



Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaftliche Fakultät

Claudia Buß

## Die Modernisierung der kommunalen Räte – Aber wie?

Das Beispiel Potsdam



Die Modernisierung der kommunalen Räte – Aber wie?



Claudia Buß

# **Die Modernisierung der kommunalen Räte - Aber wie?**

Das Beispiel Potsdam

Universität Potsdam

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:

Namensnennung – 4.0 International

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Universität Potsdam 2016

Online veröffentlicht auf dem

Publikationsserver der Universität Potsdam:

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus4-84200](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-84200)

<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-84200>

*Für Margaux Greif-Langer*





# Danksagung

Diese Analyse wurde aus meiner Dissertation **Instrumente der Bürgerbeteiligung in Städten - Ein Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich** ausgekoppelt. Ich danke meinem Betreuer Prof. Dr. Heinz Kleger und auch dem Team von Dr. Antje Zapf.

Ich bedanke mich auch bei den Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung von Potsdam. Sie haben mit Geduld und Präzession meine Fragen beantwortet und tolle Verbesserungsvorschläge unterbreitet.

Der lange Prozess des Schreibens einer Dissertationen ist mit viel Aufwand und Geduld verbunden, daher möchte ich meiner Familie meine größte Dankbarkeit aussprechen. DANKE Martin und Jesper



# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>8</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>9</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>10</b>
<b>1 Der kommunale Rat in Städten</b>	<b>1</b>
1.1 Formale Eigenschaften eines kommunalen Rates . . . . .	5
1.2 Problemstellungen der kommunalen Räte . . . . .	7
1.3 Stand der Reformen in den kommunalen Räten . . . . .	12
1.3.1 Veränderungen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung . . . . .	13
1.3.2 Veränderungen im Zuge der direkten Demokratie . . . . .	15
1.3.3 Veränderungen im Zuge der kooperativen Demokratie . . . . .	17
1.3.4 Veränderungen der Wahlmodi . . . . .	19
1.4 Echte Kommunalisierung – Eine Diskussion . . . . .	19
<b>2 Feldzugang und Ausgangslage für die Befragung der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam</b>	<b>25</b>
2.1 Eine kurze Zusammenfassung . . . . .	26
2.2 Befragungsindikatoren in der Erhebung der Arbeitsstruktur der Stadtverordnetenversammlung Potsdam . . . . .	31
2.3 Die Ausgangslage und die Anwendbarkeit der Ergebnisse auf alle deutschen Städte . . .	35
2.3.1 Abhängige Variable: Fraktionsgröße . . . . .	37
2.3.2 Abhängige Variable: Fraktionsposition . . . . .	41
2.3.3 Abhängige Variable: Dauer der Stadtverordnetentätigkeit . . . . .	43
<b>3 Analyse der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam</b>	<b>45</b>
3.1 Institutionelle Professionalisierung . . . . .	46
3.1.1 Die Komplexität der Stadtverordnetentätigkeit . . . . .	46
3.1.2 Das Fraktionsbüro . . . . .	52
3.1.3 Die Mittelverfügung . . . . .	53
3.2 Individuelle Professionalisierung . . . . .	55
3.2.1 Zufriedenheit der Stadtverordneten . . . . .	56
3.2.2 Informationen der Stadtverordneten . . . . .	59
3.2.3 Zeitintensität für die Stadtverordneten . . . . .	62
3.3 Professionalisierung durch Bürgerbeteiligung . . . . .	66
3.3.1 Funktion der Bürger . . . . .	68
3.3.2 Problemstellungen für die Stadtverordneten . . . . .	70
3.3.3 Beteiligung der Organisierten . . . . .	71

<b>4</b>	<b>Schlussfolgerungen zur Entwicklung der kommunalen Räte</b>	<b>75</b>
4.1	Befunde zur Einführung der dritten föderalen Ebene . . . . .	75
4.1.1	Die zeitliche Komponente . . . . .	76
4.1.2	Die finanzielle Komponente . . . . .	77
4.1.3	Die parlamentarische Komponente . . . . .	77
4.2	Professionalisierungsbedürfnisse der Räte . . . . .	79
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>85</b>

# Abbildungsverzeichnis

1.1	Die kommunale Deckungsquoten im Jahr 2010 . . . . .	10
2.1	Dauer der Ratsversammlung in Stunden bei veränderter Antragstellung . . . . .	27
2.2	Zur Verfügung gestellte Arbeitsmittel . . . . .	28
2.3	Gestiegener Arbeitsaufwand im Vergleich . . . . .	29
2.4	Fraktionsgrößen in deutschen Städten . . . . .	39
2.5	Ergebnisse der Kommunalwahl in Potsdam 2008 . . . . .	40
2.6	Positionsvergabe in den Fraktionen . . . . .	42
3.1	Überforderung in der SVV . . . . .	48
3.2	Inneradministrative Informationsmittel einzeln . . . . .	50
3.3	Ratsinformationsmittel Gesamt . . . . .	51
3.4	Ratsmittelranking größte Fraktionen und Fraktionen mit 3-5 Mitgliedern . . . . .	52
3.5	Ratsmittelranking mit Fraktionen zwischen 10-14 Mitgliedern und 5-9 Mitgliedern . . . . .	53
3.6	Anforderungen an das Fraktionsbüro . . . . .	54
3.7	Nutzungshäufigkeit der Arbeitsmittel (keiner Nutzung bis tägliche Nutzung) . . . . .	55
3.8	Zufriedenheit der Stadtverordneten . . . . .	59
3.9	Mögliche Vorentscheiderpositionen in den Fraktionen . . . . .	60
3.10	Qualifizierung . . . . .	61
3.11	Einteilung des Ehrenamtes . . . . .	63
3.12	Vorbereitungszeit in den Fraktionen . . . . .	65
3.13	Angegebenen Stunden pro Monat . . . . .	67
3.14	Der politische Geschäftsprozess . . . . .	70
3.15	Willensäußerung der Bürger . . . . .	71
3.16	Vereine im politischen Prozess . . . . .	72
3.17	Monatliche Engagementzeit in der SVV und Eingebundenheit in den Vereinen . . . . .	73

# Tabellenverzeichnis

1.1	Kommunale Verfassungstypen . . . . .	6
1.2	Politisches kommunales Handeln . . . . .	9
1.3	Vergleich idealpolitischer Verwaltungen . . . . .	15
1.4	Wichtige Instrumente der Bürgerbeteiligung und der Politikreform . . . . .	18
1.5	Veränderte Bedingungen für die drei Akteure . . . . .	18
2.1	Übersicht Bevölkerungsstruktur in Potsdam . . . . .	35
2.2	Berufseinbindung der Mitglieder in der SVV . . . . .	36
2.3	Bildungsstandard der Stadtverordneten . . . . .	37
2.4	Beteiligung nach Fraktionsgröße . . . . .	38
2.5	2011 Fraktionen in Potsdam . . . . .	40
2.6	Fraktionspositionen . . . . .	42
3.1	Inneradministrative Informationsmittel (Prioritätenranking) . . . . .	49
3.2	Instrumentennutzen . . . . .	56
3.3	Berufliche Veränderungen während der Stadtverordnetentätigkeit . . . . .	58
3.4	Weiterbildung . . . . .	61
3.5	Fraktionsposition und Eingebundenheit . . . . .	64
3.6	Zeitliches Management . . . . .	66
4.1	Übersicht Bevölkerungsstruktur in Potsdam . . . . .	80

# Kapitel 1

## Der kommunale Rat in Städten

In der Historie der deutschen Kommunen genießt die Demokratie einen großen Stellenwert, welches sich insbesondere mit der Volksnähe der Politik vor Ort erklären lässt. Sie fungiert als eine Art 'Ausbildungsstätte' für Politiker auf der Landes-, Bundes- oder europäischen Ebene. Viele namenhafte Politiker und Politikerinnen haben ihre Karrieren in der Kommunalpolitik begonnen. Neue Reformkonzepte konnten auf der Verwaltungs- und der Politikebene erprobt werden.<sup>1</sup> Das Mitglied eines Rates in Städten steht generell in einem Spannungsverhältnis zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Ermittelt werden kann der Grad durch den hohen Zeitaufwand. Die Ratsmitglieder versuchen durch individuelle Strategien diese Spannung, wie bspw. Gleitzeit oder Freistellung, die zeitlichen Probleme zu bewältigen, aber auch die Reduzierung der Mandatsausübung ist eine Methode, welches Informationsdefizite impliziert und den Ratsmitgliedstyp des Vorentscheiders hervorbringt. Aus dieser Problematik resultiert auch die Nichtrepräsentation von Bevölkerungsschichten: Wenige Frauen, minimal Nichthochschulabsolventen<sup>2</sup> und im geringen Maße die 25 bis 40-Jährigen sind in den Parlamenten vertreten. Folgen sind selektive Beschlussfassungen, durch den einseitigen Teilnehmerkreis. Die Reformen der letzten Jahre waren auf eine Verbesserung der Partnerschaft mit der Verwaltung und der Bürgerschaft fokussiert, aber vor allem auf ihre eigene Funktionsweise ausgerichtet. Die neuen Bundesländer haben in ihrer Kommunalverfassung mit Experimentierklauseln, Bürgerbegehren und Bürgerbescheid sowie die Direktwahl von (Ober)bürgermeistern und Landräten reagiert. In ganz Deutschland ist sich der Süddeutschen Ratsverfassung angenähert worden. Insbesondere durch die Referendenmöglichkeiten bekommt der Rat von

---

<sup>1</sup>Dieses Kapitel ist ebenfalls in der Veröffentlichung der Dissertation Buß, Claudia (2016) Instrumente der Bürgerbeteiligung in Städten - Ein Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich in Kapitel 3 zu finden.

<sup>2</sup>siehe Wollmann, 2008b

den Einwohnern Konkurrenz oder Hilfestellung, z.B. bei der Themensetzung. Kritisiert wird aber, dass die „(...) Zivilgesellschaft zu einer Allzweckwaffe (Schmidt 2007) für alles mögliche Verwendung findet.“<sup>3</sup> Bürgerbeteiligung hat jedoch starke Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Ratsmitglieder und Stadtverordneten.

Die vielfältigen internen Veränderungen der Stadträte bzw. Stadtverordnetenversammlungen in den deutschen Städten sind insbesondere dem deutschen Föderalismus geschuldet. Die differierenden Ausgangsbedingungen, wie Einnahmen- und Wirtschaftsstruktur und Reformierungsbereitschaft, sind die Gründe für die Varianz der Situationen für die gewählten Volksvertreter. Dabei ist prinzipiell festzustellen, dass Veränderungen auf Druck der komplexeren Aufgaben sowie fast ausschließlich durch die öffentlichen Forderung nach mehr Transparenz befördert worden sind. Insbesondere in den großen Städten wurden stetig höhere Arbeitsbelastungen festgestellt<sup>4</sup>, welche zu schleichenden nicht versteigten Alternationen führten oder zu gesetzmäßigen Reformen. Diese bisherigen Veränderungen sind auch unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und der Legitimation eingeführt und in der Wissenschaft analysiert worden. Die Antworten, ob und wie die Abgeordneten ihrer Vielzahl von Aufgaben wahrnehmen können, mit dem Blickwinkel auf ihre Ehrenamtlichkeit, blieb jedoch offen vor dem Hintergrund des stetigen Personalabbau in den Kommunen. In diesem Zusammenhang kommt die viel erörterte Frage auf, ob kommunale Räte sich schleichend in Parlamente verwandelt haben und es deshalb eine echte Kommunalisierung<sup>5</sup>, wie sie Wollmann vorschlägt braucht. Die Frage nach einer dritten föderalen Ebene ist eine bisher theoretisch gebliebene Frage und ist unter dem Kontext der rechtlichen Verneinung zum Scheitern verurteilt. Aber um tief greifende und problemorientierte Veränderungen in den kommunalen Räten zu bewirken, muss sich mit der Frage auseinandergesetzt werden, ob dieser Schritt nicht die einzige Möglichkeit für eine Lösung ist. Die Befürworter der Reform argumentieren, dass der Handlungsbedarf der Stadträte sehr groß und eine schleichende Parlamentarisierung die Folge sei. Kann der veränderte Staatsaufbau die Arbeit in den großen Städten vereinfachen, weil dem Rat größere Rechte eingeräumt werden würde? Fakt ist, die Ausgestaltung der Räte muss sich unter der Berücksichtigung der vorhandenen Fraktionsstrukturen verändern. Die Stadträte sehen sich einer immer größeren internationalen Verflechtung gegenübergestellt, die Komplexität der Gesellschaft und Entscheidungsprozesse haben die Kommune erreicht und ihre Steuerungsfähigkeit ist zu gering. Die

---

<sup>3</sup>Dahme, 2009, Seite 243

<sup>4</sup>Reiser, 2006

<sup>5</sup>siehe Wollmann, 2008b



Probleme eines Kommunalpolitikers können institutionell und individuell unterschieden werden und sind unter den verschiedensten Aspekten auszumachen. Zum einen (1) die prekäre finanzielle

Ausgangssituationen, dabei scheint sich das föderale System immer häufiger negativ auf die Kommunen auszuwirken, unter dem Gesichtspunkt, dass mit der Zuweisung von immer mehr Aufgaben kein monetärer Ausgleich von statten geht. Die Handlungsspielräume der Kommunen sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt als gering zu bewerten, da der freiwillige Aufgabenteil immer weniger finanzierbar und die Planungsmöglichkeiten für Städte real nicht vorhanden sind. Die neu zugewiesenen Aufgaben von Bund und Ländern werden je nach politischer Lage entweder als Ausgleichsversuch für gleiche Lebensverhältnisse bewertet oder als Einschränkung der kommunalen Freiheit.<sup>6</sup> Zum zweiten (2) die Überforderung bzw. Unterforderung der Mitglieder der Stadträte. Im Überblick sind hier die Komplexität der Entscheidungen, Privatisierung, Neuverschuldung oder die Ausgliederung der Aufgaben zu nennen. Aber auch die in den großen Städten erhöhte Parteipolitisation ist nicht zu unterschätzen, die eine eigene Kandidatenauswahl begleitet. Dies kann ein Ausleseprozess bedeuten, im positivem wie im negativem Sinne, der wiederum Bevölkerungsgruppen beschränkt oder auch eine Ämterhäufung ermöglicht, mit direktem Zugang zur Landespolitik. (3) Die oft beschriebene Politikverdrossenheit<sup>7</sup> bzw. Parteienverdrossenheit und die damit immer weiter erhöhte Anforderungen an den Amtsträger. In einer Studie der Bertelsmannstiftung<sup>8</sup> wurde die Verdrossenheit gegenüber der Parteien/Politik vor allem daran festgemacht, dass die Zufriedenheit mit der Regierung, Institutionen und Opposition gleichermaßen abschwäche. Generell besteht eine hohe Systemakzeptanz über die Auswahl durch Wahlen. Diese Art der konventionellen Partizipation reicht aber nicht mehr aus, um die Vertrauenskrise zu meistern, die nicht allein auf zu hohe Anforderungen der Wähler an ihre Repräsentanten zurückgeführt werden kann<sup>9</sup>, da sie fast alle Institutionen betrifft.<sup>10</sup> Dieses Fazit bedeutet für die Ehrenämter einen erhöhten Aufwand, insbesondere, da diese sich verstärkt erklären müssen und eine verstärkte Responsivität von Anforderungen der Bürger bzw. neue Wege der Partizipation beschreiten müssen. Und zum letzten (4) sind die Veränderungen der Stadtbewohner selbst zu nennen. Die festen sozialen Bindungen existieren nicht mehr.

---

<sup>6</sup>Kunz, 2000

<sup>7</sup>Richter, 2011

<sup>8</sup>vgl. Kornelius & Roth, 2004, Seite 50-65

<sup>9</sup>vgl. Mény, 1998

<sup>10</sup>Die Unzufriedenheit wurde analysiert von Ebbighausen 1999 und Borchert, 1999, Seite 30

„Die Pluralisierung der Einwohnerinteressen und somit deren Individualisierung führt zu einer Dynamisierung der Konfliktlinien und die lässt die Kompromissfindung schwierig gestalten.“<sup>11</sup>

Drei Faktoren<sup>12</sup> für eine effektive und effiziente Arbeit wurden bereits formuliert: die Professionalisierung in Bereich der Institutionen, der individuellen und sachlichen Komponenten im Amt. Eine Ableitung dieser Unterteilung wird als Analysemaßstab für Veränderungsprozesse genutzt. Welche Rahmenbedingungen müssen gesetzt werden, dass ihr interner Kreislauf funktioniert und welche Arbeitsausgangslage scheint eher vernachlässigbar zu sein? Die Indikatoren - Zeit, Informationstransparenz, Professionalisierungsmischung - sind für die Bewertung heranzuziehen. Dabei ist in dieser Studie Potsdam als eine Handlungsoption zu verstehen und es wird aufgezeigt, dass auch in möglichen Veränderungen noch Verbesserungen in der Steuerungsfähigkeit der Stadt stecken und das kommunale Kräftedreieck gestärkt wird. Das Verhältnis von Rat und Verwaltung führt zu weiteren Schwierigkeiten für den politischen Partner. Der Rat ist häufig nicht in der Lage, die Administration zu kontrollieren, da sie nicht über die gleichen Informationen verfügen. In den Ratsversammlungen werden überproportional beschlussreife Vorlagen aus der Verwaltung beschlossen.<sup>13</sup> Häufig geht gar von ihnen die Artikulation von Reformen aus. Die Fraktion als Schnittstelle der Informationen und der Artikulation von Ideen hat besonders in Großstädten eine gewichtige Funktion, aber sind oft nicht dafür ausgestattet. Es fehlen individuelle aber auch sachliche Mittel zur Organisation. Das Planungs- und Informationsmonopol der Verwaltung verhält sich progressiv unter diesen Umständen. Dazu kommt die Kompliziertheit der Vorlagen einer mittelgroßen Stadt<sup>14</sup>, gerade weil das Aufgabenspektrum sich kontinuierlich erweitert und die budgetären Engpässe sich häufen. Themen wie der demografische Wandel<sup>15</sup> oder die Kooperationen mit Unternehmen sind mit viel nötigem Wissen verbunden. Daneben ist es die Aufgabe der gewählten Vertreter, den Kontakt zu den Bürgern aufrechtzuerhalten und die Kommunikation mit ihrer Parteibasis zu pflegen. Die Ratsmitglieder haben also durch ihre Stellung im gesamtdeutschen System und lokalen Gegebenheiten mit den vielfältigsten Problemen zu

kämpfen, welche nicht jeder 'Abgeordnete' bewältigt. In der Analyse wird Potsdam (Brandenburg) als Beispiel für die Probleme von großen Städten dargestellt. Es werden Studien wie Reiser, 2006, wie Kersting, 2004, wie Wollmann, 2008a, wie Newiger-Addy, 2002, durch die ermittelten statistischen Er-

---

<sup>11</sup>Frischmuth & Kodolitsch, 1998, Seite 3

<sup>12</sup>Reiser, 2006, Seite 62 ff.

<sup>13</sup>Reiser, 2006

<sup>14</sup>Newiger-Addy, 2002, Seite 164

<sup>15</sup>Demographischer und struktureller Wandel deutscher Großstädte 1992 – 2000 – 2004 – 2020

gebnisse überprüft. Die Lösungen der Probleme könnten mehr Gelder, veränderte Arbeitsbedingungen oder Bürgerbeteiligungsverfahren sein. Die Reformierungsbestrebungen erweisen sich bisher als schwierig durchzusetzen. Die Gründe sind vielfältiger Natur: Zum einen, weil der Rat und seine Fraktionen unterschiedliche Bedürfnisse haben und zum anderen, weil die Gewichtung dieser Institution für den Staat unterschätzt wird. Daher wird auch hier die Frage aufgeworfen werden, ob der Rat eine dritte Ebene im Staatsgefüge bilden oder ein Verwaltungsorgan der Länder bleiben soll? Hier ist keine vollständige Evaluation der kommunalen Volksvertreter das Ziel, sondern eine Bestandsaufnahme von möglichen Veränderungen und die Voraussetzungssuche für Reforminstrumente in einem funktionierenden Dreieck. Kuhlmann gibt den bisherigen Mangel an verwaltungspolitisch interessierte Evaluationen zu bedenken.<sup>16</sup> Hinzukommt der Evaluationsbedarf der Arbeitsweise und Funktion der Volksvertreter. Mit einer deskriptiven sowie operationalen Analyse kann auf Probleme aufmerksam gemacht werden und die Erkenntnisse für eine praxisorientierte Partizipationsinstrumentenfindung genutzt werden. Dazu bedarf es der Darstellung der formalen Eigenschaften der kommunalen Räte und der bisherigen realen Veränderungen. Der skizzierte Feldzugang ermöglicht eine umfangreiche Interpretation der Ergebnisse der Befragung, um mögliche Veränderungen aufzuzeigen und ihre tatsächliche Eignung als Reformierungsmaßnahme zu erfassen.

