **landesweiten Faktor** (hier verstanden als das Kommunalverfassungsrecht) als unabhängige Variable treten somit – unbestimmt viele – **einzelkommunale Faktoren** auf, die als weitere unabhängige Variablen gelten können. Welche Faktoren konkret zur Erforschung eines Sachverhalts heranzuziehen sind, hängt dabei nicht nur von der (ausgewählten) theoretischen Grundlage der Forschung ab, sondern wird zu einem nicht unerheblichen Teil auch von den zur Verfügung stehenden Ressourcen bestimmt. Ressourcen sind hier einerseits die bereits vorhandenen Daten (z. B. aus der amtlichen Statistik) und andererseits der Aufwand, entsprechende Daten, wenn sie nicht vorliegen, mit Hilfe der Methoden der empirischen Sozialforschung zu erheben und auszuwerten.

Kommunalpolitik ist Sach- und Parteipolitik und auch (stark) „personalisierte Politik“ (Trefler 1980: S. 13), was auch mit dem Begriff der „Ärmelzugdemokratie“ (Wehling) ausgedrückt wird. Es ist somit nicht angemessen, den **Faktor Mensch** auszublenden und alles, was in der Kommunalpolitik bspw. als konkretes Policy-Ergebnis zu beobachten und zu ermitteln ist, nur auf die oben genannten *unpersönlichen* Faktoren zurückführen zu wollen. „Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist der 'Faktor Mensch' als Erklärung politischer Entscheidungsstrukturen häufig etwas unbefriedigend. Aber gerade für die Kommunalpolitik und die Machtposition einzelner Personen dürfte gelten, dass individuelle Faktoren eine entscheidende Bedeutung haben“ (Gehne/Holtkamp 2005: S. 135). Voigt ist der Auffassung, dass „neben einer funktionstauglichen Kommunalverfassung vor allem ein Gesichtspunkt eine Hauptrolle [spielt], der allzu oft vernachlässigt wird: der 'Faktor Mensch'!“ (1994: S. 19).

Die eventuell anzutreffende Vernachlässigung des *personalen* Aspektes scheint dabei ein deutsches Problem darzustellen, was dann besonders ausländischen Wissenschaftlern auffällt:

Die deutsche Forschungstradition tendiert dazu, „den Einfluss von Institutionen überzubetonen und die Bedeutung individueller Macht zu unterschätzen. Die deutsche Tradition der lokalen Politikforschung scheint durchdrungen von dem Versuch, effiziente Steuerungsinstitutionen zu entwerfen. Sie ist auf die Kreation der 'richtigen' Institutionen für eine Strukturierung von Entscheidungsprozessen fokussiert, die strategisches Handeln begünstigen. Die deutschen Institutionen neigen dazu, institutionenbedingte Barrieren für strategisches Handeln als ein Problem zu interpretieren, das durch 'bessere' Institutionen zu lösen wäre, anstatt als eine zwangsläufige Konsequenz jeglicher Institutionalisierung zu interpretieren. Die vielleicht unbequeme, aber doch unumgängliche Schlussfolgerung dieser Studie läuft jedoch darauf hinaus, dass strategische Kapazität von der Präsenz einer einflussstarken individuellen Führungspersonlichkeit abhängt, die gewillt ist, Institutionen 'gefügt zu machen' oder sie zu umgehen“ (Gissendanner 2002: S. 107 f.).

Die Bedeutung der konkreten Personen nimmt zu, wenn die institutionellen Regelungen bspw. Befugnisse nicht *einer* Stelle zuweisen, sondern mehreren, was im Verhältnis von Verwaltungsspitze und Stadtrat regelmäßig auftritt, aber auch *innerhalb* der Verwaltungsführung relevant ist, wenn diese nicht monokratisch ausgestaltet ist. „Chancen und Risiken konkreter

Politik – gerade im Kollegialsystem – [hängen] immer auch wesentlich von den Charakteren der beteiligten Personen ab ... und [sind] nie nur das Ergebnis einer institutionellen und prozessualen Normierung“ (Brühlmeier u. a. 2001: S. 15).

Die wissenschaftlich korrekte Erfassung des Faktors Mensch stellt eine besondere Herausforderung dar. Anders als beim Recht, bei dem man relativ einfach die einzelnen Regelungen herausfiltern und systematisieren kann – somit ein gegebener Kriterienkatalog vorliegt –, ist beim Faktor Mensch zuerst ein Konsens darüber zu erzielen, welche Kriterien diesen Faktor hinreichend beschreiben¹³ und mit welchen konkreten Ausprägungen die Kriterien zu untersetzen sind. Anschließend ist zu prüfen, wie die Kriterien konkret in Erfahrung gebracht werden sollen; im Regelfall erfolgt dies mittels Befragung.

Zur Operationalisierung des Personenkreises Bürgermeister wurde bspw. mit 13 Variablen gearbeitet: Alter, Geschlecht, Bildungsniveau, Verwaltungsausbildung, Dauer der Tätigkeit für die innere Verwaltung, Parteimitgliedschaft, Herkunft aus ´politischer Familie´, Funktionen vor Amtsantritt, Ortsbindung durch Geburt, Ortsbindung durch Kindheit, Ortsbindung durch Beschäftigung bei der Stadt vor Amtsübernahme, Amtszeit als Gemeinderatsmitglied, Amtszeit als Bürgermeister (siehe Egner 2007: S. 121 ff.). Einige dieser Variablen wurden auch in der Beigeordnetenbefragung herangezogen. Für Haltungen und Einstellungen von Gemeinderäten haben bspw. Egner/Krapp/Heinelt insbesondere das Alter und die Selbstpositionierung auf der Links-Rechts-Skala als maßgebliche unabhängige Variablen identifiziert (siehe 2013: S. 163).

Fasst man die bisherigen Aussagen zusammen, so ist zu konstatieren, dass sehr unterschiedliche kommunalpolitisch relevante Kontextfaktoren zu bestimmen sind und jeder Faktor selbst wiederum in eine Vielzahl von Variablen aufzuteilen ist. Im Rahmen einer europaweiten Bürgermeisterbefragung wurden die unabhängigen Variablen in *Kontextvariablen* (Gemeindeordnung, Gemeindegröße, Bedeutung des Parteiensystems, konkurrenz- oder konkordanzdemokratische Entscheidungsstrukturen, Einfluss gesellschaftlicher Akteure) und *personenbezogene, sozialstrukturelle* Variablen (u. a. Ortsverbundenheit, Herkunft aus ´politischer Familie´, Ausbildung) aufgeteilt. Mit deren Hilfe sollte erklärt werden, worauf die abhängigen Variablen (Einschätzung von Reformbedarf, Haltungen zu Kernaspekten des Neuen Steuerungsmodells, inter-aktives Regieren mit gesellschaftlichen Akteuren, Demokratieverständnis) gründen (siehe Egner/Heinelt 2005: S. 149). Nach Naßmacher (1989: S. 68 ff.) haben folgende Faktoren Einfluss auf kommunale Entscheidungsstrukturen: Gemeindegröße, dominante Elemente der Wirtschaftsstruktur, Wahlsystem, langfristig gültige Werte und Normen der Bevölkerung, siedlungsstrukturelle Besonderheiten (z. B. Wirksamkeit von teilträumlichen Repräsentationsgremien) und die Themen (ähnliche Aufzählung bei Weiß 2002: S. 222 f.). Es ließen sich noch viele weitere Beispiele für entsprechende Aufzählungen anführen. Ein grundlegender Unterschied zwischen den Untersuchungen besteht darin, ob als unabhängige Variablen nur Variablen einbezogen werden, die innerhalb des kommunalen PAS liegen bzw. die einen sehr engen Bezug zu ihm aufweisen, oder ob – was die empirische Untersuchung erheblich anspruchsvoller macht – auch externe Variablen (wie bspw. die Werte und Normen der Bevölkerung) einbezogen werden. Wie eng oder weit der Kreis der erklärenden Variablen zu ziehen ist, hängt selbstverständlich maßgeblich von den zu untersuchenden abhängigen Variablen ab.

¹³ Diedrich verweist darauf, „dass die Charaktereigenschaften und Persönlichkeitsentwicklungen der beteiligten Akteure einen ganz wesentlichen Einfluss auf die Rollengestaltungen, Entscheidungsprozesse und Verhaltensweisen ausüben, und zwar sowohl in negativer als auch positiver Weise“ (2003: S. 108); welche Charaktereigenschaften sind relevant und wie misst man sie?

Verlässt man die Ebene der Einzelauswertung von bereits vorliegenden Untersuchungen und versucht stattdessen eine allgemeine Einschätzung darüber abzugeben, welche Faktoren bei kommunalpolitischen Fragestellungen relevant sein können, so spricht vieles dafür, dass mit den *rechtlichen*, *situativen* und *personalen* Faktoren diejenigen drei Bereiche genannt sind, mit deren Hilfe sowohl Einstellungen und Handlungen von Akteuren als auch Policy-Ergebnisse erklärt werden können. Es ist jedoch nicht möglich, eine generelle – im Sinne einer allgemeingültigen – Aussage darüber zu treffen, ob alle Faktoren in jedem Fall als erklärende Variable wirken, welche Faktoren wie stark wirken und welche Interdependenzen zwischen den einzelnen Faktoren auftreten. Der Aspekt der Interdependenzen verweist auf die Problematik, dass als unabhängig geltende Variablen in Wirklichkeit selbst von anderen abhängig sind, es sich somit um abhängige Variablen handelt. So können die Gemeindegröße und das Kommunalverfassungsrecht auf die personenbezogenen Merkmale wirken, so dass personenbezogene Merkmale von kommunalpolitisch relevanten Akteuren bereits als abhängige Variable der unabhängigen Variable rechtlich-normativer Rahmen und örtlicher Kontext betrachtet werden können (vgl. Egner 2007: S. 30 ff.).¹⁴

Zusätzlich darf nicht übersehen werden, dass bereits bei der Begrifflichkeit gewisse Unklarheiten bestehen können. Dies gilt auch für den im Rahmen einer institutionszentrierten Betrachtung nicht unwichtigen Begriff der 'institutionellen' Variablen. Der Begriff kann eng gefasst werden und umfasst dann nur die normativ-rechtlichen Vorgaben. Möglich ist aber auch eine weite Verwendung:

„Für die in der einzelnen Gemeinde bestehende Entscheidungsstruktur sind also sowohl institutionenbezogene wie personenbezogene Merkmale maßgebend. Bei den institutionenbezogenen Merkmalen kommt es z. B. auf die Mehrheitsverhältnisse im Rat, die Geschlossenheit der stärksten Fraktion und die Unterstützung der Fraktion durch die örtliche Parteibasis an. Oft spielen jedoch personenbezogene Merkmale eine ausschlaggebende Rolle, wie etwa der Rückhalt, den die zentralen Akteure bei der Mehrheitsfraktion, bei einflussreichen gesellschaftlichen Organisationen und Gruppen bzw. bei der Bevölkerung haben. Aber auch Qualifikation und Image der zentralen Akteure gehören zu dieser Merkmalkategorie. Neben diesen lokalen Aspekten können überlokale Faktoren vor allem dann eine Bedeutung erlangen, wenn z. B. durch Doppel- oder Mehrfachrollen eines zentralen Akteurs dessen Machtpotenzial in der Gemeinde erheblich gestärkt wird“ (Voigt 1994: S. 17 f.).

Die bipolare Differenzierung in institutionen- und personenbezogene Merkmale führt hier dazu, dass die institutionenbezogenen Merkmale weit über den rechtlichen Kontext hinausgehen und sehr ausgeprägt Aspekte der (partei-)politischen Vor-Ort-Situation aufgreifen.

¹⁴ Die Ungewissheit, wie stark ein Faktor und in welche Richtung er wirkt, gilt auch im Hinblick auf die Formalstruktur. „Man kann deshalb aus der formalen Organisation nicht eindeutige Schlüsse auf Handeln ziehen. Formalorganisation ist in diesem Sinne 'schlecht definierte' Restriktion für Interaktionen; das macht Zusammenhänge zwischen Formalorganisation und beobachtbarem Handeln unpräzise, so dass man lediglich sagen kann, dass

- die *formale Organisation* nur Handlungskorridore bestimmt, die von der situativen Konstellation der Entscheidungsprämissen und von persönlichkeitsgebundenen Handlungskonzepten konkretisiert werden;
- die *formale Organisation* vielfach in Komplementarität mit anderen Variablen wirksam wird, z. T. gefiltert durch intermediäre Variablen, die dem Handelnden Entscheidungs-Restriktionen auferlegen;
- die *Rolle der formalen Organisation* in gewissen Grenzen kompensiert werden kann durch ablauforganisatorische Regelungen, durch Handlungsvorgaben aus Programmen, durch Führungsverhalten und durch Sozialisationsmechanismen“ (Fürst 1987: S. 193).

Trotz der teilweisen Unschärfe des Institutionenbegriffs als erklärende Variable, die noch dadurch gesteigert werden kann, dass auf Institutionenarrangements abgestellt wird,¹⁵ ist der Begriff fester Bestandteil kommunalwissenschaftlicher Untersuchungen und kann dazu dienen, die Variablen generell in zwei Typen zu gliedern: „Bürgermeister erlangen Einfluss, indem sie institutionelle und nicht-institutionelle Ressourcen in einem Kontext ausspielen, in welchem die Bildung und Erhaltung von Koalitionen die primäre Quelle von Macht ist“ (Gissendanner 2002: S. 92).

Abschließend können die unabhängigen Variablen, die *innerhalb* des kommunalen PAS liegen bzw. die einen sehr engen Bezug zu ihm aufweisen, in drei Kategorien zusammengefasst werden (vgl. z. B. Haus u. a. 2005: S. 42 f.):

Tabelle 5-3: Kommunalpolitisch relevante Kontextfaktoren

Institutionelle Faktoren	Örtliche bzw. situative Faktoren	Persönliche bzw. personenbezogene Faktoren
Rechtliche Vorgaben zu den Verhältnissen innerhalb des kommunalen PAS (eng gefasst) und zum Verhältnis des kommunalen PAS zu anderen Systemen (weit gefasst). ¹⁶	Größenordnung, Grad der Urbanität, finanzielle/ökonomische Situation, lokale politische Kultur, Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat, Formalstrukturen (zur Aufbau- und Ablauforganisation, zu Prozessen) u. a.	Sozio-demographische Daten der Akteure, ihr Rollenverständnis, ihr persönliches Charisma und politisches Geschick, ihre Qualifikation u. a.

Gewisse Zuordnungsprobleme können zwischen den ersten beiden Typen auftreten: So kann man z. B. die konkurrenz- oder konkordanzdemokratische Ausprägung (z. B. von Entscheidungsstrukturen und -prozessen) als örtliches Merkmal auffassen und gesondert erheben. Es ist aber auch möglich, diese Variable als institutionelles Merkmal aufzufassen, insb. dann, wenn man länder- oder nationalstaatenbezogene Vergleiche durchführt. So könnte die kommunalrechtliche Festlegung, dass Beigeordnete nach dem Proporzprinzip zu bestimmen sind, als eine konkordanzdemokratische Ausprägung interpretieren werden, die dann *institutionell* und nicht örtlich-situativ bestimmt ist, weil die Einordnung auf dem Kommunalverfassungsrecht basiert.¹⁷

Generell bietet es sich an, die vielfältigen örtlichen bzw. situativen Merkmale intern zu gliedern, was auch der besseren Systematik dient. Als Unterpunkte kommen bspw. in Betracht:

- Einwohnerstärke (Größenklasse), Grad der Urbanität, Stellung der Kommune (kreisfrei/-angehörig)
- *administrative* Formalstrukturen (Aufbauorganisation insb. Leitungsebene, Dezernatsbildung, Aufgaben-/Kompetenzbereiche der Organisationseinheiten),
- *politische* Formalstrukturen (Vorhandensein von beschließenden und beratenden Ausschüssen, ihre Anzahl, ihre Aufgaben-/Kompetenzbereiche),

¹⁵ „Nicht die Ausgestaltung einer einzelnen Institution allein gilt es im Hinblick auf die Folgewirkungen für Politics und Policies zu beachten, sondern den Zusammenhang von Institutionen. Nicht von ungefähr habe ich stets von Institutionenarrangements gesprochen“ (Wehling 1989: S. 95).

¹⁶ Bei den rechtlichen Vorgaben ist im Regelfall eine Beschränkung auf diejenigen vorzunehmen, die *primär* als relevant einzuschätzen sind; Normen, die eher indirekt bzw. sekundär wirken, bleiben zumeist unberücksichtigt.

¹⁷ Selbstverständlich kann die konkurrenz- oder konkordanzdemokratische Ausprägung auch eine abhängige Variable darstellen, die durch eine Vielzahl von unabhängigen Variablen wie z. B. Gemeindegröße, Mehrheitsverhältnisse im Stadtrat, Selbstverständnis der Akteure geprägt bzw. bedingt ist.

- politische Verhältnisse (stabil/instabil, Koalitionsregierung (wer mit wem), Kohabitationsverhältnisse, Auftreten von Wählervereinigungen/Parteilosen),
- lokale politische Kultur,
- finanzielle, wirtschaftliche und soziale Situation/Struktur der Kommune.

Bei aller Schwierigkeit im Detail ist die vorgestellte – in der kommunalwissenschaftlichen Forschung gebräuchliche – Dreiteilung der Tab. 5-3 eine brauchbare Systematik, die auch im Rahmen dieser Arbeit verwendet wird, wobei die institutionellen Merkmale im engen Sinn verstanden werden, das heißt: Nur das länderbezogene *Kommunalverfassungsrecht* wird als institutioneller Faktor klassifiziert. Der Aspekt der Konkurrenz-/Konkordanzdemokratie wird als örtlich-situativer Faktor im Kap. 10 aufgegriffen.

Der Beigeordnete *als solcher* ist somit in zwei außerhalb von ihm liegende Kontextfaktoren eingebunden: erstens in den institutionellen Kontext, der schwerpunktmäßig durch das Kommunalverfassungsrecht, aber auch durch andere rechtliche Bundes- und Landesnormen bestimmt wird, und zweitens in den örtlichen/situativen Kontext, der selbst wieder durch örtliches *Recht* bestimmt wird, aber auch durch nicht-rechtliche Faktoren geprägt wird. Konkrete *Einstellungen und Handlungen* des Beigeordneten sind zusätzlich drittens mit seinen persönlichen Kontextfaktoren, die nach vielfältigen Kriterien bestimmt werden und deren Ausprägung unterschiedliche Dimensionen einnehmen können, in Verbindung zu bringen.

6 Grunddaten zu den Beigeordneten

Nachdem sich in den vorausgegangenen Kapiteln dem Beigeordneten aus juristischer und politikwissenschaftlicher Sicht (theoretisch) genähert wurde, widmet sich dieses Kapitel hauptsächlich der Frage: Welche Merkmale (= persönliche bzw. personenbezogenen Variablen) weisen Beigeordnete in deutschen Mittel- und Großstädten (empirisch) auf?

6.1 Sozio-demographische Merkmale

6.1.1 Einzelbetrachtung

In den folgenden Kapiteln werden jeweils die Häufigkeitsverteilungen in ihrer Gesamtheit sowie zumeist ergänzend bezogen auf die fünf Länder angegeben, bei denen der Rücklauf bei über 20 Personen lag (siehe Tab. 1-8); zusätzlich wird aufgrund der besonders starken institutionellen Stellung des rheinland-pfälzischen Beigeordneten (siehe Tab. 3-37) auch dieses Bundesland gesondert aufgeführt, auch wenn der Rücklauf nur zwölf Personen umfasst.

Im Fragebogen wurde nicht nach dem **Geschlecht** gefragt. Im Zeitraum der Befragung betrug der Anteil der weiblichen Beigeordneten knapp ein Fünftel (Angabe basiert auf den Internetpräsentationen der einzelnen Städte zum Zeitpunkt der Befragung). Betrachtet man die fünf großen Bundesländer, so liegt der Anteil zwischen 13 % (Bayern) und 30 % (Hessen). Einen Frauenanteil von 50 % und mehr wiesen in den Städten mit mehr als zwei Beigeordneten gerade drei auf: Lüneburg (2 von 3), Potsdam (3 von 4) und Wiesbaden (3 von 6). 37 Städte hatten mehr als vier Beigeordnete, davon hatten zehn keinen weiblichen Beigeordneten.¹

6.1.1.1 Geburtsort-/land

Etwas mehr als ein Fünftel (22 %) sind in derjenigen Stadt geboren, in der sie nun Beigeordnete sind (Basis: 221). Von den verbleibenden vier Fünfteln ist die Aufteilung „gleiches Bundesland – anderes Bundesland“ mit 83/84 hälftig (sechs Beigeordnete haben keine Angaben gemacht). Alles in Allem sind 61 % im gleichen Bundesland geboren, davon kommen aus der gleichen Stadt 37 %.

Tabelle 6-1: Ländervergleich: Beigeordnete, die in der gleichen Stadt geboren sind

Ø-Wert	B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
23 %	15 %	29 %	43 %	5 %	21 %	25 %

Hessen und Niedersachsen weisen die beiden Extremwerte auf. Während bei großzügiger Interpretation fast die Hälfte der hessischen Beigeordneten aus ihrer lokalen Heimat kommt, was Vorteile, wie große Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten, aber auch Nachteile, wie Eingebundensein in lokale Netzwerke mit der Möglichkeit der fehlenden Unabhängigkeit, mit

¹ Es handelt sich immer um Momentaufnahmen. Im Sommer 2012 bspw. haben die beiden sächsischen Großstädte Dresden und Leipzig zwar sieben Beigeordnete, aber nunmehr – anders als zum Zeitpunkt der Befragung – haben beide Städte keinen weiblichen Beigeordneten. Ein weiteres Extrembeispiel stellt die Stadt Augsburg dar: acht Beigeordnete mit einem Frauenanteil von 0 %.

Der Größenwert von einem Fünftel entspricht dem Durchschnittswert, den andere Untersuchungen angeben: Der Frauenanteil bei den Dezernatsleitungen liegt in Großstädten bei rd. 20 % (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: S. 204).

sich bringen kann, ist der niedersächsische Beigeordnete derjenige, der (ggf. als Fachmann) von außen kommt.

In den alten Bundesländern stammen rund zwei Drittel der Beigeordneten aus dem gleichen und ein Drittel aus einem anderen Bundesland; in den neuen Bundesländern verhält es sich genau anders herum: Etwas mehr als ein Drittel (38 %) kommt aus dem gleichen, wohingegen 62 % aus einem anderen Bundesland stammen. Auch wenn nicht bei den Herkunftsländern zwischen Ost-West differenziert wurde, so liegt doch die Vermutung nahe, dass ein nicht zu vernachlässigender Anteil aus den Altbundesländern stammt.² Das entsprechende Phänomen wird mit den Begriffen Personaltransfer und Elitenaustausch beschrieben (siehe Waschkuhn 1999) und wirkt offenbar auch noch nach zwei Jahrzehnten nach.

6.1.1.2 Lebensalter und Amtsperiode

Drei Befragte machen keine Angabe zum Lebensalter, der Rest verteilt sich wie folgt:

Tabelle 6-2: Lebensalter

Unter 36 Jahre	36-45 Jahre	46 – 55 Jahre	Über 55 Jahre
1 %	16 %	48 %	35 %

Tabelle 6-3: Ländervergleich: Lebensalter

	Ø-Wert	B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
Bis 45 Jahre	13 %	23 %	11 %	9 %	23 %	11 %	0
46 – 55 Jahre	53 %	50 %	46 %	48 %	59 %	54 %	75 %
Über 55 Jahre	34 %	27 %	43 %	43 %	18 %	35 %	25 %

Jüngere Beigeordnete (bis 45 Jahre) sind die Ausnahme. Während in den alten Bundesländern 86 % der Befragten über 45 Jahre alt ist, liegt der Anteil in den neuen Ländern nur bei 63 %. Hier könnte eine Rolle spielen, dass aufgrund der Umbruchsituation in Ostdeutschland Jüngere sowohl aus dem Westen (als Karrieresprung) als auch aus dem Osten (als unbelastete Bewerber) eine größere Chance gehabt haben, eine entsprechende Spitzenposition zu erreichen.

Für 43 % handelt es sich um die erste Amtsperiode als Beigeordneter, für 31 % um die zweite und für 26 % um die dritte oder mehr (Basis: 220).

Tabelle 6-4: Ländervergleich: Amtsperioden

	Ø-Wert	B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
1. Amtsperiode	41%	37 %	37 %	57 %	36 %	37 %	58 %
2. Amtsperiode	33 %	48 %	26 %	39 %	41 %	25 %	33 %
>2. Amtsperiode	26 %	15 %	37 %	4 %	23 %	38 %	8 %

In Hessen (und Rheinland-Pfalz) scheint es schwieriger zu sein, als Beigeordneter mehrere Amtsperioden zu erreichen, wohingegen in Bayern und Niedersachsen zu etwas mehr als einem Drittel ausgesprochen dienstalt Beigeordnete agieren.

² Bei der sächsischen Bürgermeisterbefragung waren durchschnittlich 86 % in Sachsen und 45 % in der gleichen Stadt geboren (vgl. Schleer 2003: S. 57).

6.1.1.3 Bildungsabschluss und Profession

Auch hier liegen drei Nichtantworten vor. Erwartungsgemäß dominieren die hohen Bildungsabschlüsse: 86 % haben einen Hochschulabschluss und 12 % einen Fachhochschulabschluss und Vergleichbares. Lediglich vier Beigeordnete haben einen geringeren Abschluss.

„Der Jurist ist nicht einfach Justiziar in der Verwaltung. Er gilt als Generalist. ... Als Bewerber konfrontiert ihn die Verwaltung mit einem Personalchef, der in der Regel selber Jurist ist. Er wird Mitglied einer 'Peergroup', die zwar nicht mehr eine Monopolstellung einnimmt, die aber privilegiert ist und die größte homogene Gruppe in der Verwaltung darstellt. Der Nicht-Jurist hingegen, der alle formalen und informalen Hürden nimmt, muss damit rechnen, im Schatten einer legalistischen Verwaltungskultur zu arbeiten“ (König 2007: S. 15 f.).

169 Beigeordnete haben bei der Frage nach ihrer fachlichen Ausbildung eine, 46 Beigeordnete haben zwei und 4 Beigeordnete drei Antwortmöglichkeiten angekreuzt³; drei Fragebogen gingen bei diesem Punkt nicht in die Auswertung ein. Rund drei Viertel der Befragten weisen somit eine Ausbildung in *einer* Profession auf, knapp ein Viertel hat eine Ausbildung in *mehreren* Fachrichtungen durchlaufen:

Tabelle 6-5: Profession

	Wirtschaftsw., kaufmännisch	Juristisch, ver- waltungswis.	Technisch, na- turwis.	Sozialwissen- schaftlich	Geisteswis- senschaftlich	Sonstiges
Einzelbetrachtung.						
1 Angabe	16 (9,5 %)	72 (42,6 %)	41 (24,2 %)	13 (7,7 %)	25 (15,8 %)	2 (1,2 %)
2 Angaben	21 (22,8 %)	26 (28,3 %)	18 (19,6 %)	10 (10,9 %)	11 (12,0 %)	6 (6,5 %)
3 Angaben	4 (33,3 %)	3 (25,0 %)	2 (16,7 %)	2 (16,7 %)	1 (8,3 %)	0
S u m m e	41	101	61	25	37	8
Kumulierte Betrachtung:						
1 Angabe	9,5 %	42,6 %	24,2 %	7,7 %	14,8 %	1,2 %
1+2 Ang.	14,2 %	37,5 %	22,6 %	8,8 %	13,8 %	3,1 %
1+2+3 Ang.	15,0 %	37,0 %	22,3 %	9,2 %	13,6 %	2,9 %

Es existiert kein Juristenmonopol, entsprechend ausgebildete und beruflich sozialisierte Personen stellen nicht einmal die Mehrheit, sie sind jedoch die stärkste Gruppe. Die Bedeutung der juristischen/verwaltungswissenschaftlichen Profession geht aufgrund der Möglichkeit,

³ Die Verteilung der Mehrfach-Professionen im Einzelnen:

	Wirtschaftswiss., kaufmännisch	Juristisch, ver- waltungswiss.	Technisch, na- turwissenschaftl.	Sozialwissen- schaftlich	Geisteswissen- schaftlich	Sonstige
12 x	X	X				
8 x		X	X			
5 x	X		X			
4 x				X	X	
3 x	X				X	
3 x		X		X		
3 x			X			X
2 x		X			X	
2 x			X		X	
2 x				X		X
1 x	X			X		
1 x		X				X
2 x	X	X	X			
1 x	X	X		X		
1 x	X			X	X	

dass Personen mehrere *fachliche* Ausbildungen absolviert haben, zurück, während die Bedeutung der wirtschaftswissenschaftlichen/kaufmännischen Profession steigt. Bei den anderen drei Fachrichtungen kommt es nur zu leichten Verschiebungen. (Zum Vergleich: Zur Verteilung der Professionen bei den Spitzen in der Ministerialverwaltung im Bund siehe Bogumil/Ebinger/Jochheim 2012: S. 162 f. und in den Ländern siehe Veit 2012: S. 179.)

Da bei Mehrfachnennung nicht beurteilt werden kann, welche Fachrichtung für die Befragten wichtiger bzw. prägender war, wird im weiteren Verlauf, wenn es darum geht, den Einfluss der Profession als Variable zu betrachten, im Regelfall nur auf diejenigen 167 Fälle abgestellt, die *eine* Nennung angegeben haben und es sich dabei nicht um Sonstiges handelt.

Tabelle 6-6: Ländervergleich: Profession

	Ø-Wert	B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
Wirtschaftswis./kaufmän.	8 %	5 %	19 %	20 %	0	4 %	10 %
Juristisch/verwaltungswis.	46 %	63 %	35 %	27 %	39 %	54 %	50 %
Technisch/naturwis.	23 %	16 %	31 %	20 %	33 %	22 %	10 %
Sozialwissenschaftlich	8 %	11 %	4 %	7 %	22 %	4 %	10 %
Geisteswissenschaftlich	14 %	5 %	12 %	27 %	6 %	17 %	20 %

Die größte Spannweite mit 36 Prozentpunkten zeigt sich bei der Verteilung der Personen der juristischer/verwaltungswissenschaftlicher Profession. In Baden-Württemberg sind die so Ausgebildeten am stärksten vertreten. In Hessen hingegen sind Personen mit dieser Profession ähnlich stark vertreten wie drei andere Professionen. Die am zweitstärksten vertretene Profession ist die technische/naturwissenschaftliche Ausbildung, deren Vertreter in Niedersachsen und Bayern rund ein Drittel der Beigeordneten stellen.

Im West-Ost-Vergleich zeigt sich in den Städten der neuen Bundesländer – bei den Personen mit nur *einer* Ausbildungsrichtung (= 20) – die relative Schwäche der juristischen/verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung mit 25 %, gleichviel bzw. sogar eine Person mehr haben eine technische/naturwissenschaftliche bzw. eine geisteswissenschaftliche Ausbildung.⁴ In den neuen Bundesländern (bis auf die Ausnahme von Thüringen) liegt der Anteil derjenigen, die *mehr als eine* Fachrichtung angegeben haben, über dem Durchschnittswert von 23 %. Wenn die Beigeordneten in den neuen Bundesländern aufgewachsen sind, könnte dies damit begründet sein, dass sie nach der Wende eine Zusatzausbildung absolviert haben. In Hessen und Baden-Württemberg beträgt der Anteil der Beigeordneten mit mehr als einer Fachausbildung knapp über bzw. unter einem Drittel, in den anderen westlichen Bundesländern bei einem Fünftel oder darunter.

Die Vermutung, dass in Städten mit mehr Beigeordneten weniger der Generalist (= juristische/verwaltungswissenschaftliche Ausbildung) und dafür mehr die Spezialisten zu finden sind (mehr Dezernate bewirken eine Spezialisierung der Geschäftsbereiche und ggf. auch ihrer Leiter), bewahrheitet sich nicht. Die Juristen sind sogar noch stärker vertreten. Während sich der Anteil der Wirtschaftler und Sozialwissenschaftler jeweils etwa halbiert und sich der Anteil der Techniker um ein Viertel verringert, verdoppelt sich fast der Anteil der Geisteswissenschaftler.⁵

⁴ Der hohe Anteil an technisch Ausgebildeten zeigte sich noch eindrücklicher bei der sächsischen Bürgermeisterbefragung: Dort lag der Anteil bei der Berufsausbildung bei zwei Drittel. In Verbindung mit der Hochschulausbildung betrug der Anteil im technischen/naturwissenschaftlichen Bereich 48 % (vgl. Schleer 2003: S. 58 f.).

⁵ Als Spekulation: In Städten mit vielen Beigeordneten ist damit zu rechnen, dass ein eigenständiges Kulturdezernat eingerichtet ist. Sicherlich eine Domäne für Geisteswissenschaftler.

Tabelle 6-7: Beigeordnetenanzahl und Profession

	Wirtschaftswis., kaufmännisch	Juristisch, ver- waltungswis.	Technisch, na- turwissensch.	Sozialwissen- schaftlich	Geisteswissen- schaftlich
Bis zu 4 Beig.	11 %	40 %	28 %	10 %	11 %
Über 4 Beig.	7 %	47 %	21 %	5 %	20 %

6.1.1.4 Vorleben

1.) Berufliches Vorleben / berufliche Herkunft

Gefragt wurde, welche Funktion der Beigeordnete unmittelbar, bevor er zum ersten Mal ein Beigeordnetenamt wahrgenommen hat, innehatte. Auf der Basis von 218 Fragebögen ergibt sich folgende Verteilung:

Tabelle 6-8: Berufliche Herkunft

- Aus der Kommunalverwaltung (inkl. komm. Unternehmen/Eigenbetrieben) kommend:	46 %
- Aus der Staatsverwaltung (inkl. staatl. Unternehmen/Landesbetrieben) kommend:	26 %
- Sonstiges:	14 %
- Aus einem Verein/Verband kommend:	9 %
- Aus einem privatwirtschaftlichen gewinnorientierten Unternehmen kommend:	4 %
- Aus einem privatwirtschaftlichen nicht-gewinnorientierten Unternehmen kommend:	2 %

Fast Dreiviertel kommen aus der öffentlichen Verwaltung in das Beigeordnetenamt; dieser Personenkreis weist somit eine mehr oder weniger starke *bürokratische* Sozialisation auf. Setzt man Funktion und Ausbildung in Verbindung, so kommen zwar auch diejenigen Beigeordneten, die eine wirtschaftswissenschaftliche/kaufmännische Ausbildung durchlaufen haben, mehrheitlich aus der Verwaltung (9 von 16), doch bei allen anderen Ausbildungsbereichen liegt der Anteil der aus der Verwaltung Kommenden bei knapp Dreiviertel oder darüber.

Tabelle 6-9: Ländervergleich: Berufliche Herkunft

	Ø-Wert	B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
Kommunale Verwalt.	45 %	44 %	50 %	18 %	55 %	55 %	9 %
Staatliche Verwalt.	28 %	41 %	24 %	32 %	32 %	19 %	36 %
S u m m e	73 %	85 %	74 %	50 %	87 %	74 %	45 %

Hessen und Rheinland-Pfalz offenbaren ihre Sonderstellung, die sich darin zeigt, dass dort die Beigeordneten weniger ausgeprägt aus der (kommunalen) Verwaltung stammen als in den anderen zum Vergleich herangezogenen Ländern. In diesen beiden Ländern spielt Sonstiges eine große Rolle (in Rheinland-Pfalz sogar sechsmal bei einer Basis von elf). Personen, die vor ihrem Amtsantritt in einem Verein/Verband tätig waren, finden sich nennenswert nur in Nordrhein-Westfalen (16 %) und Hessen (14 %). Zwischen Alt- und Neu-Ländern kann kein signifikanter Unterschied festgestellt werden.

2.) Politisches Vorleben

Zum Vorleben gehört auch, ob man schon einmal gewähltes Mitglied in einer *kommunalen* Vertretungskörperschaft (Stadtrat, Kreistag) war. Dies bejahten 42,5 % (Basis: 221). Die Verteilung auf die Länder sieht dabei sehr unterschiedlich aus:

Tabelle 6-10: Ländervergleich: Beigeordnete, die schon einmal kommunale Abgeordnete waren

Ø-Wert	B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
41 %	44 %	37 %	78 %	23 %	32 %	58 %

Der hohe hessische Wert ist auffällig, gefolgt vom Wert in Rheinland-Pfalz, während Niedersachsen den Gegenpart bildet. Im West-Ost-Vergleich kommt es zu folgender Verteilung: 40 % waren im Westen kommunale Parlamentarier, im Osten liegt der Anteil bei 54 %.⁶

Abgeordnete in einem *staatlichen* Parlament waren die wenigsten, lediglich 6 % (Basis: 218).⁷ Ähnlich verhält es sich mit dem Vorleben als kommunaler Hauptverwaltungsbeamter, 5 % auf der Basis von 217. Auch wenn die Größenordnungen mit 13 bzw. 11 Fällen sehr gering sind, so bestätigen sie – wenn man die landesbezogene Verteilung betrachtet – die länderspezifischen Besonderheiten: In Baden-Württemberg, wo die Verwaltungsherkunft eine wichtige Rolle spielt, findet sich kein ehemals (staatlicher) Abgeordneter, dafür aber zwei ehemalige Hauptverwaltungsbeamte⁸; ehemalige Hauptverwaltungsbeamte finden sich dagegen erwartungsgemäß nicht in Hessen und Rheinland-Pfalz (aber auch nicht in Bayern).

Betrachtet man mögliche Kumulationen, so sieht die Verteilung wie folgt aus:

Tabelle 6-11: Politisches Vorleben: Kumulierte Funktionen

Komm. Abgeordneter	Staatl. Abgeordneter	Komm. Hauptverw-beamt.	Anzahl
X	X		10
X		X	4
	X	X	0
X	X	X	1

15 Personen haben in ihrer Vita bereits mehrere *politische* Funktionen wahrgenommen, fünf hiervon haben ein Beigeordnetenamt in den neuen Bundesländern inne (33 %). Aber in der Befragung kommen nur 16 % der Beigeordneten aus einer Stadt aus diesen Bundesländern, was einen Hinweis darauf geben kann, dass in den neuen Bundesländern das Führungspersonal ein 'turbulenteres' Vorleben (eventuell auch mit mehr Brüchen) aufweist als die Kollegen, die in westdeutschen Städten agieren.

6.1.1.5 Personelle/formale Parteipolitisierung

Von den 222 Befragten sind 172 Mitglied einer politischen Partei (= 77 %). Ein Beigeordneter aus Rheinland-Pfalz hat angegeben, dass er Mitglied einer Wählervereinigung ist: Er wird

⁶ Zum Wechsel von Personen vom kommunalen *politischen* zum *administrativen* Teilsystem siehe umfassend anhand von Untersuchungen in einzelnen Großstädten: Becher 1997, Bezug Leipzig: S. 111 ff., Bezug: Frankfurt a. M.: S. 193 ff.; es zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden Städten: Während in Leipzig damals weniger Verwaltungserfahrung als vielmehr politische Unbelastetheit und gesellschaftspolitisches Engagement, das während der Wendezeit ausgeübt wurde, wichtig waren, waren in Frankfurt hingegen Fachwissen und politische Erfahrung von Bedeutung (S. 242 ff.). Zum Wechsel von Führungspersonal (hier: Beigeordnete und Dezernenten) speziell in den neuen Ländern siehe Berg/Nagelschmidt/Wollmann 1996: S. 184 ff.

⁷ Zur umgekehrten Richtung, also zum 'kommunalen' Vorleben der staatlichen Abgeordneten (hier: des Bundestags), siehe Ismayr 2012: S. 55 ff., insb. Tab. 2.3 auf S. 57 und Tab. 2.7 auf S. 62.

⁸ Auch in Niedersachsen finden sich drei ehemalige Hauptverwaltungsbeamte (und ein ehemaliger Abgeordneter).

in dieser Übersicht als parteilos geführt; da er jedoch eine eigene Fraktion hat, wird er bei späteren Betrachtungen teilweise wie ein Parteimitglied behandelt. 57 Beigeordnete haben ein Parteiamt inne. Ein Drittel der Parteimitglieder nimmt ein Parteiamt wahr. Der Anteil der Beigeordneten mit einem Parteiamt beträgt an der Gesamtmenge rund ein Viertel.

Tabelle 6-12: Ländervergleich: Parteimitgliedschaft und Parteifunktion⁹

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P ¹⁰	Sach	S-A	S-H	Thü
Absolute Häufigkeiten												
Parteilos	9	13	1	1	1	10	9	1	2	2	1	0
Parteimitgl.	18	22	5	22	5	12	54	11	9	3	4	7
- davon mit Parteifkt.	6	10	4	12	1	1	12	6	3	0	0	2
Relative Häufigkeiten (Basis: Alle)												
Parteimitgl.	67 %	63 %	83 %	96 %	83 %	55 %	86 %	92 %	82 %	60 %	80 %	100 %
Parteifunkt.	22 %	29 %	67 %	52 %	17 %	5 %	19 %	50 %	27 %	0 %	0 %	29 %
Relative Häufigkeiten (Basis: Parteimitglieder)												
Parteifunkt.	33 %	45 %	80 %	55 %	20 %	8 %	22 %	55 %	33 %	0 %	0 %	29 %

(Hinweis: In Sachsen und Thüringen hat jeweils ein Parteimitglied nicht angegeben, ob er ein Parteiamt inne hat oder nicht. Der Durchschnittswert für die sechs interessierenden Länder: Parteimitgliedschaft 76 %, Wahrnehmung eines Parteiamtes (Basis: Parteimitglieder): 34 %.)

Die Verteilung der Prozentwerte bei der Parteimitgliedschaft (= **personelle/formale Parteipolitisierung auf der ersten Ebene**) führt zu einer klaren Zweiteilung der Länder: Länder mit einem Anteil von mindestens 80 % (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen¹¹, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen¹²) und Länder mit einem Anteil von unter 70 % (Baden-Württemberg¹³, Bayern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt).¹⁴ Die Unterschiede zwischen den Ländern minimieren sich allerdings, wenn (a) nur die Beigeordneten der ersten Befragungsrunde (= Städte mit mehr als zwei Beigeordnete) und (b) nur die Beigeordneten in Städten mit mehr als vier Beigeordnete analysiert werden:

⁹ Zur Erinnerung: In Nordrhein-Westfalen sind nur Beigeordnete in Städten mit mehr 100.000 EW einbezogen, in den anderen Ländern: Städte mit mehr als 50.000 EW.

¹⁰ Ordnet man den genannten Beigeordneten den Parteimitgliedern zu, so erhöht sich in diesem Bundesland die Quote der Parteimitglieder auf 100 %, und – weil diese Person auch ein Parteiamt innehat – der Anteil der Parteifunktionäre auf 58 % (sowohl bei der Basis von allen als auch bei der Basis der Parteimitglieder).

¹¹ „In Nordrhein-Westfalen ist ... von Anfang an eine relativ hohe personelle Parteipolitisierung in Bezug auf den Verwaltungschef zu konstatieren. So hat Heinz-Jürgen Priamus in seiner Untersuchung ausgewählter Ruhrgebietsgroßstädte keine Veränderungen hinsichtlich der Parteiorientierung der Verwaltungsspitze festgestellt. Von 1964 bis 1994 waren die Oberstadtdirektoren kontinuierlich Mitglieder der SPD. Allerdings konnte er für die Positionen der Beigeordneten zeigen, dass die Zahl der Parteimitglieder im Zeitablauf insgesamt zunahm“ (Holtkamp 2008: S. 193). Die Beigeordnetenbefragung hat die hohe Bedeutung an Parteimitgliedern in Nordrhein-Westfalen bestätigt, jedoch handelt es sich dabei nicht um ein Alleinstellungsmerkmal.

¹² Maier/Schmitt kamen bei ihrer Umfrage 2000 auf eine Parteimitgliedschaft bei den thüringischen Beigeordneten von 83 % (2008: S. 95). Die Wahrnehmung eines Parteiamtes lag hingegen über den 29 % (S. 99).

¹³ Der relativ hohe Anteil an Parteilosen in Baden-Württemberg ist hauptsächlich durch die zweite Befragungsrunde entstanden. Von den 14 Beigeordneten der ersten Befragungsrunde sind zwei parteilose, von den 13 Beigeordneten der zweiten Runde hingegen sieben, so dass der Einbezug der kleineren Städte deutlich das Gewicht der Parteilosen erhöht hat. In abgeschwächter Weise gilt dies auch für Niedersachsen (1. Befragungsrunde: 15, davon 6 Parteilose; 2. Befragungsrunde: 7, davon 4 Parteilose).

¹⁴ Von den zehn westdeutschen Beigeordneten, die mehrere Funktionen in ihrem politischen Vorleben hatten, stammen zwei aus Niedersachsen: Auch wenn in diesem Bundesland die personelle Parteipolitisierung geringer als im Durchschnitt ausfällt, schließt das selbstverständlich nicht aus, dass einzelne Personen durchaus ein stark politisches Vorleben aufweisen, beide Beigeordnete sind auch Parteimitglieder. Von den 15 Personen aus Tab. 6-11 haben 14 ein Parteibuch.

- Ad (a): Der proportionale Anteil der parteigebundenen Beigeordneten von Baden-Württemberg gleicht sich dem Wert von Nordrhein-Westfalen an. Geringe Werte weisen weiterhin Bayern und Niedersachsen auf.
- Ad (b): Sowohl in Baden-Württemberg (5 Personen) als auch in Niedersachsen (3 Personen) liegt jetzt eine Parteibindung von 100 % vor (in Nordrhein-Westfalen verharrt der Wert bei 86 %). Auch der bayerische Wert steigt leicht, ist aber im Vergleich der sechs Länder mit 70 % weiterhin der niedrigste. Der Anteil der Parteimitglieder liegt in allen Städten mit mehr als vier Beigeordneten höher als in Städten mit einer geringeren Beigeordnetenzahl: 83 zu 73 %.

Weil in Bayern auch kleine Großstädte eine nicht unbeachtliche Anzahl von Beigeordnetenstellen aufweisen können, kann in diesem Bundesland nicht ohne Weiteres von der Anzahl der Beigeordneten auf die Größenordnung der Stadt geschlossen werden. Für die anderen Länder gilt dies hingegen ohne größere Einschränkung; daher ist die Aussage zulässig, dass in (größeren) Großstädten eine starke personelle Parteipolitisation – unabhängig von der Zuordnung zu einem Bundesland – anzutreffen ist.

In Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz fällt der überdurchschnittlich hohe Anteil an Parteifunktionären (= **personelle/formale Parteipolitisation auf der zweiten Ebene**) auf: Hier haben mehr als 50 % ein Parteiamt inne. Der Anteil an Parteifunktionären liegt hingegen in Städten mit bis zu vier Beigeordneten mit 36 % etwas höher als in Städten mit mehr Beigeordneten (31 %).

Die Angaben zur Parteimitgliedschaft sowie zu wahrgenommenen Parteifunktionen ermöglichen einen Vergleich mit einer anderen Erhebung.¹⁵

Tabelle 6-13: Personelle Parteipolitisation im Vergleich zweier Erhebungen I: Prozentuale Verteilung

	B-W	Bay	Bbg	Hes	M-V	Nds	N-W	R-P	Sach	S-A	S-H	Thü
Parteimitglieder (Basis: Alle)												
Eigene Werte	67 %	63 %	83 %	96 %	83 %	55 %	86 %	92 %	82 %	60 %	80 %	100 %
Haus/Heinelt	55 %	45 %	50 %	69 %	50 %	76 %	75 %	83 %	46 %	50 %	30 %	77 %
Differenz	+ 12	+ 18	+ 33	+ 27	+ 33	- 21	+ 11	+ 9	+ 36	+ 10	+ 50	+ 23
Parteifunktionär (Basis: Parteimitglieder)												
Eigene Werte	33 %	45 %	80 %	55 %	20 %	8 %	22 %	55 %	33 %	0	0	29 %
Haus/Heinelt	39 %	32 %	40 %	44 %	33 %	6 %	17 %	40 %	63 %	70 %	0	60 %
Differenz	- 6	+ 13	+ 40	+ 11	- 13	+ 2	+ 5	+ 15	- 30	- 70	0	- 31

Bis auf Niedersachsen liegen die prozentualen Anteile der Parteimitglieder (teilweise sehr deutlich) höher als bei der Untersuchung von Haus/Heinelt. Dies dürfte sich hauptsächlich mit der Größenordnung der Gemeinden erklären lassen: Bei Haus/Heinelt wurden alle Städte über 15.000 EW in die Befragung einbezogen, während bei der Beigeordnetenbefragung als Untergrenze 50.000 EW bzw. 100.000 EW gewählt wurde. Je größer die Gemeinde, desto stärker fällt im Regelfall die personelle Parteipolitisation aus. Diese Erklärung trifft aber nicht für Niedersachsen zu. Eine mögliche Ursache für die Abweichung könnte darin liegen, dass in der Untersuchung von Haus/Heinelt nur der Beigeordnete, der die Funktion des (ersten) allge-

¹⁵ Es handelt sich um eine Untersuchung von Haus/Heinelt aus dem Jahr 2000. Dort wurde der jeweils nach dem Bürgermeister höchste Kommunalbedienstete (bei mittleren und größeren Städten somit im Regelfall ein Beigeordneter) in allen Städten mit mehr als 15.000 EW befragt (Daten entnommen aus Holtkamp 2008: S. 201).

meinen Vertreters des Bürgermeisters wahrnimmt, befragt wurde, während sich diese Untersuchung auf alle Beigeordnete bezogen hat. Dass sich aber dieser Unterschied nur in diesem einen Bundesland in dieser Weise auswirken sollte, ist eher unwahrscheinlich, so dass der niedersächsische Wert ein Phänomen bleibt.

Ein sehr uneinheitliches Bild zeigt sich bei der Betrachtung der Wahrnehmung von Parteiämtern. Die Abweichungen von „+“ und „-“ halten sich in etwa die Waage. Es gibt an drei Stellen geringe Abweichungen (= Differenz geringer als 10 Prozentpunkte), aber auch an einer Stelle mit 70 Prozentpunkten die in beiden Tabellen höchste Abweichung. Betrachtet man die absoluten Differenzpunkte (d. h. die Richtung der Abweichung bzw. das Vorzeichen wird vernachlässigt), so liegt die durchschnittliche Abweichung bei der Parteimitgliedschaft bei 24 und bei den Parteiämtern bei 20 Prozentpunkten.

Werden nur diejenigen Bundesländer einbezogen, bei denen der Rücklauf bei über 20 Fragebogen liegt (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) so liegt die durchschnittliche Abweichung bei der Parteimitgliedschaft bei 18¹⁶ und bei den Parteiämtern bei 7¹⁷ Prozentpunkten. Dies zeigt, dass es vor allem diejenigen Länder sind, bei denen absolut nur wenige Beigeordnete geantwortet haben (weil es auch nur wenige Beigeordnete gibt), die für die hohe Prozentpunktabweichung verantwortlich sind.

Der Vergleich der Rangfolgen (Ziffer 1: höchster Anteil an Beigeordneten mit Parteimitgliedschaft bzw. mit Parteiamt) ergibt folgendes Bild:

Tabelle 6-14: Personelle Parteipolitisierung im Vergleich zweier Erhebungen II: Rangfolge (alle Länder)

	Parteimitgliedschaft			Parteiamt			
	Haus/Heinelt	Eigene Unters.	Differenz > 2	Haus/Heinelt	Eigene Unters.	Differenz > 2	
B-W	6	9	3	7	5		
Bay	11	10		9	4	5	
Brbg	7	5		5	1	4	
Hes	5	2	3	4	2		
M-V	7	5		8	9		
Nds	3	12	9	11	10		
N-W	4	4		10	8		
R-P	1	3		5	2	3	
Sach	10	7	3	2	5	3	
S-Anh	7	11	4	1	11	10	
S-H	12	8	4	12	11		
Thü	2	1		3	7	4	
			6 Fälle mit 26 Diff.-Punkten				6 Fälle mit 29 Diff.-Punkten

Nimmt man eine Zweiteilung der Rangfolge vor (Plätze 1 bis 6 und 7 bis 12), so kommt es sowohl bei der Parteimitgliedschaft als auch beim Parteiamt zu jeweils vier Abweichungen bei der bipolaren Zuordnung zur ersten oder zweiten Gruppe. Wird eine feinere Aufteilung vorgenommen (Dreiteilung: 1 bis 4, 5 bis 8 und 9 bis 12), so nehmen die Abweichungen zu und erhöhen sich auf sechs bzw. sieben.

Für die sechs größeren Bundesländer sind die Unterschiede eher gering:

¹⁶ Mit Rheinland-Pfalz bei 16, mit Rheinland-Pfalz und Sachsen bei 19.

¹⁷ Mit Rheinland-Pfalz bei 9, mit Rheinland-Pfalz und Sachsen bei 12.

Tabelle 6-15: Personelle Parteipolitisierung im Vergleich zweier Erhebungen III: Rangfolge (große Länder)

	Parteimitgliedschaft			Parteiamt		
	Haus/Heinelt	Eigene Unters.	Differenz > 1	Haus/Heinelt	Eigene Unters.	Differenz > 1
B-W	5	4		3	4	
Bay	6	5		4	3	
Hes	4	1	3	1	1	
Nds	2	6	4	6	6	
N-W	3	3		5	5	
R-P	1	2		2	1	

Die deutlichen Abweichungen bei der Parteimitgliedschaft für Hessen und Niedersachsen bleiben bestehen, während sich die Unterschiede bei den anderen vier Ländern kaum auswirken. Bei der Wahrnehmung von Parteiämtern kommen sich die Ergebnisse der beiden Untersuchungen sehr nahe.

6.1.1.6 Zwischenfazit I

Der Durchschnittsbeigeordnete ist

- männlich,
- älter als 46 Jahre,
- weist einen Hochschulabschluss und dabei eine juristische/verwaltungswissenschaftliche oder technische/naturwissenschaftliche Profession auf,
- ist nur ausnahmsweise mehr als zwei Amtsperioden im Amt,
- ist Parteimitglied, hat aber nur ausnahmsweise ein Parteiamt inne,
- war in seiner Vita kein gewähltes Mitglied in einer kommunalen Vertretungskörperschaft,
- kommt aus der öffentlichen Verwaltung, wobei die Kommunalverwaltung dominiert,
- kommt aus dem gleichen Bundesland, aber nur selten aus der gleichen Stadt.

Der Beigeordnete in den neuen Bundesländern ist unterdurchschnittlich häufig Jurist, aber hier bringen überdurchschnittlich viele Beigeordnete mehr als *eine* Ausbildungsrichtung in ihr Amt ein. Der Anteil der Beigeordneten aus dem eigenen Bundesland ist geringer als in den Altbundesländern.

Vergleicht man die sechs beigeordnetenreichsten Bundesländer, so zeigen sich bei den von den Durchschnittswerten abweichenden Verteilungen der Daten¹⁸ folgende Landesspezifika:

Tabelle 6-16: Ländervergleich: Spezifika bei ausgewählten personenbezogenen Variablen

Variable	Anteil der ... ist relativ groß	Anteil der ... ist relativ klein
1) Geburtsort	in der Stadt Geborenen:	
	Hessen	Niedersachsen
2) Lebensalter	jungen Beigeordneten (bis 45 Jahre):	
	Baden-Württemberg, Niedersachsen	Rheinland-Pfalz
	älteren Beigeordneten (über 55 Jahre):	
	(Bayern, Hessen)	Niedersachsen (Rheinland-Pfalz)
3) Amtsperiode	Beigeordneten, die sich in der ersten Amtsperiode befinden	
	Hessen, Rheinland-Pfalz	---

¹⁸ Im Regelfall wird eine Abweichung von mindestens 10 Prozentpunkten herangezogen.

	Beigeordneten, die sich in der mindest. dritten Amtsperiode befinden	
	Bayern, Nordrhein-Westfalen	(Baden-Württemberg), Hessen, <i>Rheinland-Pfalz</i>
4) Profession	juristisch/verwaltungswissenschaftlich ausgebildeten Beigeordneten:	
	Baden-Württemberg	Bayern, Hessen
5) Berufliche Herkunft	aus der Kommunalverwaltung Kommenden:	
	Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen	Hessen, <i>Rheinland-Pfalz</i>
	aus der Staatsverwaltung Kommenden:	
	Baden-Württemberg	(Nordrhein-Westfalen)
	aus der öffentlichen Verwaltung insgesamt Kommenden:	
	Niedersachsen, Baden-Württemberg	Hessen, <i>Rheinland-Pfalz</i>
6) Politisches Vorleben	schon einmal kommunalen Abgeordneten:	
	Hessen, (<i>Rheinland-Pfalz</i>)	(Nordrhein-Westfalen), Niedersachsen
7) Personelle/formale Parteipolitisation	Parteimitglieder:	
	Hessen, (Nordrhein-Westfalen), <i>Rheinland-Pfalz</i>	(Baden-Württemberg), Bayern, Niedersachsen
	Wahrnehmung eines Parteiamts:	
	(Bayern), Hessen, <i>Rheinland-Pfalz</i>	Niedersachsen, (Nordrhein-Westfalen)

Länder in Klammern gesetzt = entweder liegt die Abweichung knapp unter 10 Prozentpunkten oder das Land weist zum anderen genannten Land, das nicht in Klammern gesetzt wurde, einen deutlichen Abstand auf; Rheinland-Pfalz ist aufgrund der geringen Fallzahl kursiv gesetzt.

Bei sämtlichen sieben Punkten ist Hessen vertreten. Dieses Land offenbart bei der Auswertung der sozio-demographischen Daten einen eigenen Beigeordnetentyp: Er ist zu fast 100 % Parteimitglied, die Hälfte davon haben auch ein Parteiamt inne. Rund drei Viertel der Beigeordneten waren bereits einmal gewähltes Mitglied einer kommunalen Vertretungskörperschaft. Über 40 % sind in der gleichen Stadt geboren, in der sie nun das Beigeordnetenamt bekleiden. Junge Beigeordnete finden sich nur zu etwa einem Zehntel (ältere dafür zu rund vier Zehnteln), aus der Kommunalverwaltung kommen nur rund 20 %, juristisch/verwaltungswissenschaftlich Ausgebildete sind nur zu rund 30 % vertreten. Über die Hälfte befinden sich in der ersten Amtsperiode. Ähnlich markant ist Rheinland-Pfalz, das neunmal in der Tabelle genannt ist (Hessen: zehnmal). Die niedersächsischen Beigeordneten stellen am ehesten den Gegenteil zu Hessen dar. Dieses Gegensatzpaar erscheint siebenmal.¹⁹

Die personelle Parteipolitisation in Baden-Württemberg ist auf der ersten Ebene unterdurchschnittlich, auf der zweiten Ebene ist sie jedoch fast mit dem Durchschnittswert identisch. Die hervorstechendste Besonderheit dieses Bundeslandes ist der sehr hohe Anteil an Beigeordneten mit juristischer/verwaltungswissenschaftlicher Profession: mit fast zwei Drittel ein unerreichter Spitzenwert. Auch scheint in diesem Land die Grenze zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung am leichtesten überwunden werden zu können.

¹⁹ Hessen – Nordrhein-Westfalen: 4-mal, Hessen – Baden-Württemberg: 3-mal, Hessen – Bayern: 2-mal. Der niedersächsische Beigeordnete scheint eine gewisse Ähnlichkeit mit dem niedersächsischen Bürgermeister aufzuweisen. Gissendanner kommt bei der Auswertung ihrer soziodemografischen Daten (beruflicher Hintergrund, Parteizugehörigkeit, Geschlecht, Lebensalter) zum Fazit, dass es sich beim niedersächsischen Bürgermeister um einen Verwaltungsfachman mit parteipolitischen Profil handelt (vgl. 2005: S. 96 ff.). Die beiden Antipoden Hessen – Niedersachsen sind gerade die beiden Bundesländer, bei denen sich zur Untersuchung von Haus/Heinelt deutliche Unterschiede zeigen!

In Bayern fällt der relativ hohe Anteil an älteren Beigeordneten auf (Lebens- und Dienstalter). Die juristisch/verwaltungswissenschaftlich Ausgebildeten bilden hingegen einen relativ niedrigen Anteil. Bayern weist zwar eine unterdurchschnittliche Parteipolitisierung auf der ersten Ebene auf, jedoch eine überdurchschnittliche auf der zweiten.

Die Beigeordneten aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bayern entstammen mindestens zur Hälfte aus der Kommunalverwaltung. In Baden-Württemberg halten sich kommunale und staatliche Verwaltung in etwa die Waage, während in Nordrhein-Westfalen und Bayern weniger als ein Viertel aus der staatlichen Verwaltung kommen.

Die genannten Merkmale weisen gewisse sachlogische Zusammenhänge untereinander auf:

- Wenn für das Besetzen eines Beigeordnetenamtes eher *politische* als *verwaltungsbezogene* Meriten eine Rolle spielen, ist zu erwarten, dass hier das Lebensalter der Beigeordneten über dem Durchschnitt liegt, weil es Zeit bedarf, sich im politischen Wettbewerb durchzusetzen. Dies trifft tendenziell in Hessen und Rheinland-Pfalz zu. Auch in Nordrhein-Westfalen liegt der Anteil der über 45-Jährigen bei rund neun Zehnteln. Dies kann sich – neben dem politischen Aspekt – auch noch damit begründen lassen, dass hier in die Befragung ausschließlich Großstädte einbezogen wurden: Bei derartigen Größenordnungen dürfte mehr auf Erfahrung geachtet werden, wohingegen Mittelstädte auch für Jüngere 'bezwingbar' sind (ggf. auch als eine Sprosse auf der Karriereleiter in noch größere Städte).²⁰ Ebenfalls bei neun Zehnteln liegt der Anteil der über 45-Jährigen in Bayern.
- In Ländern, in denen die *personelle* Parteipolitisierung sehr ausgeprägt ist, dürfte es schwieriger sein, als Beigeordneter mehrere Amtsperioden 'durchzuhalten' (sowohl in der eigenen Stadt als auch generell), weil ein Wechsel der Ratsmehrheit sich direkt auf die Beigeordnetenbesetzung niederschlägt: Entsprechend gering sind im Vergleich zu den vier anderen Bundesländern auch die Anteile derjenigen Beigeordneten in Hessen und Rheinland-Pfalz, die mehr als eine Amtsperiode aufweisen können.

6.1.2 Korrelative Betrachtung

Mit Hilfe von Cramer's V können zwischen den einzelnen (mehrheitlich nominalen) Variablen erste Assoziationen festgestellt werden:

²⁰ Diese Vermutung wird bestätigt, wenn man Altersstruktur und Anzahl der Beigeordneten in Verbindung setzt (größere Städte haben mehr Beigeordnete, wenn auch nicht in allen Fällen (v. a. Bayern) von einer Beigeordnetenzahl von mehr als vier zwangsläufig auf eine entsprechende Größe geschlossen werden kann):

	36 – 45 Jahre	46 – 55 Jahre	Über 55 Jahre
Bis zu 4 Beig.	20 %	54 %	26 %
Mehr als 4 Beig.	12 %	43 %	46 %

Die beiden jüngsten Beigeordneten, die in diese Tabelle nicht eingegangen sind, verteilen sich hälftig auf die beiden Stadttypen.

Tabelle 6-17: Korrelationen zwischen personenbezogenen Variablen

	Lebensalter	Wahlperiode	Bild.-abschl.	Profession	Berufliche Herkunft	Komm. Abg.	Staatl. Abg.	HVB	Partei-mitgl.	Partei-amt
Geburtsort ²¹	0,13 p=0,12	0,14 p=0,60	0,11 p=0,31	0,16 p=0,36	0,16 p=0,40	0,19 p=0,02	0,20 p=0,02	0,13 p=0,18	0,16 p=0,06	0,26 p=0,00
Lebensalter		0,25 p=0,00	0,08 p=0,61	0,20 p=0,10	0,18 p=0,20	0,07 p=0,62	0,19 p=0,02	0,08 p=0,49	0,06 p=0,68	0,09 p=0,51
Amtsperiode			0,09 p=0,52	0,16 p=0,35	0,14 p=0,60	0,19 p=0,02	0,04 p=0,82	0,13 p=0,16	0,13 p=0,16	0,20 p=0,04
Bild.-abschl.				0,17 p=0,34	0,10 p=0,91	0,05 p=0,77	0,14 p=0,11	0,10 p=0,38	0,04 p=0,87	0,10 p=0,46
Profession					0,27 p=0,00	0,14 p=0,54	0,12 p=0,66	0,15 p=0,44	0,28 p=0,01	0,16 p=0,49
Berufliche Herkunft						0,40 p=0,00	0,25 p=0,02	0,20 p=0,12	0,33 p=0,00	0,30 p=0,01
Komm. Abg.							0,21 p=0,00	0,02 p=0,81	0,36 p=0,00	0,27 p=0,00
Staatl. Abg.								0,03 p=0,66	0,09 p=0,19	0,05 p=0,54
HVB									0,12 p=0,07	0,14 p=0,08

1. Zeile: Cramer's V, 2. Zeile: Signifikanz, Fettdruck: Cramer's V auf dem 10 % Signifikanzniveau.
HVB = Hauptverwaltungsbeamter.

Stärkere Korrelationsmaße zeigen sich zwischen den Merkmalen:

- 0,40: Berufliche Herkunft + kommunaler Abgeordneter
- 0,36: Kommunaler Abgeordneter + Parteimitgliedschaft
- 0,33: Berufliche Herkunft + Parteimitgliedschaft
- 0,30: Berufliche Herkunft + Parteiamt
- 0,28: Profession + Parteimitgliedschaft
- 0,27: Kommunaler Abgeordneter + Parteiamt
- 0,27: Profession + berufliche Herkunft
- 0,26: Geburt + Parteiamt
- 0,25: Lebensalter + Amtsperiode
- 0,25: Berufliche Herkunft + staatlicher Abgeordneter
- 0,21: Kommunaler Abgeordneter + staatlicher Abgeordneter
- 0,20/0,19: Geburt + kommunaler bzw. staatlicher Abgeordneter
- 0,20: Lebensalter + Profession
- 0,20/0,19: Amtsperiode + kommunaler Abgeordneter bzw. Parteiamt

6.1.2.1 Geburtsort/-land

60 % bzw. 15 % derjenigen Beigeordneten, die in derselben Stadt geboren wurden, in der sie nun das Beigeordnetenamt bekleiden, waren bereits kommunaler bzw. staatlicher Abgeordneter – es ist zu vermuten, dass sie das kommunale Mandat auch in ihrer Heimatstadt wahr-

²¹ Es sind die Korrelationswerte angegeben für die Ausprägungen „in derselben Stadt geboren“, „im gleichen Bundesland geboren“ und „auswärts geboren“. Nimmt man eine Einzelanalyse von „in derselben Stadt geboren: ja – nein“ und „im gleichen Bundesland geboren: ja – nein“, kommt man zu etwas anderen Werten, weil sechs Personen, die angegeben haben, nicht in derselben Stadt geboren zu sein, keine Angaben zum Bundesland gemacht haben.

genommen haben. Dieser Anteil beträgt nur 37 % bzw. 4 % bei denjenigen Beigeordneten, die nicht in derselben Stadt geboren wurden.²²

Das ausgeprägtere (partei-)politische Vorleben der Orts- bzw. Landesansässigen zeigt sich auch bei den Variablen Parteimitgliedschaft und Wahrnehmung eines Parteiambtes:

- Parteimitgliedschaft: in der Stadt geboren: 88 %, nicht in der Stadt geboren: 75 %
im Bundesland geboren: 82 %, nicht im Bundesland geboren: 70 %
- Wahrnehmung eines: in der Stadt geboren: 55 %, nicht in der Stadt geboren: 27 %
Parteiambtes im Bundesland geboren: 37 %, nicht im Bundesland geboren: 27 %

Wer aus derselben Stadt kommt, ist somit stärker in das (*partei-*)*politische Teilsystem* eingebunden als Auswärtige: einerseits gegenwärtig durch die Übernahme eines Parteiambtes, andererseits durch die Vergangenheit, die bei diesem Personenkreis mehrheitlich mit der Wahrnehmung eines kommunalen Mandats verbunden ist.

6.1.2.2 Lebensalter und Amtsperiode

Die ausgeprägteste Korrelation zeigt sich zwischen Lebensalter und Anzahl der Amtsperioden (Spearman: 0,33), was wenig überraschend ist, weil jüngere Beigeordnete nicht auf mehrere Amtsperioden zurückblicken können. Doch auch 25 % der über 55-Jährigen nehmen ihr Beigeordnetenamt zum ersten Mal wahr, bei den anderen beiden Altersklassen liegt der Anteil bei 50 bzw. 60 %. 42 % der über 55-Jährigen befinden sich in der dritten Amtsperiode (oder mehr), bei den 46- bis 55-Jährigen liegt dieser Anteil bei 23 %.

Die bis zu 45-Jährigen sind fast zu zwei Dritteln Juristen, während in den beiden anderen Altersgruppen der Juristenanteil bei 41 bzw. 36 % liegt. Ein Drittel der über 55-Jährigen weisen eine technische/naturwissenschaftliche Qualifikation auf; damit erreichen in dieser Altersklasse die Techniker/Naturwissenschaftler fast den Anteil der Juristen. Geistes- und Sozialwissenschaftler sind bei den Jüngeren kaum bis gar nicht vorhanden.²³ Ob sich hier ein neues Juristen-/Verwaltungsausbildungs´monopol´ etabliert oder ob eine juristische/verwaltungswissenschaftliche Fachrichtung es eher ermöglicht als andere Fachrichtungen, in bereits jüngeren Jahren eine Leitungsposition zu erlangen, kann nicht beurteilt werden.

Die über 55-Jährigen stellen insgesamt nur rund ein Drittel der Beigeordneten, aber rund zwei Drittel derjenigen Personen, die bereits einmal staatliche Abgeordnete waren. Wer älter ist, kann in seiner Vita bereits mehrere andere Funktionen wahrgenommen haben als Jüngere, so dass diese Verteilung nachvollziehbar ist. Doch dieses Phänomen zeigt sich eben statistisch signifikant nur bei diesem Punkt, nicht auch bei den beiden anderen möglichen Funktionen eines Vorlebens: kommunale Abgeordnete und Hauptverwaltungsbeamte.²⁴

²² Das Vorleben als „Hauptverwaltungsbeamter“ kommt hingegen bei denjenigen Personen prozentual mehr vor, die nicht im gleichen Bundesland bzw. in der gleichen Stadt geboren sind.

²³ Ein Geisteswissenschaftler hat sein Lebensalter nicht angegeben.

²⁴ Betrachtet man die berufliche Herkunft – und hier die beiden am stärksten vertretenen Bereiche Kommunal- und Staatsverwaltung –, so kommt es zu folgender gegenläufigen Tendenz: Der Anteil der aus der Kommunalverwaltung Kommenden sinkt, je älter die Gruppe ist, im Gegensatz hierzu steigt der Anteil der aus der Staatsverwaltung Kommenden.

Der Anteil der Parteimitglieder steigt in den drei Altersklassen von 73 % über 77 % auf 80 %, wohingegen der Anteil der Beigeordneten, die ein Parteiamt innehaben von 42 % über 34 % auf 30 % sinkt.

Die Beigeordneten mit mehr als zwei Amtsperioden waren signifikant weniger schon einmal kommunale Abgeordnete (26 % zu 47,5 %). Diejenigen Beigeordneten, die bereits seit langem ihr Amt ausüben, haben in ihrer Vita weniger ausgeprägt das kommunale *politische* Subsystem selbst erlebt als ihre dienstjüngeren Kollegen. Ob sich hier eine Tendenz abzeichnet, dass in jüngerer Zeit im Vergleich zu früher eher diejenigen Personen zu Beigeordneten gewählt werden, die auf eine Vita als Kommunalpolitiker zurückblicken können, müsste einer näheren gesonderten Untersuchung vorbehalten sein.

Bei der Parteimitgliedschaft weisen die Personen in der ersten Amtsperiode und mit mehr als zwei Amtsperioden die gleiche Verteilung auf (74 %), wohingegen der Anteil derjenigen, die sich in der zweiten Amtsperiode befinden, bei 85 % liegt. Eine lineare Tendenz zeigt sich bei der Variablen Wahrnehmung eines Parteiambtes: 1. Amtsperiode: 43 %, 2. Amtsperiode: 33 %, mehr als 2 Amtsperioden: 19 %. Auch hier erkennt man eine Tendenz wie im vorausgegangenen Absatz: Dienstjüngere Beigeordnete sind stärker (partei-)politisch involviert als dienstältere. Als Vermutung für das Abnehmen der formalen Parteipolitisierung auf der zweiten Ebene kann vorgebracht werden, dass Beigeordnete, die schon auf mehrere Amtsperioden zurückblicken können, für ihr Wirken bzw. für ihre Wiederwahl weniger auf Rollenakkumulation angewiesen sind als Newcomer. Ihre Position könnte so gefestigt sein, dass sie weniger stark auf die parteipolitische Schiene setzen müssen.

6.1.2.3 Bildungsabschluss und Profession

Die Variable Bildungsabschluss zeigt mit anderen Variablen keine ausgeprägten Korrelationen. Geisteswissenschaftler weisen zu 100 % einen Hochschulabschluss auf, bei den anderen Professionen liegt dieser Wert zwischen 80 und 85 %.

Eine deutliche Korrelation zeigt sich bei der Profession mit der Parteimitgliedschaft und hier insbesondere bei den technisch/naturwissenschaftlich Ausgebildeten: Während bei den geisteswissenschaftlich Ausgebildeten der Anteil an Parteimitgliedern bei über 72 % bzw. bei den anderen Professionen bei über 80 % liegt, beträgt er bei den bei Technikern/Naturwissenschaftlern keine 60 %. Bei der Frage nach der Wahrnehmung eines Parteiambtes setzt sich diese Abstinenz fort: Zusammen mit den Sozialwissenschaftlern nehmen die Techniker/Naturwissenschaftler zu über 70 % kein Parteiamt wahr; bei den anderen Professionen liegt dieser Anteil zwischen 50 und 63 %.²⁵

Drei Viertel der Techniker/Naturwissenschaftler kommen aus der Kommunalverwaltung, bei allen anderen Fachrichtungen liegt der Anteil (deutlich) unter 50 %. Die juristisch/verwaltungswissenschaftlich, sozial- und geisteswissenschaftlich Ausgebildeten kommen zu ca. einem Drittel aus dem staatlichen Bereich, bei den wirtschaftswissenschaftlich Ausgebildeten liegt dieser Anteil unter einem Fünftel, bei den technisch/naturwissenschaftlich Ausgebildeten handelt es sich gerade um eine Person (von 39). Im Vergleich der Professionen kommen technisch bzw. naturwissenschaftlich ausgebildete Beigeordnete überwiegend aus der Kommunalverwaltung, weisen aber mit dem kommunalpolitischen Teilsystem die geringste Verbindung auf.²⁶

²⁵ Die parteipolitische Abstinenz der Techniker/Naturwissenschaftler offenbart sich dann konsequenterweise auch beim Vorleben in der Form des kommunalen Abgeordneten: Der Anteil fällt hier mit knapp einem Drittel am geringsten aus, gefolgt von den Sozialwissenschaftlern mit 38 %; bei den anderen drei Professionen beträgt der Anteil zwischen 44 % und 52 %.

²⁶ Es sei an dieser Stelle nochmals daran erinnert, dass nur diejenigen Beigeordneten berücksichtigt wurden, die nur eine Profession aufweisen. Wenn alle Beigeordneten betrachtet werden, also auch diejenigen, die zwei

6.1.2.4 Vorleben

1.) Berufliches Vorleben / berufliche Herkunft

Von den insgesamt zehn Kreuztabellen mit der Variablen berufliche Herkunft weisen die Hälfte relativ hohe Zusammenhangswerte auf (zum Zusammenhang dieser Variablen mit Profession siehe dritter Absatz bei 6.2.1.3)

Aufgrund der Inkompatibilitätsvorschriften, die ein Stadtratsmandat in der gleichen Stadt, in der man auch beschäftigt ist, verbieten, ist zu erwarten, dass diejenigen Personen, die aus der Kommunalverwaltung kommen, zu einem nur geringen Anteil auch bereits ein kommunales Abgeordnetenmandat wahrgenommen haben. Dies bestätigt sich mit 22 % (dicht gefolgt mit 25 % der aus einem nicht-gewinnorientierten Unternehmen Kommenden). Alle anderen Funktionsbereiche kommen auf einen Wert von (weit) über 50 % (58 % bis 70%²⁷): Beigeordnete mit diesen entsprechenden Stationen haben somit mehrheitlich Erfahrungen als kommunale Abgeordnete gesammelt. Ihre Verbundenheit mit dem kommunalen PAS vor Ausübung des Beigeordnetenamts resultiert somit nicht aus ihrer Mitgliedschaft im kommunalen *administrativen* Teilsystem, sondern aus ihrer Mitgliedschaft im kommunalen *politischen* Teilsystem. Die Wahrnehmung dieses Mandats dürfte der Schlüssel für die Beigeordnetentür darstellen. Bei rund 17 % liegt derjenige Anteil, der bei „Verein/Verband“ und „Sonstiges“ schon einmal staatlicher Abgeordneter war, bei den anderen Gruppen zwischen 0 und 5 %.

65 % der aus der Kommunalverwaltung Kommenden sind Parteimitglieder; abgesehen von den vier Personen, die aus einem nicht-gewinnorientierten Unternehmen kommen, beträgt der Anteil der Parteimitglieder ansonsten zwischen 87 % und 90 % (bei den vier nur 25 %). Die geringere parteipolitische Ausprägung setzt sich bei der Wahrnehmung eines Parteiambtes fort: 81 % der aus der Kommunalverwaltung Kommenden sind ohne ein Parteiamt, bei den anderen Gruppen (ohne die nicht-gewinnorientierten Unternehmen) sind es zwischen 65 % (Verein/Verband) und 29 % (gewinnorientiertes Unternehmen).

2.) Politisches Vorleben

Zum Zusammenhang von kommunaler Abgeordneter und Geburt, Amtsperiode sowie beruflicher Herkunft siehe erster Absatz bei 6.1.2.1, vierter Absatz bei 6.1.2.2 und zweiter Absatz bei 6.1.2.4.

oder mehr Professionen angekreuzt haben, dann ist zu erwarten, dass der Effekt der Profession nachlässt. Dies kann bestätigt werden, wenn die technische/naturwissenschaftliche Profession, die als entscheidende Ausprägung dieser Variable extrahiert wurde, herangezogen wird:

Betrachtet man die Techniker/Naturwissenschaftler, die *nur* diese *eine* Profession aufweisen, dann beträgt V für die Kreuztabelle Techniker/Nicht-Techniker und Parteimitglied/Nicht-Parteimitglied 0,25 (59 % sind Parteimitglieder); werden hingegen bei dieser Korrelation alle Personen zugelassen, die *auch* eine technische/naturwissenschaftliche Profession aufweisen oder diese nicht aufweisen (unabhängig, wie viele andere sonst vorhanden sind), dann beträgt V nur noch 0,15 (67 % sind Parteimitglieder). Entsprechend verringert sich auch die Prozentsatzdifferenz von 24 auf 14. Vergleichbares zeigt sich bei der Korrelation Profession und Herkunft aus der Kommunalverwaltung: V sinkt von 0,30 auf 0,23; die Prozentwerte der Techniker/Naturwissenschaftler, die aus der Kommunalverwaltung kommen, sinken von 77 % auf 64 %; die Prozentsatzdifferenz verringert sich von 35 auf 25. Somit bestätigt sich die Vermutung, dass das Vorhandensein von Mehrfachprofessionen solche Prägungen, die vorliegen, wenn nur eine Profession vorhanden ist, abschwächen bzw. anders ausgedrückt: *Nur*-Techniker/Naturwissenschaftler weisen bei den hier interessierenden Merkmalen andere Ausprägungen als *Auch*-Techniker/Naturwissenschaftler auf.

²⁷ Hierbei handelt es sich um die Personen, die „Sonstiges“ angegeben haben.

Die hohe Korrelation zwischen kommunaler Abgeordneter und Parteimitgliedschaft ist nachvollziehbar.²⁸ Unterstellt man, dass diese Personen ihr Mandat in der gleichen Stadt ausgeübt haben, in der sie nun Beigeordnete sind, so handelt es sich um Mittel- und Großstädte, in denen die personelle Parteipolitisierung allgemein als ausgeprägt gelten darf. Ohne Parteimitgliedschaft dürfte daher eher nur in Ausnahmefällen ein Stadtratsmandat zu erreichen gewesen sein. Personen mit Mandatserfahrung dürften eine höhere Verbundenheit mit einer Partei aufweisen als Parteimitglieder ohne dieses Vorleben, so dass auch verständlich wird, dass zwischen kommunaler Abgeordneter und Wahrnehmung eines Parteiambtes eine erkennbare Korrelation vorliegt: 46 % derjenigen, die schon einmal kommunaler Abgeordneter waren, nehmen ein Parteiamt wahr; bei denjenigen ohne Mandatserfahrung beträgt dieser Wert 21 %. Ob sich nun Personen mit Mandatserfahrung stärker als andere in den Dienst ihrer Partei stellen lassen (Zurverfügungstellen als Kandidat) oder ob diese Personen bei der Wahl die besseren Wahlchancen aufweisen (also gegenüber Konkurrenten häufiger gewählt werden) und daher in größerem Ausmaß ein Parteiamt wahrnehmen, kann nicht geklärt werden.

Das Vorleben als Abgeordneter und als Hauptverwaltungsbeamter erhöht die formale Parteipolitisierung von Beigeordneten auf der ersten Ebene (ausgedrückt durch die Variable Parteimitgliedschaft) und für das Vorleben als Abgeordneter auch auf der zweiten Ebene, wohingegen das Vorleben als Hauptverwaltungsbeamter die formale Parteipolitisierung von Beigeordneten auf der zweiten Ebene eher hemmt.

6.1.2.5 Zwischenfazit II

Folgende Variablen (für die auch eine ausreichend große Fallzahl vorliegt) können für die Beschreibung der Unterschiedlichkeit von Beigeordneten als relevant bezeichnet werden:

Tabelle 6-18: Relevante personenbezogene Variablen

Geburtsort:	- <i>gleiche Stadt: ja - nein</i>
Profession:	- juristisch/verwaltungswissenschaftlich: ja-nein oder - <i>technisch/naturwissenschaftlich: ja-nein</i>
Berufliche Herkunft:	- <i>Kommunalverwaltung: ja-nein</i> oder - staatliche Verwaltung: ja-nein - Zusammenfassung: öffentliche Verwaltung: ja-nein
Politisches Vorleben:	- <i>Kommunaler Abgeordneter: ja-nein</i>
Personelle/formale Parteipolitisierung	- Parteimitglied: ja-nein und - Parteimitglied mit Wahrnehmung eines Parteiambtes: ja-nein

Die kursiv gedruckten Variablen haben einen großen Effekt auf die personelle/formale Parteipolitisierung gezeigt und werden daher im Folgenden weiter herangezogen.

Um zu prüfen, inwieweit die kursiv gesetzten Variablen *exakt* zusammenhängen, werden nun die 163 bzw. 162 Fälle *gesondert* betrachtet, die bei den vier Variablen Geburt in der Stadt, technische/naturwissenschaftliche Profession, Herkunft aus der Kommunalverwaltung und kommunaler Abgeordneter sowie den beiden Variablen Parteimitgliedschaft und Wahrnehmung eines Parteiambtes korrekte Angaben gemacht haben.

²⁸ 95 % derjenigen, die schon einmal kommunaler Abgeordneter waren, sind Parteimitglieder. Dieser Wert beträgt bei denjenigen ohne Mandatserfahrung lediglich 65 %.

Tabelle 6-19: Korrelationen zwischen ausgewählten personenbezogenen Variablen

keine Korrelation		geringe Korrelation		mittlere Korrelation	hohe Korrelation
(A)-(B)	(B)-(D)	(A)-(C)	(A)-(D)	(B)-(C)	(C)-(D)
Δ : 3	Δ : 12	Δ : 23	Δ : 21	Δ : 35	Δ : 47
n. s.	n. s.	V: 0,19	V: 0,18	V: 0,30	V: 0,47

(A) Geburt in der Stadt: ja-nein,

(B) Technische/naturwissenschaftliche Profession: ja-nein,

(C) Herkunft aus Kommunalverwaltung: ja-nein,

(D) Kommunaler Abgeordneter: ja-nein.

Δ : Prozentsatzdifferenz²⁹; n. s.: erreicht nicht das 10 %-Signifikanzniveau

Erwartungsgemäß kommt es zu keiner Korrelation zwischen (A) und (B): Geburtsort und Profession weisen keine Zusammenhänge auf. Techniker/Naturwissenschaftler (B) sind nur zu ca. einem Drittel schon einmal kommunale Abgeordnete (D) gewesen, die anderen zu 46 %.

Geringe Zusammenhänge zeigen sich zwischen (A) und (C) bzw. (D): Wer in derselben Stadt geboren wurde (A), kommt mehrheitlich *nicht* aus der Kommunalverwaltung (C), ist aber mehrheitlich kommunaler Abgeordneter gewesen (D). Ortsansässigkeit fördert offenbar weniger die kommunale *Verwaltungskarriere* als vielmehr die kommunale *politische* Karriere.

Techniker/Naturwissenschaftler (B) hatten vor ihrer Beigeordnetenfunktion zu Dreiviertel eine Funktion in der Kommunalverwaltung (C) inne, bei den anderen Professionen liegt dieser Wert bei 42 %. Personen mit dieser Profession kann somit mehrheitlich eine kommunale *Verwaltungssozialisation* unterstellt werden.

Die hohe Korrelation zwischen (C) und (D) wurde bereits oben sachlogisch erklärt und bestätigt sich hier nochmals: Die aus der Kommunalverwaltung Kommenden waren lediglich zu einem Fünftel schon einmal kommunale Abgeordnete, die anderen zu zwei Dritteln. Dass *kommunale* Verwaltungskarriere und politische Karriere bei einer Person zusammenfallen, stellt somit die Ausnahme dar.

6.1.3 Personenbezogene Faktoren und personelle/formale Parteipolitisierung

Da im weiteren Verlauf der Arbeit die Einstellungen/Werte der Beigeordneten als abhängige Variablen untersucht werden und dabei die personelle/formale Parteipolitisierung als unabhängige Variable betrachtet wird, wird der Einfluss der vier Variablen aus Tab. 6-19 auf Parteimitgliedschaft und Wahrnehmung eines Parteiambtes dargestellt:

Einfluss auf Parteimitgliedschaft (Basis: 163 bzw. 162):

- | | | | |
|-----|--|---------------|---------|
| 1.) | Kommunaler Abgeordneter: ja-nein | Δ : 31 | V: 0,37 |
| 2.) | Herkunft aus Kommunalverwaltung: ja-nein | Δ : 29 | V: 0,34 |
| 3.) | Technische/naturwissenschaftl. Profession: ja-nein | Δ : 27 | V: 0,27 |
| 4.) | Geburt in der Stadt: ja-nein | Δ : 16 | V: 0,16 |

²⁹ „Die Prozentsatzdifferenz vermittelt als einfaches, leicht errechnetes Maß einen plastischen Eindruck von der Beziehung zwischen den Variablen. ... Es gibt keinen Grund, die Prozentsatzdifferenz als ein primitives Assoziationsmaß zu betrachten, das eines qualifizierten Forschers unwürdig ist, weil es keinen Grund gibt, ein Konzept seiner klaren Bedeutung wegen abzulehnen. ... Die Prozentsatzdifferenz ist durchaus geeignet, ein intuitives, wenn nicht fundamentales Verständnis für das Konzept der Assoziation zu vermitteln. Infolgedessen ist die Verwendung der Prozentsatzdifferenz als Maß der Beziehung stets zu erwägen, wenn die kreuztabulierten Variablen zwei Kategorien haben, d. h. Dichotomien sind“ (Benninghaus 2005: S. 102).

Wer in seiner Vita schon einmal kommunaler Abgeordneter war, ist zu 94 % auch Parteimitglied, ohne diese Station im Lebenslauf sinkt der Wert auf 63 %. Wer aus der Kommunalverwaltung kommt, ist zu 62 % Parteimitglied, bei den anderen steigt der Anteil auf 91 %. Techniker/Naturwissenschaftler sind zu 56 % Parteimitglieder, für die anderen Professionen liegt der Anteil bei 83 %. Ortsansässige (= in der Stadt geboren) sind zu 89 % Parteimitglieder, Nicht-Ortsansässige zu 73 %.

Neben diesen personenbezogenen Variablen, die einen Einfluss auf eine mögliche Parteimitgliedschaft zeigen, ist zusätzlich das jeweilige Bundesland zu betrachten, wobei zuerst die sechs beieordnetenstarken Bundesländer analysiert werden sollen. Basis für die folgende Tabelle sind diejenigen Fragebogen, die bei der jeweiligen Variablen eine korrekte Angabe gemacht haben (also keine Kumulation mit den drei anderen Variablen wie oben):

Tabelle 6-20: Einfluss der Länder auf die Parteimitgliedschaft I: ausgewählte Länder

	Herkunft aus komm. Verw.		Techn./naturwis. Profession		Geburt in derselben Stadt		Kommunaler Abgeordneter	
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
Parteimitglied	77 %	49 %	63 %	35 %	96 %	73 %	98 %	93 %
Differenz	28		28		23		5	

(A): Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, (B): Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen.

Nur das Merkmal kommunaler Abgeordneter ist länderunabhängig: Wer schon einmal ein kommunaler Abgeordneter war, ist im Regelfall als Beigeordneter auch ein Parteimitglied – unabhängig in welchem Bundesland er agiert. Bei den anderen drei Merkmalen ist das Bundesland die entscheidende erklärende Variable.

Erweitert man den Blick auf alle zwölf einbezogenen Bundesländer und berücksichtigt dabei die Fragebogen, die jeweils bei dem einen Merkmal korrekte Angaben gemacht haben, so kommen folgende Werte zustande:

Tabelle 6-21: Einfluss der Länder auf die Parteimitgliedschaft II: alle Länder

	Herkunft aus komm. Verw.		Techn./naturwis. Profession		Geburt in derselben Stadt		Kommunaler Abgeordneter	
	(C)	(D)	(C)	(D)	(C)	(D)	(C)	(D)
Parteimitglied	76 %	51 %	75 %	35 %	94 %	73 %	97 %	91 %
Differenz	25		40		21		6	

(C): Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen;

(D): Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt.

Die Tendenz aus der Tab. 6-20 bestätigt sich, auch wenn hier die Variable Profession noch stärker von der Landesbetrachtung überlagert wird.

Zum Abschluss sollen die vier Variablen in Verbindung mit der Wahrnehmung eines Parteiamentes gesetzt werden:

Einfluss auf Wahrnehmung eines Parteiamentes (Basis 163 bzw. 162):

- | | | |
|--|---------------|-----------------|
| 1.) Kommunaler Abgeordneter: ja-nein | Δ : 31 | V: 0,33 |
| Herkunft aus Kommunalverwaltung: ja-nein | Δ : 32 | V: 0,32 |
| 3.) Geburt in der Stadt: ja-nein | Δ : 20 | V: 0,18 |
| 4.) Technische/naturwissenschaftl. Profession: ja-nein | Δ : 16 | V: 0,12 (n. s.) |

Ehemalige kommunale Abgeordnete weisen nicht nur eine ausgeprägtere formale Parteipolitisation auf der ersten Ebene, sondern auch auf der zweiten Ebene auf: 52 % dieses Personenkreises nehmen ein Parteiamt wahr, aber nur 21 % derjenigen ohne diese Station in ihrer Vita. Dieser verstärkende Effekt gilt auch abgeschwächt für die Variable Ortsansässigkeit: 52 zu 32 %. Die Herkunft aus der Kommunalverwaltung bremst nicht nur die Parteipolitisation auf der ersten, sondern auch auf der zweiten Ebene: 18 % derjenigen, die aus der Kommunalverwaltung kommen, haben auch ein Parteiamt inne; wenn die Personen nicht von dort in das Beigeordnetenamt gelangt sind, liegt der Wert bei 50 %. Auch die technische/naturwissenschaftliche Profession schwächt das formale Engagement innerhalb der Partei, auch wenn der Effekt geringer ausfällt als beim Aspekt der Parteimitgliedschaft. Grundsätzlich kann konstatiert werden, dass die die formale Parteipolitisation fördernden bzw. hemmenden Variablen sowohl auf der ersten als auch auf der zweiten Ebene wirken.

Auch für die Wahrnehmung eines Parteiamtes soll der Einfluss des Bundeslandes untersucht werden (Basis für die folgende Tabelle sind diejenigen Fragebogen der Parteimitglieder, die bei der jeweiligen Variablen eine korrekte Angabe gemacht haben, also keine Kumulation mit den drei anderen Variablen):

Tabelle 6-22: Einfluss der Länder auf die Wahrnehmung eines Parteiamtes I: ausgewählte Länder

	Herkunft aus komm. Verw.		Techn./naturwis. Profession		Geburt in derselben Stadt		Kommunaler Abgeordneter	
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
Parteiamt ³⁰	50 %	13 %	67 %	18 %	69 %	48 %	50 %	43 %
Differenz	37		49		21		7	

(A): Hessen, Rheinland-Pfalz, (B): Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen.³¹

Auch hier bestätigt sich die tendenzielle Länderunabhängigkeit der Variablen kommunaler Abgeordneter. Bei den anderen drei Merkmalen ist wieder das Bundesland die entscheidende erklärende Variable, wobei auch hier die Geburtsvariable weniger stark durch das Bundesland geprägt ist als die anderen beiden Variablen.

Erweitert man den Blick auf alle zwölf einbezogenen Bundesländer und berücksichtigt dabei die Fragebogen der Parteimitglieder, die jeweils bei dem einen Merkmal korrekte Angaben gemacht haben, so kommen folgende Werte zustande:

Tabelle 6-23: Einfluss der Länder auf die Wahrnehmung eines Parteiamtes II: alle Länder

	Herkunft aus komm. Verw.		Techn./naturwis. Profession		Geburt in derselben Stadt		Kommunaler Abgeordneter	
	(C)	(D)	(C)	(D)	(C)	(D)	(C)	(D)
Parteiamt ³²	63 %	14 %	75 %	20 %	71 %	46 %	61 %	44 %
Differenz	49		55		25		17	

³⁰ Aufgrund der teilweise geringen Fallzahlen in manchen der zugrundeliegenden Einzeltabellen haben Teile der Übersicht eine deutlich eingeschränkte Aussagekraft im Vergleich zur Tab. 6-20; trotzdem kann eine Tendenzangabe getroffen werden.

³¹ Zwar könnte mit Niedersachsen noch eine dritte Kategorie geschaffen werden; weil es sich jedoch nur um ein Land handelt, wird die Zweiteilung beibehalten.

³² Aufgrund der teilweise geringen Fallzahlen in manchen der zugrundeliegenden Einzeltabellen haben Teile der Übersicht eine deutlich eingeschränkte Aussagekraft im Vergleich zur Tab. 6-21; trotzdem kann eine Tendenzangabe getroffen werden.

(C): Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz;

(D): Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen.³³

Die Länderabhängigkeit aller Variablen erhöht sich, ohne dass sich etwas Grundsätzliches an den oben getroffenen Feststellungen ändert.

Zwischen Parteipolitisation (abhängige Variable) und einigen persönlichen Merkmalen (unabhängige Variablen) der Beigeordneten kann ein Zusammenhang erkannt werden. Die Variablen kommunaler Abgeordneter, Ortsansässigkeit (gemessen durch Geburt in derselben Stadt), Herkunft aus der Kommunalverwaltung und technische/naturwissenschaftliche Profession beeinflussen die Parteimitgliedschaft, wobei die ersten beiden Variablen die Parteipolitisation befördern und die dritte und vierte Variable sie hemmen.

In welchem Bundesland eine Person ihr Beigeordnetenamt ausübt, wirkt ebenfalls – als eigenständige Variable – auf die Parteipolitisation. Länder mit starker personeller Parteipolitisation schwächen die die Parteipolitisation hemmenden persönlichen Merkmale der Beigeordneten insoweit ab, dass die Beigeordneten mit einer Herkunft aus der Kommunalverwaltung bzw. einer technischen/naturwissenschaftlichen Profession in Hessen, (Nordrhein-Westfalen) und Rheinland-Pfalz anders als Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen *mehrheitlich* Parteimitglieder sind. Die die personelle Parteipolitisation fördernden persönlichen Merkmale der Beigeordneten werden in Hessen, (Nordrhein-Westfalen) und Rheinland-Pfalz zusätzlich gestärkt – aufgezeigt an der Variablen Ortsansässigkeit. Vergleichbares zeigt sich auch bei der Betrachtung der Parteifunktionäre – hier jedoch gehört dann Nordrhein-Westfalen nicht mehr zur Gruppe derjenigen Länder, die durch eine hohe personelle Parteipolitisation auf der zweiten Ebene gekennzeichnet ist.

6.1.4 Zusammenfassung

Kommunale Führungskräfte haben, bevor sie ihr Amt als Beigeordneter angetreten haben, unterschiedliche Viten durchlaufen. Wichtige Unterscheidungspunkte sind hierbei ihre Profession, ihre berufliche Herkunft, bevor sie das erste Mal die Funktion als Beigeordneter wahrgenommen haben, und ihr politisches Vorleben. Eine weitere relevante Variable ist ihre Ortsansässigkeit.

Die juristische bzw. verwaltungswissenschaftliche Ausbildung dominiert zwar, jedoch liegt keine absolute, sondern nur eine relative Mehrheit vor. Ein Juristenmonopol findet sich somit nicht. Sind juristisch ausgebildete Beigeordnete hauptsächlich mit Querschnittsaufgaben betraut (Haushalt/Finanzen, Personal, Organisation), dann läge hier eine themen-/issuebezogene Dominanz vor: Durch die Besetzung von Schlüsseldezernaten kann die juristisch geprägte Sichtweise in andere Policy-Bereiche ausstrahlen. Die zweithäufigste Profession stellt der technische/naturwissenschaftliche Bereich dar.

Fast drei Viertel der Beigeordneten kommen aus der öffentlichen Verwaltung, davon fast zwei Drittel aus der Kommunalverwaltung, in ihr Amt. Querereinsteiger aus verwaltungsexternen Bereichen stellen somit die Ausnahme dar.

³³ Auch hier könnte eine dritte Kategorie gebildet werden, die sogar aus drei Ländern bestehen würde: Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Doch weil die beiden letztgenannten Länder keinen Parteifunktionär aufweisen, würden sich die Werte wieder nur auf das eine Land Niedersachsen beziehen.

Bei den untersuchten Städten handelt es sich um Mittel- und Großstädte, von denen viele (Fach-)Hochschuleinrichtungen aufweisen. Trotzdem ist nicht zu erwarten, dass allzu viele auch in der gleichen Stadt studiert haben, sondern dass die meisten der Befragten während ihrer Ausbildungs-/Studienzeit außerhalb ihrer Stadt weilten. Wenn trotzdem etwas mehr als ein Fünftel der Beigeordneten das Amt in ihrer Geburtsstadt ausüben, dann zeugt dies von hoher Ortsverbundenheit. Diese Ortsverbundenheit ist in vielen Fällen eine *politische*, die im Zusammenhang mit der formalen Parteipolitisierung steht.

Zusätzlich wirken die institutionellen Faktoren der Länder auf zweierlei Art:

- Den Beigeordneten in den einzelnen Ländern können sozio-demographische Merkmale in unterschiedlicher Ausprägung zugeordnet werden, die dann die formale Parteipolitisierung eher fördern oder bremsen, d. h.: Die institutionellen Rahmenbedingungen führen dazu, dass sich Personen mit bestimmten Merkmalen eher zur Wahl stellen bzw. eher gewählt werden. Das Land Hessen, das mit seiner Magistratsverfassung bundesweit ein Alleinstellungsmerkmal aufweist, hat auch einen *durchschnittlichen* Beigeordneten aufzuweisen, der in seiner Ausprägung ebenfalls ein Alleinstellungsmerkmal darstellt.³⁴ Die außergewöhnliche kommunalverfassungsrechtliche institutionelle Regelung führt somit auch direkt zu einem außergewöhnlichen Beigeordnetentypus. Damit bestätigt die Akteursgruppe der Beigeordneten das Ergebnis, das Egner für die deutschen Bürgermeister festgestellt hat (siehe Kap. 5.1 bei den Ausführungen zur konstitutiven Bedeutung von Institutionen): Institutionen können „sich auch ... über die Personalauswahl manifestieren“, was darauf verweist, „dass auch gewisse personenbezogene Merkmale Teil des ‘logic of appropriateness’ sein können – nämlich dann, wenn zu der Erwartung der Rollenerfüllung durch eine bestimmte Person in der jeweiligen Situation auch gehört, dass die Person, die letztlich die Rolle ausfüllen soll, beispielsweise eher älter und am besten Parteimitglied sein soll – oder eben genau beides nicht“ (2007: S. 233).
- Die Vita-Merkmale der Beigeordneten, die einen Einfluss auf ihre formale Parteipolitisierung ausüben, wirken in den Ländern unterschiedlich stark bzw. schwach: Ein Beigeordneter bspw. mit technischer/naturwissenschaftlicher Profession ist in Hessen im Regelfall ein Parteimitglied, obwohl bei dieser Profession zu erwarten ist, dass dies nur für etwa jeden Zweiten zutrifft.

6.2 Zeitbudget

Angaben zum monatlichen Zeitbudget stellen im Regelfall Schätzungen dar, bei denen nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch (tages-)aktuelle Besonderheiten eine Rolle spielen, so dass eine Befragung, die bspw. ein halbes Jahr später durchgeführt worden wäre, zu – zumindest geringfügig – anderen Zeitangaben geführt haben könnte. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um ein Problem gerade dieser Befragung, sondern von Befragungen zum Zeitbudget generell. Ein weiteres Problem zeigt sich darin, dass Gremiensitzungen nicht jeden Monat stattfinden, sondern durch die Sommerpause eine Unterbrechung erfahren, was eine monatliche Zeitangabe erschwert (bspw. hat ein Beigeordneter Jahreszahlen angegeben, wobei jedoch nicht sicher war, ob alle seine Werte sich auf das Jahr bezogen).

In die folgenden Bewertungen gehen nur Zahlenangaben größer 0 ein. Haben Befragte „0“ oder „-“ bzw. „/“ oder gar nichts eingetragen haben, so kann nicht geklärt werden, ob es sich

³⁴ Auf den in Rheinland-Pfalz in vielerlei Hinsicht anzutreffenden ähnlichen Beigeordneten sei verwiesen.

wirklich um null Stunden handelt oder ob die Möglichkeit als solche überhaupt nicht gegeben war, z. B. weil es keinen relevanten Fachausschuss oder Arbeitskreis gibt.³⁵

Tabelle 6-24: Monatliches Zeitbudget für Gremienarbeit I: Gesamtdarstellung

	(1) Stadtrat	(2) Fachaussch.	(3) Fraktion	(4) Arbeitskreis	(5) Partei
Basis	211	211	195 ³⁶	136 ³⁷	132 ³⁸
Stunden					
> 0 bis 2,5	6,2 %	4,3 %	12,8 %	35,3 %	42,4 %
2,5 bis 5	28,0 %	8,5 %	18,5 %	26,5 %	28,8 %
5 bis 7,5	43,1 %	26,1 %	14,9 %	16,9 %	18,2 %
7,5 bis 10	14,7 %	16,6 %	12,8 %	6,6 %	4,6 %
10 bis 12,5	7,1 %	23,2 %	25,6 %	10,3 %	3,8 %
12,5 bis 15		1,4 %	1,5 %		
15 bis 17,5		8,1 %	8,7 %	2,2 %	0,8 %
17,5 bis 20		1,9 %	0,5 %		
20 bis 22,5	1,0 %	7,1 %	3,1 %	1,5 %	0,8 %
22,5 bis 25		0,5 %	0,5 %	0,7 %	0,8 %
25 bis 27,5		1,4 %	0,5 %		
27,5 bis 30					
30 bis ...		1,0 %	0,5 %		
Median	5 h	8 h	8 h	4 h	3 h
Arithm. Mittel (ohne Ausreißer)	5,5 h	9,2 h / 9,5 h	7,9 h / 8,1 h	4,2 h / 4,4 h	3,5 h / 3,6 h

Ad (1):

Am kompaktesten zeigt sich die Verteilung beim Stadtrat: Lässt man dort die beiden Ausreißer außen vor, so ergibt sich ein Durchschnittswert von 5,5 h.

Ad (2):

Berücksichtigt man beim Zeitaufwand für Fachausschuss/-ausschüsse die beiden Ausreißer nicht, so kommt man auf einen Mittelwert von 9,5 h. Werden zusätzlich die vier Personen nicht berücksichtigt, die über 22 h angegeben, so erreicht man den Wert von 9,2 h.³⁹

Ad (3):

Beim Zeitaufwand für die Fraktionen findet sich ein Ausreißer mit 30 h; ohne diesen errechnet sich ein Durchschnittswert von 8,1 h. Werden zusätzlich die zwei Personen in den beiden darunter liegenden Stundenklassen nicht berücksichtigt, so errechnet sich der Wert von 7,9 h.

³⁵ Zum Zeitbudget der Gemeinderatsmitglieder siehe Egner/Krapp/Heinelt 2013: S. 98.

³⁶ 13 Mitglieder in einer politischen Partei haben „0“ oder keinen Wert eingetragen; 36 Nicht-Parteimitglieder haben einen Wert größer 0 angegeben.

³⁷ 60 Mitglieder in einer politischen Partei haben „0“ oder keinen Wert eingetragen; 22 Nicht-Parteimitglieder haben einen Wert größer 0 angegeben. Speziell bei diesem Punkt stellte sich bei der Auswertung die Frage, ob alle Beigeordneten bei dem Begriff Arbeitskreis an *Fraktionsarbeitskreise* gedacht haben oder an sonstige nicht parteipolitisch besetzte Gesprächsgremien. Die Werte zu diesem Punkt sind daher nur mit Einschränkungen zu interpretieren.

³⁸ 44 Mitglieder einer politischen Partei haben „0“ oder keinen Wert eingetragen; 4 Nicht-Parteimitglieder haben einen Wert größer 0 angegeben.

³⁹ Diese Grenzziehung ist dadurch nachvollziehbar, weil 14 Personen 20 h genannt haben und eine Person 21 h angegeben hat, dann erfolgt der Sprung auf 24 h (einmal) und 25 h (dreimal).

Ad (4):

Der Durchschnittswert der ersten fünf Klassen beträgt 4,2 h; berücksichtigt man noch die drei Werte aus der nächsten besetzten Klasse, so steigt der Wert auf 4,4 h. Die drei folgenden Nennungen stellen Ausreißer dar und gehen nicht in die Berechnung ein.

Ad (5):

Die Verteilung für den Zeitaufwand für die Partei weist eine ähnliche Struktur wie für die Arbeitskreise auf: Der Durchschnittswert für die ersten fünf Klassen beträgt 3,5 h. Wird noch der Wert in der nächsten besetzten Klasse einbezogen, so steigt der Wert auf 3,6 h. Die beiden folgenden Werte stellen Ausreißer dar und gehen nicht in die Berechnung ein.

Bei aller Vorsicht, die man bei einer offenen Frage nach dem Zeitbudget walten lassen muss, wird doch eine Reihenfolge bei der zeitlichen Inanspruchnahme durch Gremien sichtbar: Fachausschüsse – Fraktionen – Stadtrat – Arbeitskreise – Parteien.

Tabelle 6-25: Ländervergleich: Monatliches Zeitbudget für Gremienarbeit

	(1) Stadtrat	(2) Fachaussch.	(3) Fraktionen	(4) Arbeitskreis	(5) Partei
B-W	6 / 5,6 ber.	9 / 9,9	4 / 6,5	2 / 3,2	3 / 3,1
Bay	5 / 5,6	7 / 7,4 ber.	9 / 9,3	3,5 / 3,4	3 / 3,7 ber. ⁴⁰
Hes	7 / 7,1	5 / 7,2	8 / 8,9	5 / 5,6 ber.	4 / 3,3 ber.
Nds	3 / 4,2	10 / 10,0	4 / 5,6	2 / 2,7 ber.	1 / 1,9
N-W	5 / 4,8	8 / 9,0 ber.	8 / 8,5 ber.	4 / 4,8 ber.	2 / 3,0 ber.
R-P	5 / 5,3	6,5 / 8,8	9 / 8,4	4 / 4,8 ber. ⁴¹	5 / 5,3

Erster Wert: Median; zweiter Wert: arithmetisches Mittel; ber. = um Ausreißer bereinigt.

Die Aussagekraft der Werte für Arbeitskreise und Partei ist aufgrund der für manche Länder im Vergleich zu den drei anderen Spalten geringen Fallzahlen eingeschränkt. Trotz allem bestätigt sich das bisher gewonnene Bild: In Tab. 6-16 wurde festgestellt, dass sich die hessischen und niedersächsischen Beigeordneten deutlich voneinander unterscheiden; dies trifft ebenso für ihr Zeitbudget zu. Tendenziell zeigt sich auch ein Zusammenhang zwischen hoher *personeller* Parteipolitisation (Hessen, Rheinland-Pfalz) und hoher *struktureller/prozeduraler* Parteipolitisation bzw. Parlamentarisierung – ablesbar an den Zeitanteilen für Fraktion, Arbeitskreis und Partei. Für Bayern und Nordrhein-Westfalen ist die Einordnung weniger eindeutig: Bayern weist, was die personelle Parteipolitisation angeht, keine Spitzenposition auf, doch für Fraktions- und Parteiarbeit werden sehr wohl Spitzenwerte erreicht. Umgekehrt ist in Nordrhein-Westfalen die personelle Parteipolitisation (im Vergleich zu Bayern) stärker ausgeprägt, was sich jedoch so nicht auf der strukturellen/prozeduralen Seite widerspiegelt. Auch im Vergleich mit Baden-Württemberg zeigen die Beigeordneten aus Nordrhein-Westfalen keine höhere strukturelle/prozedurale Parteipolitisation, wenn die Ausgangslage zwischen den beiden Ländern identisch ist (Berücksichtigung der Angaben der *parteigebundenen* Beigeordneten aus der ersten Befragungsrunde = Städte mit mehr als zwei Beigeordneten):

⁴⁰ Bereinigt um die beiden Ausreißer mit 24 h und 15 h. Nimmt man nur den größeren Ausreißer aus der Liste, so steigt der Durchschnittswert auf 4,5.

⁴¹ Bereinigt um den Ausreißer mit 20 h. Nimmt man zusätzlich den zweiten Ausreißer mit 15 h aus der Liste, so sinkt der Median auf 2 und der Durchschnittswert auf 3,6.

	Stadtrat ⁴²	Ausschuss	Fraktion	Arbeitskreis	Partei
B-W:	6 / 5,6	9 / 11,3	10 / 9,2	4,5 / 4,2	3 / 3,4
N-W:	4 / 4,6	8 / 8,8	8 / 8,6	4 / 4,4	2 / 3,0

Die bisher gemachten Aussagen können überprüft werden, wenn man die absoluten Zeitwerte verlässt und analysiert, wie der jeweils *einzelne* Beigeordnete die Reihenfolge individuell einschätzt. Bei der Angabe von Stundendurchschnittswerte können große Schätzfehler auftreten. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Befragten, die Gewichtung der fünf 'Zeitfresser' gut überblicken können, was sich u. a. daran zeigt, dass nicht selten der Wert von einer Stunde eingetragen wurde, was in vielen Fällen auch so zu interpretieren sein dürfte, dass man bewusst einen Wert größer Null eingetragen hat, aber das zeitliche Engagement doch sehr gering ist. Der Vergleich der Rangfolge pro Beigeordneter (wofür wird am meisten Zeit verbraucht, wofür die zweitmeiste etc.) vernachlässigt die ggf. verzerrten Abstände zwischen den Zeitangaben.

Geht man von der ermittelten Standardreihenfolge Fachausschüsse – Fraktionen – Stadtrat – Arbeitskreise – Parteien aus, dann interessieren zehn Abweichungsmöglichkeiten, wenn man die Verteilung der Zeitbudgets pro *einzelnem* Beigeordneten als Grundlage nimmt.⁴³

Tabelle 6-26: Monatliches Zeitbudget für Gremienarbeit II: Abweichungen von der Standardreihenfolge

	Zeitbudget für ...	Zeitbudget für ...	Anzahl:
1. (A)	(1) Fraktionen ist größer als	Fachausschüsse:	68 / 64 (= 35 %, Basis: 195)
2. (B)	(1) Stadtrat ist größer als	Fachausschüsse:	38 / 36 (= 18 %, Basis: 211)
3.	(2) " "	Fraktionen:	54 / 42 (= 28 %, Basis: 195)
4. (C)	(1) Arbeitskreise ist größer als	Fachausschüsse:	11 / 10 (= 8 %, Basis: 136)
5.	(2) " "	Fraktionen:	22 / 20 (= 17 %, Basis: 133)
6.	(3) " "	Stadtrat:	35 / 32 (= 26 %, Basis: 136)
7. (D)	(1) Parteien ist größer als	Fachausschüsse:	12 / 12 (= 9 %, Basis: 132)
8.	(2) " "	Fraktionen:	9 / 7 (= 7 %, Basis: 132)
9.	(3) " "	Stadtrat:	18 / 16 (= 14 %, Basis: 132)
10.	(4) " "	Arbeitskreise:	23 / 17 (= 24 %, Basis: 95)

Erste Zahl bezieht sich auf alle Beigeordneten (darauf stellt auch der Klammerzusatz mit dem relativen Wert ab); zweite Zahl bezieht sich auf die Beigeordneten in den sechs Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

⁴² Erster Wert: Median, zweiter Wert: arithmetischer Mittelwert. Für Baden-Württemberg wurde beim Stadtrat ein Ausreißer nach oben nicht berücksichtigt; für Nordrhein-Westfalen wurde bei Fachausschuss, Fraktion, Arbeitskreis und Partei jeweils ein Ausreißer nach oben nicht berücksichtigt. Die Werte ändern sich für Baden-Württemberg kaum, wenn auch noch die *parteigebundenen* Bürgermeister der zweiten Befragungsrunde miteinbezogen werden: Stadtrat: 6 / 5,4 – Fachausschuss: 8,5 / 10,7 – Fraktion: 10 / 8,8 – Arbeitskreis: 3 / 3,5 – Partei: 3 / 3,1. Nur beim Arbeitskreis kommt es zu einer deutlichen Verringerung des Zeitaufwands. Werden als Basis alle (also nicht nur die parteigebundenen) Beigeordneten der ersten Befragungsrunde als Basis gewählt, dann kommt es nur bei den Werten zur Fraktion zu einer relevanten Änderung: B-W: 9 / 8,0 – N-W: 8 / 9,1.

Nimmt man die niedersächsischen Beigeordneten der ersten Befragungsrunde, so fallen besonders die geringen Werte für die Fraktion und Partei auf (Wert ohne Klammerzusatz: parteigebundene Beigeordnete, Wert in Klammer: alle Beigeordnete): Stadtrat: 5 / 5,3 (4 / 5,1); Fachausschuss: 8 / 8,8 (8 / 9,1); Fraktion: 8 / 7,4 (4 / 5,8); Arbeitskreis: 2 / 2,0 (2 / 3,3); Partei 1 / 2,2 (1 / 2,2). Die Besonderheiten des niedersächsischen Beigeordneten offenbaren sich auch hier.

⁴³ Auch hier gehen nur die Zahlenangaben größer 0 ein!

Ad (A):

Wird mehr Zeit für die Teilnahme an Fraktions- als an Ausschusssitzungen aufgewandt, so kann dies als Ausdruck für eine (starke) strukturelle/prozedurale Parteipolitisierung bzw. Parlamentarisierung gewertet werden. In Hessen tritt dies in 14 (zwei Drittel auf der Basis: 21) und in Bayern in 15 (58 % auf der Basis: 26) Fällen auf.⁴⁴ In Baden-Württemberg und Niedersachsen verbringt die absolute Mehrheit der Beigeordneten mehr Zeit in den Ausschüssen als in den Fraktionen, in Nordrhein-Westfalen ist es noch die relative Mehrheit. Die Aussagen, die im Anschluss an die Tab. 6-25 getätigt wurden, bestätigen sich hiermit.⁴⁵

Ad (B):

Die Beigeordneten in Hessen sind Teil des Kollegialorgans Magistrat. Somit *muss* dort im Stadtrat das Kollektiv und *kann* nicht oder nur ausnahmsweise der Bürgermeister allein auftreten. Dies müsste sich in der Befragung darin niederschlagen, dass der Anteil der hessischen Beigeordneten an der Fallkonstellation (B)-(1) vergleichsweise hoch ist, was sich bewahrheitet: Die *absolute* Mehrheit der hessischen Beigeordneten (12 von 21) hat der Teilnahme am Stadtrat eine höhere Stundenanzahl vergeben als der Teilnahme an den Fachausschüssen. In allen anderen Bundesländern liegt hingegen die absolute Mehrheit bei denjenigen Beigeordneten, die für die Teilnahme an den Fachausschüssen eine höhere Stundenzahl angegeben haben: Bei den sechs Ländern, die stets separat betrachtet werden, liegt der Anteil zwischen rund zwei Dritteln und vier Fünfteln; in Hessen hingegen nur bei einem Drittel. Dieses Ergebnis bestätigt den Eindruck, der durch die absoluten Werte der Tab. 6-25 vermittelt wird.⁴⁶

In Baden-Württemberg liegt der Anteil derjenigen, die mehr Zeit im Stadtrat als in den Fraktionen verbringen (Fallkonstellation (B)-(2)), bei 48 % (12 von 25), in den anderen fünf Bundesländern liegt der Anteil bei maximal einem Drittel; mit 14 % weist Nordrhein-Westfalen den geringsten Wert auf. Im Umkehrschluss ist bei rund vier Fünfteln dieser Beigeordneten die Fraktion wichtiger als der Stadtrat, ein Spitzenwert, der im Vergleich zu den anderen fünf Ländern nirgends erreicht wird. Die große Differenz zu Baden-Württemberg ist aber auch hier wieder eine Konsequenz der kleineren Städte. Berücksichtigt man nur die Angaben der *partei-gebundenen* Beigeordneten aus der ersten Befragungsrunde, dann verbringen mehr als die Hälfte (bzw. bei Berücksichtigung der beiden parteilosen Beigeordneten) die Hälfte in Baden-Württemberg mehr Zeit in den Fraktionen als im Stadtrat, was zwar immer noch unterhalb des Wertes für Nordrhein-Westfalen liegt, aber die Differenz hat sich verringert.

Ad (C):

(C)-(1): Von den elf Beigeordneten kommen vier aus Hessen und drei aus Rheinland-Pfalz.

(C)-(2) und (C)-(3): In den sechs Bundesländern ist diese Konstellation maximal für rund ein Drittel der Beigeordneten gegeben. Aufgrund der geringen Fallzahlen für manche Länder ist keine weiterführende Analyse möglich.

Ad (D):

(D)-(1), (D)-(2) und (D)-(3): Beigeordnete aus Baden-Württemberg und Niedersachsen finden sich hier nicht, wohingegen bei (D)-(4) ein Beigeordneter aus Niedersachsen und drei aus Baden-Württemberg kommen.

⁴⁴ Korrelationsmaß anhand einer Sechsfeldertafel: Fraktion>Ausschuss, Fraktion=Ausschuss, Fraktion<Ausschuss, korreliert mit jeweiligem Bundesland ja-nein (betrachtet wurden wie stets Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen); Hessen: Cramers V: 0,28; Bayern: 0,20; alle anderen Werte fallen deutlich niedriger aus. Das bereits bekannte Rheinland-Pfalz-Bild zeigt sich auch hier (bei aller Vorsicht aufgrund der geringen Fallzahl von 12): Hier verbringen ebenfalls 50 % der Befragten mehr Zeit in den Fraktionen als in den Fachausschüssen.

⁴⁵ Wählt man nur die Beigeordneten aus der ersten Befragungsrunde (= Städte mit mehr als zwei Beigeordneten) als Basis, so verbringen in Nordrhein-Westfalen 40 % mehr Zeit in den Fraktionen als in den Ausschüssen, in Baden-Württemberg und Niedersachsen liegt der Anteil zwischen einem Fünftel und einem Viertel.

⁴⁶ Bei der Umfrage der Beigeordneten in Thüringen wird ebenfalls mehr Zeit für Ausschuss- als für Ratssitzungen aufgewandt (siehe Maier/Schmitt 2008: S. 270).

Abschließend soll geprüft werden, ob die personelle Parteipolitisierung auf der zweiten Ebene, die die Wahrnehmung eines Parteiambtes beinhaltet, das Zeitbudget für die Partei höher ausfallen lässt als bei denjenigen Parteimitgliedern ohne Parteiamt. Bei insgesamt 28 Personen ist die Stundenzahl für Sitzungen der Partei nicht der geringste der angegebenen Werte. 19 davon haben ein Parteiamt inne, das entspricht einem Anteil von rund zwei Dritteln, aber nur ein Drittel der Parteimitglieder gehören zur Kategorie Parteifunktionär. Wenn Beigeordnete mehr Zeit für die Partei (als für Stadtrat oder Fachausschuss oder Fraktion oder Arbeitskreis) aufbringen, dann ist es mehrheitlich einem Parteiamt geschuldet.⁴⁷ Es wird aber auch deutlich, dass die Ausübung eines Parteiambtes nicht automatisch bedeutet, dass für parteiliches Engagement mehr Zeit verbraucht wird als für die anderen genannten Alternativen. Zur Erinnerung: 57 Personen haben angegeben, dass sie ein Parteiamt innehaben. Damit wirkt das Parteiamt bei den genannten 19 Personen nur für ein Drittel auf das Zeitbudget im hier betrachteten Sinne. Dass Parteifunktionäre durchschnittlich mehr Zeit für Parteisitzungen aufbringen als Nicht-Funktionäre, wird auch durch die absoluten Werte bestätigt: Parteifunktionäre weisen einen Durchschnitt von 5,7 Stunden (ohne die beiden höchsten Werte: 5,1 h) und einen Median in der Größenordnung von 4,5 Stunden (ohne die beiden höchsten Werte: 4 h) auf; die Werte für Nicht-Parteifunktionäre betragen durchschnittlich 2,8 Stunden (Median: 2 h).

⁴⁷ Noch deutlicher wird dies, wenn man nur diejenigen Fälle betrachtet, bei denen mehr Zeit für Parteisitzungen als für Sitzungen der Fraktionen oder der Fachausschüsse aufgewendet wird. Das sind nur elf Beigeordnete, alle haben ein Parteiamt inne.

7 Qualifikationsanforderungen an einen Beigeordneten

7.1 Theoretische Analyse

Wie im Kap. 3.2.7 aufgezeigt wurde, enthalten zwar die meisten Kommunalverfassungen ein rechtlich normiertes Anforderungsprofil, das aber über *formale* Aspekte (wie z. B. die Befähigung für den gehobenen oder höheren Dienst) nicht hinausgeht. In diesem Kapitel soll daher die *inhaltliche* Dimension der Qualifikation im Blickpunkt stehen. Ausgangspunkt können hierbei die Verwaltungsleitbilder und -modelle sein, die im Kap. 4 (insb. bei 4.3.1 und 4.3.2) vorgestellt wurden.

Die Verwirklichung der Leitbilder und Modelle bedarf entsprechender Menschen in Politik und Verwaltung. Dabei kommt insbesondere dem Führungspersonal (und damit den Beigeordneten als Teil dessen) eine entscheidende Rolle zu. Die Verflochtenheit von Leitbildern/Modellen und Personal nimmt dabei verschiedene Dimensionen an: Zur Umsetzung der Leitbilder/Modelle bedarf es geeigneten Personals, wobei ein Aspekt der Geeignetheit entscheidend durch die Qualifikation der Personen bestimmt wird. Neben dem Können kommt es zusätzlich auf deren Wollen und Dürfen an. Doch das Führungspersonal ist nicht nur Vollstrecker von Leitbildern/Modellen, sondern durch sein konkretes Handeln bestimmt es deren Implementation, was die Leitbilder/Modelle wiederum modifiziert. Zusätzlich können die entsprechenden Personen durch publizistisches Wirken bspw. die konkreten Ausprägungen von Leitbildern/Modellen beeinflussen.

Als Basis für die Auseinandersetzung mit dem Thema Qualifikation wird die Einordnung gewählt, dass Beigeordnete eine herausgehobene Führungsposition wahrnehmen, man kann hier auch vom Top-Management sprechen. Der Managementbegriff¹ kann unterschiedlich inhaltlich gefüllt werden. Endruweit listet bspw. sechs Funktionen auf: Systemerhaltung, Optimierung der Organisationstätigkeit (Verbesserung der Effektivität, Erhöhung der Effizienz), Integration und Koordination, Konfliktregulierung, Motivieren und Innovieren (2004 S. 201 ff.). Senn formuliert für das Gemeinde- und Verwaltungsmanagement folgende Aufgaben und Funktionen (2001: S. 28 ff.) – der letzte Punkt in der rechten Spalte weist dabei eine größere Nähe zum Neuen Steuerungsmodell auf:

Tabelle 7-1: Aufgaben und Funktionen des kommunalen Managements

Aufgaben	Funktionen
<ul style="list-style-type: none">- Gestaltung und Weiterentwicklung einer längerfristigen Gemeinde- und Verwaltungspolitik- Festlegung mittelfristiger Richtlinienprogramme und Finanzpläne auf der Basis längerfristiger Leitbilder- Umsetzung der o. g. Punkte in Verwaltungsstrukturen und -prozesse- Persönliche und konkrete Einwirkung auf Menschen	<ul style="list-style-type: none">- Führen und Begleiten der für die Gemeinde wichtigen Problemlösungs- und Entscheidungsprozesse- Aufbau und Unterhalt eines auf die Gemeinde abgestimmten Führungssystems- Sicherstellung der verwaltungsinternen und -externen Kommunikation- Wahrnehmung der Controlling-Funktion

Management umfasst generell die beiden Bestandteile von Leitung und Führung:

¹ Es handelt sich hier um den *generellen* Managementbegriff, also (noch) nicht um die inhaltliche Verbindung zum Neuen Steuerungsmodell. Auch schon vor dem NSM konnte man vom kommunalen Management sprechen, wie bspw. das City-Management-Modell von Voigt (siehe im Kap. 4.2 auf S. 117); Voigt hat dort diesen Begriff allerdings als Abgrenzung zur exekutiven Führerschaft verwendet. Auch darum geht es hier aber nicht.

„Organisationseinheiten werden geleitet, Menschen werden geführt: Der Leiter einer Organisationseinheit leitet diese durch Führung seiner unmittelbaren Mitarbeiter. Obwohl die Leitung und Führung als unterschiedliche Funktionen gesehen werden müssen, handelt es sich nur um die beiden Seiten ein- und derselben Medaille. Führung als Methode ist nur durch die Leitungsaufgabe legitimiert und Leitung kann, von Ausnahmen wie z. B. Repräsentation abgesehen, nur durch Einwirken auf die Mitarbeiter wahrgenommen werden“ (Wolf/Draf 1999: S. 14).²

Leitung ist *positional* bestimmt; Führung, die durch die *direkt-interaktive* Komponente geprägt wird, basiert auf der Akzeptanz der Geführten (vgl. Deeg 2010: S. 93 ff.).³ Zu den Führungsleistungen gehören

„die schon in der Vergangenheit als typische administrative Führungsaufgaben oder -leistungen benannten Tätigkeitsinhalte der Zielsetzung, Planung, Information, Koordination, Motivation und Kontrolle. Die zentrifugalen Tendenzen des Neuen Steuerungsmodells lassen zudem einen erhöhten internen Integrationsbedarf entstehen, der eine in diesem Ausmaß neue und zusätzliche Aufgabe der Verwaltungsführung bildet. Um ihm gerecht werden zu können, müssen sich die Führungskräfte, die in der Regel fachliche Generalisten sind, zu Spezialisten für die Herstellung und Aufrechterhaltung gemeinsamen Handelns entwickeln“ (Diedrich 2003: S. 22 f.).

Die Unterscheidung von Generalist – Spezialist ist für Organisationen eine grundlegende Differenzierung (siehe hierzu auch Kap. 8.2.3 und 11.3). Generalisten haben eher die Aufgabe (und hoffentlich auch die Befähigung), das *Wie* zu managen, wohingegen der Spezialist seine Qualifikation eher für das (fachliche) *Was* verwendet. In der Diktion von Diedrich sollen sich nun die (fachlichen) Generalisten zu Spezialisten für das *überfachliche* Was wandeln. Diese Mutation wird erforderlich, weil mit dem Neuen Steuerungsmodell eine besondere Herausforderung zu bewältigen ist. Neben zeitlosen Anforderungen an das (kommunale) Management, treten zusätzlich aktuelle – zeit- bzw. modellbezogene – Anforderungen hinzu.

Die (kommunale) Verwaltung ist immer wieder Adressat von mehr oder weniger umfassenden Reformkonzepten. Dabei kann man sich nicht ganz des Gefühls erwehren, dass in immer

² „Leitung ist der materielle Inhalt der Managementaufgabe, Führung ist die Methode zur Umsetzung der Leitungsaufgabe in die Tat“ (Wolf/Draf 1999: S. 59). Die Leitung umfasst eine Vielzahl von Funktionen/Aufgaben (vgl. dies.: S. 17 ff.): Leitbild entwickeln, Ziele setzen und Prioritäten bestimmen, Strategie zur Zielumsetzung entwickeln, Strategie in (Arbeits-)Konzepte transformieren, Planung und Organisation, Informieren der Mitarbeiter und der Vorgesetzten, Veranlassung (Auftrag, Weisung), Koordination und Integration vornehmen/ermöglichen, Erfolgskontrolle durchführen, Beaufsichtigen, Delegieren, Entwicklung der Organisationseinheit fördern, Mitwirkung in der Personalführung, Fürsorge für den Mitarbeiter und Organisationseinheit nach außen vertreten. „Bei der Führung handelt es sich nicht wie bei der Leitung um eine Reihe nebeneinander stehender Aufgaben, sondern um einen wechselseitigen Kommunikationsprozess mit verschiedenen Ausprägungen“ (dies.: S. 78), wobei auch hier durch eine Aufzählung eine Konkretisierung erfolgt (S. 78 ff.): Kommunizieren, Kooperieren, Motivieren, Beraten, Rückmeldungen (Feedback) an die Mitarbeiter geben, dem Mitarbeiter mit Einfühlungsvermögen begegnen, Probleme und Konflikte erkennen und lösen, Mitarbeiter fördern, informelle Strukturen und gruppenspezifische Prozesse erkennen und berücksichtigen.

Der Begriff des Leitbilds ist somit doppelt besetzt: Einerseits sind in Leitbildern Vorstellungen enthalten, die auf die kommunale Ebene wirken (NSM und Governance als (Meta-)Leitbilder). Andererseits sind Leitbilder ein Steuerungsinstrument; sie werden durch die einzelne Kommune für sich entwickelt und dienen im Regelfall der strategischen Steuerung, wobei differenziert werden kann in Leitbilder für die Verwaltung im engeren Sinn (administratives Teilsystem) und für die gesamte Körperschaft, wobei diese wiederum inhaltlich umfassend im Sinn einer Stadtentwicklungsplanung oder thematisch begrenzt (z. B. Leitbild für die gemeindliche Kulturpolitik/-arbeit) verfasst sein können.

³ Deeg stellt für die öffentlichen Verwaltung fest, dass viele Möglichkeiten gewählt werden, um Führungsnotwendigkeit mit der genannten *direkt-interaktiven* Komponente zu substituieren; unter anderem verweist er auf die *professionelle* Orientierung (personenbezogene Führung wird ersetzt durch *fachliche/fachwissenschaftliche* Standards) und die bürokratische Steuerung (personenbezogene Führung wird ersetzt durch *Regeln, Verfahren, Formulare*), siehe 2010: S. 96 ff.

kürzerer Zeit neue Verwaltungsleitbilder auf die Verwaltung und die in ihr Tätigen einwirken. Verwaltung ist somit (fast beständig) *Veränderungserfordernissen* und, wenn sie denn auch tatsächlich umgesetzt werden, *realen Veränderungsprozessen* ausgesetzt. Nicht selten zeigt sich dabei die Erkenntnis, „dass der Erfolg einer Reform auch und vor allem eine Frage der ‚richtigen‘ Personen ist“ (Osner 2001: S. 272).⁴ Wie erfolgreich eine Reform abläuft, ist abhängig vom richtigen Change Management, das wiederum von den agierenden Personen bestimmt wird. Führungskräfte bedürften somit eines entsprechenden Wissens. „Erfolgreiche Reformprozesse zeichnen sich durch eine effektive Kommunikation aus. Kommunikationstechniken werden zurzeit im Zusammenhang mit Mitarbeitergesprächen, Moderation von Veranstaltungen, Fortbildungen zur Mitarbeiterbeteiligung etc. trainiert. Ihr Stellenwert wird noch oft unterschätzt“ (KGSt 2000: S. 60). Neben den entsprechenden Techniken/Verfahren/Instrumenten, die anzueignen sind bzw. die als Qualifikationsmerkmal gefordert werden, ist bei Change Management zu beachten, dass in der Literatur keine Einigkeit herrscht, was nun wirklich die erfolgversprechenden Vorgehensweisen (im Detail) sind. Unbestritten gehört zu einem erfolgreichen Veränderungsprozess z. B. ein funktionierendes Projektmanagement und auch andere – mehr technische – Aspekte können relativ einfach genannt werden. Doch gerade die grundsätzliche Frage, wie stark ein Reformprozess beteiligungsorientiert ablaufen soll/darf, wird kontrovers beantwortet.⁵ Trotz allem sind theoretische Kenntnisse über Change Management hilfreich, noch besser können allerdings praktische Erfahrungen sein – seien sie nun gewonnen durch in der Vergangenheit erfolgreiche Veränderungsprozesse (Wiederholung der entsprechenden Handlungsweisen) oder durch in der Vergangenheit misslungene Veränderungsprozesse (Vermeidung der entsprechenden Handlungsweisen).

Eng mit dem Change Management hängt das Wissensmanagement zusammen.

„Wissensmanagement schafft Strukturen, die die Generierung, Verbreitung, Bewahrung und Verwertung von Informationen und Wissen ermöglichen, mit dem Ziel der Sicherung der Wettbewerbs- und Lernfähigkeit durch eine Erhöhung der Reaktionsgeschwindigkeit, Effizienz, Kompetenz und Innovationsfähigkeit. Das Wissensmanagement muss unter dieser Maßgabe sowohl individuelle als auch kollektive Lernprozesse unterstützen, die dann explizites und implizites Wissen entstehen lassen“ (Lenk/Wengelowski 2004: S. 153).

Mit Wissensmanagement korrespondiert die lernende Organisation⁶, die vier Fähigkeiten von Führungskräften erfordert:

- „die Fähigkeit, ständig selbst zu lernen (individuelle Lernfähigkeit),
- die Fähigkeit, das Lernen anderer Personen zu fördern (individuelle Facilitations- und Coachingfähigkeit),
- die Fähigkeit, kollektives Lernen zu fördern (kollektive Facilitationsfähigkeit), und schließlich

⁴ Reformen sind niemals personenunabhängige Selbstläufer: „Auch wenn das NPM [New Public Management, M. S.] postuliert, dass es das Umfeld von Führung stark verändert, dass hierdurch quasi von selbst ein neues Führungsverhalten Einzug hält, ist ein solcher kontextgesteuerter Wandel in der Führungsforschung keineswegs belegt. Schließlich sind Führungskräfte immer Teil des Problems, das sie lösen sollen bzw. das durch sie gelöst werden soll. Folglich bleibt es im Ergebnis oft bei Postulaten statt Praktiken“ (Deeg 2010: S. 93).

⁵ Eher gegen den Mainstream argumentierend Schäfer: „Einbindungs- und kooperationsorientierte Ansätze im Öffentlichen Dienst sind deshalb problematisch, weil sie die kritischen Parameter des Innenlebens einer Verwaltungsorganisation nicht ernstlich tangieren. Die in einer Behörde sozialisierten Mitarbeiter sind es gewohnt, sich im Rahmen kooperationsorientierter Ansätze darin einzurichten, die Freiräume partizipatorischer Beteiligungsformen durch kontinuierliche Vetodiskussionen und Einhundertprozentlösungsansprüche ins Endlose zu verlängern“ (2005: S. 43).

⁶ Umfassend: Edeling/Jann/Wagner 2004; verkürzte Darstellungen bei Brühlmeier u. a. 2001: S. 66 ff., Grimmer 2004: S. 92 ff., Stock 2005: S. 127 ff. Unabhängig von personellen Aspekten stößt die Idee der lernenden Organisation schnell an ihre Grenzen, denn „die überwiegend hierarchisch-bürokratisch geprägten Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung behindern ... eher *lernfördernde Arbeitsstrukturen*“ (Hopp/Göbel 2008: S. 131).

- die Fähigkeit, die Organisation als Lernsystem zu denken. Nach Senge ... ist diese Fähigkeit identisch, mit der Fähigkeit, systemisch zu denken“ (Finger/Uebelhart 1998: S. 20).

Neben dem Change- und Wissensmanagement ließen sich noch weitere thematische Bereiche moderner Verwaltung identifizieren, die auf das Anforderungsprofil von Führungskräften einwirken,⁷ und die analysiert werden könnten, was aber im Weiteren nicht geschehen soll (zu denken ist bspw. an E-Government)⁸. Die bisherigen Ausführungen müssten ausreichend verdeutlicht haben, dass Führungskräfte einer Vielzahl von recht heterogenen Erwartungen ausgesetzt sind.

Unabhängig von modernen Managementinstrumenten sind der Verwaltung, jedenfalls in Teilbereichen, schon seit längerem konkrete Instrumente/Techniken auch aus dem betriebswirtschaftlichen Sektor nicht völlig fremd – man denke an die Kosten-Nutzen-Analyse oder die Nutzwertanalyse. Trotz allem stellen die entsprechenden Instrumente/Techniken keine Standardwerkzeuge dar. So wird konstatiert, dass entscheidungsunterstützende Verfahren bei schwierigen politisch-administrativen Entscheidungen nur selten systematisch eingesetzt werden. Drei Faktoren werden hierfür verantwortlich gemacht (vgl. Beck/Fisch 2005: S. 76 ff.):⁹

- Unzureichende Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, was unter anderem auch darin begründet liegt, dass Führungskräfte die Verfahren/Instrumente zu wenig kennen und sie keine ausreichende Erfahrungen mit ihnen haben,
- Charakteristika der Verfahren selbst,
- Befürchtungen beim konkreten Einsatz der Verfahren wie bspw. Angst, über ein Vorhaben die Kontrolle zu verlieren, weil nun das Verfahren und nicht mehr der personale Akteur dominiert.

Es ist vor allem der erste Faktor, der im Rahmen der Betrachtung der Beigeordneten als Führungskraft eine Rolle spielt. Dementsprechend schlagen Beck/Fisch (2005: S. 90 f.) unter anderem vor, bei Führungskräften das Methodenwissen zu verbessern. Gleichzeitig weisen sie darauf hin, dass eine entsprechende Organisationskultur den Einsatz entsprechender Verfahren fördert; eine große Verantwortung für die Organisations- bzw. Verwaltungskultur kommt wiederum den Führungskräften zu. Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung haben somit ein Defizit bei den klassischen Verfahren und Instrumente; zusätzlich wird im Rahmen aktueller Verwaltungsleitbilder der verstärkte oder vollkommen neue Einsatz moderner Verfahren/Instrumente gefordert. Beide Aspekte führen dazu, dass die Führungskräftequalifikation einer Verstärkung bedarf.

Nicht zuletzt unter dem Blickwinkel der Reformanstrengungen auf kommunaler Ebene stehen Bürgermeister und Stadtrat im besonderen Fokus. In der Literatur finden sich Ansätze, wie der *ideale* Akteur 'beschaffen' sein soll, um den modernen Steuerungsansätzen gerecht zu werden. Da Beigeordnete größere Parallelen zum Bürgermeister als zu den Stadtratsmitgliedern aufweisen, können die Aussagen zu den kommunalen Abgeordneten unberücksichtigt bleiben¹⁰ und sich die folgenden Ausführungen auf diejenigen Aussagen beschränken,

⁷ Aderhold/Harm/Jaek zeigen in einem Artikel, in dem es um Professionalisierungstendenzen bei kommunalen Akteuren und den daraus resultierenden Folgen für ihre Integration und Legitimation geht, bspw. acht Problemkonstellationen auf (siehe 2009: S. 168 ff.).

⁸ Die Verwaltung ist durchaus einer „Technologieexplosion“ (Wolf/Draf 1999: S 13) ausgesetzt.

⁹ Auch Burkhart konstatiert, dass „trotz überwiegend akademischer Ausbildung ... bei vielen kommunalen Führungskräften eine mangelnde Vertrautheit mit Grundsätzen wissenschaftlichen Arbeitens festzustellen“ ist (2012: S. 2). Er charakterisiert die Führungskräfte des Weiteren als „vorwiegend ergebnisorientiert und nur in geringem Maß prozessorientiert“; der Pragmatismus „bedeutet oft auch den Verzicht auf methodische Analysen und nachvollziehbare Schlüsse“ (a. a. O.).

¹⁰ Bspw. bei Osner 2001: S. 15 f. und 2007.

die speziell im Hinblick auf den Hauptverwaltungsbeamten zu finden sind. Dabei werden folgende Annäherungsweisen vorgestellt: der ideale Bürgermeister aus wissenschaftlicher Sicht, der Bürgermeister aus seiner Selbsteinschätzung und der erfolglose Bürgermeister.

1.) Der ideale Bürgermeister aus wissenschaftlicher Sicht

Als ein Beispiel sei auf Stock verwiesen;¹¹ er typisiert die Bürgermeister wie folgt (vgl. 2000: S. 17 f.):

- ausgeprägt machtbewusste Bürgermeister mit dem Schwerpunkt: formale Macht und Netzwerke,
- Bürgermeister mit herausstechender Persönlichkeit mit dem Schwerpunkt: Persönlichkeit und soziale Kompetenz,
- analytisch denkender Bürgermeister mit dem Schwerpunkt: intellektuelle Fähigkeiten und analytisches Denken.

Die Bewertung der Geeignetheit der drei Bürgermeistertypen erfolgt unter dem Blickwinkel des Neuen Steuerungsmodells:

- Ein Bürgermeister kann „nach dem Neuen Steuerungsmodell weniger als bisher als der ‚machtvolle Macher‘ auftreten (...). Gleichwohl wird es einem Bürgermeister zukünftig zum Teil noch mehr als heute möglich sein, Fehler der Verwaltung oder des Rates öffentlich anzuprangern, da er mit einem Controlling zeitnah und detailliert Fehler mitgeteilt bekommen kann ... Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Neue Steuerungsmodell vor allem Transparenz und Dezentralität fördert. Es spricht also vieles dafür, dass ein ‚ausgeprägt machtbewusster Bürgermeister‘ in seinem Handlungsrahmen beschnitten wird“ (ders.: S. 92).
- „Ein Bürgermeister, der bisher vor allem über seine Sozialkompetenzen Einfluss ausüben konnte, [kann] seine Bedeutung durch das Neue Steuerungsmodell weiter ausbauen“ (ders.: S. 94), auch in Bezug auf eine Entwicklung in Richtung Team von Bürgermeister und Beigeordnete.
- „Ein Bürgermeister, der von Ausbildung und Intellekt sowie seiner Lernfähigkeit die neue Steuerung voll nutzen und anwenden kann, muss aus Sicht des Neuen Steuerungsmodells geradezu den Idealtyp darstellen, zumindest, wenn man auf der Theorieebene des Modells bleibt. Ein solcher Bürgermeister ist prädestiniert dafür, die versprochenen Vorteile des Neuen Steuerungsmodells voll zu nutzen“ (ders.: S. 95).
- „Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Entwicklung in Richtung eines Neuen Steuerungsmodells ganz neue Anforderungen an einen Bürgermeister stellt und zukünftig andere Charaktereigenschaften und Politikstile gefragt sein werden als bisher“ (ders.: S. 98).¹²

¹¹ Zu erwähnen ist zusätzlich Gisevius 1999.

¹² Stock hat seine Erkenntnisse (auch) dadurch gewonnen, dass er eine Befragung der Reformverantwortlichen in baden-württembergischen Städten durchgeführt hat, bei der auch gefragt wurde, welche Anforderungen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells an Bedeutung zunehmen bzw. abnehmen.

Thom/Ritz ließen Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz einzelne Kriterien der Führungs- und Kooperationskultur bewerten, um so herauszufinden, welche Kriterien zukünftig einen größeren und welche einen geringeren Stellenwert haben werden (2008: S. 387). Die folgende Aufzählung umfasst nur die Kriterien mit den größten Veränderungen (Änderung mindestens um +/- 0,5; 1 = trifft nicht zu, 4 = trifft völlig zu):

	bisher	zukünftig	
- Konflikte werden eher gemieden	2,64	1,82	- 0,82
- Kooperativer und vertrauensvoller Umgang zwischen Führung und Mitarbeiter	2,95	3,63	+ 0,76
- Kontinuierliche und gewohnte Arbeitsprozesse werden gegenüber ausgefallenen und neuen Ideen bevorzugt	2,69	1,94	- 0,75
- Man entscheidet nicht zu schnell und geht lieber ‚auf sicher‘	2,70	1,96	- 0,74
- Als Einzelkämpfer kommt man gut weiter	2,06	1,48	- 0,58
- Man macht, was man tun muss, doch nicht zu viel	1,93	1,36	- 0,57
- Zuverlässige und ordnungsgemäße Aufgabenausführung	3,69	3,19	- 0,50

Die Betrachtung von Stock basiert einerseits auf einer von ihm vorgenommenen Typisierung, andererseits bettet er seine Ausführungen in (aktuelle) Reformkonzeptionen ein. Weniger analytisch ist ein Vorgehen, bei dem das Anforderungsprofil eher in Form einer allgemeinen Aufzählung von wünschenswerten Einzelpunkten wie „Bürgernähe“, Verhandlungsgeschick“, „Durchsetzungsvermögen“ etc. zusammengesetzt wird (siehe z. B. bei Kleebaum/Smith 2009: S. 127 ff.).¹³ Gourmelon nennt folgende Personenmerkmale, die für Führungskräfte (also ohne expliziten Bezug zum Bürgermeister) bedeutsam sind: berufliche Erfahrung, Intelligenz, sprachliche Fähigkeiten, Leistungsmotivation, Führungsmotivation, Gestaltungsmotivation, Extraversion, emotionale Stabilität und Gewissenhaftigkeit (2010: S. 278 ff.).

2.) Der Bürgermeister aus seiner Selbsteinschätzung

Bei der repräsentativen Bürgermeisterumfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung wurden die Befragten gebeten, eine Selbstbewertung von persönlichen Eigenschaften vorzunehmen (vgl. FGW/Bertelsmann Stiftung 2008: S. 36 ff.):

Tabelle 7-2: Wichtigkeit von Eigenschaften der Bürgermeister

Eigenschaften	(A) Alle Bürgermeister		(B) Bürgermeister in Städten mit mehr als 75.000 EW	
	Sehr wichtig	Sehr wichtig + wichtig	Sehr wichtig	Sehr wichtig + wichtig
Glaubwürdigkeit/Integrität	90	100	89	100
Bürgernähe	79	99	77	100
Durchsetzungsfähigkeit/ Entscheidungsstärke	48	99	57	98
Sympathie	45	99	50	100
Kooperationsfähigkeit mit allen Fraktionen	49	96	39	87
Sprachgewandtheit, rhetori- sche Kompetenz	33	95	44	98
Offen für Bürgerbeteiligung/ -mitwirkung	41	51	40	90
Fachwissen in Verwaltungs- fragen	25	83	18	90
Politische Vision	31	78	58	98

Vorgesetzte müssen v. a. Fähigkeiten im Konfliktmanagement aufweisen, kooperativ führen (dies ist jedoch als Anspruch nichts neues), innovativer, risikofreudiger und zum Teamspieler sowie engagierter werden. „Zusammengefasst lassen sich ... zwei Schwerpunkte im Hinblick auf die Personalführung erkennen:

- stärkere Bedeutung der Sozial- und Teamkompetenzen
- mehr entscheidungs- und zielorientiertes anstelle von ordnungsgemäßem Arbeiten“ (dies.: S. 388).

¹³ Diesen Soll-Anforderungen an den Bürgermeister kann eine Einschätzung der realen Bürgermeister durch Personen, die Bürgermeister beruflich gut kennen, gegenüber gestellt werden. Die Bürgermeister, bewertet aus der Sicht ihrer Stellvertreter, verkörpern „eine recht merkwürdige Mixtur von Eigenschaften: Es handelt sich bei ihnen um vergleichsweise hoch responsive und populäre, äußerst aktive und visionäre Verwaltungsexperten. Dass es möglich sein soll, sich zugleich relativ intensiv um Verwaltungsdetails zu kümmern und hohe Beliebtheit in der Öffentlichkeit zu genießen sowie Visionen für die Kommune zu hegen, lässt sich zunächst als Indiz dafür werten, dass das traditionelle Bild von der ‘unpolitischen’ kommunalen Selbstverwaltung fortwirkt“ (Haus/Heinelt 2002: S. 114 f.).

Unabhängigkeit von eigener Partei/Wählergemeinschaft	26	72	21	68
Geselligkeit, Ausdauer bei repräsentativen Terminen	12	66	15	58
Lokale Mitgliedschaften	12	55	11	47
Erfahrung bei Change Management/Verwaltungsreform	10	60	18	63

Zwischen (A) und (B) zeigen sich vor allem die folgenden Unterschiede:

- Die Durchsetzungsfähigkeit/Entscheidungsstärke ist in größeren Städten wichtiger als in kleineren Gemeinden (Betrachtung von sehr wichtig). Größere Kommunen weisen mehr heterogene Interessen auf, die Verwaltung ist komplexer usw., so dass eine starke Führungsperson gefordert ist, um die Einheitlichkeit der Verwaltung herzustellen, um bei einer großen Bürokratie zu (schnellen) Entscheidungen zu kommen etc.
- Die deutlich geringere Bewertung der Eigenschaft Kooperationsfähigkeit mit allen Fraktionen durch die Bürgermeister in den größeren Städten kann mehrere Ursachen haben: Erstens: In Großstadtparlamenten existieren (zu) viele Fraktionen, so dass es kaum möglich ist, mit *allen* Fraktionen zu kooperieren (*quantitativer* Aspekt); zweitens: Die Unterschiede bei den *inhaltlichen* Positionen der Fraktionen in Großstadtparlamenten sind gravierender als in kleinen Kommunen, so dass es für die Bürgermeister kaum möglich ist, mit allen Fraktionen zu kooperieren (*qualitativer* Aspekt, der einen Bezug zur inhaltlichen Parteipolitisierung aufweist); drittens: Die Bürgermeister in größeren Städten weisen anstelle eines konsens- eher ein konkurrenzdemokratisches Politikverständnis auf; man kooperiert vor allem mit seinen eigenen Fraktionen.
- Sprachgewandtheit bzw. rhetorische Fähigkeiten erhalten bei den größeren Städten einen höheren Zustimmungswert als in der Gesamtheit. Das dürfte sich auch damit begründen lassen, dass der Wähler in größeren Einheiten hierauf mehr achtet; in kleinen Gemeinden dürfte man über entsprechende Mängel eher hinwegsehen ('der Bürgermeister als einer von uns').
- Das Fachwissen in Verwaltungsfragen erfährt in den größeren Städten in der Gesamtbeurteilung (= wichtig und sehr wichtig) eine höhere Bewertung, als wenn alle Bürgermeister einbezogen werden, jedoch ist der Anteil bei sehr wichtig geringer. Je größer eine Stadtverwaltung ist, desto mehr (spezialisierte) Sachverstand ist in ihr zu finden, was den Bürgermeister entlastet. Um jedoch mit dieser Verwaltung mithalten zu können, ist es für den Bürgermeister wichtig (nicht sehr wichtig), eigenes Wissen in Verwaltungsfragen aufweisen zu können.
- Der größte Unterschied zeigt sich bei der Eigenschaft der politischen Vision. Ein für die Bürgermeister der größeren Städte (sehr) wichtiger Punkt, der zweierlei bedeutet. Erstens: Strategische Aspekte als solche spielen in größeren Städten eine wichtigere Rolle als in kleinen. Zweitens: Die Parteipolitisierung ist in größeren Städten ausgeprägter als in kleineren.
- Lokale Mitgliedschaften sind in größeren Städten weniger bedeutsam, was sich bspw. dadurch erklären lässt, weil es einfach zu viele Möglichkeiten gibt: In zehn Vereinen in einer kleinen Stadt als Mitglied zu sein, deckt ein anderes Wählerpotenzial ab als in zehn Vereinen in einer Großstadt.
- Wenn man bedenkt, dass in den letzten zwei Jahrzehnten mehr oder weniger intensiv über kommunale Verwaltungsreformen gesprochen wird, dann erfährt der letzte Punkt eine (überraschend) geringe Bedeutung.

Zusammengefasst dargestellt: Der ideale Bürgermeister aus ihrer Eigensicht ist (in mittleren und größeren Städten) eine glaubwürdige, bürgernahe, durchsetzungsfähige, sympathische, sprachgewandte Person mit politischen Visionen, die offen für Bürgerbeteiligung ist, Fachwissen in Verwaltungsfragen aufweist und mit den Fraktionen im Stadtrat kooperationsfähig ist.¹⁴

Auf die Bedeutung der Fortbildung auch für das Führungspersonal wurde bereits hingewiesen. Der Besuch von Fortbildungsangeboten kann auf zwei Motiven beruhen: Man bildet sich dort fort, wo man bei sich Lücken sieht, oder man nimmt die Angebote wahr, von denen man annimmt, dass die Inhalte (für die Zukunft) wichtig sind. Beide Aspekte können mit einander gekoppelt sein.

Tabelle 7-3: Wichtigkeit von Fortbildungs-/Trainingsangeboten für Bürgermeister und die Teilnahme an entsprechenden Veranstaltungen

Fortbildungs- und Trainingsangebote	Alle Bürgermeister		Bürgermeister in Städten mit mehr als 75.000 EW	
	Bedeutung: sehr wichtig + wichtig	Teilnahme: noch nie + einmal	Bedeutung: sehr wichtig + wichtig	Teilnahme: noch nie + einmal
Fachliche Fortbildung	83	22	65	47
Methodische Fortbildung	80	47	68	60
Team-Training	48	63	63	52
Teilnahme an politischen Netzwerken, Parteiakademien/-stift.	47	37	68	31
Persönliches Coaching	29	83	52	70

Die Übersicht (basierend auf FGW/Bertelsmann Stiftung 2008: S. 44 ff.) zeigt, dass die ersten beiden Angebote für Bürgermeister in mittleren und größeren Städten weniger interessant sind als in kleinen, sei es, weil man selbst schon diese Qualifikationen aufweist, sei es, weil sie für die Arbeit als Bürgermeister als nicht so relevant eingeschätzt werden. Bei den drei anderen Angeboten offenbart sich das entgegengesetzte Bild: Sie werden von den Bürgermeister in mittleren und größeren Städten als relevanter eingestuft als von den Bürgermeistern insgesamt. Das Team-Training weist einen direkten Bezug zum Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit auf: Die Bürgermeister sind nicht die *Alleinherrscher*, sondern sie haben um sich herum mehrere mehr oder weniger selbstbewusste Beigeordnete, so dass an der Spitze der Stadtverwaltung eine *Leitungs-/Führungsgruppe* steht, die sich (im besten Fall sogar) als *Leitungsteam* versteht. Ein entsprechendes Teamtraining kann hier sehr hilfreich sein. Der zweitletzte Punkt unterstreicht wieder einmal die Bedeutung der Parteien in Städten dieser Größenordnung, hier als Dienstleister für das kommunale Führungspersonal.

Fachliche und methodische Fortbildungsangebote werden von Bürgermeistern in mittleren und größeren Städten weniger stark genutzt als von den Bürgermeistern insgesamt, wohingegen es bei den drei anderen Angeboten umgekehrt ist.

¹⁴ Parallel zur Bürgermeisterbefragung lief eine repräsentative Befragung der Bürger zu deren Einstellungen zu Bürgermeistern. Während die Bürgermeisterbefragung eine höhere Zustimmung für Glaubwürdigkeit und Bürgernähe (= sehr wichtig) erbrachte als die Bürgerbefragung, lagen die Zustimmungswerte der Bürger bei Durchsetzungsfähigkeit und Fachwissen in Verwaltungsfragen (= sehr wichtig) über denen der Bürgermeister (siehe Bertelsmann Stiftung u. a. 2008: S. 61). Offensichtlich sieht der Bürger den Bürgermeister auch in der Rolle des 'obersten Sachbearbeiters'. Am wichtigsten wird jedoch mit deutlichem Abstand der Aspekt der Glaubwürdigkeit gesehen. Dies zeigte sich auch in einer Befragung für das Land Nordrhein-Westfalen (abgedruckt bei Kleerbaum/Smith 2009: S. 135 ff.; vorgestellt wird dort auch eine weitere Untersuchung, nach der aus Bürgersicht der Charakter des Amtsträgers eine höhere Wertung erfährt als seine politische Kompetenz, beide Punkte stehen deutlich vor Leistung und Sympathie).