## 1.1 Formale Eigenschaften eines kommunalen Rates

Die gewählten Räte sind nach dem Grundgesetz Artikel 28 Organe der Landesverwaltungen und die politische Vertretung der Bürger in den Kommunen. Dabei unterliegen sie dem Demokratiegebot, besitzen eine Selbstverwaltungsgarantie und müssen im Rahmen der Gesetze handeln. Die Arbeit der Räte besteht insbesondere darin, die Rahmenbedingungen einer Kommunen festzusetzen, in ihrer Steuerungs- und Zielbildungsfunktion. Das kommunale Ratsmitglied ist ehrenamtlich, neben seinem Beruf und unentgeltlich für die Belange in seiner Stadt tätig. Sie erhalten aber eine Aufwandsentschädigung, welche von Bundesland zu Bundesland sehr variieren kann. Sie sind ein Kontrollorgan gegenüber der Verwaltung und informieren und repräsentieren die Einwohner.<sup>17</sup>

Auch besitzen sie die Wahlfunktion, z.B. die der Beigeordneten, denen je nach Ausgestaltung der Landesverfassung ein anderes Gewicht zukommt. Kommunalpolitik als Ganzes weist drei Führungsfunktionen auf: den Vorsitz im kommunalen Rat, die Leitung der Verwaltung sowie die Vertretung der Gemeinden

---

<sup>16</sup>Kuhlmann & Bogumil, 2010, Seite 16

<sup>17</sup>Reiser, 2006, Seite 36

Tabelle 1.1: Kommunale Verfassungstypen, Quelle: Wehling &amp; Kost, 2003, Seite 10 und Knemeyer, 1999, Seite 166f. &amp; Hennecke, 1999, Seite 136

Süddeutsche Ratsverfassung (Bayern, BaWü)	Norddeutsche Ratsverfassung (Saarland, Rh. Pfalz)	Magistratsverfassung (Hessen, Städte in Schleswig H.)	Bürgermeisterverfassung (NRW, Niedersachsen)	neue Bundesländer
Bürgermeister ist stimmberechtigter Vorsitzender des Rates und der Ausschüsse Chef einer monokratischen Verwaltung sowie Repräsentant und Rechtsvertreter	Der Bürgermeister ist ehrenamtlicher Repräsentant Die Verwaltung wird vom Gemeindedirektor geleitet der vom Rat gewählt und die Rechtsvertretung ist. Der Vorsitzende des Rates sowie die Ausschussvorsitzenden werden aus dessen Mitte gewählt	SVV, Magistrat und Oberbürgermeister (OB) OB ist der Leiter der Verwaltung Magistrat sind die Beigeordneten (ehrenamtlich oder hauptamtlich tätig) in einem regierungsähnlichen Gremium (Gleichberechtigung) Die ehrenamtlichen Beigeordneten werden nach Proporz gewählt.	OB wie Süddeutsche Ratsverfassung. Haben einen Sachverstand aus OB und Beigeordneten	Einführung von Kommunalverfassung mit Experimentierklauseln Süddeutsche Ratsverfassung angenähert
Starke Stellung des Bürgermeisters Das Wahlsystem ermöglicht kumulieren und panschieren	Er herrscht eine undurchsichtige Verantwortlichkeit. Ein starker Rat, wobei der Verwaltungschef eher Werkzeug des Rates ist. Die drei Führungsfunktionen sind auf zwei verteilt.	Vergleichbar mit Parlamentarischen Systemen Unvereinbarkeit von SVV und Beigeordneten (Hessen) Mehrheitsbeschlüsse des Magistrats unterworfen Seit Direktwahl darf eine abweichende Meinung nach Außen deutlich gemacht werden.	Starke Stellung des OB	Starke Stellung des OB

Nach den Verfassungsreformen der Bundesländer haben sich alle der Süddeutschen Ratsverfassung angenähert, außer Hessen, insbesondere durch die Direktwahl der Oberbürgermeister, sowie die Möglichkeiten ein Bürgerbegehren und Bürgerbescheid durchführen zu können. Durch diese Referendenmöglichkeiten hat der kommunale Rat einen Partner und Konkurrent im Bereich Agenda-Setting erhalten. Die Aufstockung der direktdemokratischen Teilhaberechte der Bürger und die Stärkung der Kommunalvertretung in den repräsentativen Strukturen können eine nachhaltige Festigung der lokalen Demokratie hervorrufen.

nach Außen, sei es als Repräsentation oder als Rechtsvertretung.<sup>18</sup> Diese können durch verschiedene Personen ausgeführt werden oder auf eine Person zusammenfallen. In jedem Bundesland sind Kommunalverfassungsreformen durchgeführt und durch Lernprozesse und Notwendigkeiten der Gegenwart erfolgreich umgesetzt worden. Die vier kommunalen Verfassungstypen wurden von Wehling & Kost, 2003, Seite 304 und Knemeyer, 1999, Seite 304 wie in 1.1. analysiert. Die Unterscheidung nach kommunaler Größe ist für Untersuchungen in diesem Gebiet von entscheidender Bedeutung, da sich das Miteinander und die gesellschaftlichen und politischen Strukturen stark verändern. Große Städte und Kleinstgemeinden spüren durch ihre enge Verknüpfung mit den Bürgern sehr schnell die Probleme vor Ort. Zu beachten ist, dass die Gemeinde nach Rechtslage kein Gegensatz von städtischer und ländlicher Kommunalpolitik zulässt.<sup>19</sup> Unterschieden werden können in Dörfern die Einheitsgemeinden mit Ortsvorsteher und die dezentralisierte Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung. Das lokale soziale Leben wird vor allem durch Kirchen und Vereine<sup>20</sup> getragen, wobei der Bürgermeister (insbesondere wenn unmittelbar gewählt) eine große Artikulations- und Durchsetzungsoportunität besitzt. Der Willensbildungsprozess ist zudem mehr Personen- als Organisationsbezogenen, dabei wird der Kreis schon als Fernraum bezeichnet.<sup>21</sup> Das politische Handeln ist im Gegensatz zur Stadt als eher Parteiendistanziert einzuschätzen, wobei Parteien insbesondere die Bildung einer neuen Identität der neu gebildeten Gemeinden fördern können. Diese Entwicklung ist nach den Gebietsreformen ein wichtiger kommunaler Entwicklungsschritt.

## 1.2 Problemstellungen der kommunalen Räte

Um Probleme oder auch Veränderungsbedarf anzeigen zu können, braucht es eine Beschreibung des Soll Zustandes. Qualitätskriterien für lokale Politik wurden von Kersting unter folgende Kriterien gegliedert:<sup>22</sup>

- Partizipation: Der Fokus ist nicht auf eine mögliche Selbsthilfe, sondern auf das Kooperieren in der Entscheidungsfindung. Kersting gibt zu bedenken, dass dabei neue Interessengruppen involviert und ein Abbau der Elitenblockade als Ziel stehen sollte. Diese Entwicklung konnte sich bisher nicht als allgemeines Ziel durchsetzen.

---

<sup>18</sup>Wehling & Kost, 2003, Seite 304

<sup>19</sup>F. Schneider, 1999, Seite 86

<sup>20</sup>Zimmer, 1998

<sup>21</sup>H. Schneider, 1999, Seite 86

<sup>22</sup>Kersting, 2004, Seite 227

- Repräsentativität und Legitimation: Die Parteien wählen die Kandidaten für das zu wählende Amt aus und werden sich im Demokratisierungsprozess verändern müssen. Wehner gibt zu bedenken<sup>23</sup>, dass die Parteien veraltete bzw. unmoderne Interessenkonflikte politisieren.<sup>24</sup> Er wirft ihnen auch vor, dass sie den Anspruch erheben, eine Organisation mit universellen Fähigkeiten<sup>25</sup> zu sein, dies aber in der Realität nicht gerecht werden können, weil zu viel Spezialwissen gefordert wird.<sup>26</sup>
- Responsivität: Die Steuerungsdefizite des kommunalen Rates gilt es abzubauen. Schon die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGst) hat in ihrem Bericht festgestellt, dass die Kommunen eine Strategie-, Management-, Attraktivitäts- und Legitimitätslücke ausweisen.<sup>27</sup>
- Dezentralisierung: Vor allem in der Verwaltung durch eine kollegiale Verwaltungsspitze ist die Idee durchgesetzt worden. Dieses Kriterium ist im Zuge der NSM und jetzigen Governancediskussion ein Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung, wobei Kuhlmann beanstandet, dass ein Mangel an verwaltungspolitisch interessierten Evaluationen vorhanden ist.<sup>28</sup>
- Transparenz: Der Fokus liegt auf der Qualifizierung und Erweiterung der lokalen Öffentlichkeit. „Die Kommunen leisten die Daseinsvorsorge nicht als Selbstzweck. Ihr Handeln ist geprägt durch soziale Verantwortung und durch Gemeinwohlerwägungen.“<sup>29</sup>
- Personal: Das Personalisierungsdilemma aufheben, ist schon wegen der Direktwahl des Bürgermeisters kaum zu leisten.

Diese allgemeinen Kriterien der Kommunalpolitik sind sinnvoll, aber mit der jetzigen Zielrichtung nicht kongruent. Fokussiert auf die Arbeit der Stadtverordneten sind die Probleme vielfältig. Der größere Informationsbedarf, insbesondere unter der Berücksichtigung der verschiedenen städtischen Lebensbedingungen, erweist sich bei der "(...) Suche nach einer langfristigen kohärente Städtepolitik als Herausforderung."<sup>30</sup>

---

<sup>23</sup>Wehner, 1997, Seite 257

<sup>24</sup>Hier kann entgegen gehalten werden, dass ein sozialer Staat und ein ökologische Fokussierung noch immer ein wichtiges politisches Thema besetzen

<sup>25</sup>Wehner, 1997, Seite 257

<sup>26</sup>Wehner, 1997, Seite 257

<sup>27</sup>KGst, 2001

<sup>28</sup>Kuhlmann & Bogumil, 2010, Seite 16

<sup>29</sup>Brandl, 2007, Seite 104

<sup>30</sup>Häußermann, 2004, Seite 429

Tabelle 1.2: Politisches kommunales Handeln, Quelle: Kersting, 2004, Seite 22

Kommunalpolitik	Stadtrat	Zusammenarbeit
Entscheidungsprozesse basieren auf Parteiinteressen und Majoritätsprinzip	Problembearbeitung auf der Outputseite	Interaktionsstil ist Konfrontation zwischen den Akteuren
Netzwerke und Verhandlungen meist exklusiv	hoher Zeitaufwand durch organisatorische Schwäche	keine klaren Abgrenzung von Politik und Bürokratie
Informelles Regierungshandeln - informelles Handeln ist effizienter	Existenz von Klientelsystemen ist aber kein Problem solange ihr ein System gegenüber steht.	Abstimmungsprobleme zwischen funktional ausdifferenzierten Teilsystemen der Gesellschaft
Intransparenz durch vermehrte Teilhabe von Policy-Netzwerke zeigt das Konsensbedürfnis der Gesellschaft an	Komplexität in ihrer Nebentätigkeit durchschauen	Zeitmangel erzeugt bestimmte Führungskräfte oder schlechte Entscheidungen

Ein häufig in Großstädten anzutreffendes Problem ist (1) der hohe Zeitaufwand des Ratsmitgliedes. Schon Reiser<sup>31</sup> stellte während einer Feldstudie fest, dass der Zeitaufwand für einige Ehrenämter manchmal sogar die Arbeitszeit für den Hauptberuf übersteige. Anzeichen für solch ein Missmanagement sind, dass Sitzungen auch während der Arbeitszeit stattfinden und lange Zeitspannen in Anspruch nehmen. Dieser Umstand hat zu großen Problemen bei der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat geführt, welche Konsequenzen für den Rat selbst aufgezeigt haben.

- Der hohe Bildungsstandard ist spiegelverkehrt zur Bevölkerung.
- Eine Überrepräsentation von bestimmten Alterskohorten.
- Die Dominanz von bestimmten Berufsgruppen, denn das Ratsmitglied muss beruflich abkömmlich und flexibel sein, was dazu führt, dass Rentner und Beamte eher die Möglichkeit haben, sich zu engagieren. Des Weiteren sind oft politiknahe Berufe vertreten.
- Die Unterrepräsentanz von Frauen ist noch immer Thema. Das ergibt sich zum Teil aus der familiären Rollenverteilung welche oft eine Doppelbelastung für die Frau darstellt. Wehling gibt jedoch an, dass dieser Umstand aus dem nachgewiesenen größeren Desinteresse<sup>32</sup> entsteht. Der Anteil der Frauen steigt jedoch parallel zur Gemeindegröße stark an.

<sup>31</sup>Reiser, 2006, Seite 45

<sup>32</sup>Wehling & Kost, 2003, Seite 302

Jahr	Steuern (netto)				Entgelte			Zahlungen v. Bund/Land <sup>3)</sup>			Nettokredit- aufnahme einschl. Kassen- kredite
	insge- samt	darunter:			insge- samt	davon:		insge- samt	davon für:		
		Gewerbe- steuer/n (netto)	Gemeinde- anteil a. d. Umsatz- steuer	Gemeinde- anteil a. d. Einkommen- steuer		Gebühren	Beiträge		laufende Zwecke <sup>3)</sup>	Investi- tionen	
Anteil in v.H.											
Alte und Neue Länder zusammen											
1992	30,7	12,4	x	14,4	14,0	12,2	1,7	32,9	25,0	7,9	x
1993	30,1	11,8	x	14,2	14,6	12,7	1,9	33,7	26,0	7,6	5,4
1994	29,8	11,4	x	14,1	15,1	13,1	2,0	32,6	26,2	6,5	3,0
1995	28,9	10,2	x	14,1	15,0	13,0	1,9	32,8	26,4	6,4	2,1
1996	29,5	11,5	x	13,1	14,7	12,8	1,9	33,5	26,8	6,7	2,4
1997	31,1	12,8	x	12,9	14,6	12,6	2,0	33,2	26,6	6,6	2,7
1998	34,1	13,0	1,6	13,8	14,2	12,3	1,9	33,4	27,1	6,3	0,7
1999	35,5	13,5	1,8	14,3	13,8	12,0	1,8	32,4	26,4	6,0	0,4
2000	35,6	13,2	1,8	14,6	13,2	11,6	1,6	33,7	27,8	5,9	0,6
2001	33,1	11,6	1,8	13,8	12,8	11,2	1,5	32,6	27,1	5,5	1,9
2002	31,7	10,5	1,7	13,5	12,2	10,8	1,4	32,9	27,4	5,5	1,4
2003	31,3	10,2	1,7	13,2	12,2	10,9	1,4	31,6	26,3	5,4	4,6
2004	34,2	13,8	1,7	12,4	12,1	10,8	1,3	32,1	26,9	5,3	3,1
2005	35,4	15,2	1,7	12,2	11,6	10,4	1,1	31,9	26,9	5,0	2,6
2006	38,7	17,9	1,8	12,8	11,2	10,2	1,0	32,2	27,4	4,9	1,1
2007	40,9	18,6	1,9	14,2	10,9	10,0	0,9	35,8	30,8	5,0	-1,2
2008	42,1	18,6	1,9	15,5	10,2	9,4	0,8	36,6	31,8	4,8	-1,0
2009	35,2	14,1	1,8	13,5	9,6	8,9	0,7	35,7	30,9	4,8	2,3
2010	32,9	13,1	1,8	12,3	9,5	8,8	0,7	35,1	29,4	5,7	x

Abbildung 1.1: Die kommunale Deckungsquoten im Jahr 2010, Quelle Deutscher Städtetag Gemeindefinanzbericht 2010

(2) Mit der Finanzkrise der Kommunen sind weniger Mittel zur freien Verfügung gegeben. Die weiterhin anhaltende Finanzknappheit setzt den Entscheidungsträgern enge Grenzen für kommunale Investitionen, dabei spielen die Kommunen in manchen Sektoren eine wichtige Rolle als Arbeitgeber und Investor.

Die Erhaltung und der Ausbau der kommunalen Arbeitsstrukturen rücken immer weiter in den Hintergrund.<sup>33</sup> Der Mangel an Finanzen und der rückläufige Planungseinfluss ist unter der Prämisse zu sehen, dass die 'Macht privatisiert'<sup>34</sup> wird, d.h. der nötige Einfluss zu Änderungen in den Kommunen fehlt. Die Ratsmitglieder (3) müssen in ihrer Arbeit komplexe kommunale Muster in ihre Entscheidungen der Mittelverteilung einbeziehen, Spezialwissen als Voraussetzung für Entscheidungen.

- Globalisierung, heißt für die Kommunen, vor allem neue Netzwerke/Kooperationen finden und langfristige Planungen.
- der demographischen Wandel bedarf eine Neugestaltung der Rahmenbedingungen im Bereich der kommunalen Wirtschaft und Veränderungen in der Daseinsvorsorge.<sup>35</sup>

<sup>33</sup>Miosga, 2007, Seite 80

<sup>34</sup>Hill, 2013, Seite 466

<sup>35</sup>Miosga, 2007, Seite 88



- Umweltschutz und Verkehrsentwicklung
- Kulturpolitik
- Hetrogenisierung und Segregation der Städte, hier spielt die Schulpolitik hinein
- Kultur und Professionalität zur Bürgerbeteiligung ! Modernisierung der Verwaltung
- Parteipolitisierung in den großen Städten und Verwaltung und ihre Aufgabe der Übermittlung von Bürgerinteressen und in der wechselseitigen Vermittlung politischer Beschlüsse.<sup>36</sup>
- in ihren Wählern/Parteien Rechenschaft ablegen.

Erfolgreiche Kommunalpolitik (4) hängt vor allem von der Konstellation zentraler politischer Akteure ab. Neben den persönlichen Kompetenzen und dem organisatorischen Rahmen<sup>37</sup> ist die Kooperation der Partner eine der wichtigsten Einflussfaktoren. Die drei Führungsfunktionen, der Vorsitz im Rat als Bürgervertretung, die Leitung der Verwaltung und die Vertretung der Gemeinde nach außen, sei es als Repräsentation oder als Rechtsvertreter, stehen aber nicht nur allein im Fokus und würden sich in den häufigsten Fällen nur auf den Bürgermeister beschränken. Bei den Stadtverordneten und Ratsmitgliedern sind die Anzahl der Positionen, Vorstandsposten und der Vorsitz im Ausschuss von Bedeutung. Insbesondere der Ausschussvorsitz stellt eine Prestigeposition dar und ist eine Mittel zur Profilierung. Die Profilierung ist für die gewählten Mitglieder von Nöten, steht aber meist der 'lauten' Prioritätensetzungen gegenüber, welcher den Interaktionsstil der Konfrontation bedingt.<sup>38</sup> Die Fraktionen "(...) als selbstständig handelnde, voneinander unabhängige, mit eigenen Zielvorstellungen versehene politische Gruppe in den parlamentarischen Gremien (...)"<sup>39</sup> und ihre Bedeutung im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess steigt mit der wachsenden Politisierung. Als permanente Gliederung der Vertretungskörperschaften steuern und erleichtern sie die Arbeit der Ratsmitglieder. Die Aufgaben der Fraktionen sind die politische Richtliniensetzung sowie Programmaufstellung und die Formulierung von Entwicklungszielen. Die immer häufigere Verlagerung der Arbeit vom Plenum in die Ausschüsse macht aus der Fraktion das wichtigste Willensbildungs- und Arbeitsgremium. Hier fließen die Informationen der Ausschüsse zusammen und es können fraktionseinheitliche Positionen gefunden werden. Der Mitarbeiterstab der Fraktion hilft durch Vorbereitung, Dokumentation, Pressearbeit und erhöht die Sachkompetenz der Fraktion. Die Beigeordneten als Akteure haben eine "(...) Brückenkopffunktion zwischen

---

<sup>36</sup>Stirböck, 2005, Seite 4

<sup>37</sup>Osner, 2008a, Seite 1

<sup>38</sup>Osner, 2008a, Seite 6

<sup>39</sup>Naßmacher & Naßmacher, 2007, Seite 242

Bürgermeister, Ratsfraktionen und den Verwaltungsämtern inne.“<sup>40</sup> Fachdezernenten werden durch ihre Informiertheit oft zu Ressortverteidigern. Politische Entscheidungen entstehen nicht aus einem integrierten Fachkonzept, sondern aus einem Ringen von Wünschen und Zwängen. Die Gesamtverordnung steht nicht im Vordergrund sondern das Wohl des Fachbereichs.<sup>41</sup> Das gewählte Kräfteverhältnis in der Ratsversammlung kann ebenfalls mehr Konkurrenz oder Kooperation herbeiführen, insbesondere, wenn sich zwei gleich starke Parteien/Fraktionen in der gewählten Vertreterschaft gegenüberstehen. Die Bertelsmannstudie von 2004 zeigt, dass zwischen den Parteien keine Unterschiede mehr erkannt werden. Auf der städtischen Ebene haben sie dennoch eine große Bedeutung gewonnen und dieser Entwicklung werden zahlreiche Fortschritte zugeschrieben, wie der Professionalisierung, aber auch die Beschleunigung des Verstaatlichungsprozesses und die Auflösung der damit verbundenen Selbstverwaltungsstrukturen.<sup>42</sup> Diese negative Stimmung trifft auch andere Institutionen, wie die Gewerkschaften, wobei sogar die eigenen Mitglieder der Institution misstrauen.<sup>43</sup> Ein Grund für die Vertrauensprobleme sind nach Ansicht Wehners die Art und Weise des Mitgliederumganges und die zur Schaustellung von Grabenkämpfen. Die Medien spielen bei diesem Dilemma eine wichtige Rolle, denn innerparteiliche Demokratie wird zu einer fortwährenden Zerreißprobe für die Partei, insbesondere medial.<sup>44</sup> Defizite in der Erfüllung ihrer Ratsfunktionen (5) werden durch die ansteigende Belastung erzeugt. Gerade in Bezug auf die Kontrolle der Verwaltung setzt der Rat durch den Informationsvorsprung der Verwaltung kein Gegengewicht. Auch der Anstieg der Verwaltungsvorlagen, macht deutlich, dass der Rat seine Machtbefugnisse nicht ausfüllt.<sup>45</sup> Das Problem scheint sich durch die zeitliche Einschränkung der Ehrenamtlichkeit noch zu potenzieren.

### 1.3 Stand der Reformen in den kommunalen Räten

Die Reformierung in den kommunalen Räten, insbesondere in den großen Städten, kann ebenfalls, wie die Verwaltungsmodernisierung als ein periodischer Prozess bezeichnet werden. Seit den 1968er Jahren wurden die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten im politischen Prozess stetig weiter ausgebaut und führten eine erhebliche Veränderung der Arbeitsgrundlage der Räte herbei. Die stetige

---

<sup>40</sup>Osner, 2008a, Seite 3

<sup>41</sup>Banner, 1996, Seite 183

<sup>42</sup>Zielinski, 1997, Seite 151

<sup>43</sup>Kornelius & Roth, 2004, Seite 63

<sup>44</sup>Wehner, 1997, Seite 257

<sup>45</sup>Gabriel, 1981, Seite 200

Kommunalisierung<sup>46</sup>, die umfangreiche Politikverflechtung, die immer weiter steigende Komplexität der städtischen Steuerung, die u.a. Resultate der Ausgliederungswellen im Zuge der Administrationsreformierung sind und die dringlichen Ökonomisierungsmaßnahmen<sup>47</sup> in den Städten haben die Räte gezwungen, sich anzupassen.<sup>48</sup> Der Modernisierungsprozess ist ein schleichender, wobei in den 80er Jahren ein großer Schritt in Richtung Arbeitssituationsverbesserungen getan wurde. Beispielsweise durch die Einführung einiger parlamentarischer Rechte (Akteineinsicht, Rederecht), die eine Verbesserung der Kontrolle gegenüber der Verwaltung ermöglicht. Es zeichnete sich immer deutlicher ab, dass die professionelle Verwaltung gegenüber ehrenamtlichen Ratsmitgliedern einen Wissensvorsprung hat, was die Verwaltung bei der Initiierung und Vorbereitung von Beschlüssen generell, dem Rat gegenüber, überlegen macht.<sup>49</sup> Die Wahlordnungen wurden verändert, was eine Änderung der Kandidatenauswahl zur Folge hatte, insbesondere vor dem Hintergrund, dass in großen Städten verstärkt parteienorientierter agiert wurde.

Das Leitbild der Zivilgesellschaft als Miterbringer von Dienstleistungen in den 90er Jahren ist Ende des Jahres 2009 in Richtung der kooperativen Strategien der Beteiligten erweitert worden. Das Oberziel 'Mehr Demokratie durch Teilhabe der Zivilgesellschaft' in den 1990er Jahren können in drei demokratietheoretische Qualifizierungsziele<sup>50</sup> kategorisiert werden: in Partizipation, Transparenz und Responsivität. Zielinski stellte fest, dass in der letzten fünf Jahren, die Wissenschaft sich wieder zunehmend mit Gegenmachtspolitik beschäftigt, wobei die sozialen und ökologischen Blickwinkel durch die Nähe zu den Menschen im Fokus der Kommunen stehen.<sup>51</sup>

### 1.3.1 Veränderungen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung

Die monetären kommunalen Probleme fungierten als Antriebsfaktor für Reformen in den Kommunalverwaltungen,<sup>52</sup> wobei sich das Neue Steuerungsmodell am stärksten durchsetzen konnte. Als Entlastung und Organisationsverbesserung der Verwaltung und als Konzept für eine neue politische Steuerung gedacht, konnte sich nur Ersteres durchsetzen. Die Entlastung des kommunalen Rates durch die Vermeidung von Detailfragen und zu langen Tagesordnungen hat keinen Anklang gefunden. Der Verwaltungsansatz, der insbesondere Verlagerung von Aufgaben vorsieht, ließ den Einfluss der Ratsmitglieder auf

---

<sup>46</sup>Kersting, 2004, Seite 74

<sup>47</sup>Schiller, 1997, Seite 114

<sup>48</sup>Kopatz, 2003, Seite 12

<sup>49</sup>Holtman, 1993, Seite 264; vgl. auch Derlien 1976, Seite 72ff.; Winkler & Haupt, 1988, Seite 197 in Kopatz, 2003, Seite 10

<sup>50</sup>Kersting, 2004, Seite 16-22

<sup>51</sup>Bullmann, Udo (1991) Zur Identität der lokalen Ebene in Bernard Blanke (Hrsg.) Staat und Stadt, PVS Sonderheft 22, 1991, Seite 88 Zielinski, 1997, Seite 149

<sup>52</sup>Kopatz, 2003, Seite 13

ihre Aufgabenerledigung sinken.<sup>53</sup> Glück wirft dem Konzept des 'schlanken Staates' Zukunftslosigkeit vor, da Effizienz eine Methode sei, aber kein Inhalt.<sup>54</sup> Begründung für das Scheitern der politischen Strukturreform ist der Widerspruch eine Legitimation für einen Gemeinderat zu erteilen, welche aber keine Verantwortung tragen, weil die Aufgaben von der Verwaltung beschlossen werden, oder drastischer ausgedrückt, in der Hand privater Firmen liegt.<sup>55</sup> Ein weiteres angestrebtes Ziel der Reform ist, dass das Parteibuch bei der Suche nach geeignetem Personal in den Hintergrund gedrängt werden sollte. Die Verwaltungsreformen und ihre schnellen Fortschritte haben sich jedoch wieder gelegt, insbesondere, weil die gesetzten Ziele nicht umgesetzt werden konnten.<sup>56</sup> Kopatz geht davon aus, dass eine Reform in der Verwaltung ein Dauerzustand sei und dass ein Abschluss nicht vorhanden sein werde.<sup>57</sup> Hier gibt es zu bedenken, dass sich eine Reformmüdigkeit einstellen kann, wenn kein Ziel und damit kein Ende erreicht werden kann. Wie bereits erläutert, haben die Ressortegoismen und institutionelle Abschottung deutlich zugenommen.<sup>58</sup> Zudem werden die angebotenen Informationsinstrumente, wie das Berichtswesen nach Bogumil von den Ratsmitgliedern kaum genutzt.<sup>59</sup>

„Jedoch sind dem Steuerungs- und Koordinierungspotential – so die zentrale These – durch das überkommene dualistische Aufgabenmodell der Kommunen enge und konterproduktive Grenzen gezogen.“<sup>60</sup>

Also liegt ein Scheitern auch an der Ebenenverteilung des Staates begründet. Über alle Theorien hinweg ist die Nachhaltigkeit der Reformen ein Dauerthema. Speier geht davon aus, dass ein Gesamtpaket das Transformationsziel erreichen kann und charakterisiert die Nachhaltigkeitskommune mit der durchgeführten Verwaltungsreform, dem implementierten Umweltmanagement, Selbstverständnis als Bürgerkommune und aktive Unterstützung der Lokalen Agenda 21.<sup>61</sup> Insbesondere setzt ein Gesamtpaket auf alle Steuerungsgrößen.

Die Modernisierung der Kommune hat sich je nach Schwerpunkt, in eine Richtung, wie Kundenbedürfnis oder Durchsetzung der rechtlichen Vorschriften, entwickelt. In der Tabelle werden die Unterschiede in der Herangehensweise ersichtlich. Kuhlmanns Analyseansätze setzen ebenfalls auf die Steuerungsoptionen, wobei sie zwischen Innendimension und Außendimension unterscheidet. In der

---

<sup>53</sup>Brandl, 2007, Seite 109

<sup>54</sup>Glück, 2007, Seite 54

<sup>55</sup>Brandl, 2007, Seite 107

<sup>56</sup>Banner, 2003, Seite 78

<sup>57</sup>Kopatz, 2003, Seite 16

<sup>58</sup>siehe auch Bogumil, Grohs & Kuhlmann, 2006, Seite 98

<sup>59</sup>Bogumil et al., 2006, Seite 163

<sup>60</sup>Wollmann, 2007, Seite 70

<sup>61</sup>Speier, 2003, Seite 73

Tabelle 1.3: Vergleich idealpolitischer Verwaltungen, Quelle:Speier, 2003, Seite 73

dealtypische Verwaltung	Verwal-	Grundlegende Richtung	Aus-	Rolle der Verwaltung	Steuerungsgröße
Ordnungskommune		Rechtliche Vorschriften		Durchsetzend	Input
Dienstleistungskommune		Kundenbedürfnisse		Kundenorientiert	Output
Bürgerkommune		Bürgerinteressen		Aktivierend	Outcome
Nachhaltigkeitskommune		Gesellschaftliche Normen		Zukunftsweisend	Nachhaltiger Outcome

Außendimension wird die Kundenzufriedenheit um die Bürgerkommune erweitert. Deren Kernelement ist die kooperative Demokratie.<sup>62</sup> Alle Verwaltungstypen bauen auf einander auf, wobei die Verwaltungsmodernisierungswellen um die Governancediskussion erweitert wurde. Eine neue Steuerungsart, (die auch in der Bürgerkommune und Dienstleistungskommune Anwendung findet), soll die Komplexität reduzieren, verwaltungsinternes Lernen fördern und einbindendes, koordiniertes Handeln ermöglichen.<sup>63</sup> Die Verwaltung soll vermehrt andere Akteure, die ebenfalls den politischen Prozess beeinflussen, in ihre Arbeit einbeziehen.<sup>64</sup>

### 1.3.2 Veränderungen im Zuge der direkten Demokratie

In der Kommunalpolitik ist das Machtverhältnis einer Stadt im Zuge der Direktwahl des (Ober)Bürgermeisters zu seinen Gunsten verlagert worden. Vorteile durch die Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten liegen in der klaren Verantwortlichkeit und Transparenz des Entscheidungsprozesses sowie in der erhöhten Bürgerorientierung seitens des Bürgermeisters. Die Persönlichkeit einer Person tritt dabei in den Vordergrund, d.h. die Parteienautorität wird teilweise gebrochen. Kersting beschreibt den Bürgermeister in einer deutschen Stadt im Schnitt noch relativ jung im Vergleich zu den kommunalen Räten. Das Alter liegt zwischen 30-40 Jahre. Er bleibt 6-8 Jahre im Amt und hat danach Pensionsansprüche. Er hat keine sehr starke Parteiorientierung und ist meist aus der öffentlichen Verwaltung. Eine Besonderheit ist, dass die Person in Großstädten von außerhalb der Stadt kommt und in Kleinstädten kommt der Bürgermeister aus der Kommune. Wehlings<sup>65</sup> Sozialprofil eines Bürgermeisters zeigt sich in Baden-Württemberg ein wenig differenzierter. Der Bürgermeister ist häufig ein Mann, im Durchschnitt mit Ortsanbindung, ein

<sup>62</sup>Banner, 2003, Seite 79

<sup>63</sup>Jesson, 2002, Seite 44

<sup>64</sup>Gawel 1991 Seite 87, Rudzio, 1991, Seite 272 in Kopatz, 2003, Seite 10

<sup>65</sup>Wehling & Kost, 2003, Seite 31

ausgewiesener Verwaltungsfachmann mit einem Bildungsabschluss und parteilos. Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als direktdemokratische Instrumente unterscheiden sich vor allem in der Anwendungshäufigkeit. Ein Bürgerbegehren ist sehr viel häufiger anzutreffen, wobei dies aber selten funktioniert. Der Negativkatalog ist eine große Einschränkung, ebenso der Kostendeckungsvorschlag und die Quoren von 20 bis 30 % Stimmenbeteiligung. An dieser Stelle ist zwischen den verschiedenen Begehren zu unterscheiden: obligatorisch, fakultativ oder ob sie als Korrektiv- oder Initiativbegehren zu verstehen sind. Mit dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid sollen unter anderem die Defizite des Parteienmonopols gemildert, sowie eine Aufwertung von schwächeren Interessen durch die Kanalisierung des Protests herbeigeführt werden. Dies steht zum Widerspruch der Feststellung, dass Ratsmitglieder gezwungen sind, sich populistisch zu verhalten, um ihre Wiederwahl zu ermöglichen.<sup>66</sup> Zugleich braucht es den Bürger, um dieses Problem zu beheben. Die Einführung des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheides hatte eine Steigerung der Volkssouveränität zur Folge aber geht auch mit einer hohen Problemkomplexität einher. Der Stellenwert eines Bürgerentscheides muss erst noch bestimmt werden. Es stellt sich die Frage, ob die gleiche Qualität wie bei ein Beschluss des Rates vorliegt, oder Bürgerentscheide sogar höher zu bewerten sind. Es hat sich im Verfahren gezeigt, dass die Gemeindegröße ein wichtiger Faktor für die Durchführung der Instrumente ist, genauso wie auch die Bedeutung der Parteien und ihre Initiativfunktion steigt. Die Höhe des Unterschriftenquorums entscheidet ebenso über die Häufigkeit von Einreichungen. Je geringer das Quorum, desto häufiger werden die Instrumente angewendet. Ihre direkte Wirkung hat jedoch nur eine bedingte Änderung in der Machtkonstellation einer Kommune geschaffen. Aber sie zeigen vorzeitige Wirkungen, denn die Möglichkeit eines Bürgervetos erhöht den Kooperationszwang. Die direktdemokratischen Teilhaberechte werden durch Bürger- und Einwohnerversammlungen komplettiert. Die Diskussion und der Austausch von Informationen sind Ziele des Instrumentes, ohne jedoch Beschlusskompetenzen zu umfassen. Sind die Einwohnerversammlungen selbst nicht direktdemokratisch, können die anderen direkten Instrumente jedoch nicht auf diese verzichten. Die vielfältigen Veränderungen insbesondere im Bereich der Einführung plebiszitärer Einflussmöglichkeiten wurden nicht durch die Ratsmitglieder der Kommunen initiiert. Sie agierten eher gegenteilig, um den drohenden Machtverlust zu verhindern. Die Landespolitik verhalf hier zum Durchbruch. Hier darf laut Wehling spekuliert werden, ob die Verantwortlichen im Land sich durch die Einführung der neuen Regelungen mehr Wählerstimmen erhofften.<sup>67</sup> Hier wurde getreu dem Motto: mehr Wettbewerb belebt das politische Geschäft nach der Konkurrenz von Ideen gesucht. Aber wie

---

<sup>66</sup>Kopatz, 2003, Seite 11

<sup>67</sup>Wehling & Kost, 2003, Seite 302

Kreidl schon sagte: "(...) Wettbewerb bedeutet stets, dass es Verlierer und Gewinner gibt."<sup>68</sup> Hier stellt sich die Frage, ob Verlierer in demokratischen Verfahren gewollt sind und ob Bürger die Verlierer sein können.

### 1.3.3 Veränderungen im Zuge der kooperativen Demokratie

'Die Bürger der Stadt möchten dieses Projekt' wäre wohl eine sehr mutige Aussage, denn die Einwohner sind keine einheitliche Masse, sondern viele Individuen. Partizipationsmöglichkeiten können versuchen, den einzelnen Einwohner in den politischen Prozess einzufangen oder aber es noch erschweren. Über die 'Unregierbarkeit' der Städte wird durch sinkenden Wahlbeteiligung und geringes Vertrauen bereits geklagt.<sup>69</sup> Die Beteiligung der Bürger in einer Auftraggeberrolle wurde in Städten vor allem durch punktuelle kooperative Planungsprojekte wie Bürgerforen, Planungszellen und Meditationsverfahren umgesetzt. Als dauerhafte kooperative Formen haben sich Beiräte und mehrstufige dialogische Verfahren durchgesetzt. Es hat sich gezeigt, dass die Bürger Verantwortung übernehmen, wenn sie an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden und Mitspracherechte erhalten.<sup>70</sup> Die Beteiligung der Bürger in der Mitgestalterrolle ist vor allem durch die Förderung des Engagements Rechnung getragen worden, vorwiegend sind die Initiativen lokale Agenda, Stadtmarketing, Kriminalprävention und soziale Stadt zu nennen.<sup>71</sup> Viele Städte bieten Ehrenämterforen, Unternehmensbeauftragte und Familienpartnerschaften, die aber nicht mit kooperativer Demokratie in Einklang gebracht werden sollten. Kooperative Demokratie sucht einen Partner und keine Verantwortungs- oder Arbeitsübernahme. Hier stellt sich die Frage, wann kooperative Demokratie anfängt oder ob sie mit Arbeitsübernahme überhaupt verbunden werden kann. Kersting hat die wichtigsten Instrumente zusammengestellt, um den dritten Akteur, 'die Einwohner', besser einzubinden.

Lösungswege, um auf die Politikverdrossenheit zu reagieren, ist die Beteiligung als Selbstzweck sowie als Lösungsansatz konzipiert. Häußermann & Wurtzbacher schreiben, dass Menge und Qualität von zivilgesellschaftlichen Leistungen eines Stadtteils auch ihren politischen Zustand erkennen lässt, da dies auf ihre Kommunikationsprozesse schließen lässt und auf ihre öffentlichen Güter.<sup>72</sup> Geringe Wahlbeteiligung ist also ein Indiz für schwache Handlungsnetzwerke und zeigt die fehlenden Kenntnisse über die Anliegen des Viertels.<sup>73</sup> Für sie besteht sogar die "(...) Gefahr der vollständigen Exklusion oder der

---

<sup>68</sup>Kreidl & Stein, 2007, Seite 17

<sup>69</sup>Häußermann, 2004, Seite 429

<sup>70</sup>Balleis & Hill, 2007, Seite 6

<sup>71</sup>Magel & Bock, 2007, Seite 144

<sup>72</sup>Häußermann, 2004, Seite 342

<sup>73</sup>Häußermann, 2004, Seite 432

Tabelle 1.4: Wichtige Instrumente der Bürgerbeteiligung und der Politikreform, Quelle: Kersting, 2004, Seite 125

Verwaltungsreform	Politikreform
Umfragen und Nutzerbeiräte	<b>Mitentscheiden</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Direktwahl des Bürgermeisters</li> <li>- Kumulieren/Panaschieren</li> <li>- Bürgerentscheid</li> </ul> <b>Mitwirkung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ortsbeirat</li> <li>- Ausländerbeirat</li> <li>- Seniorenbeirat</li> <li>- Behindertenbeirat</li> <li>- Kinder/Jugendparlament</li> <li>- Gestaltungsbeirat</li> <li>- Diskursive dialogische Verfahren</li> </ul>

falschen Interpretation der Interessenlagen (...)“<sup>74</sup>, seitens der gewählten Vertreter. Es muss insbesondere auf dieser Ebene auf eine gemeinsame Zielfindung gesetzt werden und auf eine Wechselbeziehung von öffentlichen und privaten Akteuren.<sup>75</sup>

Insgesamt lassen sich die Veränderungsprozesse für die drei Akteure in der folgenden Tabelle beschreiben.

Tabelle 1.5: Veränderte Bedingungen für die drei Akteure

	Neues Steuerungsmodell	Privatisierung	Direktwahl	Bürgerbegehren/ Bürgerentscheid	kooperative Demokratie
<b>Bürgermeister</b>	Null	negativ	positiv	negativ	positiv
<b>Rat</b>	Null	negativ	negativ	negativ	negativ
<b>Bürger</b>	positiv	negativ	positiv	positiv	positiv

Die Korporation mit Bürgern als ein ergänzendes Instrument bei der Initiativfindung, Kontrolle, Artikulierung oder Ausführung schränkt den Rat ein, aber es entlastet diesen auch. Vor diesem Hin-

<sup>74</sup>Häußermann, 2004, Seite 436

<sup>75</sup>Haus, 2005, Seite 35



tergrund sollte jedes Instrument betrachtet werden. Als Komplementär zwischen politischer Führung und Partizipation. Derzeit kommt den Gewählten die Aufgabe zu, die Beteiligungsmöglichkeiten zu etablieren und die Prozessergebnisse umzusetzen.<sup>76</sup>

### 1.3.4 Veränderungen der Wahlmodi

Auf das Absinken der Wahlbeteiligung in den letzten zwei Jahrzehnten wurde unter anderem mit veränderten Wahlbedingungen reagiert. Maßnahmen waren die Herabsenkung des Wahlalters, die Sperrklausel sowie die Möglichkeiten des Panaschierens und Kumulierens beim Urnengang. Auch diese Veränderungen wurden vom Land verordnet, vor dem Hintergrund vieler Einwände und Bedenken. Beispielsweise soll die Sperrklausel die Zersplitterung der Stadtparlamente verhindern und zu einer Zusammenarbeit befähigen. Das Mittel des Kumulieren und Panaschieren ist unberechenbar und ist zudem für die Bürger schwer zu durchschauen. Diese komplexe Erweiterung bietet bei der Wahl die Möglichkeit der erhöhten Personalwahl.<sup>77</sup> Die Neuerungen konnten bisher nicht zur erhofften erhöhten Wahlbeteiligung führen. Ein zentrales Problem ist, dass die Kandidaten dem Wähler nicht bekannt sind. Um sich zu profilieren, bedarf es Konfrontation. Das Parteien- oder Wählervereinigungsspektrum wurde aber sichtlich erweitert, denn nichtgewollte Kandidaten können nun dennoch die Möglichkeit des sich Wählenlassens ergreifen. Wenn die betreffende Person erst gar nicht aufgestellt wird, entsteht eine neue Wählervereinigung. Diese Veränderung erinnert dabei sehr stark an das französische politische System.