Vergleicht man Relevanz und tatsächlichen Besuch, so offenbart sich die Diskrepanz zwischen Wollen/Sollen und Tun. Insbesondere bei der methodischen Fortbildung ist der Wunsch größer als die wirkliche Umsetzung. Die von Beck/Fisch getroffene Aussage, dass Führungskräfte die Methoden zu wenig kennen und auch keine Erfahrung damit haben (siehe oben), bestätigt sich, wobei nicht nur die Nachfrageseite, sondern auch die Angebotsseite gesehen werden muss. „Politische Führungskräfte und Spitzenbeamte gehören zu den wenigen Berufsgruppen in Deutschland, bei denen weder ein systematisch angelegtes Weiterbildungsangebot noch eine der Berufsrolle entsprechende Weiterbildungsnachfrage vorliegt. Zu fordern ist deshalb ein aufgabenorientiertes Trainingsprogramm für Führungskräfte“ (Naschold/Bogumil 1998: S. 92). Festzuhalten bleibt, dass Fortbildungsmaßnahmen „bei vielen Führungskräften nur einen geringen Stellenwert [haben]. Führungskräftequalifizierung ist eben meist noch eine freiwillige Angelegenheit und ist daher immer noch ein großer Schwachpunkt in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland“ (Löffler 2003: S. 253 f.).

3.) Der erfolglose Bürgermeister

Die bisherige Betrachtung hatte zum Ziel, den erfolgreichen Bürgermeister zu charakterisieren. Einen anderen Weg ging Kern (2007), der in Baden-Württemberg untersucht hat, warum Bürgermeister nicht mehr wiedergewählt wurden. „Die Bevölkerung entschied sich immer öfter bei den erfolgreichen Herausforderern für ‘Kommunikationsprofis’, deren mangelnde Verwaltungspraxis offensichtlich nicht als entscheidendes Handicap betrachtet wurde“ (S. 225). Dies deckt sich mit der hohen Bewertung des Punktes Sprachgewandtheit/rhetorische Kompetenz (siehe oben), wobei dies nur ein Teil eines Kommunikationsprofis ausmacht.

Für Bürgermeister ist es wichtig, einen Weg zu finden zwischen den beiden folgenden Polen:

- *Identifikationsfigur* für die Bürger (der Bürgermeister als einer der Bürgerschaft),
- *Projektionsfigur* (er ist auch ‘Anführer’ der Bürgerschaft, was einer Entlastungsfunktion für die Bürger gleich kommt); hierzu braucht er Autorität, weil er die Hauptverantwortung für den innergemeindlichen Frieden, der durch Konflikte mit Rat, Verwaltung, Presse oder sogar Einzelbürgern gefährdet ist, trägt.

Erfolgreich ist die bipolare Persönlichkeit zwischen Nähe und Distanz zur Bevölkerung, zwischen Teamfähigkeit und Durchsetzungsfähigkeit, zwischen Konstanz und frischem Wind, zwischen Harmonie und Wettstreit, zwischen der richtigen Verteilung der Verantwortlichkeiten für Erfolg und Misserfolg im Verhältnis zum Gemeinderat (vgl. ders: S. 227 ff.).

„Durch die Analyse [der] ‘Abwahlfälle’ ist es sehr deutlich geworden, dass es für Bürgermeister bereits sehr diffizil ist, jeweils nur ein Gebot – das der Identifikation oder der Projektion – zur Zufriedenheit der Bevölkerung zu erfüllen. Ihre Situation wird aber außerdem noch erheblich durch die Tatsache erschwert, dass sie beide Gebote zur gleichen Zeit bedienen müssen, obwohl sich die jeweils aus ihnen ergebenden Anforderungen gegenseitig widersprechen. So wird ein bürgernaher Amtsinhaber bei Vernachlässigung seiner Anführerfunktion schnell zum netten ‘Grüß-Gott-Bürgermeister’, wohingegen der entscheidungsstarke Gemeindechef bei einer Vernachlässigung der Bürgernähe zum beratungsresistenten Einzelkämpfer mutiert. Und als ob dieses Anforderungsprofil noch nicht anspruchsvoll genug wäre, soll der Bürgermeister natürlich sowohl privat wie beruflich einen vorbildlichen Lebenswandel vorweisen können“ (ders.: S. 309).

Die bis hierher erfolgte Betrachtung des Bürgermeisters ist gerechtfertigt, weil die Beigeordneten als ‘kleine Bürgermeister’ aufgefasst werden können (nicht umsonst tragen sie in Städten, die einen Oberbürgermeister haben, die Amtsbezeichnung Bürgermeister), so dass

vermutet werden kann, dass viele Eigenschaften, die ein Bürgermeister haben soll, auch für die Beigeordneten zutreffend sind.

Dies gilt uneingeschränkt für die Typisierungen von Stock: Das Neue Steuerungsmodell und die Überlegungen zu Governance erfordern auch bei den Beigeordneten andere Eigenschaften, Qualifikationen und Politik-/Führungsstile als früher. Der Beigeordnete als ausgeprägt machbewusste Person hat es – in der *theoretischen* Betrachtung – schwerer als ein Beigeordneter mit herausstechender Persönlichkeit; der Idealfall ist der analytisch denkende Beigeordnete.

Die Eigenschaften, die in der repräsentativen Bürgermeisterbefragung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung zu bewerten waren, sind im Großen und Ganzen auch für einen Beigeordneten relevant: Auch ihm schaden Glaubwürdigkeit, Bürgernähe, Durchsetzungsfähigkeit, Sympathie, Kooperationsfähigkeit mit den Fraktionen, Sprachgewandtheit, Offenheit für Bürgerbeteiligung und -mitwirkung, erst recht Fachwissen in Verwaltungsfragen und politische Visionen zumindest für den von ihm zu verantwortenden Geschäftsbereich nicht. Da er nicht volksgewählt ist, kann er es sich jedoch erlauben, sich eher vom Bürger fernzuhalten. Überhaupt muss er nicht dem Bürger glaubwürdig, durchsetzungsfähig, sympathisch usw. erscheinen, sondern der Mehrheit im Stadtrat, wobei jedoch diese nicht ganz frei von der Bewertung durch die Bürgerschaft bzw. durch die veröffentlichte bzw. öffentliche Meinung sein dürfte.

Die deutlichsten Unterschiede zeigen sich bei Kern: Ein Beigeordneter muss weder Identifikations- noch Projektionsfigur für den *Bürger* sein. Er kann zwar eine Quelle für die Störung des gemeindlichen Friedens darstellen, doch wie weit er hierfür (von wem auch immer) verantwortlich gemacht wird, ist offen – im günstigsten Fall für den Beigeordneten wird eben der Bürgermeister für mangelnden gemeindlichen Frieden durch Nicht-Wiederwahl abgestraft. Die generelle Aussage, die Kern mit der Bezeichnung der bipolaren Persönlichkeit trifft, gilt jedoch auch für die Beigeordneten: Auch sie müssen bspw. zwischen den Polen Konstanz und Wandel oder Teamorientierung und Durchsetzungsfähigkeit erfolgversprechend wandeln.

Die bisherige Analyse erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es existieren in der Literatur viele Schemata zur Gliederung von Anforderungs- und Qualifikationskriterien. So verwendet bspw. Osner im Hinblick auf Stadtratsmitglieder die folgende Aufteilung: Persönlichkeit, soziale Kompetenzen, Strategiefähigkeit, methodische Kompetenzen, Selbstmanagement, Fachkompetenzen (2007: S. 17 f.). Abschließend und zusammenfassend sollen anhand von vier Kompetenzbereichen (siehe hierzu KGSt-Bericht 04/1999) die Qualifikationsanforderungen von Beigeordneten aufgelistet werden.

1.) Fachkompetenz der Beigeordneten

Als allgemeiner Grundsatz gilt:

„Je höher die Leitungsebene, desto breiter das Fachwissen auf Kosten der Tiefe. Nach oben muss das integrierte Denken zunehmen und damit den größeren und besseren Überblick vermitteln, was durch die Vielzahl der im Wege der Kooperation dem Vorgesetzten zufließenden Informationen nicht etwa erleichtert, sondern bis zu einem gewissen Grad sogar erschwert wird“ (Wolf/Draf 1999: S. 297).

Jenseits dieses Grundsatzes sind zwei Aspekte speziell zu berücksichtigen: Je heterogener sich der Geschäftsbereich eines Beigeordneten zusammensetzt, desto schwieriger wird es, die fachlichen Anforderungen zu bestimmen. Werden diese bspw. in der Stellenausschreibung trotzdem genannt, desto eher kann hinter dieser Festlegung auch eine indirekte Wertung der

Einzelbereiche des Geschäftsbereichs vermutet werden. Oder anders ausgedrückt: Wenn v. a. für *einen* Einzelbereich die Fachqualifikation festgelegt wird, so wird dort dann auch voraussichtlich eine intensivere fachliche Steuerung durch den Beigeordneten erwartet bzw. dann auch erfolgen als in den anderen Einzelbereichen. Wenn sehr stark ein Experte gesucht wird, dann ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass er auch als Fachpolitiker (im Gegensatz zum Steuerungspolitiker) agieren wird. Auch für die ihm unterstellten Bereiche wirkt sich der Expertenstatus – was schon so nicht wünschenswert ist, wird hinsichtlich der Überlegungen zum Neuen Steuerungsmodell mit seiner Vorstellungen zum Kontraktmanagement noch problematischer – aus:

„Hat der Leiter zu viel Fachdetailwissen, besteht die Gefahr, dass er einen Unentbehrlichkeitskomplex entwickelt und zu wenig Geduld für die Mitarbeiter aufbringt, zu viele ‚Fehler‘ erkennt und sich zu viel einmischt, Kritik übt und sich schließlich in Kleinigkeiten verliert, so dass er für seine vorrangigen Leitungs- und Führungsaufgaben keine Zeit mehr findet. Wer nicht bereit ist, sich den Überblick zu verschaffen, sondern sofort ins Detail flüchtet, wird kaum eine gute Führungskraft“ (Wolf/Draf 1999: S. 298).

Die Fachkompetenz, hier verstanden in Bezug auf den für den Beigeordneten relevanten Geschäftsbereich, erfährt durch die oben dargestellten Modernisierungstendenzen (Neues Steuerungsmodell, Governance, Leadership) tendenziell eine relative Bedeutungsschwächung, weil andere Kompetenzbereiche an Bedeutung hinzugewinnen.

2.) Methodenkompetenz der Beigeordneten

Jedes fachliche Gebiet hat seine Methoden (z. B. beim Juristen konkrete Methoden der Gesetzesauslegung), doch darum geht es hier nicht; angesprochen sind die Methoden/Techniken, die *außerhalb* der Fachkompetenz im engen Sinn stehen. Es können Kompetenzen genannt werden, die Führungskräfte schon immer brauchten (z. B. das Wissen und die sachgerechte Anwendung von Gesprächsführungs-, Moderationstechniken). „Selbst die Angehörigen höchster Hierarchiestufen haben in ihrer Eigenschaft als Leiter von Organisationseinheiten keine anderen Aufgaben und Führungsmethoden, die ihnen die Wahrnehmung der ... Leitungs- und Führungsaufgaben bis hin zum ‚Handwerklichen‘ ersparen könnte“ (Wolf/Draf 1999: S. 147). Des Weiteren ist an die klassischen Methoden in einem Planungszyklus zu denken, wie bspw. Methoden/Techniken zur Maßnahmengenerierung (z. B. Brainstorming als Kreativitätstechnik), zur Maßnahmenauswahl (z. B. Kosten-Nutzen-Analyse, Nutzwertanalyse), zur Maßnahmenvorstellung (z. B. Präsentationstechniken). Auf die bei Führungskräften vorhandenen Defizite in diesem Bereich wurde schon hingewiesen.

Zu den in der Verwaltung bereits seit Jahren mehr oder weniger bekannten, wenn auch eher selten praktizierten Methoden/Techniken kommen nun viele neue hinzu, die sich mit dem Neuen Steuerungsmodell im engeren Sinn, mit Qualitäts-, Wissens-, modernem Personal- und Changemanagement verbinden.¹⁵ All die entsprechenden Werkzeugkästen zu den einzelnen Managementbereichen enthalten zwar nicht immer ganz neue Methoden/Techniken und manches ist auch in mehreren Werkzeugkästen zu finden (was bspw. der Verbesserung des Personalmanagements dient, dient im Regelfall auch der Verbesserung der Qualität der Verwaltung); trotz allem: Die Variationsbreite der Methoden dürfte einen konkreten Einzelakteur überfordern, so dass zwischen dem Wünschenswerten und dem Machbaren zu trennen ist. Dass ein Großteil der Methoden einen betriebswirtschaftlichen-managerialen Hintergrund

¹⁵ Ridder/Hoon betonen bspw. die Notwendigkeit, dass „die Fähigkeit zur strategischen Formulierung ... aufgrund von individuellen, kulturellen und institutionellen Voraussetzungen systematisch *entwickelt* werden“ muss (2011: S. 95), wobei sie die wichtige Rolle des *mittleren* Management im Strategieprozess betonen, dem *Top*-Management kommt ihrer Meinung die Rolle des Kontextgestalters zu (vgl. S. 96 f.).

aufweist, darf nicht darüber hinwegtäuschen, „dass ganz im Stillen auch eine Bewegung zur *Versozialwissenschaftlichung des Verwaltungshandels* in Gang gekommen ist“ (Klages 2002: S. 59), sichtbar vor allem in Bezug auf die Bürgerkommune, die vielfältig mit Befragungen und speziellen Methoden der Bürgerbeteiligung wie Planungszelle oder Bürgerhaushalt arbeitet.¹⁶

3.) Persönlichkeitskompetenz und soziale Kompetenz des Beigeordneten¹⁷

Wie im Kap. 8 noch beschrieben wird, kann ein Beigeordneter aufgrund seiner Rolle vielen Erwartungen ausgesetzt sein, die teilweise widersprüchlich sind. Wie mit solch einer Situation umgegangen wird, hängt ganz entscheidend von ihm selbst ab. Als Rollenträger ist er derjenige, der mögliche Rollenkonflikte austragen muss. Dieses Phänomen trifft nicht nur auf Beigeordnete, sondern auch auf andere Akteure im kommunalen politisch-administrativen System zu. So sind bspw. die Geschäftsführer von Eigengesellschaften wie auch Beigeordnete *Grenzgänger*; sie nehmen aufgrund ihrer Stellung im Unternehmen nicht nur *eine* Rolle wahr, sondern es bilden sich bei ihnen zusätzlich netzwerksbezogene Mitgliedsrollen heraus, die Gegenstand einer wissenschaftlichen Betrachtung waren: „Vom Mitglied eines lokalen Netzwerkes kann dann über die im Unternehmen bindende Rolle hinaus erwartet werden, dass es die Beziehungen zu Politik und Verwaltung pflegt, über politisches Fingerspitzengefühl verfügt und sich nötigenfalls auch als Mittler zwischen wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens und politischen Erwartungen der Stadt versteht“ (Edeling 2003: S. 245). Dieser mögliche Rollenkonflikt ist für eine Stadt insbesondere dann gefährlich, wenn beim Geschäftsführer die wirtschaftlich/fiskalische Blickrichtung im Konfliktfall dominiert, obwohl die Stadt gerade diese Sichtweise nun nicht erwartet. „Dass in dieser Lage über alle Mitgliedschaftsbedingungen hinaus der Auswahl des ‘richtigen’ Mannes oder der ‘richtigen’ Frau bei der Besetzung der Geschäftsführerposition in der Personalpolitik der Kommunen enorme Bedeutung zukommt, ist nicht überraschend und in diesem Licht kaum als ‘Versorgungspatronage’, desto mehr jedoch als ‘Herrschaftspatronage’ im Interesse politischer Einflussicherung und Vertrauensbildung verstehbar“ (ders.: S. 246).

Je stärker öffentliches Führungspersonal der Rollenambiguität ausgesetzt ist, desto größer muss die Ambiguitätstoleranz ausfallen. Der Betroffene muss seine eigenen Rollen, weil die Erwartungen an sie nicht mehr so eindeutig bzw. eindimensional sind, zunehmend selbst gestalten, wobei diese Gestaltung die Kunst bedeutet, den unterschiedlichen Erwartungen irgendwie gerecht zu werden. Wenn *rechtliche* oder andere Regelungen für den Prozess der Rollengestaltung alleinig nicht (mehr) wirken, kommt der *Persönlichkeit* des Rollengestalters eine große Bedeutung zu.

Der Aspekt der Persönlichkeitsorientierung erfährt auch durch einzelne Leitbilder bzw. Modelle eine Verstärkung:

- Das Neue Steuerungsmodell verstärkt die Bedeutung der Persönlichkeit einer Führungskraft im Vergleich zur klassischen Steuerung, denn „der Bürgermeister der Zukunft [muss] eher eine ‘herausragende Persönlichkeit’ haben und ein kreativer und innovativer ‘Kom-

¹⁶ Zu betriebswirtschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Kenntnissen siehe auch Bals 1998: S. 68 ff.

¹⁷ Diese beiden Kompetenzbereiche werden der Einfachheit halber zusammengefasst. Auch wenn die Kompetenzbereiche inhaltlich so untersetzt werden können, dass keine Überschneidungen vorliegen (z. B. soziale Kompetenz: Kommunikations-, Konfliktfähigkeit; z. B. Persönlichkeitskompetenz: Kreativität, Flexibilität), weist die Sozialkompetenz den stärksten Bezug zur konkreten Persönlichkeit auf: Konflikt- und Kritikfähigkeit kann man schulen und erlangen, ihre konkrete Umsetzung ist jedoch stärker persönlichkeitsbezogen als die Gestaltung eines Projektvorhabens, was der Methodenkompetenz zuzuschreiben ist.

munikator´ sein ... als ein traditioneller Machtmensch, wenn er die Bedeutung seines Amtes optimal entfalten will“ (Stock 2000: S. 101).

- Der Governance-Ansatz wird direkt mit einer Personenzentrierung in Verbindung gebracht, die Rede ist von der „Heraufkunft charismatischer und bürgermeisterzentrierter Formen politischer Führung“ (Haus u. a. 2005: S. 55). Prigge/Schwarzer haben bei ihrer Analyse großstädtischer Politik festgestellt, dass in diesen Städten „mehr oder weniger vielfältige Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren entstanden [sind]. Für ihre Entstehung und eine mögliche erfolgreiche Zusammenarbeit dieser strategischen Elitekooperation ist vor allem das Engagement und die Handlungskompetenz des Oberbürgermeisters eine wichtige Voraussetzung“ (2006: S. 428).¹⁸

Auch wenn in beiden Verweisen vom (Ober-)Bürgermeister die Rede ist, so kann eine weitgehende Übertragung der Aussagen auf die Beigeordneten, insb. in größeren Städten, vorgenommen werden. Da auf das NSM schon ausführlich eingegangen wurde, soll dies nur bezüglich der Governance-Überlegungen erklärt werden: In größeren Städten kann ein Bürgermeister weder alle Netzwerke mit Akteuren außerhalb des kommunalen PAS initiieren noch erst recht selbst als Akteur daran teilnehmen, so dass in vielen Fällen seine Beigeordneten die aus dem kommunalen PAS stammenden relevanten Netzwerkakteure sind; sie sind dann die Leader, die Leadership durch ihr Agieren erreichen müssen.

Überhaupt muss erkannt werden, dass jede Abweichung von den als herkömmlich angesehenen bzw. bewerteten Strukturen und Verfahren, die sich noch nicht institutionalisiert hat (sei es, weil sie noch nicht Gewohnheit wurde, sei es, weil sie nicht rechtlich normiert wurde – also überhaupt weil sie noch nicht zu einer prägenden Norm wurde), hochgradig *personen-*abhängig ist.

„Es ist insbesondere auf Vorstandsebene (etwa bei Auslaufen der Amtszeit eines Beigeordneten) auf die persönliche ‚Kompatibilität‘ des Bewerbers zum neuen Steuerungsmodell zu achten. Diese Forderung ist besonders prekär, da sie an die Adresse der Politik gerichtet ist. Hier wird deutlich – auch wenn man an die Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters denkt –, wie sehr doch das Wohl und Wehe eines bestehenden oder noch einzuführenden Neuen Steuerungsmodells vom Zufall abhängt“ (Osner 2001: S. 275).

Die bisherigen Aussagen zum Qualifikationsprofil der Beigeordneten hatten als Hintergrund, dass sich Kommunen generell den Überlegungen des Neuen Steuerungsmodells und des Governance-Ansatzes öffnen. Wie stark eine *einzelne* Kommune wirklich diesen Weg beschreitet, liegt bis zu einem gewissen Grad in ihrer eigenen Verantwortung. Im Rahmen des normativen Managements bestimmt sie (teilweise) selbst, wie klassisch-herkömmlich oder modern-innovativ ihr Selbstverständnis und darauf aufbauend ihr Handeln sein soll. Die Gegenüberstellung der beiden Typen veranschaulicht die folgende Tabelle (vgl. Heinz 2000: S. 36, 45, 54):

¹⁸ Grundsätzlich unterscheiden sie zwei Konzepte der Stadtpolitik: das Konzept der hierarchischen Stadtpolitik, das u. a. auf die Durchsetzungskraft des Oberbürgermeisters setzt, und das Konzept der kooperativen Stadtpolitik, das u. a. auf die Verhandlungskraft des Oberbürgermeisters setzt (vgl. dies.: S. 393). Inwieweit die Governance-Überlegungen bei den Führungskräften in der Praxis bereits ihren Niederschlag gefunden haben, ist allerdings fraglich. So konstatiert Hammerschmid (im Hinblick auf die Ministerialverwaltung), „dass aktuelle Debatten über ein neues ‚Governance‘-Verständnis ... die Führungskräfte des öffentlichen Sektors bis dato weitgehend unberührt gelassen haben und solche Veränderungen kaum als Herausforderungen gesehen werden“ (2010: S. 16).

Tabelle 7-4: Klassisch-herkömmliche – modern-innovative Kommunalverwaltung

	Dimension	Klassisch-herkömmlich	Modern-innovativ
1	Grundverständnis	„hoheitliche Spitze“	„Auftragnehmer der Bürger“
	Ausrichtung + Begründung der Aktivitäten	eher an Rechtsnormen orientiert	eher im Dialog mit Bürgern/Unternehmen/Gruppen entwickelt
	Zielverständnis	eher an Regeln ausgerichtet	eher an Leistungszielen ausgerichtet
2	Leistungsprofil	„Produzent“	„Gewährleister“
	Wirkungsziele	gering ausgeprägt	stark ausgeprägt
	Funktionsorientierung/Rollenverständnis	eher Erzeuger von Leistungen	eher Garant/Koordinator/Förderer von Leistungen
3	Handlungsprofil	„Reaktiv“	„Aktiv“
	Chancenorientierung	eher Status Quo bewahrend	eher Chancen suchen + entwickeln
	Risikoorientierung	eher Abwehr von Störungen	eher Minderung der Verletzbarkeit
4	Entwicklungsprofil	„Evolutionär“	„Zielorientiert“
	Ökonomische Orientierung	eher schwache Berücksichtigung von Effektivität + Effizienz	eher starke Berücksichtigung von Effektivität + Effizienz
	Zeitperspektive	eher kurzfristige Zielausrichtung	eher langfristige Zielausrichtung

Wählt eine Stadt mehrheitlich das Verständnis der klassisch-herkömmlichen Kommunalverwaltung, dann bedarf es anderer Qualifikationen als bei der modern-innovativen Ausprägung. Die Qualifikationen, die dem Verständnis gemäß der rechten Spalte gerecht werden, sind auf jeden Fall die anspruchsvolleren.

Als kurzes Fazit kann zusammengefasst werden:

- 1.) Die Qualifikationsanforderungen an Beigeordnete und damit die Vorstellungen, die in Richtung des 'idealen Beigeordneten' abzielen, sind somit sowohl zeit- als auch ortsabhängig:
 - Die Zeitabhängigkeit wird u. a. bestimmt durch Leitbilder und Modellvorstellungen, denen die Kommunen *generell* unterworfen sind.¹⁹
 - Die Ortsabhängigkeit wird bestimmt, wie stark sich die einzelne Kommune *speziell* einzelnen Leitbildern verpflichtet fühlt.
- 2.) Daneben müssen die Beigeordneten diejenigen Erwartungen erfüllen, die zeit- und ortsunabhängig mit einer Leitungs-/Führungsfunktion generell bzw. in einer Kommune speziell (sowohl in fachlicher und als auch politischer Dimension) verbunden sind.

7.2 Empirische Analyse

Die in der Literatur genannten vielfältigen Qualifikationsanforderungen, denen kommunales Führungspersonal gerecht werden soll, mussten für die Beigeordnetenbefragung komprimierbar und verständlich formuliert werden. So wurden sechs Kompetenzbereiche gebildet, deren Wichtigkeit durch die Befragten zu bewerten war.

¹⁹ Im dritten Absatz von Kap. 4.3.2 wird auf das Problem hingewiesen, dass das Neue Steuerungsmodell trotz seiner vielfältigen Reformvorschläge letztlich auf klassischen, althergebrachten Grundannahmen basiert, die als überholt gelten. Hier wiederholt sich nun diese Problematik in Bezug auf Führungskräfte: Umbruchssituationen führen „auch immer mehr zur Überforderung des klassischen Vorgesetzten als alleiniger Führungskraft. Keine Person kann all diesen Anforderungen gleichzeitig gerecht werden noch über alle erforderlichen Eigenschaften und Verhaltensweisen verfügen. Schließlich sind ihre jeweiligen Stärken (in manchen Situationen und gegenüber manchen Personen) gleichzeitig (in anderen Situationen oder gegenüber anderen Personen) Schwächen oder umgekehrt. Die vor diesem Hintergrund eher problematische Vorgesetztenzentrierung hat das NPM nicht aufzuheben vermocht, sondern sie vielleicht eher noch gesteigert“ (Deeg 2010: S. 106).

Tabelle 7-5: Von den Beigeordneten zu bewertende Kompetenzbereiche

- A) **Fachliche Kompetenz:** Fachwissen in Bezug auf den Geschäftsbereich.
- B) **Juristische Kompetenz:** Allg. juristisches Wissen.
- C) **Wirtschaftliche Kompetenz:** Allg. betriebs-/finanzwirtschaftliches Wissen, Neues Steuerungsmodell.
- D) **Methodenkompetenz:** z. B. Wissen über Planungsabläufe, Gesprächs-/Moderationstechniken.
- E) **Soziale Kompetenz:** z. B. Kooperations-, Team-, Motivations-, Kritik-, Konfliktfähigkeit.
- F) **Politische Kompetenz:** z. B. Wissen über politische Abläufe generell sowie speziell vor Ort.

Die Bewertung sollte mit Hilfe von Rangziffern von 1 (= am wichtigsten) bis 6 (= am unwichtigsten) erfolgen, wobei jede Rangziffer nur einmal zu vergeben war. Die Mehrheit der Befragten hat diese Vorgaben erfüllt. Aufgrund der anspruchsvollen Aufgabenstellung kam es erwartungsgemäß jedoch auch zu abweichenden Vorgehensweisen. Bei Abweichungen wurde wie folgt verfahren: Die Wertung der einzelnen Kompetenzbereiche ging in die Auswertung ein, wenn gleiche Rangziffern maximal zweimal vergeben wurden (*eine* Rangziffer durfte somit nur zweimal pro Fragebogen erscheinen). Die darauf folgenden Rangziffern wurden dann angepasst (wurde bspw. zweimal die Ziffer 1 vergeben, so wurde die Rangziffer 2 ausgesetzt und stattdessen derjenige Kompetenzbereich, der mit der Ziffer 2 versehen war, mit der Rangziffer 3 bewertet). Wird eine einzelne Rangziffer mehr als zweimal vergeben, so geht diese Rangziffer nicht in die Auswertung ein. Anhang II enthält die Übersicht derjenigen Fragebogen, in der die Bewertung abweichend von den Vorgaben erfolgte und bei denen ggf. die Rangziffern korrigiert wurden.

Die Vergabe von sechs Rangziffern ermöglicht eine Zweiteilung: Rangziffern 1 bis 3 bedeutet (eher) wichtig und Rangziffer 4 bis 6 (eher) unwichtig. Die Auswertung erbrachte folgende Bewertung (Basis: 209 Fragebogen, davon haben acht nicht alle sechs Kompetenzbereiche mit Rangziffern versehen):

Tabelle 7-6: Bewertung der Kompetenzbereiche I: wichtig – unwichtig

Wichtige Kompetenzen:

Unwichtige Kompetenzen:

A.1: Vergabe der 1. Rangziffer:

- Fachliche Kompetenz	35 %
- Soziale Kompetenz	34 %
- Politische Kompetenz	20 %
- Methodenkompetenz	10 %
- Wirtschaftliche Kompetenz	3 %
- Juristische Kompetenz	2 %

A.2: Vergabe der 6. Rangziffer:

- Juristische Kompetenz	50 %
- Wirtschaftliche Kompetenz	14 %
- Methodenkompetenz	11 %
- Politische Kompetenz	10 %
- Fachliche Kompetenz	7 %
- Soziale Kompetenz	2 %

B.1: Vergabe der 1. + 2. Rangziffer:

- Soziale Kompetenz	61 %
- Fachliche Kompetenz	51 %
- Politische Kompetenz	47 %
- Methodenkompetenz	23 %
- Wirtschaftliche Kompetenz	10 %
- Juristische Kompetenz	9 %

B.2: Vergabe der 5. + 6. Rangziffer:

- Juristische Kompetenz	73 %
- Wirtschaftliche Kompetenz	52 %
- Methodenkompetenz	23 %
- Politische Kompetenz	19 %
- Fachliche Kompetenz	17 %
- Soziale Kompetenz	8 %

C.1: Vergabe der 1. + 2. + 3. Rangziffer:		C.2: Vergabe der 4. + 5. + 6. Rangziffer:	
- Soziale Kompetenz	85 %	- Juristische Kompetenz	81 %
- Politische Kompetenz	67 %	- Wirtschaftliche Kompetenz	78 %
- Fachliche Kompetenz	66 %	- Methodenkompetenz	49 %
- Methodenkompetenz	49 %	- Fachliche Kompetenz	33 %
- Wirtschaftliche Kompetenz	19 %	- Politische Kompetenz	32 %
- Juristische Kompetenz	16 %	- Soziale Kompetenz	14 %

Während bei der Auswertung der 1. Rangziffer (A.1) die fachliche und soziale Kompetenz noch gleichgewichtig sind, gewinnt die soziale Kompetenz, wenn mehr als diese *eine* Rangziffer betrachtet wird, an Wichtigkeit und setzt sich klar von den anderen Kompetenzbereichen ab. Den zweiten Rang nehmen die fachlichen und politischen Kompetenzen ein. Die Methodenkompetenz liegt deutlich hinter diesem Paar aber ebenso deutlich vor den Schlusslichtern wirtschaftliche und juristische Kompetenzen.

Die geringe Bedeutung der wirtschaftlichen Kompetenz mag angesichts des Neuen Steuerungsmodells mit seiner Ausrichtung auf betriebswirtschaftliche Aspekte überraschen. Zwei Erklärungsmöglichkeiten sind denkbar: Entweder hat das Neue Steuerungsmodell – wie in der Literatur festgestellt – nicht den von den Reformbefürwortern erhofften Umsetzungsgrad erreicht oder die Beigeordneten sind als Topmanager von den Konsequenzen, insb. den betriebswirtschaftlichen Einzelaspekten des NSM, nicht so berührt wie andere Personen.

Die Rangziffern 1 bis 6 stellen eine Ordinalskala dar. Werden Sie als metrische Skala interpretiert, so ermöglicht dies die Bildung des arithmetischen Mittelwertes, der ebenfalls die Wertigkeit der Kompetenzbereiche offenbart:

Tabelle 7-7: Bewertung der Kompetenzbereiche II: Durchschnittswerte

	Fachl.	Jurist.	Wirtsch.	Method.	Soziale	Polit.	Diff.
Fälle	207	204	203	205	206	205	
Arithmet. Mittelwert	2,7	5,0	4,4	3,5	2,3	2,9	2,7
Standardabweichung	1,7	1,4	1,2	1,4	1,3	1,6	
Modus	1	6	5	3	1	2	
Median	2	6	5	3	2	3	
Ra n g f o l g e	2.	6.	5.	4.	1.	3.	

Arithmetischer Mittelwert, Modus und Median zwischen 1 (= sehr wichtig) und 6 (= unwichtig).

Die soziale Kompetenz erfährt die höchste Wichtigkeit. Die fachliche Kompetenz wird etwas höher eingeschätzt als die politische Kompetenz. Die Methodenkompetenz behält ihren Mittelplatz, wohingegen die juristische deutlicher von der wirtschaftlichen Kompetenz abweicht, als es die prozentuale Verteilung ausweist.

Da einige Kompetenzbereiche eine große Schnittmenge mit den Professionen der Beigeordneten aufweisen, ist zu prüfen, ob zwischen Professionen und Kompetenzbereichen ein Zusammenhang besteht.

Tabelle 7-8: Professionen und Wichtigkeit von Kompetenzbereichen I: generelle Betrachtung

Profession:	Wirtschaftsw./kaufmännisch				Juristisch/verwaltungswis.				Technisch/naturwissensch.				Sozialwissenschaftlich				Geisteswissenschaftlich				Differenz (Spannbreite beim arithm. Mittelwert)
	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	
Fachliche	16	22	40	3,1	21	25	32	3,0	26	31	40	2,2	22	17	17	2,9	23	20	33	2,6	0,9
Juristische	2	0	0	5,5	9	8	4	4,5	3	1	0	5,2	0	0	0	5,8	4	2	0	5,4	1,3
Wirtschaftl.	9	4	0	4,1	6	4	1	4,4	6	5	7	4,3	3	0	0	4,7	4	4	0	4,6	0,6
Methoden	20	19	13	3,3	15	10	7	3,7	20	18	17	3,1	11	4	0	3,9	9	4	0	3,9	0,8
Soziale	29	33	27	2,3	29	31	36	2,2	25	27	21	2,6	31	42	50	1,8	32	36	38	2,0	0,8
Politische	24	22	20	2,7	20	22	19	3,1	19	18	14	3,2	33	38	33	1,9	28	33	29	2,3	1,3
Differenz	3,2				2,3				3,0				4,0				3,4				

Erläuterung:

1.: Rangziffer 1 bis 3	2.: Rangziffer 1 und 2	3.: Rangziffer 1	4.: Arithmetisch. Mittelwert
Angaben in Prozent (Basis: jeweilige Summe der auftretenden Fälle, somit nicht die Anzahl der Fragebogen (Abweichungen von 100 % ergeben sich durch Rundungsfehler)			zwischen 1 (= sehr wichtig) und 6 (= unwichtig)

Zwischen den Professionen kommt es zu unterschiedlichen Bedeutungszuordnungen für einzelne Kompetenzen, auch wenn die Unterschiede teilweise gering sind. Am heterogensten fallen die Urteile über die juristischen und politischen Kompetenzbereiche aus (Differenz: 1,3).

Betrachtet man die Rangziffern 1 bis 3, so sind die Unterschiede zwischen den Professionen zu vernachlässigen. Lediglich bei den Technikern/Naturwissenschaftlern steht die fachliche Kompetenz zusammen mit der sozialen Kompetenz an erster Stelle, wohingegen bei allen anderen Professionen die soziale Kompetenz mehr oder weniger deutlich vor der zweitplatzierten Kompetenz steht, was aber nicht in allen Fällen die Fachkompetenz bedeutet. Die Sonderstellung der Fachkompetenz bei den Technikern/Naturwissenschaftlern zeigt sich auch dann, wenn die Rangziffern 1 und 2 analysiert werden; sie relativiert sich hingegen, wenn der Blick auf die wichtigste Kompetenz fokussiert wird: hier ähnelt sie dann den wirtschaftswissenschaftlich/kaufmännisch Ausgebildeten, nicht jedoch beim arithmetischen Mittelwert.²⁰ Die Einschätzung, dass für Techniker/Naturwissenschaftler die fachliche Kompetenz besonders wichtig ist, wird bestätigt, wenn die Durchschnittswerte errechnet werden: Sie kommen auf einen Wert von 2,2; die anderen Professionen erreichen durchschnittlich 3,0.

Tabelle 7-9: Professionen und Wichtigkeit von Kompetenzbereichen II: ausgewählte Aspekte

	Rangziffern 1-3	Arithm. MW.
Juristische Kompetenz:		
- Juristische/verwaltungswissenschaftliche Profession	28 %	4,5
- Die anderen Professionen	0 – 14 %	5,4

²⁰ Die relativ hohe Einschätzung der Fachkompetenz durch die technisch/naturwissenschaftlich Ausgebildeten (und die relativ niedrige Bewertung der Fachkompetenz durch die wirtschaftswissenschaftlich/kaufmännisch Ausgebildeten – jedenfalls solange man eine Zweiteilung in 1/2/3 und 4/5/6 vornimmt; anders sieht es aus, wenn nur die Vergabe des ersten Platzes herangezogen wird) verdeutlicht diese Übersicht:

Bewertung der Fachkompetenz	Rangziffern 1 bis 3
Wirtschaftswissenschaftliche/kaufmännische Profession	47 %
Juristische/verwaltungswissenschaftliche Profession	62 %
Technische/naturwissenschaftliche Profession	82 %
Sozialwissenschaftliche Profession	67 %
Geisteswissenschaftliche Profession	73 %

Wirtschaftliche Kompetenz:			
- Wirtschaftswissenschaftliche/kaufmännische Profession	27 %		4,1
- Die anderen Professionen	8 – 19 %		4,4
Soziale Kompetenz:			
- Sozialwissenschaftliche Profession	92 %		1,8
- Die anderen Professionen	81 % – 96 %		2,3

Dass Juristen *außergewöhnlich* stark die juristische Kompetenz und die wirtschaftlich Ausgebildeten die wirtschaftliche Kompetenz betonen, ist nicht der Fall, wobei bei den Juristen der Durchschnittswert jedoch deutlich vom Durchschnittswert der Nichtjuristen abweicht. Sozialwissenschaftlich Ausgebildete offenbaren bei der sozialen Kompetenz ein Bewertungsverhalten vergleichbar den anders Ausgebildeten; wird jedoch nur die Rangziffer 1 als Beurteilungsmaßstab herangezogen, dann zeigen sie eine deutlich andere Einschätzung als die anders Ausgebildeten, auch ablesbar am arithmetischen Mittelwert. Der einer Profession zuzuordnende Kompetenzbereich erfährt zwar durch die Beigeordneten der jeweiligen Profession eine höhere Wertschätzung, doch die Differenzen sind nicht so gravierend, dass an der *grundsätzlichen* Aufteilung zwischen eher wichtig und eher unwichtig eine Verschiebung für den jeweiligen Kompetenzbereich eintritt.

Auch wenn die Fachkompetenz selbstverständlich juristische Teile umfassen kann und es somit ein Irrtum wäre, nur die *juristische* Kompetenz mit Rechtswissenschaften in Verbindung zu bringen, so muss doch die Frage erlaubt sein, warum (immer noch) so viele Juristen das Amt eines Beigeordneten innehaben. Dass gerade diese Studienrichtung generell bzw. speziell im Vergleich zu anderen Studienrichtungen soziale und politische Kompetenz vermittelt, muss zumindest kritisch hinterfragt werden. Nach der Einschätzung der Beigeordneten sind neben der Fachkompetenz v. a. diejenigen Kompetenzbereiche wichtig, die *keinen* expliziten juristischen Bezug aufweisen. Damit ist auch zu hinterfragen, wie sinnvoll diejenigen Regelungen im Kommunalverfassungsrecht sind, die einfordern, dass ein Beigeordneter bspw. die Befähigung zum Richteramt aufweisen muss (siehe Kap. 3.2.7). Dass Kommunalverwaltungen – ab einer gewissen Einwohnergröße der Gemeinde – entsprechendes Personal brauchen, dürfte unbestritten sein. Ob dies aber am Topmanagement festgemacht wird, sollte überdacht werden – nicht nur aufgrund der hier vorgestellten Ergebnisse der Befragung, sondern auch unter Berücksichtigung der Qualifikationsanforderungen im Hinblick auf die aktuellen Reformüberlegungen: Befähigt die Befähigung zum Richteramt auch zum Netzwerkpolitiker? Steht ein juristisches Studium in Verbindung mit Gestaltungsmotivation? Usw.

Dass die Bewertung der *politischen* Kompetenz von der formalen Parteipolitisation der Beigeordneten abhängt – diese Vermutung liegt nahe.

Tabelle 7-10: Personelle Parteipolitisation und Wichtigkeit von Kompetenzbereichen

Kompetenz:	Kein Parteimitglied				Parteimitglied				Differenz	Parteimitglied: kein Funktionär				Parteimitglied: Funktionär				Differenz
	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.		1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	
Fachliche	25	30	44	2,3	21	24	30	2,8	0,5	21	24	31	2,8	20	22	26	2,9	0,1
Juristische	4	3	2	5,2	6	5	2	4,9	0,3	6	5	2	5,0	6	5	2	4,8	0,2
Wirtschaftliche	7	6	6	4,3	7	4	2	4,4	0,1	6	3	2	4,3	7	8	2	4,5	0,2
Methoden	19	18	11	3,1	16	9	9	3,6	0,5	15	9	8	3,7	16	10	11	3,5	0,2
Soziale	26	26	28	2,4	29	32	35	2,2	0,2	30	35	37	2,1	26	27	30	2,5	0,4
Politische	19	17	9	3,3	23	26	17	2,8	0,5	22	24	20	2,9	25	29	28	2,6	0,3
Differenz	2,8				2,7					2,9				2,3				

Erläuterung:

1.: Rangziffer 1 - 3	2.: Rangziffer 1 + 2	3.: Rangziffer 1	4.: Arithmetisch. Mittelwert
Angaben in Prozent (Basis: jeweilige Summe der auftretenden Fälle, somit nicht die Anzahl der Fragebogen (Abweichungen von 100 % ergeben sich durch Rundungsfehler)			zwischen 1 (= sehr wichtig) und 6 (= unwichtig)

Die Parteimitglieder ordnen der politischen Kompetenz eine höhere Wertigkeit zu als die Nicht-Parteimitglieder (Durchschnittswert: 2,8 zu 3,3), ebenso die Parteifunktionäre im Vergleich zu den Nicht-Funktionären (Durchschnittswert: 2,6 zu 2,9). Die Differenzen zwischen den jeweils paarweise zu vergleichenden Prozentwerten fallen zwar nicht allzu groß aus, bewirken aber, dass bei der Reihenfolge der Kompetenzen auf der Basis der Prozentangaben die *politische* Kompetenz bei den Parteimitgliedern im Vergleich zu den Nicht-Parteimitgliedern und bei den Parteifunktionären im Vergleich zu den Nicht-Parteifunktionären jeweils um einen Platz weiter vorne rangiert und das gilt unabhängig davon, wie viele Rangziffern einbezogen werden. Nimmt man die personelle Parteipolitisierung als unabhängige Variable für die abhängige Variable Wichtigkeit von Kompetenzen, so kommt dieser Variablen eine - wenn auch nicht sehr ausgeprägte - Erklärungskraft zu, wobei die formale Parteipolitisierung auf der ersten Ebene noch etwas stärker wirkt als die Parteipolitisierung auf der zweiten Ebene.

Hessen hat einen *Durchschnittsbeigeordneten* hervorgebracht, der sich deutlich von anderen unterscheidet (siehe Tab. 6-16). Auch bei der Bewertung der Wichtigkeit von Kompetenzbereichen zeigt sich ein deutliches Hessenbild – es offenbart sich bei der Einschätzung der politischen Kompetenz, insb. wenn die prozentuale Verteilung nur der ersten Rangziffer betrachtet wird (weniger beim arithmetischen Wert):²¹

Tabelle 7-11: Ländervergleich: Bewertung der Kompetenzbereiche

Kompetenz	B-W				Bayern				Hessen				Nds.				N-W				R-P				Diff.
	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	
Fachliche	16	15	21	3,4	28	33	52	2,0	16	20	17	3,0	25	29	43	2,4	24	30	37	2,5	18	18	36	3,3	1,4
Juristische	4	4	0	5,3	3	2	3	5,1	7	2	4	5,1	5	5	0	5,1	5	4	3	4,9	2	14	0	4,5	0,8
Wirtschaftl.	6	4	0	4,5	8	5	3	4,3	6	7	4	4,4	3	5	9	4,1	6	5	0	4,4	6	5	0	4,3	0,4
Methoden	22	17	14	3,0	14	11	9	3,6	15	7	13	3,6	21	14	13	3,3	12	8	3	3,9	12	5	9	3,7	0,7
Soziale	30	31	50	2,0	24	25	21	2,4	25	30	13	2,6	27	33	26	2,4	30	34	44	2,0	30	27	18	2,5	0,5
Politische	22	30	14	2,8	22	25	12	3,0	30	34	50	2,6	19	14	9	3,4	23	19	13	3,1	21	32	36	2,7	0,8
Differenz	3,3				3,1				2,5				2,7				2,9				2,0				

Erläuterung:

1.: Rangziffer 1 - 3	2.: Rangziffer 1 + 2	3.: Rangziffer 1	4.: Arithmetisch. Mittelwert
Angaben in Prozent (Basis: jeweilige Summe der auftretenden Fälle, somit nicht die Anzahl der Fragebogen (Abweichungen von 100 % ergeben sich durch Rundungsfehler)			zwischen 1 (= sehr wichtig) und 6 (= unwichtig)

Zwar sind in Hessen (zusammen mit Rheinland-Pfalz) die meisten parteigebundenen Beigeordneten anzutreffen, doch wirkt das Bundesland als eigenständige erklärende Variable. Die hessischen *Parteimitglieder* kommen für die politische Kompetenz auf einen Durchschnittswert von 1,7; die nichthessischen *Parteimitglieder* erreichen hingegen den Wert von 3,0; wer-

²¹ Die relativ hohe Einschätzung der politischen Kompetenz in Hessen verdeutlicht auch diese Übersicht

Bundesland	Rangziffern 1 bis 3
Baden-Württemberg	67 %
Bayern	70 %
Hessen	95 %
Niedersachsen	60 %
Nordrhein-Westfalen	69 %
Rheinland-Pfalz	64 %

Auch in den anderen Bundesländern liegen die Prozentanteile unterhalb der 70 Prozentmarke.

den nur die fünf anderen großen Länder einbezogen, so ändert sich der Wert kaum (er beträgt 2,9). Hessische (parteigebundene) Beigeordnete weisen somit der politischen Kompetenz eine herausragende Bedeutung zu, die die anderen Kompetenzbereiche klar verdrängt: soziale Kompetenz: 2,7 und fachliche Kompetenz: 3,0. Das gleiche Bild zeigt sich für die politische Kompetenz bei den Parteifunktionären: hessische Parteifunktionäre: 1,7; nichthessische Parteifunktionäre: 2,8 bzw. 2,6.

Die fachliche Kompetenz wird v. a. in Bayern betont, was daran liegen könnte, dass in diesem Land eher klein geschnittene Geschäftsbereiche typisch sind, bei denen sich ein Beigeordneter in seiner Funktion als Dezernent bzw. in der speziell bayerischen Terminologie als Referent mehr fachlich einbringen kann (und muss) als wenn er einem großen – inhaltlich eher heterogenen – Geschäftsbereich vorsteht. Zusätzlich gehört er nach der bayerischen Gemeindeordnung als berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied kraft Gesetzes in beratender Funktion den Fachausschüssen an (siehe Kap. 3.2.10.2); er ist derjenige, der (stets) vorträgt (daher Referent), was ebenfalls eine fachliche Dimension aufweist.

Beigeordnete und Bürgermeister sind (u. a. rechtlich in ihren Funktionen und Aufgaben) klar voneinander zu trennen. Auf die Differenz der beiden Funktionen zielte die Frage, in der Unterscheidungsmerkmale zwischen Bürgermeister und Beigeordneten zu bewerten waren. Die entsprechende Auswertung wird im Kap. 8.3.1 vorgenommen, daher hier nur in aller Kürze ein Verweis: Die größte Zustimmung erhielt die Aussage: Die Beigeordneten sollen im Vergleich zum Bürgermeister eine fachspezifische/re Ausbildung aufweisen. Zwischen den Befürwortern dieser Aussage und der Einschätzung der Fachkompetenz zeigt sich eine – nachvollziehbare – hohe Korrelation; je nachdem welche Rangziffern man betrachtet (1, 1 + 2, 1 - 3) schwanken die Prozentsatzdifferenzen zwischen 30 und 40: Wer den Unterschied zwischen Bürgermeister und Beigeordneten an der fachspezifische/ren Ausbildung festmacht, der bewertet auch konsequenterweise die Fachkompetenz hoch. Wer dieses Unterscheidungsmerkmal verneinte, für den gewinnt hingegen die politische Kompetenz signifikant mehr an Bedeutung (Prozentsatzdifferenz zwischen 22 und 27).

Ebenfalls eine hohe – und nachvollziehbare – Korrelation ist zwischen der Einschätzung der Fachkompetenz und der Einschätzung „ich schätze mich eher als Fachmann (und nicht als Generalist) ein“ festzustellen. Die Prozentsatzdifferenzen liegen bei mindestens 30. Anders als oben verhält es sich bei der politischen Kompetenz: Es liegt nur eine geringe Korrelation vor bzw. keine (bei der Einbeziehung der Rangziffern 1 bis 3).

Die Kommune steht im Spannungsverhältnis zwischen Fachlichkeit und (partei-)politischer Ausrichtung (siehe Kap. 2.1), was sich bereits in der Einschätzung der Kompetenzbereiche (insb. in Hessen) widerspiegelt hat. Korreliert man die einzelnen Kompetenzbereiche direkt paarweise miteinander, so zeigt sich ebenfalls zwischen der fachlichen und der politischen Korrelation die größte Ausprägung des Zusammenhangsmaßes.²² Das Spannungsverhältnis haben die Beigeordneten somit mit ihrer Aussage über die Wichtigkeit von Kompetenzbereichen abgebildet: Wird politische Kompetenz für sehr wichtig erachtet, wirkt sich diese Wichtigkeit auf die Einschätzung der fachlichen Kompetenz aus bzw. umgekehrt. Diese beiden Kompetenzbereiche kommunizieren ausgeprägter miteinander als andere Kompetenzpaare. Sie stellen die beiden Schalen einer Waage dar, bei der sich das Gewicht auf der einen Seite direkt auf die Auspendelung der anderen Seite auswirkt.

²² Sowohl bei Anwendung des Spearman'schen Rangkorrelationskoeffizienten (- 0,39, zweithöchster Wert: - 0,36) als auch von Kendall's tau (- 0,31, zweithöchster Wert: - 0,27) zeigt sich die größte Ausprägung.

Beigeordnete müssen führen und leiten. Dies erfordert v. a. soziale Kompetenzen. Entsprechend hoch wird dieser Kompetenzbereich auch bewertet.²³ Doch fast gleichbedeutend wird die Fachkompetenz eingeschätzt: Beigeordnete sehen sich offensichtlich als Führungskräfte mit hohem fachlichen Bezug. Die Wichtigkeit der Methodenkompetenz wird deutlich geringer eingeschätzt, so dass man sagen kann: Es existiert das Bild des Beigeordneten als Führungskraft mit ausgeprägter fachlicher Was-Kompetenz und weniger mit überfachlicher Wie-Kompetenz. Die geringe Einschätzung der Methodenkompetenz könnte darauf zurückzuführen sein, dass sie bei den Beigeordneten auch weniger ausgeprägt vorhanden ist und somit von diesen entsprechend gering bewertet wird. Möglich ist aber auch, dass aufgrund der konkreten Erfahrung dieser Kompetenzbereich als nicht so relevant interpretiert wird – unabhängig wie stark die Beigeordneten ihn aufweisen. Inwieweit die Beigeordneten durch ihr konkretes Agieren selbst wiederum dazu beitragen, dass die Methodenkompetenz in der Praxis kaum gebraucht wird, ist eine andere Frage.

Die mit den Reformen verbundenen Ökonomisierungstendenzen haben kaum Spuren im Qualifikationsprofil hinterlassen. Wird juristische Kompetenz ihres fachlichen Bezuges entkleidet, spielt sie ebenfalls keine Rolle.

Tabelle 7-12: Berufliche Herkunft und Wichtigkeit von Kompetenzbereichen

Kompetenz	Unternehmen				Verein/Verband				Kommunalverwaltung				Staatsverwaltung				Sonstiges				Differenz
	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	1.	2.	3.	4.	
Fachliche	17	21	33	3,0	13	14	22	3,3	27	30	39	2,4	18	22	28	3,1	19	25	30	2,9	0,9
Juristische	0	0	0	5,5	4	3	0	5,2	3	3	3	5,1	8	6	2	4,8	8	7	0	4,7	0,8
Wirtschaftl.	3	0	0	4,8	4	3	0	4,6	7	5	2	4,3	6	4	4	4,5	7	7	7	4,2	0,6
Methoden	22	13	17	3,2	22	22	11	3,1	16	14	9	3,5	14	5	4	3,8	15	11	20	3,4	0,7
Soziale	31	33	25	2,2	31	36	44	1,9	27	30	35	2,2	30	32	37	2,2	26	25	17	2,7	0,8
Politische	28	33	25	2,4	26	22	22	2,9	19	19	12	3,3	25	31	26	2,4	24	26	27	2,7	0,9
Differenz	3,3				3,3				2,9				2,6				2,0				

Erläuterung:

1.: Rangziffer 1 - 3	2.: Rangziffer 1 + 2	3.: Rangziffer 1	4.: Arithmetisch. Mittelwert
Angaben in Prozent (Basis: jeweilige Summe der auftretenden Fälle, somit nicht die Anzahl der Fragebogen (Abweichungen von 100 % ergeben sich durch Rundungsfehler)			zwischen 1 (= sehr wichtig) und 6 (= unwichtig)

Da die Herkunft aus der Kommunalverwaltung eine deutliche Auswirkung auf die formale Parteipolitisierung aufweist und zwar im Sinne von hemmender Wirkung (siehe Kap. 6.1.2.4), ist der geringe Wert bei der Wertigkeit der politischen Kompetenz und der hohe Wert bei der fachlichen Kompetenz erwartbar.

Auffällig ist – bei Betrachtung der Rangziffer 1 – die herausragende Wertigkeit der sozialen Kompetenzen bei Beigeordneten, die aus einem Verein/Verband kommen: Mit 44 % ist dieser Wert doppelt so hoch wie die zweitgenannte Kompetenz mit 22 %. Entgegengesetzt hierzu sind die Werte von Personen, die Sonstiges angegeben haben: Die soziale Kompetenz erfährt hier keine hohe Wertigkeit. Vereine/Verbände sind diejenigen Organisationen, die ggf. nicht oder weniger ausgeprägt hierarchisch aufgebaut bzw. führbar sind als Unternehmen oder Behörden. Hier dürften dann soziale Kompetenzen für Führungskräfte wichtiger sein als in Organisationen, in denen im Regelfall mittels Weisung geführt werden kann, was ein erfolgreiches Agieren auch ohne moderne soziale Kompetenzen ermöglicht. Aufgrund dieses Erfahrungshintergrundes könnten die Beigeordneten, deren berufliche Herkunft ein Verein/Verband ist, die sozialen Kompetenzen entsprechend hoch bewerten. Die Bewertung einer Kompetenz sagt aber letztlich nichts darüber aus, erstens inwieweit der Personenkreis diese Kompetenz

²³ Ein Beigeordneter hatte als zusätzliche Kategorie selbst eingefügt: Führungs-/Managementkompetenz.

besitzt und zweitens auch von ihr Gebrauch macht. Allerdings kann man gegen diese Argumentation einwenden, dass Beigeordnete, die aus (gewinn- oder nicht gewinnorientierten) Unternehmen entstammen, der wirtschaftlichen Kompetenz die geringste Bedeutung im Vergleich zu den anderen Herkunftsbereichen zuweisen. Möglicherweise sehen diese Personen den großen Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Bereich darin, dass Wirtschaftlichkeit im erstgenannten Bereich doch nur eine minimale Rolle spielt.

8. Rollen des Beigeordneten

8.1 Einführung

„Die in Schrifttum und Rechtsprechung vorhandenen Äußerungen zur rechtlichen Stellung und Funktion des Beigeordneten sind spärlich und oft nur beiläufiger Natur. Dabei werden die Akzente zur Kennzeichnung der spezifischen Züge dieser Figur nicht einheitlich gesetzt. So wird der Beigeordnete etwa bezeichnet als von der Gemeindevertretung gewählte Hilfskraft des Bürgermeisters, Vertreter und engster Mitarbeiter des Gemeindedirektors bzw. Bürgermeisters, weitgehend selbständiger Gehilfe und kraft Gesetz geborener Stellvertreter des Gemeindedirektors, der Verwaltungsspitze beigegebener Wahlbeamter, auf Zeit gewählter Spitzenbeamter, haupt- bzw. ehrenamtlich bestellter Gemeindebeamter, der ´entweder neben oder ersatzweise für das Hauptvertretungsorgan´ die Gemeinde vertritt, haupt- oder ehrenamtlicher Beamter, der als Dezernent ´unmittelbar in den Verwaltungsvollzug´ eingeschaltet ist, ´sei es eben als Beigeordnete(r) des Oberbürgermeisters, dort wo dieser in Person das ausführende Organ der Gemeinde ist, sei es als Mitglied eines echten kollegialen Verwaltungsorgans, wie es der Magistrat ist´, ´nicht nur ein mit besonderen Rechten und Pflichten ausgestatteter Beamter, sondern darüber hinaus eine dem Gemeindedirektor ´beigeordnete´ Führungskraft ..., die selbständig gemeindliche Führungsaufgaben wahrnimmt“ (Wolter 1978, S. 6 f. mit den einzelnen Nachweisen).

Die Spannbreite reicht von Hilfskraft/Gehilfe über engster Mitarbeiter und geborener Stellvertreter (jeweils in Beziehung zum Hauptverwaltungsbeamten) und Dezernent bis zu Führungskraft/Spitzenbeamter.

Die Beigeordneten sind in eine (Arbeits- bzw. Erwerbs-)Organisation eingebunden. Organisationen sind „geplante Interaktionssysteme ..., in denen Akteure durch die Einnahme von Positionen in einer Hierarchie auch konkrete, personenunabhängige Funktionen im Hinblick auf das Organisationsziel zu erfüllen haben. Hierarchische Organisationen können deswegen auch als geplantes und formelles Netzwerk von sozialen Beziehungen betrachtet werden“ (Abraham/Büschges 2009: S. 158). Beigeordnete nehmen in einer Kommune die zweithöchste Hierarchiestufe ein. Damit sind stets Leitungs- und Führungsfunktionen verbunden. Das Organisationsziel ist im öffentlichen Bereich – anders als im privatwirtschaftlichen, in dem es letztlich immer um ökonomische Ziele wie Gewinn-, Rendite-, Umsatzmaximierung geht – recht diffus: Als Generalziel ist das Allgemeinwohl anzustreben, was sowohl inhaltliche als auch finanzielle, teilweise auch prozedurale Zielstellungen umfasst. Je größer eine Organisation ist, umso umfassender gestaltet sich das angesprochene Netzwerk von sozialen Beziehungen.

Menschen nehmen inner- und außerhalb von Organisationen Rollen ein.

Rollen „sind Verhaltensmuster, die Dritte von einer Person erwarten, die in der Gruppe eine bestimmte Position einnimmt. Eine Rolle umfasst:

- das von den anderen Gruppenmitgliedern (bzw. von der Gesamtorganisation) tatsächlich erwartete Rollenverhalten;
- die Wahrnehmung dieser Rolle durch den Rollenträger – die Person hat eine Annahme darüber, was von ihm erwartet wird;
- die tatsächliche Umsetzung der Rolle bei der Arbeit“ (Weinert 2004: S. 404).

Organisationen können als ein *System von Rollen* betrachtet werden (vgl. Endruweit 2004: S. 150 ff.). Entsprechend kann konkret von *Organisationsrollen* gesprochen werden. Sie können „begriffen werden als *die Summe aller Normen, Verhaltenserwartungen und struktureller Restriktionen für eine gegebene Position in der Organisationshierarchie, mit denen Akteure als Positionsinhaber und Rollenträger in einer Organisation konfrontiert werden*. Da sie in der Regel zu stabilen Verhaltensmustern der Positionsinhabern führen, stellen sie organisa-

tionsinterne Institutionen dar“ (Abraham/Büschges 2009: S. 160). Was eine Rolle *inhaltlich* umfasst, ist ein komplexer Prozess, in dem verschiedene Faktoren einfließen:

Die Rolle ist „weder das unmittelbare Resultat der vorgegebenen normativen Ordnung, noch der Interaktionspartner mit ihren Erwartungen und Sanktionsmöglichkeiten, noch der Gesinnung der betreffenden Person allein, sondern das Ergebnis all dieser Komponenten. Die Rolle, einmal entstanden, besteht in den mehr oder weniger fest gefügten Erwartungen an den Inhaber einer sozialen Position, die sowohl von ihm selbst als auch von seinen Interaktionspartnern desselben Gefüges sozialer Positionen [hier: Gemeinde, M. S.] für legitim gehalten werden. Der einzelne Positionsinhaber wird auf seine Rolle hin ‚antizipatorisch sozialisiert‘, lernt seine Rolle, gestaltet sie mit, verinnerlicht sie und ist deshalb mit seinem selbst unmittelbar beteiligt, wenn er sie spielt“ (Schöber 1991: S. 137).

Rollen selbst nehmen eine Reihe von Funktionen wahr. Ihnen kommt „eine wichtige soziale Entlastungsfunktion zu, da zwischen Personen nicht immer wieder von neuem ausgehandelt werden muss, wer was auf welche Weise zu tun und mit welchem Verhalten man auf Seiten des anderen zu rechnen hat. Die Ausbildung von Rollen stellt so einen wertvollen sozialen Mechanismus zur Reduktion von Komplexität in sozialen Interaktionen dar“ (Schäfer 2005: S. 160). Da Rollen zugleich Auswahl bedeutet (z. B. in der Unterscheidung, welches Verhalten ist rollenkonform und welches nicht), werden die Handlungsmöglichkeiten (teilweise erheblich) eingeschränkt und zumeist die Möglichkeiten, die nicht mit der Rolle vereinbar sind, mit negativen Sanktionen belegt. „Die Erfüllung bzw. Nichterfüllung von Erwartungen und Verpflichtungen im Rahmen beruflicher Rollenkonzepte [muss] immer auch unter dem Gesichtspunkt der Vertragserfüllung bzw. des Vertragsbruches betrachtet werden“ (ders.: S. 157).

Rollen sind für den Rolleninhaber eine Entlastung, aber auch für die Interaktionspartner des Rolleninhabers. Rollen erbringen somit auch eine Entlastungsfunktion für soziale Netzwerke und damit auch konkret für Organisationen, denn „sie helfen, die Probleme der Koordination und Information zu lösen, indem den Akteuren auf bestimmten Positionen Routinen an die Hand gegeben werden und deren Verwendung durch Sanktionen und Gratifikation unterstützt wird. Damit entsteht für die Akteure Handlungssicherheit in den interdependenten Interaktionen, die Reaktionen von Interaktionspartnern werden berechenbar und die Notwendigkeit der Koordination von Handlungen wird auf ein Minimum reduziert“ (Abraham/Büschges 2009: S. 161). Rollen sind einerseits „Handlungsregulative im Sinne *präskriptiver Regeln* (Normen), andererseits aber auch Regelsysteme im Sinne von *Kompetenzen* (knowledge, skill). Die jeweiligen Rollen sind ... aber nicht das Verhalten selbst, sondern eine Art Durchschnittshandeln der Akteure in typischen strukturellen Kontexten“ (Schneider 1997: S. 175).

Es wäre jedoch ein Irrtum anzunehmen, dass mit der Wahrnehmung von Rollen keine Ungewissheiten beim Rollenträger mehr bestehen. Rollen können mit unklaren Erwartungen verbunden sein, so dass eine Mehrdeutigkeit bis hin zur Unbestimmtheit gegeben ist, was als Rollenambiguität bezeichnet wird. Der Rollenträger muss daher eine gewisse Ambiguitätstoleranz aufweisen, d. h. er muss diese Ungewissheiten ertragen können. Gerade in diesen Fällen muss er willens und fähig sein, die eigene Rolle zu gestalten (role-making) (siehe Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch 2002: S. 159 f.).

Dass diese Unklarheit kein theoretisches Konstrukt ist, sondern auch in der kommunalpolitischen Realität präsent ist, zeigt ein Hinweis des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2009: „Ratsmitglieder wie Bürgermeister können sich im Verständnis ihrer Rolle auch irren. Rat wie Bürgermeister sollten sich deshalb das Prinzip der ‚Organtreue‘ zum Maßstab nehmen: Jedes Organ verhält sich gegenüber dem anderen Organ so, dass dieses seine Funktion ungestört wahrnehmen kann“ (S. 11). Als Orientierung bei Rollenunklarheiten wird

hier auf das Kommunalverfassungsrecht verwiesen, was aber nicht der ggf. mühsamen Arbeit enthebt, die jeweiligen Funktionen der Organe zu bestimmen und diesen Funktionen dann auch konkrete Verhaltensweisen und Handlungen zuzuordnen.

Auch wenn Rollen eine soziale Tatsache sind, kommt es in letzter Konsequenz auf den Rolleninhaber an, wie stark er sich mit seiner Rolle identifiziert oder ob er eine Rollendistanz aufbaut (vgl. Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch 2002: S. 292) Wenn eine Rollendistanz vorliegt, kann dies die Folge einer mangelhaften Identifikation, aber auch einer kritisch-reflexiven Haltung sein.

Mit Rollen sind zwei Konflikttypen verbunden: der Intrarollen- und der Interrollenkonflikt. Beim ersten Typ entsteht ein Konflikt, weil an die Rolle widersprüchliche Erwartungen geknüpft sind, beim zweiten Typ entsteht für die Person ein Konflikt, weil sie mehr als eine Rolle wahrnimmt, so dass zwei oder mehr Rollen miteinander konkurrieren. Auch in Organisationen kann eine Person mehr als eine Rolle wahrnehmen, man denke bspw. an die Rolle einer Führungskraft (in einer unteren Hierarchiestufe) und an die Rolle des Personalratsmitglieds. Nimmt der Beschäftigte innerhalb der Organisation nur eine Rolle wahr, so kann diese Rolle mit vielen weiteren Rollen, die er außerhalb der Organisation wahrnimmt, in Konflikt treten. Die Wahrnehmung vieler Funktionen/Ämter ist ein wirksames Instrument zur Erweiterung der persönlichen Machtressourcen, doch geht diese Rollenakkumulation einher mit der Vermehrung der Interrollenkonflikte. Der Parteieintritt eines Beigeordneten – ggf. verbunden mit der Übernahme eines Parteiamtes – stellt ein typisches Beispiel für solch eine Rollenakkumulation dar; ein möglicher Interrollenkonflikt könnte sich aufgrund der unterschiedlichen Erwartungen an eine – auch beamtenrechtlich geforderte – überparteiliche Amtsführung und an eine doch deutliche parteiliche Schwerpunktsetzung bei der Amtsführung ergeben.

Abschließend kann zusammengefasst werden:

- „Das Handeln der Organisationsangehörigen als individuelle Akteure ... ist u. a. abhängig
- von den Rollennormen, ihrer möglichen Varianz und Ambivalenz;
 - von dem segmentären Charakter der Rolle oder, mit anderen Worten, von den gebündelten Teilrollen und deren Verträglichkeit miteinander;
 - von der jeweiligen Definition der Organisationsrolle;
 - von der Bereitschaft des individuellen Akteurs, in seinem Handeln den Rollennormen und der spezifischen Definition der Organisationsrolle zu folgen;
 - von den positiven oder negativen Anreizen durch die Organisation, die direkt oder indirekt dazu dienen, die Bereitschaft des individuellen Akteurs zu sichern, den Rollennormen sowie der spezifischen Definition der Organisationsrolle zu entsprechen“ (Abraham/Büschges 2009: S. 182).¹

¹ Es sei hier angemerkt, dass sämtliche Ausführungen das klassische Organisations- und Rollenverständnis zur Grundlage haben. „Im Gegensatz zum klassischen Rollenbegriff, der die relative Homogenität von Entscheidungen betont, rückt ... [bei einem anderen Verständnis, M. S.] die strukturierte Gesamtheit möglicher Strategien in den Blickpunkt. Sofern nicht ganz auf den Rollenbegriff verzichtet wird, schlagen Crozier/Friedberg (...) eine Neufassung vor. Eine 'Rolle' ließe sich demnach als 'relativ stabiler Gleichgewichtszustand zwischen einerseits einer dominierenden Mehrheitsstrategie und andererseits einer oder mehrerer Minderheitsstrategien' beschreiben. Letztere verweisen auf die Existenz von Handlungsalternativen und Wahlmöglichkeiten, die bei Überschreitung eines zu bestimmenden Schwellenwertes sich durchaus zu Mehrheitsstrategien entwickeln können. Die Autonomie der Akteure schließt die Existenz dominanter, im Zeitablauf stabiler Strategien keineswegs aus, nur wird diese Stabilität nicht an gemeinsamen Werten, internalisierten Rollenerwartungen oder funktionalen Imperativen eines als existent vorausgesetzten Systems festgemacht, sondern hängt 'von eben dem Kräfteverhältnis (ab), das die Akteure von Fall zu Fall definieren und leben und das durch die Merkmale und Regeln der Spiele, an denen die Akteure teilnehmen müssen, vermittelt und stabilisiert wird'" (Theis-Berglmair 2003: S. 244).

Im Folgenden werden die *Rollen*, die mit der Beigeordnetenfunktion in Verbindung stehen, analysiert. Sich ihnen zu nähern, kann auf zwei Wegen erfolgen: Man betrachtet die Rollen *generell* oder sie werden *speziell* anhand konkreter Policy-Analyse ermittelt. Die Rollen, die beim zweiten Weg extrahiert werden, können zwar nicht verallgemeinert werden, doch sie können eine erste Orientierung für eine Verallgemeinerung anbieten.

Schlegel (1988) ist den zweiten Weg gegangen. Er hat Typisierungen von Akteuren der Kommunalverwaltung vorgenommen – dies geschah unter der Fragestellung, welche Bestimmungsgründe für *organisatorische* Entscheidungen in Stadtverwaltungen vorliegen. Dazu hat er Mitte der 1980er Jahre sechs Städte analysiert und dabei folgende Akteure beleuchtet: Hauptverwaltungsbeamter, (Organisations-)Dezernent, Hauptamtsleiter, Leiter der Organisationsstelle und Fachamtsleiter. Bei den (Organisations-)Dezernenten kommt er aufgrund seiner empirischen Analyse zu drei Typen, wobei ein Typ in zwei Varianten aufgeteilt wird (siehe S. 60 ff.):

Typ 1: Er fühlt sich für das Funktionieren der (Gesamt-)Verwaltung verantwortlich. Für die Mitarbeiter, die sich in seinem Geschäftsbereich mit Organisationsfragen befassen, ist er ein kompetenter Ansprechpartner; er ist stark in die Organisationstätigkeit integriert. Er kennt sich mit Organisationsmethoden aus und für ihn sind methodische Vorgehensweisen auch wichtig für die Argumentation nach außen.

1a: Grenzgänger zwischen Politik und Verwaltung:²

Er hat vor allem das politisch Machbare sowohl im Hinblick auf die Durchführung von Organisationsuntersuchungen als auch auf die Realisierung von Maßnahmen im Blickfeld bzw. anders ausgedrückt: Er berücksichtigt politische Widerstände. Er denkt auch in Wahlperioden und ist eher eine Entlastung der Politiker. Dieser Typ war sowohl bei Wahlbeamten als auch bei hauptamtlichen Dezernenten anzutreffen.

1b: Verwaltungsbeamter:

Er hat vor allem das Rationelle einschließlich der Kosten im Blickfeld und ist eher eine Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten.

Typ 2: Entscheider:

Er sieht vor allem seine Funktion darin, die Ergebnisse seiner Verwaltung anderen verkaufen zu müssen, wobei eine wichtige Argumentation die Kosten darstellen. Er ist in die konkrete Arbeit bedeutend weniger eingebunden als der Typ 1.

Typ 3: Fremdgänger:

Dieser Typ ist am weitesten von den eigenen Mitarbeitern aus dem Organisationsbereich entfernt. Es kommt nur zu gelegentlichen Rücksprachen.

Analysiert man die drei bzw. vier Typen und löst sie von der besonderen hier vorliegenden inhaltlichen Ausrichtung auf die Organisation, so können zwei Kriterienebenen herauskristallisiert werden, die dann generell zur Typisierung von Beigeordneten herangezogen werden können:

² Schlegel beschreibt diesen Typ als „Nahtstelle Politik/Verwaltung“, was jedoch keine richtige Typenbezeichnung darstellt, daher wird eine andere Bezeichnung gewählt.

1. Ebene: (eher) <i>politisches</i> Denken (Typ 1a ↔ 1b) (Was ist mehrheitsfähig?)	⇔	(eher) <i>fachliches/rationales</i> Denken (Was ist sachlich richtig/angemessen?)
2. Ebene stärkere Einbindung in Alltags- (Typ 1 ↔ 2+3) geschäft = operative Dimension	⇔	schwächere Einbindung in Alltags- geschäft = strategische Dimension

Die zweite Ebene weist keinen ausschließlichen Bezug zu Beigeordneten auf, sondern thematisiert einen generellen Leitungs-/Führungsaspekt: Wie stark greift eine Führungskraft in das operative Geschäft ein? Wie häufig und detailliert will sie informiert werden? Wie intensiv gibt sie Hilfestellung? Usw.

Die erste Ebene berührt hingegen einen grundlegenden Aspekt speziell der Beigeordneten-funktion: Ist ein Beigeordneter *mehr* verwaltungs- oder *mehr* politikbezogen geprägt? Denkt/handelt er *stärker* in fachlichen/sachlichen/rationalen oder *stärker* in politischen/machtbezogenen Kriterien? Durch die kursiv gedruckten Worte soll verdeutlicht werden, dass es nicht um ein Entweder-Oder, also um eine Ausschließlichkeit geht, sondern dass bei dieser Ebene vielmehr eine Schwerpunktsetzung im Sinne von mehr oder weniger erfolgt. Bezeichnet werden können die beiden Typen als 'Bürokrat – Politiker' oder als 'klassischer Bürokrat – politischer Bürokrat'. Mit diesen zwei Rollen können, wenn man die Ausführungen von Schlegel als Grundlage nimmt, die Beigeordneten auch zu den beiden Organen Bürgermeister und Stadtrat in Verbindung gesetzt werden: die bürokratische Rolle korrespondiert eher mit dem Akteur Bürgermeister (Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten), die politische Rolle eher mit dem Akteur Stadtrat (Entlastung der Politiker).

Mit dem Begriff des Fremdgängers kann ein genereller Beigeordnetentyp charakterisiert werden, möglich ist jedoch auch die Verwendung des Begriffs in Abhängigkeit zu Aufgaben-/Geschäftsbereichen (im Sinne eines issue-orientierten Fremdgängers³). Ist der Geschäftsbereich recht groß und damit auch inhaltlich heterogen, so könnte ein Beigeordneter für einzelne Aufgaben-/Geschäftsfelder wie ein Fremdgänger agieren, während er in anderen Feldern ein anderes Auftreten an den Tag legt. Für das Verhalten eines Fremdgängers kommen mehrere Motive in Betracht, zu denken ist bspw. an:

- persönliches bzw. fachliches Desinteresse des Beigeordneten für die Thematik/Problematik,
- fehlende Zeitkapazität des Beigeordneten, weil andere Thematiken/Problematiken (momentan) wichtiger sind und daher die Aufmerksamkeit des Beigeordneten absorbieren,
- hohes Vertrauen in die Bediensteten, die mit der Thematik/Problematik befasst sind, so dass der Beigeordnete keine Notwendigkeit sieht, sich zu engagieren.

Schlegel zieht für die Dezernentenebene zusammenfassend folgendes Fazit: Hier „steht die praktische 'Machbarkeit' bzw. Absicherung von vorgeschlagenen Organisationsänderungen im Vordergrund. Dabei spielt bereits auf dieser Verwaltungsebene die Reflexion der Mehrheitsverhältnisse im Rat eine wesentliche Rolle; im Zweifel werden Ergebnisse von Organisationsuntersuchungen (noch) nicht vorgelegt oder an das Haupt-/Organisationsamt zur Überarbeitung zurückgewiesen. Vorrangiges Einzelkriterium sind dabei die entstehenden Ausgaben bzw. Einsparungen“ (1988: S. 78). Die Scharnierfunktion der Beigeordneten zwischen dem administrativen und politischen Teilsystem wird sichtbar.

³ Auch bei der inhaltlichen Parteipolitisierung wird der Begriff der Issue-Orientierung verwendet (siehe Tab. 2-1).

Im Weiteren wird die Ebene einer *politikfeldbezogenen* Betrachtung verlassen und die relevanten Rollen von Beigeordneten *generell* analysiert.

Nach Payk können vier allgemeine Rollen von Akteuren im kommunalen Entscheidungssystem unterschieden werden (2005: S. 38):

Tabelle 8-1: Allgemeine Rollen der Akteure im kommunalen Entscheidungsprozess

Entscheider	Trifft die Entscheidungen.
Agierender	Setzt die Entscheidungen um und hat dabei erheblichen Einfluss auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung.
Ausführender	Für den Ausführenden sind die Rahmenbedingungen fix. Als der eigentliche Leistungserbringer kann er die konkrete Ausgestaltung der Leistung beeinflussen
Adressat	Hat als Empfänger einer Leistung keinen Einfluss auf die Ausgestaltung, kann aber in vielen Fällen über die Annahme oder Ablehnung einer Leistung entscheiden und verfügt somit über „Kundenmacht“.

Der Stadtrat ist der Entscheider, Bürgermeister und Beigeordnete sind die Agierenden, die Verwaltungseinheiten sind die Ausführenden und die Bürger sind die Adressaten. Weil der Bürgermeister für die laufenden Geschäfte der Verwaltung verantwortlich ist und dieser teilweise diese Rechte auf seine Beigeordneten delegiert bzw. der Beigeordnete sein Vertreter ist, kommt dem Bürgermeister und Beigeordneten auch die Rolle der Entscheider zu. Für die folgenden Ausführungen ist es jedoch nicht relevant, inwieweit der Beigeordnete eher zu den Entscheidern oder eher zu den Agierenden zuzuordnen ist.

8.2 Theoretische Analyse

Hat ein Beigeordneter sein Amt angetreten, so nimmt er damit innerhalb des kommunalen PAS eine bestimmte Rolle wahr, diese ist in Teilrollen untergliedert, wobei diese wiederum in Unterrollen aufgeteilt sein kann. Um für die weitere Abhandlung nicht mit drei unterschiedliche Begriffen jonglieren zu müssen, werden die folgenden Teilrollen als Rollen bezeichnet, d. h. die Funktion des Beigeordneten kann mit vielen Rollen (Rolle des Bürokraten, des Politikers, des Managers, des Generalisten, des Fachpolitikers usw.) verbunden sein. Innerhalb dieser Rollen können ggf. noch Teilrollen unterschieden werden.

8.2.1 Klassische und moderne Steuerungsrollen

Im Kap. 4.2 wurden Modelle bzw. Idealtypen der politischen Steuerung vorgestellt. Hieraus sowie aus der Janusköpfigkeit der Kommunalverwaltung lassen sich mehrere klassische Steuerungsrollen extrahieren (8.2.1.1 bis 8.2.1.3). Aus dem Kap. 4.3 ergeben sich zwei weitere (moderne) Steuerungsrollen: Manager und Leader (8.2.1.4 und 8.2.1.5). Als Annex wird noch die Stellvertreterrolle im Hinblick auf den Bürgermeister erläutert (8.2.1.6).

8.2.1.1 Bürokrat – Politiker

Wie in Kap. 2.1 erläutert, kommt der Kommune eine Doppelfunktion zu: Sie ist eine Arbeitsorganisation (Bezug zu Bürokrat) und zugleich eine politische Organisation (Bezug zu Politiker). Das kommunale politisch-administrative System (PAS) übersetzt diese Doppelfunktion in die beiden Teilsysteme Kommunalverwaltung und Vertretungskörperschaft. Vom Prinzip her können beide Bereiche klar (systemisch) getrennt werden; offensichtlich ist aber auch,

dass der Bürgermeister beiden Teilsystemen angehört. Wie sieht es mit den Beigeordneten aus?

„Die einfachste Unterscheidung [zwischen Politik und Verwaltung, M. S.] setzt an der jeweiligen Rekrutierung und Legitimationsbasis an, unterscheidet also zwischen gewählten Politikern (also etwa Parlamentarier, Minister,⁴ aber auch kommunale Wahlbeamte), die jederzeit abgewählt werden oder zumindest Wahlen verlieren können, und ernannten (oder angestellten) Bürokraten (d. h. eigentlich aber allen Mitarbeitern der Verwaltung), die entweder als Beamte eine Lebensstellung haben, und ansonsten durch das normale Arbeitsrecht geschützt sind“ (Bogumil/Jann 2009: S. 187).

Beigeordnete sind kommunale Wahlbeamte; ob und wie sie abgewählt werden können, ist einer rechtlichen Einzelfallprüfung zu unterziehen (siehe Kap. 3.2.8); auf jeden Fall müssen sie sich nach einer gewissen Zeit einer Wiederwahl stellen, wenn sie das Amt weiter bekleiden wollen. Sie sind somit – nach dieser Betrachtung – Politiker. Das deckt sich mit der Sichtweise von Wissenschaftlern, die sich nicht ausschließlich mit kommunalpolitischen Fragen, sondern mit Themen der Eliteforschung beschäftigen: „Was nun die Zahl der Stellen für Berufspolitiker in Deutschland angeht, lassen sich dazu gegenwärtig die 614 Bundestagsabgeordneten, 1984 Landtagsabgeordneten und 99 Europaabgeordneten zählen. Zu diesen 2697 Abgeordneten sind noch 3800 Wahlbeamte hinzuzurechnen, die gut dotierte kommunale Dezernenten-, Bürgermeister- sowie Landratsposten besetzen“ (Wiesendahl 2006: S. 99).⁵

Bei dieser Zuordnung handelt es sich um eine *formale*: Wer gewählt wird, ist ein Politiker. Das sagt noch nichts über die *inhaltliche* Dimension aus. Zu dieser Dimension kann auf Max Weber zurückgegriffen werden. In seinem berühmten Vortrag von 1919 (Politik als Beruf) wird der Beamte/Bürokrat dem Politiker gegenüber gestellt: Während der Beamte ohne „Zorn und Eingenommenheit“ agieren soll, ist es Aufgabe des Politikers zu kämpfen: Parteinahme und Leidenschaft sind seine Elemente. Vom Beamten wird Disziplin bis hin zur Selbstverleugnung erwartet; der Politiker steht bzw. hat einzustehen für die ausschließliche Eigenverantwortung.⁶

Nach den Weberschen Aussagen gilt vieles, was er zum Bürokraten ausgeführt hat, auch für die Beigeordneten, weil sie rechtlich – anders als Minister – dem Beamtenrecht und in den allermeisten Fällen dem Weisungsrecht des Bürgermeisters unterliegen. Es erscheint deshalb angemessen, die Beigeordneten – wie auch die Bürgermeister – als Akteure zu betrachten, die sowohl Bürokrat als auch Politiker sind, die an der Schnittstelle des administrativen und politischen Teilsystems stehen.⁷ Dies ist eine Sichtweise, die sich auch in der Rechtsprechung

⁴ Minister sind im Regelfall nicht gewählt, sondern der Regierungschef ist es. Doch das Schicksal der Minister ist eng mit dem Schicksal des Regierungschefs gekoppelt.

⁵ Maier/Schmitt unterscheiden für ihre empirische Untersuchung in Thüringen vier Gruppen von „politischem Führungspersonal“: Gemeinderäte, (Ober-)Bürgermeister, hauptamtliche Beigeordnete und Vorsitzende von Verwaltungsgemeinschaften (siehe 2008: S. 49).

⁶ Zur Gegenüberstellung von Bürokrat und Politiker – basierend auf den grundlegenden Aussagen von Max Weber – siehe auch Derlien/Böhme/Heindl 2011: S. 94 ff, insb. die tabellarische Gegenüberstellung, die auf den drei Differenzierungsdimensionen Entscheidungsverhalten, Karriere und Stil basiert (S. 97).

⁷ Es sei ausdrücklich erwähnt, dass die Bezeichnungen Bürokrat und damit auch Bürokratie ohne negative Konnotation, wie im alltäglichen Sprachgebrauch üblich, benutzt werden. Derartige negative Beimengungen finden sich jedoch bei vielen Autoren, v. a. wenn sie den Bürokraten im Vergleich zu anderen Typen abgrenzen; Bsp.: „Der autoritäre Dienstvorgesetzte, Bürokrat und gleichzeitig willfähige Parteigänger [hat] längst ausgedient ... (sofern er überhaupt jemals dienlich war). Gesucht wird spätestens jetzt der aktivierende Steuerungsvorgesetzte und Brückenbauer zur Bürgerschaft und Politik“ (Diedrich 2003: S. 120). Während Dienstvorgesetzte und Parteigänger erst durch spezielle Adjektive zu etwas Bedenklichem werden, braucht Bürokrat keinen Zusatz, um als negativ-wertend verstanden zu werden.

durchgesetzt hat: So hat das OVG Münster festgestellt, dass die „Wahlbeamten einschließlich der Beigeordneten seit jeher im Schnittpunkt politischer Willensbildung und fachlicher Verwaltung“ stehen (zitiert nach Schrameyer 2006: S. 196 f.). Mit dieser Feststellung ist jedoch noch keine Aussage darüber getroffen, ob die Zuordnung zu den beiden Teilsystemen hälftig ist oder ob nicht doch ein Teil mehr oder weniger ausgeprägt überwiegt. Im Vergleich zum Bürgermeister dürfte der Beigeordnete weniger stark die Politikerrolle wahrnehmen als dieser – das ergibt sich schon aus seinem Unterstellungsverhältnis (zweite und nicht erste Hierarchieebene), wohingegen der Bürgermeister keinem Weisungsrecht unterliegt. Schöber beschreibt den Bürgermeister als „homo politicus“: „Diejenige Person, die die Übernahme der Leitung einer Gemeinde ... anstrebt, muss also durch und durch ‚homo politicus‘ sein, d. h. wie selbstverständlich nach Einfluss, Ansehen, Macht und Herrschaft streben, nach alledem, was Max Weber zufolge, zum Beruf des Politikers gehört“ (1991: S. 225).⁸ Der Beigeordnete ist hingegen kein *lupenreiner* ‚homo politicus‘, auf S. 75 führt er aus: „Beigeordnete sind ... auch, mit den erforderlichen Einschränkungen, als ‚politische Leiter‘ einzustufen.“

Schöber trifft die Festlegung, wer zum politischen Leitungstab einer Gemeinde gehört, indem er auf Weber und sein Verständnis des Politischen und der Politiker zurückgreift. Ein anderer Ansatz zeigt sich bei Haus u. a.; sie kommen zur Unterscheidung in administrativ-organisatorische, politisch-exekutive und öffentlich-charismatische Führung und definieren dann:

- „Unter lokaler politischer Führung verstehen wir ... Akteure, die
- eine Spitzenposition innerhalb des kommunalpolitischen Systems innehaben und deshalb ausgestattet sind mit (a) organisatorischen Ressourcen, die anderen Akteuren nicht zur Verfügung stehen, (b) politischem Einfluss, den andere Akteure nicht haben, (c) einer Gesamtverantwortung für lokale Politik und (d) Funktionen politischer Repräsentation, die nicht von anderen Akteuren wahrgenommen werden können, und
 - öffentlich in ihrem politischen Handeln sichtbar und dafür auch politisch verantwortlich sind, da sie von der Zustimmung der Bürgerschaft oder deren Repräsentanten abhängig sind und durch Mittel der öffentlichen Kommunikation (Informationsrecht, örtliche Medien etc.) kontrolliert werden.

Politische Führung kombiniert also organisatorische, administrative und politische Macht mit persönlicher politischer Verantwortlichkeit“ (Haus u. a. 2005: 38 f.). Zur Gruppe gehören u. a. nicht „Inhaber ausschließlich administrativer Funktionen ohne politische Verantwortlichkeit gegenüber der Bürgerschaft (ob direkt oder über Organe politischer Repräsentanten)“ (dies.: S. 39).

Beigeordnete haben aufgrund ihrer Stellung in der Organisationshierarchie organisatorische Ressourcen, durch ihre Kontakte zum Stadtrat sowie anderen Akteuren kommt ihnen politischer Einfluss zu, sie nehmen Funktionen politischer Repräsentation in ihrem Aufgabenbereich wahr, ergänzt durch Vertretungsrechte (bei Abwesenheit) des Bürgermeisters; sie sind öffentlich in ihrem politischen Handeln sichtbar (sowohl durch ihre Wirken im Stadtrat als auch durch ihre Präsenz in den Medien) und damit auch kontrollierbar, durch Ratswahl sind

⁸ Von diesen eher theoretischen Überlegungen zu trennen sind die konkreten Ausgestaltungen vor Ort. Gissendanner unterscheidet in Bezug auf den Bürgermeister den „unabhängigen Verwaltungsfachmann“ vom „Kommunalpolitiker“ (2005: S. 97). Welche Rolle ein Bürgermeister einnimmt, ist auch von den lokalen Gegebenheiten abhängig: „Eine grundlegende Option, die denjenigen Bürgermeistern offen steht, die über keine Unterstützung der Ratsmehrheit verfügen, ist es, einen Konflikt zu vermeiden und sich allein auf die administrativen Aufgaben zu konzentrieren. Die Bürgermeister in Niedersachsen können Zeit sparen, Risiken minimieren und dennoch Durchsetzungsvermögen zeigen, indem sie sich an das halten, was die Mehrheit unter ihnen ohnehin am besten kann und was sie alle ohne Unterstützung von außen können: administrieren“ (ders.: S. 102). Der homo politicus, der der Bürgermeister grundsätzlich ist, kann in der kommunalen Wirklichkeit stark durch Verhaltensweisen des homo administratus geprägt und ggf. überlagert sein. Zu verwaltungs- und politikzentrierten Bürgermeistern siehe auch Timm-Arnold 2011: S. 91 ff. und 156 ff.

sie direkt von der Zustimmung der Repräsentanten der Bürgerschaft abhängig. Lediglich die Zuordnung zu Punkt (c) ist nicht ganz unproblematisch, weil sie nicht unbedingt mit einer *Gesamtverantwortung* für die lokale Politik ausgestattet sind. Im Fall der Magistratsverfassung ist die Gesamtverantwortung uneingeschränkt gegeben; in den anderen Fällen könnte formal argumentiert werden: Dort, wo der Bürgermeister auf sein Weisungsrecht verzichtet, könnte eine magistratsähnliche Leitungs- und Führungssituation entstehen, was die „Ausstattung“ mit einer Gesamtverantwortung befördert; ansonsten ist erst einmal davon auszugehen, dass die *Hauptverantwortung* der Beigeordneten wohl eher bei ihren wahrzunehmenden Geschäfts-/Aufgabenbereichen liegt.⁹ Unabhängig von dieser formalen Betrachtungsebene werden sich Beigeordnete einer (anteilmäßigen) Gesamtverantwortung nicht entziehen können; die (vollständige) Beschränkung der Verantwortung nur auf den eigenen fachlich-inhaltlichen bzw. organisatorischen Bereich dürfte insb. dann schwer aufrechtzuhalten sein, wenn sich in der Öffentlichkeit das Bild der *Stadtregierung* etabliert hat und jeder Beigeordnete als Teil dieser Regierung betrachtet wird. Inwieweit einem Beigeordneten eine Gesamtverantwortung zugesprochen wird, dürfte auch von seinem konkreten Geschäfts-/Aufgabenbereich abhängig sein: Ist er für die (internen) Querschnittsaufgaben Finanzen, Personal, Verwaltung/Organisation zuständig, so kommt diesem Beigeordneten ein nicht unerheblicher Beitrag an der Gesamtverantwortung zu. Das Gleiche gilt (ggf. etwas eingeschränkter), wenn er für verwaltungsexterne Querschnittsaufgaben (wie bspw. Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung) zuständig ist. Ein Beigeordneter mit einem (engen) Zuständigkeitsbereich dürfte hingegen am ehesten die Chance haben, seine Gesamtverantwortung für die Stadt zu minimieren.

Nimmt man das Verständnis von lokaler *politischer* Führung von Haus u. a. als Grundlage, so können die Beigeordneten zu ihr gerechnet werden, bei lediglich einem Merkmal kann es zu unterschiedlichen Ausprägungen kommen. Die Bestimmung, dass die Beigeordneten zur politischen Führung gehören, sagt allerdings noch nichts darüber aus, ob sie wirklich politisch führen:

„Nicht jeder Akteur, der mit den oben genannten Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten formal ausgestattet ist, wird tatsächlich lokale politische Führung demonstrieren. ... Politische Führung zu vollziehen, heißt ..., Unterstützung für Ziele, die für die Stadt im Allgemeinen von Relevanz sind, zu generieren, wozu zu zählen wären:

- Unterstützung der lokalen Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft
- Unterstützung relevanter kommunalpolitischer Akteure (z. B. Ratsmitglieder), politischer Akteure anderer territorialer Ebenen und ressourcenstarker gesellschaftlicher Akteure (z. B. der Geschäftswelt) und
- Unterstützung der kommunalen Verwaltung.

Unterstützung zu schaffen bedeutet nicht ‚Befehle geben‘, sondern eine Bereitschaft zur Gefolgschaft zu generieren oder auf diese zu bauen. Dieser Punkt ist aus zwei Gründen hervorzuheben: Zum einen unterscheidet sich politische Führung von Verwalten oder ‚Managen‘, und zweitens ist nur dieses Verständnis von politischer Führung – zumindest im Hinblick auf die Arenen der lokalen Öffentlichkeit und kommunalen Politik – kompatibel mit einem Verständnis demokratischer Legitimität, nach dem diese in Interaktion mit relativ autonomen Akteuren generiert wird und sich auf diese zwangslose Unterstützung des politischen Systems durch die Bürger bezieht“ (Haus u. a. 2005: 40 f.).¹⁰

Die Beigeordneten sind Teil der politischen Führung, doch bleibt die Frage offen, wie stark ausgeprägt sie wirklich Politiker sind. In diesem Zusammenhang bedient man sich des Konstrukts des ‚politischen Bürokraten‘ (im Gegensatz zum ‚klassischen Bürokraten‘).¹¹ Diesen

⁹ Wie dies die Beigeordneten konkret einschätzen, wird in Kap. 8.3.4 beschrieben.

¹⁰ Hier zeigt sich ein Bezug zum Kap. 5, insb. 5.2 und 5.3, wo Vorstellungen zum Manager und Leader thematisiert wurden.

¹¹ Andere Differenzierung: Formalist und zielorientierter Typ (vgl. Wimmer 2010: S. 235 ff.).

Idealtypen können folgende Merkmale zugeordnet (vgl. Bogumil/Jann 2009: S. 188) und wie folgt gegenübergestellt werden.

Tabelle 8-2: Idealtypen von Bürokraten

Klassischer Bürokrat	Politischer Bürokrat
- Betonung des Sachaspektes, - reserviert gegenüber Institutionen der politischen Macht	- Betonung des politischen Kompromisses, - offen gegenüber den Institutionen der politischen Macht, teilweise selbst Parteimitglied

In einer nationalstaatenübergreifenden Studie, in der die leitenden Kommunalbediensteten (= erste Person nach dem Bürgermeister) befragt wurden, wurden zwei bürokratische Handlungstypen gebildet und ihnen folgende Merkmale zugeordnet (entnommen aus Haus/Heinelt 2002: S. 124; zum Vergleich zum Rollenverständnis des Spitzenpersonals in der Ministerialverwaltung auf Bundesebene siehe Bogumil/Ebinger/Jochheim 2012: S. 164 ff.):

Tabelle 8-3: Aufgabenprioritäten des klassischen und politischen Bürokraten

Prioritäten des klassischen Bürokraten	Prioritäten des politischen Bürokraten
- Untergebene bei der täglichen Arbeit führen - ökonomische und Haushaltsangelegenheiten regeln - für Einhaltung von Regeln und Vorschriften sorgen - Bürgermeister in rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Fragen beraten	- Ideen und Visionen formulieren - neue Projekte in der Kommune fördern - Bürgermeister politische Ratschläge geben - über Ansichten der Bürger informiert sein - Regeln für Umgang mit Politikern für Mitarbeiter entwickeln - Entscheidungsprozesse beeinflussen, um vernünftige und effiziente Lösungen sicherzustellen

„Im internationalen Vergleich [zeigt sich], dass die deutschen leitenden Kommunalbediensteten weder einen so deutlichen Vorsprung der Rolle des politischen Bürokraten gegenüber dem klassischen erreichen, wie dies in den nordeuropäischen und zum Teil in den angelsächsischen Ländern der Fall ist, noch wie die südeuropäischen Länder einen mehr oder weniger deutlichen Vorsprung des klassischen Rollenverständnisses aufweisen... Die Einordnung Deutschlands in die gängigen Gruppierungen von Ländern gemäß gemeinsamer Selbstverwaltungstraditionen erweist sich so als schwierig“ (Haus/Heinelt 2002: S. 125).

Eine klare Zuordnung in Richtung ´mehr ... als ...´ ist somit nicht nur aus *normativer* Sicht, sondern aufgrund dieser Untersuchung auch *empirisch* nicht möglich, v. a. wenn Ergebnisse aus anderen Staaten zeigen, dass es dort zu eindeutige(re)n Zuordnungen gekommen ist.

Die Wichtigkeit der einzelnen Merkmale – gemessen wurde von 1 (= ziemlich/ganz unwichtig) bis 5 (= extrem wichtig) – sieht wie folgt aus; die Zahlenangaben stellen eine Umrechnung auf einer Skala von 0 bis 100 dar (entnommen aus Haus/Heinelt 2002: S. 127, ergänzt um Nummerierungspunkte):

Tabelle 8-4: Beurteilung der Wichtigkeit von Handlungen durch die leitenden Kommunalbediensteten

Klassischer Bürokrat	59,1
(1) Untergebene bei der täglichen Arbeit führen	59,1
(2) Ökonomische und Haushaltsangelegenheiten regeln	62,8
(3) Für Einhaltung von Regeln und Vorschriften sorgen	48,3
(4) Bürgermeister in rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Fragen beraten	66,1

Politischer Bürokrat	64,5
(5) Ideen und Visionen formulieren	74,0
(6) Neue Projekte in der Kommune fördern	73,4
(7) Bürgermeister politische Ratschläge geben	44,8
(8) Über Ansichten der Bürger informiert sein	70,1
(9) Regeln für Umgang mit Politikern für Mitarbeiter entwickeln	46,1
(10) Entscheidungsprozesse beeinflussen, um vernünftige + effiziente Lösungen sicherzustellen	78,7

Die *politische* Beratertätigkeit für den Bürgermeister (7) erfährt die geringste Wichtigkeit, die *fachliche* Beratungstätigkeit (4) eine mittlere – ein Aspekt auf den nochmals zurückgegriffen wird, weil die Beraterrolle im Kap. 8.2.8 explizit betrachtet wird. Auch die Handlungen, die mit der Regelsetzung in Verbindung stehen (9), weisen keine große Wichtigkeit auf. Die restlichen Werte liegen in einen Korridor, der sich gerundet zwischen den Werten 60 und 80 bewegt.

„Ein hier nur grob durchzuführender Vergleich der Einstellung zu Aussagen über das Verhältnis von lokaler Verwaltung und Politik macht deutlich, dass es den deutschen leitenden Kommunalbediensteten keineswegs an politischem Selbstbewusstsein mangelt. Die deutschen leitenden Kommunalbediensteten sind Spitzenreiter bei der Unterstützung einer gerechtigkeitsorientierten Verwaltung. Sie unterstützen deutlicher als ihre Kollegen in den anderen Ländern die Aussage, dass 'bestimmte gesellschaftliche Gruppen so schwach sind, dass es Pflicht der Verwaltung ist, ihre Interessen zu vertreten'. Sie liegen am Ende bei der Frage, ob sie als leitenden Kommunalbedienstete 'in erster Linie der politischen Führung verantwortlich sein sollten und nur in zweiter Linie der Bevölkerung', wie auch bei der Frage, ob Vorschläge nur im Einklang mit den Absichten führender Politiker eingebracht werden sollten. Zwar findet die Aussage, dass es von Vorteil sei, wenn leitende Kommunalbedienstete derselben politischen Auffassung wie die Ratsmehrheit sind, relativ große Zustimmung ..., aber dies kann als Ausdruck des Wunsches nach einer möglichst reibungslosen Zusammenarbeit mit dem Rat verstanden werden. Dieser soll sich offensichtlich weitestgehend auf Grundsatzentscheidungen beschränken – auch in diesem Punkt liegt Deutschland in der Spitzengruppe, wobei die Differenzen geringer ausfallen als bei anderen Fragen“ (Haus/Heinelt 2002:S. 126).

Das Selbstbewusstsein der leitenden Kommunalbediensteten entspricht somit etwas stärker demjenigen des politischen als dem klassischen Bürokraten, was aber letztlich keine Zuordnung erlaubt, ob sie für sich eher die Politikerrolle oder eher die Verwalterrolle betonen, weil die in der vorgestellten Untersuchung betrachteten Handlungen einen mehr oder weniger starken Bezug zur *Verwaltungstätigkeit* aufweisen und z. B. explizit politische Verhaltensweisen nicht enthalten.

Politiker und Bürokraten unterliegen unterschiedlichen Rationalitäten. Das Amt des Bürgermeisters und der Beigeordneten sind daher „widersprüchlich“: Einerseits handelt es sich um ein politisches, andererseits um ein Verwaltungsamt. Somit muss auch sein Inhaber einerseits (Partei-)Politiker, andererseits Verwalter sein. ... Dieser im Amt enthaltene Widerspruch muss in einzelnen Fällen zu Konflikten führen. Denn als Politiker muss der Gemeindevorsteher [und der Beigeordnete, M. S.] bestimmte (partei-)politische Interessen beachten und fördern, als Leiter der Verwaltung muss er dagegen das Allgemeine, noch dazu Interessen des Staates vertreten“ (Schöber 1991: S. 224).¹² Es handelt sich hierbei um einen Intrarollenkonflikt, weil mit den Funktionen Bürgermeister und Beigeordnete – auch wenn sie *nicht* zusätzlich die Rolle eines Parteimitglieds wahrnehmen – unterschiedliche Erwartungen ver-

¹² Auch wenn in diesem Zitat Bezug zur *Partei*politik genommen wird, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es in diesem Kapitel nicht um die Rolle des Beigeordneten als *Partei*politiker, sondern um die Rolle als Politiker (in Abgrenzung zur Rolle des Bürokraten) geht. Die Rolle als *Partei*politiker stellt eine eigenständige dar und wird daher später gesondert betrachtet (Kap. 8.2.7).

knüpft sind. Worin liegt der Konflikt konkret? Dazu soll anhand von zwei Zitaten (nochmals) das Wesen des Beamtentums dargelegt werden:

Der gemeinsame Kern des Berufsbeamtentums ist die

„Norm unbedingter Loyalität. Aus dieser Norm leiten sich sowohl die Beziehung des Beamteten zu seinem Dienstherrn wie für seine Beziehung zur sozialen Umwelt spezifische Erwartungen ab. In der Beziehung zum Dienstherrn heißt Loyalität erstens den Verzicht auf die kämpferische Durchsetzung eigener materieller Interessen. Zweitens gehört die Norm politischer Neutralität und Unparteilichkeit hierher, die es dem Staatsdiener untersagt, sich im politischen Kampf aktiv zu engagieren. In der Beziehung zu Bürgern bzw. Klienten lässt sich der loyale Staatsdiener von den eng miteinander verwobenen Normen der Rechtmäßigkeit seines Handelns, der Gleichbehandlung aller Bürger und der emotionalen Neutralität im Umgang mit Klienten leiten. Einem weiteren Publikum gegenüber gilt schließlich die Norm der Vertraulichkeit“ (Mayntz 1985: S. 173 f.).

Stichweh gliedert die Dienstideale des Berufsbeamtentums in die folgenden drei Aspekte:

„1. Individuelles Verhalten im Dienst; 2. Beamtentum als Korporation; 3. Bindungswirkungen außerhalb des Dienstes. Die *Nominierungen individuellen Verhaltens* im Dienst sind zentriert auf den Begriff der *Pflicht*, der näher interpretiert wird durch Begriffe wie Fleiß; Selbstlosigkeit und Unbestechlichkeit; Loyalität, Treue und Gehorsam; schließlich durch ein Verantwortungsgefühl gegenüber der vom Professionellen verwalteten funktionalen Expertise. Der *Bezug auf eine Korporation* fungiert als Kontrolle dieser Normierungen individuellen Verhaltens, da diese Normierungen entweder unmittelbar das Sozialverhalten in der Organisation betreffen, oder Gesichtspunkte nennen, deren Verletzung auch dem Ansehen und der Glaubwürdigkeit der Korporation schaden würden. Schließlich ist drittens auffällig, dass die *Erwartungen* an den Beamten *über den Arbeitskontext hinaus* Bindungen für seine gesamte Lebensführung erzeugen. *Mäßigung, Haltung, achtungswürdiges Verhalten* – dies sind typische Gleichgewichtsbegriffe und moralische Postulate, die den Beamten darauf hinweisen, dass er zu jedem Zeitpunkt die Besonderheit seines Berufes *mitvertritt*. Darin ist er von einem Kleriker im Ornat nicht prinzipiell zu unterscheiden, obwohl ihm diese äußere Sichtbarkeit seines Standes fehlt“ (1994: S. 386 f.). Er beschreibt das Beamtentum als eine „Kombination von gelehrten Wissensidealen mit Dienstidealen“ (ders.: S. 387).

Dienstherr des Beigeordneten ist die Stadt, oberster Dienstvorgesetzter der Bürgermeister. Die Loyalität kann bspw. dann auf eine Probe gestellt werden, wenn der Beigeordnete weiß, dass der Stadtrat, der ihn in ein paar Monaten wiederwählen soll, von ihm etwas erwartet, was der Bürgermeister aber so nicht möchte. Nicht in diesen 'politischen Kampf' zu ziehen, kann für einen Beigeordneten dann ein Problem darstellen. Gerade als Politiker muss sich der Beigeordnete manchmal von der Expertise lösen, denn nur das ist umsetzbar, was eine Mehrheit erhält und das muss nicht immer das Richtige sein. Die Gleichbehandlung von und Neutralität gegenüber Klienten ist dann gefährdet, wenn diese das eigene persönliche berufliche Schicksal mit beeinflussen können, ein Aspekt, der bei den Beigeordneten in Bezug auf die Stadtratsmitglieder relevant sein kann, beim Bürgermeister in Bezug auf die Bürger.

Rechtlich wird der Rollenkonflikt (rein theoretisch) aufgelöst, weil die Vorgaben des Beamtenrechts bestimmen: in dubio pro Bürokrat. Inwieweit dies wirklich eine Lösung ist, kann problematisiert werden. So ist es auch nicht verwunderlich, dass es Stimmen gibt, die hier Abhilfe fordern, weil sich politisierte Beamte wie Bürgermeister und Beigeordnete nur schlecht mit dem Beamtenrecht und seiner Pflicht zur politischen Zurückhaltung vertragen (siehe Pixa 2004: S. 40 f.).

Nach all dem bisher Festgestellten dürfte zu erwarten sein, dass Beigeordnete Segmente beider Rollen bedienen (müssen), wobei es von verschiedenen Aspekten abhängt, welche Segmente überwiegen.

Die Aufteilung in (eher) Politiker oder (eher) Bürokrat stellt eine einfache Klassifizierung dar. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass sich in der Literatur auch komplexere Zuordnungen finden. Maier/Schmitt (2008: S. 161 ff.) arbeiten mit fünf Typen: 1 = politisch-administrativer Laie (weder Rolle des Verwaltungsmanagers noch Rolle des Politikvermittlers), 2 = unpolitischer Verwaltungsmanager (Akteur sieht sich als Element der Administration, Politikvermittlung wird abgelehnt), 3 = politisch-administrativ Vorgebildeter (Rolle des Verwaltungsmanagers und Rolle des Politikvermittlers werden weder vollständig abgelehnt noch ohne Vorbehalte eingenommen), 4 = politischer Verwaltungsmanager (starke administrative Rollenorientierung und hohes Maß an politischem Selbstverständnis), 5 = reiner Politikvermittler. Die befragten hauptamtlichen Beigeordneten aus Thüringen waren zu zwei Dritteln dem Typ 3 zuzuordnen; der Rest jeweils zur Hälfte dem Typ 2 und 4; die beiden Extremtypen waren nicht anzutreffen (S. 265).

8.2.1.2 Vorentscheider

Im Kap. 4.2 wurde der Begriff Vorentscheider erläutert.

Wenn Beigeordnete Teil der politischen Führung einer Kommune sind, wenn ihr Merkmal darin besteht, dass sie sowohl Politiker als auch Bürokraten sind, dann sind sie neben dem Hauptverwaltungsbeamten prädestiniert, als Vorentscheider zu fungieren. Gerade die durch die deutschen leitenden Kommunalbediensteten am wichtigsten bewertete Handlung „Entscheidungsprozesse beeinflussen, um vernünftige und effiziente Lösungen sicherzustellen“ (siehe Tab. 8-4 bei (10)) weist einen engen Bezug zu Vorentscheiderstrukturen auf, weil Entscheidungsprozesse, wenn sie über die rein administrativ-operative Dimension hinausgehen, auch Entscheidungsprozesse im Stadtrat umfassen (können) bzw. Meinungen des Stadtrates in administrative Entscheidungsprozesse einfließen (können). Auch der Typ 1a bei Schlegel (s. o. bei 8.1) korrespondiert mit Vorentscheideraktivitäten.

Neben diesen allgemeinen Betrachtungen haben sowohl (a) quantitative als auch (b) qualitative Untersuchungen gezeigt, dass Beigeordnete zu Vorentscheidern gehören können:

Ad (a):

„Damit wird eine wichtige Voraussetzung für die Existenz von Vorentscheidern festgestellt, nämlich dass es nicht nur jeweils individuell einflussreichere Kommunalpolitiker gibt, sondern dass auch eine Gruppe existiert, die sich durch intensivere, d. h. zumindest häufigere Kontakte deutlich abhebt. In dieser Gruppe sind die Fraktionsvorsitzenden, die Dezernenten und die Bürgermeister die häufigsten Gesprächspartner für die engere und weitere Ratselite. Für den Durchschnitt der Ratsmitglieder sind außer den Fraktionskollegen und dem eigenen Fraktionsvorsitzenden die 'sonstigen Mitglieder der Verwaltung' und die Amtsleiter häufigste Gesprächspartner“ (Simon 1988: S. 81).

Die Beigeordneten sind Teil der Vorentscheiderstrukturen und damit für das 'normale' Ratsmitglied bereits in eine Klasse aufgestiegen, mit der es nicht mehr kommuniziert bzw. kommunizieren kann.¹³

¹³ Wie stark man noch 'normales' Ratsmitglied oder schon Teil der Ratselite ist, hängt (auch) von der Dauer der Ratsmitgliedschaft ab: „Es dauert zunächst einmal eine Weile, bis ein Ratsmitglied den Kontakt zur Ver-

Ad (b):

Winkler-Haupt (1989: S. 150 ff.) thematisiert in seiner Untersuchung, die er *vor* der Reform der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung durchgeführt hat, explizit die Unterschiede bei den Beigeordneten in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen: Die Beigeordneten sind in Baden-Württemberg Teil der Vorentscheider, nicht aber in Nordrhein-Westfalen, was (auch) an der unterschiedlicher Machtbasis liegt; Zusammenfassung der Punkte in folgender Tabelle:

Tabelle 8-5: Beigeordnete als Vorentscheider (Bsp.: Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen)

Baden-Württemberg (2 Städte)	Nordrhein-Westfalen (2 Städte)
Beigeordnete haben hohe Vermittlungs- und Konfliktbereitschaft (= Vorentscheider), weil folgende Punkte vorlagen: <ul style="list-style-type: none"> - faktischer Ausschussvorsitz in insgesamt wenigen beschließenden Ausschüssen - gesicherte Proporz-Stellung (jeder Beigeordnete hatte zumindest eine Fraktion ´im Rücken´) - keine Abwahlmöglichkeit 	Beigeordnete haben geringe Vermittlungs- und Konfliktfähigkeit, weil folgende Punkte vorlagen: <ul style="list-style-type: none"> - hohe Belastung durch die Betreuung der vielen Ausschüsse (aber kein faktischer Vorsitz), - fehlender Proporz - jederzeit Abwahl möglich („je mehr Ängstlichkeit ich zeige, umso mehr Druck kommt von Ratsseite“, so ein Beigeordneter)

Das Fazit von Winkler-Haupt: „Während die Beigeordneten in Baden-Württemberg eine Schlüsselstellung innehaben, sind sie in Nordrhein-Westfalen zu ´Hilfskräften´ der Räte ´degradiert“ (1989: S. 154). In den beiden baden-württembergischen Städte hatten es beide Oberbürgermeister zudem „nicht nötig, die ´Grenzgänger´ Beigeordnete zu kontrollieren: Die Beigeordneten verhalten sich ganz in deren Sinne, wenn sie durch ihre ´Grenzgängertätigkeiten´ dazu beitragen, der Person des Oberbürgermeisters eine Mehrheit zu beschaffen“ (ders.: S. 151). Die Beigeordneten in den beiden baden-württembergischen Städten wurden als Fachpolitiker mit hoher steuerungspolitischer Verantwortung eingestuft, so dass sie von sich aus im Sinne der Gesamtkommune dachten und handelten.

Ob alle oder einige Beigeordnete in einer Kommune Vorentscheiderfunktionen wahrnehmen, ist von mehreren Faktoren abhängig. Die beiden ersten und dritten Punkte in der obigen Tabelle sind Faktoren, die durch das Kommunalverfassungsrecht determiniert werden, wobei die Anzahl der Ausschüsse von der Kommune weitgehend selbst bestimmt wird. Der zweite Punkt ist ebenfalls durch das Recht normiert, doch dort, wo das Kommunalrecht keine Proporzregelung verankert, kann trotzdem ein Handeln, das sich an Proporzvorstellungen orientiert, praktiziert werden. Die Auflistung darf jedoch nicht den Eindruck erwecken, als ob es allein die rechtlichen Regelungen sind, die einen Einfluss darauf haben, ob Beigeordnete zu den Vorentscheidern zählen oder nicht; die Mehrheitsverhältnisse in den vier Städten waren nicht identisch, so dass diese und ggf. noch weitere Ursachen (z. B. personenbezogene) für die vorfindbaren Unterschiede bezüglich der Rolle Vorentscheider verantwortlich gemacht werden können.

waltung (einschließlich leitende Position) und zum (Ober-)Bürgermeister gefunden hat: Die Kontakthäufigkeiten steigen für alle diese Partner fast durchgängig und stetig von der kürzesten Mitgliedschaftsdauer ... bis zu höchsten ... Dabei findet sich der Kontakt um so leichter, je niedriger in der formalen Hierarchie der Partner ist“ (Simon 1988: S. 59). Es existiert „ein krasses Kommunikationsgefälle von den Eliten zu den Nicht-Eliten ... sowohl was die größere Häufigkeit als auch die Höherrangigkeit der Kontaktpartner betrifft“ (ders.: S. 59).

Vom Prinzip her dürfte gelten, dass *fachbezogene* Beigeordnete weniger *generell* als vielmehr *thematisch* in Vorentscheiderstrukturen eingebunden sind, wohingegen die Beigeordneten, deren Geschäftsbereich sich mit Querschnittsaufgaben befassen (insb. Finanzen/Haushalt) generell zur Vorentscheidergruppe gehören. Sind *innerhalb* einer Stadt nicht *alle* Beigeordneten gleichermaßen Teil dieser Gruppe, so kommt es zwischen den Beigeordneten zu einer Machtdifferenzierung, weil die Mitglieder der Vorentscheidergruppe mehr Machtressourcen aufweisen als die Nichtmitglieder.

8.2.1.3 Zentraler Politiker

Auch dieser Begriff ist in Kap. 4.2 erläutert.

Während sich das Kommunalverfassungsrecht zum Vorentscheiderphänomen neutral in dem Sinne verhält, dass aus den gesetzlichen Regelungen keinerlei Rückschlüsse gezogen werden können, ob es das Phänomen geben soll oder nicht und wer zu den Vorentscheidern zwangsläufig gehören könnte, ist das entsprechende Recht beim zentralen Politiker eindeutig: Zentraler Politiker soll der volksgewählte Bürgermeister sein – allein oder eingebunden in einen Verwaltungsvorstand. Alles andere widerspricht den rechtlichen Intentionen. Das schließt aber nicht aus, dass es in der kommunalen Praxis Fälle geben kann, in denen der wirklich starke Akteur nicht der Bürgermeister ist. Aus dem administrativen Bereich kommen dann die Beigeordneten in Betracht. So konnte Winkler-Haupt bei seiner Untersuchung der vier Städte in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen feststellen, dass in beiden baden-württembergischen Städten jeweils ein Beigeordneter auch politikfeldübergreifend eine starke Stellung hatte – ohne dass er deshalb den Bürgermeister entmachtet hat (nach Holtkamp 2008: S. 243 f.).¹⁴ Wichtig hierfür war, dass die Beigeordneten parteiübergreifend akzeptiert wurden, auch weil sie keine starke Bindung an Fraktionen hatten; zudem wiesen sie eine hohe Loyalität gegenüber dem Oberbürgermeister auf.

Innerhalb der Beigeordneten nimmt der Kämmerer eine herausgehobene Stellung ein. Dies ergibt sich schon einmal dadurch, dass er als ‚Herr‘ des Geldes in der Rolle des Gebenden, die anderen Beigeordneten in der Rolle des Einforderns/Bittens sind. Zusätzlich stärkt das Kommunalverfassungs- bzw. das kommunale Haushaltsrecht seine Funktion. Neben diesen eher allgemein wirkenden Aspekten kann der Kämmerer vor allem dann zusätzlich an Stärke gewinnen und somit die Rolle des zentralen Politikers (mit-)übernehmen, wenn die Stadt unter der Kuratel eines Haushaltssicherungskonzeptes agieren muss (siehe hierzu kurz im Kap. 8.4).

Auch wenn der Beigeordnete eher selten die Rolle des zentralen Politikers wahrnehmen dürfte, schließt dies nicht aus, dass für bestimmte (auch kommunalpolitisch bedeutsame) Aufgabenfelder in einer Stadt ein Beigeordneter der zentrale Akteur ist.

8.2.1.4 Manager

„Das Neue Steuerungsmodell [einschließlich seiner Erweiterung zum Konzernmodell, M. S.] fördert eine verstärkte Managementorientierung der gesamten öffentlichen Verwaltung“ (Weiß 2002: S. 162), so dass sich das NSM mit seiner *betriebswirtschaftlichen* Ausrichtung gut mit dem Manager verträgt bzw. – insbesondere in der Ausprägung des Konzernmodells – diesen sogar erfordert, wobei jedoch noch nichts Konkretes darüber gesagt ist, ob Manager

¹⁴ In Nordrhein-Westfalen konnten die Fraktionsvorsitzenden der Mehrheitsfraktion diese Funktion als zentrale Politiker einnehmen.

nur ein Synonym für Leitungs-/Führungskraft ist¹⁵ oder einen *eigenen inhaltlichen* Bezug aufweist. Ein inhaltlicher Bezug, der zumeist mit dem Managerbegriff in Verbindung gebracht wird, ist die Verstärkung von betriebswirtschaftlichem (Steuerungs-)Knowhow. „Das Idealbild der Führungskraft von morgen ist ein Verwaltungsmanager, der seinen Verantwortungsbereich *wirtschaftlich* im Sinne des Leitbildes eines demokratisch verfassten Dienstleistungsunternehmens führt“ (KGSt-Bericht 02/2007: S. 48, Hervorhebung durch M. S.).¹⁶ Auch andere Formulierungen umschreiben diesen Wirtschaftlichkeitsaspekt, ohne den Begriff selbst zu verwenden: „Führungskräfte in der Verwaltung müssen im Hinblick auf ihre Fähigkeiten zukünftig zwei Dinge beherrschen und miteinander kombinieren:

- Sie müssen mit Ressourcen umgehen und arbeiten können.
- Sie müssen die Ressourcen so einsetzen können, dass die vielfältigen Ziele einer Verwaltung nicht nur unter einen Hut gebracht, sondern auch erreicht werden können“ (Fischer/Unger 2001: S. 74).

Konkreter werden Finger/Uebelhart, die drei Anforderungen an die kommunalen Manager auflisten:

- „Das *Management der Politik* ist klar eine Qualifikation, die öffentliche Manager mitbringen müssen, und die sie von Managern im Privatsektor unterscheidet. Präziser gesagt geht es darum, die Beziehung zwischen Organisation und Politik zu managen. Dies bedingt notwendigerweise eine gewisse Autonomie der öffentlichen Manager von der Politik, ganz abgesehen davon, dass ebenfalls ein gutes Verständnis der Politik vorausgesetzt ist.
- Das Management des *Transformationsprozesses* bedingt weitere Qualifikationen für öffentliche Manager: Es handelt sich hier aus unserer Sicht in erster Linie um strategische Fähigkeiten, d. h. die Fähigkeit strategisch und visionär zu denken, Strukturen und Kulturen zu verändern, sowie systemisch und organisationssoziologisch zu denken und handeln.
- Ein dritter Typ von Qualifikation hat mit *Managementinstrumenten* zu tun: Hier geht es für die öffentlichen Manager um ganz präzise Fähigkeiten, zum Beispiel im Bereich *Management by objectives*, Indikatoren, Public Marketing, Informationssystem, Personalmanagement etc. Es sind dies alles Instrumente, die den gesamten Transformationsprozess unterstützen, und die in einzelnen Etappen dieses Prozesses wirksam werden“ (dies. 1998: S. 25).

Der erste Spiegelstrich führt zu einer Trennung des Managerbegriffs: der Manager im öffentlichen Sektor und der Manager im privaten Sektor. Diese Unterscheidung ist zwar auf der ei-

¹⁵ Bsp.: „Eine Generation von Top Managern, die gelernt hat, dass der Sinn und Zweck öffentlicher Dienste durch den ordnungsgemäßen Vollzug von Aufgaben definiert wird und deren individuelle Karrierechancen in der exakten Befolgung dieser Grundlogik biographisch verankert sind, wird einer strukturellen Öffnung zunächst skeptisch gegenüberstehen“ (Ridder/Hoon 2011: S. 92). Hier wird klassischer Bürokrat und Top Manager gleich gesetzt.

¹⁶ Im gleichen Bericht heißt es: „Ein neuer Typ des/der Vorgesetzten ist gefragt: Neben fachlicher Kompetenz muss sie/er zusätzlich Managementfähigkeiten besitzen, um alle organisatorischen, personalwirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten des Bereichs eigenverantwortlich zu steuern. Die *neue Rolle* einer Führungskraft wird überwiegend darin bestehen, die Steuerung durch Leistungsabsprachen sowohl mit der Verwaltungsführung als auch mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im eigenen Bereich zu erreichen“ (S. 19). Managementfähigkeit wird hier sehr stark in Verbindung gebracht mit dem Kontraktmanagement, was andere Fähigkeiten erfordert, als die Steuerung mittels klassischer hierarchischer Weisung.

Dass Kontrakte anders als die herkömmlichen Verfügungen eine neue Kommunikationskultur bedeuten und eng damit verbunden der kooperative Führungsstil an Bedeutung gewinnt, darauf verweisen insb. Haßelmann/König (1997: S. 43 ff., ausführlich zum Mitarbeiter-/Zielvereinbarungsgespräch, S. 75 ff.). Entsprechend betonen sie die kommunikativen Fähigkeiten der Führungskräfte (S. 67):

- „Informationen und Visionen sowohl verarbeitbar als auch klar und überzeugend formulieren zu können,
- Gespräche sowohl kooperativ als auch zweckorientiert führen zu können,
- für Ziele, Ideen und Visionen motivieren zu können.“

Zusammenfassend stellen Bogumil/Schmid fest, dass die (mittleren) Manager „sich Managementqualifikationen sowohl im Sinne von stärkeren betriebswirtschaftlichem Wissen als auch bezüglich der teamorientierten Führungsfähigkeiten aneignen“ müssen (2001: S. 131 in Bezug auf eine Untersuchung von Göbel).

nen Seite nachvollziehbar, andererseits wird der Begriff des Managers aber dadurch unschärfer: Was eint Manager (wenn man sie auch bewusst als Gegenbegriff zum Politiker und Bürokraten versteht), was sind ihre konstituierenden Merkmale?

Die beim dritten Spiegelstrich genannten Instrumente (als offensichtlich einendes Merkmal aller Manager) können konkreten Managementbereichen zugeordnet werden. Stock/Stock unterscheiden bspw. fünf Bereiche, die aus ihrer Sicht zu einem zukunfts- und zielorientierten kommunalen Management gehören (umfassend 2005: S. 170 ff.):

Tabelle 8-6: Kommunale Managementbereiche und ihre Instrumente

Managementbereiche	Wenige Beispiele für Instrumente
Normatives Management	Leitbilder, Visionen(entwicklung)
Strategisches Management	SWOT-Analyse, Strategieklausuren, Szenarientwicklung, Netzwerkkoordination/-bildung
Informationsmanagement	Ideen- und Beschwerdemanagement, Bürgerhaushalt, Anwaltsplanung, Zielgruppenbeteiligung
Operatives Management	Geschäftsprozessoptimierung, Marketing, Budgetierung
Lernprozesse und Kontrolle	Wissensmanagement, Berichtswesen, Qualitätsmanagement

Während die Instrumente des normativen, strategischen und operativen Managements sowie des Bereichs Lernprozesse und Kontrolle als *allgemeine* Instrumente klassifiziert werden können, die auch in privatwirtschaftlichem Management relevant sind, sind – bis auf die erste Nennung – die Instrumente des Informationsmanagements *spezielle* Instrumente, die ausschließlich einen Bezug zur öffentlichen Verwaltung aufweisen.

Die Tabelle ist nicht so zu interpretieren, dass eine kommunale Führungskraft als Manager (unabhängig von ihrer konkreten Hierarchieebene) *sämtliche* Techniken und Methoden, die beispielhaft in der rechten Spalte aufgelistet sind, im Detail kennen oder gar beherrschen muss. Wünschenswert wäre aber, wenn von so vielen wie möglich zumindest Basiswissen (= Wissen über Sinn und Zweck und Grobwissen über Ablauf) vorhanden wäre und wenn die maßgeblichen Vor-/Nachteile bzw. Chancen/Risiken bekannt wären. Zumindest muss erwartet werden, dass eine grundsätzliche Aufgeschlossenheit gegenüber den Techniken und Methoden gegeben ist sowie die Bereitschaft, wenn sie zum Einsatz kommen, ihre Funktionsweise schnellstmöglich kennenzulernen und zu versuchen, sie erfolgsorientiert anzuwenden. Sehr pointiert formuliert Diedrich:

„Die Verwaltungsreform ist eine originäre Führungsaufgabe! Unter dieser Prämisse sollten sich selbst gestandene Hauptverwaltungsbeamte und Dezernenten nicht zu schade dafür sein, in Fortbildungsseminaren und auf Führungsschulungen verwalungsbetriebswirtschaftliche Managementinstrumente und -techniken kennen oder ökonomische Zusammenhänge verstehen zu lernen. Wie sonst könnten mit den Mitarbeitern beispielsweise entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen vereinbart oder glaubhaft angeordnet werden? Wie sollten ferner die operativen Einheiten ihre internen Abläufe eigenverantwortlich organisieren, wenn der zuständige Dezernent sich die Mitzeichnung aller Dienst- und Urlaubsanträge vorbehält? Die Führungskräfte müssen also als positives Beispiel dienen. Sie müssen Lernfähigkeit und -bereitschaft, Fehlertoleranz und Glaubwürdigkeit verkörpern, wenn der Veränderungsprozess Erfolg haben soll“ (ders. 2003: S. 58).

Dabei ist gleichzeitig jedoch die Gefahr zu sehen, dass das reine Wissen über Instrumente, ja selbst das korrekte Anwenden, wenig Erfolg versprechend ist, wenn nicht erkannt (und verinnerlicht) wird, dass die Instrumente die Folge veränderter Rahmenbedingungen sind. „Man muss sich vergegenwärtigen, dass Managementinstrumente – ebenso wie ein Hammer oder eine Zange – Werkzeuge sind, die einzig und allein die Arbeit erleichtern sollen. Sie haben

keinen Selbstzweck. Gleichwohl ist jeder, der ein Werk erfolgreich vollenden will, gut damit beraten, in den richtigen Momenten das geeignete Instrument zur Hand zu nehmen“ (Stock/Stock 2005: S. 166). Die vielfältigen Techniken und Methoden sind als Service für die administrativen und politischen Manager anzusehen, die ihnen das Verwalten und Regieren erleichtern sollen.

Die Forderung, dass ein Beigeordneter (auch) die Managerrolle einzunehmen hat, stellt eine normative (jedoch nicht rechtliche) Forderung dar. Mit der Managerrolle sind (wieder im Sinne nicht-rechtlicher) normative inhaltliche Anforderungen verbunden. Diese inhaltlichen Anforderungen können sich – wie gerade aufgezeigt – recht bescheiden auf die ausreichende Kenntnis konkreter Instrumente beziehen, denkbar ist aber auch, anspruchsvollere Anforderungen an Manager zu stellen (wie es z. B. im Zusammenhang mit Wissensmanagement erfolgt ist, siehe im Kap. 7.1). Unabhängig, welchen Weg man beschreitet: Sobald man den *real existierenden* Manager (in der Privatwirtschaft) analysiert, so wird die (große) Differenz zwischen Soll und Ist deutlich. Die Ergebnisse von Mintzberg vorstellend weisen Bogumil/Schmid darauf hin, dass Manager wenig Zeit für tiefgründige Analysen und Gespräche haben:

„Die Tätigkeit von Spitzenmanagern umfasst dabei folgende Aspekte:

- Manager erledigen ein großes Arbeitspensum, d. h. sie arbeiten viel, zügig und ohne größere Pausen; sie kontrollieren ferner ihre Arbeiten weitgehend selbst;
- sie führen Nicht-Routine-Tätigkeiten aus, d. h. es dominieren Vielfalt, Gedrängtheit und Zersplitterung bzw. Unterbrechung;
- aktuelle und spezifische – also kurzfristige – Aufgaben werden bevorzugt; entsprechend häufig müssen die Verhaltensmuster und Kenntnisse erneuert werden;
- verbale Kommunikation und Medien werden schriftlichen Formen wie der klassischen Akte vorgezogen; zudem spielen informelle Kontakte, Spekulationen und Gerüchte eine wichtige Rolle;
- Manager agieren in einem Netz aus organisationsinternen und -externen Beziehungen“ (dies. 2001: S. 75).¹⁷

Manager agieren also nicht so systematisch bzw. planvoll bzw. rational, wie das manchmal mit dem Begriff des Managers bzw. Managements suggeriert wird.

Nach Mintzberg unterteilt sich die Managerrolle in zehn Teilrollen, denen bestimmte Aktivitäten zugeordnet werden können (entnommen aus Bogumil/Schmid 2001: S. 77):

Tabelle 8-7: Teilrollen der Managerrolle:

Manager-Rollen	Assoziierte Aktivitäten
Repräsentationsfigur Kontakt-/Verbindungsperson Führungsrolle	Interpersonale Beziehungen, die sich aus formeller Autorität und Status ergeben und die Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung unterstützen
Überwacher/Monitor Verbreiter/Verteiler Sprecher	Informationssuche und -weitergabe
Unternehmer/Initiator Krisenmanager/Beseitiger von Störungen Ressourcenverteiler Vermittler/Unterhändler	Entscheidung und Erlass von bedeutenden Beschlüssen und Strategien

¹⁷ Ergänzend kann noch darauf hingewiesen werden, dass Manager größere Projekte in Sequenzen von Einzelentscheidungen auflösen, also die schrittweise statt zeitlich konzentrierte umfassende Auseinandersetzung praktizieren. Nur 10 % der Aktivitäten nehmen länger als eine Stunde in Anspruch; es handelt sich vorwiegend um geplante Sitzungen. (vgl. Werder 2005: S. 18 f., u. a. ebenfalls auf Mintzberg Bezug nehmend).

Die ersten drei Teilrollen sind interpersonelle Rollen, die nächsten drei Informationsrollen und die letzten vier sind entscheidungsorientierte Rollen. „Das Spektrum von zehn [Teil-]Rollen ... verlangt von Managern, dass sie organisatorische Generalisten und Spezialisten zugleich sein müssen“ (Bogumil/Schmid 2001: S. 79). Die empirisch festgestellten Teilrollen hätte wohl jede kommunale Führungskraft auch schon vor fünfzig Jahren größtenteils als für sich relevant angesehen, womit ausgedrückt werden soll, dass der *heute* mit dem Managerbegriff in der kommunalen Verwaltung verbundene Aspekt des betriebswirtschaftlichen Know-hows keine zwangsnotwendige Verbindung darstellt bzw. wenn heute hauptsächlich auf dieses Knowhow abgestellt wird, eine inhaltliche Verengung vorliegt. Der Managerbegriff unterliegt somit zwei Deutungen:

Tabelle 8-8: Zwei inhaltliche Bedeutungen des (kommunalen) Managerbegriffs

Manager als <i>allgemeiner</i> Begriff für eine Leitungs/Führungsperson	Manager als <i>spezieller</i> Begriff für eine Leitungs-/Führungsperson
Mit ihm sind Teilrollen (siehe Tab. 8-7) ¹⁸ verbunden, die im Regelfall aus Untersuchungen aus dem privat-wirtschaftlichen Bereich empirisch gewonnen bzw. normativ entwickelt wurden und die sich zumeist auf den Verwaltungsbereich übertragen lassen	Mit ihm sind insbesondere <i>betriebswirtschaftliche</i> Kenntnisse, Denk- und ggf. auch Handlungsweisen verbunden, die explizit für den Verwaltungsbereich – insb. in Verbindung mit dem Neuen Steuerungsmodell – eingefordert/formuliert werden (weniger jedoch im privat-wirtschaftlichen Bereich, weil man sie dort voraussetzt)

Damit der kommunale Manager beiden Begriffsverständnissen gerecht werden kann, bedarf er spezieller Anforderungen, die sich wiederum auswirken auf die Aspekte Fach-, Methoden-, Persönlichkeits- und soziale Kompetenz.

Mintzberg beschreibt, was Manager tun (im Zweifel auch ohne entscheidungsunterstützende Verfahren); die in der Literatur aufgelisteten Managerqualifikationen sind normative Vorgaben, die selbst im privatwirtschaftlichen Bereich mehr Wunsch als Realität sind. Während Mintzberg sich mit Managern in der Privatwirtschaft auseinandersetzt, liegt für die Manager in der öffentlichen Verwaltung eine aufschlussreiche Untersuchung vor. 1998 wurden Führungskräfte in vier Stadtwerken kleiner und mittelgroßer westdeutscher Städte befragt (Lieske/Rogas/Sitter 2001, Edeling 2003). Von den Führungskräften wurden „Unterschiede in der Anforderungsstruktur zwischen dem privaten und dem öffentlichen Management betont, die der gängigen Vorstellung von öffentlichen und privaten Unternehmen entsprechen“ (Lieske/Rogas/ Sitter 2001: S. 195 f.) und die wie folgt gegenübergestellt werden können:

Tabelle 8-9: Anforderungsprofil an Führungskräfte in privaten und öffentlichen Unternehmen aus Sicht von Managern in Stadtwerken

Anforderungen in privaten Unternehmen	Anforderungen in öffentliche Unternehmen
<ul style="list-style-type: none"> - Mehr Bereitschaft zum wirtschaftlichen Risiko - Stärkere Ausrichtung der Entscheidungen am Markt - Deutlichere Orientierung am wirtschaftlichen Erfolg 	<ul style="list-style-type: none"> - Rückhalt in Parteien und Verbänden - Balance zwischen wirtschaftlichen und politischen Zielen - Orientierung am Gemeinwohl und am öffentlichen Auftrag

Die Befragten haben die Wichtigkeit von Kenntnissen und Fähigkeiten sowie die Sicht ihrer eigenen Position bewertet (vgl. Lieske/Rogas/Sitter 2001: S. 196 ff.):

¹⁸ Hierzu gehört bspw. auch das berühmte Akronym POSDCORB für Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting und Budgeting, siehe bei Bogumil/Jann 2009: S. 40.

Tabelle 8-10: Selbsteinschätzung von Führungskräften aus Sicht von Managern in Stadtwerken

Kenntnisse und Fähigkeiten für die Ausübung der jetzigen Tätigkeit	Sicht der eigenen Position
<ul style="list-style-type: none"> - Führungskompetenz - Berufserfahrung - Kaufmännisches Wissen - Technisches Fachwissen - Marktkenntnis - Verwaltungskennntnis - Beziehungen zur Wirtschaft - Politisches Fingerspitzengefühl - Beziehungen zur Politik 	<ul style="list-style-type: none"> - Fachmann - Kaufmann/Unternehmer - Vermittler wirtschaftlich-politischer Interessen - Sachwalter öffentlicher Interessen

In beiden Spalten stehen die Punkte mit größter Bedeutung oben, dann weiter in abnehmender Bedeutung.

„Durch die Befragung [wurden] zwar Unterschiede zwischen den Führungskräften öffentlicher und privater Betriebe entlang der gängigen Vorstellungen eines besonderen Einflusses der politischen Ebene sowie eines stärker am Gemeinwohl und am öffentlichen Auftrag orientierten Stadtwerkemanagements benannt ... Bezüglich der eigenen Situation wird von mehr als der Hälfte der Befragten jedoch ein genereller Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Management verneint. Dem entspricht die Hervorhebung fachlicher gegenüber politisch vermittelnder Qualifikationen und die Betonung eines vor allem 'fachmännisch' geprägten beruflichen Selbstverständnisses“ (Lieske/Rogas/Sitter 2001: S. 198).

Der Aspekt der Fachlichkeit war auch beim Begriffspaar Bürokrat – Politiker ein Unterscheidungsmerkmal, offensichtlich kann er auch genutzt werden zur Differenzierung von Manager – Politiker, wobei jedoch die inhaltliche Dimension von Fachlichkeit beim Manager (Wirtschaftlichkeit) eine andere ist als beim Bürokraten (Regelorientierung).

Es wird eine „Vermarktlichung der Mitgliedsrollen“ des unteren und mittleren Managements konstatiert (Edeling 2003: S. 242); damit einher gehen das „Leitbild des 'Kaufmanns'“ und der „Machtzuwachs der Betriebswirte, deren Beobachtungsweisen und Rationalitätsvorstellungen betriebliche Entscheidungen orientieren und technische Versorgungperfektion ebenso wie die Ingenieure als Repräsentanten der alten Versorgungswirtschaft in den Hintergrund drängen“ (S. 244). Hier kommt wieder das betriebswirtschaftliche Element der Managerrolle zum Tragen. Der Manager wird offensichtlich als *Gegenbegriff* zum Politiker, der sich am Allgemeininteresse ausrichten soll, *und* zum zur Perfektion neigenden Techniker/Ingenieur gesehen.¹⁹

Das unterschiedliche Verständnis von Politiker und Manager verdeutlicht auch Schäfer (2005: S. 30, leicht modifiziert):²⁰

¹⁹ Auf die hohe Bewertung der *fachlichen* Kompetenz durch Personen mit technischer/naturwissenschaftlicher Profession sei an dieser Stelle nochmals erinnert (siehe Tab. 7-8)!

²⁰ Eine andere Unterscheidung bieten Haus u. a. an, die in Abgrenzung zu 'verwalten' und 'managen' betonen, dass sich politische Führung „auf die Fähigkeit, übergreifende Ziele zu setzen, zu (er-)klären, Aktivitäten auf sie zu fokussieren und öffentliche Verantwortlichkeit bei der Realisierung dieser Ziele – und zwar besonders dann, wenn dies schwierig zu erreichen ist“ – bezieht, es geht damit sehr stark darum, „Bereitschaft zur Gefolgschaft zu generieren oder auf diese zu bauen“ (2005: S. 41).

Tabelle 8-11: Handlungsweisen von Politiker und Manager

Politiker	Manager
<ul style="list-style-type: none"> - Demokratie: Gerechtigkeitsprinzip - verdeckt machtorientierte Rollengestaltung - Kompromiss als strategisches Interaktionsziel - Beherrschen der Kunst der vagen Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> - Hierarchie: Effizienzprinzip - offen machtorientierte Rollengestaltung - radikale Positionierung als strategisches Interaktionsziel - Beherrschen der Kunst der konkreten Kommunikation

Man könnte einwenden, dass sich die Übersicht an *traditionellen* Politiker- und Managerrollen orientiert, *modernen* Politikern und Managern seien (teilweise) andere Handlungsweisen zuzuordnen. Unabhängig davon: Wenn Beigeordnete beide Rollen, die mit unterschiedlichen, ja sogar teilweise sich widersprechenden Handlungsweisen verknüpft sind, wahrnehmen sollen, dann wird die *Persönlichkeit* des Rollenträgers umso wichtiger, um diese konfligierenden Rollenerwartungen ´unter einen Hut zu bringen´. Da Bürgermeister und Fraktionen nicht sicher sind, welcher Rolle sich ein Beigeordneter vor allem verpflichtet fühlt, kommt es ganz entscheidend darauf an, wie sie ihn persönlich einschätzen und ob sie darauf vertrauen können, dass, selbst wenn er sich als politikfernen Manager sieht, er dann, wenn sie das für wichtig erachten, bereit ist, diese Rolle zu verlassen, um in diesem Fall die Rolle des (Partei-)Politikers anzunehmen. Fach- und Methodenkompetenz, obwohl noch so wichtig, müssen dann zwangsläufig zurücktreten. Herrschaftspatronage, die sicherlich bei all den Reformansätzen nicht gefördert werden soll, wird somit unwillentlich begünstigt (siehe Kap. 7.1 bei den Ausführungen zur Persönlichkeits- und sozialen Kompetenz).

Da letztlich der Manager-Begriff nur schwer zu fassen ist, kann zu seiner Bestimmung der Umweg über die Bürgermeister genommen werden. Sie sollten einen Vergleich zwischen dem Amt des Bürgermeisters und ähnlich verantwortungsvollen Führungspositionen in der Wirtschaft anhand vorgegebener Punkte vornehmen (vgl. FGW/Bertelsmann Stiftung 2008: S. 71 f.):

Tabelle 8-12: Abgrenzung von Manager und Bürgermeister aus Sicht der Bürgermeister

Im Vergleich zu Führungspositionen in der Wirtschaft ist der/die ... des Bürgermeisters	Alle Bürgermeister			Bürgermeister in Städten mit mehr als 75.000 EW		
	(viel) geringer	etwa gleich	(viel) höher	(viel) geringer	etwa gleich	(viel) höher
Bekanntheitsgrad		4	95			98
Sozialkompetenz		20	78		7	90
Physische Belastung		33	65		26	71
Arbeitszeit		36	62		23	76
Öffentliche Wertschätzung	20	26	52	21	21	56
Fachkompetenz	5	74	19	5	61	29
Handlungsspielraum	64	14	20	56	21	21

Die Bürgermeister sprechen sich eine höhere Sozialkompetenz als Führungskräften der Wirtschaft zu, während sie bei der Fachkompetenz keinen solchen Unterschied sehen. Neidisch blicken sie auf das Einkommen in der Wirtschaft (in der Tabelle nicht abgebildet) und auf den Handlungsspielraum, den sie für sich als (viel) geringer einschätzen als in einer vergleichbaren Position in der Wirtschaft. Zudem agieren Manager mehr im Verborgenen, während der Bürgermeister ein ´bekannter Hund´ ist. Mehr Spielraum und Gehalt, aber weniger Bekanntheitsgrad, Sozialkompetenz, physische Belastung, Arbeitszeit und öffentliche Wertschätzung – auch so kann ein Managerbild (für den privatwirtschaftlichen Sektor) gemalt werden.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass bei verstärkter Ökonomisierung der Verwaltung nicht nur die Beigeordneten mehr Managementqualitäten brauchen,²¹ sondern dieser letztlich doch etwas ominös bleibende Begriff auch für die *politische* Seite gefordert wird: „Während vor der Reform viele Kontakte und Verbindungen zu einem möglichst großen Personenkreis und vielen Organisationen sowie ein Expertenwissen (z. B. Soziales, Bauwesen) für ein erfolgreiches Agieren als Ratsmitglied für notwendig erachtet wurden, sind nun ausgeprägte Managementqualitäten gefragt. Der neue Politikertyp muss die Fähigkeit zu einem globalen und strategischen Handeln besitzen. Wichtig sind nun der zukunftsweisende Blick für das Ganze“ (Weiß 2002: S. 168). Management wird hier übersetzt in ressortübergreifendes sowie langfristiges Denken und Handeln.²²

8.2.1.5 Leader

Das Neue Steuerungsmodell erfordert den Manager. Die Überlegungen eines Good bzw. Local Governance erfordern den Netzwerkpolitiker und den Leader. Während der Manager benötigt wird, die Verwaltung ökonomisch zu steuern, braucht es den Netzwerkpolitiker/Leader, um zu regieren, womit die Steuerung der Umwelt des kommunalen PAS tangiert ist.²³ Großstädtisches Regieren findet „zunehmend in verflochtenen Netzwerken statt. Gemeinsam müssen sie in der Lage sein, interessengeleitete Widerstände und Blockaden im gesamtstädtischen Interesse zu überwinden. Netzwerkknoten bilden dabei häufig politische Institutionen und ihre interorganisatorischen Beziehungen. In diesen Zusammenhängen ist kooperatives Handeln und Verhandeln auf den unterschiedlichen Ebenen zunehmend erforderlich“ (Prigge/Schwarzer 2006: S. 428). Vernetztes Denken und Handeln (siehe auch Pippke u. a. 2005: S. 197 ff.) steht v. a. dem die öffentliche Verwaltung traditionell prägenden Hierarchieprinzip entgegen.

Der Managerbegriff ist schon inhaltlich nicht einfach zu fassen, bei den Begriffen Leader bzw. Leadership wird es noch schwieriger. Leadership kann als Interdependenzmanagement bezeichnet werden (vgl. Tabatt-Hirschfeld 2012: S. 155, ihre weiteren Ausführungen unterscheiden personen- und prozessorientiertes Leadership). Leader richten sich oder sollen sich ausrichten an der Zukunft und kommunizieren ihr Zukunftsbild so überzeugend, dass andere bereit sind, sich für dieses Zukunftsbild einzusetzen. Das moderne Leadership (im Gegensatz zum traditionellen) agiert nicht hierarchisch, sondern setzt auf Kooperation, übernimmt Verantwortung, bringt die richtigen Akteure zusammen und weniger die Befolger in die richtige Richtung; der moderne Leader stellt die richtigen Fragen und gibt weniger die richtigen Antworten; er lässt des Experimentieren mit unterschiedlichen Lösungen zu, weil es ihm weniger um die Lösung als um die Wirkung geht (vgl. Löffler 2003: S. 243 ff.). Man kann Management und Leadership auch in Verbindung bringen mit der „berufsständische[n] Rivalität zwischen betriebswirtschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Konzepten“, was die unterschied-

²¹ Unterstellt es sei so, auf einen Widerspruch verweist Schröter: „Ganz im Gegenteil zur Maxime des öffentlichen Managerialismus geht die Idealkonzeption dieser [partizipatorischen und kommunitaristischen] Theorieströmung [Bezug zu Governance, siehe Kap. 4.3.2, M. S.] von einem ‚Management ohne Manager‘ aus, zumal die von den anderen Demokratievarianten hingenommene und institutionalisierte Gegenüberstellung von (politischer als auch organisatorischer) Führerschaft und Gefolgschaft ohnehin im partizipativen und kommunitaristischen Repertoire keine Entsprechung findet“ (Schröter 2007: S. 179).

²² Ähnlich, nun wieder für die Beigeordneten: „Beigeordnete werden ... zu Unternehmern im Unternehmen und führen ihre Geschäftsbereiche strategisch und zukunftsorientiert“ (Paulic 2011: S. 143 f.).

²³ Die Schwerpunktsetzung von Leadership weniger auf den Aspekt der PAS-internen Steuerung als vielmehr auf die ‚Steuerung‘ der Umwelt durch das PAS bietet sich bei der Betrachtung von Bürgermeister und Beigeordneten an. Auch *innerhalb* von Organisationen kann jedoch Leadership praktiziert werden, siehe als Bsp. Klein (2009), der dann das Instrument der Zielvereinbarung, das in dieser Arbeit als Teil des Neuen Steuerungsmodells im Kap. 4.3.1 vorgestellt wurde, als Teil von Leadership abhandelt (S. 105 ff.).

lichen theoretischen Ausgangspunkte thematisiert; „vor allem aber behandeln diese Abgrenzungsversuche die Frage nach dem Verhältnis von Person und Organisation. Die verstärkte Diskussion zum Thema ‘Leadership’ weist auch hier darauf hin, dass die Bedeutung der handelnden Personen in den letzten Jahren deutlicher in den Vordergrund gerückt ist“ (Clausen 2010: S. 105).²⁴

Während in der Welt des Managements die Umwelt/Lage als relativ stabil und eindeutig beurteilbar betrachtet wird und es darum geht, alternative Handlungsmöglichkeiten zur Zielerreichung zu generieren, auszuwählen und umzusetzen, was zu abschätzbaren und bewertbaren Resultaten führt,²⁵ geht die Welt des Leadership davon aus, dass die Umwelt/Lage instabil ist, so dass sich Ziele auch nicht einfach ableiten lassen. Daher verlieren auch konkrete Handlungsstrategien an Bedeutung. Letztlich ist alles unbestimmter und offener (vgl. Staffebach 2001: S. 40 f.). Das richtige Agieren ist in diesem Fall Moral Leadership, was konkret bedeutet:

- „Eine komplexe, vielfältige und facettenreiche Umwelt verlangt nach Orientierung.
- Absichten zu formulieren und originäre Entscheide zu treffen heißt, Richtungen vorzugeben.
- Als Entscheidungsträger normative Referenzpunkte zu markieren, heißt, Werte zu verkörpern.
- Unbestimmte und offene Entscheidungslagen ‘in den Griff zu bekommen’ setzt voraus, Sicherheit zu schaffen, indem inhaltlich bestimmt wird, was sinnvoll und wertlos ist.

Damit ist in vier Merkmalen umschrieben, was den moralischen Leader ausmacht: er orientiert in einer facettenreichen, komplexen moralischen Umwelt, indem er durch intellektuelle Führung Richtungen vorgibt, indem er durch gelebte Einstellungen Werte verkörpert und Sicherheit schafft, und indem er vermittelt, was Erfolg und Leistung konkret heißt und gebietet, letztlich indem er ein ‘Gefüge normativer Berechenbarkeit’ schafft“ (ders.: S. 41).

Diesen neuen Anforderungen kommt die in der Praxis vorherrschende Führungskräfteentwicklung nach Einschätzung von Löffler jedoch nicht nach, weil sie als Zielstellung nach dem guten Management und nicht nach modernem Leadership strebt (vgl. 2003: S. 252 f.).

Am Ende von Kap. 4.1 wurde ein aktuelles Leitbild für die Kommunen von der Bertelsmann Stiftung vorgestellt. Entsprechend wird das Rollenverständnis des dazu passenden Politikers, das einen starken Bezug zum Leader aufweist, formuliert:

²⁴ Clausen verwendet den anschaulichen Vergleich: „Management verhält sich zu Leadership wie Handwerk zu Kunsthandwerk. Kunstfertigkeit und Brillanz im Bereich der Führung und Management speist sich in hohem Maße aus kollektiven, prozessorientierten Handlungsstrategien. Sie entwickelt sich in konstanter Zusammenarbeit mit Gruppen – seien das nun Teams, Konferenzen, Projektgruppen, Netzwerke, Firmenkooperationen oder spezifische Öffentlichkeiten. Brillante Formen von Leadership leben von der kommunikativen Kompetenz des ... Managements. Mit kommunikativer Kompetenz ist nicht nur Reden und Zuhören gemeint, sondern die Fähigkeit, komplexe Kommunikations- und Entscheidungsprozesse [, die von kollektiven Dynamiken geprägt sind, die wiederum richtig einzuschätzen sind, M. S.] prozessorientiert so zu strukturieren, dass Stakeholder mit unterschiedlichen Interessenlagen und Ausgangsbedingungen zu tragfähigen Entscheidungen und Umsetzungen kommen“ (2010: S. 114).

²⁵ Es gibt aber nicht nur die *eine* Vorstellung von Management, sondern Managementvorstellungen wandeln sich. So zeigt bspw. Gläser (2008: S. 44 ff.) am St. Galler Management-Modell seine Entwicklung auf; bei der neuesten Ausprägung kommt der Rolle des Subjekts, also des Managers höchste Bedeutung zu. Gleichzeitig mache die Entwicklung traditionelle Managementfehler sichtbar, die da lauten:

- Probleme sind objektiv gegeben und müssen nur noch klar formuliert werden.
- Jedes Problem ist die direkte Konsequenz einer einzigen Ursache.
- Um eine Situation zu verstehen, genügt eine Fotografie des Ist-Zustandes.
- Verhalten ist prognostizierbar; notwendig ist nur eine ausreichende Informationsbasis.
- Problemsituationen lassen sich beherrschen, es ist lediglich eine Frage des Aufwandes.
- Ein Macher kann jede Problemlösung in der Praxis umsetzen.
- Mit der Einführung einer Lösung kann das Problem ad acta gelegt werden.

- „Initiator und Moderator von Planungs- und Diskussionsprozessen,
- ... aktiver Netzwerkplaner von Bürgern, Wirtschaft und Verbänden,
- ... Ermöglicher von Selbsthilfe und Eigenverantwortung,
- ... ausgleichende Schutzinstanz bei der Berücksichtigung schwer organisierbarer Interessen (z. B. künftige Generationen, behinderte Menschen)“ (Osner 2010: S. 171).

Damit einhergehen spezielle Qualifikationsanforderungen, die offensichtlich weniger im fachlichen Bereich (policy) liegen als vielmehr im Bereich der politics.²⁶

Auch die KGSt widmet sich dem Aspekte des Leaders und stellt klar, dass Public Leadership „ein Führungsverhalten, das geprägt ist von einem ethischen, wertschöpfenden und gemeinwohlorientieren Verhalten“ darstellt; konkret werden Verhaltensprinzipien aufgelistet, denen dann die Führungskräfte gerecht werden müssen. Angekündigt wird, dass die KGSt „Schlüsselkompetenzen kommunaler Führungskräfte“ entwickeln möchte, die dann „in die vor Ort zu beschreibenden Anforderungsprofile“ zu integrieren sind.²⁷

8.2.1.6 Annex: Stellvertreter des Bürgermeisters

Die Beigeordneten „sind im Außenverhältnis allgemeine (sog. Erster Beigeordneter) oder beschränkte Organvertreter des Bürgermeisters“ (Brüning 2006: S. 18). Sie vertreten somit rechtlich die Stadt bzw. den Hauptverwaltungsbeamten. Im Kap. 3.2.9.1 ist ausführlich der Beigeordnete als Vertreter thematisiert worden. Grundlegend war dabei die Unterscheidung in allgemeiner Vertreter und Sondervertreter (siehe Tab. 3-17). Weil die Rolle als Dezernent, die mit dem Sondervertreter korrespondiert, eigens im nächsten Kap. behandelt wird, geht es hier schwerpunktmäßig um die *allgemeine* Vertreterrolle unabhängig davon, ob diese ständig oder nur im Verhinderungsfall greift (siehe Tab. 3-18).

Jeder Organwahrer bzw. Amtsträger bedarf eines Stellvertreters. Die Stellvertretung des Bürgermeisters durch den Beigeordneten ist rechtlich normiert und erfolgt in den beiden Ausprägungen: ungeteilt (= Wahrnehmung *aller* Rechte und Pflichten des Bürgermeisters) oder gesplittet (= Wahrnehmung *einzelner* Rechte und Pflichten). Bei der Regelung zur Splittung kann es zu unterschiedlichen rechtlichen Interpretationsmöglichkeiten zu einzelnen Rechten und Pflichten kommen, was die Wahrnehmung der Stellvertreterrolle nicht begünstigt (siehe bspw. Bogumil 2001: S. 190).

Aus der Rolle als Stellvertreter erwachsen vor allem Erwartungen, die der zu Vertretende hat: Er erwartet, dass sein Vertreter in *seinem* Sinne handelt. Insb. soll der Stellvertreter die (kurze) Zeit der Stellvertretung nicht nutzen, um grundlegend *andere* Ziele anzustreben oder Handlungen durchzuführen. Entscheidungen, die *grundlegender* Art sind oder – in der Managementsprache – die *strategischer* Natur sind und aufgeschoben werden können, sind nicht durch den Stellvertreter zu treffen, es sei denn, er ist sich ganz sicher, dass der zu Vertretende genau so gehandelt hätte. Andererseits kann der Stellvertreter in seiner (kurzen) Vertretungszeit zeigen, dass er in der Lage ist, eine höhere Funktion auszuüben. Wenn der zu Vertretende Schwächen aufweist, die den Organisationsmitgliedern bekannt sind, dann könnten diese sogar erwarten, dass der Stellvertreter in seiner Vertretungszeit anders agiert und sich somit – positiv – vom eigentlichen Amtsinhaber unterscheidet.

²⁶ Anleihen könnten im Ausland genommen werden. Christchurch wurde im Reformprozess häufig als Vorbild benannt und entsprechend vorgestellt, so auch ein Leadership Development Program (siehe Naschold/Oppen/Wegener 1998 S. 92).

²⁷ www.kgst.de/themen/personalmanagement/public-leadership/ (Aufruf vom 16.02.2012).

Wie stark der Beigeordnete als allgemeiner Vertreter (aber auch jeder Beigeordnete als Sondervertreter) tatsächlich die Vertretungsfunktion wahrnehmen muss, hängt u. a. vom Amtsverständnis des Bürgermeisters und seiner Arbeitsbelastung ab. „Der Trend in Richtung exekutiver Führerschaft für Nordrhein-Westfalen wird ... in der Befragung aller hauptamtlichen Bürgermeister nach der ersten Direktwahl bestätigt. ... Weiterer Gewinner sind ... die Beigeordneten, die noch mehr eigenständige Aufgaben der Verwaltungsführung wahrnehmen müssen, weil der Verwaltungschef nun viele Aufgaben vor allem im Bereich der Repräsentation übernehmen muss ... Insbesondere bei Bürgermeistern, die keine eigenen Kommunalverwaltungserfahrungen haben, werden die Beigeordneten deutlich aufgewertet“ (Holtkamp 2008: S. 250, Befragung durch Nienhaber). Der letzte Satz verweist auf die Beratungsfunktion von Beigeordneten, die später erläutert wird.

Die Wahrnehmung der Vertreterrolle wird nicht nur durch das Landesrecht, sondern auch durch das örtliche Recht bestimmt. In einer niedersächsischen Großstadt ist geregelt, dass „mündliche Auskünfte an Ratsfrauen und Ratsherren ... der Oberbürgermeister [erteilt], der diese Befugnis grundsätzlich auf die Dezernatsleitungen delegiert hat. Sofern die Dezernatsleitungen Auskünfte erteilen, ist der Oberbürgermeister unverzüglich darüber zu informieren. ... Schriftliche Auskünfte an Ratsmitglieder erteilt der Oberbürgermeister.“ Durch diese Regelung entlastet sich der Oberbürgermeister; zudem ist gewährleistet, dass mündliche Auskünfte, die zumeist recht schnell erfolgen sollen, ohne die Einschaltung einer weiteren Hierarchieebene auch zügig gegeben werden können und zuletzt ermöglicht die mündliche Auskunftserteilung durch den fachlich dafür Zuständigen, dass bei Nachfragen auch sachnah beantwortet werden kann, was dann zur nächsten Rolle des Beigeordneten als Dezernent überleitet.

Für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit werden in einer Publikation drei Grundmodelle vorgestellt: das Bürgermeister-Modell, bei dem der Bürgermeister als alleiniger Akteur gegenüber der Presse fungiert, das Beigeordneten-Modell, bei dem auch die Beigeordneten Auskünfte erteilen, und das Pressesprecher-Modell (siehe Lehrer 2009: S. 6 ff.). Die Zentralisierung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit beim Hauptverwaltungsbeamten bedeutet eine Verringerung der Sondervertretungsfunktion des Beigeordneten. Gleichzeitig wird die Stellvertreterfunktion des allgemeinen Vertreters gestärkt, weil er im Fall der Abwesenheit des Bürgermeisters ungeteilt für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zuständig ist.

8.2.2 Leiter eines Geschäftsbereichs (Dezernent)

„Die rechtliche Stellung eines Beigeordneten lässt ... keinen Rückschluss auf seine Funktion im Führungsprozess zu“ (Streibl 1996: S. 54). Dies ändert nichts daran, dass *hauptamtliche* Beigeordnete in nahezu sämtlichen Fällen einen eigenen Geschäftsbereich führen, der klassischerweise als Dezernat bezeichnet wird,²⁸ so dass hauptamtliche Beigeordnete im Regelfall Dezernatsleiter bzw. Dezernenten²⁹ sind – Dezernenten hingegen müssen nicht Beigeordnete sein.

²⁸ „Zwischen dem Geschäftskreis der Beigeordneten und einem Dezernat [besteht] der Unterschied, dass ein Dezernat keine rechtliche Kategorie, sondern eine verwaltungstechnisch-organisatorische Einheit bezeichnet, die bestimmte Verwaltungsaufgaben einem Bediensteten zuordnet“ (Kleerbaum/Smith 2009: S. 13).

²⁹ Der Begriff des Dezernenten als Leiter eines Dezernats dürfte in Deutschland einem einheitlichen Verständnis unterliegen. Auf die Besonderheit des „Gemeindedezernenten“ im Kommunalrecht von Schleswig-Holstein wird nur der Vollständigkeit halber hingewiesen: Dort handelt es sich um eine Person/Funktion in ehrenamtlich verwalteten Gemeinden mit mehr als 4.000 EW, die, wenn dies der Gemeinderat so beschließt, dem ehrenamtlichen Bürgermeister zur Unterstützung seiner Aufgabenerfüllung zugeordnet wird (§ 48 Abs. 3 GO).

Die Grundorganisationseinheit in der Kommunalverwaltung waren die Ämter und sind es in vielen Städten immer noch; in anderen Kommunen wird diese Amtsstruktur im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells durch Fachbereiche und -dienste abgelöst. Diese Organisationseinheiten werden zu Dezernaten zusammengefasst. In Dezernaten „sind grundsätzliche Richtlinien zu geben, Zweifelsfälle zu entscheiden und die Entscheidung zu vertreten, wenn es gegenüber dem Rat, dem Chef, der Aufsichtsbehörde nötig wird. Hier ist die Verbindung nach oben und zur Seite zu halten, so dass nicht in den verschiedenen Bereichen der Verwaltung auseinanderfallende Entschlüsse fallen“ (Beer/Laux 1981: S. 99). Der Leiter eines Dezernats ähnelt nach dieser Beschreibung einem *vertikalen* Transmissionsriemen, zusätzlich übernimmt er einen wichtigen Part bei der *horizontalen* Koordination und soll so auch einer zu starken Verselbständigung von Organisationseinheiten innerhalb des Dezernats entgegenwirken.

Der Beigeordnete nimmt im hierarchischen Aufbau der Stadtverwaltung eine hohe Position ein. Er ist *direkter* Vorgesetzter einer überschaubaren Anzahl von Amts- oder Fachbereichsleitern sowie von einigen Personen, die ihm als Stabs- oder Assistenzstellen direkt zugeordnet sind. Gleichzeitig ist er *mittelbar* Vorgesetzter eines großen Personenkreises, der den Ämtern bzw. Fachbereichen zugeordnet ist. An seine Vorgesetztenfunktion sind vielfältige Erwartungen geknüpft sowohl von oben seitens des Bürgermeisters als auch von unten seitens seiner ihm Nachgeordneten. Diese Erwartungen können häufig widersprüchlich bis gegensätzlich sein, so dass die Teilrolle des Vorgesetzten im Regelfall mit Intrarollenkonflikten versehen ist (z. B. von 'unten', die Erwartung, dass der Beigeordnete weitere Haushalts- und Stelleneinsparungen im Interesse der Mitarbeiter abwehrt contra Erwartung von 'oben', dass der Beigeordnete im Rahmen eines Sparkurses weitere Haushalts- und Stelleneinsparungen vorschlägt und auch kraftvoll umsetzt).

Mit der **Vorgesetztenteilrolle** sind Informations-, Kontroll- und Weisungsrechte gegenüber den unterstellten Personen verbunden. Auf diese Rechte verweist Jungfer sehr pointiert:

„Der Einfluss der gewachsenen Kommunalverwaltungen war den Volksvertretern schon seit langem unheimlich. Deshalb wird in den Gemeindeordnungen die Wahl berufsmäßiger Beamter ermöglicht, die auf Zeit amtieren. ... Ihre Aufgabe ist überall dieselbe: Sie sollen die Laufbahnverwaltung [= heimliche Herrscher, so die Überschrift des entsprechenden Kapitels, M. S.] bewachen, möglichst auch leiten und dafür sorgen, dass sie in Übereinstimmung mit den politischen Zielen der Hauptorgane handelt. Wenn die jeweilige Landesgesetzgebung die Abwahl dieser auf Zeit gewählten Beamten während der Amtsdauer untersagt und die Wahlbeamten Kompetenz entwickeln, mit der zu lebenslänglichem Dienst verurteilten Verwaltung umzugehen, kann der Einfluss der Kommunalbürokratie auf diese gewählten Beamten übergehen. In Bayern haben kommunale Wahlbeamte nur das Gesetz und den weißblauen Himmel über sich“ (ders. 2005: S. 81).³⁰

Neben der Vorgesetztenteilrolle, die eine *personale* Dimension umfasst, trägt er die Verantwortung für den ihm zugeordneten Geschäftsbereich, was eine *inhaltliche* Dimension aufweist. Die Geschäftsbereiche der Beigeordneten können heterogen oder homogen zusammengesetzt sein. Homogen soll bedeuten, dass die Aufgaben hohe Interdependenzen aufweisen, man somit eine große Sachnotwendigkeit für ihre Bündelung erkennt. Ein Beispiel für einen homogenen Geschäftsbereich ist das Kulturdezernat, in dem sämtliche kulturellen Einrichtungen vereinigt sind. Bei heterogenen Geschäftsbereichen hingegen werden eher unterschiedliche, mehrere in sich abgeschlossene Aufgabenbereiche – mehr oder weniger -

³⁰ Jungfer sieht die Beigeordneten v. a. als Versuch, über sie den politischen Einfluss des Stadtrates auf die Verwaltung sicherzustellen. Die Vorgesetztenfunktion stünde dann insb. im Dienst des Stadtrates (und weniger des Bürgermeisters bzw. des Beigeordneten selbst).

willkürlich zusammengefasst, so dass man anstelle von einem Ein-Aufgabenbereich-Dezernat hier von einem Mehr-Aufgabenbereiche- bzw. Sammel-Dezernat sprechen kann.

Aufgrund der fachlichen Zuständigkeit können die beiden Typen **Querschnitts- und Fachbeigeordnete** unterscheiden werden. Querschnittsaufgaben beschäftigen sich mit Fragen der Ressourcenausstattung im Hinblick auf Haushalt/Finanzen, Personal/Stellen, Räumlichkeiten, Technik, Fahrzeuge etc. Entsprechend kann dann ein Beigeordneter auch als Finanz-, Personal- oder Organisationsbeigeordneter bezeichnet werden. Sind die entsprechenden Querschnittsaufgaben bei einer Person zusammengeführt, so existiert (nur) *ein* Querschnittsbeigeordneter, der durch diese Bündelung mit besonderen Machtressourcen ausgestattet ist.

Daneben können noch diejenigen Aufgaben betrachtet werden, die ebenfalls fachübergreifend sind, jedoch trotzdem eine fachliche und nicht nur eine (rein) ressourcenbezogene Dimension aufweisen, zu denken ist hier bspw. an die (nicht nur auf Hoch- oder Tiefbau beschränkte) Stadtentwicklungsplanung. Beigeordnete mit solchen Aufgaben sind zwar keine Querschnittsbeigeordneten im obigen Verständnis, obwohl ihr Tätigkeitsbereich Querschnittsfunktionen beinhaltet, sondern es handelt sich um Personen mit *fachübergreifenden* Aufgaben, die die Besonderheit aufweisen, dass zu ihrer erfolgreichen Wahrnehmung große Koordinationsleistungen zu erbringen sind.

Vergleichbares lässt sich für die Steuerung der städtischen Beteiligungen denken. Man kann die Beteiligungen bei einem Beigeordneten bündeln oder wieder auf mehrere aufteilen.

Wie autonom oder gar autark der Beigeordnete seine Dezernentenrolle wahrnehmen kann, hängt entscheidend vom Bürgermeister ab: Dieser kann sich für spezielle Aufgabenbereiche bzw. Themen besonders interessieren und daher stark in den Geschäftsbereich 'hinein regieren'; dieses Interesse kann genereller Art und dauerhaft sein (= persönliches Interesse), aber auch anlassbezogen und nur zeitweilig (= politisches Interesse). Was den Bürgermeister hingegen nicht interessiert, überlässt er den Beigeordneten. Neben Interesse kann die Fachkompetenz des Bürgermeisters die Autonomie des Beigeordneten beeinflussen: Dort, wo er sich fachlich bzw. rechtlich gut auskennt, kann er stärker eingreifen als in denjenigen Bereichen, bei denen er auf fachlichen Rat angewiesen ist. Ein weiteres Kriterium ist sein Führungsverständnis. Wenn der Bürgermeister nicht delegieren kann oder will, weil er grundsätzlich alles selbst entscheidet, weil er von Hause aus anderen misstraut, weil ... (es sind noch viele Gründe denkbar), wird er versuchen, seinen Beigeordneten wenig Spielraum zu überlassen (zur Unzulässigkeit, einem Beigeordneten generell die Zeichnungsrechte zu entziehen, siehe Kap. 3.2.9.1) . Allerdings ist zu beachten, dass Hauptverwaltungsbeamte, die so agieren, fachlich und zeitlich schnell an ihre Grenzen stoßen, das trifft v. a. auf große Organisationen zu.

Prigge/Schwarzer (2006) haben bei ihrer Analyse deutscher Großstädte zwei Muster politischer Führung herausgearbeitet, die auch einen Bezug zur Autonomie der Beigeordneten aufweisen (leicht modifizierte Tabelle von S. 294 f.):

Tabelle 8-13: Muster politischer Führung in deutschen Großstädten

Dominierendes Politikmuster (vom Führungsstil des Bürgermeisters beeinflusst)	Selbstverständnis des Bürgermeisters und der politischen Führung	Leitbilder der Stadtpolitik
Bürgermeister als autokratisch-durchsetzungsorientierter politischer Unternehmer		
<ul style="list-style-type: none"> 1 An Hierarchien und Macht orientierte Handlungsmuster 2 Relativ geringe 'Gestaltungsspielräume' für die Dezernenten 3 Distanz zur Stadtverwaltung und den Mitbestimmungsorganen der Arbeitnehmer 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Dominanz des Selbstverständnisses als politischer Unternehmer (Entscheider, Macher) 2 Suche nach der 'Nähe' zur regionalen Wirtschaft und ihren Verbänden sowie zu den Bürgern 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Stadt als Unternehmen im Konkurrenzkampf mit anderen Dienstleistern 2 'Schlanke' effiziente Verwaltung durch Bürokratie-/Personalabbau und forcierte Privatisierung 3 'Harter' Sparkurs 4 Bürger als Nachfrager und Wähler
Bürgermeister als autokratisch-verhandlungsorientierte politische Integrationsfigur		
<ul style="list-style-type: none"> 1 An Kooperation orientierte Handlungsmuster (machtpolitisches und hierarchieorientiertes Handeln erst bei Widerstand) 2 Erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten für die Dezernenten (im Rahmen der Haushaltslage) 3 Kooperation mit der Stadtverwaltung und den Mitbestimmungsorganen der Arbeitnehmer 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Dominanz des Selbstverständnisses als integrativer Stadtvater und Stadtmanager (Integrationsfigur, Moderator) 2 Suche nach der 'Nähe' zu allen Gruppen der Stadtgesellschaft, besonders zu den Bürgern 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Stadt als Anbieter moderner, öffentlicher Dienstleistungen 2 Umbau der Verwaltung hin zu qualitätsorientierten Dienstleistungen 3 'Moderater' Sparkurs 4 Bürger als Koproduzenten und Wähler

Bei aller Vorsicht, die geboten ist, wenn viele Punkte so passgenau in ein dichotomes Schema gepresst werden, kann doch die Feststellung getroffen werden, dass die Ausgestaltung der Autonomie der Beigeordneten durch den Bürgermeister mit dessen Selbstverständnis in Verbindung zu bringen ist, das sich zudem auf andere Aspekte auswirkt (z. B. Nähe zu Akteuren außerhalb des kommunalen PAS oder seine Sichtweise des Bürgers).

Selbstverständlich sind es auch die Beigeordneten, die entscheidend dazu beitragen, wie autonom sie die Rolle des Dezernenten wahrnehmen können: Sind sie entscheidungsfreudig oder -ängstlich? Haben sie die fachlichen und sonstigen Qualifikationen? Handeln sie im Interesse des Bürgermeisters oder versuchen sie eine andere Politik durchzusetzen (was den Eingriff von 'oben' – auch über Umwege³¹ – provozieren kann)? Usw.

Betrachtet man die Frage der Autonomie eines Dezernenten normativ (aber nicht im Sinne von rechtlich-normativ), so überwiegt die Auffassung, dass sie Selbstständigkeit haben *sollen*: „Das Wort 'Dezernent' besagt, was ihre Aufgabe ist: entscheiden.³² Insofern sind sie in der Tat dem Bürgermeister auch bei rechtlicher Unterstellung 'beigeordnet' [und nicht nachgeordnet, M. S.], als sie ihm einen Teil der Entscheidungslast für ihre jeweiligen Sachgebiete abnehmen“ (Beer/Laux 1981: S. 98).

Die fachliche Autonomie eines Beigeordneten ist nicht nur das Ergebnis des Zusammenspiels zwischen ihm und dem Bürgermeister, sondern auch der Stadtrat kann in diese Autonomie eingreifen, zumindest können dies die Beigeordneten so empfinden. Bei einer Umfrage des

³¹ Wehling weist darauf hin, dass Bürgermeister in den regelmäßigen Verwaltungsbesprechungen selbst über deren Zusammensetzung entscheiden (können) und somit die Möglichkeit haben, „mit Hilfe loyaler Amtsleiter ... aufsässige Beigeordnete jederzeit argumentativ in eine Minderheitenposition [zu] versetzen“ (1989: S. 92).

³² Lateinisch *decernere*: entscheiden.

Innenministeriums Nordrhein-Westfalen unter den Ratsmitgliedern und den Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes waren es vor allem die Beigeordneten, die die Auffassung vertraten, dass sich der Stadtrat stark mit Nebensächlichkeiten befasst (52 %, Hauptverwaltungsbeamte: 45 %) und dass die Aufgabenverteilung zwischen Stadtrat und Verwaltung nur teils/teils der (alten) Gemeindeordnung entspricht (55 %, Hauptverwaltungsbeamte: 48 %), während die Einschätzung, dass die Aufgabenverteilung den rechtlichen Vorgaben (voll) entspricht, nur 28 % der Beigeordneten bejahten, aber die Hauptverwaltungsbeamten hier eine Zustimmungquote von 39 % erreichten (Werte entnommen bei Scheuch/Scheuch 1992: S. 68).

Aus den Daten kann zweierlei geschlossen werden:

- Die Beigeordneten können tatsächlich stärker betroffen und irritiert sein vom Reinregieren des Stadtrates in ihre Geschäfts-/Aufgabenbereiche als die Hauptverwaltungsbeamten, weil sie sachlich näher an den Themen sind sowie das Thema in seiner Dimension/Tiefe besser erfassen können (mehr Fachnähe lässt im Zweifel vieles 'sachnotwendiger' erscheinen als es Außenstehende empfinden) und weil das Hineinregieren sie damit unmittelbarer betrifft als den Hauptverwaltungsbeamten, der ggf. auch seinen eigenen Geschäftsbereich innehat, aber ansonsten von den (anderen) Themen inhaltlich weiter entfernt ist und dessen *persönliche* Betroffenheit damit auch geringer ausfällt.
- Beide Gruppen (Hauptverwaltungsbeamte und Beigeordnete) stören sich gleichermaßen an den 'Verwerfungen', doch die Hauptverwaltungsbeamten (damals (Ober-)Stadtdirektoren) haben ihr Antwortverhalten etwas moderater ausfallen lassen, weil sie bspw. mehr die Gesamtsituation ihrer Stadt betrachten als aufgetretene Einzelbeispiele. So könnten Beigeordnete, die vielleicht von wenigen gravierenden Einzelbeispielen betroffen sind, vor allem diese Beispiele im Blick gehabt haben, als sie antworteten. Es läge dann ein typischer Halo-Effekt vor: Wenige Einzelfälle strahlen dermaßen (hier: negativ) aus, dass diese den Gesamteindruck bestimmen.

Als Dezernent kommt dem Beigeordneten auch die **Kollegenteilrolle** gegenüber den anderen Dezernenten zu. An diese Teilrolle knüpfen sich die Erwartungen an ein faires kollegiales Miteinander. Die Beigeordneten müssen sich koordinieren, teilweise müssen sie kooperieren, um sowohl ihre eigenen als auch die Zielvorstellungen des Bürgermeisters und/oder des Stadtrats umsetzen zu können.

Das Verhältnis des Beigeordneten als Dezernent zu anderen Dezernenten kann – lässt man persönliche Aspekte beiseite – von mehreren (formalen) Punkten geprägt sein: Der Dezernentenkollege ist

- auch ein Beigeordneter (dabei ist in vier Ländern nicht ausgeschlossen, dass dieser sein Amt ehrenamtlich wahrnimmt),
- kein Wahl- sondern ein Laufbahnbeamter,³³
- der Bürgermeister, weil auch dieser ein eigenes Dezernat führt, so dass der Bürgermeister für den Beigeordneten dann zwei (Teil-)Rollen wahrnimmt: Er ist *generell* Vorgesetzter und zugleich *fachlich* Kollege.³⁴

³³ Dezernentenstellen können in allen Ländern anstatt mit Wahl- mit Laufbahnbeamten besetzt werden. Besonders relevant ist die Besetzungsart jedoch in Bayern, weil sich nur hier Städte grundsätzlich auch dadurch unterscheiden, ob sie berufsmäßige Stadträte eingesetzt haben oder nicht (d. h. es gibt Städte über 50.000 EW ohne berufsmäßige Stadträte, aber es gibt keine nicht-bayerische Stadt mit über 50.000 EW ohne hauptamtliche Beigeordnete).

Inwieweit die Zuordnung von Aufgaben-/Geschäftsbereichen bzw. von Organisationseinheiten zu hauptamtlichen (oder zu ehrenamtlichen) Wahlbeamten oder zu Laufbahnbeamten etwas über deren Wertigkeit/Wichtigkeit ausdrückt, ist eine Frage, über die nur spekuliert werden kann.

Querschnittsbeigeordnete haben zu anderen Beigeordneten immer Koordinationserfordernisse, wohingegen *Fachbeigeordnete* zu einzelnen anderen Kollegen kaum fachlich-inhaltliche Berührungspunkte aufweisen können, so dass zwar andere Beigeordnete Kollegen darstellen, aber mehr im allgemeinen Verständnis und weniger im Sinne des auf sie tatsächlich angewiesen sein.

8.2.3 Fachmann – Generalist

Für Bürgermeister enthält das Kommunalverfassungsrecht im Regelfall keine fachlichen Qualifikationsanforderungen, für die Beigeordneten kann es sie – wenn auch eher grob ausgestaltet – normieren (siehe Kap. 3.2.7). Wenn für Beigeordnete fachliche Voraussetzungen rechtlich formuliert sind, dann können diese als „Korrektive“ (Schrameyer 2006: S. 83) für das Fehlen von Anforderungen bei den Bürgermeistern betrachtet werden, teilweise in Abhängigkeit zu seinem Qualifikationsstand, teilweise von ihm losgelöst.

Jede Stadt bestimmt selbst, wie detailliert sie das fachliche Anforderungsprofil ihrer Beigeordneten formuliert (z. B. sichtbar am Text von Stellenausschreibungen). Sie ist es, die somit über die Ausprägung zwischen den beiden Polen (ausgewiesener) Fachmann (= Experte, Spezialist) und Generalist (mit-)bestimmt. Die Unterscheidung zwischen Spezialist und Generalist kann neben dem Qualifikationsaspekt noch an weiteren Kriterien festgemacht werden; die Auswahl ist unter anderem davon abhängig, welches Erkenntnisinteresse damit verfolgt wird (zu einer Orientierung gebenden Gegenüberstellung von Spezialist und Generalist siehe Bogumil/Jann 2009: S. 227).

Es ist wohl nicht immer eindeutig zu bestimmen, welche Ausbildung gemeinhin als eine Spezialistenausbildung einzuschätzen ist. Überall dort, wo die Ausbildung nicht auf ein klar definierbares bzw. definiertes *fachliches Was-Ziel* abstellt, kann (und soll im Rahmen dieser Arbeit) von einer **Generalistenausbildung** gesprochen werden. Das trifft zu für die juristische und allgemein-verwaltungsbezogene Ausbildung (z. B. Befähigung für den allgemeinen gehobenen Dienst an den Verwaltungsfachhochschulen des Bundes und der Länder); in beiden Fällen wird zwar überwiegend juristisches *Fachwissen* vermittelt, doch geht es nicht um ein Was-Wissen (was soll Verwaltung erreichen), sondern um ein Wie-Wissen (wie soll sie agieren: rechtsstaatlich-legal). Auch verwaltungs- und politikwissenschaftliche Ausbildungszweige enthalten keine eindeutige Ausrichtung auf ein fachliches Was-Ziel. Typische **Spezialistenausbildungen** mit genau bestimmbareren Was-Zielen sind bspw. Human-/Veterinärmedizin (in beiden Fällen geht es um das Was-Ziel der Gesundheit, des Heilens, der

³⁴ Bereits in den 1960er Jahren zeigten sich länderspezifische Unterschiede (vgl. Grauhan 1970: S. 221 ff.): Besonders in Baden-Württemberg leiten viele Bürgermeister eigene Geschäftsbereiche, wobei generell die Tendenz besteht, die wichtigsten Zentralämter unter die eigenen Fittiche zu bringen; dabei kam es bei seiner Untersuchung zur Unklarheit, was unter 'Hauptamt' im Einzelfall zu verstehen ist. „Proporz-Probleme tauchen besonders leicht beim Personalamt auf. Dieses Amt ist, wenn auch nicht überall, so doch noch am ehesten unter den Fraktionen umkämpft“ (ders.: S. 222). War der Bürgermeister ursprünglich Beigeordneter in der Stadt, dann „ist noch die Neigung der zum OB gewählten Dezernten zu erwähnen, sich die letzten Entscheidungen aus ihrem bisherigen Dezernat vorzubehalten oder es in ihren Geschäftsbereich mit einzugliedern“ (ders.: S. 224). Auch die Umsetzung von Reformen kann die Neigung eines Bürgermeisters verstärken, sich die wichtigen Querschnittseinheiten direkt zu unterstellen, sei es um den Reformprozess aktiv zu gestalten und voranzubringen, sei es um eher reaktiv bei gewissen Entscheidungen seinen Einfluss geltend zu machen. Der letzte Punkt gilt auch noch heute: In einer baden-württembergischen Großstadt wurde in einer Beschlussvorlage aus dem Jahr 2007 dem Oberbürgermeister der Bereich Organisation dauerhaft und zumindest für die Dauer des Verwaltungsumbaus der Aufgabenbereich Personal zugeordnet. Nicht nur bei den Querschnitts- und Fachaufgaben stellt sich die Frage, wie sich der Bürgermeister verhält, sondern auch bei der organisatorischen Zuordnung der Beteiligungen (siehe Diedrich 2003: S. 49).

Prävention etc.), Archivarausbildung (Was-Ziel: Dokumente für die Ewigkeit aufzubewahren einschließlich u. a. ihrer wissenschaftlichen Auswertung), Architektur (Was-Ziel: Planung z. B. von Gebäuden, die gewissen technischen und ästhetischen Standards entsprechen). Schwierig gestaltet sich die Einordnung der betriebswirtschaftlichen Ausbildungsrichtungen; vom Prinzip her handelt es sich um eine Generalistenausbildung, weil vergleichbar dem Juristen viel Verfahrenswissen und bestimmte Methoden vermittelt werden, als Wie-Ziel wird das wirtschaftliche Handeln angesprochen, was noch nichts über das Was aussagt. In der öffentlichen Verwaltung gelten die Betriebs- (und Volks-) Wirte aber (eher) als Spezialisten, die jedoch auch bzw. gerade in den Querschnittseinheiten wie Haushalts-, Personal- oder Hauptamt eingesetzt werden können. Von Hause aus Generalisten sind sie in der Verwaltung die Spezialisten für die betriebswirtschaftlich angehauchten Reformbestrebungen im Rahmen des New Public Managements (siehe Kap. 4.3.1.1).

Dass fast alle, die nicht Juristen sind, als Spezialisten betrachtet werden, ist dem Juristen-´monopol´ zu verdanken. Es „erweist sich bei näherem Zusehen nicht als quantitative, sondern als qualitative Dominanz der Juristen. Sie besetzten und besetzen entscheidende Positionen ... Sie konnten und können damit Sprache und Verfahren der Verwaltung prägen“ (Ellwein 1994: S. 29).

Eine Verbindung von Fachmann und Generalist findet sich bei Oechsler, der in seinem Vergleich von Bürokratiemodell und New Public Management der Fachqualifikation den Fach-*generalisten* gegenüberstellt: Damit meint er, „dass die spezialisierte fachliche Qualifikation ergänzt werden muss um Kenntnisse über den Zusammenhang von Prozessen“ (2010: S. 288). Die Basis stellt somit die fachliche Qualifikation dar; auf diesem Fundament sollen dann noch die für die reformierte Verwaltung notwendigen Generalistenfähigkeiten ´draufgesattelt´ werden.

Die Unterscheidung zwischen Fachmann und Generalist weist neben der ´objektiven´ Seite des gewünschten Anforderungsprofils seitens der Stadt auch eine ´subjektive´ auf: Wie sieht sich der Beigeordnete selbst, wie wird er von anderen gesehen? Ein Beigeordneter, der aufgrund seiner speziellen fachlichen Kenntnisse gewählt wurde, kann sich trotzdem eher als Generalist fühlen (vielleicht nicht sofort, aber diese Sichtweise kann sich durch seine konkrete Tätigkeit so entwickeln), aber auch die andere Entwicklung ist möglich, dass der Beigeordnete als Generalist ´geholt´ wurde, sich dieser aber in seinem Geschäftsbereich zunehmend zum Fachmann entwickelt oder sich als Fachmann sieht, der v. a. fachliche Ziele umsetzen, vielleicht gar perfektionieren möchte. Vergleichbar dieser Eigenwahrnehmung kann auch die Außen- bzw. Fremdwahrnehmung variieren, wobei die Fremdwahrnehmung durch den Bürgermeister, die Beigeordnetenkollegen, die unterstellten Mitarbeiter, die Stadtratsmitglieder oder die Öffentlichkeit vorgenommen werden kann.

8.2.4 Fachpolitiker – Steuerungspolitiker

Dieser Punkt weist eine Affinität zum vorhergehenden auf, ist aber nicht identisch bzw. durch den vorhergehenden (vollständig) determiniert. Bei der Unterscheidung zwischen Fachmann und Generalist ging es erstens um die Ausprägung des von der Stadt gewünschten Anforderungsprofils und zweitens um das Selbstverständnis der Beigeordneten bzw. um die Wahrnehmung durch Dritte. Das Begriffspaar Fach-/Steuerungspolitiker thematisiert den Aspekt, wie der Beigeordnete konkret seine Steuerungsfunktion im Hinblick auf seinen Geschäftsbereich und die Stadt als Ganzes wahrnimmt. Vereinfacht geht es darum, welche *generelle* Zielsetzung der Beigeordnete verfolgt: Steuerungspolitiker haben das Wohl der gesamten Stadt(ver-

waltung) im Blick, Fachpolitiker das Wohl ihres Geschäftsbereichs. Diese Unterscheidung wurde immer wieder von Banner thematisiert, der das Verhältnis zwischen den beiden Politikertypen als labil zu Ungunsten der Steuerungsbeamten angesehen hat, weil Einfluss, Ansehen und Karriere v. a. durch das zur Verfügung stehende Geld und Personal bestimmt werden, das der Beigeordnete ausgeben bzw. über das er herrschen kann (dargestellt bei Bogumil 2001: S. 90 ff. und 2002: S. 19 ff.). Damit werden die Erkenntnisse aus der ökonomischen Theorie der Bürokratie aufgegriffen (siehe später Kap. 9.1) bzw. in den Worten von Ellwein: „Kasse macht sinnlich – Verwaltungskapazitäten machen es auch“ (1994: S. 63).

Der Fachpolitiker ist somit ein Beigeordneter, der primär versucht, für seinen Geschäftsbereich eine Ressourcenmaximierung zu erreichen. Dies gelingt ihm umso besser, wenn er hierfür außerhalb des administrativen Teilsystems Verbündete findet, zu denken ist insb. an die Fachausschüsse, die vom Prinzip her die gleiche Zielstellung verfolgen: maximale Ressourcenzuteilung für ihre Fachpolitiker. Die Arbeit eines Sportausschusses und somit die Mitglieder dieses Ausschusses werden nicht von der Öffentlichkeit (z. B. der Presse) oder von der speziellen Klientel (z. B. den Sportvereinen) als 'gut' bzw. 'erfolgreich' bewertet, wenn sie etwas dazu beigetragen haben, dass es der Stadt als solches gut geht, sondern wenn sie für den Sport das Maximum erreicht haben, konkret: hohe Investitionen in Sportstätten, hohe Förderung von Sportvereinen und -ereignissen, eine leistungsfähige Sportverwaltung, die bspw. quantitativ so gut besetzt ist, dass Anträge in kürzester Zeit bearbeitet werden usw. Weitere Verbündete neben den Fachausschüssen können Klienten außerhalb des kommunalen PAS, übergeordnete Fachverwaltungen (Vorliegen von Fachbruderschaften) etc. sein.

Dem gegenüber steht der Steuerungsbeamte, dessen Hauptanliegen das Wohl der gesamten Stadt ist, was konkret hier bedeutet, Ausgaben nicht zu maximieren, sondern in Einklang mit den zur Verfügung stehenden Einnahmen zu bringen, was nicht nur Auswirkungen auf die finanziellen, sondern auch personellen Ressourcen mit sich bringt.

Diese vereinfachte Gegenüberstellung der beiden Typen dürfte ausreichend sein, um die dahinter stehende Problematik zu erkennen. Feinere Klassifizierungen sind möglich, so bspw. in sechs Typen (siehe Winkler-Haupt 1989: S. 151, Fn. 15):

- reiner Steuerungsbeamter,
- Steuerungsbeamter mit geringen fachpolitischen Interessen,
- Steuerungsbeamter mit hohen fachpolitischen Interessen,
- Fachpolitiker mit hoher steuerungspolitischer Verantwortung,
- Fachpolitiker mit geringer steuerungspolitischer Verantwortung,
- reiner Fachpolitiker.

Ideal im Sinne von optimal wäre sicherlich ein Bürgermeister, der ein Steuerungsbeamter mit hohen fachpolitischen Interessen ist, und ein Beigeordneter, der ein Fachpolitiker mit hoher steuerungspolitischer Verantwortung ist. Der letzte Fall setzt aber voraus, dass es sich um einen Fachbeigeordneten handelt. Beigeordnete, die hingegen primär zu den Querschnittsbeigeordneten gezählt werden können, sind von Hause aus zu den Steuerungsbeamten zu zählen. Damit wird auch deutlich, warum Fachmann und Fachpolitiker nicht identisch ist: Der für den Haushalt zuständige Beigeordnete kann ein auf dem Haushaltsrecht ausgewiesener Fachmann sein, in der Stadt ist er jedoch den Steuerungs- und nicht den Fachpolitikern zuzuordnen.

Eng mit dem Phänomen des Fachpolitikers ist das Phänomen der (vertikalen) Fachbruderschaft verknüpft. Fachbrüder sind Personen der gleichen Profession (im Extremfall ist diese sogar bei der gleichen Bildungsstätte erworben, weil speziell für diese Profession nur eine

existiert) und diese Fachleute kommunizieren und arbeiten über Hierarchie- und Verwaltungsträgerebenen hinweg zusammen. Die Folge von Fachbruderschaften ist, dass Fachaufgaben (gegenüber den Querschnittsaufgaben) überbetont werden (vgl. Wagener 1983: S. 75 f.). Osner listet die Rahmenbedingungen auf, die auf die Entstehung derartiger fachlicher 'Seilschaften' begünstigend wirken (vgl. 2001: S. 95 f.):

- fachliche Framing-Effekte: Sicht durch die Expertenbrille, die aus der eindimensionalen Aufgabenwahrnehmung resultiert,
- Intransparenz der Folgekosten und Verantwortungsteilung (Verdünnung von Property-Rights) aufgrund der Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung,
- hierarchische Staffelung: Große Gliederungstiefe führt zu langen Dienstwegen, auf denen vieles versickern kann,
- fehlendes Leistungsprogramm: Es existiert keine glaubwürdige Zielvereinbarung bzw. ein ernst genommener Auftrag des Principals,
- Klientelpolitik: Ausgeprägte Interessenvertretung erfährt mehr politische Anerkennung als ein diffus bleibender Beitrag für die städtische Gesamtentwicklung.

Fachpolitiker können somit ihre fachspezifischen Zielstellungen besser verwirklichen, wenn sie in einem Netzwerk von Fachbrüdern agieren können.

Wie stark ein Beigeordneter sich als Fach- oder Steuerungsminister generiert, dürfte sich auch auf sein Verhältnis zu seinen Kollegen auswirken. Ein stark ausgeprägter Ressortegoismus kann die Zusammenarbeit zumindest teilweise erschweren.

8.2.5 Administratives Pendant zum Fachausschuss

Bei diesem Punkt geht es (noch nicht) um die rechtliche Ausgestaltung des Vorsitzes in den Fachausschüssen des Stadtrates. Unabhängig von der konkreten Rechtslage sind die (Fach-) Beigeordneten das Pendant aus der Verwaltung(sführung) für den Fachausschuss. Diese Partnerfunktion gegenüber dem Fachausschuss betonen bspw. Beer/Laux (1981: S. 100). Dass dies so ist, basiert auf folgenden Gründen: Die Beigeordneten haben als Leiter von Geschäftsbereichen erstens das *fachliche* Wissen, so dass sie Rede und Antwort stehen können, und zweitens die Vorgesetztenfunktion, so dass sie mittels Weisung Wünsche aus dem Fachausschuss in die Verwaltung transformieren können. Die letzte Möglichkeit hätte auch der Bürgermeister, aber er besitzt – insb. in großen Stadtverwaltungen – nicht die zeitliche Kapazität, in allen Fachausschüssen gleich präsent zu sein. Gerade wenn viele Fachausschüsse eingerichtet wurden, ist es ihm unmöglich, alle Fachausschüsse gleich (gut) zu bedienen (teilweise überhaupt anwesend zu sein), während die Beigeordneten nur für wenige Fachausschüsse verantwortlich sind und allein aus diesem Grund immer bei Sitzungen 'ihres' Fachausschusses anwesend sein können. Damit können sie sich auch intensiver auf die Tagesordnungspunkte vorbereiten als es der Bürgermeister vermag und aufgrund ihrer größeren Nähe zum Aufgabengebiet des Fachausschusses sind sie auch besser in der Lage, Fragen *direkt* zu beantworten (und müssen daher weniger oft darauf hinweisen, dass sie sich erst einmal kündig machen müssen). Da an Beigeordnete gewisse formale Anforderungen gestellt werden, eventuell sie auch vor ihrer Übernahme ins Beigeordnetenamt bereits langjährig in der öffentlichen Verwaltung tätig waren, bringen sie ggf. mehr Verwaltungserfahrung (und mehr *rechtlich* relevantes Wissen) ein als der Bürgermeister. Durch ihre direkte Teilnahme in den Ausschusssitzungen können sie die Willensbildungsprozesse ohne Umwege über Dritte erkennen und bei ihrer Arbeit berücksichtigen und bei zukünftigen Vorhaben, bei denen der Ausschuss zu beteiligen ist, mögliche Reaktionen antizipieren.

Fachpolitiker aus dem Stadtrat und Fachbeigeordneter arbeiten somit Hand in Hand – auch deshalb, weil sie die gleichen *sektoralen* Interessen haben, somit eine Interessenskongruenz zwischen diesem Teil des administrativen und jenem Teil des politischen Teilsystems gegeben ist (vgl. Schröter 2007: S. 163 f.).

Dass Stadträte in (beschließende und beratende) Ausschüsse unterteilt sind, ist in den für diese Arbeit interessierenden Größenklassen durchgängig gegeben, so dass die beschriebene Rolle für jeden Beigeordneten vorliegt. Auf ein interessantes Verfahren weist Schlegel hin:

„In einer der untersuchten Kommunen gibt es eine Sonderregelung für die Abgrenzung zwischen Stadtrat und Verwaltung. In einer Geschäftsordnung ist festgelegt, dass aus dem Kreis der stimmberechtigten Stadtratsmitglieder einzelne Ratsmitglieder bestellt werden, die für ein Dezernat/Amt zuständig sind. Ihre Aufgabe ist es, sich Informationen über den Gang der Verwaltung und den Vollzug von Beschlüssen zu verschaffen. Als Verbindungsglied zwischen politischer und Verwaltungsebene hat es keine Organstellung; er darf sich nicht in Amtshandlungen der ihm zugeordneten Ämter einschalten. Für seine Tätigkeit ist er nur dem Stadtrat gegenüber verantwortlich. Er ist berechtigt,

- Akten und Schriftwechsel einzusehen;
- Auskünfte von den Mitarbeitern einzuholen;
- das Amt zu betreten und zu besichtigen;
- an Ausschusssitzungen, in der ein Gegenstand seines Wirkungskreises behandelt wird, teilzunehmen;
- bei Vorlagen der Verwaltung an Beschlussgremien seinen Standpunkt schriftlich darzulegen;
- sich Haushaltsüberwachungslisten vorlegen zu lassen;
- vor der Aufstellung des Haushaltsplanes Einsparungsmöglichkeiten zu prüfen.

Diese Rechte bestehen jedoch bezüglich einfacher Geschäfte der laufenden Verwaltung nicht. Durch diese Regelung wird eine kurze und gesicherte Verbindung zwischen Amt und politischer Ebene unter Umgehung der Verwaltungshierarchie hergestellt. Für das einzelne Amt bedeutet dies aber auch, dass es genügt, den 'eigenen' Stadtrat zu informieren. Dessen Aufgabe ist, seinen Kollegen diese Kenntnisse weiterzugeben“ (ders. 1988: S. 82).

Hier könnte der Beigeordnete zum Pendant eines einzelnen Stadtratsmitglieds werden; dieses Mitglied fungiert wie ein 'Spiegelreferent'; eine Einrichtung, die sonst aus den Regierungszentralen und Finanzministerien bekannt ist, dort beschäftigen sich einzelne Mitarbeiter oder Referate mit den Anliegen der Fachministerien. Wird dem Stadtratsmitglied in Ausübung seiner Funktion gestattet, *direkt* mit den Ämtern zu kommunizieren, so stellt dies eine Aufweichung der administrativen Pendantfunktion des Beigeordneten dar, was sicherlich von manchem auch als Machtverlust interpretiert werden dürfte, weil hier *formal* sein Quasi-Informations-/Kommunikationsmonopol beschnitten wird – die Betonung auf *formal* ist deshalb wichtig, weil in der kommunalen Praxis immer auch informale Verhaltensweisen vorliegen, die dieses Quasi-Monopol tangieren können.

Derartige Regelungen, wie von Schlegel gefunden, sind nicht der Regelfall, so dass abschließend konstatiert werden kann:

„Nicht überraschend maßen die Wahlbeamten ... der Ausschussarbeit insgesamt größere Bedeutung bei als die Ratsmitglieder. Die Einzelprobleme wurden aber etwa in der gleichen Gewichtung und Reihenfolge wie von den Ratsmitgliedern gesehen. Kein Wahlbeamter stimmte der Verringerung der Ausschussarbeit zugunsten des Plenums zu, zwei Drittel dagegen umgekehrt dessen Entlastung von Einzelfragen durch die Ausschüsse. Trotzdem waren es der Mehrheit, anders als bei den Ratsmitgliedern, noch zu viele Einzelheiten, die in den Ausschüssen beraten würden“ (Simon 1988: S. 71).

Eine Machtressource des (Fach-)Beigeordneten ist 'sein' Fachausschuss. Je nach rechtlicher oder tatsächlicher Situation (siehe auch Kap. 3.2.10.2) können mit diesem Umstand für den Bürgermeister Probleme, die seine Machtbasis berühren, verbunden sein, wenn

„Dezernat und zugeordneter Ausschuss in den Gegenständen, die seiner Beschlusskompetenz unterliegen, eine geschlossene Entscheidungseinheit bilden. Sie erschwert damit dem OB die Übersicht über den Fortgang der Gesamtverwaltung und die ihm nach den Gemeindeordnungen übertragene Aufgabe, für ihre 'Einheitlichkeit' zu sorgen. Hieraus erklären sich zum Beispiel immer wiederholte Anweisungen des OB, ihm die Ausschussvorlagen vorzulegen, ehe sie in die Ausschüsse gebracht werden, eine Forderung, deren häufige Wiederholung zeigt, dass sie nicht durchgängig befolgt wird“ (Grauhan 1970: S. 279).

8.2.6 (Quasi-)Ausschussvorsitzender

Mit dieser Rolle sind formal-rechtliche Rechte und Pflichten verbunden, z. B. solche, die sich auf die Sitzungsleitung beziehen. Ob diese Rolle ein Beigeordneter überhaupt wahrnehmen kann, ist zuerst einmal von dem jeweiligen Kommunalverfassungsrecht abhängig. Dort, wo die Vorsitzfunktion definitiv jemandem anderen zugewiesen ist, kann er sie auch nicht wahrnehmen, es sei denn, die durch die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen ermächtigte Person ist selbst ermächtigt, diese Funktion auf den Beigeordneten (stellvertretend) zu übertragen. Die Umfrage unter den Beigeordneten hat gezeigt, dass dieser eigentlich rechtlich eindeutig normierte Punkt doch nicht so eindeutig ist (siehe später im Kap. 8.3.6).

Grauhan konnte bei seinen Untersuchungen feststellen, dass zwei Möglichkeiten der Verhandlungsführung anzutreffen sind (vgl. 1970: S. 246 f., Bezug: Stadtrat):

- sorgfältige Vorbereitung und straffe Führung der Sitzungen; Betonung des Elements der Entscheidung, wobei der Sitzungsleiter für eine bestimmte Entscheidung eintritt;
- Betonung des Elements der Beratung; kein dezidierter Entscheidungsvorschlag, sondern die Entscheidung wird aus der Diskussion entwickelt.

„Die Stadtvertreter selbst schätzen in der Regel die lockere Sitzungsvorbereitung wenig“ (ders.: S. 247), sicherlich auch, weil die zweite Art der Verhandlungsführung zu längeren Sitzungen führt. Als Ausschussvorsitzende bzw. als Person, die die Sitzungsleitung innehat, muss der Beigeordnete einen angemessenen Leitungsstil entwickeln und praktizieren.

Etwas schwierig ist die Einordnung derjenigen Fälle, die Grauhan wie folgt beschreibt: „Der Vorsitz in den beschließenden Ausschüssen ist ... damit mehr das Amt einer formellen Sitzungsleitung, während der von Aktenkenntnis und Sachvortrag ausgehende Einfluss auch hier von den Dezernenten ausgeübt wird. Die Beratung der einzelnen Gegenstände beginnt auch nach der bayerischen Vorsitzregelung mit dem Vortrag des Dezernenten als Berichterstatter. Die Bedeutung des Berichterstatters wird deshalb von den Stadträten hier höher eingeschätzt als die des Vorsitzenden“ (1970: S. 281). Die Schwierigkeit ergibt sich daraus, ob die **Teilrolle des Berichterstatters** eher zu diesem Kapitel (Rolle als (Quasi-)Ausschussvorsitzender), das sich an *rechtlichen* Aspekten orientiert, oder zum vorangegangenen Kapitel (Rolle als Pendant zum Fachausschuss), das weniger stark rechtlich determiniert ist, sich dafür mehr an inhaltlichen Aspekten orientiert, zu zählen ist. Auch dann, wenn Beigeordnete nicht formal-rechtlich die Berichterstatterfunktion innehaben, so nehmen sie diese – wohl fast immer – *tatsächlich* wahr, weil sie das Verwaltungspendant zum Fachausschuss sind, so dass die Teilrolle des (formalen) Berichterstatters zur Rolle administratives Pendant des Fachausschusses und nicht zur Funktion des Ausschussvorsitzenden zu zählen ist.

8.2.7 Parteipolitiker

Nachdem die politische Rolle des Beigeordneten bereits Gegenstand der Betrachtung war (Kap. 8.2.1.1), wird nun seine mögliche *parteilpolitische* Rolle analysiert. Es handelt sich um eine optionale Rolle, weil sie nur zum Tragen kommt, wenn der Beigeordnete Parteimitglied ist. Das Kriterium parteilos–parteilgebunden stellt ein formales dar und erlaubt aus sich heraus noch keine Aussage darüber, wie stark sich ein Beigeordneter wirklich einer Partei(disziplin/-solidarität) verbunden fühlt.

In der bereits im Kap. 8.2.1.1 erwähnten nationalstaatenübergreifenden Studie, in der die leitenden Kommunalbediensteten (= erste Person nach dem Bürgermeister) befragt wurden, wurde auch die Parteimitgliedschaft erhoben:

Es zeigte sich, dass die befragten Personen in Deutschland „im internationalen Vergleich einen stark überdurchschnittlichen Anteil von Parteimitgliedern aufweisen ... Nur Finnland kommt hier auf einen höheren Anteil, wobei auch die Niederlande einen etwas geringeren Anteil von leitenden Kommunalbediensteten aufweist, die noch nie Mitglied einer Partei waren. Hinter diesen drei Ländern tut sich eine weite Kluft auf: In den anderen Ländern haben zwischen 62 und 95 % der leitenden Kommunalbediensteten noch nie einer Partei angehört. Außerdem ist für fast jedes dieser Länder festzustellen, dass ein beträchtlicher Teil der leitenden Kommunalbediensteten zwar früher Parteimitglied war, diese Mitgliedschaft jedoch zwischenzeitlich aufgegeben hat. Das lässt darauf schließen, dass in diesen Ländern nicht nur Parteilose ebenso gute Karrierechancen haben wie Mitglieder von Parteien, sondern es auch als angemessene Verhaltensweise gilt, seine Mitgliedschaft mit dem Erreichen von Leitungsfunktionen in der kommunalen Verwaltung zu beenden. Gerade die vergleichsweise stark auf eine neutrale, expertisenbasierte Verwaltung pochenden leitenden Kommunalbediensteten in Deutschland teilen diese Auffassung hingegen nicht (bzw. sehen sich nicht derartigen Erwartungshaltungen ausgesetzt)“ (Haus/Heinelt 2002: S. 127).

Werden die deutschen Daten nach ihrer Ausprägung auf Länderebene verglichen, „so zeigt sich, dass die Unterschiede sich insgesamt in Grenzen halten ... Eine Zuordnung zu bestimmten Kommunalverfassungstraditionen ist nicht angezeigt. Vergleicht man die Gewichtung von klassischem ... und politischem Bürokrat in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hessen, so liegen die Werte zum einen nah beieinander, zum anderen nah am gesamtdeutschen Durchschnittswert. Einzige Auffälligkeit ist, dass die Vorstellung des politischen Bürokraten in Bayern etwas weniger Anhängerschaft zu finden scheint. ... Divergenzen sind im internationalen Vergleich insgesamt stärker ausgeprägt als im intranationalen Vergleich“ (dies.: S. 128).

Ein parteilgebundener Beigeordneter weist zugleich eine Fraktionsbindung auf (nicht zu wechseln mit einer formal-rechtlichen Fraktionszugehörigkeit!³⁵), weil der Fall, dass ein Bei-

³⁵ Rechtlich sind die Beigeordneten nicht Mitglieder von Fraktionen, weil die Beigeordneten nicht Mitglieder des Stadtrats sind. Auf die *rechtswissenschaftliche* Diskussion im Detail kann verzichtet werden; anstelle einer ausführlichen Diskussion, sei bspw. auf Schrameyer verwiesen, der – gegen eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts argumentierend – meint: „Den Fraktionssitzungen dürfen ... etwa Parteifunktionäre ohne Ratsmandat oder Beigeordnete als Mitglieder nicht angehören. Dies gilt nicht nur für das Stimmrecht, sondern auch für das Mitberatungsrecht. Beide Rechte sind mitgliedschaftliche Teilnahmerechte, die Nichtmitgliedern ... verwehrt sind ... Ausgeschlossen ist damit allerdings nicht, dass eine Fraktion zur Beratung einzelner Punkte Dritte hinzuzieht; diese haben dann aber nur die Möglichkeit, zu einem Punkt ... Rat zu geben, sie haben kein mitgliedschaftliches Mitberatungsrecht“ (2006: S. 141). Weniger juristisch als generell argumentierend siehe Kleerbaum/Smith 2009: S. 34 ff., die kurz das Verhältnis Bürgermeister – Fraktion behandeln, wobei ihre Aussagen zumindest zu Teilen auch für Beigeordnete gelten. Unterschiedliche Auffassungen gibt es zu den berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern in Bayern; diese sind – wenn auch ohne Stimmrecht – Mitglieder des Stadtrats; doch auch hier wird in der Tendenz eine formale Fraktionsmitgliedschaft verneint (siehe Bauer u. a.: Art. 40 Rd-Nr. 10).

geordneter einer Partei angehört, die nicht zugleich als Fraktion (unabhängig, ob als 'Einzel'-fraktion oder in einer Fraktionsgemeinschaft) im Stadtrat vertreten ist, als unwahrscheinlich verworfen werden kann. Wie eng fällt die Bindung aus? Die Befragungen von Simon haben das Ergebnis gebracht, „dass Kontakte mit Dezernenten der eigenen Partei ca. 50 % häufiger sind als mit anderen Dezernenten“ (1988: S. 53). Im Detail:

„Parteigebundene Information durch die Verwaltung ist, was die leitenden Beamten betrifft, weitgehend institutionalisiert: 58,4 % der Befragten berichten, dass an den Fraktionssitzungen 'regelmäßig' Mitglieder der Verwaltung teilnehmen, in Baden-Württemberg allerdings nur 43 %, dagegen in Nordrhein-Westfalen 70 %. Am häufigsten tun dies nach Angaben der Ratsmitglieder die Dezernenten (55,4 %), in Baden-Württemberg allerdings nur 43 % (in Nordrhein-Westfalen dagegen 70 %) ... Diese Angaben der Ratsmitglieder werden in der Tendenz von den Antworten der kommunalen Wahlbeamten auf dieselbe Frage bestätigt: 55 % nehmen nach eigenen Angaben selbst regelmäßig an Fraktionssitzungen teil, interessanterweise alle aus nordrhein-westfälischen Städten. Die acht baden-württembergischen kommunalen Wahlbeamten gaben, anders als ihre Gemeinderäte, an, dass sie nur auf Einladung zum Sachvortrag in den Fraktionen erscheinen, ebenso sechs nordrhein-westfälische“ (Simon 1988: S. 53 f.).

Für die Stadtratmitglieder stehen Kommunikationsräume zur Verfügung: An erster Stelle stehen mit deutlichem Abstand die Ratskollegen aus der eigenen Fraktion, gefolgt vom eigenen Fraktionsvorsitzenden (erster Block). Etwa gleich bedeutend folgen dann als zweiter Block: Amtsleiter, sonstige Mitglieder der Verwaltung, Fraktionssprecher für bestimmte Sachgebiete und Beigeordnete aus der eigenen Partei. Die Beigeordneten, die nicht der eigenen Partei angehören, sind ein Ansprechpartner des dritten Blocks, zu dem auch der Hauptverwaltungsbeamte gehört (vgl. ders.: S. 57 f.; auch in der Untersuchung von Egner/Krapp/Heinelt (2013: S. 99) liegt die eigene Fraktion bei der Frage nach der Kontakthäufigkeit deutlich vor den anderen genannten Akteuren). Es mag überraschen, dass bei Simon die Amtsleiter vor den Beigeordneten stehen, doch muss beachtet werden, dass bei dieser Bewertung auch die Aussagen der 'normalen' Ratsmitglieder eingehen (s. o. Fn. 13).

Wo findet die Verbindung zur Fraktion statt?

„Ein wesentlicher Ort parteigebundener Information ist in den Fraktionssitzungen zu sehen, an denen überwiegend die Dezernenten (weniger dagegen die Amtsleiter) und zwar, wie man unterstellen darf, der eigenen Partei, regelmäßig teilnehmen. Deren Eigenschaft als 'politische' Wahlbeamte kommt hierdurch und durch die häufigeren Kontakt mit Dezernenten der eigenen Partei (...) als mit anderen deutlich zum Ausdruck. Man kann sie deshalb unter den hier interessierenden Gesichtspunkten teilweise mit zum politischen Teilsystem der Fraktionen rechnen“ (Simon 1988: S. 74).

Die Teilnahme an Fraktionssitzungen dient den Beigeordneten der Informationsgewinnung und -übermittlung; sie müssen also „in die Lage versetzt werden, mehrheitsfähige Lösungen zu antizipieren, aber auch mit der Fraktionsspitze für eine von den Vorentscheidern in Aussicht genommene Lösung zu werben“ (Naßmacher/Naßmacher 2007: S. 247). Die starke Einbindung der Beigeordneten in ihre Herkunftsfraktionen wurde durch andere Untersuchungen bestätigt (siehe Bogumil 2001: S.42 Fn. 39 mit Verweis auf Bovermann, der Städte über 55.000 EW in Nordrhein-Westfalen untersucht hat).

Überhaupt können die Fraktionen zum entscheidenden Beschlussgremium werden. Bei der vom Innenministerium durchgeführten Befragung von Ratsmitgliedern in Nordrhein-Westfalen wurde deutlich, dass die Einflussnahme der Verwaltung auf die Fraktionen besonders in den mittleren und großen Städten relevant ist und man darf – nach den obigen Aussagen – unterstellen, dass hierbei den Beigeordneten eine wichtige Rolle zukommt. Über die Hälfte der Ratsmitglieder, Fraktionsvorsitzenden und Ratsvorsitzenden hat der Aussage zugestimmt,

dass die Beratungen im Stadtrat und in den Ausschüssen nur noch Formsache sind, weil die Fraktionen die wichtigen Vorentscheidungen treffen (vgl. Scheuch/Scheuch 1992: S. 69 f.).³⁶ Auch eine neuere Befragung aus dem Jahr 2010 in Stuttgart zeigt, dass die eigene Fraktion für die Ratsmitglieder die wichtigste Gruppe für ihre kommunalpolitische Entscheidungen darstellt (siehe Walter-Rogg 2010: S. 224 ff.).

Alles in allem kann sich in Städten eine starke Verschränkung von Stadtrat und Stadtverwaltung zeigen, wobei die Fraktionen ein wichtiger Ort sind, über die die Verbindungen laufen (siehe auch Simon 1988: S. 90). Solche Verbindungen, bei denen die Beigeordneten ein zentrales Verbindungsglied darstellen, können dann auch entsprechend offiziell 'legitimiert' werden: In der Geschäftsordnung eines hessischen Magistrats heißt es dazu: „Über Angelegenheiten, die in den Sitzungen des Magistrats verhandelt werden, haben die Magistratsmitglieder und die Sitzungsteilnehmer Verschwiegenheit zu bewahren ... Ausnahmsweise ist eine Weitergabe von Informationen aus dem Magistrat innerhalb von nicht öffentlichen Sitzungen der Fraktionen zulässig. Hiervon ausgenommen sind Vorgänge, die dem Steuer- oder Sozialgeheimnis unterliegen. Dies gilt auch für Personalangelegenheiten.“

Der Beigeordnete als Parteipolitiker nimmt somit im Verhältnis zu seiner Fraktion zwei Funktionen ein: Er ist verlängerter Arm der Verwaltung in die Fraktion hinein und zugleich verlängerter Arm der Fraktion in die Verwaltung hinein; er fungiert als Transmissionsriemen. Dies wird weitestgehend als unproblematisch oder sogar als sinnvoll bewertet, denn der Bürgermeister, der „Verwaltung und Vertretung einer Stadt führen will, muss vor den Sitzungen der Beschlusskörperschaft unterrichtet sein, welche Stellung die einzelnen Fraktionen zu den Verwaltungsvorlagen einnehmen. Das wird er von den Beigeordneten, von denen jeder an der vorausgegangenen Sitzung seiner Fraktion teilgenommen hat, erfahren, wenn ein echtes Vertrauensverhältnis besteht und jeder sich auf die Diskretion des anderen verlassen kann“ (Klüber 1971: S. 126). Das Zitat macht deutlich, dass die Kontakte zwischen Beigeordneten und ihren Fraktionen eine dem Bürgermeister dienende Funktion annehmen sollen; der Beigeordnete wird sozusagen als Berater des Bürgermeisters tätig (eine Rolle, die dann als nächstes betrachtet wird).³⁷ Kontakte, die ein Beigeordneter ge- bzw. missbraucht, um sein 'eigenes Süppchen zu kochen', um den Intentionen des Bürgermeisters entgegenzuwirken, dürften selbstverständlich anders bewertet werden. So einen Fall schildert Voigt. Er unterschied in der alten Kommunalverfassung von Nordrhein-Westfalen drei Varianten des zentralisierten Entscheidungssystems (vgl. 1994: S. 14 ff.): exekutive Führerschaft des Gemeindedirektors, gemäßiger Populismus des Bürgermeisters sowie Partei- und Fraktionsherrschaft durch den Fraktionsvorsitzenden. Im letzten Fall hat dieser in einer Stadt dafür gesorgt, „dass Beigeordnete und Dezernenten vom Rat gewählt wurden, deren Loyalität gegenüber der Mehrheits-

³⁶ Die Daten im Einzelnen, die das lineare Ansteigen der Werte mit zunehmender Einwohnergröße veranschaulichen:

	Einflussnahme der Verwaltung auf die Fraktion:	Einflussnahme des Rats auf die Verwaltung:
In den kreisfreien Städten:	63 %	74 %
In den großen kreisangehörigen Städten:	53 %	68 %
In den Städten mit 40.000 bis unter 60.000 EW:	55 %	66 %
In den Städten mit 25.000 bis unter 40.000 EW:	47 %	59 %
In den Gemeinden mit weniger als 25.000 EW:	38 %	50 %

³⁷ Wie stark diese Beraterfunktion im Hinblick auf die Kontaktlinie zu den Fraktionen ist, hängt auch vom Bürgermeister selbst ab. Wenn ein parteigebundener Bürgermeister – aus welchen Gründen auch immer, z. B. um seine 'Neutralität' zu wahren – keinen intensiven Kontakt zu *seiner* Fraktion sucht, dann ist es ggf. ein Beigeordneter mit der gleichen Parteimitgliedschaft, der dann den Kontakt zur Bürgermeisterfraktion hält. Grauhan beschreibt solch einen Fall: „Der mangelnde Kontakt des OB zu den Fraktionen führt ... nicht zu einer Distanz zwischen Verwaltungsapparat und Stadtvertretung, sondern der Kontakt setzt eine Stufe unterhalb des OB an. Das Bild von einer Isolierung des OB verstärkt sich deshalb hier in besonderem Maße“ (1970: S. 258).

fraktion und ihrem Chef stärker ist als gegenüber dem Oberstadtdirektor ... Ganz offiziell nehmen 103 Beamte der Stadtverwaltung an den Sitzungen der Fraktion und der Fraktionsarbeitskreise teil“ (ders. S. 16).

„Die Fraktionen bestimmen ... heute weitestgehend über die Auswahl des politischen Führungspersonals und die inhaltlichen Schwerpunkte der Arbeit in den Volksvertretungen“ (Schrameyer 2006: S. 146).³⁸ Vor allem der erstgenannte Punkt ist ein immer wieder – auch in der jeweiligen lokalen Tagespolitik – manchmal heftig diskutierter (z. B. wenn Fraktionen unterstellt wird, sie hätten sich nicht für den fachlich besten Kandidaten entschieden, sondern ihre Entscheidungen seien überwiegend oder sogar ausschließlich parteipolitisch motiviert).³⁹ Aber auch die kommunalwissenschaftliche Literatur beschäftigt sich mit diesem Aspekt:

„Selbstverständlich gibt es im Normalfall mehrere fachlich etwa gleich qualifizierte Kräfte, und dann kann es durchaus sinnvoll sein, bei der Auswahl ergänzend, zur Sicherung eines befriedigten politischen Klimas, auch politisch-weltanschauliche Gesichtspunkte heranzuziehen. Bedenklicher sieht es schon aus, wenn einfach einer Partei ein Vorschlagsrecht für einen bestimmten Posten, etwa ein Beigeordnetenamt, zugesprochen wird. Das ist dann so etwas wie ein vorweggenommener Kompromiss – und Politik, im besonderen Kommunalpolitik, ist zu einem gewissen Grade institutionalisierter Kompromiss“ (Beer/Laux 1981: S. 108).

Gerade das Zuordnen von Vorschlagsrechten an Fraktionen ist ein wichtiger Bestandteil von Koalitionsvereinbarungen. Die Zuordnung selbst dürfte in vielen Fällen gar nicht das Problem sein, vielmehr kommt es auf die Ausübung dieses Rechts an, denn, wer einen Vorschlag unterbreiten darf, kann selbst entscheiden, wie stark er sich von rein parteipolitischen Gesichtspunkten leiten lässt. Einen parteilosen Fachmann zu nominieren, ist immer denkbar.

Die Analyse umfasste bisher den formalen Aspekt der Parteimitgliedschaft sowie die engen Beziehungen zu den Fraktionen. Beeinflusst die Parteipolitikrolle aber auch das grundsätzliche Denken und Handeln der Beigeordneten, beeinflusst sie ihr Amtsverständnis? In der nationalstaatenübergreifenden Studie mit den leitenden Kommunalbediensteten zeigte sich „bei der Frage, ob die Verwaltung unparteiisch sein und sich auf Expertenurteile stützen sollte, ... unter den leitenden Kommunalbediensteten in Deutschland eine relativ deutliche Zustimmung“ (Haus/Heinelt 2002: S. 127) und das, obwohl in Deutschland mit der höchste Prozentsatz an Parteimitgliedern zu finden war. Mit der Rolle Parteimitglied ist es offensichtlich gut vereinbar, von der Verwaltung Unparteilichkeit zu fordern und Sach- vor Parteieurteile zu setzen. Ob hier wirklich ehrlich geantwortet wurde, ob hier aus taktischen Gründen nicht ein Werturteil abgegeben wurde, was man zwar nicht teilt, aber trotzdem ankreuzte, weil es gesellschaftlich anerkannt ist – all dies lässt sich in Befragungen nicht zweifelsfrei ausschließen. Außerdem kann von Zustimmungen zu Werten und Normen bekanntermaßen nicht direkt auf Handlungen geschlossen werden.

Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Wahrnehmungen zwischen Beigeordneten und Stadtratsmitgliedern, wie sie Simon festgestellt hat: Schon weiter oben wurde festgestellt, dass die acht baden-württembergischen kommunalen Wahlbeamten, anders als die Gemeinderäte, angaben, dass sie nur auf Einladung zum Sachvortrag in den

³⁸ Ob die Auswahl der politischen Führung durch die Fraktionen oder die Parteien bestimmt wird – diese Differenzierung braucht an dieser Stelle nicht weiter zu interessieren. Grauhan konnte feststellen, dass die Fraktionen gegenüber den Parteigremien teilweise gar nicht so souverän waren, die Parteien durchaus ihren Einfluss wahrnahmen (siehe 1970: S. 110 ff.), wobei jedoch auch die häufig enge personelle Verzahnung von Parteigremien und Fraktion zu beachten ist.

³⁹ In einer Koalitionsvereinbarung zwischen zwei Parteien für eine nordrhein-westfälische Großstadt hieß es zu diesem Thema: „Bei der Neubesetzung von Dezernaten wird eine Personalberatungsfirma eingeschaltet. Es wird nach dem Grundsatz entschieden: Qualifikation ist wichtiger als Parteizugehörigkeit.“

Fraktionen erschienen, ebenso sechs nordrhein-westfälische (1988: S. 54) – ein anschauliches Beispiel für die unterschiedliche Wahrnehmung eines Sachverhalts. Wer sagt nicht die Wahrheit und warum, bewusst oder unbewusst, weil es anders wahrgenommen wird oder in Erinnerung bleibt? Eine unterschiedliche Bewertung findet sich auch an einer weiteren Stelle: „Über zwei Drittel glauben: ‚Als Ratsmitglied wird man am besten von den Verwaltungsangehörigen informiert, die einem selbst politisch nahe stehen.‘ Der überwiegende Widerspruch der Wahlbeamten (...) gegen diese Feststellung mag zwar als Erlebnis parteiinterner Kommunikationsbarrieren und Querelen verständlich sein, steht aber nicht im Einklang mit den übrigen hier erhobenen Daten auch aus der Befragung der Wahlbeamten“ (Simon 1988: S. 74). Es ist zumindest nicht auszuschließen, dass kommunale Wahlbeamte vom normativen Bild der parteipolitisch eher neutralen Kommunalpolitik nicht unbeeinflusst sind, und dass dieses Bild konkrete Wahrnehmungen und Beurteilungen von Tatsachen prägt, die sich ‚objektiv‘ anders gestalten.

Die Befürworter der Volkswahl des Bürgermeisters sehen in diesem Wahlakt einen größeren Freiheitsspielraum für den Hauptverwaltungsbeamten:

„Die Volkswahl des Bürgermeisters und seine Doppelstellung als Leiter der Verwaltung und Vorsitzender des Gemeinderats fördert auch die sachliche Richtigkeit der Entscheidungen. Die Volkswahl macht den Bürgermeister unabhängig. Der mittelbar vom Gemeinderat gewählte Bürgermeister hingegen ist tendenziell ‚parteiisch‘ und fühlt sich zwangsläufig mehr den Parteien bzw. den Fraktionen verpflichtet, die ihn gewählt haben und seine vorzeitige Abwahl betreiben können, als dem Gemeindevolk in seiner Pluralität. In der Praxis steht er vielfach unter ausgeprägter ‚Fraktionskuratel‘“ (Gern 2003: S. 58).

Übertragen auf den Beigeordneten: Steht *dieser* unter Fraktionskuratel? Weiß sieht zwar durchaus mit der Parteipolitikerrolle für die Beigeordnete mögliche Interessen- und Loyalitätskonflikte,⁴⁰ kommt jedoch zu der Einschätzung, dass Beigeordnete in der Realität doch eher Vertreter der Verwaltungsspitze als Parteivertreter seien (vgl. 2002: S. 40). Diese pauschale Einschätzung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in einem nicht unerheblichen Ausmaß auf die örtlichen Kontextfaktoren und auf die Person des Beigeordneten selbst ankommt, wie stark die Konflikte auftreten können. Es liegt in der Gestaltungsfreiheit des Beigeordneten, wie eng oder lose er die Verbindung zu seiner Herkunftsfraktion knüpft, wobei diese Freiheit z. B. dann enger ausfällt, wenn er ursprünglich aus der lokalen Führungsgruppe seiner Partei kommt (siehe Grauhan 1970: S. 253, was auch die Beigeordnetenbefragung bestätigte, siehe Kap. 6.1.2.1): In solch einem Fall sind die personellen Verflechtungen bei Amtsantritt bereits eng, was mehr Kraft kostet, diese, wenn gewünscht, zu lockern, als wenn der Beigeordnete von außen kommt und nicht in das Parteimilieu eingebunden ist.

Enge Verbindungen zwischen Beigeordneten und ihren Fraktionen oder Parteien zeigen jedoch nicht nur Auswirkungen auf die Beigeordneten, sondern auch auf die Fraktionen und die hinter ihnen stehenden Parteien. „Es besteht die Gefahr einer ‚Zwei-Klassen-Ratspolitik‘. Auf der einen Seite steht die Fraktion mit Einfluss und Macht in der Verwaltung mittels ihnen nahestehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auf der anderen Seite befinden sich die Benachteiligten, die über keine oder nur wenig direkte Kontrakte zur Verwaltung verfügen“ (Weiß 2002: S. 98). Minderheitsfraktionen sind daher häufig bestrebt, einen eigenen Beigeordneten unterzubringen (ohne dass deshalb auf inhaltliche Oppositionsarbeit verzichtet wird). Eine institutionelle Lösung zur Minderung der Problematik der ‚Zwei-Klassen-Ratspolitik‘ und zugleich ein Beitrag zur Verstärkung der Konkordanzdemokratie ist, die rechtlich

⁴⁰ Diedrich verweist auf ein „mehr oder weniger ausgeprägtes informelles Netzwerk, das mit aus Loyalitäts- und Konkurrenzdenken, Macht- und Sicherheitsdenken gesponnen und miteinander verwobenen oder verknüpften Fäden aufgebaut ist“ (2003: S. 102).

normierten Mehrheitserfordernisse für die Wahl von Beigeordneten anspruchsvoller zu gestalten, indem z. B. eine Zweidrittelmehrheit gefordert wird. Diedrich entwickelt diese Vorstellung für einen 'freien' (= parteilosen) Beigeordneten, der die Rolle eines professionellen *Strategie*beigeordneten wahrnehmen und für die Aufgaben des Beteiligungs- und Partizipationsmanagements verantwortlich sein soll (vgl. 2003: S. 106 ff.). Er wünscht sich, dass „die tendenzielle Orientierung der Verwaltungsführung ein Grad mehr sachlich-strategisch und ein Grad weniger parteilich-politisch erfolgt“ (S. 108), womit man dann wieder bei der normativen Frage angelangt ist, wie parteipolitisch die Kommunalpolitik sein soll (siehe Kap. 2.1).

Auch wenn Beigeordnete Beamte sind und für sie damit die *grundsätzlichen* beamtenrechtlichen Bestimmungen gelten, ist daraus nicht zu schließen, dass sie auch den *speziellen* Regelungen, die einen Bezug zur Parteipolitisierung aufweisen, unterliegen müssen; für Bayern gilt: „Anders als die allgemeinen Beamtengesetze ... enthält das KWBG [bezogen auf das alte Kommunalwahlbeamtengesetz, M. S.] kein ausdrückliches Gebot zur Mäßigung und Zurückhaltung bei *politischer* Betätigung. Als auch aufgrund parteipolitischer Erwägungen gewähltem Mandatsträger ist es dem weiteren Bürgermeister nicht verwehrt, in seiner planenden und gestaltenden Funktion (nicht im Gesetzesvollzug!) auch politischen Erwägungen zu folgen und sich gegebenenfalls auch offensiv in diesem Sinn zu äußern“ (Bauer u. a.: Art. 35 Rd-Nr. 5 (Hervorhebung im Original); gleiches gilt auch für die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder, siehe Art. 41 Rd-Nr. 11).

Zum Abschluss soll auf die – vielleicht doch etwas überraschenden – Erkenntnisse von Maier/Schmitt (2008) verwiesen werden, dass die Bürger teilweise eine weniger parteifremde Erwartung als die Politiker selbst haben: Die Bürger wünschen sich „eine wesentlich politischere lokale Elite ... als dies tatsächlich der Fall ist“ (S. 179) und zur Bekräftigung: „Bemerkenswert ist ..., dass die Bürger für eine deutlich politischere Kommunalpolitik plädieren. Dagegen verstehen sich die Mitglieder der lokalen Elite eher als Manager kommunaler Angelegenheiten“ (S. 220).

8.2.8 Berater des Bürgermeisters

„Die geborenen Berater des Bürgermeisters sind in erster Linie die Beigeordneten, von denen – mindestens theoretisch – jeder die speziell für sein Dezernat erforderlichen Kenntnisse besitzen soll. Dass dieser Idealzustand in der Praxis nicht immer, ja oft sogar nur selten erreicht wird, beruht auf der parteipolitischen Zusammensetzung des Beigeordnetenkörpers, verlagert aber die Dinge nur um eine Ebene, indem der Beigeordnete sich einerseits wiederum von den Dienststellenleitern seines Dezernats beraten lässt. Das allerdings hat die weniger erfreuliche Folge, dass der wirkliche Ratgeber Einfluss ausübt, ohne Verantwortung zu tragen, lässt sich aber nicht völlig vermeiden“ (Klüber 1972: S. 124).

Der Beigeordnete wird hier als der *fachliche* Berater in Bezug auf den ihm zugewiesenen Geschäftsbereich interpretiert.

„Der Verwaltungsfachmann wird im Übrigen stets auf der zweiten Ebene gebraucht. Die Bestimmung der niedersächsischen Kommunalgesetze, dass, wenn der Bürgermeister ... nicht die Befähigung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst oder zum Richteramt besitzt, ein Mitglied des Leitungspersonals diese besitzen muss, zeigt, dass der Verwaltungsfachmann keineswegs entbehrlich geworden ist“ (Ipsen 2004: S. 26 f.).

Die zweite Beratungsfunktion ist die *allgemein-verwaltungsbezogene*; der Beigeordnete wird nicht als Fachmann für ein Politik- oder Aufgabenfeld benötigt, sondern als Person, die lauf-

bahnrechtliche Voraussetzungen mit sich bringt, was schwerpunktmäßig die juristische Kompetenz betrifft und somit die Beratung in (öffentlich-)rechtlichen Angelegenheiten sichern soll. „Stark parteigebundene Bürgermeister sind vom loyalen Rat der Juristen oder Beigeordneten in der Verwaltung in besonderem Maße abhängig“ (Holtkamp 2008: S. 275, Fn. 135). Während die erste Beratungsfunktion stets zum Tragen kommt, weil kein Bürgermeister in allen fachlichen Belangen gleich gut beschlagen sein kann, kommt es bei der zweiten Beratungsfunktion entscheidend auf die Person des Bürgermeisters, konkret auf seine Qualifikation speziell und seine Vita generell an, wie stark er auf sie angewiesen ist.

„Ursprünglich gewollt ist eine enge persönliche Anbindung der zweiten Leitungsebene (Beigeordnete) an den Chef der Verwaltung, um die gesamtstrategische Ausrichtung der Verwaltungsführung – ihre Einheitlichkeit – durch ausgeprägte Loyalitätsbeziehungen zu gewährleisten. In der Praxis allerdings treten insbesondere die Fachdezernenten mehr als Vertreter selektiver Ressortinteressen gegenüber dem Verwaltungschef auf denn als Überbringer zentraler Steuerungsimpulse an ihre Amtsleiter“ (Osner 2001: S. 97).

Die dritte Beratungsfunktion ist die *allgemein-steuerungsrelevante*: Der Beigeordnete soll den Bürgermeister bei dessen zentraler Gesamtsteuerung der Stadtverwaltung beraten und dann dadurch unterstützen, dass er die zentrale Steuerung in seinen Geschäftsbereich entsprechend transformiert. Diese Beratungsfunktion bedarf eines größeren Vertrauensverhältnis zwischen Bürgermeister und Beigeordneten als die ersten beiden und hängt stark von der Rolle des Beigeordneten in Bezug auf Fach- und Steuerungspolitik (s. o. Kap. 8.2.4) ab.

Zusammenfassend kann die Beratungsfunktion der Beigeordneten gegenüber dem Bürgermeister somit in die folgenden drei Teilfunktionen unterteilt werden:

- Beratung in *allgemein-steuerungsrelevanten* Angelegenheiten – korrespondiert mit der Rolle Fachpolitiker-Steuerungspolitikler,
- Beratung in *allgemein-verwaltungsbezogenen* Angelegenheiten (Schwerpunkt: juristische Beratung) – korrespondiert mit der Profession,
- Beratung in *speziell-fachlichen* Angelegenheiten (Schwerpunkt: aufgaben-/politikfeldspezifische Beratung) – korrespondiert mit der Rolle Fachmann-Generalist.

Die Beratungsfunktion des Beigeordneten gegenüber dem Bürgermeister kommt sehr deutlich in der Dienstanweisung „Gesamt- und Mitverantwortung des Oberbürgermeisters und der Beigeordneten“ einer sächsischen Großstadt zum Vorschein, danach haben „die Beigeordneten dafür Sorge zu tragen, dass sie im Rahmen des ihnen übertragenen Aufgabenbereiches einschließlich der zugeordneten Aufgaben in Vertretung des Oberbürgermeisters ... ihrer Berichts-, Beratungs- und Unterstützungspflicht gegenüber dem Oberbürgermeister ... umfänglich und unverzüglich nachkommen. Dies soll gewährleisten, dass der Oberbürgermeister jederzeit mit Bezug auf seine Gesamtverantwortung sachgerechte Entscheidungen treffen und erforderliche Handlungen einleiten kann.“ Die (formale) Beratungsfunktion dient hier der Verwirklichung der kommunalrechtlich normierten Pflichten des Oberbürgermeisters gegenüber dem Stadtrat.

Wie bewerten die Bürgermeister das Verhältnis zu ihren Beigeordneten? In der von der Bertelsmann Stiftung initiierten repräsentativen Bürgermeisterbefragung wurden die Befragten gebeten zu beurteilen, wie stark förderliche Faktoren in ihren Gemeinden ausgeprägt sind (vgl. FGW/Bertelsmann Stiftung 2008: S. 55 ff.):

Tabelle 8-14: Vorhandensein förderlicher Faktoren in der Gemeinde aus Sicht der Bürgermeister

Vorhandensein förderlicher Faktoren	Alle Bürgermeister		Bürgermeister in Städten mit mehr als 75.000 EW	
	Sehr stark	Sehr stark + stark	Sehr stark	Sehr stark + stark
1 Aktive Bürgergesellschaft/Vereinsleben	32 %	92 %	29 %	86 %
2 Leistungsfähiges und motiviertes Verw.-personal	24 %	90 %	21 %	87 %
3 Gute Kooperation mit übergeordneten Behörden	22 %	86 %	11 %	76 %
4 Gute ressortübergreifende Kooperation i. d. Verw.	19 %	77 %	16 %	63 %
5 Gute Kooperation mit Ratsmitgl./Ausschüssen	21 %	73 %	5 %	53 %
6 Ausgewogene Medien / „gute Presse“	13 %	69 %	10 %	47 %
7 Rückhalt in der eigenen Fraktion/Koalition	27 %	64 %	40 %	71 %
8 Gute Zusammenarbeit mit Beigeordneten	17 %	49 %	19 %	76 %
9 Funktionierendes Neues Steuerungsmodell	4 %	29 %	1 %	45 %

Betrachtet man die ersten sechs förderlichen Faktoren, so ist ihr Vorhandensein in größeren Städten in beiden Kategorien immer (etwas) geringer ausgeprägt als insgesamt (= kleine und größere Gemeinden zusammen), v. a. das Zusammenspiel mit dem Stadtrat und seinen Ausschüssen läuft nicht so gut. Hier dürfte sich das in vielen Studien festgestellte Bild des Stadtrats als Parlament mit seiner sehr häufig anzutreffenden klaren Regierungs- und Oppositionsblockbildung widerspiegeln. Dazu passt auch, dass der Rückhalt in der *eigenen* Fraktion/Koalition besser ist als in den kleinen Städten: Wenn es klare Lager im Stadtrat gibt, dann ist das Zusammenspiel des Bürgermeisters mit seinem Lager wichtig und sein Lager unterstützt ihn auch deutlich, um sich damit von der Opposition abgrenzen zu können, die am Bürgermeister und seiner Politik Kritik übt.

Auffällig ist das gute Abschneiden des vor allem hier interessierenden achten Punktes „gute Zusammenarbeit mit Beigeordneten“ (das größte Delta (= 27 Prozentpunkte) bei „stark / sehr stark“ zwischen allen Bürgermeistern und den Bürgermeistern der größeren Städte).⁴¹ Obwohl in den größeren Städten mehr Beigeordnete existieren, was die Koordination/Kooperation tendenziell nicht erleichtert, und obwohl zu vermuten ist, dass in größeren Städten die Beigeordneten parteipolitisch ´mehr aufgeladen´ sind als in kleineren Städten, wird die Zusammenarbeit in diesen Städten besser bewertet als insgesamt. In Städten bis 20.000 EW dürfte in vielen Fällen die Zusammenarbeit mit dem Beigeordneten, weil es nur *einen* gibt, eine duale Ausprägung haben: Bürgermeister und *ein* Beigeordneter. Ggf. können hier persönliche Animositäten eine größere Rolle spielen, weil man mehr *persönlichen* Kontakt (von Angesicht-zu-Angesicht-Kommunikation) hat, weil man auch häufiger kommuniziert (z. B. täglich, sei es auch schon deshalb, weil man räumlich näher ist – nur *ein* Verwaltungsgebäude vorhanden) usw. Bei mehreren oder vielen Beigeordneten liegt hingegen eine regierungsähnliche

⁴¹ Einschränkung ist darauf hinzuweisen, dass in der Gesamtheit aller Bürgermeister jedoch ein Drittel diesen Punkt nicht bewerten kann oder will (FGW/Bertelmann Stiftung 2008: S. 49).

Mannschaft vor, in der weniger persönlich (und vielleicht auch weniger emotional) als vielmehr geschäftsmäßig zusammengearbeitet wird.

Andererseits ist zu sehen, dass in größeren Städten die Kooperation (und Koordination) der Geschäftsbereiche (4. Punkt) aus Sicht der Bürgermeister etwas weniger gut funktioniert als in kleinen Städten. Das dürfte zum einen mit der Verwaltungsgröße zusammenhängen (je größer und damit ausdifferenzierter eine Organisation ist, umso schwieriger gestaltet sich die Koordination/Kooperation zwischen den vielen und hoch spezialisierten Organisationseinheiten, die zumeist auch noch räumlich auseinander liegen), zum anderen kann vermutet werden, dass in größeren Städten der Beigeordnete als Fachpolitiker eher Ressortegoismus durchsetzen kann als in kleinen.

Es wurde auch gefragt, wie stark gewisse Faktoren die Arbeit als Bürgermeister einschränken (vgl. FGW/Bertelsmann Stiftung 2008: S. 60 ff.):

Tabelle 8-15: Vorhandensein einschränkender Faktoren in der Gemeinde aus Sicht der Bürgermeister

Vorhandensein einschränkender Faktoren	Alle Bürgermeister		Bürgermeister in Städten mit mehr als 75.000 EW	
	Sehr stark	Sehr stark + stark	Sehr stark	Sehr stark + stark
1 Überregulierung und Aufgaben von Ld/Bd/EU	31 %	75 %	24 %	75 %
2 Finanznot der Gemeinde	20 %	47 %	36 %	65 %
3 Inflexibles Dienstrecht	9 %	39 %	21 %	50 %
4 Mangelnde Fachkompetenz von Ratsmitgliedern	10 %	39 %	18 %	50 %
5 Starke Lobbygruppen und Einzelinteressen	6 %	30 %	10 %	44 %
6 Konflikte mit Parteien/Fraktionen	5 %	24 %	5 %	36 %
7 Mangelnder Veränder.-/Umsetz.-wille der Mitarb.	2 %	17 %	1 %	27 %
8 Schlechte Zusammenarbeit mit Beigeordneten	1	7 %	0	18 %

Beklagt wird (mit deutlichem Abstand vor dem nächsten Punkt) die Überregulierung und Aufgaben von Land/Bund/EU, gefolgt von der Finanznot und einem inflexiblen Dienstrecht sowie der mangelnden Fachkompetenz von Ratsmitgliedern. Am Ende der Skala steht die schlechte Zusammenarbeit mit den Beigeordneten. Betrachtet man noch die vorhergehende Tabelle, so kann, was das Verhältnis Bürgermeister – Beigeordneter angeht, konstatiert werden: Wirklich schlechte Zusammenarbeit der beiden Akteure kommt selten vor bzw. im Vergleich mit anderen negativen Aspekten ist dieser Punkt eher unbedeutend. Wirklich gute Zusammenarbeit der beiden Akteure als positiver Aspekt ist in der Gesamtschau mit anderen positiven Faktoren auch nicht so bedeutend – jedenfalls, wenn alle Gemeinden insgesamt betrachtet werden; in den größeren Gemeinden steigt jedoch die Bedeutung der guten Zusammenarbeit deutlich an: Die *personale* Zusammenarbeit erscheint dann sogar besser als die *organisationale* ressortübergreifende Kooperation in der Verwaltung.

Bei den die Arbeit des Bürgermeisters einschränkenden Faktoren haben alle Punkte – abgesehen vom ersten – in den größeren Städten eine größere Bedeutung als wenn man die Befragungsergebnisse aller Bürgermeister betrachtet. Größere Städte weisen offensichtlich ein höheres Problem-/Konfliktprofil auf als kleinere. Das gilt auch bei der schlechten Kooperation des Bürgermeisters mit seinen Beigeordneten (8. Pkt.): Zwar weist die Ausprägung „sehr starke Einschränkung“ in beiden Tabellenzellen den Wert 1 bzw. 0, aber als „starke Einschränkung“ tritt der Punkt 2,5-mal so häufig in den größeren Städten auf als in der Gesamtbetrachtung.

8.2.9 Korrektiv zum Bürgermeister

Im Fall einer Kohabitation erster Ausprägung (zum Begriff siehe Kap. 2.1) kann die Ratsmehrheit dem Bürgermeister bewusst Beigeordnete ´an die Seite stellen´, die ein parteipolitisches Korrektiv zu ihm darstellen sollen. Der Hauptverwaltungsbeamte erhält somit Aufpasser oder noch ausgeprägter Gegenspieler in Form von Bremsern oder Antreibern. Gerade in solchen Situationen sind dann die Spiele der Mikropolitik von höchstem Interesse.

Es muss aber nicht immer nur eine dem Bürgermeister parteipolitisch nicht wohl gesonnene Stadtratsmehrheit sein, die so agiert. Ein allzu starker Bürgermeister kann einen Stadtrat im Gegenzug als recht schwach erscheinen lassen – eine Situation, die keinem Stadtrat so recht gefallen kann:

„Des Weiteren ist gerade in Nordrhein-Westfalen zu beobachten, dass die Ratsmehrheiten allzu selbstbewussten Bürgermeistern über die Hauptsatzung oder das Aufbauen von starken Beigeordneten Einhalt gebieten (Innenministerium 2002). Nur führt dies nicht selten zu einer Politikblockade. Der Bürgermeister kann viele Dinge nicht mehr alleine voranbringen und revanchiert sich dafür mit der mangelhaften Vorbereitung und Implementation von Ratsbeschlüssen. Die Selbstverteidigungsstrategien des Rates können also nicht unbeträchtliche negative Nebenfolgen hervorbringen“ (Jann u. a. 2004: S. 72 f.).

Gerade im genannten Bundesland hat die durchgeführte Änderung der Kommunalverfassung das Verhältnis von Bürgermeister und Stadtrat neu austariert (zugunsten des erst Genannten); in der kommunalen Praxis muss sich dieses neue Verhältnis erst noch durch die Akteure einspielen.

Allerdings sind entsprechende Phänomene keine neuzeitlichen Erscheinungen oder auf ein Bundesland begrenzt. In Auswertung der (baden-württembergischen) Wertheim-Studien I und II stellt Holtkamp fest: „Dem zweiten Dezernat steht nun ein von der CDU gewählter Beigeordneter vor, der die Kreise des Bürgermeisters nachhaltig einengt. Auch den Kontakt zu den überregionalen Behörden kann der Bürgermeister nicht mehr monopolisieren, sondern der Beigeordnete wendet sich zum Beispiel an das Regierungspräsidium, um auf vermeintliche Rechtsverstöße des Bürgermeisters aufmerksam zu machen“ (Holtkamp 2008: S. 240).

Die Korrektivrolle spürt der Bürgermeister jedoch nicht nur in solchen Fällen, die ´hinter seinem Rücken´ ablaufen, sondern auch dann, wenn dem Beigeordneten formal-rechtliche Kompetenzen zustehen, die ihn in ´sichtbare´ Abhängigkeiten zum Beigeordneten bringen: „Die Gemeindeordnungen in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sehen vor, dass die Eilentscheidung des Bürgermeisters im Einvernehmen mit einem Vertreter bzw. im Benehmen mit den Beigeordneten erfolgen muss, soweit nicht eine Entscheidung des Rates oder des zuständigen Ausschusses bzw. Verwaltungsausschusses eingeholt werden kann“ (Schrameyer 2006:

S. 174).⁴² Hier kann dann ein dem Bürgermeister nicht wohl gesonnener Beigeordneter bei einer Einvernehmensregelung seine Vetokompetenz entsprechend ausüben – von rechtlichen oder sonstigen Implikationen, die solch ein Verhalten mit sich bringen kann, abgesehen.

8.2.10 (Potenzieller) Bürgermeisterkandidat

Diese Rolle stellt die letzte Beigeordnetenrolle dar. Das Beigeordnetenamt ist in nicht wenigen Fällen der Ausgangspunkt für eine spätere Kandidatur als Bürgermeister, sowohl in der Stadt, in der man Beigeordneter ist, als auch in anderen Städten. Insb. in größeren Städten kommt ihr eine gewisse Bedeutung zu, wie die Bürgermeisterbefragung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung zeigt. Gefragt nach der hauptamtlichen Tätigkeit vor dem hauptamtlichen Bürgermeisteramt kam es zu folgender Verteilung (vgl. FGW/Bertelsmann Stiftung 2008: S. 7 f.):

Tabelle 8-16: Hauptamtliche Tätigkeit der Bürgermeister vor ihrem Amtsantritt

	Alle Gemeinden	Bis 20.000 EW	Bis 75.000 EW	Über 75.000 EW
Kommunalverw.	36 %	40 %	18 %	11 %
Landesverw.	20 %	20 %	18 %	18 %
Beigeordneter	10 % (8 %)	8 % (6 %)	20 % (17 %)	24 % (21 %)
Privatwirtschaft/ Selbstständig	20 %	19 %	23 %	23 %

Die Prozentangaben in Klammern bedeuten, dass die Befragten Beigeordnete in der Gemeinde waren, in der sie jetzt Bürgermeister sind. Das Beigeordnetenamt ist somit eine gute Referenzstation, ein gutes Sprungbrett, um später 'höhere Weihen' zu erlangen – und zwar überwiegend in der eigenen Gemeinde.

Bei den Bürgermeisterkandidatenrollen sind zwei Typen zu unterscheiden: der Beigeordnete als ausgewählter bzw. erwählter 'Kronprinz', also eine Rolle, die im Einvernehmen mit dem jetzigen Amtsinhaber steht, und der Beigeordnete, der die Kandidatenrolle als Konkurrent zum jetzigen Amtsinhaber wahrnimmt, was sicherlich von allen denkbaren Rollen die größten Loyalitätskonflikte im Verhältnis Bürgermeister – Beigeordneter mit sich bringt. Unabhängig um welchen Typ es sich handelt, einen Beigeordneten mit Blickrichtung auf eine mögliche Bürgermeisterkandidatur zu bestimmen und einzusetzen, geschieht zumeist ohne formelle Nominierung für das Kandidatenamt. Wenn sich der Beigeordnete dann doch nicht als so geeignet für eine spätere Kandidatur erweist, dann muss er trotzdem keine Fehlinvestition darstellen (siehe entsprechende Fallschilderung bei Grauhan 1970: S. 204 f.) – er kann ja durchaus ein guter Beigeordneter sein.

8.2.11 Zusammenfassung

Die beschriebenen Rollen werden in der folgenden Tabelle zusammengefasst; zugleich findet eine erste Plausibilitätsprüfung statt, inwieweit die Rollen für die drei in der Tabelle genannten Akteure relevant sind:

⁴² Zur Erinnerung: In Niedersachsen sind die Beigeordneten ausgewählte Ratsmitglieder, also nicht der Personenkreis, der im Rahmen dieser Untersuchung als Beigeordneter gilt!

Tabelle 8-17: Übersicht über die Rollen des kommunalen Führungspersonals

	Bürgermeister	Beigeordneter	Führungskraft unterhalb der Beig.-Ebene
Rollen der Kategorie 1:			
1-A (Allg.) Politiker	Ja	Eher ja	Nein
1-B Bürokrat (formalrechtlich: Beamter) in den beiden Ausprägungen: - klassischer Bürokrat oder - politischer Bürokrat	Ja ? ?	Ja ? ?	Ja ? ?
1-C Manager	?	?	?
1-D Leader	?	?	Eher nein
Rollen der Kategorie 2:			
2-A Vorentscheider (als Grenzgänger)	Ja	Eher ja	Eher nein
2-B Zentraler Politiker	Ja	Eher nein	Nein
Rollen der Kategorie 3:			
3-A Stellvertreter des Bürgermeisters	---	Teilweise ja	Nein
3-B Dezernent (inhaltliche Verantwortung für einen Geschäftsbereich) mit den Teilarollen 3-B-1 Vorgesetzter 3-B-2 Kollege anderer Beigeordneter 3-B-3 'Untergebener' des Bürgermeisters (außer Magistratsverfassung)	Teilweise ja Ja Ja (wenn 3-B ja) ---	Ja Ja Ja Ja	Nein Ja Nein Ja (indirekt)
Rollen der Kategorie 4:			
4-A Fachmann oder Generalist	Generalist	?	Eher Fachmann
4-B Fach- oder Steuerungspolitiker	Steuerungspolitiker	?	?
Rollen der Kategorie 5:			
5-A Administrat. Pendant zum Fachausschuss	(Teilweise Ja)	Ja	Nein
5-B (Quasi-)Ausschussvorsitzender	(Ja)	Teilweise ja	Nein
Rolle der Kategorie 6:			
Parteiolitiker mit der Transmissionsfunktion zwischen Fraktion/Partei und Verwaltung	Formal abhängig von Parteimitgliedschaft; Stärke der Ausprägung?	Formal abhängig von Parteimitgliedschaft; Stärke der Ausprägung?	Wie links, doch eher nein (abhängig von der Größe der Kommune)
Rollen der Kategorie 7:			
7-A Berater des Bürgermeisters	---	?	?
7-B Korrektiv zum Bürgermeister	---	?	Nein
7-C (Potenzieller) Bürgermeisterkandidat in den beiden Ausprägungen: - Kronprinz oder - Herausforderer	---	? ?	Eher nein

Die Tabelle geht von einem Normalfall aus. Die Führungskraft unterhalb der Beigeordneten-ebene kann bspw. dann Dezernent (3-B) und somit Kollege eines Beigeordneten (3-B-2) sein, wenn diese Führungskraft als Stellvertreter die Funktionen eines für längere Zeit abwesenden Beigeordneten wahrnimmt. Solche Spezialfälle sind nicht enthalten. Es ist im Übrigen offen, wie die Stellvertretung von Beigeordneten als Dezernenten ausgestaltet ist. Theoretisch sind drei Möglichkeiten denkbar: Vertretung durch den Bürgermeister, Vertretung durch einen anderen Beigeordneten und Vertretung durch einen aus diesem Dezernat kommenden Amts- oder Fachbereichsleiter.

Rollen der Kategorie 1 (grundsätzliche Leitungs-/Führungsrollen im kommunalen PAS):

Der Beigeordnete ist formalrechtlich Beamter, so dass er durchaus die Rolle des Bürokraten innehat bzw. innehaben soll. Sowohl die Ausführungen in der Literatur als auch der Jurisprudenz schreiben dem Beigeordneten (zusätzlich) die Politikerrolle zu.

Die Rollenerwartungen an den Bürokraten sind somit die Erwartungen, die an den Beamtenstatus geknüpft und die teilweise rechtlich normiert sind. Es wird v. a. Loyalität gegenüber dem Dienstherrn, insb. repräsentiert durch den Bürgermeister, erwartet.

Die Erwartungen an die Politikerrolle sind nicht rechtlich normiert. Denkbar ist, mittels Demoskopie den idealen Politiker in Erfahrung zu bringen – oder man blickt in die reichhaltige politisch-philosophische Literatur, was dort an Kodizes aufgestellt wird. Beispielhaft sei auf Sutor verwiesen, der folgende Kardinaltugenden von einem Politiker thematisiert: Klugheit, Gerechtigkeit, Tapferkeit und Mäßigung (1997: S. 45 ff.).

Der Beigeordnete hat beide Rollen auszutarieren, wobei die teilweisen Widersprüche zwischen ihnen nicht vollständig aufzulösen sind. Ebenso muss er die Wahrnehmung der Bürokratenrolle mit den beiden Ausprägungen klassischer Bürokrat und politischer Bürokrat ausbalancieren, ohne dass ihm diese Ausprägungen selbst bewusst sein müssen. Doch wie die Aussagen von Haus/Heinelt im Kap. 8.2.1.1 gezeigt haben, verbinden sich mit den Typen unterschiedliche Zielsetzungen/Prämissen für die Arbeit der Beigeordneten, die von den Beigeordneten unterschiedliche Wertigkeiten erfahren.

Als neue Rollen sind Manager und Leader zu nennen. Während die Managerrolle mit ihrer Verbindung zur betriebswirtschaftlichen bzw. ökonomischen Ausrichtung oder mit dem Blick zum Management im privaten Sektor noch inhaltlich ausreichend bestimmt werden kann (angesprochen ist hier das Managerverständnis aus der rechten Spalte der Tab. 8-8), ist die Rolle als Leader schwerer greifbar. Leadership bezieht sich auf das Verhältnis der Kommunalverwaltung und seiner Umwelt und weist somit über den engen Bereich des kommunalen PAS hinaus. Inwieweit sich die in der Tabelle genannten Akteure als Manager und/oder Leader verstehen, ist offen; es finden sich keine rechtlich-normativen Aussagen, die die Akteure zu diesen Rollen mit ihren entsprechenden Verständnissen lenken. Während Leiter von Fachbereichen durchaus – im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells – als Manager auftreten können (ja auch sollen), dürfte die Rolle des Leaders (im hier verstandenen Sinne) zwischen den Hierarchieebenen Beigeordneter und danach folgender Leitungs-/Führungskraft durchaus als Grenzmarkierung dienen.

Rollen der Kategorie 2 (spezielle Leitungs-/Führungsrollen im kommunalen PAS):

Als Vorentscheider und Grenzgänger, die im *administrativen* Teilsystem ihre Grundverankerung aufweisen, unterscheidet sich der Beigeordnete deutlich von denjenigen Mitgliedern dieses Teilsystems, die diese Funktion im Regelfall nicht oder nur zeitweilig bzw. teilweise wahrnehmen, also von jenen, die unterhalb der Beigeordnetenebene angesiedelt sind. Bei der Vorentscheiderrolle geht es nicht (nur) um eine Bewusstseinsfrage, sondern um das 'objektive' Kriterium der Zugehörigkeit im Sinne von ja oder nein.

Sollte der Beigeordnete sogar der zentrale Politiker sein, so übernimmt er viele Rollensegmente, die sonst dem Bürgermeister zugeschrieben sind. Mit der Übernahme dieser Rolle verstößt der Beigeordnete streng genommen gegen geltendes Recht, weil die Gemeindeordnungen diese Funktion dem Bürgermeister zuweisen.

Rollen der Kategorie 3 (Rollen innerhalb einer hierarchischen Organisation):

Rechtlich nimmt der Beigeordnete im Verhältnis zum Bürgermeister eine Vertretungsfunktion ein. Hieran (insb. an die *allgemeine* Stellvertretung bei Verhinderung des Bürgermeisters) sind v. a. Loyalitätserwartungen an ihn geknüpft.

Wenn dem Beigeordneten ein eigener Geschäftsbereich zugewiesen ist, nimmt er in seiner Dezernentenrolle eine (fachlich-sachliche) Leitungsfunktion wahr. Er trägt für die dort wahrzunehmenden Aufgaben die Verantwortlichkeit. Von ihm wird erwartet, die Aufgaben sachgerecht, wirksam, rechtlich richtig, effizient, effektiv und zeitnah zu erledigen bzw. für eine solche Erledigung Sorge zu tragen.

Der Beigeordnete ist weiterhin eine Führungsperson für das ihm (unmittelbar) unterstellte Verwaltungspersonal, so dass er die Vorgesetztenrolle mit ihren Erwartungen von unten und oben wahrzunehmen hat. Hier liegt ein deutlicher Unterschied zum Bürgermeister vor, der zwar auch Vorgesetzter ist, jedoch an der Spitze der Hierarchie steht.

Existieren neben dem Beigeordneten noch weitere Beigeordnete, so nimmt er auch die Kollegenrolle wahr, die ebenfalls mit Erwartungen versehen ist. Konkurrenzverhältnisse liegen fast durchgängig im Verhältnis zwischen Querschnitts- und Fachbeigeordneten vor, aber auch zwischen den Fachbeigeordneten um die Ressourcen Geld, Personal, Unterstützung durch den Verwaltungschef und durch das politische Teilsystem. Sollten zwei Beigeordnete als Bürgermeisterkandidaten in der gleichen Stadt gegeneinander antreten, erhält das Konkurrenzverhältnis eine zusätzliche Note.

Weil der Beigeordnete jedoch nicht an der Spitze der Organisation steht, ist er 'Untergebener' des Bürgermeisters, was ebenfalls Rollenerwartungen v. a. aus Sicht des Hauptverwaltungsbeamten mit sich bringt.

Rollen der Kategorie 4 (Rollen innerhalb einer arbeitsteiligen Organisation):

In der Dezernentenrolle ist der Beigeordnete für einen Geschäftsbereich verantwortlich. Ihm kann dabei die Experten-/Fachmannrolle zukommen; wie stark diese Erwartungen vom Bürgermeister und Stadtrat an ihn herangetragen werden, kann durch die Formulierung der Qualifikationsanforderung bei der Stellenausschreibung sichtbar werden. Das Gegenstück zum Experten ist der Generalist, was v. a. bedeutet, dass von ihm weniger Fachwissen als allgemeines Führungs-/Leitungs-/Managementwissen etc. verlangt wird. Was andere von ihm erwarten bzw. in ihm sehen, ist zu trennen von dem, wie er sich selbst sieht. Ein gewisser Zusammenhang zur Generalisten- bzw. Spezialistenausbildung liegt nahe.

Das konkrete Agieren des Beigeordneten im *Verhältnis* zum Bürgermeister, zu den Beigeordnetenkollegen und zum politischen Teilsystem, was dann auch Auswirkungen auf das Agieren im eigenen Geschäftsbereich mit sich bringt, wird entscheidend davon geprägt, ob er sich eher in der Rolle des Fach- oder Steuerungspolitikers sieht. Im Idealfall wäre er der Steuerungspolitiker mit hohen fachpolitischen Interessen oder der Fachpolitiker mit hoher steuerungspolitischer Verantwortung. Diese Rolle könnte auch zu Rollen der Kategorie 2 zugeordnet werden, weil es um Steuerungsaspekte geht. Doch die in der Kategorie 2 behandelten Aspekte haben einen Bezug zum Machtaspekt (wer Vorentscheider ist, ist mächtig), während aus der Tatsache, dass jemand mehr Fach- oder Steuerungspolitiker ist, keine (direkte) Aussage über das generelle oder spezielle *Machtpotenzial* möglich ist.

Die Rollen 4-A und 4-B sind inhaltlich zu trennen, auch wenn Interdependenzen vorliegen können: Wer sich als Generalist sieht, könnte eher dazu neigen, auch als Steuerungspolitiker zu fungieren; doch er kann auch als Fachpolitiker für seinen Geschäftsbereich und zugleich als Steuerungspolitiker für die Gesamtverwaltung wirken. Umgekehrt kann sich ein Fachmann mit einer speziellen Profession als Steuerungspolitiker zeigen/profilieren.

Rollen der Kategorie 5 (Betrachtung des Verhältnisses zum politischen Teilsystem I: Stadtrat und Ausschüsse):

Der Beigeordnete ist, wenn er einen eigenen Geschäftsbereich leitet, auf jeden Fall das Verwaltungspendant zum entsprechend existierenden Fachausschuss. Mit dieser Rolle verbinden sich Erwartungen vom Ausschuss an ihn: Er hat in den Sitzungen (stets) anwesend zu sein, er

ist der Kümmerer für die Anliegen des Ausschusses, er ist Dienstleister für den Ausschuss. Der Bürgermeister erwartet, dass sein Beigeordneter den Ausschuss jedoch nicht instrumentalisiert, um Ressortegoismen zu befördern, gerade dies können sich jedoch Amtsleiter, die dem Beigeordneten unterstellt sind, erhoffen: Wenn schon nicht der eigene Ausschuss überzeugt werden kann, wie dann der gesamte Stadtrat? Gleichzeitig hoffen die Amtsleiter, dass die Dienstleisterfunktion des Beigeordneten für den Ausschuss nicht überhand nimmt, weil dies nicht selten für sie bedeutet, Recherchen anzustellen, um zumeist einzelfallbezogene Anfragen zu beantworten. Je besser der Beigeordnete die Dienstleisterfunktion für seinen Fachausschuss wahrnimmt, umso stärker wird der Bürgermeister von seiner Dienstleisterfunktion gegenüber dem politischen Teilsystem entlastet.

Je nach Gemeindeordnung fungiert der Beigeordnete als echter Vorsitzender des Ausschusses oder zumindest als Sitzungsleiter. In beiden Fällen muss er den Erwartungen an eine faire und effiziente sowie effektive Sitzungsleitung gerecht werden.

Rolle der Kategorie 6 (Betrachtung des Verhältnisses zum politischen Teilsystem II: Fraktion und Partei):

Ein parteigebundener Beigeordneter nimmt die Rolle des Parteipolitikers ein. Hieraus können Konflikte entstehen, wenn der Beigeordnete stark durch diese Rolle geprägt wird: Konflikte gegenüber dem Bürgermeister (Loyalitätskonflikte, v. a. wenn dieser ein anderes Parteibuch besitzt = Kohabitation zweiter Ausprägung), aber auch Konflikte gegenüber seiner Bürokraten-/Beamtenrolle, die parteipolitische Neutralität/Zurückhaltung fordert, sowie Konflikte gegenüber den Erwartungen an ein überparteiliches Agieren gegenüber dem Stadtrat und den Ausschüssen.

Rollen der Kategorie 7 (Betrachtung des Verhältnisses zum Bürgermeister):

Als Berater für den Verwaltungschef kann ihm eine wichtige Funktion zukommen. Ein guter Berater redet dem zu Beratenden nicht nach dem Munde, aber missbraucht seine Stellung als Berater auch nicht, um die eigenen Interessen durchzusetzen.

Starke Rollenkonflikte kommen auf denjenigen Beigeordneten zu, der bewusst als Korrektiv zum Bürgermeister installiert wird und der diese Rolle auch so annimmt. Hier kann es eine Überschneidung zur Rolle als Parteipolitiker geben, doch bei der Korrektivfunktion ist nicht nur an eine parteipolitische zu denken, sondern z. B. auch an fachlich-inhaltliche Aspekte.⁴³

Verstärkt wird diese Konfliktsituation, wenn der Beigeordnete bei der nächsten Bürgermeisterwahl als Gegenkandidat gegen seinen unmittelbaren Vorgesetzten antritt. Das Verhältnis der beiden Personen ist hingegen einvernehmlich, zumindest entspannter, wenn der Beigeordnete als Kronprinz des Bürgermeisters gehandelt wird und somit nicht gegen den Amtsinhaber antritt, sondern anstelle von ihm.

Welche Rollen tatsächlich vorliegen, hängt von den rechtlichen Regelungen⁴⁴ und den örtlichen Gegebenheiten, wozu auch die Mehrheitsverhältnisse im Stadtrat zu zählen sind, ab. Daneben prägt die Person des Beigeordneten entscheidend, ob und welche Rollen er (wie ausgeprägt) wahrnimmt und wie er mit den damit verbundenen Erwartungen umgeht. Die Rollenerwartungen kommen von ihm selbst, aber auch von den anderen Akteuren, so dass es auch auf die Persönlichkeit des Bürgermeisters, der anderen Beigeordneten, der Amtsleiter,

⁴³ Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass ein Beigeordneter auch als Korrektiv zu einem anderen Beigeordneten installiert werden kann, was dann Auswirkungen auf die Rolle 3-B-2 mit sich bringt.

⁴⁴ Insb. ist auf die besondere Stellung des Beigeordneten in der Magistratsverfassung hinzuweisen, ohne dass man sich jedoch der folgenden Auffassung anschließen braucht: Außerhalb dieses Verfassungstyps sind die Beigeordneten „nicht Partner des Hauptverwaltungsbeamten, sondern seine Gehilfen“ (Günther/Hassel 1991: S. 21). Es müsste klar geworden sein, dass der Status des Gehilfen doch zu kurz greift.

der Fraktions- und Ausschussvorsitzenden und nicht zuletzt teilweise auch auf die Akteure außerhalb des kommunalen PAS ankommt.

Abschließend sollen die einzelnen Rollen, die bereits zu sieben Gruppen von Rollen zusammengefasst wurden, in eine noch übersichtlichere Struktur gebracht werden. Wahlke u. a. unterscheiden bei Abgeordneten vier Rollen (entnommen aus Walter 2002: S. 34):

Tabelle 8-18: Rollen eines Abgeordneten

Kernrollen	Verhalten eines Abgeordneten gegenüber anderen Abgeordneten oder gegenüber dem Parlament insgesamt
Klientelrollen	Handeln der Abgeordneten mit Orientierung auf Rollenpartner außerhalb des Parlaments
Spezialrollen	Formale Führungsrollen (Ausschussvorsitzender) und nichtformale aufgabenspezifische Rollen (Experte für bestimmte Sachfragen)
Nebenrollen	Folge der persönlichen Umstände der Politiker (rollenmäßige Verflechtungen mit Freunden, Verwandten oder Gruppen wie Interessenverbände oder Parteien)

Mit Hilfe dieser Typisierung sollen die Rollen der Beigeordneten systematisiert werden:

- Die Kernrollen sind diejenigen Rollen, die ein Beigeordneter innerhalb des kommunalen PAS aufgrund rechtlicher Normen oder (zumeist) tatsächlich wahrnimmt. Hierzu gehören die Rollen der Kategorien 1, 2 (Rolle 2-A), 3, 4 und 5.
- Klientelrolle wird hier eine Rolle innerhalb des kommunalen PAS verstanden, bei der der Beigeordnete in enger Beziehung zu seiner *parteilpolitischen* Klientel steht. Es geht somit um die Orientierung auf Parteien (innerhalb des kommunalen Parlaments). Hier geht die Rolle der Kategorie 6 ein.
- Die Spezialrollen sind informale Führungsrollen bzw. atypische Rollen, die nur bei wenigen zu finden sind. Zuzuordnen sind die Rolle 2-B und die Rollen der Kategorie 7.
- Die Nebenrollen können gleich wie in der obigen Tabelle (ohne die Parteien) definiert werden. Eigenständige Rollennamen und -zuschreibungen wurden jedoch nicht vorgenommen.

Tabelle 8-19: Kern-, Klientel- und Spezialrollen von Beigeordneten

Kernrollen	(Allg.) Politiker – Beamter/Bürokrat (klassisch oder politisch), Manager, Leader, Vorentscheider, Stellvertreter des Bürgermeisters, ⁴⁵ Dezernent (mit Vorgesetzten-, Kollegen- und Untergebenenteilrolle), Fachmann oder Generalist, Fach- oder Steuerungspolitiker, administratives Pendant zum Ausschuss, Ausschussvorsitzender (je nach Rechtslage)
Klientelrollen	Parteilpolitiker
Spezialrollen	Zentraler-Politiker, Berater für Bürgermeister ⁴⁶ , Korrektiv zum Bürgermeister, Kronprinz oder Herausforderer für/zum Bürgermeister

⁴⁵ Abhängig von der Rechtslage. Innerhalb des rechtlichen Rahmens hängt es entscheidend von der Größe der Kommune bzw. der Anzahl der Beigeordneten ab, ob es sich für alle Beigeordneten dieser Kommune um eine Kernrolle handelt; Bsp.: Sieht das Kommunalverfassungsrecht zwei Bürgermeisterstellvertreter aus dem Kreis der Beigeordneten vor und hat die Kommune genau zwei Beigeordnete, so ist für diese beiden Beigeordneten auch die Stellvertreterrolle eine Kernrolle. Hat die Kommune hingegen mehr als zwei Beigeordnete, so ist diese Rolle weniger eine Kern- als eine Spezialrolle.

⁴⁶ Die Beraterrolle gegenüber dem Bürgermeister könnte auch als eine Kernrolle betrachtet werden, weil es Aufgabe jedes unterstellten Organisationsmitglieds ist, seinen Vorgesetzten zu beraten. Hier ist jedoch nicht

Als Nebenrolle sei auf die Möglichkeit verwiesen, dass ein Beigeordneter zugleich die Rolle eines örtlichen Vereinsmitglieds wahrnimmt (z. B. in herausgehobener Funktion wie Vereinsvorsitzender oder Mitglied im Vorstand) – eine besondere Nebenrolle, wenn die Thematik des Vereins einen Berührungspunkt mit seinem Geschäfts-/Aufgabenbereich aufweist.

8.3 Empirische Analyse

Folgende Rollen können mit Hilfe der Beigeordnetenbefragung untersucht werden:

Tabelle 8-20: Durch die Beigeordnetenbefragung abgedeckte Rollen

<p>Rollen der Kategorie 1: teilweise 1-A + 1-B: ja – normative Betrachtung (ohne die Unterscheidung zwischen klassischem und politischem Bürokraten), wobei Politiker interpretiert wird, dass bei ausgewählten Merkmalen zwischen Bürgermeister und Beigeordneter keine Unterschiede vorliegen sollen 1-C + 1-D: nein</p>
<p>Rollen der Kategorie 2: nein (es wird in Kap. 8.4 kurz untersucht, ob die Befragten einen Beigeordneten als den einflussreichsten ansehen, was jedoch nicht bedeutet, dass es sich hierbei um den zentralen Politiker handelt)</p>
<p>Rollen der Kategorie 3: teilweise 3-A (Stell-)Vertreter des Bürgermeisters: nein 3-B Dezernent: ja – real: Betrachtung der Ist-Situation (und normative Betrachtung)</p>
<p>Rollen der Kategorie 4: ja 4-A Fachmann/Generalist: ja – real: Betrachtung der Ist-Situation 4-B Fach-/Steuerungspolitiker: ja – real: Betrachtung der Ist-Situation (und normative Betrachtung)</p>
<p>Rollen der Kategorie 5: ja – real: Betrachtung der Ist-Situation (bei Rolle 5-A erfolgt auch indirekt normative Betrachtung)</p>
<p>Rolle der Kategorie 6: ja – real: Betrachtung der Ist-Situation und normative Betrachtung</p>
<p>Rollen der Kategorie 7: ja – real: Betrachtung der Ist-Situation</p>

8.3.1 Bürokrat – Politiker

Die Beigeordneten wurden gebeten, anhand von drei Punkten mit einer dichotomen Ja/Nein-Beantwortung die Unterschiede zwischen ihnen und dem Bürgermeister herauszuarbeiten. Da der Bürgermeister unbestreitbar als Politiker zu werten ist, wird wie folgt argumentiert: Je weniger Unterschiede ein Beigeordneter zwischen sich und dem Hauptverwaltungsbeamten sieht, desto eher versteht er sich selbst als Politiker, je mehr Unterschiede er erkennt, desto eher wird eine Tendenz zum Bürokraten unterstellt. Die Aussagen sind normativ formuliert, es wird damit eine Soll-Vorstellung zu Beigeordneten ganz allgemein abgefragt. Da zu erwarten ist, dass die Beigeordneten hier nicht abstrakt, sondern auf der Grundlage ihres eigenen Erfahrungshorizonts antworten, kommt hiermit ihr Eigenbild zum Vorschein. Trotz der normativen Fragestellung kann somit auf ihr Bild und das Rollenverständnis geschlossen werden.

diese *allgemeine* Beraterfunktion gemeint, die immer vorliegt, sondern eine spezielle, die aufgrund eines besonders guten Verhältnisses zwischen Bürgermeister und Beigeordneten gegeben ist. Ein beratungsbedürftiger Bürgermeister wird sich wirklich nur dann umfassend von einem *Beigeordneten* beraten lassen (und dabei vielleicht auch eigene Schwächen und eigenes Nichtwissen offenbaren), wenn ein (ausgesprochenes) Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren vorliegt. Weil nicht zu erwarten ist, dass dies immer (oder auch nur mehrheitlich) der Fall ist, wird von einer Spezialrolle ausgegangen.

Tabelle 8-21: Differenzierungsmerkmale zwischen Bürgermeister und Beigeordnetem

	Zustimmung
(1) Die Beigeordneten sollen im Vergleich zum OBM eine <i>fachspezifische/re</i> Ausbildung aufweisen. (Kurz: mehr Fachqualifikation.)	68 %
(2) OBM soll hauptsächlich die Interessen der <i>Gesamtverwaltung</i> und die Beigeordneten sollen hauptsächlich die Interessen der jeweiligen <i>Einzelverwaltung</i> vertreten. (Kurz: mehr Ressortinteresse.)	55 %
(3) OBM soll mehr verwaltungsextern und die Beigeordneten sollen mehr verwaltungsintern agieren. (Kurz: mehr verwaltungsinterne Ausrichtung.)	43 %

Basis: Zur besseren Vergleichbarkeit sind nur diejenigen Fragebogen berücksichtigt, die bei allen drei Fragen zwischen ja und nein ausgewählt haben (= 207 Fälle).⁴⁷

Die drei Aussagen erhalten deutlich unterschiedliche Zustimmungswerte. Die folgende Übersicht prüft die Wirkung ausgewählter unabhängiger Variablen auf die drei Aussagen. Weil es sich bei den Variablen um Nominal- oder Ordinalskalen handelt, werden einheitlich die Prozentsatzdifferenz und Cramer's V angegeben.

Tabelle 8-22: Einfluss ausgewählter Variablen auf die drei Aussagen aus Tab. 8-21

Zustimmung zu den drei Aussagen		(1) Mehr Fachqualifikation	(2) Mehr Ressortinteresse	(3) Mehr verw.-interne Ausricht.
(A) Geburtsort	Gleiche Stadt	54 %	56 %	31 %
	Andere Stadt	72 %	56 %	46 %
		$\Delta: 18, V: 0,16$	---	$\Delta: 15, V: 0,12$
(B) Alter	Jung	78 %	42 %	47 %
	Mittel	67 %	50 %	38 %
	Alt	66 %	71 %	48 %
		$\Delta: 12, n. s.$	$\Delta: 29, V: 0,23$	$\Delta: 10, n. s.$
(C) Dienstal-ter	1. Wahlper.	61 %	53 %	36 %
	2. Wahlper.	71 %	59 %	45 %
	> 2. Wahlper.	77 %	56 %	50 %
		$\Delta: 16, n. s.$	$\Delta: 3, n. s.$	$\Delta: 14, n. s.$
(D) Pro- fession	Wirtschaftswissensch.	57 %	50 %	44 %
	Juristisch	63 %	50 %	56 %
	Techn./naturwissensch.	83 %	68 %	37 %
	Sozialwissensch.	77 %	31 %	8 %
	Geisteswissensch.	60 %	67 %	30 %
		$\Delta: 26, (V: 0,21)$	$\Delta: 37, V: 0,22$	$\Delta: 48, V: 0,29$
(E) Beruf-liches Vor- leben	Unternehmen	45 %	50 %	8 %
	Verein/Verband	68 %	26 %	32 %
	Kommunalverw.	80 %	62 %	50 %
	Staatsverw.	56 %	54 %	45 %
	Sonstiges	60 %	62 %	32 %
		$\Delta: 35, V: 0,25$	$\Delta: 36, V: 0,20$	$\Delta: 42, V: 0,22$
(F) Politi- sches Vor- leben	Komm. Abg.: ja	56 %	48 %	36 %
	nein	78 %	62 %	47 %
		$\Delta: 22, V: 0,23$	$\Delta: 14, V: 0,13$	$\Delta: 11, (V: 0,11)$

⁴⁷ Berücksichtigt man auch diejenigen, die nur eine oder zwei Aussagen bewertet haben, so kommt es zu keinen gravierenden Veränderungen: der erste Wert steigt auf 69 % und der zweite auf 56 %.

(G) Partei-politische Prägung	Parteimitgl.: ja	64 %	51 %	43 %
	nein	85 %	74 %	40 %
		$\Delta: 22, V: 0,23$	$\Delta: 23, V: 0,19$	$\Delta: 3, n.s.$
	Parteifunkt.: ja	56 %	54 %	35 %
	nein	67 %	49 %	48 %
		$\Delta: 11, n.s.$	$\Delta: 5, n.s.$	$\Delta: 13, (V: 0,13)$
(H) Selbst-einschät-zung	Eher Fachmann	85 %	72 %	39 %
	Eher Generalist	60 %	50 %	48 %
		$\Delta: 25, V: 0,26$	$\Delta: 22, V: 0,22$	$\Delta: 9, n.s.$
(I) Anzahl der Beige-ordneten	Bis 4	63 %	58 %	44 %
	Mehr als 4	74 %	53 %	41 %
		$\Delta: 11, V: 0,12$	$\Delta: 5, n.s.$	$\Delta: 3, n.s.$

(1): Basis: 217, Durchschn.: 68,7 %, (2): Basis: 217, Durchschn.: 56,2 %, (3): Basis: 215, Durchschn.: 42,8 %; Δ = Differenz zwischen höchstem und geringstem Prozentwert.

Prozentangabe nach links versetzt: Liegt mehr als zehn Prozentpunkte unterhalb des Durchschnittswertes,
 Prozentabgabe nach rechts versetzt: Liegt mehr als zehn Prozentpunkte oberhalb des Durchschnittswertes.

Ad (1) Mehr Fachqualifikation:

- Die hohe Korrelation zwischen der Selbsteinschätzung als Fachmann (H) und der Betonung der fachspezifischeren Qualifikation ist 'folgerichtig'.
- Parteilose Beigeordnete (G) betonen die Fachlichkeit überdurchschnittlich, ebenso Personen mit einer technischen/naturwissenschaftlichen Profession (D) sowie Personen, die aus der Kommunalverwaltung (E) entstammen. Bei 16 Personen fallen diese drei Bedingungen zusammen, davon stimmen 15 der Aussage zu!
- Umgekehrt gilt: Wer ortsansässig ist (A), wer aus einem Unternehmen oder der staatlichen Verwaltung kommt (D), wer schon einmal kommunaler Abgeordneter war (F) und wer ein Parteiamt innehat (G), der bewertet die Aussage, dass ein Beigeordneter eine fachspezifischere Qualifikation als der Bürgermeister aufweisen soll, nur unterdurchschnittlich, wobei jedoch die Zustimmung zur Aussage trotzdem über der 50 %-Marke liegt. Bei 10 Personen fallen diese Bedingungen zusammen, davon stimmen 5 der Aussage zu. Ortsansässigkeit, Erfahrungen außerhalb der Kommunalverwaltung und (partei-)politische Meriten – sei es als kommunaler Abgeordneter oder als Parteifunktionär – scheinen eigenständige 'Qualifikationen' darzustellen, so dass die Fachlichkeit in diesen Fällen nicht die herausragende Bedeutung erhält.⁴⁸
- Je mehr Beigeordnete es in einer Stadt gibt (I), desto stärker kann bzw. muss die Spezialisierung ausfallen, so dass die Zustimmung in Städten über vier Beigeordnete im Vergleich zu Städten mit bis zu vier Beigeordneten nachvollziehbar ist.

Ad (2) Mehr Ressortinteresse:

- Während das Lebensalter der Beigeordneten (B) bei (1) keine Rolle gespielt hat, ist es hier ein sehr entscheidendes Erklärungsmerkmal: Jüngere Beigeordnete präferieren weniger einen Ressortegoismus als ältere.
- Wieder unterstreichen die technisch/naturwissenschaftlich ausgebildeten Personen (D) ihr Idealbild eines Beigeordneten, der sich zum Bürgermeister klar abgrenzt. Vergleichbar wie bei (1) unterscheidet sich auch die Sichtweise der parteilosen Beigeordneten (G) im Vergleich zu den Parteimitgliedern. Die Herkunft aus der Kommunalverwaltung (E) wirkt sich

⁴⁸ Maier/Schmitt stellen für Thüringen fest, dass zunehmend als hauptamtliche Bürgermeister Personen gewählt werden, die aus der gleichen Gemeinde kommen. Bei den hauptamtlichen Beigeordneten verhält es sich umgekehrt: Der Anteil der Ortskundigen ist sehr gering. „Folglich setzt man hier auf die Anwerbung ortsfremden Verwaltungspersonals, das sich vor allem durch seine Fachkompetenz auszeichnet“ (2009: S. 83). Der Zusammenhang zwischen Ortsfremde und Fachlichkeit wird somit auch bei ihnen konstatiert.

jedoch nicht aus; dafür zeichnen sich die Personen, die aus einem Verein/Verband kommen, dadurch aus, dass sie den Blickwinkel nicht auf das Ressort beschränken lassen wollen.

- Der sich als Fachmann Einschätzende (H) sieht den Beigeordneten hingegen als eine Führungsperson, die den Ressortgedanken pflegen kann/soll.

Ad (3) Mehr verwaltungsinterne Ausrichtung:

- Hier kommt es zur größten Spreizung der Durchschnittswerte, insb. bei der Profession (D) und dem beruflichen Vorleben (E). Juristisch Ausgebildete bestätigen die Aussage als einzige mehrheitlich. Dieses Item dürfte auch stark davon abhängig sein, welchen Geschäftsbereich ein Beigeordneter zu verantworten hat. Personen mit Querschnittsverantwortung (z. B. für Personal- und Organisationsangelegenheiten) dürften stärker verwaltungsintern wirken als Beigeordnete mit einer Verantwortung für eine Fachaufgabe, die der Umwelt des kommunalen PAS zugutekommt bzw. bei der in der Umwelt (konkrete) Ansprechpartner/Adressaten/Kunden etc. vorliegen. Unterstellt man, dass Beigeordnete mit Querschnittsaufgaben/-verantwortung eher eine juristische Ausbildung als eine fachspezifische Ausbildung aufweisen, so könnte dies den 'Ausreißer' beim Durchschnittswert für die Juristen erklären.
- Personen, die aus einem Unternehmen oder Verein/Verband (E) kommen, dürften von ihrer beruflichen Vita eher gewohnt sein, auch nach außen zu agieren, wohingegen Personen mit einer Verwaltungssozialisation stärker verwaltungsbezogen agieren – was beim beruflichen Vorleben die Unterschiede erklären kann.
- Wie bei (1) stimmen die Ortsansässigen (A) der Aussage unterdurchschnittlich zu. Zwischen Parteilosern und Parteimitgliedern (G) hingegen zeigen sich keine Differenzen, wohin gegen sich Parteifunktionäre weniger deutlich für die Aussage erwärmen können als Parteimitglieder ohne spezielle Funktionen.

Ehemalige kommunale Abgeordnete (F) zeigen bei allen drei Items eine geringere Zustimmung als Personen ohne diese Erfahrung. Die Parteigebundenheit (G) wirkt sich mit demselben Effekt nur bei zwei Items aus; das Gleiche gilt für die Unterscheidung: parteigebundener Beigeordneter mit oder ohne Wahrnehmung eines Parteiambtes. Auch die Ortsansässigkeit (A) zeigt bei zwei Items eine zustimmungsmindernde Wirkung, ebenso die Herkunft aus Unternehmen und Vereinen/Verbänden (E). Wer sich eher als Fachmann (denn als Generalist) einschätzt (H), der betont Fachlichkeit und Ressortinteresse, beschränkt sich jedoch nicht auf eine verwaltungsinterne Ausrichtung. Alter (B) und Dienstalder (ausgedrückt durch Wahlperiode, (C)) führen zwar zu unterschiedlichen Zustimmungsggraden, jedoch kann beim Alter nur für ein Item eine Aussage im Sinne von 'wenn älter, dann ...' getroffen werden; beim Dienstalder ist dies in zwei Fällen möglich.

Die drei Items aus der Tabelle können kombiniert werden und dadurch gelangt man zu vier Typen der Grundsatzrolle eines Beigeordneten:

Tabelle 8-23: Politiker – Bürokrat

Typ 1: (Reiner) „Politiker“	Typ 2: Eingeschränkter „Politiker“	Typ 3: Eingeschränkter „Bürokrat“	Typ 4: (Reiner) „Bürokrat“
Beig. soll sich nicht vom BM abheben	Beig. soll sich etwas vom BM abheben	Beig. soll sich deutlich vom BM abheben	Beig. soll sich vollständig vom BM abheben
(1) + (2) + (3): 3 x nein	(1) + (2) + (3): 1 x ja, 2 x nein (Reihenfolge egal)	(1) + (2) + (3): 2 x ja, 1 x nein (Reihenfolge egal)	(1) + (2) + (3): 3 x ja
14 %	29 %	34 %	23 %

Die beiden Extremtypen erhalten die geringsten Zustimmungsqoten, wobei der Typ 1 (Beigeordneter = Bürgermeister = Politiker) am wenigsten als Sollvorstellung verankert ist. Die Mehrheit der Befragten (= 63 %) vertritt eine eher gemäßigte Differenzierung zwischen der ersten Hierarchieebene in der Kommunalverwaltung (= Hauptverwaltungsbeamter) und der zweiten Ebene (= Beigeordneter). Für die Bürokratenrolle ergibt sich ein Wert von 57 %.

Bei den Typen 2 und 3 interessiert, welche Aussage entweder mit ja (bei Typ 2) bzw. welche Aussage mit nein (bei Typ 3) bewertet wurde:

- Diejenigen, die der Auffassung sind, dass sich die Beigeordneten *etwas* vom Bürgermeister unterscheiden sollen (Typ 2), haben zu 49 % zugestimmt, dass die Beigeordneten im Vergleich zum ihm eine fachspezifische/re Ausbildung aufweisen sollen und zu 37 %, dass der Bürgermeister hauptsächlich die Interessen der Gesamtverwaltung und die Beigeordneten hauptsächlich die Interessen der jeweiligen Einzelverwaltung vertreten sollen.
- Typ 3 vertritt die Auffassung, dass sich Beigeordnete und Bürgermeister deutlicher unterscheiden sollen. 54 % können jedoch der Auffassung nicht zustimmen, dass der Bürgermeister mehr verwaltungsextern und die Beigeordneten mehr verwaltungsintern agieren sollen, 37 %, dass der Bürgermeister hauptsächlich die Interessen der Gesamtverwaltung und die Beigeordneten hauptsächlich die Interessen der jeweiligen Einzelverwaltung vertreten sollen.

Der Frage nach der Ausrichtung der Beigeordneten ist somit das Kriterium, das am wenigsten zur Differenzierung zwischen ihnen und den Bürgermeistern beiträgt: Auch die Beigeordneten sollen vergleichbar wie Bürgermeister nach außen wirken. Das entscheidende Differenzierungsmerkmal zwischen den beiden Akteuren ist die fachspezifische/re Ausbildung.

Aufgrund der durchgeführten Analysen der Einzelitems kann die differenzierte Betrachtung der vier Typen auf wenige, ausgewählte Variablen beschränkt werden.

Tabelle 8-24: Einfluss ausgewählter Variablen auf die vier Typen aus Tab. 8-23

		Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 1 + 2
Geburtsort ⁴⁹	Gleiche Stadt	20 %	39 %	20 %	22 %	59 %
	Andere Stadt	13 %	26 %	39 %	23 %	39 %
Profession V: 0,20	Wirtschaftsw.	29 %	21 %	21 %	29 %	50 %
	Juristisch	15 %	26 %	33 %	25 %	41 %
	Techn./naturw.	7 %	28 %	36 %	28 %	35 %
	Sozialw.	23 %	38 %	38 %	0 %	61 %
	Geistesw.	6 %	26 %	61 %	6 %	32 %
Berufliches Vorleben V: 0,19	Unternehmen	27 %	45 %	18 %	9 %	72 %
	Verein/Verband	16 %	53 %	21 %	11 %	69 %
	Kommunalverw.	9 %	20 %	43 %	28 %	29 %
	Staatsverw.	15 %	37 %	27 %	21 %	52 %
	Sonstiges	26 %	22 %	33 %	19 %	48 %
Politisches Vorleben ⁵⁰	Komm. Abg.: ja	23 %	35 %	24 %	17 %	58 %
	nein	8 %	24 %	42 %	26 %	32 %
Parteipoliti- sche Prä- gung ⁵¹	Parteimitgl.: ja	18 %	30 %	30 %	22 %	48 %
	nein	2 %	23 %	50 %	25 %	25 %
	Parteifunkt.: ja	15 %	47 %	21 %	17 %	62 %
	nein	19 %	22 %	34 %	24 %	41 %

⁴⁹ V = 0,19; $r_s = 0,12$.

⁵⁰ V = 0,27; $r_s = 0,23$.

⁵¹ Parteimitgliedschaft: V = 0,27; $r_s = 0,17$; Parteifunktionär: V = 0,26; $r_s = 0,12$ n. s.; Gesamt $r_s = 0,21$.

Selbsteinschätzung ⁵²	Eher Fachmann	3 %	26 %	48 %	23 %	29 %
	Eher Generalist	20 %	28 %	28 %	25 %	48 %

Typ 1: (reiner) „Politiker“, Typ 2: eingeschränkter „Politiker“, Typ 3: eingeschränkter „Bürokrat“, Typ 4: (reiner) „Bürokrat“.

Prozentangabe nach links versetzt: Liegt mehr als zehn Prozentpunkte unterhalb des Durchschnittswertes,

Prozentangabe nach rechts versetzt: Liegt mehr als zehn Prozentpunkte oberhalb des Durchschnittswertes.

Die Typen 1 (= Politiker) und 4 (= Bürokrat) erreichen – auch bei dieser differenzierten Aufteilung – (bis auf die Ausnahme bei den Personen mit wirtschaftswissenschaftlicher/kaufmännischer Profession, bei denen diese beiden Extremtypen gleich häufig und am stärksten auftreten) nirgends die relative Mehrheit. Hier wie auch bei den aus der Staatsverwaltung und den aus dem sonstigen Bereich Kommenden sowie bei den Parteimitgliedern und den Generalisten liegt zwischen den Typen 1 und 2 auf der einen Seite und den Typen 3 und 4 auf der anderen Seite annähernd einer Gleichverteilung (plus/minus 50 %) vor. In allen anderen Fällen kann im Hinblick auf die Ausprägung mehr Politiker oder mehr Bürokrat eine eindeutige Tendenzaussage getroffen werden. Nimmt man als Vergleichsmaßstab die Durchschnittswerte aus der Tab. 8-22, so ist folgende Aufteilung angemessen:

- Faktoren, die den Politikertyp stärken: Ortsansässigkeit, sozialwissenschaftliche Profession, aus einem Unternehmen oder einem Verband kommend, politisches Vorleben als kommunaler Abgeordneter, Wahrnehmung einer Parteifunktion.
- Faktoren, die den Bürokraten stärken: geisteswissenschaftliche (und technische/naturwissenschaftliche) Profession, aus der Kommunalverwaltung kommend, keine Erfahrung als kommunaler Abgeordneter, kein Parteimitglied, Selbsteinschätzung als Fachmann.

Die fehlende formale Parteipolitisierung auf der ersten Stufe (= keine Parteimitgliedschaft) verstärkt die Bürokratenrolle, die vorhandene Parteipolitisierung auf der zweiten Stufe (= Parteifunktionär) verstärkt hingegen die Politikerrolle. Auch wenn zwischen Politikerrolle und Parteipolitikerrolle theoretisch zu trennen ist, zeigen sich somit Zusammenhänge.

Tabelle 8-25: Ländervergleich: Politiker – Bürokrat⁵³

	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 1 + 2
Baden-Württemberg (27)	22 %	19 %	33 %	26 %	41 %
Bayern (30)	3 %	37 %	43 %	17 %	40 %
Hessen (21)	38 %	29 %	24 %	10 %	67 %
Niedersachsen (22)	5 %	32 %	45 %	18 %	37 %
Nordrhein-Westfalen (63)	10 %	27 %	38 %	25 %	37 %
Rheinland-Pfalz (10)	30 %	30 %	30 %	10 %	60 %

Typ 1: (reiner) „Politiker“, Typ 2: eingeschränkter „Politiker“, Typ 3: eingeschränkter „Bürokrat“, Typ 4: (reiner) „Bürokrat“.

Typ 1 erreicht mit 38 % in Hessen einen Spitzenwert. Es ist auch der einzige Fall, dass der Typ 1 die relative Mehrheit stellt. Mit rund zwei Dritteln dominiert der *Politikertyp*. Dies entspricht der rechtlichen Situation in diesem Land: Aufgrund der Magistratsverfassung sind Bürgermeister und Beigeordnete weitgehend gleichberechtigt; dies spiegelt sich in der allge-

⁵² $V = 0,27$, $r_s = 0,12$.

⁵³ In die Berechnung sind nur die Fragebogen eingegangen, die alle drei Teilfragen beantwortet haben, d. h.: zwei hessische Fragebogen konnten hier nicht in die Wertung eingehen. Diese zwei Personen haben jeweils eine Teilfrage nicht beantwortet, bei den beiden anderen jeweils „ja“ angekreuzt so dass sie tendenziell dem Typ 3 zuzuordnen sind, was dann bedeuten würde: 7 von 23, was 30 % entspricht; Typ 1 verringert sich auf 35 %. Von den acht Beigeordneten des Typs 1 kommen fünf aus der zweiten Befragungsrunde, also nicht aus den Großstädten.

meinen Rollenzuschreibung durch die hessischen Beigeordneten wider. Auch in Rheinland-Pfalz dominiert der Politikertyp; eine Parallele zu Hessen, die sich nicht zum erstenmal zeigt.

In Hessen haben wir einen sehr hohen Anteil von Parteimitgliedern: von den 23 Befragten sind 22 Mitglied einer Partei. 18 % aller Parteimitglieder in der Befragung sind dem Typ 1 zuzurechnen, in Hessen sind es jedoch doppelt so viele: 40 %. 22 % Prozent der Parteimitglieder können dem Typ 4 zugerechnet werden, in Hessen sind es jedoch nur die Hälfte von diesem Wert: 10 %. Es ist somit nicht die Parteimitgliedschaft, sondern das konkrete Bundesland, das die Auffassung der betreffenden Beigeordneten prägt.

Bei den anderen vier Ländern zeigen sich zwar durchaus Unterschiede bei den Einzeltypen, diese werden aber weitgehend nivelliert, wenn Politiker (Typ 1 und 2) und Bürokrat (Typ 3 und 4) verglichen wird. In allen Fällen stellt Typ 3 die relative Mehrheit. In Bayern und Niedersachsen werden am einheitlichsten die Typen 2 und 3 präferiert, die beiden Extremtypen finden die geringste Zustimmung. In Nordrhein-Westfalen liegt die Bandbreite zwischen Typ 2 und 4. Am heterogensten zeigt sich Baden-Württemberg.⁵⁴

Zusammenfassung:

Nur eine Minderheit von 14 % der Befragten sieht in ihrer Soll-Vorstellung vom Beigeordneten keinen Unterschied zum Bürgermeister. Doch auch der andere Extremtyp, nach dem sich der Beigeordnete anhand von drei vorgegebenen Kriterien vom Bürgermeister unterscheiden soll, findet keine Mehrheit. Die Beigeordneten weisen nach ihrer eigenen Sicht weder vollständige Identität noch vollständige Differenz zu ihm auf. Eine Zwei-Drittel-Mehrheit erfährt der Aspekt, dass der Beigeordnete eine fachspezifische/re Ausbildung als der Bürgermeister aufweisen soll. Nach Max Weber ist gerade die Fachqualifikation ein Merkmal, das den Bürokraten vom Politiker unterscheidet. Mehrheitlich wird dem Beigeordneten auch noch zugestanden, mehr die Interessen der Einzel- anstatt der Gesamtverwaltung zu vertreten.⁵⁵ Auch dieser Aspekt tendiert eher in Richtung Bürokrat, weil man mit Politiker eher die Vorstellung verbindet, das Große und Ganze im Blickfeld zu haben. Der Bürgermeister ist der Repräsentant der Stadt; damit verbinden sich viele Aktivitäten, die es mit sich bringen, dass er nach außen hin agiert. Dieses Nach-Außen-Wirken ist zusätzlich auch deshalb vonnöten, weil er von außen (durch die Bürger) gewählt wird. Dass im Vergleich hierzu der Beigeordnete mehr verwaltungsintern agieren soll, wird jedoch nicht von der Mehrheit der Befragten geteilt. Hier wird dem Beigeordneten durch die Befragten eher eine politische Dimension zugewiesen.

Hessen (und Rheinland-Pfalz) kommen zu ihrer typischen Ausprägung, die sich in einem überproportional starken Auftreten des Politikertyps und einem unterproportional starken Auftreten des Bürokratentyps offenbart.

⁵⁴ Wie in Kap. 1.4 berichtet, wurde die Befragung in zwei Befragungsrunden durchgeführt, zuerst in Städten mit mehr als zwei Beigeordneten, dann in Städten mit weniger als drei. Nur in Baden-Württemberg liegt eine annähernde Gleichverteilung bei der absoluten Rücklaufzahl vor: 13 zu 12. In allen anderen Bundesländern, die einzelnen analysiert werden, liegen die Fragebogen, die aufgrund des ersten Durchlaufes zurückgekommen sind, bei über zwei Dritteln. Es liegt somit die Vermutung nahe, dass in Baden-Württemberg gesondert zwischen Mittel- und Großstädten zu unterscheiden ist, wobei vereinfacht die Regel gilt: erster Durchlauf Großstädte, zweiter Durchlauf: Mittelstädte. Für beide Stadttypen liegt der Anteil der Typen 1 und 2 bei plus/minus 40 %, so dass die Heterogenität der Verteilung nicht auf die Größenklasse zurückführbar ist. Im Übrigen: Auch in Hessen und Niedersachsen ist der Anteil der Beigeordneten aus dem zweiten Durchlauf mit rd. 30 % noch recht hoch, trotzdem zeigt sich ein einheitliches Hessen-Bild, ebenso in Niedersachsen.

⁵⁵ Gerade bei diesem Punkt (wie auch ggf. bei dem Aspekt mit der Binnen-/Außenorientierung) dürfte eine wichtige erklärende Variable sein, ob es sich um einen Querschnitts- oder Fachbeigeordneten handelt; Hypothese: Fachbeigeordnete stellen mehr auf die Interessen der Einzelverwaltung ab und dürften auch eine stärkere Außenorientierung aufweisen als die Querschnittsbeigeordneten.

8.3.2 Leiter eines Geschäftsbereichs (Dezernent)

Die erste Rolle wurde anhand einer Soll-Aussage untersucht – wie sehen sich die Beigeordneten selbst im Vergleich zum Bürgermeister. Die Rolle des Dezernenten ist im Regelfall als *rechtliches* Soll normiert, so dass das Erkenntnisinteresse darin liegt, wie ausgeprägt sie tatsächlich wahrgenommen wird.

Bei Frage 11 sollten die Beigeordneten vorgegebene Funktionen auf einer Vierer-Skala (1 = trifft voll zu, 4 = trifft nicht zu) bewerten. Mit 92 % Zustimmung für die Ziffer 1 zur Aussage „ich sehe meine Funktion als Beigeordneter darin ... die mir übertragenen fachlichen Aufgaben(bereiche) zu vertreten/repräsentieren“ steht dieser Wert einsam an der Spitze dieser Fragebatterie. Bei der hohen Zustimmungsrate zur ersten Aussage erübrigt sich jede weitere Detailanalyse: Nur siebzehn Personen haben die Ziffer 2 gewählt (3 und 4 wurden gar nicht angekreuzt).

Der zweithöchste Wert zu „trifft voll zu“ mit 71 % bezieht sich ebenfalls auf die Dezernentenrolle: Funktion des Beigeordneten als „Übersetzer“ der *gesamtstädtischen* Zielvorstellungen in *fachliche* Ziele *des eigenen* Geschäftsbereichs“. Wer sind die insgesamt 63 Personen, die hier nicht 1 gewählt haben? Am prägnantesten zeigt sich der Zusammenhang zwischen Politiker- und Bürokratytyp: Nicht mit „trifft voll zu“ haben votiert: Politikertyp: 43 %, eingeschränkter Politiker: 36 %, eingeschränkter Bürokrat: 27 %, Bürokrat: 15 %. Der Politikertyp könnte der *Fachlichkeit* ein weniger großes Gewicht zubilligen oder er betont die Eigenständigkeit seines *Geschäftsbereichs* stärker. Wieder aber kommt dem Bundesland eine wichtige erklärende Rolle zu: In Hessen und Rheinland-Pfalz liegt der Anteil der Beigeordneten, die 1 gewählt haben, bei rd. 57 %, in den vier anderen Ländern bei zwei Drittel oder darüber.

Mit der Dezernentenrolle verbindet sich auch die Vorstellung, wichtige einzelne Anliegen, die von außen kommen, aufzugreifen. Dies ist ein Item, das in der Fragebatterie zum guten Beigeordneten (normative Betrachtung) eine Rolle spielt (Vierer-Skala: 1 = volle Zustimmung, 4 = keine Zustimmung): Einen guten Beigeordneten macht aus, einzelne Anliegen der Bürger/Gesellschaft, die seinem Geschäftsbereich inhaltlich zuzuordnen sind und die er für wichtig hält, in die Stadtverwaltung/-politik zu transformieren. Dieses Item erhält bei „volle Zustimmung“ mit 45 % in dieser Batterie den dritthöchsten Wert; nimmt man noch die zweitstärkste Zustimmungsausprägung hinzu, so erhält man den kumulierten Wert von 84 %. In der Alltagsrealität als Beigeordneter/Dezernent (reale Betrachtung) erfahren die beiden Punkte (1) „Ich sehe meine Funktion als Beigeordneter darin, ... spezielle Gruppen, Vereine, Verbände und ihre Anliegen zu vertreten/repräsentieren“ und (2) „Ich sehe meine Funktion als Beigeordneter darin, ... spezielle Interessen, die in der Öffentlichkeit sowie in Politik und Verwaltung (zu) wenig Beachtung finden, zu vertreten/repräsentieren“ jedoch eine geringere Zustimmung: bei (1) für „trifft voll zu“ 5 % und kumuliert mit der zweiten Zustimmungsstufe 26 %, bei (2) betragen die Werte 7 % und 44 %. Die Unterschiede zwischen Soll und Ist könnten sich wie folgt erklären lassen: Je nach konkretem Aufgabenbereich eines Beigeordneten bzw. aktueller tagespolitischer Situation spielt diese Kümmerer(teil)rolle für externe Akteure und Anliegen real weniger eine Rolle. Denkbar ist aber auch, dass zwischen dem Ideal-Bild zum Beigeordneten und dem Ist-Bild des Beigeordneten tatsächlich eine Diskrepanz vorliegt. Dass Punkt (2) eine höhere Zustimmung erfährt als Punkt (1) könnte auch an der Formulierung liegen, weil dort mit „(zu) wenig Beachtung“ eine Wertung enthalten ist: Wer versucht vom Prinzip her nicht, einem solchen Missstand Abhilfe zu schaffen?

Eine Teilrolle der Dezernentenrolle ist die Vorgesetztenrolle. Für die Mehrheit der Befragten bedeutet dies als Schlichter bei Konflikten, die zwischen den eigenen Ämtern auftreten, zu fungieren. Auf der Vierer-Skala haben dieser Aussage 63 % voll zugestimmt (= 1) und 29 % mit 2. Diese Schlichterrolle kommt jedoch nicht nur im Hinblick auf die eigenen Ämter zum Tragen, sondern auch bei Konflikten zwischen eigenen und anderen Ämtern (zwischen eigenen Ämtern: 47 %, zwischen eigenen und anderen Ämtern: 40 %).⁵⁶

Bis auf Hessen bedeutet eine Teilrolle, die mit der Dezernentenrolle zusammen hängt, dass man zugleich 'Untergebener' des Hauptverwaltungsbeamten ist und man seinen Weisungen unterliegt. Dazu wurden die Befragten gebeten, die Aussage „(Ober-)Bürgermeister weist gegenüber mir in fachlichen Aspekten faktisch/tatsächlich eine Vorgesetztenfunktion auf“ mit ja oder nein zu bewerten. 16 konnten/wollten sich nicht entscheiden; für den Rest kommt eine klare Mehrheit für nein zustande (ohne die hessischen Beigeordneten, die konsequenterweise bis auf eine Person, die sich für „keine Meinung“ entschieden hat, mit nein gestimmt haben): 72 %; auch alle rheinland-pfälzischen Beigeordneten haben für nein votiert (ebenso in Sachsen-Anhalt und Thüringen). In den vier anderen stets für die Einzelbetrachtung herangezogenen Ländern haben ja ausgewählt: Baden-Württemberg: 32%, Bayern: 28%, Niedersachsen: 41 % und Nordrhein-Westfalen: 25 %. Überrepräsentiert sind somit die Beigeordneten aus Niedersachsen (und Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, doch für diese zwei Länder liegen nur geringe Fallzahlen vor).⁵⁷

Auch wenn die Ja-Werte deutlich unter der 50 %-Marke liegen, darf nicht übersehen werden, dass ein signifikanter statistischer Zusammenhang zwischen der Vorgesetztenfunktion des Bürgermeisters und der Frage, wer den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten am meisten einschränkt, vorliegt (ausführlich wird auf diese Frage noch in Kap. 9.3 eingegangen). Von den eine Vorgesetztenfunktion Bejahenden haben 69 % auch den Bürgermeister als einen einschränkenden Akteur genannt; bei denjenigen, die die Vorgesetztenfunktion verneinten, wurde der Bürgermeister nur in 32 % als einschränkender Akteur gesehen ($V = 0,33$; ohne Hessen und Rheinland-Pfalz kommt es zu keiner veränderten prozentualen Verteilung, auch V ändert sich nicht). Vorgesetztenfunktion und Bürgermeister als einschränkender Akteur fallen zwar nicht in allen Fällen, aber in mehr als zwei Dritteln zusammen; umgekehrt kann aus dem Fehlen der fachlichen Vorgesetztenfunktion aber auch nicht darauf geschlossen werden, dass der Bürgermeister nicht den Gestaltungsspielraum einschränkt, weil fast ein Drittel der Beigeordneten ihren Vorgesetzten zwar nicht als fachlich vorgesetzt empfinden, ihn aber trotzdem als einschränkenden Akteur nennen.⁵⁸

Es kann festgehalten werden: Die Dezernentenrolle mit ihren unterschiedlichen Facetten stellt auch aus Sicht der Beigeordneten ihre *Kern*rolle dar.

8.3.3 Fachmann – Generalist

Die Beigeordneten wurden gebeten, eine Selbsteinschätzung abzugeben, ob sie sich eher als Fachmann oder als Generalist einordnen? Durch das Wort eher wurde verdeutlicht, dass es

⁵⁶ Ein Beigeordneter notierte, dass dies die Aufgabe des Bürgermeisters sei.

⁵⁷ Die 'subjektiven' Einschätzungen der Beigeordneten korrespondieren mit den 'objektiven' rechtlichen Gegebenheiten (siehe Kap. 3.2.3.1 zum Pkt. Sondervertreter: kein Weisungsrecht in Hessen und eingeschränktes Weisungsrecht in Rheinland-Pfalz). Zur institutionellen Stärke des Beigeordneten im administrativen Teilsystem generell siehe Tab. 3-29, 3-31, 3-35 und 3-37.

⁵⁸ 14 Beigeordnete haben den Bürgermeister als alleinigen einschränkenden Akteur genannt. 13 haben sich bei der Vorgesetztenfunktion zwischen ja und nein entschieden. Davon haben acht die Vorgesetztenfunktion bejaht.

um eine tendenzielle (relative) Festlegung geht. Einige Befragte haben beides angekreuzt oder ausdrücklich vermerkt, dass sie beides seien. Gewertet wurden nur diejenigen, die sich klar einer Ausprägung zugeordnet haben, das waren 206 Personen. Als Ausprägung dominiert die Generalistensicht mit 64 %.

Tabelle 8-26: Einfluss ausgewählter Variablen auf Fachmann – Generalist

		Einschätzung als Fachmann (Angaben in Prozent)
Geburtsort	gleiche Stadt: ja / nein	21 / 40 Δ : 19, $V = 0,16$
Alter	jung / mittel / alt	32 / 35 / 38 Δ : 6, n. s.
Dienstalter	1. WP / 2. WP / > 2. WP	41 / 28 / 37 Δ : 13, n. s.
Profession	juristisch / technisch/naturwiss.	21 / 56 Δ : 35
Berufliches Vorleben	komm. / staatl. Verwaltung	49 / 24 Δ : 25
Politisches Vorleben	komm. Abgeord.: ja / nein	26 / 42 Δ : 16, $V = 0,16$
Parteilpolitische Prägung	Parteimitglied: ja / nein	30 / 57 Δ : 27, $V = 0,23$
	Parteifunktionär: ja / nein	23 / 34 Δ : 11, n. s.
Anzahl der Beigeordneten	bis 4 / mehr als 4	29 / 45 Δ : 16, $V = 0,17$

WP: Wahlperiode; Δ = Differenz zwischen höchstem und geringstem Prozentwert.

Kursiv gesetzt: Liegt mehr als zehn Prozentpunkte unter- bzw. oberhalb des Durchschnittswertes.

Je mehr Beigeordnete es in einer Stadt gibt, desto eher dürfte sich der einzelne als Fachmann sehen. Die Verteilung bestätigt dies: 45 % in den Städten mit mehr als vier Beigeordnete schätzen sich als Fachmann ein, in den anderen Städten sind es lediglich 29 %.

Es ist zu erwarten, dass die eigene Ausbildung mit dafür prägend ist, ob man sich eher als Fachmann oder eher als Generalist sieht. Nimmt man die fachliche Ausbildung als unabhängige Variable, so bestätigt sich auch diese Vermutung, wenn man diejenigen Personen betrachtet, die nur eine Fachrichtung aufweisen: Die juristisch/verwaltungswissenschaftlich Ausgebildeten sehen sich signifikant häufiger als Generalisten, während eine statistisch relevante Korrelation zwischen Fachmann und den technisch/naturwissenschaftlich Ausgebildeten vorliegt.

Auch die Parteimitgliedschaft wirkt als unabhängige Variable: Während sich 30 % der Parteimitglieder als Fachmann einschätzen, sind es bei den Parteilosen 57 % ($V = 0,23$). Eine geringe(re) Korrelation zeigt sich, wenn bei den Parteimitgliedern differenziert wird zwischen „habe ein Parteiamt inne“ und „habe kein Parteiamt inne“ ($V = 0,11$): 23 % der ein Parteiamt Wahrnehmenden sehen sich als Fachmann, der Anteil bei den Parteiamtlosen liegt bei 34 %. Wer bei der Öffentlichkeitsarbeit größeren Wert auf die Parteizugehörigkeit legt, der sieht sich stärker als Generalist ($V = 0,21$).⁵⁹ Je ausgeprägter die Parteilpolitisierung ausfällt, desto stärker sieht sich der Beigeordnete als Generalist.