## 1.4 Echte Kommunalisierung – Eine Diskussion

Kommunalpolitik ist Ländersache nach GG Art.28. Ihr steht die Gebiets-, Satzungs-, Personal-, Finanzhoheit sowie Organisationshoheit<sup>78</sup> zu. Sie ist also eine Verwaltungseinheit, die politisch unabhängig agiert und sich räumlich begrenzt selbst verwaltet. Burgi betont, dass die Kommunen rechtsfähige Verwaltungseinheiten sind und mitnichten Behörden.<sup>79</sup> Die Kommunen bauen auf einer Selbstverwaltungsgarantie auf, die sich im Rahmen der Gesetze mit Demokratiegebot bewegt. Die örtliche Gemeinschaft soll in ihrer Arbeit "(...) ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und in eigener Verantwortung solidarisch gestalten."<sup>80</sup> Die Bundesländer setzen die Rahmenbedingungen für die Kommunen fest, wie die

---

<sup>76</sup>Haus, 2005, Seite 33

<sup>77</sup>Eine reine Verhältniswahl wäre gegeben, wenn die Wahl mit nur freien Listenplätzen stattfinden würde.

<sup>78</sup>Schöneich & Stucke, 1999, Seite 411

<sup>79</sup>Burgi, 2010

<sup>80</sup>Stirböck, 2005, Seite 11

Verwaltungsgröße und den Umfang der Aufgaben und haben die Aufsichts- und Kontrollpflicht inne.<sup>81</sup> Die kommunale Ebene ist somit staatsrechtlich Teil der Landesexekutive, d.h. dass die demokratisch gewählten Kommunalvertretungen keine kommunalen Parlamente sind. Der Bundesstaat Deutschland ist zweistufig. Das ist die rechtliche Habenseite der Diskussion. Die Diskussion der Gemeinden als Gebietskörperschaft und ihrer Entwicklung existiert seit dem 19. Jahrhundert. Hugo Preuß stellte den wesentlichen Unterschied zu anderen Gebietskörperschaften darin fest, dass Gemeinden keine Möglichkeit haben sich zu verändern oder sich selbst aufzulösen.<sup>82</sup> Dabei gilt dennoch das Subsidiaritätsprinzip zwischen den Gebietskörperschaften, das aber immer wieder zum Leidwesen der Kommunen nicht eingehalten wird. Diese Praxis ist in der historischen Entwicklung immer wieder vorgekommen. Die Zentralisierungstendenzen wurden auf die Argumentation abgestellt, dass die Gemeinden die Aufgaben nicht erfüllen können. Hier sollte aber insbesondere die andere Seite der Medaille betrachtet werden, nämlich dass die übergeordnete Instanz zunächst den Kommunen nicht die Möglichkeit bietet, die Aufgaben zu erfüllen. Die juristische Sicht des zweistufigen Aufbaus steht der politikwissenschaftlichen konträr gegenüber. Aus der politikwissenschaftlichen Sicht ist der Staat keineswegs zweistufig aufgebaut. Diese Annahme leitet sich ab aus dem Aufgabenbereich, der Politisierung und dem Arbeitsumfang der Stadträte sowie der Aufgabenbelastung für die Städte im Allgemeinen. Die Räte in den Kommunen werden demokratisch gewählt und die Mitglieder haben quasi den gleichen Aufgabenbereich wie ihre gewählten Kollegen auf den höheren Ebenen.<sup>83</sup> Ein Volksvertreter auf der kommunalen Ebene ist ebenfalls seinem Gewissen verpflichtet und ist ebenfalls Repräsentant. Das Ratsmitglied besitzt Rederecht, Antragsrecht, Recht auf Akteneinsicht sowie Stimmrecht. Wie auf anderen Ebenen existiert ein Parlament, Regierung, Opposition und Regierungsmehrheit. Bis in die 70er Jahre des 20. Jahrhunderts galt die Kommunalpolitik als eher unpolitische Sachpolitik, die sich durch konkordanzdemokratisch verwaltungsorientiertes Verhalten auszeichnete.<sup>84</sup> Dem gegenüber ist die Landes- und Bundespolitik ein konkurrenzdemokratisches parteiorientiertes Modell. Die Parteipolitisation und Parlamentarisierung der Kommunalpolitik ist eine langjährige langsame Entwicklung und heute mit den übergeordneten Institutionen zu vergleichen. Auch hier konkurrieren Parteien wie auf höherer Ebene miteinander. Die Organisation der Ratsarbeit wird somit von den Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Ein weiterer Punkt ist die ansteigende Repräsentationsfunktion auf den Ratsversammlungen. Die Entscheidungen werden immer häufiger im Vorfeld getroffen. Die Ratsmitglieder müssen sich

---

<sup>81</sup>Wehling & Kost, 2003, Seite 8

<sup>82</sup>Zielinski, 1997, Seite 161

<sup>83</sup>weitere Informationen in Wollmann & Roth, 1998, Seite 50

<sup>84</sup>Wollmann, 2007

zudem populistischer verhalten, um eine Wiederwahl zu ermöglichen.<sup>85</sup> Zu dem heutigen Wettbewerbsmodell kommt die höhere Komplexität der Aufgaben hinzu und deshalb bemerkt Kremendahl, dass die Funktion der Kanaldeckelüberprüfung für Stadtverordnete obsolet ist. Er beschreibt auch, dass der Gesetzgeber noch immer davon auszugehen scheint, dass sich die Räte um alles kümmern könnten.<sup>86</sup>

Die Probleme des Aufgabenzuwachses sind wie bereits angesprochen vielfältig, aber gerade diese Probleme zeigen die Notwendigkeit von politischen Kommunalreformen. Die Kommune als Garant für die Daseinsvorsorge überträgt mit Liberalisierung die Leistungen auf verwaltungsexterne Akteure, anstatt die Einflussmöglichkeiten bei den Gewählten zu belassen. Folge sind Kontrolllosigkeit bei der Leistungserstellung, insbesondere in puncto Transparenz und Finanzen.<sup>87</sup> Es sind vor allem die strukturellen Probleme der kommunalen Ebene die bisher zu wenig in den Fokus der Reformen standen. Es ist in den letzten Jahren verstärkt in das Gemeindehandeln eingegriffen worden. Diese Art der Zentralisierung zeigt sich in der fortschreitenden Einschränkung gemeindlicher Gestaltungsspielräume und durch Eingriffe in die kommunale Finanzierung als auch in der Übertragung von Aufgaben.<sup>88</sup> Die föderalistischen Strukturen zeigen ihre negativen Seiten, vor allem, wenn Probleme auf die Kommunen abgewälzt werden oder das Kompetenzgerangel bei kommunaler Emanzipation beginnt.

Die bisherige Reaktion des Bundes auf die Strukturprobleme ist eine stärkere Dezentralisierung, welche Autonomie und Gebietsabgrenzung achten. Die Trennung von Entscheidungsautorität und Aufgabenerfüllung soll aufgegeben werden. Die bisherigen Maßnahmen gegen die Strukturprobleme seitens der Landesverwaltungen sind wechselnde Modernisierungsinitiativen, wie Kundenorientierung, Dialog, Wettbewerb und Kooperationsorientierung. Auf der kommunalen politischen Ebene ist mit individueller und institutioneller Professionalisierung reagiert worden. Naßmacher<sup>89</sup> geht davon aus, dass die Organisation der Ratsarbeit weniger von institutionellen Rahmenbedingungen abhängig ist, sondern von der Größe und Professionalisierungsgrad. Dieser Aussage kann schon vom Vornherein entgegengetreten werden, da nur ein eingeschränkter Professionalisierungsgrad durch die vorhandenen Rahmenbedingungen möglich ist. Die geforderten Strukturreformen sind zusammenfassend als Forderung zur Einhaltung der Selbstverwaltung anzusehen. Pfeiffer<sup>90</sup> meint, dass nur die strikte Anforderung von Konnexität zwischen Aufgabenzuweisung und Kostenübertragung die zunehmende

---

<sup>85</sup>Kopatz, 2003, Seite 11

<sup>86</sup>Kremendahl, 2000, Seite 41

<sup>87</sup>Junkernheinrich & Boettcher, 2008, Seite 2

<sup>88</sup>Junkernheinrich & Boettcher, 2008, Seite 2

<sup>89</sup>Naßmacher, 1989, 183 in Reiser, 2006, Seite 40

<sup>90</sup>Pfeiffer, 2009, Seite 208

Zentralisierung bremsen wird und die Gestaltungsfreiheit der Städte erhöht. Jungfer<sup>91</sup> spricht sogar von der Durchsetzung eines Gerechtigkeitsprinzips, welches den Staat vermehrt auf eine Rechtsaufsicht beschränkt.<sup>92</sup> Haus gibt zu bedenken, dass die Einfachheit solch eines Verfahrens nicht gegeben ist, da einige Kosten nicht berechnet werden können.<sup>93</sup> Die Aufnahme des Konnexitätsprinzip in die Landesverfassungen könnte schwerwiegende rechtliche Auseinandersetzungen mit sich bringen. Wollmann regt eine 'echte Kommunalisierung' der Aufgabenbereiche einer Kommune als Reformanstoß an. Das duale Aufgabenschema zeigt große Schwächen, wie Steuerungs- und Kontrolldefizite und das Forcieren von vertikalen Fachbrüderschaften.<sup>94</sup> Diese Veränderungen hätten zur Folge<sup>95</sup>, dass

- Steuerungs-, Synergie- und Koordinierungspotential in der ganzen vollen Bandbreite genutzt werden. Innovationen durch Experimentiermöglichkeiten würden entstehen.
- die Kommunalvertretungen Einzelziele durch Kompromisse verbinden und mit Mehrheit entscheiden.
- Bürgerpartizipation vermehrt durch die höhere Mitwirkungsfreiheit angestrebt wird.
- ein Gleichgewicht gegenüber dem Bürgermeister hergestellt werden kann, der die übertragene Aufgabenzuständigkeit innehat.
- es bei dieser Veränderung eine neue kommunalpolitische Steuerung braucht, die den Rat vor allem auf die Vollzugskontrolle abstellt.<sup>96</sup>
- die legitimierten kommunale Politik- und Verwaltungsspitze uneingeschränkt leiten, kontrollieren und koordinieren können. Die Aufgaben bewegen sich meist in einem Rahmen, der von einer höheren Ebene vorgegeben ist, die Einwirkungsmöglichkeiten sind gering, trotz einer legitimierten Struktur.
- die kommunale Selbstverwaltung sich manifestiert.

Aber Dezentralisierung alleine reicht für die Erneuerung der Organisationsstrukturen nicht aus. Der dreistufige Verwaltungsaufbau kann dazu beitragen, den Staat zu demokratisieren und die gegenwärtige Machtkonzentration zu verbreitern. Mit der 'echten'<sup>97</sup> Kommunalisierung wird nach Wollmann ein

<sup>91</sup>Jungfer, 2005, Seite 221

<sup>92</sup>vgl. Wollmann, 1997, Seite 265ff in Wollmann, 2007, Seite 69

<sup>93</sup>siehe Hesse & Ellwein, 1997, Seite 84 in Haus, 2005, Seite 42

<sup>94</sup>Wollmann, 2007, Seite 69

<sup>95</sup>Naßmacher & Naßmacher, 1999, Seite 28f und Wollmann, 2007

<sup>96</sup>vgl. Wollmann, 1999, Seite 64 ff.

<sup>97</sup>Wollmann, 2007

entscheidender Schritt in Richtung Dreistufiges System getan. Dieses neue Koordinationspotential der Städte muss aber auch mit der Reformierung der Steuerungsleitung einhergehen. Die Kommunalisierung hätte zum Ergebnis, dass Aufgaben vom Land auf die Kommunen übertragen würden, wobei Pflichten zur Aufgabenerfüllung erteilt werden.<sup>98</sup> Der Einführung der dritten Ebene passt auch hervorragend in die Verwaltungsgeschichte Deutschlands. Die fortschreitende Professionalisierung hat auf der Bundesebene ebenfalls einen lang anhaltenden Prozess hinter sich. Die Länder standen einst vor dem gleichen Problem, wie die Großstädte heutzutage. Während des Prozesses gab es ebenfalls einen Widerspruch zwischen Leitbild und Realität, denn vor der Formalisierung der Professionalisierung gab es einen informellen Prozess. Wie beispielsweise, dass vermehrt die Mitarbeiter die Abgeordneten entlasteten und dass der Zeitaufwand für die politische Tätigkeit zu hoch war, um eine Vollzeittätigkeit nachgehen zu können. Bezahlung bzw. Anstellungen wurden durch Parteien und Verbände finanziert.

---

<sup>98</sup>Burgi, 2010, Seite 24



## Kapitel 2

# Feldzugang und Ausgangslage für die Befragung der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam

Die Befragung bzw. Analyse der organisatorischen und individuellen Situation der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam geht einer Befragung der SPD-Fraktion im Jahre 2008<sup>99</sup> für die 'Konferenz der großen Städte' voraus. Ein quantitativer Fragebogen wurde an SPD Fraktionen in 30 Städten verschickt unter der Voraussetzung, dass sie eine ähnliche Größe wie Potsdam (150.000 Einwohner) aufweisen. Die Rücklaufquote (95%) lag dabei sehr hoch. Gründe sind, dass telefonisch vor der Ausreichung um Teilnahme gebeten wurde und dass nur ausgewählte Adressaten wie die Vorsitzenden und die Büroleitung befragt wurden. Der Befragungsfokus lag auf der Erfüllung der Aufgaben eines Stadtverordneten und die individuellen sowie institutionellen Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Ratsaufgaben.

---

<sup>99</sup>unter Bearbeitung von Claudia Buß und Mike Schubert

## 2.1 Eine kurze Zusammenfassung

Da der Fragebogen auf der Grundlage der vorangegangenen Erhebung erstellt wurde, braucht es eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Befragung. Im Schnitt müssen die Ratsmitglieder in 13,8 Ausschüsse vertreten sein. Zuzüglich sind Beiräte und Kommissionen, insgesamt 18 Gremien, zu besetzen. Festgestellt wurde, dass die mittelgroßen Städte (um die 100.000 Einwohner) im Schnitt 3 bis 4 Ausschüsse weniger besetzen müssen. Eine Veränderung in den letzten Jahren ist der kontinuierliche Anstieg der Zahl der Ausschüsse in den Städten, um

- den kleinen Fraktionen mehr Spielraum zu ermöglichen oder sie auszuschließen.
- den Vorsitz eines Ausschusses und damit die Möglichkeit der Profilierung zu erkämpfen.

Es gibt einen eindeutigen positiven Zusammenhang zwischen der Anzahl der Ausschüsse und der Häufigkeit der Ratsversammlungen und dem damit einhergehenden fast verdoppelten Zeitaufwand. In den Ratsversammlungen müssen in Deutschland im Schnitt 31 bis 42 Tagesordnungspunkte bewältigt werden in einer durchschnittlichen Dauer von 4,5 Stunden.<sup>100</sup> Interessant ist hierbei, dass die Länge der Tagesordnung in keinem Zusammenhang mit der Länge Ratsversammlung an sich steht. Nur der inhaltliche Faktor ist somit für die Dauer der Versammlung verantwortlich. Potsdam hat beispielsweise, alle drei Wochen eine Ratsversammlung von 9 Stunden zu bewältigen.<sup>101</sup> Eine Analyse der Ratsversammlungsinhalte hat ergeben, dass die Hälfte der befragten Städte die angesetzten Tagesordnungspunkte nicht zu vertagen braucht. Fünf Städte nutzen dieses Instrument selten und sechs Städte regelmäßig. Auffällig ist hierbei, dass die Städte davon Gebrauch machen, die schon über der durchschnittlichen Dauer von 4,5 Stunden liegen.<sup>102</sup> Die Größe der Städte ist daher für diesen Umstand nicht verantwortlich. 16 Städte haben eine Redezeitbegrenzung während der Ratssitzung eingeführt, für die gesamte Fraktion, für einzelne Abgeordnete oder für beide. Es konnte kein Unterschied in der Länge zwischen einer Sitzung mit und ohne Redezeitbegrenzung festgestellt werden. Die Länge der Ratsversammlung kann mit Veränderungen dieses parlamentarischen Werkzeugs nicht verkürzt werden. Es besteht ein positiver Zusammenhang zu dem Vorhandensein eines Berichtes des Bürgermeisters und der Durchführung einer Fragestunde. Die Städte haben meist beide Informationsinstrumente und somit eine Doppelzeitbelastung zu bewältigen.<sup>103</sup> Die Länge des OB Berichtes hängt stark von der Situation vor Ort (starke Opposition)

<sup>100</sup>mit 75 TO ist Leipzig am stärksten gefordert, mit 10 Punkten hat Nürnberg die kürzeste Liste.

<sup>101</sup>Auch Darmstädter Abgeordnete müssen mit 10 Stunden eine lange Sitzung bewältigen. Hier ist die Varianz in der Zeit enorm.

<sup>102</sup>wie Wiesbaden, Dresden oder Darmstadt

<sup>103</sup>Bespiele hierfür sind Leipzig und Rostock



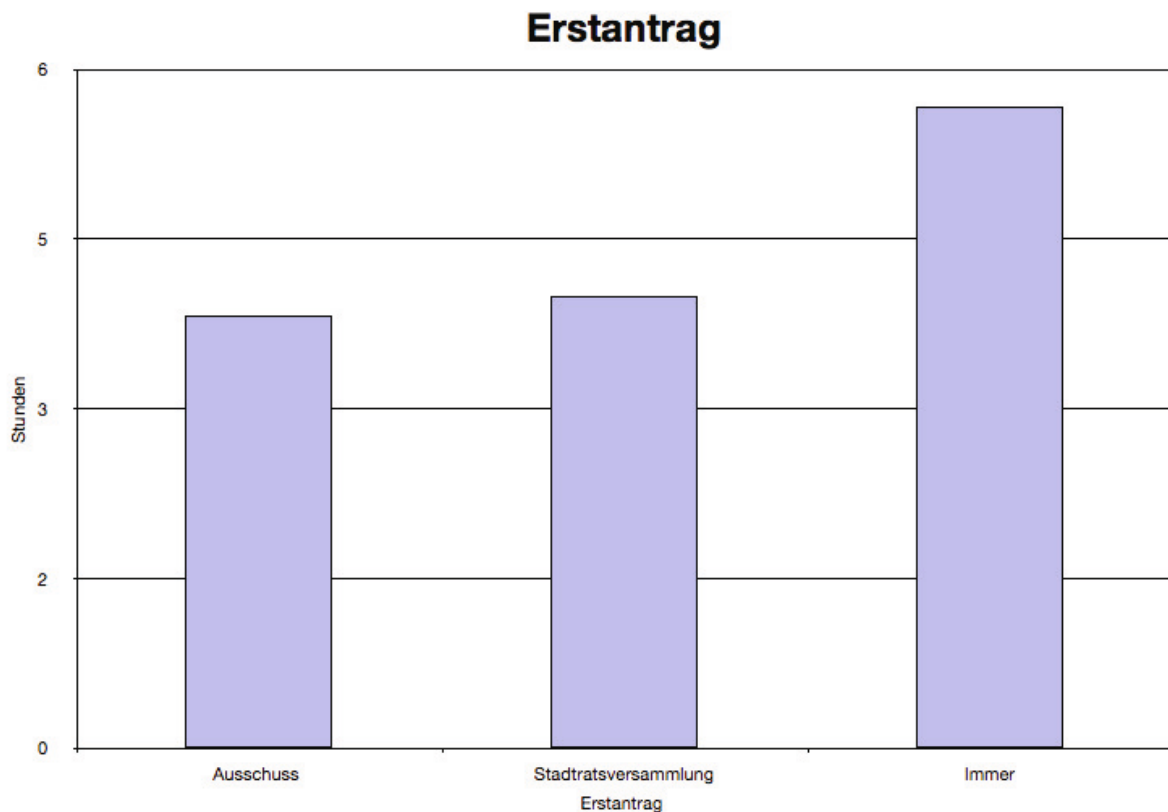


Abbildung 2.1: Dauer der Ratsversammlung in Stunden bei veränderter Antragstellung

und ihrer Rahmenbedingungen ab (Sprechweise des Bürgermeisters). Die Länge der Ratsversammlung steigt eindeutig mit dem Vorhandensein eines Bürgermeisterberichts an. Ein weiterer Punkt in der Analyse für die Handlungsfähigkeit der Ratsversammlung sind die Möglichkeiten der Antragstellungen für die Mandatsträger. Ein großer Teil aller Anträge (79%) wird zuerst in den Ausschüssen gestellt, oft ist es aber auch in vielen Städten möglich, einen Erstantrag im Rat zu stellen. Eine Antragstellung im Rat ist seltener.<sup>104</sup> Bei der Berechnung, wie lange eine Versammlung dauert, wenn die Anträge im Rat, Ausschuss oder in beiden gestellt werden, war das Ergebnis von der Größe der Stadt unabhängig, hatte aber Auswirkungen auf die Länge der Ratsversammlung (siehe 2.1).

Bei Antragstellungsmöglichkeiten in beiden Gremien dauert die Versammlung fast zwei Stunden länger. Die Länge der Ratsversammlung steigt, wenn der Erstantrag im Rat gestellt wird. Die Häufigkeit der Ratsversammlungen nimmt jedoch zu mit der Häufigkeit der Möglichkeit des Antrages in einem Ausschuss. Hier muss individuell nach der besten Lösung für die Städte gesucht werden, die mit der

<sup>104</sup>z. B. Aachen

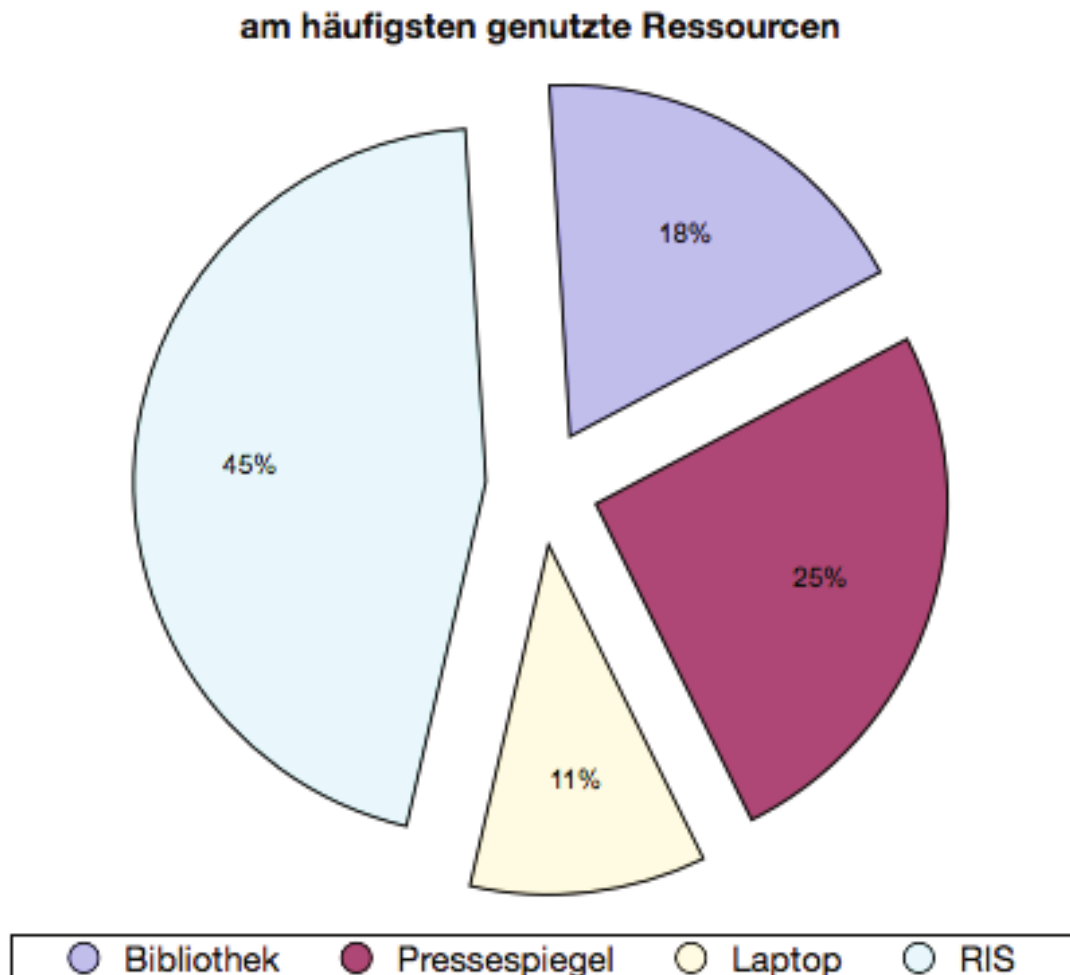


Abbildung 2.2: Zur Verfügung gestellte Arbeitsmittel

Alltagskultur einhergeht. Wie zu erwarten steigt der durchschnittliche Zeitaufwand für den Fraktionsvorsitzenden mit der Größe der Stadt an. In der Forschung ist bis heute nicht ermittelt, welche Uhrzeit für den Beginn der Gremien sinnvoll ist, um auch die 'einfachen' Vertreter einzubinden, denn die Vorsitzenden sind bereits individuell sehr professionalisiert. Der 'Feierabendpolitiker' muss verstärkt eine größere Informationsflut bearbeiten, denn das Mitglied ist nicht zuletzt in zwei Ausschüssen tätig und muss/soll Vermittlungsarbeit zu den Einwohnern leisten. In den letzten Jahren wurden in den Städten nach Möglichkeiten gesucht, die Arbeitsmittel der Vertreter individueller zu gestalten und verbessert zu informieren.

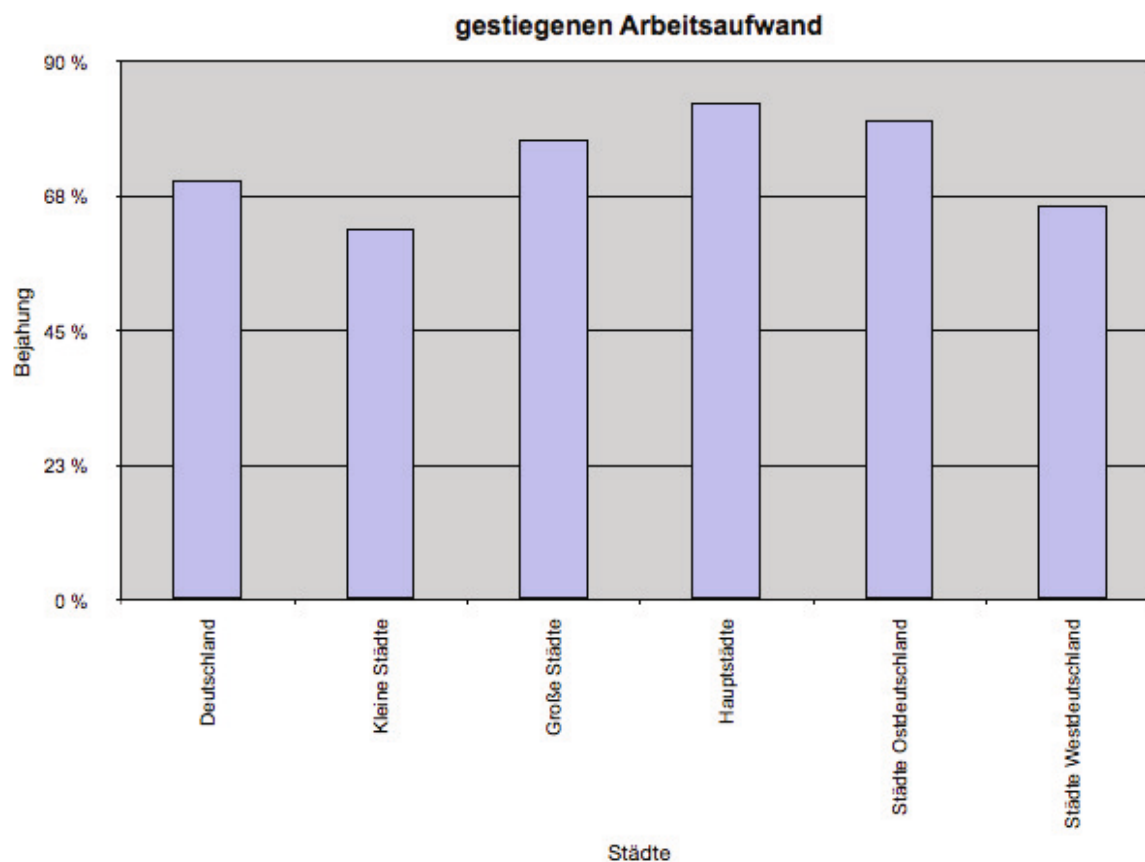


Abbildung 2.3: gesteigener Arbeitsaufwand im Vergleich

Die Hälfte (52%) der Fraktionsbüros können auf einen Pressespiegel zurückgreifen. 18,1% der Städte bekommen Laptops für ihre Mitglieder zur Verfügung gestellt (siehe 2.2). Ein Drittel kann auf eine Bibliothek zurückgreifen. Die Fraktionen bekommen Büros zur Verfügung gestellt mit Computern, Informationsmaterial und Reinigung. Andere Möglichkeiten zur Arbeitserleichterung sind Parkplätze, ÖPNV-Tickets, Schulungsseminare oder andere technische Ausstattungen. Die Gewährung solcher Mittel ist nicht von der Größe der Stadt, Ost-West oder der Landeshauptstadt abhängig, sondern gilt als Standard. Im Durchschnitt kümmert sich eine Person in dem Fraktionsbüro um sieben Ehrenämter. Dieser Schnitt kann aber erheblich voneinander abweichen.<sup>105</sup>

70% der Fraktionsgeschäftsführer sind in der Befragung der Ansicht, dass der Arbeitsaufwand in den letzten Jahren gestiegen ist ((siehe 2.3). Angegebene Gründe für die Zunahme:<sup>106</sup>

<sup>105</sup>z.B. muss in Darmstadt eine Person für 12 Parlamentarier sorgen. In Bonn ist eine Bürokraft für 3,8 Mandatsträger zuständig und in Wuppertal für 4,2

<sup>106</sup>die angegebenen Antworten stammen von den Büromanagern der partizipierenden Fraktionen

- die elektronische Verbreitung von Informationen
- der erhöhte Koordinierungsaufwand mit der Verwaltung
- ein erhöhter Koordinierungsbedarf z. B. durch mehr Mitglieder
- mehr Interaktion mit den Bürgern – auch durch mehr Rechtfertigung
- die Komplexität der Informationen und zusätzliche Datenfriedhöfe
- der Sparzwang für Kommunen braucht mehr Diskussionszeit, Recherchearbeiten
- mehr Arbeitskreise durch Aufgabenabgabe oder Aufgabenaneignung
- Ehrenämter müssen durch den Wegfall von Mandaten mehr Aufgaben übernehmen
- neue Geschäftsordnungen und mehr Arbeit für die Fraktionen
- die Auslagerung und Neugründung von Gesellschaften
- mehr Papier/Berichte
- mehr Gremien und Internetpflege

Natürlich kann jedes Ratsmitglied dieses Zeitpensum bis zu einem gewissen Grad individuell kürzen, verlegen oder verschieben. Im Durchschnitt aber haben die Ratsmitglieder eine zeitliche Belastung von 25 bis 35 Stunden haben, im engeren Sinn von rund 20 Wochenstunden. Fraktionsvorsitzende kommen sogar auf 40 bis 60 Wochenstunden.<sup>107</sup> Die Erhebung ergab deutliche Unterschiede zwischen den Städten. Die Stadt Potsdam wird in der Aufbaustudie als Beispiel für eine individuellere und auf die Fraktionsunterschiede fokussierte Analyse der Kommunalpolitik genutzt. Die Forschungsmethode der Arbeit ist eine Mischung aus Metastudie und empirischen Vorgehen. Dieser mehrmethodische Forschungsansatz wird auch in der Analysemethode widerspiegelt. Aufgebaut auf dieser Erhebung<sup>108</sup> wurde mit der erneuten Befragung der Forschungsmittelpunkt auf die Fraktionsgruppen und den benötigten Arbeitslauf für eine effektive und effizientere Arbeit gelegt. Via Papierbefragung und manueller Eingabe in das Sphinxsystem wurden innerhalb von sechs Wochen die Rohdaten erhoben. Die Stadtverordneten konnten ihre ausgefüllten Fragebogen in ihrem Fraktionsbüro abgeben sowie an das zuständige Verwaltungsteam, die für den Stadtrat verantwortlich sind. Es wurde jedem Verordneten via Brief der

---

<sup>107</sup>Analyse in Reiser, 2006, Seite 85

<sup>108</sup>Durchführung Claudia Buß

Fragebogen zugestellt. Die Gruppen teilen sich in vier Analyseeinheiten ein. Die großen Fraktionen (1) mit mir als 15 Stadtverordneten, die mittleren Gruppen (2) mit mehr als 12 Stadtverordneten, die dritte Gruppe (3) mit mehr als fünf Stadtverordneten und die kleinste Gruppe (4) mit mehr als drei Mitgliedern. Die Antwort der Gruppe mit bis zu 15 Stadtverordneten fiel raus, da sich diese Gruppe, bestehend aus einer Fraktion, nur durch den Vorsitzenden äußern wollte. Insgesamt zwei ausgefüllte Fragebögen werden bei der Gesamtauswertung den mittleren Fraktionen zu geordnet. Bei Abweichungen werden diese jedoch einzeln dargestellt. Die Daten wurde vor dem Brandenburger Landesgerichtspruch erhoben, welcher vorsieht, dass gesetzlich eine Fraktion aus drei Mitgliedern bestehen muss. In dieser Erhebung sind die kleinen Gruppen schon enthalten. Da sie aber zum Zeitpunkt keine Fraktion bildeten, wurden die Antworten nicht unter den gleichen Erfahrungsprämissen gegeben und finden bei der Auswertung Berücksichtigung. Die Auswertung erfolgt via Sphinx und SPSS.

## **2.2 Befragungsindikatoren in der Erhebung der Arbeitsstruktur der Stadtverordnetenversammlung Potsdam**

In der kreisfreien Stadt Potsdam wählt die Stadtverordnetenversammlung aus ihrer Mitte den Vorsitzenden der Gemeindevertretung. Dieser setzt die jeweilige Tagesordnung der Stadtverordnetenversammlung im Einvernehmen mit dem Oberbürgermeister fest.<sup>109</sup> Der Oberbürgermeister wird in der Stadt durch die Direktwahl der Bürger bestimmt. Büchner & Schüler stellten fest, dass Brandenburgs Kommunen qua Verfassung drei Machträger besitzen, wobei der Schwerpunkt kommunaler Entscheidungsbefugnis in der Stadtverordnetenversammlung liegt.<sup>110</sup> Die Institution Stadtrat bzw. Stadtverordnetenversammlung muss in seiner Arbeitsgrundlage wichtige Kriterien erfüllen, um politisch wirksam sein zu können. Es besteht ein gewisser Widerspruch zwischen der Idee des Ehrenamtes in der Kommunalpolitik und der bestehenden/benötigten Professionalisierung. Wenn die Idee des Ehrenamtes aufrecht erhalten bleiben soll, müssen die Professionalisierungskriterien diesem Umstand angepasst werden. Eine Transformation muss unter der Prämisse erfolgen, dass die demokratischen Teilhabe- und Entscheidungsstrukturen ein Fundament für die deutsche Politik sind. Nicht eine bestimmte Klientel soll angesprochen werden, sondern der Nachbar soll für die Interessen der städtischen Einwohner streiten. Die Nähe zur Bevölkerung macht die ehrenamtliche kommunale Politik aus. Die Diskussion um

---

<sup>109</sup>Büchner, 2010, Seite 105

<sup>110</sup>Büchner, 2010, Seite 105

die Professionalisierung der Räte wurde bereits mit der Darstellung des Diskussionsverlaufes um die Kommunalisierung angesprochen. Neben dem Aufgabenzuwachs im Sinne der Wichtigkeit der dritten Ebene wird die Professionalisierung als Indikator in der Argumentation für die Existenz dieser herangezogen. Die Professionalisierung wird durch Zeitarbeitsaufwand, die Bedeutung der Fraktion und des Vorstandes und bestehenden Fraktionszwang erklärt, d.h. durch mögliche parlamentarische Strukturen. Ein funktionierender Rat sollte aufgrund seines Ehrenamtes zeitlich beschränkt und zeitlich optimiert sein. Neben dem Indikator Zeit soll das Mitglied in seiner Arbeit den größtmöglichen Umfang an Informationen in seinen Entscheidungen einfließen lassen. Seine Funktion ist es zudem, das ausführende Organ, die Verwaltung, zu kontrollieren. Das Erfolgsziel weniger Zeit ist natürlich ein sehr altruistisches, allgemeines und womöglich verwirrendes Ziel, aber insbesondere unter der Prämisse des Weiterbestehens der Ehrenamtlichkeit ein ganz entscheidendes. Die effektive, tägliche Auseinandersetzung mit den politischen Zielsetzungen der Stadt wird gesucht. Das Pro einer Professionalisierung ist die zeitliche Belastung, die Entscheidungsqualität und die soziale Öffnung. Dagegen sprechen die soziale Anwendung, die Vermeidung von Abhängigkeit, Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung, und ein Finanzierungsproblem. Die Aufbaustudie zeigt den Stand der Professionalisierung an, aber zielt vor allem auf die Möglichkeit von Professionalisierung ab. Nicht jede Art von Professionalisierung wird dabei als gleich sinnvoll angesehen, insbesondere, wenn das Ehrenamt wie oben dargestellt bestehen bleiben soll. Kersting hat in seiner Arbeit vier theoretisch mögliche Entwicklungslinien der Professionalisierungsgrade aufgezeigt.<sup>111</sup>

#### **Der Rat als Amateurinstitution**

Der Rat als Amateurinstitution würde eine Rückentwicklung der jetzigen Strukturen, insbesondere durch die Reduzierung der Ratsarbeit, wie beispielsweise im 'Neuen Steuerungsmodell' bedeuten. Diese Entwicklung ist aus zeitlichen Gründen für das Ehrenamt sinnvoll, aber aus Steuerungsgründen ein Desaster. Die Oberhandstellung der Verwaltung bzw. die Wissenskluft würde sich weiter verschärfen und eine Kontrolle wäre kaum möglich, weil auch die Basis für eine Vertrauenskultur fehlt. Ohne ein gewissen Grad an Wissensaneignung ist Kontrolle nicht zu erreichen. Eine optimale Balance wäre gegeben, wenn sich die Abgeordneten nach eigener Aussage nicht unterlegen fühlen und die Mehrheit der Vorlagen nicht von der Verwaltung erstellt werden.

#### **Ressourcen basierte professionalisierte Institution**

---

<sup>111</sup>Reiser, 2006, Seite 64

Der Rat wird durch die Ressourcenverbesserung professionalisiert, wie durch einen höheren Mitarbeiterstab. Diese Organisationsverbesserung könnte auch zur besseren inhaltlichen Arbeit führen. Ein Mitarbeiterstab kann aber nicht für das Ratsmitglied repräsentieren, lesen und entscheiden. Diese Professionalisierung stößt bald an seine Grenzen. Weitere sachliche Ressourcen sind RIS, EDV- Archiv, Bibliothek, Laptop usw., diese können an der Finanzierung scheitern. Hier gilt es zu prüfen, welche Mittel tatsächlich von den Stadtverordneten genutzt werden, um die monetären Mittel sinnvoll einzusetzen.

#### **Professionalisierung des Amtes**

Die Professionalisierung aller Ratsmitglieder durch die Erhöhung der Aufwandsentschädigungen soll die bessere Qualität der Ratsarbeit gewährleisten, weil es ein konkurrenzfähiges Einkommen bietet. Die Gesamtzeitbelastung könnte verringert werden, da ein Vollzeitberuf nicht mehr notwendig wäre. Die soziale Eröffnung könnte erreicht werden, aber gleichzeitig Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung mit sich bringen. Die Verwurzelung im Beruf und keine Berufspolitiker sind gefragt. Kommunalpolitiker betreiben ihr Amt zudem meist mehr aus Freude am Gestalten heraus und nicht aus konkreten Karriereabsichten oder als Beruf. Eine Professionalisierung eines Teils des Amtes, wie den Fraktionsvorsitzenden, wird heutzutage durch die Doppelfunktion von Geschäftsführer und Fraktionsführer geklärt, welches mit dem Problem des Herrschaftswissens einhergeht und Konflikte in den Fraktionen auslösen könnte. Hier gilt es zu klären, welche Positionen gefördert werden müssten. Eine bilanzierte auf allen Schultern verteilte Verantwortung wäre das Optimum eines funktionierenden Rates. Hier sind Indikatoren über die Verteilung der Anzahl der Verpflichtungen, die Verteilung der Zeit sowie das fraktionelle Umgehen mit der Position des Vorstandes bzw. Vorsitzes im eigenen Entscheidungsspielraum.

#### **Professionalisierung der Institution**

Ein professionalisierter Rat zeichnet sich laut Kersting<sup>112</sup> durch hohe Ressourcen basierte Professionalisierung und Professionalisierung der Mitglieder aus. Diese Institution gilt es anzustreben. Ein Widerspruch von Leitbild und Realität wird durch die informellen Professionalisierungsprozesse befördert. In dieser Befragung wird vor allem mit Assoziationen gearbeitet, um vorhandene Zusammenhänge und spezifische Informationen vor Ort zu ermitteln und weniger mit numerischen oder offenen Textfragen.