Beim Ländervergleich ist zu vermerken, dass aus Bayern sechs Nennungen (von 35) nicht verwertbar waren. Nimmt man nur diejenigen Fragebogen als Grundlage, die sich eindeutig zwischen den beiden Alternativen entschieden haben, so zeigt sich folgende Verteilung:

⁵⁹ Im Einzelnen:

	Wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit Wert auf die eigene Parteizugehörigkeit gelegt?		
	Ja	Im Einzelfall ja	Nein
Fachmann	16 %	33 %	40 %
Generalist	84 %	67 %	60 %

Tabelle 8-27: Ländervergleich: Fachmann – Generalist

	B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
Fachmann	15 %	55 %	33 %	60 %	34 %	17 %
Generalist	85 %	45 %	67 %	40 %	66 %	83 %

Da in Hessen die Magistratsverfassung gilt, die den Beigeordneten Mitwirkungsrechte an der Gesamtverwaltung zuweist, ist zu erwarten, dass dort der Anteil der Generalisten besonders hoch ausfällt, was sich jedoch nicht bestätigt. Hessen und Nordrhein-Westfalen unterscheiden sich kaum. Es sind insb. die Beigeordneten aus Baden-Württemberg (und Rheinland-Pfalz), die sich als Generalisten sehen⁶⁰, wohingegen sich die bayerischen und niedersächsischen Beigeordneten mehrheitlich als Fachmann einschätzen.

Nach Tab. 8-21 haben 69 % der Beigeordneten der Aussage zugestimmt, dass Beigeordnete eine fachspezifische/re Ausbildung als der (Ober-)Bürgermeister aufweisen sollen. Wie korreliert diese allgemeine Sicht (Soll-Sicht) mit der eigenen Sicht (Ist-Sicht)? Betrachtet man diejenigen Fragebogen, die beide Fragen korrekt beantwortet haben (201), so zeigt sich eine Korrelation zwischen Soll- und Ist-Sicht ($V = 0,26$): 44 % derjenigen, die der Meinung sind, dass Beigeordnete eine fachspezifische/re Ausbildung als der Bürgermeister aufweisen sollen, sehen sich als Fachmann, aber nur 17 % derjenigen, die für den Beigeordneten keine fachspezifische/re Ausbildung fordern. Entsprechend zeigt sich auch eine unterschiedliche Verteilung zwischen Politiker- und Bürokrantyp ($V = 0,27$): 93 % der (reinen) Politikertypen sehen sich als Generalisten, bei den anderen drei Typen liegt der Anteil bei maximal zwei Dritteln.

Zusammenfassung:

Fast zwei Drittel nehmen bei der Selbsteinschätzung zwischen Fachmann und Generalist für sich in Anspruch, zu den Generalisten gezählt zu werden. Wer sich als Fachmann sieht, der

- ist eher in einer Stadt vertreten, die viele Beigeordnete aufweist,
- weist eher keine juristische/verwaltungswissenschaftliche, sondern eine technische/naturwissenschaftliche Profession auf,
- legt eher Wert darauf, dass Beigeordnete eine fachspezifische/re Ausbildung als der Bürgermeister aufweisen,
- ist eher parteilos (und wenn er parteigebunden ist, dann steht er eher nicht in parteipolitischer Konkurrenz zum Bürgermeister und gehört eher der Mehrheitsfraktion an).⁶¹

8.3.4 Fachpolitiker – Steuerungspolitiker

Die Fachpolitikerrolle wird in der Literatur teilweise kritisch gesehen, und es ist ein Bestreben des Neuen Steuerungsmodells, die Rolle des Steuerungspolitikers zu stärken (siehe Kap. 4.3.1). Die Beigeordneten wurden gebeten einzuschätzen, woran sie in ihrem Stadtrat vor allem gemessen werden: was sie für ihren Geschäftsbereich erreichen oder was sie für die Gesamtentwicklung der Stadt beitragen (es ging also nicht um eine Selbsteinschätzung, wie sie sich empfinden, sondern um die Einschätzung, wie andere sie sehen). Konkret festlegen konnten sich 204 Personen, davon wählten 39 % die erste Alternative (eigener Geschäftsbereich)

⁶⁰ Der hohe Prozentsatz für Generalist kommt dabei nicht dadurch zustande, dass dieser Punkt v. a. in den kleineren Städten mehrheitlich gewählt wurde: In den Städten mit mehr als zwei Beigeordneten wurde zwölfmal (von 13) Generalist angekreuzt, in den Städten der zweiten Befragungsrunde (weniger als drei Beigeordnete) wurde zehnmal (von 13) auf Generalist votiert.

⁶¹ Mit diesem Klammerzusatz wird ein Ergebnis vorweggenommen, das im Kap. 10 erläutert wird.

und 61 % die zweite Alternative (Gesamtentwicklung der Stadt). Zumindest nach diesem Ergebnis ist die Problematik des Übergewichts der Fachpolitiker nicht so gravierend – eine Aussage, die nur für die aggregierte Ebene zulässig ist; wie es in einzelnen Städten aussieht, darüber kann keine Aussage getroffen werden.⁶²

Es ist zu vermuten, dass es in Städten mit vielen Beigeordneten für den Stadtrat (aber auch für andere Akteure) schwieriger sein dürfte, festzustellen, welchen Beitrag ein einzelner Beigeordneter für die Gesamtentwicklung der Stadt leistet. Wenn dies die Beigeordneten entsprechend antizipieren, so müsste in den Städten mit mehr als vier Beigeordneten der Anteil derjenigen, die die Alternative 1 (= eigener Geschäftsbereich) ausgewählt haben, höher sein. Dies bestätigt sich jedoch nicht.⁶³

Tabelle 8-28: Ländervergleich: Fachpolitiker – Steuerungspolitiker

	B-W	Bay.	Hes.	Nds.	N-W	R-P
Leistung für den Geschäftsbereich: Fachpolitiker	36 %	45 %	45 %	42 %	32 %	55 %
Beitrag für die Gesamtentwicklung: Steuerungspolitiker	64 %	55 %	55 %	58 %	68 %	45 %

Betrachtet man auf Landesebene die beiden Tab. 8-28 und 8-27, so liegt in Nordrhein-Westfalen die größte Übereinstimmung vor. In Baden-Württemberg sehen sich zwar über vier Fünftel der Beigeordneten selbst als Generalisten, doch nur in zwei Dritteln der Fälle werden die Beigeordneten nach ihrem Empfinden auch durch den Stadtrat daran gemessen, was sie für die Gesamtentwicklung der Stadt beitragen. In Rheinland-Pfalz und in Niedersachsen kommt es zur Umkehrung der Verhältnisse: In Rheinland-Pfalz sehen sich die Beigeordneten v. a. als Generalisten, doch nach ihrer Einschätzung ist es mehrheitlich ihr Geschäftsbereichsbeitrag, der im Stadtrat zählt. Gerade andersherum verhält es sich in Niedersachsen: Mehrheitlich schätzt man sich als Fachmann ein, doch mehrheitlich wird man als Beigeordneter durch den Stadtrat daran gemessen, was man für die Gesamtentwicklung der Stadt beiträgt. Generell liegt zwischen den beiden Fragen eine geringe Korrelation vor: Wer sich selbst als Fachmann einschätzt, sieht zu 47 % den Beitrag zum eigenen Geschäftsbereich durch den Stadtrat als wichtig an; wer sich selbst als Generalist einschätzt, für den beträgt der Wert hingegen 35 % ($V = 0,12$). Die Beigeordneten differenzieren somit zwischen ihrem Eigenbild und der Einschätzung, woran sie durch den Stadtrat gemessen werden: Der sich als Fachmann Einschätzende kann durchaus den Eindruck haben, dass es v. a. sein Beitrag zur Gesamtentwicklung der Stadt ist, der zählt; der sich als Generalist Einschätzende kann durchaus den Eindruck haben, dass es v. a. sein Wirken für seinen Geschäftsbereich ist, was zählt.

Beide Fragen dürften sicherlich eine hohe Korrelation mit dem konkreten Geschäftsbereich, den ein Beigeordneter wahrnimmt, aufweisen: Wer ein Querschnittsdezernat führt, wird sich eher als Generalist einschätzen und gleichzeitig auch eher daran gemessen werden, was er für die Gesamtentwicklung der Stadt beiträgt. Da jedoch nicht nach den wahrgenommenen Aufgaben und Kompetenzen im Fragebogen gefragt wurde, kann diese Vermutung im Rahmen dieser Untersuchung nicht überprüft werden.

⁶² An dieser Stelle soll auf Kap. 8.2.1.1 verwiesen werden: Dort wurde von Haus u. a. der Begriff bzw. das Konzept der lokalen politischen Führung vorgestellt und diskutiert, inwieweit das Bestimmungsmerkmal Gesamtverantwortung für Beigeordnete zutrifft. Für fast zwei Drittel kann dieses Merkmal somit als vorliegend gelten.

⁶³ Von den 117 Beigeordneten in den 'beigeordnetenarmen' Städten konnten sich 11 % nicht festlegen, von den 103 Beigeordneten in den 'beigeordnetenreichen' Städten traf dies nur für 5 % zu. Auch zwischen erster und zweiter Befragungsrunde zeigt sich kein Unterschied.

Hessen weist die Magistratsverfassung auf: Ein *Kollegialorgan* führt die Stadt. Doch dass in diesem Bundesland deshalb die Verantwortung des einzelnen Organmitglieds für die gesamte Stadt besonders hoch ausfällt, ist nicht der Fall.

Die Betrachtung der Fach-/Steuerungspolitikerrolle erfolgte jedoch nicht nur durch eine gesonderte Fragestellung, sondern ist bereits ein Item bei derjenigen Frage, die in Erfahrung bringen soll, was einen guten Beigeordneten ausmacht. Konkret sollten die Beigeordneten auf einer Vierer-Skala (1 = volle Zustimmung, 4 = keine Zustimmung) die Aussage bewerten: Einen guten Beigeordneten macht aus, für die Aufgabenerfüllung seines Geschäftsbereichs das Bestmögliche zu erreichen, auch auf die Gefahr hin, dass negative Auswirkungen in anderen Bereichen auftreten können. In der Liste der acht Items war dies der einzige Punkt, der in seiner Formulierung eine negative Konsequenzformulierung enthält.⁶⁴ Innerhalb der acht Items erhält dieser Punkt, wenn man die arithmetischen Mittelwerte berechnet, nur den siebten Platz der Zustimmung. Die beiden parteipolitischen Items erhalten in etwa die gleiche Zustimmungsausprägung (einmal mit etwas höherer Zustimmung (Platz 6), einmal mit deutlich weniger Zustimmung (Platz 8)). Auf den ersten Blick ist also die egoistische Perspektive kein Ideal eines Beigeordneten – aber: Immerhin 30 % (= 64 Personen) haben auf der Vierer-Skala 1 oder 2 ausgewählt (1 wurde von nur sechs Personen angekreuzt); diese 64 Personen können somit den Beigeordneten mit einer ausgeprägten Geschäftsbereichsorientierung zugeordnet werden. Besondere personenbezogene Charakteristika weist dieser Personenkreis nicht auf.⁶⁵

Bei den sechs Bundesländern, die im Rahmen dieser Arbeit gesondert analysiert werden, liegt der Anteil dieser ausgeprägt Geschäftsbereichsorientierten bei vier Ländern zwischen einem Viertel und einem Drittel, in Rheinland-Pfalz bei unter einem Fünftel (17 %) und in Bayern (als auffälliger Ausreißer) bei fast der Hälfte (47 %). Die Ursache für diesen hohen Anteil könnte einerseits in den relativ kleinen Geschäftsbereichen liegen, die, wenn in Bayern Beigeordnete existieren, für diese Städte charakteristisch sind.⁶⁶ Andererseits ist der bayerische Beigeordnete ein Akteur, der kraft Gesetzes in beratender Funktion dem zuständigen Ausschuss angehört (siehe Kap. 3.2.10.2), so dass er über diesen 'Umweg' besonders stark mit seinem Geschäftsbereich verbunden ist.

Die starke Aufsplitterung der Verwaltung mit der Folge eines eher schwachen zentralen Steuerungspolitikers, wie dies manchmal für Nordrhein-Westfalen (im Gegensatz zu Baden-Württemberg) erkannt bzw. beklagt wurde bzw. wird, wird durch diesen Punkt nicht bestätigt. Der Anteil der ausgeprägt Geschäftsbereichsorientierten liegt mit 25 % sogar leicht unter dem Anteil der baden-württembergischen Beigeordneten mit 31 %.

Neben der Frage nach dem guten Beigeordneten, die eine Soll-Perspektive erfragt, sollten die Beigeordneten auch angeben, inwieweit sie in ihrer Ist-Situation „Abwehrkämpfer gegen

⁶⁴ Dadurch unterscheidet sich dieses Item von den anderen, was eine direkte Vergleichbarkeit zwar nicht unmöglich macht, doch ist zu bedenken, dass ohne den Zusatz „auch auf die Gefahr hin, dass negative Auswirkungen in anderen Bereich auftreten können“ zu formulieren“ dieses Item sicherlich eine höhere Zustimmung erfahren hätte.

⁶⁵ Geburtsort, Alter, politisches Vorleben spielen keine Rolle; bei den anderen personenbezogenen Punkten liegen zwar prozentuale Häufigkeitsunterschiede vor, sie fallen jedoch sämtlich nicht allzu deutlich aus. Wer von seinem Stadtrat daran gemessen wird, was er für seinen Geschäftsbereich erreicht, vertritt zu 38 % die ausgeprägte Geschäftsorientierung im Vergleich zu 24 % bei denjenigen, die daran gemessen werden, was sie für die Gesamtverwaltung beitragen ($V = 0,16$). Auch die sich als Fachmann Einschätzenden vertreten prozentual mehr diese Geschäftsorientierung als die Generalisten. Beide Verteilungen sind nachvollziehbar, auch wenn die Differenzen beim zweiten Punkt keine statistisch relevante Signifikanz erreichen.

⁶⁶ Eine leichte Korrelation ($V = 0,16$) zeigt sich, wenn die Aussage generell in Verbindung gebracht wird mit der Anzahl der Beigeordneten: In Städten mit über vier Beigeordneten erhalten die Ausprägungen 1 und 2 eine Zustimmung von 36 %, in den Städten mit bis zu vier Beigeordneten beträgt dieser Anteil nur 24 %.

übertriebene/falsche Erwartungen und Sparvorgaben, die an ihren Geschäftsbereich herangetragen werden“, sind (Vierer-Skala: 1 = trifft voll zu, 4 = trifft nicht zu). Diese Frage haben alle beantwortet (Verteilung: 1: 32 %, 2: 41 %, 3: 18 %, 4: 9 %). Es gehört somit zum Normalfall eines Beigeordneten, als Abwehrkämpfer aufzutreten. Wenn dies nicht oder kaum zutrifft, können dafür zwei Gründe verantwortlich sein: Entweder es liegen wirklich keine solche Erwartungen und Sparvorgaben vor oder man ist als Beigeordneter selbst derjenige, der z. B. Sparvorgaben vorgibt, z. B. als Kämmerer (wie auch ein Beigeordneter auf dem Fragebogen vermerkte).

Ebenfalls eine Ist-Analyse stellt die folgende Aussage dar, die jedoch nur von den Beigeordneten der ersten Befragungsrunde zu bewerten war: „Die Mehrheit der Beigeordneten hat in meiner Stadt v. a. im Blick die Anliegen ihrer Geschäftsbereiche oder die Situation der gesamten Stadtverwaltung.“ Auf der Basis von 170 Fragebogen sind rund zwei Drittel der Auffassung, dass die Mehrheit der Beigeordneten v. a. die Anliegen ihres Geschäftsbereichs im Blick haben. 158 Beigeordnete haben sowohl diese Frage als auch die Frage, woran sie im Stadtrat gemessen werden, beantwortet. 59 % (= 93 Personen) sind der Auffassung, dass der Stadtrat auf ihren Beitrag für die Gesamtentwicklung der Stadt achtet. Von diesen 93 Personen geht aber die knappe Mehrheit (54 %) davon aus, dass die Mehrheit der Beigeordneten in ihrer Stadt v. a. die Anliegen ihres Geschäftsbereichs im Blick haben.⁶⁷ Das gleiche Phänomen zeigt sich, wenn man die obige Aussage mit dem entsprechenden Item aus der Frage nach dem guten Beigeordneten verbindet. Das Ideal ist eben nicht der Beigeordnete, der das Bestmögliche für seinen Geschäftsbereich ggf. unter Inkaufnahme von negativen Auswirkungen in anderen Bereichen erstrebt: 155 Beigeordnete haben so votiert, d. h. sie haben als Ausprägung 3 oder 4 angekreuzt. Davon haben 118 Personen auch die obige Aussage bewertet: Auch hier geht die Mehrheit (64 %) davon aus, dass die Kollegen v. a. die Anliegen ihres Geschäftsbereichs im Blick haben. Auch wenn die im Fragebogen verwendeten Formulierungen nicht deckungsgleich sind, so kann doch vom Prinzip her festgestellt werden, dass die Soll-Vorstellung über Beigeordnete generell und die Ist-Vorstellung zur eigenen Person speziell von der Ist-Vorstellung über die Kollegen abweicht. Die Kollegen werden kritischer gesehen, wenn man die Geschäftsbereichsorientierung als kritikwürdig einschätzt.

8.3.5 Administratives Pendant zum Fachausschuss

Alle Fragekomplexe, die einen Bezug zum Fachausschuss (bzw. zum Stadtrat) enthalten, erfahren von den Beigeordneten eine hohe (positive) Zustimmung:

- Einen *guten Beigeordneten* macht aus, Vorgaben des Stadtrates bzw. der Ausschüsse so gut als möglich umzusetzen. Innerhalb der acht Items zu dieser Frage erhält dieser Punkt die höchste Zustimmung. Direkt gefolgt vom Punkt: Einen guten Beigeordneten macht aus, so zu agieren, dass Entscheidungen, die seinen Geschäftsbereich betreffen, im Stadtrat bzw. Fachausschuss mit *breitem* Konsens getroffen werden.
- Bei der *Charakterisierung der eigenen Funktionen* erhält der Punkt „ich sehe meine Funktion als Beigeordneter darin, in der Verwaltungsführung bzw. im Verwaltungsvorstand der Stadt meinen Fachausschuss und seine Anliegen zu vertreten“ ebenfalls eine hohe Zustimmung.

⁶⁷ 41 % (= 65 Personen) meinen, dass der Stadtrat ihre Leistung im Geschäftsbereich honoriert. Hier gehen 83 % (von den 65 Personen) davon aus, dass die Mehrheit der Beigeordneten in ihrer Stadt v. a. die Anliegen ihres Geschäftsbereichs im Blick haben – zwei Einschätzungen, die mit größerer Nachvollziehbarkeit zusammenfallen.

mung (gleich hinter der Funktion, die übertragenen fachlichen Aufgaben zu vertreten/repräsentieren).⁶⁸

- Für die eigene *inhaltliche Arbeit* kommen Stadtrat und Fachausschüsse ebenfalls auf eine hohe Wichtigkeit. Der Stadtrat erhält von den Akteuren⁶⁹ den höchsten Durchschnittswert, der eigene Fachausschuss liegt nach dem Bürgermeister zusammen mit der eigenen Fraktion auf dem dritten Platz.
- Von den 203 Beigeordneten, die zumindest einen Akteur genannt haben, der *ihren Gestaltungsspielraum einschränkt*, haben (nur) 21 (= 10 %) den Fachausschuss genannt, aber 87 (= 43 %, zweithöchster Wert) den Stadtrat.⁷⁰
- Stadtrat und Fachausschuss spielen auch noch eine Rolle bei den beiden Aspekten, wer *die fachliche Arbeit des Beigeordneten am besten einschätzen kann* und von wem der Beigeordnete *die Erwartungen, die an seine fachliche Arbeit gestellt werden, am besten kennt*. Für beide Aspekte kommt der Fachausschuss (33% und 23 %) nach dem Bürgermeister (44 % und 41 %) auf den zweiten Platz⁷¹; der Stadtrat landet auf dem dritten bzw. vierten Platz (12 % und 15 %). Betrachtet man diejenigen Konstellationen, bei denen bei beiden Aspekten der gleiche Akteur genannt wird, so steht wieder an erster Stelle der Bürgermeister (50 %) und an zweiter Stelle der Fachausschuss (27 %), gefolgt vom Stadtrat mit 12 %.

Die Rolle des Beigeordneten als administratives Pendant zum Fachausschuss ist im Bewusstsein der Beigeordneten (erwartungsgemäß) vorhanden; sie sind sich dieser Rolle nicht nur bewusst, sondern geben ihr auch eine hohe Bedeutung. Sie brauchen den Fachausschuss für die Verwirklichung der eigenen inhaltlichen Vorstellungen, ohne dass dabei der Fachausschuss zu einem hemmenden Akteur wird (wie dies bei Bürgermeister und Stadtrat eher der Fall sein kann). Der Fachausschuss ist auch – jeweils nach dem Bürgermeister – derjenige Akteur, von dem die Beigeordneten am besten die Erwartungen an ihre fachliche Arbeit kennen, und zugleich derjenige Akteur, der am besten in der Lage ist, ihre fachliche Arbeit einzuschätzen. Der Fachausschuss ist somit der 'natürliche Verbündete' des Beigeordneten. Dies korrespondiert mit dem Zeitbudget: Die meiste Zeit verbringen die Beigeordneten in den Fachausschüssen (gefolgt von Fraktions- und Stadtratsitzungen), siehe Kap. 6.2.

8.3.6 (Quasi-)Ausschussvorsitzender

Ob die Rolle des Ausschussvorsitzenden rechtlich überhaupt möglich ist, hängt von der jeweiligen Gemeindeordnung ab. Als *Quasi*-Ausschussvorsitzender ist ein Beigeordneter zu

⁶⁸ Zu beachten ist, dass auch diejenigen Beigeordneten, die keinen eigenen Fachausschuss haben, auf der Vierer-Skala (3 oder) 4 angekreuzt haben, obwohl es in diesem Fall angemessener gewesen wäre, die Frage unbeantwortet zu lassen.

⁶⁹ Akteure: Bürgermeister, Stadtrat, Fachausschuss, Fraktion, Arbeitskreis, Partei.

⁷⁰ Es liegt nur ein Fall vor, bei dem der Fachausschuss als alleiniger einschränkender Akteur genannt wurde; zwölfmal ist hingegen der Stadtrat als alleiniger einschränkender Akteur verzeichnet.

Aufgrund der geringen Zahl von 21 ist eine weitere Auswertung nur sehr eingeschränkt möglich. Erwähnenswert ist jedoch, dass davon elf Fälle aus Nordrhein-Westfalen (52 %) und vier aus Bayern (19 %) kommen. Der Anteil der Fragebogen aus diesen beiden Bundesländern beträgt jedoch nur 28 % und 16 %. Zumindest für Nordrhein-Westfalen muss die Aussage, dass der Fachausschuss eher kein einschränkender Akteur ist, relativiert werden. Die Anzahl der Beigeordneten (als möglicher Hinweis auf die Größe der Stadt) zeigt dabei keinen Einfluss.

⁷¹ Erwartung an die fachliche Arbeit: Insgesamt 40 Fälle, davon 16 aus Nordrhein-Westfalen, was einem Anteil von 40 % entspricht; dies liegt wieder deutlich über dem Anteil von 28 %.

Einschätzung der fachlichen Arbeit: Insgesamt 63 Fälle, hier fällt Nordrhein-Westfalen nicht dermaßen überproportional ins Gewicht, überrepräsentiert ist Rheinland-Pfalz.

sehen, wenn zwar formal-rechtlich der Bürgermeister den Ausschussvorsitz innehat, dieser sich jedoch (mehr oder weniger) ständig durch den Beigeordneten vertreten lässt. Zur rechtlichen Situation in den Ländern siehe Kap. 3.2.10.2.

Im Fragebogen wurde gefragt, ob die Befragten Vorsitzende in einem Fachausschuss sind oder die ständige Sitzungsleitung innehaben. Dieser Punkt brachte die Überraschung mit sich, dass manche Beigeordnete notiert haben, dass dies in ihrem Bundesland rechtlich nicht möglich sei, gleichzeitig aber aus diesem Bundesland dann auch Fälle aufgetreten sind, in denen Beigeordnete ja angekreuzt haben. Ob die Formulierung im Fragebogen missverständlich war oder ob es doch Spielräume innerhalb der rechtlichen Bestimmungen gibt, die die Städte unterschiedlich nutzen, kann nicht beurteilt werden. Auf jeden Fall muss festgestellt werden, dass bei einem eigentlich klaren Punkt unerwartet Schwierigkeiten aufgetreten sind.

Tabelle 8-29: 'Vorsitz' in beschließenden und beratenden Ausschüssen

	Beschließende Ausschüsse				Beratende Ausschüsse			
	ja	nein	k. A.	Su.	ja	nein	k. A.	Su.
Insgesamt: ⁷²	72	138	12	222	49	141	32	222
- Baden-Württemberg	25	1	1	27	18	3	6	27
- Bayern	4	28	3	35	5	28	2	35
- Brandenburg	0	6	0	6	0	6	0	6
- Hessen	4	16	3	23	6	14	3	23
- Mecklenburg-Vorpommern	0	6	0	6	1	5	0	6
- Niedersachsen	3	17	2	22	3	16	3	22
- Nordrhein-Westfalen	10	51	2	63	10	49	4	63
- Rheinland-Pfalz	12	0	0	12	4	3	5	12
- Sachsen	7	4	0	11	1	4	6	11
- Sachsen-Anhalt	5	0	0	5	1	2	2	5
- Schleswig-Holstein	0	5	0	5	0	5	0	5
- Thüringen	2	4	1	7	0	6	1	7
1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 Ausschüsse	30 / 18 / 12 / 3 / 4 / 2 / 1 ⁷³				19 / 10 / 10 / 6 / 1 / 2 / 1 ⁷⁴			

In Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg ist der Beigeordnete (fast) durchgängig mit der Rolle (Quasi-)Ausschussvorsitzender betraut, mehrheitlich noch in Sachsen. Hierbei handelt es sich auch um diejenigen Länder, in denen das Kommunalverfassungsrecht dies rechtlich zulässt, siehe Tab. 3-29. Nach Winkler-Haupt ist diese Rolle ein Kriterium, das dazu beiträgt, dass Beigeordnete als Vorentscheider wirken können (siehe Tab. 8-4).

In den anderen Bundesländern kommt diese Rolle entweder gar nicht oder nur vereinzelt vor; in Bezug auf die rechtlichen Bestimmungen überraschend: Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

⁷² 37 Beigeordnete nehmen ihre Rolle sowohl in beschließenden als auch in beratenden Ausschüssen wahr, davon kommen 17 aus Baden-Württemberg, neun aus Nordrhein-Westfalen und vier aus Rheinland-Pfalz.

⁷³ Zwei ohne Angaben. Die zehn Fälle mit mehr als drei beschließenden Ausschüssen verteilen sich wie folgt: zweimal Baden-Württemberg, dreimal Bayern, einmal Nordrhein-Westfalen und viermal Rheinland-Pfalz.

⁷⁴ Einer ohne Angaben. Die zehn Fälle mit mehr als drei beratenden Ausschüssen verteilen sich wie folgt: viermal Baden-Württemberg, einmal Bayern, zweimal Hessen, einmal Mecklenburg-Vorpommern, einmal Niedersachsen und einmal Rheinland-Pfalz.

8.3.7 Parteipolitiker

Im Kap. 2.2 wurde die Parteipolitisierung unterteilt in die vier Dimensionen personelle/formale, kulturelle, strukturelle und inhaltliche. Die ersten drei Dimensionen werden in diesem Kapitel analysiert; die Befragung ermöglicht keine Aussagen zur inhaltlichen Dimension.

1.) Personelle/formale Parteipolitisierung I: Parteiangehörige Beigeordnete

Bereits im Kap. 6.1.1.5 wurde die parteipolitische Ausprägung der befragten Beigeordneten vorgestellt. Länder mit hohem Anteil an Parteimitgliedern (ihr Anteil liegt bei über 85 %) sind Thüringen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, wohingegen Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Bayern und Baden-Württemberg⁷⁵ eine unterdurchschnittliche Besetzung mit Parteimitgliedern aufweisen. In Hessen und Rheinland-Pfalz haben die Beigeordneten eine eher starke Stellung (siehe Kap. 3.5); dies fördert tendenziell die personelle Parteipolitisierung bei der Beigeordnetenbesetzung: Die Fraktionen besetzen die Stellen verstärkt mit Parteigängern.

Die Fn. 75 bestätigt vom Grundsatz her einen kommunalwissenschaftlichen Erfahrungssatz, dass die Einwohnerstärke der Stadt auf die personelle Parteipolitisierung einwirkt und zwar in der Richtung: In großen Städten ist die personelle Parteipolitisierung stärker ausgeprägt als in kleineren Städten.⁷⁶

Die folgende Tabelle gibt nochmals die entscheidenden Zusammenhänge zwischen ausgewählten sozio-demografischen Daten und der Parteimitgliedschaft aus Kap. 6.1.3 wieder.

Tabelle 8-30: Wichtige Variablen, die die personelle Parteipolitisierung I beeinflussen

Geburt	In der gleichen Stadt geboren: 88 % sind Parteimitglieder	Nicht in der gleichen Stadt geboren: 75 % sind Parteimitglieder
Profession	Technisch/naturwissenschaftlich: 59 % sind Parteimitglieder	Nicht-technisch/-naturwissenschaftlich: 83 % sind Parteimitglieder
Berufliches Vorleben	Aus Kommunalverw. kommend: 65 % sind Parteimitglieder	Nicht aus Kommunalverw. kommend: 87 % sind Parteimitglieder
Politisches Vorleben	Kommunale Abgeordneter: 95 % sind Parteimitglieder	Nicht kommunaler Abgeordneter: 65 % sind Parteimitglieder

2.) Personelle/formale Parteipolitisierung II: Beigeordnete mit Parteiamt

Auch hier finden sich die entscheidenden Aussagen bereits im Kap. 6.1.1.5: In Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz fällt der überdurchschnittlich hohe Anteil an Parteifunktionären

⁷⁵ Der relativ hohe Anteil an Parteilos in Baden-Württemberg ist hauptsächlich durch die zweite Befragungsrunde entstanden. Von den 14 Beigeordneten der ersten Befragungsrunde sind zwei Parteilose, von den 13 Beigeordneten der zweiten Runde hingegen sieben, so dass der Einbezug der kleineren Städte deutlich das Gewicht der Parteilos erhöht hat. In erheblich abgeschwächter Weise gilt dies auch für Niedersachsen (1. Befragungsrunde: 15, davon 6 Parteilose, 2. Befragungsrunde: 7, davon 4 Parteilose).

⁷⁶ Das widerspiegelt sich, wenn man die Parteizugehörigkeit in Verbindung mit der Anzahl der Beigeordneten setzt: Der Anteil der Parteiangehörigen liegt in Städten mit bis zu vier Beigeordneten um rund 11 Prozentpunkte niedriger als in Städten mit mehr als vier Beigeordneten ($V = 0,13$). Dass sich keine deutlichere Korrelation zeigt, liegt daran, dass erstens die Anzahl der Beigeordnetenstellen in den Bundesländern nicht *einheitlich* an vergleichbare Größenordnungen geknüpft ist und dass zweitens in den meisten Ländern bereits bei Vorliegen von vier Beigeordneten eine 'richtige' Großstadt vorliegt, für die im Regelfall eine ausgeprägte personelle Parteipolitisierung gegeben ist.

unter den Beigeordneten auf: Hier haben mehr als 50 % der Parteimitglieder ein Parteiamt inne. Nahe an die 50 Prozentmarke kommt auch noch Bayern.⁷⁷ Die in der obigen Tabelle aufgelisteten vier Variablen wirken ebenfalls auf die personelle Parteipolitisierung der zweiten Stufe.

Die formale Parteimitgliedschaft bzw. das formale Innehaben von Parteiämtern sagt noch nichts über die kulturelle Parteipolitisierung aus. Damit wird ausgedrückt, wie parteipolitisch *gedacht* wird. Dazu wurden im Fragebogen an mehreren Stellen entsprechende Fragen gestellt.

3.) Kulturelle Parteipolitisierung I: Parteizugehörigkeit und Öffentlichkeitsarbeit

Die eigene Parteimitgliedschaft kann eher betont oder verschwiegen werden. Hierzu wurden die Beigeordneten gefragt, ob sie im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit Wert darauf legen, dass ihre Parteizugehörigkeit bekannt ist bzw. angegeben wird.

Tabelle 8-31: Betonung der eigenen Parteizugehörigkeit in der Öffentlichkeitsarbeit

V = 0,26, r _s = -0,26	grundsätzlich ja	im Einzelfall ja	grundsätzlich nein
Ohne Parteiamt (111)	23 %	35 %	41 %
Mit Parteiamt (57)	46 %	35 %	19 %

Die personelle Parteipolitisierung auf der zweiten Ebene spiegelt sich in einer kulturellen Parteipolitisierung (hier an der Variablen Öffentlichkeitsarbeit festgemacht) wider.

Aufgrund der geringen Fallzahlen, wenn man zwischen Parteimitgliedern mit und ohne Amt unterscheidet, kann nur eine *tendenzielle* Ländervergleichsaussage getroffen werden (Grundlage ist dabei die Wahl der Antwortmöglichkeit grundsätzlich ja): Nicht Hessen, sondern Bayern weist bei den Parteimitgliedern ohne Parteiamt eine stark überdurchschnittliche kulturelle Parteipolitisierung auf. Bei den Parteimitgliedern mit Parteiamt kommt hingegen wieder das typische Bild zustande: Hessen (und Rheinland-Pfalz) mit Werten deutlich über dem Durchschnitt.

Eng mit der Öffentlichkeitsarbeit ist die folgende *normative* Aussage verknüpft: Einen guten Beigeordneten macht aus, in der Presse/Öffentlichkeit eine hohe Reputation zu haben (1 = volle Zustimmung, 4 = keine Zustimmung). Zwischen parteilos- und parteigebundenen Beigeordneten (ob mit oder ohne Parteiamt) zeigen sich keine Korrelationen. Das Streben nach Reputation in der Öffentlichkeit ist somit von der formalen Parteipolitisierung unabhängig. Auch zwischen der Ausprägung, im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit Wert auf die eigene Parteizugehörigkeit zu legen, und der Ausprägung nach Reputation besteht kein Zusammenhang, so dass das Streben nach Reputation auch von der kulturellen Parteipolitisierung unabhängig ist.

⁷⁷ Der *geringe* Anteil in Baden-Württemberg kann anders als bei der Unterscheidung parteilos- und parteigebundenen nicht auf die kleinere Größe der Städte zurückgeführt werden. In den Städten der ersten Befragungsrunde liegt die Verteilung von Parteifunktionär-Nichtfunktionär bei 1 zu 3, bei den Städten der zweiten Befragungsrunde hingegen bei 1 zu 1, das bedeutet: Eher in Mittelstädten ist somit ein parteigebundener Beigeordneter zugleich mit einem Parteiamt betraut.

4.) Kulturelle Parteipolitisierung II: Parteipolitische Aspekte beim Idealbild eines Beigeordneten

Im Fragenkomplex zum guten Beigeordneten beziehen sich zwei Items auf *parteipolitische* Aspekte. Einen guten Beigeordneten macht aus

- (A) das Programm bzw. die Zielstellungen der eigenen Partei/Fraktion bestmöglich umzusetzen und/oder sich bei der Lösung von Problemen an den politischen Wertmaßstäben seiner ihm nahe stehenden Partei/Fraktion zu orientieren
- (B) im Zusammenspiel mit den Beigeordnetenkollegen vor allem diejenigen zu unterstützen, die die gleiche parteipolitische Ausrichtung wie er aufweisen.

Tabelle 8-32: Parteipolitische Aspekte des 'guten Beigeordneten'

	1	2	3	4
Aussage (A):				
- Alle (Basis: 218)	5 %	35 %	32 %	28 %
- Parteimitglied: ja / nein	6 % / 2 %	41 % / 15 %	30 % / 40 %	24 % / 44 %
- Parteifunktionär: ja / nein	9 % / 4 %	50 % / 36 %	29 % / 31 %	13 % / 29 %
Aussage (B):				
- Alle (Basis: 219)	2 %	11 %	32 %	55 %
- Parteimitglied: ja / nein	2 % / 0 %	13 % / 6 %	36 % / 18 %	49 % / 76 %
- Parteifunktionär: ja / nein	5 % / 1 %	27 % / 6 %	34 % / 37 %	34 % / 56 %

1 = volle Zustimmung, 4 = keine Zustimmung.

Das Ideal eines Beigeordneten liegt bei der *inhaltlichen* Arbeit in einer gemäßigten Parteilichkeit und im *Umgang mit Kollegen* in seiner Über- bzw. Nichtparteilichkeit. Die beiden betrachteten Aussagen haben die größte Ablehnung in dieser Fragebatterie erhalten.⁷⁸ Selbst die Aussage „Einen guten Beigeordneten macht aus, für die Aufgabenerfüllung seines Geschäftsbereichs das Bestmögliche zu erreichen, auch auf die Gefahr hin, dass negative Auswirkungen in anderen Bereichen auftreten können“, was man durchaus mit einer egoistischen Amtsauffassung gleichsetzen könnte, hat bei weniger Befragten keine Zustimmung erhalten: 21 %. Vereinfacht kann konstatiert werden: Ein guter Beigeordneter vertritt eher einen *fachlichen* als einen *parteipolitischen* Egoismus.

Die Vermutung, dass Parteimitglieder anteilig zu einer höheren Zustimmung bei den Aussagen gelangen als Nichtparteimitglieder, wird bestätigt. Vergleicht man dazu als unabhängige Variable parteilos – Parteimitglied, so ergibt sich bei der Aussage (A) ein Korrelationsmaß von 0,26 (Cramer's V) und bei (B) ein Wert von 0,23. Betrachtet man die Verteilung bei den Parteimitgliedern genauer und unterscheidet (als unabhängige Variable) Parteimitglied ohne Parteiamt und Parteimitglied mit Parteiamt, so beträgt V für die Aussage (A) 0,21 und für (B) steigt der Wert auf 0,33.⁷⁹ Parteimitglieder verdammen – wenig überraschend – bei den Merkmalen eines guten Beigeordneten die parteipolitischen Aspekte weniger stark als Parteilose. Parteimitglieder, die ein Parteiamt innehaben, stehen den parteipolitischen Aspekten noch weniger skeptisch gegenüber.

⁷⁸ Korrelation zwischen (A) und (B): $r_s = 0,58$.

Die Geringachtung der (Partei-)Politikerrolle zeigte sich auch bei der Befragung des kommunalen Führungspersonals in Thüringen (siehe Maier/Schmitt 2008: S. 161 ff. und Tab. A 18 auf S. 262).

⁷⁹ In der Gesamtbetrachtung (12-Felder-Tafel) mit den unabhängigen Variablen „parteilos“ – „Parteimitglied ohne Parteiamt“ – „Parteimitglied mit Parteiamt“ beträgt Cramer's V bei der Aussage A 0,23 und bei der Aussage B 0,28; r_s für (A): -0,32, r_s für (B): -0,33 (Basis: Fragebogen, die beide Items beantwortet haben).

28 Beigeordnete haben bei den beiden Aussagen 1 oder 2 angekreuzt und können somit zu den ausgeprägten Parteipolitikern gezählt werden. Darunter befinden sich 25 Parteimitglieder, davon haben 17 ein Parteiamt inne.⁸⁰ Nur 7 % der Parteimitglieder ohne Parteiamt können den ausgeprägten Parteipolitikern zugerechnet, aber 31 % der Parteimitglieder mit Parteiamt.

Diesem Personenkreis stehen 57 Beigeordnete gegenüber, die bei beiden Aussagen jeweils 4 angekreuzt haben; hier sind 21 parteilos bzw. anders ausgedrückt: 36 Parteimitglieder vertreten eine dezidierte Über-/Nichtparteilichkeit, sieben davon haben ein Parteiamt inne (ein Beigeordneter kann nicht zugeordnet werden). Ein Viertel der Parteimitglieder ohne Parteiamt können den ausgeprägten Parteiskeptikern zugerechnet werden, aber nur ein Achtel der Parteimitglieder mit Parteiamt.

Das Verhältnis zwischen ausgeprägten Parteipolitikern und ausgeprägten Parteiskeptikern liegt bei 1 zu 2: 13 % zu 26 %. Analysiert man diese beiden Extremtypen, so wird der Einfluss der Parteimitgliedschaft und der Einfluss des Parteimandats besonders auffällig: Betrachtet man wieder die drei (unabhängigen) Variablen parteilos, Parteimitglied ohne Parteiamt und Parteimitglied mit Parteiamt, so liegt V bei über 0,5.

Die Verteilung der beiden Extremtypen auf die sechs Länder weist die zu erwartende Verteilung auf (Basis: Beigeordnete, die sowohl die Aussage (A) als auch die Aussage (B) aus der Tab. 8-32 bewertet haben); V liegt bei 0,71!

Tabelle 8-33: Ländervergleich: Ausgeprägte Parteipolitiker und -skeptiker

	B-W	Bay.	Hes.	Nds.	N-W	R-P
Ausgeprägter Parteipolitiker:						
- Basis: alle	27: 0	34: 12 %	21: 43 %	22: 0	62: 8 %	11: 45 %
- Basis: Parteimitgl.	18: 0	22: 14 %	21: 43 %	12: 0	53: 8 %	10: 40 % ⁸¹
Ausgeprägter Parteiskeptiker:						
- Basis: alle	27: 48 %	34: 26 %	21: 0	22: 55 %	62: 21 %	11: 18 %
- Basis: Parteimitgl.	18: 44 % ⁸²	22: 18 %	21: 0	12: 50 %	53: 19 %	10: 20 %

In Hessen und Rheinland-Pfalz stellen die ausgeprägten Parteipolitiker fast die Hälfte der Beigeordneten, wohingegen sie in Baden-Württemberg und Niedersachsen gar nicht und in Nordrhein-Westfalen nur selten vorkommen. In Baden-Württemberg und Niedersachsen liegt der Anteil der ausgeprägten Parteiskeptiker bei rund der Hälfte, in Hessen ist dieser Typ nicht vorhanden.

Werden die Parteimitglieder als Basis herangezogen, so kommt man zu folgender Dreiteilung: Länder mit einem (a) hohen, (b) mittleren und (c) geringen Anteil an parteiangehörigen Beigeordneten, die eine ausgeprägte kulturelle Parteiorientierung aufweisen: (a): Hessen und Rheinland-Pfalz, (b): Bayern und Nordrhein-Westfalen, (c): Baden-Württemberg und Niedersachsen. Bei den parteiangehörigen Beigeordneten, die eine ausgeprägte Parteiskepsis aufweisen, kann vergleichbar verfahren werden: (d) hoher Anteil: Baden-Württemberg und Nie-

⁸⁰ Zusätzlich kann noch der rheinland-pfälzische Beigeordnete, der Mitglied bei der Wählervereinigung ist, dazu gerechnet werden (dieser hat auch ein Parteiamt inne), so dass sich eine Verteilung von 26 und 18 ergibt.

⁸¹ Der Beigeordnete, der Mitglied in einer Wählervereinigung ist, ist hier nicht enthalten.

⁸² Acht Beigeordnete, davon zwei aus der zweiten Befragungsrunde. Hier zeigt sich kein Einfluss der Größenklasse der Städte. Gleiches gilt für Niedersachsen: sechs Beigeordnete, davon zwei aus der zweiten Befragungsrunde.

dersachsen, (e) mittlerer Anteil: Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, (f) geringer bis kein Anteil: Hessen.

Die beiden Aussagen (A) und (B), mit deren Hilfe die kulturelle Parteipolitisation II beschrieben wird, sind zwei Items bei der Frage nach dem guten Beigeordneten. Ein weiteres Item bezieht sich auf die Akteure Stadtrat/Fachausschuss: Einen guten Beigeordneten macht aus, so zu agieren, dass Entscheidungen, die seinen Geschäftsbereich betreffen, im Stadtrat bzw. Fachausschuss mit *breitem* Konsens getroffen werden (1 = volle Zustimmung, 4 = keine Zustimmung). 46 % der ausgeprägten Parteipolitiker vergeben die Ziffer 1, 65 % der ausgeprägten Parteiskeptiker – eine schlüssige Differenz, weil ausgeprägte Parteiskeptiker eher zu Konkordanzvorstellungen neigen dürften, was mit dem „breiten Konsens“ ausgedrückt wird.

5.) Korrelation zwischen der kulturellen Parteipolitisation I und II

Zwischen der Betonung der Parteizugehörigkeit bei der Öffentlichkeitsarbeit und der Zustimmung zu den parteipolitischen Aspekten eines guten Beigeordneten zeigt sich ein positiver Zusammenhang von $r_s = 0,29$ für die Aussage (A) aus Tab. 8-32 und $r_s = 0,32$ für die Aussage (B) aus Tab. 8-32.

Zwischen ausgeprägtem Parteipolitiker und ausgeprägtem Parteiskeptiker und der Aussage, ob im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich ein oder kein Wert auf die Nennung der eigenen Partei gelegt wird, ergibt sich konsequenterweise ein Zusammenhang: $V = 0,47$: Ausgeprägte Parteiskeptiker unter den Parteimitgliedern legen zu fast zwei Drittel grundsätzlich keinen Wert auf das Öffentlichmachen ihrer Parteizugehörigkeit, bei ausgeprägten Parteipolitikern beträgt dieser Wert gerade nur 16 %.

6.) Strukturelle Parteipolitisation I: Zeitbudget für Fraktions- und Parteiarbeit

Das Zeitbudget wurde bereits in Kap. 6.2 vorgestellt: Die personelle Parteipolitisation auf der zweiten Ebene erhöht den Zeitaufwand für Sitzungen mit Parteibezug:

- Fraktion:	Parteimitglied ohne Parteiamt:	$\varnothing = 8,4 \text{ h}$ / Median = 8 h
($r_s = 0,15$)	Parteimitglied mit Parteiamt:	$\varnothing = 10,1 \text{ h}$ / Median = 10 h
- Arbeitskreis:	Parteimitglied ohne Parteiamt:	$\varnothing = 4,3 \text{ h}$ / Median = 3 h
($r_s = 0,17$)	Parteimitglied mit Parteiamt:	$\varnothing = 5,8 \text{ h}$ / Median = 4 h
- Partei:	Parteimitglied ohne Parteiamt:	$\varnothing = 2,8 \text{ h}$ / Median = 2 h
($r_s = 0,41$)	Parteimitglied mit Parteiamt:	$\varnothing = 5,7 \text{ h}$ / Median = 4,5 h

Zur länderbezogenen Auswertung wird auf die Ausführungen im Kap. 6.2 verwiesen.

7.) Strukturelle Parteipolitisation II: Parteipolitische Aspekte bei den Funktionen des Beigeordneten

Die Beigeordneten wurden gebeten, ihre *tatsächlichen* Funktionen zu bewerten. Ein Item umfasst die hier interessierende strukturelle Parteipolitisation, nämlich „die eigene Partei/Fraktion und ihre Anliegen in der Verwaltungsführung bzw. im Verwaltungsvorstand der Stadt zu vertreten“. ⁸³ Diesen Punkt sollten nur diejenigen Beigeordnete auf der Vierer-Skala (1 = trifft

⁸³ Insgesamt wurden fünf Items zur Bewertung angeboten: Ich sehe meine Funktion als Beigeordneter darin, in der Verwaltungsführung bzw. im „Verwaltungsvorstand der Stadt“ ...

(A) die mir übertragenen fachlichen Aufgaben(bereiche) zu vertreten/repräsentieren,

voll zu, 4 = trifft nicht zu) bewerten, die Parteimitglieder sind:⁸⁴ 1: 8 %, 2: 37 %, 3: 36 %, 4: 19 % (Basis: 169⁸⁵). Die parteipolitische Funktion wird sichtbar wahrgenommen; für rund drei Viertel bewegt sie sich im mittleren Bereich. Der Grad der strukturellen Parteipolitisierung in dieser Form ist abhängig davon, ob die Befragten ein Parteiamt innehaben oder nicht: Das arithmetische Mittel verändert sich um rund 0,5: ohne Parteiamt: 2,82, mit Parteiamt: 2,35 (1 = trifft voll zu, 4 = trifft nicht zu). Die Funktion, die Anliegen der Partei/Fraktion zu vertreten, gewinnt somit an Bedeutung; in Verteilungswerten: 16 % der Parteiamtlosen haben 4 angekreuzt, aber nur 3 % der Parteiamtinnehabenden; umgekehrt hat dieser Personenkreis zu 16 % die 1 ausgewählt, aber nur 4 % die anderen Beigeordneten.⁸⁶

Aufgrund der bisherigen Auswertungen ist zu erwarten, dass sich in Hessen die ausgeprägteste strukturelle Parteipolitisierung zeigt, was sich auf der Basis der Werte der Parteimitglieder auch bestätigt:⁸⁷ Hessen: 2,11 (2,44/1,80), Rheinland-Pfalz: 2,36 (3/2), Bayern 2,67 (2,83/ 2,44), Baden-Württemberg: 2,78 (2,83/2,67), Nordrhein-Westfalen: 2,78 (2,81/2,67) und Niedersachsen: 3,33 (3,27/-).

Setzt man die Aussagen (A) aus Tab. 8-32 und (B) aus Fn. 83 in Beziehung, dann zeigt sich eine hohe Korrelation ($r_s = 0,61$): Wer seine Funktion in der Verwaltungsführung darin sieht, seine Partei/Fraktion zu repräsentieren, der sieht auch weniger Probleme, einen guten Beigeordneten mit Parteipolitisierung in Verbindung zu bringen bzw. umgekehrt, denn es ist hier nicht möglich, die beiden Fragen in eine Zuordnung von unabhängig/abhängig zu bringen. Selbst bei der Aussage (B) aus Tab. 8-32, die ja nur von wenigen mit 1 oder 2 bewertet wurde, zeigt sich dieser Effekt, wenn auch weniger deutlich ($r_s = 0,46$). Zwischen kultureller und struktureller Parteipolitisierung liegt – zumindest für diese Variablen – somit eine hohe Korrelation vor.

Damit liegt die Frage nahe: Ist derjenige parteipolitisch gebundene Beigeordnete, der aufgrund *seiner normativen Vorstellung* vom guten Beigeordneten als ein ausgeprägter Parteipolitiker erscheint, auch in *seiner täglichen Arbeit* ein ausgeprägter Parteipolitiker und gilt das gleiche mit umgekehrtem Vorzeichen auch für den ausgeprägten Parteiskeptiker? Die Durchschnittswerte betragen (Basis: alle Parteimitglieder, für (1): 25 und für (2): 36; zu (A) bis (E) siehe Fn. 83):

- (1) Ausgeprägter Parteipolitiker: (A): 1,08 – (C): 1,92 – (B): 2,04 – (E): 2,88 – (D): 3,00,
 (2) Ausgeprägter Parteiskeptiker: (A): 1,08 – (C): 1,92 – (E): 2,92 – (D): 3,36 – (B): 3,56.
 1 = trifft voll zu, 4 = trifft nicht zu; Berechnung des arithmetischen Mittelwertes.

Ein eindeutiges Ergebnis: Bei den ausgeprägten Parteipolitikern unter den Parteimitgliedern gewinnt die Funktion der Vertretung von Partei-/Fraktionsanliegen (B) an Bedeutung. Bei den

-
- (B) meine Partei/Fraktion und ihre Anliegen zu vertreten/repräsentieren,
 - (C) meinen Fachausschuss und seine Anliegen zu vertreten/repräsentieren,
 - (D) spezielle Gruppen, Vereine, Verbände und ihre Anliegen zu vertreten/repräsentieren,
 - (E) spezielle Interessen, die in der Öffentlichkeit sowie in Politik und Verwaltung (zu) wenig Beachtung finden, zu vertreten/repräsentieren.

⁸⁴ Ein Beigeordneter gab an, dass er zwar parteilos sei, aber trotzdem seine 'eigene' Fraktion habe. Solch ein Fall konnte jedoch nicht in die Wertung eingehen.

⁸⁵ Ohne den rheinland-pfälzischen Beigeordneten, der Mitglied einer Wählerversammlung ist.

⁸⁶ V beträgt – wenn man nur die Ausprägungen 1 und 2 betrachtet – 0,52; bei allen vier Ausprägungen liegt der Wert bei 0,28.

⁸⁷ Angegeben sind die Durchschnittswerte für die Parteimitglieder (in Klammer: erster Wert: Parteimitglieder ohne Parteiamt, zweiter Wert: Parteimitglieder mit Parteiamt). Für Niedersachsen steht kein zweiter Wert in der Klammer, weil bei der Wertung nur ein Parteimitglied mit Parteiamt vorliegt. 1 = trifft voll zu, 4 = trifft nicht zu.

ausgeprägten Parteiskeptikern verliert diese Funktion an Relevanz und landet auf dem letzten Platz. Es liegt somit ein Zusammenhang zwischen Soll-Vorstellung und Ist-Situation vor. Ob nun die Soll-Vorstellung das Ergebnis der Ist-Situation ist oder umgekehrt, ob die Soll-Vorstellung die Ist-Situation prägt, kann nicht bestimmt werden.

Wer seine Funktion, die Anliegen von Partei/Fraktion in der Verwaltungsführung bzw. im Verwaltungsvorstand der Stadt zu vertreten, hoch bewertet, für den sollten die eigene Fraktion bzw. Partei keine Akteure darstellen, die den eigenen Gestaltungsspielraum einschränken. Für die vier Zustimmungsstufen 1 bis 4 liegt die Anzahl der Nennungen, die Fraktion und/oder Partei als einschränkende Akteur bewerten, recht einheitlich zwischen 9 und 15 %, so dass kein Zusammenhang gegeben ist. Wer sich vor allem als Fraktions- bzw. Parteivertreter sieht, der könnte jedoch mit den anderen Fraktionen bzw. Parteien ein etwas problematisches Verhältnis aufweisen. Dies offenbaren auch die Daten: Je stärker die Funktion des Fraktions-/Parteivertreters wahrgenommen wird, desto höher liegt der Anteil derjenigen Nennungen, die andere Fraktionen und/oder Parteien als einschränkende/n Akteur/e genannt haben: in absteigender Linie von 54 % für 1 (= Partei-/Fraktionsvertretung trifft voll zu), über 40 % für 2 und 30 % für 3 zu 18 % für 4 (= Partei-/Fraktionsvertretung trifft nicht zu). Eine strukturelle Parteipolitisation der Beigeordneten in der hier dargestellten Form führt offensichtlich zu einem größeren Konfliktpotenzial mit den parteipolitischen Akteuren anderer Couleur. Es kann jedoch nicht geklärt werden, ob das festgestellte höhere Konfliktpotenzial die Folge einer hohen Parteilichkeit des Beigeordneten ist oder ob sich die Parteilichkeit des Beigeordneten erst aufgrund der Konflikte mit anderen Fraktionen/Parteien (stärker) entwickelt hat.

8.) Strukturelle Parteipolitisation III: Bedeutung der *parteipolitischen* Akteure für die Arbeit der Beigeordneten

Wie wichtig sind eigene Fraktion und Partei für die Verwirklichung der inhaltlichen Vorstellungen der Beigeordneten? Sowohl die Fraktion als auch die Partei gewinnen (leicht) an Bedeutung, wenn der parteigebundene Beigeordnete ein Parteiamt wahrnimmt:

Bedeutung	Arithm. Mittelwert:	Verteilung bei den Einzelwerten (Angaben in %):
- der Fraktion:	1,66 / 1,52	1: 54 / 55, 2: 29 / 38, 3: 13 / 7, 4: 4 / 0
- der Partei:	2,45 / 2,18	1: 18 / 26, 2: 35 / 39, 3: 31 / 26, 4: 16 / 9

1 = wichtig, 4 = unwichtig. Erster Wert: Parteimitglied ohne Parteiamt, zweiter Wert: Parteimitglied mit Parteiamt.

Vergleicht man unter den parteigebundenen Beigeordneten die ausgeprägten Parteipolitiker mit den ausgeprägten Parteiskeptikern, so treten beim arithmetischen Mittelwert (1 = wichtig, 4 = unwichtig) deutlichere Unterschiede auf:

- (1) Ausgeprägter Parteipolitiker: Fraktion: 1,20, Partei: 1,76,
- (2) Ausgeprägter Parteiskeptiker: Fraktion: 2,20, Partei: 2,97.

Auch bei dieser dritten Form der strukturellen Parteipolitisation zeigt sich das bereits gewohnte Hessenbild: Die eigene Fraktion und die eigene Partei als Unterstützer für die inhaltlichen Vorstellungen der Beigeordneten erhalten im Vergleich der sechs Länder die höchsten Wichtigkeitszumessungen: eigene Fraktion 1,14 und eigene Partei 1,67; als Gegenpol ist Niedersachsen zu nennen.⁸⁸

⁸⁸ Die detaillierte Unterscheidung zwischen Parteimitgliedern generell (1. Wert), Parteimitglied ohne Parteiamt (2. Wert) und Parteimitglied mit Parteiamt (3. Wert):

Fraktion: Hes: 1,14/1,10/1,18; R-P: 1,38/-/1,40; Bay: 1,50/1,29/1,80; N-W: 1,63/1,67/1,50, B-W: 1,83/1,75/2,00, Nds: 2,22/2,25/- (- = drei oder weniger Fälle),

Wer der eigenen Fraktion und/oder Partei für die eigene inhaltliche Arbeit als Beigeordneter eine hohe Wichtigkeit zuspricht, der müsste diese beiden Akteure auch häufiger nennen, wenn es darum geht, von wem der Beigeordnete die Erwartungen an seine fachliche Arbeit am besten kennt und wer am besten in der Lage ist, seine fachliche Arbeit einzuschätzen. Dies bewahrheitet sich jedoch nicht: Die eigene Partei wird in keinem Fall als Akteur angegeben, von dem man die Erwartungen an die eigene fachliche Arbeit am besten kennt bzw. der am besten in der Lage ist, die fachliche Arbeit einzuschätzen. Die Fraktion als entsprechender Akteur ist nur dann relevant, wenn der Beigeordnete ihr die größte Wichtigkeit für seine Arbeit beigemessen hat, also 1 angekreuzt hat. In diesem Fall haben 36 % die Fraktion als denjenigen Akteur genannt, von dem sie die Erwartungen am besten kennen (2 und 3: 5 bzw. 7 %, 4: 0).⁸⁹ Für 13 % der die Ziffer 1 Ankreuzenden ist die Fraktion derjenige Akteur, der am besten in der Lage ist, ihre Arbeit einzuschätzen (2 und 3: 5 bzw. 6 %, 4: 0).⁹⁰

9.) Korrelation zwischen der strukturellen Parteipolitisierung II und III

Zwischen der Bedeutung der parteipolitischen *Funktionen* des Beigeordneten und der Bedeutung der parteipolitischen *Akteure für die Arbeit* für den Beigeordneten zeigt sich ein positiver Zusammenhang von $r_s = 0,31$ für die Einschätzung der Bedeutung der eigenen Fraktion und $r_s = 0,36$ für die Einschätzung der Bedeutung der eigenen Partei.

10.) Zusammenfassung

In einigen Kommentaren der (parteilosen) Beigeordneten zur Befragung wurde deutlich, dass sie etwas Unbehagen spürten, weil mehrere Fragen auf parteipolitische Aspekte abzielten. Teilweise wurde angedeutet, dass hier ein falscher Forschungsansatz vorliege, weil in der Praxis dieser Aspekt gar nicht so zum Tragen komme. Vielleicht kommt der parteipolitische Aspekt nicht in der konkreten Alltagsarbeit zum Tragen bzw. wird entsprechend wahrgenommen, doch ihn zu vernachlässigen, dazu geben die Ergebnisse keinen Anhaltspunkt.

Die Parteipolitisierung wurde mit unterschiedlichen Dimensionen erfasst:

Tabelle 8-34: Untersuchte Dimensionen der Parteipolitisierung von Beigeordneten

Dimension	Differenzierung	Erläuterung	Fragebogen
Formal/ personell	I (= auf der ersten Ebene)	Bestehende Parteimitgliedschaft	Frage 25
	II (= auf der zweiten Ebene)	Wahrnehmung eines Parteiamtes	Frage 28
Kulturell	I Parteizugehörigkeit und Öffentlichkeitsarbeit	Betonung der Parteizugehörigkeit bei Öffentlichkeitsarbeit des Beig.	Frage 26
	II Parteipolitische Aspekte beim Idealbild eines Beig. (normative Aussage)	Ausmaß der Zustimmung zu einzelnen Aspekten, die einen guten Beig. ausmachen	Frage 4 (4.1, 4.8)

Partei: Hes.: 1,67/1,70/1,64; R-P; 1,75/-/2,00; Bay: 2,42/2,43/2,40; N-W: 2,50/2,58/2,25; B-W: 2,58/2,50/2,75, Nds: 3,33/3,5/- (- = ein Fall).

1 = wichtig, 4 = unwichtig.

Bedeutung der Akteure wird im Kap. 9.3, Tab. 9-8 f. nochmals aufgegriffen.

⁸⁹ Insgesamt 33-mal wurde die Fraktion genannt. Allein neun Nennungen (= 27 %) kommen aus Hessen, die hessischen Beigeordneten repräsentieren aber nur 10 % der Befragten. Auch hier offenbart sich wieder das bekannte Hessenbild. Baden-württembergische und niedersächsische Beigeordnete sind hingegen mit jeweils einem Fall unterrepräsentiert.

⁹⁰ Hiermit kann auch eine Aussage zum Ankreuzverhalten generell gemacht werden: Wer in der Vierer-Skala 1 und nicht 2 auswählt, setzt ein deutlicheres Zeichen, als wer 2 und nicht 3 ankreuzt bzw. anders ausgedrückt: Der 'Abstand' zwischen 1 und 2 ist ein deutlich anderer als zwischen 2 und 3. Trotz dieser bekannten Problematik wird auch in dieser Arbeit bei der Vierer-Skala mit dem arithmetischen Mittel gerechnet, was somit streng genommen methodisch-statistisch nicht korrekt ist, trotzdem aber sinnvolle Näherungswerte bietet.

Strukturell	I Fraktions- und Parteiarbeit des Beig.	Aufgewendetes Zeitbudget für Fraktions- und Parteiarbeit	Frage 33
	II Parteipolitische Funktion des Beig.	Ausmaß des Zutreffens von Funktionen des Beig. in der Verw.-führung	Frage 11.1 (11.1.2)
	III Bedeutung der parteipolitischen Akteure für die Arbeit des Beig.	Ausmaß der Wichtigkeit der Unterstützung durch Akteure, um die inhaltlichen Vorstellungen des Beig. verwirklichen zu können	Frage 14 (14.4, 14.5, 14.11, 14.12)

Die formale (= personelle) Parteipolitisierung zeigt sich in zwei Formen: der Parteimitgliedschaft eines Beigeordneten ohne und mit Wahrnehmung eines Parteiamentes. Diese Differenzierung, das haben die Korrelationen gezeigt, ist wichtig.⁹¹

Tabelle 8-35: Zusammenfassung: Formale und kulturelle/strukturelle Parteipolitisierung

	r _s	Parteilos	Parteimitglied	Parteifunktionär
(1) Merkmale eines guten Beigeordneten (= kulturelle Parteipolitisierung II):				
(A) Parteiorientierung I	-0,31	3,25	2,84	2,45
(B) Konsensorientierung	n. s.	1,46	1,44	1,56
(C) Ressortorientierung	n. s.	2,75	2,98	2,81
(D) Stadtrat/Ausschussorientierung	n. s.	1,38	1,40	1,42
(E) Bürgermeister-Orientierung	n. s.	1,76	1,84	1,91
(F) Presse-/Öffentlichkeitsorientierung	-0,10	2,42	2,28	2,16
(G) Bürgerorientierung	n. s.	1,71	1,77	1,68
(H) Parteiorientierung II	-0,33	3,70	3,48	2,96
(2) Funktionen des Beigeordneten (= strukturelle Parteipolitisierung II):				
(A) Vertretung der fachlichen Aufgaben	0,13	1,02	1,08	1,12
(B) Vertretung der Partei/Fraktion	-0,25	---	2,82	2,35
(C) Vertretung des Fachausschusses	n. s.	1,78	1,86	1,79
(D) Vertretung von Gruppen	n. s.	2,96	3,04	2,96
(E) Vertretung von Interessen	n. s.	2,65	2,70	2,57
(3) Bedeutung ausgewählter Akteure (= strukturelle Parteipolitisierung III):				
(A) Bürgermeister	0,13	1,32	1,43	1,50
(B) Stadtrat	n. s.	1,20	1,26	1,32
(C) eigene Fraktion	n. s.	---	1,66	1,52
(D) eigener Arbeitskreis	n. s.	---	2,56	2,60
(E) eigener Fachausschuss	0,15	1,38	1,58	1,80
(F) eigene Partei	-0,13	---	2,45	2,18

1 = volle Zustimmung bzw. wichtig, 4 = keine Zustimmung bzw. unwichtig; Berechnung des arithmetischen Mittelwertes. Basis: Beigeordnete, die jeweils das einzelne Item beantwortet haben.

Nimmt man die formale (= personelle) Parteipolitisierung als unabhängige Variable, dann zeigt sich ihr Einfluss bei der *Soll-Vorstellung* über den Beigeordneten (kulturelle Parteipolitisierung II): (1)-(A) und (1)-(H). Bei (2) und (3) aus obiger Tabelle, die sich mit der *Ist-Situation* beschäftigen, verliert diese unabhängige Variable an Erklärungskraft: Bei der Eigensicht

⁹¹ Weitere Differenzierungen sind möglich, insb. ist an folgende beiden Möglichkeiten zu denken: erstens Dauer der Parteimitgliedschaft und zweitens Ermittlung der konkreten Funktion bzw. des konkreten Amtes, das die Person in der Partei wahrnimmt (z. B. Vorsitzender) und auf welcher Ebene dieses Amt wahrgenommen wird (Orts-, Kreis-, Landes-, Bundesebene). In der Beigeordnetenbefragung wurde jedoch keine entsprechende Vertiefung vorgenommen.

der Beigeordneten über ihre Funktion (2) ist jedoch weiterhin eine Korrelation zwischen formaler und struktureller Parteipolitisation II erkennbar. Bei dem Aspekt, der am stärksten mit der konkreten (alltäglichen) Arbeit in Verbindung zu setzen ist (3), findet sich kein entsprechend *ausgeprägter* Zusammenhang mehr.

Hessen zeigte sich als dasjenige Bundesland, bei dem die *kulturelle* und *strukturelle* Parteipolitisation am stärksten ausgeprägt ist, so dass dort die *formale* Parteipolitisation der Beigeordneten qualitativ eine andere Wertigkeit aufweist als in den anderen Ländern. Die institutionelle Rahmenbedingung der Magistratsverfassung befördert somit die Parteipolitisation auch in ihrer nicht-formalen Ausprägung.

Das Spannungsverhältnis zwischen Parteipolitisation und Überparteilichkeit, das für die Mittel- und Großstädte charakteristisch ist (siehe Kap. 2.1), zeigt sich insbesondere dann, wenn man die lineare Betrachtung verlässt und die Extremtypen vergleicht. Mit Hilfe der kulturellen Parteipolitisation wurden die beiden Typen ausgeprägter Parteipolitiker und ausgeprägter Parteiskeptiker gebildet. Wie deutlich sich diese unterscheiden, offenbart sich am Punkt (3) der Tab. 8-35, der die Bedeutung einzelner Akteure für die Beigeordneten misst. Hier die Ergebnisse für die Bedeutungszumessung (ohne Arbeitskreis) aus der Sicht der ausgeprägten Parteipolitiker (1) und der ausgeprägten Parteiskeptiker (2):

(1): Fraktion: 1,20 – Stadtrat: 1,44 – Bürgerm.: 1,52 – Partei: 1,76 – Fachausschuss: 1,87.

(2): Stadtrat: 1,20 – Bürgerm.: 1,23 – Fachausschuss: 1,56 – Fraktion: 2,20 – Partei: 2,97.

1 = wichtig, 4 = unwichtig; Berechnung des arithmetischen Mittelwertes.

Sämtliche Werte verändern sich (Differenz bei Fraktion: 1, Differenz bei Partei: 1,2) und es entstehen zwei fast vollständig unterschiedliche Reihenfolgen, deren einzige Gemeinsamkeit noch darin besteht, dass der Stadtrat vor dem Bürgermeister liegt bzw. die beiden Akteure nahezu gleichwertig sind. Bei den ausgeprägten Parteiskeptikern stehen an der Spitze die parteipolitisch-neutralen Organe und am Ende die parteipolitisch-relevanten Akteure.

8.3.8 Berater des Bürgermeisters

Klassische Beratungsfunktionen nehmen in einer hierarchisch gegliederten Organisation im Regelfall Organisationseinheiten bzw. Personen mit Stabsfunktion wahr. Entsprechende Einheiten/Personen sind in einem Organigramm grafisch seitlich neben derjenigen Führungskraft angebracht, der sie zugeordnet sind. In (Mittel- und) Großstädten ist zu erwarten, dass der Bürgermeister durch eine eigene Beratungseinheit bspw. in der Form des Bürgermeisterbüros unterstützt wird, die mit der Stabsfunktion in Verbindung zu bringen ist. Dessen ungeachtet dürfte es – auch nach dem Verständnis des jeweiligen Kommunalgesetzgebers – auch die Funktion von Beigeordneten sein, Beratungsfunktionen für den Bürgermeister zu erbringen.

Bei der Einschätzung der konkreten Arbeit und Funktionen wurden die Beigeordneten gebeten, auf der Vierer-Skala (1 = trifft voll zu, 4 = trifft nicht zu) anzugeben, inwieweit sie sich als Vertrauter/Partner und/oder Unterstützer/Berater des Bürgermeisters sehen. Mit dieser Formulierung wurde sowohl die eher *persönliche* als auch die eher *sachliche* Ausprägung einer positiven Beziehung ausgedrückt. 47 % haben 1, 35 % haben 2, 11 % haben 3 und 8 % haben 4 angekreuzt (Basis: 219). Rund vier Fünftel sehen in ihrer Arbeit eine Vertrauten- und/oder Beraterfunktion gegenüber dem Bürgermeister. Das knappe Fünftel, das diese Funktion(en) für sich selbst nicht erkennt, bedarf der näheren Untersuchung.

Es liegt nahe anzunehmen, dass hier die unterschiedlichen parteipolitischen Ausrichtungen der beiden Akteure eine Rolle spielen. Nur 7 % derjenigen, die die gleiche Parteizugehörigkeit wie der Bürgermeister aufweisen, haben 3 oder 4 angekreuzt; diejenigen Beigeordneten, die ein anderes Parteibuch ihr eigen nennen, sehen sich zu einem Viertel nicht in der Rolle des Vertrauten/Beraters. Eine unterschiedliche parteipolitische Ausrichtung vergrößert somit die Distanz zwischen Beigeordnetem und Bürgermeister. Dies wird verstärkt, wenn zusätzlich ein Parteiamt wahrgenommen wird.⁹²

In Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen liegt der Anteil der die Ziffer 3 bzw. 4 Ankreuzenden bei bzw. unterhalb der 15 %-Marke, in Baden-Württemberg beträgt er rund ein Viertel; am höchsten fällt der Anteil in Niedersachsen mit 38 % aus. Hier liegt ein eher neutrales (unterkühltes) Verhältnis vor.

8.3.9 Korrektiv zum Bürgermeister

Eine Minderheit sieht sich als Gegenspieler/Korrektiv zum Bürgermeister (Basis: 220): 3 % sind der Meinung, dies trifft für sie voll zu, 10 % sehen dies noch in abgeschwächter Form; bei beiden Gruppen handelt es sich um 27 Personen⁹³, davon sind 23 Parteimitglieder, davon wiederum haben 16 ein anderes Parteibuch als der Bürgermeister.

8.3.10 (Potenzieller) Bürgermeisterkandidat

Nur für 13 Personen trifft folgendes zu (1 oder 2): Sie sind ein möglicher Kandidat bei der nächsten Bürgermeisterwahl und sehen sich hierbei in einer Konkurrenzsituation zum jetzigen Amtsinhaber.⁹⁴ Wenn man sich überhaupt als möglichen Kandidaten bei der nächsten Wahl sieht, dann überwiegt die Einschätzung, dass keine Konkurrenzsituation zum Amtsinhaber vorliegt.

8.3.11 Zusammenfassung

Tab. 8-19 hat die vielfältigen Rollen eines Beigeordneten in Kern-, Klientel- und Spezialrollen unterteilt. Die Beraterrolle für den Bürgermeister wurde als Spezialrolle klassifiziert. Aufgrund der Ergebnisse der Beigeordnetenbefragung erscheint es angemessen, sie zu den Kernrollen zu verschieben. Um noch bessere Klarheit hierüber zu gelangen, müssten die Hauptverwaltungsbeamten selbst befragt werden, um in Erfahrung zu bringen, wie stark sie ihre Beigeordneten als Berater (tatsächlich) nutzen und sich ggf. nicht (nur) auf ihren eigenen Stabsbereich oder gar auf einzelne Amts-/Fachbereichsleiter stützen. Im Austausch hierzu ist – in der bundesweiten Betrachtung – die Rolle als (Quasi-)Vorsitzender von Fachausschüssen

⁹² Von den 65 Beigeordneten, die zwar nicht die gleiche Parteizugehörigkeit wie der Bürgermeister aufweisen, aber trotzdem 1 oder 2 angekreuzt haben, haben (nur) 28 % ein Parteiamt inne, bei den 22 Beigeordneten, die 3 oder 4 angekreuzt haben, sind es hingegen 41 %.

⁹³ Hier zeigen sich bei den fünf großen Bundesländern geringere Differenzen: In Nordrhein-Westfalen (und Hessen) kommt die Konstellation, dass der Beigeordnete Gegenspieler/Korrektiv zum Bürgermeister ist, am wenigsten vor.

Acht Beigeordnete (darunter sechs parteilose) haben sowohl bei dieser Frage als auch bei der Frage nach „Vertrauter/Berater“ jeweils 1 oder 2 angekreuzt, d. h. sie sehen sich im Hinblick auf ihr Verhältnis zum Bürgermeister sowohl als Vertrauter/Berater als auch als Gegenspieler/Korrektiv; eine ggf. nicht ganz konfliktfreie Konstellation.

⁹⁴ Neun davon sind Parteimitglieder und davon haben acht ein anderes Parteibuch als der Bürgermeister.

eine Spezialrolle, weil sie nur in wenigen Bundesländern eine wirkliche Kernrolle darstellt. Aufgrund der teilweise aufgetretenen Unsicherheit bei der Befragung bedarf diese Rolle einer inhaltlichen Klärung, was konkret darunter zu verstehen ist: echter Vorsitz, was v. a. auch Kompetenzen im Hinblick auf die Einbringung von Verwaltungsvorlagen und die Bestimmung der Tagesordnung mit sich bringen kann, oder eher eine Sitzungsleitung. Bei den Kernrollen können zwei unbestrittene Rollen benannt werden: die Dezerentenrolle und die Rolle des administrativen Pendants zum (Fach-)Ausschuss.

Dort, wo die Rollenausprägung zumindest bipolare Formen annehmen kann, hat die Befragung folgende Ergebnisse gezeigt:

- 57 % sehen eher größere Unterschiede zum Bürgermeister, so dass die Beigeordneten (im Vergleich zum Hauptverwaltungsbeamten) in ihrer Mehrheit zum (eingeschränkten) Bürokraten und nicht zum (eingeschränkten) Politiker tendieren,
- 61 % gehen davon aus, dass sie durch den Stadtrat daran gemessen werden, was sie für die Gesamtentwicklung beitragen, so dass hier der Steuerungspolitiker und nicht der Fachpolitiker gefragt ist,
- 64 % sehen sich selbst als Generalist und nicht in der Fachmann-Sicht.

Deutliche Unterschiede zeigen sich bei der länderbezogenen Betrachtung: In Hessen (und Rheinland-Pfalz) dominiert der (eingeschränkte) Politiker. In Bayern und Niedersachsen sind die Beigeordneten (knapp) in der Mehrheit, die sich als Fachmann einschätzen. Eine klare Linearität zwischen Politiker-/Bürokraten- und Fachmann-/Generalistensicht zeigt sich nicht: Zwar sehen sich nur 7 % der reinen Politiker als Fachmann, bei den anderen drei Ausprägungen liegt der Anteil bei rund einem Drittel oder fast der Hälfte, doch der höchste Anteil der Fachmanneinschätzung liegt bei den eingeschränkten Bürokraten vor, wohingegen bei den reinen Bürokraten die gleiche Häufigkeit auftritt wie bei den eingeschränkten Politikern.

Die Rolle des Parteipolitikers wurde als Klientelrolle eingestuft. Wer Parteimitglied ist, muss damit rechnen, dass Fraktion und/oder Partei (als Klienten) Erwartungen an ihn haben, unabhängig davon, wie stark der Beigeordnete diesen Erwartungen nachzukommen willens ist bzw. ihnen real nachkommt. Zwischen personeller und kultureller Parteipolitisierung konnte ein höherer Zusammenhang festgestellt werden als zwischen personeller und struktureller Parteipolitisierung, doch auch hier ist noch eine leichte Korrelation festzustellen. Parteimitgliedschaft und die Wahrnehmung von Parteiämtern prägen somit stärker Vorstellungen/Meinungen als ggf. konkrete Handlungen bzw. vorfindbare Strukturen (stets unterstellt, dass die Befragten hier ehrlich geantwortet haben).

8.4 Exkurs: Vertikale Differenzierung von Beigeordneten

Beigeordnete nehmen mehrere Rollen wahr, wobei die Bedeutung der einzelnen Rollen unterschiedlich ausgeprägt ist. Einige Rollen können das Macht-/Einflusspotenzial eines Beigeordneten in einem erheblichen Maß prägen; als Beispiel sei an folgende Konstellation zu denken: Ein Beigeordneter, von dem bekannt ist, dass er einen sehr guten Draht zum Bürgermeister aufweist (= Beraterrolle) und von dem anzunehmen ist, dass er die Kronprinzenrolle einnimmt, dürfte ein höheres Einflusspotenzial aufweisen als ein Beigeordneter, für den dies nicht zutrifft. Dort, wo mehr als zwei Beigeordnete existieren, stellt sich die Frage nach der vertikalen Differenzierung innerhalb der Gruppe der Beigeordneten.

„Macht bedeutet, Entscheidungsprämissen zu setzen, die die Entscheidungen anderer lenken. Sie lässt sich messen nach dem Ausmaß, in dem eigene Vorschläge von anderen Akteuren

oder dem System angenommen oder Vorschläge andere Akteure verhindert wurden“ (Schimanke 1987: S. 139). Macht kann somit zweigeteilt werden in die (aktive) Durchsetzungs- oder Gestaltungsmacht und in die (reagierende) Verhinderungsmacht.

In einer hierarchischen Organisation sind die vertikalen Machtstrukturen – vom Prinzip her – einfach ausgestaltet: Die vorgesetzte Stelle hat sowohl Durchsetzungs- als auch Verhinderungsmacht: Sie kann gegenüber den ihr unterstellten Bereichen Vorhaben aktiv durchsetzen und von unten kommende ihr nicht passende Vorhaben unterbinden; beides ist ihr mittels einer Vielzahl von Befugnissen möglich (vgl. Fischer/Unger 2001: S. 108):

- Entscheidungsbefugnis als Befugnis, (Einzel-)Entscheidungen (ggf. unterteilt in Sach-, Personal-, Organisations- und Finanzentscheidungen) zu treffen,
- Weisungsbefugnis als Befugnis, (Einzel-)Weisungen erteilen zu können,
- Verfügungsbefugnis als Befugnis, *allgemeine* Entscheidungen bspw. in Form von Anweisungen, Regeln zu verfügen,
- Informationsbefugnis als Befugnis, Informationen zu beziehen, zu verarbeiten und zu verteilen,
- Auftragsbefugnis als Befugnis, Handlungen einzuleiten.

Auf der horizontalen Ebene (laterale Kooperation) können Durchsetzungs- und Verhinderungsmacht wie folgt ausgestaltet sein:

- Durchsetzungsmacht: Die federführende Organisationseinheit kann – obwohl sie andere betroffene Einheiten beteiligen muss – ihre Vorstellungen vollständig oder doch zumindest weitgehend umsetzen. Die Möglichkeit, sich als Organisationseinheit in der öffentlichen Verwaltung gegen eine andere Organisationseinheit durchsetzen, ist von der rechtlichen Ausgestaltung des Koordinationserfordernisses mitbestimmt: Im Benehmensfall ist die Durchsetzung eigener Interessen einfacher zu erreichen als im Einvernehmensfall.
- Verhinderungsmacht: Die nicht-federführende Organisationseinheit, die aufgrund ihrer inhaltlich-sachlichen Betroffenheit von der federführenden Einheit zu beteiligen ist, kann durch Versagung der Zustimmung (bspw. ausgedrückt in der fehlenden Mitzeichnung) eine Planung/Maßnahme verhindern oder zumindest erheblich abschwächen/einschränken (bspw. indem die Mitzeichnung an Bedingungen geknüpft ist). Im Einvernehmensfall ist die Verhinderung fremder Interessen einfacher zu erreichen als im Benehmensfall.

Die Handlungsressource eines Akteurs wird somit auch bestimmt durch „institutionelle Regeln, durch die Kompetenzen zugewiesen und Partizipationsrechte, Vetorechte oder das Recht zur autonomen Entscheidung für bestimmte Fragen verliehen oder beschränkt werden“ (Scharpf 2000: S. 86).

Sowohl die vertikale als auch die horizontale Betrachtung der Machtverhältnisse in Organisationen sind jedoch nicht so einfach ausgestaltet wie eben beschrieben.

„Macht lässt sich als eine Tauschbeziehung bestimmen, als ein Kräfteverhältnis, aus dem der eine mehr herausholen kann als der andere, bei dem aber gleichfalls der eine dem anderen nie völlig ausgeliefert ist. Mit dieser Auffassung ist Abschied zu nehmen von der Vorstellung, dass Machtausübung ein Top-Down-Prozess der Hierarchie ist, sondern es handelt sich um ein *kontingentes* Verhalten in der Organisation. Die immer auch vorhandene Ohnmacht der Mächtigen, die Einflusslogik von Strategien und Strategen, wird damit thematisiert“ (Bogumil/Schmid 2001: S 59).

Ausgangspunkt dieser Erkenntnis ist die Interpretation von Organisationen durch Crozier/Friedberg. Vereinfacht sind Organisationen Spielfelder, auf denen sich die Akteure mit ihrer

begrenzten Rationalität tummeln. Jeder Akteur hat Macht. Die formalen und informalen Organisationsregeln sind die Spielregeln, die den Fortbestand der Organisation sichern sollen und der Fortbestand der Organisation ist für die Spielfähigkeit der Akteure entscheidend (vgl. Bogumil/Schmid 2001: S. 55 ff., Matys 2006: S. 28 ff.). „Damit das Organisationsmitglied als strategischer Spieler gesehen werden kann, muss Friedberg *Macht* als Beziehung zwischen den Akteuren sehen und nicht als unveränderliches Potenzial, das am jeweils Ranghöheren statisch festgemacht ist“ (Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch 2002: S. 218).

Die Machtquellen für die Akteure speisen sich aus dem spezifischen Expertenwissen und der funktionalen Spezialisierung in Organisationen, der Kontrolle der Beziehung zwischen der Organisation und ihrer Umwelt, der Kontrolle von Informations- und Kommunikationskanälen⁹⁵ und dem Vorhandensein und der Benutzung organisatorischer Regeln (vgl. Bogumil/Schmid 2001: S. 58, Matys 2006: S. 30 f., 34). Mintzberg hat die Machtquellen wie folgt gegliedert (vgl. Matys 2006: S. 34): Kontrolle über Ressourcen, technisches Geschick und Wissen sowie Rückgriffsrechte auf exklusive Rechte und formale Privilegien. Walter-Rogg (2010: S. 222 ff.) kommt in ihrer Untersuchung zu folgenden Einflussressourcen: amtliche Befugnisse, gute Kontakte, Informationsvorsprung, Fachwissen, Glaubwürdigkeit, Personal und Geld. Generell können die Machtquellen zweigeteilt werden, wobei dann zwischen institutionellen und persönlichen Ressourcen unterschieden wird (vgl. Walter 2002: S. 23):

Tabelle 8-36: Institutionelle und persönliche Macht-/Einflussressourcen⁹⁶ von Akteuren (Auswahl)

Institutionelle Einflussressourcen	Persönliche Einflussressourcen
<ul style="list-style-type: none"> - wirtschaftlich/organisatorisch: Verfügungsgewalt über Geld, Kontrolle über Arbeitsplätze und -bedingungen - politisch: Kontrolle über Partei-/Regierungspolitik, Arbeitsstellen, Wahlen - Kommunikationsmittel: Kontrolle über Zugang zu Medien, Einfluss auf öffentliche Meinung und Werbung 	<ul style="list-style-type: none"> - soziales Prestige: Kontrolle über Zugang zu prestigevermittelnden Verbindungen, begehrten Gesellschaft-/Geschäftskreisen - Fachwissen und besondere Fähigkeiten (z. B. kommunikative Fähigkeiten) - beliebte Person: Sympathie, Kontaktfreudigkeit - überragende Führungseigenschaften und -qualitäten, persönliche Ausstrahlung, Image

Bei der Betrachtung von Ressourcen ist grundsätzlich zwischen dem tatsächlichen Zugang und dem wahrgenommenen Zugang zu unterscheiden: „Ist der subjektiv empfundene Einfluss eines Akteurs vorhanden, so verfügt er über manifesten Einfluss, der auch realisiert werden kann. Hat er in der Realität keine Durchsetzungschancen, so handelt es sich nur um zugeschriebenen, reputativen Einfluss. Umgekehrt gilt, falls die Ressourcen zwar nicht wahrgenommen, aber trotzdem vorhanden sind, dass der Akteur über potentiellen Einfluss verfügt“ (Walter 2002: S. 22).

Die Machtquellen müssen gekoppelt werden „mit dem Aufwand an Energie und dem politischen Geschick der Akteure. Macht zu haben reicht demnach nicht aus, man muss sie auch

⁹⁵ „Jede Organisation hat Ungewissheitsquellen (sie resultieren z. B. aus Expertenwissen, Umweltbeziehungen, Kontrolle über Informationskanäle); wer die Ungewissheitsquellen kontrolliert, verfügt über Macht gegenüber den anderen Organisationsmitgliedern“ (Müller-Jentsch 2003: S. 58).

⁹⁶ Macht und Einfluss werden als Synonyme verwendet. Im Rahmen von Organisationsanalysen findet sich auch eine Differenzierung, so dass Führung durch Macht und Führung durch Einfluss auf unterschiedlichen Grundlagen beruhen, siehe Matiaske/Nienhüser 2010: S. 162 ff.

Unabhängig von der theoretischen Einbettung des Machtbegriffs zeigt sich, wenn die konkreten Ressourcen von Macht generell oder in Organisationen speziell enumerativ aufgezählt werden, eine große Übereinstimmung bei den unterschiedlichen Autoren, was Differenzierungen im Detail nicht ausschließt.

geschickt anwenden können und wollen“ (Bogumil/Schmid 2001: S. 80). Akteuren in Organisationen steht ein reichhaltiges Repertoire an Machtvermehrungstechniken zur Verfügung (vgl. Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch 2002: S. 226 ff.) wie bspw. das Begründen von Abhängigkeitsverhältnissen in aber auch außerhalb der Organisation, die Durchsetzung der Organisation mit eigenen Parteigängern, die Rollenakkumulation, das gezielte Vordringen in Machtvakua, das Schüren von Konflikten, um aus diesen dann einen Nutzen zu ziehen. Die Ämterhäufung als spezielle Rollenakkumulation weist fast immer über die Organisation hinaus. Neben der Gefahr, dass sich Interrollenkonflikte ergeben, liegen die Vorteile in dieser Strategie darin, eigene Privilegien und Freiheitsspielräume zu vergrößern, die Sicherheit und Stabilität des gesamten Status einer Person zu erhöhen (z. B. durch Ausgleich der einen Rolle durch die andere Rolle) und einen Statusgewinn zu erreichen. Überhaupt 'bereichern' viele Ämter die Persönlichkeit v. a. durch die damit verbundenen Informationen, die erweiterten Handlungsmöglichkeiten und ggf. durch den Prestigezuwachs.

Speziell für Bürgermeister hat Gissendanner (vgl. 2005: S. 102 ff.) Macht und Ohmacht an vier Zielen dargestellt:

- Governance capacity: Sicherung und Erhöhung der Handlungsfähigkeit der kommunalpolitischen Trias Bürger, Verwaltung, Rat; konkrete daraus abzuleitende inhaltliche Ziele sind in der Praxis v. a. die Erhöhung der Finanzmittel und die Suche nach Fördermöglichkeiten,
- Responsivität (aufgrund der Volkswahl): Input-Seite: Bürger können ihre Vorschläge einbringen, Output-Seite: Einfluss auf administratives Output (insb. bürgerorientierte Dienstleistung),
- nachhaltiges Haushalten,
- effektives Verwalten.

Die vier Ziele sind mit folgenden Ressourcen und Vetospielern versehen (übernommen aus Gissendanner 2005: S. 102):

Tabelle 8-37: Ressourcen und Vetospieler für einen Bürgermeister

Ziele	Ressourcen	Vetospieler
Governance capacity	Parteien Externe Netzwerke (mit Hilfe dieser Akteure kann der Bürgermeister bspw. neue Fördermittel für seine Gemeinde ausfindig machen und anzapfen)	Ratsmehrheit Kommunale Aufsicht
Responsivität	Presse Autorität als Verwaltungschef (mit Hilfe der Presse kann sich der Bürgermeister als bürgernah präsentieren, z. B. auch moderne Formen der Bürgerbeteiligung wie Planungszelle und Bürgerhaushalt propagieren)	Ratsmehrheit Verwaltungspersonal
Nachhaltiges Haushalten	Kommunale Aufsicht Autorität als Verwaltungschef Moralische Autorität Presse (mit Hilfe der Presse und der Rechtsaufsichtsbehörde kann sich der Bürgermeister als eiserner Sparer/Sanierer profilieren)	Ratsmehrheit
Effektives Verwalten	Autorität als Verwaltungschef	Ratsmehrheit Verwaltungspersonal

Einige Akteure sind zugleich Ressourcen als auch Vetospieler, je nachdem, welches Ziel betrachtet wird. Sicherlich müsste auch die Presse teilweise als Vetospieler gesehen werden. Die Ratsmehrheit ist insb. in Kohabitationsfällen als Vetospieler zu sehen, kann ansonsten aber auch eine Ressource für den Bürgermeister bedeuten, wenn es sich – parteipolitisch – um *seine* Mehrheit handelt. Eine besondere Bedeutung kommt der Autorität zu. Autorität kann auf drei Säulen ruhen, die im Idealfall auch wirklich alle tragen: *positionale* Autorität als Anerkennung der formalen Überordnung, *funktionale* Autorität als aufgabenspezifische Autorität und *personale* Autorität, die auf persönlichen Eigenschaften – vergleichbar der charismatischen Herrschaft bei Max Weber – des Stelleninhabers basiert (vgl. Endruweit 2004: S. 187 f.). Eine ganz entscheidende Machtressource des Bürgermeisters ist seine Popularität in der Bevölkerung, weil sie ihm die Möglichkeit verschafft, politische Unterstützung für das Einbringen und Durchsetzen eigener Zielsetzungen zu mobilisieren (vgl. Voigt 1994: S. 8 f.).

Wie schon am Ende von Kap. 4.2 erwähnt, können die Ressourcen eines Bürgermeisters der Verwaltungs-, Rats-, Partei- und Bürgerarena zugeordnet werden. Derjenige Bürgermeister, der in allen vier Arenen dominiert, kann als mächtiger Akteur klassifiziert werden, wobei zu beachten ist, dass die Arenen untereinander in Verbindung stehen, „so dass es zu positiven und negativen Rückkoppelungsschleifen kommen kann“ (Bogumil/Holtkamp 2005: S. 61).

Personen üben Macht aus. Die Kommunalverwaltung gliedert sich in Organisationseinheiten, an deren Spitze ihre jeweiligen Leiter stehen, so dass man im Prinzip immer zu konkreten Personen gelangt. Das darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass es trotzdem angemessen ist, auch von Macht zwischen Organisationseinheiten zu sprechen, was als Abteilungsmacht bezeichnet werden kann (vgl. Osner 2001: S. 98 f.). Von Interesse sind hierbei die (klassischen) Querschnittseinheiten: Ihre strukturellen Machtgrundlagen sind erstens die Verfügungsgewalt über die Ressourcen, zweitens die ihnen zugewiesenen Rechte und Privilegien einschließlich institutionell gesicherter Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse (z. B. durch Zustimmungsvorbehalte) und drittens die Monopolstellung als Anbieter von Gütern und Leistungen, wobei dieser letzte Punkt für jede in der Verwaltung tätige Serviceeinheit gilt, unabhängig, ob sie einer Querschnitts- oder Facheinheit zugeordnet ist oder nicht. Als vierten Punkt nennt Osner einen, der nicht unbedingt rechtlich normiert ist, jedoch häufig in der Praxis festzustellen ist: Die Querschnittseinheiten haben (erleichterten) Zugang zu Personen (konkret zum Bürgermeister), die selbst über Ressourcen und Rechte sowie Privilegien verfügen. Zur strukturellen Machtgrundlage der Querschnittseinheiten und ihrer Leitungspersonen kann zusätzlich eine situative treten: Eine Untersuchung in nordrhein-westfälischen Städten hat gezeigt, dass die Rolle des Kämmerer bei Haushaltssicherungskonzepten (HSK) wächst, weil dieser mit der Rechtsaufsichtsbehörde verhandelt, so dass er (und nicht der Bürgermeister) als Gewinner dieser Politikverflechtung gelten kann (siehe Holtkamp 2002: S. 56 ff.). „Der Kämmerer nimmt also durch die vermehrten bipolaren Verhandlungsprozesse eine sehr starke Machtposition ein, aber verhandelt letztlich immer unter dem ‚Damoklesschert‘ der Ratsbeschlüsse mit der Aufsichtsbehörde“ (ders.: S. 60). Diese Stärkung berührt aber nicht nur die vertikale Beziehung nach oben zum Bürgermeister, sondern auch die horizontale zu seinen Beigeordnetenkollegen: „Darüber hinaus wurde die Position des Kämmerers gegenüber den eher ausgabeexpansiven Fachverwaltungen und -politiken durch die bipolaren Aushandlungsprozesse im Rahmen des HSK gestärkt“ (ders.: S. 61). Während der Kämmerer schon in Normalzeiten eine – auch rechtlich abgesichert – starke Position im Zusammenspiel mit seinen Kollegen aufweist, so verstärkt sich seine Position in finanziell angespannten Zeiten der Stadt.⁹⁷

⁹⁷ Zum Bürgermeister als zentralem haushaltspolitischen Akteur siehe Timm-Arnold 2011: S. 66 ff.

Mit dem Aspekt der Macht zwischen Beigeordneten beschäftigte sich der Fragenkomplex 10. Er war nur von Beigeordneten in denjenigen Städten zu beantworten, die mehr als zwei Beigeordnete aufweisen; dies betrifft 181 Personen. Davon gehen alle Antworten in die Analyse ein. 59 % (= 107 Personen) haben bestätigt, dass es einen Beigeordneten gibt, der als der einflussreichste gelten kann. In Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen liegt der Anteil bei rund 50 %, in Hessen, Nordrhein-Westfalen (und Rheinland-Pfalz) bei rund zwei Drittel. Während die Länderunterschiede eher gering ausfallen, zeigt sich eine deutliche Differenz, wenn zwischen Konkurrenz- und Konkordanzstädten (siehe hierzu Kap. 10) unterschieden wird: Im ersten Fall erkennen 77 % der Beigeordneten einen Kollegen, der als der einflussreichste gelten kann, im zweiten Fall sind es nur 48 %. Ob gerade das Fehlen eines einflussreichsten Beigeordneten und damit tendenziell eher die Gleichmächtigkeit von Beigeordneten die Folge oder die Voraussetzung für die konkordanzdemokratische Ausprägung vor Ort ist, kann ebenso wenig beantwortet werden wie die Frage, ob es in konkordanzdemokratischen Städten wirklich weniger häufig vorkommt, dass es einen einflussreichsten Beigeordneten gibt, oder ob dieser Akteur – aufgrund der in einer Konkordanzausprägung ggf. weniger konfliktreichen Arbeitssituation – nur weniger (subjektiv) wahrgenommen wird, sich also die Beigeordneten alle eher gleich mächtig einschätzen.

Welche Einflussressourcen sind dafür maßgeblich, dass ein Beigeordneter als der einflussreichste eingeschätzt wird? Sechs Ursachen wurden angeboten, bei denen jeweils zwischen spielt „keine/geringe Rolle“ und „größere Rolle“ auszuwählen war; zusätzlich wurde „keine Meinung“ angeboten. Betrachtet man diejenigen Antworten, die eine Meinung enthielten, so haben die folgenden vier Punkte mehrheitlich eine größere Rolle gespielt: organisatorische Aspekte (übertragener Geschäftsbereich, Verfügungsgewalt über Ressourcen) mit 77 % (Basis 106), personelle Aspekte (Persönlichkeit, Ausstrahlung, rhetorische Fähigkeiten) mit 65 % (Basis 102), fachliche Aspekte (Verwaltungserfahrung, Fachwissen) mit 64 % (Basis: 102) und Wirken/Ansehen in der Öffentlichkeit mit 58 % (Basis 104). Die beiden Punkte Lebensalter/Amtsduer und das richtige Parteibuch spielen mehrheitlich keine/geringe Rolle.

Die Hauptursache wird somit in der organisatorischen Verankerung innerhalb der Stadtverwaltung gesehen, wobei es nahe liegt, die Einflussressource in Verbindung mit der Funktion eines Querschnittsbeigeordneten zu sehen. Die *organisatorische* bzw. *institutionelle* Komponente steht vor der *personalen* bzw. *individuellen*.

Neben den sechs genannten Punkten sollte die Bedeutung des guten Verhältnisses dieses einflussreichsten Beigeordneten zu acht Akteuren bewertet werden. Bei der gleichen Vorgehensweise wie oben spielen fünf Verhältnisse mehrheitlich eine größere Rolle, wobei die guten Verhältnisse zu drei Akteuren die Spitzengruppe bilden: gutes Verhältnis zur eigenen Fraktion und zum Bürgermeister mit jeweils 76 % (Basis: 104 bzw. 107) und zum Stadtrat mit 75 % (Basis: 103). Eine größere Rolle wird auch noch den guten Verhältnissen zu den Ausschüssen mit 60 % (Basis: 101) und zur Presse mit 53 % (Basis: 101) beigemessen, wohingegen den guten Verhältnissen zu anderen Fraktionen, zur eigenen Partei und – ganz abgeschlagen – zu anderen Parteien mehrheitlich keine/geringe Rolle erfahren.

Die Trias aus eigener Fraktion, Bürgermeister und Stadtrat, die sich nochmals im Kap. 9.3 zeigen wird, bildet sich auch hier heraus. Das gute Verhältnis zu den Ausschüssen generell bzw. zum eigenen Ausschuss speziell allein genügt nicht, um eine ausreichende Basis für herausragende/n Macht/Einfluss im Zusammenspiel mit den Beigeordnetenkollegen zu erlangen. Der Beigeordnete als administratives Pendant zum Fachausschuss ist zwar eine Kernrolle, doch ist ihr Beitrag zur Einflussausdifferenzierung der Beigeordneten untereinander eher beschränkt.

Kap. 9 Beigeordnete als Agent zweier Principals

Zu Beginn des Kap. 5.1 wurde der Begriff der Politik definiert, damit wurde die Kommune als *politische* Organisation angesprochen. Kommunen sind jedoch auch – klassische bürokratische – Arbeits- und Erwerbsorganisationen (siehe Kap. 2.1). Organisationen können aus unterschiedlichen organisationstheoretischen Ansätzen betrachtet werden (ausführlich Bea/Göbel 2010: S. 55 ff.):

- klassischer Bürokratieansatz nach Max Weber,
- Tayloristischer Ansatz,
- Human-Relations-Ansatz,
- strukturtechnischer Ansatz,
- situativer Ansatz,
- entscheidungstheoretischer Ansatz,
- institutionenökonomischer Ansatz,
- evolutionstheoretischer Ansatz,
- interpretativer Ansatz,
- Selbstorganisationsansatz,
- Strukturationsansatz.

Aus diesen Ansätzen wird der institutionenökonomische herausgegriffen und als Grundlage für die weitere Betrachtung ausgewählt. In der (neuen) Institutionenökonomie werden wiederum selbst unterschiedliche Ansätze betrachtet (vgl. Eichhorn 2007: S. 114 ff.):

- Hierarchie – Markt: Hierarchie schafft andere Regeln für Akteure als der Markt.
- Public-Choice-Theorie: Es geht um Regeln, die u. a. das Wahl- und Konsumverhalten bestimmen, Bezugspunkt ist die öffentliche Hand.
- Transaktionskostentheorie: Austauschbeziehungen (= Transaktionen) erzeugen Kosten, diese beeinflussen das Handeln von Akteuren.
- Property-Rights-Theorie: Verfügungsrechte über Ressourcen beeinflussen das Handeln von Akteuren.
- Principal-Agent-Theorie: Thematisiert wird das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, wobei es um die Frage geht, wie dieses Verhältnis ausgestaltet sein muss, damit der Agent im Sinne des Principals handelt.

Für die Betrachtung des Beigeordneten ist der letzte Spiegelstrich relevant, daher wird nur dieser Ansatz der Institutionenökonomie herangezogen.

9.1 Principal-Agent-Beziehungen in allgemeiner Betrachtung

Die Principal-Agent-Theorie kann eng oder weit gefasst werden (vgl. Meinhövel 2005: S. 66 f.): Bei der engen Auslegung muss zwischen den beiden Akteuren ein richtiges Vertragsverhältnis bzw. eine vertragliche Beziehung vorliegen. Die weite Auffassung ist nicht an dieses formale Kriterium gekoppelt. Nur die weite Auffassung erlaubt es, Principal-Agent-Beziehungen auf den *politischen* Raum zu übertragen: das Volk (als Principal) wählt seine Volksvertreter (als Agent), die Volksvertretung (als Principal) wählt die Regierung bzw. den Regierungschef (als Agent), die (Ministerial-)Verwaltung (als Agent) handelt im Auftrag der Regierung bzw. des Ministers (als Principal), wobei im letzten Fall vertragsähnliche Beziehungen vorliegen, denn die Abhängigkeitsbeziehung ist mit dem Satz charakterisierbar: „Der Nutzen oder Wohlstand des Auftraggebers wird von der Ausübung der Dienstpflichten des Beauftragten, über die sich beide vertraglich geeinigt haben, beeinflusst“ (Meinhövel 1999: S. 30

f.). Beim Angestellten liegt ein Arbeitsvertrag vor, beim Beamten fehlt dieses vertragliche Element im engeren Sinn, doch die mit dem Beamtenstatus verbundenen Pflichten entsprechen den vertraglichen Inhalten.

In Organisationen kommt es zu vielfältigen Principal-Agent-Beziehungen. Dies ermöglicht, Organisationen generell mit Hilfe dieser Beziehungen zu definieren:

„Aus der Perspektive der Agency-Theorie ist eine Organisation ein Gefüge von Aufgabendelegation und damit von Principal-Agenten-Beziehungen, wobei diese vielfach als Vertragsbeziehungen, als implizite oder explizite Verträge gesehen werden. Die positivistische Variante der Agency-Theorie folgt der Idee, beobachtbare Regelungen im Binnen- oder auch Außenverhältnis von Organisationen als Antwort auf die ‚Agentur-Problematik‘ zu begreifen. Die normative Variante der Theorie will Empfehlungen geben, durch welche Regelungen („mechanism-design“) man die Agentur-Probleme jeweils am besten bewältigen kann“ (Preisendörfer 2011: S. 107).

Die Kommunalverwaltung ist eine Organisation, die entlang des vertikalen Hierarchiestrangs viele Principal-Agent-Beziehungen aufweist: Bürgermeister – Beigeordneter/Dezernent – Fachbereichs-/Amtsleiter – Fachdienst-/Abteilungsleiter – Sachgebietsleiter – Mitarbeiter. Der Beigeordnete nimmt hier – jedenfalls auf den ersten Blick – keine besondere Stellung ein: Er ist wie die anderen auch Agent für die Gebietskörperschaft ‚Stadt X‘ bzw. Agent des volksgewählten Bürgermeisters als Principal. Zugleich ist der Beigeordnete der Principal für die ihm unterstellten Agents Fachbereichs- oder Amtsleiter. Doch auch diese Personen sind Principals für die ihnen unterstellten Fachdienst- oder Abteilungsleiter usw. „Die Akteure in Organisationen sind ... in unterschiedlichem Ausmaß voneinander abhängig oder interdependent. Sie stellen damit eine besondere Form von Interaktionssystemen dar, d. h. eine angebbare Menge von Individuen, deren Handeln und die dadurch erzielten Ergebnisse aufeinander bezogen und voneinander abhängig sind“ (Abraham/Büsches 2004: S. 155 f.).

Principal-Agent-Verhältnisse/Beziehungen sind mit Problemen behaftet, so dass von Agenturproblemen gesprochen wird. Grundsätzlich wird unterstellt, dass Akteure nach dem Rational-Choice-Ansatz handeln, ihre Handlungen somit von persönlicher (ökonomischer) Nutzenmaximierung geprägt sind. Zusätzlich werden die Akteure als Opportunisten gesehen¹, die, wenn es sein muss, auch lügen oder gar betrügen, um ihren Eigennutz zu mehren.² Unter Verwendung dieses Menschenbildes werden folgende Agenturprobleme relevant (vgl. Bea/Göbel 2010: S. 146 f.):

- **Hidden Characteristics:** Der Principal weiß nicht, welche Eigenschaften der Agent, den er beauftragen, einstellen oder (aus-)wählen will, aufweist. Dies ist die *erste* Informationsasymmetrie in diesem Verhältnis; sie tritt *vor* dem Vertragsabschluss bzw. *vor* der Wahl auf und ist mit der Gefahr der falschen Auswahl verbunden. Weil der Principal die Eigen-

¹ Der Begriff des Opportunismus ist alles andere als eindeutig. Osner weist darauf hin, dass „bereits normale Nutzenmaximierung zwangsläufig zu ökonomisch verstandenem Opportunismus führen muss“ (2001: S. 39), so dass es dieser besonderen Handlungsweisen gar nicht bedarf, um opportunistisches Handeln an den Tag zu legen.

² Opportunistisches Verhalten zeigt sich dann in der Mikropolitik, die in Organisationen stattfindet. Darunter ist die Bemühung zu verstehen, „die systemeigenen materiellen und menschlichen Ressourcen zur Erreichung persönlicher Ziele, insbesondere des Aufstiegs im System selbst und in anderen Systemen zu verwenden sowie zur Sicherung und Verbesserung der eigenen Existenzbedingungen“ (Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch 2002: S. 215). Weinert umschreibt dies als Organisationspolitik: „Darunter ist Einflussverhalten in Organisationen zu verstehen, das außerhalb des als legitimiert angesehenen Machtsystems liegt und das in vielen Situationen destruktiv ist. Es dient entweder Personen oder ganzen Gruppen zum eigenen Vorteil (häufig zum Erreichen von mehr Macht und Einfluss) und wirkt sich nachteilig auf anderes aus, oft auch auf die gesamte Organisation“ (2004: S. 672).

schaften des Agenten nicht genau kennt, wird er auch die Intentionen des Agenten (z. B. wie ehrlich er handeln wird) nicht genau kennen, was als **Hidden Intention** bezeichnet wird.

- **Hidden Information:** Der Agent erhält durch seine (vertragsgemäße) Tätigkeit – z. B. im Umgang mit organisationsinternen und -externen Akteuren – Informationen, die auch für den Principal wichtig sind, die dieser aber nicht (alle) kennt. Der Principal kann somit nicht abschätzen bzw. sicher sein, ob der Agent die Informationen im Sinne des Principals verwendet, was zur *zweiten* Informationsasymmetrie führt. Der für den Principal nicht beobachtbare Kenntnisstand, den der Agent aufweist, führt zum Problem der Ergebnisbeurteilung, die sich dann zeigt, wenn der Principal aufgrund der durch den Agenten übermittelten Informationen eine Entscheidung treffen muss.
- **Hidden Action:** Der Agent ist (vertragsgemäß) zu Handlungen befugt – wieder innerhalb der Organisation aber auch nach außen. Die Handlungen sind für den Principal nicht alle beobacht- und kontrollierbar, so dass die *dritte* Informationsasymmetrie vorliegt, die zum Problem der Leistungsbeurteilung führt: Das (grobe) Leistungsergebnis ist zwar für den Principal erkennbar: Doch was basiert genau auf dem Handeln des Agenten und was ist auf andere Einflüsse zurückzuführen?

Hidden Information und Hidden Action bringen es mit sich, dass der Agent Maßnahmen wählt bzw. wählen kann, die ihm zwar *persönlichen* Nutzen verschaffen, aber keinen Nutzen für den Principal erbringen, oder er benutzt Ressourcen des Principals für *private* Zwecke, oder er engagiert sich nicht so, wie es der Principal von ihm erwartet, was dann als Drückbergerei bezeichnet wird.

Die genannten Probleme sind für *alle* Organisationen, in denen Principal-Agent-Beziehungen auftreten, relevant. Bei Organisationen der öffentlichen Verwaltung handelt es sich speziell um *bürokratische* Organisationen, in die die Beigeordneten eingebunden sind. Sie sind damit selbst Bürokraten, die entsprechend des Eigennutzaxioms handeln. Die ökonomische Theorie der Bürokratie zeigt die Konsequenzen auf, wenn Bürokraten ihrem Eigennutz folgen (vgl. Bernauer u. a. 2009: S. 404 ff., Budäus/Hilgers 2010: S. 83 f., Schröter 2007: S. 163, 168 f., Thom/Ritz 2008: S. 17 f.):

- Bürokraten und Bürokratien streben nach Maximierung des Budgets, weil mit der Höhe des Budgets Einkommen, sonstige Vergünstigungen, Ansehen, politischer Einfluss, Patronagemacht steigt; kurzum es erhöhen sich die Chancen, Konflikte zu überwinden und eigene Gestaltungsspielräume zu nutzen. Bürokraten agieren somit wie Manager; ihre individuellen Zielsetzungen (dreimal P: Payment, Prestige, Power) sind identisch.³

³ Die ökonomische Theorie der Bürokratie geht davon aus, dass alle in ihr Tätigen (zumindest die Führungskräfte) eigennutzenorientiert handeln, so dass dann auch die Bürokratie als solches eigennützig ist – eine Transformation einer individuellen Verhaltensweise auf eine Ebene darüber, die mit Vorsicht vorzunehmen ist: „Am problematischsten für die Anwendung von Handlungstheorien auf aggregierte Akteureinheiten dürften wohl reine ‘Analogien’ sein, wie sie ... bei der Darstellung teilsystemischer Rationalitäten konstruiert werden (...). Teilsysteme werden als kollektive Handlungseinheiten mit typischen, aus den Theorien begrenzter Rationalität abgeleiteten Handlungsmöglichkeiten gesehen, ohne dass der Versuch unternommen wird, Transformationsregeln zu entwickeln.... Im Fall der Bürokratie wird ... angenommen, dass man sie als Kollektivsubjekt behandeln könne. Die Transformationsregel beruht hier auf einer rein fiktiven Summierung zweckrationaler Absichten von Individuen, denen man aufgrund gleicher Positionen und einer gleichen Nutzenfunktion auch gleiches Handeln unterstellt. ... Je höher aggregiert Akteureinheiten sind, um so wahrscheinlicher ist es, dass nicht eine einheitliche Zweckrationalität das Handeln dieser Akteureinheiten regiert, sondern die Interessenauseinandersetzung zwischen einer Vielzahl von Teilinteressen, aus denen sich die Einheit zusammensetzt, virulent werden. In diesem Fall ist es also sinnvoller, auf die Ebene der Teilinteressen zu wechseln, will man Handlungstheorien verwenden. Grundsätzlich problematisch sind Akteurs-

- Welches Ziel ein Amt verfolgt, hängt vom Alter des Amtes ab und von den Beschäftigtentypen, zu unterscheiden sind Aufsteiger, Bewahrer, Eiferer, Anwälte, Staatsdiener.
- Spitzenbürokraten streben nach einem attraktiven Arbeitsumfeld und Aufgabenkatalog. Sie wollen daher von konditionalprogrammierten Ausführungs- und Rechtsanwendungsaufgaben, technischen Spezialtätigkeiten und Serviceleistungen für andere Behörden befreit werden, stattdessen streben sie nach politischen Beratungstätigkeiten, patronatgeträchtiger Vergabe großvolumiger Aufträge und delegierter Entscheidungskompetenzen in Regulierungsfragen (diese Aussagen finden ihren Bezug in der Ministerialverwaltung und erklären dann das Interesse an Agencification).

Die hier beschriebenen Präferenzen und Verhaltensweisen stehen in deutlichem Gegensatz zum „Idealtyp eines Agents in (bürokratischen) Organisationen“:

Dieser ist „affektiv neutral, orientiert sich am Kollektiv und an dessen gemeinsamen Zielen, folgt allgemeinen und situationsübergreifend gültigen Regeln, orientiert sich an Leistungen und Outcomes und definiert die Beziehung eng, auf funktionale vorgegebene Sachverhalte beschränkt. Dieses idealtypische Verhalten wird in der Regel nur selten eingelöst. Menschen haben eine Tendenz zu emotionalem Handeln, gerne stellen sie ihre eigenen Interessen in den Vordergrund, je nach Situation und Person bringen sie unterschiedliche Regeln zur Anwendung, anstelle von Leistungen und Ergebnissen wird gerne auf feste Merkmale (Familienbande, soziale Herkunft, Geschlecht etc.) zurück gegriffen, und man/frau neigt dazu, soziale Beziehungen möglichst umfassend, bereichsübergreifend und damit funktional diffus anzulegen“ (Preisendörfer 2011: S. 174).

Osner bildet „drei idealtypische Präferenzkategorien“, die auf die Einstellungen von Agents in bürokratischen Organisationen relevant sind (2001: S. 89): „1. Maximierung von Budgets, Personal und Kompetenzen, 2. Verabsolutierung von Teilaufgaben aufgrund fachlicher Identifikation und 3. Selbsterhaltung des Subsystems durch Sicherung des eigenen Aufgabenbereichs.“⁴

Das Principal-Agent-Verhältnis ist somit keine konfliktfreie Beziehung. Der Agent neigt zu Eigenmächtigkeiten bzw. egoistischem Verhalten, das den Intentionen des Principals entgegenlaufen kann. Diese Nichtübereinstimmung der Interessen der beteiligten Akteure führt somit zu Agenturkosten (siehe Erlei/Leschke/Sauerland 2007: S. 75 f., Meinhövel 1999: S. 42 ff.). „Dies sind all jene Kosten, die vom Prinzipal aufgewandt werden, um das eigennutzorientierte Verhalten des Agenten einzuschränken“ (Voigt 2002: S. 103): Ausgaben für die Überwachung und Kontrolle der Agents, Ausgaben, die eine glaubhafte Bindung des Verhaltens der Agents erzeugen und residuale Verluste, weil der Agent eine Maßnahme wählt, die nicht den Nutzen des Principals optimal maximiert.

Es stellt sich die Frage, was der Principal (konkret) tun kann bzw. muss, um den Agent so zu steuern, dass dieser im Interesse des Principals und nicht in seinem Eigeninteresse handelt. In den *normativen* Principal-Agent-Modellen wird ausführlich auf Entlohnungsfragen abgestellt,

modelle, in denen das Handeln der aggregierten Akteureinheiten nicht aus nachvollziehbaren Transformationsregeln erfolgt: Dies ist bei Analogieschlüssen der Fall, die so der Gefahr eines individualistischen Fehlschlusses ausgesetzt sind. Dies ist aber auch bei den Modellen der Fall, die Akteuren gemeinsame Interessen oder ein gemeinsames Bewusstsein zuschreiben. Hier besteht die Gefahr eines kollektivistischen Fehlschlusses, weil sie versuchen eine Handlungseinheit zu konstruieren und den Individuen aufzuerlegen, anstatt sie aus den individuellen Interessen zu deduzieren“ (Braun 1997: S. 50 f.).

⁴ Die ökonomische Sichtweise stellt stets eine vereinfachende Reduzierung dar. Die Motivation der in der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten ist realiter/empirisch nicht nur egoistisch bzw. eigennutzorientiert. Die einzelnen Dimensionen der Motivation werden neuerdings unter dem Begriff Public Service Motivation erforscht, siehe hierzu Meyer/Egger-Peitler/Hammerschmid 2011.

die dann in teilweise recht umfangreichen mathematischen Modellen münden; in den *positiven* Principal-Agent-Modellen wird verbal beschrieben und erklärt, wie die Auftragsbeziehungen zu gestalten sind (vgl. Meinhövel 2005: S. 69 ff., siehe auch Preisendörfer 2011: S. 108 ff.). Folgende Möglichkeiten, die genannten Problematiken dieses Verhältnisses zu entschärfen, kommen in Betracht:

Auswahl:

Der Einstellung des Agents kommt eine grundlegende Bedeutung zu, vor allem dann, wenn eine spätere Kündigung nur schwer realisierbar (Angestellte im öffentlichen Dienst) oder sogar unmöglich (Beamte) ist. „Für das öffentliche Management bedeutet dies, dass die Auswahl der Agenten mit besonderer Sorgfalt erfolgen muss, wenn der Wert der Delegation nicht negativ werden soll“ (Lüder/Streitferdt 2007: S. 145).

Während für Führungskräfte in der Wirtschaft durchaus eigenständige Auswahlmethoden angewandt werden (bspw. Assessment-Center),⁵ finden sich die entsprechenden Methoden in der öffentlichen Verwaltung (viel) seltener.

Kontrolle:

Da der Principal nicht sicher sein kann, dass der Agent in seinem Interesse handelt, muss er den Agent kontrollieren, wobei die (direkte) Kontrolle am Verhalten und/oder Ergebnis des Handelns festgemacht werden kann. Unerwünschtes Verhalten oder nicht erfolgreiche Ergebnisse können mit negativen Sanktionen belegt sein, wobei dem Agent bewusst sein muss, was in der Organisation als unerwünscht bzw. nicht erfolgreich gilt. Generell ist eine Verbesserung des Informationssystems vorzunehmen. An diesem Punkt setzt für die kommunale Ebene auch das Neue Steuerungsmodell mit seinem Berichtswesen im Rahmen des Controllings an.

Kontrolle (und Koordination) sind von vielfältigen Faktoren abhängig:

- „dem jeweiligen Gesellschaftssystem, dem die Organisation angehört, seinen politischen und rechtlichen Regelungssystemen, den herrschenden Wertvorstellungen und kulturellen Mustern;
- den Organisationszwecken, die dominieren;
- den angewandten Organisationsprinzipien;
- den eingesetzten und verfügbaren Technologien;

⁵ Dabei ist zu beachten, dass klassische Leistungskriterien nicht immer ausschlaggebend sind; sehr eindrücklich beschreibt dies Hartmann 2007, S. 147: „In den großen Unternehmen entscheidet eine sehr kleine Zahl von Personen nach weitgehend informellen Kriterien über die Besetzung der Spitzenpositionen. Untersuchungen über die deutsche Wirtschaft belegen das eindeutig ... Für die Besetzung von Führungspositionen ist in erster Linie der klassenspezifische Habitus der Kandidaten ausschlaggebend. Die für die Auswahl zuständigen Eigentümer, Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder suchen im Kern jemanden, der ihnen in Persönlichkeit und Werdegang ähnelt. Für eine solche Vorgehensweise spricht aus ihrer Sicht ein wesentlicher Grund. Man kann davon ausgehen, dass jemand mit einem der eigenen Person vergleichbaren Persönlichkeitsprofil und Werdegang auch ähnlich agieren wird wie man selbst. Der Druck, unter dem Topmanager bei ihren Entscheidungen stehen, und die häufig äußerst unsichere Informationsbasis, aufgrund derer sie diese Entscheidungen treffen müssen, lässt sie nach Personen suchen, denen sie vertrauen oder deren Persönlichkeit sie zumindest gut einschätzen können.“

Die Entscheidung erfolgt anhand einiger weniger Persönlichkeitsmerkmale, die von den Angehörigen der deutschen Wirtschaftselite für maßgeblich gehalten werden. Es sind dies die intime Kenntnis der in den Cheftagen gültigen Dress- und Verhaltenscodes, eine breite bildungsbürgerliche Allgemeinbildung, eine unternehmerische Einstellung inklusive der dafür erforderlichen optimistischen Grundhaltung und vor allem Souveränität und Selbstsicherheit. Letztlich ausschlaggebend ist die Souveränität, die jemand in seinem gesamten Verhalten zeigt, um jene Selbstverständlichkeit, die für 'Eingeweihte' den entscheidenden Unterschied zwischen denen, die dazugehören, und denen, die nur dazugehören wollen, markiert ... Ob jemand diese Souveränität besitzt, macht sich am stärksten bemerkbar, wenn ganz und gar unerwartete und über den üblichen Bereich weit hinausgehende Anforderungen auftreten.“

- der zeitlichen und sachlichen Kontinuität der Organisations- und Arbeitsprogramme;
- Art und Inhalt der zu erbringenden Leistungen oder zu verrichtenden Aufgaben;
- den vorhandenen oder vermittelbaren Qualifikationen der Organisationsmitglieder;
- den Motivationen, Interessen und Orientierungen der Mitglieder, sowie nicht zuletzt
- den die Organisationspolitik bestimmenden Werthaltungen und den diesen entsprechenden oder widerstreitenden Wertorientierungen der verschiedenen Gruppen oder Klassen von Organisationsmitgliedern“ (Abraham/Büschges 2004: S. 147).

Kontrolle erfordert einen erheblichen Aufwand für den Principal; ggf. bedient sich dieser für diese Aufgaben selbst wieder bestimmter Agents. Ein Übermaß an Kontrolle kann kontraproduktiv wirken, bspw. weil er beim Agent Ängstlichkeit hervorruft. „Beides, Kontrolle und Autonomie der Unterhändler, erscheint wünschenswert, ist aber nicht zugleich zu haben“ (Czada 1997: S. 242).

Monetäre Anreize/Entlohnung:

Agents werden mittels Arbeitsvertrag in die Organisation eingebunden. Zusätzlich kommt im öffentlichen Dienst das Beamtenrecht zum Tragen: Der Beamte wird mittels Ernennungs-urkunde in die Organisation eingebunden, das damit begründete Beamtenverhältnis enthält über das Beamtenrecht Rechte und Pflichten. „Der Arbeitsvertrag gilt als unvollständiger Vertrag, weil er den durch ihn geregelten Leistungsaustausch (Lohn gegen Arbeitsleistung) nur für die Zahlung, aber nicht für die Arbeit spezifiziert“ (Müller-Jentsch 2003: S. 58).

Entlohnungsfragen und mathematische Modelle spielen im öffentlichen Dienst eine untergeordnete Rolle, weil selbst bei leitenden Angestellten selten eine individuelle Entlohnung ausgehandelt wird, vielmehr ist die Grundlage der jeweils gültige Tarifvertrag oder die Eingruppierung in die Besoldungsstufen ist gesetzlich festgelegt (siehe Tab. 3-31). Beides schließt jedoch nicht aus, sich trotzdem kurz mit monetären Anreizen zu beschäftigen, denn diese haben in der öffentlichen Verwaltung durch Leistungsprämien ihren Einzug gehalten.

Bei Anreizsystemen treten grundsätzlich folgende Probleme auf:

- Es müssen diejenigen Anreize herausgefiltert und gestaltet werden, die mit den Nutzenerwartungen der Agents kompatibel sind. Da diese Nutzenerwartungen jedoch nicht für jeden Agent (individuell) bekannt sind – wieder eine Informationsasymmetrie –, kann der gewählte Anreiz nicht die erhoffte Wirkung entfalten.
- Wirken mehrere Akteure an einem Erfolg mit, dann besteht die Gefahr des Trittbrettfahrertums (free rider): Auch ohne sich besonders anzustrengen, kommt der (faule) Akteur in den Genuss des Anreizes (ausführlich auch Erlei/Leschke/Sauerland 2007: S. 140 ff.).
- Da Anreize an (objektive, messbare) Kriterien/Ziele geknüpft sind, besteht immer die Gefahr, dass der Agent seine Anstrengungen auf diejenigen Punkte konzentriert, die mit Anreizen verbunden sind und dafür andere vernachlässigt. Diese Verengung kann sich auf ganze Aufgaben beziehen (anstatt dass alle fünf Aufgabenbereiche gleich beachtet werden, wird das Augenmerk auf denjenigen Bereich gelegt, der mit dem Anreizsystem gekoppelt ist) oder innerhalb einer Aufgabe wird bspw., wenn das Anreizsystem an *quantitativen* Kriterien festgemacht wird, der *qualitative* Aspekt vernachlässigt. All diese Hinweise sind von der Problematik losgelöst, dass es in der öffentlichen Verwaltung häufig nicht so einfach ist, *angemessene* messbare Kriterien zu finden.
- Der theoretische Aufbau eines Anreizsystems und die praktische (faire) Handhabung desselben sind zweierlei. Gerade wenn die Anreizkriterien nicht klar bestimmt sind, führt eine ungeschickte Handhabung durch den Principal dazu, dass die Agents dadurch nicht gesteuert werden, sondern das Versagen des Anreizsystems fördert sogar das opportunistische Handeln der Agents bspw. als Ausgleich für erfahrene Frustrationserlebnisse mit dem Anreizsystem.

Auch bei diesem Punkt setzt das Neue Steuerungsmodell ansatzweise an: Managementbedingte Mehreinnahmen oder Minderausgaben kommen zwar nicht dem Beschäftigten persönlich zugute, jedoch im Rahmen der Budgetierung und dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung der jeweiligen Organisationseinheit – so zumindest die Theorie.

Neben den rein monetären Anreizen ist auch an den Anreiz durch Vergabe von Status zu denken. „Grundlage für alle Statusphänomene ist hierbei der Umstand, dass sich die Akteure in sozialen Systemen miteinander vergleichen (...). Die Ergebnisse sozialen Vergleiches manifestieren sich in der relativen Position der Akteure zueinander im Hinblick auf bestimmte Merkmale oder Ressourcen. Diese relative Position kann als der (soziale) Status eines Akteurs in einem sozialen System bezeichnet werden und stellt damit die allgemeinste Definition des Statusbegriffes dar“ (Abraham/Büschges 2004: S. 144 f.). Der Status kann sich im Materiellen manifestieren (z. B. Dienstwagen, Mobiliar des Dienstzimmers) aber auch im Nicht-Materiellen (z. B. bevorzugte Behandlung bei Besprechungen, geeignete Gestaltung der Hierarchiestruktur, Übernahme von stabsähnlichen Vortragsrechten). Der Statuserhöhung im Materiellen sind im öffentlichen Dienst durch entsprechende Regelungen ebenfalls Schranken gesetzt. Umso interessanter sind dann Statuserhöhungen, die sich jenseits des Materiellen abspielen.

Delegation zurücknehmen:

Agenturproblemen kann man dadurch begegnen, dass so wenig wie möglich auf den Agent delegiert wird, was jedoch aus zweierlei Gründen seine Grenze findet: Erstens ist der Principal (zeitlich) schnell überfordert, wenn er alles selbst entscheiden möchte; zweitens hat er ja gerade die Agents eingestellt, damit diese *für ihn* eigenständig und gut entscheiden, weil er hofft, dass diese aufgrund ihres Wissens, ihrer Kompetenzen, ihrer Erfahrung etc. sogar besser entscheiden als er, dem ggf. all dies fehlt. Die Rückdelegation nach oben stellt somit keine Lösung dar. Die damit verbundenen Kosten dürften in vielen Fällen die Agenturkosten bei weitem übersteigen.

Vertrauen:

Das Wissen um die richtige Auswahl bzw. die bisher gemachten guten Erfahrungen mit dem Agent ermöglichen dem Principal ein Vertrauen in seinen Agent (aufzubauen). „Gegenseitiges Vertrauen als – ökonomisch betrachtet – preiswerte Steuerungsressource“ (Schröter 2007: S. 166) senkt somit die Agenturkosten und ist preiswerter als Kontrolle, darauf aufbauende Sanktionen und möglichenfalls sogar Motivationsabfall beim Agent, wenn die Sanktionen zu streng ausfallen. Vertrauen kann begründet (also verdient) sein oder auch unbegründet gegeben werden. Im öffentlichen Dienst korrespondiert dies teilweise mit der Herrschaftspatronage durch die Parteien: Einem Parteiangehörigen bringt man im Regelfall ein größeres Vertrauen entgegen als einem Parteilosen oder einer Person, die ein anderes Parteibuch besitzt (Parteiemitgliedschaft bzw. -ideologie als Signal der Loyalität, siehe Bernauer u. a. 2009: S. 409).

Werte/Normen:

Hier zeigt sich der enge Berührungspunkt zum Institutionalismus (siehe Kap. 5.1). „Institutionen koordinieren Interaktionen, verteilen Aufgaben bzw. Rollen und definieren Beziehungen der Akteure zueinander. Sie wirken stabilisierend, indem sie Erwartungssicherheit bieten bzw. Unsicherheiten reduzieren. Sie üben ... eine gleichermaßen beschränkende wie ermöglichende Wirkung auf die Akteure aus“ (Meyer/Hammerschmid 2006: S. 163 f.). Anders als bei der Entlohnung soll dieser Punkt intrinsisch wirken: Werte und Normen, die das unerwünschte Handeln einschränken oder ausschalten sollen, können durch die Agents dann unhinterfragt befolgt werden. Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass Vorgaben „nicht notwendigerweise als unreflektierte, verinnerlichte Selbstverständlichkeiten“ übernommen

werden, sondern die Akteure „gehen mit ihnen durchaus auch bewusst und kalkulierend um“ (dies. S. 162).

Im öffentlichen Dienst kommt bei diesem Punkt dem Beamtenethos eine besondere Bedeutung zu.⁶ Auch die Besonderheit der *eigenen* Ausbildungsstätten (insb. für den gehobenen Dienst) führt dazu, bestimmte Werte/Normen zu vermitteln. Neuere Ansätze, den Verwaltungsangehörigen Werte und Normen bewusst zu machen und nahe zu bringen, zeigen sich im Entwickeln von Leitbildern – sei es für eine Gebietskörperschaft generell, sei es als spezielles *Verwaltungsleitbild*.

Soweit die knappe Analyse der Principal-Agent-Verhältnisse. Die Darlegungen werden nun auf die Beigeordneten übertragen. Dabei geht es nicht darum, dass die Beigeordneten selbst Principals sind, denen Agents unterstellt sind. Das Augenmerk wird auf das Phänomen gelegt, dass die Beigeordneten zwei unterschiedliche Principals aufweisen.

9.2 Beigeordnete und ihre Principal-Agent-Beziehungen

Beigeordnete stehen in einem zweifachen – ggf. nicht konfliktfreien – Principal-Agent-Verhältnis.

Tabelle 9-1: Principals des Beigeordneten

Kommune als Arbeitsorganisation	Kommune als politische Organisation
Beigeordneter als	
Agent des Principals Bürgermeister (ohne Magistratsverfassung in Hessen)	Agent des Principals Stadtrat bzw. der Fraktion(en), die ihn gewählt hat/haben
- Beigeordneter als Vertreter des Bürgermeisters - Bürgermeister als weisungsberechtigter Vorgesetzter des Beigeordneten	Wahl des Beigeordneten durch den Stadtrat
<i>De-Jure-Principal-Agent-Verhältnis</i>	<i>De-Facto-Principal-Agent-Verhältnis</i>

Das De-Jure-Principal-Agent-Verhältnis zwischen Bürgermeister und Beigeordnetem ist ein Verhältnis, das sich innerhalb der engen Auslegung der Principal-Agent-Theorie bewegt, während das De-Facto-Principal-Agent-Verhältnis zwischen Stadtrat/Fraktion(en) und Beigeordnetem der weiten Auslegung bedarf.

Beigeordnete und Bürgermeister müssen in der Verwaltungswirklichkeit kooperieren. Dies ist aus Sicht des Bürgermeisters umso einfacher, je besser es ihm gelingt, auf die Entscheidung, wer Beigeordneter wird, Einfluss zu nehmen (siehe Tab. 3-23):

„Das strukturbedingte Eigeninteresse des durch das ‘Volk’ unmittelbar gewählten Bürgermeisters besteht ... darin, bei der Mehrheit der Gemeindebürger auf Zustimmung und Akzeptanz zu stoßen. Mit der wachsenden Popularität wächst auch ... seine Macht gegenüber seiner Partei sowie dem Gemeinderat. Damit wächst seine Chance, ihm genehme und nahestehende Personen in ‘strategisch’ interessante Positionen zu befördern, vor allem aber Beschlüsse durchzusetzen, die geeignet sind, seine Macht, sein Ansehen und u. U. seine materiellen Gratifikationen zu erhöhen“ (Schöber 1991: 229).

⁶ Zur Bedeutung der Loyalität als Kern des Beamtenethos siehe Thole 1993: S. 188 ff.

Selbst in denjenigen Bundesländern, in denen die Rechte des Beigeordneten eher schwach ausgestaltet sind und auch deshalb der Bürgermeister mit einer hohen institutionellen Stärke ausgestattet ist, so dass er im Hinblick auf den Beigeordneten als starker Principal klassifiziert werden kann, vermag „die Existenz von Beigeordneten ... die Macht des Oberbürgermeisters insofern einzuschränken, als sich hier tendenziell ein ‚Verwaltungspluralismus‘ entwickeln kann“ (Wehling 1989: S. 91). Die *formalen* Rechte, die dem Bürgermeister in seiner Funktion als Principal zustehen, stecken den *rechtlich-normativen* Rahmen ab; die konkrete Anwendung der Rechte und die hieraus resultierenden Wirkungen prägen das real vorfindbare Bild innerhalb dieses Rahmens.

Das Principal-Agent-Verhältnis innerhalb der kommunalen Arbeitsorganisation bzw. innerhalb des administrativen Teils des kommunalen politisch-administrativen Systems (PAS) ist – trotz der teilweisen Sonderstellung der Beigeordneten als *gesetzliche* Sondervertreter des Bürgermeisters – als gegeben anzunehmen. Wie angemessen ist es, von einem Principal-Agent-Verhältnis der Beigeordneten im Verhältnis Stadtrat oder Fraktionen zu sprechen? In allen Gebietskörperschaften ist das Volk bzw. der wahlberechtigte Bürger der Principal. Dieser wählt seine Agents (= die Volksvertreter), die an seiner Stelle allgemein bindende Regelungen und Entscheidungen, zumeist in Form von formellen Gesetzen oder auf kommunaler Ebene in Form von Satzungen und sonstigen Beschlüssen treffen.⁷ In den staatlichen Gebietskörperschaften (Bund und Länder) wählen die Volksvertreter als Principal den Regierungschef als Agent, der dann für die Bildung der Regierung verantwortlich ist. Die so bestimmte Regierung nimmt verfassungsrechtliche Kompetenzen wahr. Zusätzlich wählen die Parlamente weitere Personen wie z. B. Beauftragte oder Leiter ausgewählter Behörden. In den kommunalen Gebietskörperschaften hingegen wählt das Volk bzw. der wahlberechtigte Bürger als Principal neben der Volksvertretung zusätzlich noch den Bürgermeister als weiteren direkt-legitimierten Agent. Das Volk bestimmt somit zwei Agents unmittelbar, was zur Folge haben kann, dass in einem solchen Fall das Problem der Kohabitation (siehe Kap. 2.1) auftritt. Die kommunale Volksvertretung hat daher keinen Einfluss darauf, wer der ‚Regierungschef‘ der Kommune ist. Doch sie wählt diejenigen Personen, die unterhalb des Bürgermeisters die nächste Hierarchieebene besetzt: die Beigeordneten. Übertragen auf den staatlichen Sektor: Die Volksvertretung wählt zwar nicht den Regierungschef, jedoch seine Minister.

Die Kommunalverfassungen normieren die Beigeordneten durchgängig *im Verhältnis zu den Bürgermeistern*; dort wird eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Principal-Agent-Beziehung sichtbar. Wie stark/schwach der Bürgermeister bzw. Beigeordnete in dieser Beziehung ist, hängt von den Rechten des Bürgermeisters gegenüber den Beigeordneten und entsprechend den Pflichten des Beigeordneten gegenüber dem Bürgermeister ab. Aber nicht nur davon: Dem Beigeordneten können Rechte insb. gegenüber dem politischen Teilsystem (also Stadtrat oder Ausschüsse) eingeräumt werden, die sich auf die Principal-Agent-Beziehung zwischen Bürgermeister und Beigeordneter auswirken (können), ohne jedoch diese Beziehung als Principal und Agent *grundsätzlich* in Frage zu stellen. *Rechtlich* finden sich jedoch keine Ansatzpunkte, dass die Beigeordneten als Agents des Principals Stadtrat zu sehen sind (ggf. kann Bayern als Ausnahme eingestuft werden). Dem Beigeordneten können zwar einzelne Rechte im Verhältnis zum Stadtrat oder zu den Ausschüssen zugesprochen werden, aber seine rechtliche Funktion/Stellung wird schwerpunktmäßig in Bezug zum Bürgermeister normiert.

⁷ „So kann man sich die Beziehung zwischen einem Politiker und seinen Wählern ja durchaus als Tauschgeschäft vorstellen: Wählerstimmen werden gegen Versprechen getauscht, bestimmte Politiken umzusetzen. Aber die Wähler haben nur wenige Möglichkeiten, die Politiker nach der Wahl zur Einhaltung ihrer Versprechen zu zwingen. Hier also sind die Überwachungs- und Durchsetzungskosten als ein Aspekt der Transaktionskosten hoch“ (Voigt 2002: S. 31).

Dieser rechtlichen Betrachtung ist die tatsächliche bzw. demokratie-theoretische entgegenzusetzen: „Aus der Willensbildungs- und Entscheidungskompetenz des Rates ergibt sich, dass diejenige Partei, die die Mehrheit der Mandate in der Gemeindevertretung hat, im Prinzip die Gemeinde führt. Sie kann Entscheidungen zugunsten ihrer Wähler fördern und je nach Gemeindeordnung Leitungspositionen in der Gemeinde besetzen“ (Schöber 1991: S. 219).

Das Auftragsverhältnis zwischen Rat als Principal und Beigeordnetem als Agent bezieht sich auf zwei Ebenen:

- Policy-Ebene: Wählt bspw. eine rot-grüne Ratsmehrheit einen Beigeordneten, der für den Verkehrssektor zuständig ist, dann erwartet sie von diesem eine rot-grüne Verkehrspolitik, was vereinfacht bedeutet: Stärkung des ÖPNV, des Radverkehrs, Zurückdrängen des individuellen motorisierten Verkehrs etc.

Neben dieser programmatischen Ebene, deren Bedeutungsintensität von den konkreten Parteien und Politikfeldern abhängig ist, existiert noch die Verfahrensebene, die unabhängig von Parteien und Politikfeldern stets gleich ausgeprägt sein dürfte:

- Politics-Ebene: Wählt eine Mehrheit einen Beigeordneten, dann erwartet sie von ihm eine Transmissionsriemenfunktion in beide Richtungen: der Beigeordnete nimmt Anregungen von der Mehrheit in der Verwaltung auf und der Beigeordnete versorgt die Mehrheit mit wichtigen Informationen aus der Verwaltung. „Die Indienstnahme der Verwaltung durch gezielte Parteipolitik [ist] aus der Sicht der Parteien ein Mittel zur Nutzung des Sachverständnisses der Verwaltung und zur Aufrechterhaltung politischer Einflussnahme und Kontrolle“ (Bogumil 2002: S. 22 f.).

Besonders bei der Politics-Ebene wird das Geben und Nehmen deutlich:

„Im Sinne der ökonomischen Politiktheorie kann die Beziehung zwischen den gewählten Beamten und den Politikern somit im wesentlichen auf ein Tauschverhältnis von Ämtern gegen Informationen und Privilegien reduziert werden. Die Verfügungsmöglichkeiten über diese Tauschmittel verleihen Macht, die in den Händen der Mehrheitsfraktion selbstverständlich größer ist als auf Seiten der Opposition.⁸ Ihre Ausübung durch den parteipolitischen Zugriff auf die Wahlbeamten-Stellen erscheint aufgrund des Umstandes legitim, dass die Verwaltung und die Rathauspartei(en) von den Bürgern bzw. Wählern oft in einen Topf geworfen werden und der von den Politikern im unmodernisierten Zustand [vor Einführung des Neuen Steuerungsmodells, M.S.] nicht steuerbare Verwaltungsapparat nur mit Hilfe von persönlicher Abhängigkeit in den Griff zu kriegen ist“ (Diedrich 2003: S. 104).

Die Erwartungen der Parteien/Fraktionen sowohl im Hinblick auf die Policy- als auch Politics-Ebene können durch den Beigeordneten enttäuscht werden. Es entspricht „der Handlungsrealität einer politischen Partei, möglichst viele Positionen mit ihr nahe stehenden Kandidaten zu besetzen, von denen dann eine entsprechende Loyalität eingefordert wird“ (Ipsen 2004: S. 22). Der Handlungsrealität eines Beigeordneten muss es jedoch nicht entsprechen, dieser erwarteten Loyalität in derjenigen Intensität nachzukommen, wie es die Partei bzw. Fraktion erhoffen. Auf der einen Seite kann dies dem Umstand geschuldet sein, dass sich der Beigeordnete doch mehr den Werten/Normen des parteidistanzierten Bürokraten bzw. des Beamtenethos verpflichtet fühlt; auf der anderen Seite dem taktischen Kalkül, dass diejenige Mehrheit, die ihn gewählt hat, zu dem Zeitpunkt, wenn seine Wiederwahl ansteht, nicht mehr die Mehrheit bilden muss, so dass eine zu starke Loyalität gegenüber *einer* Partei/Fraktion auch be-

⁸ „Das Handeln einer Partei ist definitionsgemäß politisch orientiert, und sie hat folglich nur ein Interesse, Kandidaten für die Leitungsfunktion ... zu fördern, wenn sie dadurch Macht innerhalb dieses politischen Verbandes gewinnt. Dieses Streben nach Macht ist ... ihr alleiniger Daseinsgrund“ (Schöber 1991: S. 225 f.).

strafte werden kann. „Die Partei ‘investiert’ in ihren Kandidaten, und dieser ‘investiert’ dafür in seine Partei“ (Schöber 1991: S. 226). Wie stark die Investition des Beigeordneten in seine Partei ausfällt, ist offen – der Agent kann hier die Erwartungen der Principals Fraktion und/oder Partei enttäuschen.

Wahl und Wiederwahl unterscheiden den Beigeordneten von den Angestellten und Laufbahnbeamten in einer Kommune. Eine Nichtwahl stellt (lässt man die Möglichkeit der Abwahl außer Betracht) die schärfste Sanktion für ‘Fehlverhalten’ oder ‘nicht erfolgreiches Handeln in der Vergangenheit’ dar. Wahlen sind ein Beitrag zur Reduzierung der Kontroll- und Informationskosten (vgl. Erlei/Leschke/Sauerland 2007: S. 353 ff.) „In Demokratien stellt der Wunsch, wiedergewählt zu werden, ... eine sehr wichtige Verhaltensrestriktion dar“ (Voigt 2002: S. 121). Ein Agent, der weiß, dass er seine Agent-Funktion nur auf Zeit ausübt und dass die Beendigung seiner Organisationszeit ohne große Kosten erfolgt (z. B. keine Gerichtskosten wegen eines arbeitsrechtlichen Streites), wird im Zweifel eher im Interesse des Principals handeln und weniger opportunistisches Verhalten – welcher Art auch immer – an den Tag legen als ein Agent, der sich bewusst ist, dass die Beendigung seiner Organisationszeit für den Principal mit hohen Kosten verbunden ist.⁹ Da der Agent Beigeordnete nicht vom Principal Bürgermeister, sondern vom Stadtrat gewählt wird, ist zu vermuten, dass der Principal Stadtrat (bzw. konkret die Teile des Stadtrates, die für die Wiederwahl entscheidend sind) für den Beigeordneten wichtiger ist als der Principal Bürgermeister. Andererseits ist der Beigeordnete formal-rechtlich dem Bürgermeister unterstellt, dieser besitzt ein Weisungsrecht. Es stellt sich dann die Frage, wie umfassend bzw. stringent dieses ausgeübt wird bzw. werden kann. Sicherlich kann in – eher wenigen – Fällen, bei denen (herausragende) Sachentscheidungen anstehen, auf das Weisungsrecht zurückgegriffen werden, doch es dürfte schwer bis unmöglich sein, *ständig* mittels Weisung zu führen.

Die für die Principal-Agent-Beziehung relevanten Agenturprobleme im Hinblick auf Beigeordnete bringt die folgende Tabelle in eine abschließende Übersicht.

Tabelle 9-2: Agenturprobleme bei Beigeordneten

	Kommune als <i>Arbeitsorganisation</i>	Kommune als <i>politische Organisation</i>
	Beigeordneter als Agent des Principals	
	Bürgermeister (ohne Magistratsverfassung in Hessen)	Stadtrat bzw. der Fraktion(en), die ihn gewählt hat/haben
Hidden Characteristics	Die <i>fachlichen</i> Qualifikationen können ggf. mit Hilfe von (Arbeits-)Zeugnissen ermittelt und eingeschätzt werden. Für die weiteren Eigenschaften eines Bewerbers könnte von Belang sein, ob ein Kandidat eine politische oder bürokratische Sozialisation aufweist, ob er aus der eigenen Stadt oder von auswärts kommt etc. Manche Merkmale dürften es erleichtern, sich ein realistisches Bild von den Eigenschaften eines Kandidaten zu machen. Doch es bleibt immer nur ein Bild: Weder die Charaktereigenschaften des Kandidaten noch die (Handlungs-)Intentionen, die der Kandidat mit seiner Bewerbung verfolgt, können vollständig erfasst werden.	

⁹ Wenn ein Beigeordneter von den Wahlberechtigten nicht wieder gewählt werden soll, so entstehen selbstverständlich Kosten für die Wahl einer anderen Person: z. B. Kosten für die Informationsbeschaffung und -auswertung über die Kandidaten. Je nach kommunalverfassungsrechtlicher Regelung fallen diese Kosten aber auch generell an, wenn das Recht nicht die Möglichkeit eröffnet, bei beabsichtigter Wiederwahl des Amtsinhabers von einer Ausschreibung abzusehen. Auf die Erörterung der Kosten in Form von Versorgungsleistungen wird hier verzichtet.

Hidden Information	Beigeordneter hat Informationen, die Bürgermeister nicht hat; Bürgermeister weiß nicht, ob Beigeordneter diese in seinem Sinne nutzt.	Beigeordneter hat Informationen, die Stadtrat bzw. Ausschuss bzw. Fraktion nicht hat; sie wissen nicht, ob Beigeordneter diese in ihrem Sinne nutzt.
Hidden Action	Obwohl Bürgermeister gegenüber Beigeordnetem das Weisungsrecht besitzt, kann er nicht alle seine Handlungen kontrollieren und ggf. gegensteuern. Wie stark die Autonomie des Beigeordneten ist, hängt u. a. ab von der Größe der Stadt, dem Geschäftsbereich des Beigeordneten, dem Interesse und der Qualifikation des Bürgermeisters, der Steuerungsunterstützung für den Bürgermeister (ihn unterstützender Stab, Aufbau eines Berichtswesens).	Die <i>direkten</i> Eingriffsrechte des politischen Teilsystems auf den Beigeordneten sind rudimentär ausgeprägt, so dass Kontrolle und ggf. Gegensteuerung nur schwer durchsetzbar sind. Wie stark die Autonomie des Beigeordneten ausfällt, hängt u. a. ab von seinem Eingebundensein in die Fraktions-/Parteiarbeit, der Steuerungsunterstützung für den Stadtrat (eigenes fachkundiges Fraktionspersonal, Aufbau eines inhaltlich ausgestalteten Ratsinformationssystems).

Hidden Informations und Hidden Actions sind für einen Beigeordneten auch deshalb leicht möglich, weil er als ein Grenzgänger zwischen dem administrativen und politischen Teilsystem agiert; zusätzlich nimmt er in seiner Funktion als Mitglied des Topmanagements viele Außenkontakte wahr. Sowohl der Bürgermeister als auch diejenigen Fraktionen, die den Beigeordneten vorgeschlagen/gewählt haben, können nicht sicher sein, dass ihr Agent entsprechend ihrer Intentionen handelt. Der Beigeordneter ist dabei in der (wenn er es geschickt anstellt) für ihn komfortablen Situation, dass er die beiden Principals bei Bedarf gegen einander ausspielen kann, was ihm einen weiteren Freiraum ermöglicht.

9.3 Bewertung der Principals durch die Beigeordneten

Als Ausgangspunkt wird unterstellt, dass das 'egoistische' Interesse eines jeden Beigeordneten seine (Wieder-)Wahl darstellt. Die Beigeordneten wurden um ihre Einschätzung gebeten, wer bei der Beigeordnetenwahl wichtig ist. Diese Frage befindet sich noch im ersten Abschnitt des Fragebogens, bei dem es um die *generelle* Einschätzung von Beigeordneten geht; es wurde also nicht gefragt, wie man den eigenen Fall beurteilt, doch ist auch hier – wie bei den anderen Fragen, die von der eigenen Person bzw. Situation abstrahieren – zu erwarten, dass die allgemeine Einschätzung auf persönlichen Erfahrungen bzw. Einschätzungen, die wiederum auch durch den institutionellen Rahmen (mit-)geprägt werden, beruhen. Die Befragten wurden gebeten, – getrennt nach Wahl und Wiederwahl – den Einfluss durch den Bürgermeister, durch die Fraktionen und durch die Parteien auf einer Vierer-Skala (1 = sehr groß, 4 = gering) zu bewerten. Damit lässt sich indirekt eine Aussage darüber treffen, welcher Principal aus Beigeordnetensicht der wichtigere ist.

Tabelle 9-3: Einfluss von Akteuren auf die (Wieder-)Wahl von Beigeordneten I: Gesamtdarstellung

Wahl eines Beigeordneten ¹⁰		Wiederwahl eines Beigeordneten ¹¹	
Ein Akteur wird als der wichtigste angesehen			
61 %		55 %	
Zwei Akteure werden als am wichtigsten angesehen			
35 %		40 %	
Alle drei Akteure werden gleich bewertet			
4 %		5 %	
Arithmetisches Mittel der Wichtigkeit der Akteure ¹²			
Fraktionen:	1,3	Fraktionen:	1,4
Bürgermeister:	2,1	Bürgermeister:	2,0
Parteien:	2,4	Parteien:	2,7
Reihenfolge der wichtigsten Akteure			
43 %: Fraktionen am wichtigsten (77: 73 x sehr groß, 4 x groß)		38 %: Fraktionen am wichtigsten (74: 68 x sehr groß, 6 x groß)	
20 %: Bürgermeister + Fraktionen am wichtigsten (36: 31 x sehr groß, 5 x groß)		25 %: Bürgermeister + Fraktionen am wichtigsten (49: 42 x sehr groß, 7 x groß)	
16 %: Bürgermeister am wichtigsten (28: 28 x sehr groß)		16 %: Bürgermeister am wichtigsten (31: 26 x sehr groß, 5 x groß)	
15 %: Fraktionen + Parteien am wichtigsten (27: 24 x sehr groß, 3 x groß)		13 %: Fraktionen + Parteien am wichtigsten (26: 23 x sehr groß, 3 x groß)	
4 %: alle drei Akteure gleich (7: 7 x sehr groß)		5 %: alle drei Akteure gleich (10: 7 x sehr groß, 3 x groß)	
2 %: Parteien am wichtigsten (3: 3 x sehr groß)		2 %: Bürgermeister + Parteien am wichtigsten (3: 1 x sehr groß, 2 x groß)	
		1 %: Parteien am wichtigsten (2: 2 x sehr groß)	

Die Fraktionen sind die wichtigsten Akteure, was Wahl und Wiederwahl der Beigeordneten angeht. Dieses Ergebnis überrascht nicht, denn die Beigeordneten werden durch den Stadtrat, der im Regelfall in Fraktionen aufgeteilt ist, gewählt. Ob die Beigeordneten bei ihrer Einschätzung diesen Wahlakt oder auch das Prozedere davor (z. B. das Auswahlverfahren) im Blick hatten, kann nicht eingeschätzt werden. Bei der Wiederwahl steigt die Bedeutung des Bürgermeisters leicht an; der Einfluss der Parteien schwindet hingegen. Dies verdeutlicht auch die folgende Tabelle, die einen Vergleich zwischen der Bedeutung des Einflusses der Akteure bei der Wahl und der Wiederwahl ermöglicht.

¹⁰ Es werden nur die 178 Fragebogen betrachtet, bei denen die Beigeordneten bei *allen* drei Akteuren korrekt zwischen 1 bis 4 ausgewählt haben. Sie dienen im Regelfall auch für die folgenden Tabellen als Basis. 29 Beigeordnete haben diese Frage gar nicht beantwortet, 3 Beigeordnete haben bei zwei Akteuren keine Einschätzung vorgenommen und 12 Beigeordnete haben bei einem Akteur keine Einschätzung vorgenommen, davon 6 x keine Einschätzung des Einflusses durch den Bürgermeister.

¹¹ Es werden nur die 195 Fragebogen betrachtet, bei denen die Beigeordneten bei *allen* drei Akteuren korrekt zwischen 1 bis 4 ausgewählt haben. Sie dienen im Regelfall auch für die folgenden Tabellen als Basis. 12 Beigeordnete haben diese Frage gar nicht beantwortet, 5 Beigeordnete haben bei zwei Akteuren keine Einschätzung vorgenommen und 10 Beigeordnete haben bei einem Akteur keine Einschätzung vorgenommen, davon 5 x keine Einschätzung des Einflusses durch die Parteien.

¹² Arithmetischer Mittelwert wurde gebildet, wohl wissend, dass es sich um keine metrische Skala handelt. Die Werte ändern sich nicht, wenn alle Antworten, also auch diejenigen, die nur einen Akteur oder zwei Akteure bewertet haben, einbezogen werden.

Tabelle 9-4: Einfluss von Akteuren auf die (Wieder-)Wahl von Beigeordneten II: Vergleich Wahl – Wiederwahl

Einfluss von	ist bei der Wahl wichtiger als bei der Wiederwahl	ist bei der Wiederwahl wichtiger als bei der Wahl	Keine Veränderung der Wichtigkeit
Bürgermeister (Basis: 172)	11 % 15 x 1 Punkt wichtiger 2 x 2 Punkte wichtiger <u>1 x 3 Punkte wichtiger</u> 18: 22 Punkte (Ø: 1,2 P)	23 % 31 x 1 Punkt wichtiger 8 x 2 Punkte wichtiger <u>1 x 3 Punkte wichtiger</u> 40: 50 Punkte (Ø: 1,3 P)	66 % (114)
Fraktionen (Basis: 174)	10 % 13 x 1 Punkt wichtiger <u>4 x 2 Punkte wichtiger</u> 17: 21 Punkte (Ø: 1,2 P)	5 % 5 x 1 Punkt wichtiger <u>3 x 2 Punkte wichtiger</u> 8: 11 Punkte (Ø: 1,4 P)	86 % (149)
Parteien (Basis: 171)	17 % 17 x 1 Punkt wichtiger 10 x 2 Punkte wichtiger <u>2 x 3 Punkte wichtiger</u> 29: 43 Punkte (Ø: 1,5 P)	5 % 5 x 1 Punkt wichtiger <u>3 x 2 Punkte wichtiger</u> 8: 11 Punkte (Ø: 1,4 P)	78 % (134)

Wer schon mehrere Amtsperioden als Beigeordneter im Amt ist, dürfte einen höheren Erfahrungsschatz aufweisen als Neulinge und somit auch die Frage, wer bei Beigeordnetenwahlen *generell* wie wichtig ist, anders einschätzen. Wer sich in der ersten Amtsperiode befindet und bewerten soll, wie der Einfluss der Akteure bei der Wiederwahl ist, der kann diese Bewertung nicht aus Erfahrung an der eigenen Person abgeben, sondern gibt eine (abstrakte) Vermutung bzw. eine bei anderen Personen erlebte oder von anderen Personen mitgeteilte Erfahrung wieder. Andererseits kann jemand, der sich bereits in der zweiten Amtsperiode befindet, ebenfalls noch keine Erfahrung mit der Wiederwahl der eigenen Person gesammelt haben, weil im Fragebogen bei der Erhebung der Amtsperiode ausdrücklich „unabhängig von der Stadt“ vermerkt wurde: Ein Beigeordneter mit bspw. zwei Amtsperioden kann jeweils eine Amtsperiode in zwei Städten aufweisen; er hat dann Erfahrungen bei zwei Wahlen, aber nicht bei einer Wiederwahl.

Sowohl bei der *Wahl* als auch der *Wiederwahl* zeigen sich bei der Einschätzung der Fraktionen als wichtigste Akteure zwischen den Beigeordneten mit unterschiedlichen Amtsperioden kaum Unterschiede, die Werte liegen innerhalb einer Differenz von fünf Prozentpunkten. Anders sieht es bei der Einschätzung des Bürgermeisters aus: Während bei der *Wahl* nur 5 % der sich in der ersten Amtsperiode befindenden Beigeordneten den Bürgermeister alleinig als wichtigsten Akteur ansehen, sind es bei den Personen mit mehr als zwei Amtsperioden 16 % und mit zwei Wahlperioden sogar 30 %. Bei der *Wiederwahl* wiederholt sich diese Tendenz für Bürgermeister als wichtigster Akteur: 1. Amtsperiode: 8 %, 2. Amtsperiode: 25 %, mehr als zwei Amtsperioden: 20 %. Bürgermeister und Fraktion zusammen als wichtigste Akteure (ebenfalls bei der *Wiederwahl*): ca. ein Drittel bei den Personen mit mehr als zwei Amtsperioden, ansonsten unter einem Viertel; Bürgermeister und Parteien zusammen: bei 21 % in der ersten Amtsperiode, ansonsten unter einem Zehntel. Es zeigt sich somit die Tendenz, dass die dienstälteren Beigeordneten die Bedeutung des Bürgermeisters (alleine oder zusammen mit einem anderen Akteur) etwas höher einschätzen als die dienstjüngeren Kollegen.

Analysiert man auch die Tabelle 9-4 unter dem Blickfeld des Dienstalalters, so bestätigt sich die Tendenz: Die Beigeordneten der ersten Amtsperiode gehen zu 17 % davon aus, dass der Bürgermeister bei der *Wiederwahl* wichtiger ist als bei der *Wahl*; 12 % denken, er ist bei der

Wahl wichtiger als bei der Wiederwahl. Dieses Delta von 5 Prozentpunkten vergrößert sich, je mehr Amtsperioden ein Beigeordneter aufweist: zwei Wahlperioden: 26 zu 14 % (Delta: 12 Prozentpunkte), mehr als zwei Amtsperioden: 31 zu 2 % (Delta: 29 Prozentpunkte). Auch hier zeigt sich der Bedeutungsgewinn des Bürgermeisters bei der Wiederwahl. Entsprechend wird den Fraktionen und Parteien, wenn zwischen Wahl und Wiederwahl differenziert wird, jeweils bei der Wahl eine höhere Bedeutung zugemessen als bei der Wiederwahl. Jedoch sind die (Differenz-)Werte weniger eindeutig bzw. nicht durchgehend entsprechend auf- oder absteigend wie beim Akteur Bürgermeister

Schon in vielen Fällen konnte festgestellt werden, dass die Unterscheidung parteilos-partei-gebunden als eine erklärende/unabhängige Variable wirkt.

Tabelle 9-5: Vergleich zwischen Parteimitgliedern und Nicht-Parteimitgliedern: Einfluss von Akteuren auf die (Wieder-)Wahl von Beigeordneten¹³

1 = sehr großer Einfluss 2 = großer Einfluss	Parteimitglieder		Nicht-Parteimitglieder	
	Wahl	Wiederwahl	Wahl	Wiederwahl
a) Bürgerm.: 1 / 1+2	31 % / 60 %	32 % / 63 %	55 % / 70 %	62 % / 78 %
b) Fraktionen: 1 / 1+2	81 % / 96 %	76 % / 93 %	59 % / 95 %	58 % / 93 %
c) Parteien: 1 / 1+2	25 % / 55 %	21 % / 49 %	2 % / 57 %	4 % / 44 %
Arithm. Mittelwert	a): 2,2 b): 1,2 c): 2,4	a): 2,2 b): 1,3 c): 2,2	a): 1,8 b): 1,5 c): 2,5	a): 1,6 b): 1,5 c): 2,7

Nicht-Parteimitglieder sprechen dem Bürgermeister einen größeren Einfluss zu als Parteimitglieder – sowohl was die Wertung bei 1 als auch den kumulierten Wert für 1 + 2 angeht. Parteimitglieder sprechen hingegen den Fraktionen und Parteien einen höheren Einfluss als Parteilose zu, was sich jedoch bei den kumulierten Werten nicht mehr so deutlich auswirkt. Für Parteilose steigt die Bedeutung des Principals Bürgermeister relativ an.¹⁴

Wie bisher gehandhabt, so sollen auch hier die sechs Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz in den Ländervergleich einbezogen werden.

Tabelle 9-6: Ländervergleich I: Einfluss von Akteuren auf die (Wieder-)Wahl von Beigeordneten

Vergleich der arithmetischen Mittelwerte	W a h l			W i e d e r w a h l		
	Bürgerm.	Fraktionen	Parteien	Bürgerm.	Fraktionen	Parteien
B-W	2,3	1,1	2,7	2,2	1,4	2,8
Bay	1,4	1,4	2,7	1,3	1,5	2,6
Hes	2,6	1,2	1,8	2,6	1,0	2,0
Nds	1,2	1,9	2,9	1,2	2,0	3,2
N-W	2,3	1,3	2,5	2,1	1,3	2,7
R-P	2,6	1,3	1,8	3,0	1,2	2,0
Spannbreite	1,4	0,8	1,1	1,8	0,8	1,2

Basis: Fragebogen, die jeweils bei Wahl und Wiederwahl bei allen drei Akteuren eine Einschätzung vorgenommen haben.

¹³ Cramer's V: Wahl: Bürgermeister: 0,23 – Fraktionen: 0,25 – Parteien: 0,28; Wiederwahl: Bürgermeister: 0,26 – Fraktionen: 0,20 – Parteien: 0,20 (alle Werte erreichen das Signifikanzniveau).

¹⁴ Betrachtet man, inwieweit die berufliche Herkunft und die politische Vergangenheit als kommunaler Abgeordneter eine erklärende Rolle für die Einschätzung der Akteure abgeben, so zeigen sich bei der Auswertung des arithmetischen Mittelwertes nur geringe Differenzen, so dass diese beiden Variablen nicht weiter untersucht zu werden brauchen.

Die Fraktionen werden am homogensten bewertet, wobei die geringe Bedeutung der Fraktionen in Niedersachsen hervorsticht. Die Bewertung des Bürgermeisters weist die größte Bandbreite zwischen den sechs Ländern auf, gerade bei der Wiederwahl wird das Bild noch uneinheitlicher.

Versucht man die Länder zu gruppieren, so führt dies zur folgenden Aufteilung:

- Hessen und Rheinland-Pfalz bilden bei der *Wahl* ein Paar, bei dem die hohe Bedeutung der Parteien (und im Gegenzug die eher geringe Bedeutung des Bürgermeisters) auffällt. Die Gemeinsamkeiten zeigen sich ebenso bei der *Wiederwahl*: Auch wenn die Parteien leicht an Gewicht verlieren, rangieren sie weiter deutlich vor dem Bürgermeister, der in Rheinland-Pfalz sogar weiter an Bedeutung verliert.¹⁵
- Bayern und Niedersachsen bilden ein weiteres Paar, bei dem die hohe Bedeutung des Bürgermeisters (und im Gegenzug die eher geringe Bedeutung der Parteien) auffällt. Zusätzlich kommt in Niedersachsen die geringe Bedeutung der Fraktionen hinzu, die bei der Wiederwahl weiter leicht an Einfluss verlieren.¹⁶ Würde man den niedersächsischen Wert als Ausreißer werten und bei der Spannweite nicht berücksichtigen, so schrumpfte diese bei den Fraktionen für die anderen Länder auf 0,3 bzw. 0,5.
- Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen bilden dasjenige Paar, bei dem weder der Bürgermeister noch die Parteien maximale Bedeutungswerte erfahren; der Bürgermeister ist im Vergleich zu den Parteien jedoch (etwas) wichtiger. Bei der Wiederwahl wird der Abstand zwischen Bürgermeister und Parteien zugunsten des Bürgermeisters größer.

Betrachtet man die fünf großen Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen), so haben in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mehr als ein Drittel der Befragten dem Bürgermeister bei der Wiederwahl eine höhere Bedeutung zugewiesen als bei der Wahl. Bei Baden-Württemberg korrespondiert dies mit der allgemeinen Stärke des Bürgermeisters (siehe Kap. 3.4 unter Gesamtbetrachtung). Der hohe Anteil in Nordrhein-Westfalen überrascht, weil in diesem Land dem Bürgermeister in der Literatur keine so hohe Bedeutung zugeschrieben wird.¹⁷

Nimmt man diese fünf Länder und analysiert den Bedeutungsverlust der Parteien bei der Wiederwahl, so zeigt sich für Baden-Württemberg das entsprechende Bild: 27 % haben den Parteien bei der Wiederwahl einen geringeren Einfluss zugesprochen als bei der Wahl, gefolgt von Niedersachsen mit 22 % und Nordrhein-Westfalen mit 18 %, wobei in diesem Land von den 44 Personen nur ein Befragter den Parteien bei der Wiederwahl eine größere Bedeutung zugeschrieben hat als bei der Wahl (in Baden-Württemberg waren es 2 von 22).

Ist das Bundesland oder die Parteigebundenheit die entscheidende Variable für die unterschiedliche Bewertung der Principals?

¹⁵ Rd. 40 % aus Rheinland-Pfalz und rd. 30 % aus Hessen haben Fraktionen und Parteien bei der *Wahl* als am wichtigsten bewertet, die Werte für die anderen vier Länder liegen zwischen 0 und 15 %. Bei der Wiederwahl liegt der Anteil aus Rheinland-Pfalz bei 30 % und aus Hessen bei 36 %, die anderen Werte zwischen 0 und rd. 10 %. Diese Auswertung bestätigt in der Tendenz das Ergebnis, das mit Hilfe des arithmetischen Mittelwerts gewonnen wurde.

¹⁶ Auch dieses Ergebnis bestätigt sich, wenn man nicht den Weg über den arithmetischen Mittelwert wählt. Von den 28 Fällen, bei denen der Bürgermeister bei der Wahl als am wichtigsten eingeschätzt wird, kommen 13 aus Niedersachsen und 7 aus Bayern. Bei der Wiederwahl ist in 31 Fällen der Bürgermeister der wichtigste Akteur, davon entfallen auf Niedersachsen 12 und auf Bayern 8 Fälle. Sowohl bei der Wahl als auch der Nichtwahl entfallen auf diese beiden Länder rund zwei Drittel der aufgetretenen Fälle, obwohl ihr Gesamtanteil bei den betrachteten Ländern bei nur rund einem Drittel liegt.

¹⁷ In Rheinland-Pfalz hat kein Beigeordneter dem Bürgermeister eine höhere Bedeutung zugewiesen.

Tabelle 9-7: Ländervergleich II: Einfluss von Akteuren auf die (Wieder-)Wahl von parteigebundenen Beigeordneten

Vergleich der arithmetischen Mittelwerte	W a h l			W i e d e r w a h l		
	Bürgerm.	Fraktionen	Parteien	Bürgerm.	Fraktionen	Parteien
B-W	2,2	1,0	2,8	2,3	1,3	2,9
Bay	1,6	1,2	2,5	1,4	1,5	2,5
Hes	2,8	1,1	1,8	2,7	1,0	1,9
Nds	1,3	2,1	3,0	1,2	2,2	3,4
N-W	2,4	1,2	2,6	2,1	1,2	2,8
R-P	2,9	1,3	1,7	3,0	1,2	2,0
Spannbreite	1,6	1,1 ohne Nds.: 0,3	1,3	1,8	0,9 ohne Nds.: 0,5	1,5

Basis: Fragebogen, die jeweils bei Wahl und Wiederwahl bei allen drei Akteuren eine Einschätzung vorgenommen haben.

Wie in den vorangegangenen Kapiteln offenbart sich auch hier der Ländereinfluss, wobei sich die Unterschiede – bis auf die Ausnahme Niedersachsen – nur bei der Bewertung von Bürgermeister und Parteien zeigen; die Bewertung der Fraktionen erfolgt fast identisch. Parteigebundene Beigeordnete in Hessen und Rheinland-Pfalz unterscheiden sich auch hier von ihren Kollegen, insbesondere von den niedersächsischen. Im Übrigen: Die Dreiteilung der sechs Länder von der vorhergehenden Seite ändert sich nicht, wenn nur die Parteimitglieder einbezogen sind; fast alle Detailaussagen bleiben bestehen.

Tab. 3-30 zeigt die formale Abhängigkeit des Beigeordneten vom Bürgermeister. In zwei Ländern hat der Bürgermeister deshalb eine starke Stellung, weil *nur er* einen Kandidaten zur Wahl vorschlagen kann: in Brandenburg und in Niedersachsen. Für Niedersachsen widerspiegeln die obigen Ergebnisse diese rechtliche Konstellation; nicht so aber für Brandenburg: 28 Beigeordnete haben den Bürgermeister bei der Wahl als den wichtigsten Akteur eingeschätzt, davon kommen 13 Beigeordnete aus Niedersachsen, in Brandenburg tritt kein entsprechender Fall auf. Das Gleiche gilt bei der Wiederwahl: Von den 31 Fällen, die den Bürgermeister als am wichtigsten einschätzen, kommen zwölf aus Niedersachsen, aber kein einziger aus Brandenburg.

Seine Wahl bzw. Wiederwahl stellt sicherlich für einen Beigeordneten das wichtigste Ereignis dar, bei der er von den anderen Akteuren abhängig ist. Ein Beigeordneter wird (wieder-)gewählt, um Sachaufgaben wahrzunehmen. Dabei soll bzw. will er *seine inhaltlichen* Vorstellungen verwirklichen. Die Bedeutung der Principals (Bürgermeister oder Stadtrat und Bürgermeister oder eigene Fraktion/Partei und zusätzlich betrachtet Bürgermeister oder Ausschuss¹⁸) kann somit auch im Zusammenhang mit der *fachlichen* Arbeit ermittelt werden. Vergleicht man den Bürgermeister paarweise mit den anderen vier Akteuren, so zeigt sich folgendes Ergebnis.

¹⁸ Der eigene Fachausschuss wurde zwar bisher nicht als Principal betrachtet, doch wenn der Stadtrat für den Beigeordneten einen Principal darstellt, dann ist es durchaus angemessen, auch einen organisatorisch eigenständigen Teil des Stadtrates – also seine Ausschüsse – als zumindest 'Teil'-Principal zu interpretieren.

Tabelle 9-8: Bedeutung der Principals für die inhaltliche Arbeit der Beigeordneten

	Um die eigenen inhaltlichen Vorstellungen verwirklichen zu können, ist die Unterstützung durch					
Basis: 219	BM + Stadtrat gleich wichtig: 58 %		BM wichtiger als Stadtrat: 15 %		Stadtrat wichtiger als BM: 26 %	
Basis: 171	BM + eigene Fraktion gleich wichtig: 51 %		BM wichtiger als eigene Fraktion: 29 %		eigene Fraktion wichtiger als BM: 20 %	
Basis: 210	BM + eigener Fachausschuss gleich wichtig: 43 %		BM wichtiger als eigener Fachausschuss: 35 %		eigenen Fachausschuss wichtiger als BM: 21 %	
Basis: 172	BM + eigene Partei gleich wichtig: 31 %		BM wichtiger als eigene Partei: 59 %		eigene Partei wichtiger als BM: 9 %	

BM = Bürgermeister

Ein vergleichbares Ergebnis wie bei Wahl/Wiederwahl ist erkennbar: Die Mehrheit differenziert bei der Bedeutung für die eigene Arbeit nicht zwischen den Principals Bürgermeister und Stadtrat; wenn jedoch eine unterschiedliche Wertung vorgenommen wird, dann ist der Stadtrat wichtiger als der Bürgermeister. Bei den paarweisen Vergleichen des Bürgermeisters mit den drei anderen genannten Akteuren gewinnt der Principal Bürgermeister an Bedeutung.

Der Vergleich der sechs Bundesländer führt zu weniger eindeutigen Ergebnissen als beim Aspekt Wahl/Wiederwahl:

Tabelle 9-9: Ländervergleich: Bedeutung der Principals für die inhaltliche Arbeit der Beigeordneten

Bewertung der Unterstützung, um die eigenen inhaltlichen Vorstellungen verwirklichen zu können (Angaben in Prozent)																	
BM = Stadtrat						BM > Stadtrat						Stadtrat > BM					
B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P	B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P	B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P
56	67	43	64	63	50	15	15	13	18	11	8	30	18	43	18	25	42
BM = eigene Fraktion						BM > eigene Fraktion						Eigene Fraktion > BM					
B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P	B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P	B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P
39	59	41	50	54	64	50	27	5	42	28	18	11	14	55	8	19	18
BM = eigener Fachaussch.						BM > eigener Fachaussch.						Eigener Fachaussch. > BM					
B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P	B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P	B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P
46	53	50	29	40	58	31	25	25	62	35	25	19	22	25	10	25	17
BM = eigene Partei						BM > eigene Partei						Eigene Partei > BM					
B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P	B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P	B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P
33	41	45	17	24	58	66	59	18	83	69	33	0	0	36	0	7	8

BM = Bürgermeister, = bedeutet: gleich wichtig, > bedeutet: wichtiger als.

Bei aller Vorsicht, die aufgrund der teilweise sehr geringen Fallzahlen angebracht ist, bestätigt sich das Hessenbild des schwachen Bürgermeisters: Der hessische Bürgermeister ist (auch unter Beachtung der *inhaltlich-fachlichen* Arbeit) letztlich für den Beigeordneten kein Principal. Die eigene Fraktion und der Stadtrat sind die wirklichen Principals! Auch die Parteien spielen für die eigene inhaltliche Arbeit nur in diesem Bundesland eine wahrnehmbare Rolle.¹⁹ In der Tendenz gilt diese Aussage auch in Bezug auf den Stadtrat für Rheinland-

¹⁹ Ein Ergebnis, das sich mit der Befragung deutscher Gemeinderatsmitglieder deckt: In Baden-Württemberg schätzen die Gemeinderatsmitglieder „den Einfluss der lokalen Parteiorganisation auf die Ratsfraktion deutlich geringer ein als in Nordrhein-Westfalen. Noch stärker als in Nordrhein-Westfalen wird jedoch der Einfluss lokaler Parteiorganisation auf die Ratsfraktion von den Ratsmitgliedern aus Hessen, dem Saarland und Schleswig-Holstein wahrgenommen“ (Egner/Krapp/Heinelt 2013: S. 75). Den Parteien wird durch die Rats-

Pfalz.²⁰ Die Einschätzung der Beigeordneten deckt sich für diese beiden Länder mit der rechtlichen Situation, die in der Tab. 3-30, Frage (4) überblicksartig zusammengefasst ist: Der Bürgermeister weist gegenüber dem Beigeordneten keine oder nur eine eingeschränkte Vorgesetztenfunktion auf.

Die in der Literatur für Baden-Württemberg hervorgehobene starke Stellung des Bürgermeisters zeigt sich nur dann, wenn er in Vergleich gesetzt wird mit den *parteil*politischen Akteuren (Fraktion, Partei). Vergleichbare Ergebnisse sind jedoch für die Parteien auch in Nordrhein-Westfalen zu finden; die Fraktionen haben in diesem Land hingegen eine etwas größere Bedeutung als in Baden-Württemberg.

Eine starke Stellung kommt dem Bürgermeister in Niedersachsen zu. Dass er im Vergleich zu den *parteil*politischen Akteuren wichtiger ist, überrascht aufgrund der Ergebnisse beim Aspekt Wahl/Wiederwahl weniger. Vielmehr ist signifikant, dass der Bürgermeister im Verhältnis zu den Ausschüssen eine herausgehobene Bedeutung wahrnimmt: Nur in diesem Bundesland hat überhaupt mehr als die Hälfte (rd. zwei Drittel der Beigeordneten) den Einfluss des Bürgermeisters wichtiger eingeschätzt als den Einfluss des eigenen Fachausschusses (in den anderen betrachteten Ländern liegt dieser Anteil bei maximal ca. einem Drittel). Auch hier kommt es zu einem Gleichklang zwischen subjektiver Einschätzung und Rechtslage (siehe Tab. 3-37, 4. Zeile: schwache Stellung des Beigeordneten in den Ausschüssen).

Um das Verhältnis der Principals für die Beigeordneten zu klären, ist auch diejenige Frage heranzuziehen, mit der in Erfahrung gebracht wird, wer den eigenen Gestaltungsspielraum generell am meisten einschränkt. Dabei konnten die Beigeordneten zwischen zehn Akteuren maximal drei auswählen. 203 Fragebogen konnten ausgewertet werden, dabei wurden insgesamt 437 Nennungen abgegeben.

Für die möglichen zehn den eigenen Gestaltungsspielraum einschränkende Akteure kann man eine Vierteilung vornehmen:

- (1) Mit 92 und 87 Nennungen sind Bürgermeister und Stadtrat fast gleichauf und liegen auch an der Spitze der Nennungen. Sie stellen somit die Spitzengruppe (= häufigste 'Einschränker') dar.
- (2) Zur zweiten Gruppe sind die beiden Akteure zuzurechnen, die untereinander eine inhaltliche Ähnlichkeit aufweisen: Ämter anderer Geschäftsbereiche und andere Beigeordnete mit 74 und 63 Nennungen.
- (3) In der dritten Gruppe finden sich die Fraktionen für Parteilose bzw. andere Fraktionen für Parteimitglieder mit 53 Nennungen.
- (4) In der letzten Gruppe sind diejenigen Akteure enthalten, die als 'Einschränker' nur eine geringe Bedeutung aufweisen: Fachausschuss (21), eigene/r Fraktion/Arbeitskreis (19), (andere) Parteien (15), Ämter des eigenen Geschäftsbereichs (8) und eigene Partei (5). Es handelt sich mehrheitlich um Akteure, die der Beigeordnete als natürliche Verbündete auffassen kann.

mitglieder insb. in denjenigen Ländern ein starker Einfluss auf die eigene Fraktion zugesprochen, in denen der Gemeinderat und somit die Ratsfraktionen eine – im Ländervergleich – relativ starke Position einnehmen.

²⁰ Auch dieses Ergebnis korrespondiert mit dem Ergebnis von Egner/Krapp/Heinelt (2013: S. 76): Wird nach der Gemeindegröße differenziert, so erreicht der Mittelwert in Gemeinden ab 50.000 EW in Hessen den Wert von 2,67 und in Rheinland-Pfalz den Wert von 2,65 (je höher der Wert ausfällt, desto höher wird der Einfluss der lokalen Parteiorganisation auf die Ratsfraktion eingeschätzt). Die Werte von Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen betragen zwischen 2,23 und 2,26 und liegen somit auf gleichem – etwas geringerem – Niveau (da in Bayern für die Ermittlung des Mittelwertes nur drei Nennungen zugrunde liegen, ist der dortige Wert mit 1,00 wohl nicht repräsentativ).

Analysiert man die in diesem Kapitel interessierenden Principals, so ergibt sich folgendes Bild: Von den 203 Fragebogen haben vierzehn den Bürgermeister als *alleinigen* 'Einschränker' genannt. Davon stammen fünf aus Niedersachsen, was die Wichtigkeit des Bürgermeisters, die schon weiter oben festgestellt werden konnte, bestätigt (zur Erinnerung: dieses Bundesland ist nur mit 10 % am Rücklauf beteiligt). Betrachtet man diejenigen 92 Fragebogen, in denen als 'Einschränker' *auch* der Bürgermeister genannt ist, so ist auch hier Niedersachsen überdurchschnittlich – zusammen mit Baden-Württemberg – vertreten, wohingegen Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen weniger Fälle aufweisen, als von ihrem Rücklaufanteil zu erwarten sind. Die Sonderstellung von Niedersachsen zeigt sich auch in der folgenden Tabelle.

Tabelle 9-10: Ländervergleich: *Bürgermeister* als Akteur, der den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten einschränkt

B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
58 %	27 %	23 %	72 % ²¹	41 %	42 %

Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtmenge jener Fragebogen, die bei dieser Frage mind. einen Akteur ausgewählt haben.

Ebenfalls sichtbar wird, dass in Hessen der Bürgermeister für die Beigeordneten nur selten ein Akteur ist, der ihre Arbeit einschränkt; ein vergleichbares Urteil lässt sich für Bayern treffen.

Zwölf Beigeordnete haben den Stadtrat als *alleinigen* 'Einschränker' angekreuzt, davon stammt ein Drittel aus Baden-Württemberg (der Rücklauf beträgt aber nur 12 %). Die Sonderstellung in Baden-Württemberg zeigt sich – allerdings nur eingeschränkt deutlich – auch in der folgenden Tabelle.

Tabelle 9-11: Ländervergleich: *Stadtrat* als Akteur, der den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten einschränkt

B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
50 % ²²	42 %	36 %	44 %	42 %	25 %

Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtmenge jener Fragebogen, die bei dieser Frage mind. einen Akteur ausgewählt haben

Betrachtet man die beiden Principals Bürgermeister und Stadtrat zusammen, so zeigen sich Baden-Württemberg und Niedersachsen als die beiden Länder, in denen offensichtlich der Beigeordnete zwischen Skylla und Charybdis steht.

²¹ Dieser sich hervorhebende Prozentwert reduziert sich hingegen deutlich, wenn als Gesamtmenge alle Fragebogen aus Niedersachsen herangezogen werden, weil vier Befragte aus diesem Bundesland keinen Akteur angekreuzt haben, was sich bei den geringen Fallzahlen dann deutlich auswirkt. Doch der Spitzenwert bleibt bestehen.

Ländervergleich: Bürgermeister als Akteur, der den eigenen Gestaltungsspielraum einschränkt (Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtmenge aller Fragebogen aus dem jeweiligen Bundesland):

B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
52 %	26 %	22 %	59 %	37 %	42 %

²² Auch hier aus Gründen der Parallelität zur vorhergehenden Fußnote die Werte, wenn alle Fragebogen berücksichtigt werden:

Ländervergleich: Stadtrat als Akteur, der den eigenen Gestaltungsspielraum einschränkt (Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtmenge aller Fragebögen aus dem jeweiligen Bundesland):

B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
44 %	40 %	35 %	36 %	38 %	25 %

Tabelle 9-12: Ländervergleich: *Bürgermeister und Stadtrat* als Akteure, die den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten einschränken²³

B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
60 %	25 %	0 %	67 %	36 %	17 %

Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtmenge jener Fragebogen, die bei dieser Frage mind. einen Akteur ausgewählt haben

Genau anders verhält es sich in Hessen und Rheinland-Pfalz: Dort sind die Beigeordneten nicht bzw. selten durch Bürgermeister und Stadtrat eingeschränkt. Paradiesische Zustände für sie? Nicht ganz; sie erfahren v. a. Restriktionen durch andere Fraktionen bei parteigebundenen Beigeordneten bzw. überhaupt durch einzelne Fraktionen bei parteilosen Beigeordneten:

Tabelle 9-13: Ländervergleich: *(Andere) Fraktionen* als Akteure, die den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten einschränken

B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
8 %	21 %	50 %	6 %	25 %	50 %

Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtmenge jener Fragebogen, die bei dieser Frage mind. einen Akteur ausgewählt haben

In diesen beiden Ländern scheint eine 'parteilpolitische Erhitzung' vorzuliegen bzw. wird so durch die Beigeordneten wahrgenommen. Geprüft werden muss, ob dies wirklich den Länderbesonderheiten geschuldet ist oder ob hier nicht die hohe formale Parteilpolitisierung greift. In der Tat macht es einen Unterschied aus, ob der Befragte Parteimitglied ist oder nicht: Von den 203 betrachteten Fragebogen hat nur ein Parteiloser das Item (andere) Fraktion(en) angekreuzt und dabei handelt es sich um denjenigen rheinland-pfälzischen Beigeordneten, der angab, Mitglied einer Wählervereinigung zu sein und damit zwar formal parteilos ist, jedoch nicht parteilpolitisch gruppenlos. Berücksichtigt man dies, dann haben alle Parteilosen das genannte Item nicht gewählt, während es von den Parteimitgliedern immerhin rund ein Drittel war. Trotzdem bleibt das Hessen- und Rheinland-Pfalz-Bild bestehen, weil nämlich nur in diesen beiden Ländern rd. 50 % der Parteimitglieder das entsprechende Item angekreuzt haben, wohingegen in den vier anderen Ländern dieser Prozentsatz lediglich zwischen 10 % und 33 % liegt. Damit kann eine Parteilzugehörigkeit alleine für die hohen Werte in der Tabelle 9-13 nicht verantwortlich gemacht werden.²⁴

Beigeordnete können – nimmt man ihre Parteilzugehörigkeit als Basis – den folgenden vier Konstellationen zugeordnet werden:

²³ Auch hier nochmals der Ländervergleich, wenn als Gesamtmenge alle Fragebogen aus dem jeweiligen Bundesland herangezogen werden:

B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
22 %	14 %	0 %	27 %	22 %	8 %

²⁴ Die Akteure Fachausschuss, eigene/r Fraktion/Arbeitskreis und Parteien generell oder andere Parteien speziell erfahren nur wenige Nennungen, so dass aufgrund der geringen Zahl weitergehende Analysen nur mit großer Vorsicht vorzunehmen sind; und doch offenbaren sich Auffälligkeiten:

- Fachausschuss: 11 der 21 Fälle stammen aus Nordrhein-Westfalen und vier aus Bayern, so dass beide Länder überproportional vertreten sind.
- Eigene Fraktion bzw. eigener Arbeitskreis: Alle Fälle entfallen auf die fünf großen Bundesländer: überproportional stark vertreten sind Bayern mit sieben und Hessen mit fünf Nennungen (davon hat eine Person angegeben, parteilos zu sein!).
- (Andere) Parteien: Nordrhein-Westfalen (sechs) und Rheinland-Pfalz (drei) sind überproportional stark, Baden-Württemberg ist gar nicht vertreten.

- Konst. I: gleiche Partei wie der Bürgermeister und zur Mehrheitsfraktion gehörend,
- Konst. II: gleiche Partei wie der Bürgermeister und zur Minderheitsfraktion gehörend,
- Konst. III: andere Partei als der Bürgermeister und zur Mehrheitsfraktion gehörend,
- Konst. IV: andere Partei als der Bürgermeister und zur Minderheitsfraktion gehörend.

Für die eigene Arbeit erscheint die erste Konstellation als die für den Beigeordneten am günstigsten: Beide Principals weisen die gleiche parteipolitische Ausrichtung auf und zusätzlich ist die Fraktion eine bzw. die Mehrheitsfraktion. Am ungünstigsten wirkt die vierte Konstellation: Der Bürgermeister hat ein anderes Parteibuch als der Beigeordnete und diejenige Partei, der der Beigeordnete angehört, gehört im Stadtrat nicht zur bestimmenden Fraktion. Vergleicht man diese beiden Extremkonstellationen im Hinblick auf den einschränkenden Akteur, dann offenbaren sich durchaus Unterschiede.²⁵ In der Tendenz stellt die Konstellation IV eher eine für einen Beigeordneten ungünstige Situation dar,²⁶ doch sie bringt offensichtlich den Vorteil mit sich, dass die eigene Fraktion als kein einschränkender Akteur empfunden wird – ob dies nun daran liegt, dass diese Fraktion aufgrund ihrer politischen Schwäche wirklich kaum einschränkend auf den Beigeordneten einwirkt oder ob der Beigeordnete aus Solidarität mit seiner schwachen Fraktion von sich aus keine Einschränkung empfindet, muss unbeantwortet bleiben.

An dieser Stelle soll nochmals auf die bereits bekannte Frage, was einen *guten* Beigeordneten ausmacht, zurückgegriffen werden. Die Beigeordneten wurden gebeten, anhand von acht Items den guten Beigeordneten zu bestimmen. Zwei Items, die direkt im Fragebogen untereinander stehen, beschäftigen sich mit Stadtrat/Ausschüssen und Bürgermeister.

Tabelle 9-14: Akteursbezogene Aspekte des 'guten Beigeordneten'

Einen guten Beigeordneten macht aus (220)	1 Volle Zust.	2	3	4 Keine Zust.
(1) Vorgaben des Stadtrates bzw. der Ausschüsse so gut als möglich umzusetzen	65 %	30 %	4 %	0
(2) BM bei der Umsetzung <i>seiner</i> Zielvorstellungen bestmöglich zu unterstützen	34 %	50 %	13 %	3 %

In 106 Fällen werden die beiden Punkte gleich bewertet (48 %), in 43 % erhält der erste Punkt eine höhere Zustimmung als der zweite und in nur 9 % ist es umgekehrt. Bei dieser Frage, bei der es um eine normative Ausrichtung geht, haben nun (überraschend) rd. ein Fünftel der hessischen Beigeordneten dem zweiten Punkt eine höhere Zustimmung gegeben als dem ersten

²⁵ Vergleich von sieben einschränkenden Akteuren in Abhängigkeit davon, in welcher Konstellation sich der Beigeordnete im Hinblick auf seine Parteimitgliedschaft in Bezug zum Bürgermeister und zu den Mehrheitsverhältnisse im Stadtrat befindet:

	Bürgermeister	andere Beigeordnete	Stadtrat	andere Fraktionen	andere Parteien	Ämter and. Gesch.-ber.	eigene Fraktion
Beig. der Konst. I	31 %	28 %	43 %	20 %	7 %	28 %	26 %
Beig. der Konst. IV	51 %	42 %	49 %	40 %	12 %	40 %	2 %

²⁶ Die Einschränkung auf eine Tendenzaussage ist deshalb angebracht, weil es zwei relevante Fälle gibt, bei denen die Werte der Konstellation III höher ausfallen als bei IV (ähnliches trifft auch für die Konstellation II zu, doch hier stehen insgesamt nur sieben Nennungen zu statistischen Auswertung an).

Bei denjenigen einschränkenden Akteuren, bei denen ausreichend Fallzahlen vorhanden sind, liegt die Konstellation I nur einmal (klar) über dem Durchschnitt; bei der Konstellation IV trifft dies viermal, bei den beiden anderen Konstellationen jeweils zweimal zu. Der Durchschnittswert wurde errechnet aus den Nennungen *aller* parteigebundenen Beigeordneten, unabhängig von ihren Angaben zur Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters und ob sie zur Mehr-/Minderheitsfraktion gehören.

(in Baden-Württemberg sind es noch 15 %, ansonsten liegt der Anteil im einstelligen Bereich und in Rheinland-Pfalz bei 0). Im umgekehrten Fall, dass der erste Punkt eine höhere Zustimmung als der zweite erfährt, fällt Hessen (anders als Rheinland-Pfalz) nicht auf, sondern liegt nahe beim Durchschnittswert für die sechs Länder. Die bayerischen Beigeordneten bewerten mit zwei Dritteln die beiden Punkte gleich (im Vergleich zu den anderen fünf Ländern der höchste Wert) und mit 29 % erhält der erste Punkt eine höhere Zustimmung als der zweite (im Vergleich zu den anderen fünf Ländern der niedrigste Wert).

Abschließend wird das Ergebnis zur Frage 3 vorgestellt. „Ein Beigeordneter möchte ein Vorhaben verwirklichen, das der Bürgermeister skeptisch beurteilt. In solch einem Fall kann ein Beigeordneter unterschiedliche Strategien (im Sinne von 'Koalitionen' mit anderen Akteuren) wählen, um sein Vorhaben ggf. doch noch voranzubringen. Wie bewerten Sie folgende 'Koalitionen' im Hinblick auf deren 'Verträglichkeit' mit der 'Loyalität' eines Beigeordneten gegenüber dem Bürgermeister?“ Es handelt sich um eine Fragestellung im ersten Abschnitt des Fragebogens, in dem es um die *generelle* Einschätzung zur Arbeit und Funktion von Beigeordneten geht. Insgesamt sind sieben Akteure genannt und für jeden Akteur ist zwischen „eher ja“ und „eher nein“ auszuwählen, ob eine „Koalition“ des Beigeordneten mit dem jeweiligen Akteur ein Problem für die „Loyalität“ gegenüber dem Bürgermeister darstellt.

198 Beigeordnete haben alle sieben Akteure bewertet; davon haben 23 für alle 'Koalitionen' im Hinblick auf die Loyalität eher ein Problem gesehen und 8 haben für alle 'Koalitionen' eher kein Problem gesehen. Für die 167 Beigeordneten, die zwischen den Akteurskoalitionen differenziert haben, zeigt sich folgende Verteilung bei den Loyalitätsproblemen:

Tab. 9-15: Loyalitätsprobleme gegenüber dem Bürgermeister, wenn ein Beigeordneter eine 'Koalition' mit einem anderen Akteur eingeht

137 (82 %)	sehen Probleme bei 'Koalition' des Beig. mit örtlicher Presse
117 (70 %)	anderen Fraktionen/Parteien
102 (61 %)	(Interessen-)Gruppen, Verbänden/Vereinen
98 (59 %)	Aufsichtsbehörden, anderen öffentl. Stellen
90 (54 %)	Stadtrat und/oder Fachausschüssen
80 (48 %)	eigener Fraktion und/oder Partei
44 (26 %)	anderen Beigeordneten

Im Umkehrschluss bedeuten die Zahlen: Die Mehrheit sieht keine Probleme, wenn sich Beigeordnete *verwaltungsimtern* mit anderen Beigeordneten oder *PAS-intern* mit der eigenen Fraktion/Partei 'verbünden'. Erwartungsgemäß haben parteigebundene Beigeordnete mit 'Koalition mit eigener Fraktion/Partei' geringere Probleme als parteilose Beigeordnete: 56 % der Parteimitglieder sehen *keine* Probleme, während 61 % der Nicht-Parteimitglieder sehr wohl Probleme erkennen.²⁷ Keine Unterschiede zeigen sich beim Koalitionspartner „andere Fraktion(en)/Partei(en)“: Die Ablehnung liegt sowohl bei parteigebundenen als auch bei parteiungebundenen Beigeordneten um die 70 %. Parteigebundene Beigeordnete, die eine andere Parteizugehörigkeit als ihr Bürgermeister aufweisen, sind eher bereit, vorhabenbezogene

²⁷ Wenn man alle Antworten einbezieht, die dieses Item bewertet haben, sinkt der erste Wert bei den parteigebundenen Beigeordneten auf 52 % und steigt der zweite Wert bei den parteilosen Beigeordneten auf 64 %. Die weitere Differenzierung zwischen Parteifunktionär und Nicht-Parteifunktionär führt – bei beiden Betrachtungen – zu keinen statistisch relevanten Unterschieden. Die Parteipolitisierung auf der zweiten Ebene bewirkt somit – anders als die Parteipolitisierung auf der ersten Ebene – keine Veränderung bei dieser Einstellung.

Koalitionen mit anderen Akteuren gutzuheißen als Beigeordnete, die die gleiche Parteizugehörigkeit wie der Bürgermeister haben.²⁸

Tab. 9-16: Ländervergleich I: Loyalitätsprobleme gegenüber dem Bürgermeister, wenn ein Beigeordneter eine 'Koalition' mit einem anderen Akteur eingeht (Einzelwerte für die potenziellen 'Koalitionsakteure')

	'Koalition' des Beigeordneten mit						
Basis: 167	and. Beig.	Stadtrat/ Fachauss.	eigener Frakt./Part.	and. Frakt./Part.	örtlicher Presse	Verbänd./ Vereinen	Aufsichts- behörden
B-W	1,7 / 1,8	1,5 / 1,5	1,5 / 1,5	1,4 / 1,4	1,2 / 1,2	1,3 / 1,3	1,4 / 1,5
Bay	1,7 / 1,8	1,6 / 1,7	1,5 / 1,6	1,2 / 1,2	1,1 / 1,1	1,3 / 1,3	1,3 / 1,3
Hes	1,7 / 1,7	1,6 / 1,6	1,5 / 1,5	1,5 / 1,5	1,4 / 1,3	1,4 / 1,3	1,6 / 1,6
Nds	1,7 / 1,8	1,3 / 1,3	1,2 / 1,2	1,2 / 1,2	1,2 / 1,2	1,4 / 1,4	1,4 / 1,4
N-W	1,7 / 1,8	1,4 / 1,4	1,5 / 1,5	1,3 / 1,3	1,2 / 1,2	1,4 / 1,5	1,3 / 1,3
R-P	1,3 / 1,3	1,5 / 1,5	1,6 / 1,6	1,2 / 1,1	1,3 / 1,3	1,6 / 1,6	1,5 / 1,5

Erklärung: Angegeben sind die arithmet. Mittelwerte (1 = eher Loyalitätsprobleme, 2 = eher keine Loyalitätsprobleme); der erste Wert umfasst alle Fragebogen, die bei allen sieben Akteuren eine Wertung vorgenommen haben, der zweite Wert berücksichtigt nicht diejenigen Fragebogen, die alle Akteure gleich bewertet haben.

Normalerweise ist das Eingehen von Koalitionen mit anderen Beigeordneten für die Beigeordneten kein Problem, deutlich davon weicht das Antwortverhalten der rheinland-pfälzischen Beigeordneten ab, wofür jedoch keine Erklärung gegeben werden kann.

Die geringsten Loyalitätsprobleme weisen – erwartungsgemäß – die Beigeordneten aus Hessen auf (trotz des hohen Anteils, der bei Tab. 9-14 die Aussage (2) höher bewertet hat als (1)), die größten die niedersächsischen (und bayerischen). Beides wird vor allem dann sichtbar, wenn man anstelle der Einzelwerte den Gesamtwert pro Bundesland errechnet:

Tab. 9-17: Ländervergleich II: Loyalitätsprobleme gegenüber dem Bürgermeister, wenn ein Beigeordneter eine 'Koalition' mit einem anderen Akteur eingeht (Gesamtwerte)

	B-W	Bay	Hes	Nds	N-W	R-P
MW 1	1,43 / 1,45	1,38 / 1,43	1,53 / 1,50	1,35 / 1,36	1,38 / 1,41	1,43 / 1,41
MW 2	1,42	1,36	1,53	1,35	1,39	1,43

Erklärung: Angegeben sind die arithmet. Mittelwerte (1 = eher Loyalitätsprobleme, 2 = eher keine Loyalitätsprobleme): MW 1: der erste Wert umfasst alle Fragebogen, die bei allen sieben Akteuren eine Wertung vorgenommen haben, der zweite Wert berücksichtigt nicht diejenigen Fragebogen, die alle Akteure gleich bewertet haben; MW 2: Berücksichtigung aller Fragebogen.

²⁸ Aussage basiert auf arithmetischem Mittelwert (1 = eher ein Problem und 2 = eher kein Problem, Basis: alle Werte): gleiches Parteibuch wie Bürgermeister: 1,36, anderes Parteibuch als Bürgermeister: 1,42.

Generell kann festgehalten werden: Die eigene Fraktion wird als Verbündete gesehen, so dass im Wettstreit der beiden Principals (A) Bürgermeister-Fraktion der zweite Principal als wichtiger eingeschätzt werden kann. Beim Vergleich (B) Bürgermeister-Stadtrat und/oder Fachausschuss wird der erste Principal hingegen etwas stärker gewertet. Der Unterschied der Prozentwerte fällt jedoch sehr knapp aus: Bei (A) sehen weniger als die Hälfte Probleme (48 %), bei (B) mehr als die Hälfte (54 %). Da die Rolle des Beigeordneten als administratives Pendant zum Fachausschuss zu den stark ausgeprägten Kernrollen gehört (siehe Kap. 8.3.11), ist es durchaus denkbar, dass, wenn zwischen Stadtrat und Fachausschuss differenziert worden wäre, eine Koalition mit dem Fachausschuss weniger loyalitätsproblematisch eingeschätzt wird als eine Koalition mit dem gesamten Stadtrat. Nicht nur dass Stadtratssitzungen öffentlich sind (nicht jedoch jede Ausschusssitzung), erfahren Stadtratssitzungen im Regelfall auch eine höhere Öffentlichkeitswirksamkeit, so dass Konflikte zwischen Bürgermeister und Beigeordnetem hier dann auch eher *extern* wahrgenommen werden, was die Loyalität mehr in Zweifel zieht, als wenn der Konflikt weniger publikumswirksam stattfindet.

9.4 Zusammenfassung

Ausgangspunkt dieses Kapitels war das Principal-Agent-Problem, das in arbeitsteiligen und ausdifferenzierten Organisationen generell auftritt. Für den Beigeordneten wurden zwei Principals festgestellt: der Stadtrat bzw. die Fraktionen, durch den/die er gewählt wurde, und der Bürgermeister, dem er zu- bzw. beigeordnet und dessen Weisungen er im Regelfall unterworfen ist. Fraktionen, die ihren Kandidaten zum Beigeordneten wählen, können damit spezielle (partei- oder fach-)politische Erwartungen an diesen haben; der Beigeordnete ist dann ihr Auftragnehmer in der Stadtregierung. Der Bürgermeister, dessen inhaltliche Vorstellungen von denen der Fraktionen abweichen können, sieht hingegen den Beigeordneten als seinen Auftragnehmer; er erwartet – trotz der im Vergleich zu den anderen Bediensteten der Stadtverwaltung rechtlich herausgehobenen Stellung des Beigeordneten –, dass dieser ihn loyal unterstützt.

Bereits in der Tab. 3-37 (2. Pkt) wurde ersichtlich, dass der Bürgermeister nur außerhalb der Magistratsverfassung (uneingeschränkt) als Principal anzusehen ist. Dies hat die Beigeordnetenbefragung so auch bestätigt: Für die hessischen Beigeordneten ist der Bürgermeister ein insbesondere im Vergleich zu den anderen Ländern weniger wichtiger Akteur: Der Bürgermeister ist weder für des Beigeordneten Wahl oder Wiederwahl noch für seine inhaltliche Arbeit allzu maßgeblich; wichtige Akteure, um eigene Vorstellungen verwirklichen zu können, sind der Stadtrat und die eigene Fraktion, ja selbst die eigene Partei wird als nicht unbeachtlich angesehen – ein Akteur, der in den anderen fünf hier näher untersuchten Bundesländern wenig bedeutsam ist.²⁹ Der Bürgermeister trägt im Vergleich zu den anderen Ländern in Hessen nicht allzu viel positiv zur eigenen Arbeit bei, gleichzeitig schränkt er den Gestaltungsspielraum aber auch nicht so stark ein. Problembeladen ist hier dafür das Verhältnis zu anderen Fraktionen. Die hessischen Beigeordneten sehen die wenigsten Loyalitätsprobleme gegenüber dem Bürgermeister, wenn sie mit anderen Akteuren eine vorhabensbezogene Koalition gegen ihn schmieden.

Obwohl Rheinland-Pfalz keine Magistratsverfassung verwirklicht hat, zeigen sich ähnliche Einschätzungen wie in Hessen, was ebenfalls der Tab. 3-37 (2. Pkt.) entspricht: Dies betrifft sowohl den Aspekt der Wahl/Wiederwahl als auch die tägliche Arbeit, wenn auch hier nur noch signifikant beim Verhältnis Bürgermeister–Stadtrat. Bei der Betrachtung des einschränkenden Akteurs wird der Bürgermeister mächtiger.

Auf der anderen Seite der Skala steht Niedersachsen: Die Einflussstärke des Bürgermeisters für Wahl und Wiederwahl liegt über denjenigen der beiden anderen Akteuren Fraktionen und Parteien. Auch für die tägliche Arbeit erreicht der Bürgermeister 'Spitzenwerte', insb. im Vergleich zum Fachausschuss (sowie zur eigenen Partei). Konsequenterweise ist der Bürgermeister dann auch derjenige Akteur, der den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten (stärker bzw. häufiger) einschränkt. Beigeordnete aus diesem Bundesland erkennen in vorhabenbezogenen Koalitionen mit anderen Akteuren am stärksten Loyalitätskonflikte gegenüber dem Bürgermeister.

Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen geben kein einheitliches Bild ab. In Bayern bilden für Wahl und Wiederwahl Bürgermeister und Fraktionen das Einflusstandem, während in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen die Fraktionen deutlich an erster

²⁹ Diese Sätze sind natürlich nicht so zu interpretieren, dass der Bürgermeister vollkommen unwichtig sei, Tab. 9-9 listet auf, wo der hessische Beigeordnete den Bürgermeister und einen anderen Akteur als gleichwertig einstuft.

Stelle stehen und der Bürgermeister eine Mittelposition einnimmt. In beiden Ländern gewinnt der Bürgermeister bei der Wiederwahl an Bedeutung. Für die inhaltliche Arbeit zeigen sich keine so deutlichen Bewertungen wie für Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Am auffälligsten ist noch, dass dem baden-württembergischen Bürgermeister im Vergleich zur eigenen Fraktion des Beigeordneten die Hälfte der Befragten mehr Gewicht zuspricht. Im Wettstreit Fraktion–Bürgermeister geht der Bürgermeister als Sieger hervor. Er ist auch derjenige Akteur, den die baden-württembergischen Beigeordneten deutlicher als einschränkenden Akteur wahrnehmen. Doch das gleiche gilt in nur leicht abgeschwächter Form auch für den Stadtrat, so dass diese beiden Akteure (wie auch in Niedersachsen) das Leben der Beigeordneten 'schwer' machen können. Damit sind die baden-württembergischen und niedersächsischen und etwas weniger ausgeprägt auch die nordrhein-westfälischen Beigeordneten in der 'Zange' derjenigen Akteure, die auch als volksgewählte Organe dazu berufen sind, ihre Arbeit zu steuern.

Die bayerischen Beigeordneten scheinen – wie die Hessen auch – ein eher entkrampftes Verhältnis zum Bürgermeister zu haben – zumindest was die Einschätzung als einschränkender Akteur angeht.

Bei der detaillierten Länderbetrachtungen darf nicht übersehen werden, dass die Gesamtauswertung folgendes abschließende Bild liefert:

- Wer Beigeordneter werden möchte, muss die Fraktionen bzw. die Fraktionen und den Bürgermeister überzeugen. Wer wiedergewählt werden möchte, muss bedenken, dass der Einfluss des Bürgermeisters tendenziell steigt, in der Summe bleiben die kumulierten Anteile von „Fraktionen allein am wichtigsten“ und „Bürgermeister und Fraktionen zusammen am wichtigsten“ jedoch mit rd. zwei Drittel der Nennungen konstant, wobei der Anteil für „Fraktionen allein am wichtigsten“ bei plus/minus 40 Prozent liegt.
- Für die *inhaltliche* Arbeit des Beigeordneten sind Bürgermeister und Stadtrat mit ca. 60 % gleich wichtig – wenn differenziert wird, dann zugunsten des Stadtrats. Die Gleichbewertung von Bürgermeister und einem anderen Akteur geht in durchschnittlich neun Prozentpunkteschritten zurück für Bürgermeister und eigene Fraktion, Bürgermeister und eigener Fachausschuss und Bürgermeister und eigene Partei: Der Bürgermeister gewinnt im Vergleich mit diesen drei Akteuren jeweils an Einflussstärke.
- Das Tandem Bürgermeister und Stadtrat zeigt sich abschließend auch bei der Frage nach dem den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten einschränkenden Akteur: Der Bürgermeister wird unwesentlich häufiger genannt; nach diesem Akteurspaar kommt erst einmal lange nichts und dann folgen die Akteure Ämter anderer Geschäftsbereiche und andere Beigeordnete, die jedoch bei der Principal-Agent-Problematik nicht zu thematisieren sind.

10 Beigeordneter in der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

Das Begriffspaar Konkordanz-/Konkurrenzdemokratie wird zur Beschreibung von politischen Verhältnissen sowohl auf der nationalstaatlichen Ebene als auch auf der Ebene darunter bzw. innerhalb des Nationalstaates in Anspruch genommen. Bei der ersten Betrachtung wird zu- meist auf die Schweiz verwiesen, die für ihr Konkordanzprinzip verbunden mit einem Kolle- gialprinzip auf der Regierungsebene berühmt ist (vgl. Brühlmeier 2001: S. 12 ff.). Entspre- chend finden sich bei den Demokratiemodellen das **Konsens- bzw. Verhandlungsmodell** und dazu entgegengesetzt das **Wettbewerbsmodell**, wobei das letzte, weil nationalstaatlich in Großbritannien beheimatet, auch als Westminstermodell bezeichnet wird. Wie bei bipolaren Gegenüberstellungen üblich, kann man dem jeweiligen Modell relativ einfach Eigenschaften zuordnen (siehe bspw. Haus u. a. 2005: S. 21 f.). Aufgrund der in dieser Untersuchung im Blickpunkt stehenden kommunalen Ebene braucht die nationalstaatliche Analyse nicht be- trachtet zu werden (einführend Schmidt 2010: S. 306 ff.), so dass sich die weiteren Ausführ- ungen auf diejenigen Aussagen beschränken können, die speziell für den kommunalen Be- reich getroffen wurden.

10.1 Modelle der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

Eine umfassende Gegenüberstellung der beiden Modelle bieten Gabriel/Haungs/Zender 1984 an (Nr. 1 bis 14 wörtlich übernommen von S. 114, ergänzt um weitere Punkte)¹, wobei es sich um Idealtypen handelt:

Tabelle 10-1: Merkmale der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

Kriterien	Konkurrenzdemokratie	Konkordanzdemokratie
(1) Politischer Wettbewerb	Stark ausgeprägt, Parteienkonkurrenz um Ratsmandate, häufiger Wechsel in Folge von Wahlen	Schwach ausgeprägt, Persönlichkeitswahlen, Vorherrschen freier Wählergruppen, Wahl kein Instrument des Machtwechsels
(2) Entscheidungsmechanismus in Sachfragen	Abstimmung	Verhandlung
(3) Entscheidungspraxis im Rat	Konfliktorientiert, Kampf abstimmungen in Personal- und Sachfragen, klare Frontstellung zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktion	Konsensorientiert, Neigung zu einstimmigen Abstimmungen in Personal- und Sachfragen
(4) Arbeitsschwerpunkte des Rates	Initiative, Debatte, Beschlussfassung durch Mehrheitsfraktion, öffentliche Verwaltungskontrolle durch Minderheitsfraktion	Beschlussfassung über Verwaltungsvorlagen, Aushandlungsprozesse im Rahmen der Ausschussarbeit
(5) Öffentlichkeitspraxis des Rates	Starke Publikumsorientierung, Plenarsitzungen als Forum der Selbstdarstellung der Fraktionen	Schwache Publikumsorientierung
(6) Fraktionsbildung im Rat und Parteieneinfluss auf die Ratsarbeit	Stark, Fraktionen wichtige Vorbereitungsgremien, enge Kooperation Partei-Fraktion	Schwach, Fraktionsarbeit nur ansatzweise entwickelt, Unabhängigkeit der Fraktion von der lokalen Partei

¹ Zur Beachtung: Die Übersicht entstammt einer Zeit, in der es noch deutliche Unterschiede zwischen den Kommunalverfassungen gab, insb. im Hinblick auf die Bestimmungen zum Bürgermeister!

(7)	Rekrutierung der Ratsmitglieder	Bewährung in der Parteiarbeit	Soziales Ansehen und Fachkompetenz
(8)	Professionalisierung der Ratsarbeit	Stark ausgeprägt, Teilzeit- und Vollzeitpolitiker in der Fraktionsführung	Schwach ausgeprägt, Feierabendpolitiker
(9)	Wahlperiode von Rat und Verwaltungsspitze	Einheitlich	Unterschiedlich, bei längerer Amtszeit der Verwaltungsspitze
(10)	Politisch-administrative Führungsstruktur	Regierungs-Oppositionsmodell, Mehrheitsfraktion stellt Verwaltungsführung	Verwaltungsspitze durch 'unpolitische' Fachleute bzw. nach Parteienproporz besetzt
(11)	Abwahl der Verwaltungsspitze durch die Ratsmehrheit	Gegeben	Nicht gegeben
(12)	Organisation der Verwaltungsspitze	Kollegial, Ressortverantwortung der Dezernenten	Monokratisch, Weisungsrecht des Bürgermeisters
(13)	Status der Dezernenten	Wahlbeamte	Laufbahnbeamte
(14)	Vorsitz in den Ratsausschüssen	Gewählte Ratsmitglieder	Dezernent / Bürgermeister
(15) ²	Zusammenspiel von Rat und Verwaltung	Vorentscheiderstrukturen nur mit Mehrheitsfraktion, kein Zugang der Minderheit zur Verwaltung	Breite Vorentscheiderstrukturen, alle haben Zugang zur Verwaltung
(16) ³	Verflechtung des partei- gebundenen Bürgermeisters	Stark mit der eigenen (Mehrheits-)Fraktion	Weniger stark mit der eigenen Fraktion

„Einerseits sind unter der Bezeichnung 'Konkurrenz- versus Konkordanzdemokratie' typische Muster der Konfliktregulierung zusammengefasst (politischer Wettbewerb, Entscheidungsmechanismen und Entscheidungspraxis, Fraktionsbildung und Parteieneinfluss, politisch-administrative Führungsstruktur). Auf der anderen Seite gehören einige Beschreibungskategorien dem Gegensatzpaar Politik versus Verwaltung an (Arbeitsschwerpunkt des Rates, Öffentlichkeitspraxis der Ratsarbeit, Wahlperiode von Rat und Verwaltung, Abwahlmöglichkeiten der Verwaltungsspitze und Status der Dezernenten). Die drei verbleibenden Merkmale (Professionalisierung der Ratsarbeit, Organisation der Verwaltungsspitze und Vorsitz in den Ratsausschüssen) sind per se weder dem konkurrenzdemokratisch-parteiorientierten noch dem konkordanzdemokratisch-verwaltungsorientierten Modell der Kommunalpolitik zuzuordnen“ (Gabriel/Haungs/Zender 1984: S. 115).

Eine weitere Gegenüberstellung von **Konkurrenz- und Konkordanzmodell** bieten Bogumil/Holtkamp (2005: S. 47)⁴ an: Sie kommen mit weniger Kriterien aus. Ein neuer Bezug ergibt

² Vgl. Bogumil/Holtkamp 2005: S. 45 f. in Bezug auf die Untersuchung von Winkler-Haupt.

³ Vgl. Bogumil/Holtkamp 2005: S. 69 f. in Bezug auf einen Vergleich zwischen Arnberg und Schwäbisch Gmünd.

⁴ Ihre tabellarische Gegenüberstellung sieht wie folgt aus:

	Konkurrenzdemokratie	Konkordanzdemokratie
(1) <i>Lokale Parteiorganisation</i> : Nominierungsprozesse	Bewährung in der Parteiarbeit	Soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung in der Parteiarbeit)
(2) <i>Parteien in der Gesellschaft</i> : Organisationsgrad der Parteien	Hoch	Niedrig
(3) <i>Parteien/Fraktionen im Rat</i> : Parteipolitische Orientierung der Verwaltungsspitzen + Beigeordneten	Stark ausgeprägt	Schwächer ausgeprägt
(4) Fraktionsbildung	Geschlossenes Abstimmungsverhalten im Rat	Nicht geschlossenes Abstimmungsverhalten im Rat

sich nicht; ihr dritter Punkt ähnelt dem obigen dritten Kriterium. Als dritte Möglichkeit wird auf die Gegenüberstellung von Holtkamp verwiesen, der die tabellarische Gegenüberstellung in vier Phasen unterteilt und dann mindestens jeweils ein Kriterium untersucht (vgl. 2006: S. 71 ff.):

- 1.) Nominierungsphase: Betrachtung der innerparteilichen Selektionskriterien (Bewährung in der Parteilinie contra soziales Ansehen),
- 2.) Wahlkampfphase: Betrachtung der Wahlkampfstrategie (starke Partei- contra starke Kandidatenorientierung),
- 3.) Wahlphase: Betrachtung des Wahlverhaltens (starke Parteiorientierung und niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften contra starke Kandidatenorientierung und hohe Stimmenanteile für Wählergemeinschaften),
- 4.) Regierungsphase: Betrachtung der personellen, prozeduralen und inhaltlichen Parteiloyalisierung (siehe Kap. 2.2) und der exekutiven Führerschaft im Sinne einer dominanten Stellung des Bürgermeisters (siehe Kap. 4.2).

Analysiert man die einzelnen Kriterien aus Tab. 10-1, so können diese in drei Kategorien aufgeteilt werden:

Tabelle 10-2: Kategorisierung der Merkmale der Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

1. Kategorie:	Kriterien, die ausschließlich normativ-rechtlich – durch das jeweilige Kommunalverfassungsrecht – vorgegeben sind: 9, 11, 12, 14
2. Kategorie:	Kriterien, die nicht normativ-rechtlich begründet sind: 2 bis 8, 10, 15, 16
3. Kategorie:	Kriterien, die zwar normativ-rechtlich präjudiziert sind, bei denen es aber zwischen den Kommunen Abweichungen geben kann: 1 (das Kommunalwahlrecht kann Wählervereinigungen zulassen, innerhalb dieser Rechtslage existieren dann Kommunen mit wenigen/schwachen oder vielen/starken freien Wählern), 13 (in größeren Städten sieht das Kommunalrecht Wahlbeamte vor bzw. ermöglicht ihren Einsatz, trotzdem können Städte selbst entscheiden, wie sie ihre Dezernatsposten besetzen) ⁵

Die normativ-rechtlichen Regelungen stellen eine unabhängige Variable für die abhängige Variable Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie dar. Doch ist das Recht allein nicht für die Ausprägung verantwortlich. Holtkamp nennt als weitere Erklärungsvariablen: regionale/kommunale politische Kultur, Gemeindegröße, Parteiidentität und Parteiloyalität, Organisation der Parteien und Unterstützung durch nationale Parteiorganisation (2008: S. 38).⁶

Vier Kriterien aus der Tab. 10-1 weisen einen direkten Bezug zu den Beigeordneten auf:

- (10) Politisch-administrative Führungsstruktur: Mit Hilfe der Parteimitgliedschaft der Beigeordneten kann eine grobe Aussage darüber getroffen werden, ob eher eine konkordanz-

(5) Entscheidungspraxis des Rats	Nicht einstimmig	Einstimmig
(6) Wertvorstellung der Ratsmitglied.	Konkurrenzdemokratisch	Konkordant
(7) <i>Parteiensystem</i> : Konzentration der Wählerstimmen auf Volksparteien	Größer	Geringer durch hohe Stimmenanteile für Wählervereinig.
(8) Koalitionen	Feste Koalition	Kaum feste Koalition

⁵ Auch bei den Kriterien 12 und 14 kann es zu Abweichungen kommen, so dass sie auch in die dritte Kategorie eingeordnet werden könnten: 12 – ein Bürgermeister hat rechtlich das Weisungsrecht, verzichtet doch (weitgehend) darauf, 14 – das Recht eröffnet Alternativen, wer den Ausschussvorsitz wahrnimmt: Gemeinden, in der der Ausschuss durch Bürgermeister bzw. Wahlbeamte geleitet wird, sind dem Konkordanzmodell, Gemeinden mit Vorsitzenden aus dem Gemeinderat sind dem Konkurrenzmodell zuzuordnen.

⁶ Die von ihm genannten Variablen Regierungssystem (Kompetenz des Verwaltungschefs) und Wahlrecht sind den normativ-rechtlichen Regelungen zuzuordnen.

oder konkurrenzdemokratische Ausprägung vorliegt. Dabei können zwei Ebenen analysiert werden: erstens die einzelkommunale Ebene und zweitens die Aggregatebene.

Bei der ersten Analyseebene wird für jede Kommune separat die parteipolitische Ausprägung der Beigeordneten betrachtet, wobei dann folgende Extremlagen denkbar sind: Die Beigeordneten innerhalb einer Kommune gehören alle der gleichen Partei bzw. denjenigen Parteien an, die eine Koalition bilden (Konkurrenzmodell) oder die Beigeordneten haben unterschiedliche Parteizugehörigkeiten (Konkordanzmodell). Parteilose Beigeordnete sind ebenfalls dem Konkordanzmodell zuzurechnen: Gerade wenn Parteien ein Vorschlagsrecht für Beigeordneten kandidaten zusteht und diese entscheiden sich für einen Parteilosen, dann verdeutlichen sie damit, dass nicht das Parteibuch das ausschlaggebende Kriterium ist.

Bei der zweiten Analyseebene wird nicht die Einzelkommune, sondern Kommunen werden zusammengefasst (z. B. nach Größe, Bundesland) betrachtet, wobei dann folgende beiden Ausprägungen denkbar sind: Aggregate mit hohem Anteil an parteigebundenen Beigeordneten (Konkurrenzmodell) oder Aggregate mit geringem Anteil an parteigebundenen Beigeordneten (Konkordanzmodell). Dieser zweite Weg ist zwar empirisch einfacher zu bewältigen, doch er führt zu Vergrößerungen, im schlimmsten Fall gar zu einer Fehlinterpretation bei der ersten Ausprägung: Auch wenn der Anteil der parteigebundenen Beigeordneten bei einem Aggregat sehr hoch liegen kann, was tendenziell eher für das Konkurrenzmodell spricht, so kann die Verteilung der einzelnen Parteien bei den Beigeordneten durchaus proportional zu den Ratszusammensetzungen ausfallen und damit sogar idealtypisch dem Konkordanzmodell entsprechen. Daher kann das Ergebnis der Analyse der Aggregatdaten nur wie folgt interpretiert werden: Ein hoher Anteil an parteilosen Beigeordneten lässt relativ sicher auf das Vorliegen des Konkordanzmodells schließen; ein hoher Anteil an parteigebundenen Beigeordneten lässt den – allerdings eher vagen – Schluss zu, dass das Konkurrenzmodell vorherrscht; eine sichere und endgültige Einschätzung erlaubt dann nur die einzelkommunale Analyse.

- (12) Organisation der Verwaltungsspitze: Nach der Erläuterung von Gabriel/Haungs/Zender handelt es sich bei diesem Kriterium um ein rein normativ-rechtliches. Von einem echten Kollegium kann gesprochen werden, wenn eine Magistratsverfassung vorliegt, so dass die Kommunen in diesem Bundesland tendenziell dem Konkurrenzmodell zuzuordnen sind (was selbstverständlich nichts darüber aussagt, welches Modell sich *vor Ort* tatsächlich herausgebildet hat). Die anderen Bundesländer sind hingegen dem Konkordanzmodell zuzuordnen, wobei jedoch Differenzierungen vorzunehmen sind, je nachdem ob die Kommunalverfassung kollegialartige Elemente vorsieht oder nicht.
- (13) Status der Dezernenten: Dieses Kriterium ist sowohl normativ-rechtlich als auch empirisch bestimmt. Alle Landesgesetzgeber haben Wahlbeamte unterhalb des Hauptverwaltungsbeamten zugelassen, so dass die Möglichkeit, ggf. sogar die Verpflichtung, existiert, Wahlbeamte (als Dezernenten) einzusetzen (siehe Tab. 3-11). Unterschiedlich sind hingegen die Regelungen, wie viele Wahlbeamte es maximal geben darf (oder ggf. (minimal) geben muss), siehe Tab. 3-13. Die konkrete rechtliche Ausgestaltung beeinflusst dieses Kriterium, was an einem Beispiel illustriert werden soll: Angenommen der Landesgesetzgeber hat die Höchstanzahl an Beigeordneten sehr restriktiv festgelegt, z. B. auf drei begrenzt, eine Stadt A hat aber (sinnvollerweise) sechs Dezernate eingerichtet, davon wird eines durch den Hauptverwaltungsbeamten, drei durch die Beigeordneten als Wahlbeamte geleitet, dann müssen die verbleibenden zwei Leitungsstellen durch Laufbahnbeamte besetzt werden. In einer ähnlich großen Stadt B in einem anderen Bundesland leiten hingegen die sechs Dezernate der Hauptverwaltungsbeamten und fünf Beigeordnete als Wahlbeamte, weil dies das Kommunalverfassungsrecht zulässt. Bei einem Vergleich wäre es in diesem Fall nicht zulässig, bei A auf das Konkordanz- und

bei B auf das Konkurrenzmodell zu schließen. Ein Vergleich sowie eine Zuordnung zu einem Modell sind nur statthaft, wenn die rechtlichen Voraussetzungen entsprechend berücksichtigt werden.

Ob der Landesgesetzgeber durch die Festlegung der maximalen Wahlbeamten-/Beigeordnetenanzahl eine Grundsatzentscheidung eher zugunsten des Konkordanzmodells aussprechen will, kann nicht beurteilt werden. Es ist zu vermuten, dass vielmehr Gründe der Sparsamkeit für Obergrenzen verantwortlich zu machen sind.

- (14) Vorsitz in den Ratsausschüssen: Wer in den Ratsausschüssen den Vorsitz innehat, wird durch das jeweilige Kommunalrecht bestimmt. Wenn die rechtlichen Bestimmungen Alternativen zulassen, dann handelt es sich um ein Kriterium, das nicht nur rein normativ-rechtlich, sondern auch durch die jeweilige Praxis vor Ort bestimmt wird.

Zusammenfassend können die vier Kriterien wie folgt klassifiziert werden:

Tabelle 10-3: Beigeordnetenbezogene Kriterien der Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

Kriterien, die ausschließlich nicht rechtlich bestimmt sind	Kriterien, die ausschließlich rechtlich bestimmt sind	Kriterien, die zwar rechtlich bestimmt sind, bei denen jedoch unterschiedliche Vor-Ort-Ausprägungen auftreten können
(A) Politisch-administrative Führungsstruktur: Parteizugehörigkeit der Beigeordneten: ja – nein	(B) Organisation der Verwaltungsspitze: Kollegialorgan: ja – nein (C-1) Vorsitz in den Ratsausschüssen <i>ohne</i> Option: gewähltes Stadtratsmitglied – Dezernent/Bürgermeister	(D) Status der Dezernenten: Wahlbeamte – Laufbahnbeamte (C-2) Vorsitz in den Ratsausschüssen <i>mit</i> Option: gewähltes Stadtratsmitglied – Dezernent/Bürgermeister

Die Betrachtung der kommunalen Ausprägung des Konkurrenz-/Konkordanzmodells kann – wie oben beschrieben – auf zwei Analyseebenen erfolgen:

1. Analyseebene: Länderbezug, so dass *Landestypen* unterschieden werden können.
2. Analyseebene: Gemeindebezug, so dass *Gemeindetypen* unterschieden werden können.

1.) Länderbezogene Betrachtung

In der wissenschaftlichen Diskussion werden – wenn die Analyse der rein rechtlichen Bestimmungen verlassen und empirische Punkte einbezogen werden – zumeist nur einige Bundesländer herangezogen, wobei das typische Betrachtungs- und somit auch Vergleichspaar Baden-Württemberg – Nordrhein-Westfalen darstellt. Die dabei gewonnenen Ergebnisse führen zu der Einordnung, dass in Baden-Württemberg eher das Konkordanz- und in Nordrhein-Westfalen eher das Konkurrenzmodell vorliegt (vgl. Gehne/Holtkamp 2005⁷, Bogumil/Holtkamp 2005: S. 84). Einen alle Länder einbeziehenden Ansatz nimmt Holtkamp vor: Auf der Basis von drei Variablen (parteilichter Organisationsgrad der Bevölkerung, Größenstruktur der Gemeinden und kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen) errechnet er den „Konkordanz-Index“ der Bundesländer, der Werte zwischen 3 Punkten (= geringste Ausprägung, vorliegend in Hessen und Nordrhein-Westfalen) und 9 Punkten (= höchste Ausprägung, vorliegend in Sachsen-Anhalt und Thüringen) erreicht (2008: S. 120 ff.); aktualisiert: Hessen, Nord-

⁷ Befragt wurden Fraktionsvorsitzende von CDU und SPD: Der Länderunterschied zeigte sich weniger bei der Bewertung der Rolle der Parteien als vielmehr bei den Aussagen über das Verhalten der Fraktionen und Stadtratsmitglieder (vgl. S. 113 f.).

rhein-Westfalen und Saarland mit 4 Punkten und Thüringen mit 9 Punkten (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: S. 167). Wird diese Zuordnung, was die genannten großen Länder betrifft, durch die (ausschließliche) Betrachtung der Beigeordneten aufgrund der durchgeführten Befragung bestätigt? Die Tab. 10-3 aufgreifend zeigt sich folgendes Bild:

Tabelle 10-4: Länderzuordnung zum Konkurrenz- und Konkordanzmodell

Kriterium	Tendenziell eher Konkurrenzmodell	Tendenziell eher Konkordanzmodell
(A) Politisch-administrative Führungsstruktur ⁸	Hessen, Nordrhein-Westfalen (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen)	Baden-Württemberg ⁹ , Bayern, Niedersachsen (Sachsen-Anhalt)
(B) Organisation der Verwaltungsspitze	Hessen (Rheinland-Pfalz) ¹⁰	Alle anderen Länder
(C) Vorsitz in den Ratsausschüssen ¹¹	Alle anderen Länder	Baden-Württemberg (Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt)
(D) Status der Dezernenten ¹²	Alle anderen Länder	Bayern

(A) Parteizugehörigkeit der Beigeordneten: ja – nein

(B) Kollegialorgan: ja – nein

(C) Gewählte Ratsmitglieder – Dezernent/Bürgermeister

(D) Wahlbeamte – Laufbahnbeamte

In der Gesamtschau zeigt sich, dass Hessen bei allen vier Kriterien dem Konkurrenzmodell zugeordnet werden kann (für Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz trifft dies dreimal zu), wohingegen die Zuordnung zum Konkordanzmodell uneinheitlicher ausfällt, wobei das letzte Kriterium, weil es ein Alleinstellungsmerkmal von Bayern darstellt, auch aus der Betrachtung herausgenommen werden kann. Zur Problematik der Zuordnung von Baden-Württemberg bei (A) wird ausdrücklich auf die Fn. 9 verwiesen.

⁸ Dem Konkurrenzmodell sind diejenigen Länder zugeordnet, bei denen der Anteil an Parteimitgliedern bei 80 % und darüber liegt (Durchschnitt: 88,0 %); beim Konkordanzmodell liegt er unter 70 % (Durchschnitt: 61,7 %); der Anteil der Beigeordneten mit Parteibuch liegt über alle Länder betrachtet bei durchschnittlich 77,5 %. In Klammer sind diejenigen Länder gesetzt, bei denen der Rücklauf unter 20 lag.

⁹ Der relativ hohe Anteil an Parteilosen in Baden-Württemberg ist hauptsächlich durch die zweite Befragungsrunde entstanden. Von den 14 Beigeordneten der ersten Befragungsrunde sind zwei Parteilose (der Anteil der Parteiangehörigen liegt damit über 85 %), so dass der Einbezug der kleineren Städte deutlich das Gewicht der Parteilosen erhöht hat.

¹⁰ Rheinland-Pfalz weist zwar keine Magistratsverfassung auf, doch das Kommunalverfassungsrecht in diesem Bundesland normiert eine kollegiale Verwaltungsführung (siehe Tab. 3-25).

¹¹ Da im Fragebogen nach diesem Punkt explizit gefragt wurde, wird auf die Differenzierung in Form von C-1 und C-2 aus Tab. 10-3 verzichtet. Es werden beim Konkordanzmodell diejenigen Länder genannt, bei denen Beigeordnete die Frage „Sind Sie Vorsitzende/r bzw. haben Sie die ‘ständige Sitzungsleitung’ in einem Fachausschuss“ bejaht haben und der Anteil über 50% liegt; in Klammer sind diejenigen Länder gesetzt, bei denen der Rücklauf unter 20 lag.

¹² Lediglich in Bayern gab es nennenswerte Fälle, in denen Städte auf Wahlbeamte verzichten und stattdessen Laufbahnbeamten als Dezernatsleiter hatten (nur Laufbahnbeamte: Aschaffenburg, Bayreuth, Landshut, Passau; sowohl Laufbahnbeamte als auch Wahlbeamte: Kempten, Neu-Ulm, Rosenheim). Dabei muss folgendes beachtet werden: Erstens handelt es sich um Städte unterhalb der 100.000 EW-Grenze und zweitens sind die Verwaltungen der bayerischen Städte sehr kleinteilig, d. h. sie weisen viele Dezernate (Referate) auf. Trotzdem zeigt sich hier eine Besonderheit, die in Kommunen der vergleichbaren Größenkategorie der anderen Bundesländer nicht vorzufinden ist.

2.) Gemeindebezogene Betrachtung

Auch wenn die kommunale Ebene in einem Bundesland – z. B. aufgrund des genannten Konkordanz-Indexes¹³ – tendenziell eher dem einen oder dem anderen Modell zugerechnet werden kann, so bedeutet dies nicht, dass dies auch für jede einzelne Gemeinde gelten muss.¹⁴ Während bei der länderbezogenen Betrachtung auch rechtliche Vorgaben als Zuordnungskriterien einfließen, ist die Analyse der einzelgemeindlichen Situation nur mit Hilfe empirischer Kriterien möglich. Hier bietet sich an, die Ergebnisse von Simon (vgl. 1988: S. 92 ff.) heranzuziehen; bringt man sie in Tabellenform, so ergibt sich folgende Übersicht:

Tabelle 10-5: Gemeindezuordnung zum Konkurrenz- und Konkordanzmodell

	Konkurrenzstadt	Proporzstadt
- Wichtigste Aufgaben - Betrachtung einer speziellen Aufgabe	- Vertretung der Bürgerinteressen vor Verwaltungskontrolle - Vertretung (partei- und grundsatz-)politischer Interessen spielt eine Rolle	- Verwaltungskontrolle vor Vertretung der Bürgerinteressen - Vertretung (partei- und grundsatz-)politischer Interessen spielt keine Rolle
Oppositions-/Mehrheitstrennung im Stadtrat	wird zu rund zwei Drittel bejaht	wird zu rund zwei Drittel abgelehnt
Entscheidungsorte	Gremien der Partei bzw. Mehrheit: Vorentscheider ohne Minderheitsvertreter und Fraktionsarbeitsgremien	Ausschüsse
Verhältnis: Verwaltung – Stadtrat	Verwaltung hat kein Übergewicht und es herrscht auch kein Gleichgewicht, d. h. Stadtrat hat Übergewicht	Gleichgewicht zwischen Stadtrat und Verwaltung
Verwaltung als Informationsquelle	Wichtig	Weniger wichtig

Mit dem Begriff der **Proporzstadt** wird das Konkordanzmodell umschrieben, das seinen sichtbaren Ausdruck in der proportionalen Besetzung von Ämtern zeigt.

Die Beigeordnetenbefragung ermöglicht aufgrund des gewählten Befragungsdesign keine gemeindebezogene Betrachtung, d. h. es ist nicht möglich, darüber Auskunft zu geben, welche (konkreten) Städte welchem Modell zugeordnet werden können. Ein Ergebnis, das Simon für Konkurrenzstädte festgestellt hat, kann jedoch mit Hilfe der Beigeordnetenbefragung überprüft werden.

In Konkurrenzstädten zeigen sich engere Beziehungen der Verwaltung mit dem Stadtrat. In ihnen kommt es häufiger zur regelmäßigen Teilnahme von Dezernenten an Fraktionssitzungen als in Proporzstädten; auch die sonstigen Verwaltungsmitarbeiter sind mehr in Fraktionssitzungen anwesend. 80 % der Ratsmitglieder fühlten sich in Konkurrenzstädten am besten durch Verwaltungsangehörige, die einem selbst politisch nahe stehen, informiert; in den

¹³ Zu diesem Index ist anzumerken, dass er streng genommen „nicht den Grad der Konkordanzdemokratie misst, sondern lediglich die Ausprägung der unabhängigen Variablen, die er [Holtkamp, M. S.] für die Ausbildung der Konkordanz verantwortlich macht“ (Freitag/Fritz/Vatter 2010: S. 11).

¹⁴ Ggf. müsste noch innerhalb der Länder, aber oberhalb der Einzelgemeinde zwischen Landesteilen differenziert werden. Bekannt ist hierfür Baden-Württemberg, wo kommunalpolitische Untersuchungen manchmal unterschiedliche Baden- und Württemberg-Profile zu Tage fördern: Bei der Auswertung der Sozialprofile von Bürgermeistern aus einer Befragung von 2003 konstatieren Gehne/Holtkamp (2005: 114 ff.) teilweise weiterhin Unterschiede zwischen Baden und Württemberg: In Württemberg finden sich mehr konkordante Einstellungen der Bürgermeister als in Baden.

Nicht-Konkurrenz-Städten beträgt dieser Anteil nur 40 % (vgl. Simon 1988: S. 94).¹⁵ Die konkrete städtische Situation hat somit einen Einfluss auf das Zeitbudget des Führungspersonals der Stadtverwaltung.

Auch in der Beigeordnetenbefragung konnte ein Unterschied beim Zeitmanagement festgestellt werden. Von denjenigen 49 Beigeordneten, die die beiden relevanten Fragestellungen so beantwortet haben, dass für ihre Stadt eher auf eine Konkurrenzsituation zu schließen ist,¹⁶ haben fünf keine Stundenangaben für Fraktionssitzungen gemacht und ein Befragter hat den Ausreißerwert von 30 Stunden genannt. Lässt man diese sechs Personen außer Betracht, so beträgt das monatliche Zeitbudget für die Teilnahme an Fraktionssitzungen durchschnittlich 8,37 Stunden.¹⁷ Berücksichtigt man die 40 Beigeordneten, deren Antwortverhalten auf eine Konkordanzsituation in ihrer Stadt hindeutet *und* die einen Wert größer 0 angegeben haben, so kommt man auf einen Durchschnittswert von monatlich nur 6,5 Stunden. Ähnliches zeigt sich beim Zeitbudget, das für die Partei aufgewendet wird: Von den 49 Beigeordneten in einer Konkurrenzstadt haben 34 (= 69 %) einen Wert größer 0 für den Zeitaufwand für Parteigremiensitzungen angegeben; lässt man dabei den Ausreißerwert von 20 Stunden unberücksichtigt, dann kommt man auf einen Durchschnittswert von 3,64 Stunden. Bei den 46 Beigeordneten in einer Konkordanzstadt haben 24 (= 52 %) einen Wert größer 0 eingetragen; hier beträgt der Durchschnittswert 3,08 Stunden.¹⁸

Während unterschiedliche Zeitbudgets als 'harmlose' Folgen von Konkurrenz- und Konkordanzstädten gedeutet werden können, können daneben auch 'gravierende' Folgen der unterschiedlichen Ausprägung beobachtet werden: „Mit zunehmender Parteipolitisierung wird offensichtlich den Bürgermeistern, die nicht der eigenen Partei angehören, die Unparteilichkeit abgesprochen. Dies deutet auf ein hohes Konfliktniveau zwischen Bürgermeistern und den (anderen) Parteien in der Konkurrenzdemokratie hin, das insbesondere in Kohabitationskonstellationen zu erheblichen Problemen in Bezug auf die Output-Legitimation führen kann“ (Holtkamp 2008: S. 255), der diese Aussage vor allem auf Beobachtungen in Nordrhein-Westfalen stützt. „Bei stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb geben die Oppositionsfraktio-

¹⁵ Dass Beigeordnete fest in die Beratungen ihrer Herkunftsfractionen eingebunden sind, hat auch Bovermann in seiner Untersuchung zu nordrhein-westfälischen Städten über 55.000 EW festgestellt (vgl. Bogumil 2001: S. 42: Fn. 39).

¹⁶ Erste Frage: Im Stadtrat strittige Entscheidungen können mehrheitlich an den Grenzen zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktion festgemacht werden.

Zweite Frage: Im Stadtrat zeigt sich bei Sachentscheidungen meistens ein nahezu einstimmiges Abstimmungsverhalten bzw. es kommt meistens zu großen Mehrheiten.

Konkurrenzmodell: erste Frage: ja, zweite Frage: nein; Konkordanzmodell: erste Frage: nein, zweite Frage: ja; wurde beide Mal ja oder nein ausgewählt, so wurde keine Zuordnung zu einem der beiden Modelle vorgenommen.

¹⁷ Abzüglich des zweiten Ausreißerwertes von 24 h: 8 Stunden.

¹⁸ Das Gros der Beigeordneten hat die beiden Fragen aus Fn. 16 so beantwortet, dass keine Zuordnung zu einem der beiden Modelle möglich war. Betrachtet man diejenigen Fälle, in denen die Beigeordneten beide Fragen mit ja oder nein beantwortet haben, dann liegen die Durchschnittswerte für Fraktions- und Parteisitzungen bei dieser Gruppe jedoch höher als in der Gruppe der Konkurrenzstädte; Fraktion (ohne höchsten Ausreißer): 8,68 h, Partei (ohne höchsten Ausreißer): 3,76 h. Betrachtet man alle Beigeordneten, deren Antwortverhalten nicht zu einem der beiden Modelle zugeordnet werden kann – also auch diejenigen, die eine oder beide Fragen gar nicht beantwortet haben – dann liegen die Werte ohne die Ausreißer für die Fraktion bei 8,45 h und für die Partei bei 3,73 h. In allen drei (bzw. vier) Gruppen liegen hingegen die Zeiten (ohne die jeweiligen Ausreißer, wenn vorhanden) für den Fachausschuss recht einheitlich bei einander, gleiches gilt abgeschwächt für den Stadtrat. Vor allem dort, wo eine konkordanzdemokratische Ausprägung vorliegt, wird weniger Zeitaufwand insbesondere für die Fraktionssitzungen aufgewandt, aber auch für die Parteisitzungen. Diese Demokratieausprägung reduziert somit den Zeitaufwand, wohingegen die Konkurrenzdemokratie nicht automatisch den Zeitaufwand erhöht.

nen den Aufsichtsbehörden Hinweise, um den Handlungsspielraum der Regierungsfraktion noch weiter einzuschränken“ (ders.: S. 276).¹⁹

Beim Zeitbudget wurde bereits ein Bezug zur Beigeordnetenbefragung hergestellt. Zum Abschluss dieses Kapitels sollen weitere Ergebnisse vorgestellt werden. Zuerst muss dabei der Hinweis stehen, dass die beiden Fragen, mit deren Hilfe die Zuordnung zu den beiden Demokratieausprägungen erfolgte, sehr stark vom subjektiven Eindruck der Beigeordneten abhängig sind: „Im Stadtrat strittige Entscheidungen können mehrheitlich an den Grenzen zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktionen festgemacht werden“ und: „Im Stadtrat zeigt sich bei *Sachentscheidungen* meistens ein nahezu einstimmiges Abstimmungsverhalten bzw. es kommt meistens zu großen Mehrheiten.“ „Mehrheitlich“ sowie „meistens“ können noch einheitlich interpretiert werden als mehr als die Hälfte der Fälle, wobei offen ist, wie viele Fälle der Beigeordnete für seine Beurteilung heranzieht bzw. welchen Zeitraum er betrachtet. Ab wann liegt für einen Beigeordneten aber eine „große Mehrheit“ vor? Denkt er bei Sachentscheidungen an alle Sachentscheidungen oder doch verstärkt nur an diejenigen, die seinen Geschäftsbereich tangieren? Alles in allem ist die Beantwortung nicht frei von größeren Interpretationsspielräumen, was nicht einmal ausschließt, dass Beigeordnete derselben Stadt ggf. zu unterschiedlichen Bewertungen kommen konnten. Eine bessere Einschätzung bekäme man nur, wenn man die Stadträte bzw. die Fraktionsvorsitzenden befragte, denn diese Akteure tragen eine große Verantwortung dafür, welche Ausprägung sich in einem Kommunalparlament entwickelt hat und praktiziert wird und wie das Kommunalparlament auch wahrgenommen wird. Das Verhalten der Beigeordneten trägt zwar auch einen Teil zur Stärke der jeweiligen Ausprägung bei, doch dürfte es in vielen Fällen weniger Ursache für eine Konkurrenz- oder Konkordanzausprägung als vielmehr deren Folge sein.

Dass die konkurrenzdemokratische Ausprägung positiv mit der Einwohnerzahl korreliert, darf als sehr wahrscheinlich angenommen werden.²⁰ Auch in der Beigeordnetenbefragung zeigt sich diese Tendenz: 24 % der Beigeordneten der ersten Befragungsrunde (Städte mit mehr als zwei Beigeordneten) sehen eine Konkurrenzsituation, 19 % eine Konkordanzsituation; bei den Beigeordneten der zweiten Befragungsrunde: 15 % Konkurrenz- und 30 % Konkordanzsituation.²¹

39 % der hessischen Beigeordneten sehen bei sich eine konkurrenzdemokratische Ausprägung, in Nordrhein-Westfalen liegt der Anteil bei 29 % und in Niedersachsen bei – berücksichtigt man die bisherigen Ergebnisse – erstaunlichen 27 %; ansonsten liegt der Anteil unterhalb 15 %. Die höchsten Nennungen für eine konkordanzdemokratische Ausprägung liegen

¹⁹ An dieser Stelle könnte die Diskussion über die Vor- und Nachteile der beiden kommunalen Demokratieausprägungen – ggf. differenziert nach Input-, Throughput- und Output-Legitimation – fortgeführt werden, was aber nicht erfolgt, weil im Fokus der Arbeit nicht die Bewertungen der Demokratieausprägungen als solche stehen, sondern die empirisch relevanten Verbindungen von Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie zu den Beigeordneten. Zur Bewertung wird verwiesen auf: Bogumil/Holtkamp 2013: S. 188 ff.

²⁰ „In größeren Städten findet sich eine parteienstaatliche Konkurrenzdemokratie, wobei Koalitionsvereinbarungen, eine mehr oder weniger intensive Zusammenarbeit oder gemeinsames Abstimmungsverhalten durchaus üblich sind“ (Naßmacher/Naßmacher 2007: S. 244). Aber auch in Großstädten ist es anzutreffen, die Opposition personell einzubinden: „Da die rot-grüne Koalition bereits seit 1991 existiert, mag man sich über den CDU-Dezernenten wundern. In Hannover ist es indes gängige Praxis, dass die rot-grüne (früher: SPD-) Mehrheit auch einen Dezernenten der Opposition wählt, um die Opposition in exekutive Entscheidungen und das alltägliche Verwaltungshandeln einzubinden“ (Haus/Egner/Heinelt 2005: S. 225).

²¹ Ähnliche Verteilungen treten zu Tage, wenn die Anzahl der Beigeordneten in den Städten herangezogen wird: 26 % der Beigeordneten in Städten mit mehr als vier Beigeordneten sehen eine Konkurrenzsituation, 18 % eine Konkordanzsituation; bei den Beigeordneten in Städten mit bis zu vier Beigeordneten: 18 % Konkurrenz- und 23 % Konkordanzsituation.

vor in Baden-Württemberg mit 37 %, Bayern mit 29 % und ebenfalls Niedersachsen mit 23 %; ansonsten liegt auch hier der Anteil unterhalb der 15-Prozentmarke.

Der Anteil der parteilosen Beigeordneten und derjenigen Parteimitglieder ohne Parteiamt ist bei der Konkordanzausprägung etwas größer als in der Konkurrenzausprägung und in der dritten (neutralen) Gruppe.²² Mehr parteilose Beigeordnete könnte die Folge der Konkordanzausprägung darstellen; es ist jedoch auch nicht auszuschließen, dass parteilose Beigeordnete das Agieren des Stadtrates bzw. Verhalten im Stadtrat etwas anders wahrnehmen als parteigebundene.

Erwartungsgemäß zeigen sich keine Differenzen bei den drei Gruppen, was die Verteilung von Politiker-Bürokrat, Fachmann-Generalist und Fachpolitiker-Steuerungspolitiker (zu diesen Rollen sowie zur Rolle des Parteipolitikers siehe Kap. 8) angeht; bei folgenden Punkten sind jedoch Unterschiede erkennbar:

- Die kulturelle Parteipolitisierung I (= Bedeutung der Parteienennung bei der Öffentlichkeitsarbeit, festgemacht an den beiden Merkmalen 'grundsätzlich ja' und 'grundsätzlich nein') fällt in der Konkordanzdemokratie etwas geringer aus als in den beiden anderen Gruppen.
- Eine deutliche Korrelation zeigt sich bei der kulturellen Parteipolitisierung II (= Verteilung der beiden Extremtypen (a) ausgeprägter Parteipolitiker und (b) ausgeprägter Parteiskeptiker): Konkurrenzausprägung: 23 % für (a) - 13 % für (b), neutrale Gruppe: 11 % für (a) - 23 % bzw. 25 % für (b), Konkordanzausprägung: 9 % für (a) - 43 % für (b).
- Auch bei der strukturellen Parteipolitisierung zeigt sich, dass in Konkurrenzsituationen die parteipolitische Aufladung höher bzw. in Konkordanzsituationen geringer ausfällt: Bei der Funktion des Beigeordneten, seine Partei/Fraktion und ihre Anliegen zu vertreten (= strukturelle Parteipolitisierung II), erreichen die Beigeordneten der Konkurrenzstädte einen Durchschnittswert von 2,46, in der neutralen Gruppe 2,67/2,68 und in Konkordanzstädten 2,91 (1 = trifft voll zu, 4 = trifft nicht zu).
- Eine ähnliche Verteilung zeigt sich bei der strukturellen Parteipolitisierung III (= Bedeutung der parteipolitischen Akteure für die Arbeit des Beigeordneten): eigene Fraktion: Konkurrenzsituation: 1,36 – neutrale Situation: 1,65/1,68 – Konkordanzsituation: 1,69; eigene Partei: 2,18 – 2,38/2,37 – 2,53 (1 = wichtig, 4 = unwichtig).²³

Auch wenn die vorgestellten einzelnen Differenzen nicht gravierend ausfallen, so ergeben die Mosaiksteinchen doch ein Gesamtbild, bei dem die Unterschiede dann hervortreten. Dazu gehört auch, dass die politische Kompetenz im Gegensatz zur fachlichen Kompetenz in der konkurrenzdemokratischen Ausprägung höher eingeschätzt wird (Basis: Parteimitglieder):

- *fachliche* Kompetenz:
 Ziffer 1: Konkurrenz: 28 %, Konkordanz: 35 %, dritte Gruppe: 31 bzw. 32 %
 Ziffern 1 oder 2: Konkurrenz: 44 %, Konkordanz: 50 %, dritte Gruppe: 48 bzw. 49 %

²² Mit dritter/neutraler Gruppe sind diejenigen Beigeordneten gemeint, die die beiden Fragen so beantwortet haben, dass keine Zuordnung zu den beiden Demokratieausprägungen möglich ist (neutrale Gruppe I), oder diejenigen, die grundsätzlich nicht zuzuordnen sind, also auch diejenigen Beigeordneten, die eine oder beide Fragen nicht beantwortet haben (neutrale Gruppe II). Gruppe II umfasst 15 Personen mehr als Gruppe I.

²³ Wenn die parteipolitischen Akteure in den Konkurrenzstädten eine hohe Wichtigkeit aufweisen, dann müsste im Gegenzug die Wichtigkeit der nicht-partecipolitischen Akteure geringer ausfallen, was sich – vom Stadtrat abgesehen – auch bestätigt:

	Konkurrenzsituation	neutrale Situation	Konkordanzsituation
- Stadtrat	1,28	1,26	1,35
- Bürgermeister	1,67	1,42 bzw. 1,43	1,28
- eigener Fachausschuss	1,72	1,69 bzw. 1,67	1,42

- *politische* Kompetenz:

Ziffer 1: Konkurrenz: 31 %, Konkordanz: 16 %, dritte Gruppe: 22 bzw. 23 %

Ziffern 1 oder 2: Konkurrenz: 50 %, Konkordanz: 28 %, dritte Gruppe: 57 bzw. 59 %.

(1 = höchste Wichtigkeit, 2 = zweithöchste Wichtigkeit)

Parteilpolitische Akteure spielen auch eine Rolle bei den Fragen, wer den Gestaltungsspielraum der Beigeordneten einschränkt, von wem sie die Erwartungen an ihre fachliche Arbeit am besten kennen und wer am besten in der Lage ist, diese einzuschätzen. Bei den einschränkenden Akteuren kommt es zwar zu unterschiedlichen prozentualen Verteilungen (in der Konkordanzsituation erhalten die beiden überparteilichen Organe Bürgermeister und Stadtrat höhere Nennungen als in den beiden anderen Gruppen, was insofern folgerichtig ist), aber an der Rangfolge der vier ersten Nennungen ändert sich nichts: Bürgermeister – Stadtrat – andere Beigeordnete – (andere) Fraktionen.²⁴ Bei demjenigen Akteur, von dem der Beigeordnete die Erwartungen an seine Arbeit am besten kennt, bekommen die (eigenen) Fraktionen in den Konkurrenzstädten die höchste Nennung, ansonsten ist es der Bürgermeister. Der Einwand, dass dort der Anteil der Parteimitglieder auch höher ist, was die höhere Nennung der eigenen Fraktion erklärt, bestätigt sich nicht, weil sich das gleiche Ergebnis zeigt, wenn nur die parteigebundenen Beigeordneten herangezogen werden (Basis: diejenigen Fragebogen, bei denen ein Akteur ausgewählt wurde): 40 % der Beigeordneten in Städten mit konkurrenzdemokratischer Ausprägung haben die eigene Fraktion genannt, bei den anderen beiden Gruppen liegt der Anteil zwischen 16 und 21 %. Auch diese Verteilung lässt sich schlüssig erklären: Bei der Konkurrenzdemokratie versuchen die Fraktionen ihre Politik konsequent durchzusetzen, die Suche nach Kompromissen ist selten, so dass die Fraktionen (für alle) berechenbar bleiben. Dort, wo Konsens angestrebt wird, müssen die Vorstellungen der Akteure flexibler sein, was auch ihre Berechenbarkeit erschwert. Die Fraktionen in den Konkurrenzstädten werden auch signifikant häufiger genannt, wenn es darum geht, denjenigen Akteur zu benennen, der am besten in der Lage ist, die fachliche Arbeit der Beigeordneten einzuschätzen; wieder nur die parteigebundenen Beigeordneten auf der gleichen Basis wie oben: 26 % zu 4 bis 5 %.

Während die (partei-)politische Auf- bzw. Entladung in der konkurrenz- bzw. konkordanzdemokratischen Ausprägung nachvollziehbar ist (stellt sie doch ein Definitionsmerkmal der jeweiligen Ausprägung dar, was auch empirisch so in der Beigeordnetenbefragung festgestellt werden konnte), überrascht, dass es noch bei einem anderen Punkt zu einer deutlichen Andersverteilung kommt, nämlich im Hinblick auf die Vorgesetztenfunktion des Bürgermeisters: 38 % der Beigeordneten in einer Konkurrenzsituation haben bejaht, dass der Verwaltungschef in fachlichen Aspekten faktisch/tatsächlich eine Vorgesetztenfunktion aufweist, obwohl diese Beigeordneten den Bürgermeister prozentual zu einem etwas geringeren Anteil als einschränkenden Akteur genannt haben als die Beigeordneten aus einer Stadt mit konkordanzdemokratischer Ausprägung; bei den Beigeordneten aus der Konkordanzsituation liegt der Wert bei 16 %, in der dritten Gruppe bei 20 bzw. 24 % (Basis: alle, die sich zwischen ja und nein entscheiden konnten/wollten).²⁵

²⁴ Wenn auch keine große Differenz vorliegt, so ist es aber wieder folgerichtig, dass in der Konkordanzausprägung der prozentuale Anteil des Akteurs (andere) Fraktionen am geringsten ausfällt. Das gleiche gilt für andere Beigeordnete, was ebenfalls in der Logik liegt: Bei Konkordanzausprägung sind die einzelnen Beigeordneten weniger parteipolitisch aufgeladen, so dass ein hieraus entstehendes Konfliktpotenzial geringer ausfällt.

²⁵ Betrachtet man nur die parteigebundenen Beigeordneten, so ändert sich nichts an der Verteilung: 36 % - 10 % - 20 bzw. 21 %.

10.2 Mehrheits-/Minderheitsbeigeordneter und Kongruenz-/Divergenzbeigeordnete

Ein Kernelement des Konkurrenzmodells ist die Trennung des Stadtrats in Mehrheits- und Minderheitsfraktionen bzw. in Stadtregierungsfraktion/-koalition und Opposition:

„Generell lässt sich sagen, dass es keine Koalition gibt, die nicht eine personelle Einigung enthält. Aus dieser Bestimmung ergibt sich auch jener Begriff von 'Opposition' in der Gemeinde, wie er von den opponierenden Fraktionen verstanden wird. Die Personalentscheidungen, die über Koalition oder Opposition entscheiden, sind die Besetzungen der Dezernate, werden die Dezernate nicht 'politisch' bestellt, die Wahl der weiteren Bürgermeister. Fraktionsvorsitzende oppositioneller Fraktionen erklärten, solange ihre Fraktion 'kein Dezernat habe' oder solange sie 'nicht auf Referentenebene vertreten' sei, stehe ihre Fraktion in Opposition“ (Grauhan 1970: S. 265 f.).

Es sind somit nicht *Sachfragen*, die für die generelle Trennung relevant sind, sondern *Personalfragen*. Die Regelungen über die hauptamtlichen Beigeordneten (die nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt werden) „sind das große Feld der Koalitionsvereinbarungen“ (ders.: S. 199), wobei dann folgende Reihenfolge anzutreffen war: zuerst die Einigung über den Partei-schlüssel für die Beigeordnetenverteilung, dann deren Geschäftsverteilung und zuletzt die konkreten Kandidaten (siehe ders.: S. 200).

Wenn eine Minderheitsfraktion durch einen (eigenen) Beigeordneten in die Stadtregierung integriert ist, bedeutet dies jedoch nicht automatisch, dass sie tatsächlich keine Sach-Opposition betreibt. Bei einer im ersten Quartal 1989 durchgeführten Befragung von CDU-Stadtratsmitgliedern in zehn nordrhein-westfälischen Stadt, in denen die CDU nach der alten Gemeindeordnung nicht den ratsgewählten Oberbürgermeister stellte, zeigte sich eine „Verbindung von Konflikt in der Sachpolitik und Kooperation in der Personalpolitik“ (Gabriel/ Haungs/Zender 1984: S. 154).

Eine Koalition auf kommunaler Ebene liegt somit vor, wenn sich Parteien/Fraktionen auf die personelle Verteilung der Beigeordnetenstellen verständigen, was selbstverständlich nicht ausschließt, dass auch noch mehr oder weniger umfangreich inhaltliche Punkte vereinbart werden. Die Koalition versucht dann, eine einheitliche Personal- und Sachpolitik zu betreiben.

Wenn Minderheitsfraktionen das Recht zugestanden wird, eigene Vorschläge für die Besetzung eines Beigeordnetenamtes zu unterbreiten, dann heißt das nicht automatisch, dass der ausgesuchte Kandidat auch eine Parteizugehörigkeit aufweist. Grauhan stellte fest, dass es sich bei den Parteilosen zumeist „um den Baurat, aber auch um den Kämmerer oder den Dezernenten für die Ordnungsverwaltung“ handelte (1970: S. 201). Dies kann mit zwei Gründen erklärt werden: Erstens werden diese Verwaltungsbereiche als so professionalisiert angesehen, dass hier Fachqualifikation vor parteipolitischer Ausrichtung geht oder zweitens werden die Verwaltungsbereiche als unpolitisch betrachtet, was aber beim Finanzbeigeordneten kaum gelten dürfte.

Da in der Beigeordnetenbefragung nicht nach dem Geschäftsbereich gefragt wurde, kann die Aussage von Grauhan nur indirekt überprüft werden, indem auf den beruflichen Hintergrund der Befragten zurückgegriffen wird: 167 Beigeordnete haben *eine* Ausbildungsrichtung angegeben (unberücksichtigt bleiben die beiden Beigeordneten, die „Sonstiges“ angekreuzt haben). Durchschnittlich 77 % weisen davon eine Parteimitgliedschaft auf; die Verteilung im Einzelnen:

- Wirtschaftswissenschaftliche/kaufmännische Ausbildung: 88 %
- Juristische/verwaltungswissenschaftliche Ausbildung: 86 %
- Sozialwissenschaftliche Ausbildung: 85 %
- Geisteswissenschaftliche Ausbildung: 72 %
- Technische/naturwissenschaftliche Ausbildung: 59 %

Prägnant ist der unterdurchschnittliche Anteil an Parteimitgliedern bei Beigeordneten mit technischer/naturwissenschaftlicher Ausbildung. Unterstellt man, dass Personen mit einer bestimmten Fachqualifikation grundsätzlich auch in denjenigen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden, die einen Bezug zur erworbenen Fachqualifikation aufweisen, so kann auch heute noch vermutet werden, dass in den technisch geprägten Verwaltungsbereichen die Parteizugehörigkeit eine geringere Rolle spielt als in den anderen Aufgabenbereichen, was vom Prinzip her den „Baurat“ bei Grauhan bestätigt.²⁶

Um eine größere Minderheitsfraktion in die Stadtregierung einzubinden, bedarf es eines zweifachen Wollens: Erstens muss ihr das Angebot gemacht bzw. die Möglichkeit offeriert werden²⁷ und zweitens muss sie das Angebot annehmen bzw. die Möglichkeit auch wählen.²⁸ Bei der Frage, von wem das Angebot an die Minderheitsfraktion ausgeht, einen Minderheitsbeigeordneten zu stellen, sind zwei Akteure zu betrachten: der Hauptverwaltungsbeamte und die Mehrheitsfraktion(en).²⁹

Der Bürgermeister kann die treibende Kraft sein, wobei die Motive hierfür sehr unterschiedlich sein können: Er ist vom Typ jemand, der auf Ausgleich bedacht ist und der es daher für vorteilhaft ansieht, wenn auch im Verwaltungsvorstand Personen vertreten sind, mit denen sich größere Minderheitsfraktionen identifizieren können. Möglich ist auch, dass eine ‚rationale‘ Abwägung dahinter steht, in welcher Konstellation es sich leichter regieren lässt. Befürwortet der Bürgermeister Minderheitsbeigeordnete, so muss er die Mehrheitsfraktion(en) von den Vorteilen überzeugen, so dass diese bereit sind, auf eigene Besetzungsansprüche zu verzichten. Ob die Mehrheitsfraktion(en) dem Wunsch des Bürgermeisters folgen, bleibt dann abzuwarten. Treibende Kraft können auch die Mehrheitsfraktionen sein, auch hier wieder aus unterschiedlichen Motivlagen heraus. Es ist zu vermuten, dass es einer größeren Anstrengung bedarf, wenn der Bürgermeister die Mehrheitsfraktionen überzeugen will/muss als umgekehrt. Für einen Bürgermeister stellt es sicherlich keinen oder nur einen geringen Einflussverlust

²⁶ Die Vermutung, dass mehrere erworbene Fachqualifikationen unabhängiger von ‚Parteiungunst‘ machen, hat sich nicht bestätigt: Von den 46 Personen mit zwei angegebenen Qualifikationen weisen 78 % eine Parteimitgliedschaft auf, was dem o. g. Durchschnittswert von 77 % entspricht.

²⁷ Nur selten wird dieses Wollen in der kommunalpolitischen Forschung analysiert und dokumentiert: Eine instruktive Schilderung der konkreten Situation in einer Kleinstadt mit *ehrenamtlichen* Beigeordneten gibt Schirra (1989: S. 219 ff., 226 ff., 242 ff.): Die CDU-Mehrheitsfraktion konnte allein bestimmen, wie viele Beigeordnete es geben und wer sie besetzen sollte. Letztlich hat die CDU alle drei Stellen besetzt, so dass kein Parteienproporz vorlag, teilweise wurde jedoch ein Ortsteilproporz beachtet. „Damit konnte die CDU-Fraktion entscheiden, ob bei den Personalentscheidungen der Gegensatz zwischen Mehrheitsfraktion und Opposition voll greifen sollte oder ob sie dem so genannten Prinzip der ‚Großen Rathauskoalitionen‘, der Beteiligung der Opposition an den ‚Regierungsgeschäften‘, Rechnung tragen sollte“ (S. 219).

²⁸ „Besonders harte Verhandlungen stellen sich leicht dort ein, wo eine Fraktion nur knapp die absolute Mehrheit besitzt. Für die Minderheit liegt die Möglichkeit hier nahe, überhaupt kein Dezernat zu übernehmen, um ‚in Opposition zu gehen‘ und so zu versuchen, die absolute Mehrheit bei den nächsten Wahlen zu brechen“ (Grauhan 1970 : S. 200).

„Unterschiede in der ‚strukturellen Parlamentarisierung‘ einzelner Städte kommen u. U. durch die Weigerung der Mehrheitsfraktion zustande, mit einer konkordanzdemokratisch orientierten Minderheitenfraktion zusammenzuarbeiten. Sie können aber auch aus einer auf Konflikt angelegten Strategie der Minderheitsfraktion herrühren“ (Gabriel/Haungs/Zender 1984: S. 118).

²⁹ Zu möglichen Konstellationen siehe auch Grauhan 1970: S. 254 f.

dar, wenn er mit jemanden zusammen arbeiten muss, der ein anderes Parteibuch hat, weil die Qualität der Zusammenarbeit in letzter Konsequenz weniger durch diese Frage als durch Fragen des persönlichen Umgangs und der Qualifikation geprägt sein dürfte. Für die Mehrheitsfraktion(en) stellt es hingegen einen Einfluss-/Machtverlust dar, weil die bereits vorgestellten empirischen Untersuchungen zeigten, dass es zwischen parteigebundenen Beigeordneten und ihren Fraktionen enge Kontakte gibt, so dass die Minderheitsfraktion ggf. besser informiert sein könnte als die Mehrheitsfraktion.

Angehörige der Minderheitsfraktion sehen die Pluspunkte, wenn sie einen Beigeordneten in der Verwaltungsführung untergebracht haben, deutlich; sie bewerten die Vorteile einer personalpolitischen Kooperation höher als die möglichen Nachteile:

„Bei sämtlichen Aussagen, die mit den personellen Folgen einer kompetitiven Oppositionspolitik zu tun haben, übertraf der Anteil kooperativ ausgerichteter Antworten deutlich die Zahl am Konfliktmodell orientierten Stellungnahmen. ... 89 % hoben die mit einer Beteiligung der Minderheitsfraktion an der Verwaltung verbundenen Informations- und Einflussmöglichkeiten hervor. 76 % schließlich verwiesen auf die in einer solchen Strategie angelegte Chance, das berufliche Fortkommen der bei der Stadtverwaltung beschäftigten Mitglieder der Minderheitspartei zu fördern. ... Entsprechend wurden die kritischen Einwände gegen eine personalwirtschaftlich verankerte Mitwirkung der Oppositionsfraktion an der politischen Führung von der überwiegenden Mehrheit der Befragten nicht akzeptiert: Die Auffassung, die Übernahme administrativer und repräsentativer Führungsämter erschwere die Kritik an der Verwaltung und die Entwicklung von Alternativen zur Politik der Mehrheitspartei, lehnten drei Viertel der Befragten ab. 65 % widersprachen der These, die Beteiligung der Minderheitspartei zahle sich nicht aus, weil die Leistungen der Dezernenten doch der Mehrheit zugerechnet würden. Die Behauptung, die Dezernenten träten zumeist als neutrale Fachleute auf und nützten insofern ihrer Fraktion wenig, fand ebenso wenig Zustimmung wie der Einwand, die Minderheit werde ohnehin mit unattraktiven Dezernenten abgespeist (63 % bzw. 60 % Ablehnung). Nur bei einer Frage übertraf die Zahl der Befürworter die der Gegner einer kompetitiv angelegten Oppositionsstrategie: 64 % der befragten Ratsmitglieder glaubten, nur durch eine konsequent angelegte Oppositionsstrategie könne die Minderheit einmal zur Mehrheit werden. Im Hinblick auf die bislang vorgestellten Ergebnisse kann man jedoch ausschließen, dass dies für die Befragten einen Rückzug aus den Verwaltungs- und Führungsämtern einschließt“ (Gabriel/Haungs/Zender 1984: S. 153 f.).³⁰ Die Verfechter eines strengen Oppositionskurses bewerten die Punkte etwas weniger optimistisch, doch sie lehnen sie nicht ab (S. 155 f.).

Diese diffuse Gemengelage, auf der einen Seite als Minderheits-/Oppositionsfraktion personell eingebunden zu sein, auf der anderen Seite aber trotzdem Opposition mit eigenem *inhaltlichen* Profil zu bleiben, dürfte „eher auf kurzfristigen, situativ-pragmatischen als auf systematischen, langfristigen, in sich stimmigen Überlegungen beruhen. Ein derartiges Vorgehen der Minderheitsfraktion muss die Oppositionsarbeit in der Kommunalvertretung keineswegs nachteilig beeinflussen: Es stellt vielmehr eine Anpassung an die politischen Rahmenbedingungen dar, denen die Arbeit der Minderheitsfraktionen unterliegt. Insbesondere sind hier die Kooperationsbereitschaft der Mehrheitsfraktion und der Verwaltung zu erwähnen“ (Gabriel/Haungs/Zender 1984: S. 160).

³⁰ Die Einbindung von Minderheitsfraktionen in die Verwaltungsführung kann dazu führen, dass eine starke Opposition im Stadtrat nicht *sichtbar* ist, was aber nicht bedeutet, dass diese keine Opposition betreiben. Grauhan spricht in diesem Zusammenhang von einer „verdeckteren Opposition“ bzw. in Anlehnung an das schweizerische Regierungssystem von „Regierungs-Opposition“. Und auch er stellte bereits fest: „Oppositionelle Einzelentscheidungen von Fraktionen, die auf Ressortebene vertreten sind, kommen auch in großstädtischen Gemeindevertretungen durchaus vor“ (1970: S. 271).

Ein weiterer Erklärungsansatz, warum dieser – in staatlichen Parlamenten undenkbarer – Spagat versucht und auch erreicht wird, liegt darin, dass eine (große) Oppositionsfraktion keinen monolithischen Block darstellt, sondern intern hierarchisch gegliedert ist:

„Häufiger sehen sie [die Eliten, M. S.] ihre Aufgaben in der Verwaltungskontrolle, der Planung und dem Ergreifen der Initiative. Hierfür halten sie auch offene Konfliktaustragung für wichtiger als die anderen Ratsmitglieder. Trotzdem, so könnte man nach politikwissenschaftlicher Logik sagen, lehnen sie häufiger die Konkurrenz zwischen Opposition und Mehrheit als Strukturprinzip der Kommunalpolitik ab. Das mag auf Eigeninteresse zurückzuführen sein, denn bei Proporz ist die Gefahr, selbst nicht beteiligt zu werden, geringer. Wie dem auch sei, hier steht die Elitenvorstellung eher gegen die allgemeine Tendenz in den Einstellungen und tatsächlichen Strukturen“ (Simon 1988: S. 83).

Es sind somit die Vorsitzenden der Minderheitsfraktionen, die im Vergleich zu ihren Fraktionskollegen mehr verlieren, wenn kein Proporzsystem herrscht: Wenn im Konkordanzsystem auch die Minderheitsfraktionen in die Vorentscheiderstrukturen eingebunden sind, dann sind es die Fraktionsvorsitzenden, die daran teilnehmen; nur für sie würde es einen Verlust darstellen, nicht eingebunden zu werden; das 'normale' Fraktionsmitglied ist weder so noch anders eingebunden.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass Minderheitsfraktionen teilweise zweigleisig fahren, was ansatzweise schon in Richtung eines gespaltenen oder widersprüchlichen Vorgehens tendiert. Denn von der reinen Lehre aus betrachtet, ist die Kooperation weniger attraktiv:

„Das dominierende Spiel im Bereich der Politik ist und bleibt ... das 'Wählermaximierungsspiel'. Die Regeln besagen, dass die lokalen Parteien zwangsläufig in Konkurrenz zueinander treten, da sie regelmäßig von den Bürgern in das Kommunalparlament gewählt werden, im Übrigen auch und gerade aufgrund ihrer *unterschiedlichen* Meinungen. Um ihre Wahlchancen zu verbessern, sind sie daher gezwungen, sich zu profilieren und zu konkurrieren. Kooperatives Verhalten zwischen den Fraktionen wird weder innerparteilich noch vom Wähler belohnt. Es beraubt sie eines ihrer zentralen Machtmittel, nämlich der Aussicht bei den nächsten Wahlen die Mehrheit zu erlangen bzw. zu erhalten und damit zentraler Einflussmöglichkeiten auf die inhaltliche und personelle Gestaltung der Kommunalpolitik (Kontrolle der Organisationsregeln). Zudem würde der [im Proporzmodell, M. S.] vorgesehene Verzicht, sich in die alltägliche Arbeit der Verwaltung durch Nachfragen, Anfragen und Interventionsversuche einzumischen, insbesondere den Oppositionsfraktionen zentrale Profilierungsmöglichkeiten und damit Machtmittel nehmen, über die sie z. B. durch Mobilisierung kommunaler Öffentlichkeit (Kontrolle von Umweltbeziehungen) verfügen. Es gibt keinen Anlass für Oppositionsfraktionen, auf diese Machtmittel zu verzichten. Sie stehen der Verwaltung ohnehin in der Regel eher misstrauisch gegenüber, da sie jene als 'verlängerten Arm' der Mehrheitspartei begreifen und selbst oft Adressat vielfältiger Bürgerproteste gegen Verwaltungshandeln sind“ (Bogumil/Schmid 2001: S. 117).

Bevor die Ergebnisse vorgestellt werden, wie die Beigeordneten die Praxis des Minderheitsbeigeordneten bewerten, ist zu prüfen, wie die Verteilung zwischen Mehrheits- und Minderheitsbeigeordneten bei der Befragung aussieht. Diese Festlegung sollten nur die parteigebundenen Beigeordneten vornehmen: Sieben Personen konnten keine Einschätzung vornehmen; auf der Basis von 152 in die Auswertung eingehenden Antworten finden sich fast zwei Drittel Mehrheitsbeigeordnete (98 = 64,5 %) und ein gutes Drittel Minderheitsbeigeordnete (54 = 35,5 %). Dabei spielt es keine Rolle, ob die Städte bis zu oder mehr als vier Beigeordnete aufweisen, weil sich in beiden Fällen exakt die gleiche Verteilung zeigt: jeweils 49 Mehrheits- und 27 Minderheitsbeigeordnete.³¹

³¹ Eine wirkliche Ausnahme ist der Minderheitsbeigeordnete dort, wo nur bis zu zwei Beigeordnete vorhanden sind (im Rahmen der Befragung ist dies die Unterscheidung zwischen erster und zweiter Befragungsrunde):

Tabelle 10-6: Ländervergleich: Verteilung der Minderheitsbeigeordneten

	B-W	Bay.	Hes.	Nds.	N-W	R-P
Basis: gesamte Befragung ³²	44 %	23 %	24 %	33 %	39 %	30 %
Basis: erste Befragungsrunde (> 2 Beig.)	55 %	24 %	27 %	33 %	38 %	38 %

In der Tab. 10-4 wurde mit Hilfe von vier Kriterien versucht, die Bundesländer dem Konkurrenz- oder Konkordanzmodell zuzuordnen. Nach der Tab. 10-6 (erste Zeile) sind insb. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen dem Konkordanzmodell zuzurechnen; konkurrenzdemokratische Ausprägungen liegen in Bayern und Hessen vor. Wie wichtig die Unterscheidung nach der Anzahl der Beigeordneten und, weil diese mit der Einwohnerzahl gekoppelt ist, auch nach der Größe der Stadt ist, zeigt die zweite Zeile der obigen Tabelle. Hier offenbart sich die Sonderstellung Baden-Württembergs recht deutlich, auch wenn einschränkend anzumerken ist, dass es in den dortigen größeren Städten wohl kaum mehr Minderheits- als Mehrheitsbeigeordnete geben dürfte (ggf. liegt hier eine Verzerrung beim Rücklauf vor).

Zur Bewertung der Praxis des Minderheitenbeigeordneten wurden die Beigeordneten gebeten, die folgende Frage mit ja oder nein zu beantworten: „Soll/en größere Minderheitsfraktion/en mit einem ´eigenen´ Beigeordneten in der Leitung der Stadtverwaltung vertreten sein?“ Die (knappe) Mehrheit derjenigen, die sich zwischen ja und nein entscheiden konnte, spricht sich für nein aus: 53 % zu 47 % – 33 Befragte hatten keine Meinung oder haben die Frage nicht beantwortet (das entspricht einem Anteil von rd. 15 %).

Da das Konkordanzmodell leichter in Städten mit vielen Beigeordneten umzusetzen ist (einfach deshalb, weil mehr Beigeordnetenposten zu vergeben sind), ist zu erwarten, dass in diesen Städten die Zustimmung für das Konkordanzmodell höher ausfällt. Diese Erwartung bestätigt sich: Hier ist die Mehrheit für das Modell: 57 % (Basis: 86). In den Städten mit bis zu vier Beigeordneten überwiegt hingegen die Ablehnung: 61 % (Basis: 101).³³

Betrachtet man die Parteizugehörigkeit der Befragten als unabhängige Variable, so zeigt sich folgendes Bild: 75 % der Parteilosen sprechen sich gegen die Beteiligung aus (Basis: 40). Die Parteimitglieder präferieren hingegen mit 52 % knapp die Aussage (Basis: 149).³⁴ Wer ein Parteiamt innehat, spricht sich zu 45 % dafür aus, die Nichtfunktionäre hingegen mit 56 % (Basis: 147; bei allen drei Werten wurden die sich nicht festlegenden Fragebogen nicht be-

In der ersten Befragungsrunde, in der Städte mit mehr als zwei Beigeordneten einbezogen wurden, liegt der Anteil der Minderheitsbeigeordneten bei 38 %, in der zweiten Befragungsrunde lediglich bei 20 %.

Die Einschätzung als Mehr- oder Minderheitsbeigeordneter setzt voraus, dass man im Stadtrat generell zwischen Mehr- und Minderheit generell unterscheiden kann; dies mag nicht immer eindeutig sein, doch – so zeigen die Ergebnisse von Egner/Krapp/Heinelt – gelingt eine entsprechende Einschätzung mehrheitlich: Die meisten Ratsmitglieder sind sich darüber bewusst, „wie sich die Mehrheitsverhältniss in ihrem Gemeinderat darstellen und dass es – zumindest in der Regel – eindeutig ist, welche Ratsmitglieder bzw. Fraktionen zur Mehrheit bzw. zur Minderheit gehören ... [D]ie Dichotomie Mehrheit/Minderheit [ist] in den Köpfen des übergroßen Teils der Ratsmitglieder fest verankert“ (2013: S. 101).

³² Basis: Parteigebundene Beigeordnete, die eine Zuordnung vornahmen; jeweils ein Beigeordneter aus Baden-Württemberg und Hessen konnten/wollten diese nicht vornehmen.

³³ Von den insg. 117 Beigeordneten in Städten mit bis zu vier Beigeordneten konnten sich 16, von 103 Beigeordneten in den anderen Städten konnten sich 17 Beigeordnete nicht entscheiden.

³⁴ Während es bei den Parteimitgliedern kaum eine Rolle spielt, ob sie sich in einer Stadt mit konkurrenz- oder konkordanzdemokratischer Ausprägung befinden, sieht das bei den parteilosen Beigeordneten anders aus: In den Konkurrenzstädten findet die Ablehnung keine Mehrheit; ob dies nun eine Besonderheit der sehr kleinen Fallzahl darstellt oder ob der örtliche Kontext hier tatsächlich eine prägende Ursache ist, kann nicht geklärt werden. In Konkordanzstädten findet sich kein einziger parteiloser Beigeordneter, der sich für den Minderheitsbeigeordneten ausspricht!

rücksichtigt). Die starke Ablehnung bei den Parteilosen dürfte weniger mit einer generellen Absage an das Konkordanzmodell zu begründen sein als vielmehr damit, dass diese Personen grundsätzlich den parteipolitischen 'Spielchen' abgeneigt sind: Die Konkordanzdemokratie ist durch unterschiedliche Kriterien gekennzeichnet (siehe Tab. 10-1); die Besetzung der Beigeordnetenstellen mittels Proporz ist eines davon. Dieses Proporzmodell wird von den parteilosen Beigeordneten abgelehnt, offensichtlich verbinden sie damit mehr Assoziationen wie 'Postengeschacher' oder 'Parteibuch vor Qualifikation'.³⁵ Weil in Städten mit konkordanzdemokratischer Ausprägung prozentual mehr parteilose Beigeordnete zu finden sind, kommt es zum Paradoxon, dass das Institut des Minderheitsbeigeordneten dort stärker abgelehnt wird als in den Konkurrenzstädten.

Wer zur Mehrheitsfraktion gehört (= Mehrheitsbeigeordnete), dürfte das Konkordanzmodell in der Form des Proporzmodells bei der Besetzung der Beigeordnetenposten eher skeptisch einschätzen, wohingegen der Minderheitsbeigeordnete den Proporz sicherlich wohlwollender betrachtet. So fallen auch die Ergebnisse aus: 62 % der Mehrheitsbeigeordneten haben der o. g. Aussage nicht zugestimmt (Basis: 85), die Minderheitsbeigeordneten votierten hingegen mit 74 % dafür (Basis: 50).³⁶

Die technisch/naturwissenschaftlich ausgebildeten Beigeordneten befürworten den Minderheitsbeigeordneten am wenigsten, die sozialwissenschaftlich Ausgebildeten am stärksten. Auch an dieser Stelle zeigt sich die Durchschlagskraft der erst genannten Profession, wobei es nicht entscheidend darauf ankommt, ob Personen mit dieser Profession parteigebunden sind oder nicht.³⁷

Ohne Berücksichtigung der unentschiedenen Beigeordneten spricht sich – wird das berufliche Vorleben betrachtet – die Mehrheit derjenigen, die aus einem Verband/Verein kommen, für den Minderheitsbeigeordneten aus. Der Gegenpart hierzu sind die Beigeordneten, die zuvor eine hauptamtliche Funktion in einem Unternehmen wahrgenommen haben. Die Mehrheit der aus der staatlichen Verwaltung Kommenden ist für einen Minderheitsbeigeordneten, die Mehrheit der aus der kommunalen Verwaltung Kommenden hingegen dagegen.³⁸ Die hohe Zustimmungquote der Beigeordneten mit dem beruflichen Vorleben Verband/Verein könnte daher rühren, dass man es in einem Verband gewohnt war, unterschiedliche Strömungen einzubinden, während es sich bei den anderen Bereichen um hierarchisch gestaltete Organisationen handelt, die erstens mittels Weisung geführt werden können und die zweitens durch höhere *Fach*qualifikation geprägt sind.

³⁵ Berühmt(-berüchtigt) ist hierfür der Begriff der (Kölner) Klügelwirtschaft, siehe Scheuch/Scheuch 1992.

³⁶ Von den insg. 98 Mehrheitsbeigeordneten konnten sich 13 nicht entscheiden, von den 54 Minderheitsbeigeordneten konnten sich nur 4 nicht entscheiden.

³⁷ Beide Gruppen lehnen mehrheitlich den Minderheitsbeigeordneten ab (ohne Berücksichtigung der vier Beigeordneten, die keine Meinung hatten): parteilos: 76 %, parteigebunden: 66%. In der Kontrollgruppe der nicht-technisch/naturwissenschaftlich Ausgebildeten beträgt die Differenz zwischen parteilos und parteigebunden hingegen nicht nur 10 Prozentpunkte, sondern 30 Prozentpunkte: Die parteilosen Nicht-Techniker befürworten mehrheitlich keinen Minderheitsbeigeordneten (71 %), die nicht-technischen Parteimitglieder sprechen sich hingegen mit 59 % für den Minderheitsbeigeordneten aus (auch hier ohne Berücksichtigung derjenigen, die keine Meinung ausgewählt haben).

³⁸ Bei der Einbeziehung der Parteizugehörigkeit zeigt sich folgende Verteilung: Die Werte der Zustimmung zum Minderheitsbeigeordneten schwanken bei den Parteimitgliedern zwischen 25 % bei den Personen aus einem Unternehmen und 77 % bei den Personen aus einem Verband/Verein. 53 % der aus der kommunalen Verwaltung kommenden Parteimitglieder sprechen sich für den Minderheitsbeigeordneten aus (hier ist also eine knappe Mehrheit dafür), doch dieser Prozentsatz liegt unterhalb des Zustimmungswertes von 64 %, den diejenigen Personen erreichen, die aus der staatlichen Verwaltung ins Beigeordnetenamt gelangt sind.

Während das berufliche Vorleben einen gewissen Einfluss auf diese Einstellungsfrage zeigt, trifft dies für das politische Vorleben nicht oder nur sehr eingeschränkt zu.³⁹

Tabelle 10-7: Ländervergleich: Zustimmung zum Minderheitsbeigeordneten

	B-W	Bay.	Hes.	Nds.	N-W	R-P
Basis: gesamte Befragung ⁴⁰	41 %	30 %	16 %	45 %	69 %	55 %
Basis: erste Befragungsrunde (> 2 Beig.)	70 %	32 %	13 %	53 %	71 %	56 %

Bis auf Hessen ist der Bürgermeister der Vorgesetzte mit Weisungsbefugnis gegenüber seinen Beigeordneten. In Hessen hingegen regiert das Kollegialorgan Magistrat. Hier erhalten die Minderheitsfraktionen noch mehr Macht, wenn sie einen eigenen Beigeordneten stellen können/dürfen. Von den 23 hessischen Beigeordneten befürworten nur drei die Aussage, dass größere Minderheitsfraktionen einen eigenen Beigeordneten stellen sollen. Die hessische Besonderheit ist unabhängig von der weiteren Variable Einwohnerstärke bzw. Anzahl der Beigeordneten.

Tab. 10-7 weist teilweise Parallelen zur Tab. 10-6 auf. Überraschend hoch fällt der Zustimmungswert in Nordrhein-Westfalen aus. Anders als in vielen anderen Fällen unterscheiden sich die rheinland-pfälzischen Beigeordneten von ihren hessischen Kollegen. In Baden-Württemberg sticht die große Differenz zwischen den beiden Zeilen hervor. Unterstellt man generell, dass in kleineren Städten grundsätzlich eher Ausprägungen des Konkordanzmodells vorliegen als in größeren, so bedeutet dies jedoch nicht, dass sich aus Sicht der baden-württembergischen Beigeordneten dieses Modell auch in Form der Beigeordnetenbesetzung ´materialisieren´ soll.

Über das Für und Wider von Minderheitenbeigeordneten wird viel diskutiert. Die befragten Beigeordneten hatten in Form einer offenen Frage die Möglichkeit, ihre Argumente anzugeben. Dabei sollte unterschieden werden, inwieweit Beigeordnete von Minderheitsfraktion/en (A) für den Bürgermeister, (B) für die Mehrheitsfraktion/en, (C) für die Minderheitsfraktion/en und (D) für den betroffenen Beigeordneten selbst (eher) von Vor- oder Nachteil sind. Die Zusammenfassung der Argumente enthält die folgende Übersicht:

³⁹ Weder die Variable kommunaler noch die Variable staatlicher Abgeordneter (ja-nein) führen zu unterschiedlichen Zustimmungsausprägungen. Wer schon einmal die Funktion des Hauptverwaltungsbeamten innehatte, spricht sich mehrheitlich für den Minderheitsbeigeordneten aus, die anderen mehrheitlich dagegen. Aufgrund der geringen Zahl derjenigen mit der genannten Funktion ist jedoch der Aussagewert sehr beschränkt.

⁴⁰ Basis: Befragte, die sich zwischen Zustimmung und Ablehnung entscheiden konnten. Auf der Grundlage aller Befragten:

	B-W	Bayern	Hessen	Nds.	N-W	R-P
Keine Meinung	19 %	23 %	17 %	0	6 %	8 %
Zustimmung	33 %	23 %	13 %	45 %	65 %	50 %

Tabelle 10-8: Pro- und Contra-Argumente zum Minderheitsbeigeordneten

<p>(A) Für den Bürgermeister (eher) von Vorteil, weil ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - seine Überparteilichkeit dokumentiert wird, - viele Meinungen in Entscheidungsvorbereitung einfließen bzw. Entscheidungen gründlicher vorzubereiten sind, - Beitrag zur Integration, - er mehr Kontakte in (andere) Fraktionen hat, - einfachere/bessere Mehrheitsbeschaffung bzw. -bildung (Konsensbildung durch enge Abstimmung) möglich ist, - er Informationen aus den Minderheitsfraktionen erhält, - dieser Beig. keine nachhaltige politische Unterstützung erfährt, - dieser Beig. ohne Hausmacht und damit sein politischer Einfluss eher gering ist, - er mehr Unabhängigkeit gegenüber der eigenen Partei erhält. 	<p>(A) Für den Bürgermeister (eher) von Nachteil, weil ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partialinteressen mehr Gewicht bekommen („da wackelt der Schwanz mit dem Hund“). - Rollenverhalten des Beig. nicht klar ist (eventuell: Störer), - entsprechender Beig. sich gegen Bürgermeister profilieren muss/will (potenzieller Gegenkandidat), - Gefahr besteht, dass Beig. Oppositionsverhalten an den Tag legt (Indiskretionen), - Bürgermeister auch die politische Mehrheit repräsentiert (wenn er das gleiche Parteibuch aufweist), - Einengung seiner Geschäftsverteilungskompetenz, - strategische Absprachen (mit Mehrheitsfraktionen) erschwert werden.
<p>(B) Für die Mehrheitsfraktion/en (eher) von Vorteil, weil ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - eigene Überparteilichkeit dokumentiert wird, - viele Meinungen in Entscheidungsvorbereitung einfließen, - einfachere/bessere Mehrheitsbeschaffung bzw. -bildung durch Einbindung der Opposition, - Opposition der Minderheitsfraktion/en nicht so leicht ist, - nutzlose Debatten im Stadtrat vermieden werden bzw. Debatten versachlicht werden. 	<p>(B) Für die Mehrheitsfraktionen/en (eher) von Nachteil, weil ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Macht- und Informationsmonopol eingeschränkt wird (Machteilung, kein Herrschaftswissen), - Partialinteressen mehr Gewicht bekommen, - Durchsetzung eigener Ziele erschwert wird – generell bzw. speziell in diesem Geschäftsbereich (weil keine enge Beziehung zu diesem Beig. besteht), - Opposition anderes Selbstbewusstsein bekommt, - Abstimmungsprozedere schwieriger wird, - zustehende Beigeordnetenstelle abzugeben ist, - Informationen aus dem eigenen Bereich (über Umweg des Beig.) an andere gelangen können.
<p>(C) Für die Minderheitsfraktion/en (eher) von Vorteil, weil ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zugang von Informationen aus der Verwaltung, - Machtzuwachs, Beteiligung an der Stadtregierung dadurch (bessere) Außenwirkung (Präsenz, Sichtbarkeit) erreicht wird. 	<p>(C) Für die Minderheitsfraktionen/en (eher) von Nachteil, weil ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stadtspitze/-regierung geschont werden muss (Einschränkung der Oppositionsarbeit), - Verantwortungsübernahme ohne politische Mehrheit.
<p>(D) Für den Beigeordneten selbst (eher) von Vorteil, weil ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - es ihn ggf. als Beig. sonst gar nicht gäbe, - Konzentration auf fachpolitische Aufgaben, - großer politischer Spielraum (wenn auch nicht immer praktischer Spielraum), - Chance zur Profilierung, - Alleinstellungsmerkmal, höhere Identifikation, - aus der Opposition heraus kann leichter gearbeitet werden. 	<p>(D) Für den Beigeordneten selbst (eher) von Nachteil, weil ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - wenig Durchsetzungsfähigkeit aufgrund fehlender Hausmacht („Frühstücksdezernent“, „Mäntelchen-Vertreter“), - Gefahr der Isolation (Einzelkämpfer), - oft aufgrund Aufgabenzuschnitt und Gesamtinteresse der Stadt die Inhalte/Forderungen der eigenen Partei/Fraktion nicht berücksichtigt werden (können), - Unterstellung von mangelnder Neutralität, - er in der Gefahr von Loyalitätsverletzungen/Interessenkonflikten steht („zwischen den Stühlen sitzen“ bzw. weil die Erwartungshoffnung von Bürgermeister und eigener Fraktion nie zur beiderseitigen Zufriedenheit gelöst werden kann), - größeres persönliches Risiko, - Verantwortungsübernahme ohne politische Mehrheit, - Gefahr der Nichtwiederwahl.

Ad (A) Aussagen zu den Auswirkungen auf den Bürgermeister:

Die Pro-Argumente lassen sich in drei Kategorien zusammenfassen:

- (1) Reputationsaspekte: Ein Bürgermeister, der in seiner Stadtregierung auch Beigeordnete derjenigen Fraktion/en aufweist, die nicht die Ratsmehrheit repräsentieren, kann sich als überparteilich präsentieren (unabhängig von der Frage, wie stark er wirklich an dieser Grundsatzentscheidung mitgewirkt hat).
- (2) Qualitäts- und Akzeptanzaspekte: Der Minderheitsbeigeordnete bringt die Sichtweise der Minderheitsfraktion/en in die Stadtregierung ein, so dass der Bürgermeister über Vorstellungen dieser Fraktion frühzeitig informiert wird; gleichzeitig dient der Beigeordnete als 'verlängerter Arm' des Bürgermeisters in die Fraktion. Das Mehr an Information von der Fraktion in den Verwaltungsvorstand kann die Qualität der Entscheidungen erhöhen. Dass die Minderheit durch ihren Beigeordneten an der Entscheidungsfindung (indirekt) beteiligt ist/war, kann die Akzeptanz der Entscheidungen erhöhen.
- (3) Machtaspekte: Ein Minderheitsbeigeordneter wird als politisch weniger stark eingeschätzt, so dass der Bürgermeister durch diesen Beigeordneten kaum eine Machteinbuße erleidet. Zusätzlich kann er mit dem Minderheitsbeigeordneten seine eigene (Mehrheits-)Fraktion in Schach halten; bspw. kann der Bürgermeister ein für ihn unliebsames, aber von seiner Fraktion gewünschtes, Vorhaben dadurch zumindest verzögern, dass er darauf verweist, dass innerhalb der Beigeordneten dazu kein Konsens besteht und dies auch durch die Minderheitsfraktion so gesehen wird.

Die Contra-Argumente setzen ebenfalls an der Macht des Bürgermeisters an: Diese kann durch den Minderheitsbeigeordneten als 'Fremdkörper' oder 'Stachel im Fleisch' verkleinert werden. Die Berechenbarkeit eines Minderheitsbeigeordneten ist schwierig, weil sein Rollenverständnis sehr unterschiedlich ausfallen kann (persönliche Ebene). Zusätzlich kann für einen Bürgermeister der Einbezug der Minderheit in die Stadtregierung nicht nur zu Verzögerungen in der Entscheidungsfindung führen, sondern ggf. das politische Gewicht unverhältnismäßig verschieben (politische Ebene).

Welche Vor- und Nachteile wirklich vorliegen, hängt ganz entscheidend von der konkreten Konstellation vor Ort ab: Bei vielen Argumenten wird unterstellt, dass ein parteigebundener Bürgermeister das gleiche Parteibuch aufweist wie die Mitglieder der Mehrheitsfraktion. Das muss jedoch nicht sein, es sind Fälle der Kohabitation denkbar (siehe Kap. 2.1).

Ad (B) Aussagen zu den Auswirkungen auf die Mehrheitsfraktion/en:

Die Mehrheitsfraktion kann durch die Einbeziehung von Minderheitsbeigeordneten ihre konsensdemokratische Einstellung dokumentieren, was in der Öffentlichkeit anerkannt werden könnte. Gleichzeitig kann sie die Minderheit/Opposition einbinden, was zwar auf der einen Seite die Entscheidungsfindung nicht einfacher machen bzw. beschleunigen dürfte, doch dafür werden Entscheidungen weniger stark von der politischen Konkurrenz angegriffen. All dies erkaufte sie sich mit einem Machtverlust sowohl in personeller Hinsicht (Abgabe von Beigeordnetenposten, die sie mit eigenem Parteigänger besetzen könnte) als auch in fachlich-programmatischer Sicht (= Policy-Ebene).

Ad (C) Aussagen zu den Auswirkungen auf die Minderheitsfraktion/en:

Wenig Bandbreite zeigt sich bei der Pro- und Contra-Argumentation im Hinblick auf die Minderheitsfraktion/en. Ihr Beigeordneter ist der Transmissionsriemen sowohl in die Stadtregierung hinein als auch aus ihr heraus. Mit Hilfe des Beigeordneten können Wünsche in die Stadtregierung bzw. zum Bürgermeister transportiert werden, durch ihn erhält die Fraktion (exklusiv) Informationen. Beides verbessert ihre Machtposition. Dafür muss bzw. müsste sie

in Kauf nehmen, auf eine harte Oppositionsarbeit zu verzichten⁴¹ und, weil sie sich durch ihren Beigeordneten, der – in welcher Form auch immer – in eine kollegiale Führungsstruktur 'ein'gebunden oder durch die hierarchische Unterstellung unter den Bürgermeister von diesem 'fest'gebunden ist, sich ggf. Entscheidungen an- bzw. zurechnen lassen; sie wird somit politisch für Sachentscheidungen verantwortlich gemacht, ohne dass sie aufgrund ihres Stimmenanteils die Möglichkeit hat, anderes durchzusetzen.

Ad (D) Aussagen zu den Auswirkungen auf den Minderheitsbeigeordneten:

Hier sind nicht alle Pro-Argumente aus sich heraus verständlich, so dass auch nicht alle in der Befragung aufgeschriebenen Punkte verwertet wurden.

Ist der Beigeordnete der einzige Minderheitsbeigeordnete, so kommt ihm ein Alleinstellungsmerkmal zu, das er entsprechend (positiv) nutzen und sich dadurch profilieren kann. Das leichtere Arbeiten aus der Opposition heraus könnte sich dadurch erklären, dass er ggf. auf diejenigen inhaltlichen Vorschläge seiner Fraktion, die er nicht befürwortet, weniger Rücksicht nehmen muss, weil die Fraktion (allein) nicht die Chance hat, ihn durch Stadtratsbeschlüsse mittels eigener Mehrheit zu steuern. Damit könnte auch der Punkt der „Konzentration auf fachpolitische Aufgaben“ zusammenhängen. Die Verbundenheit mit der Minderheitsfraktion bei gleichzeitigem Ausschluss der direkten Steuerung durch sie kann dann auch diesem Beigeordneten einen relativ großen politischen Gestaltungsspielraum eröffnen, auch wenn er – wie alle anderen Beigeordneten auch – stets von der Stadtratsmehrheit abhängig bleibt.

Die in der Tab. 10-8 genannten möglichen Nachteile sind nachvollziehbar und bedürfen keiner Kommentierung.

Für die weitere Analyse soll neben der Unterscheidung Mehrheits-/Minderheitsbeigeordneter ein weiteres – sicherlich auch für die Beigeordneten selbst wichtiges – Unterscheidungsmerkmal herangezogen werden: der Beigeordnete mit der gleichen Parteizugehörigkeit wie der Bürgermeister (= **Kongruenzbeigeordneter**) oder mit einer anderen Parteizugehörigkeit (= **Divergenzbeigeordneter**). Im Kap. 2.1 wurde das Phänomen der kommunalen Kohabitation erläutert, dabei wurde unterschieden in die Kohabitation erster und zweiter Ausprägung. Bei der ersten Ausprägung wird die Akteursbeziehung Stadtrat – Bürgermeister, bei der zweiten Ausprägung die Beziehung Bürgermeister – Beigeordneter betrachtet. In beiden Fällen geht es um die formale Parteipolitisierung der Akteure. Sind der Bürgermeister und/oder der Beigeordnete parteilos, dann liegt weder eine Kohabitation noch eine Harmonie vor, weil Voraussetzung für die Analyse ist, dass beide Akteure einer Partei angehören.

Haben die unterschiedlichen Konstellationen Auswirkungen auf die Rollen(verständnisse) der Beigeordneten? Zuerst wird die Rolle Politiker – Bürokrat analysiert.

⁴¹ Dass dies so nicht anzutreffen sein muss, haben die weiter vorne vorgestellten Ergebnisse aus Befragungen früherer Jahre gezeigt.

Tabelle 10-9: Mehrheits-/Minderheitsbeigeordneter und Kongruenz-/Divergenzbeigeordneter: Politiker – Bürokrat

	Alle Partei- mitgl.	Mehr- heits- beig.	Min- der- heits- beig.	Kon- gruenz- beig.	Diver- genz- beig.	davon	
						Mehr- heits- beig.	Min- derh.- beig.
(A) Differenzmerkmale zw. BM + Beig.: Zustimmung zur Aussage, dass							
1 BM mehr verwaltungsextern und Beig. mehr verwaltungsintern agieren sollen	43 %	44 %	41 %	39 %	44 %	49 %	42 %
2 Beig. fachspezifischere Ausbildung als BM aufweisen sollen	64 %	59 %	70 %	60 %	66 %	58 %	71 %
3 BM Interessen der Gesamtverwaltung und Beig. der Einzelverwalt. vertreten sollen	51 %	54 %	48 %	48 %	52 %	54 %	51 %
(B) Politiker – Bürokrat:							
1 Ausgeprägter Politiker	18 %	20 %	11 %	23 %	14 %	15 %	11 %
2 Politiker	30 %	28 %	37 %	30 %	32 %	33 %	33 %
3 Bürokrat	30 %	29 %	33 %	27 %	35 %	33 %	36 %
4 Ausgeprägter Bürokrat	22 %	23 %	19 %	21 %	19 %	18 %	20 %

BM = Bürgermeister.

Lediglich bei (A)-2 zeigt sich eine nennenswerte Differenz. Minderheitsbeigeordnete sehen sich zwar selbst häufiger als Generalist, doch in der von ihrer konkreten Person losgelösten generellen Aussage sprechen sie sich stärker für eine fachspezifischere Ausbildung aus. Entsprechend seltener anzutreffen ist der ausgeprägte Politiker.

Bei der Ausprägung der Parteipolitisierung kommt es entscheidend darauf an, um welche Form es sich handelt, um Unterschiede festzustellen:

- Kulturelle Parteipolitisierung I (Betonung der eigenen Parteizugehörigkeit in der Öffentlichkeitsarbeit): Nimmt man die beiden Extrempositionen „grundsätzlich ja“ und „grundsätzlich nein“ als Grundlage, dann sagen die Beigeordneten mit der gleichen Parteizugehörigkeit wie der Bürgermeister zu 16 % ja, bei den anderen Beigeordneten sind es 44 %⁴², grundsätzlich nein: 45 zu 24 %. Das parteipolitische Verhältnis zum Bürgermeister stellt somit einen wichtigen Erklärungsgrund für diese Form der Parteipolitisierung dar ($V = 0,31$ bei Betrachtung auch der Mittelposition im Einzelfall ja, $0,38$ bei Betrachtung nur der beiden Extrempositionen).
- Kulturelle Parteipolitisierung II (parteipolitische Aspekte beim Idealbild eines Beigeordneten): In Kap. 8.3.8 wurden die beiden Extremtypen ausgeprägter Parteipolitiker und ausgeprägter Parteiskeptiker unterschieden. Der erste Typ ist bei Minderheitsbeigeordneten etwas weniger anzutreffen als bei Mehrheitsbeigeordneten. Interessanter als diese Typenbetrachtung ist das Antwortverhalten zu den beiden zu Grunde liegenden Fragen: Sehr konsequent haben die Minderheitsbeigeordneten dem Item, das einen guten Beigeordneten ausmacht, im Zusammenspiel mit den Beigeordnetenkollegen vor allem diejenigen zu unterstützen, die die gleiche parteipolitische Ausrichtung aufweisen, weniger Zustimmung zugebilligt als die Mehrheitsbeigeordneten – sie wären von einem entsprechenden Verhalten ja selbst negativ betroffen.

⁴² Davon Beigeordnete der Mehrheitsfraktion: 49 %, Beigeordnete der Minderheitsfraktion: 43 %; bei „grundsätzlich nein“ liegt keine Differenz vor. Die generelle Differenzierung zwischen Mehrheits- und Minderheitsbeigeordneten beträgt acht Prozentpunkte.

Vergleicht man die beiden Items mit dem Item „Einen guten Beigeordneten macht aus, den Bürgermeister bei der Umsetzung *seiner* Zielvorstellungen bestmöglich zu unterstützen“ aus der gleichen Fragebatterie, dann wird die Bedeutung der einzelnen Beigeordnetentypen recht deutlich:

Tabelle 10-10: Mehrheits-/Minderheitsbeigeordneter und Kongruenz-/Divergenzbeigeordneter: Bewertung der parteipolitischen Aussagen im Vergleich zur Aussage bezüglich der Unterstützung des Bürgermeisters

	Alle Partei-mitgl.	Mehrheits-beig.	Min-derheits-beig.	Kon-gruenz-beig.	Diver-genz-beig.	davon	
						Mehrheits-beig.	Min-derh.-beig.
A: (1) höhere Wertung als (3)	12 %	15 %	9 %	4 %	18 %	31 %	9 %
B: (1) = (3)	27 %	24 %	28 %	28 %	26 %	17 %	30 %
C: (1) geringere Wertung als (3)	61 %	61 %	62 %	68 %	55 %	51 %	61 %
D: (2) höhere Wertung als (3)	5 %	7 %	2 %	3 %	7 %	14 %	2 %
E: (2) = (3)	14 %	15 %	13 %	12 %	15 %	21 %	11 %
F: (2) geringere Wertung als (3)	82 %	78 %	85 %	85 %	78 %	65 %	86 %

BM = Bürgermeister.

Einen guten Beigeordneten macht aus

- (1) das Programm bzw. die Zielstellungen der eigenen Partei/Fraktion bestmöglich umzusetzen und/oder sich bei der Lösung von Problemen an den politischen Wertmaßstäben seiner ihm nahestehenden Partei/Fraktion zu orientieren,
- (2) im Zusammenspiel mit den Beigeordnetenkollegen vor allem diejenigen zu unterstützen, die die gleiche parteipolitische Ausrichtung wie er aufweisen,
- (3) den Bürgermeister bei der Umsetzung *seiner* Zielvorstellungen bestmöglich zu unterstützen.

Der situative Vor-Ort-Kontext des Beigeordneten, ausgedrückt durch das parteipolitische Zusammenspiel im Verhältnis zum Bürgermeister und zum Stadtrat, prägt sein normatives Bild vom guten Beigeordneten. Wer ein anderes Parteibuch als der Bürgermeister aufweist und gleichzeitig der Mehrheitsfraktion angehört, der vertritt zwar immer noch mehrheitlich die Auffassung, ein guter Beigeordneter habe (eher) dem Bürgermeister zu 'dienen' als parteipolitische Aspekte zu vertreten, doch es steigt der Anteil derjenigen, die der parteipolitischen Linie eine größere Bedeutung beimessen: siehe Buchstaben A und D in der obigen Tabelle.

- Strukturelle Parteipolisierung II (parteipolitische Aspekte bei den Funktionen des Beigeordneten): Wenn Beigeordnete und Bürgermeister dieselbe Parteizugehörigkeit aufweisen, dann könnte es weniger erforderlich sein, dass ein Beigeordneter seine Funktion in der Verwaltungsführung, die Partei/Fraktion und ihre Anliegen dort zu vertreten, so hoch einschätzt wie Beigeordnete, deren Parteimitgliedschaft nicht mit der des Bürgermeisters übereinstimmt. Dies bewahrheitet sich nicht, die Durchschnittswerte sind mit rd. 2,7 identisch (1 = trifft vollzu, 4 = trifft nicht zu);⁴³ ein Grund könnte sein, dass Bürgermeister eher überparteilich regieren, so dass die Beigeordneten trotz formaler parteilicher Übereinstimmung die parteipolitische Rolle (sozusagen als Kompensation) wahrnehmen. Eine Differenz zeigt sich zwischen Mehrheits- und Minderheitsbeigeordneten, wenn sie nicht dasselbe Parteibuch wie der Bürgermeister haben: 2,49 zu 2,86. Der Minderheitsbeigeordnete, der zugleich eine andere Parteizugehörigkeit als der Bürgermeister aufweist, zeigt hier die geringste Parteipolisierung.

⁴³ Die Beigeordneten mit gleicher Parteizugehörigkeit haben sich zu 77 % für die Mittelziffern 2 und 3 entschieden, bei den anderen Beigeordneten beträgt dieser Anteil 68 %, so dass die beiden Extremziffern 1 und 4 etwas häufiger auftreten, was einen Hinweis darauf gibt, dass die parteipolitische Funktion für Beigeordnete mit anderer Parteizugehörigkeit als der Bürgermeister unklarer ausfällt.

- Strukturelle Parteipolitisierung III (Bedeutung der parteipolitischen Akteure für die Arbeit der Beigeordneten): Die eigene Fraktion ist für die Minderheitsbeigeordneten weniger wichtig als für die Mehrheitsbeigeordneten (1,94 zu 1,38), noch deutlicher fällt der Unterschied aus, wenn diese Beigeordneten nicht das gleiche Parteibuch wie der Bürgermeister haben: 1,98 zu 1,22 ($V = 0,45$) (1= wichtig, 4 = unwichtig). Ähnliches lässt sich in etwas abgeschwächter Ausprägung im Hinblick auf den eigenen Arbeitskreis und die eigene Partei sagen.⁴⁴ Parteigebundene Beigeordnete, die ihre Partei im Stadtrat als Minderheitsfraktion sehen, können bei der Umsetzung ihrer inhaltlichen Arbeit zwar als von ihnen nahestehenden parteipolitischen Akteuren unabhängiger angesehen werden, dafür müssen sie mit den Akteuren *anderer* politischer Couleur, insbesondere den Fraktionen, stärker kooperieren. Sie müssen somit eine höhere Kommunikationsleistung erbringen als ihre Kollegen, deren Partei zur Mehrheitsfraktion gehört und die dann ausschließlich nur mit dieser Fraktion in Verbindung zu treten brauchen.

Ebenfalls eine Bewertung der Akteure stellt die Aussage dar, wer den eigenen Gestaltungsspielraum am meisten einschränkt (bis zu drei Akteure konnten angekreuzt werden).

Tabelle 10-11: Mehrheits-/Minderheitsbeigeordneter und Kongruenz-/Divergenzbeigeordneter: Einschränkende Akteure

(Basis: Fragebogen, die mindestens einen Akteur genannt haben)	Alle Parteimitgl.	Mehrheitsbeig.	Minderheitsbeig.	Kongruenzbeig.	Divergenzbeig.	davon	
						Mehrheitsbeig.	Minderheitsbeig.
Bürgermeister	43 %	36 %	51 %	37 %	47 %	44 %	49 %
Andere Beigeordnete	33 %	27 %	39 %	26 %	40 %	29 %	42 %
Stadtrat	43 %	38 %	49 %	46 %	40 %	32 %	47 %
Eigene/r Fraktion/Arbeitskreis	11 %	18 %	4 %	22 %	4 %	6 %	2 %
Andere Fraktion(en)	33 %	32 %	37 %	21 %	45 %	53 %	40 %
Ämter anderer Geschäftsbereiche	39 %	38 %	43 %	34 %	44 %	53 %	40 %
Durchschnittliche Nennung pro Fragebogen	2,23	2,12	2,45	2,09	2,38	2,32	2,49

BM = Bürgermeister.

Der Übersichtlichkeit halber sind die Prozentangaben für Fachausschuss (0 bis 12 %), eigene Partei (0 bis 6 %), eigene Ämter (1 bis 3 %) und andere Parteien (6 bis 12 %) nicht abgedruckt.

Für die Minderheitsbeigeordneten ist die eigene Fraktion für die eigene Arbeit weniger wichtig (s. o.). Tab. 10-11 zeigt, dass sie auch kaum als einschränkender Akteur in Erscheinung tritt. Die Mehrheitsbeigeordneten haben mehr mit *ihrer* Fraktion 'zu kämpfen', es sei denn, sie weisen parteipolitisch keine Kongruenz mit dem Bürgermeister auf. Trotz der teilweise größeren Unterschiede bei den einzelnen prozentualen Werten ähneln sich häufig die

⁴⁴ Für zwölf Personen sind andere Fraktionen wichtiger als die eigene, davon konnten sich zehn zur Minderheitsfraktion zuordnen (zwei ohne Zuordnung); alle zehn Personen haben zugleich ein anderes Parteibuch als ihre Bürgermeister. Vergleicht man die drei Möglichkeiten „eigene Fraktion ist wichtiger als andere“, „gleich wichtig“ und „andere Fraktionen sind wichtiger als eigene“, so zeigen sich hohe Korrelationen bei der Unterscheidung Mehr-/Minderheitsbeigeordneter, Kongruenz-/Divergenzbeigeordneter und bei ungleicher Parteizugehörigkeit wieder bei der Differenzierung Mehr-/Minderheitsbeigeordneter. In allen drei Fällen liegt V über 0,52. Für Arbeitskreis und Partei liegen die Werte deutlich darunter.

Zur Orientierung: Wichtigkeit der Unterstützung für die eigene Arbeit:

	Mehr-/Minderheitsbeig.	Differenz	Kongruenz/Divergenzbeig.	Differenz
- Stadtrat	1,37 / 1,15	0,22	1,36 / 1,21	0,15
- Bürgermeister	1,41 / 1,59	0,18	1,45 / 1,48	0,03
- Fraktion	1,38 / 1,94	0,56	1,55 / 1,64	0,09
- Fachausschuss	1,58 / 1,81	0,23	1,60 / 1,70	0,10
- Partei	2,32 / 2,59	0,27	2,35 / 2,37	0,02

Reihenfolgen. Die Werte in der letzten Zeile der Tabelle deuten darauf hin, dass die Minderheitsbeigeordneten (generell und speziell, wenn sie nicht die gleiche Parteimitgliedschaft wie der Bürgermeister aufweisen), am meisten Einschränkung sehen; sie erreichen den höchsten Durchschnittswert.

Kontrovers ist die Einschätzung der anderen Fraktion(en): Zumeist auf den hinteren Plätzen liegend sind sie jedoch für die Mehrheitsbeigeordneten mit anderem Parteibuch als der Bürgermeister mit der wichtigste einschränkende Akteur: Hier offenbart sich eine konfliktrichtige Situation; vermutlich möchte diejenige Fraktion, die den Bürgermeister stellt, einer zu starken Profilierung dieser Beigeordneten entgegenzutreten.