„Grundsätzlich sind zwei Betrachtungsweisen zu unterscheiden, die definieren, was unter einer statistischen Beziehungen oder Assoziation zu verstehen ist, nämlich erstens die Abweichung von der statistischen Unabhängigkeit und zweitens die Vorhersagbarkeit der einen Variablen auf der Basis der anderen. Die erste herkömmliche Betrachtungsweise des Kon-

---

<sup>112</sup>Reiser, 2006, Seite 65

zeptes der Beziehung oder Assoziation betont einen spezifischen Aspekt, nämlich den der Abweichung von der Nichtbeziehung. Danach ist eine statistische Beziehungen gewissermaßen doppelt negativ bestimmt: Zwei Variablen sind assoziiert, wenn sie keine Nichtbeziehung aufweisen.“<sup>113</sup>

Die Fraktionen in der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung sollen mit ihren Zeiten, in denen sie sich engagieren und der Strukturierung ihres Alltags in Zusammenhang gebracht werden. Dabei werden die Fraktionsgröße und die präferierte Struktur der Versammlung selbst verglichen. Das Prinzip der Aggregation kommt zur Anwendung, d.h. das "(...) Zusammenfassen von einzelnen Elementen zu einer Gruppe und gleichzeitig die Bildung von Summenwerten für diese Gruppe.“<sup>114</sup> In diesem Fall dienen die Größen der Fraktionen für eine Strukturierung der Veränderungsmöglichkeiten. Im ersten Teil der Befragung werden Angaben zur Person erfragt. Es liegen das Alter, der Bildungsabschluss sowie die Einbindung in die Gesellschaft im Fokus dieses Abschnittes. Durch eine geschlossen skalierte Fragetabelle wird nach der persönlichen Umgebung gefragt. Der zweite Teil erhebt die Situation in der momentanen Fraktion, wie beispielsweise die jeweilige Eingebundenheit der Abgeordneten und das persönliche Verhältnis zur Fraktionsarbeit. Der letzte Teil beschäftigt sich mit der Tätigkeit als Stadtverordnete(r). Hier wird die Tiefe der Einbindung in die Ratsstrukturen in den Vordergrund gestellt. Die Länge der Sitzungen oder die Dauer der Vorbereitungen sollen den tatsächlichen Arbeitsaufwand anzeigen. Hier soll herausgestellt werden, welche Informationsinstrumente von den Stadtverordneten genutzt werden und welche der Informationsveranstaltungen als wichtig zu erachten sind. Veränderungen, die sich durch das Ehrenamt möglicherweise eingestellt haben, werden dargestellt. Für eine individuelle Professionalisierung braucht es den Willen zum Lernen. Welche möglichen Bereiche sind das und wie kann diese Lernphase in der Praxis umgesetzt werden? Das Herz der Fraktion, das Fraktionsbüro, soll bestimmte Voraussetzungen erfüllen, aber welche sind für die Verbesserung der Arbeitssituation wichtig? Die Suche nach direkten Veränderungsmöglichkeiten in der Arbeit des Stadtverordneten ist so breit wie möglich angelegt, wie eine Erhöhung der Aufwandsentschädigung, mehr Personal in den Büros, eine Fachausschusszahlveränderung oder eine stärkere Einbindung der Bürger. Eine Reorganisierung der Stadtverordnetenversammlung wird als eine Optionsaufstellung dargestellt. Das Abbild der eigenen Position im Verhältnis zur Verwaltung und zum Geflecht von Bund und Land wird erhoben. Im Bogen befindet sich ein Frageabschnitt für Stadtverordnete welche seit mehr als einer Legislaturperiode in der

---

<sup>113</sup>Benninghaus, 2002, Seite 88

<sup>114</sup>Zwerenz, 2006, Seite 8



Stadtverordnetenversammlung tätig sind. Dort werden schleichende und abrupte Veränderungen in der Arbeitsweise der Stadtverordneten, der Fraktion und in der Versammlung thematisiert und zukünftige Reformierungen vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen skaliert geschlossen und offen erfragt. Die Entwicklung der Beziehungen zum Bürger und der Verwaltung soll nachvollzogen und eine mögliche größere Beteiligung der Einwohner als Option untersucht werden.

### 2.3 Die Ausgangslage und die Anwendbarkeit der Ergebnisse auf alle deutschen Städte

Um die Ausgangslage in Potsdam zu analysieren, müssen wir zunächst die Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung die recht unterschiedlich zur Bevölkerungsstruktur ist, aufzeigen. Nur in den großen Fraktionen sind Rentnerinnen und Rentner repräsentiert, die ihrer Ehrenamtstätigkeit im Schnitt seit mehr als 2 Legislaturperioden nachgehen. Dieser 'Start-Up-Slow Down-Effekt'<sup>115</sup> zeigt sich durch die Überrepräsentierung der mittleren Alterskohorte, wobei die jüngeren und älteren, obwohl sie demographisch einen starken Anteil an der Bevölkerungsstruktur ausmachen, sich nicht so stark engagieren.

Tabelle 2.1: Übersicht Bevölkerungsstruktur in Potsdam

	Bevölkerungsstruktur (%)	SVV	Auslastung in %
Rentner	20	18	90
Jugendliche/Kinder	17	0	zu erklären
Weiblich	52	36	30
Arbeitslosigkeit	9	4	55

In der Tabelle 2.1 wird ersichtlich, dass die Struktur der Stadtverordnetenversammlung sich spiegelverkehrt entwickelt hat, was von den Verordneten durchaus wahrgenommen wird. Die Zusammensetzung der Fraktion im Bereich Geschlecht war wie zu erwarten unterschiedlich, mit bis zu 70 Prozent weniger weiblichen Bevölkerungsstrukturanteil. Die weiblichen Ehrenämter sind im Engagement selbst aber sehr stark eingebunden. Im Durchschnitt arbeiten sie Vollzeit ( $\bar{x}$  = Vollzeit) und verantworten zu dem (nicht signifikant) mehr Positionen ( $\bar{x}$ = 1,78) als ihre männlichen Kollegen ( $\bar{x}$ = 1,56). Während

<sup>115</sup>Verba & Nie (1972) in Reiser, 2006, Seite 58

das Alter in der Befragung kein Problem darstellt, wären mehr Frauen von den Volksvertretern in der Versammlung gern gesehen. Die Hälfte der Stadtverordneten stellen eine Dominanz von bestimmten Berufen fest. Die subjektiv gefühlte Berufsgruppendifferenz ist ebenfalls in den Daten wieder zuerkennen. Angestellte, Selbstständige und Rentner führen die Spitze mit insgesamt 80% an. Der Ansatz, dass die Kommunalparlamente als Sprungbrett in die Politik dienen, wird unterstrichen. In den großen Fraktionen sind die beruflich politisch Aktiven (20% der Stadtverordneten) wie Abgeordnete im Landtag oder Mitarbeiter bzw. Geschäftsführer einer Partei/Fraktion zu finden.

Tabelle 2.2: Berufseinbindung der Mitglieder in der SVV

Berufseinbindung	Anzahl	% Nennungen
Teilzeit zwischen 5-20 Stunden	1	4,5
Teilzeit zwischen 20-30 Stunden	3	13,6
Vollzeit	9	40,9
Vollzeit plus Überstunden	9	40,9
Summe	22	100

Alle Mitglieder der SVV sind beruflich stark eingebunden und auf Nachfrage sind es die Angestellten, welche Probleme in der beruflichen Laufbahn sehen, sei es bezüglich des Zeitmangels oder der Unterstützung seitens des Arbeitgebers. Die ehrenamtliche Arbeit wird für Mandatsträger und ihre Mitarbeiter komplementär wahrgenommen und intensiv in die privaten Strukturen integriert (siehe 2.2). Je kleiner die Fraktion, umso häufiger wird der Beruf der Selbstständigkeit und Studenten angegeben. Diese Berufsgruppen repräsentieren oft in ihrem Engagement eine bestimmte Gruppe. Insgesamt sind aber auch sie Vollzeit eingebunden. Ein weiteres Detail ist der hohe Bildungsstandard der Stadtverordneten, wie auch in der Tabelle 2.3 gezeigt wird.

Der Bildungsstandard ist aber nicht nur spiegelverkehrt zur Bevölkerung sondern genießt einen außerordentlichen Professionalisierungsstandard. Die Stadt hat eine eindeutige Misrepräsentativität ihrer Bürger in diesem Kontext zu verzeichnen. Der Professionalisierungsgrad schwankt bisher stark zwischen Städten. In Großstädten vollzieht sich eine Transformation, auf gemeindlicher Ebene ist der 'Feierabendpolitiker' vorherrschend. Ein Professionalisierungsprozess auf allen Ebenen, Institution, Amt und individuell wird nach Aussage Reisers<sup>116</sup> ebenso verstärkt in mittelgroßen Städten erkennbar.

<sup>116</sup>Reiser, 2006, Seite 252

Tabelle 2.3: Bildungsstandard der Stadtverordneten (Summe der Prozente ungleich 100% wegen Mehrfachantworten und Entfernungen)

Abschluss	Anzahl	Beobachtungen (%)
keinen Schulabschluss	0	0
Realschulabschluss	0	0
Berufsschulabschluss	7	25,0
Abitur	17	60,7
Studium	25	89,3
Doktor/ Habilitation	8	28,6
Summe	28	

Aber nicht nur die Größe der Stadt ist entscheidend für die Professionalisierung, sondern auch andere Kategorien, welche als abhängige Variable in den Analyseprozess einbezogen werden.

### 2.3.1 Abhängige Variable: Fraktionsgröße

Die Größe der Fraktion ist eine abhängige Variable in der Untersuchung, da anzunehmen ist, dass mit der Unterschiedlichkeit der Fraktionsgröße auch andere Arbeitsrahmenbedingungen entstehen. Kleinere Fraktionen sind nicht in allen Ausschüssen vertreten und ihr Anrecht auf Hilfen im Büro ist kleiner usw. Diese Beziehung zwischen Größe und Prozessverlauf ist bisher nicht in anderen Studien aufgenommen worden. Die Ansprache erfolgte direkt über die Fraktionsbüros. Die Kooperation mit dem Büro der Stadtverordnetenversammlung ermöglichte es ebenfalls, die Fragebögen via Ausdruck an die Mandatsträger weiterzuleiten und einzusammeln. Die Zusammensetzung zeichnet sich durch zwei gleich starke Fraktionen in der Stadtverordnetenversammlung mit jeweils 16 und 15 Sitzen aus und zwei mittlere Fraktionen, 5 bis 14 Ratssitzen sowie zwei kleinere Fraktionen mit 3 bis 4 Mandatsträgern. Die Fraktion der CDU wollte sich nur durch den Fraktionsvorsitzenden (insgesamt zwei) äußern. In der mittleren Kategorie sind fünf Bögen zur Auswertung eingegangen. Zwischen den beiden mittleren Größen werden nur signifikante Unterschiede beschrieben. Die kleinen Fraktionen zwischen 3 bis 4 Angeordneten haben mehrheitlich sich an der Erhebung beteiligt.

In der deutschlandweiten Aufstellung<sup>117</sup> ist abzulesen, dass diese Fraktionsgrößen eine normale Verteilung aufweisen. Die aufgelisteten Städte haben bereits an der vorhergehenden Studie teilgenommen.

<sup>117</sup>Diese Städte wurden in der Vergleichsstudie Bürgerbeteiligung in Frankreich und Deutschland angefragt, ob sie an der Befragung teilnehmen möchten. Auf die Städte wird noch in der Bürgerbeteiligungsreform eingegangen werden.

Tabelle 2.4: Beteiligung nach Fraktionsgröße

Abschluss	Anzahl	Beobachtungen (%)
keinen Schulabschluss	0	0
Realschulabschluss	0	0
Berufsschulabschluss	7	25,0
Abitur	17	60,7
Studium	25	89,3
Doktor/ Habilitation	8	28,6
Summe	28	

Die kleinste Stadt setzt sich aus 100.000 Einwohnern zusammen und die größten aus 300.000 Einwohner (siehe 2.4). Da in Potsdam eine Einteilung zwischen 5 bis 9 und 10 bis 14 Abgeordneten sinnvoll erscheint, ist in der Analyse auf wichtige Hinweise bei Unterscheidungen hingewiesen worden. Insgesamt wurde nach einer deutschlandweiten Prüfung der durchschnittlichen größten und kleinsten Fraktion in großen Städten die geeignete Gruppenverteilung gefiltert, um die Repräsentanz zu wahren. Fraktionen mit weniger als fünf Abgeordneten, zwischen 5 bis 14 Abgeordneten und mehr als 15 Ratsmitglieder. Hierbei ist die Mitgliederzahl mit der Größe der Stadt nach oben offen.

Fraktionen sind rechtlich freiwillige Vereinigungen von Mitgliedern eines Stadtrates bzw. Stadtverordnetenversammlungen. Generell hat jedes Mitglied die gleichen Rechte, aber Fraktionen haben den Anspruch auf ein Büro. Des Weiteren können sie ihre Rechte nach Information und Eingaben Ausdruck verleihen. Hierbei ist auffällig, dass die Zusammensetzung sich in einem ständigen Fluss befindet. An Potsdam zeigt sich das gar nicht untypische Beispiel des 'Bäumchen-Wechsel-dich' in den Fraktionen. Gruppen schließen sich zusammen oder lösen sich auf. Parteien/Wählergemeinschaften werden gewechselt oder aufgelöst (siehe 2.5).

Die Fraktionen sind in den letzten drei Jahren immer wieder neu zusammengelegt oder verändert worden (siehe 2.5) Ein Grund sind Streitigkeiten in den Fraktionen, ausgelöst beispielsweise durch die erzwungene Einigung der Kleinstgruppen, eine Fraktion zu bilden, da es nach dem damaligen Gesetz vier Mitglieder bedarf, um eine Fraktion zu bilden.<sup>118</sup>

Ein anderen Grund ist der von der Fraktion "Die Anderen" gewonnene Prozess im Jahre 2011. Das Land Brandenburg darf nach dem Verfassungsgerichtsurteil „(...) den Kommunen und Kreisen fortan

<sup>118</sup>Aussage der Abgeordnete Ursula Nonnemacher Von Torsten Gellner 16.04.2011 - MAZ

Stadt	größte Fraktion zu kleinste Fraktion										Fraktionen zwischen ... Mandatsträgern				Fraktionslos Gruppen
												> 25	"25-15"	"14-5"	
München	33	33	11	5	3	1					2		1	2	1
Köln	25	25	20	9	5	4	1					3	1	2	1
Heidelberg	9	7	4	4	3	2	2	6	2	1			2	4	7
Dortmund	37	28	15	5	2	1					2		1	1	2
Trier	19	15	10	4	5	2	1					1	2	2	2
Essen	31	26	9	5	5	3	1				2		1	3	1
Leipzig	17	27	14	12	4	4						2	2	2	
Stuttgart	16	15	10	7	6	5	1					1	4	1	1
Hannover	27	20	9	4	2	1					1	1	1	1	2
Schwerin	12	10	10	5	4	3	1						3	3	1
Dresden	23	12	11	9	9	4	2				1		4	1	2
Regensburg	20	11	5	4	3	3	2	2				1	2	3	4
Erfurt	17	11	9	5	4	3						1	2	3	1
Siegen	25	18	9	8	5	4	1					2	3	1	1
Offenbach	22	19	16	4	3	2	2	1	1			3		2	6
Pforzheim	13	8	5	4	2	2	1						2	2	5
Herne	29	17	6	5	4	2	1				1	1	1	1	7
Wiesbaden	27	23	16	5	3	3	2	1	1		2	1		3	4

Abbildung 2.4: Fraktionsgrößen in deutschen Städten

nicht mehr vorschreiben, wie viele Abgeordnete zur Bildung einer Fraktion nötig sind. Es gilt wieder die Regelung, die vor der Novelle der Kommunalverfassung 2008 galt: Zu einer Fraktion gehören mindestens zwei, nicht vier.“<sup>119</sup> Die Herabsetzung der Hürde dieser Fraktionsbildungsvorschrift ist ein großer Schritt für die Integration verschiedenster Interessen einer Stadt in die kommunalpolitische Arbeit. In vielen deutschen Städten gilt die Regel, dass zu einer Fraktion drei oder vier Mandatsträger gehören müssen. Nur dann genießen die Mandatsträger aus der Fraktion heraus die Möglichkeit in den Ausschüssen zu arbeiten, ein Büro mit der jeweiligen Ausstattung und personeller Hilfe zu betreiben. Diese Hürde ist aus Effektivitätsgründen, Ausschließungsgründen und monetären Gründen in Kraft getreten, führte aber zu einer Ungleichbehandlung der Mandatsträger und somit auch zu einem Demokratie- bzw.

<sup>119</sup>Torsten Gellner 16.04.2011 - MAZ

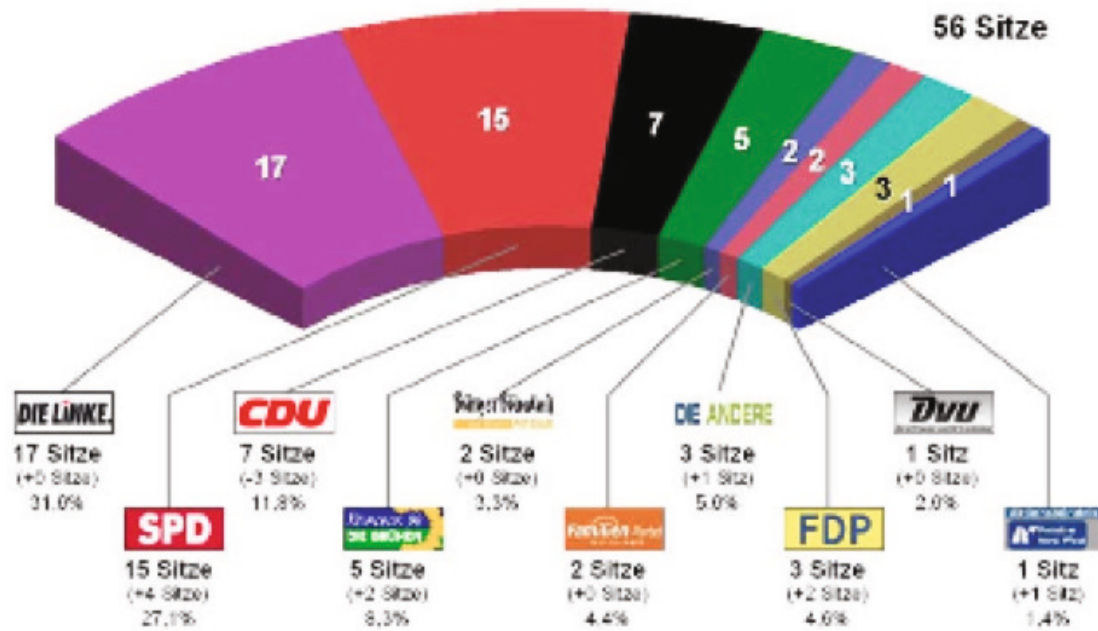


Abbildung 2.5: Ergebnisse der Kommunalwahl in Potsdam 2008 Quelle: Amt für Statistik Potsdam

Tabelle 2.5: 2011 Fraktionen in Potsdam Quelle: Reiser, 2006, Seite 252

Fraktionen	Größe	Wechsel
Fraktion Die Andere	3	
Fraktion Potsdamer Demokraten	2	2 CDU
Fraktion DIE LINKE	16	1 ohne
Fraktion SPD	15	1 Die Linke
Fraktion CDU/ANW	6	1 ANW
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	5	
Fraktion FDP	4	1 Familienpartei
Fraktion BürgerBündnis	3	1 SPD

Anerkennungsdefizit für das Votum der Bürger. Ein Grund wurde von einem Mandatsträger in Potsdam so erklärt:

„Dass die Regel überhaupt den Weg in die Kommunalverfassung fand, erklärt sich Meder (Fraktion Die Andere) dadurch, dass die großen Parteien im Land gern unter sich blieben.“<sup>120</sup>

Es ist natürlich einfacher, mit Fraktionen Kompromisse zu schließen und es steht natürlich außer Frage, dass die Kosten geringer ausfallen. Auch ist davon auszugehen, dass unterschiedliche Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung einen anderen Nutzen für die Fraktionen und für den einzelnen Stadtverordneten haben. Indikatoren für die Zuordnung der Fraktionen sind Zeit, Involviertheit in den politischen Prozess und Informierungsabläufe. Dabei müssen ihre Arbeitsweisen herausgearbeitet werden, unter der Berücksichtigung ihrer Einbringung in der Stadtverordnetenversammlung sowie die Partizipationsmöglichkeiten des einzelnen Mitgliedes in der Fraktion und im Rat.

### **2.3.2 Abhängige Variable: Fraktionsposition**

Ein weiterer Fokus wird auf die Zusammenhänge der Fraktionsposition gelegt (siehe 2.6). Die Menge der Fraktionsposition soll einen Einblick in die Diversität der Fraktionsstrukturen erbringen, beispielsweise, ob der Vorsitzende, der Vorstand oder alle Mitglieder von Zeitproblemen betroffen sind. Damit keine Rückschlüsse über die Befragten gezogen werden können, ist nicht die konkrete Position erfragt, sondern die quantitative Größe. Auch hier sollen Besonderheiten ersichtlich werden, wer in der Gruppe beispielsweise diese Positionsmengen inne hat und welche Bedürfnisse und Voraussetzungen in ihrer Arbeit als Stadtverordnete gegeben sind. Dabei spielt die Eingebundenheit der Abgeordneten innerhalb der Fraktion eine gewichtige Rolle. Die Professionalisierung und die Aufgabenverteilung ist ein wesentlicher Faktor bei der Bewertung der gewünschten Veränderungen. Subjektive Einschätzungen geben ein Bild vom Innenleben in der Fraktion wieder, und zeigen den Stellenwert der Ratsmitgliedschaft, die bisherige individuelle Professionalisierung und die Eingebundenheit.

Die Kommissionen und Ausschüsse werden in der Stadt paritätisch besetzt. Insbesondere die großen Fraktionen besetzen mehr Ausschussplätze und stellen häufig die Vorsitzenden der Ausschüsse. Der Vorsitz ist ein großer Arbeitsaufwand, der sich aber insgesamt auf viele Schultern verteilt. Nur 15% der Stadtverordneten haben mehr als drei Positionen (Vorsitzender/Vorstand der Fraktion, Mitglied in Kommissionen, Ausschüssen usw.) inne, diese Verteilung nimmt mit dem kleiner werden der Fraktion ab (siehe 2.6).