Tabelle 10-12: Mehrheits-/Minderheitsbeigeordneter und Kongruenz-/Divergenzbeigeordneter: Rangfolge der einschränkenden Akteure

	1. Platz	2. Platz	3. Platz	4. Platz	5. Platz	6. Platz
Alle parteigebundenen Beig.	Bürgermeister	Stadtrat	andere Ämter	andere Beigeordnete	andere Fraktionen	
Mehrheitsbeig.	Stadtrat + andere Ämter		Bürgermeister	andere Fraktion/en	andere Beigeordnete	
Minderheitsbeig.	Bürgermeister	Stadtrat	andere Ämter	andere Beigeordnete	andere Fraktionen	
Kongruenzbeig.	Stadtrat	Bürgermeister	andere Ämter	andere Beigeordnete	eigene Fraktion	andere Fraktionen
Divergenzbeig.	Bürgermeister	andere Fraktionen	andere Ämter	and. Beigeor. + Stadtrat		
davon	Mehr.-beig.	and. Fraktionen + Ämter	Bürgermeister	Stadtrat	andere Beigeordnete	
	Minderh.-beig.	Bürgermeister	Stadtrat	andere Beigeordnete	and. Fraktionen + Ämter	

Die Divergenzbeigeordneten wurden direkt gefragt, ob die unterschiedliche Parteizugehörigkeit einen Einfluss auf ihre Zusammenarbeit mit dem Bürgermeister mit sich bringt. 90 Beigeordnete weisen ein anderes Parteibuch als der Verwaltungschef auf, davon hat genau die Hälfte einen Einfluss auf die Zusammenarbeit gesehen. Die Auswirkungen zeigen sich auf den folgenden drei Feldern wie folgt:

Tabelle 10-13: Auswirkungen der unterschiedlichen Parteizugehörigkeit von Bürgermeister und Beigeordnetem⁴⁵

	nie/selten	ab und zu	oft
(A) Bürgermeister vorenthält wichtige Informationen zeitlich	26 %	56 %	19 %
(B) Bürgermeister vorenthält wichtige Informationen inhaltlich	21 %	60 %	19 %
(C) Vorhaben des Beig. werden nicht so unterstützt wie Vorhaben von Beig. mit gleichem Parteibuch wie Bürgermeister	34 %	44 %	22 %

Dass ein unterschiedliches Parteibuch vollkommen bedeutungslos ist, kann somit nicht behauptet werden: Mindestens zwei Drittel derjenigen, die Auswirkungen im Verhältnis zu ihrem Vorgesetzten sehen, *empfinden* gewisse Nachteile. Anders ausgedrückt: In einem Drittel der Fallkonstellationen von unterschiedlicher Parteizugehörigkeit erkennen die Betroffenen

⁴⁵ Sechs Beigeordnete haben durchgängig die erste Auswahlkategorie, zwölf die zweite und vier die dritte angekreuzt. 18 Beigeordnete haben differenziert.

für sich Nachteile.⁴⁶ Dabei spielt es keine Rolle, ob die Beigeordneten zur Mehrheits- oder Minderheitsfraktion gehören, die beiden Anteile sind annähernd gleich.⁴⁷

Direkt mit dem Loyalitätsverhältnis zwischen Beigeordnetem und Bürgermeister beschäftigt sich die Frage, welche 'Koalitionen', die ein Beigeordneter mit anderen Akteuren eingehen kann, um ein von ihm gewünschtes Vorhaben voranzubringen, ein Problem darstellen. Sowohl die Beigeordneten mit gleichem als auch mit einem anderen Parteibuch als der Bürgermeister sehen die meisten Loyalitätskonflikte, wenn ein Beigeordneter mit der Presse 'koaliert'; am ehesten toleriert wird die 'Koalition' mit anderen Beigeordneten. Bei den insgesamt sieben zu bewertenden Akteuren sehen fünfmal die Beigeordneten mit anderer Parteizugehörigkeit als der Bürgermeister geringere Loyalitätsprobleme als die Beigeordneten mit gleicher Parteizugehörigkeit. Die größte Differenz (15 Prozentpunkte) findet sich bei der Einschätzung der 'Koalition' mit der eigenen Fraktion bzw. Partei – eine verständliche Einschätzung, sind doch Fraktion bzw. Partei vor allem diejenigen parteipolitischen Akteure, auf die sich diese Beigeordneten, die parteipolitisch keine Kongruenz mit dem Bürgermeister aufweisen, im Zweifelsfall nur stützen können.

Die generell etwas größere Distanz zum Bürgermeister zeigt sich auch bei dem entsprechenden Item bei der Frage, was einen guten Beigeordneten ausmacht (Soll-Aussage): den Bürgermeister bei der Umsetzung *seiner* Zielvorstellungen bestmöglich zu unterstützen. Für die Konvergenzbeigeordneten errechnet sich das arithmetische Mittel von 1,73, für die anderen Beigeordneten liegt es bei 2 (1 = volle Zustimmung, 4 = keine Zustimmung; $V = 0,21$).⁴⁸ Die Distanz setzt sich fort bei der Rolle Vertrauter/Partner bzw. Unterstützer/Ratgeber des Bürgermeisters (Ist-Aussage): Bei Beigeordneten mit dem gleichen Parteibuch liegt der Durchschnittswert bei 1,54, bei den anderen bei 1,98 (1 = trifft voll zu, 4 = trifft nicht zu).⁴⁹

Von den Beigeordneten mit anderer Parteizugehörigkeit als der Bürgermeister haben 47 % den Bürgermeister als einschränkenden Akteur genannt; bei den anderen Beigeordneten liegt der Anteil bei 37 % (siehe Tab. 10-11). Wenn sich die Befragten für einen Akteur entscheiden konnten, von dem sie die Erwartungen, die an ihre fachliche Arbeit gestellt werden, am besten kennen, dann haben die Divergenzbeigeordneten zu 25 % den Bürgermeister ausgewählt (wobei es keine Rolle spielt, ob Mehrheits- oder Minderheitsbeigeordneter); bei den anderen Beigeordneten liegt der Anteil bei 49 %.

Die aufgezeigten Unterschiede mögen teilweise gering ausfallen, in der Summe jedoch offensichtlichen sie, dass fehlende parteipolitische Kongruenz zwischen der ersten und zweiten Hierarchieebene in der Stadtverwaltung zu einer Distanz, eventuell auch zu Friktionen, zwischen den entsprechenden Akteuren führt (im Großen und Ganzen unabhängig davon, ob es sich um Beigeordnete der Mehrheits- oder Minderheitsfraktion handelt). Daran ändert auch nichts,

⁴⁶ 31 Beigeordnete haben mindestens einmal „ab und zu“ angekreuzt.

⁴⁷ Etwas anderes zeigt sich, wenn man diejenigen Fälle betrachtet, bei denen die Beigeordneten mindestens einmal oft angekreuzt haben. Von diesen 14 Fällen kommt nur ein Beigeordneter aus der Mehrheitsfraktion, aber zehnmal Beigeordnete aus einer Minderheitsfraktion, was ein Indiz dafür sein könnte, dass die Konfliktintensität in solchen Konstellationen höher ausfällt.

⁴⁸ Beigeordnete der Mehrheitsfraktion: 2,13, Beigeordnete der Minderheitsfraktion: 1,89.

⁴⁹ Beigeordnete der Mehrheitsfraktion: 1,92, Beigeordnete der Minderheitsfraktion: 2.

Umgekehrt verhält es sich bei den Werten zum Gegenspieler/Korrektiv zum Bürgermeister: gleiche Parteizugehörigkeit: 3,66, andere Parteizugehörigkeit: 3,30 (Beigeordnete der Mehrheitsfraktion: 3,32, Beigeordnete der Minderheitsfraktion: 3,27). Fünf Beigeordnete haben die Ziffer 1 angekreuzt; davon haben drei das gleiche Parteibuch wie der Bürgermeister. Alle fünf kommen aus Mehrheitsfraktionen.

Gegenspieler/Korrektiv zu einem anderen Beigeordneten: Kongruenzbeigeordnete: 3,39, Divergenzbeigeordneter: 3,19; zur Mehrheitsfraktion gehörend: 3,35, zur Minderheitsfraktion gehörend: 3,07.

dass die Variable gleiche bzw. unterschiedliche Parteizugehörigkeit keinen Einfluss darauf hat, erstens wie viele Beigeordnete ihrem Bürgermeister in Bezug auf ihre fachlichen Aspekte eine Vorgesetztenfunktion zuweisen (schon weiter oben hatte sich gezeigt, dass dieser Punkt vom Aspekt des einschränkenden Akteurs zu trennen ist), dass zweitens die Bürgermeister für die Verwirklichung der eigenen inhaltlichen Vorstellungen durch die beiden Beigeordneten-Gruppen den gleichen Wichtigkeitsdurchschnittswert erhalten (ohne den Hauptverwaltungsbeamten läuft nun einmal nur wenig) und dass drittens der Bürgermeister sogar in mehr Fällen als derjenige Akteur genannt wurde, der am besten in der Lage ist, die fachliche Arbeit des Beigeordneten einzuschätzen (40 zu 49 %): Trotz einer möglichen Distanz bleibt der Bürgermeister im Zweifel diejenige Person, mit der der Beigeordnete am häufigsten bzw. intensivsten zusammen arbeitet oder arbeiten muss, daher kann – von der parteipolitischen Konstellation vollkommen losgelöst – der Bürgermeister die Arbeit (seines Mitarbeiters) ganz gut einschätzen. Eventuell muss sogar ein Beigeordneter mit einem anderen Parteibuch mehr Abstimmung mit seinem Chef vornehmen, ohne dass sich dieser immer klar äußert, was er vom Beigeordneten genau erwartet; aber die häufigen Kontakte ermöglichen dem Bürgermeister, die Arbeit des Beigeordneten gut einzuschätzen.

10.3 Zusammenfassung

Die kommunale Demokratie kann in zwei Idealtypen auftreten: der Konkurrenz- und der Konkordanzdemokratie. Die Ausgestaltung der relevanten kommunalrechtlichen Regelungen kann den jeweiligen Demokratietyt begünstigen bzw. erschweren, so dass es möglich ist, die kommunale Landschaft eines Landes eher dem einen oder dem anderen Typ zuzuordnen. Auf dieser Ebene sollte jedoch nicht stehen geblieben werden, sondern es sind die Verhältnisse vor Ort zu analysieren. Es handelt sich dann um einen situativen Vor-Ort-Kontext, der vorhanden sein kann (dann müssten noch die Intensitätsstufen der jeweiligen Ausprägung ermittelt werden), aber nicht muss.

Die Beigeordnetenbefragung hat gezeigt, dass dieser situative Kontext (als unabhängige Variable) auf andere Variablen einwirkt. Dabei können zwei Korrelationsmöglichkeiten auftreten. Erstens: Es liegt ein (nahezu) linearer Zusammenhang zwischen Konkurrenzausprägung – keine Ausprägung – Konkordanzausprägung und abhängigen Variablen vor (siehe oben bei der Parteipolitisierung). Zweitens: Dort, wo sich kein linearer Zusammenhang zeigt, kann eine bipolare Korrelation auftreten, die zwei Formen annehmen kann:

- 1.) Eine *konkurrenzdemokratische* Ausprägung verstärkt oder vermindert das Auftreten eines Phänomens im Vergleich zur konkordanzdemokratischen und zu einer indifferenten Ausprägung.
- 2.) Eine *konkordanzdemokratische* Ausprägung verstärkt oder vermindert das Auftreten eines Phänomens im Vergleich zur konkurrenzdemokratischen und zu einer indifferenten Ausprägung.

Beispiele aus der Befragung: Die *konkordanzdemokratische* Ausprägung *schwächt* die kulturelle Parteipolitisierung I⁵⁰; die *konkurrenzdemokratische* Ausprägung *stärkt* die Bedeutung der eigenen Fraktion. Da in dieser Arbeit die personelle/formale Parteipolitisierung in vielen Fällen als unabhängige Variable herangezogen wurde, ist zu berücksichtigen, dass die konkordanzdemokratische Ausprägung den Anteil an *Parteilosen* tendenziell erhöht und die konkurrenzdemokratische Ausprägung tendenziell den Anteil an *Parteifunktionären* erhöht.

⁵⁰ Eine Übersicht zu den untersuchten Dimensionen der Parteipolitisierung von Beigeordneten gibt Tab. 8-34.

Sichtbarer Ausdruck einer kommunalen Konkordanzausprägung ist der sog. Minderheitsbeigeordnete; in dieser Person 'materialisiert' sich das Konkordanzprinzip, so dass in diesem Zusammenhang dann auch von Proporzstädten gesprochen wird: Die lokale Verwaltungsführung ist proportional zu den Machtverhältnissen in der Vertretungskörperschaft zusammengesetzt; das Gegenmodell hierzu wäre dann die Majorzstadt, in der die Mitglieder der Verwaltungsführung nur die (absolute) Ratsmehrheit widerspiegeln; es finden sich somit nur Mehrheitsbeigeordnete.

Die Auffassung, dass (größere) Minderheitsfraktionen mit einem eigenen Beigeordneten in der Verwaltungsführung vertreten sein sollen, spaltet die Beigeordneten: Eine knappe Mehrheit spricht sich dagegen aus, wobei sich – wieder einmal – das Hessenbild bestätigt: Hier findet sich eine ganz starke Ablehnung. Die in der Literatur vorgenommenen ländertypischen Zuordnungen zu den beiden Demokratieausprägungen (im Regelfall Baden-Württemberg: Konkordanzausprägung und Nordrhein-Westfalen: Konkurrenzausprägung) treten in der Befragung so nicht in Erscheinung: Die nordrhein-westfälischen Beigeordneten votieren gleich wie ihre Kollegen aus Baden-Württemberg. Gezeigt hat sich auch, dass die Anzahl der Beigeordnetenstellen in einer Stadt einen Einfluss darauf hat, wie stark der Auffassung zugestimmt wird oder nicht. Zwischen einer *allgemeinen* Zustimmung zum Konkordanzmodell und der *konkreten* Umsetzung in Form von Minderheitsbeigeordneten (vor Ort) ist somit zu trennen. Zusätzlich wirken weitere unabhängige Variablen im Hinblick auf die Zustimmung zur bzw. Ablehnung der Aussage: formale Parteipolitisation (wobei die Ablehnung des Minderheitsbeigeordneten durch die *parteilosen* Beigeordneten weniger mit einer generellen Absage an das Konkordanzmodell als vielmehr mit ihrer speziellen Abneigung gegen parteipolitisch motivierte Personalentscheidungen zu begründen sein wird), Status als Mehrheits- oder Minderheitsbeigeordneter und Profession (hier wieder ganz skeptisch die technisch/naturwissenschaftlich geprägten Personen).

Minderheitsbeigeordnete sind – das zeigte die Befragung – (inhaltlich) geringer an ihre eigene Fraktion gekoppelt⁵¹: Sie ist für ihre Arbeit weniger wichtig als für die Mehrheitsbeigeordneten, gleichzeitig beschränkt sie auch weniger ihren Gestaltungsspielraum. Dafür gewinnen die anderen Fraktionen an Bedeutung; die Minderheitsbeigeordneten müssen somit mehr mit (auch parteipolitisch) anderen Akteuren kommunizieren.

Neben der Unterscheidung von Mehrheits- und Minderheitsbeigeordneten ist es sinnvoll, zu differenzieren zwischen den Beigeordneten mit der gleichen und mit unterschiedlicher Partei-

⁵¹ Von den 98 Mehrheitsbeigeordneten haben 94 bei ihrem Zeitbudget für Teilnahme an Fraktionssitzungen einen Wert größer 0 angegeben, durchschnittlich werden 9,4 h pro Monat dafür aufgewendet. Von den 54 Minderheitsbeigeordneten haben 50 einen Wert größer als 0 angegeben, durchschnittlich werden 8,6 h benötigt (ohne den Ausreißerwert von 30 h beträgt der Durchschnittswert 8,1 h). Die 'losere Kopplung' zu Fraktionen generell zeigt sich somit auch tendenziell im Zeitbudget.

Zusätzlich wurde im Fragebogen erhoben, wie häufig man Fraktionen und andere Akteure besucht (1 = nie/selten, 2 = ab und zu, 3 = oft):

Besuch von Sitzungen	Mehrheitsbeigeordneter	Minderheitsbeigeordneter
der eigenen Fraktion	1: 2 %, 2: 7 %, 3: 90 %	1: 2 %, 2: 7 %, 3: 91 %
des/der Arbeitskreis/e der eigenen Fraktion	1: 7 %, 2: 22 %, 3: 71 %	1: 17 %, 2: 36 %, 3: 48 %
des Orts-/Kreisverbandes der eigenen Partei	1: 20 %, 2: 40 %, 3: 41 %	1: 22 %, 2: 34 %, 3: 44 %
von anderen Fraktionen	1: 57 %, 2: 40 %, 3: 3 %	1: 50 %, 2: 48 %, 3: 2 %
von Arbeitskreis/en anderer Fraktionen	1: 77 %, 2: 21 %, 3: 2 %	1: 65 %, 2: 30 %, 3: 5 %

Diese subjektive und sehr grobe Einschätzung bestätigt zwar weniger die losere Kopplung mit der Fraktion (eher mit dem Arbeitskreis); aber sie dokumentiert die größere Notwendigkeit der Minderheitsbeigeordneten, *andere* Fraktionen und Arbeitskreise aufzusuchen.

zugehörigkeit wie der Bürgermeister. Der Beigeordnete mit parteipolitischer Kongruenz zum Bürgermeister wurde als Kongruenzbeigeordneter bezeichnet, das Gegenstück hierzu ist dann der Divergenzbeigeordnete. Eine besondere Fallkonstellation liegt beim Divergenzbeigeordneten in Form des Minderheitsbeigeordneten vor.

11 Exkurs: Beigeordnete in der Leitungsorganisation

Im Kap. 3 wurden die für diese Arbeit relevanten kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen vorgestellt. Aussagen, die sich mit der Leitung/Führung innerhalb der Kommunalverwaltung beschäftigen, betreffen folgende Punkte:

- monokratische oder kollegiale Leitungsorganisation,
- (maximale oder minimale) Anzahl der (hauptamtlichen) Beigeordnetenstellen,
- Rechte und Pflichten der Mitglieder der Leitungsorganisation,
- Verfahrensvorschriften zur Koordination.

Bevor die kommunale Leitungsorganisation analysiert wird, sollen zuerst die Basismodelle von Leitungsorganisationen vorgestellt werden; dabei muss der Frage nachgegangen werden, welche Bedeutung generell Organisationsstrukturen beizumessen sind.

11.1 Basismodelle der Leitungsorganisation

Fragen, wie die Leitungsorganisation ausgestaltet sein soll, betreffen sämtliche Organisationen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor, wobei die *systematische* Beschäftigung für bzw. in privatwirtschaftliche/n Erwerbsorganisation/en ausgeprägter sein dürfte. Aus diesem Grund wird als Grundlage für die folgenden Absätze auf eine Quelle aus dem nicht-öffentlichen Bereich zurückgegriffen.

Zwei Aspekte sind in einem Leitungsorgan zu klären:

„Zum einen sind im Fall einer multipersonalen Besetzung des Leitungsorgans die Kompetenzen der einzelnen Topmanager und ihre Kooperation innerhalb dieses Gremiums zu regeln (*organinterne Leitungsorganisation*). Zum anderen muss das Topmanagement ... organisatorisch mit den nachgelagerten Ebenen der Unternehmenshierarchie verknüpft werden. Dieses Gestaltungsproblem der *organübergreifenden Leitungsorganisation* markiert gewissermaßen das hierarchiebezogene Pendant zur organisatorischen Einbindung des Leitungsorgans in das System der rechtlichen Gremien, die den Gegenstand der Spitzenorganisation bildet“ (Werder 2005: S. 165).

Beim ersten Punkt geht es um die Frage der Machtverteilung innerhalb des Leitungsorgans; beim zweiten Punkt steht die individuelle Zuständigkeit für Aufgabenbereiche bzw. der Grad der Arbeitsteilung innerhalb des Leitungsorgans im Blickfeld. Beide Punkte können jeweils zwei Ausprägungen annehmen, so dass folgende Vier-Felder-Matrix entsteht (Werder 2005: S. 170):

Tabelle 11-1: Basismodelle der Leitungsorganisation

Status der Mitglieder Arbeitsteilung	Kollegialprinzip	Direktorialprinzip
Portfeuillebindung	Sprecher-Modell	Stabs-Modell
Ressortbindung	Ressort-Modell	Hierarchie-Modell

Beim **Kollegialprinzip** entscheiden *mehrere* Personen, wobei im Einzelfall festzulegen ist, wie bei Pattsituationen umzugehen ist, ob und wie Mehrheitsentscheidungen gefällt werden können, was dann auch die Frage nach Vetorechten aufwirft. Beim **Direktorialprinzip** wird *einer* Person ein Allein- oder Letztentscheidungsrecht eingeräumt, das mit einem Weisungsrecht gekoppelt ist und das bewirkt, dass es in der Leitungsorganisation zu einer Hierarchie kommt. Bei der **Portfeuillebindung** kann das einzelne Mitglied für seine Portfeuille keine

autonomen Entscheidungen treffen, sondern es ist seine Aufgabe, für die betreffenden Portefeuilles die Entscheidungen (nur) vorzubereiten. Bei der **Ressortbindung** haben die einzelnen Mitglieder Einzelgeschäftsführungsbefugnisse, sie nehmen also die selbständige Leitung im Rahmen der von der Unternehmensleitung gesetzten Entscheidungsprämissen wahr. Unabhängig davon, welche Bindung gewählt wird, ist eine Form der Arbeitsteilung als solches sinnvoll. „Es bedarf ... keiner näheren Begründung, dass ein genereller Verzicht auf prinzipiell arbeitsteilige Entscheidungshandlungen im Leitungsorgan unter Effizienzgesichtspunkten nur wenig überzeugen kann. Er hat auch empirisch bei Unternehmungen nennenswerter Größenordnung keine Bedeutung, wie bereits eine überschlägige Durchsicht von Geschäftsberichten belegt“ (Werder 2005: S. 168).

Beim **Ressort-Modell** findet sich eine Personalunion des Leitungsorganmitglieds: Die einzelne Person ist *Co*-Leiter der Gesamtorganisation und *Allein*-Leiter einer Organisationseinheit. Vergleichbares gilt für das **Hierarchie-Modell**, allerdings wird hier die *Co*-Leiterfunktion (erheblich) geschwächt. Das **Sprecher-Modell** hat diese Bezeichnung erhalten, weil die Organmitglieder als „Sprecher“ der von ihnen vertretenen Tätigkeitsfelder der Unternehmung“ im Leitungsorgan fungieren (Werder 2005: S. 171). Beim **Stabs-Modell** nehmen die Mitglieder der Leitungsorganisation eine beratende, unterstützende, somit eine Stabsfunktion gegenüber demjenigen Organmitglied wahr, das die Organisationsleitung (letztlich allein) wahrnimmt.

Überträgt man die vier Modelle auf die kommunale Ebene, so ergibt sich folgende Zuordnung: Der Magistrat entspricht dem Ressort-Modell, die anderen rechtlich-normierten Leitungsstrukturen sind nach dem Hierarchie-Modell ausgestaltet; dort, wo nicht ausdrücklich von einem kommunalen Verwaltungsvorstand in den entsprechenden Gesetzen die Rede ist, geht die Organisationsleitung von einer Plural- letztlich in eine Singularinstanz über.

Werder belässt es nicht bei der Vorstellung der vier Modelle, sondern er prüft sie umfassend anhand folgender Kriterien (S. 212 ff.)¹: a) Entscheidungsqualität erstens der Unternehmensleitung, zweitens der Bereichsleitung und drittens der Bereichsabstimmung (jeweils mit drei Punkten), b) Personalkosten (mit zwei Punkten) und c) Dispositionsfähigkeit (mit zwei Punkten). Die Bewertung erfolgt anhand von vier Maßstäben: größere/kleinere Stärken/Schwächen. In der Summe kommt er zu folgender Gesamtschau:

Tabelle 11-2: Effizienzbewertung der Basismodelle

	Größere Stärken	Kleinere Stärken	Kleinere Schwächen	Größere Schwächen
Sprecher-Modell	5	2	3	2
Ressort-Modell	3	7	2	0
Hierarchie-Modell	3	1	1	6
Stabs-Modell	3	1	8	0

Werder fordert ein Abwägen der spezifischen Vor- und Nachteile und eine situative Einzelfallentscheidung.

„Pointiert zugespitzt erweist sich die Entscheidung zwischen den Basismodellen der Leitungsorganisation somit als Wahl zwischen der Chance auf eine (durch bessere Fundierung begründete) weniger riskante Unternehmensführung (Kollegialmodelle) und der Möglichkeit, rasch und konsequent profilierte unternehmerische Visionen (mit unsicherem Ausgang) umsetzen zu können (Direktorialmodelle). Da bislang keine gesicherten Erkenntnisse darüber vorliegen, wel-

¹ Die entsprechenden umfangreichen theoretischen Vorüberlegungen finden sich bei ihm auf den S. 193 ff.

che Form der Unternehmensführung auf Dauer und im Durchschnitt der Unternehmen erfolgreicher (im Sinne der nachhaltigen Steigerung des Unternehmenswertes) ist, muss daher letztlich die Risikopräferenz des Organisationsgestalters den Ausschlag geben“ (S. 243).²

Hier zeigen sich die Unterschiede zwischen öffentlichen und auf Gewinn ausgerichteten privaten Organisationen. Werder verbindet mit dem Direktorialmodell vor allem den Risikoaspekt, weil eine Person allein entscheiden kann. Im öffentlichen Bereich geht es weniger um Risiko als um demokratische Legitimierung (Volkswahl des Bürgermeisters) und um konkrete Verantwortungszuweisung. Weil sich die Kommunalverfassungen bis auf Hessen für das Direktorialprinzip ausgesprochen haben, hat sich der Organisationsgestalter (= Landtag) – in der Diktion von Werder – fast einheitlich für eine hohe Risikopräferenz ausgesprochen. Diese Parallele ist aber verkürzt, wenn nicht sogar unzulässig, weil der Stadtrat kein reines Überwachungsorgan vergleichbar dem Aufsichtsrat, sondern ein echtes Verwaltungs- und damit auch Leitungsorgan darstellt.

Mit den vier Modellen verbinden sich typische vertikale Kommunikationsbeziehungen, die in die beiden grundsätzlichen Linien Weisungs- und Berichtslinie zu unterteilen sind. Beim Hierarchiemodell fallen Weisungs- und Berichtswege gegenüber den nachgeordneten Einheiten zusammen. Gleiches gilt für das Ressort-Modell. Beim Stabs-Modell ist zwischen den beiden Linien zu trennen: Zwischen denjenigen Mitgliedern, die nicht das Allein- bzw. Letztentscheidungsrecht innehaben und ihren nachgeordneten Organisationseinheiten existieren keine Weisungsbeziehungen, weil die fachliche Weisung vom Organisationschef ausgeht, sondern nur Berichtsbeziehungen. Die Trennung der beiden Linienarten gilt auch für das Sprecher-Modell, wobei das Problem darin besteht, wie insbesondere kollegial getroffene Entscheidungen mündlich nach unten weiter gegeben werden sollen. Entweder geht dann die Weisungslinie vom Primus-inter-pares des Leitungsorgans oder von demjenigen Leitungsorganmitglied aus, bei dem für diesen thematischen Bereich die Berichtslinie von unten endet. Je nachdem, wie fachlich-detailliert die getroffene Kollegialentscheidung ausfällt, bekommt diejenige Person, die die Weisung nach unten erteilt, einen Interpretationsspielraum (siehe Werder 2005: S. 312 ff.). Die Ausführungen verdeutlichen, dass mit der Entscheidung für *ein* Modell zwar auch *prinzipielle* Festlegungen zur Kommunikationsstruktur getroffen werden, dass aber nicht alle Details der Ausgestaltung von Berichts- und Weisungswegen damit bereits vorherbestimmt sind. Neben der Entscheidung für ein Modell sind auch die konkreten Rechte und Pflichten bei diesen beiden Punkten festzulegen, was einen zusätzlichen Regelungsbedarf und ggf. auch ein weiteres Konfliktpotenzial darstellt.

11.2 Bedeutung von Organisationsstrukturen

Rechtliche Bestimmungen zur Leitungsstruktur fallen sehr unterschiedlich aus. Das gilt sowohl für privat-rechtliche (z. B. GmbH, AG) als auch für öffentlich-rechtliche Organisationen. Im öffentlichen Sektor spricht man in diesem Zusammenhang vom Verwaltungsorganisationsrecht. Es „ist eine Form der Kontextsteuerung, indem es die Instrumente der Lenkung der Aufgabenerfüllung regelt“ (Groß 1999: S. 359). Die Länder nehmen diese Kontextsteuerung für die kommunalen Organisationen vor, wobei bspw. die Bestimmungen zur Anzahl der Beigeordnetenstellen einen Aspekt dieser Steuerung darstellen: Staatliche Stellen determinieren zwar nicht die kommunale *Dezernatsstruktur* selbst, sie geben jedoch einen

² Da bei der GmbH eher „ein Gleichklang zwischen Leitungsmacht und Kapitaleinsatz vorliegt“ (S. 244), ist es nach Werder konsequent, dass dort der Gesetzgeber das Direktorialprinzip zulässt, wohingegen bei der Aktiengesellschaft, wo dieser Gleichklang weniger gegeben ist, das Kollegialprinzip rechtlich vorgeschrieben ist (siehe S. 243 f.).

Rahmen vor. Die Ausgestaltung der konkreten Dezernats- und Organisationsstruktur ist dann – im Rahmen der Organisationshoheit als Teil der kommunalen Selbstverwaltung – Sache der jeweiligen Kommune.

Die Frage, was die angemessene Leitungsorganisation in einer Mittel- und Großstadt ist, ist dann relevant, wenn man *formalen* Strukturen in Organisationen einen großen Stellenwert beimisst. Dahinter steht die grundsätzliche Vorstellung, dass Organisationen *rationale* Systeme darstellen. Folgende Punkte „können als Ausgangspunkte oder auch definierende Kennzeichen der ‘rational systems’-Perspektive qualifiziert werden. Es handelt sich um ...: (1) die Betonung der Organisationsziele als Richtschnur organisatorischen Handelns, (2) die Akzentuierung der formalen Organisationsstruktur als Gestaltungsparameter, (3) die Fokussierung auf das Management als Steuerungsinstanz und (4) die Annahme rationaler individueller Akteure“ (Preisendörfer 2011: S. 96). Diese Vorstellung von Organisation ist eine von vielen (ausführlich Bea/Göbel 2010: S. 55 ff.). Unterschiedliche Organisationsverständnisse lassen sich vereinfacht an der hier entscheidenden Frage festmachen, was in einer Organisation dominiert: die Struktur oder die Organisationsmitglieder mit ihren Intentionen und ihrem konkreten Handeln (Überblick bei Bogumil/Schmid 2001: S. 100 ff.). Und diese grundlegende Frage steht wieder im Zusammenhang mit der bipolaren Auffassung, ob man Organisationen eher als harmonie-/konsensorientiertes oder eher als konflikt-/problembehaftetes Gebilde versteht (vgl. Preisendörfer 2011: S. 114 ff.). Gerade in den mikropolitischen Organisationskonzepten werden die Organisationsmitglieder als Akteure mit *eigenen* Werten und Interessen betrachtet, so dass Konflikte untereinander und auch mit den Werten/Interessen der ‘Organisation als solches’ vorprogrammiert sind; doch auch hier sind Formalstrukturen nicht bedeutungslos, weil sie bspw. Rückgriffsrechte auf formale Rechte/Privilegien ermöglichen (vgl. Matys 2006: S. 34 ff.).

Im Kap. 5.2 wurden die formalen Strukturen (insb. die *aufbauorganisatorischen* Strukturen) als Teil des situativen Kontextes erwähnt. Die Beschäftigung mit ihnen findet sowohl in theoretisch-wissenschaftlicher Hinsicht (zu denken ist an die Betriebswirtschaftlehre) als auch unter pragmatisch-empfehlenden Gesichtspunkten statt (zu denken ist an die vielen Organisationsgutachten, die bspw. von Unternehmensberatungsfirmen für konkrete Behörden erstellt werden). Zusätzlich ist die Veränderung von formalen Strukturen fast immer auch Bestandteil von Reformvorschlägen, die für die Verwaltung relevant sind, und geplante bzw. durchgeführte Organisationsveränderungen können erhebliche politische und öffentlichkeitswirksame Aufmerksamkeit erzeugen. Die Wirkung von formalen Strukturen wird somit (auch politisch) recht hoch eingeschätzt. Trotzdem ist die Frage zu stellen: Does organization matter?

„Es wird weitgehend nicht bestritten,

- dass die formale Organisation (Aufbauorganisation) für das einzelne Organisationsmitglied Handlungspotenziale und -beschränkungen, Handlungsanreize und Handlungsentmutigungen induziert, wobei sich aber erst im konkreten Handlungsfeld zeigt, welche Konsequenzen der Handlungsträger daraus für sein Handeln ableitet;
- dass eine gleiche formale Organisation unterschiedlich wirkt, je nachdem welche Qualifikation die Organisationsmitglieder haben, welche ablauforganisatorischen Regelungen ergänzend getroffen wurden und welche Handlungsprogramme (zur Bearbeitung eines konkreten Handlungsfeldes) eingesetzt werden;
- dass formale Organisation kein starres Regelsystem ist, sondern durch Interaktion der in der Organisation Handelnden handlungsrelevant wird (wechselseitiger Deutungsvorgang); die Interaktionssysteme entwickeln spezifische Interpretationsmuster, wie Kategorien der formalen Organisationsstruktur in die Entscheidungsprämissen der Handelnden einbezogen werden sollen – solche Interpretationsmuster können sich im Organisationsklima, in Gruppennormen, in ‘ungeschriebenen Gesetzen’ der Institutionen u. ä. niederschlagen“ (Fürst 1987: S. 188).

Formale Strukturen geben somit einen Rahmen vor; wie dieser Rahmen von den Akteuren ausgefüllt wird und welche Wirkungen er konkret erzielt, ist jedoch von mehreren Faktoren abhängig, so dass einfache Wenn-Dann-Vermutungen zu kurz greifen.

Die „Organisationsstruktur kann als ein Set von Spielregeln beschrieben werden, die Produkt des tatsächlichen Handelns der Akteure sind, gleichzeitig ihre Handlungsmöglichkeiten hervorbringen und einschränken, indem sie bestimmte Ungewissheitszonen definieren und die Gewinnchancen der Akteure festlegen. ... Die Formalstruktur einer Organisation führt keine von den Akteuren losgelöste Existenz, sondern findet ihre Geltung erst durch die in der Organisation herrschenden Machtstrukturen und Spielregeln“ (Bogumil/Schmid 2001: S. 61).

Organisationsmitglieder unterliegen Spielregeln, sind aber selbst auch (Mit-)Schöpfer dieser Regeln, wobei der Gesetzgeber selbst wieder einen Rahmen absteckt, in dem diese Regeln sich entfalten können. Bei der Festlegung der formalen Struktur des kommunalen administrativen Teilsystems nehmen neben den Akteuren aus diesem System zusätzlich noch die Akteure aus dem politischen Teilsystem (mit ihren Vorstellungen) eine wichtige Rolle wahr, weil gewisse Formalstrukturen in der jeweiligen Hauptsatzung, die durch den Stadtrat zu beschließen ist, festzulegen sind.

Strukturen weisen nach Giddens vier Dimensionen auf (vgl. Bogumil/Schmid 2001: S. 65):

- Regeln von Sinnkonstitutionen (z. B. Wahrnehmungsmuster, Organisationsvokabular, Leitbilder),
- Regeln der Legitimation (z. B. rechtliche Normen, organisationale Regeln); es entsteht eine normative Ordnung, die Korridore zulässigen Handeln festlegt, Legitimation begründet und Macht begrenzt,
- allokativen Regeln (z. B. über Geld, Rohstoffe, Technik): Sie eröffnen v. a. Möglichkeit zu belohnen und zu bestrafen,
- autoritative Ressourcen (z. B. über Arbeitsorganisation, Verwaltungsapparat, Planungsinstrumente): Es handelt sich um Machtmittel zur Umgestaltung, zur Herrschaft über Akteure.

Das Zusammenfassen (oder eben auch das Trennen) von Aufgabengebieten zu Geschäftsbereichen/Dezernaten bestimmt bspw. ganz entscheidend das Wahrnehmungsmuster: Findet sich in einer Stadt kein eigenes Kulturdezernat, so kommen ganz unterschiedliche Zuordnungen z. B. des Kulturamtes in Betracht, die dann auch die Wahrnehmung beeinflussen dürften. Die Zusammenfassung aller Querschnittsbereiche (Finanzen, Haushalt, Personal, Organisation) bei *einem* Beigeordneten führt bspw. zu einer Machtfülle bei dieser Person. Mit unterschiedlichen Geschäftsbereichen sind unterschiedliche Belohnungsmöglichkeiten verbunden; bspw. kann in einem großen Geschäftsbereich der Leiter dieses Bereichs einem Mitarbeiter eher eine Aufstiegsbelohnung ermöglichen als der Leiter eines kleinen Geschäftsbereichs mit nur wenigen Leitungsstellen.

11.3 Kommunale Leitungsorganisation

11.3.1 Klassische Leitungsorganisation

Die kommunalen Leitungsorganisationen sind bis auf Hessen nach dem Hierarchiemodell aus der Tab. 11-1 gestaltet. Die Kommunalverwaltungen in ihrer Gesamtheit sind nach dem Einlinien-System hierarchisch aufgebaut. Die vorfindbaren Organisationseinheiten innerhalb des Liniensystems tragen unterschiedliche Bezeichnungen wie Dezernat, Referat, Amt, Fachbereich/-dienst, Abteilung, Sachgebiet. Ergänzt werden kann die Linienorganisation durch Stäbe

oder stabsähnliche Einheiten, die (ausgewählten) Führungskräften ab einer bestimmten Hierarchieebene zugeordnet sind.

Die Beigeordneten nehmen im Regelfall die Leitungsfunktion für ein Dezernat/Referat wahr, wobei das Dezernat/Referat selbst wieder die organisatorische Zusammenfassung von mehreren nachgeordneten Organisationseinheiten darstellt. Der Beigeordnete ist somit *direkter* Vorgesetzter der Leiter dieser Organisationseinheiten sowie *indirekt* auch Vorgesetzter der Beschäftigten unterhalb dieser Leitungsebenen. Durch die Zuweisung von Organisationseinheiten übernimmt der Beigeordnete fachliche Verantwortung, er ist in die Linienorganisation eingebunden, er ist für einen klar abgrenzten Geschäfts-/Aufgabenbereich zuständig.³ Wie groß/breit dieser Bereich ausfällt, hängt von der Anzahl der Beigeordnetenstellen bzw. von der Anzahl der Dezernate/Referate ab.

Die Anzahl wirkt direkt auf die Koordination ein, denn „der erforderliche Koordinations- und Konfliktlösungsbedarf zur Angleichung vielfältiger Interessen [korreliert positiv, M. S.] mit der Anzahl der Subeinheiten, d. h. dem Grad der Arbeitsteilung ... Je mehr organisatorische Teilzwecke verabsolutiert werden, umso heterogener ist die Subzielstruktur und umso geringer wird a) die Komplementarität untereinander und b) die jeweilige Kongruenz mit dem übergeordneten Gesamtziel der Organisation sein“ (Osner 2001: S. 93). Drei Beigeordnete bzw. Dezernate sind leichter zu koordinieren als fünf. Diese Aussage trifft aus der Sichtweise des Bürgermeisters und ggf. des Stadtrats zu. *Innerhalb* größerer Dezernate mit mehr Ämtern bzw. Fachbereichen/-diensten ist es hingegen wieder aufwändiger sich zu koordinieren als in kleineren Dezernaten mit weniger Organisationseinheiten. In der Diktion von Osner: Durch die Bildung von Subeinheiten mit eigener Leitung findet stets eine gewisse Verabsolutierung organisatorischer Teilzwecke statt; neben der Anzahl der Subeinheiten ist die Ebene innerhalb der Hierarchie mit dafür entscheidend, wie ausgeprägt die Verabsolutierung ausfällt. Da in der *klassischen* kommunalen Verwaltungsorganisation das *Amt* die Basiseinheit darstellt, dürfte dies die unterste Ebene sein, auf der eine Verabsolutierung auftritt: Unterschiedliche *Amtsinteressen* treffen in einer Kommunalverwaltung aufeinander, wohingegen es wohl nicht angemessen ist, in diesem Zusammenhang von unterschiedlichen *Abteilungs-* oder *Sachgebieten*interessen zu sprechen. Diese wird es zwar geben, aber sie werden nicht die „Kongruenz mit dem übergeordneten Gesamtziel der Organisation“ tangieren, weil sie innerhalb der *Gesamtorganisation* der Stadtverwaltung nur dann relevant erscheinen, wenn sie durch den Amtsleiter aufgegriffen werden, so dass sie dann von außen als *Amtsinteressen* wahrzunehmen sind. Die zweite Ebene stellen dann die *Dezernatsinteressen* dar, die, wenn der Dezerent ein Beigeordneter ist, die Besonderheit aufweisen, dass sie nicht mehr von einem ´bürokratischen´ Leiter, sondern von einem ´politisch-bürokratischen´ Leiter (als *Wahlbeamter*) vertreten werden.

Die Anzahl der Beigeordnetenstellen hat des Weiteren etwas zu tun mit dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Je mehr Beigeordnete eine Stadt aufweist, umso mehr Ressourcen muss sie für diese Leitungsebene im Haushaltsplan einstellen. Hier zeigt sich ein Einsparpotenzial. Mit der Reduzierung der Beigeordnetenanzahl kann die Politik und/oder der Bürgermeister Sparsamkeit und eine schlanke Verwaltung demonstrieren. Außerdem wird das Verhältnis zwischen ´Häuptlingen´ und ´Indianern´ verbessert, wenn die Anzahl der Häuptlinge verringert wird, was insbesondere die Indianer erfreut. Mehrheiten im Stadtrat können

³ Dieses Verhältnis, dass der Beigeordnete zwar Führungskraft ist, jedoch dem Bürgermeister untersteht, drückt die Nr. 2.2 der Allgemeinen Geschäftsweisung einer nordrhein-westfälischen Großstadt wie folgt aus: „Die Verwaltung ist in personeller Hinsicht in Vorgesetzte und Mitarbeiter/innen gegliedert. ... Die Beigeordneten sind Mitarbeiter des Bürgermeisters. Die Beigeordneten sind Vorgesetzte der Amts-/Referatsleitungen und aller Beschäftigten ihres Dezernats.“

sich, wenn sie sich auf die Verkleinerung der Verwaltungsführung verständigen, ebenfalls profilieren. Auch für die Bürger ist die Anzahl der Beigeordneten ein interessantes Thema: Bevor die Verwaltung bei den Leistungen für den Bürger spart, soll sie bei sich selbst sparen – zumindest in einer eher symbolischen Größenordnung.⁴ In einer Beschlussvorlage für den Stadtrat einer baden-württembergischen Großstadt vom Dezember 2007 heißt es denn auch: „Die Reduktion der Zahl der Bürgermeister ist ein Signal an die Öffentlichkeit, dass die Stadt ... ernsthaften Sparwillen demonstriert und eine neue Modernisierungsphase der Stadtverwaltung initiiert hat.“⁵ An die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergeht das Signal, dass die Führungsspitze ihre Programmatik konsequent umsetzt und Veränderungswillen auch auf Ebene der Verwaltungsspitze zeigt. Die Maßnahme hat Vorbildcharakter und strahlt auf weitere Ebenen der Stadtverwaltung aus.“

Das Streichen von (Beigeordneten-)Stellen kann aus mehreren Motiven heraus erfolgen: finanzielle Ressourcenknappheit, was zum Zwang führt, weniger Haushaltsmittel auszugeben, oder die Erkenntnis, dass die Koordination mit weniger Einheiten (für den Verwaltungschef) leichter wird oder dass Aufgaben-/Geschäftsbereiche aus fachlichen Gründen neu zugeschnitten werden müssen, so dass die übrigbleibende Masse für ein eigenes Dezernat zu gering ist,⁶ oder politische Motive (um bspw. einer Fraktion keinen eigenen Beigeordneten zugestehen ´zu müssen´) oder aus Gründen, die vergleichbar der in der baden-württembergischen Stadt genannten sind: Signal/Merkmal einer umfassenderen Reform, Ausdruck dafür, dass ´die Treppe von oben gekehrt wird´ (Vorbildfunktion).

Die Reduzierung von Leitungsstellen kann auch mit dem Neuen Steuerungsmodell in Verbindung gebracht werden. Es wurde zwar als *Modernisierungskonzept* konzipiert, in der Praxis jedoch häufig einseitig als *Rationalisierungsprogramm* umgesetzt (vgl. Kißler 2007: S. 19), so dass es weniger um eine *bessere* als um eine *billigere* Verwaltung ging⁷ – mit weitreichenden Folgen: „Eine Perspektivverengung auf ´reines Sparen´ demotiviert aber nicht allein weite Teile der Beschäftigten und zum Teil auch die Personalräte, sondern auch viele Führungskräfte, bis hin zu Amtsleitern und Dezernenten. Durch die aktuellen Veränderungen, wie die Verlängerung von Arbeitszeiten, die Kürzungen von Sonderzahlungen (Urlaubs-, Weih-

⁴ Die Anzahl der Beigeordnetenstellen wird zur „äußeren“ Gemeindeorganisation bzw. -verfassung gezählt, so dass der für Bürgerbegehren/-entscheide nicht zugängliche Bereich der „inneren Organisation der Gemeindeverwaltung“ (üblicherweise im so genannten Negativkatalog der jeweiligen Gemeindeordnung aufgelistet) nicht zum Tragen kommt, was konkret bedeutet: Die Anzahl der Beigeordnetenstellen ist durch ein Bürgerbegehren bzw. einen Bürgerentscheid beeinflussbar (siehe Frotscher/Knecht 2005: S. 799 ff.; die Problematik, inwieweit ein Bürgerbegehren zur Änderung der Beigeordnetenanzahl ein initiiertes oder ein mit Fristen verbundenes kassatorisches Bürgerbegehren darstellt – S. 803 ff. – interessiert hier nicht).

⁵ Verwiesen wird in der Beschlussvorlage auf eine Umfrage, nach der sich befragte Bürger „partiübergreifend mit überwiegender Mehrheit für eine Verringerung der Zahl der Dezernate ausgesprochen haben.“

⁶ In der Organisationslehre ist hier von der Beachtung des organisatorischen Minimums die Rede. Hierzu gehört, die Gliederungsbreite zu reduzieren, was bedeutet, dass anstatt vieler kleiner Einheiten auf einer Hierarchieebene wenige große zu schaffen sind.

⁷ Dass die Umsetzung unter einem anderen Vorzeichen stattgefunden hat, kann selbst wieder viele Ursachen haben: falsches Verständnis der NSM-Implementierer sei es, weil sie von sich aus eine Zielverengung vorgenommen haben, sei es, weil die Zielverengung im Modell selbst angelegt ist; falsche Marketingstrategie der NSM-Befürworter, weil sie nur mit Rationalisierungsargumenten bei den kommunalen Entscheidungsträgern Gehör fanden und diese Argumente die anderen Zielrichtungen dann überstrahlt haben; prekäre finanzielle Situation vor Ort, die die ´guten Vorsätze´ einer umfassenden Modernisierung, in die zumeist erst viel Geld investiert werden muss, in den Hintergrund hat treten lassen.

Kritisiert wird hier, dass NSM *ausschließlich* unter Sparaspekten betrachtet wird. Dass NSM *auch* mit Sparaspekten in Verbindung zu bringen ist, ist hingegen unbestritten. Im KGSt-Bericht 09/1998 wird ausdrücklich erwähnt, dass die engen finanziellen Spielräume „zu einer konsequenten Verschlankung auch im Personalkörper, und zwar unter Einschluss der obersten Führungsebene“ zwingen (S. 7).

nachtsgeld) sowie die 'Renaissance' hierarchischer und direkter Führungs- bzw. Steuerungsmodelle in einigen Großstädten wird diese Demotivation verstärkt“ (Prigge/Schwarzer 2006: S. 409). Die KGSt favorisiert den „aktivierenden Führungsstil“, der durch Direktivität und Kooperativität gekennzeichnet ist bzw. sein soll (KGSt-Bericht 03/1999: S. 9 f.)

Die kommunale Beigeordnetenlandschaft ist in ihrer quantitativen Ausprägung recht heterogen – eine nicht neue Erkenntnis, wie der Rückgriff auf die klassische Untersuchung von Grauhan zeigt:

„Schon ein erster Blick auf die Dezernatsverteilungspläne ... zeigt die starke Verdichtung der Dezernate unter der 'Beigeordneten-Verfassung' ... im Gegensatz zu der weitgehenden Auffächerung in Dezernate unter der Magistratsverfassung. Dabei fällt insbesondere eine beachtliche Aufgabenkonzentration beim OB selbst unter der Beigeordneten-Verfassung auf“ (Grauhan 1970: S. 212). Und weiter: „Im Vergleich zu ... [den] Variationsmöglichkeiten der Magistratsverfassung macht die Geschäftsverteilung unter die Beigeordneten mit ihren großen Blöcken von Dezernaten den Eindruck großer Stabilität. In der Tat sind hier Änderungen in der Geschäftsverteilung erheblich seltener, was sich nicht zuletzt daraus erklärt, dass die Schaffung einer neuen Beigeordnetenstelle sich hier als außerordentlich schwierig erweist“ (ders.: S. 215), weil sich durch einen zusätzlichen oder einen Beigeordneten weniger deutlich das Gewicht der Parteien verändert. „Man kann ... sagen, dass die Proporzprobleme, die sich unter der Magistratsverfassung kontinuierlich stellen, angesichts der Beigeordnetenstellen seltener, dann aber vielleicht mit höherem Schwierigkeitsgrad auftreten“ (ders.: S. 217).

Da, wo also relativ wenige Beigeordnetenstellen vorhanden sind, sind sie auch veränderungs-resistenter, doch das bedeutet dann nicht, dass die Organisation als Ganzes stabiler ist: Wenn nicht mehr Beigeordnetenposten geschaffen werden, so kann es zu weiteren Untergliederungen auf der Ebene darunter kommen.

Für Bayern stellte Grauhan fest:

„Die Geschäftskreise in den bayerischen Großstädten stehen zwischen diesen beiden Extremen. Sie haben nicht die Mammutgröße der wenigen Dezernate unter der 'Beigeordnetenverfassung', vermeiden aber auch die 'Kleckerdezernate' der Magistratsverfassung. Deshalb kennen sie auch nicht in gleichem Maße die hiermit zusammenhängenden Besetzungs- und Geschäftsverteilungsprobleme. Sofern die Dezernate 'politisch', das heißt mit berufsmäßigen Stadträten besetzt werden, ähnelt die Stellenbesetzung jedoch auffallend derjenigen der hauptamtlichen Magistratsmitglieder“ (ders.: S. 217).

Betrachtet man die *hauptamtlichen* Beigeordnetenstellen, so muss hier eine Korrektur vorgenommen werden: Es sind die bayerischen Mittel- und Großstädte, die „Kleckerdezernate“ aufweisen. Lässt man die zwei großen Städte München und Nürnberg außen vor, so kommt Augsburg mit rd. 260.000 EW auf acht Beigeordnete⁸ und die Städte mit einer EW-Zahl zwischen 100.000 und 130.000 auf fünf bis sechs. Andererseits finden sich auch Mittelstädte zwischen 50.000 und 75.000 EW mit null *Beigeordnetenstellen* (nicht Dezernatenstellen!). „Die Fraktionen ... haben es selbst in der Hand, statt der Beamten-Dezernate Beigeordnete oder berufsmäßige Stadträte zu wählen und so zur 'politischen Dezernatsbestellung' überzugehen“ (Grauhan 1970: S. 220). Wenn dies der Fall ist, dann neigen die Großstädte (über 100.000 EW) und manche Mittelstädte dazu, eher mit vielen Beigeordneten zu arbeiten. Weder in Hessen noch in Rheinland-Pfalz, in deren Kommunen es neben den hauptamtlichen

⁸ In den Städten zwischen rd. 200.000 und 350.000 EW kommt man für Augsburg auf ein Verhältnis von einem Beigeordneten zu rd. 33.000 EW, das ist der geringste Wert; der höchste liegt bei 1 zu 77.000 EW. Auch in den Städten zwischen rd. 500.000 und 650.000 EW weist Nürnberg den geringsten Wert auf: 1 zu 56.000 EW, höchster Wert: 1 zu rd. 100.000 EW (eigene Berechnungen).

noch ehrenamtliche Beigeordnete gibt, ist beim Verhältnis 'ein hauptamtlicher Beigeordneter zu X Einwohnern' das X durchschnittlich so klein wie in Bayern.

Arbeitsteilige Organisationen haben sich in Teil- und Untersysteme aufgegliedert, in denen Menschen mit unterschiedlichen Professionen, Qualifikationen, Zuständigkeiten, Informationen und Kompetenzen arbeiten. Menschen und Organisationseinheiten müssen sich (ständig) koordinieren, sei es, um die eigenen Aufgabenstellungen sachorientiert zu bewältigen, sei es, um spezielle Problemlagen, die von vornherein auf Koordination angelegt sind, zu bewältigen. Für die Koordination stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung (inhaltlich und größtenteils wörtlich übernommen von Lasar 2001: S. 29)⁹:

Tabelle 11-3: Koordinationinstrumente

Koord.-instrum.	Beschreibung Koordination durch	Merkmale	Vorteile	Nachteile
Persönliche Weisungen	Weisungen einer in der Hierarchie vorgeetzten Stelle.	- Strukturell. - Überwiegend Korrekturkoordination. - Vertikale Koordination.	Es kann flexibel auf nicht vorhersehbare Konfliktfälle reagiert werden.	Neigt zu Schwerfälligkeit und Detailsteuerung und übermäßiger Kontrolle. Problem der fachlichen Kompetenz des Vorgesetzten.
Selbstabstimmung	Direkte wechselseitige Abstimmung der Mitarbeiter (evtl. Institutionalisierung durch Ausschüsse, Arbeitskreise usw.).	- Strukturell. - Überwiegend Korrekturkoordination. - Horizontale Koordination.	Entlastung der Leitungsstellen. Möglichkeit einer umfassenden Beteiligung der Mitarbeiter.	Hoher Zeitaufwand bei der Abstimmung komplexer Fragen. Evtl. werden individuelle Ziele vor das Gesamtziel der Organisation gestellt.
Programme	Verbindlich festgelegte Verfahrens- und generelle Handlungsvorschriften.	- Strukturell. - Überwiegend Vorauskoordination. - Vertikale Koordination.	Reduziert die Anzahl persönlicher Weisungen und entlastet die Leitungsstellen.	Nur geeignet bei antizipierbaren Konflikten und für überschaubare + regelmäßig wiederkehrende Situationen. Schränkt Anpassung der Organisation an Veränderungen der Umwelt ein.
Pläne	Zielvorgaben für einen bestimmten Zeitraum.	- Strukturell. - Überwiegend Vorauskoordination. - Vertikale Koordination.	Wie oben. Erhält Handlungsspielräume für die Mitarbeiter.	Nur geeignet, sofern operationalisierbare Ziele vorhanden sind.
Organisationsinterne Märkte	Abrechnung von internen Leistungsbeziehungen zwischen Organisationseinheiten mittels eines Verrechnungspreises.	- Nicht strukturell. - Überwiegend Vorauskoordination. - Überwiegend horizontale Koordination.	Keine Vielzahl von Abstimmungsgrößen erforderlich, weil die Abstimmung über den Preis erfolgt.	Festlegung des Verrechnungspreises problematisch. Evtl. hoher Verwaltungsaufwand durch Auftrags- und Abrechnungsverfahren.
Organisationskultur und Leitbilder	Gemeinsame Zielvorstellungen, Normen, Werte, Einstellungen, die Handlungen und Verhalten der Mitarbeiter prägen.	- Nicht strukturell. - Überwiegend Vorauskoordination. - Sowohl vertikale als auch horizontale Koordination.	Hohe Mitarbeiterakzeptanz.	Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Mitarbeiter kann beeinträchtigt werden.

⁹ Ähnliche Aufzählungen finden sich reichhaltig in der Literatur: Preisendörfer 2011: S. 68 ff., Müller-Jentsch 2003: S. 19 f.; anstelle von Programmen kann auch von Standardisierung gesprochen werden.

Die Instrumente können entsprechend der Übersicht klassifiziert werden in: strukturell – nicht-strukturell, vertikal – horizontal und Voraus- – Korrekturkoordination. Die nicht-strukturelle Koordination mittels organisationsinterner Märkte soll mit Hilfe des Neuen Steuerungsmodells verstärkt werden, hat jedoch keinen Bezug zur Leitungsorganisation, weil es sich schwerpunktmäßig um die Koordination von sog. Serviceleistungen (im Sinne von marktüblichen oder -ähnlichen Leistungen) und es sich deshalb nicht um Leistungen von Leitungspersonen handelt. Mit Hilfe der anderen fünf Instrumente können die Mitglieder der obersten Leitungsorganisation koordiniert werden, wobei die Besonderheit – im Vergleich zu Leitungspersonen geringerer Hierarchieebenen – darin besteht, dass sie an den Programmen/Standardisierungen und Plänen, mit deren Hilfe sie selbst koordiniert werden sollen, entscheidend mitgearbeitet bzw. darüber (mit-)entschieden haben. Das zweite nicht strukturelle Koordinationsinstrument (Organisationskultur) soll an dieser Stelle nicht weiter einbezogen werden, weil in diesem Kapitel formal-strukturelle Aspekte der Leitungsorganisation im Fokus stehen.

Die Verwaltung von Mittel- und Großstädten erfolgt mit und durch die Großorganisation Stadtverwaltung, die umso differenzierter und komplexer ausfällt, wenn auch noch die Eigenbetriebe und Eigen- und Mehrheitsgesellschaften (im Rahmen des Konzernmodells oder auch ohne diese Modellvorstellung) einbezogen werden. Hierarchische Koordination durch den Bürgermeister stößt daher schnell an ihre Grenzen, so dass sich in Städten ab einer gewissen Einwohnerzahl und Komplexität der Verwaltungsorganisation die beiden Koordinationsinstrumente Selbstabstimmung gekoppelt mit Programmen/Standardisierungen etabliert haben: Es handelt sich dabei um die sog. **Dezernenten- oder Beigeordnetenkonferenzen**, die regelmäßig (zumeist wöchentlich) unter dem Vorsitz des Bürgermeisters stattfinden, und an denen neben dem genannten Teilnehmerkreis ständig oder fallbezogen noch andere Akteure mit unterschiedlich ausgestatteten Rechten und Pflichten teilnehmen können. Je nach Stadt können diese Besprechungen und insbesondere das Prozedere, was alles im Vorfeld dieser Besprechungen an formalen Gesichtspunkten zu beachten ist, ein Standardisierungsausmaß annehmen, das vergleichbaren Regelungen zur Kabinettsarbeit auf staatlicher Ebene zur Ehre gereicht.

Die stadtinternen rechtlichen Normierungen finden sich entweder in ihren Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisungen (bekannt unter den Abkürzungen wie AGA oder ADA)¹⁰ und/oder zusätzlich in speziellen Regelungen; Beispiele: Dienstanweisung „Anfertigung und Behandlung von Drucksachen für die Dienstberatung der Oberbürgermeisterin/des Oberbürgermeisters (DOB), den Stadtrat, seine Ausschüsse, Ortschaftsräte sowie Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung dieser Beantwortungen und Sitzungen“ (sächsische Großstadt), Dienstanweisung „Verfahren zur Bereitstellung von Vorlagen, Verwaltungsstandpunkten, Stellungnahmen, Antworten zu Anfragen und Berichten zum Stand der Umsetzung der Beschlüsse“ und Dienstanweisung „Durchführung der Dienstberatung des Oberbürgermeisters“¹¹ (nochmals sächsische Großstadt). Als Grundlage solcher Besprechungen dienen – wiederum

¹⁰ Aus einer nordrhein-westfälischen Großstadt: „Um einheitliche und ausgewogene Entscheidungen der Verwaltung zu sichern, ist eine enge Zusammenarbeit auf und zwischen allen Funktionsebenen notwendig. Eine besondere Stellung genießt hier der Verwaltungsvorstand, der grundsätzlich beteiligt wird, bevor Verwaltungsvorlagen in die politischen Gremien eingesteuert oder wenn die Interessenlagen mehrerer Dezernate berührt werden.“

¹¹ „Die Dienstberatung des Oberbürgermeisters dient

- der Beratung von Vorlagen, Verwaltungsstandpunkten und Informationen für beschließende Ausschüsse und die Ratsversammlung,
- der Beschlussfassung von Vorlagen, die in der DB [= Dienstberatung] OBM enden,
- der Abstimmung und Koordination von Dezernatsentscheidungen,
- der gemeinsamen Problem- und Konzeptionsdiskussion, der gegenseitigen Unterrichtung und Information.“

mehr oder weniger stark – standardisierte schriftliche Vorlagen, so dass sowohl das Arbeiten im Stadtrat mit seinen Ausschüssen als auch in den Dezernenten- und Beigeordnetenkonferenzen vorlagenorientiert ist. Die Kommunalverwaltung verhält sich hierbei nicht anders als die übrige Verwaltung von Großorganisationen, wo im Regelfall gilt: „Die menschlichen Beziehungen wurden versachlicht und bürokratisiert, das gründliche persönliche Gespräch bekam Seltenheitswert“ (Banner 1983: S. 306).

In den Besprechungen werden Beschlüsse gefasst bzw. Entscheidungen getroffen. Auch dieser Entscheidungsfindungsprozess sowie die Möglichkeiten der konkreten Entscheidung können unterschiedlich stark standardisiert werden. Eine „Handlungsanweisung Ratsinformationssystem“ sieht in einer Großstadt in Sachsen-Anhalt für die Sitzung des Oberbürgermeisters mit den Beigeordneten 27 verschiedene Beschlusstypen vor (Beispiel: geändert oder ungeändert beschlossen, mündlich erledigt, genehmigt (OB), aus der OB-DB (= Dienstberatung) zurückverwiesen, zurückgestellt, abgesetzt, vertagt).

Wie auch immer vor Ort die Besprechungen oder die gegenseitigen Abstimmungen ablaufen, „obliegt die Koordinierung zwischen den Beigeordneten“ dem Bürgermeister (Günther/Hassel 1991: S. 21). Die generelle Verantwortung für eine funktionierende Koordination ergibt sich aus seiner Gesamtverantwortung und/oder aus seiner herausgehobenen Stellung im Rahmen eines Kollegialorgans. Welche Koordinationsinstrumente er im Einzelfall oder ständig nutzt und wie er sie konkret ausgestaltet, gehört zu seiner Leitungsverantwortung. Es dürfte mitentscheidend sein, wie die Stadt regiert wird.¹²

Die Bewertung der Dezernenten-/Beigeordnetenkonferenzen fällt sehr unterschiedlich aus. Fast schon euphorisch eine Bewertung aus der Vergangenheit:

„Einer gegenseitigen Information und Abstimmung dienen außer dem unerlässlichen Aktenverkehr die im allgemeinen allwöchentlich stattfindenden Beigeordnetenkonferenzen. Wenn man von auswärtigen Besuchern oft gefragt wird, wie denn das Problem der Koordination in der deutschen Kommunalverwaltung gelöst werde, so ergibt sich nicht selten, dass man in dem betreffenden ausländischen Kommunalsystem gerade dieses Instrument eines über den Ämtern stehenden und eng zusammenwirkenden Führungsstabes nicht kennt“ (Beer/Laux 1981: S. 99).

Die heutige Einschätzung ist – was die Literaturlage angeht – zumeist kritischer: „Die Beigeordnetenkonferenz hat sich teilweise zu einem Gremium entwickelt, bei dem Fachegoismen die Oberhand gegenüber den Interessen der Gesamtverwaltung zu gewinnen drohten. Es gab einen ‚Kampf der Fachpolitiker gegen die Steuerungspolitiker‘“ (KGSt 1999: S. 88). Hier werden die beiden unterschiedlichen grundsätzlichen Rollen angesprochen, die ein Beigeordneter einnehmen kann (siehe Kap. 8.2.4). Und die Träger dieser Rollen als Teilnehmer der Beigeordnetenkonferenzen bringen ihre Rollenverständnisse in die Besprechungen mit ein, was dann die Effektivität der Konferenzen beeinflusst. Daneben wird kritisiert, dass sich die Gespräche mit zu viel Unbedeutendem beschäftigen:

„Die im Vorstand institutionalisierte Dominanz des Fachlichen drängt langfristige-strategische Anliegen an den Rand. Alles, was mit der Beobachtung und Pflege der Leistungsfähigkeit des Systems zu tun hat, wird tendenziell zweitrangig und läuft Gefahr, ‚durch den Rost zu fallen‘. Um sich davon zu überzeugen, braucht man nur einen kurzen Blick auf die Tagesordnungen von

¹² Prigge/Schwarzer (2006: S. 390) sehen in Bezug „auf das Steuern von Modernisierungsprozessen [als] relevante Netzwerkknoten ... die Geschäftsbereiche (auch Dezernate oder Referate) der Stadt mit eigenen Ventscheiderstrukturen. Sie steuern die alltäglichen Geschäfte der Stadt ... Ihre Machtressource ist die *Kooperation bzw. Kooperationsverweigerung*. Die Beschäftigten produzieren durch den Einsatz ihrer Arbeitskraft die Arbeits- und Dienstleistungsprozesse der Kommune. Deren Machtressource ist ihr Arbeitsvermögen, die Nachfragemacht, die Motivation und Kooperation“ (Hervorhebung durch M. S.).

Vorstandssitzungen zu werfen. Strategieschwäche ist der sektoralen Führung immanent. Ihre Stärke ist die korrekte 'Verwaltung von Geschäftsbereichen'“ (Banner 2002: S. 81).

Hier geht es nicht mehr nur um die Kritik an den Besprechungen, sondern die gesamte Leitungsorganisation wird in Frage gestellt, worauf weiter unten noch ausführlich eingegangen wird.¹³

Beigeordnetenkonferenzen mit entsprechender Vorlagenorientierung sind in größeren Städten eine Realität. Die wenigen aufgeführten Praxisbeispiele stammen aus Bundesländern (Sachsen und Sachsen-Anhalt), in denen das Kommunalrecht solche Abstimmungen nicht normiert. Entsprechende rechtliche Normierungen wie z. B. in Nordrhein-Westfalen können daher (siehe Kap. 3.2.9.2) – zumindest in Städten dieser Größenordnung – als nicht notwendig erachtet werden. Sollte es wider Erwarten doch Fälle geben, bei denen Bürgermeister partout nichts von dem entsprechenden Koordinationsinstrument der (durch sie angeleiteten) Selbstabstimmung halten sollten, so dürfte auch eine rechtliche Normierung nicht allzu viel bewirken. „Wer ... das Prinzip der Teamarbeit ablehnt und alles allein nach seinen eigenen Vorstellungen machen will, wird die Verwaltungskonferenzen, zu denen er gezwungen ist, so zu gestalten wissen, dass sie in ein Zerrbild des Erstrebten verkehrt werden. Teamarbeit kann eben nicht dekretiert werden. Sie ist das Ergebnis einer Geisteshaltung, die man hat oder nicht hat“ (Klüber 1971: S. 125). Unabhängig von der Problematik, ob Verwaltungskonferenz und Teamarbeit – wie hier geschehen – als Synonyme gelten können, was eher zu bezweifeln ist, stellt Klüber den Bürgermeister als entscheidenden Akteur für das Gelingen oder Nichtgelingen aufgenötigter Konferenzen in den Blickpunkt. In der Tat kommt ihm eine zentrale Rolle zu. Auch Voigt weist darauf hin, dass die gesetzliche Verankerung von Beigeordnetenkonferenzen allein noch nichts bewirkt, sieht aber nicht nur den Bürgermeister als entscheidenden Akteur: „Ob sie zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung dienen, hängt von der Konstellation im Rat und dem Einfluss der Fraktionen auf die Beigeordneten ab“ (1994: S. 11).

Neben den *formalen* Wegen der Koordination können zusätzlich die *informalen* treten, wobei *informal* bedeuten kann, ergänzend zu den formalen Wegen, ggf. aber auch zu ihnen in Konkurrenz stehend oder diese behindernd oder ersetzend. Wo eine formale Organisation existiert, gibt es auch informale Phänomene, so dass es nicht überraschend ist, Entsprechendes

¹³ Ein Beispiel einer klassischen (und das meint hier einer wenig produktiven) Sitzung des Verwaltungsvorstands, in der eine Verwaltungsvorlage eines Fachdezernenten besprochen (und vertagt) wird, findet sich bei Diedrich 2003: S. 27.

Die ältere Literatur ist nicht blauäugig; auch sie sieht durchaus die angesprochenen Probleme. Anders als die neue Literatur, die von den Vorstellungen des Neuen Steuerungsmodells beeinflusst ist und nach neuen formalen, institutionellen Wegen sucht, appellieren die älteren Quellen mehr an die Akteure als dass sie Strukturen ändern möchten: „Zum Koordinieren muss ständig erzogen, auch selbsterzogen werden. ... Sie [die Besprechungen, M. S.] sollen allen Beteiligten zeigen, dass man im gleichen Orchester spielt, auch wenn die Instrumente verschieden sind, dass jeder vom anderen weiß, was dieser in seinem Bereich tut, und dabei das Übergreifende sichtbar macht. ... Der Verwaltungsegoismus ist zu groß, um einen Idealzustand zu erreichen, aber die Verwaltung muss eine höchstmögliche Zusammenarbeit anstreben“ (Pfizer 1973: S. 41). Und derselbe an wenig späterer Stelle: „Entscheidend bleibt, dass sie [die Stadtregierung, M. S.] sich als Einheit in der Vielfalt fühlt, als ein Team, das die Stadtpolitik von der Verwaltungsseite aus vertritt, dafür bürgt, dass vor dem Rat nicht verschiedene Auffassungen vertreten werden. Es gibt solche Gefahren, etwa die, dass ein Beigeordneter als Leiter eines Fachausschusses diesen zu einer Hausmacht ausbaut und ohne Rücksicht auf andere Ausschüsse tätig wird. Deshalb sind die ständigen, möglichst wöchentlichen Dezernentenbesprechungen von großer Bedeutung. In ihnen müssen die Dezernenten sich abstimmen, ihre durch die Natur der Sache bedingten widerstreitenden Standpunkte austragen und in Einklang bringen. Der Bürgermeister muss den Ausgleich sichern, der bei gegenseitigem Vertrauen gefunden werden kann. Wenn ein, von Ressortinteressen bestimmtes Bundeskabinett durch die Richtlinienpolitik des Bundeskanzlers zu Entscheidungen gezwungen wird, wie viel leichter kann das in den viel kleineren städtischen Dimensionen möglich sein“ (S. 47).

auch in kommunalen Verwaltungsorganisationen zu finden; ein Beispiel aus Heidelberg: „Allerdings finden regelmäßig informelle Treffen der Oberbürgermeister und der Beigeordneten statt, um eine funktionierende Koordination innerhalb der Stadtverwaltung zu gewährleisten. Gerade bei sektorübergreifenden Politikinitiativen ... ist Kooperation unerlässlich, kann aber auch in deren Verlauf weitere Verstärkung erfahren“ (Haus/Egner/Heinelt 2005: S. 239).

Die Ausführungen zur Koordination haben bereits auf die kritischen Seiten des Koordinationsinstruments der durch den Bürgermeister angeleiteten Selbstabstimmung, die je nach Kommune mehr oder weniger stark standardisiert ist, verwiesen. Doch steht nicht nur dieses einzelne konkrete Instrument in der Kritik, sondern die gesamte Leitungsorganisation. In Anlehnung an Tab. 11-1 wird insbesondere die Ressortbindung an den Pranger gestellt. Die Kritik an der klassischen Leitungsorganisation speist sich dabei aus zwei Quellen:

- (A) Grundsätzliche Kritik: Ihre Leistungsfähigkeit wird in Zweifel gezogen: Es werden mehr Nach- als Vorteile gesehen bzw. die Nachteile oder negativen (Neben-)Wirkungen schlagen in der Bewertung gravierender zu Buche als die Vorteile oder positiven Wirkungen.
- (B) Spezielle Kritik: Die Umsetzung des Leitbilds des Neuen Steuerungsmodells mit seinen diversen Elementen (siehe Kap. 4.3) erfordert eine neue angemessene Leitungsorganisation, die mit den Vorstellungen und Erfordernissen der Leitbilder bzw. mit den einzelnen Reformelementen kompatibel ist.

Ad (A) Grundsätzliche Kritik an der klassischen Leitungsorganisation:

Bei der grundsätzlichen Kritik soll auf den vehementesten Kritiker Bezug genommen werden, auf Banner: Er verbindet mit der durch die Linienfunktion der Beigeordneten für einzelne Geschäftsbereiche entstandenen *sektoralen* Führung insbesondere das Problem des *Dezernats-egoismus*, der dazu führe, dass es einen natürlichen Vorrang von *Fachzielen* vor *allgemeinen* Zielen gibt. Dieser *verwaltungsinterne* Egoismus findet seine Verstärkung dadurch, dass er durch das Zusammenspiel der Beigeordneten mit den Fachausschüssen des Gemeinderats zu einem politischen *Aufgabenegoismus* wird, was dazu führt, dass Steuerungsaspekte, die *fachübergreifend* sind, vernachlässigt werden. Geprägt ist die Leitungsorganisation durch sektorale/organisationseinheitenbezogene Verteilungskämpfe, so dass das Gesamtinteresse der Kommune zu wenig Beachtung findet. Anstelle der „Bürgerkommune“ ist die „Fachkommune“ vorzufinden (siehe 2002: S. 79 ff.). Banner plädiert – auch unter Verweis auf Christchurch – für die ressortfreie bzw. integrale Führung (1997: S. 343, 2002: S. 82 ff.).¹⁴

Die Kritik Banners, die er auch bereits vor den genannten Jahreszahlen publizierte, wurde von der KGSt übernommen. In ihrem Bericht 09/1998 sieht sie die „Tendenz der Haushaltsausweitung durch eine bis in die Verwaltungsführung hineinwirkende ´Allianz der Fachpolitiker gegen die Steuerungs politik““ (S. 7).

¹⁴ In der Betrachtung der (Arbeits-)Gruppentypologie soll sich offensichtlich nach der Vorstellung von Banner die Gruppe der Beigeordneten von einer ko-agierenden zu einer konter-agierenden Gruppe wandeln. Diese Gruppentypologie differenziert „nach der Natur und Art der gegenseitigen Abhängigkeit zwischen den Gruppenmitgliedern zum Erreichen eines Zieles:

- (1) die ´inter-agierende´ Gruppe: die einzelnen Mitglieder befinden sich in der Ausführung ihrer Aufgaben in sequentieller Abhängigkeit voneinander;
- (2) die ´ko-agierende´ Gruppe: die Gruppenmitglieder sind in der Ausübung ihrer Arbeitsrolle relativ unabhängig voneinander;
- (3) die ´konter-agierende´ Gruppe: die Arbeit der Mitglieder konzentriert sich darauf, durch Verhandlungen und Kompromisse bestehende Probleme zu lösen“ (Weinert 2004: S. 395, siehe auch Rosenstiel/Molt/Rüttinger 2005: S. 119 ff.).

Tendenziell werden als 'Schuldige' an dieser Situation die Fachbeigeordneten ausgemacht. Ihre fachegoistische Sicht liegt dann geradezu schon in der Natur der Sache. Doch sie können auch zu dieser Sichtweise bzw. zum entsprechenden Agieren 'gedrängt' werden:

„Der Bürgermeister sollte vermeiden, seine Beigeordneten auf ihre Fachdezernate abzudrängen und zu beschränken; denn dann werden sie sich nur für diese verantwortlich fühlen. Beteiligt er sie hingegen an der Erörterung aller Verwaltungsprobleme und gewinnt ihr Verständnis für sie, so kann er auch auf ihre – fachliche und politische – Unterstützung im gegebenen Augenblick rechnen. Geheimniskrämerei vor den eigenen Mitarbeitern hat sich noch nie bezahlt gemacht. Sie zerstört das Vertrauen und schwächt die Einheit der Verwaltung“ (Klüber 1971: S. 126).¹⁵

Dem Bürgermeister kommt somit auch ein entscheidendes Maß an Verantwortung zu, wie sich die Beigeordneten vor Ort geben. Vergleichbar den beiden Seiten der Medaille von Informationsholschuld und Informationsbringschuld gilt hier: Es ist nicht ausreichend, wenn der Hauptverwaltungsbeamte fachübergreifendes bzw. einzelverwaltungsübergreifendes Denken und Handeln von seinen Beigeordneten einfordert, vielmehr ist er selbst aufgefordert, dieses Denken und Handeln tatsächlich zu initiieren, abzufragen und bei den Entscheidungsfindungsprozessen zu nutzen.

Ad (B) Spezielle Kritik an der klassischen Leitungsorganisation (Kompatibilität mit dem Neuen Steuerungsmodell):

Unabhängig von oder zusätzlich zu der generellen Kritik ist zu prüfen, inwieweit die klassische Leitungsorganisation mit dem Neuen Steuerungsmodell (und den Überlegungen zu Good Governance) kompatibel ist. Dazu werden die ersten neun NSM-Elemente aus der Tab. 4-2 kurz betrachtet:

- (1) Output-orientierte Steuerung/Produktbildung: Das Steuern mit Hilfe von Produkten (oder Wirkungen) bringt Auswirkungen organisatorischer Art mit sich: Kommunen stellen Produktpläne und -beschreibungen auf; aufbauorganisatorisch können Bedienstete die Funktion des Produktverantwortlichen wahrnehmen. Diese Personen sind jedoch im Regelfall in den Arbeitseinheiten (Amt, Fachbereich/-dienst) verankert, so dass keine (direkten) Auswirkungen auf die oberste Leitungsorganisation zu erkennen sind. Aggregiert man Produkte zu Produktgruppen und -bereichen, so können diese 'höheren' Produkt-Ebenen mit dieser Leitungsorganisation gekoppelt werden.
- (2) Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung: Dieses NSM-Element berührt das Verhältnis von Fach- und Querschnittseinheiten, zuerst auf der Ebene der Arbeitseinheiten, dann aber auch auf der Ebene der Dezernate, weil auch hier Fach- und Querschnittseinheiten zu unterscheiden sind.
- (3) Budgetierung: Als Aspekt mit engem Bezug zur dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung gilt hier Entsprechendes wie oben.
- (4) Verwaltungsinternes Kontraktmanagement: Das Kontraktmanagement hebt die Hierarchie nicht auf, sondern soll sie abmildern, so dass Einzelanweisungen zum Ausnahmefall werden (siehe Stratemann/Wottawa 1995: S. 93). Dieses Element bezieht sich direkt auf

¹⁵ Die Einheit bzw. Einheitlichkeit der Verwaltung (gegenüber dem Stadtrat oder der Öffentlichkeit) kann als ein sehr hohes Gut betrachtet werden. So hat Schlegel in seiner Untersuchung zu den Bestimmungsgründen organisatorischer Entscheidungen in Stadtverwaltungen auch empirisch festgestellt, dass bei Organisationsänderungen die Einheit der Verwaltung wichtig ist, die Verwaltung soll einen *einheitlichen* Standpunkt vertreten: „Durch die Verwaltungsführung wird darauf geachtet, dass dem Rat nur verwaltungsintern abgestimmte Berichte vorgelegt werden. Versuchen Betroffene (Dezernenten, Amtsleiter) ihre abweichenden Auffassungen in Ausschüssen durchzusetzen, betrachtet die Verwaltungsspitze dies als Affront“ (1988: S. 76).

die Vorgesetzten- bzw. Linienfunktion von Beigeordneten gegenüber ihrem nachgeordneten Bereich. Doch dies ist keine Besonderheit nur für diese Führungskräfte, sondern alle Personen mit Leitungs- und Führungsfunktionen sind aufgerufen, ihr Verhalten und ihre Methoden zu verändern und NSM-kompatibel auszugestalten. Dabei weist dieser Punkt weniger eine technische oder methodische Dimension auf, sondern setzt beim grundsätzlichen Verständnis über Steuerung und Verwaltungsorganisation, die mit ihren vielfältigen Kontrollen eher von Misstrauen geprägt sind, an. Denn Voraussetzung für Kontrakte als innovatives Steuerungsinstrument ist Vertrauen zwischen den Kontraktpartnern, „sonst werden die Kontraktformulierungen umfangreicher als die zu erstellenden Produkte. Kontraktmanagement kann stark motivieren, aber nur, wenn es aus dem richtigen Geist heraus gehandhabt wird“ (Braak 1994: S. 87).

- (5) Controlling: Es dient als Steuerungs(unterstützungs)instrument vom Prinzip her allen Führungskräften bei der Wahrnehmung ihrer Leitungsaufgaben. Diese Funktion erbringt das Controlling sowohl in einer klassischen Leitungsorganisation als auch in einer wie auch immer geänderten. Entscheidend ist, dass entsprechende Berichte, die das Controlling hervorbringt, auch tatsächlich für die Steuerung genutzt werden und nicht (als Nachweis für erbrachte/versuchte Aktivitäten) unberücksichtigt abgeheftet werden.
- (6) Wettbewerb/Benchmarking: Sich Wettbewerbssurrogaten zu stellen bzw. Benchmarking als Möglichkeit des Lernens und Verbessern zu verstehen, ist ebenfalls in traditioneller und veränderter Leitungsorganisation möglich.
- (7) Neue Organisationsstruktur: Die kleinteilige *Amtsstruktur* soll durch größere *Fachbereiche* ersetzt werden, bei denen Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt sind. Die Verringerung der Anzahl der Organisationseinheiten auf dieser Ebene kann mit einer Verringerung der Anzahl der Organisationseinheiten oberhalb dieser Ebene verbunden sein: Wenige große Fachbereiche können mit weniger, dafür ebenfalls größer geschnittenen Dezernaten einhergehen. Die Umwandlung der klassischen Querschnittsämter in Service- und Steuerungseinheiten kann zu einer Reform der klassischen Querschnittsdezernate führen.
- (8) Neue Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung: Die Schnittstelle der beiden Teilsysteme soll neu bestimmt werden; daraus leitet sich nicht zwingend ab, dass innerhalb des administrativen Teilsystems Veränderungen bei der Leitungsorganisation notwendig sind.
- (9) Dezentralisierung innerhalb des Gemeinderates: Veränderungen innerhalb des einen Teilsystems sind erst einmal ohne Konsequenzen für das andere Teilsystem.

Die Betrachtung der *einzelnen* Punkte zwingt nicht, die traditionelle Leitungsorganisation als solches in Frage zu stellen. Erst die *Gesamtschau* führt zu einem kritischen Hinterfragen (siehe KGSt-Bericht 09/1998: S. 9 ff.): Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung und Kontraktmanagement stellen eine Steuerung 'auf Abstand' dar, d. h.: Einzelanweisungen sollen ersetzt werden durch eine Steuerung mit Hilfe von Zielvorgaben bzw. -vereinbarungen. Die Führung bestimmt somit nicht mehr jeden einzelnen zu gehenden Schritt, sondern sie bestimmt das Ziel (des Weges); welcher Weg konkret beschritten wird, ist den dezentralen Einheiten überlassen. Es wird somit eine Unterscheidung zwischen strategischer und operativer Steuerung vorgenommen.¹⁶ In dieser Vorstellung sollen „Einzeleingriffe der Verwaltungsfüh-

¹⁶ Im Rahmen der allgemeinen Betrachtung der Leitungsorganisation ist es nicht zwingend erforderlich, die genaue Trennung zwischen strategischer und operativer Dimension vornehmen zu müssen. Es soll daher der Hinweis genügen, dass die entsprechenden inhaltlichen Aussagen insb. in den vier KGSt-Berichten 8 bis 11/2000 zu finden sind, wobei der Bericht 08/2000 mit „Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung“ überschrieben ist. Siehe auch Heinz 2000.

„... auf notwendige, begründete Ausnahmen beschränkt werden“ (KGSt-Bericht 09/1998: S. 9). Zusätzlich bewirken die drei genannten Elemente Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung und Kontraktmanagement, dass die Fragmentierungstendenzen innerhalb der jeweiligen Kommunalverwaltung zunehmen (siehe Kap 4.3.1), so dass die Relevanz der integrierenden Funktion der Verwaltungsführung wächst, damit das Auseinanderstrebende zusammengeführt wird bzw. auf eine *Gesamtstrategie* ausgerichtet wird/bleibt.¹⁷

Die Unterscheidung zwischen strategisch und operativ stellt eines der anspruchsvollsten Punkte des Neuen Steuerungsmodells dar. Ausführlich (und auch kritisch) wurde diese Problematik im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung bereits im Kap. 4.3.1 thematisiert. Die Einschätzung bzw. gar die Festlegung, was nun generell bzw. speziell für eine Kommune bzw. für eine konkrete Situation als strategisch oder operativ gelten soll, kann zwischen den Akteuren strittig sein. Die Einschätzung operativ bringt zwangsläufig die Folge mit sich, dass damit eine Selbstbeschränkung einhergeht (wer fürs Strategische zuständig ist, soll/darf sich nicht ins Operative einmischen). Der Dualismus zwischen Politik und Verwaltung und der damit mit dem Neuen Steuerungsmodell einhergehende Versuch, die Sphären dieser beiden Teilsysteme klarer zu entzerren, wird nun auf das Verhältnis *innerhalb* des administrativen Teilsystems übertragen: Hier geht es ebenfalls um die Trennung von strategisch und operativ, wobei sich die Verwaltungsführung auf die strategische Steuerung konzentrieren und damit auch beschränken soll. Die Fachbereiche sollen hingegen diejenigen Einheiten sein, in denen Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden und die als Gewinner der Dezentralisationsbemühungen größere Spielräume für eigenverantwortliches operatives Handeln bekommen sollen.

Sind in einem Dezernat nur wenige Fachbereiche zusammengefasst, so besteht die Gefahr, dass sich die Dezernatsleitung zu stark in das operative Geschäft der Fachbereiche einmischt, schon allein deshalb, weil sie mit den klassischen Leitungs- und Führungsaufgaben allein gar nicht ausgelastet ist. Eine der besten Vorkehrungen, dass Führungspersonen sich auf strategische Aspekte beschränken, besteht darin, ihren Verantwortungsbereich so groß zu schneiden, dass sie nicht mehr die Zeit haben, sich in das Alltagsgeschäft der Arbeitsebene einzumischen, weil große Verantwortungsbereiche (zwangsnotwendig) die Konsequenz mit sich bringen (müssten), Entscheidungskompetenzen nach unten zu delegieren (siehe auch KGSt-Bericht 09/1998: S. 10). Die Verringerung der Beigeordnetenstellen stellt jedoch die klassische Leitungsorganisation als solche (immer noch) nicht grundsätzlich in Frage.

Die KGSt hat in ihrem Bericht 09/1998 fünf Kriterien aufgestellt, wie Führung aussehen bzw. welchen Erwartungen sie gerecht werden soll (vgl. S. 11):

- (1) wirksame *politische* Steuerung (das Kriterium bezieht sich vor allem auf den Akteur Stadtrat),
- (2) wirksame und wirtschaftliche verwaltungsinterne Steuerung,
- (3) Bürgerorientierung,
- (4) Eindeutigkeit der Rolle der Funktionsträger/Akteure und
- (5) Offenheit für Umfeldveränderungen (Flexibilität).

¹⁷ Dass innerhalb einer Kommunalverwaltung die einzelnen Organisationseinheiten und die Gesamtorganisation nicht (immer) die gleiche Richtung verfolgen, ist ein Problem, das schon immer gegeben war, durch das NSM nur verstärkt wird, und das sich auch allgemein dadurch erklären lässt, wenn man Organisationstypen nach Nutznießern bildet (siehe Endruweit 2004, S. 37 mit Verweis auf Blau/Scott): Die Kommunalverwaltung als solches mit dem Hauptnutznießer „Allgemeinheit“ ist eine „Gemeinwohlorganisation“, während einzelne Ämter-, Regie-, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften mit dem Hauptnutznießertyp „Klienten“ den „Dienstleistungsorganisationen“ zugerechnet werden können.

Als zu beachtende Faktoren sind dabei die Vereinbarkeit mit dem jeweiligen Kommunalverfassungsrecht und mit der Größe der Kommune bzw. der Verwaltung zu nennen.

Grundsätzlich konstatiert die KGSt eine gute Kompatibilität des Instituts des kommunalen Wahlbeamten mit der neuen Steuerung; sie sieht in der „personelle[n] Verknüpfung von Politik und Verwaltung über Wahlperioden des Rats ... hinaus“ (KGSt-Bericht 09/1998 S. 12) Vorteile, mahnt aber auch, dass „sowohl eine einseitige parteipolitische Orientierung als auch Ressortegoismus und übertriebene Fachlichkeit der Top-Führungskräfte ... Hindernisse für eine auf das Ganze ausgerichtete Verwaltungssteuerung [sind]. Wirksame politische Steuerung erfordert Dezernent/inn/en, die Ressortegoismus erkennen und vermeiden“ (S. 12). Gefordert wird, dass „sich die Top-Führungskräfte auf strategisch wichtige Felder beschränken“ sollen (S. 12). Im Verhältnis zu den nachgeordneten operativen Einheiten darf es zu keiner Übersteuerung von oben kommen, was – wie erwähnt – mit dem Kunstgriff der Verkleinerung der Führungsgruppe erreicht (bzw. erzwungen) werden soll.¹⁸

Die angesprochene übertriebene Fachlichkeit ist nicht nur ein Gesichtspunkt der Quantität (wie viele Mitglieder sind in der Leitungsebene), sondern berührt auch qualitative Aspekte, hier im Sinne des Selbstverständnisses der Akteure bzw. ihrer persönlichen und sozialen Kompetenzen. Es handelt sich somit um einen *personalen* Aspekt, der ggf. durch geeignete Personalauswahl berücksichtigt werden kann, ohne dass deshalb die klassische Leitungsorganisation berührt ist.

Führungsstrukturen müssen sich nach der KGSt daran messen lassen, wie ihre „Eignung zum konstruktiven Umgang mit Konflikten“ aussieht. Vor allem durch unklare Rollenzuweisungen bzw. -wahrnehmungen entstehen Konflikte bzw. der nicht-konstruktive Umgang mit ihnen; daher wird dann das vierte Kriterium der Eindeutigkeit der Rolle der Funktionsträger/Akteure formuliert.

Das dritte Kriterium der Bürgerorientierung der Führung weist enge Bezüge zu Governance-Überlegungen und zum Modell der Bürgerkommune auf. Die KGSt leitet daraus konkrete Anforderungen an die Verwaltungsführung ab, die mit den Worten Präsenz, Sichtbarkeit, Ansprechbarkeit, Kompetenz für die Bürger, erkennbares Engagement für die Bedürfnisse der Bürger, Brückenfunktion zur Bürgerschaft, Autorität und Ansehen umschrieben werden (vgl. S. 13). „Zunehmend geht es nicht mehr in erster Linie um die Ansprechbarkeit *einer* Fachverwaltung durch einzelne Adressaten (Kunden, Klienten). Vielmehr sind die Kommunen nur zukunfts-, das heißt in schwierigen Zeiten überlebensfähig, wenn Kommunalentwicklung umfassend vorangetrieben wird – und dabei müssen auf der Verwaltungsseite unterschiedliche fachliche Perspektiven (kulturell, sozial, ordnungspolitisch, wirtschaftlich und städtebaulich) integriert werden“ (S. 13, Hervorhebung durch M. S.). Diese Fähigkeit zur Gesamtsicht fordert die KGSt von den Führungskräften ein, insbesondere auch deshalb, weil der Hauptverwaltungsbeamte allein überfordert ist, als alleiniger Ansprechpartner zu fungieren.

¹⁸ Man könnte hier von einer klassischen Cutback-Strategie sprechen, die aber nur dann den gewünschten Erfolg mit sich bringt, wenn die – jetzt wenigen – Führungskräfte sich nicht als Kompensation jeweils einen großen Stabsbereich zulegen, der sie dann doch wieder befähigt, ins Alltagsgeschäft der Arbeitsebene stark einzugreifen. Ebenfalls kontraproduktiv ist, wenn sich die wenigen Führungskräfte dafür einzusetzen, dass zwischen ihnen und den Arbeitseinheiten eine neue zusätzliche Hierarchieebene entsteht, die für sie den Vorteil mit sich bringt, dass sich *ihre* Leitungsspanne verringert, was wiederum mehr Eingriffsmöglichkeiten ermöglicht, weil nun weniger Stellen direkt unterstellt sind. Deshalb ist es konsequent, dass der besagte KGSt-Bericht 09/1998 in diesem Zusammenhang die Forderung nach der „Abflachung der Hierarchie“ erwähnt (S. 13).

Das fünfte Kriterium (Offenheit für Veränderungen) weist wieder eine personale Dimension auf (Auswahl der entsprechenden Personen), wird aber auch in Verbindung mit der Leitungsorganisation gesetzt: „Eine ... Führungsstruktur muss sich daran messen lassen, ob sie organisatorisch und in der personellen Zusammensetzung die erforderliche Offenheit für Umfeldveränderungen und die Fähigkeit zum Umsteuern und Umgestalten gewährleistet“ (S. 14).

11.3.2 Neue Leitungsorganisation

Zur Auswahl stehen zwei Modelle der Leitungsorganisation, deren Vor- und Nachteile abzuwägen sind und die den fünf genannten Kriterien von S. 368 gerecht werden müssen:

- a) die klassische Leitungsorganisation: **Dezernenten mit Linienverantwortung** und
- b) die neue/moderne Leitungsorganisation: **Dezernenten ohne Linienverantwortung**, also die **ressortlose Führung**, die kollegial ausgestaltet sein soll (KGSt-Bericht 09/1998: S. 18 ff. und 29 ff.).

In der Verwendung der Begrifflichkeiten aus Tab. 11-1 soll sich die Leitungsorganisation in Richtung Sprecher-Modell entwickeln.

Aufgrund der Veränderungen durch das Neue Steuerungsmodell und der Vorstellungen zur Bürgerkommune muss sich auch die klassische Leitungsorganisation an die neuen Herausforderungen anpassen, was im Einzelnen bedeutet:

- aufgrund des Kontraktmanagements weitgehender Verzicht auf Einzelanweisungen,
- Respektierung der Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Fachbereichen,
- Verstärkung der strategischen Steuerungsdimension; dabei ist stärker als bisher die *Gesamtverwaltung* in den Blickpunkt zu rücken und die Leitungspersonen haben die Mittlerfunktion zwischen Politik und Verwaltung als Folge der neuen Verantwortungsabgrenzung zwischen diesen beiden Teilsystemen anzunehmen.

Werden die ersten beiden Punkte beachtet, so kommt es für die Beigeordneten zu einer Arbeitsentlastung *innerhalb* ihres Geschäftsbereichs, so dass sich für sie geradezu von selbst die Möglichkeit eröffnet, sich stärker an der Gesamtsteuerung zu beteiligen. Trotz der Beibehaltung der formalen Leitungsorganisation sollen somit Ressortegoismus und Überbetonung der Fachlichkeit, was beides zur ‚Versäulung‘ der Dezernate innerhalb der Verwaltung“ führt (KGSt-Bericht 09/1998: S. 21), abgebaut werden.

In der Gesamtbeurteilung verwirft die KGSt die klassische Leitungsorganisation nicht. Voraussetzung, dass sich trotzdem die negativen Folgen dieses Modells nicht zeigen, ist jedoch, dass die NSM-Elemente eingeführt und praktiziert werden, was entscheidend davon abhängt, ob und wie die Akteure ihr Verhalten ändern. „Die Entwicklung von dezentraler Verantwortung [ist] überwiegend ein Verhaltensproblem und somit nicht modellspezifisch“ (KGSt-Bericht 09/1998: S. 22). Und: „Ob das Erkennen von Veränderungen durch politische Dezernent/inn/en anschließend auch zum Umsteuern führt, ist damit allerdings noch nicht gewährleistet und liegt ebenfalls an der Gestaltungskraft der handelnden Personen.“ (S. 23). Die klassische Leitungsorganisation fördert all die gewünschten Veränderungen nicht, doch sie schließt sie auch nicht aus.

Die kollegiale, ressortlose Leitungsorganisation, wobei die Betonung hier bei ressortlos liegt, stellt einen Bruch mit den rechtlichen und realen Gegebenheiten dar. Zwei Ausgestaltungen sind möglich:

- 1.) Den Beigeordneten sind weiterhin Geschäftsbereiche bzw. einzelne nachgeordnete Einheiten *thematisch* zugewiesen; sie nehmen jedoch keine Linienverantwortung im Sinne

eines Alleinentscheidungs-/weisungsrechts wahr (Entscheidungen und Weisungen müssen vom Kollegialorgan ausgehen), d. h. sie verlieren ihre Funktionen als (Dienst- und) Fachvorgesetzte von Organisationseinheiten und der dort Beschäftigten. Die *thematische* Zuordnung von Geschäftsbereichen bedeutet, dass die Beigeordneten die Anliegen der Geschäftsbereiche in der kollegialen Verwaltungsführung und nach außen gegenüber Stadtrat und Öffentlichkeit vertreten. Banner spricht in diesem Zusammenhang vom „Kümmerer“ für einen oder für mehrere Fachbereiche und sieht den Beigeordneten „als ständige[n] Ansprechpartner“ für spezifische, auf der Fachbereichsebene nicht lösbare Probleme (2005: S. 13). Anstatt vom Sprecher-Modell (Tab. 11-1) könnte hier dann vom Kümmerer-Modell die Rede sein.

- 2.) Im weitergehenden Fall sind den Beigeordneten nicht einmal Geschäftsbereiche bzw. Organisationseinheiten thematisch *dauerhaft* zugeordnet.

Je nachdem, wie ausgeprägt und dauerhaft eine Zuordnung von Fachbereichen bzw. Aufgabenfeldern/Themen zu den Beigeordneten erfolgt, stellt sich die Frage, ob für Bürger, Wirtschaft und Politik der ‚politische‘ Ansprechpartner für Fachfragen verloren geht. In den Fachausschüssen des Stadtrats könnten die Amts- bzw. Fachbereichsleiter die dauerhaften Ansprechpartner werden, was eine weitere Stärkung dieser Leitungspersonen bedeutet. Möglich ist aber auch, dass die Fachausschüsse jeweils durch ein einzelnes Mitglied des (echten) Kollegialorgans Verwaltungsvorstand betreut werden, also durch einen Beigeordneten. Eine ständige Zuordnung eines Fachausschusses zu diesem Personenkreis könnte dann allerdings wieder das Problem der Versäulung mit sich bringen.

Unabhängig von diesen wichtigen Feinjustizierungen soll als Folge der ressortlosen Leitungsorganisation „die Umverteilung der Arbeitsschwerpunkte der heutigen Dezernenten“ (KGSt-Bericht 09/1998: S. 31) erfolgen, was sich dann auch auf das Anforderungsprofil dieser Akteursgruppe auswirkt. Das neue Modell „bietet die Möglichkeit, durch klare Abgrenzung zwischen Managerkompetenzen und politischen Kompetenzen eine bisher nicht gegebene Transparenz in den Rollen und in den Verantwortlichkeiten zu schaffen“ (S. 34). Dass diese Rollen erst gelernt werden müssen, wird ausdrücklich erwähnt. Abgesehen davon, ob diese klare Rollentrennung, selbst wenn sie gewünscht wird, in der Alltagswirklichkeit funktioniert, stellt sich die viel grundsätzlichere Frage, ob die Rollentrennung überhaupt angemessen ist, oder ob hier nicht ein grundlegend falsches Verständnis von Kommune vorliegt. Hier wiederholt sich die vergleichbare Diskussion, die bereits im Kap. 4.3.1 vorgestellt wurde, als es um die Trennung von Politik (zuständig für die strategische Dimension) und Verwaltung (zuständig für die operative Dimension) ging, und auf die an dieser Stelle verwiesen werden kann.

Das neue Modell der Leitungsorganisation soll die mit dem Neuen Steuerungsmodell und auch die mit den Überlegungen zu Good Governance verbundenen (gewünschten) Veränderungen fördern, wirft aber viele noch zu klärende Punkte auf. Neben der Frage, wer vertritt die (Fach-)Verwaltung in Fachausschüssen oder nach außen, darf die Beschränkung auf strategische Aspekte nicht zu einer Abgehobenheit der Dezernenten von der Restverwaltung und den Fachthemen führen; man könnte vom Verlust der ‚Bodenhaftung‘ sprechen. Dieser Gefahr ist dadurch vorzubeugen, dass das Kollegialorgan fachlich kompetent ist bzw. bleibt, was dann wiederum die Frage aufwirft: Wie viel Fachberatung brauchen die Beigeordneten durch die (Amts- bzw.) Fachbereichsleitungen? Wie häufig müssen die Fachbereichsleitungen in den Sitzungen des Kollegialorgans Verwaltungsvorstand anwesend sein? Bedarf es gar einer ständigen, fest installierten Teilnahme einiger ausgewählter oder aller Fachbereichsleitungen? Zumindest zur letzten Frage bezieht die KGSt eindeutig Stellung: „Das Kollegialorgan muss

fachlich so kompetent bleiben, dass keine Notwendigkeit besteht, die Fachbereichsleiter/innen als ständige *Berater* des Kollegiums hinzuzuziehen“ (KGSt-Bericht 09/1998: S. 33).¹⁹

Die kollegiale, ressortlose Leitungsorganisation, wobei jetzt die Betonung bei kollegial liegt²⁰, bringt auch Änderungen für den Hauptverwaltungsbeamten mit sich: Er wird zum *primus inter pares*, was zur Folge hat, dass er – vergleichbar wie die Beigeordneten in Bezug auf ihren nachgeordneten Bereich – auf (fachliche) Weisungsrechte weitgehend verzichtet, die ihm jedoch – von Hessen abgesehen – die Kommunalverfassungen (fast durchgängig uneingeschränkt) zugestehen. Unger, der im Auftrag der KGSt zwei Rechtsgutachten zur neuen Leitungsorganisation erstellt hat, definiert die kollegiale Verwaltungsführung mit folgenden drei Elementen (siehe 1996: S. 15):

- Es existiert eine *rechtlich-institutionalisierte* Notwendigkeit, wichtige Verwaltungsangelegenheiten im Kollegium zu besprechen.
- Dem Kollegium – und nicht einem Einzelnen – obliegen *Entscheidungen*, die zur Wahrung der Einheitlichkeit der Verwaltung erforderlich sind.
- Entscheidungen des Kollegiums binden sowohl seine Mitglieder als auch die Verwaltung, was zur Folge hat, dass das Kollegialorgan gegenüber Dritten als *Einheit* auftritt.

Der letzte Punkt tangiert diejenigen rechtlichen Bestimmungen, die dem Beigeordneten (bzw. in Hessen dem Bürgermeister) das Recht einräumen, im Stadtrat, in einem Fachausschuss oder im allgemeinen Ausschuss eine von der Meinung des Kollegiums abweichende Meinung zu vertreten (siehe Kap. 3.2.10).

Bei den Vorstellungen zum Kollegium bzw. Kollegialorgan muss zwischen der normativen und der empirischen Ebene getrennt werden. In der Empirie zeigt sich nämlich, dass „mit zunehmender Parteipolitisierung der Beigeordneten- und Dezernatsebene aus der strukturell vorgegebenen monokratischen Verwaltungsführung eine kollegiale Führung wird“ (Walter 2002: S. 177 unter Bezugnahme auf Derlien). In vielen Fällen dürfte somit die normative Etablierung einer Kollegialität gar keine so große Veränderung zur vorfindbaren/geübten Praxis darstellen.²¹ Das, was insbesondere in den Großstädten ein Faktum darstellt, soll nach den Reformüberlegungen auch rechtlich-normativ entweder in stadt- oder landesbezogenen rechtlichen Regelungen verankert werden.

Die neue kollegiale, ressortlose Leitungsorganisation, die sowohl beim Bürgermeister als auch bei den Beigeordneten deren formale Alleinentscheidungs-/weisungsrechte abbauen möchte, korrespondiert mit der sog. Urban-Regime-Theorie, in deren Blickpunkt weniger die ‚Macht über‘ als vielmehr die ‚Macht zu‘ steht (siehe Kap. 4.3.2). Die wichtigen Akteure *innerhalb* des kommunalen PAS können in der kollegialen, ressortlosen Leitungsorganisation bereits ein Verhalten (und ggf. Instrumente/Methoden) praktizieren, das ihnen bei ihren Kon-

¹⁹ Eine besondere Bedeutung ist hier dem Steuerungs(unterstützungs)dienst beizumessen. Ihm wird „die Aufgabe zuteil, das zur strategischen Planung und Entscheidung mindestens erforderliche Wissen über die operativen Prozesse zu vermitteln. Denn die organisatorische Linienskappung sollte nicht zu einer radikalen Abkopplung der Verwaltungsführung vom operativen Geschäft ... führen“ (Diedrich 2003: S. 78).

²⁰ Kollegial wird hier verwendet als bipolarer Gegenbegriff zu monokratisch. Dass auch eine andere Verwendung dieses Begriffs möglich ist, zeigt die Dreiteilung der Organisation der Zielfindung in monokratisch, kollegial und kontradiktorisch. Kollegial bedeutet dann die Zielfindung von mehreren Personen mit im Wesentlichen gleichen Zielsetzungen, während kontradiktorisch die Zielfindung von mehreren Personen mit im Wesentlichen widersprüchlichen Zielsetzungen umschreibt (siehe Endruweit 2004: S. 110 f.). Wird kollegial als alleinige Alternative zu monokratisch verstanden, dann wird keine Aussage darüber getroffen, inwieweit die Zielvorstellungen der Akteure ähnlich oder verschieden, vielleicht sogar konträr sind!

²¹ Allerdings ist in der Praxis unter den gegebenen rechtlichen Bestimmungen für den Bürgermeister jederzeit die Möglichkeit eröffnet, mittels Weisung hierarchisch die Beigeordneten zu steuern

takten zu Akteuren *außerhalb* des kommunalen PAS von Nutzen sein kann. „Das Konzept der integralen Führung markiert den Übergang von primär hierarchiegeprägten *Government* zur strategie- und umfeldaktiven *Governance*. Es bringt die Steuerungsmodi Hierarchie, Markt und Netzwerke in eine neue Balance. Führung ´regiert´ in diesem Modell nicht einseitig von oben, sondern ´pulsiert´ zwischen oben und unten, außen und innen: kommunizierend, moderierend, Hindernisse beseitigend, Zusammenarbeit stiftend, vernetzend“ (Banner 2002: S. 88).

Bei der Beibehaltung der klassischen Leitungsorganisation bleiben die formalen Strukturen weitgehend erhalten, innerhalb dieses Rahmens sollen sich jedoch Steuerungsphilosophie, Leitungskultur und Führungsverhalten ändern. Die neue Leitungsorganisation nimmt ein neues Design der formalen Strukturen vor, was sowohl Ausdruck der neuen Philosophie und Kultur sein soll als auch die konkrete Umsetzung der Philosophie und Kultur in konkretes Verhalten/Handeln unterstützen, ggf. sogar erzwingen soll. In beiden Fällen soll das in der öffentlichen Verwaltung dominierende Hierarchieprinzip grundlegend beschnitten werden;²² es sollen „eben jene Spielregeln geändert werden ..., die vorerst noch immer das Geschehen bestimmen“ (Gerstlberger/Grimmer/Wind 1999: S. 59).

Interessanterweise enthält der KGSt-Bericht 09/1998 keine klare Positionierung, welches Modell (klassisch oder modern) nun empfohlen wird.²³ Wenn aus Sicht der KGSt beide Modelle durchaus ihre positiven Seiten haben, so heißt das aber nicht, dass es nicht doch eine Präferenz gibt. Das wird an einem formalen Punkt sichtbar: Während beim klassischen Modell sowohl Vor- als auch Nachteile genannt werden (S. 24 f.), zeigt die zusammenfassende Bewertung des modernen Modells nur die Stärken des Modells auf. Lediglich kommunalverfassungsrechtliche Probleme werden gesehen.

Die Vorsicht der KGSt bei Fragen zur Leitungsorganisation stellt keine Besonderheit dar, sondern sie ist generell bei Organisationsfragen zurückhaltend.²⁴ Die fehlende klare Positionierung der KGSt befriedigt trotzdem nicht:

„Mit der Etablierung von Managern an der Spitze der Fachbereiche stellt sich die Frage nach der zukünftigen Rolle der bisherigen Fachdezernenten. Nach der veröffentlichten Auffassung der KGSt gibt es keine Patentlösung dieses Problems, geschweige denn eine objektive Wahrheit. Obwohl Erfinderin und Verfechterin des Neuen Steuerungsmodells, enthält sich die KGSt einer allgemeinen Empfehlung zur Führungsstruktur und lässt die Kommunen aus verständlicher Rücksichtnahme auf die politischen Empfindlichkeiten und das Selbstbewusstsein mancher ihrer Mitglieder in dieser Frage ein wenig allein“ (Diedrich 2003: S. 9 f.).

Banner spricht sich klar für die neue Leitungsorganisation aus (siehe oben); bei der KGSt ist eine Tendenz sichtbar. Diedrich postuliert:

„In Bezug auf die Organisation der kommunalen Verwaltungsführung können eine kollegiale Struktur und ein vorläufiger Fortbestand der jedoch stark zu modifizierenden Linienverantwortung der Dezernenten positiv bewertet werden. Ein Vergleich mit dem Vorstand in einer Aktiengesellschaft hat insoweit eine richtungsweisende Aussagekraft. Trotz aller gebotenen Zurückhaltung bei einer Modellbeschreibung im einzelnen darf eine grundsätzliche Forderung hingegen entschieden formuliert werden: Das Neue Steuerungsmodell braucht ein neues Führungs-

²² Fischer/Unger sehen zwei Muster, die die Verwaltung dominieren: das Hierarchie- und das Rationalitätsprinzip (2001: S. 38).

²³ Neben diesen beiden Grundmodellen wird noch die Variante „Dezernent und Fachbereichsleiter in ´Personalunion“ vorgestellt und bewertet (S. 25 ff.). Da diese Variante jedoch für Mittelstädte kaum und für Großstädte gar nicht in Frage kommt, ist es nicht erforderlich, sie im Rahmen dieser Arbeit einzubeziehen.

²⁴ Sichtbar wird dies bspw., wenn sie drei Möglichkeiten beschreibt, wie die zentrale Steuerungsunterstützung organisiert werden kann (siehe KGSt-Bericht 11/1996: S. 29 f.).

modell“ (Diedrich 2003: S. 120). Die modifizierte Linienverantwortung zeigt sich darin, dass die Linie „nicht als Weisungsstrang genutzt, sondern als Nabelschnur gelebt“ werden soll; die Idee des „Kopfdezernenten ohne Rumpf“ erscheint Diedrich noch nicht für die Praxis praktikabel (ders.: S. 99). Die geänderte Leitungsorganisation ist in seinem Verständnis „einerseits ein Kommunikationsorgan im Verhältnis zur Bürgerschaft, zur politischen Vertretung und zu den nachgeordneten Verwaltungsstellen, sowie andererseits ein Meinungsbildungs- und, innerhalb seiner gesetzlichen Kompetenzen, demokratisch organisiertes Entscheidungsgremium in allen übergreifenden Angelegenheiten. Es unterstützt ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln und fügt sich in den Modernisierungsprozess der Kommunalverwaltung ein, indem seine Mitglieder Kompetenzen delegieren und Fachinteressen subordinieren“ (ders.: S. 100).

Osner sieht in der Diskussion um die neue Leitungsorganisation „eine der kontroversesten personal- und organisationspolitischen Debatten der kommunalen Verwaltungsreform“ (2001: S. 119). Er spricht sich für die Abschaffung des klassischen Ressortprinzips aus:

„Die ‘Dezernentenkonferenz’ wird durch einen ‘Verwaltungsvorstand’ mit kollegialer Verantwortung gegenüber der gesamten Verwaltung ersetzt. Dabei sollte jeder der verbleibenden Beigeordneten gemäß seiner spezifischen Qualifikation durchaus eigene Arbeitsschwerpunkte haben, ihm werden jedoch keinesfalls bestimmte Fachbereiche untergeordnet“ (ders.: S. 121). Osner legt großen Wert darauf, dass den Beigeordneten „die fachlichen Eingriffe in die ehemaligen ‘Königreiche’ entzogen“ sind (ders.: S. 121), stattdessen soll sich eine funktionelle Arbeitsteilung, die sich auch auf strategische Handlungsfelder mit Querschnittsfunktionen erstreckt, in der neuen Leitungsorganisation etablieren. Auch aus theoretischen Überlegungen heraus möchte er „verbesserte Kooperationsbedingungen durch die gemeinsame Beschäftigung der Vorstandsmitglieder mit fachübergreifenden Themen“ schaffen, wohl wissend, dass „das Gelingen einer kollegialen Zusammenarbeit eine Frage der Persönlichkeit und eines strapazierfähigen Grundkonsenses im Kreis der Wahlbeamten“ ist (ders.: S. 122).

Einen engen Bezug dieser Organisationsfrage zu den konkreten Akteuren stellen Stratemann/Wottawa her: Beigeordnete können je nach Reifegrad entweder den „Herrschern“ (Verhalten: Sich-Durchsetzen) oder als Managementglücksfall den „Gestaltern/Schöpfern“ (Verhalten: Hervorbringen) zugeordnet werden (vgl. 1995: S. 184 ff.). Beim Herrscher sehen sie das Problem, dass „das Streben nach Gestaltung im eigenen Zuständigkeitsbereich ... im Zweifelsfall die Optimierung von Vorteilen für die gesamte Organisation“ behindert (dies.: S. 188). Auch sie plädieren für die Abschaffung des Ressortprinzips:

„Deshalb sollte ein Leitungsgremium Gesamtverantwortung für die Verwaltung übernehmen, so dass jedes Mitglied Einflussmöglichkeiten auf alle Bereiche hat, wenn auch vielleicht mit einer bestimmten Schwerpunktsetzung. Schon die bloße formale Festschreibung der Gesamtverantwortung für das Gremium kann für Personen auf dieser Entwicklungsstufe erhebliche positive Folgen haben, oft sind aber zusätzliche Maßnahmen zur Teambildung in der Verwaltungsspitze erforderlich. Dies kann bei einem besonders geschickten Leiter ohne externe Hilfe erfolgreich sein; in den meisten Fällen ist es aber angezeigt, einen offen als solchen erkennbaren Teamentwicklungsprozess mit professioneller Unterstützung einzuleiten. Ein solches Vorgehen führt nicht nur schneller zum Erfolg, sondern hat gleichzeitig eine erhebliche Vorbildwirkung für die gewünschte Veränderung von Einstellungen und Verhaltensweisen in den nachgeordneten Führungsebenen“ (dies.: S. 188 f.).

Die Auflistung weiterer Empfehlungen könnte fortgesetzt werden, was aber nicht erforderlich ist weil die *relevanten* Standpunkte erörtert wurden. In der Debatte stehen die beiden Ausgestaltungspunkte: erstens Kollegial- oder Direktorialprinzip (= Verhältnis von Bürgermeister zu seinen Beigeordneten) und zweitens Verknüpfung des jeweiligen Prinzips mit voller oder mit eingeschränkter oder ganz ohne Leiteridentität, was das Verhältnis der Verwaltungsführungsebene mit der Fachbereichsebene thematisiert (siehe auch Lasar 2001: S. 140 ff.). Die klassische Leiteridentität (oder mit der Begrifflichkeit aus Tab. 11-1: die klassi-

sche Ressortbindung) scheint nicht mehr präferiert zu werden, so dass es letztlich um die Frage geht, wie stark diese zu modifizieren ist.²⁵

Im Rahmen der Abwägung, welche Leitungsorganisation die für Kommunen angemessene ist, ist es empfehlenswert, die Engführung der Diskussion zu verlassen und in das Pro und Contra umfassendere Gesichtspunkte einzubeziehen.

Zuerst ist darauf hinzuweisen, dass die Vorstellungen zur neuen Leitungsorganisation Parallelen zum zeitlich vor dem Neuen Steuerungsmodell entwickelten System der überlappenden Gruppen (linking pins) von Likert aufweisen. „Entscheidungen sollten im Idealfall innerhalb der Gruppen durch Diskussion und Konsens zustande kommen. Der Teamleiter (vertikaler linking pin) behält aber im Grunde seine Vorgesetztenrolle und kann im Konfliktfall auch alleine entscheiden. Die Hierarchie wird also sicherlich nicht aufgehoben, sondern allenfalls ´etwas relativiert´. ... Wie deutlich sich das Team-Work-Management durchsetzen lässt, ist letztlich mehr eine Frage des Arbeits- und Führungsstils (kooperativ, partizipativ) und der Unternehmenskultur (offen, kommunikations- und mitarbeiterorientiert) als der Aufbauorganisation“ (Bea/Göbel 2010: S. 414). Ohne dass in der kommunalen Praxis diese linking pins allzu bekannt sein dürften, kann doch die Vermutung aufgestellt werden, dass sie in vielen Fällen zumindest ansatzweise praktiziert werden. Sie tragen dort Namen wie Dezernenten-, Beigeordneten-, Amtsleiterkonferenz, in denen es zwar auch um allgemeinen Informationsaustausch geht, aber in denen auch versucht wird, eine Lösung auf konsensuellem Weg zu finden. Daran ändert im Prinzip auch der Umstand nichts, dass diese Konferenzen – insbesondere in Großstädten – sehr formalistisch/bürokratisch vorbereitet und durchgeführt werden. Welchen Stellenwert und Charakter solche Besprechungen wirklich aufweisen, hängt sehr stark von den beteiligten Akteuren ab.

Bauer hat in ihrer Arbeit zum Teamprinzip in der öffentlichen Verwaltung das Linking-pin-Modell für die öffentliche Verwaltung bei den Behördenspitzen als geeignet eingestuft (1995: S. 186 f.). Das Modell ist auch ein Beispiel dafür, dass reale (also nicht idealtypische) Leitungsmodelle Hybride zwischen den beiden für Leitungsorganisationen dominierenden Strukturprinzipien Hierarchie und Assoziation darstellen (siehe Klenk/Nullmeier 2011: S. 220 ff.).²⁶

Die in der neuen Leitungsorganisation thematisierten Aspekte Kollegialität und Teamorientierung weisen eine von konkreten Reformüberlegungen zeitlose Dimension auf. Es lohnt sich daher, die beiden Aspekte kurz unabhängig von aktuellen Strömungen zu betrachten.

Kollegialorgane bedeuten immer schwindende Einzelverantwortlichkeit und finden sich – schon seit längerem – in vielen Formen; zu denken ist dabei auch an Arbeitsgruppen oder Ausschüsse (siehe Wagener 1983: S. 74 f.). Eine umfassende Abwägung der Vor- und Nachteile nimmt Weinmann vor (1993: S. 245 ff., sehr komprimiert auch bei Klenk/Nullmeier 2011: S. 225): Als Vorteile sind unter anderem zu nennen: größere Ideenfülle, breiterer Sachverstand, ausgewogenere Entscheidungen durch stärkere Berücksichtigung von unterschied-

²⁵ Als Praxisbeispiele wurden in der Literatur bspw. Herten (die Fachbereiche sind nicht einem Vorstandsmitglied dezernatsmäßig zugeordnet, jedoch liegt eine funktionale Zuordnung der Fachbereiche zu den drei Personen vor, vgl. Brautmeier 1997: S. 220 ff.) und Detmold (Abschaffung des Ressortprinzips, Verwaltungsvorstand arbeitet als Kollegialorgan mit reduzierter Personalstärke und funktioneller Arbeitsteilung, vgl. Osner 2001: S. 153 ff.) vorgestellt. Das aus dem Ausland bekannteste Beispiel dürfte Christchurch sein: Dort wurde ein aus sechs Personen bestehendes Top-Management-Team ohne Linienverantwortung gebildet (siehe Naschold/Oppen/Wegener 1998: S. 36).

²⁶ In dieser Terminologie werden Typen für (außerorganisatorische) Regelungsalternativen, die im Rahmen der Beschäftigung mit Governance entwickelt wurden, auf innerorganisatorische Leitungsstrukturen übertragen.

lichen Sichtweisen und Interessenlagen sowie sorgfältigere Abwägungen vor allem bei Planungsentscheidungen und komplexen Fragenstellungen. Die Einbeziehung vieler kann auch die Tragfähigkeit und Akzeptanz der Entscheidung erhöhen. Als Nachteile stehen den Vorteilen gegenüber: Verlangsamung der Entscheidungsfindung, geringere Verantwortlichkeit der Akteure (insbesondere bei Kompromissen), fehlende Zurechnungsfähigkeit der Verantwortung von außen und die Möglichkeit, sich hinter den anderen Akteuren verbergen zu können. Kollegialorgane erhöhen ihre personelle Parteipolitisierung (je mehr Entscheidungsrechte Beigeordneten zugesprochen werden, desto mehr sind sie auch Objekt einer parteigebundenen Personalpolitik), aber auch die strukturelle, weil Diskussionen, die in den Stadtrat gehören, in das Kollegialorgan vorge- oder verlagert werden. „Das fachpolitische Durchsetzungsvermögen der Beigeordneten ist beim System der kollegialen Verwaltungsführung generell höher als bei der monokratischen Verwaltungsleitung“ (Weinmann 1993: S. 268). Diese Einschätzung widerspricht der Zielstellung des NSM und verdeutlicht, dass eine kollegiale Leitungsorganisation auf jeden Fall gekoppelt sein müsste mit einer zumindest eingeschränkten Ressortzuständigkeit der Mitglieder des kollegialen Leitungsorgans. In Bezug auf die staatliche Ebene und dort auf die Schweiz wird angemerkt, dass die Kollegialregierung dann gut ist, wenn die Koordinations- und Integrationsleistung funktioniert, ansonsten besteht die Gefahr, dass sich die Leitungsgruppe „weniger als Kollegium denn als Versammlung von Direktionsvorstehern, in der das Ressortprinzip dominiert“ zeigt (Brühlmeier u. a. 2001: S. 13). Auch hier wird betont, dass „Chancen und Risiken konkreter Politik – gerade im Kollegialsystem – immer auch wesentlich von Charakteren der beteiligten Personen abhängen, und nie nur das Ergebnis einer institutionellen und prozessualen Normierung sind“ (dies. S. 15).

Auch wenn die Entscheidung für eine monokratische oder kollegiale Leitungsorganisation eine prinzipielle ist, insbesondere wenn sie im jeweiligen Kommunalverfassungsrecht festgeschrieben wird, ist eine sachgerechte Bewertung nur einzelfallbezogen möglich (Kontingenzansatz) und das geht über die Frage der Charaktere der konkreten Akteure hinaus. Bei einfachen und kurzfristig zu treffenden Entscheidungen ist die monokratische Entscheidungsfindung überlegen, wohingegen die kollegiale ihre Stärken bei Prognoseentscheidungen, hochgradig spezifischen Fragestellungen und bei Entscheidungen, bei denen ein Konsens zwischen den Akteuren erreicht werden soll, ausspielen kann (siehe Unkelbach 2001: S. 78). Wenn die Unterscheidung zwischen strategischer und operativer Steuerungsdimension innerhalb des kommunalen administrativen Teilsystems funktioniert und strategische Steuerungsentscheidungen tatsächlich bei den Personen der obersten Leitungsorganisation dominieren, dann dürften die Vorteile möglicherweise die Nachteile kollegialer Entscheidungsfindung überstrahlen. Bei verminderter Ressortbindung/Leiteridentität sind jedoch ggf. mehr Konflikte in Kauf zu nehmen, weil der Koordinationszwang, der dadurch entsteht, dass nicht mehr einer allein für einen Geschäftsbereich entscheiden kann, sondern dass mehrere Personen (eventuell sogar einvernehmlich) entscheiden müssen, zu denjenigen Bedingungen gehört, die die Wahrscheinlichkeit von Konflikten erhöht.²⁷

Mit der Fn. 14 wurde bereits ein Berührungspunkt zur Gruppentheorie hergestellt. In Organisationen können unterschiedliche Gruppen unterschieden werden. Betrachtet man die Gruppe der Beigeordneten (zusammen mit dem Bürgermeister), so handelt es sich formal um eine Führungs-/Leitungsgruppe und inhaltlich um eine Problemlösungs-/Entscheidungsgruppe und bspw. nicht um eine klassische Arbeitsgruppe. Der Gruppenbegriff selbst kann zwei Verständnisse annehmen: rein formal im Sinne eines kleinen Aggregats von Personen oder im

²⁷ Andere Bedingungen, die Rosenstiel (2003: S. 305) unter anderem nennt, sind: Überbetonung des Rationalitätsprinzips, Einengung des Handlungsspielraums, gleiche oder unklare Machtverhältnisse, Struktur des Belohnungssystems, Heterogenität der Akteure. Konsequenterweise ist dann die Aufhebung des Koordinationszwangs eine Maßnahme zur Konfliktreduzierung.

Sinne der Soziologie/Psychologie, wo der Gruppenbegriff nur dann verwendet wird, wenn mit diesem Sozialaggregat bestimmte Merkmalen verbunden sind.

Eine Gruppe besteht dann „aus einer begrenzten Anzahl von Personen, die

- (1) miteinander über eine gewisse Zeitspanne hin interagieren;
- (2) sich einander bewusst und gewahr sind;
- (3) sich als Gruppe verstehen und wahrnehmen;
- (4) in Verhalten und Arbeitsleistung wechselseitig voneinander abhängig sind (interdependent);
- (5) ein gemeinsames Ziel oder einen gemeinsamen Zweck für ihre Existenz haben;
- (6) konkrete Rollen haben.

Diese Definition drückt aus, dass

- die Größe der Gruppe begrenzt sein muss, um Interaktionen zu gewährleisten;
- die Mitglieder einander sehen und hören müssen;
- gewöhnlich nur minimale Unterschiede im Sinne einer Hierarchie von Autorität, Kontrolle und Einflussnahme vorhanden sind, obwohl es Unterschiede in Status und Einfluss innerhalb der Gruppe gibt“ (Weinert 2004: S. 393).

Die 'Gruppe' der Beigeordneten ist in allen Städten so größenmäßig begrenzt, dass von Angesicht zu Angesicht Kommunikation möglich ist, man kann sich sehen und hören. Weniger eindeutig sind die Punkte (3) bis (6) zu bewerten. Der letzte Spiegelstrich dürfte formal weitgehend erfüllt sein, wobei offen ist, wie minimal die Unterschiede ausfallen müssen, damit sie noch im Sinne dieses Gruppenverständnisses zu tolerieren sind.

In der ausgewählten Definition ist ein Gruppenmerkmal zumindest nicht explizit aufgenommen, das aber üblicherweise als Voraussetzung für Gruppen genannt wird: gemeinsame (Werte und) Normen, die zusammen mit den gemeinsamen Zielen zu einem Wir-Gefühl führen (siehe Rosenstiel 2003: S. 274). Normen sind „implizite und explizite Standards, die das Verhalten beeinflussen. In der Gruppe besteht die Erwartung, dass jedes Gruppenmitglied diese Normen anerkennt und einhält (was in der Praxis allerdings in unterschiedlichem Ausmaß praktiziert wird)“ (Weinert 2004: S. 409). Mit Gruppennormen sind positive und negative Sanktionen verbunden (vgl. Rosenstiel 2003: S. 281).

Wichtig für das (Fort-)Bestehen und die Arbeit sowie den Erfolg einer Gruppe ist ihre Kohäsion. „Mangelnde Kohäsion führt im Extremfall zu einem Auseinanderfallen der Gruppe, zu einem Vernachlässigen gemeinsamer Ziele. Die Einbindung aller in den notwendigen gemeinsamen Prozess ist dann vermutlich durch Reibungsverluste und Beziehungsstörungen gekennzeichnet. So betrachtet dürfte die Kohäsion gemeinsame Leistungsergebnisse eher begünstigen“ (Rosenstiel 2003: S. 285, wobei aber auch nachteilige Auswirkungen auftreten können, siehe Rosenstiel/Molt/Rüttinger 2005: S. 151 f.).

Eine besondere Gruppe stellt das **Team** dar, wobei das Verständnis dieses Begriffs nicht eindeutig ausfällt. Team kann „als besonders 'gut eingespielte Gruppe' mit gut funktionierender Kooperation, geringer hierarchischer Binnenstruktur und intensiver Bindung der Mitglieder an das gemeinsame Ziel“ verstanden werden (Rosenstiel 2003: S. 275). Denkbar ist auch, das Augenmerk auf die Mitgliederstruktur zu richten und dann ist das Team „eine Gruppe, deren Mitglieder komplementäre Fähigkeiten und Fertigkeiten besitzen, die sich einem gemeinsamen Zweck oder bestimmten Leitungszielen verpflichtet haben“ (Weinert 2004: S. 439).²⁸ Während Gruppen als soziale Realität fast alleine entstehen, wenn bestimmte Bedingungen vorliegen (in der Wissenschaft liegen unterschiedliche Phasenmodelle für Gruppenbildung

²⁸ Zum Verständnis des Teams als Gegenmodell zur Bürokratie siehe Bauer 1995: S. 75 ff.; viele Definitionen mehrerer Wissenschaftsdisziplinen werden auf den dortigen Seiten 86 ff. vorgestellt.

und -entwicklung vor), wird das Team auch in Verbindung gebracht mit bewusster, auch von außen angeleiteter, absichtsvoller Teambildung (siehe z. B. Christen 2001: S. 329 ff.).

Die – auch gesellschaftlich – hohe Anerkennung von Gruppen- bzw. Teamarbeit darf nicht darüber hinweg täuschen, dass es dort auch spezielle Barrieren gibt, die sich leistungsmindernd auswirken; eine besondere Relevanz kommt hierbei dem Phänomen des Gruppendenkens bzw. group-think zu (ausführlich bei Weinert 2004: S. 430 f., Rosenstiel 2003: S. 346 ff., Rosenstiel/Molt/Rüttinger 2005: S. 136 f., zu den Merkmalen leistungsfähiger und -schwacher Teams vgl. Christen 2001: S. 337 ff.).²⁹ Wie bei der Bewertung des Kollegialitätsprinzips (siehe oben) gilt auch für das Team der Kontingenzansatz: Das Team als solches ist anderen Organisationsformen nicht grundsätzlich vorzuziehen, sondern seine Geeignetheit ist von bestimmten Bedingungen abhängig, seine Vor- und Nachteile sind abzuwägen (siehe Bauer 1995: S. 138 ff., S. 159 ff., S. 225 ff.).

Ein kommunales (Leitungs-)Team ist Teil der kommunalen Verwaltungsorganisation und somit eingebettet in eine Organisationskultur und in ein Organisationsklima; beides Punkte³⁰, die zu den situativen Vor-Ort-Kontextvariablen zu rechnen sind. Das Verständnis beider Punkte ist nicht einheitlich.³¹ Die verschiedenen Verständnisse von Organisationsklima zeigen sich im Vorhandensein von mehreren Skalen mit unterschiedlich vielen Dimensionen, mit deren Hilfe versucht wird, das Klima zu messen (ausführlich Weinert 2004: S. 644 ff.).

So wie das Kollegial-/Teamprinzip³² generell (also losgelöst von aktuellen Reformbestrebungen) gegen das Direktorialprinzip abzuwägen ist, kann dies auch grundsätzlich für unterschiedliche Konfigurationsvariablen erfolgen. Die klassische Ein-Linien-Organisation soll – so jedenfalls in der Vorstellung von Banner – durch eine Matrixorganisation abgelöst werden (siehe 2005: S. 12 f.). Die beiden Dimensionen der Matrix sind einerseits die bereits genannten Punkte Kümmerer/Ansprechpartner für einen oder mehrere Fachbereiche und andererseits die Zuständigkeit für einen oder mehrere Aspekte der strategischen Führung. Die Betriebswirtschaftslehre beschäftigt sich schon immer und sehr intensiv mit den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Konfigurationsausgestaltungen. Auch deren Erfahrungen und Bewertungen sind einzubeziehen (z. B. Schreyögg 2012: S. 23 ff.).

²⁹ „Die Bildung einer vernünftigen Teamstruktur in Leitungsgremien ist ... weniger eine Frage des ´echten´ Könnens´ als vielmehr des Wissens um die Bedingungen und Konsequenzen von psychologischen Gesetzmäßigkeiten – und letztlich eine Frage des persönlichen Wollens“ (Stratemann/Wottawa 1995: S. 192).

³⁰ Während Organisationskultur und -klima eher recht abstrakte Punkte darstellen, die in Beziehung zum Team stehen, zeigt sich eine weitere Verbindung mit dem Teamaspekt, nämlich die Beziehung Team und Führungsverhalten (als inhaltlich etwas konkreter fassbarer Begriff): „Je mehr Partizipation vorliegt und Entscheidungsspielraum vom Vorgesetzten auf die Gruppe verlagert wird, desto eher führt ein kooperativer Führungsstil zur Herausbildung von Teams. Partizipation im Rahmen von Führungsstilen kann also als ein Weg oder Mittel zur Herausbildung von Teams verstanden werden. Teams und Teamarbeit werden durch Führung erreicht. Konkret heißt das: Der kooperative oder partizipative Führungsstil kann so weit gehen, dass der Vorgesetzte nicht nur die Mitarbeiter als Gruppe Vorschläge entwickeln lässt, sondern auch die Gruppe entscheiden lässt und schließlich im Extremfall sogar der Gruppe die gemeinsame Entscheidungskompetenz und echte Gruppenverantwortung übertragen wird“ (Bauer 1995: S. 107).

³¹ Eine inflationäre Betrachtung des Kulturbegriffs bzw. ein nur formales Verständnis zeigt sich bspw. bei Bauch 2000: Er analysiert die „Besprechungskultur“ in ausgewählten baden-württembergischen Städten und versteht darunter dann die Fragen, wie häufig man sich trifft und was im Groben die Besprechungsthemen darstellen (erstmalig auf S. 21).

³² Bogumil/Schmid (2001: S. 125) listen drei Spielregeln auf, die durch das Neue Steuerungsmodell geändert werden sollen (aus Sicht des kommunalen Topmanagements ist der zweite und mit eingeschränkter Relevanz auch der dritte Punkt von Interesse):

- „in der Phase der Regelsetzung das ´Wählermaximierungsspiel´ durch das ´rationale Politikspiel´;
- in der Phase der Regelinterpretation das ´Bargainingspiel´ durch das ´Co-Managementspiel´ und
- in der Phase der Regelumsetzung das ´Hierarchiespiel´ durch das ´Teamarbeitsspiel´ ersetzt werden.“

Formalstrukturen weisen einen dienenden Charakter auf, was mit dem Schlagwort „form follows function“ ausgedrückt wird. Der neuen Leitungsorganisation liegt als Basis die Trennung von strategischer und operativer Steuerung zugrunde. Generell ist festzustellen, dass diese Unterscheidung eine für Organisationen typische ist. Grundbausteine einer Organisation sind „strategische Spitze“ (unter anderem mit den Aufgaben, die Führungsinstrumente und Organisation der Organisation zu gestalten), „mittlere Linie“ (unter anderem verantwortlich für die Steuerung der Strategieumsetzung und der Arbeitsprozesse im operativen Kern), „operativer Kern“ (hier findet die konkrete Leistungserstellung statt), „Technostruktur“ (zuständig für die Standardisierung von Aktivitäten: z. B. Rechnungswesen, Personal) und „unterstützende Einheiten“, die interne Dienstleistungsaufgaben wahrnehmen (siehe Bea/Göbel 2010: S. 312 f., Müller-Jentsch 2003: S. 24 f. unter Rückgriff auf Mintzberg). Mit Hilfe dieser Bausteine, konkret mit der Frage, welcher Baustein in einer Organisation dominiert, können dann auch unterschiedliche Konfigurations-/Grundtypen von Organisationen unterschieden werden. Die klassische Behörde ist dabei dadurch gekennzeichnet, dass in ihr der Technostruktur eine große Bedeutung zukommt (siehe Bea/Göbel 2010: S. 313 ff., Bogumil/Schmid 2001: S. 86 ff.). „Insgesamt kommt es darauf an, ein optimales Portfolio an Kräften und Formen zu arrangieren und die besten Eigenschaften der identifizierten Organisationsformen zu nutzen. Die unternehmerische Form repräsentiert dabei die Richtung, die Maschinen-Bürokratie die Effizienz, die professionelle Organisation das Können, die divisionale Form die Konzentration, die Adhocratie das Lernen, die Ideologie [vergleichbar der Unternehmenskultur, M. S.] die Kooperation und die Politik die Konkurrenz“ (Bogumil/Schmid 2001: S. 92).

Die Trennung in strategische und operative Steuerungsdimension soll sich nach den Vorstellungen der Reformer in der Organisationsstruktur bzw. in der Leitungsorganisation widerspiegeln. Fraglich ist jedoch, ob für eine Kommunalverwaltung, die anders als eine gewinnorientierte Erwerbsorganisation ein komplexeres Zielsystem zu verwirklichen hat und sowohl eine Arbeits- als auch politische Organisation darstellt, die Trennung in strategisch und operativ so eindeutig vorzunehmen ist;³³ ein Punkt, der – wie schon im Kap. 4.3.1 aufgezeigt – kontrovers diskutiert wird und der auch im Rahmen dieser Arbeit keiner abschließenden Klärung zugeführt werden kann, auch wenn sich schon Beispiele dafür finden, dass die Kommunen zumindest sprachlich die Unterscheidung aufgegriffen haben.³⁴

³³ Auf ein generelles Konfliktpotenzial weist Bauch hin, der einige baden-württembergische Städte untersucht hat: „Die Frage der Abgrenzungen in strategischen und operativen Fragestellungen ist ... im Einzelfall problematisch. In Anfangsphasen von Reformüberlegungen sind diese Fragen hoch aktuell und werden von Amtsleitern kritisch aufgeworfen und die Zahl und Funktion der Beigeordneten in Frage gestellt. Die Rolle der Wahlbeamten, deren Zahl und Aufgabenstellung wird kritischer gesehen als dies in dieser Untersuchung herauskommt“ (2000: S. 59).

³⁴ Ein Beispiel für eine Verfahrensregelung aus einer niedersächsischen Großstadt: „Die Dezernatsleitungen erarbeiten mit ihren Amtsleitungen und in Absprache mit dem Oberbürgermeister strategische Programme und sorgen für die Umsetzung. Ihnen können über die bestehenden Organisationspläne hinaus weitere Aufgaben und Projekte zugewiesen werden. Die Dezernatsleitungen sind gegenüber dem Oberbürgermeister weisungsgebunden und üben gegenüber den ihnen zugeordneten Ämtern direkte Linienverantwortung aus.“ Der Oberbürgermeister „sorgt für die Umsetzung der Gesamtstrategie und ist – gemeinsam mit den Dezernatsleitungen – gegenüber dem Rat ergebnis- und innerhalb der Verwaltung zielverantwortlich.“ Ein Beispiel für eine aufbauorganisatorische Regelung aus einer baden-württembergischen Stadt: „Die Gestaltung von Dezernaten, die in sich konsistent strukturiert sind und ohne Reibungsverluste miteinander wirken, ist von zentraler Bedeutung. Aus diesem Grunde orientiert sich die Ausgestaltung der neuen Dezernate an sogenannten ´strategischen Handlungsfeldern´ mit aufeinander abgestimmten und klar abgrenzbaren Aufgabengebieten. Die neue Struktur mit vier Dezernaten soll dazu beitragen, dass sich der Oberbürgermeister und die Dezernenten stärker auf strategische Aufgabenstellungen und Entscheidungen für die gesamte Verwaltung sowie für die jeweiligen Dezernate konzentrieren. Dies gelingt durch die Delegation von Fach- und Ressourcenverantwortung auf der Ebene der Fachbereiche. Die stärkere Ausrichtung des Oberbürgermeisters und der Dezernenten auf strategische Aufgabenstellungen wird auch die bisher starke Abgrenzung der Dezernate verringern und die dezernatsübergreifende Zusammenarbeit fördern.“ Und: „Die komplexen

Die zweite Basis der neuen Leitungsorganisation ist das grundsätzliche Verständnis der Kommunalverwaltung als wirtschaftlich-administrative Organisation (Soll-Vorstellung), was am deutlichsten in der Bezeichnung Konzernverwaltung sichtbar wird. Städte ähneln aber (auch) einer politisch-administrativen Organisation, wie sie von den staatlichen Ebenen her bekannt ist: Ihre Parlamente weisen Parallelen mit staatlichen Parlamenten und ihre Stadtregierungen mit staatlichen Regierungen auf. Auf staatlicher Ebene herrscht – verfassungsrechtlich abgesichert – das Ressortprinzip, auf das sich die Minister berufen können. Gerade dieses Prinzip soll im kommunalen Bereich abgeschafft werden. Der Hinweis, dass dies ja wohl funktionieren müsse, weil es auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen das Sprecher-Modell gibt, verkennt, selbst wenn die Stadt sich tatsächlich als Konzern versteht und entsprechend (um-)organisiert, zweierlei:

- Privatwirtschaftliche gewinnorientierte Unternehmen haben eine im Vergleich zu öffentlichen Gebietskörperschaften geradezu einfache, weil eindimensionale Zielrichtung, letztlich geht es um Gewinnerzielung. Das Ziel der öffentlichen Gebietskörperschaften ist das Gemeinwohl, was viele auch widersprüchliche Mittel- und Unterziele enthält und dessen konkrete Messung wohl unmöglich ist. Die ressortlose kommunale Leitungsorganisation mag die finanziellen Zielsetzungen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und manche eher abstrakte strategische Ziele tatsächlich fördern, doch darin erschöpfen sich die Anstrengungen zur Gemeinwohlorientierung nicht.
- Die ressortlose Leitungsorganisation kann in Unternehmen funktionieren, weil die anderen Organe (Aufsichtsrat, Aktionärsversammlung, Gesellschafterversammlung) nicht parteipolitisch besetzt/aufgeladen sind. Zudem haben die anderen Organe vom Prinzip her die gleichen Ziele wie das Management: Gewinnerzielung. Die Funktionen der Organe untereinander sind klar getrennt. Im kommunalen Bereich sind Verwaltungsvorstand und Vertretungskörperschaft mit der Aufgabe der Verwaltung gemeinsam betraut.

Die Grundannahmen für die neue Leitungsorganisation sind Übernahmen aus wirtschaftlichen Organisationen, wobei sich dann die beiden Fragen stellen, ob eine entsprechende Transformation überhaupt möglich ist, und wenn dies bejaht wird, ob sie wünschenswert ist.

Da die Auswahl der verschiedenen Modelle nicht in einem rechtsfreien Raum geschieht, muss das Recht betrachtet werden. Als Quelle dient hier Unger, der in zwei Rechtsgutachten für die KGSt die Modellbestandteile im Hinblick auf ihre Verträglichkeit mit den kommunalrechtlichen Bestimmungen untersucht hat und dessen Ergebnisse in folgender Tabelle zusammengefasst werden können (1995: S. 4 ff.):³⁵

und vielfältigen Aufgaben ... erfordern einen hohen strategischen Steuerungsbedarf. Für die Organisation dieser zentralen Steuerung trägt der Oberbürgermeister die Verantwortung. Eine der zentralen Herausforderungen besteht darin, Themen von strategischer Bedeutung ... zu identifizieren. Bezüglich dieser Themen sind gemeinsam mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie dem Gemeinderat strategische Ziele zu definieren und so zu kommunizieren, dass sie von der Verwaltung und der Bürgerschaft nachvollziehbar und mitgetragen werden.“

³⁵ Die Tabelle vernachlässigt die möglichen Sonderrechte, die das jeweilige Kommunalrecht dem Finanzdezernenten/-beigeordneten zugesteht und die das dritte Merkmalselement einer echten kollegialen Verwaltungsführung tangieren (siehe dritter Spiegelstrich auf S. 372). Siehe hierzu Unger 1996: S. 17 f.; betroffen sind nach seinen Ausführungen die Länder Brandenburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 11-4: Echtes Kollegialorgan und rechtliche Bestimmungen der Bundesländer³⁶

		Verhältnis: Bürgermeister – Beigeordneter	Recht, abweichende Meinung kundzutun
B-W	-	Monokratische Verwaltungsführung	
Bay	-	Monokratische Verwaltungsführung	Berufsmäßige Stadträte haben eigene Rechte aus Mitgliedschaft im Stadtrat
Bbg	-	Monokratische Verwaltungsführung	
Hes	+	Magistrat ist bereits Kollegialorgan	
M-V	-	Monokratische Verwaltungsführung	
Nds	-	Monokratische Verwaltungsführung	
N-W	-/+	Verwaltungsvorstand, aber Bürgermeister hat Weisungsrecht	Beigeordneter kann Hauptausschuss bei Meinungsverschiedenheiten informieren
R-P	-/+	Stadtvorstand, aber Bürgermeister hat Weisungsrecht	Beigeordneter kann seinen Fachausschuss bei Meinungsverschiedenheiten informieren
Sld	-	Monokratische Verwaltungsführung	
Sach	-	Monokratische Verwaltungsführung	
S-Anh	-	Monokratische Verwaltungsführung	
S-H	-	Monokratische Verwaltungsführung	
Thü	-	Monokratische Verwaltungsführung	

- = vom Prinzip her nicht mit der Rechtsgrundlage kompatibel, -/+ = vom Prinzip her mit der Rechtsgrundlage eher vereinbar, + = vom Prinzip her mit der Rechtsgrundlage identisch.

Die grobe Einschätzung mit -, -/+ und + bedeutet nicht, dass es den Akteuren verboten ist, *von sich aus* auf die Wahrnehmung des Weisungsrechts oder Mitteilungsrechts einer abweichenden Meinung zu verzichten; freiwillig ist dies möglich.³⁷ Die *kommunalrechtliche* Stellung des Bürgermeisters bleibt jedoch von seinem Verzicht unberührt, d. h. er kann sich seiner Pflichten, die sich auch aus seinen Rechten ergeben, nicht dadurch entziehen, dass er sich darauf beruft, er und seine Beigeordneten haben so beschlossen oder er sei sogar überstimmt worden.

Die zweite Reformvorstellung, dass die Beigeordneten keinen eigenen Geschäftsbereich mit Linienverantwortung aufweisen (bzw. in der Formulierung von Unger: „Einführung gemeinschaftlicher Verantwortlichkeit mehrerer Dezernenten für einen Geschäftsbereich“, 1995: S. 18), lässt sich nach den kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen vom Prinzip her nur mit den Rechtsgrundlagen in Niedersachsen und im Saarland vereinbaren; in den anderen Bundesländern ist eine entsprechende Ausgestaltung der Leitungsorganisation vom Prinzip her nicht (oder in Bayern voraussichtlich nicht) mit der entsprechenden Rechtsgrundlage vereinbar (siehe ders.: S. 18 ff., ausführlich: Unger 1995a).

Eine wirkliche Institutionalisierung der neuen Steuerung setzt somit im Regelfall gravierende Änderungen in den landesspezifischen kommunalrechtlichen Bestimmungen voraus. Dabei würde ein echtes Kollegialorgan, in dem der Bürgermeister sein Weisungsrecht einbüßt, zwangsläufig die Frage mit sich bringen, wie diese Schwächung mit seiner Volkswahl in Ein-

³⁶ Die Übersicht berücksichtigt nicht die Veränderung im brandenburgischen Kommunalverfassungsrecht mit der Besonderheit des aktiven Teilnahmerechts, das aber in der einschlägigen rechtswissenschaftlichen Literatur, was das Weisungsrecht des Bürgermeisters angeht, nicht einheitlich kommentiert wird, siehe die entsprechende Erläuterung zum Punkt (B) der Tab. 3-29.

³⁷ Ein Beispiel hierfür: Wiesloch in Baden-Württemberg, wo der Oberbürgermeister ausdrücklich auf sein Weisungsrecht verzichtete (siehe Bauch 2000: S. 16).

klang zu bringen ist. In Hessen existierte schon der Magistrat, *bevor* die Volkswahl des Hauptverwaltungsbeamten eingeführt wurde (das heißt, er wird volksgewählt, obwohl seine Rechte schwach sind); in den anderen Ländern wurde die Volkswahl nach 1990 eingeführt oder war schon vorher etabliert; nach der Volkswahl würde nun eine institutionelle Schwächung dieses Akteurs vorgenommen werden (das heißt, ihm werden Rechte entzogen, obwohl er volksgewählt ist).

11.3.3 Beigeordneter in der neuen Leitungsorganisation

Wird die neue Leitungsorganisation verwirklicht, so wird der Beigeordnete durch den Ausbau der Kollegialität gestärkt, was einer institutionellen Stärkung gleichkommt. Die Aufgabe des Ressortprinzips stellt für ihn die einschneidendere Änderung dar; diese Punkt ist näher zu prüfen.

Tabelle 11-5: Auswirkung der ressortlosen Leitungsorganisation auf die Beigeordnetenrollen

	Rolle ist generell betroffen	Rolle ist betroffen, wenn sie vorhanden ist	Ist-Betroffenheit, Soll-Betroffenheit (= Rolle soll sich durch das NSM ändern)
1.1 (Allg.) Politiker	?		---
1.2 Bürokrat / Beamter (formalrechtlich)			---
1.3 Manager			Soll
1.4 Leader			Soll
2.1 Vorentscheider	---	Eher ja	Ist
2.2 Zentraler Politiker	---	Eher Ja	Ist
3.1 Stellvertreter des Bürgermeisters	Teilweise Ja	---	Ist/Soll
3.2 Dezernent (inhaltliche Verantwortung für einen Geschäftsbereich) mit den Teilrollen	Ja (Ja) (Nein)	---	Ist/Soll Soll ---
3.2.1 Vorgesetzter			
3.2.2 Kollege anderer Beigeordneter			
3.2.3 „Untergebener“ des Bürgermeisters (außer Magistratsverfassung)			
4.1 Fachmann oder Generalist	Ja	---	Soll
4.2 Fach- oder Steuerungspolitiker	Ja	---	Soll
5.1 Administratives Pendant zum Fachausschuss	Eher Ja	---	Ist/Soll
5.2 (Quasi-)Ausschussvorsitzender	---	Nein	---
6 Parteipolitiker mit der Transmissionsfunktion zwischen Fraktion/Partei und Verwaltung	---	Eher Ja	Ist
7.1 Berater des Bürgermeisters	---	Nein	---
7.2 Korrektiv zum Bürgermeister	---	Eher Ja	Ist
7.3 (Potenzieller) Bürgermeisterkandidat	---	Nein	---

Bei den ersten vier Rollen kommt es vor allem darauf an, wie sie definiert werden, daher die Verwendung des Fragezeichens. Verbindet man den Bürokraten konsequent mit dem Organisationsprinzip Bürokratie, die durch das Über-/Unterordnungsverhältnis mit seinen Weisungssträngen geprägt ist, dann verändert die Kappung der individuellen Weisungsstränge auch die Bürokratenrolle. Da privatwirtschaftliche Organisationen auch nach dem Portfeuilleprinzip organisiert sein können und dort unzweifelhaft Manager anzutreffen sind, ist die Rolle

des Managers nicht generell, sondern jeweils in der konkreten Ausprägung berührt. Versteht man Leader als eine Führungskraft neuen Typs, bei der hierarchische Steuerung durch eher netzwerkbezogene Steuerung abgelöst werden soll, dann ist mit diesem Verständnis die ressortlose Leitungsorganisation bestens kompatibel: Beigeordnete können innerhalb des personell kleinen Leitungsgremiums und im Hinblick auf 'ihre' Dezernate jene Verfahren üben und praktizieren, die ihnen im Verhältnis zu den Akteuren außerhalb des kommunalen PAS auch (nur) zur Verfügung stehen (was eben nicht die hierarchische Weisung beinhaltet).

Die Vorentscheiderrolle kann berührt sein, weil mögliche Festlegungen in den Vorentscheidgesprächen zu Weisungen des Beigeordneten gegenüber seinem Geschäftsbereich führen können. Dieses Weisungsrecht entfällt in der ressortlosen Leitungsorganisation. Damit wird die Rolle tendenziell entwertet, insbesondere dann, wenn nur ausgewählte Beigeordnete zu den Vorentscheidern gehören, weil es nicht ausreichend ist, nur mit wenigen etwas abzustimmen, sondern, wenn die ressortlose Leitung mit dem Kollegialprinzip gekoppelt ist, weil alle bzw. die Mehrheit des Leitungsgremiums zu überzeugen sind.

Dass ein Beigeordneter die Rolle des zentralen Politikers in einer Stadt wahrnimmt, stellt die Ausnahme dar. So ein Fall ist am ehesten bei einem Querschnittsbeigeordneten denkbar. Weil auch ihre Linienfunktion bei der ressortlosen Leitung beschnitten wird, ist auch bei ihnen eine Entwertung dieser Rolle sehr wahrscheinlich.

Die Stellvertreterfunktion des Bürgermeisters bleibt weitgehend erhalten. Hat der Bürgermeister einen eigenen Geschäftsbereich, so ist auch er in seiner Funktion als Leiter eines Dezernats entsprechend betroffen und logischerweise dann auch sein Stellvertreter. Vergleichbares gilt bei der Umsetzung des Kollegialprinzips: Weder der Bürgermeister noch sein Vertreter können das Allein- bzw. Letztentscheidungsrecht wahrnehmen.

Mit der Dezernentenrolle verbindet sich die klassische Vorgesetztenrolle mit ihren fachlichen Weisungsrechten. Die Auswirkungen darauf sind bei Kappung der Leiteridentität offensichtlich und bedürfen daher keiner weiteren Erläuterung.

Beigeordnete untereinander bleiben Kollegen, trotzdem wurde Ja in Klammer gesetzt, weil als Soll-Vorstellung eine neue Qualität der Zusammenarbeit in Richtung echtes *Leitungsteam* vorschwebt. Die neue Qualität soll unter anderem dadurch erreicht werden, dass sich die Beigeordneten weniger als Fachvertreter mit den entsprechenden Verteilungskämpfen, sondern als für die Gesamtentwicklung verantwortliche Gruppenmitglieder sehen.

Die ressortlose Leitung allein erbringt noch kein neues Verhältnis zwischen Bürgermeister und Beigeordneten, daher das Nein bei 3.2.3. Erst wenn zusätzlich das echte Kollegialprinzip umgesetzt wird, muss dort ein Ja gesetzt werden.

Die Leitungsorganisation in Form des Sprechermodells schließt den Fachmann nicht aus, doch für die neue Steuerung werden Personen gebraucht, die mehr als nur eine hohe Fachqualifikation aufweisen können, so dass Beigeordnete, die sich eher als Generalisten verstehen, als Soll-Vorstellung in den Vordergrund rücken. Die Rolle der Fachpolitiker ist für die klassische Leitung der Fachbereiche durchaus adäquat. Sämtliche Personen des neuen Leitungsgremiums Verwaltungsvorstand sollen die Rolle des Steuerungspolitikers wahrnehmen. Dieses gemeinsame Verständnis fördert dann wieder die oben angesprochene Teamorientierung.

Beigeordnete können weiterhin als administratives Pendant zu den (Fach-)Ausschüssen des Stadtrats wirken, sofern sie in dieser Funktion nicht von den (Amts- bzw.) Fachbereichsleitern abgelöst werden. Doch selbst bei Beibehaltung dieser Rolle ändert sie sich inhaltlich. Sie verengt sich auf das Rollensegment (politischer) Ansprechpartner. Konkrete fachliche Zusagen des Beigeordneten im Hinblick auf seinen Geschäftsbereich, für den er als Sprecher oder Kümmerer auftritt, werden aufgrund des für die Zusage eventuell erforderlichen Weisungs-

rechts, das er ja nun nicht mehr hat, erschwert. Dies trifft für all jene Situationen zu, bei denen solche Zusagen gegeben werden sollen, ohne dass hierfür ein formaler Beschluss des Ausschusses vorliegt. Bei Umsetzung von Beschlüssen ändert sich hingegen nichts, weil eine daraus resultierende (fachliche) Weisung nur weitergeleitet wird.

Keine Auswirkungen sind hingegen auf seine Rechte und Pflichten erkennbar, wenn er in einem Ausschuss die Funktion des (Quasi-)Vorsitzenden ausübt, weil es hier – sieht man von Fragen, wie die Tagesordnung zustande kommt, ab – um das Verhältnis Vorsitzender und Ausschussmitglieder und nicht um das verwaltungsinterne Verhältnis zu den Geschäftsbereichen geht.

Wie stark die Rolle des Parteipolitikers von der ressortlosen Leitungsorganisation berührt ist, hängt sehr stark von den Erwartungen seiner Partei bzw. Fraktion ab. Ohne eigenes Ressort kann keine entsprechende Policy betrieben werden. Die Transmissionsfunktion im Hinblick auf die Politics-Ebene (siehe S. 307) bleibt eher unberührt.

Bei den letzten drei Rollen ist die Korrektivrolle berührt, wenn die Intention der Politik war, einen Beigeordneten zu installieren, der für *ein Aufgabengebiet* und nicht *generell* als Korrektiv zum Bürgermeister wirken soll. Wird die klassische Ressortzuständigkeit aufgelöst, dann kann dieser Beigeordnete auch nicht mehr von sich aus allein eine gewisse korrektive *Fachpolitik* umsetzen. Dieser Verlust wird allerdings (über-)kompensiert, wenn das echte Kollegialprinzip verwirklicht wird, weil der Beigeordnete dann *generell* und somit *aufgaben-/themenübergreifend* als Korrektiv (mit-)wirken kann.

Die Beschäftigung mit den Auswirkungen der ressortlosen Leitungsorganisation kann nur allgemein vorgenommen werden und muss daher etwas spekulativ bleiben. Trotzdem wird erkennbar, dass die Veränderung einer klassischen Leitungs- und Führungstradition mit erheblichen Konsequenzen auf die einzelnen (traditionellen) Rollen verbunden ist.

Im Rahmen der Beigeordnetenbefragung sind einige Ansatzpunkte zur neuen Leitungsorganisation enthalten.

1.) Teamproblematik

In Kollegialorganen, in denen echte Teamarbeit stattfindet, kommt es darauf an, dass sich der Einzelne in den Dienst der Gruppe stellt; er muss zum Teamspieler werden. „Dem einzelnen Teammitglied muss der Teamerfolg wichtiger sein als sein persönlicher Erfolg, so dass es sowohl die Leistungen fremder Teammitglieder akzeptieren kann als auch das Aufgehen seiner eigenen Leistungen im Erfolg des Teams als ganzem. In einem idealen effektiven Team akzeptieren sich daher die Teammitglieder gegenseitig als Fachleute“ (Bauer 1995: S. 123 f.). Konkret auf die Beigeordneten übertragen, ergeben sich aus dieser Erkenntnis folgende Probleme:

- Die theoretische Betrachtung der Kommune allgemein sowie der Beigeordneten im Besonderen, aber auch die empirische Analyse aufgrund der Beigeordnetenbefragung hat das Spannungsfeld zwischen Fachlichkeit und Parteipolitisierung offenbart (Kap. 2, 6, 7.2, 8 und 9). Bei nicht allen Personen ist die Rolle des (unpolitischen) Fachmanns gleich ausgeprägt. Wer eine stärkere strukturelle und kulturelle Parteipolitisierung aufweist, wer sich seiner Fraktion/Partei stärker verpflichtet fühlt, der wird neben fachlichen Aspekten auch politische (Macht-)Motive einfließen lassen. Zugleich wird er in manchen Fällen großen Wert darauf legen, dass auch in der Öffentlichkeit *sein* Beitrag bekannt wird, denn mit seinem Namen verbindet sich auch seine Partei, was bei der nächsten Wahl zum Stadtrat durchaus für seine Partei von Vorteil sein kann. Und wenn diese Haltung nicht vom Beige-

ordneten ausgeht, dann könnte sie von seiner Fraktion/Partei an ihn herangetragen werden. Die möglicherweise parteipolitische Aufladung in manchen Kommunen bzw. bei manchen Themen könnte somit erschweren, dass der persönliche Erfolg hinter dem Teamerfolg zurück stehen soll.

- Aber auch für den parteipolitisch vollkommen unbelasteten Beigeordneten bringt die Problematik der beiden unterschiedlichen Principals Probleme für ein vollständiges Aufgehen im Team mit sich. Der Bürgermeister als Teil des Teams kann die Teamleistung erkennen und auch achten/honorieren. Wiedergewählt werden muss der Beigeordnete aber durch den Stadtrat. Auch wenn bei der Wiederwahl die Bedeutung des Bürgermeisters tendenziell zunimmt (siehe Kap. 9.3), braucht der Beigeordnete die Mehrheit im Stadtrat. Er muss mit etwas punkten, im Zweifel aufzeigen, was er individuell geleistet hat.³⁸ Der Verweis, dass er ein guter Teamspieler ist, kann den Stadtrat überzeugen, doch eine Gewähr für seine Wiederwahl braucht dies nicht zu sein. Es ist daher nicht ausreichend, eine im administrativen Teilsystem teamfördernde Organisationskultur und entsprechende Akteure zu etablieren, auch im politischen Teilsystem müssen teamorientierte Handlungsweisen und Leistungen entsprechend belohnt werden. Für Amts- bzw. Fachbereichsleiter kommt es für ihre Karriereplanung nur bzw. hauptsächlich auf das administrative Teilsystem an, für die Beigeordneten nicht. Ihre Bereitschaft, die Rolle des Teamspielers anzunehmen, bedarf der entsprechenden Kultur und Akteure im Stadtrat.

Im Rahmen einer allgemeinen Beigeordnetenbefragung ist es selbstverständlich nicht möglich, eine umfassende Teamanalyse vorzunehmen, allein schon deshalb nicht, weil keine städtebezogene Befragung durchgeführt wurde. Trotzdem sollte mit der Frage 9, die aus fünf Items besteht, eine (erste) Annäherung an das Thema Team vorgenommen werden. Die Frage war nur von den Beigeordneten in denjenigen Städten zu beantworten, die mehr als zwei Beigeordnete aufweisen.

Tabelle 11-6: Fünf Items als Annäherung zur Teamorientierung

	Ja
1 Zu allgemeinen Führungs-/Steuerungsfragen gibt es einen Erfahrungsaustausch zwischen den Beigeordneten.	1. 62 % (178) 2. 61 % / 63 %
2 Bei der Wahrnehmung der fachlichen Aufgaben agieren die Beigeordneten eher unabhängig voneinander.	1. 87 % (181) 2. 90 % / 84 %
3 Es gibt ein/zwei Beigeordnete, der/die völlig andere Interessen als die anderen Beigeordneten hat/haben.	1. 39 % (172) 2. 46 % / 33 %
4 Die unterschiedliche parteipolitische Ausrichtung der Beigeordneten ist in der Zusammenarbeit der Beigeordneten spürbar.	1. 41 % (177) 2. 43 % / 44 %
5 Schlechte bzw. konfliktträchtige Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene (Ämter/ Fachbereiche) erschwert die Zusammenarbeit zwischen den Beigeordneten.	1. 55 % (178) 2. 58 % / 51 %

1. Zeile: Basis: angegebener Klammerwert (= diejenigen, die zwischen ja und nein unterschieden haben)

2. Zeile: erster Wert: Basis: Städte bis zu vier Beigeord., zweiter Wert: Basis: Städte mit mehr als vier Beigeord.

Am sichtbarsten wird die hohe Autonomie³⁹ der Beigeordneten bei der Wahrnehmung ihrer Fachaufgaben (2. Pkt.), so dass sich die Einschätzung, bei den Beigeordneten handle es sich

³⁸ Daran ändert sich im Prinzip auch nichts, wenn man berücksichtigt, dass die Mehrzahl der Beigeordneten eingeschätzt hat, dass sie vom Stadtrat daran gemessen werden, was sie für die Gesamtentwicklung der Stadt beitragen (siehe Kap. 8.3.4). Auch in diesem Fall geht es um den individuell zuzuordnenden Beitrag eines Einzelakteurs.

³⁹ Gruppen weisen unterschiedliche Dimensionen auf; eine davon ist die Autonomie, wobei dann jedoch die Autonomie der Gruppe in Beziehung zu anderen Gruppen gemeint ist. Mit dem dritten Punkt wird die Dimension Homogenität angesprochen (siehe Weinert 2004: S. 418).

um eine ko-agierende Gruppe (siehe Fn. 14), bestätigt. In Städten mit bis zu vier Beigeordneten sind die Beigeordneten noch etwas autarker, was ggf. an den größer geschnittenen Geschäftsbereichen liegen könnte, die mehr intra- als interressortbezogene Koordination erfordern. Inwieweit der erste Punkt institutionalisiert ist oder ob ein solcher Erfahrungsaustausch eher spontan und anlassbezogen erfolgt, kann nicht beurteilt werden. Da aber der erfragte Erfahrungsaustausch in nennenswertem Umfang stattfindet, bietet es sich an, wenn eine echte Gruppen-/Teambildung angestrebt wird, bei den allgemeinen Führungs-/Steuerungsfragen anzusetzen und von hier aus eine Weiterentwicklung vorzunehmen.

Die hohe Abhängigkeit der Beigeordneten von ihrem nachgeordneten Bereich, die schon im Kap. 8.3.2 festgestellt werden konnte, manifestiert sich auch hier: Die Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene (5. Pkt.) beeinflusst die Zusammenarbeit in der Leitungsorganisation. Ob es ausreichend ist, die Teambildung auf der Beigeordnetenebene zu verstärken, damit dort unter anderem ein Wir-Gefühl entsteht und mit dessen Hilfe die Gruppe der Beigeordneten befähigt wird, unabhängiger von Konflikten, die in niedrigeren Hierarchieebenen entstehen, untereinander zu agieren, ist fraglich. Eventuell könnte hier tatsächlich die Kappung der Linienfunktion einer zu hohen Identifikation der Beigeordneten mit ihren im Konflikt mit anderen stehenden Personen/Einheiten entgegenwirken. Andererseits schützt auch die Banner-Rolle des Kümmerers nicht vor einem zu hohen Maß an Identifikation. Auch hier zeigt sich eine kleine Differenz zwischen Städten mit mehr oder weniger Beigeordneten.

Parteilpolitische Buntscheckigkeit der Beigeordneten (4. Pkt.) wirkt sich auf deren Zusammenarbeit aus, so sieht es zwar nur eine Minderheit, doch keine geringe. Anders als beim fünften Punkt in der Tabelle ist die Formulierung dieses 4. Punktes neutral und nicht auf ein Erschwernis abgestellt, trotzdem ist zu vermuten, dass unterschiedliche parteipolitische Ausrichtungen die Zusammenarbeit nicht erleichtern. Parteigebundene Beigeordnete haben diese Aussage zu 44 % bejaht, parteilose nur zu 28 %.⁴⁰ Beigeordnete, die die gleiche Parteizugehörigkeit wie der Bürgermeister aufweisen, haben zu 37 % zugestimmt, der Anteil bei den Beigeordneten mit einem anderen Parteibuch beträgt 53 %. Das Verhältnis zum Bürgermeister, das aufgrund unterschiedlicher Parteizugehörigkeit nicht so reibungsfrei ausgestaltet sein kann, strahlt auf das Verhältnis der Beigeordneten unter einander aus. Noch größer wird die Differenz, wenn betrachtet wird, ob der Beigeordnete zur Mehrheits- oder Minderheitsfraktion gehört: Beigeordnete der Mehrheitsfraktion/en haben zu 35 % zugestimmt, Beigeordnete der Minderheitsfraktion/en zu 57 %. Verbindet man die beiden Kriterien, so sehen die Minderheitsbeigeordneten, die eine andere Parteizugehörigkeit als der Bürgermeister haben, zu 59 % Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Beigeordneten; bei den Mehrheitsbeigeordneten mit dem gleichen Parteibuch wie der Bürgermeister, liegt der Anteil bei 33 %. Der entscheidende Unterschied ist nicht, ob man die gleiche Parteizugehörigkeit wie der Hauptverwaltungsbeamte hat (Differenz 9 bzw. 2), sondern ob man zur Mehrheits- oder zur Minderheitsfraktion gehört (Differenz 24 bzw. 18).

Der dritte Punkt wird ähnlich bewertet wie der vierte, wobei es hier die meisten Beigeordneten gab, die keine Bewertung zwischen ja und nein vornehmen konnten/wollten.⁴¹ Dabei ist es aber nicht so, dass diejenigen, die beim vierten Punkt ja angekreuzt haben, auch alle beim dritten ja gewählt haben (die Verteilung ist hälftig). Und ebenso zeigt sich, dass ein Drittel derjenigen, die bei der Aussage 4 für nein votiert haben, bei Aussage 3 ja angekreuzt haben. Zwischen den beiden Aussagen wurde somit differenziert, die vierte Aussage thematisiert die

⁴⁰ Die Differenzierung Parteiamt ja-nein führt zu keinen unterschiedlichen Werten.

⁴¹ Erwartungsgemäß waren die Meinungslosen proportional etwas stärker in Städten mit mehr als vier Beigeordneten vertreten. Je größer eine Gruppe ist, desto schwieriger ist es, die einzelnen Gruppenmitglieder (gut) zu kennen und einzuschätzen.

parteilpolitische Dimension, die dritte Aussage (eher) die *personale*. Eine echte Gruppenbildung setzt ein gewisses Maß an Homogenität bei den Normen/Interessen ihrer Mitglieder voraus. Wenn jedoch fast 40 % der Befragten diese Homogenität (indirekt) nicht erkennen, so erleichtert dies entsprechende Gruppenprozesse nicht. Worin die völlig anderen Interessen liegen, muss offen bleiben; vielfältige Konstellationen sind denkbar: Die Fachbeigeordneten sehen die Querschnittsbeigeordneten als die 'Sonderlinge', deren Interesse nur Sparen aber nicht Gestalten ist; ein Beigeordneter verfolgt hartnäckig die Implementierung einer speziellen Reformvorstellung, etc. Mehr Minderheits- als Mehrheitsbeigeordnete erkennen 'Sonderlinge' (46 % zu 31 %); ob es sich hierbei um sie selbst handelt oder um den Mehrheitsbeigeordneten, der seine Sonderrolle deshalb spielen kann, weil er sich der Stadtratsmehrheit sicher sein kann, muss unbeantwortet bleiben. Die aufgeführten Möglichkeiten verdeutlichen aber, dass die dritte Aussage nicht nur mit einer personalen Dimension in Verbindung gebracht werden kann, sondern auch mit anderen wie z. B. dem Geschäftsbereich des Beigeordneten oder seiner politischen Rückendeckung. Dass in Städten mit bis zu vier Beigeordneten mehr 'Sonderlinge' zu finden sind, überrascht, weil die Wahrscheinlichkeit, eine solche Person anzutreffen, mit der Gruppengröße steigen dürfte. Vielleicht erklärt sich der deutlich höhere Wert in diesen Städten auch damit, dass eine bessere Wahrnehmung der einzelnen Beigeordneten möglich ist, weil man sich aufgrund der kleinen Mitgliederzahl ständig mit den gleichen Kollegen koordinieren muss, wohingegen bei mehr Beigeordneten immer wieder andere Kollegen als Mitakteur auftreten.

2.) Weitere Bezugspunkte

Die intensive Beschäftigung mit den formalen Strukturen lohnt jedoch nur, wenn ihnen auch eine entsprechende Bedeutung in der kommunalen Praxis zukommt. Dies kann für die rechtliche Ausgestaltung uneingeschränkt bejaht werden: Kommunalverfassungsrechtliche Regelungen können gerade auch danach klassifiziert werden, wie ihre Bestimmungen zur formalen Leitungsorganisation ausfallen. In der Verwaltungspraxis hingegen fällt die Antwort weniger eindeutig aus. In vielen Kommunen dürfte die konkret praktizierte Führung sehr nahe bei einer kollegialen Führung liegen,⁴² bei der das Weisungsrecht des Bürgermeisters eher die Ausnahme als die Regel darstellt. Diese Vermutung wird auch durch die Beigeordnetenbefragung bestätigt (Wiedergabe von Ergebnissen von vorausgegangenen Kapiteln):

Auf die Frage, ob der Bürgermeister gegenüber dem Beigeordneten in fachlichen Aspekten faktisch eine Vorgesetztenfunktion aufweist, haben von 206 Personen, die sich klar zwischen ja und nein entscheiden konnten, nur ein Viertel mit ja geantwortet. In Hessen und Rheinland-Pfalz hat kein einziger Beigeordneter diese Funktion erkannt (ebenso in Sachsen-Anhalt und Thüringen). In den vier anderen stets für die Einzelbetrachtung herangezogenen Ländern haben ja ausgewählt: Baden-Württemberg: 32%, Bayern: 28%, Niedersachsen: 41 % und Nordrhein-Westfalen: 25 %. Auch wenn diese Werte deutlich unter der 50 %-Marke liegen, darf nicht übersehen werden, dass ein Zusammenhang zwischen der Vorgesetztenfunktion des Bürgermeisters und der Frage, wer den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten am meisten einschränkt, vorliegt. Von den eine Vorgesetztenfunktion Bejahenden haben 69 % auch den Bürgermeister als einen einschränkenden Akteur genannt, bei denjenigen, die die Vorgesetz-

⁴² Für Baden-Württemberg hat eine Untersuchung im Hinblick auf *ein* Aufgabenfeld gezeigt, „dass es in den Städten weitgehende Übereinstimmung in den Verwaltungsführungen gab, wenn es um Entscheidungen zur Verwaltungsreform ging. Es gab so gut wie keine Weisungen der Oberbürgermeister an die Beigeordneten, es wird nur in zwei Fällen von sieben Fällen genannt, dass es Weisung bei der abschließenden Frage der Zuständigkeiten durch den Oberbürgermeister gegeben hat. Generell wird das Wissen um das Weisungsrecht durch den Oberbürgermeister an die Beigeordneten im Einzelfall im Alltag als eher unbedeutend angesehen, es wird i. d. R. kollegial beraten und entschieden.“ (Bauch 2000: S. 16)

tenfunktion verneinten, wurde der Bürgermeister nur in 32 % als einschränkender Akteur gesehen (Cramer's V: 0,33; ohne Hessen und Rheinland-Pfalz kommt es zu keiner veränderten prozentualen Verteilung, auch V ändert sich nicht). Vorgesetztenfunktion und Bürgermeister als einschränkender Akteur fallen zwar nicht in allen Fällen, aber in mehr als zwei Dritteln zusammen; umgekehrt kann aus dem Fehlen der fachlichen Vorgesetztenfunktion aber auch nicht darauf geschlossen werden, dass der Bürgermeister nicht den Gestaltungsspielraum einschränkt, weil doch fast ein Drittel der Beigeordneten ihren Vorgesetzten zwar nicht als fachlich vorgesetzt empfindet, ihn aber trotzdem als einschränkenden Akteur nennt.⁴³ Zur generellen Einschätzung des Bürgermeisters als einschränkender Akteur siehe Tab. 9-11.

Je mehr Beigeordnete es in einer Stadt gibt, desto größer könnte die Autonomie der einzelnen Beigeordneten dort sein, weil sich der Bürgermeister aufgrund seiner größeren Leitungsspanne ggf. weniger intensiv um den einzelnen Beigeordneten kümmern kann. Dies bestätigt sich nicht: Die prozentualen Anteile für Zustimmung zur Vorgesetztenfunktion liegen fast gleich auf. Nimmt man die beiden Länder Hessen und Rheinland-Pfalz heraus, so sind die beiden Werte sogar identisch.

Bei der klassischen Leitungsorganisation wird die Überbetonung der fachlichen Gesichtspunkte vor dem Interesse der Gesamtsteuerung kritisiert. Das generelle Vorliegen des Ressortegoismus empirisch zu erheben, ist methodisch schwierig. An dieser Stelle ist auf die Ergebnisse im Kap. 8 zu verweisen: Die Mehrheit (61 %) geht davon aus, dass sie in ihrem Stadtrat vor allem daran gemessen wird, was sie für die Gesamtentwicklung der Stadt beiträgt und nicht was sie für ihren Geschäftsbereich erreicht. Auch die Generalistensicht dominiert mit 64 %; die Minderheit schätzt sich eher als Fachmann ein (wobei die Gleichsetzung von Fachmann mit Ressortegoist unzulässig ist). Die Mehrheit der Befragten geht jedoch davon aus, dass die Beigeordnetenkollegen vor allem die Anliegen ihres Geschäftsbereichs und nicht die Situation der gesamten Stadt(verwaltung) im Blick haben (auf der Basis derjenigen, die sich zwischen den beiden Alternativen entscheiden konnten: 66 %). Auch auf die Gefahr hin, dass man den Beigeordneten nicht ganz gerecht wird (insbesondere weil aufgrund der Befragung nicht bekannt ist, wie Fach- und Querschnittsbeigeordnete votieren), kann man sich nicht ganz des Eindrucks erwehren, dass der Beigeordnete sich selbst etwas weniger egoistisch und die anderen etwas egoistischer darstellt.

Der Bürgermeister ist der Akteur, der am häufigsten genannt wurde, sowohl bei der Frage, von wem der Beigeordnete die Erwartungen, die an seine fachliche Arbeit gestellt werden, am besten kennt als auch bei der Frage, wer am besten in der Lage ist, seine fachliche Arbeit einzuschätzen. Betrachtet man diejenigen Konstellationen, die in beiden Fällen denselben Akteur genannt haben, so geht ebenfalls der Bürgermeister als 'Sieger' hervor. Auf den zweiten Platz kommt mit deutlichem Abstand bei der Einzelbetrachtung wie bei der kumulativen Betrachtung der Fachausschuss. Dieser Akteur kann durchaus als der natürliche Verbündete des (Fach-)Beigeordneten angesehen werden und auf dieses Zusammenspiel von (Fach-)Beigeordneten und (Fach-)Ausschuss zu Ungunsten der allgemeinen Steuerung verweist auch Banner (s. o.). Die Befragung zeigt jedoch, dass der Bürgermeister bei den beiden Aspekten der zentrale Akteur ist; es kommt somit vor allem auf ihn an, seine Erwartungen klar und eindeutig gegenüber den Beigeordneten zu formulieren.

Und zum Abschluss: Die Frage 3 im Fragebogen beschäftigt sich mit 'Koalitions'möglichkeiten eines Beigeordneten mit verschiedenen Akteuren und ihrer Problematik für die Loya-

⁴³ 14 Beigeordnete haben den (Ober-)Bürgermeister als alleinigen einschränkenden Akteur genannt. 13 haben sich bei der Vorgesetztenfunktion zwischen ja und nein entschieden. Davon haben acht die Vorgesetztenfunktion bejaht.

lität des Beigeordneten gegenüber dem Bürgermeister, wenn der Beigeordnete solche 'Koalitionen' eingeht, weil ein Vorhaben durch den Bürgermeister nicht die ausreichende Unterstützung erfährt (gefragt wurde generell, also nicht in Bezug auf den konkreten Beigeordneten selbst). Die geringsten Bedenken haben die Befragten, wenn ein Beigeordneter die 'Koalition' mit anderen Beigeordneten sucht/eingeht. Mit Abstand danach kommt als zweiter eher unproblematischer Akteur die eigene Fraktion/Partei. Erst an dritter Stelle folgt der Stadtrat/Fachausschuss; hier schlägt dann auch das Mehrheitsverhältnis um: 77 Personen sehen eher kein Loyalitätsproblem, 90 sehen eher ein solches (Basis: ohne diejenigen Personen, die für alle sieben Akteure durchgängig eher ja oder eher nein angekreuzt haben). Das Suchen nach Verbündeten innerhalb der Beigeordneten wird in einem echten Kollegialorgan wichtiger als in einer Leitungsorganisation, in der letztlich monokratisch der Bürgermeister – wenn auch eher im Ausnahmefall – entscheiden kann. Da Fraktion/Partei vor Stadtrat/Fachausschuss als potenzieller Verbündeter kommt, könnte der beklagte Ressortegoismus – wenn er denn so existiert und deshalb bekämpft werden muss – dadurch vermindert werden, dass man Beigeordneten eher ihre parteipolitische Basis als ihre Ressort-/Linienzuständigkeit (gekoppelt mit dem Fachausschuss) entzieht, was in letzter Konsequenz wieder auf den Grundkonflikt zuläuft, wie parteipolitisch das kommunal-administrative Teilsystem, konkret in ihrer personalen Materialisierung der Beigeordneten, sein soll.

11.3.4 Zusammenfassung und Vorschlag

Die neue Soll-Leitungsorganisation umfasst drei Elemente:

- 1.) Beigeordnete ohne Leiteridentität bzw. Weisungsrechten gegenüber den nachgeordneten Bereichen (in der Form des Sprecher- oder Stabs-Modells),
- 2.) Beigeordnete als Mitglieder eines (echten) Kollegialgremiums (was dann dazu führt, dass die Modellvarianten auf das Sprecher-Modell reduziert werden),
- 3.) Entwicklung des Kollegialgremiums zu einem (echten) Team.

Während die ersten beiden Punkte formal-rechtlich normierbar sind, entzieht sich der dritte Punkt einer formalen Gestaltung; hier kommt es entscheidend auf die Akteure selbst an.

Die Veränderung von Organisationen (die Isomorphie ihrer institutionellen Basis) basiert auf drei Ursachen: Zwang, Imitation und normativer Druck (vgl. Matys 2006: S. 63 ff., Preisendörfer 2011: S. 147 f.). Ein rechtlicher Zwang, eine neue Leitungsorganisation zu etablieren, existiert nicht. Im Gegenteil: Die kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben stehen einer (echten) kollegialen und ressortlosen Leitungsorganisation eher im Wege – Hessen stellt bei der kollegialen Führung die Ausnahme dar. Der Bürgermeister ist ansonsten mehr als der *primus inter pares* und einige Gemeindeordnungen schreiben einen eigenständigen Geschäftsbereich für Beigeordnete vor.⁴⁴ Die Imitation, die auf Benchmarkingprozessen beruhen kann,

⁴⁴ Neben der Frage, was das Kommunalrecht fordert/ausschließt oder eher ermöglicht bzw. erschwert, ist ein weiterer juristisch determinierter Punkt zu beachten, der sich der Frage widmet, wie die rechtliche Zuordnung von Verantwortung in Kollegialorganen/Teams erfolgt. Angesprochen sind hier beamtenrechtliche Bestimmungen. Als Fazit stellt Bauer hierzu fest, dass dann, wenn Kollegialorgane vorgesehen sind, es „bei der rechtlichen Verantwortung des einzelnen und der individuellen Zurechnung von Pflichtverletzungen bleibt“ (1995: S. 220); Teams sind kein Subjekt, an dem Haftung festgemacht werden kann: „Rechtliche Verantwortung übernehmen kann nur eine Person oder eine Mehrzahl bzw. ein Zusammenschluss von Personen, denen die Rechtsordnung diese Fähigkeit verleiht, also eine natürliche oder juristische Person. Ein Team als bloßes organisatorisches Gebilde und rein strukturelle Variante für die Organisation in Behörden besitzt diese Rechtmäßigkeit nicht“ (S. 221). Konkret prüft Bauer vier rechtliche Zuordnungsvarianten: jedes Teammitglied trägt die Verantwortung für sein eigenes individuelles Verhalten, Team als Ganzes trägt die Verantwortung kollektiv, jedes Teammitglied trägt die Verantwortung für die gesamte Entscheidung, Teamleiter bzw. Vorgesetzter des Teams trägt die Verantwortung (S. 217 ff.).

führt ebenfalls nicht zu einem Veränderungsdruck, weil erstens Leitungsorganisationen nicht wie bei Benchmarking üblich mit Hilfe von Kennzahlen verglichen werden können und weil zweitens kein Nachweis bekannt ist, dass eine Leitungsorganisation in der Ausprägung A diese positiven Folgen mit sich brachte und deshalb der Leitungsorganisation in der Ausprägung B *stets* überlegen ist. Der normative Druck, der insbesondere durch Professionen der Akteure ausgelöst werden kann, existiert ebenfalls nicht: Es ist nicht ersichtlich, dass in den Ausbildungs-/Studiengängen, die Beigeordnete im Normalfall durchlaufen (siehe im Kap. 6.1.1.3 die entsprechenden Angaben), spezielle Sozialisierungen stattfinden, die bspw. in Richtung Teambildung gehen, was natürlich nicht ausschließt, dass innerhalb *einzelner* Ausbildungs-/Studienrichtungen solche Inhalte zu finden sind, was dann aber immer noch nichts über ihre Prägekraft aussagt. Etwas Anderes könnte der Fall sein, wenn kommunales Führungspersonal entweder eine einheitliche Ausbildung/Studienrichtung durchläufe und dort die Qualifikationen im Hinblick auf soziale, persönliche und Methodenkompetenz in Richtung Kollegialität verstärkte oder, wenn weiterhin Personen mit ganz unterschiedlichen Professionen entsprechende Ämter einnehmen können, diese aber alle eine einheitliche Fortbildungseinrichtung besuchten. Aber selbst in diesem Fall dürfte es zweifelhaft sein, ob eine solche zusätzliche, zeitlich eher kurze und im Lebensalter eher späte professionelle Sozialisation entsprechende Wirkungen entfaltet. Der normative Druck, wenn es ihn denn im Hinblick auf eine neue Leitungsorganisation wirklich gibt, dürfte daher – wenn man die Akteure betrachtet – weniger durch professionell geprägte Ursachen als durch Veränderungen, die im allgemeinen Wertewandel begründet sind, liegen.⁴⁵

Eine zwingende Notwendigkeit zur Änderung der formalen Leitungsorganisation ist nicht erkennbar. Somit kommt es vor allem auf das *Wollen* der Akteure an, das jedoch bei dem eher unterstellten Strukturkonservatismus der in der Verwaltung Beschäftigten (vgl. Kißler u.a. 1997: S. 134 ff.) nicht allzu stark ausfallen dürfte.⁴⁶ Das Können und Wollen der Änderung von formalen Strukturen ist stark von der Größe der Stadt und/oder ihrer Beigeordnetenanzahl abhängig. Die umfassende Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells und dabei insbesondere der Instrumente Budgetierung, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung sowie Kontraktmanagement gekoppelt mit der konsequenten Überführung der klassischen kleinteiligen Amtsstruktur in eine neue größer geschnittene Fachbereichsstruktur muss zu einer Überprüfung der Anzahl der Beigeordneten führen; dabei ist eine Reduzierung der Beigeordnetenstellen sehr wahrscheinlich. Gerade in Städten mit bis zu zwei Beigeordneten führt die *Quantitätsänderung* zu einer *Qualitätsänderung*. Der ggf. vollständige Verzicht auf Beigeordnete beschneidet dem Stadtrat die wichtigste Einwirkungsmöglichkeit auf die Besetzung von Leitungsstellen. Bleiben Beigeordnete erhalten, wird aber ihre Zahl reduziert, so verringert sich die Einwirkungsmöglichkeit des Stadtrats, zugleich auch die Dispositionsmasse, der größten Minderheitsfraktion einen Beigeordneten zuzugestehen.

Die Reduzierung der Beigeordnetenstellen wirkt sich auch auf das Zusammenspiel zwischen Bürgermeister und Beigeordneten aus: Die Reduzierung von zwei auf einen Beigeordneten führt dazu, dass die Verwaltungsführungsgruppe von drei Personen auf zwei schrumpft, grup-

⁴⁵ Bauer listet als Ursachen für das Abrücken von der bürokratischen Organisation unter anderem folgende Punkte auf: gewandeltes Menschenbild, höheres Bildungsniveau der in der Verwaltung Tätigen und damit auch andere Motivationen, Bedürfnis nach Innovation und Kreativität (2005: S. 68 ff.)

⁴⁶ „Wöchentliche 'klassische' Dezernentenrunden, Abstimmungsgespräche mit Fraktionsvertretern bzw. Ältestenrat und bilaterale Abstimmungsgespräche von Oberbürgermeistern mit den Dezernent/innen waren die wichtigsten Führungsinstrumente auf der Ebene der Verwaltungsführung“ (Bauch 2000: S. 56, solche Runden machen nach seiner Einschätzung „zu wenig von der neuen Steuerungslogik deutlich“). Er hat bei seinen Recherchen auch festgestellt: „Der Dezernent mit Linien- bzw. Ressortzuständigkeit wird weiter favorisiert, der kollegiale Verwaltungsvorstand ohne Linienverantwortung ist aus Sicht der Gesprächspartner nicht attraktiv“ (ders.: S. 61).

pensoziologisch handelt es sich dann um eine Dyade. In Städten mit kleiner Leitungsorganisation bestehend aus zwei oder drei Personen kann die konsequente Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells die ansatzweise kollegiale Leitungsorganisation in eine echte Singularführung überführen.

Kommunalverwaltungen sind in ihrer tatsächlichen Ausgestaltung und aufgrund der rechtlichen Normierungen sowohl eine Arbeits- als auch eine politische Organisation (siehe Kap. 2.1). Gerade die Beigeordneten nehmen in ihrer Funktion als Grenzgänger zwischen dem administrativen und dem politischen Teilsystem einen wichtigen Part für deren Verzahnung ein. Veränderungen bei den Rechten und Pflichten in einem Teilsystem strahlen auf das andere Teilsystem aus. Da Beigeordnete ratsgewählt sind (und größtenteils abgewählt werden können) und in den Städten ab einer gewissen Größenordnung das politische Teilsystem eine hohe personelle Parteipolitisierung aufweist, unterliegen die Beigeordnetenwahlen parteipolitischen Kalkülen. Parteien stehen – auch im kommunalen Bereich, selbst wenn dort vielleicht etwas weniger ausgeprägt als auf den staatlichen Ebenen – für unterschiedliche *programmatische* Ausrichtungen. Unterschiedliche Programmatik kann sich materialisieren in Personen, die speziell für bestimmte Geschäftsbereiche/Aufgabenfelder vorgeschlagen und dann auch gewählt werden. Einige Stereotype: Bündnis 90/Grüne: Umweltdezernat, Förderung des öffentlichen Personennah- und Radverkehrs, CDU: Ordnungsdezernat, Verbesserung des Straßennetzes, FDP: Wirtschaftsdezernat, Senkung der Kommunalabgaben etc. Werden nur noch Beigeordnete gewählt, die maximal als Sprecher/Kümmerer für einen Geschäftsbereich auftreten können, so hat das mehrere Konsequenzen: Die parteipolitische Profilierung in *Aufgabenbereichen* durch entsprechendes Wirken von Parteigängern in den für die Partei als wichtig anerkannten Geschäftsbereichen wird erschwert. Da die Fachbereiche gestärkt werden und die wichtigen operativen Arbeitseinheiten darstellen, wird die Besetzung der Fachbereichsleiterstellen – wenn schon nicht bisher – so jetzt neu zum Parteipolitikum. Eine zusätzliche Verwaltungsebene wird parteipolitisiert, was in der Öffentlichkeit und bei all denen, deren Idealvorstellung eher bei einer Zurückdrängung des parteipolitischen Einflusses liegt, kaum auf positive Resonanz stoßen dürfte. Der nicht selten geäußerte Vorwurf, bei Besetzung der Beigeordnetenstellen werde zu wenig auf die Fachqualifikation geachtet, könnte sich dadurch verstärken, dass jetzt in der Tat – weil der Beigeordnete kein eigenes Fachressort mehr eigenverantwortlich leitet – weniger die Fachqualifikation als vielmehr andere, aber im Regelfall schwerer formal nachzuweisende, Qualifikationsanforderungen gestellt werden.

Anstelle der Änderung der formalen Leitungsorganisation wird folgende Vorgehensweise vorgeschlagen:

- 1.) Ein Anliegen der neuen Leitungsorganisation ist neben des Abbaus des Ressortegoismus auch die Hoffnung, dass sich die Leitungspersonen intensiver austauschen, dass eine verstärkte Kommunikation zwischen den Akteuren die Ausrichtung auf das Ganze (auf die Gesamtstrategie) erleichtert, ggf. sogar erst ermöglicht. Wie stark dabei formale Regeln unterstützend wirken, ist die offene Frage. Vor deren Veränderung sollte die umfassende Erhebung des Ist-Zustandes stehen. Ein dafür geeignetes Instrument ist die Kommunikationsanalyse, mit deren Hilfe zwar eher formale Aspekte wie Häufigkeit oder Dauer der Kontaktaufnahme ermittelt werden. Eine Erweiterung des Ansatzes um qualitative Aspekte, wobei dann auch qualitative Befragungen zum Einsatz kommen, ist denkbar und möglich. Auch wenn in der kommunalen Praxis entsprechende Untersuchungen, insb. im Hinblick auf die Kommunikationsbeziehungen des Spitzenpersonals, eher die Ausnahme darstellen, ändert das nichts an der Sinnhaftigkeit ihres Einsatzes. Für eine Kommune sollte das Wissen über folgende sechs Punkte, was ihre Leitungsgruppe angeht, am Beginn ihrer Reformbestrebungen zu einer neuen Leitungsorganisation stehen:

- „Stärke bzw. *Intensität* der Beziehungen (Häufigkeit des kommunikativen Austausches),
- *Rollentransparenz* (Ausmaß, zu dem die gegenseitigen Erwartungen allen Beteiligten bekannt sind),
- *Reziprozität* (Ausmaß, zu dem die Beziehung von allen Beteiligten bestätigt wird),
- *Spezifität* (die Nicht-Ersetzbarkeit einer Beziehung),
- *Transivität* (die beispielsweise dann gegeben ist, wenn die Person A die Person B mag und B die Person C und infolgedessen die Person A die Person C mag),
- die *Multiplexität* (Grad, zu dem unterschiedliche Inhalte innerhalb einer Beziehung ausgetauscht werden)“ (Theis-Berglmair 2003: S. 310).

2.) Die Überbetonung des Ressortdenkens könnte auch abgebaut werden, ohne dass die Linienfunktion generell aufgegeben wird. Mehrere Möglichkeiten sind denkbar:

Alle Beigeordneten erhalten Zuständigkeiten für fachliche und für *überfachliche* sowie querschnittsbezogene Geschäftsbereiche. Hier kann eine Erkenntnis aus der Privatwirtschaft helfen: „Die leitungsorganinterne Bereichsbildung – mit anderen Worten also die konkrete Festlegung der inhaltlichen Portefeuille- bzw. Ressortzuständigkeiten der Leitungsorganmitglieder – kann im Prinzip ein- oder mehrdimensional und sowohl nach Funktionen als auch nach Produkten und/oder Regionen erfolgen“ (Werder 2005: S. 302). In der kommunalen Leitungsorganisation dürfte die eindimensionale Zuordnung – zumeist nach Produkten – mehrheitlich anzutreffen sein: Es existiert der Bau-/Kultur-/Sozial-Beigeordnete, der dann auch für diesen seinen Geschäftsbereich entsprechend kämpft. In den privatwirtschaftlich gewinnorientierten (Groß-)Organisationen ist dies offensichtlich anders:

„In der Praxis finden sich eindimensionale Bereichsbildungen auf der Ebene des Leitungsorgans eher selten. Sie weisen im Vergleich mit mehrdimensionalen Strukturen unter Effizienzgesichtspunkten in der Regel deutliche Schwächen auf, sodass sie nur unter speziellen Voraussetzungen zweckmäßig sind. Eindimensionale Kompetenzabgrenzungen in der Unternehmensleitung kommen danach zumeist nur als Funktionalorganisation und im Grunde lediglich dann in Betracht, wenn es sich entweder um kleine und mittlere Unternehmen oder aber um Großunternehmen mit vergleichsweise homogenem Produktprogramm handelt. ... Mehrdimensionale Bereichsbildungen im Leitungsorgan bilden die typische Organisationsform für Großunternehmen mit breiter Produktpalette und großer internationaler bzw. globaler Reichweite ihrer Geschäftsaktivitäten. ... Namentlich im Fall der Leitungsorganisation nach dem Sprecher-Modell ist es dabei keineswegs unüblich, dass die einzelnen Organmitglieder mehrere Sprecherrollen übernehmen und dann beispielsweise im Leitungsorgan für eine bestimmte Funktion und Produktgruppe oder Region verantwortlich sind“ (Werder 2005: S. 305).

Gerade dieser Mix verhindert auch, dass die Betroffenen sich einseitig nur auf eine Produkt- bzw. Interessengruppe beschränken. Vor dem Neuen Steuerungsmodell wäre der Mix noch einfach herzustellen gewesen, indem man die drei klassischen Querschnittsämter Kämmerei, Haupt- und Personalamt auf verschiedene Beigeordnete aufgeteilt hätte, was als Nachteil die Schwierigkeit der einheitlichen Steuerung mit sich bringt. Die klassischen Querschnittsämter sollen sich im Neuen Steuerungsmodell jedoch zu Service- und Steuerungsdiensten wandeln, wobei es dann sinnvoll ist, *einen* (zentralen) Steuerungsdienst zu bilden. Dieser könnte dann kollegial geleitet werden und einzelne thematische Aspekte, die aber nicht an den klassischen drei Ämtern festzumachen sind, können dann den Beigeordneten in ihrer Funktion als Kümmerer/Sprecher zugeordnet werden. Vergleichbar kann, wenn nicht mehrere Servicedienste geschaffen werden, mit dem zentralen Servicedienst verfahren werden. Auch örtliche Gesichtspunkte können entsprechend verteilt werden:

Bereits Ende der 80er Jahre konstatiert Thränhardt (vgl. 1989a: S. 210 f.), dass in den letzten Jahrzehnten intrakommunale Dezentralisierung aus vier unterschiedlichen Motivationen gefordert/eingeführt worden sei:

- Abmilderung und Abfederung zentralisierender Reformen (= Eingliederungen im Rahmen von Gemeindegebietsreformen) für die Betroffenen,
- Auffangen partizipatorischer Forderungen (dezentrales Begegnen auf Protest- und Bürgerinitiativbewegungen),
- demokratisierende Mobilisierung (verstärkte politische Aktivierung von Bürgern, was dezentral ggf. besser funktioniert als zentral, weil es dann ortsbezogener erfolgen kann),
- funktionale Argumentation (Erwartung, dass Dezentralisierung bürokratische Verstrickung entwirrt).

Die Verstärkung der räumlich dezentralen Einheiten geht aktuell einher mit Überlegungen zum Quartiersmanagement und kann generell in Zusammenhang gebracht werden mit der Bürgerkommune und Governance-Ansätzen (siehe Kap. 4.3.2). Prigge/Schwarzer sehen einen sich verstärkenden „Widerspruch zwischen der in stadtideologischer Hinsicht zu konstatierenden polyzentrischen Großstadtentwicklung und einer eher zentralistisch und bürokratisch orientierten Kommunalverwaltung“ und fordern: „Der Diskurs zur Weiterentwicklung kommunalverfassungsrechtlicher Regelungen und zur Reflexion der kommunalen Steuerungspraxis sollte demnach stärker auf Fragen der dezentralen Entwicklung der Großstädte in den Stadtteilen und Bezirken gelenkt werden“ (2006: S. 362 f.).⁴⁷

Die stärkere räumliche Dezentralisierung kann nach drei Modellen erfolgen (siehe Hiemstra 2008: S. 25 f.): Beim Kommunikationsmodell geht es schwerpunktmäßig um Informationsaustausch auf dezentraler Ebene. Eine Erweiterung stellt das Initiativmodell dar, bei dem auf Stadtteilebene eigenständig Projekte durchgeführt werden, was ein eigenes Budget erfordert. Das weitestgehende Modell stellt das Institutionsmodell dar: Hier werden die Verwaltungseinheiten dekonzentriert (z. B. in Form von Bezirksrathäusern), ebenso die politischen Gremien (z. B. in Form von echten Stadtteilparlamenten).

Der Bedeutungsgewinn von intrastädtischen Teilräumen und die stärkere Beachtung dezentraler Entwicklungen könnten organisatorisch ihren sichtbaren Ausdruck darin finden, dass Beigeordnete für solche Teilräume bzw. dezentrale Entwicklungen Zuständigkeiten erhalten.⁴⁸ Damit bekommen die Teilräume einen festen Ansprechpartner in der Verwaltungsführung, die Beigeordneten entwickeln sich neben dem *Fach*experten auch zum *Raum-* bzw. *Territorial*experten. Ansatzpunkt könnten auch dezentrale Bürgeramtsstrukturen sein: Jeder Beigeordnete erhält Aufmerksamkeitsfunktionen gegenüber *einem* Bürgeramt. Generelle Entscheidungen zu Bürgerämtern zwingen zur Koordination, was ggf. ein Agieren als Team fördert. Selbstverständlich können hier ganz neue Verteilungsprobleme entstehen, insbesondere dann, wenn der Bürgermeister mit einbezogen wird. In der Öffentlichkeit könnte der Eindruck entstehen, dass diejenigen Stadtgebiete, für die nicht er die Aufmerksamkeitszuständigkeit übernimmt, weniger wichtig sind.

Ein wie auch immer vorzunehmender Zuständigkeitsmix kann – auch dann, wenn an der fachlichen Linienzuständigkeit nichts geändert wird – der thematischen Aufmerksamkeitsverengung somit vorbeugen.

- 3.) Ergänzend zur Kommunikationsanalyse und einem intelligenten Zuständigkeitsmix sind die Aspekte zu fördern, die die Mitglieder der Leitungsorganisation zur Teamarbeit befähigen

⁴⁷ Sehr kritisches Urteil zu den bisherigen Dezentralisierungsbemühungen findet sich bei Noll, der die Auffassung vertritt, dass die in den Kommunen auftretenden Stadtteilvertretungen am status quo (der *zentralen* Ausrichtung) nichts geändert haben (vgl. 2007: S. 86 ff.).

⁴⁸ Entweder muss hierzu Recht geändert werden oder entsprechende Neuerungen sind im Rahmen des bestehenden Rechts umzusetzen. In diesem Zusammenhang sei auf die rheinland-pfälzische VV zu § 50 GemO verwiesen, die normiert, dass die Aufteilung des Gemeindegebiets in Geschäftsbereiche (der Beigeordneten) nicht zulässig ist (entnommen aus Gäbler u. a.: § 50 (S. 30)).

gen. Dazu gehört erstens eine Verstärkung der nicht-strukturellen Koordinationsinstrumente (siehe Tab. 11-3), bspw. mit Hilfe von Leitbildern. Zweitens ist der Einsatz von Beratern, hier im Sinne eines Teamcoaches überlegenswert. Alle Maßnahmen, die der Teambildung förderlich sind, sind zu prüfen und ggf. auch einzusetzen, wohl wissend, dass sie in der öffentlichen Verwaltung eher zu den exotischen Instrumenten gehören.

Die genannten drei Punkte versuchen, eine veränderte Steuerung für die Gesamtkommune zu etablieren, ohne dass die formale Leitungsorganisation in ihrer klassischen Ausprägung mit Linienverantwortung und Letztentscheidungsrecht des Bürgermeisters eines vollständigen Umbaus bedarf. Damit soll auch einem Generalvorwurf entgegen getreten werden:

„Das Konzept des PM [= Public Management, M. S.] steht dem mikropolitischen Handeln der Akteure naiv gegenüber. Übersehen werden die heimlichen Mauseheien, die partiellen Interessenkonvergenzen, die organisationsinternen Bündnisse und Koalitionen, kurz gesagt der Kampf um Positionen und Besitzstände, Ressourcen und Karrieren, Einfluss und Macht ... In Anlehnung an die Unterscheidung ... zwischen Entscheidungs- und Handlungsrationalität .. [wird argumentiert], dass sich PM an der Entscheidungsrationalität orientiert (Welche Maßnahmen sind prinzipiell sinnvoll?), während ... in der kommunalen Realität vor allem die Handlungsrationalität (Wie kann ich Entscheidungen durchsetzen?) für die Akteursstrategien relevant ist“ (Bogumil/Schmid 2001: S. 112).

Die Beibehaltung der formalen Strukturen erscheint daher 'ehrlicher'. Selbst wenn viele Gründe theoretisch dafür sprechen, die Leitungsorganisation zu verändern, ist damit noch nicht gesagt, ob es auch wirklich sinnvoll ist, sie in der Praxis zu ändern. Bei allen (strukturellen) Veränderungen ist zu unterscheiden, ob sie wirklich vollzogen oder nur proklamiert werden (Auseinanderfallen von Talk, Decision und Action, wobei insb. für öffentliche Organisationen konstatiert wird, dass die ersten beide Punkte vom letzten entkoppelt werden, vgl. Noll 2007: S. 27 ff.). Das gilt für sämtliche NSM- und Governance-Elemente generell und auch für die neue Leitungsorganisation speziell. Nach außen kann mit einer Veränderung des Organigramms sehr einfach ein kollegialer Verwaltungsvorstand suggeriert werden; wie die Abläufe intern real erfolgen, ist dadurch weder in allen Fällen wirklich determiniert noch einsehbar.

12 Zusammenfassung, Ausblick und Fazit

Im Kap. 1.3 wurde darauf hingewiesen, dass die Arbeit einen umfassenden Ansatz verfolgt, so dass nicht ein gesonderter Aspekt ausschließlich oder schwerpunktmäßig im Vordergrund des wissenschaftlichen Interesses steht: Es geht um den Beigeordneten als solchen.¹

12.1 Grundannahmen für die Beschäftigung mit Beigeordneten

Die Kommunen sind staatsrechtlich Teil der Länder und im Konzept der Gewaltenteilung der (Landes-)Exekutive zuzurechnen. Unabhängig von dieser (rechtlichen) Einbindung haben sie sowohl eine *eigenständige politische* als auch *Verwaltungsdimension*. Entsprechend intensiv beschäftigen sich Zweige der Rechts- und Politikwissenschaft hiermit. Im Blickfeld der genannten Disziplinen stehen dabei immer auch die Akteure der Kommunen, insbesondere die Hauptverwaltungsbeamten ((Ober-)Bürgermeister und Landräte) und die Vertretungskörperschaft als Ganzes (Gemeinderat, Kreistag einschließlich der Untergliederung in Ausschüsse und Fraktionen) bzw. ihre Mitglieder, sei es in Bezug auf alle Personen oder auf einen ausgewählten Personenkreis (z. B. Fraktions-, Ausschussvorsitzende). Neben den genannten Akteuren stellen die Beigeordneten eine weitere Akteursgruppe dar, die innerhalb des kommunalen politisch-administrativen Systems (PAS) als wichtig (Zugehörigkeit zum kommunalen Top-Management) und aus Forschungsinteresse als interessant (weil bis jetzt keine systematische Betrachtung vorliegt) einzustufen sind.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht ist die Beschäftigung mit Beigeordneten allein schon deshalb gerechtfertigt, weil die Kommunalverfassungen der (Flächen-)Länder eigenständige rechtliche Bestimmungen zu ihnen enthalten. Das Augenmerk aus politikwissenschaftlicher Sicht auf *eine* Akteursgruppe zu richten, lässt sich mit einem Politikverständnis in Verbindung bringen, nach dem Politik nicht systemisch, sondern *akteursbezogen* definiert bzw. verstanden wird (siehe zu Beginn des Kap. 5.1).

Die Kommunen sind seit über zwei Jahrzehnten mit umfangreichen Reformüberlegungen konfrontiert und bei der Frage der Implementierung der Reformbestandteile bzw. dem (Vor-)Leben der Reforminhalte wird konstatiert, dass dem *Führungs-/Leitungspersonal* dabei eine wichtige (nach mancher Auffassung auch die entscheidende) Rolle zukommt (siehe Kap. 4.3), was der akteursbezogenen Sichtweise einen zusätzlichen Bedeutungsschub beschert. Entsprechend den Vorstellungen darüber, wie sich eine Kommune nach den Reformüberlegungen verändern soll, wurden und werden (parallel) Vorstellungen über das dort tätige und vor allem verantwortliche Personal entwickelt, so dass für wichtige Akteure umfangreiche Wunschvorstellungen zu deren Qualifikation bis hin zu Überlegungen zum 'Ideal'/'Optimal'akteur vorliegen (siehe Kap. 7).

Innerhalb der kommunalen Ebene kommt der *gemeindlichen* Ebene eine besondere Bedeutung zu, so dass die Betrachtung auf den *gemeindlichen* Beigeordneten beschränkt ist; die Landkreise waren nicht Bestandteil der Analyse. Weil in allen Flächenländern zwar hauptamtliche Beigeordnete existieren, aber nur in vier Ländern zusätzlich auch ehrenamtliche, liegt

¹ Die Hinwendung zu einem konkreten Akteur und seine 'Erforschung' kann auch in direktem Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion zu Leadership gesetzt werden, weil Leadership mit *Personalisierung* verbunden ist (vgl. Ritzi/Schaal 2010: S. 13 f.).

Dass die Betrachtung kommunaler Akteure aus *umfassender* Sicht zurzeit häufig anzutreffen ist, darauf wurde bereits im Kap. 1.1 im Hinblick auf die Bürgermeister verwiesen. Dies gilt jedoch auch für die kommunalen Mandatsträger (siehe Egner/Krapp/Heinelt 2013).

der Fokus bei den *hauptamtlichen* Beigeordneten. Diese finden sich aber wiederum nur in *Städten*, was zur Folge hat, dass das Gros der Gemeinden unberücksichtigt bleibt. Um den empirischen Erhebungsaufwand bewältigen zu können, war eine weitere Einschränkung vorzunehmen: Nicht alle Städte, die (hauptamtliche) Beigeordnete aufweisen, wurden einbezogen, sondern nur *Mittel- und Großstädte*.²

Die kommunale Selbstverwaltung ist geprägt durch die Sphären Verwaltung und Politik; Städte werden verstanden als *Arbeits-* und *politische* Organisationen (siehe Kap. 2.1), in denen ein gewisses Ausmaß an *Parteipolitisierung* (beschreibbar anhand von verschiedenen Dimensionen) vorzufinden ist. Wie ausgeprägt die Parteipolitisierung ausfällt, hängt von verschiedenen Faktoren ab; generell kommt der Einwohnerzahl als erklärendem Faktor eine große Bedeutung zu (siehe Kap. 2.2).

Im Spannungsfeld von Verwaltung und (Partei-)Politik stehen auch die Beigeordneten, was sowohl das Kommunalverfassungsrecht so normiert (Wahl durch das *politische* Organ Stadtrat ggf. mit der Möglichkeit der Abwahl), als auch die Rechtsprechung so feststellt. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Fachlichkeit und (Partei-)Politisierung im Hinblick auf die Beigeordneten auszuleuchten, war ein zentrales Anliegen der Beigeordnetenbefragung (was nicht immer auf 'Gegenliebe' bei den Befragten gestoßen ist, wie einige wenige Anmerkungen auf den Fragebogen dokumentieren). Den Scheinwerfer des wissenschaftlichen Interesses auf dieses Spannungsverhältnis auszurichten, erklärt dann – neben forschungsökonomischen Gründen – die Beschränkung auf Mittel- und Großstädte: In kleineren Städten ist – aufgrund der in der Kommunalpolitikwissenschaft gewonnenen Erkenntnisse – das besagte Spannungsverhältnis zumeist weniger stark ausgeprägt, weil im Regelfall die Parteipolitisierung geringer ausfällt.

Versteht man Politik nicht systemisch, sondern als das Handeln von Akteuren, dann stellt sich die Frage nach der Freiheit der Akteure oder anders ausgedrückt: Innerhalb welchen Rahmens bzw. welcher 'Begrenzung' agieren sie? Der Beigeordnete ist in ein *Institutionenarrangement* eingebunden (zum (Neo-)Institutionalismus siehe Kap. 5.1). Institutionen kann eine eher instrumentale oder eher konstituierende Bedeutung (siehe Tab. 5-1) zugesprochen werden. Im Verständnis dieser Arbeit wird die zweite Bedeutung als Basis gewählt. Der institutionelle Rahmen wird durch das Kommunalverfassungsrecht gebildet (ausführlich analysiert im Kap. 3). Daneben wird das Handeln der Akteure noch durch weitere Kontextfaktoren beeinflusst (siehe Kap. 5.2); eine große Bedeutung kommt hierbei den *örtlichen bzw. situativen Faktoren* zu. Sollen Einstellungen/Meinungen und Handlungen von Akteuren erklärt werden, so sind neben den überpersonalen auch die personenbezogenen Faktoren heranzuziehen. Sowohl die örtlichen/situativen als auch die *personenbezogenen Faktoren* setzen sich aus unterschiedlichen Kriterien zusammen. Kommunalpolitisch relevante Phänomene als abhängige Variablen sind somit in Verbindung zu setzen zu den folgenden drei Gruppen von Variablen:

- 1.) institutionelle Faktoren (siehe 12.5.1),
- 2.) örtliche bzw. situative Faktoren (siehe 12.5.2),
- 3.) persönliche Faktoren (siehe 12.5.3).

² Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen: Städte ab 50.000 EW; Nordrhein-Westfalen ab 100.000 EW; Saarland wurde nicht in die Befragung integriert, weil hier nur Saarbrücken die Mindestgröße von 50.000 EW erreicht und verhindert werden sollte, dass nur eine Stadt pro Bundesland einbezogen wird. Das Land Bremen kennt zwar zwei Städte Bremen und Bremerhaven; doch aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden – auch bei der rechtswissenschaftlichen Analyse – nur die Flächenländer betrachtet. Zum Forschungsdesign, insb. auch zum Rücklauf, siehe Kap. 1.4.

Ausprägungen der zweiten und dritten Faktoren können von den institutionellen Faktoren beeinflusst werden, so dass nicht alle hier aufgelisteten Punkte voneinander unabhängig sind.

12.2 Typen von Beigeordneten

Das Rechtskapitel (Kap. 3), aber auch die dann folgenden Kapitel haben die Variationsbreite dessen offenbart, was alles mit dem Begriff des Beigeordneten verbunden ist. Es werden daher zusammenfassend die wichtigsten Typisierungen vorgestellt. Die folgenden Aussagen beziehen sich auf den *hauptamtlichen* Beigeordneten.

12.2.1 Typisierungen nach dem Kommunalverfassungsrecht

Die unter dieser Überschrift vorzustellenden Typisierungen sollen unter dem politikwissenschaftlichen Blickwinkel erfolgen, wobei der Ansatz der *institutionellen Stärke* des Beigeordneten als Beurteilungsmaßstab herangezogen wird. Dieser Maßstab kann aus drei Perspektiven betrachtet werden: erstens aus der **Inter-Landes-Sicht** (Vergleich der Beigeordneten *zwischen* den *Ländern*), zweitens aus der **Intra-Landes- bzw. Inter-Stadt-Sicht** (Vergleich der Beigeordneten *zwischen* den *Städten innerhalb* eines *Landes*) und drittens aus der **Intra-Stadt-Sicht** (Vergleich der Beigeordneten *innerhalb* einer *Stadt*).

Tabelle 12-1: Differenzierungsmerkmal I: *Allgemeine Vertretung* des Bürgermeisters

(A) Beigeordneter als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters (ständig oder im Vertretungsfall)		(B) Beigeordneter, der nicht allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters ist	
		(B-1) Beigeordneter, der den Bürgermeister vertritt, wenn der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters verhindert ist	(B-2) Beigeordneter ohne jegliche allgemeine Vertretungsfunktion für den Bürgermeister
ungeteilt	gesplittet	ungeteilt	gesplittet

Bis auf Bayern (Inter-Landes-Sicht) sind in Städten mit mindestens zwei Beigeordneten generell zwei Typen von Beigeordneten zu unterscheiden (Intra-Stadt-Sicht): der Beigeordnete als allgemeiner Vertreter (Typ A) und der Beigeordnete ohne diese Funktion (Typ B). Typ A weist eine größere institutionelle Stärke (gekoppelt mit einer höheren Eingruppierung) auf als der andere. Allerdings zeigt sich diese Stärke nur in der Ausnahmesituation, wenn er den Bürgermeister *tatsächlich* vertritt; dann stehen dem Beigeordneten innerhalb des *administrativen* System und – wenn die ungeteilte Vertretung vorliegt – auch im *politischen* Teilsystem (im Regelfall jedoch ohne das Stimmrecht) die gleichen Rechte zu wie dem Bürgermeister (siehe hierzu im Detail die Tab. 3-27). Zusätzlich eröffnet die vertretungsweise Wahrnehmung der Bürgermeisterfunktion, insbesondere wenn sie über einen längeren Zeitraum andauert, dem Beigeordneten die Möglichkeit der Profilierung auch außerhalb des kommunalen PAS. Ob im alltäglichen Politik- und Verwaltungsgeschäft, wenn keine *tatsächliche* Ausübung der Vertretungsfunktion vorliegt, diese spezielle Funktion eine Machtressource darstellt, ist fraglich.

Die Aussagen zur institutionellen Stärke und Profilierung in der Ausnahmesituation gelten entsprechend für den Typ B-1: Hier müssen allerdings zwei Personen (längerfristig) 'ausfallen', damit eine solche Ausnahmesituation entsteht: der Bürgermeister und sein allgemeiner Vertreter.

Tabelle 12-2: Differenzierungsmerkmal II: *Sondervertretung des Bürgermeisters*

(A) Beigeordneter als <i>gesetzlicher</i> Sondervertreter des Bürgermeisters	(B) Beigeordneter, der nicht <i>gesetzlicher</i> Sondervertreter des Bürgermeisters ist	
	(B-1) Beigeordneter, dem die Funktion des Sondervertreter des Bürgermeisters übertragen ist	(B-2) Beigeordneter, der nicht Sondervertreter des Bürgermeisters ist
	durch Hauptsatzung	durch Bürgermeister

Auch wenn derjenige Beigeordnete, der Sondervertreter des Bürgermeisters ist und diese Funktion kraft Gesetzes wahrnimmt, einen rechtlich anderen Status besitzt als derjenige Beigeordnete, der kein gesetzlicher Sondervertreter ist bzw. der diese Funktion erst speziell übertragen bekommen muss, erscheint diese Typenbildung nur dann von (politikwissenschaftlicher) Relevanz, wenn große bzw. schwerwiegende Streitfälle zwischen Bürgermeister (bzw. Stadtrat) und dem Beigeordneten auftreten. Ist das Verhältnis des Beigeordneten zum Bürgermeister (bzw. Stadtrat) zerrüttet, dann bietet zwar Typ A einen rechtlichen Schutzwall vor allzu starker Kompetenzbeschneidung, aber im Hinblick auf die institutionelle Stärke des Beigeordneten ist die Typisierung für das Alltagsgeschäft weniger aussagefähig. Zu den Rechten als Sondervertreter siehe Tab. 3-28.³

Tabelle 12-3: Differenzierungsmerkmal III: *Vertretung des Bürgermeisters in den (Fach-) Ausschüssen*

(A) Beigeordneter als generell-beauftragter Vertreter		(B) Beigeordneter als speziell-beauftragter Vertreter	(C) Beigeordneter als Verhinderungsvertreter
Beig. vertritt BM kraft Gesetzes	BM kann Beig. beauftragen		

Die Vertretungsfunktionen von (A) bis (C) können jeweils in zwei Arten auftreten: Vertretung des Bürgermeisters bei der echten Vorsitzfunktion bzw. bei der Funktion der Sitzungsleitung (siehe hierzu auch Kap. 8.2.6 und 8.3.6: Rolle des Beigeordneten als (Quasi-)Ausschussvorsitzender) und Vertretung des Bürgermeisters bei der Teilnahme an den Ausschusssitzungen ohne die genannten Funktionen (siehe auch Kap. 8.2.5 und 8.3.5: Rolle des Beigeordneten als administratives Pendant zum Fachausschuss).

Die Rechte/Kompetenzen eines Gremiovorsitzenden ergeben sich hauptsächlich aus dem Kommunalverfassungsrecht und dem gemeindeeigenen Recht (insb. der Geschäftsordnung für die Gremien). Die Wahrnehmung der Vorsitzfunktion stellt unzweifelhaft eine institutionelle Ressource dar, wobei aber persönliches Verhandlungs- und Moderationsgeschick des Vorsitzenden mit verantwortlich sind, wie die Ressourcen genutzt werden. Besteht kein Rechtsanspruch auf die Vorsitzfunktion (Inter-Landes-Sicht) dann sind sowohl die Inter-Stadt-Sicht (wie handhaben die verantwortlichen Akteure beim Bestehen einer rechtlichen Option, einem Beigeordneten den Vorsitz bzw. die Sitzungsleitung zu übertragen, diese in den verschiedenen Städten) als auch die Intra-Stadt-Sicht (differenzieren die verantwortlichen Akteure innerhalb der Stadt bei den verschiedenen Beigeordneten, so dass einige Beigeordnete diese Funktion wahrnehmen, andere aber nicht) von Interesse.

³ Aus *rechtlicher* Sicht ist das Verhältnis zwischen dem Bürgermeister und dem Beigeordneten, der zugleich von einem anderen Organ (im Sinne eines 'Kontrastorgans') bestimmt wird, ein besonderes, weil hier das sonst für Behörden typische „monokratische Prinzip relativiert“ (Hufeld 2003: S. 78) erscheint: „Dass der Behördenchef einen gesetzlich geschützten Eigenbereich der Beigeordneten respektieren muss, gehört gewiss zu den untypischen Bauformen hierarchisch-bürokratischer Organisationen“ (ders.: S. 84).

In Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg gaben die Beigeordneten (fast) durchgängig an, mit der Rolle (Quasi-)Ausschussvorsitzender betraut zu sein, mehrheitlich noch in Sachsen. Hierbei handelt es sich auch um diejenigen Länder, in denen das Kommunalverfassungsrecht dies rechtlich zulässt, siehe Tab. 3-28 Pkt. (D). Die Wahrnehmung der Funktion des Ausschussvorsitzenden bzw. der Sitzungsleitung gibt dem Beigeordneten erstens zusätzliche Einflussressourcen in die Hand, außerdem eröffnet sich ihm zweitens eine Bühne zur Profilierung und drittens stellt die genannte Funktion ein Kriterium dar, das dazu beiträgt, dass Beigeordnete als Vorentscheider (siehe unten Tab. 12-8) wirken können.

Nach den Bestimmungen des Kommunalverfassungsrechts ist ein Beigeordneter mit größter institutioneller Stärke der folgende Typ: der Beigeordnete als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters und Sondervorteiler des Bürgermeisters kraft Gesetzes und (dauerhafter) Ausschussvorsitzender. In diese Aufzählung ist nicht eingeflossen, dass die institutionelle Stärke eines Beigeordneten noch maßgeblich dadurch erhöht wird, wenn er (ausnahmsweise) die Funktion eines Organmitglieds innehat bzw. wenn seine Rechte in einem (Teil-)Organ fast identisch sind mit den Rechten eines echten Organmitglieds (siehe Tab. 3-26, wobei hierzu anzumerken ist, dass die brandenburgischen Beigeordneten aufgrund ihres aktiven Teilnahmerechts im Stadtrat und seinen Ausschüssen bis auf das Stimmrecht die gleichen Rechte haben wie die Stadtratsmitglieder, so dass die Beigeordneten in diesem Bundesland den bayerischen Kollegen sehr nahe kommen).⁴

Neben den einem Beigeordneten zustehenden Rechten beeinflusst seine institutionelle Stärke auch noch, wie sicher er seines Amtes generell sein kann. Die Sicherheit ergibt sich aus der Dauer der Amtsperiode (höhere Sicherheit bei langer Amtsperiode) und der (Nicht-)Möglichkeit zur (vorzeitigen) Abwahl/Abberufung; wenn diese möglich ist, ist das Verfahren zu analysieren, weil Verfahrensvorschriften die Abwahl/Abberufung erleichtern oder erschweren können (siehe Tab. 3-16 und 3-29).

12.2.2 Typisierungen nach der Steuerung

Beigeordnete sind Führungskräfte; sie nehmen Leitungsfunktionen wahr; von ihnen werden Steuerungsleistungen sowohl innerhalb des kommunalen PAS als auch im Hinblick auf die Umwelt des PAS erwartet. Grundsätzlich können sie diese Funktionen wahrnehmen bzw. den Erwartungen gerecht werden, indem sie vier Typen zugeordnet werden können.

⁴ Die Mitgliedschaft in einem (Kollegial-)Organ ist durch das Kommunalverfassungsrecht verankert. Im Rahmen der neuen kommunalen Leitungsorganisation (siehe Kap. 11.3.2) wird diskutiert, ob eine kollegiale Verwaltungsführung eingerichtet werden soll, was hier konkret bedeutet: Der Bürgermeister verzichtet freiwillig (weitgehend) auf seine Weisungsrechte, so dass dann auch in denjenigen Städten, in denen nach dem Landesrecht kein Kollegialorgan vorgesehen ist, realiter ein kollegiales Gremium aus Bürgermeister und Beigeordneten besteht. In solch einem Fall kommen dann den Beigeordneten im administrativen Teilsystem quasi-organschaftliche Rechte zu – immer unter dem Damoklesschwert, dass der Bürgermeister sein Verhalten ändert. Zu differenzieren ist somit: institutionelle Stärke eines Beigeordneten aufgrund seiner Mitgliedschaft in einem Kollegial(teil)organ bzw. -gremium aufgrund *landesrechtlicher* Bestimmung und aufgrund seiner Mitgliedschaft in einem *quasi-echtem* Kollegialgremium aufgrund *stadtrechtlicher* Sonderregelung (nicht zu verwechseln mit den in Mittel- und Großstädten üblichen Verfahrensregelungen der Beigeordneten-/Dezernentenkonferenz, die denen einer (staatlichen) Regierung ähneln, deshalb die Betonung des Wortes 'quasi-echtem').

Tabelle 12-4: Differenzierungsmerkmal IV: *Generelles Steuerungsverständnis*

	Bürokrat	Politiker⁵	Manager	Leader
Mögliche Attribute	Legalität, Regelorientierung	Legitimität, Effektivität	Effizienz	Legitimität, Effektivität
Qualifikationsmerkmale	Juristisches Wissen	Organisieren von Mehrheiten	Ökonomisches Wissen	Netzwerkmanagement

Die Unterscheidung zwischen Bürokrat und Politiker ist eine, die bereits vor 100 Jahren durch Max Weber (zeitlos) beschrieben worden ist. Der Begriff des Managers hat seit etwas mehr als zwei Jahrzehnten durch die Überlegungen zum New Public Management und seiner überwiegenden Ausrichtung an der ökonomischen Steuerungsphilosophie und an den betriebswirtschaftlich-orientierten Steuerungsinstrumenten in der Kommunalverwaltung Einzug gehalten.⁶ Leader ist der zeitlich neueste und der inhaltlich am wenigsten fassbare Begriff, jedenfalls dann, wenn es darum geht, eine gewisse Abstraktionsebene zu verlassen und ihn konkret mit (mess- bzw. handhabbaren) Attributen zu füllen. Er thematisiert im Vergleich zu den drei anderen Begriffen am ausgeprägtesten das Steuerungsverhältnis des kommunalen PAS mit seiner Umwelt (Bürger/Gesellschaft/Wirtschaft).

Der Bürokrat ist – je nachdem welche Attribute man ihm zuordnet – deutlich vom Politiker und auch vom Manager zu trennen; ebenso weisen Politiker und Manager unterschiedliche Merkmale auf; Bürokrat und Manager können wiederum vom Leader differenziert werden. Die Abgrenzung zwischen Politiker und Leader fällt hingegen weniger eindeutig aus, vielmehr könnte der Leader als 'Politiker neuen Typs' beschrieben werden, so dass man dann den Politiker selbst unterteilen müsste in Politiker im Sinne des traditionellen/herkömmlichen Typs (= power over) und Politiker im Sinne des neuen/modernen Typs (= power to);⁷ zu den Typen siehe Kap. 8.2.1 und ergänzend die Aussagen in Kap. 4.3.2. Möglich ist auch, die Unterscheidung daran festzumachen, wo das Hauptaktionsfeld der Akteure liegt: Der Politiker agiert *schwerpunktmäßig* im politischen Teilsystem, wobei es stets darum geht, Mehrheiten zu organisieren. Das Aktionsfeld des Leaders ist breiter ausgelegt bzw. *schwerpunktmäßig* im gesellschaftlichen Umfeld verankert, wobei es darum geht, Gefolgschaft zu generieren.

Die Zuordnung zu den Typen kann empirisch auf zwei Wegen erfolgen: normativ (Soll-Aussagen aus der Eigensicht der Betroffenen oder aus der Fremdsicht von Dritten) und real (so ist der Betroffene aufgrund verschiedener Items, die seine Steuerungsfunktion beschreiben, einzuordnen). In der Beigeordnetenbefragung wurden nur die (klassischen) Typen Bürokrat und Politiker analysiert; gewählt wurde der erste Weg: die normative Betrachtung aus der Eigensicht, wobei drei Soll-Aussagen zu bewerten waren: Der Beigeordnete soll sich (a) durch mehr Fachqualifikation, (b) durch mehr Ressortinteresse bzw. weniger Gesamtverantwortung und (c) durch mehr verwaltungsinterne Ausrichtung bzw. weniger verwaltungsexternes Agieren vom Bürgermeister unterscheiden (es wurde nicht gefragt, was vor Ort gilt, sondern wie Beigeordnete als solche sein sollen). Als Grundlage für diese Vorgehensweise diente die An-

⁵ Politiker ist hier nicht mit Parteipolitiker zu verwechseln; dieser Typ wird noch gesondert betrachtet (siehe bei 12.5.3 unter Punkt 2, der sich mit der Parteipolitisation beschäftigt). Jeder Parteipolitiker ist ein Politiker, aber nicht jeder Politiker muss zugleich ein Parteipolitiker sein.

⁶ Dem Managerbegriff können zwei Dimensionen zugeordnet werden (siehe Tab. 8-8); eine Dimension ist dabei losgelöst vom Neuen Steuerungsmodell: der Manager als *allgemeiner* Begriff.

⁷ Haus u. a. stellen vier idealtypische (politische) Führungsstile vor (2005: S. 41): Visionary, Consensus Facilitator, City Boss und Caretaker. Die ersten beiden stellen stark auf die Generierung und Mobilisierung von Folgebereitschaft ab (entspricht eher dem Politiker in Form des Leaders), die beiden letzten stellen stärker auf hierarchische Intervention ab (entspricht eher dem Politiker im traditionellen Sinn); der Unterschied zwischen dem jeweils ersten und zweiten Stil besteht in der Differenz zwischen eher aktiv und eher reaktiv agierend.

nahme, dass der Bürgermeister generell dem Politiker zuzuordnen ist⁸: Je weniger Differenzpunkte der Beigeordnete zum Bürgermeister sieht, desto eher ist er dem Politikertyp, je mehr Differenzpunkte er sieht, desto eher ist er dem Typus des Bürokraten zuzuordnen.

Tabelle 12-5: Differenzierungsmerkmal V: Unterschiede zum Bürgermeister⁹

(Reiner) „Politiker“	Eingeschränkter „Politiker“	Eingeschränkter „Bürokrat“	(Reiner) „Bürokrat“
Beig. soll sich nicht vom Bürgermeister unterscheiden	Beig. soll sich bei einem Item vom Bürgermeister unterscheiden	Beig. soll sich bei zwei Items vom Bürgermeister unterscheiden	Beig. soll sich vollständig vom Bürgermeister unterscheiden

Das Item (c) ist das Kriterium, das am wenigsten zur Differenzierung beiträgt: Auch die Beigeordneten sollen vergleichbar dem Bürgermeister nach außen wirken. Das entscheidende Differenzierungsmerkmal ist die fachspezifische(re) Ausbildung. Rund ein Drittel der Befragten kann dem eingeschränkten Bürokraten zugeordnet werden, an zweiter Stelle liegt der eingeschränkte Politiker; die bürokratische Ausprägung erreicht den Gesamtwert von 57 % (detaillierte Ergebnisse können dem Kap. 8.3.1 entnommen werden).

Nach dem *generellen* Steuerungsverständnis ist das *spezielle* zu analysieren. Hierfür ist ein Zwischenschritt einzuschieben: die Typisierung des Beigeordneten nach seinem fachlichen Zuständigkeitsbereich.

Tabelle 12-6: Differenzierungsmerkmal VI: Zuständigkeit für Geschäftsbereiche

Querschnittsbeigeordneter ¹⁰	Fachbeigeordneter	
Zuständigkeit/Verantwortlichkeit für		
die Ressourcen Haushalt/Finanzen, Personal/Stellen, Organisation/Technik etc.	(Fach-)Aufgaben ohne großen Koordinations-/Kooperationsbedarf	<i>fachliche</i> Querschnittsaufgaben bzw. fachlich übergreifende Aufgaben (= Aufgaben mit großem Koordinations-/Kooperationsbedarf)

Die Grenzen dieser Typisierung sind teilweise fließend: Das wird deutlich bei der weiteren Unterteilung des *Fachbeigeordneten*: Zum Typ, der in der Tabelle ganz rechts beschrieben ist, gehört sicherlich der Beigeordnete, der für Stadtentwicklung zuständig ist, weil die Stadtentwicklung (wird sie nicht auf bauliche Aspekte eingeschränkt) von vielen Faktoren bestimmt wird. Hoch- und Tiefbau sind hingegen beim Fachbeigeordneten, der links davon erläutert wird, zuzuordnen. Die Zuständigkeit für ressourcenbezogene Querschnittsaufgaben und für Fachaufgaben können bei *einem* Beigeordneten gemixt sein (z. B. ein Beigeordneter ist als Personaldezernent zugleich Ordnungsdezernent), was dann die Zuordnung erschwert. In solch einem Fall könnte von einem **Mixbeigeordneten**¹¹ gesprochen werden – entweder in der Ausprägung Mixbeigeordneter hauptsächlich als Querschnitts- oder hauptsächlich als Fachbei-

⁸ Dies stellt eine starke Vereinfachung dar, weil auch Bürgermeister aufgrund empirischer Untersuchungen grundsätzlich eher dem Typus Politiker oder eher dem Typus Bürokrat zugeordnet werden können.

⁹ Dadurch, dass in dieser Tab. Politiker und Bürokrat in Anführungszeichen gesetzt sind, wird verdeutlicht, dass diese beiden Begriffe inhaltlich nicht identisch sind mit den Begriffen in der Tab. 12-4. In der Tab. 12-4 geht es um die Steuerungsphilosophie; bei der Tab. 12-5 geht es um Ähnlichkeiten mit dem Bürgermeister, der hier generell als Politiker klassifiziert wird. Ein Beigeordneter bspw. als „Politiker“ im Sinne der Tab. 12-5 kann nach der Tab. 12-4 auch als Bürokrat, Manager oder Leader gelten.

¹⁰ Hierfür findet sich auch die Bezeichnung Funktionaldezernent/-beigeordneter (siehe Osner 2001: S. 53).

¹¹ Der Phantasie sind keine Grenzen gesetzt: Man könnte auch das Begriffspaar mono-dual verwenden: Der Beigeordnete mit dualer Zuständigkeit ist dann für Querschnitts- und Fachaufgaben verantwortlich.

geordneter. Ein Querschnittsbeigeordneter, der mehrere unterschiedliche Ressourcenbereiche bei sich vereint (z. B. als Finanz- und Personaldezernent), kann als **Multi-Querschnittsbeigeordneter** typisiert werden. Ein **Multi-Fachbeigeordneter** ist ein Beigeordneter, bei dem mehrere (eher heterogene) Fachaufgaben zusammengefasst sind, die nur wenige *inhaltliche* Berührungspunkte aufweisen.

In einem engen Zusammenhang mit dem Differenzierungsmerkmal VI steht die Typisierung, die mit Überlegungen zu einer neuen kommunalen Leitungsorganisation verbunden sind:

- **Beigeordnete (als Dezernent) mit Linienverantwortung** und
- **Beigeordnete ohne Linienverantwortung** (siehe Kap. 11.3.2).

Die rechtlichen Regelungen sehen weitgehend eine Linienverantwortung vor, sei es direkt aus den Bestimmungen des Kommunalverfassungsrechts, sei es aus Ableitungen des Beamtenrechts. Da der Beigeordnete ohne Linienverantwortung eher ein theoretisches Konstrukt ist, zumindest aber in der kommunalen Wirklichkeit die Ausnahme bildet, wird auf diese Typisierung hingewiesen, ohne sie jedoch mit einer eigenen tabellarischen Übersicht zu 'würdigen'.

Tabelle 12-7: Differenzierungsmerkmal VII: *Spezielles Steuerungsverständnis*

Steuerungspolitiker	Fachpolitiker
(eher) starke Orientierung an (Interessen) der Gesamtkommune	(eher) schwache Orientierung an (Interessen) der Gesamtkommune, so dass Steuerungsverständnis (eher) auf den Geschäftsbereich mit seinen speziellen (Fach-)Interessen ausgerichtet ist

Die Zuordnung eines Beigeordneten zu einem der beiden Typen¹² gibt keine Auskunft darüber, aufgrund welcher Ursache/Motivation sein Steuerungsverständnis so ausgeprägt ist. Grundsätzlich kommen folgende Möglichkeiten in Betracht:

- Der übertragene Geschäftsbereich wirkt prägend, wobei dann davon ausgegangen wird, dass ein Querschnittsbeigeordneter 'automatisch' als Steuerungspolitiker agiert, während die Fachbeigeordneten – wenn auch nicht ganz so zwangsläufig – doch eher dazu neigen, als Fachpolitiker aufzutreten. Interessant sind diejenigen Beigeordneten, die für fachlich übergreifende Aufgaben zuständig sind; zu erwarten ist hier dann wieder eher eine Zuordnung zum Steuerungspolitiker.
- Der (Fach-)Beigeordnete hat es – zu einem gewissen Maß – auch selbst in der Hand, welche Waagschale stärker wiegt. Trotz Zuständigkeit für einen nicht-querschnittsbezogenen Geschäftsbereich kann er die Dosis bestimmen, wie stark er fachegoistisch agiert. Unabhängig von der Frage, wie man eine Leitungsorganisation (optimal) gestaltet, um den Fachegoismus einzudämmen (siehe im Kap. 11.1 die Aussagen insb. zur Portefeuillebindung bzw. zur ressortlosen Führung), muss jeder Beigeordnete, wenn er sein Amt nach Ablauf der Amtszeit weiterführen möchte, wiedergewählt werden, und diese Wahl nimmt der gesamte Stadtrat vor und nicht nur der – ggf. mit dem Fachegoismus sehr verbundene – Fachausschuss.
- Das Selbstverständnis des Beigeordneten und sein entsprechendes Handeln wird dadurch beeinflusst, was andere Akteure von ihm erwarten, insb. der Bürgermeister und die Stadtratsmitglieder. 61 % der befragten Beigeordneten gehen davon aus, dass sie in ihrem Stadt-

¹² Auch diese Typisierung ist eine, die sowohl empirisch-normativ (empirische Ermittlung, wie soll ein Beigeordneter – aus Fremd- oder Eigensicht – sein) als auch empirisch-real (empirische Ermittlung, was gilt tatsächlich: wie sieht sich der Beigeordnete selbst oder wie wird er von anderen wahrgenommen) vorgenommen werden kann.

rat vor allem daran gemessen werden, was sie für die Gesamtentwicklung der Stadt beitragen (siehe Kap. 8.3.4).

Von der Typisierung Steuerungs-/Fachpolitiker ist die Differenzierung **Fachmann/Generalist** zu unterscheiden. Die Zuordnung zu Fachmann oder Generalist kann einerseits in Verbindung gebracht werden mit der Ausbildung des Beigeordneten: **Spezialisten- contra Generalisten-ausbildung** (siehe Kap. 8.2.3); von der Ausbildung wird dann direkt auf einen der beiden Typen geschlossen (Spezialistenausbildung → Fachmann, Generalistenausbildung → Generalist). Andererseits kann die Zuordnung durch die Eigensicht der Beigeordneten oder durch die Fremd-/Drittsicht durch andere (relevante) Akteure erfolgen. Bei der wörtlichen Zuordnung zu den beiden Typen haben sich die Beigeordneten zu rd. zwei Dritteln als Generalist eingeschätzt. Dabei wirkt die Ausbildung als unabhängige Variable: Die juristisch/verwaltungswissenschaftlich Ausgebildeten sehen sich signifikant häufiger als Generalisten, während eine positive Korrelation zwischen Fachmann und den technisch/naturwissenschaftlich Ausgebildeten vorliegt (Kap. 8.3.3).

Tabelle 12-8: Differenzierungsmerkmal VIII: *Informale Steuerungsfunktion*

Vorentscheider		Nicht-Vorentscheider
generell/dauerhaft	themen-/anlassbezogen	

Rechtliche Regelungen, die dem Beigeordneten eine große institutionelle Stärke verleihen, erleichtern es, dass er zur (generellen) Vorentscheidergruppe gehören kann (Inter-Landes-Sicht). Ob er tatsächlich dazu gehört, hängt aber entscheidend von den örtlichen/situativen und auch von den persönlichen Kontextfaktoren ab (Inter- und Intra-Stadt-Sicht). Ein Querschnittsbeigeordneter hat höhere Wahrscheinlichkeiten, zu den Vorentscheidern zu zählen, als ein Fachbeigeordneter, ein Steuerungspolitiker höhere als ein Fachpolitiker.

12.2.3 Typisierungen nach formalen parteipolitischen Aspekten

Städte sind geprägt durch die Sphären Verwaltung und (Partei-)Politik. Eine Dimension der Parteipolitisierung umfasst die *personelle* Parteipolitisierung (siehe Tab. 2-1); sie beschreibt die *formale* Parteipolitisierung der im kommunalen PAS agierenden Akteure. Mit Hilfe dieser Dimension können weitere Typisierungen von Beigeordneten gebildet werden.

Tabelle 12-9: Differenzierungsmerkmal IX: *Formale Parteimitgliedschaft*

Parteiloser Beigeordneter (kein Parteimitglied)	Parteigebundener Beigeordneter (Parteimitglied)	
	ohne Wahrnehmung einer Funktion innerhalb der Partei	mit Wahrnehmung einer Funktion innerhalb der Partei (= Parteifunktio-när)

In Mittel- und Großstädten sind die Beigeordnete mehrheitlich Parteimitglieder.

Parteigebundene Beigeordnete können in ihrem Verhältnis zu den Mehrheitsverhältnissen im Stadtrat und zur Parteigebundenheit des Bürgermeisters weiter unterteilt werden.

Tabelle 12-10: Differenzierungsmerkmal X: Parteimitgliedschaft im Verhältnis zum Stadtrat

Mehrheitsbeigeordneter	Minderheitsbeigeordneter
Beigeordneter hat Parteimitgliedschaft einer Mehrheits- bzw. Koalitionsfraktion	Beigeordneter hat Parteimitgliedschaft einer Minderheits- bzw. Oppositionsfraktion

Diese Differenzierung setzt voraus, dass es überhaupt möglich ist, im Stadtrat (klare) Mehrheits-/Minderheitsfraktionen¹³ bzw. noch anspruchsvoller eine Regierungskoalition und eine Opposition zu unterscheiden. Kann dies erfolgen, dann steht die Zuordnung in einem sehr engen Bezug zum Zeitpunkt der Erhebung: Ein als Minderheitsbeigeordneter gewählter Kandidat kann nach einer Kommunalwahl (= Wahl der Vertretungskörperschaft), in deren Folge sich das parteipolitische Kräfteverhältnis ändert, zu einem Mehrheitsbeigeordneten mutieren; gleiches mit umgekehrten Vorzeichen gilt für einen Mehrheitsbeigeordneten, der zum Minderheitsbeigeordneten wird. Vom Prinzip her kann auch ein parteiloser Beigeordneter zu einem der beiden Typen zugeordnet werden; die Zuordnung ist jedoch aufgrund des Fehlens *formaler* Kriterien schwieriger: Es muss gesondert ermittelt werden, auf wessen Vorschlag dieser Beigeordnete ins Rennen geschickt wurde und wer ihn gewählt bzw. nicht gewählt hat bzw. haben könnte.

Ein Beigeordneter, der durch den Stadtrat bewusst als Minderheitsbeigeordneter gewählt wurde, so dass auch (der im Regelfall größten) Minderheits-/Oppositionsfraktion ein eigener Beigeordneter zugestanden wird, kann als **Proporzbeigeordneter** bezeichnet werden. Ein Proporzbeigeordneter ist somit ein Minderheitsbeigeordneter, aber nicht jeder Minderheitsbeigeordneter muss jedoch - aufgrund der Entkopplung der Amtsperioden von Stadtrat und Beigeordneten - zugleich ein Proporzbeigeordneter sein. Auf die Besonderheit in Hessen, dass dort in Städten mit über 50.000 Einwohnern nach einer Wahl des Stadtrats Beigeordnete mit absoluter Mehrheit abgewählt werden können, sei an dieser Stelle hingewiesen (siehe Kap. 3.2.8).

Tabelle 12-11: Differenzierungsmerkmal XI: Parteimitgliedschaft im Verhältnis zum Bürgermeister

Kongruenzbeigeordneter	Divergenzbeigeordneter
Beigeordneter hat die gleiche Parteimitgliedschaft wie der Bürgermeister	Beigeordneter hat eine andere Parteimitgliedschaft als der Bürgermeister

Diese Differenzierung setzt voraus, dass der Bürgermeister parteigebunden ist. Vom Prinzip her kann auch ein parteiloser Bürgermeister als Basis gewählt werden; die Betrachtung ist jedoch aufgrund des Fehlens *formaler* Kriterien ebenfalls anspruchsvoller: Es muss gesondert ermittelt werden, ob der parteilose Bürgermeister z. B. bei seinem Wahlkampf von bestimmten Parteien unterstützt wurde, wer diese waren und welche Parteien einen eigenen Kandidaten aufgestellt haben. Der Beigeordnete mit dem Parteibuch einer jener Parteien, die andere Kandidaten nominiert oder unterstützt haben, könnte dann zum Divergenzbeigeordneten hinzu gerechnet werden.

Aus den Tab. 12-10 und 12-11 können vier Konstellationen konstruiert und ihnen vier weitere Beigeordnetentypen zugeordnet werden:

¹³ Rein theoretisch könnte zusätzlich zwischen Groß- und Kleinfractionen unterschieden werden, wobei dann zu bestimmen ist, welche Stärkegrenze gewählt wird, was für jede Stadt bzw. jeden Stadtrat individuell vorgenommen werden müsste.

Tabelle 12-12: Differenzierungsmerkmal XII: Parteimitgliedschaft im Verhältnis zum Stadtrat und zum Bürgermeister

		Verhältnis zum Stadtrat (= Kohabitation erster Ausprägung)	
		Mehrheitsbeigeordneter	Minderheitsbeigeordneter
Verhältnis zum Bürgermeister (= Kohabitation zweiter Ausprägung)	Kongruenz- beigeordneter	Typ A: Mehrheits-Kongruenz-Beig.	Typ B: Minderheits-Kongruenz-Beig.
	Divergenz- beigeordneter	Typ C: Mehrheits-Divergenz-Beig.	Typ D: Minderheits-Divergenz-Beig.

Typ A kann sich auf zwei ihm parteipolitisch wohlgesonnene Akteure stützen, die Typen B und C auf jeweils einen solchen Akteur; am problematischsten ist die Situation für Typ D: Er hat *parteipolitisch* weder eine mehrheitstragende Fraktion noch den Hauptverwaltungsbeamten als Stärkung im Rücken. Die Verteilung aufgrund der Beigeordnetenbefragung zeigt, dass dieser Fall mit 30 % gar nicht so selten vorkommt.

12.2.4 Sonstige Typisierungen

Im Kap. 8.2 sind die möglichen (Teil-)Rollen, die mit der Funktion des Beigeordneten verbunden sind, erläutert. Die Typenbildung dient der wissenschaftlichen Strukturierung und somit der heuristischen Vorgehensweise. Es können dabei einerseits reale Typen gebildet werden (bspw. alle Typen von 12.2.1), andererseits können Typen in Form der Weberschen Idealtypen konstruiert werden (bspw. die Unterscheidung in Bürokrat-Politiker-Manager-Leader); Auf der Typenbildung aufbauend können weitere Untersuchungen erfolgen, was bei empirisch angelegten Studien bedeuten kann, dass sie als unabhängige Variablen dienen können.

Rollen existieren ausschließlich in der *sozialen* Wirklichkeit, sie sind real, erlebbar; bestimmte Menschen sind Rollenträger. Mit Rollen verbinden sich konkrete Vorstellungen und Erwartungen, die zeit-, kultur- und gesellschaftsabhängig ausfallen. Rollen geben Sicherheit (was Unsicherheiten jedoch nicht ausschließt, weil die Vorstellungen und Erwartungen immer auch einen gewissen Grad an Unbestimmtheit aufweisen), entlasten ihre Träger und beschränken sie zugleich. Wie stark sich die Rollenträger mit der jeweiligen Rolle und ihren Implikationen identifizieren bzw. Distanz halten oder aufbauen, fällt individuell unterschiedlich aus. Unter anderem ist ihr Verhalten auch davon abhängig, welche (negativen) Sanktionen mit einer möglichen Verletzung der Rollenerwartungen verbunden sind.

Zwischen der Typen- und der Rollenbildung findet sich sowohl Gemeinsames als auch Trennendes. Manche aber nicht alle Typen sind auch als Rollen zu klassifizieren. Beispielsweise gilt dies für Differenzierung nach der Parteimitgliedschaft: Der parteigebundene Beigeordnete ist ein eigenständiger Typ, der vom parteilosen nicht nur theoretisch unterschieden werden kann, sondern dem als unabhängige Variable für viele Phänomene eine statistisch relevante erklärende Funktion zukommt. Zugleich ist der Parteigänger eine soziale Rolle, mit der z. B. die Erwartung der Parteisolidarität verbunden ist. Anders verhält es sich bei der Typisierung nach der Tab. 12-2: Der Beigeordnete nimmt die Rolle des Vertreters ein, damit verbinden sich bestimmte Verhaltenserwartungen. Die juristische Feinverastelung der Typenbildung dürfte für den einzelnen Rollenträger ohne Belang sein (ggf. kennt er die über seine Landesgrenze hinaus vorfindbaren Ausgestaltungsmöglichkeiten gar nicht); nicht so für den die Beigeordneten Analysierenden, weil sie im Konzept der institutionellen Stärke ein Mosaiksteinchen bilden.

In den vorausgegangenen Kap. 12.2.1 bis 12.2.3 wurden die Typisierungen unter jeweils einer sie verbindenden Überschrift vorgestellt. Im Rahmen des Kap. 8.2 wurden noch weitere Typisierungen in Form von Rollen aufgelistet. So können Beigeordnete die Rolle des Vertrauten bzw. Ratgebers des Bürgermeisters, aber auch die Rolle seines Konkurrenten/Gegenkandidaten einnehmen. Zusätzlich ist an alle diejenigen Typisierungen bzw. Rollen zu denken, die in Zusammenhang mit den aus der Kernverwaltung ausgelagerten kommunalen Organisations- und Verwaltungseinheiten stehen; zu denken ist hier an Funktionen wie Aufsichtsratsmitglied bzw. Vertreter der Stadt in vergleichbaren Gremien. Selbst eine auf eine Akteursgruppe spezialisierte Untersuchung kann nicht alles berücksichtigen, was die kommunale Vielfalt an Typisierungs- und Rollenbildungsmöglichkeiten eröffnet, so dass immer nur ein mehr oder weniger großer Ausschnitt abgebildet wird.

12.3 Durchschnittsbeigeordneter

Der Durchschnittsbeigeordnete (er ist männlich) weist bestimmte sozio-demographischen Merkmale auf:

- Ortsansässigkeit (beschrieben mit der Variable Geburt in der gleichen Stadt) ist nicht der Regelfall, doch wenn Ortsansässigkeit vorliegt, dann ist die Person stärker in das (partei-)politische Teilsystem des kommunalen politisch-administrativen Systems (PAS) eingebunden als Auswärtige: einerseits gegenwärtig durch die Übernahme eines Parteiamtes, andererseits durch die Vergangenheit, die bei diesem Personenkreis mehrheitlich mit der Wahrnehmung eines kommunalen Mandats verbunden ist; gleichzeitig kommen diese Beigeordneten, bevor sie zum ersten Mal ein Beigeordnetenamt angetreten haben, mehrheitlich nicht aus der Kommunalverwaltung. Ortsansässigkeit fördert weniger die kommunale *Verwaltungskarriere* als vielmehr die kommunale *politische* Karriere.
- Zum Zeitpunkt der Befragung war rund die Hälfte der Befragten zwischen 46 und 55 Jahren. Jüngere Beigeordnete sind die Ausnahme. Ebenfalls die Ausnahme stellt es dar, einen Beigeordneten zu finden, der sich in der dritten (oder höheren) Amtsperiode befindet, wobei sich die Amtsperiode nicht auf die Stadt beschränken muss, in der der Beigeordnete zum Zeitpunkt der Befragung tätig war.
- Ein abgeschlossenes Hochschulstudium ist der Regelfall. Die juristische Ausbildung ist relativ am häufigsten anzutreffen, doch es existiert bei weitem kein generelles Juristen´monopol´ (allerdings sind bei den bis zu 45-Jährigen fast zwei Drittel Juristen). Als zweithäufigste Profession hat sich die technische/naturwissenschaftliche Ausbildungsrichtung herausgestellt – eine Profession, aus der im Vergleich zu den anderen am wahrscheinlichsten auf den Geschäftsbereich des Beigeordneten geschlossen werden kann (Baudezernat), besonders stark vertreten ist diese Profession bei den über 50-Jährigen (ein Drittel, was fast dem Anteil der Juristen in dieser Altersklasse entspricht). Die beiden Professionen verlieren (leicht) an Bedeutung, wenn nicht nur diejenigen Fälle mit *einer* Profession betrachtet werden, sondern auch die Mehrfach-Professionen einbezogen werden. Den stärksten Bedeutungszugewinn verzeichnet dann der wirtschaftswissenschaftliche/kaufmännische Bereich: als alleinige Qualifikation eher unbedeutend, zusammen mit anderen (insb. der juristischen) offenbar karrierefördernd.
- Fast drei Viertel der Beigeordneten kommen aus der öffentlichen Verwaltung, was zeigt, dass bei kommunalen Spitzenkräften – wie bei anderen Spitzenkräften der öffentlichen Verwaltung auch – der Austausch zwischen den Sektoren und somit die Eliterotation nicht der Regelfall ist. Innerhalb des öffentlichen Sektors dominiert wiederum die Kommunalverwaltung zu rund zwei Dritteln. Insgesamt kommt fast die Hälfte der Beigeordneten aus

der kommunalen Verwaltung, gefolgt von etwa einem Viertel aus der Staatsverwaltung. Drei Viertel der Techniker/Naturwissenschaftler kommen aus der Kommunalverwaltung (bei allen anderen Professionen liegt der Anteil (teilweise deutlich) unterhalb der 50-Prozentmarke); ihre Verflochtenheit mit dem *administrativen* Teilsystem des kommunalen PAS ist sehr ausgeprägt, im Gegensatz dazu weisen sie mit dem *politischen* Teilsystem die geringste Verbindung auf.

- Etwas mehr als 40 % waren schon einmal gewähltes Mitglied in einer kommunalen Vertretungskörperschaft und kennen damit aus eigener Erfahrung und Mitwirkung die dortigen Gegebenheiten wie bspw. formale und informale Prozesse. Mit der Wahrnehmung eines Stadtratsmandats gelingt denjenigen Beigeordneten, die nicht aus der Kommunalverwaltung kommen, ihre (frühere) Kopplung mit dem kommunalen PAS: nicht über das *administrative*, sondern über das *politische* Teilsystem. Andere politische Funktionen wie staatlicher Abgeordneter oder kommunaler Hauptverwaltungsbeamter stellen die Ausnahme dar.
- Die Mitgliedschaft in einer Partei ist (fast) der Regelfall, nicht jedoch auch zugleich die Wahrnehmung eines Parteiamentes. Wer aus der Kommunalverwaltung in das Beigeordnetenamt gelangt, ist nur zu zwei Dritteln Parteimitglied, ansonsten liegt der Anteil bei nahezu neun Zehnteln (bei Vernachlässigung der geringen Anzahl der Beigeordneten, die aus nicht-gewinnorientierten Unternehmen entstammen).

Vom *bundesweiten* Durchschnittsbeigeordneten können sich sowohl der *größenklassenbezogene* Durchschnittsbeigeordnete (siehe 12.5.1) als auch der *landesweite* Durchschnittsbeigeordnete (siehe 12.5.2 und 12.6) deutlich unterscheiden. Bei wenigen Parametern zeigt sich auch (noch) ein (wenn auch nicht immer allzu großer) West-Ost-Unterschied: In den alten Bundesländern stammen rund zwei Drittel der Beigeordneten aus dem gleichen Land, in den neuen Ländern entspricht diese Größenordnung derer, die aus einem anderen Bundesland kommen. Während in den alten Ländern 86 % der Befragten über 45 Jahre alt ist, liegt der Anteil in den neuen Ländern nur bei 64 %, was dadurch erklärt werden könnte, dass aufgrund der Umbruchsituation in Ostdeutschland Jüngere sowohl aus dem Westen (als Karriereprung) als auch aus dem Osten (als unbelastete Bewerber) eine größere Chance gehabt haben, eine entsprechende Spitzenposition zu erreichen. Im West-Ost-Vergleich zeigt sich in den ostdeutschen Städten – bei den Personen mit nur einer Ausbildungseinrichtung – die relative Schwäche der Juristen mit einem Anteil von nur 25 %. Bis auf Thüringen liegt in den neuen Ländern der Anteil derjenigen, die mehr als eine Profession aufweisen, über dem bundesweiten Durchschnittswert. Wenn die Beigeordneten in Ostdeutschland aufgewachsen sind, könnte dies damit begründet werden, dass sie nach der Wende eine Zusatzausbildung absolviert haben. Achtzehn Personen haben in ihrer Vita mehrere politische Funktionen wahrgenommen. Davon kommen fünf aus den neuen Ländern, was im Vergleich zu ihrem Anteil am Rücklauf mehr als erwartet ist. Dies kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass das Führungspersonal in Ostdeutschland ein wechselhafteres Vorleben (eventuell auch mit mehr Brüchen) aufweist als ihre Kollegen im Westen.

12.4 Beigeordneter im Kontext mit für ihn relevanten Akteuren

Die Beigeordneten sind innerhalb des kommunalen PAS von Akteuren umgeben, die ihre Arbeit direkt steuern oder indirekt beeinflussen:

- Bürgermeister, Kollegen, unterstellte und andere Ämter/Fachbereiche (= Akteure im *administrativen* Teilsystem), wobei hier zwischen vertikalen und horizontalen Beziehungen unterschieden werden kann,

- Stadtrat, Ausschüsse, Fraktionen, Fraktionsarbeitskreise (= Akteure im *politischen* Teilsystem im *engeren* Sinn), wobei hier zwischen 'gesamtparteilichen' (= Stadtrat/Ausschüsse) und 'einzelparteilichen' (= Fraktionen/Fraktionsarbeitskreise) Akteuren unterschieden werden kann und
- Parteien (= Akteure im *politischen* Teilsystem im *weiteren* Sinn), wobei hier zwischen Parteien mit Vertretern und ohne Vertretern im Stadtrat unterschieden werden kann.

Bürgermeister, Stadtrat, Fraktionen und Parteien nehmen nicht nur auf ihre Arbeit, sondern in unterschiedlicher Intensität auch auf ihren Status als solchen (Wahl/Wiederwahl und Abwahl) Einfluss.

Manche Beziehungen der Beigeordneten zu ihren (Mit-)Akteuren entsprechen den Principal-Agent-Beziehungen (Kap. 9.1 und 9.2): Der Beigeordnete ist Principal im Hinblick auf seine Rolle/Funktion als *Dezernent*, seine Agents sind die ihm unterstellten Beschäftigten. Der Beigeordnete ist zugleich Agent, zum einen im Hinblick auf den ihm vorgesetzten und mit Weisungsrechten versehenen Bürgermeister, zum anderen im Hinblick auf diejenigen, die ihn wählen: formal-juristisch der Stadtrat als Hauptorgan, politisch die ihn ggf. nominierenden, aber in jedem Fall wählenden Fraktionen (und damit verbunden auch indirekt Parteien). Das Verhältnis zu den Ausschüssen kann ebenfalls (formal-juristisch) als Principal-Agent-Verhältnis interpretiert werden: Der Ausschuss als Teil des Organs Stadtrat ist der Principal, der Beigeordnete als Teil der Stadtverwaltung der Agent. Keine Principal-Agent-Beziehungen liegen vor im Verhältnis zu den Kollegen und zu ihm nicht unterstellten Organisationseinheiten. Bei der Beigeordnetenbefragung standen diejenigen Beziehungen im Vordergrund, bei denen der Beigeordnete als Agent agiert.

Was macht einen guten Beigeordneten aus? Diese Frage enthielt drei Kriterien, die einen Bezug aufweisen zu den Akteuren Fraktion/Partei, Bürgermeister und Stadtrat. Die Akzeptanz zu den drei Aussagen wurde erfasst (1 = volle Zustimmung, 4 = keine Zustimmung): Die höchste Zustimmung erhält das Kriterium mit Stadtratsbezug (Durchschnitt: 1,39), die Zustimmung beim Bürgermeisterkriterium liegt bei 1,84, abgeschlagen der parteipolitische Bezug (2,83); 95 Befragte haben den Stadtrat höher bewertet als den Bürgermeister, bei 19 verhält es sich umgedreht. Bei dieser Frage, bei der es um den guten Beigeordneten als solches geht (also losgelöst von der eigenen Situation, dem eigenen Land, der eigenen Stadt) zeigt sich zum ersten mal eine Verteilung, die so auch bei den anderen Fragen mit Bezugspunkten zu den genannten Akteuren auftreten wird:

- Wer ist wie wichtig, um die inhaltlichen Vorstellungen des Beigeordneten verwirklichen zu können (1 = wichtig, 4 = unwichtig)? In der Reihenfolge der Wichtigkeit auf der Grundlage des Durchschnittswertes:¹⁴ Stadtrat: 1,26/1,26 Bürgermeister: 1,45/1,43, eigene Fraktion: 1,63/1,61, eigener Fachausschuss: 1,65/1,59, (andere) Fraktionen: 2,13/2,14, eigene Partei: 2,38/2,36, (andere) Fachausschüsse: 2,77/2,71, (andere) Parteien: 2,99/2,96. Zur weiteren Analyse siehe Tab. 9-8: Mehrheitlich werden Bürgermeister und Stadtrat gleich bewertet; von denen, die das nicht so sehen, bewerten fast zwei Drittel den Stadtrat wichtiger als den Bürgermeister. Auch noch die knappe Mehrheit sieht Bürgermeister und Fraktion als gleich wichtig an; von denen, die das anders einschätzen, gestehen rd. 60 % dem Bürgermeister eine höhere Wichtigkeit als der eigenen Fraktion zu.
- Wer schränkt den Gestaltungsspielraum des Beigeordneten generell am meisten ein? Bis zu drei Akteure konnten aus einer vorgegebenen Liste ausgewählt werden. Mit 92 und 87

¹⁴ Erster Wert: Basis = Nur die Personen, die *alle* acht Akteure bewertet haben, zweiter Wert: Basis = Personen, die den jeweiligen Akteur bewertet haben, unabhängig davon, ob auch alle anderen sieben Akteure bewertet wurden.

Nennungen sind Bürgermeister und Stadtrat fast gleichauf und stellen die Spitzengruppe der Einschränkter dar. Zur zweiten Gruppe gehören die Ämter anderer Geschäftsbereiche und andere Beigeordnete (74/63 Nennungen). In der dritten Gruppe finden sich die Fraktionen für parteilose Beigeordnete bzw. andere Fraktionen für Parteimitglieder (53 Nennungen). Der eigene Fachausschuss, die eigene Fraktion oder Fraktionsarbeitskreis, andere Parteien, Ämter des eigenen Geschäftsbereichs und die eigene Partei kommen als einschränkender Akteur nur selten zum Tragen.

- Von wem kennen die Beigeordneten die Erwartungen, die an ihre fachliche Arbeit gestellt werden, am besten? Sowohl für die parteilosen als auch die -gebundenen Beigeordneten steht an der Spitze der Bürgermeister (parteilos: 46 %, parteigebunden: 28,5 %). Bei den parteiungebundenen Beigeordneten folgen dann mit gleicher Anzahl der Nennungen Stadtrat und Fachausschuss; 18 % konnten keinen Akteur nennen. An zweiter Stelle bei den Parteimitgliedern kommt die eigene Fraktion (19,2 %) knapp vor dem Fachausschuss (18 %) gefolgt vom Stadtrat (10,5 %); 21,5 % konnten keinen Akteur erkennen.
- Wer ist am besten in der Lage, ihre fachliche Arbeit einzuschätzen bzw. zu beurteilen? Wieder ist der Bürgermeister der am häufigsten genannte Akteur (parteilos: 40 %, parteigebunden: 47,2 %). An zweiter Stelle kommen bei den parteilosen Beigeordneten der Fachausschuss mit 30 % und der Stadtrat mit 14 %; 10 % haben keinen Akteur angekreuzt. Die parteigebundenen Beigeordneten haben an die zweite Stelle den Fachausschuss (27,9 %), an die dritte Stelle den Stadtrat (9,9 %) und an die vierte Stelle die eigene Fraktion (8,1 %) gesetzt; 14,5 % konnten keinen Akteur benennen. Sowohl hier als auch beim obigen Aufzählungspunkt spielt die eigene Partei keine Rolle, der (eigene) Arbeitskreis eine nur sehr geringe.
- Welche Funktion des Beigeordneten in der Verwaltungsführung bzw. im Verwaltungsvorstand überwiegt: die Anliegen des (eigenen) Fachausschusses oder der (eigenen) Partei/Fraktion zu vertreten (1 = trifft voll zu, 4 = trifft nicht zu)? Der eigene Fachausschuss erfährt einen Mittelwert von 1,83, der parteipolitische Akteur von 2,67. 27,6 % bewerten die Interessenvertretung gleich, 62,4 % die Interessenvertretung des Fachausschusses höher.

Die Fraktionen sind aus Sicht der Beigeordneten die wichtigsten Akteure, was Wahl und Wiederwahl angeht. Bei der Wiederwahl steigt die Bedeutung des Bürgermeisters an, der Einfluss der Parteien schwindet hingegen (ausführlich siehe Tab. 9-3 ff.).

Beigeordnete und ´ihre´ (Fach-)Ausschüsse gehen in den meisten Fällen ein geradezu symbiotisches Verhältnis ein. Das zeigen andere Untersuchungen und bestätigt auch die Beigeordnetenbefragung. Die Beigeordneten brauchen den (Fach-)Ausschuss für ihre alltägliche Arbeit, ohne dass er dabei zu einem hemmenden Akteur wird (wie dies bei Bürgermeister und Stadtrat eher der Fall sein kann). Der Fachausschuss ist auch – jeweils nach dem Bürgermeister – derjenige Akteur, von dem die Beigeordneten am besten die Erwartungen an ihre fachliche Arbeit kennen, und derjenige Akteur, der am besten in der Lage ist, ihre fachliche Arbeit einzuschätzen. Dies korrespondiert mit dem Zeitbudget: Die meiste Zeit verbringen die Beigeordneten in den (Fach-)Ausschüssen (siehe Kap. 6.2). Das gute Verhältnis zum eigenen Ausschuss reicht allerdings nicht aus, um eine ausreichende Basis für den Aufbau einer herausragenden Macht im Zusammenspiel mit den Beigeordnetenkollegen zu erlangen. Der Beigeordnete als administratives Pendant zum (Fach-)Ausschuss ist zwar eine Kernrolle des Beigeordneten, doch um mächtig zu werden/sein, kommt es vor allem auf die guten Beziehungen des Beigeordneten zur eigenen Fraktion, zum Bürgermeister und zum Stadtrat an (siehe Kap. 8.4).

12.5 Relevante Kontextfaktoren

Drei Kontextfaktoren sind im Rahmen der Beschäftigung mit kommunalpolitischen Phänomenen von Interesse, die am Ende des Kap. 12.1 aufgelistet sind (ausführlich: Kap. 5.2).

12.5.1 Institutionelle Faktoren

Die institutionellen Faktoren entsprechen den Vorgaben des jeweiligen Kommunalverfassungsrechts. Bei der Analyse der relevanten Landesvorschriften wurde zur Klassifizierung des Rechts zwar auch das Konzept der institutionellen Stärke herangezogen; doch diente dies ausschließlich der Systematisierung und Klassifizierung des Rechts, ohne dass in der Folge darauf aufbauend umfassende Regressionsanalysen – wie bspw. bei Egner (2007) – durchgeführt wurden. Ungeachtet dessen kann festgestellt werden: Dort, wo sich das beigeordnetenbezogene Kommunalrecht deutlich vom – im bundesweiten Durchschnitt betrachteten – üblichen Recht unterscheidet, findet sich auch Außergewöhnliches: Das hessische Kommunalverfassungsrecht mit der Magistratsverfassung stellt ein Alleinstellungsmerkmal dar, der hessische Beigeordnete auch. Er unterscheidet sich deutlich von den Beigeordneten in den anderen vier größeren Flächenländern (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen). Seine Sonderstellung zeigt sich gleich bei mehreren Punkten:

Sozio-demographische Daten:

Tab. 6-16 listet die sieben Merkmale auf, die erhoben wurden. Gleichzeitig ist aus ihr erkenntlich, in welchem Bundesland der Anteil relativ groß oder klein ausfällt, wo es also zu deutlichen Abweichungen vom Durchschnittswert kommt. Bei allen Merkmalen ist der hessische Beigeordnete vertreten: Über 40 % der hessischen Beigeordneten sind in der gleichen Stadt geboren (höchster Wert, zweithöchster Wert: 29 %); der Anteil der über 55-Jährigen liegt (zusammen mit einem anderen Bundesland) über dem Durchschnitt; trotz des hohen Durchschnittsalters befinden sich fast 60 % in der ersten Amtsperiode; der Anteil der aus der Kommunalverwaltung (bzw. überhaupt aus der öffentlichen Verwaltung) Kommenden fällt am geringsten aus, dafür waren rd. drei Viertel schon einmal kommunale Abgeordnete (zweithöchster Wert: 44 %). Über dem (jetzt bundesweit betrachteten) Durchschnitt liegt auch der Anteil der Parteimitglieder und Parteifunktionäre.

Zeitbudget:

Als Magistratsmitglied ist der hessische Beigeordnete gemäß der Gemeindeordnung für das 'Große und Ganze' seiner Stadt zuständig und verantwortlich. Seine Mitgliedschaft in einem Kollegialorgan zeigt sich konkret bei seiner Arbeit. Die Beigeordneten verwenden durchschnittlich mehr Zeit (berechnet als Durchschnittswert in Stunden) für Stadtratssitzungen als für Ausschusssitzungen, was sonst beim Vergleich mit den anderen vier Ländern nirgends zu finden ist. Die absolute Mehrheit der hessischen Beigeordneten hat der Teilnahme an Stadtratssitzungen eine höhere Stundenzahl als für die Teilnahme an Ausschusssitzungen zugeschrieben. In *allen* anderen Ländern liegt hingegen die absolute Mehrheit bei denjenigen Beigeordneten, die für Teilnahme an Ausschusssitzungen eine höhere Stundenzahl angegeben haben.¹⁵

¹⁵ Über die Jahrzehnte zeigen sich somit landesbezogene Konstanten: Bereits Grauhan stellte fest: „Die Verbindung des OB und der anderen Magistratsmitglieder zu den Ausschüssen ist hier am lockersten“ (1970: S. 283). Überhaupt konnte festgestellt werden, dass der Zugriff auf zeitlich weiter zurückliegende Literatur bei der Beschäftigung mit diesem Thema sehr lohnenswert ist!

Normatives und reales Bild vom Beigeordneten:

Der hessische Beigeordnete unterscheidet sich von seinen Kollegen in den anderen Bundesländern auch dadurch, dass er andere Soll-Vorstellungen als diese aufweist: Nach der in dieser Arbeit verstandenen Unterscheidung von Politiker und Bürokrat favorisiert der Hesse mit relativer Mehrheit den (reinen) Politikertyp (siehe Tab. 12-5), was sonst so in den anderen zum Vergleich herangezogenen Ländern nicht zutrifft.

Die Sonderstellung zeigt sich auch im Hinblick auf die parteipolitischen Aspekte: Hier findet der Typ des ausgeprägten Parteipolitikers (siehe unten) eine außergewöhnlich hohe Zustimmung, während der ausgeprägte Parteiskeptiker gar keine Zustimmung erfährt.

Erwartungsgemäß ist Hessen dasjenige Land, in dem die strukturelle Parteipolitisation I¹⁶ am ausgeprägtesten ausfällt. Das gleiche gilt auch für die strukturelle Parteipolitisation II: Die eigene Fraktion und die eigene Partei als Unterstützer für die inhaltlichen Vorstellungen des Beigeordneten erhalten im Vergleich der sechs Länder die höchsten Wichtigkeitszuschreibungen.

Hessen zeigt sich als dasjenige Bundesland, bei dem die *kulturelle* und *strukturelle* Parteipolitisation am stärksten ausgeprägt ist, so dass dort die *formale* Parteipolitisation der Beigeordneten qualitativ eine andere Wertigkeit aufweist als in den anderen Ländern. Die institutionelle Rahmenbedingung der Magistratsverfassung befördert somit die Parteipolitisation auch in ihrer nicht-formalen Ausprägung.

Bis auf Hessen ist der Bürgermeister der Vorgesetzte mit Weisungsbefugnis gegenüber seinen Beigeordneten. In Hessen hingegen regiert das Kollegialorgan Magistrat. Hier erhalten die Minderheitsfraktionen noch mehr Macht, wenn sie einen eigenen Beigeordneten stellen können/dürfen. Von den 23 hessischen Beigeordneten befürworteten nur drei die Aussage, dass größere Minderheitsfraktionen einen eigenen Beigeordneten stellen sollen. Im Ländervergleich handelt es sich um den geringsten prozentualen Anteil. Die hessische Besonderheit ist unabhängig von der weiteren Variable Einwohnerstärke bzw. Anzahl der Beigeordneten. Auch bei diesem normativen Bild offenbart sich ein Hessenbild.

Verhältnis zu anderen relevanten Akteuren:

Die hessischen Beigeordneten haben den Parteien eine vergleichsweise hohe und dem Bürgermeister eine vergleichsweise geringe Bedeutung für Wahl und Wiederwahl beigemessen. Die Bedeutung des Bürgermeisters für die eigene inhaltliche Arbeit fällt im Ländervergleich ebenfalls gering aus. Der hessische Bürgermeister ist für den Beigeordneten kein wirklicher Principal; die eigene Fraktion und der Stadtrat sind von größerer Bedeutung; auch die Parteien spielen für die eigene inhaltliche Arbeit nur in diesem Bundesland eine wahrnehmbare Rolle. Entsprechend eher selten wird der Bürgermeister als Akteur genannt, der den eigenen Gestaltungsspielraum einschränkt. Außergewöhnlich hoch liegt hingegen der Anteil der Befragten, die andere Fraktionen als einen einschränkenden Akteur ausgewählt haben. Hier scheint, was die inhaltliche Arbeit der Beigeordneten angeht, eine 'parteipolitische Erhitzung' vorzuliegen bzw. die Beigeordneten nehmen dies so wahr.

Und (perfekt) in das Hessenbild fügt sich auch die Bewertung der Loyalität gegenüber dem Bürgermeister. Die Beigeordneten wurden gebeten, eine hypothetische Fallkonstellation zu

¹⁶ Zur Übersicht (siehe auch Tab. 8-34):

- Personelle/formale Parteipolitisation auf der ersten Ebene: kein Parteimitglied – Parteimitglied.
- Personelle/formale Parteipolitisation auf der zweiten Ebene: kein Parteifunktionär – Parteifunktionär.
- Kulturelle Parteipolitisation I: Betonung der Parteizugehörigkeit bei der Öffentlichkeitsarbeit.
- Kulturelle Parteipolitisation II: Parteipolitische Aspekte beim Idealbild eines Beigeordneten (mit den beiden Extremtypen: ausgeprägter Parteipolitiker und ausgeprägter Parteiskeptiker).
- Strukturelle Parteipolitisation I: Zeitbudget für Fraktions- und Parteiarbeit (Gremiensitzungen).
- Strukturelle Parteipolitisation II: Parteipolitische Aspekte bei den Funktionen des Beigeordneten.
- Strukturelle Parteipolitisation III: Bedeutung der parteipolitischen Akteure für die Arbeit des Beigeordneten.

beurteilen: „Ein Beigeordneter möchte ein Vorhaben verwirklichen, das der Bürgermeister skeptisch beurteilt. In solch einem Fall kann ein Beigeordneter unterschiedliche Strategien (im Sinne von 'Koalitionen' mit anderen Akteuren) wählen, um sein Vorhaben ggf. doch noch voranzubringen. Wie bewerten Sie folgende 'Koalitionen' im Hinblick auf deren 'Verträglichkeit' mit der 'Loyalität' eines Beigeordneten gegenüber dem Bürgermeister?“ Es handelt sich um eine Fragestellung in demjenigen Abschnitt des Fragebogens, bei dem es um die *generelle* Einschätzung zur Arbeit und Funktion von Beigeordneten geht. Die geringsten Loyalitätsprobleme zeigen im Sechs-Länder-Vergleich (= die fünf großen Bundesländer und Rheinland-Pfalz) die Beigeordneten aus Hessen.

Einschätzung der parteilichen Vor-Ort-Situation:

Fast 40 % der hessischen Beigeordneten haben mit ihrem Antwortverhalten zum Ausdruck gebracht, dass in ihrer Stadt eine konkurrenzdemokratische Ausprägung vorliegt; ein Wert, der in den anderen Vergleichsländern nicht erreicht wurde. Diese Einschätzung korrespondiert mit der für dieses Bundesland bisher beschriebenen parteipolitischen 'Aufladung' der Kommunalpolitik.

Der rheinland-pfälzische Beigeordnete ist ein Beigeordneter, der sowohl im administrativen als auch im politischen Teilsystem im bundesweiten Vergleich mit großer institutioneller Stärke ausgestattet ist, ohne dass das Kommunalverfassungsrecht in diesem Bundesland ein vergleichbares in der Öffentlichkeit (und auch Fachöffentlichkeit) wahrgenommenes Alleinstellungsmerkmal aufweist. An der Spitze der Stadtverwaltung steht zwar kein Magistrat aber ein magistratsähnliches Gremium. Zugleich haben die Beigeordneten als einzige in den Flächenländern einen Rechtsanspruch auf den Vorsitz in Ausschüssen des Stadtrats. Die Summe der *unterschiedlichen Einzelrechte* führt zu seiner großen Stärke (siehe Tab. 3-35 ff.). Bei vielen der oben genannten Punkte, bei denen der hessische Beigeordnete vom Durchschnitt abweicht, folgt ihm der rheinland-pfälzische, so dass es zu mehreren Parallelen zwischen ihnen beiden kommt. Aufgrund der geringen Fallzahl in Rheinland-Pfalz sind die entsprechenden Bewertungen mit einem Unsicherheitsfaktor belastet. Trotzdem erscheint es lohnenswert, dieses Bundesland stärker in den Fokus kommunalwissenschaftlicher Forschungen zu nehmen.

Als Antipode zum hessischen (und rheinland-pfälzischen) Beigeordneten hat sich der Beigeordnete aus Niedersachsen erwiesen: Auch in diesem Bundesland zeigen sich die soziodemographischen Merkmale in einer auffälligen Ausprägung, genau umgekehrt zum hessischen Kollegen. Die Parteipolitisierung ist gering ausgeprägt. Entsprechend stark erscheint der Bürgermeister, wohingegen die parteipolitischen Akteure vergleichsweise schwach eingeschätzt werden. Wie valide diese Ergebnisse allerdings sind, ist schwer einzuschätzen.¹⁷

Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen werden in der kommunalwissenschaftlichen Literatur häufig gegenübergestellt.¹⁸ Unter anderem geht es dabei um die institutionelle Stärke

¹⁷ Die Rücklaufquote der niedersächsischen Beigeordneten war bei der ersten Befragungsrunde (Städte mit mehr als zwei Beigeordneten) die geringste, so dass die Beigeordneten gerade in den größeren Städten, bei denen grundsätzlich von einer höheren (personellen) Parteipolitisierung auszugehen ist, unterrepräsentiert sind. Die durchschnittliche Rücklaufquote bei der ersten Befragungsrunde betrug 45 %. Hätte dieser Wert auch für Niedersachsen gegolten, dann wären nicht nur 15, sondern 21 Fragebogen eingegangen – ein Sollwert, der zu 40 % über dem Istwert liegt, was dann durchaus zu deutlicheren Verschiebungen bei den ermittelten Ergebnissen führen könnte. (Für Baden-Württemberg hätten bei Beachtung der durchschnittlichen Rücklaufquote bei der ersten Befragungsrunde anstelle von 14 Personen 16 bzw. 17 antworten müssen, was einem Mehr von (nur) 14 bzw. 21 % entspricht.)

¹⁸ Dies erfolgt sowohl aus 'wertneutraler' empirischer Sicht als auch aus normativer. Weiterhin für das baden-württembergische Modell als das bessere Modell kämpfend und sich somit treu bleibend: Banner 2010: „Die baden-württembergische Kommunalverfassung – ein Modell für Deutschland“. Er favorisiert die in Baden-

des Bürgermeisters und um die Aspekte, die mit der Parteipolitisierung in Verbindung stehen, so z. B. auch um das Auftreten von konkurrenz- und konkordanzdemokratischer Ausprägung der kommunalen Ebene.

Die institutionelle Stärke der Beigeordneten in Baden-Württemberg liegt etwas über derjenigen in Nordrhein-Westfalen: Das Recht, im Stadtrat bzw. im Ausschuss gehört zu werden, ist in Baden-Württemberg ausdrücklich normiert; Entsprechendes fehlt in Nordrhein-Westfalen, was aber in der Praxis wohl vorliegen dürfte. Vernachlässigt man diesen Punkt, dann ist die institutionelle Stärke (ausgedrückt durch einen numerischen Wert, siehe Tab. 3-35) gleich. Der baden-württembergische Beigeordnete fungiert im Regelfall als Ausschussvorsitzender in der Form des generell-beauftragten Vertreters des Bürgermeisters (siehe Tab. 3-25); der nordrhein-westfälische Beigeordnete hat das gesetzliche Recht, im Hauptausschuss seine vom Bürgermeister abweichende Meinung in Angelegenheiten seines Geschäftsbereichs vorzutragen – was dient mehr der institutionellen Stärke?

In der Tab. 3-35 ist beim 4. Punkt (kollegiale Verwaltungsführung) für Nordrhein-Westfalen die Ziffer 0 eingetragen, obwohl für eine quasi-organschaftliche Verwaltungsführung der Wert 0,5 vorgesehen ist. Diese von der einschlägigen Literatur abweichende Einschätzung wird im Kap. 3.2.9.2 erläutert: Das nordrhein-westfälische Kommunalverfassungsrecht normiert Mitwirkungsrechte, jedoch keine formalen Rechte in Form von Abstimmungen wie durchgängig im hessischen Magistrat oder teilweise im rheinland-pfälzischen Stadtvorstand. Bei der Ziffernvergabe 0 wird unterstellt, dass etwas Vergleichbares wie der nordrhein-westfälische Verwaltungsvorstand in allen deutschen Städten ab einer gewissen Größenordnung gängige Praxis ist (ausgedrückt in der Formulierung Beigeordneten- oder Dezernentenkonferenzen; einige wenige stadtinterne Vorschriften aus Städten außerhalb von Nordrhein-Westfalen mit entsprechendem Regelungsinhalt wurden erwähnt). Folgt man dieser Argumentation nicht und vergibt beim 4. Punkt die Ziffer 0,5, dann liegt die institutionelle Stärke des nordrhein-westfälischen Beigeordneten leicht über derjenigen in Baden-Württemberg. Unabhängig von den Ausführungen in diesem und im vorher gegangenen Absatz ist abschließend festzuhalten: Die institutionelle Stärke der Beigeordneten in den beiden Ländern unterscheidet sich nicht bzw. nur unwesentlich.¹⁹ Auch die institutionelle Stärke des Bürgermeisters gegenüber den Beigeordneten unterscheidet sich nicht in erheblichem Umfang, so dass die großen Differenzen der institutionellen Stärke des Hauptverwaltungsbeamten, die im Kap. 3.4 unter anderem mit Verweis auf die Untersuchungen von Holtkamp und Egner vorgestellt wurden, hauptsächlich auf anderen Faktoren beruhen.

Verlässt man die formal-juristische Analyse und wendet sich den Ergebnissen aus der Befragung zu, dann zeigen sich neben vielen Parallelen selbstverständlich auch Unterschiede; aber dort, wo Differenzen zu Tage treten, sind sie im Regelfall nicht so gravierend ausgeprägt, dass sie die Dimensionen einnehmen, wie wenn man Hessen (und Rheinland-Pfalz und Niedersachsen) als Vergleichsbasis auswählt. In der Fn. 18 ist von der Rat-Bürgermeister-Dyade die Rede. Dort mögen die Unterschiede zwischen den beiden Ländern gravierend ausfallen. Die

Württemberg gut gelungene „Ausbalancierung der Rat-Bürgermeister-Dyade“ (S. 18). Damit wird deutlich, dass diejenigen Aspekte, die die Beigeordneten betreffen, nicht den Kern der relevanten Differenzierungsmerkmale bei diesen beiden Ländern ausmachen.

¹⁹ Bei der Festlegung der Geschäftsbereiche bedarf es in beiden Ländern des Zusammenspiels von Bürgermeister und Stadtrat (siehe Tab. 3-23). Inwieweit man aus der Möglichkeit, dass in Nordrhein-Westfalen der Beigeordnete legal in einem Ausschuss seine abweichende Meinung äußern darf, nur ein eingeschränktes Weisungsrecht des Bürgermeisters herleitet, stellt eine Interpretation dar. Jeder Beigeordnete hat in jedem Bundesland *informal* ausreichende Möglichkeiten, denjenigen Personen, denen er diese Meinung zukommen lassen will, diese auch zuzuspielen – wie vermerkt *informal*, aber nicht *illegal*, aus Sichtweise des Bürgermeisters vielleicht *illoyal* und *illegitim*.

Bürgermeister-Beigeordnete-Dyade weist weder in der juristischen noch in der empirischen Dimension dieses Potenzial zur Bildung eines Gegensatzpaares auf, an dem die großen Diskussionslinien über die Angemessenheit der rechtlichen Regelungen festgemacht werden können und sollen.

Schwierig einzuschätzen ist die kommunale Ebene in Bayern. Der dortige Beigeordnete sticht im Ländervergleich nur selten heraus. Er betont am stärksten die fachliche Kompetenz (siehe Tab. 7-11), entsprechend hoch liegt der Anteil der sich selbst als Fachmann einschätzenden Personen (Tab. 8-27), ebenfalls hoch der Anteil der Fachpolitiker (werden im Stadtrat daran gemessen, was sie für den Geschäftsbereich leisten, Tab. 8-28). Die hohe Fachlichkeit korrespondiert jedoch nicht (wie in Niedersachsen) mit einer unterdurchschnittlichen Parteipolitisation (Tab. 8-33); Ausprägungen zur kulturellen Parteipolitisation I und zur strukturellen Parteipolitisation II und III fallen sogar jeweils höher aus als in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (siehe auch die hohe Stundenanzahl für Fraktionssitzungen, Tab. 6-25 und die Erläuterung zum Punkt (A) der Tab. 6-26). Vergleichbar wie in Niedersachsen wird dem Bürgermeister für die (Wieder-)Wahl eine hohe Bedeutung beigemessen. Für die inhaltliche Arbeit erreicht dieser Akteur aber nicht die Bedeutung wie in Baden-Württemberg (Tab. 9-9), was sich darin fortsetzt, dass der Bürgermeister zu einem sehr geringen Teil auch als einschränkender Akteur wahrgenommen wird (Tab. 9-10; bei Tab. 9-13 und 9-17 ähnliche Konstellation wie in Nordrhein-Westfalen). Der Minderheitsbeigeordnete kommt weniger häufig vor, auch die Zustimmung zu ihm fällt gering aus (Tab. 10-6 f.)

Für die anderen Länder ist die – aufgrund ihrer Größe und Einwohnerzahl bedingte – geringe Fallzahl stets ein forschungsrelevantes Problem: Wenige an einer Befragung Teilnehmende prägen ein Bild, das sich ggf. dann ändert, wenn sich nur zwei/drei Personen mehr beteiligt hätten. Das führt zu der nicht befriedigenden Konsequenz, dass anstelle von Einzel- nur Sammelauswertungen vorgenommen werden können, so dass die Gefahr besteht, in diesen Ländern auftretende Spezifika nicht zu erkennen. Dies ist umso bedauerlicher, weil somit offen bleiben muss, wie stark die institutionelle Schwäche der Beigeordneten wirkt; Länder mit eher institutionell schwachen Beigeordneten sind: Saarland und Schleswig-Holstein (ggf. ergänzt durch Sachsen-Anhalt und Niedersachsen).²⁰

Kap. 6 hat gezeigt, dass die institutionellen Faktoren der Länder auf zweierlei Art wirken:

- 1.) Verschiedenen Ländern können verschiedene Durchschnittsbeigeordnete zugeordnet werden. Die institutionellen Rahmenbedingungen führen dazu, dass sich Personen mit bestimmten Merkmalen eher zur Wahl stellen bzw. eher gewählt werden.
- 2.) Die Vita-Merkmale der Beigeordneten, die einen Einfluss auf ihre formale Parteipolitisation ausüben, wirken in den Ländern unterschiedlich stark bzw. schwach, so dass Länder nicht nur gewisse Durchschnittsbeigeordnete mit sich bringen, sondern auch die Prägung von einzelnen Beigeordnetenmerkmalen im Hinblick auf die formale Parteipolitisation beeinflussen: Ein Beigeordneter bspw. mit technischer/naturwissenschaftlicher Profession ist in Hessen im Regelfall ein Parteimitglied, obwohl bei dieser Profession zu erwarten ist, dass dies nur für etwa jeden Zweiten zutrifft.

Daneben beeinflusst der institutionelle Kontextfaktor weitere Dimensionen der Parteipolitisation sowie die bei der Beschreibung des hessischen Beigeordneten exemplarisch aufgelisteten Variablen. Zusammenfassend kann konstatiert werden: Die Beigeordnetenbefragung bestätigt

²⁰ Grundlage hierfür sind die Tab. 3-36 und 3-37. Institutionell sehr stark ist der Beigeordnete in Rheinland-Pfalz, auch noch in Bayern, Brandenburg und Hessen. Bei dieser Ländergruppe findet sich nur Brandenburg als fallzahlgeringes Land.

die Prägungswirkung rechtlicher Regelungen; was Egner (2007) für die Bürgermeister feststellen konnte, wiederholt sich bei den Beigeordneten.

Empfehlungen für die Gestaltung der beigeordnetenrelevanten Rechtsvorschriften können nur bedingt abgeleitet werden. Die Frage, wie die institutionelle Stärke eines Beigeordneten beschaffen sein soll, ist eine normative; die Antwort korrespondiert mit der Vorstellung über die Akteure und die kommunale Selbstverwaltung generell: Wer für einen starken Bürgermeister plädiert, wer in einer monokratischen Leitungsorganisation mehr Vorteile und weniger Nachteile als in einer kollegialen sieht, wer Konkordanzdemokratie als die für die kommunale Ebene angemessene Demokratieausprägung präferiert, der befürwortet dann auch Regelungen, nach denen der Beigeordnete mit weniger Rechten ausgestattet ist. Jenseits dieser normativen Ebene kann folgendes angemerkt werden:

- Rechtliche Bestimmungen sind so abzufassen, dass sie eindeutig sind. Dass in Nordrhein-Westfalen in den entsprechenden Kommentierungen unterschiedliche Auffassungen darüber zu finden sind, welche Rechte dem Beigeordneten als allgemeinem Vertreter des Bürgermeisters im Vergleich zum ehrenamtlichen Stellvertreter zukommen, ließe sich dadurch vermeiden, dass im Gesetzestext mit einfachen Verweisungen die Rechte eindeutig zugeordnet werden. Überhaupt kann die Verständlichkeit vieler Gemeindeordnungen verbessert werden, wenn verstärkt mit *konkreten* Verweisen gearbeitet würde. Dem gleichen Ziel dient auch, wenn Rechte und Pflichten enumerativ abschließend aufgezählt werden; vorbildlich ist hier Brandenburg: Dort wird aufgelistet, was das aktive und passive Teilnahmerecht umfasst. Fehlt Entsprechendes, so muss in den einschlägigen Kommentierungen (mühsam) gefunden werden, was bspw. konkret der Begriff der „beratenden Stimme“ bedeutet; konkret: Ist damit ein Antragsrecht verbunden oder nicht? Gleichzeitig müssen jedoch auch die Bemühungen kritisch hinterfragt werden, bei denen zwar erkennbar ist, dass der Gesetzgeber auf eine Unsicherheit reagiert, die Reaktion aber wiederum selbst neue Fragen aufwirft; erwähnt werden kann in diesem Zusammenhang die Regelung in Mecklenburg-Vorpommern, nach der Änderungen, wenn sie eine Verlagerung von mehr als 10 % der dem Aufgabenbereich ursprünglich zugewiesenen Dienstposten zur Folge haben, der Zustimmung eines Akteurs bedürfen. 10 % wovon, wie erfolgt die Messung?
- Beim Vorhandensein zweier Organe sind deren Zuständigkeiten zu regeln. Grundsätzlich kommen zwei Möglichkeiten in Betracht: Allein- oder Mischzuständigkeit. Auch hier können Pro und Contra normativ abgewogen werden, worum es aber nicht gehen soll. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass bei gemeinsamer Zuständigkeit diese eindeutig zu formulieren ist. Die *inhaltliche* Ebene des Begriffs Einvernehmen ist unmissverständlich (nicht unbedingt die *verfahrensmäßige* Ebene); wenn aber der Gesetzgeber offen lässt, welche Konsequenzen eintreten, wenn das Einvernehmen nicht erzielt wird, es aber letztlich zu einer Entscheidung kommen muss, dann fehlt die Eindeutigkeit. Eine unmissverständliche Wenn-Dann-Programmierung ist wünschenswert. Ein gangbarer Weg für eine Mischzuständigkeit besteht bspw. darin, einem Organ das Erstentscheidungsrecht zuzugestehen und dem anderen Organ dann ein Änderungs- oder Vetorecht (z. B. festgemacht an einer Zwei-Drittel-Mehrheit) zu eröffnen, wobei dann, wenn ein Veto eingelegt wird, wiederum normiert sein muss, was als nächstes zu erfolgen hat. Trotz gemeinsamer Verantwortung kann dann erkannt werden, wer wofür verantwortlich ist, ein wichtiger Punkt für die sog. Throughput-Legitimation in der Demokratie. Einschränkend darf aber nicht verschwiegen werden, dass ein Gesetzgeber nicht alle Eventualitäten berücksichtigen und darauf aufbauend alle möglichen Verfahrensschritte regeln kann: Ein Mindestmaß an Kooperation und Good-will (in der juristischen Sprache: Organtreue) müssen die Organe unabhängig von rechtlichen Bestimmungen von sich aus aufbringen.

- Der Gesetzgeber kann Optionen ermöglichen, aber die rechtlichen Bedingungen so ausgestalten, dass sie realiter nur sehr selten erfüllt werden können (Bezug: Abwahl des Beigeordneten). Wie hoch Hürden generell festgesetzt werden, ist wiederum eine normative Frage. Diese Ebene wird jedoch verlassen, wenn Hürden in der Praxis erstens gar keine Hürden mehr sind oder zweitens sich als unbezwingbar herausstellen. Vor allem beim zweiten Punkt ist dann die Frage zu stellen, ob nicht generell darauf – hier im konkreten Fall auf die Abwahloption – zu verzichten ist (ist es nicht ´ehrlicher´, etwas rechtlich erst gar nicht zuzulassen, was de facto aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung nicht vorkommt bzw. erreicht wird?). Die seriöse Beschäftigung mit diesem Aspekt setzt jedoch voraus, dass alle Abwahlverfahren für ein Land empirisch erfasst werden und ermittelt wird, wie sich das Verhältnis von Erfolg und Misserfolg gestaltet. Eine hohe Quote an gescheiterten Verfahren ist dann im politischen Raum zu bewerten.²¹
- Der Landesgesetzgeber kann Regelungen für alle Kommunen gleich ausgestalten oder diesen Optionsmöglichkeiten eröffnen. Beim beigeordnetenbezogenen Recht ist dies bei der Amtszeit in zwei Ländern erfolgt (Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein); zusätzlich finden sich auch noch Beispiele bei den Bestimmungen, wer in Gremien den Vorsitz führt, wobei zwei Ausprägungen zu unterscheiden sind: Die Optionen werden gleichberechtigt neben einander gestellt oder eine Konstellation wird als Regelfall normiert und *ausnahmsweise* eine andere Option eröffnet.²² Das Zulassen von Optionsmöglichkeiten ist auch wieder eine normativ geprägte Festlegung zwischen den Polen Vereinheitlichung und Differenz: Man kann Differenz schätzen oder ihr kritisch gegenüberstehen. Wie beim vorherigen Punkt sind die vor Ort ausgewählten und praktizierten Ausgestaltungen zu erheben und auch dann stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit von aus Landessicht ermöglichter Differenz, wenn sich ergibt, dass von den angebotenen Optionen in der kommunalen Realität sich eine durchgesetzt hat, so dass zwar keine *landesgesetzliche*, aber eine *ortsrechtsbezogene* Vereinheitlichung herrscht.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass die Analyse rechtlicher Regelungen stets nur zeitabhängig erfolgen kann. Zwar dürften die *großen grundlegenden* Veränderungen des Kommunalverfassungsrechts durch die in den 1990er Jahre erfolgten weitreichenden Angleichungen der Länderregelungen an das süddeutsche Ratsmodell (mit der Ausnahme von Hessen) abgeschlossen sei, doch das Kommunalrecht ist trotzdem stets im Fluss und dabei können auch Regelungen betroffen sein, die die Beigeordneten direkt oder indirekt betreffen.²³

²¹ Die Abwahl eines Beigeordneten stellt ein ´Politikum´ dar, wie viel mehr erst die Abwahl eines Bürgermeisters; die Wirkung unterschiedlicher Hürden ist hier untersucht worden, siehe Fuchs 2007.

²² Aus der Sicht desjenigen, der eine Vergleichsstudie erarbeitet, sind Optionsmöglichkeiten wenig erfreulich, weil er bei der Frage, was vor Ort nun gilt, nicht mehr mit dem Blick ins Gesetz weiterkommt – doch dies ist für einen Gesetzgeber zu Recht kein zu berücksichtigendes Argument.

²³ Unter der Überschrift „Mehr Macht für Oberbürgermeister und leichtere Bürgerentscheide“ wird in den Dresdner Neuesten Nachrichten vom 26.03.2013 (S. 4) darüber berichtet, dass „in den Hinterzimmern der Regierungsparteien CDU und FDP“ eine Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung diskutiert wird, wozu auch gehören soll, dass die Position des Oberbürgermeisters bei der Auswahl der Beigeordneten gestärkt werden soll.

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf verwiesen, dass die Zeitabhängigkeit selbstverständlich auch auf die Befragung als solche zutrifft. Wären die Fragebogen einige Wochen später versandt worden, so wären in einigen Städten andere Personen befragt worden, was bspw. einen Einfluss auf den Anteil der weiblichen Beigeordneten mit sich gebracht hätte.

12.5.2 Örtliche bzw. situative Faktoren

Als relevante Faktoren sind hier zu nennen:

1.) Einwohnergröße

Auch wenn die Einwohnergröße in der Beigeordnetenbefragung nicht zusätzlich ermittelt wurde, so zeigte sich ihre Wirkungskraft (eine grobe Einteilung in größere und weniger große Städte konnte dadurch erreicht werden, dass zwischen Städten mit bis zu zwei und Städten mit über zwei Beigeordneten unterschieden wurde). Nordrhein-Westfalen zeigt den erwartungsgemäß hohen Anteil an Parteimitgliedern; der Anteil in Baden-Württemberg und Niedersachsen fällt dagegen deutlich geringer aus (Kap. 6.1.1.5, Tab. 6-12). Nimmt man für die beiden Länder nur die Städte mit mehr als zwei Beigeordneten, dann entspricht in Baden-Württemberg die Quote der Parteimitglieder derjenigen in Nordrhein-Westfalen (86 %); auch in Niedersachsen kommt es zu – einem allerdings nur leichten – Anstieg (auf 60 %). Bei Ländervergleichen ist es daher stets erforderlich, sich der kommunalen Struktur im Hinblick auf ihre Größenklassen (= Einwohnerstärke) bewusst zu sein. Unterscheidet sich ein beobachtbares Phänomen (= abhängige Variable) in zwei Ländern signifikant, so kann dies durchaus auf die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen in ihnen zurückzuführen sein. Allerdings ist zu prüfen, inwieweit sich die Anteile der verschiedenen Größenklassen ähneln, um auszuschließen, dass die unterschiedlichen Anteilswerte und somit die Einwohnerstärke als unabhängige Variable wirken.²⁴

2.) Anzahl der Beigeordneten

Zwischen der Einwohnerzahl und der Anzahl der (hauptamtlichen) Beigeordneten liegt zwar ein nachvollziehbarer Zusammenhang vor; doch insbesondere wenn man die Grenzen eines

²⁴ Allerdings ist zu beachten, dass die Anteile der Größenklassen in den deutschen Flächenländern gar nicht so gravierend voneinander abweichen. Etwas mehr als ein Viertel der Städte mit über 20.000 EW weist eine EW-Zahl von mehr als 50.000 auf (siehe den Wert von 27 % in der letzten Zeile der unten abgebildeten Übersicht). Lässt man den Ausreißer von Mecklenburg-Vorpommern unberücksichtigt, dann liegen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz über dem Durchschnittswert. Der Anteil der Großstädte (ab 100.000 EW) an den Städten mit mehr als 20.000 EW liegt in Nordrhein-Westfalen nur noch unwesentlich über dem Bundesdurchschnitt; nimmt man als Basis die Städte mit über 50.000 EW, dann liegt der Anteil der Großstädte in diesem Bundesland leicht unter dem Bundesdurchschnitt.

1	2	3	4	5
Land	> 20.000 EW	> 50.000 EW Anteil: 3 zu 2	> 100.000 EW Anteil: 4 zu 2 4 zu 3	> 200.000 EW Anteil: 5 zu 2 5 zu 3 5 zu 4
B-W	100	23 / 23 %	9 / 9 % / 39 %	4 / 4 % / 17 % / 44 %
Bay	66	17 / 26 %	8 / 12 % / 47 %	3 / 5 % / 18 % / 38 %
Bbg	27	4 / 15 %	2 / 7 % / 50 %	0
Hes	58	12 / 21 %	5 / 9 % / 42 %	2 / 3 % / 17 % / 40 %
M-V	9	5 / 56 %	1 / 11 % / 20 %	1 / 11 % / 20 % / 100 %
Nds	92	20 / 22 %	8 / 9 % / 40 %	2 / 2 % / 10 % / 25 %
N-W	210	75 / 36 %	29 / 14 % / 39 %	15 / 7 % / 9 % / 52 %
R-P	21	8 / 38 %	4 / 19 % / 50 %	0
Sld	10	1 / 10 %	1 / 10 % / 100 %	0
Sach	27	6 / 22 %	3 / 11 % / 50 %	3 / 11 % / 50 % / 100 %
S-A	25	3 / 12 %	2 / 8 % / 67 %	2 / 8 % / 67 % / 100 %
S-H	21	5 / 24 %	2 / 10 % / 40 %	2 / 10 % / 40 % / 100 %
Thü	19	4 / 21 %	2 / 11 % / 50 %	1 / 5 % / 25 % / 50 %
Summe	685	183 / 27 %	76 / 11 % / 42 %	35 / 5 % / 19 % / 46 %

Errechnet auf der Grundlage der Städtenennungen nach www.wikipedia.de (Schlagwort: Liste der Mittel- und Großstädte in Deutschland, Einwohnerstand: 31.12.2010).

Bundeslandes verlässt, können sich Verwerfungen zeigen, konkret wenn Bayern eingezogen wird: In Mittel- und kleinen Großstädten kann sich dort eine Größenordnung an berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern zeigen, die – entsprechend übertragen auf die Beigeordneten – in anderen Ländern (wenn überhaupt) nur in Städten mit bedeutend mehr Einwohnern zu finden ist; andererseits können bayerische Mittelstädte das Amt des Dezernatsleiters auch nur mit Laufbahnbeamten besetzt haben, was so außerhalb dieses Landes sonst nicht zu finden ist. Die Anzahl der Beigeordneten hat sich bei einigen festgestellten Häufigkeitsverteilungen als unabhängig wirkende Variable gezeigt.

3.) Konkurrenz- bzw. konkordanzdemokratische Ausprägung

Die erste Analyseebene umfasst die Länderbetrachtung: Kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen können darauf hin untersucht werden, ob sie in den Kommunen eher die Konkurrenz- oder eher die konkordanzdemokratische Ausprägung fördern. Der institutionelle Rahmen erlaubt somit eine Tendenzaussage. Folgende Kriterien bzw. rechtliche Regelungen, die einen Bezug zu Beigeordneten aufweisen, können als maßgeblich für die Ausprägung ausgewählt werden:

- Regelungen zur Wahl: Die Pflicht, im Rahmen der Stellenbesetzung im Vorfeld auf jeden Fall eine Ausschreibung vorzunehmen, das Verankern von hohen Qualifikationsanforderungen für Beigeordnete, das Recht, Kandidaten für Beigeordnetenstellen vorzuschlagen, nur dem Bürgermeister zuzugestehen – all diese Punkte dürften eher der konkordanzdemokratischen Ausprägung förderlich sein. Am deutlichsten zeigt sich der Bezug zur Konkordanzdemokratie, wenn das Kommunalverfassungsrecht die Proporzbesetzung von Beigeordnetenstellen normiert, wobei aber die gerichtlichen Auseinandersetzungen mit dieser Regelung in Sachsen gezeigt haben, dass die Norm nicht einklagbar ist, was ihre Prägnanz einschränkt.²⁵
- Regelungen zur Abberufung: Je geringer die Hürden ausgestaltet werden, einen Amtsinhaber während seiner Amtsperiode abzurufen, desto eher dürfte die konkordanzdemokratische Ausprägung unterstützt werden. Allerdings kann auch argumentiert werden, dass hohe Abwahlhürden Mehrheitsfraktionen dazu verleiten, eigene Kandidaten ohne Rücksicht auf die Wünsche anderer Fraktionen durchzusetzen, weil sie selbst bei einem Machtwechsel innerhalb des Stadtrats ungefährdet ihr Amt ausüben und somit ihre parteipolitische Ausrichtung weiter verfolgen können.
- Vorsitz in den Ausschüssen des Stadtrats (siehe Tab. 10-1, Kriterium Nr. 14): Der Vorsitz durch den Bürgermeister oder einen Beigeordneten wird als ein Kriterium genannt, das der Konkordanzdemokratie zugeordnet wird.

Bei nicht allen Regelungen ist ihre Wirkung eindeutig abschätzbar: Restriktive Vorgaben zur Anzahl von Beigeordnetenstellen zwingen die Städte dazu, wenn sie ihre Dezernatsstruktur so gestalten, dass mehr Dezernenten als Beigeordnete erforderlich sind, dass ein Teil der Dezernenten nicht mit Wahlbeamten besetzt werden können. Dezernenten können dann Wahl- oder Laufbahnbeamte sein. Das Auftreten von Laufbahnbeamten wird eher der konkordanzdemokratischen Ausprägung zugeordnet (siehe Tab. 10-1, Kriterium Nr. 13). Es ist aber nicht auszuschließen, dass auch bei der Besetzung dieser herausgehobenen Leitungspositionen durch Laufbahnbeamte (informell) parteipolitische Aspekte eine Rolle spielen. Zusätzlich dürfte eine geringe Anzahl an Beigeordnetenstellen die Bereitschaft der Mehrheitsfraktionen ver-

²⁵ Ausführlich: zur Entscheidung des Verwaltungsgerichts Dresden: LKV 1/2005: S. 34 ff., zur Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Bautzen: LKV 2/2006: S. 82 ff.

ringern, diese (kostbaren) Stellen an Minderheitsfraktionen 'abzutreten'.²⁶ Die Folgen von restriktiv wirkenden Maximum-Regelungen sind somit nicht eindeutig bestimmbar. Vergleichbares gilt auch für die Amtszeit von Beigeordneten: Lange Amtszeiten verringern die Wahlhäufigkeit. Weniger Wahlen verringern den stadtratsinternen Wahlkampf, was einer parteipolitischen 'Erhitzung' (und damit der Konkurrenzdemokratie) entgegen wirken kann; andererseits wird die einzelne Wahl wichtiger, weil der gewählte Kandidat länger regieren kann; auch dies kann die Bereitschaft der Mehrheitsfraktionen zur Abgabe eines Beigeordnetenpostens an die größte Minderheitsfraktion minimieren.

Eine ausgeprägte institutionelle Stärke eines Akteurs dürfte grundsätzlich die konkurrenzdemokratische Ausprägung befördern: Dort, wo der Beigeordnete viele Rechte besitzt und dementsprechend eine starke Position innehat, kommt der Besetzung der Beigeordnetenstellen eine höhere Bedeutung zu, als wenn mit dem Amt eine geringere institutionelle Stärke verbunden ist. Die Konkurrenz der Parteien/Fraktionen um die Ämter dürfte somit umso höher sein, je machtvoller die Ämter ausgestattet sind.

Die erste Analyseebene, die die Länderbetrachtung umfasst, ist nicht spekulationsfrei. Unabhängig davon wirkt die zweite Analyseebene: die einzelkommunale. Kommunen können in zwei Gruppen (generelle Zuordnung eher zur Konkurrenz- oder eher zur Konkordanzstadt) oder in drei Gruppen (Konkurrenz- oder Konkordanzstädte oder neutrale Städte) aufgeteilt werden. Die Zuordnung kann empirisch mit Hilfe geeigneter Kriterien erfolgen. Die vorfindbare Ausprägung ist dann als ein örtlicher bzw. situativer Kontextfaktor zu berücksichtigen. Dieser Faktor kann wiederum abhängig sein von der Einwohnerzahl: erste Befragungsrunde (Städte mit mehr als zwei Beigeordneten): 24 % der Beigeordneten sehen eine Konkurrenzsituation, zweite Befragungsrunde (Städte mit weniger als drei Beigeordneten): 15%; erste Befragungsrunde: 19 %: Konkordanzsituation, zweite Befragungsrunde: 30 % (damit findet sich eine Bestätigung der in der Literatur zu findenden Aussage, dass die Größe der Städte positiv mit einer Konkurrenzsituation korreliert).

Die Beigeordnetenbefragung zeigte, dass dieser Kontextfaktor als unabhängige Variable auf die kulturelle und strukturelle Parteipolitisierung wirkt, wobei zwei Korrelationsmöglichkeiten auftreten können. Erstens: Es liegt ein (nahezu) linearer Zusammenhang zwischen Konkurrenzausprägung – keine Ausprägung – Konkordanzausprägung und einigen abhängigen Variablen vor. Zweitens: Dort, wo sich kein linearer Zusammenhang zeigt, kann eine bipolare Korrelation auftreten, die zwei Formen annehmen kann: 1.) Eine konkurrenzdemokratische Ausprägung verstärkt oder vermindert das Auftreten eines Phänomens im Vergleich zur konkordanzdemokratischen und zu einer indifferenten Ausprägung. 2.) Eine konkordanzdemokratische Ausprägung verstärkt oder vermindert das Auftreten eines Phänomens im Vergleich zur konkurrenzdemokratischen und zu einer indifferenten Ausprägung. Neben dem Einfluss dieser Kontextvariablen auf die Parteipolitisierung zeigten sich auch Zusammenhänge zu anderen Punkten: Einschätzung der fachlichen und politischen Kompetenz sowie Bewertung der für den Beigeordneten wichtigen Akteure im Hinblick auf die Fragen, wer den Gestaltungsspielraum einschränkt, vom wem sie die Erwartungen an ihre fachliche Arbeit am besten kennen und wer am besten in der Lage ist, die Arbeit einzuschätzen.

Meinungen und Verhalten von Beigeordneten als abhängige Variablen können somit teilweise auf den Faktor der kommunalen Demokratieausprägung als unabhängige Variablen zurückgeführt werden. Dabei ist jedoch nicht zu vernachlässigen, dass die Beigeordneten durch ihr Verhalten selbst wiederum auf die Demokratieausprägung vor Ort ausstrahlen und sie diese

²⁶ In der ersten Befragungsrunde, in der Städte mit mehr als zwei Beigeordneten einbezogen wurden, liegt der Anteil der Minderheitsbeigeordneten bei 38 %, in der zweiten Befragungsrunde lediglich bei 20 %.

damit zu einem gewissen Grad beeinflussen: Ein Beigeordneter kann ´seine´ Fraktion reichlich mit Informationen versorgen und bei anderen hingegen sehr restriktiv verfahren, was die konkurrenzdemokratische Ausprägung unterstützt. Er muss sich aber nicht so verhalten, sondern kann alle Fraktionen, wenn sie auf ihn zukommen, nahezu gleich behandeln, was dann die konkordanzdemokratische Ausprägung fördert. Neben diesem Handeln, das direkt mit seiner Funktion als Dezernent in Verbindung steht, kann er auch durch grundlegende Entscheidungen im Hinblick auf seine formale Parteipolitisation entsprechende Zeichen setzen: z. B. Ruhenlassen seiner Parteimitgliedschaft oder keine Übernahme bzw. Abgabe einer Parteifunktion. Beigeordnete agieren somit in einem entsprechend ausgeprägten politischen Umfeld und sind zugleich in einem nicht unerheblichen Ausmaß Mitgestalter dieses Umfeldes.

Für die deutschen Länder wurde ein Konkordanzindex erarbeitet (siehe Bogumil/Holtkamp 2013: S. 166 ff.). Danach sind Thüringen, Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz Länder mit starker und Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland Länder mit schwacher konkordanter Ausprägung; Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bayern liegen im Mittelfeld.²⁷ Das sich in der Beigeordnetenbefragung gezeigte Hessenbild mit starker Parteipolitisation entspricht der Einschätzung nach dem Konkordanzindex. Für die anderen Länder trifft dies so nicht zu, was unter anderem auf eine Ursache zurückgeführt werden kann: Ein wichtiger Bestimmungsgrund für die Länderzuordnung zum jeweiligen Typ ist die Gemeindegröße im Bundesland.²⁸ Ein hoher Anteil an eher kleinen Gemeinden spricht für die konkordanzdemokratische Ausprägung. Die Beigeordnetenbefragung beschränkte sich auf Mittel- und Großstädte, so dass die Gemeindegröße als Ursache irrelevant wird. Der Hinweis auf den Konkordanzindex führt zur wichtigen Unterscheidung, auf die in 10.1 verwiesen wird: die länder- und die (einzel-)gemeindebezogene Betrachtung. Mit Hilfe des Beigeordneten kann eine gemeindebezogene Betrachtung und Typisierung vorgenommen werden, die dann ggf. auch Differenzen innerhalb eines Landes hervortreten lassen.

12.5.3 Persönliche bzw. personenbezogene Faktoren

Jede empirische Untersuchung muss eine Auswahl treffen, welche sozio-demographischen Merkmale im Hinblick auf die Befragten erhoben werden. Unter Beachtung dieser Einschränkung konnten für die Beschreibung der Unterschiedlichkeit von Beigeordneten die folgenden Variablen (für die auch eine ausreichend große Fallzahl vorlag) als relevant bezeichnet werden:

- Geburtsort mit dem Differenzierungsmerkmal: *gleiche Stadt: ja-nein.*
- Profession mit den Differenzierungsmerkmalen: juristisch/verwaltungswissenschaftlich: ja-nein und *technisch/naturwissenschaftlich: ja-nein.*
- Berufliches Vorleben mit den Differenzierungsmerkmalen: *Kommunalverwaltung: ja-nein* und staatliche Verwaltung: ja-nein; Zusammenfassung der beiden Merkmale: öffentliche Verwaltung: ja-nein.
- Politisches Vorleben mit dem Differenzierungsmerkmal: *Kommunaler Abgeordneter: ja-nein.*
- Personelle/formale Parteipolitisation mit den Differenzierungsmerkmalen: Parteimitglied: ja-nein und Parteimitglied mit Wahrnehmung eines Parteiamentes: ja-nein.

²⁷ Es ist allerdings zu beachten, dass der Konkordanzindex „nicht den Grad der Konkordanzdemokratie misst, sondern lediglich die Ausprägung der unabhängigen Variablen, die er [Holtkamp] für die Ausbildung der Konkordanz verantwortlich macht“ (Freitag/Fritz/Vatter 2010: S. 11)!

²⁸ Die beiden anderen Punkte sind Organisationsgrad der Parteien und das jeweilige Kommunalrecht, bei dem sieben Kriterien einfließen.

Die kursiv gedruckten Variablen haben einen großen Einfluss auf die formale Parteipolitisierung gezeigt und werden daher im Folgenden weiter herangezogen.