Das bedeutet, dass insbesondere ein Ungleichgewicht in den großen Fraktionen existiert. Dreiviertel der Stadtverordneten in der 3-4 Gruppe haben nur eine Position inne. Dies spiegelt sich ebenfalls in

---

<sup>120</sup>Fraktion die Andere 19.12.2010 - MAZ

Tabelle 2.6: Fraktionspositionen (Mittelwert = 1.64 Median = 1.00 Min = 1 Max = 4 Aufteilung in 6 Klassen gleicher Amplitude)

Positionsanzahl	Anzahl	Nennungen (%)
1	15	53.6
2	9	32.1
3	3	10.7
4	1	36.0
Summem	28	100.0

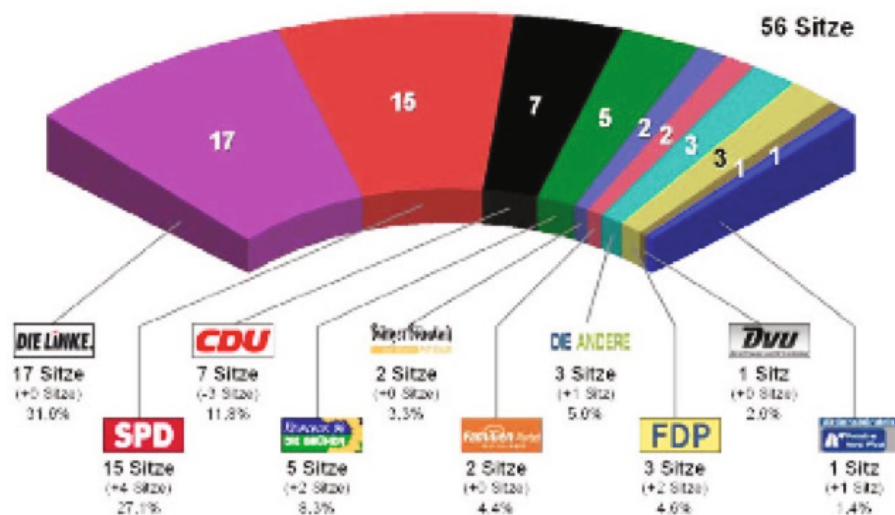


Abbildung 2.6: Positionsvergabe in den Fraktionen

den Zeitaufwandsangaben wieder. Es gibt keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Höhe der Positionsmenge und dem angegebenen Zeitaufwand. Gerade in den kleinen Fraktionen ist diese Zusammenhangssuche auch nicht geeignet, weil hier als Erklärungsansatz die Möglichkeit des Wissensaustauschs weniger gegeben ist und das Büromanagement weniger Zeit zur Verfügung hat. Die Rolle der 'Vielpositioneninhaber' in der Fraktion ist eine sehr parlamentarische, denn in den großen Fraktionen ist der Ansatz eines Vorentscheiders durchaus vorhanden.



### 2.3.3 Abhängige Variable: Dauer der Stadtverordnetentätigkeit

Ein weiteres Detail liegt in dem bisherigen Erfahrungsschatz der Abgeordneten. Daher wurde eine erweiterte Befragungsausführung für Stadtverordneten, die länger als eine Legislaturperiode engagiert sind, zur Verfügung gestellt. 17 Stadtverordnete beschreiben die bisherige Entwicklung der Stadt und des Arbeitsaufwandes für Stadtverordnete. 60% der Stadtverordneten sind insgesamt schon länger als eine Legislaturperiode für die Stadt tätig. Das ist eine bemerkenswerte Stetigkeit, die aber nicht die kleinen Fraktionen erfasst. Hier ist der Durchlauf größer, was deren Zeitaufwand durch die Informationsverarbeitung noch verstärkt.



## Kapitel 3

# Analyse der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam

28 Stadtverordnete nahmen mit einer Rücklaufquote insgesamt von 50%, an dieser statistischen Erhebung teil. Um die Analysemethode und die angewendeten Messinstrumente bewerten zu können, müssen diese auf drei Faktoren überprüft werden: Als erstes steht die Validität, also die Eignung des Messverfahrens bezüglich ihrer Zielsetzung, in der Prüfung. Der Fragebogen hat als erstes Ziel die Herausarbeitung von möglichen Veränderungen in dem Stadtverordnetenablauf. Als weitere Analyseziele sind die bisherigen Erkenntnisse zur Professionalisierung und Politisierung an dem Beispiel Potsdam einer Validation zu zufügen und welche Auswirkungen die Resultate auf die Arbeit der Stadtvertretung haben. Eine Messung oder Befragung ist valide, wenn die erhobenen Werte geeignete Kennzahlen für die zu untersuchende Fragestellung liefern und durch die persönliche Fragen, die in einer Range beantwortet werden, der Definition entsprechen.

Als zweites steht die Objektivität des Messinstrumentes unter Beobachtung. Dabei ist die Objektivität von dem Messverfahren gegeben, wenn die Resultate unabhängig vom Prüfungssituation kamen. Dieses Kriterium ist ebenfalls eingehalten worden, in dem Fragen so neutral wie möglich oder abwechselnd positiv und negativ gestellt wurden. Die Reliabilität des Messinstrumentes ist die Zuverlässigkeit einer Messung. Bei einer erneuten Befragung sind die Resultate stabil. Natürlich ändern sich die Situationen

der Stadtverordnetenversammlungen häufig. Diesem Umstand ist mit der Nutzung allgemeingültiger Fragen, die deutschlandweit die realen Verhältnisse widerspiegelt, Rechnung getragen worden.

### 3.1 Institutionelle Professionalisierung

Eine professionalisierte Institution, welche die Arbeit der Stadtverordnetentätigkeit des Ehrenämblers unterstützt, zeichnet sich durch einen hohen Anteil an professionellen Mitgliedern (Mitarbeiterstäbe, aber auch die gewählte Person selbst) und ausreichenden Ressourcen aus. Nach Reiser besitzen die Institutionen eine „(...) differenzierter Binnenstruktur mit zeitraubenden Verfahren(...)“<sup>121</sup> und einen höheren Haushalt bzw. eine höhere Ressourcenausgestaltung. Je höher und ausgeprägter die Indikatoren sind, umso mehr ist die Professionalisierung in diesem Bereich vorhanden. Inwieweit aber diese tatsächlich vorhanden sein sollte, ist mit der Definition nicht gegeben. In der Arbeit wird davon ausgegangen, dass so viele Mitarbeiter benötigt werden, bis der individuelle Bedarf gesättigt ist. Das geschieht durch zwei Fragestränge, zum einen, welche Aufgaben die Mitarbeiter erledigen sollten und inwiefern durch diese eine Mehrarbeit bzw. Arbeitserleichterung der Stadtverordneten erreicht werden kann. Im zweiten Strang wird in der Befragung nach dem Bedürfnis von Hilfe gefragt. Mit der Komplexität der Verfahren soll das subjektiv gefühlte zeitliche Ansteigen des Arbeitsaufwandes und der erforderlichen Kenntnisse festgestellt werden. Bei einer Feststellung sollte die Möglichkeit untersucht werden, die Komplexität zu Gunsten eines zeitlichen Gewinns abzubauen, hier wird u. a. die Transparenz und der Kontroll- und Informationsgewinn überprüft. Der Indikator des Ressourcenverbrauchs wird dem tatsächlichen Nutzen der vorhanden technischen und Informationsmittel ermittelt. Hier werden insbesondere die Bedürfnisse festgestellt und monetäre Einsparungen bzw. Zeitgewinne ermittelt.

#### 3.1.1 Die Komplexität der Stadtverordnetentätigkeit

Die Arbeit hat sich durch Auslagerung/Privatisierung und Neugründung von Gesellschaften für die kommunale Aufgaben nicht verbessert, obwohl die Zuständigkeiten sich verändert haben. Weniger Verantwortung hat weniger Einflussmöglichkeiten<sup>122</sup> zu Folge, aber keine Arbeitsentlastung. Der Sparzwang für die Kommune hat mehr Diskussionszeit, Rechercharbeiten und Strategiesitzungen mit sich gebracht. Eine Veränderung des Entscheidungsspielraums von den Verordneten mit mehr als einer Legislaturperiode wird dennoch nicht festgestellt. Brandl gibt zu bedenken, dass eine unregelmäßige Libe-

---

<sup>121</sup>Reiser, 2006, Seite 63

<sup>122</sup>Brandl, 2007, Seite 109

ralisierung Probleme bei der Erbringung von Leistungen von allgemeinem Interesse erbringen könnte.<sup>123</sup> Die Komplexität der Vorlagen und der Entscheidungsfindung haben zugenommen (75% der Befragten bejahten dies). Das liegt zum einen an den Themen, aber auch dem Aufbau der politischen Steuerung. Die Forderung von Osner, die strategische Steuerung als politische Kultur<sup>124</sup> zu etablieren, wird wohl erst mit der Reorganisation der Rahmenbedingungen in der Realität Entsprechung finden, vor allem im Bereich der Transparenz. Ein Vorschlag ist, die spiegelbildliche Struktur von Verwaltungseinheiten zu Ratsausschüssen einzuführen, denn dies kann die Kommunikation und Verständigung erleichtern<sup>125</sup> und Mehrfachberatungen können auf ein Minimum reduziert werden. Insgesamt sind in den Ausschüssen 289 Mitglieder tätig. Die Bedeutung der Ausschüsse steht mit der Zahl und der Bedeutung relativ zur Größe der Stadt in einem positiven Zusammenhang. Dabei besitzen sie beratende, aber auch beschließende Funktionen. Wo die Fraktionen eine politische Rolle spielen, haben die Ausschüsse eine fachliche Rolle inne. Auf der politischen Seite sind Ausschüsse als Möglichkeit zur Profilierung der Mitglieder und auf der fachliche Ebene zur eigentlichen Diskussion anzusehen. Ausschüsse versuchen daher, Detailbearbeitungen und Verfahren an sich heranzuziehen. Und je mehr Ausschüsse es gibt<sup>126</sup>,

- umso mehr werden kleine und große politische Erfolgserlebnisse von Ausschüssen erforderlich.
- umso mehr Vorgänge müssen im Haupt- und Finanzausschuss entschieden werden. Der Zeitfaktor wird hier stark beansprucht.
- umso verstärkter wird eine zentrale Koordination notwendig, die sich auch mit Finanzierungsansprüchen der Ausschüsse auseinandersetzen muss.

Die immer wieder geäußerte Forderung, die Anzahl der Ausschüsse, Beiräte und anderer Gremien zu überprüfen, wird auch hier aufgegriffen. Denn nur mit einer Veränderung der Strukturen kann weniger Doppelarbeit und stärkere Kontrolle gewährleistet werden. Es existierten auch nach Ansicht der Stadtverordneten zu viele Fachausschüsse, die zu viel Zeit benötigen (46% der Befragten). Insbesondere die kleineren Fraktionen sehen hier eine unnötige zeitliche Eingebundenheit (100% der Befragten). Interessant ist, dass aber die großen Fraktionen, die Abstimmung/Harmonie zwischen SVV und den Fachausschüssen gestörter wahrnehmen als die kleinen (57% der großen Fraktionen, 0% der kleinen). Die Stadtverordnetenversammlung muss je nach momentaner Tagespolitik immer häufiger Tagesordnungspunkte vertagen, obwohl die Sitzung bereits dreimal so lang andauert als in anderen Stadträten

<sup>123</sup>Brandl, 2007, Seite 105

<sup>124</sup>Osner, 2008b, Seite 7

<sup>125</sup>Osner, 2008b, Seite 11

<sup>126</sup>Osner, 2008b, Seite 7

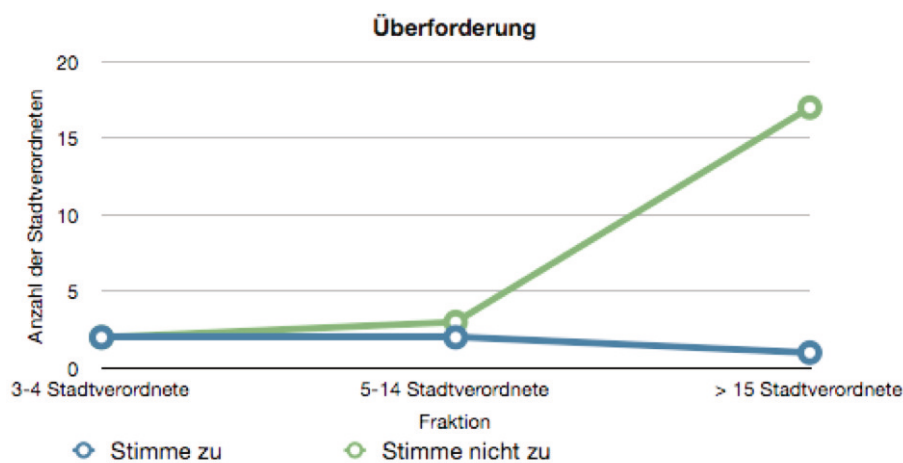


Abbildung 3.1: Überforderung in der SVV

(siehe 2.6). Die Länge der Sitzungszeiten hat nach Ansicht der erfahrenen Stadtverordneten zugenommen (78,5%), obwohl bestätigt wird, dass elektronische Verbreitung von Informationen die Arbeit in der SVV vereinfacht hat (59%). Die Verwaltung wird von der Mehrheit der Stadtverordneten als nicht zuverlässig eingeschätzt. Dabei geben die großen Fraktionen (43% positiv) ein positiveres Bild der Verwaltung ab, als die anderen Fraktionen (15% positiv). Auch die individuelle Einschätzung, dass die Verwaltung die meisten Beschlussvorlagen ausarbeiten würde, ist als nicht zutreffend gewertet worden, nur die kleineren bzw. mittleren Fraktion geben bis zu 30% Zustimmung zu dieser Aussage. Die großen Fraktionen bewerten die Aussage negativ. Aber nahezu alle Befragten sehen einen gravierenden Informationsvorsprung der Verwaltung, was auch die Erklärung dafür liefert, dass sich im Konfliktfall die Stadtverordneten gegenüber der Verwaltung weniger kompetent fühlen. Je kleiner die Fraktion wird, desto stärker wirkt sich das Gefühl der weniger eigenen gefühlten Kompetenz aus ( $p=77,1\%$ ;  $\text{Chi}^2=3,3$ ;  $\text{DoF}=6$ ). Auch gilt die gleiche Einschätzung der anerkannten Kompetenz der Stadtverordneten durch die Verwaltung ( $p=6\%$ ;  $\text{Chi}^2=16,37\%$ ;  $\text{DoF}9$  (WS)). Eine Überforderung mit der Arbeit in der SVV wird von den kleineren Fraktionen am ehesten gesehen. Auch hier gilt wieder: Je kleiner die Fraktion, umso weniger ist eine Arbeitsteilung möglich und umso größer ist die Überforderung ( $p=8,4\%$ ;  $\text{Chi}^2=11,14$ ;  $\text{DoF}=6$  (WS)).

Die Überforderung und die Kompetenz korrelieren. Die Stadtverordneten, die länger als eine Legislatur bereits ehrenamtlich tätig sind und die stark Involvierten, können keine Verbesserung der Abstimmung zwischen SVV und der Verwaltung feststellen. Aus diesem Grund ist das Verfahren

der Entscheidungsfindung und der Kontrolle zu prüfen. Die Rangfolge der Wichtigkeit der Tagesordnungspunkte in der Stadtverordnetenversammlung für die Mitglieder unterscheiden sich zwischen den Gruppierungen. Die Tabellen 3.1 zeigen, dass Anträge und eine Fragestunde am wichtigsten und der Bürgermeisterbericht die niedrigste Priorisierung erfährt.

Tabelle 3.1: Inneradministrative Informationsmittel (Prioritätenranking)

	Mittelwert	Minimaler Wert	Maximaler Wert	Nennungen
Anträge	2.27	1	6	26
Wiedervorlagen aus den Ausschüssen - Vo1	3.65	1	7 26	
Aufträge der Stadtverordnetenversammlung	3.85	2	7	26
Wiedervorlagen aus den Ausschüssen - Vo2	3.92	1	7	26
Fragestunde	4.23	1	7	26
Einwohnerfragestunde in der SVV	4.85	1	7	26
Bürgermeisterbericht in der SVV	4.19	1	7	26
Alle	4.00	1	7	

Das arithmetische Mittel liegt bei 4.00, daraus lässt sich ableiten, dass eine konsequente Zeitersparnis mit dem Weglassen der letzten vier Informationsinstrumenten gewonnen werden könnte. Diese Prioritäten verändern sich mit der Zuordnung der Fraktionsgröße. Die Einzelauswertungen haben gezeigt, dass die Einwohnerfragestunde von den kleinen Fraktionen sehr hoch priorisiert wurde sowie die Fragestunde von den 'großen' Fraktionsmitgliedern das wichtigste Instrument für ihre Arbeit in der SVV darstellt. Eine Erklärung liegt darin, dass die kleinen Fraktionen oft ein spezielles Problem/Interesse der Stadt vertreten und durch gemeinsames Auftreten eines Bürgeranliegens diese besser durchsetzen können. Ihre Zielgruppe und Politikstil unterscheiden sich daher sehr voneinander.

Der Bürgermeisterbericht hat für alle Fraktionsgruppen keine große Bedeutung, was darauf hinweist, dass diese Informationen schon anders verbreitet worden sind, z.B. in der Presse. Eine Fragestunde in der Stadtverordnetenversammlung ist für die meisten nicht sinnvoll (?=4,23) genauso, wie der Bericht des Oberbürgermeisters für die Arbeit in der SVV bedeutsam ist (?=5,19). Ob die Einwohnerfrage-

		Informationen in den Fraktionen				Sum
		10 – 14 Stadtve rordnete	5 – 9 Stadtve rordnete	3 – 4 Stadtve rordnete	15 – 20 Stadtve rordnete	
Fragestunde <sup>1</sup>	Mittelwert	6,00	6,00	4,20	3,69	4,23
	Standardabweich.	1,41	1,00	1,64	2,02	1,97
Bürgermeisterbericht in der SVV	Mittelwert	5,50	5,33	5,20	5,13	5,19
	Standardabweich.	0,71	1,53	2,05	1,82	1,70
Wiedervorlagen aus den Ausschüssen – Vo	Mittelwert	2,00	2,67	3,60	4,50	3,92
	Standardabweich.	0,00	0,58	2,07	1,71	1,79
Wiedervorlagen aus den Ausschüssen – Vo1	Mittelwert	1,00	3,00	4,00	4,00	3,65
	Standardabweich.	0,00	1,00	2,55	2,28	2,23
Einwohnerfragestunde in der SVV	Mittelwert	6,50	6,33	2,80	5,00	4,85
	Standardabweich.	0,71	0,58	2,49	1,63	1,99
Anträge	Mittelwert	3,00	1,00	3,80	1,94	2,27
	Standardabweich.	0,00	0,00	1,48	1,34	1,48
Aufträge der Stadtverordnetenversammlung	Mittelwert	4,00	3,67	4,20	3,75	3,85
	Standardabweich.	0,00	1,53	1,92	1,57	1,52

Abbildung 3.2: Inneradministrative Informationsmittel einzeln

stunde oder der Bericht des Oberbürgermeisters ihre Zwecke erfüllen, sollte überprüft werden. Denn hier sind zeitliche Einsparpotenziale vorhanden. Diese sollten aber nicht auf Kosten der Information erbracht werden. Eine Veränderung muss aber insbesondere hier umgesetzt werden, da alle Vertreter die Stadtverordnetenversammlung diese als zu lang empfinden.<sup>127</sup> Eine Redezeitbegrenzung einer Fraktion oder einer Person in der SVV wird nur teilweise als sinnvoll angesehen (50%), um die Sitzungslänge zu verkürzen. Ob die Erstanträge nur im Rat gestellt werden sollten, um die Sitzungslänge der Ausschüsse bzw. der Stadtverordnetenversammlung zu verkürzen, wird kein eindeutiger Befund festgestellt. Die großen Fraktionen haben hier eine kleine Präferenz zur Bejahung (Standardabweichung = 0,6). Die langjährigen Stadtverordneten sind in dieser Frage ebenfalls uneins. Ob die Erstanträge nur im Ausschuss gestellt werden sollten, um die Sitzungslänge der Ausschüsse bzw. der Stadtverordnetenversammlung zu verkürzen, wird hingegen von allen verneint. Hier wird deutlich, dass die Erstanträge von allen in der SVV genutzt werden. Diese Varianz gibt es aber bei den klassischen Rats-

<sup>127</sup>Maz 23.01.2012 Volkmars Klein " Die Regelungen für den Tagesordnungspunkt 'Sonstiges' wurden verändert, da dieser zu einer Art Schattentagesordnung geworden ist. Eine Vorbereitung auf die Themen ist also nicht möglich. Als Reaktion sollen nun eine Fülle von kleineren Anfragen die Verwaltung beschäftigen.



	Mittelwert
Fraktionssitzung	2,89
Ausschusssitzung	3,43
Bürgerbeteiligungsveranstaltungen	6,57
ALRIS1	6,57
Diskussion der Stadtverordneten in der	6,86
Fraktionsklausur	6,93
Bürgersprechstunde	7,21
Prüfungen/Berichterstattungen aus der V	7,43
Vorgelegte Konzepte aus der Verwaltung	7,75
Vereins-/Gruppensitzungen	7,79
Informationsangebote	8,68
Kommissionssitzungen	9,32
Informationsveranstaltungen von der Ver	9,36
<b>Alle</b>	<b>6,98</b>

Abbildung 3.3: Ratsinformationsmittel Gesamt

informationsmittel nicht. In einer Gesamttabelle und in den aufgefächerten, wird ersichtlich, dass die Fraktionssitzung als wichtigstes Informationsmittel eingesetzt wird. Informationen durch Kommissionen werden in der Priorität als sehr niedrig erachtet. Kommissionen als zeitweise eingesetzte Gremien beschäftigen sich mit einem bestimmten Tatbestand und sind dabei unterschiedlich besetzt. Meist ist es ein fünfköpfiges Gremium, in der die Opposition eingebunden ist. Auch wird der Input aus der Verwaltung nicht aufgenommen. Ihre Vorlagen und Informationen sind im mittleren Feld vertreten.