Ausgewählte Zusammenhänge:

- Wer aus derselben Stadt kommt, ist stärker in das (partei-)politische Teilsystem eingebunden als Auswärtige, erstens gegenwärtig: höhere formale Parteipolitisierung auf beiden Ebenen, zweitens vergangenheitsbezogen: Wahrnehmung eines kommunalen Mandats vor der Übernahme der Beigeordnetenfunktion.
- Personen mit einer technischen/naturwissenschaftlichen Profession kommen überdurchschnittlich häufig aus der Kommunalverwaltung. Als kommunaler (und nicht staatlicher) Verwaltungsfachmann bedürfen sie offensichtlich nicht der parteipolitischen Absicherung ihrer Karriere; sie sind unterdurchschnittlich oft Parteimitglieder, so dass sie mit dem (partei-)politischen Teilsystem eine eher geringe Verbindung aufweisen.
- Generell zeigt sich ein hoher Zusammenhang zwischen der beruflichen Herkunft und dem politischen Vorleben. Beigeordnete, die aus der Kommunalverwaltung kommen, waren nur zu 22 % auch schon einmal kommunaler Abgeordneter. Bei fast allen anderen Herkunftsmöglichkeiten haben die Beigeordneten mehrheitlich Erfahrungen als kommunale Abgeordnete gesammelt. Ihre Verbundenheit mit dem *kommunalen PAS* vor Ausübung des Beigeordnetenamts basiert somit nicht auf ihrer Mitgliedschaft im kommunalen *administrativen* Teilsystem, sondern auf ihrer Mitgliedschaft im kommunalen *politischen* Teilsystem. Die Wahrnehmung dieses Mandats dürfte der Schlüssel für die Beigeordnetentür darstellen. Entsprechend geringer fällt auch der Anteil derjenigen aus, die aus der Kommunalverwaltung kommen und Parteimitglied oder Parteifunktionär sind.
- Politisches Vorleben (= schon einmal kommunaler Abgeordneter gewesen) und formale Parteipolitisierung sowohl auf der ersten als auch auf der zweiten Ebene korrelieren positiv miteinander. Für das häufigere Auftreten als Parteifunktionär kann es zwei Erklärungsmöglichkeiten geben: Personen mit Mandatserfahrung lassen sich stärker als andere in den Dienst ihrer Partei stellen (Zurverfügungstellen als Kandidat) oder die entsprechenden Personen weisen bei der Wahl die besseren Wahlchancen auf (werden also gegenüber Konkurrenten häufiger gewählt) und nehmen daher in größerem Ausmaß ein Parteiamt wahr – was gilt, muss unbeantwortet bleiben.

Trotz der Erfassung eher weniger sozio-demographischer Daten kann die in der Kommunalwissenschaft bekannte Erkenntnis des Einflusses des lokalen Parteimilieus (siehe bspw. Holtkamp 2008: S. 259 sowie die Ausführungen im Kap. 4.2) bestätigt werden.

1.) Profession

Im Rahmen des (Neo-)Institutionalismus kommt, wenn es um die Frage geht, welche Ursachen für Veränderungen von institutionellen Arrangements verantwortlich gemacht werden können, der Professionalisierung eine wichtige Bedeutung zu. Professionalisierung vermittelt Normen; Professionen haben ihre eigenen Standards, ihre eigenen Denkansätze, man könnte pauschal von eigenen Logiken sprechen. Im Zeitalter des propagierten lebenslangen Lernens²⁹ ist zu erwarten, dass es nicht ausreichend ist, sich auf einer einmal angeeigneten und auch mittels eines formalen Abschlusses nachgewiesenen Profession auszuruhen. Mehrfachprofes-

²⁹ Man könnte hier noch auf andere Schlagworte wie Wissensmanagement verweisen.

sionen dürften sich verstärken. Dies bringt das Problem für empirische Studien mit sich, dass es schwieriger wird zu bestimmen, welche Profession für einen Akteur prägend(er) ist.³⁰

Die technisch/naturwissenschaftlich ausgebildeten Beigeordneten können bei vielen Punkten deutlich von den anderen Professionen unterschieden werden.³¹ Auf die geringe formale Parteipolitisierung wurde schon hingewiesen. Sie betonen stärker als andere Professionen die fachliche Kompetenz generell (Tab. 7-8) wie auch speziell im Vergleich zum Bürgermeister (Tab. 8-22); dazu passend ist der Anteil der sich als Fachmann einschätzenden überdurchschnittlich hoch (Tab. 8-26). Sie befürworten den Minderheitsbeigeordneten am wenigsten, wobei es nicht entscheidend darauf ankommt, ob sie parteigebunden sind oder nicht.

Fasst man den Begriff der Professionalisierung weiter, dann geht er über die (akademisch) vermittelte und gelernte Profession hinaus. Normen, Standards, Denkansätze und Logiken werden auch vermittelt durch die nach dem Studium einsetzende berufliche Sozialisation (berufliches Vorleben) sowie durch Sozialisation in anderen Institutionen/Organisationen (Parteien, Mitgliedschaft in Vertretungskörperschaften = politisches Vorleben). Berufliches und politisches Vorleben haben sich – wie die Profession im engeren Sinn – als für manche Phänomene unabhängige personenbezogene Variablen gezeigt (Tab. 8-22).

2.) Parteipolitisierung

Die Kommunen in den Bundesländern weisen einen unterschiedlichen Grad an personeller Parteipolitisierung auf, wobei jedoch die Unterschiede nicht so gravierend ausfallen, wenn darauf geachtet wird, dass die Verteilung der Größenklassen der Städte annähernd gleich ist. Bei der personellen Parteipolitisierung sind zwei Ebenen zu trennen: die erste Ebene wird festgemacht am Parteibuch (ja-nein), die zweite an einer Parteifunktion (ja-nein). Es ist angemessen, insb. bei der ersten Ebene, auch von der formalen Parteipolitisierung zu sprechen, weil die (formale) Mitgliedschaft noch nichts darüber aussagt, wie stark inhaltlich oder emotional eine Person dadurch mit ihrer Partei verbunden ist. Wer zusätzlich eine Funktion in der Partei wahrnimmt, also Parteifunktionär ist (egal auf welcher Ebene und in welcher Funktion), bei dem liegt die Vermutung nahe, dass eine höhere Identifikation mit der Partei vorliegt.

Die personelle/formale Parteipolitisierung ist dann als unabhängige Variable heranzuziehen, wenn die anderen Dimensionen der Parteipolitisierung (siehe Tab. 2-1) analysiert werden. Im Rahmen der Befragung standen die strukturelle und kulturelle Parteipolitisierung im Blickpunkt.

Die eigene Parteimitgliedschaft kann eher betont oder verschwiegen werden. Hierzu wurden die Beigeordneten gefragt, ob sie im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit Wert darauf legen, dass ihre Parteizugehörigkeit bekannt ist bzw. angegeben wird. Diejenigen Beigeordneten, die ein Parteiamt wahrnehmen, haben im Vergleich zu den Nicht-Funktionären doppelt so häufig mit grundsätzlich ja geantwortet. Die formale Parteipolitisierung auf der zweiten Ebene spiegelt sich in der kulturellen Parteipolitisierung I (festgemacht an der Variablen Öffentlichkeitsarbeit) wider.

³⁰ Die Profession als unabhängige Variable verliert an Erklärungskraft, wenn das Phänomen der Mehrfachprofession vorliegt, was in der Fn. 26 im Kap. 6 erläutert wurde.

³¹ Nicht immer tritt dabei diese Profession vollkommen allein auf (d. h. auch andere Professionen können ähnliche Verteilungsmuster aufweisen). Allerdings liegen für die technische/naturwissenschaftliche Profession ausreichende Fallzahlen vor, so dass die Aussagen als recht gesichert eingeschätzt werden können.

Das Idealbild eines Beigeordneten kann mit verschiedenen Merkmalen in Verbindung gebracht werden. Zwei Merkmale wurden so formuliert, dass sie einen direkten Bezug zu parteipolitischen Aspekten aufweisen (kulturelle Parteipolitisierung II): (a) das Programm bzw. die Zielstellungen der eigenen Fraktion/Partei bestmöglich umzusetzen bzw. sich bei der Lösung von Problemen an den politischen Wertmaßstäben der nahestehenden Fraktion/Partei zu orientieren und (b) im Zusammenspiel mit den Beigeordnetenkollegen vor allem diejenigen zu unterstützen, die diejenige parteipolitische Ausrichtung, die man selbst hat, aufweisen (Bewertung anhand der Ausprägungen 1 bis 4, 1 = volle Zustimmung, 4 = keine Zustimmung). Grundsätzlich liegt das Ideal eines Beigeordneten bei der *inhaltlichen* Arbeit in einer gemäßigten Parteilichkeit und im *Umgang mit Kollegen* in seiner Über- bzw. Nichtparteilichkeit. Der Einfluss der formalen Parteipolitisierung ist in beiden Fällen gegeben; zur Aussage (a): Fast doppelt so viele Nicht-Parteimitglieder wie Parteimitglieder stimmen nicht zu; mehr als doppelt so viele Nicht-Parteifunktionäre wie Parteifunktionäre geben keine Zustimmung; zur Aussage (b): Die Ablehnungsrate liegt bei den Nicht-Parteimitgliedern im Vergleich zu den Parteimitgliedern und bei den Nicht-Parteifunktionären im Vergleich zu den Parteifunktionären jeweils über 20 Prozentpunkte über dem Vergleichswert. Parteimitglieder 'verdammten' bei den Merkmalen eines guten Beigeordneten die parteipolitischen Aspekte weniger stark als Parteilose. Parteifunktionäre stehen diesen Aspekten noch weniger skeptisch gegenüber. Verbindet man die beiden Aussagen (a) und (b) dann haben 28 Beigeordnete bei beiden Aussagen 1 oder 2 ausgewählt (= ausgeprägte Parteipolitiker); diesen stehen 57 Beigeordnete gegenüber, die bei beiden Aussagen jeweils 4 angekreuzt haben (= ausgeprägte Parteiskeptiker). Bei diesen beiden Extremtypen wird der Einfluss der Parteimitgliedschaft und der Wahrnehmung einer Parteifunktion noch signifikanter.

Mit der strukturellen Parteipolitisierung I wird das Zeitbudget für Fraktions- und Parteiarbeit bezeichnet. Die formale Parteipolitisierung auf der zweiten Ebene erhöht nicht nur den Zeitaufwand für die Partei (dies muss sich fast zwangsläufig ergeben), sondern auch für die Fraktion (und die Arbeitskreise).

Die Parteimitglieder unter den Beigeordneten wurden gebeten einzuschätzen, wie ausgeprägt ihre tatsächliche Funktion ist, die eigene Fraktion/Partei und ihre Anliegen in der Verwaltungsführung bzw. im Verwaltungsvorstand zu vertreten (1 = trifft voll zu, 4 = trifft nicht zu). Die parteipolitische Funktion (strukturelle Parteipolitisierung II) wird sichtbar wahrgenommen; für rund drei Viertel bewegt sie sich im mittleren Bereich (2 + 3). Diese Funktion gewinnt für diejenigen Beigeordneten an Bedeutung, die ein Parteiamt wahrnehmen, so dass auch hier die formale Parteipolitisierung auf der zweiten Ebene ihren Einfluss zeigt.

Setzt man die Aussage (a) der kulturellen Parteipolitisierung II aus dem ersten Absatz auf dieser Seite und die Funktion aus dem obigen Absatz in Beziehung, dann zeigt sich eine hohe Korrelation ($r_s = 0,61$): Wer seine Funktion in der Verwaltungsführung darin sieht, seine Fraktion/Partei zu repräsentieren, der sieht auch weniger Probleme, einen guten Beigeordneten mit Parteipolitisierung in Verbindung zu bringen bzw. umgekehrt, denn es ist hier nicht möglich, die beiden Fragen in eine Zuordnung von unabhängig/abhängig zu bringen. Selbst bei der Aussage (b) von oben, die ja nur von wenigen mit 1 oder 2 bewertet wurde, zeigt sich dieser Effekt, wenn auch weniger deutlich ($r_s = 0,46$). Zwischen kultureller und struktureller Parteipolitisierung liegt somit – zumindest für diese Variablen – eine hohe Korrelation vor.

Je stärker die Funktion des Fraktions-/Parteivertreters wahrgenommen wird, desto höher liegt der Anteil derjenigen Nennungen, die andere Fraktionen und/oder Parteien als einschränkende/n Akteur/e genannt haben: Die strukturelle Parteipolitisierung II führt offensichtlich zu einem größeren Konfliktpotenzial mit den parteipolitischen Akteuren anderer Couleur. Unge-

klärt ist dabei, ob das festgestellte höhere Konfliktpotenzial die Folge einer hohen Parteilichkeit des Beigeordneten ist oder ob sich die Parteilichkeit des Beigeordneten erst aufgrund der Konflikte mit anderen Fraktionen/Parteien (stärker) entwickelt hat.

Mit struktureller Parteipolitisierung III wird die Bedeutung der parteipolitischen Akteure für die Arbeit des Beigeordneten bezeichnet: Wie wichtig sind eigene Partei und Fraktion für die Verwirklichung ihrer inhaltlichen Vorstellungen (auch hier auf einer Skala von 1 = wichtig bis 4 = unwichtig)? Beide gewinnen nur leicht an Bedeutung, wenn die formale Parteipolitisierung auf zweiter Ebene als unabhängige Variable gewählt wird. Deutlichere Unterschiede treten auf, wenn zwischen den beiden Extremtypen ausgeprägter Parteipolitiker und ausgeprägter Parteiskeptiker differenziert wird: Für Erstgenannte sind sowohl Fraktion als auch Partei mit deutlich höherer Bedeutung versehen. Fragt man die Beigeordneten nach demjenigen Akteur, von dem sie die Erwartungen, die an ihre fachliche Arbeit gestellt werden, am besten kennen, so ist die Fraktion als entsprechender Akteur allerdings nur dann relevant, wenn der Beigeordnete der Fraktion die größte Wichtigkeit für seine Arbeit beigemessen hat. Das Spannungsverhältnis zwischen Parteipolitisierung und Überparteilichkeit zeigt sich somit insbesondere dann, wenn man die lineare Betrachtung verlässt und die Extremtypen vergleicht.

Parteimitglieder schätzen die Wichtigkeit von Akteuren für die Wahl bzw. Wiederwahl von Beigeordneten im Vergleich zu Nicht-Parteimitgliedern, vor allem dann, wenn die Ausprägung „sehr großer Einfluss“ herangezogen wird, anders ein: Die genannte Ausprägung wird für Fraktionen und Parteien mit rund 20 Prozentpunkten mehr ausgewählt, beim Bürgermeister zu rund 20 oder sogar 30 Prozentpunkten (bei Wiederwahl) weniger.

Die formale Parteipolitisierung von Akteuren erlaubt ihre Einschätzung als Minderheits-/Mehrheitsbeigeordneter und als Divergenz-/Kongruenzbeigeordneter (siehe Tab. 12-10 f., zu den vier Mischformen: Tab. 12-12). Divergenzbeigeordnete betonen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit stärker ihre Parteimitgliedschaft als Kongruenzbeigeordnete (kulturelle Parteipolitisierung I). Bei der kulturellen Parteipolitisierung II (parteipolitische Aspekte beim Idealbild eines Beigeordneten) vertreten die Divergenzbeigeordneten, die zugleich der Mehrheitsfraktion angehören (Mehrheits-Divergenz-Beigeordnete), zwar immer noch mehrheitlich die Auffassung, ein guter Beigeordneter habe eher dem Bürgermeister zu ´dienen´ als parteipolitische Aspekte zu vertreten, doch es steigt der Anteil derer, die den parteipolitischen Aspekten eine größere Bedeutung beimessen. Der Minderheitsbeigeordnete, der zugleich eine andere Parteizugehörigkeit als der Bürgermeister aufweist (Minderheits-Divergenz-Beigeordneter) zeigt bei der strukturellen Parteipolitisierung II (parteipolitische Aspekte bei den Funktionen des Beigeordneten) die geringste Ausprägung (ermittelt anhand des arithmetischen Mittelwertes). Die eigene Fraktion ist bei der strukturellen Parteipolitisierung III (Bedeutung der parteipolitischen Akteure für die Arbeit des Beigeordneten) für die Minderheitsbeigeordneten weniger wichtig als für die Mehrheitsbeigeordneten, noch deutlicher fällt der Unterschied für die Minderheits-Divergenz-Beigeordneten aus. Minderheitsbeigeordnete sind zwar von ihren eigenen parteinahen Akteuren unabhängiger, müssen im Gegenzug aber mit den Akteuren anderer politischer Couleure, insb. den Fraktionen, stärker agieren. Die eigene Fraktion ist für den Minderheitsbeigeordneten kaum ein einschränkender Akteur; die Mehrheitsbeigeordneten haben etwas stärker mit ihrer Fraktion zu ´kämpfen´.

Ein Drittel der Divergenzbeigeordneten empfindet für sich Nachteile, weil der Bürgermeister wichtige Informationen zeitlich oder inhaltlich vorenthält oder weil er Vorhaben nicht so unterstützt wie Vorhaben von Beigeordneten mit dem gleichen Parteibuch wie der Bürgermeister (diese drei Antwortkategorien waren vorgegeben), wobei aber nur die Minderheit „oft“ angekreuzt hat. Bei der Frage nach den einschränkenden Akteuren konnten bis zu drei Akteu-

re genannt werden: Durchschnittlich die meisten Nennungen pro Fragebogen haben die Minderheits-Divergenz-Beigeordneten aufzuweisen.

Auch wenn viele Differenzen eher klein ausfallen, so ergibt das Gesamtbild, dass die individuelle Situation eines parteigebundenen Beigeordneten in Form der genannten Beigeordnertypen nicht ohne Auswirkungen bleibt – auch was den Aspekt der Loyalität gegenüber dem Bürgermeister anbelangt. Ggf. könnten hier qualitative Erhebungen noch weitere vertiefende Erkenntnisse bringen.

12.6 Dualismus von Fachlichkeit und (Partei-)Politisierung

Die Städte und die in ihr und für sie tätigen Akteure müssen den bereits bei 12.1 angesprochenen Dualismus zwischen administrativer und politischer Dimension aushalten. Inwieweit sich dieser Dualismus zu einem spannungsgeladenen Konflikt 'aufschaukelt', hängt von mehreren Faktoren ab; zu denken ist bspw. an bestimmte Thematiken (issue-orientierte Konfliktlinien), bestimmte Zeiten (z. B. Wahlkampf) oder bestimmte Konstellationen mit Aufsichtsbehörden. Eine allgemeine Beigeordnetenbefragung kann zu diesen Feinheiten keine Erkenntnisse beitragen. Doch sie liefert mehrere wichtige Ergebnisse zum Dualismus als solchem: Er ist kein theoretisches Konstrukt, sondern Realität!

Bei der Bewertung der Wichtigkeit von Kompetenzen, die ein Beigeordneter aufweisen soll (gefragt wurde, was für einen Beigeordneten am wichtigsten, am zweitwichtigsten, am drittwichtigsten etc. ist), waren sechs Kompetenzbereiche zu beurteilen; zwei spiegeln den Dualismus wider: *fachliche* Kompetenz (Fachwissen in Bezug auf den Geschäftsbereich) und *politische* Kompetenz (Wissen über politische Abläufe generell sowie speziell vor Ort). Korreliert man die einzelnen Kompetenzbereiche paarweise direkt miteinander, so zeigt sich zwischen der fachlichen und der politischen Korrelation die größte Ausprägung des (negativen) Zusammenhangsmaßes: Wird politische Kompetenz für sehr wichtig erachtet, dann die fachliche für eher unbedeutend bzw. umgekehrt. Diese beiden Kompetenzbereiche wirken wie zwei Waagschalen (siehe Kap. 7.2).

Ein weiterer Ausdruck des Dualismus zeigt sich bei der Verbindung von Profession und Parteizugehörigkeit. Bei den fünf angebotenen Professionen³² kann die technische/naturwissenschaftliche Ausbildungsrichtung als die am stärksten fachliche und ggf. auch als 'objektivste' eingestuft werden; man denke bspw. an physikalische Normen in vielen Bereichen des Ingenieurwesens (entsprechend passt hierzu der Satz, dass es keinen christ- oder sozialdemokratischen Gehweg gibt, sondern nur einen, der entsprechenden technischen Normen entspricht). Personen mit dieser Profession weisen die geringste Quote an Parteimitgliedern auf. Dies kann mehrere Ursachen haben: Technische Fachleute brauchen, um ein Beigeordnetenamt zu erlangen, keine parteipolitische 'Zusatzqualifikation', weil auch aus Sicht der Wählenden (= Stadtratsmitglieder) ihre professionelle Qualifikation für die Wahrnehmung des Amtes ausreicht. Oder: Der von diesen Personen zu leitende Geschäftsbereich hat nicht die parteipolitisch-ideologische 'Aufladung' wie andere Dezernate, so dass die Wählenden eher bereit sind, sich auch für parteilose Kandidaten auszusprechen. Oder: Techniker/Naturwissenschaftler betonen ihre Fachlichkeit dadurch, dass sie schon von sich aus weniger bereit sind, in Parteien einzutreten, so dass – anders als bei den anderen Professionen – verhältnismäßig viele parteilose Kandidaten sich zur Wahl stellen und dann die Stadtratsmitglieder zwangsläufig genötigt sind, parteilose Bewerber zu akzeptieren. Und nicht zu letzt: Das Phänomen, dass Techni-

³² Juristisch/verwaltungswissenschaftlich, technisch/naturwissenschaftlich, wirtschaftlich/kaufmännisch, sozialwissenschaftlich und geisteswissenschaftlich, siehe Kap. 6.1.1.3.

ker/Naturwissenschaftler ohne Parteibuch sind, tritt vor allem in den kleineren der untersuchten Städte auf. Weist eine Stadt nur zwei Beigeordnete auf, dann ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass ein Jurist und ein Ingenieur die entsprechenden Dezernate leiten, der Ingenieur dann das Baudezernat, das eine weniger parteipolitisch-ideologische Aufladung erfährt als der vergleichbare Geschäftsbereich in einer Großstadt bzw. anders formuliert: Der Dualismus von Fachlichkeit und (Partei-)Politisierung lässt sich an der technischen/naturwissenschaftlichen Profession gut beschreiben, wobei der Dualismus insbesondere in den kleineren Städten (= maximal zwei Beigeordnete) zu Tage tritt; in größeren Städten hingegen verliert das Beispiel an Aussagekraft ohne aber vollständig zu verschwinden.³³

Dieses Ergebnis des parteipolitisch am wenigsten gebundenen Technikers/Ingenieurs ist ein eindrückliches Beispiel dafür, wie sich in der deutschen kommunalen Landschaft Traditionen etablieren bzw. halten. So schrieb Pfizer vor 40 Jahren: „Bezeichnend ist, dass der Leiter der Stadtbauverwaltung, bei dem es entscheidend auf Können im weitesten Sinn ankommt, vielfach ... von dieser [parteipolitisch motivierten, M. S.] Besetzungsarithmetik ausgenommen wird“ (1973: S. 39; ähnlich Grauhan 1970: S. 201). Auch wenn in der Beigeordnetenbefragung nicht die fachliche Zuständigkeit erhoben wurde, ist doch anzunehmen, dass technisch/naturwissenschaftlich Ausgebildete in nicht unerheblichem Umfang im Baubereich eingesetzt sind.

Auch die Verbindung von Profession und Beurteilung der Wichtigkeit von Kompetenzen kann unter der Überschrift des Dualismus erwähnt werden. Technisch/naturwissenschaftlich ausgebildete Beigeordnete bewerten die fachliche Kompetenz nicht nur relativ zu den anderen Professionen, sondern auch absolut am höchsten (siehe S. 208). Ansonsten wird die soziale Kompetenz mit einem Spitzenwert versehen. Nun ist zwar die soziale Kompetenz in der Betrachtung des Dualismus Fachlichkeit – (Partei-)Politisierung nicht das Pendant zur (Partei-)Politisierung, aber die hohe Wertschätzung der fachlichen Kompetenz zeigt, dass es eine Professionsgruppe innerhalb der Beigeordneten gibt, bei der das Pendel sehr ausgeprägt auf die fachliche Seite ausschlägt. Einer Professionsgruppe kann somit unterstellt werden, dass ihr Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung sehr stark (klassisch) durch Fach- und Sachlichkeit geprägt ist.

Dem Dualismus kann auch die Frage nach der Sozialisation zugeordnet werden, bei der es zwei mögliche Grundformen gibt: *Verwaltungssozialisation* und *politische Sozialisation*. Verwaltungssozialisation bedeutet, dass die Personen aus der Verwaltung kommend in ihre Beigeordnetenfunktion eingestiegen sind. Handelt es sich bei der Verwaltung um die Kommunalverwaltung, dann liegt ggf. ein Stadt- oder Bundeslandwechsel aber kein *Ebenenwechsel* (wie bei denjenigen, die aus der Staatsebene entstammen und in die kommunale Ebene wechseln) vor. Mit der Verwaltungssozialisation einher geht der Begriff des Bürokraten (*bürokratische Sozialisation*). *Politische Sozialisation* bedeutet, dass Personen, die nach ihrer Wahl ein Beigeordnetenamt bekleiden, in ihrer Vita schon einmal (ggf. *direkt* bevor sie ihr neues Amt wahrnehmen) Parlamentarier waren, wobei – das zeigte die Befragung – es sich hauptsächlich um *kommunale* Abgeordnete handelt. Zwischen beruflicher Herkunft und ‘Parlaments’erfahrung liegt eine hohe Korrelation vor: Die aus der Kommunalverwaltung Kommenden waren (nur) zu einem Fünftel schon einmal kommunale Abgeordnete, die anderen zu zwei Dritteln.

³³ In den Städten der zweiten Befragungsrunde (= Städte mit bis zu zwei Beigeordneten) sind die beiden Professionen juristisch und technisch/naturwissenschaftlich mit 10 bzw. 11 Nennungen etwa gleich stark vertreten. Von den 11 Technikern weisen nur 3 eine Parteimitgliedschaft auf (= 27 %); bei den anderen Professionen liegt der Anteil bei mindestens 70 %. In den Städten mit mehr als zwei Beigeordneten (= erste Befragungsrunde) steigt der Anteil der parteigebundenen Techniker dann auf 70 %, aber auch die anderen Anteile steigen an (den Technikern ähneln nur noch die Geisteswissenschaftler).

Dass kommunale *Verwaltungskarriere* und kommunale *politische* Karriere bei einer Person zusammenfallen, stellt somit die Ausnahme dar. Der mit der Sozialisation so beschriebene Dualismus von *kommunaler* Fachlichkeit und (Partei-)Politisierung wird nur in wenigen Fällen innerhalb *einer* Person vereint und ggf. auch aufgelöst. Ansonsten stehen sich zwei Personengruppen gegenüber: die aus der Kommunalverwaltung Kommenden, die eher keine *politische* Sozialisation aufweisen, und die nicht aus der Kommunalverwaltung Kommenden, die diese Sozialisation eher durchlaufen haben.

12.7 Ausblick

Am Ende von 12.5 wurde bereits darauf hingewiesen, dass man im Rahmen einer quantitativen Studie nicht alles in Erfahrung bringen kann, was an Spezialfällen/-konstellationen im kommunalen Bereich denkbar ist. Insbesondere wenn es um konkrete Akteursbeziehungen geht, kann ein persönliches (halb-strukturiertes) Interview (in Form eines Leitfadengesprächs) zusätzliche Erkenntnisse bringen (z. B. worin zeigen sich konkret Friktionen, wenn parteipolitisch nicht homogene Akteure zusammenwirken müssen).

Folgende vier Aspekte wurden durch die Untersuchung nicht berücksichtigt:

Geschäftsbereichszuständigkeit:

An mehreren Stellen findet sich der Hinweis, dass die konkrete fachliche Zuständigkeit eines Beigeordneten (Rolle des Dezernenten) mit großer Wahrscheinlichkeit als unabhängige Variable wirkt.³⁴ Da der Geschäftsbereich nicht erfasst wurde, kann die Vermutung weder verifiziert noch falsifiziert werden. Von Interesse ist dabei insbesondere, wie stark diese Variable wirkt. Über die Gestaltung der Leitungsorganisation wird kontrovers diskutiert (Kap. 11). Wirkt die Geschäftsbereichszuständigkeit als situativer und zugleich personenbezogener Faktor bspw. stärker als die anderen genannten unabhängigen Variablen (z. B. konkurrenz-/ konkordanzdemokratische Ausprägung, Profession des Beigeordneten, seine formale Parteimitgliedschaft) auf steuerungsrelevante Variablen, dann lohnen sich Anstrengungen zu einer Umstrukturierung der Leitungsorganisation; wenn nicht, dann kann die für Umstrukturierung erforderliche Energie anderweitig eingesetzt werden (z. B. in Führungskräftefortbildung).

Konkrete Parteimitgliedschaft:

Vollständig ausgeblendet wurde, welcher konkreten Partei ein Beigeordneter angehört. Es kann die begründete Vermutung geäußert werden, dass bei mehreren in der Arbeit betrachteten Aspekten als unabhängige Variable auch die konkrete Parteizugehörigkeit wirkt.

Wechsel in der formalen Parteimitgliedschaft:

Nicht erhoben wurde bei den parteilosen Beigeordneten, ob sie früher schon einmal Parteimitglied waren. Gerade diese Personen, die bewusst aus einer Partei ausgetreten sind (oder auch nur ihre Parteimitgliedschaft 'ruhen' lassen), könnten ggf. als eigenständige Gruppe analysiert werden. Überhaupt ist die in der Untersuchung erhobene personelle Parteipolitisierung sehr einfach strukturiert; sie hat bspw. nicht die Dauer der Parteimitgliedschaft und mögliche Wechsel berücksichtigt. Je differenzierter hier vorgegangen wird, desto wichtiger wird aber,

³⁴ Auch aus Sicht der Beigeordneten spielt der organisationale Aspekte (zuständiger Geschäftsbereich, Verfügungsgewalt über Ressourcen) eine wichtige Rolle, wenn sie der Auffassung sind, dass ein Beigeordneter am einflussreichsten eingeschätzt werden kann (siehe Kap. 8.4).

dass eine ausreichend große Fallzahl an Rückläufern vorliegt, um noch valide Aussagen treffen zu können.³⁵

Inhaltliche Parteipolitisierung (siehe Tab. 2-1) :

Bürgermeister und Beigeordnete haben unterschiedliche Parteizugehörigkeiten. Für die Beigeordneten konnte festgestellt werden, dass die formale Parteimitgliedschaft Auswirkungen auf die kulturelle und strukturelle Parteipolitisierung mit sich bringt. Die Untersuchung kann aber für die Beigeordneten keinen Beitrag zur Frage liefern: *Do parties matter?* Die inhaltliche Dimension der Parteipolitisierung von Beigeordneten (also die Policy-Ebene) blieb unberücksichtigt – eine Frage, die nicht nur den Wissenschaftler interessiert, sondern hoffentlich auch den Wahlbürger.

12.8 Fazit

Der Beigeordnete gehört wie der Bürgermeister zum Top-Management einer Kommunalverwaltung. Zugleich ist er – ebenfalls wie der Bürgermeister – Teil der kommunalen (Funktions-/Sektor-/Positions-)Elite. Bei beiden handelt es sich um kommunale Wahlbeamte, die durch ihre Leitungsfunktion im administrativen Teilsystem der Kommune und nach kommunalverfassungsrechtlicher Ausgestaltung und/oder örtlich-situativer Ausprägung unterschiedlich stark auch im politischen Teilsystem verankert sind. Sie stellen eine *personale* Verknüpfung der beiden Teilsysteme dar und sind somit als *Grenzgänger* zwischen den beiden Sphären (der administrativ-bürokratischen und der politisch-parlamentarischen) zu charakterisieren. In Mittel- und Großstädten mit ihren differenzierten und komplexen Verwaltungen, die durch überpersonale Organisationseinheiten, die unterschiedliche Bezeichnungen tragen, geprägt sind, sind Bürgermeister und Beigeordnete konkrete – erfahr- und wahrnehmbare – Personen, die auch im Fokus der Öffentlichkeit stehen. Inwieweit der Beigeordnete ´im Schatten´ des Bürgermeisters agiert und dann auch entsprechend weniger deutlich wahrgenommen wird, wird beeinflusst vom institutionellen, örtlich-situativen und personellen Kontext, in dem die Akteure eingebunden sind.

Mit Hilfe des institutionellen Kontextes kann die Stärke von Akteuren ermittelt werden. Die institutionelle Stärke wird als Methode und Maßstab herangezogen, um im Rahmen der Diskussionen und Entwicklungen zu einer ´starken Führung´ (Leadership) Bürgermeister (und damit auch indirekt die kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen der Bundesländer) zu typisieren: der (eher) starke und der (eher) schwache Bürgermeister. Die Stärke dieses Akteurs steht dabei im Zusammenhang mit der Stärke anderer relevanter Akteure, insbesondere mit dem Stadtrat, aber auch mit den Beigeordneten. Stärke bei dem einem bedeutet dabei tendenziell Schwäche beim anderen. Das Konzept zur Messung der institutionellen Stärke ist geeignet, auf den Beigeordneten übertragen zu werden. Auch seine Stärke steht im Zusammenhang mit der Stärke anderer relevanter Akteure, insbesondere mit dem Bürgermeister, aber auch mit dem Stadtrat, wobei folgende – vereinfacht dargestellte – Verknüpfung besteht: Stärkere Rechte im *politischen* Teilsystem führen tendenziell auch zur Stärkung des Beigeordneten gegenüber dem Bürgermeister und seiner Stellung bzw. seinen Funktionen im *administrativen* Teilsystem.

³⁵ Eine entsprechende Differenzierung ist auch an anderen Stellen durchaus sinnvoll: So ist z. B. ist in Fällen von Mehrfachprofessionen zwischen Erst- und Zweitprofession zu unterscheiden, des Weiteren wie und wo die Professionalisierung erfolgte (als Vollstudium oder berufsbegleitend) usw.

Immer dann, wenn ein Akteur mit einem anderen Akteur in einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis steht, ist es sinnvoll, den Ansatz der institutionellen Stärkemessung, der letztlich nur den Fokus auf *einen* Akteur richtet, um die Bewertung der relevanten Principal-Agent-Verhältnisse zu ergänzen. Diese Vorgehensweise ist umso lohnenswerter, je mehr solcher Verhältnisse im Hinblick auf *einen* Akteur vorliegen. Auch hier zeigen sich zwischen Bürgermeister und Beigeordnetem Parallelen, weil beide zwei Principals aufweisen: der Bürgermeister das Volk und den Stadtrat, der Beigeordnete den Stadtrat und den Bürgermeister. Der Unterschied besteht darin, dass die beiden Principal-Agent-Beziehungen des Bürgermeisters 'politischer Natur' sind, d. h. sie finden hauptsächlich an der Schnittstelle zwischen politischem Teilsystem bzw. Öffentlichkeit und administrativem Teilsystem statt, wohingegen die beiden Principal-Agent-Beziehungen des Beigeordneten einmal 'politischer Natur' (Beziehung: Stadtrat/Ausschüsse – Beigeordneter) und einmal 'administrativer Natur' (Beziehung: Bürgermeister – Beigeordneter) sind. Während der Bürgermeister in beiden Beziehungen einer ähnlichen Logik unterworfen ist (nämlich der Berücksichtigung von *Mehrheitswünschen* (a) im Hinblick auf das Volk: zu tun ist, was zu einer Mehrheit bei seiner Wiederwahl führt, und (b) im Hinblick auf den Stadtrat: zu tun ist, was die Mehrheit beschlossen hat), muss der Beigeordnete zwei unterschiedlichen 'Logiken' gehorchen: Zum einen gilt die Logik der Mehrheit im Hinblick auf den Stadtrat (zu tun ist, was zu einer Mehrheit bei seiner Wiederwahl führt), zum anderen gilt die Logik der Hierarchie im Hinblick auf den Bürgermeister (zu tun ist, was dieser angewiesen hat). Noch stärker als beim Bürgermeister zeigt sich somit beim Beigeordneten die Verwobenheit zwischen dem politischen und administrativen Teilsystem einer Kommune. Im Beigeordneten *personalisiert* sich – ausgeprägter als beim Hauptverwaltungsbeamten – das „Dilemma der Verwaltung“ (Ellwein 1994), das darin besteht, dass Administration und Politik nicht klar getrennt sind. Welche 'Logik' für die Einstellungen und Handlungen eines Beigeordneten wie wirkt, hängt von verschiedenen Faktoren (den institutionellen, den örtlich-situativen und den personellen) ab. Doch geht es immer nur um ein stärkeres oder schwächeres Wirken, nicht hingegen um ein Entweder-oder. Solange der Beigeordnete sich von den anderen Bediensteten gerade dadurch unterscheidet, dass er für eine bestimmte Amtszeit vom Stadtrat gewählt wird, bleibt das Dilemma der beiden Sphären bestehen. „Dilemmata haben es an sich, dass man sie nicht einfach auflösen kann“ (Bogumil 2011: S. 122).

Das Dilemma, das aus den beiden Sphären erwächst, konkretisiert sich im Dualismus von Fachlichkeit und politischer Dimension. Dies ist für das Beigeordnetenamt konstituierend; es stellt den Wesenskern des Akteurs Beigeordneter dar und unterscheidet ihn hiermit deutlich vom Bürgermeister. Auch wenn für den Bürgermeister Fachlichkeit gewünscht wird, so bleibt dieser Begriff bzw. eine entsprechende Forderung *inhaltlich* unbestimmt. Der Bürgermeister ist Leiter der *gesamten* Verwaltung. In Mittel- und Großstädten ist diese Verwaltung sowohl im Hinblick auf die wahrzunehmenden Aufgaben/Produkte als auch im Hinblick auf das dort tätige Personal sehr heterogen ausgestaltet; handelt es sich um eine kreisfreie Stadt, so erweitert sich das Aufgaben- und Personalspektrum nochmals. Beim Bürgermeister kann daher, was die *fachliche* Qualifikation angeht – sieht man von der Besonderheit der juristischen Ausbildung als Generalistenausbildung ab, die jedoch aufgrund der Fortentwicklung der klassischen Kommunalverwaltung hin zur Dienstleistungs- und/oder Bürgerkommune tendenziell als grundlegende Qualifikation an Bedeutung verliert –, kein entsprechender Dualismus konstatiert werden. Anders beim Beigeordneten: Je nachdem, wie eng oder weit sein (zukünftiger) Geschäftsbereich geschnitten ist, *kann* seine Fachlichkeit im Hinblick auf die Aufgaben/Produkte und das dort tätige Personal mehr oder weniger detailliert bestimmt werden. Ob bzw. wie stark die Kommune darauf Wert legt, dokumentiert sie in ihrer Ausschreibung für die anstehende Stellenbesetzung. Und die Fachlichkeit spielt weiterhin eine Rolle bei der Frage, welcher Kandidat bzw. welche Kandidaten zur Wahl vorgeschlagen wird bzw. werden

und von welchen Kriterien/Motiven die Wählenden ihre Entscheidung abhängig machen. Auch diese Punkte fehlen beim Bürgermeister: Es liegt keine Stellenausschreibung vor; die Frage, wer als Bewerber (rechtlich) antreten darf, ist frei von fachlichen Qualifikationskriterien. Der Wähler kann zwar die Fachqualifikation als Auswahlkriterium heranziehen, jedoch im Regelfall nicht in einer entsprechenden 'Bewerbungsmappe' blättern, so dass der Fachlichkeit eines Bürgermeisterkandidaten (wenn sie überhaupt eine Rolle spielt) eine andere Bedeutung zukommt als beim Beigeordneten.

Die Besetzung einer Beigeordnetenstelle könnte somit in vielen Fällen ausschließlich nach fachlichen Gesichtspunkten erfolgen, was beim Bürgermeister so nicht der Fall ist. Sie kann aber auch nach rein (partei-)politischen Gesichtspunkten vorgenommen werden. Dabei müssen Fachlichkeit und (partei-)politische Dimension keinen Gegensatz bilden (beide Dimensionen können idealiter ja in einer Person vereint sein), doch der Dualismus als solches bleibt bestehen. Damit ist der Beigeordnete derjenige Akteur im kommunalen politisch-administrativen System, bei dem der Dualismus am ausgeprägtesten zu Tage tritt: ausgeprägter als beim Bürgermeister, weil dort die Fachlichkeit (sowohl aus tatsächlicher als auch aus kommunalverfassungsrechtlicher Sicht) weniger relevant ist, und ausgeprägter als bei den Laufbahnbediensteten, weil dort die (partei-)politische Dimension (sowohl aus tatsächlicher Sicht, womit aber nicht das Problem der Ämterpatronage verleugnet wird, als auch aus kommunalverfassungs-/beamtenrechtlicher Sicht) weniger relevant ist bzw. relevant sein sollte. Im Beigeordneten personalisiert sich somit nicht nur das generelle Dilemma zwischen Administration und Politik, sondern auch das spezielle Dilemma zwischen fachlicher und politischer Kompetenz.

Eine zusätzliche Tiefe (ggf. auch Schärfe) erreicht diese Bipolarität dadurch, dass der Beigeordnete nicht nur als Grenzgänger zwischen den beiden Teilsystemen Stadtrat/Ausschüsse und Stadtverwaltung, sondern auch zwischen Fraktion/en und Stadtverwaltung fungiert. Dies ist für einen parteigebundenen Beigeordneten offensichtlich, doch auch ein parteiloser Beigeordneter kann sich einer Fraktion besonders verbunden fühlen. Der Beigeordnete wirkt hierbei als Transmissionsriemen sowohl von der Stadtverwaltung in die Fraktion/en als auch von dort (zurück) in die Stadtverwaltung. Wie stark diese Funktion wahrgenommen wird, hängt nicht bzw. weniger stark vom institutionellen Kontext, sondern vielmehr von den örtlich-situativen und den personellen Faktoren ab. Auch hier offenbart sich ein deutlicher Unterschied zum Bürgermeister (und zu den Laufbahnbeamten/-angestellten). Für einen Bürgermeister ist es in vielen Fällen ratsam, sich nicht zu ausgeprägt oder einseitig als Transmissionsriemen in (nur) eine Fraktion zu betätigen. Ein gewisses Maß an Überparteilichkeit kann sowohl für die tägliche Arbeit als auch für eine spätere Wiederwahl durch das Volk durchaus von Vorteil sein. Dies gilt im Prinzip auch für den Beigeordneten, doch mit folgendem nicht zu vernachlässigendem Unterschied: Er ist *ratsgewählt*. In Mittel- und Großstädten sind die parteigebundenen Fraktionen die Hauptakteure, ohne sie läuft, was den *generellen* Status des Beigeordneten, also seine Wahl und Wiederwahl, angeht, nichts. Der generelle Status eines Bürgermeisters hängt vom Volk (und nicht vom Stadtrat) ab; ggf. kann der Kandidat – anders als der Kandidat für ein Beigeordnetenamt – auch ohne Unterstützung von Parteien und Fraktionen gewählt werden.

Die Transmissionsriemenfunktion des Beigeordneten wirkt sowohl auf der Politics- als auch der Policy-Ebene. Aufgrund des eigenen Geschäftsbereichs eines Beigeordneten (was noch immer als Regelfall angesehen werden darf), kann er *inhaltliche* Wünsche der Fraktion/en direkt mittels Weisung in seinen Arbeitsbereich einspeisen. Es ist zu erwarten, dass in großen Stadtverwaltungen dieser Aspekt der issue-orientierten Parteipolitisation (bzw. des parteipolitisch gewünschten Policy-Outputs) über den Beigeordneten – bei gegenseitiger Übereinstim-

mung zwischen Beigeordnetem und Fraktion/en – sogar besser funktioniert als über den Bürgermeister, weil diesem erstens ggf. gar kein eigener Geschäftsbereich untersteht, so dass er den Umweg über den fachlich zuständigen Beigeordneten wählen muss, und weil der Bürgermeister zweitens für die *Gesamtverwaltung* Verantwortung trägt und daher nicht so detailliert einen inhaltlichen Wunsch begleiten kann, wie dies für einen Beigeordneten mit einem im Vergleich zum Bürgermeister dann doch eher bescheidenen Zuständigkeitsbereich möglich ist. Damit ist nicht der Bürgermeister, sondern der Beigeordnete der ´natürliche´ Verbündete für die jeweilige/n Fraktion/en bei *konkreten* inhaltlichen/thematischen Aspekten.

Der kommunale Beigeordnete – und hier insbesondere der Beigeordnete in Mittel- und Großstädten – ist aus mehreren Gründen heraus ein lohnenswertes Ziel wissenschaftlicher Analyse:

- Der Bürgermeister war schon immer im kommunalen politisch-administrativen System bzw. in der Kommunalpolitik ein wichtiger Akteur. Seine Bedeutung nimmt im Modell des starken Bürgermeisters zu – ein Trend, der sowohl in Deutschland bei den in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten durchgeführten grundlegenden Reformen des Kommunalverfassungsrechts zu beobachten war, als auch eine Tendenz, die für zahlreiche Länder in Europa zu konstatieren ist (vgl. Steyers 2010: S. 28). Entsprechend wird von der „Gallionsfigur Bürgermeister“ gesprochen (Gehne 2012: S. 133). Die Stärke des Bürgermeisters entspringt zu einem nicht unerheblichen Teil aus seinen Rechten, die ihm die jeweilige Gesetzeslage zubilligt. Diese Rechte weisen eine relationale Dimension auf, d. h. die Rechte stehen in Verbindung/Relation mit anderen für sein Wirken relevanten Akteuren. Ein relevanter Akteur ist hierbei der Beigeordnete. Die Beschäftigung mit dem ´neuen Star´ Bürgermeister führt somit zwangsläufig auch zur Beschäftigung mit dem Beigeordneten. Entweder erfolgt die Analyse dieses Akteurs dann unter dem Blickwinkel, wie stark oder schwach der Bürgermeister gegenüber ihm (oder umgekehrt) ist, oder die allgemeine Tendenz zur Stärkung der ´Exekutiv´funktion (ggf. gekoppelt mit einer tendenziellen Schwächung der ´Legislativ´funktion) innerhalb des kommunalen politisch-administrativen Systems lässt es angeraten erscheinen, die institutionelle Stärke des Beigeordneten (als Teilakteur des Bereichs mit gestärkter Exekutivfunktion) als solche (also nicht ausschließlich unter dem Blickwinkel des Bürgermeisters) zu bestimmen.
- Je mehr es auf den Bürgermeister ankommt,³⁶ desto mehr kommt es auch auf seine (Stell-)Vertreter an. Dies berührt zwei Vertretungsfunktionen: die allgemeine und die Sondervertretung. Jeder Amtsinhaber kann für kürzere oder längere Zeit ausfallen. Dies ist dann die (Bewährungs-)Zeit für seinen *allgemeinen* Vertreter. Zugleich sind alle Beigeordneten in ihrer Funktion als *Sondervertreter* gefordert, weil erstens grundsätzlich das, was aufgrund der neuen Steuerungswünsche an den Bürgermeister herangetragen wird (z. B. dass „Führungsgewalt ... immer mehr mit den Talenten eines Vermittlers assoziiert“ wird, Steyers 2010: S. 33), auch nahezu uneingeschränkt für die Beigeordneten und ihre Geschäftsbereiche – auch dann, wenn keine spezielle Beauftragung durch den Bürgermeister vorliegt – gilt bzw. gelten muss, und weil die Beigeordneten zweitens, je mehr der Bürgermeister selbst zu den neuen Governance-Führungs- und Steuerungsformen greift, von diesem aufgefordert werden, ihn bspw. in Netzwerken zu vertreten (ggf. vom Bürgermeister initiiert, aber die weitere Teilnahme erfolgt dann aufgrund des beschränkten Zeitbudgets des Bürgermeisters durch den Beigeordneten). Damit gewinnen nicht nur die Person bzw. Persönlichkeit des Bürgermeisters und seine Fähigkeiten an Bedeutung, sondern auch zwangs-

³⁶ Die *Person* bzw. *Persönlichkeit* des Bürgermeisters gewinnt an Bedeutung, weil allgemein konstatiert wird, dass die für die Kommunen relevanten Problemlagen nur durch eine neue bzw. anders wahrgenommene Führung gemeistert werden können; die entsprechenden Schlagworte wie Governance, Netzwerkmanagement finden sich im Kap. 4.3.2.

läufig die der Beigeordneten.³⁷ Anders als im ersten Aufzählungspunkt spielt hier dann der institutionelle Rahmen eine weniger prägnante Rolle.

- Trotz Gemeinsamkeiten bzw. Parallelen zwischen Bürgermeistern und Beigeordneten sind die grundlegenden Unterschiede zwischen den beiden Akteuren zu erkennen und die Beschäftigung mit dem Beigeordneten hat diesen Unterschieden gerecht zu werden:
 - a) Obwohl beide Akteure dem Top-Management angehören, kommt den Beigeordneten die „Brückenkopffunktion zwischen Führungsspitze und Basiseinheiten“ (bzw. dem mittleren Management) zu; die Beigeordneten sind „über den engen Kontakt mit ihren Amtsleitern stark in das Tagesgeschäfts involviert“ und verfügen „über zahlreiche operative Spezialinformationen als auch über strategische, teilweise heikle Insiderinformationen ... Gerade die[se] Kombination eröffnet ihnen entscheidende Handlungsspielräume gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten“ (Osner 2001: S. 97).³⁸ Daraus ergeben sich dann u. a. Fragen der Loyalität der Beigeordneten gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten.³⁹
 - b) Als herausgehobene Führungskräfte müssen sich Bürgermeister und Beigeordnete gegen Widerstände durchsetzen. Die Widerstände können aus dem politischen Raum (Stadtrat als Ganzes oder einzelne Teile daraus (Fraktionen/Ausschüsse)), dem administrativen Raum (nachgeordnete Einheiten), dem öffentlichen Raum (Bürgerschaft, Wirtschaft, einzelne Interessengruppen, Medien) und dem staatlichen Raum (Aufsichtsbehörden) kommen. Bei Beigeordneten ist als zusätzlicher Raum der Kollegenkreis zu nennen: Sind mehrere Beigeordnete in einer Stadt vorhanden, so sind auch Widerstände von (formal) gleichberechtigten Akteuren zu überwinden, wobei zu unterscheiden ist, ob es sich dabei um Querschnitts- oder Fachbeigeordnete handelt. Damit spielen Aspekte der *horizontalen* Machtverteilung eine Rolle; ein zusätzlicher Punkt, der im Hinblick auf den Bürgermeister nicht relevant ist.
 - c) Obwohl beide Akteure Grenzgänger zwischen dem politischen und administrativen Teilsystem sind, wirkt sich dies unterschiedlich auf die beiden Akteure aus: Der Bürgermeister wirkt stärker generalistisch und überparteilich, der Beigeordnete wirkt stärker fachlich-geschäftsbereichbezogen und weniger überparteilich bzw. er kann so wirken. Die unterschiedlichen Funktionen der beiden Akteure bewirken, dass der Beigeordnete idealtypisch vor Alternativen steht, die dem Bürgermeister nicht eröffnet sind: So kann ein Beigeordneter selbst bestimmen, inwieweit er sich eher als ‚Fachpolitiker‘ oder ‚Steuerungspolitiker‘ versteht und entsprechend agiert;⁴⁰ diese Alternative ist dem Bürgermeister in Mittel- und Großstädten entzogen: Wer sich dort nicht als Steuerungs-

³⁷ Dieser Punkt kann auch dadurch eine zusätzliche bzw. andere Bedeutung erlangen, wenn der Beigeordnete nicht nur deshalb mehr gefordert ist, weil er im ‚Tandem‘ mit dem Bürgermeister agiert, sondern weil von ihm mehr Feinsteuerung (bspw. in seinem Geschäftsbereich) erwartet wird. Je mehr sich der Bürgermeister auf die strategische Dimension beschränkt bzw. konzentriert, desto größer wird die Lücke bei der operativen Steuerung. Diese Lücke kann oder muss der Beigeordnete ggf. ausfüllen.

³⁸ Prigge/Schwarzer haben im Hinblick auf die Bürgermeister zwei unterschiedliche Muster politischer Führung festgestellt: der autokratisch durchsetzungsorientierte politische Unternehmer und die autokratisch verhandlungsorientierte politische Integrationsfigur. Beim zweiten Typ werden „die Dezernenten in Entscheidungsprozesse einbezogen“ und ihnen werden „eigene Gestaltungsmöglichkeiten gewährt“ (2006: S. 293), was ihre Brückenkopffunktion stärkt.

³⁹ Die Loyalität kann dabei vereinfachend bipolar ausgestaltet werden, wenn Bürgermeister und Beigeordneter unterschiedlichen Parteien angehören: entweder Loyalität gegenüber dem Bürgermeister oder gegenüber der Partei/Fraktion (zu einer entsprechenden empirischen Untersuchung siehe Holtkamp 2008: S. 243 f., Bezugnehmend auf Winkler-Haupt).

⁴⁰ Selbstverständlich wird nicht verkannt, dass diese Wahlfreiheit nur innerhalb eines bestimmten Rahmens vorgenommen werden kann. Eine entscheidende Bedeutung kommt hierbei der Frage nach der sachlichen Zuständigkeit zu (also der Frage, ob ein Querschnitts- oder Fachbeigeordneter vorliegt).

politiker versteht, dürfte sein Amt missverstehen. Ähnlich verhält es sich – wie bereits erwähnt – bei dem Aspekt der Fachlichkeit: mehr oder weniger Fachlichkeit.

- d) Beide Akteure sind eingebettet in einen örtlich-situativen Kontext, zu dem beispielsweise die (tendenzielle) Zuordnung einer Stadt in Richtung Konkurrenz- oder Konkordanzdemokratie gehört. Bürgermeister und Beigeordnete sind zugleich Subjekte und Objekte dieser Ausprägung: Durch ihr Amtsverständnis sowie durch ihre konkreten Handlungen können sie die Ausprägung mitbeeinflussen. Zugleich aber sind sie 'Opfer' einer vorfindbaren Ausprägung, insbesondere dann, wenn sie als Akteur neu in einer Stadt auftreten. An diesem Punkt setzt die entscheidende Differenz an: Als Bürgermeisterkandidat, der sich dem Volk zur Wahl stellen muss, kann vom Prinzip jeder antreten – egal wie die konkrete Vor-Ort-Demokratieausprägung aussieht – und auch gewählt werden (es darf bezweifelt werden, dass die Wähler ihre Entscheidung bei der Bürgermeisterwahl maßgeblich von der Demokratieausprägung abhängig machen, die im Stadtrat herrscht). Vom Prinzip her kann sich bei einer Ausschreibung auch jeder als Beigeordneter bewerben, doch die Wahlentscheidung des Stadtrats wird ganz entscheidend davon geprägt, ob dort eine Konkurrenz- oder Konkordanzausprägung vorliegt. Dies zeigt sich unter anderem an der erreichten Mehrheit (Konkordanzdemokratie: große Mehrheit, Konkurrenzdemokratie: knappe Mehrheit) und an den Erwartungen an den Beigeordneten (Konkordanzdemokratie: überparteiliches Agieren, kein Vertreter einer bestimmten Fraktion, Konkurrenzdemokratie: parteibezogeneres Agieren, Vertreter einer bestimmten Fraktion). Der konkret gewählte Beigeordnetenkandidat ist sozusagen das 'Kind' dieser Ausprägung und wird sich ihr somit auch viel weniger entziehen können. Die Demokratieausprägung bestimmt somit zu einem entscheidenden Anteil, wer bzw. welcher (Personen-)Typ in einer konkreten Stadt in den Status eines Beigeordneten gelangt.

Der Beigeordnete ist ein Akteur, dessen Charakterisierung als Hilfskraft/Gehilfe (siehe zu Beginn des Kap. 8.1) vollkommen unangebracht ist. Er steht in einem Spannungsverhältnis zwischen politischem und administrativem Teilsystem, seine Spannungslinien weisen sowohl eine vertikale als auch eine horizontale Dimension auf. All dies ist zu berücksichtigen, wenn an diesem Akteur Reformvorhaben ansetzen. Am deutlichsten zeigt sich dies bei den Überlegungen zur neuen Leitungsorganisation (siehe Kap. 11). Die Vorstellung der ressortlosen Führung, also einer Leitungsorganisation, bei der die Beigeordneten keine direkte Linienverantwortung mehr innehaben, ist realisierbar. Jedoch bedarf es hierzu in den meisten Ländern nicht nur eines entsprechend geänderten rechtlichen Rahmens, sondern das Funktionieren ist von weiteren Faktoren abhängig. Neben personalen Voraussetzungen (z. B. Akteuren, die sich als Teamplayer verstehen) muss die neue Leitungsorganisation auch in Verbindung mit dem örtlich-situativen Kontext gesehen werden, der in nicht unerheblichem Maße von den Parteien/Fraktionen geprägt ist. Die Veränderung von Stellschrauben im *administrativen* Teilsystem, was die Änderung der Leitungsorganisation bedeutet, ist – aufgrund des oben aufgezeigten Dilemmas – nicht frei von Auswirkungen auf das *politische* Teilsystem. Wird der ressortlose Beigeordnete zum Normalfall, so ist der Akteur Beigeordneter nicht nur peripher berührt, sondern es verändert ihn und seine konstituierenden Merkmale grundlegend.

„Die neuere Kommunalforschung interessiert sich vermehrt mit Bezug auf den akteurszentrierten Institutionalismus für die empirischen Unterschiede und die Wirkung von Verfassungen und anderen institutionellen Rahmenbedingungen auf die Entscheidungsprozesse, Akteursstrategien und Politikergebnisse“ (Bogumil/Holtkamp 2013: S. 183). „Ein stärkerer Ausbau der bundesländervergleichenden Kommunalforschung wäre ... wünschenswert, um die Wirkungen von Institutionen ... im bundesdeutschen Kontext noch differenzierter erfassen zu können“ (dies.: S. 184).

Die vorliegende Arbeit hat den akteurszentrierten Institutionalismus aufgegriffen und mit einem Bundesländervergleich verbunden. Im Vordergrund standen keine Entscheidungsprozesse und Politikergebnisse, stattdessen bildete ein konkreter Akteur mit seinen Einschätzungen den Mittelpunkt der Untersuchung. Dieser Akteur ist eingebettet in den institutionellen Rahmen, den das landesspezifische Kommunalverfassungsrecht setzt. Die partielle Wirkung des Rechts konnte dabei aufgezeigt werden, auch wenn zu beachten ist, dass dann, wenn die Einwohnerzahlen, also die Größe der kommunalen Einheiten, (annähernd) gleich sind, manche Unterschiede, die üblicherweise für die Bundesländer konstatiert werden, abgeschliffen werden.⁴¹ Zusätzlich konnte die partielle Wirkung des örtlich-situativen Kontextes, der sich ggf. durch einen historisch geprägten Institutionalismus erklären lässt⁴² und der sich unter anderem in einer konkordanz- bzw. konkurrenzdemokratischen Ausprägung offenbart, aufgezeigt werden.

⁴¹ Damit wird eine Einschätzung bestätigt, wie sie sich auch bei Bogumil/Holtkamp zeigt (dort im Hinblick auf die Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie): Die Gemeindegröße hat nach ihrer Sicht „mit die stärksten Auswirkungen auf die Akteurskonstellationen“ (2013: S. 148).

⁴² Man kann den Institutionalismus untergliedern in *rechtlich* und *historisch* (= pfadabhängig) geprägt (siehe Holtkamp 2012: S. 273 ff.).

Literaturverzeichnis

- Abraham, Martin / Büschges, Günter (2009): Einführung in die Organisationssoziologie. Wiesbaden 2009
- Aderhold, Jens / Harm, Kathrin / Jaeck, Tobias (2009): Professionalisierungsprozesse lokaler Selbstverwaltungseliten und ihre Bedeutung für Integration und Legitimation. In: Klaus König, Sabine Kropp (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur. Speyer 2009 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 263); S. 161-200
- Arnim, Hans Herbert v. (1983): Auswirkungen der Politisierung des öffentlichen Dienstes. In: Carl Böhret, Heinrich Seidentopf (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungspolitik. Berlin 1983; S. 219-230
- Articus, Stephan / Schneider, Bernd (Hrsg.) (2009): Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen. Stuttgart 2009
- Bacher, Urban (1991): Stimmrecht des (Ersten) Beigeordneten bei allgemeiner Vertretung des Bürgermeisters. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBfBW) 12/1991; S. 448-451
- Bals, Hansjürgen (1998): Aus- und Fortbildung für Public Management – Herausforderungen angesichts leerer Kassen. In: Kuno Schedler, Christoph Reichard (Hrsg.): Die Ausbildung zum Public Manager. Bern 1998; S. 67-86
- Banner, Gerhard (1972): Politische Willensbildung und Führung in Großstädten der Oberstadtdirektor-Verfassung. In: Rolf-Richard Grauhan (Hrsg.): Großstadt-Politik. Gütersloh 1972; S. 162-180
- Banner, Gerhard (1983): Zur Praxis der Organisationsentwicklung. In: Carl Böhret, Heinrich Seidentopf (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungspolitik. Berlin 1983; S. 305-308
- Banner, Gerhard (2002): Modernisierung: in Zukunft Tagesgeschäft in der Führung. In: Jörg Bogumil (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen. Opladen 2002; S. 75-90
- Banner, Gerhard (2005): Führung und Reform. Kassel 2005 (überarbeitete Fassung des Vortrags im Mastertag des MPA-Studiengangs Öffentliches Management der Universität Kassel am 22.10.2005); abrufbar unter: <http://www.mpa.uni-kassel.de/media/Banner.pdf>
- Banner, Gerhard (2006): Führung und Leistung der Kommune. In: DfK 2006/II; S. 57-69
- Banner, Gerhard (2010): Die baden-württembergische Kommunalverfassung – ein Modell für Deutschland. In: Paul Witt (Hrsg.): Karrierechance Bürgermeister: Leitfaden für die erfolgreiche Kandidatur. Stuttgart u. a. 2010; S. 13-37
- Bauch, Martin (2000): Exemplarische Untersuchung von Fragen der Führungsorganisation auf der Ebene der (Ober-)Bürgermeister und Beigeordneten im Verwaltungsreformprozess von Kommunen in Baden-Württemberg. Süßen 2000 (unveröff. Forschungsrecherche durch die Martin Bauch Kommunalberatung im Auftrag der Hans Böckler Stiftung)
- Bauer, Carolin (1995): Das Teamprinzip in der öffentlichen Verwaltung. München 1995
- Bauer, Martin u. a.: Bayerische Kommunalgesetze, Loseblattsammlung, Stand 2011. München
- Bäuerle, Siegfried (1998): Bürgermeister – Zur Charakteristik einer interessanten Berufsgruppe. Eine empirische Untersuchung. In: Norbert Roth (Hrsg.): Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart 1998; S. 61-101
- Bea, Franz Xaver / Göbel, Elisabeth (2010): Organisation. Stuttgart 2010
- Becher, Kathrin Susann (1997): Mandatsniederlegungen auf kommunaler Ebene. Opladen 1997
- Beck, Dieter / Fisch, Rudolf (2005): Entscheidungsunterstützende Verfahren für politisch-administrative Aufgaben. Speyer 2005 (Speyerer Forschungsbericht 235)
- Beck, Wolfgang / Lübking, Uwe: Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, Loseblattsammlung, Stand 2011. Berlin
- Beck, Wolfgang / Stemper, Jürgen (2008): Verwaltungswissenschaften – Aktuelle Probleme und Herausforderungen. In: Dies. (Hrsg.): Verwaltungswissenschaften – Aktuelle Schwerpunkte und Herausforderungen. Berlin 2008; S. 15-46
- Becker-Ritterspach, Florian / Becker-Ritterspach, Jutta (2006): Isomorphie und Entkoppelung im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge / Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden 2006; S. 102-117
- Beer, Rüdiger Robert / Laux, Eberhard (1981): Die Gemeinde – Einführung in die Kommunalpolitik. München 1981

- Behnke, Nathalie (2011): Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst. In: Bernhard Blanke u. a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden 2011; S. 340-349
- Behrens, Fritz u. a. (Hrsg.) (2005): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin 2005
- Bennemann, Gerhard u. a.: Kommunalverfassungsrecht Hessen – Hessische Gemeindeordnung, Loseblattsammlung, Stand 2011. Wiesbaden
- Benninghaus, Hans (2005): Deskriptive Statistik. Wiesbaden 2005
- Benz, Arthur / Dose, Nicolai (2010): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: Arthur Benz, Nicolai Dose (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden 2010; S. 13-36
- Benz, Arthur / Dose, Nicolai (2010a): Von der Governance-Analyse zur Policytheorie. In: Arthur Benz, Nicolai Dose (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden 2010; S. 251-276
- Berg, Frank / Nagelschmidt, Martin / Wollmann, Hellmut (1996): Kommunalen Institutionenwandel. Opladen 1996
- Bernauer, Thomas u. a. (2009): Einführung in die Politikwissenschaft. Baden-Baden 2009
- Bertelsmann Stiftung (2008): Kommunen schaffen Zukunft. Grundsätze und Strategien für eine zeitgemäße Kommunalpolitik. Gütersloh 2008
- Bertelsmann Stiftung (2009): Die Demokratiemacher: Von Beruf Bürgermeister/in: Führung und Beteiligung in der lokalen Demokratie. Gütersloh 2009
- Bertelsmann Stiftung u. a. (Deutscher Städtetag / Deutscher Städte- und Gemeindebund) (Hrsg.) 2008: Beruf Bürgermeister/in. Eine Bestandsaufnahme für Deutschland. Gütersloh 2008
- Biener, Bernhard (2006): Bad Homburger Debakel. Kommentar in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 18.12.2006; abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/kommentar-bad-homburger-debakel-1381567.html>
- Birkenfeld, Daniela (2011): Kommunalrecht Hessen. Baden-Baden 2011
- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Baden-Baden 2001
- Bogumil, Jörg (2001a): Im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung – Der Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse am Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: DfK 2001/II; S. 105-123
- Bogumil, Jörg (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte. In: Jörg Bogumil (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen. Opladen 2002; S. 7-51
- Bogumil, Jörg (2006): Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik. Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. In: DfK 2006/II; S. 13-24
- Bogumil, Jörg (2007): Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung lokaler Entscheidungsprozesse. In: Jörg Bogumil u. a.: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin 2007; S. 39-43
- Bogumil, Jörg (2011): Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation. In: Rainer Koch, Peter Conrad, Wolfgang H. Lorig (Hrsg.): New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Wiesbaden 2011 (2. Aufl.); S. 111-128
- Bogumil, Jörg / Ebinger, Falk / Jochheim, Linda (2012): Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen. In: Dieter Schimanke, Sylvia Veit, Hans Peter Bull (Hrsg.): Bürokratie im Irrgarten der Politik. Baden-Baden 2012; S. 151-174
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2005): Die Machtposition der Bürgermeister im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und NRW. In: Jörg Bogumil, Hubert Heinelt (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden 2005; S. 33-85
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2011): Bürgerkommune. In: Bernhard Blanke u. a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden 2011; S. 177-185
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn 2013

- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen, Grenzen, Perspektiven. Berlin 2003
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden 2005
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden 2009 (2. Aufl.)
- Bogumil, Jörg / Reichard Christoph (2007): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. In: Jörg Bogumil u. a. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin 2007; S. 85-90
- Bogumil, Jörg / Schmid, Josef (2001): Politik in Organisationen: Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Opladen 2001
- Bogumil, Jörg u. a. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin 2007
- Bosetzky, Horst / Heinrich, Peter / Schulz zur Wiesch, Jochen (2002): Mensch und Organisation. Aspekte bürokratischer Sozialisation. Stuttgart 2002
- Braak, J.H. M. ter (1994): Organisationserneuerung nach menschlichem Maß in Delft. In: Roland Dumont du Voitel (Hrsg.): Dienstleistungsunternehmen Stadt: Neue Ansätze und gangbare Wege im kommunalen Management. Nettetal 1994; S. 73-91
- Bracker, Rainer (2010): Gemeindeordnung Schleswig-Holstein. Wiesbaden 2010
- Braun, Dietmar (1997): Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft. Eine kritische Analyse. In: Arthur Benz, Wolfgang Seibel (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden 1997; S. 45-73
- Brautmeier, Peter (1997): Fallbeispiel Herten: Personalentwicklung und Personalführung in einer Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. In: Frieder Naschold, Maria Oppen, Alexander Wegener: Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart 1997, S. 217-228
- Breetsch, Sebastian / Duval, Martin (2005): Entwicklung der Reformleitbilder in Deutschland. In: Alexander Stock, Jürgen Kegelmann (Hrsg.): Kommunalpolitik der Zukunft: partnerschaftlich und professionell. Stuttgart 2005; S. 13-32
- Bretschneider, Michael (2007): Meinungsforschung der Kommunen durch Umfragen – Wie funktioniert das? In: Difu-Berichte 2/2007; S. 14-16
- Bröchler, Stephan / Blumenthal, Julia v. (2006): Von Government zu Governance – Analyse zu einem schwierigen Verhältnis. In: Julia v. Blumenthal, Stephan Bröchler (Hrsg.): Von Government zu Governance. Hamburg 2006; S. 7-21
- Brüggemeier, Martin / Röber, Manfred (2011): Auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? In: Rainer Koch, Peter Conrad, Wolfgang H. Lorig (Hrsg.): New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Wiesbaden 2011; S. 213-245
- Brühlmeier, Daniel u. a. (2001): Politische Planung: Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern 2001
- Brüning, Christoph (2006): Haftung der Gemeinderäte, Hauptverwaltungsbeamten und Beigeordneten. Berlin 2006
- Bücher, Hermann (1996): Kommunalrecht Bayern – Musterfälle. Kronach 1996
- Budäus, Dietrich (1996): Großstädtische Aufgabenerfüllung im Wandel – Probleme und neue Formen der Verwaltung von Metropolen. In: Dietrich Budäus / Gunther Engelhardt (Hrsg.): Großstädtische Aufgabenerfüllung im Wandel. Baden-Baden 1996; S. 226-250
- Budäus, Dietrich / Hilgers Dennis (2010): Reform kommunaler Verwaltung in Deutschland – Entwicklung, Schwerpunkt und Perspektiven. In: Wolfgang Schuster, Klaus-Peter Murawski: Die regierbare Stadt. Stuttgart 2010; S. 80-108
- Burgi, Martin (2010): Kommunalrecht. München 2010
- Burkhart, Harald (2012): Kommunales Verwaltungsmanagement. Wiesbaden 2012
- Christen, Bruno (2001): Teamarbeit und Teamentwicklung. In: Christoph Lengwiler, Stephan Käppeli (Hrsg.): Gemeindemanagement in Theorie und Praxis. Chur/Zürich 2001; S. 329-341
- Clausen, Gisela (2010): Leadership: Modebegriff oder Konzept? In: Michael Faßnacht, Hubert Kuhn, Christian Schrappner (Hrsg.): Organisation organisieren. Weinheim u. a. 2010; S. 103-120
- Claußen, Bernhard (1997): Mikro- und Mesopolitik. In: Arno Mohr: Grundzüge der Politikwissenschaft, München 1997; S. 327-411

- Czada, Roland (1997): Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen. In: Arthur Benz, Wolfgang Seibel (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden 1997; S. 237-259
- Czada, Roland (2010): Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendungen, Kritik. In: Arthur Benz, Nicolai Dose (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden 2010; S. 201-224
- Czerwick, Edwin (2011): Politik als System. Eine Einführung in die Systemtheorie der Politik. München 2011
- Dahm, Wolfgang (1995): Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz. Hamburg 1995
- Damkowski, Wulf / Precht, Claus 1998: Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz. In: Wulf Damkowski, Claus Precht (Hrsg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Stuttgart u. a. 1998; S. 15-33
- Damkowski, Wulf / Rösener Anke (2003): Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept. Berlin 2003
- Darsow, Thomas u. a. (2005): Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 2005
- Deeg, Jürgen (2010): Der Abschied vom Vorgesetzten im traditionellen Sinn? Probleme und Perspektiven zeitgemäßer Personalführung in der öffentlichen Verwaltung. In: Andreas Gourmelon, Michael Mroß (Hrsg.): Führung im öffentlichen Sektor. Baden-Baden 2010; S. 90-113
- Demmke, Christoph (2011): Die Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich. In: Rainer Koch, Peter Conrad, Wolfgang H. Lorig (Hrsg.): New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Wiesbaden 2011; S. 55-83
- Derlien, Hans-Ulrich (1987): Qualitatives und quantitatives Vorgehen in der Verwaltungsforschung. In: Rainer Koch (Hrsg.): Verwaltungsforschung in Perspektive. Baden-Baden 1987; S. 78-90
- Derlien, Hans-Ulrich (1994): Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution. In: Oscar W. Gabriel, Rüdiger Voigt (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen. Bochum 1994; S. 47-78
- Derlien, Hans-Ulrich / Böhme, Doris / Heindl, Markus (2011): Bürokratietheorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung. Wiesbaden 2011
- Detterbeck, Klaus (2011): Parteien und Parteiensystem. Konstanz 2011
- Diedrich, Karl-Theodor (2003): Führungsorganisation im Neuen Steuerungsmodell: Modernes Management in der Kommune. Iserlohn 2003
- Dienel, Peter (2002): Die Planungszelle: Der Bürger als Chance. Wiesbaden 2002
- Dreßler, Ulrich (2009): Zur Stellung des direktgewählten Bürgermeisters gegenüber dem Gemeindevorstand und der Gemeindevertretung in der (unechten) Magistratsverfassung. In: Verwaltungsrundschau 01/2009; S. 22-26
- Edeling, Thomas (2003): Rollenverständnis des Managements im kommunalen Unternehmen. In: Jens Harms, Christoph Reichard (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektor: Instrumente und Trends. Baden-Baden 2003; S. 235-254
- Edeling, Thomas (2007): Management und Managerialismus im öffentlichen Unternehmen. In: Klaus König / Christoph Reichard (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur. Speyer 2007 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 254); S. 65-78
- Edeling, Thomas / Jann, Werner / Wagner, Dieter (Hrsg.) (2004): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden 2004
- Egner, Björn (2007): Einstellungen deutscher Bürgermeister. Baden-Baden 2007
- Egner, Björn / Heinelt, Hubert (2005): Sozialprofil und Handlungsorientierung von Bürgermeistern in Deutschland. In: Jörg Bogumil, Hubert Heinelt (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden 2005; S. 143-200
- Egner, Björn / Krapp, Max-Christopher / Heinelt, Hubert (2013): Das deutsche Gemeinderatsmitglied: Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden 2013
- Ehlers, Dirk (2007): Die Gemeindevertretung. In: Thomas Mann, Günter Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Berlin u. a. 2007; S. 459-534
- Eichhorn, Peter u. a. (Hrsg.) (2003): Verwaltungslexikon. Baden-Baden 2003

- Eichhorn, Peter (2007): Theoriezugänge zum Öffentlichen Management. In: Klaus König / Christoph Reichard (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur. Speyer 2007 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 254); S. 111-122
- Eickmeyer, Horst / Bissinger, Stephan (2002): Kommunales Management: Organisation, Finanzen, Steuerung. Stuttgart 2002
- Ellwein, Thomas (1994): Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim 1994
- Ellwein, Thomas (1997): Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts: Ist das politische Konzept noch tragfähig? In: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts: Ist das politische Konzept noch tragfähig? Schloss Cappenberg 1997; S. 18-38
- Embacher, Serge / Lang, Susanne (2008): Bürgergesellschaft. Bonn 2008
- Endruweit, Günter (2004): Organisationssoziologie. Stuttgart 2004
- Engelhardt, Gunther (1996): Großstadtreionen und ihre Verwaltung: Problemkonzentration und Katalysatoren öffentlichen Aufgabenwandels. In: Dietrich Budäus / Gunther Engelhardt (Hrsg.): Großstädtische Aufgabenerfüllung im Wandel. Baden-Baden 1996; S. 34-107
- Erlei, Mathias / Leschke, Martin / Sauerland, Dirk (2007): Neue Institutionenökonomik. Stuttgart 2007
- Erlenkämper, Friedel (2010): Kommunalrecht. In: Friedel Erlenkämper, Uwe Zimmermann (Hrsg.): Rechtshandbuch für die kommunale Praxis. Baden-Baden 2010; S. 148-198
- FGW (Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld GmbH) / Bertelsmann Stiftung (2008): Beruf Bürgermeister/in. Eine Bestandsaufnahme für Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Deutschland (Januar 2008). Ergänzende Analyse: Hauptamtliche Bürgermeister/innen, Mannheim 2008, abrufbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_26210_26211_2.pdf
- Finger, Matthias / Uebelhart, Beat (1998): Public Management Qualifikationen für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen. In: Kuno Schedler, Christoph Reichard (Hrsg.): Die Ausbildung zum Public Manager. Bern 1998; S. 15-38
- Fisch, Rudolf / Beck, Dieter (2002): Entscheidungsunterstützende Verfahren in der Administration. In: Karl-Peter Sommermann, Jan Ziekow (Hrsg.): Perspektiven der Verwaltungsforschung. Berlin 2002; S. 103-125
- Fischer, Johannes / Unger, Walter (2001): Führung und Organisation: Möglichkeiten erkennen, Strategien entwickeln und umsetzen. München u. a. 2001
- Flick, Martina: Machtstrukturen auf kommunaler Ebene. Das Verhältnis zwischen lokaler Exekutive und Legislative im Bundesländervergleich. In: Markus Freitag, Adrian Vatter (Hrsg.): Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Berlin 2010; S. 29-63
- Franz, Wolfgang (2007): Dilettanten im Amt. Berlin 2007
- Franzke, Jochen / Kleger, Heinz (2010): Bürgerhaushalte: Chancen und Grenzen. Berlin 2010
- Freitag, Markus / Fritz, David / Vatter, Adrian (2010): Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Eine Einführung. In: Markus Freitag, Adrian Vatter (Hrsg.): Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Berlin 2010; S. 7-26
- Frerk, Thorsten (1998): Die Responsivität kommunalpolitischer Eliten. Dortmund 1998
- Frey, Rainer (1989): Das institutionelle Feld der politischen Entscheidungen auf der Kommunalebene. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Basel 1989; S. 121-135
- Frotscher, Werner / Knecht, Ingo (2005): Bürgerbegehren zur Festlegung der Zahl hauptamtlicher Beigeordneter. In: DÖV 19/2005; S. 797-807
- Fuchs, Daniel (2007): Die Abwahl von Bürgermeistern – ein bundesweiter Vergleich. Potsdam 2007 (KWI-Arbeitshefte 14); abrufbar unter: http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/1632/pdf/kwi_ah_14.pdf
- Fürst, Dietrich (1987): Zum Zusammenhang zwischen Aufbauorganisation und Planungsprozessen. In: Rainer Koch (Hrsg.): Verwaltungsforschung in Perspektive. Baden-Baden 1987; S. 187-201
- Fuhrmann, Raban Daniel / Brunn, Moritz (2005): Stärkung der kommunalpolitischen Arbeit durch coaktive Problemlösungsverfahren – Eine Auswahlhilfe für kommunale Entscheider. In: Alexander Stock, Jürgen Kegelmann (Hrsg.): Kommunalpolitik der Zukunft: partnerschaftlich und professionell. Stuttgart 2005; S. 120-144

- Gabler, Manfred u. a. : Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz – Gemeindeordnung, Loseblattsammlung, Stand 2011. Wiesbaden
- Gabriel, Oscar / Haungs, Peter / Zender, Matthias (1984): Opposition in Großstadtparlamenten. Melle 1984
- Gehne, David: Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung. Stuttgart u. a. 2012
- Gehne, David / Holtkamp Lars (2005): Fraktionsvorsitzender und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg. In: Jörg Bogumil, Hubert Heinelt (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden 2005; S. 87-141
- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht. Baden-Baden 2003
- Gerstlberger, Wolfgang / Grimmer, Klaus / Wind, Martin (1999): Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung. Berlin 1999
- Geis, Max-Emanuel (2008): Kommunalrecht. München 2008
- Geißel, Brigitte (2007): Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde. In: Lilian Schwalb, Lilian, Heike Walk (Hrsg.) 2007: Local Government – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden 2007; S. 23-38
- Gisevius, Wolfgang (1999): Der neue Bürgermeister. Vermittler zwischen Bürgern und Verwaltung. Bonn 1999
- Gissendanner, Scott (2002): Die Bedeutung des Bürgermeisters für die strategische Entscheidungsfähigkeit deutscher Großstädte. In: Jörg Bogumil (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen. Opladen 2002; S. 91-109
- Gissendanner, Scott (2005): Rekrutierung, Wahl und Wirkung direkt gewählter Bürgermeister in Niedersachsen. In: Michael Haus (Hrsg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Wiesbaden 2005; S. 85-110
- Gläser, Martin (2008): Medienmanagement. München 2008
- Goerlich, Helmut / Schmidt, Thorsten (2005): Politischer Proporz bei der Besetzung kommunaler Gremien und Ämter. In: LKV 1/2005; S. 7-10
- Gourmelon, Andreas (2010): Identifizierung von Führungspotenzial. In: Andreas Gourmelon, Michael Mroß (Hrsg.): Führung im öffentlichen Sektor. Baden-Baden 2010; S. 25-41
- Grauhan, Rolf-Richard (1970): Politische Verwaltung – Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte. Freiburg 1970
- Grimmer, Klaus (2004): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Wiesbaden 2004
- Grimmer, Klaus / Kneissler, Thomas 1996: Mehr Verwaltung – weniger Kompetenz? Verwaltungspolitische und organisatorisch-empirische Analysen zu neuen Organisationsformen in der Kommunalverwaltung. In: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel 1996; S. 78-97
- Groß, Thomas (1999): Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. Tübingen 1999
- Grunow, Dieter (2012): Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung als Gegenstand empirischer Implementationsforschung. In: Dieter Schimanke, Sylvia Veit, Hans Peter Bull (Hrsg.): Bürokratie im Irrgarten der Politik. Baden-Baden 2012; S. 333-354
- Günther, Albert (2007): Der Bürgerhaushalt. Bestandsaufnahme – Erkenntnisse – Bewertung. Stuttgart 2007
- Günther, Albert / Beckmann, Edmund (2008): Kommunal-Lexikon. Stuttgart u. a. 2008
- Günther, Albert / Hassel, Volker (1991): Kommunal-Lexikon von A-Z. Erfurt 1991
- Hämmerle, Walter (2000): Zwischen Konkurrenz und Konsens. Opladen 2000
- Hammerschmid, Gerhard (2010): Gibt es ein Führungsproblem im öffentlichen Sektor? – Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung. In: Andreas Gourmelon, Michael Mroß (Hrsg.): Führung im öffentlichen Sektor. Baden-Baden 2010; S. 11-24
- Harms, Jens / Reichard, Christoph (2003): Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – eine Einführung. In: Jens Harms, Christoph Reichard (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektor: Instrumente und Trends. Baden-Baden 2003; S. 13-17
- Hartmann, Michael (2007): Eliten und Macht in Europa. Frankfurt a. M. 2007
- Haßelmann, Uwe / König, Rainer (1997): Führen im Rahmen der Neuen Steuerung. Köln 1997
- Haus, Michael (2005): Einleitung: Lokale Institutionenpolitik in Deutschland zwischen strategischen Entscheidungen und kulturellen Deutungsprozessen – Versuch einer konzeptionellen Annäherung.

- In: Michael Haus (Hrsg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Wiesbaden 2005; S. 7-55
- Haus, Michael (2005a): Lernen im Förderalismus? Die Reformen der Kommunalverfassungen in Deutschland in institutionenpolitischer Perspektive. In: Michael Haus (Hrsg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Wiesbaden 2005; S. 56-84
- Haus, Michael (2007): Governance, Meta-Governance und die Transformation lokaler Institutionen. In: Lilian Schwalb, Lilian, Heike Walk (Hrsg.) 2007: Local Government – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden 2007; S. 67-92
- Haus, Michael / Egner, Björn / Heinelt, Hubert (2005): Direkt gewählte Bürgermeister und neue Formen des Regierens. In: Jörg Bogumil, Hubert Heinelt (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden 2005; S. 201-264
- Haus, Michael / Heinelt, Hubert (2002): Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse. In: Jörg Bogumil (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen. Opladen 2002; S. 111-136
- Haus, Michael u. a. (2005): Partizipation und Führung in der lokalen Politik. Baden-Baden 2005
- Heberlein, Ingo (1980): Die Meinungsäußerung des Beigeordneten im kommunalen Gremium. In: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis 3/1980; S. 56-59
- Heinz, Rainer (2000): Kommunales Management. Stuttgart 2000
- Heisig, Ulrich / Littek, Wolfgang / Prigge, Rolf (2001): Modernisierte Bürokratie. Bremen 2001
- Held, Friedrich / Winkel, Johannes (2009): Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen. Wiesbaden, 2009
- Hemmer, Karl u. a. (2008): Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen. Würzburg 2008
- Hermann, Klaus (2006): Bestenauslese durch Kommunalpolitik. In: LKV 12/2006: S. 535-540
- Herzberg, Carsten (2009): Von der Bürgerkommune zur Solidarkommune. Hamburg 2009
- Herzog, Dietrich (1992): Zur Funktion der Politischen Elite in der sozialstaatlichen Demokratie der Gegenwart. In: Thomas Leif, Hans-Josef Legrand, Ansgar Klein (Hrsg.): Die politische Klasse in Deutschland. Bonn 1992; S. 126-149
- Hiemstra, Jaring (2008): Leistungsstarke Kommunen. Wiesbaden 2008
- Hofmann, Harald / Muth, Michael / Theisen, Rolf-Dieter (1997): Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen. Witten 1997
- Holtkamp, Lars (2002): Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahre – Der Wandel von polity, politics und policy. In: Jörg Bogumil (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen. Opladen 2002; S. 55-73
- Holtkamp, Lars (2005): Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern – eine Ursachenanalyse. In Jörg Bogumil, Hubert Heinelt (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden 2005; S. 13-32
- Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Ausmaß, Ursachen und Probleme des Parteieneinflusses. In: DfK 2006/II; S. 70-83
- Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Wiesbaden 2008
- Holtkamp, Lars (2008a): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. In: der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2/2008; S. 423-446; abrufbar unter: http://www.der-moderne-staat.de/texte/holtkamp_dms208.pdf
- Holtkamp, Lars (2010): Politiknetzwerke und Partizipation aus der Governance-Perspektive. In: Wolfgang Schuster, Klaus Peter Murawski (Hrsg.): Die regierbare Stadt. Stuttgart 2010; S. 195-215
- Holtkamp, Lars (2012): Der Stellenwert der Kommunalverfassung und der Bundesländervergleichenden Kommunalforschung. In: Dieter Schimanke, Sylvia Veit, Hans Peter Bull (Hrsg.): Bürokratie im Irrgarten der Politik. Baden-Baden 2012; S. 257-286
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg (2007): Bürgerkommune und Local Governance. In: Lilian Schwalb, Lilian, Heike Walk (Hrsg.) 2007: Local Government – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden 2007; S. 231-250
- Hopp, Helmut / Göbel, Astrid (2008): Management in der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart 2008
- Hufeld, Ulrich (2003): Die Vertretung der Behörde. Tübingen 2003
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2009): Hauptamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister – Voraussetzungen, Wahl und Tätigkeiten, Düsseldorf 2009

- Ipsen, Jörn (2004): Die Abschaffung der Doppelspitze: Bestandsaufnahme einer Reform. In: Janbernd Oebbecke u. a. (Hrsg.): Kommunalverwaltung in der Reform. Stuttgart 2004; S. 19-27
- Ipsen, Jörn (2007): Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland. In: Thomas Mann, Günter Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Berlin u. a. 2007; S. 565-659
- Ipsen, Jörn (2011): Niedersächsisches Kommunalrecht. Stuttgart 2011
- Ismayr, Wolfgang (2012): Der Deutsche Bundestag. Wiesbaden 2012
- Jann, Werner u. a. (2004): Status-Report Verwaltungsreform. Berlin 2004
- Jann, Werner / Wegrich, Kai (2010): Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. In: Arthur Benz, Nicolai Dose (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden 2010; S. 175-200
- Janning, Hermann (1996): Neue Steuerungsmodelle im Spannungsverhältnis von Politik und Verwaltung. In: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel 1996; S. 152-168
- Jansen, Harald (2005): Verfügungsrechte und Transaktionskosten. In: Andreas Horsch, Harald Meinhövel (Hrsg.): Institutionenökonomie und Betriebswirtschaftslehre. München 2005; S. 101-117
- Jungfer, Klaus (2005): Die Stadt in der Krise – Ein Manifest für starke Kommunen. Bonn 2005
- Kegelmann, Jürgen (2005): Das „alte“ Neue Steuerungsmodell: konstruktiv-kritische Anmerkungen. In: Alexander Stock, Jürgen Kegelmann (Hrsg.): Kommunalpolitik der Zukunft: partnerschaftlich und professionell. Stuttgart 2005; S. 57-90
- Kegelmann, Jürgen (2007): New Public Management. Wiesbaden 2007
- Kern, Timm (2007): Warum werden Bürgermeister abgewählt? Stuttgart 2007
- KGSt (1999): Das Neue KGSt-Politikerhandbuch. Köln 1999
- KGSt (2000): IKO-Netz Leitfaden 1/2000
- KGSt-Berichte (Auswahl relevanter Berichte zum Neuen Steuerungsmodell):
- 12/91 Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell
 - 19/92 Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung - Fallstudie Tilburg
 - 05/93 Das neue Steuerungsmodell
 - 06/93 Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte
 - 08/94 Das neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten
 - 15/94 Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell
 - 01/95 Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage
 - 06/95 Qualitätsmanagement
 - 08/95 Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden
 - 10/95 Das Neue Steuerungsmodell: Erste Zwischenbilanz
 - 13/95 Personalkostenmanagement – Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung
 - 08/96 Kommune und Wettbewerb - erste Überlegungen und Empfehlungen
 - 10/96 Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell
 - 11/96 Zentrale Steuerungsunterstützung
 - 02/97 Rechnungsprüfung und Neues Steuerungsmodell
 - 05/97 KGSt-Produktbuch für Gemeinden, Städte und Kreise
 - 08/97 Qualitätsmanagement II: Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung
 - 09/97 Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis
 - 12/97 Zwischenbilanz zur produktbezogenen Steuerung - Ein Diskussionsbeitrag
 - 04/98 Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen
 - 06/98 Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung
 - 08/98 Geschäftsprozessoptimierung: Eine Wegbeschreibung
 - 09/98 Führungsstrukturen im Neuen Steuerungsmodell
 - 04/00 Rahmenregelungen bei dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung
 - 08/00 Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung
 - 09/00 Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie
 - 10/00 Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung
 - 12/00 Kommunale Leistungen im Wettbewerb: Leistungsvergleich – Markttest – Vergabeverfahren
 - 03/01 Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren
 - 04/01 Arbeit mit Kennzahlen Teil1: Grundlagen
 - 05/01 Arbeit mit Kennzahlen Teil 2: Empfehlungen für die Praxis
 - 07/02 Neuausrichtung interner Dienstleistungen und Dienstleister

- 03/04 Vom Ratsinformationsdienst (RIS) zum Ratsportal
- 07/04 Kommunale Managementberichte I: Grundlagen und Nutzen
- 08/04 Kommunale Managementberichte II: Einführungsschritte und Umsetzungsempfehlungen
- 02/05 Produkte auf dem Prüfstand – Die Verfahren zur Produktkritik
- 03/05 Produktkritik: In drei Schritten zur strategischen Steuerung
- 05/06 Das Verhältnis von zentralen und dezentralen Einheiten in der Kommunalverwaltung
- 10/06 Vergleich – Lernen – Handeln
- 02/07 Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung
- 02/09 Qualitätsmanagement
- 01/12 Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5 & 6 (Teil 1: Grundlagen)
- 01/12 Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5 & 6 (Teil 2: Zentrale Dienste)
- Kißler, Leo (2007): Warum die kommunale Verwaltungsmodernisierung (fast) gescheitert ist oder Wo bleibt die „Reformdividende“ für die Beschäftigten? In: Jörg Bogumil u. a.: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin 2007; S. 17-26
- Kißler, Leo u. a. (1997): Moderne Zeiten im Rathaus? Reformen der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand. Berlin 1997
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Greifenstein, Ralph (2001): Beschäftigtenbeteiligung, Arbeitszufriedenheit und Motivation: Licht- und Schattenseiten der Teamarbeit. In: Leo Kißler, Elke Wiechmann (Hrsg.): Partizipation im Rathaus auf dem Prüfstand von Forschung und Praxis. Baden-Baden 2001; S. 81-101
- Klages, Helmut (2002): Funktionen und Perspektiven der Befragungsforschung im ´aktivierenden Staat´. In: Karl-Peter Sommermann, Jan Ziekow (Hrsg.): Perspektiven der Verwaltungsforschung. Berlin 2002; S. 59-69
- Klages, Helmut (2008): Bürger und Verwaltung – Entwicklungsstufen und Potenziale. In: Wolfgang H. Lorig (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Baden-Baden 2008; S. 85-102
- Klages, Helmut / Daramus, Carmen / Masser, Kai (2008): Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels: Theorie und Praxis eines Instruments breitenwirksamer kommunaler Partizipation. Berlin 2008
- Klatetzki, Thomas (2006): Der Stellenwert des Begriffs „Kognition“ im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge / Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden 2006; S. 48-61
- Kleerbaum, Klaus-Viktor / Smith, Stephan (2009): (Ober-)Bürgermeister und Landrat in Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen 2009
- Klein, Arnim (2009): Leadership im Kulturbetrieb. Wiesbaden 2009
- Kleinfeld, Ralf (1996): Kommunalpolitik – eine problemorientierte Einführung. Opladen 1996
- Klenk, Tanja / Nullmeier, Frank (2011): Leitungsstruktur und Reformen der Leitungsorganisationen. In: Bernhard Blanke u. a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden 2011, S. 218-227
- Klüber, Hans (1971): Handbuch der Kommunalpolitik. Göttingen 1971
- Knipp, Rüdiger (2005): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – eine Bestandsaufnahme: Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Städtetages und des Deutschen Instituts für Urbanistik. Berlin 2005
- Kodolitsch, Paul v. (1996): Die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung – Herausforderungen durch das „Neue Steuerungsmodell“. In: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel 1996; S. 169-181
- König, Klaus (2007): Verwaltungskulturen und Verwaltungswissenschaften. In: Klaus König, Christoph Reichard (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur. Speyer 2007 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 254); S. 1-24
- Köser, Helmut / Caspers-Merk, Marion (1989): Einfluss und Steuerungspotenzial kommunaler Mandatsträger in Baden-Württemberg. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Basel 1989; S. 97-120
- Kuban, Monika (1996): Konzern Stadt – die Steuerung der Beteiligungen. In: Michael Schöneich (Hrsg.): Reformen im Rathaus. Köln 1996; S. 99-128
- Kübler, Hartmut (1980): Organisation und Führung in Behörden, Bd. 1 Organisatorische Grundlagen. Stuttgart 1980
- Kübler, Hartmut (1980a): Organisation und Führung in Behörden, Bd. 2 Personalwesen. Stuttgart 1980

- Kuhlmann, Sabine (2004): Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. In: PVS 3/2004; S. 370-394
- Lang, Gerhard / Gronbach, Dieter (1998): Stuttgart: Neue Kooperation von Politik und Verwaltung im Stadtmanagement. In: Wulf Damkowski, Claus Precht (Hrsg.): Moderne Verwaltung in Deutschland, Stuttgart. 1998; S. 160-168
- Lasar, Andreas (2001): Dezentrale Organisation in der Kommunalverwaltung. Köln 2001
- Lehné, Hermann / Weirich, Rainer: Saarländisches Kommunalrecht – Kommentar, Loseblattsammlung, Stand 2011. St. Ingbert
- Lehrer, Martin (2009): Grundregeln der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Kommune. In: Bernd Jürgen Schneider: Handbuch Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen. Stuttgart 2009; S. 5-16
- Lenk, Klaus (1987): Recht als verwaltungsinternes Steuerungsmittel. In: Rainer Koch (Hrsg.): Verwaltungsforschung in Perspektive. Baden-Baden 1987, S. 147-156
- Lenk, Klaus / Wengelowski, Peter (2004): Wissensmanagement für das Verwaltungshandeln. In: Thomas Edeling, Werner Jann, Dieter Wagner (Hrsg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden 2004; S. 147-166
- Lieske, Sören / Rogas, Karsten / Sitter, Roger (2001): Leitbild Privatwirtschaft? Selbstverständnis des Stadtwerkmanagements in Zeiten von Deregulierung und Marktliberalisierung. In: Thomas Edeling, Werner Jann, Dieter Wagner (Hrsg.): Reorganisation in Wirtschaft und Verwaltung. Opladen 2001; S. 191-202
- Lissack, Gernot (2001): Bayerisches Kommunalrecht. München 2001
- Löffler, Elke (2003): Leadership im öffentlichen Sektor – nicht nur eine Herausforderung für Führungskräfte. In: Rainer Koch, Peter Conrad (Hrsg.): New Public Service – Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Wiesbaden 2003; S. 239-262
- Lorig, Wolfgang (2008): Auf dem Weg zur 'neo-weberianischen' Verwaltung. In: Wolfgang Lorig (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Baden-Baden 2008; S. 17-26
- Lorig, Wolfgang (2008a): Modernisierungsdesigns für die öffentliche Verwaltung: New Public Management und Public Governance. In: Wolfgang Lorig (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Baden-Baden 2008; S. 29-51
- Lüder, Klaus / Streitferdt, Lothar (2007): Modelldenken im öffentlichen Management. In: Klaus König, Christoph Reichard (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Speyer 2007 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 254); S. 123-150
- Machura, Stefan (2005): Politik und Verwaltung. Wiesbaden 2005
- Maier, Jürgen / Schmitt, Karl (2008): Kommunales Führungspersonal im Umbruch. Wiesbaden 2008
- Martens, Dirk / Thiel, Friedrich-Karl / Zanner, Harald (1998): Konzern Stadt – Führung und Steuerung kommunaler Leistungen unter Wettbewerbsbedingungen. Stuttgart 1998
- Matiaske, Wenzel / Nienhüser, Werner (2010): Machtmessung in Organisationen. In: Wolfgang Mayrhofer, Michael Meyer, Stefan Titscher (Hrsg.): Praxis der Organisationsanalyse. Wien 2010; S. 155-181
- Matys, Thomas (2006): Macht, Kontrolle und Entscheidungen in Organisationen. Wiesbaden 2006
- Mayntz, Renate (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg 1985
- Meinhövel, Harald (1999): Defizite der Principal-Agent-Theorie. Lohmar 1999
- Meinhövel, Harald (2005): Grundlagen der Principal-Agent-Theorie. In: Andreas Horsch, Harald Meinhövel (Hrsg.): Institutionenökonomie und Betriebswirtschaftslehre. München 2005; S. 65-80
- Meuer, Dirk (2012): Mediation und Planungszelle: Zwei diskursive Bürgerbeteiligungsverfahren im demokratietheoretischen Vergleich.
- Meyer, Hubert (2008): Recht der Ratsfraktionen. Wiesbaden 2008
- Meyer, Thomas (2003): Was ist Politik? Opladen 2003
- Meyer, Renate / Egger-Peitler, Isabell / Hammerschmid, Gerhard (2011): Das Konzept der Public Service Motivation. In: Bernhard Blanke u. a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden 2011; S. 350-356
- Meyer, Renate / Hammerschmid, Gerhard (2006): Die Mikroperspektive des Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge / Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden 2006; S. 160-171
- Mittendorf, Volker / Rehmet, Frank (2002): Bürgerbegehren und Bürgerentscheide: Wirkungsaspekte auf kommunale Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in Deutschland und der Schweiz. In:

- Jörg Bogumil (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen. Opladen 2002; S. 219-238
- Möltgen, Katrin (2001): Politik im Neuen Steuerungsmodell. Hamburg 2001
- Müller, Jürgen (1995): Der Beigeordnete – Beamter zwischen Beamtenrecht und Kommunalverfassungsrecht. In: Die Personalvertretung 01/1995; S. 4-11
- Müller-Jentsch, Walther (2003): Organisationssoziologie. Frankfurt 2003
- Murawski, Klaus-Peter (2010): Politische Steuerung im Dialog und in Netzwerken. In: Wolfgang Schuster, Klaus-Peter Murawski: Die regierbare Stadt, Stuttgart 2010; S. 38-64
- Muth, Michael u. a. (1995): Potsdamer Kommentar zur Kommunalverfassung des Landes Brandenburg. Erfurt 1995
- Nagel, Erik (2001): Verwaltung anders denken. Baden-Baden 2001
- Nagel, Erik / Müller, Werner (1999): New Public Management: (k)ein Wandel ohne Kulturentwicklung (!). Basel 1999 (WWZ-Forschungsbericht 1/99)
- Nanz, Patrizia / Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn 2012
- Naschold, Frieder (1997): Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz. In: Frieder Naschold, Maria Oppen, Alexander Wegener: Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart 1997; S. 15-48
- Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg (1998): Modernisierung des Staates – New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen 1998
- Naschold, Frieder, Oppen, Maria, Wegener, Alexander (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Berlin 1998
- Naßmacher, Hiltrud (1989): Kommunale Entscheidungsstrukturen. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Basel 1989; S. 62-83
- Naßmacher, Karl-Heinz (2002): Politikwissenschaft. München 2002
- Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland. Wiesbaden 2007
- Nentzel, Brigitta (2001): Teamstrukturen in der Stadtverwaltung Detmold. In: Leo Kißler, Elke Wiechmann (Hrsg.): Partizipation im Rathaus auf dem Prüfstand von Forschung und Praxis. Baden-Baden 2001; S. 75-80
- Noll, Sebastian (2007): Bürger und Kommune. Reformen für mehr Bürgernähe: Eine Geschichte des Scheiterns? Marburg 2007
- Oebbecke, Janbernd (1997): Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts: Ist das politische Konzept noch tragfähig? In: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V.: Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts: Ist das politische Konzept noch tragfähig? Schloss Cappenberg 1997; S. 39-65
- Oechsler, Walter A. (2010): Reform des Personalmanagements in der Kommunalverwaltung. In: Wolfgang Schuster, Klaus-Peter Murawski: Die regierbare Stadt. Stuttgart 2010; S. 288-305
- Osner, Andreas (2001): Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Berlin 2001
- Osner, Andreas (2007): Profil eines idealen Ratsmitglieds: Die „Eier legende Wollmilchsau“. In: HKP (Handbuch Kommunalpolitik – Loseblattsammlung), A1 S. 1-22, Berlin 2007
- Osner, Andreas (2010): Demokratie braucht Führung! Politische Führungskompetenzen und -stile im Spiegel der Umfrageergebnisse. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demokratie und Integration in Deutschland. Politische Führung und Partizipation aus Sicht von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, Gütersloh 2010 (E-Book-Ausgabe); S. 167-187
- Ott, Yvonne (1994): Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung. Baden-Baden 1994
- Pappermann, Ernst (1983): Chancen für Organisationsreformen in der Kommunalverwaltung. In: Carl Böhret, Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungspolitik. Berlin 1983; S. 313-323
- Patzelt, Werner (2007): Einführung in die Politikwissenschaft. Passau 2007
- Paulic, Rainer (2011): Aufbauorganisation. In: Rainer Paulic (Hrsg.): Verwaltungsmanagement und Organisation. Frankfurt 2011; S. 113-151
- Payk, Bernhard (2005): Verwaltungsreformen des letzten Jahrzehnts und ihre Konsequenzen. In: Alexander Stock, Jürgen Kegelmann (Hrsg.): Kommunalpolitik der Zukunft: partnerschaftlich und professionell. Stuttgart 2005; S. 33-56

- Pfizer, Theodor (1973): Kommunalpolitik. Stuttgart 1973
- Pinkwart, Andreas (1999): Verwaltungsreformkonzepte und Politisches Management. Gelsenkirchen 1999 (Schriftenreihe der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Bd. 14)
- Pippke, Wolfgang u. a. (2005): Organisation. Köln 2005
- Pixa, Hans (2004): Die Abschaffung der Doppelspitze: Bestandsaufnahme einer Reform. In: Janbernd Oebbecke u. a. (Hrsg.): Kommunalverwaltung in der Reform. Stuttgart 2004; S. 28-41
- Pollach, Günter / Wischermann Jörg / Zeuner Bodo (2000): Ein nachhaltig anderes Parteiensystem: Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen – Ergebnisse einer Befragung von Kommunalpolitikern. Opladen 2000
- Preisendörfer, Peter (2011): Organisationssoziologie. Wiesbaden 2011
- Prigge, Rolf / Schwarzer, Thomas (2006): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. Wiesbaden 2006
- Quecke, Albrecht / Schmid, Hansdieter (u. a.): Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Loseblattsammlung, Stand 2011. Berlin
- Reichard, Christoph 1997: Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: Frieder Naschold, Maria Oppen, Alexander Wegener: Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart 1997; S. 49-74
- Reichard, Christoph (2002): Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger. In : DfK 2002/II; S. 44-60
- Reichard, Christoph (2003): „New Public Management“ als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung. In: Jens Harms, Christoph Reichard (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektor: Instrumente und Trends. Baden-Baden 2003; S. 119-143
- Rentsch, Harald / Ziertmann Marc (2008): Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein. Stuttgart 2008
- Richter, Bodo (1989): Institutionelle Überanstrengung und Wiederherstellung der Verantwortlichkeit. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Basel 1989; S. 136-142
- Ridder, Hans-Gerd / Hoon, Christina (2011): Strategieprozesse im Personalmanagement öffentlicher Dienste. In: Rainer Koch / Peter Conrad / Wolfgang H. Lorig (Hrsg.): New Public Service – Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Wiesbaden 2011; S. 85-107
- Ritzi Claudia / Schaal, Gary S. (2010): Politische Führung in der “Postdemokratie“. In: APuZ 2-3/2010, S. 9-15
- Röber, Manfred (1996): Über einige Missverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisierungsdebatte: ein Zwischenruf. In: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel 1996; S. 98-111
- Rosenstiel, Lutz v. (2003): Grundlagen der Organisationspsychologie. Stuttgart 2003
- Rosenstiel, Lutz v. / Molt, Walter / Rüttinger Bruno: Organisationspsychologie. Stuttgart
- Rousek, Oliver (1998): Integrative Anreizsysteme. Aachen 1998
- Rubel, Bernd (2007): Organisatorische Gestaltung der Leistungsbeziehungen in Kommunalverwaltungen. Wiesbaden 2007
- Sack, Detlef (2006): Liberalisierung und Privatisierungen in den Kommunen – Steuerungsanforderungen und Folgen für Entscheidungsprozesse. In: DfK 2006/II; S. 25-38
- Sandfuchs, Klaus (2006): Allgemeines niedersächsisches Kommunalrecht. Hannover 2006
- Schäfer, Frank (2005): Change Management für den öffentlichen Dienst. Hamburg 2005
- Schaal, Gary S. / Heidenreich Felix (2009): Einführung in die Politischen Theorien der Moderne. Opladen u. a. 2009
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen 2000
- Schedler, Kuno (2007): Forschungsannäherung an die managerialistische Verwaltung. In: Klaus König, Christoph Reichard (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Speyer 2007 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 254); S. 79-109
- Scheuch, Erwin / Scheuch, Ute: Cliques, Klüngel und Karrieren. Reinbeck 1992
- Schimanke, Dieter (1987): Steuerung und Selbststeuerung in der öffentlichen Verwaltung. In: Rainer Koch (Hrsg.): Verwaltungsforschung in Perspektive. Baden-Baden 1987; S. 134-146

- Schimanke, Dieter / Stanke, Michael (1989): Kommunale Führungsorganisation als politische Institution. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Basel 1989; S. 218-232
- Schirra, Christina (1989): Politik in der Gemeinde. Frankfurt 1989
- Schleer, Manfred (2003): Kommunalpolitik in Sachsen. Dresden 2003
- Schlegel, Volker (1988): Bestimmungsgründe organisatorischer Entscheidungen in Stadtverwaltungen, Speyer 1998 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 69)
- Schmidt, Manfred G. (2010): Demokratietheorien. Eine Einführung. Bonn 2010
- Schmidt, Thorsten (2011): Kommunalrecht. Tübingen 2011
- Schmidt, Fritz / Kneip, Hans-Otto (1995): Hessische Gemeindeordnung (HGO). München 1995
- Schmitz, Michael (2005): Der Verwaltungsvorstand von Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen – Aufgaben, Verfahren und rechtliche Aspekte. In: Verwaltungsrundschau 10/2005; S. 344-347
- Schneider, Volker (1997): Zwischen Beschränkung und Ermöglichung: Strukturelle Erklärungen in der Politikanalyse. In: Arthur Benz, Wolfgang Seibel (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden 1997; S. 165-190
- Schneider, Gerhard / Dreßler, Ulrich / Lüll, Jürgen: Hessische Gemeindeordnung – Kommentar, Loseblattsammlung, Stand 2011. Stuttgart
- Schöber, Peter (1991): Kommunal Selbstverwaltung: die Idee der modernen Gemeinde. Stuttgart 1991
- Schrammeyer, Marc (2006): Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung. Berlin 2006
- Schreyögg, Georg (2012): Grundlagen der Organisation, Wiesbaden 2012
- Schröder, Dieter, u. a.: Kommunalverfassungsrecht Mecklenburg-Vorpommern – Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Loseblattsammlung, Stand 2011. Wiesbaden
- Schröter, Eckhard (2007): Der öffentliche Managerialismus im Lichte der Demokratietheorie – eine kritische Diskussion. In: Klaus König / Christoph Reichard (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Speyer 2007 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 254); S. 151-186
- Schumacher, Paul u. a.: Kommunalverfassungsrecht Brandenburg – Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Loseblattsammlung, Stand 2011. Wiesbaden
- Schwalb, Lilian / Walk Heike (2007): Blackbox Governance – Lokales Engagement im Aufwind? In: Lilian Schwalb, Lilian, Heike Walk (Hrsg.): Local Government – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden 2007; S. 7-20
- Schwarting, Gunnar (2005): Effizienz in der Kommunalverwaltung. Berlin 2005
- Schwerdtner, Eberhard (1996): Die Beigeordneten im kommunalen Spannungsfeld. In: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis 3/1996; S. 49-52
- Senge, Konstanze (2006): Zum Begriff der Institutionen im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge / Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden 2006; S. 35-47
- Senge, Konstanze / Hellmann, Kai-Uwe (2006): Einleitung. In: Konstanze Senge / Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden 2006, S. 7-31
- Senn, Paul (2001): Moderne Gemeindeführung – Organisatorische Neuausrichtung auf den Grundlagen des New Public Managements. In: Christoph Lengwiler, Stephan Käppeli (Hrsg.): Gemeindeführung in Theorie und Praxis. Chur/Zürich 2001, S. 47-59
- Siedentopf, Heinrich (1983): Verwaltungsinterne Reaktionen auf verwaltungspolitische Vorgaben. In: Carl Böhret, Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungspolitik. Berlin 1983; S. 47-55
- Simon, Klaus (1988): Repräsentative Demokratie in großen Städten. Melle 1998
- Sintomer, Yves / Herzberg, Carsten / Röcke, Anja (2010): Der Bürgerhaushalt in Europa - eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit. Wiesbaden 2010
- Spöner, Wolf-Uwe u. a.: Kommunalverfassungsrecht Sachsen: Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen – Kommentar, Loseblattsammlung, Stand 2011. Wiesbaden
- Staffelbach, Bruno (2001): Mittel und Zwecke von Führung. In: Christoph Lengwiler, Stephan Käppeli (Hrsg.): Gemeindeführung in Theorie und Praxis. Chur/Zürich 2001; S. 31-46
- Statistisches Bundesamt (2010): Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2010

- Steyvers, Kristof (2010): Kommunalpolitische Führung im europäischen Vergleich. In: APuZ 2-3/2010; S. 28-34
- Stichweh, Rudolf (1994): Wissenschaft, Universität, Professionen. Frankfurt a. M. 1994
- Stober, Rolf (1996): Kommunalrecht. Stuttgart 1996
- Stock, Alexander (2000): Der Bürgermeister der Zukunft: Manager, Visionär, Politiker und Moderator. Aachen 2000
- Stock, Alexander (2005): Local Modern Governance – Ansätze für ein Kommunalpolitisches Management. Stuttgart 2005
- Stock, Alexander / Stock, Katrin (2005): Zukunfts- und zielorientiertes Management für die Kommunen. In: Alexander Stock, Jürgen Kegelmann (Hrsg.): Kommunalpolitik der Zukunft: partnerschaftlich und professionell. Stuttgart 2005; S. 161-188
- Stratemann, Ingrid / Wottawa, Heinrich (1995): Bürger als Kunden. Frankfurt a. M. 1995
- Streibl, Ulrich (1996): Organisationsgestaltung in der Kommunalverwaltung. Wiesbaden 1996
- Stuchlik, Andrej (2009): Zivilgesellschaft und Verwaltungskultur – eine Suche nach analytischen Anknüpfungspunkten. In: Klaus König, Sabine Kropp (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur. Speyer 2009 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 263); S. 33-50
- Sutor, Bernhard 1997: Kleine politische Ethik. Bonn 1997
- Tabatt-Hirschfeld (2012): Public Management. Schwerpunkt: Sozialverwaltung in Kommunen. Augsburg 2012
- Tacke, Veronika (2006): Rationalität im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge / Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus, Wiesbaden 2006; S. 89-101
- Theis-Berglmair (2003): Organisationskommunikation. Hamburg 2003
- Thiele, Robert (2007): Niedersächsische Gemeindeordnung. Stuttgart 2007
- Thiery, Peter (2001): Moderne politikwissenschaftliche Theorie. In: Manfred Mols, Hans-Joachim Lauth, Christian Wagner (Hrsg.): Politikwissenschaft: Eine Einführung. Paderborn u. a. 2001; S. 209-248
- Thole, Hermann (1993): Organisationskultur – Zur Relevanz des Konzeptes der Organisationskultur für die Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung. Münster 1993
- Thom, Norbert / Ritz Adrian (2008): Public Management. Wiesbaden 2008
- Thränhardt, Dietrich (1989): Kommunalverfassung in einer Welt des Wandels. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Basel 1989. S. 15-36
- Thränhardt, Dietrich (1989a): Partizipation und kommunale Institutionen: die innere Gliederung der Stadt. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Basel 1989; S. 206-217
- Timm-Arnold, Klaus-Peter (2011): Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik: Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Wiesbaden 2011
- Treffer, Gerd (1980): Kommunalpolitik – Einführung in die Praxis, Bamberg 1980
- Uckel, Herbert / Hauth, Rudolf / Hoffmann, Hans-Georg: Kommunalrecht in Thüringen – Teil 1 Thüringer Kommunalordnung, Loseblattsammlung, Stand 2011. Köln
- Unger, Walter 1996: Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Stellung der Dezernenten im Neuen Steuerungsmodell. Maintal 1996 (unveröffentlichtes Rechtsgutachten für die KGSt)
- Unger, Walter 1996a: Die Geschäftsbereiche der Dezernenten nach dem Kommunalverfassungsrecht der Deutschen Bundesländer, Maintal 1996 (unveröffentlichtes Rechtsgutachten für die KGSt)
- Unkelbach, Alexandra (2001): Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien. Speyer 2001
- Veit, Sylvia (2012): Zwei getrennte Eliten? Karrieremuster von Exekutivpolitikern und Spitzenbeamten in den deutschen Bundesländern. In: Dieter Schimanke, Sylvia Veit, Hans Peter Bull (Hrsg.): Bürokratie im Irrgarten der Politik. Baden-Baden 2012; S. 175-192
- Voigt, Rüdiger (1994): Lokale Politiksteuerung zwischen exekutiver Führerschaft und City-Management. In: Oscar W. Gabriel, Rüdiger Voigt (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen. Bochum 1994; S. 3-13
- Voigt, Stefan (2002): Institutionenökonomik. München 2002
- Wachsmuth, Hans-Joachim / Oehler, Gerhard: Thüringer Kommunalrecht, Loseblattsammlung, Stand 2011. Stuttgart u. a.

- Wagener, Frido (1983): Selbstentwicklung der Verwaltung. In: Carl Böhret, Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungspolitik. Berlin 1983; S. 71-77
- Wagner, Marc (2009): Das Prinzip der Bestenauslese im öffentlichen Dienst. Hamburg 2009
- Walter, Melanie (2002): Politische Macht und Responsivität in der Großstadt, Stuttgart 2002; abrufbar unter: <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2002/1026/>
- Walter-Rogg, Melanie (2010): Politische Macht und Entscheidungen in der Großstadt – ein Vergleich der Ausgabepreferenzen von Bürgern und Elite. In: Wolfgang Schuster, Klaus Peter Murawski (Hrsg.): Die regierbare Stadt. Stuttgart 2010; S. 216-247
- Waschkuhn, Arno (1999): Politik in Ostdeutschland – Politische Konfliktlinien, institutionelle Fragen und demokratisches Profil. In: Arno Waschkuhn, Alexander Thumfart (Hrsg.) (1999): Politik in Ostdeutschland – Lehrbuch zur Transformation und Innovation. München 1999; S. 43-183
- Wegrich, Kai (2011): Post-New Public Management. In: Bernhard Blanke u. a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden 2011; S. 90-98
- Weber, Max (1919): Politik als Beruf, abrufbar unter: www.textlog.de/2298.html
- Wehling, Hans-Georg (1989): Auswirkungen der Kommunalverfassung auf das lokale politisch-administrative Handeln. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel 1989; S. 84-96
- Wehling, Hans-Georg / Siewert Hans Jörg (1987): Der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Stuttgart 1987
- Weinert, Ansfried (2004): Organisations- und Personalpsychologie. Weinheim 2004
- Weinmann, Gerhard (1993): Kollegiale Formen kommunaler Verwaltungsführung? Würzburg 1993
- Weiß, Karin (2002): Das Neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik? Opladen 2002
- Werder, Axel von (2005): Führungsorganisation: Grundlagen der Spitzen- und Leitungsorganisation von Unternehmen. Wiesbaden 2005
- Wiegand, Bernd / Grimberg, Michael (2003): Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, München 2003
- Wiesendahl, Elmar (2006): Rekrutierung von Eliten in der Parteiendemokratie. In: Oscar W. Gabriel, Beate Neuss, Günter Rüter (Hrsg.): Eliten in Deutschland. Bonn 2006; S. 94-113
- Wiesenthal, Helmut (1997): Methodologischer Individualismus als Akteurtheorie. In: Arthur Benz, Wolfgang Seibel (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden 1997; S. 75-99
- Wimmer, Norbert (2010): Dynamische Verwaltungslehre. Wien 2010
- Winkel, Olaf 2011: Perspektiven der Kommunalreform. Baden-Baden 2011
- Winkler-Haupt, Uwe (1989): Die Auswirkungen unterschiedlicher kommunaler Führungsorganisationstypen auf den Policy-Output. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Basel 1989; S. 143-160
- Witt, Paul (2012): Position und Situation der Gemeinderäte in Baden-Württemberg – wer gewählt wird. In: Barbara Remmert, Hans-Georg Wehling: Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung. Stuttgart 2012; S. 90-160
- Wolf, Georg / Draf, Dieter: Leiten und Führen in der öffentlichen Verwaltung. Handbuch für die Praxis. München 1999
- Wollmann, Hellmut (2001): Zwischen Management- und Politiksystem: Die Kommunalverwaltung der 90er Jahre auf einer Modernisierungswelle. In: Thomas Edeling, Werner Jann, Dieter Wagner (Hrsg.): Reorganisation in Wirtschaft und Verwaltung. Opladen 2001, S. 15-57
- Wollmann, Hellmut (2002): Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde. In: DfK 2002/II; S. 23-43
- Wollmann, Hellmut (2004): Verwaltungspolitische Reformdiskurse – zwischen Lernen und Vergessen, Erkenntnis und Irrtum. In: Thomas Edeling, Werner Jann, Dieter Wagner (Hrsg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden 2004, S. 17-36
- Wolter, Hans-Joachim (1978): Der Beigeordnete: Amt und Rechtsstellung in der geschichtlichen Entwicklung. Göttingen 1978
- Wüstenbecker, Horst (2005): Kommunalrecht nach dem Landesrecht von Nordrhein-Westfalen. Münster 2005
- Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) (2000): Modernisierung der Kommunalverwaltung: Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Ludwigsburg 2000

- Zinell, Herbert (1996): Begrenzung der Vertretungsbefugnis des Beigeordneten durch Weisungen des Bürgermeisters. In: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis 2/1996; S. 25-28
- Zintl, Reinhard (1997): Methodologischer Individualismus und individualistische Theorie. In: Arthur Benz, Wolfgang Seibel (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden 1997; S. 33-43

Rechtsquellenverzeichnis

1.) Bundesrecht (Fundstelle: www.gesetze-im-internet.de):

BeamStG Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz) vom 17.06.2008, zul. geänd. durch Gesetz v. 05.02.2009

GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, zul. geänd. durch Gesetz v. 11.07.2012

2.) Länderbezogenes Recht

2.1) Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen:

Land	Rechtsquelle	Fundstelle
B-W	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) in der Fassung vom 24.07.2000 (<i>Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 01.01.2011 bis 31.12.2017</i>), zul. geänd. durch Gesetz v. 09.11. 2010	www.landesrecht-bw.de
Bay	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.08. 1998, zul. geänd. durch Gesetz v. 27.07.2009	www.gesetze-bayern.de
Bbg	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18.12.2007, zul. geänd. durch Gesetz v. 23.09.2008	www.bravors.brandenburg.de
Hes	Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 07. 03.2005, zul. geänd. durch Gesetz v. 24.03.2010	www.rv.hessenrecht.hessen.de
M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) vom 13.07.2011	www.landesrecht-mv.de
Nds	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17.12.2010, zul. geänd. durch Gesetz v. 13.10.2011	www.nds-voris.de
N-W	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994, zul. geänd. durch Gesetz v. 24.05. 2011	www.recht.nrw.de
R-P	Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31.01.1994 (<i>Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 01.01.2011 bis 30.06.2012</i>), zul. geänd. durch Gesetz v. 20.10.2010	www.landesrecht.rlp.de
Slđ	Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.06.1997, zul. geänd. durch Gesetz v. 11.02. 2009	www.saarland.de/landesrecht.htm
Sach	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.2003, rechtsbereinigt mit Stand v. 11.07.2009	www.revosax.sachsen.de
S-A	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.08. 2009, zul. geänd. durch Gesetz v. 20.01.2011	www.landesrecht.sachsen-anhalt.de
S-H	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) in der Fassung vom 28.02.2003, zul. geänd. durch Gesetz v. 17.12.2010	www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de
Thü	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (ThürKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.01.2003, zul. geänd. durch Gesetz v. 22.06.2011	www.landesrecht-thueringen.de

2.2) Kommunalwahlgesetze (Fundstellen wie bei Nr. 2.1):

Bay: Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (**GLKrWG**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.11.2006, zul. geänd. durch Gesetz v. 16.02.2012

S-H: Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (**GKWG**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1997, zul. geänd. durch Gesetz v. 16.09.2009

2.3) Gesetze über kommunale Wahlbeamte (Fundstellen wie bei Nr. 2.1):

- Bay: Gesetz über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen (**KWBG**) vom 24.07.2012, zul. geänd. durch Berichtigung vom 16.10.2012
- Thür: Thüringer Gesetz über die kommunalen Wahlbeamten (**ThürKWBG**) vom 16.08.1993, zul. geänd. durch Gesetz v. 22.06.2011

2.4) Disziplinalgesetze (Fundstellen wie bei Nr. 2.1):

- B-W: Landesdisziplinalgesetz (**LDG**) vom 14.10.2008, zul. geänd. durch Gesetz v. 09.11.2010
- Bay: Bayerisches Disziplinalgesetz (**BayDG**) vom 24.12.2005, zul. geändert durch Gesetz v. 24.07.2012
- Bbg: Landesdisziplinalgesetz (**LDG**) vom 18.12.2001, zul. geänd. durch Gesetz v. 21.09.2011
- Hes: Hessisches Disziplinalgesetz (**HDG**) vom 21.07.2006, zul. geänd. durch Gesetz v. 13.12.2012, Kommunale Dienstaufsichtsverordnung vom 10.08.1998, zul. geänd. durch Gesetz v. 05.03.2009
- M-V: Disziplinalgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (**LDG M-V**) vom 04.07.2005, zul. geänd. durch Gesetz v. 04.07.2011
- Nds.: Niedersächsisches Disziplinalgesetz (**NDiszG**) vom 13.10.2005, zul. geänd. durch Gesetz v. 06.12.2012
- N-W: Disziplinalgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (**LDG NRW**) vom 16.11.2004
- R-P: Landesdisziplinalgesetz (**LDG**) vom 02.03.1998, zul. geänd. durch Gesetz v. 20.10.2010
- Sld.: Saarländisches Disziplinalgesetz (**SDG**) vom 13.12.2005, zul. geänd. durch Gesetz v. 19.11.2008
- Sachs.: Sächsisches Disziplinalgesetz (**SächsDG**) vom 10.04.2007, rechtsbereinigt mit Stand v. 05.06.2010
- S-A: Disziplinalgesetz Sachsen-Anhalt (**DG LSA**) vom 21.03.2006, zul. geänd. durch Gesetz v. 08.02.2011
- S-H: Landesdisziplinalgesetz (**LDG**) vom 18.03.2003, zul. geänd. durch Gesetz v. 26.01.2012
- Thür.: Thüringer Disziplinalgesetz (ThürDG) vom 21.06.2002, zul. geänd. durch Gesetz v. 22.09.2011

2.5) Kommunales Besoldungsrecht (Fundstellen wie bei Nr. 2.1):

- B-W: Gesetz über die Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung der Landräte, der hauptamtlichen Bürgermeister und der Beigeordneten (**LKomBesG**) vom 09.11.2010
- Bay: --- (Bestandteil des KWBG)
- Bbg: Verordnung über die Einstufung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit durch die Gemeinden, Ämter und Landkreise des Landes Brandenburg (**EinstVO**) vom 03.02.1992, zul. geänd. durch Verordnung v. 02.02.2010
- Hes: Verordnung über die besoldungsrechtliche Einstufung der Ämter der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (**HKomBesV**) vom 20.09.1979, zul. geänd. durch Verordnung v. 21.02.2013
- M-V: Landesverordnung über die Besoldung und Aufwandsentschädigung der hauptamtlichen Wahlbeamten auf Zeit in Mecklenburg-Vorpommern (**KomBesLVO M-V**) vom 03.05.2005, zul. geänd. durch Verordnung v. 16.11.2010
- Nds.: Niedersächsisches Kommunalbesoldungsverordnung (**NKBesVO**) vom 18.04.2002, zul. geänd. durch Verordnung v. 17.08.2007
- N-W: Verordnung über die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts (**EingrVO**) vom 09.02.1979 geänd. durch VO v. 20.11.2007
- R-P: Landesverordnung über die Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (**LKomBesVO**) vom 15.11.1978, zul. geänd. durch Gesetz v. 28.09.2010
- Sld.: Saarländische Kommunalbesoldungsverordnung vom 15.11.1978, zul. geänd. durch Verordnung v. 08.03.2010

- Sachs.: Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Besoldung der kommunalen Wahlbeamten (**KomBesVO**) vom 20.02.1996, rechtsbereinigt mit Stand v. 01.08.2008
- S-A: Kommunalbesoldungsverordnung (**KomBesVO**) vom 07.03.2002, zul. geänd. durch Gesetz v. 13.06.2012
- S-H: Landesverordnung über die Besoldung der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit der Gemeinden, Ämter und Kreise in Schleswig-Holstein (**KomBesVO**) vom 24.04.2012
- Thür.: Thüringer Verordnung über die Besoldung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (**ThürKomBesV**) vom 05.04.1993, zul. geänd. durch Gesetz v. 24.06.2008

2.6) Sonstige Rechtsquellen mit kommunalem Bezug (Fundstellen wie bei Nr. 2.1):

- N-W: Städteregion Aachen Gesetz vom 26.02.2008
- Sl: Gesetz Nr. 1632 zur Reform der saarländischen Verwaltungsstrukturen (Verwaltungsstrukturreformgesetz – VSRG) vom 21.11.2007, zul. geänd. durch Gesetz v. 06.05.2009
- Sach: Sächsisches Gesetz zur Kreisgebietsreform (**SächsKrGebRefG**) vom 24.06.1993, zul. geänd. durch Gesetz v. 06.09.1995 (nicht in der genannten Fundstelle vorhanden: SächsGVBl. 28/1993, S. 549 ff. und 22/1995: S. 285 f.)

Fragebogen für die Beigeordnetenbefragung

Hinweis: Zur Vereinfachung wird bei den Begriffen zumeist die männliche Form verwendet. Der Fragebogen bezieht sich selbstverständlich auf Damen und Herren!

Erläuterung zu den verwendeten Abkürzungen:

OBM = Oberbürgermeister/in Beig. = Beigeordnete/r k. M. = keine Meinung / unentschieden

Hier ggf. spezielle landesbezogene Hinweis, Frage 34 nur in Bayern relevant

Abschnitt 1 *Generelle* Einschätzung zur Arbeit und Funktion von Beigeordneten in Mittel- und Großstädten

Dieser Abschnitt enthält einige Aussagen zur Arbeit und Funktion von Beigeordneten. Es geht um Ihre *individuelle* Einschätzung zu Beigeordneten *generell* – also unabhängig von rechtlichen Vorschriften in Bayern und von der Größenordnung/Situation in Ihrer Stadt.

1

Im Folgenden werden vier Aussagen zum Beigeordneten in Abgrenzung zum OBM geäußert. Stimmen Sie den Aussagen zu?

Unterscheidungsmerkmale zwischen OBM und Beigeordneten:

- | | ja | nein | k. M. |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 OBM soll mehr verwaltungsextern und die Beig. sollen mehr verwaltungintern agieren. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2 Die Beig. sollen im Vergleich zum OBM eine fachspezifische/re Ausbildung aufweisen. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3 OBM soll hauptsächlich die Interessen der Gesamtverwaltung und die Beig. sollen hauptsächlich die Interessen der jeweiligen Einzelverwaltung vertreten. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4 Ein OBM, der Parteimitglied ist, soll bei seiner Aufgabenwahrnehmung im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung von Beig., die Parteimitglieder sind, überparteilicher handeln. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2.1

- | | ja | nein | k. M. |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Soll/en größere Minderheitsfraktion/en mit einem „eigenen“ Beigeordneten in der Leitung der Stadtverwaltung vertreten sein? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2.2

Wenn größere Minderheitsfraktion/en mit einem eigenen Beigeordneten in der Leitung der Stadtverwaltung vertreten sind: Wie bewerten Sie einen solchen Fall? Ich bitte Sie, wenn es Ihnen möglich ist, mit ein/zwei Stichworten anzugeben, warum Sie Meinung sind, dass es (eher) von Vorteil oder Nachteil ist.

- | <u>Beig. von Minderheitsfraktion/en sind für ...</u> | (eher) von Vorteil, weil | (eher) von Nachteil, weil | k. M. |
|--|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 1 OBM | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2 Mehrheitsfraktion/en | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3 Minderheitsfraktion/en | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4 betroffenen Beig. selbst | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Anhang I

3

Ein Beigeordneter möchte ein Vorhaben verwirklichen, das OBM skeptisch beurteilt. In solch einem Fall kann ein Beig. unterschiedliche Strategien (im Sinne von „Koalitionen“ mit anderen Akteuren) wählen, um sein Vorhaben ggf. doch noch voranzubringen. Wie bewerten Sie folgende „Koalitionen“ im Hinblick auf deren „Verträglichkeit“ mit der „Loyalität“ eines Beig. gegenüber dem OBM?

<u>„Koalitionen“ des Beigeordneten mit ...</u>		eher ja	eher nein
1	anderen Beigeordneten stellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Stadtrat und/oder Fachausschuss/-ausschüssen ein Problem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	eigener Fraktion und/oder Partei für die	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	anderen Fraktion/en und/oder Partei/en „Loyalität“	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	örtlicher Presse gegenüber	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	(Interessen-)Gruppen, Verbänden, Vereinen dem OBM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Aufsichtsbehörden / anderen öffentlichen Stellen dar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4

Was macht Ihrer Meinung nach einen *guten* Beigeordneten aus? Bitte bewerten Sie jeden Punkt. Die 4er-Skala ermöglicht Ihnen eine größere Differenzierung: Je weiter links Sie ankreuzen, desto höher ist Ihre Zustimmung zur Aussage.

<u>Einen guten Beigeordneten macht aus, ...</u>	Volle Zust.		Keine Zust.	
1 das Programm bzw. die Zielstellungen der eigenen Partei/Fraktion best möglich umzusetzen und/oder sich bei der Lösung von Problemen an den politischen Wertmaßstäben seiner ihm nahe stehenden Partei/Fraktion zu orientieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 so zu agieren, dass Entscheidungen, die seinen Geschäftsbereich betreffen, im Stadtrat bzw. Fachausschuss mit <i>breitem</i> Konsens getroffen werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 für die Aufgabenerfüllung seines Geschäftsbereichs das best Mögliche zu erreichen, auch auf die Gefahr hin, dass negative Auswirkungen in anderen Bereichen auftreten können	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 Vorgaben des Stadtrates bzw. der Ausschüsse so gut als möglich umzusetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 OBM bei der Umsetzung <i>seiner</i> Zielvorstellungen best möglich zu unterstützen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6 in der Presse/Öffentlichkeit eine hohe Reputation zu haben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7 einzelne Anliegen der Bürger/Gesellschaft, die seinem Geschäftsbereich inhaltlich zuzuordnen sind und die er für wichtig hält, in die Stadtverwaltung/-politik zu transformieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8 im Zusammenspiel mit den Beig-kollegen vor allem diejenigen zu unterstützen, die die gleiche parteipolitische Ausrichtung wie er aufweisen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5

Welche Kompetenz ist für einen Beigeordneten am wichtigsten, am zweitwichtigsten, am drittwichtigsten, ..., am sechstwichtigsten? Bilden Sie also bitte eine Rangfolge mit den Ziffern 1, 2, 3, 4, 5 und 6. *Bitte vergeben Sie jede Ziffer nur einmal!*

- A) Fachliche Kompetenz: Fachwissen in Bezug auf den Geschäftsbereich
- B) Juristische Kompetenz: allg. juristisches Wissen
- C) Wirtschaftliche Kompetenz: allg. betriebs-/finanzwirtschaftliches Wissen / neues Steuerungsmodell
- D) Methodenkompetenz (z.B. Wissen über Planungsabläufe, Gesprächs-/Moderationstechniken)
- E) Soziale Kompetenz (z.B. Kooperations-, Team-, Motivations-, Kritik-, Konfliktfähigkeit)
- F) Politische Kompetenz (z.B. Wissen über politische Abläufe generell sowie speziell vor Ort)

Anhang I

6

Wie ist Ihre Meinung: Wer ist bei Beigeordnetenwahlen generell wie wichtig?

Der Einfluss auf die Wahl und auf die Wiederwahl

eines Beigeordneten ...

	sehr groß	groß	mittel	gering
1 durch OBM ist	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>
2 durch Fraktion/en ist	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>
3 durch Partei/en ist	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>

Abschnitt 2 Einschätzung der Führungssituation in Ihrer Stadt

7

Bitte bewerten Sie die folgenden drei Aussagen zur konkreten Führungssituation in Ihrer Stadt:

	ja	nein	k. M.
1 OBM weist gegenüber mir in <i>fachlichen Aspekten</i> faktisch/tatsächlich eine Vorgesetztenfunktion auf.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 Im Stadtrat strittige Entscheidungen können mehrheitlich an den Grenzen zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktion festgemacht werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 Im Stadtrat zeigt sich bei <i>Sachentscheidungen</i> meistens ein nahezu einstimmiges Abstimmungsverhalten bzw. es kommt meistens zu großen Mehrheiten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8

Die Mehrheit der Beigeordneten hat in unserer Stadt vor allem im Blick ...

die Anliegen ihres Geschäftsbereichs die Situation der gesamten Stadt(verwaltung) k. M.

9

Betrachten Sie die Gruppe der Beigeordneten in Ihrer Stadt und bewerten Sie bitte die einzelnen Aussagen, inwieweit sie zutreffen.

	Trifft (eher) zu	nicht zu	k. M.
1 Zu allg. Führungs-/Steuerungsfragen gibt es einen Erfahrungsaustausch zwischen den Beig.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 Bei der Wahrnehmung der <i>fachlichen</i> Aufgaben agieren die Beig. eher unabhängig von einander.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 Es gibt einen/zwei Beig., der/die völlig andere Interessen als die anderen Beig. hat/haben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 Die unterschiedliche parteipolitische Ausrichtung der Beig. ist in der Zusammenarbeit zwischen den Beig. spürbar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 Schlechte bzw. konfliktträchtige Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene (Ämter/Fachbereiche) erschwert die Zusammenarbeit zwischen den Beig.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10.1

Betrachten Sie bitte sich und Ihre Beigeordnetenkollegen in Ihrer Stadt. Sind Sie der Auffassung, dass man sagen kann, dass ein Beigeordneter als der einflussreichste gelten kann.

Ja (unabhängig, ob das ein anderer Beig. ist oder ob Sie es sind) Nein, k. M. (bitte weiter mit Abschnitt 3, Frage 11.1)

Anhang I

10.2

Welche Gründe sind maßgeblich, dass ein Beig. als der einflussreichste eingeschätzt wird? Bitte bewerten Sie jeden Punkt, indem Sie angeben, welche Rolle er spielt.

<u>Ursachen dafür, dass ein Beigeordneter als besonders einflussreich gilt:</u>	keine/ge- ringe Rolle	größere Rolle	k. M.
1 „zeitliche“ Aspekte: Lebensalter, Amtsdauer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 fachliche Aspekte: Verwaltungserfahrung, Fachwissen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 organisatorische Aspekte: übertragener Geschäftsbereich, Verfügungsgewalt über Ressourcen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 personelle Aspekte: Persönlichkeit, Ausstrahlung, rhetorische Fähigkeiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 Wirken/Ansehen in der Öffentlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6 politische Aspekte: „das richtige Parteibuch“	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10.3

Im Folgenden sind acht weitere Gründe aufgeführt, die eine Rolle spielen können, warum ein Beig. als der einflussreichste eingeschätzt wird. Bitte nehmen Sie nochmals eine Bewertung vor.

<u>Gutes Verhältnis ...</u>	keine/ge- ringe Rolle	größere Rolle	k. M.
1 zum OBM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 zum Stadtrat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 zu den Ausschüssen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 zur eigenen Fraktion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 zu anderen Fraktionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6 zur eigenen Partei / wahrgenommene Parteiämter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7 zu anderen Parteien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8 zur Presse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abschnitt 3 Einschätzungen Ihrer konkreten Arbeit und Funktion als Beigeordnete/r

Bei den Fragen 11.1 bis 11.3 bitte ich Sie, *Ihre Person* bzw. *Ihre Rolle als Beigeordnete/r* zu charakterisieren. Ihnen steht jeweils eine 4er-Skala zur Verfügung: Je weiter links Sie ankreuzen, desto höher ist Ihre Zustimmung zur Aussage.

11.1

<u>Ich sehe meine Funktion als Beig. darin, in der Verwaltungsführung bzw. im „Verwaltungsvorstand der Stadt“...</u>	Trifft voll zu		Trifft nicht zu	
1 die mir übertragenen <i>fachlichen</i> Aufgaben(bereiche) zu vertreten/repräsentieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 meine Partei/Fraktion und ihre Anliegen zu vertreten/repräsentieren (Bitte nur beantworten, wenn Sie Parteimitglied sind.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 meinen Fachausschuss und seine Anliegen zu vertreten/repräsentieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 spezielle Gruppen, Vereine, Verbände und ihre Anliegen zu vertreten/repräsentieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 spezielle Interessen, die in der Öffentlichkeit sowie in Politik und Verwaltung (zu) wenig Beachtung finden, zu vertreten/repräsentieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Anhang I

11.2

Im Vergleich zu OBM und zu den anderen Beig. sehe ich mich in meiner Funktion als Beig. als ...

	Trifft voll zu		Trifft nicht zu	
1 Vertrauter/Partner und/oder Unterstützer/Ratgeber des OBM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 Gegenspieler/Korrektiv zu (einem) anderen Beigeordneten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 Gegenspieler/Korrektiv zum OBM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 möglichen Kandidaten bei der nächsten OBM-Wahl ...				
a) ohne Konkurrenzsituation zum jetzigen OBM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) in einer Konkurrenzsituation zum jetzigen OBM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11.3

Und zum Abschluss nochmals vier Charakterisierungen zu Ihrer Funktion als Beig.:

	Trifft voll zu		Trifft nicht zu	
1 „Schlichter“ bei Konflikten, die zwischen Ämtern innerhalb meines Geschäftsbereichs auftreten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 „Schlichter“ bei Konflikten, die zwischen meinen Ämtern und anderen Ämtern auftreten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 „Abwehrkämpfer“ gegen übertriebene/falsche Erwartungen und Sparvorgaben, die an meinen Geschäftsbereich herangetragen werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 „Übersetzer“ der <i>gesamstädtischen</i> Zielvorstellungen in <i>fachliche</i> Ziele meines Geschäftsbereichs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12

Ich schätze *mich* eher als ... Fachmann ein Generalist ein

13

Als Beigeordnete/r werde *ich* im hiesigen *Stadtrat* vor allem daran gemessen, was ich ...

für meinen Geschäftsbereich erreiche für die Gesamtentwicklung der Stadt beitrage k. M.

14

Wer ist *für Sie* wichtig, damit Sie Ihre *eigenen inhaltlichen* Vorstellungen verwirklichen können? Bitte bewerten Sie jeden Punkt. Je weiter links Sie ankreuzen, desto höher die Wichtigkeit.

Um meine inhaltlichen Vorstellungen verwirklichen zu können, ist die Unterstützung durch ...

	wichtig		unwichtig	
1 OBM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 andere Beigeordnete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 Stadtrat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 eigene Fraktion (Bitte nur beantworten, wenn Sie Parteimitglied sind.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 (andere) Fraktionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6 fachlich zuständigen Arbeitskreis der eigenen Fraktion (Bitte nur beantworten, wenn Sie Parteimitglied sind und es einen entsprechenden Arbeitskreis gibt.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7 fachlich zuständige Arbeitskreise von (anderen) Fraktionen (Bitte nur beantworten, wenn es entsprechende Arbeitskreise gibt.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8 eigenen Fachausschuss (Bitte nur beantworten, wenn es einen entsprechenden Fachausschuss gibt.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9 (andere) Fachausschüsse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10 mir unterstellte Ämter/Fachbereiche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Anhang I

	wichtig		unwichtig	
11 eigene Partei (Bitte nur beantworten, wenn Sie Parteimitglied sind.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12 (andere) Parteien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13 Presse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14 Verbände, Gruppen, Einzelpersonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15 Aufsichtsbehörden / andere staatliche oder öffentliche Stellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15

Wer schränkt *Ihren* Gestaltungsspielraum *generell* am meisten ein? Bitte kreuzen Sie maximal drei Möglichkeiten an.

- OBM andere Beigeordnete Stadtrat Fachausschuss
 eigene/r Fraktion/Arbeitskreis eigene Partei (andere) Fraktion(en) (andere) Partei(en)
 Ämter des eigenen Geschäftsbereichs Ämter anderer Geschäftsbereiche

16

- 1 Von wem kennen Sie die *Erwartungen*, die an Ihre *fachliche Arbeit* gestellt werden, am besten? Bitte kreuzen Sie eine Möglichkeit an.
2 Wer ist am besten in der Lage, Ihre *fachliche Arbeit* einzuschätzen / zu beurteilen? Bitte kreuzen Sie eine Möglichkeit an.

- OBM Stadtrat Fachausschuss
 (eigene) Fraktion/en (eigener) Arbeitskreis/e (eigene) Partei/en

Abschnitt 4 Zum Abschluss: Daten zu Ihrer Person

17

Sind Sie Vorsitzende/r bzw. haben Sie die „ständige Sitzungsleitung“ in einem ...

- beschließenden Fachausschuss nein ja ⇒ in wie vielen?
- beratenden Fachausschuss nein ja ⇒ in wie vielen?

18

Wie viele hauptamtliche Beig. gibt es in Ihrer Stadt zusammen mit Ihnen? bis zu 4 mehr als 4

19

Ihr Alter: unter 36 Jahre 36 – 45 Jahre 46 – 55 Jahre über 55 Jahre

20

1 Ihr höchster (Aus-)Bildungsabschluss:

- Hochschulabschluss Fachhochschulabschluss + Vergleichbares (Fach-)Abitur + Vergleichbares Realschulabschluss/ mittlere Reife Sonstiges

2 Ihre fachliche Ausbildung (Mehrfachnennung möglich):

- wirtschaftswissenschaftlich, kaufmännisch juristisch, verwaltungswissenschaftlich technisch, naturwissensch., handwerklich sozialwissenschaftlich geisteswissenschaftlich Sonstiges

Anhang I

21

Ihre *hauptamtliche* Funktion *unmittelbar* bevor Sie *zum ersten Mal* ein Beigeordnetenamt in Ihrer Vita angetreten haben?

- | | | | | | |
|--------------------------|--|--------------------------|---|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | Bedienstete/r in einem privatwirtschaftl. gewinnorientierten Unternehmen (auch Leitungsfkt.) | <input type="checkbox"/> | Bedienstete/r in einem privatwirtschaftl. nicht-gewinnorientierten Unternehmen (auch Leitungsfkt.) | <input type="checkbox"/> | Bedienstete/r in einem Verein/Verband (auch Leitungsfkt.) |
| <input type="checkbox"/> | Beamtin/Angestellte bzw. Beamter/Angestellter in der Kommunalverwaltung inkl. kommunale Unternehmen/Eigenbetrieb (auch Leitungsfkt.) | <input type="checkbox"/> | Beamtin/Angestellte bzw. Beamter/Angestellter in der Staatsverwaltung inkl. staatlicher Unternehmen/Landesbetrieb (auch Leitungsfkt.) | <input type="checkbox"/> | Sonstiges |

22

- 1 Sind Sie in der Stadt geboren, in der Sie heute Beigeordnete/r sind? ja nein
2 Sind Sie in dem Bundesland geboren, in dem Sie heute Beigeordnete/r sind? ja nein

23

Ihre wievielte Wahlperiode als *Beigeordnete/r* ist die jetzige insgesamt? (Unabhängig von der Stadt) erste zweite dritte + mehr

24

- 1 Waren Sie schon einmal gewähltes Mitglied in einer kommunalen Vertretungskörperschaft (Stadtrat/-verordnetenversammlung, Kreistag)? ja nein
2 Waren Sie schon einmal Abgeordneter in einem staatlichen Parlament? ja nein
3 Waren Sie schon einmal kommunaler Hauptverwaltungsbeamter ((Ober-)Bürgermeister/in, Landrat/rätin, (Ober-)Stadt-/Kreisdirektor/in) ja nein

25

Gehören Sie einer Partei an? ja nein (gehen Sie bitte zur vorletzten Frage 32)

26

Legen Sie im Rahmen Ihrer Öffentlichkeitsarbeit Wert darauf, dass Ihre Parteizugehörigkeit bekannt ist bzw. angegeben wird?

- grundsätzlich ja im Einzelfall ja grundsätzlich nein

27.1

Haben Sie die gleiche Parteizugehörigkeit wie OBM?

- OBM ist parteilos (bitte weiter mit Frage 28) ja (bitte weiter mit Frage 28) nein

27.2

Finden Sie, dass die unterschiedliche Parteizugehörigkeit einen Einfluss auf Ihre Zusammenarbeit mit OBM hat? ja nein (bitte weiter mit Frage 28)

27.3

Welche Auswirkungen sehen Sie? Bitte bewerten Sie jeden Punkt, indem Sie einschätzen, wie häufig er vorkommt.

- | <u>Ich habe den Eindruck, dass ...</u> | nie/selten | ab und zu | oft |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 OBM für mich wichtige Informationen mir <i>zeitlich</i> vorenthält | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2 OBM für mich wichtige Informationen mir <i>inhaltlich</i> vorenthält | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Anhang I

- | | nie/selten | ab und zu | oft |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 3 meine Vorhaben nicht so unterstützt werden wie Vorhaben von Beig-kollegen, die die gleiche Parteizugehörigkeit haben wie OBM | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4 Sonstiges (bitte Stichworte nennen): | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

28

Haben Sie ein Parteiamt inne (unabhängig auf welcher Ebene und wo)? nein ja

29

Ihre Partei gehört in Ihrer Stadt zur ... Mehrheitsfrakt. Minderheitsfrakt. keine Einschätzung

30

Bitte nur beantworten, wenn Sie die gleiche Parteizugehörigkeit wie der OBM haben (ansonsten bitte weiter mit Frage 31): Wer hält Ihrer Meinung nach den engeren Kontakt ...

- | | Ich stärker als OBM | OBM stärker als ich | In etwa gleich | K. M |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| - zur eigenen Fraktion | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - zum eigenen Orts-/Kreisverband der Partei | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

31

Besuchen Sie – unabhängig ob auf Grund von speziellen Einladungen oder Ihrer Eigeninitiative – Sitzungen von ...

- | | nie/selten | ab und zu | oft |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| - Ihrer Fraktion | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - des/r Arbeitskreise/s Ihrer Fraktion (Bitte nur beantworten, wenn es Arbeitskreise gibt.) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - des Orts-/Kreisverbandes Ihrer Partei | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

32

Besuchen Sie – unabhängig ob auf Grund von speziellen Einladungen oder Ihrer Eigeninitiative – Sitzungen von ...

- | | nie/selten | ab und zu | oft |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| - (anderen) Fraktion/en | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Arbeitskreisen von (anderen) Fraktionen (Bitte nur beantworten, wenn es Arbeitskreise gibt.) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

33

Geben Sie bitte in etwa Ihr *monatliches* Zeitbudget für Ihre Teilnahme an folgenden Sitzungen in Stunden an.

..... Stadtrat Fachausschüsse Fraktion(en) Arbeitskreis(e) Partei

34

Sind Sie stimmberechtigtes Mitglied im Stadtrat? ja nein

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen mittels
des beigefügten – bereits frankierten – Umschlags zurück.

Anhang II: Korrigierte Rangfolge bei der Frage 5: Wichtigkeit von Kompetenzen

Die Tabelle enthält diejenigen Fragebögen, die eine von den Vorgaben abweichende Bewertung der Wichtigkeit der Kompetenzbereiche vorgenommen haben. Die erste Zeile bei jeder Fragebogennummer gibt die Reihenfolge an, die der Beigeordnete gewählt hat, die zweite Zeile gibt die korrigierte Reihenfolge an. Striche bedeuten, dass keine Wertung erfolgt ist.

Nr. des Fragebogens	A	B	C	D	E	F	Anmerkungen
002	3 4	5 6	4 5	2 3	1 1	1 1	Korrektur der Rangziffern nach der Rangziffer 1, weil diese zweimal vergeben wurde.
011	3 4	5 6	4 5	2a 3	1 1	2 2	Korrektur der Rangziffern nach der Rangziffer 2, weil diese zweimal vergeben wurde.
019	4 3	7 6	2 1	6 5	5 4	3 2	Der Befragte hatte eine zusätzliche Kompetenz eingeführt „Führungs-/Managementkompetenz“ und hatte diesem Punkt die Rangziffer 1 gegeben.
020	1 1	3 -	2 3	3 -	1 1	3 -	Da die Rangziffer 3 mehr als zweimal vergeben wurde, wurde diese Rangziffer nicht berücksichtigt, daher gehen nur die Rangziffern für A, C und E ein. Eine Wertung von vorne (also bei 1 beginnend) wurde generell vorgenommen.
021	2 2	5 5	3 3	5 5	1 1	3 3	Die Bewertung des Befragten wurde unverändert übernommen, weil er trotz zweimaliger Doppelverwendung von Rangziffern eine korrekte Differenzierung vorgenommen hat.
026	3 3	-	-	2 2	-	1 1	Der Befragte hat nur drei Rangziffern vergeben, diese wurden vollständig übernommen.
027	5 6	2 1	3 2	4 4	4 4	3 2	Die Rangziffern 3 und 4 wurden zweimal vergeben, die Rangziffern 1 und 6 nicht. Der Befragte hat jedoch trotzdem eine klare Rangfolge zum Ausdruck gebracht (ohne die Extrempositionen zu wählen). Die Rangfolge wurde auf die 6er-Skala umgerechnet.
034	3 -	2 -	2 -	1 1	2 -	2 -	Da Rangziffer 2 mehr als zweimal vergeben wurde, wurde diese Rangziffer nicht berücksichtigt. Eine Wertung von hinten (also mit der „schlechtesten“ Rangziffer) wurde generell nicht vorgenommen.
035	6 -	4 -	2 -	5 -	5 -	5 -	Vgl. der Fragebogen-Nr. 027 wird zwar eine Rangfolge sichtbar, jedoch sind wird die Rangziffer 5 mehr als zweimal vergeben, so dass insgesamt davon abgesehen wurde, diesen Fragebogen in die Bewertung einzubeziehen. Eine Wertung von hinten (also mit der „schlechtesten“ Rangziffer) wurde generell nicht vorgenommen.
042	1 -	5 -	2 -	2 -	1 -	1 -	Da Rangziffer 1 mehr als zweimal vergeben wurde, wurde diese Rangziffer nicht berücksichtigt. Eine Wertung von hinten (also mit der „schlechtesten“ Rangziffer) wurde generell nicht vorgenommen.
044	1 1	3 3	4 -	4 -	4 -	2 2	Da die Rangziffer 4 mehr als zweimal vergeben wurde, wurde diese Rangziffer nicht berücksichtigt, daher gehen nur die Rangziffern für A, B und F ein. Eine Wertung von vorne (also bei 1 beginnend) wurde generell vorgenommen.
049	5 -	4 -	5 -	5 -	6 -	5 -	Die Rangziffer 5 wurde mehr als zweimal vergeben. Eine Wertung von hinten (also mit der „schlechtesten“ Rangziffer) wurde generell nicht vorgenommen.
051	1 -	3 -	1 -	2 -	1 -	2 -	Die Rangziffer 1 wurde mehr als zweimal vergeben. Eine Wertung von hinten (also mit der „schlechtesten“ Rangziffer) wurde generell nicht vorgenommen.
056	2 -	4 -	3 -	1 -	1 -	1 -	Die Rangziffer 1 wurde mehr als zweimal vergeben. Eine Wertung von hinten (also mit der „schlechtesten“ Rang-

							ziffer) wurde generell nicht vorgenommen.
061	1 1	1 1	2 -	2 -	2 -	3 -	Die Rangziffer 2 wurde mehr als zweimal vergeben, so dass nur Rangziffer 1 eingeht. Eine Wertung von hinten (also mit der „schlechtesten“ Rangziffer) wurde generell nicht vorgenommen.
069	3 3	3 3	4 5	5 6	2 2	1 1	Korrektur der Rangziffern nach der Rangziffer 3, weil diese zweimal vergeben wurde.
076	2 -	4 -	4 -	2 -	1 1	2 -	Die Rangziffer 2 wurde mehr als zweimal vergeben, so dass nur Rangziffer 1 eingeht. Eine Wertung von hinten (also mit der „schlechtesten“ Rangziffer) wurde generell nicht vorgenommen.
084	1 -	1 -	1 -	2 -	2 -	2 -	Die Rangziffern 1 und 2 wurden jeweils mehr als zweimal vergeben, was keine Rangfolge zulässt, daher keine Wertung.
087	3 5	3 5	1 1	2 3	1 1	2 3	Korrektur der Rangziffern nach der Rangziffer 1, weil diese zweimal vergeben wurde. Weitere Korrekturen, weil auch die beiden anderen Rangziffern jeweils zweimal vergeben wurden.
102	1 1	3 5	3 5	2 3	1 1	2 3	Korrektur der Rangziffern nach der Rangziffer 1, weil diese zweimal vergeben wurde. Weitere Korrekturen, weil auch die beiden anderen Rangziffern jeweils zweimal vergeben wurden.
106	1 1	-	-	3 3	2 2	4 4	Der Befragte hat nur vier Rangziffern vergeben, diese wurden vollständig übernommen.
112	1 1	4 6	3 5	2 3	1 1	2 3	Korrektur der Rangziffern nach der Rangziffer 1, weil diese zweimal vergeben wurde. Weitere Korrekturen, weil auch die Rangziffer 2 zweimal vergeben wurde.
114	2 -	3 -	3 -	1 -	1 -	1 -	Die Rangziffer 1 wurde mehr als zweimal vergeben. Eine Wertung von hinten (also mit der „schlechtesten“ Rangziffer) wurde generell nicht vorgenommen.
120	1 1	5 5	3 3	- -	2 2	4 4	Der Befragte hat nur fünf Rangziffern vergeben, diese wurden vollständig übernommen.
133	2 -	5 -	4 -	2 -	2 -	2 -	Die Rangziffer 2 wurde mehr als zweimal vergeben, was keine Rangfolge zulässt, daher keine Wertung.
162	1 -	3 -	2 -	1 -	1 -	1 -	Die Rangziffer 1 wurde mehr als zweimal vergeben, was keine Rangfolge zulässt, daher keine Wertung.
163	-	-	-	-	-	-	Keine Wertung, weil auch der Beig. keine Wertung mit der Bemerkung „eine Differenzierung wäre falsch“ vorgenommen hat
194	2 -	3 -	2 -	2 -	3 -	3 -	Die Rangziffern 2 und 3 wurden mehr als zweimal vergeben, was keine Rangfolge zulässt, daher keine Wertung
199	2 3	4 6	3 5	1 1	1 1	2 3	Korrektur der Rangziffern nach der Rangziffer 1, weil diese zweimal vergeben wurde. Weitere Korrekturen, weil auch die Rangziffer 2 zweimal vergeben wurde.
209	1 1	5 5	5 5	4 4	2 2	3 3	Übernahme der Rangziffern, wobei die Ziffer 5 zweimal vergeben wurde
211	3 3	5 6	2 1	2 1	4 5	3 3	Die Rangziffern 2 und 3 wurden zweimal vergeben, die Rangziffern 1 und 6 nicht (vgl. Nr. 27). Der Befragte hat jedoch trotzdem eine klare Rangfolge zum Ausdruck gebracht (ohne die Extrempositionen zu wählen). Die Rangfolge wurde auf die 6er-Skala umgerechnet.
214	1 -	2 -	1 -	1 -	1 -	1 -	Die Rangziffer 1 wurde mehr als zweimal vergeben, was keine Rangfolge zulässt, daher keine Wertung.
219	2 -	3 -	2 -	1 1	1 1	2 -	Die Rangziffer 2 wurde mehr als zweimal vergeben, so dass nur Rangziffer 1 eingeht. Eine Wertung von hinten (also mit der „schlechtesten“ Rangziffer) wurde generell nicht vorgenommen.