Er wird ersichtlich, dass in den Themen, welche die Gruppen politisch besetzen, auch die Wichtigkeit der Informationen bemessen wird. Größte Unterschiede sind bei der Gewichtung von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen zu erkennen. Während die größeren sie für sehr wichtig erachten, sind die kleineren Fraktionen von der Wichtigkeit weniger überzeugt. Informationsveranstaltungen der Verwaltung, Vereins- und Gruppensitzung und Fraktionsklausur werden ebenfalls unterschiedlich bewertet. Für die mittleren Fraktionen sind die Treffen mit Gruppen ein sehr wichtiges Mittel. Für die kleinen Fraktionen ist die Klausur als Austausch sehr wichtig, da hier künftige Handlungsweisen und Ideen ausgetauscht werden.

Abb.3.1.1. Ratsmittelranking größte Fraktionen und Fraktionen mit 3–5 Mitgliedern

	Mittelwert		Mittelwert
Vereins-/Gruppensitzungen	3,80	Fraktionssitzung	2,00
Ausschusssitzung	4,40	Ausschusssitzung	3,33
Bürgerbeteiligungsveranstaltungen	4,60	Vorgelegte Konzepte aus der Verwaltung	3,67
Diskussion der Stadtverordneten in der	5,00	ALRIS1	4,00
Fraktionssitzung	5,40	Prüfungen/Berichterstattungen aus der V	6,00
ALRIS1	6,20	Informationsangebote	6,33
Bürgersprechstunde	6,40	Kommissionssitzungen	6,67
Prüfungen/Berichterstattungen aus der V	8,20	Vereins-/Gruppensitzungen	8,00
Vorgelegte Konzepte aus der Verwaltung	8,40	Diskussion der Stadtverordneten in der	8,00
Informationsveranstaltungen von der Ver	9,00	Fraktionsklausur	9,33
Informationsangebote	9,20	Bürgersprechstunde	11,00
Fraktionsklausur	10,00	Bürgerbeteiligungsveranstaltungen	11,33
Kommissionssitzungen	10,40	Informationsveranstaltungen von der Ver	11,33
<b>Alle</b>	<b>7,00</b>	<b>Alle</b>	<b>7,00</b>

Abbildung 3.4: Ratsmittelranking größte Fraktionen und Fraktionen mit 3-5 Mitgliedern

### 3.1.2 Das Fraktionsbüro

Im Bereich der institutionellen Professionalisierung wird oft zuerst an das Fraktionsbüro und seine Mitarbeiter gedacht und an die zur Verfügung stehenden Mittel zur Informierung und Informationsverarbeitung sowie zur allgemeinen Arbeitserleichterung. Dabei ist im Diagramm (3.6) zu erkennen, dass unterschiedliche Aufgaben als wichtig erachtet werden, abhängig von der Fraktionsgröße, der Legislaturperiode und nach der Positionsnennung. Die Multiplikatorenkontakte sind insbesondere für die großen Fraktionen entscheidend sowie für Stadtverordnete mit zwei Positionen und längerer Amtszeit (mehr als 3 LP). Der Pressespiegel, (durch die Verwaltung zur Verfügung gestellt), die Vorstellung neuer Themen, Fraktionsrepräsentation in der Partei und die Anwesenheit der Ausschusssitzungen sind zu vernachlässigen. In allen Fraktionsgruppen sind die Antworten ähnlich im positiven wie negativen Bereich. Ein Fraktionsbüro hat, abzüglich dieser Aufgaben, dennoch breit gefächerte Aufgaben und wird als dringend gebraucht eingestuft. Die Nutzung des Personals ist in ihren Aufgaben dennoch begrenzt. Die Stadtverordneten benötigen nach eigenen Angaben keine zusätzliche organisatorische Hilfe. Insbesondere, weil sie bereits mehr organisatorische Hilfe erhalten als noch vor einigen Jahren. Hier sollte aber nicht nur über personelle Aufstockung, sondern auch über Weiterbildung eine Professionalisierung erreicht werden. Manche Büros in Deutschland haben Auszubildende an ihre Seite gestellt bekommen. Es bedarf aber Erfahrungsberichte, zum Beispiel aus der Stadt Nürnberg. Die Arbeitssituationen wer-

Abb.3.1.1. Ratsmittelranking mit Fraktionen zwischen 10–14 Mitgliedern und 5–9 Mitgliedern

	Mittelwert
Fraktionssitzung	1,00
Ausschusssitzung	2,50
Prüfungen/Berichterstattungen aus der V	5,00
Fraktionsklausur	5,00
ALRIS1	5,50
Diskussion der Stadtverordneten in der	6,00
Kommissionssitzungen	7,00
Vorgelegte Konzepte aus der Verwaltung	8,50
Bürgersprechstunde	9,00
Informationsangebote	9,50
Vereins-/Gruppensitzungen	10,00
Bürgerbeteiligungsveranstaltungen	11,00
Informationsveranstaltungen von der Ver	11,00
<b>Alle</b>	<b>7,00</b>

	Mittelwert
Fraktionssitzung	2,56
Ausschusssitzung	3,28
Bürgersprechstunde	6,61
Kommissionssitzungen	9,72
Vereins-/Gruppensitzungen	8,61
Informationsveranstaltungen von der Ver	8,94
Bürgerbeteiligungsveranstaltungen	5,83
Prüfungen/Berichterstattungen aus der V	7,72
Vorgelegte Konzepte aus der Verwaltung	8,17
ALRIS1	7,22
Diskussion der Stadtverordneten in der	7,28
Fraktionsklausur	5,89
Informationsangebote	8,83
<b>Alle</b>	<b>6,97</b>

Abbildung 3.5: Ratsmittelranking mit Fraktionen zwischen 10-14 Mitgliedern und 5-9 Mitgliedern

den in den Fraktionen subjektiv sehr positiv betrachtet. Mehr Personal im Fraktionsbüro wird nach den Einschätzungen von den meisten nicht benötigen. Fraktionszwang spielt eine weniger starke Rolle (92%). Auch der Einfluss der Partei wird als unproblematisch gewertet. In der Tagespolitik verfügen die Fraktionen über mehr Einfluss als die Parteien und so konzentriert sich die Mitgliederbasis auf Parteibeschlüsse beziehungsweise Delegiertenversammlungsbeschlüsse.<sup>128</sup>

### 3.1.3 Die Mittelverfügung

Mittel können hierbei als geldliche und technische verstanden werden. Beides weist eine hohe monetäre Hilfestellung aus. Dass der Vorstand beispielsweise eine erhöhte Aufwandsentschädigung für seine Arbeit bekommen sollte, wird von den mittleren Fraktionen eher in Betracht gezogen (75%). Dass der Vorsitzende eine erhöhte Aufwandsentschädigung für seine Arbeit bekommen sollte, wird von allen (65%) in Betracht gezogen. Der/die Fraktionsvorsitzende benötigt mehr Zeit für die Ausübung seines/ihres Mandats als ein einfaches Mitglied, aber es gibt keine Bestätigung, dass der Vorsitz den jeweiligen Hauptberuf zeitlich übersteigt, dennoch wird seine Mehrarbeit von den anderen Mitglieder anerkannt. 3/4 der Befragten gaben an, dass der Vorsitzende eine höhere Aufwandsentschädigung erhalten sollte.

<sup>128</sup>Stirböck, 2005, Seite 4

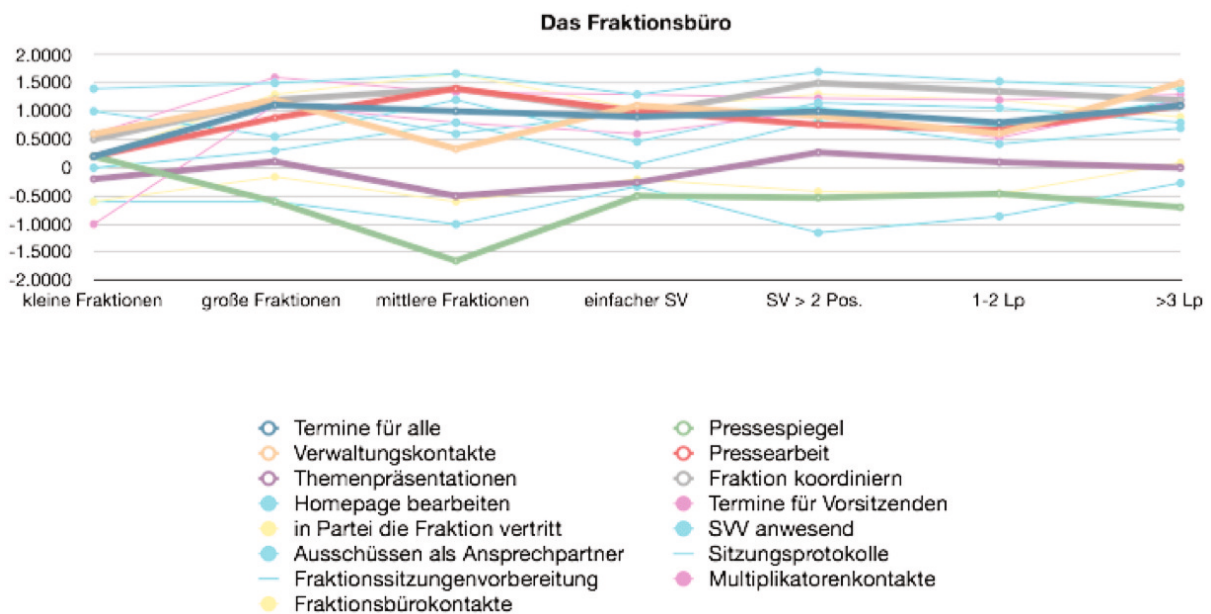


Abbildung 3.6: Anforderungen an das Fraktionsbüro

Die Aufwandsentschädigung für das allgemeine Mitglied sollte insbesondere nach Meinung der kleineren Fraktionen nicht erhöht werden (100%). Die Aufwandsentschädigung ist zum Gehalt/ Lohn kein konkurrenzfähiges Einkommen, dabei gehen die meisten davon aus, dass die Aufwandsentschädigung ausreichend ist (64%). Der Vorsitzende der Fraktion sollte diese Arbeit auch nicht zu seinem Hauptberuf machen, darüber ist sich die Mehrheit einig. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Stadtverordnete sehen sie vorrangig in der verbesserten Informationsverarbeitung, insbesondere bestätigten dies die PC- oder Laptopnutzer. Mit Hilfe eines Notebooks könnte jeder Parlamentarier seine Stadtratsarbeit öfter zu Hause und an jedem anderen Ort durchführen und dabei auf Informationsbestände der Verwaltung, der Fraktion und von Kollegen zugreifen. Ein großer Vorteil liegt ebenfalls in der Papiersparnis, welche die ersten Anschaffungskosten, wie Laptop und Schulung, innerhalb kürzester Zeit wieder ausgleichen würde. Erste Erfahrungen konnten bisher in der Stadt Stuttgart gemacht werden. Hier bedarf es einer weiterführenden Studie, die vielleicht vom Stadtrat Stuttgart nachträglich erbracht werden kann.<sup>129</sup>

Die Nutzung der Instrumente, die den Stadtverordneten zur Verfügung gestellt werden, können in drei Kategorien eingeteilt werden: die Informationsbeschaffung, die Arbeitsmittel und der Komfort. Die Feststellung der Arbeitsinstrumente ist wichtig für den Blick auf die künftigen und die bishe-

<sup>129</sup>siehe Schwabe & Krcmar, 2000

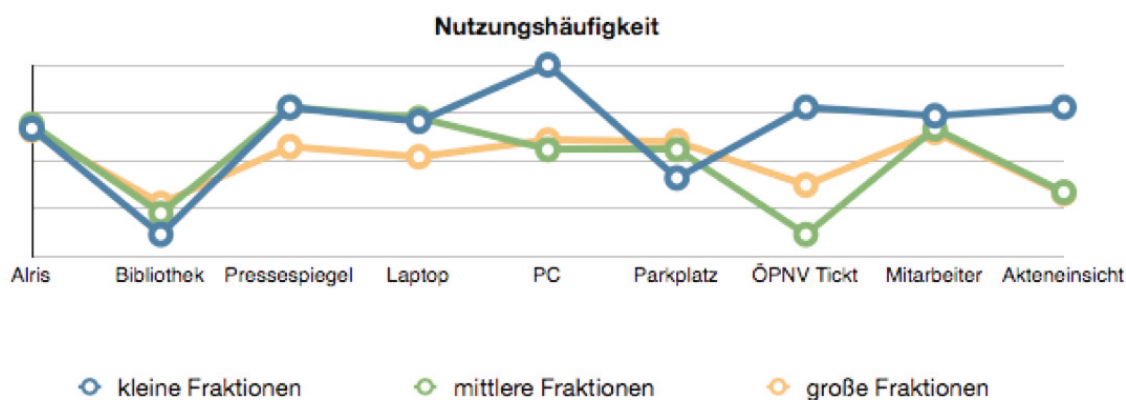


Abbildung 3.7: Nutzungshäufigkeit der Arbeitsmittel (keiner Nutzung bis tägliche Nutzung)

rigen Möglichkeiten. Dabei gibt es bei den Fraktionsgrößen keine gewichtigen Unterschiede. Auch die Anzahl (die sich zu den einzelnen Instrumenten geäußert haben) ist prozentual ungefähr gleich. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Nutzung der Arbeitsmittel der Abgeordneten an. In den drei Gruppierungen werden nur die gegebenen Antworten gemessen und nicht gegebene nicht gewertet. Dabei kann ein verzerrtes Bild entstehen, in der Hinsicht, dass beispielsweise das Ticket für den Nahverkehr nicht bewertet worden ist, aber nicht auszuschließen ist, dass mit der Nichtangabe die Nützlichkeit angezeigt wird. Täglich bis mindestens einmal wöchentlich nutzen die Stadtverordneten das Alris/Ratsinformationssystem und den Pressespiegel, welche sich als Informationsmittel durchgesetzt haben. Der Computer und die Mitarbeiter haben sich als Arbeitsmittel ebenfalls durchgesetzt, genauso wie der Parkplatz für den Komfort. Die Bibliothek wird nicht genutzt, genauso wie das Mittel der Akteneinsicht, welches nur von den größeren Fraktionen in Anspruch genommen wird.

Als weiteres Instrument ist die Wissenschaft genannt worden und wird auch von anderen Studien unterstrichen.<sup>130</sup> Zusammenhängende Vorortstudien können die Chancen und Risiken von Informations- und Kontrollinstrumenten erfassen. Dabei ist zudem festzustellen, dass ein gut geführtes Statistikamt unerlässlich ist, um Informationen für die Zukunft zu sammeln.

## 3.2 Individuelle Professionalisierung

Mögliche Veränderungen, die eine Verbesserung der Arbeitssituation für die Stadtverordneten ergeben könnten, sind auch durch individuelle Veränderungen auszumachen. Dabei spielt die Einbindung in die

<sup>130</sup>Paland, 2005

Tabelle 3.2: Instrumentennutzen

Instrument	Das Nutzen (arithmetisches Mittel)
Pressespiegel	7
Laptop	6,5
Alris	6,2
Mitarbeiter	6
PC	5
Parkplatz	5
Akteneinsicht	3
Bibliothek	2
ÖPNV Ticket	1

Fraktion und in das Ehrenamt eine Rolle: Inwieweit versteht sich das Mitglied als Freizeitpolitiker und wie viel Zeit nimmt dieses Mandat in Anspruch? Und welche Konsequenzen werden durch das Mandat auf den Hauptberuf gezogen? Ein weiteres Kriterium ist die monetäre Aufwertung des Mandates und welchen Zufriedenheitsfaktor unter den jetzigen Rahmenbedingungen ausgemacht werden.

### 3.2.1 Zufriedenheit der Stadtverordneten

Indikatoren für eine fortschreitende individuelle Professionalisierung sind ein verlässliches Einkommen, das die Möglichkeit bietet, Politik zum Beruf zu machen sowie Mechanismen der Karrieresicherung, d.h. wie langfristig ist die politische Karriere und welche Aufstiegschancen bieten sich. Das Wissen über die Belange der Stadt steigt an, insbesondere der Anstieg von Spezialwissen, welches die Zugänglichkeit erschwert. Die Attraktivität einer politischen Karriere ist von der Verfügbarkeit einer Karriere und die Zugänglichkeit abhängig. Indikator sind für Borchert die Existenz klarer, strukturierter Karrieremuster und der Parteien- und Wahlkampffinanzierung sowie der für den Unterhalt der politischen Institutionen angewendete Gesamtbetrag.<sup>131</sup> Es ist bereits nach diesen Indikatoren davon auszugehen, dass es keine vollständige Professionalisierung auf der kommunalen Ebene gibt. Es ist interessant auf der Zwischenebene zu schauen, wieweit die Städte von der vollständigen Professionalisierung entfernt sind. Die individuelle Professionalisierung macht sich in erster Linie insbesondere deutlich, wenn das Ehrenamt von dem Hauptberuf in zeitlicher und monetärer Funktion abgelöst wird. Dies passiert in den

<sup>131</sup>Borchert, 1999, Seite 18

großen Städten insbesondere parteiintern, indem Strukturen für diese Art von Veränderung ermöglicht werden.<sup>132</sup> Folgende Probleme können auftreten, wenn das Ehrenamt zu einem Hauptamt umgestaltet werden würde:<sup>133</sup>

- Die soziale Anbindung an die Einwohner kann geschwächt werden, insbesondere wenn die Mandatsträger nicht mehr dazu gezwungen werden. Vollzeitpolitiker sind sehr stark an die Politik gebunden und für ein anderes Leben meist zu unflexibel.<sup>134</sup>
- Die Finanzierung von Professionalisierung für eine soziale Öffnung ist in der Bevölkerung nicht akzeptiert. Des Weiteren ist dies auch ein zweiseitiges Schwert. Es könnten zwar Menschen mit weniger Gehalt/Lohn ein Wechsel zur Politik vornehmen und davon leben, was aber ihre Abhängigkeit zur Fraktion und zum Amt sehr erhöht. Und Einwohner mit einem gut bezahlten Beruf würden für ein Amt nicht mehr zur Verfügung stehen, da ihnen budgetäre Einbußen bevorstehen. Sie sind dazu verpflichtet, ihrem 'neuen Beruf' nachzugehen.

Je größer eine Fraktion, desto mehr Abgeordnete sind der Meinung, dass die Arbeitszeit und die Leistung in der SVV auf die Rente angerechnet werden sollten. Aber der zeitlich hohe Aufwand betrifft nicht nur diese parteigestützten Ratsmitglieder, sondern Reiser<sup>135</sup> stellt fest, dass die meisten Ratsmitglieder sich durch individuelle Strategien die Vereinbarkeit und Beruf ermöglichen:

- Gleitzeit/flexiblere Arbeitszeiten, d.h. die Arbeit wird nach Bedarf eingeteilt und oft nachgearbeitet.
- Vorruhestand
- Freistellung ist in der Gemeindeordnung gesetzlich verankert. Diese geht zu Lasten des Arbeitgebers. Eine Freistellung ist weniger wahrscheinlich bei einer großen Verantwortung im Hauptberuf. Die Tätigkeit ist aber betrieblich Image fördernd und geht mit einem hohen Informationsfluss einher.
- Wechsel des Arbeitsplatzes in die Freiberuflichkeit oder in einen politiknahen Beruf, da hier die Verfügbarkeit des Ratsmitgliedes gegeben ist.
- Reduzierung der Mandatsausübung, d.h. es folgt eine Prioritätensetzung auf den auszuübenden Beruf und die Mandatsausübung wird als Hobby betrachtet.

---

<sup>132</sup>Berkemeier, 1998

<sup>133</sup>Als nebenberuflich gilt eine Tätigkeit, wenn die Arbeitszeit nicht mehr als ein Drittel einer vergleichbaren Vollzeitstelle beträgt.

<sup>134</sup>Reiser, 2006, Seite 226

<sup>135</sup>Reiser, 2006, Seite 157ff.

- Reduzierung der Arbeitszeit, was geringere Renten beziehungsweise Pensionsansprüche zur Folge hat.
- Einstellung von zusätzlichem Personal
- Arbeitslosigkeit

Tabelle 3.3: Berufliche Veränderungen während der Stadtverordnetentätigkeit [Summe der Prozente ungleich 100 wegen Mehrfachantworten und Entfernungen]

Veränderungsmaßnahme	Anzahl	Beobachtungen (%)
Freistellung	0	0
Gleitzeit/ flexible Arbeitszeiten	6	21,4
Teilzeit	2	7,1
neuer Arbeitgeber	4	14,3
Positionswechsel in der Firma	0	0
Reduzierung der Mandatsausübung	0	0
Einstellung von zus. Personal bei Selbstständigkeit	0	0
Vorruhestand	1	3,6
Arbeitslosigkeit	3	10,7
Nachtarbeit	1	3,6
keine Veränderungen	17	60,7
Summe	28	

Nach Reiser liegt eine generelle Tendenz zur Professionalisierung in Großstädten vor. Es werden meist vorerst individuelle Strategien zur Bewältigung der Professionalisierung genutzt. Erst wenn diese nicht mehr ausreichen, wird eine gemeinschaftliche Lösung für die Professionalisierungslücken gesucht.<sup>136</sup> Das Engagement als Bürgervertreter wird als überaus positiv empfunden und viele der Verordneten (75%) werden ihre Arbeit weiter fortsetzen. In der folgenden Grafik zeigen die Grafiklinien den Verlauf der Zufriedenheit und der individuellen Erfahrungen mit dem Ehrenamt auf. Die Zufriedenheit setzt sich zusammen aus der Höhe (1) der Eingebundenheit des einzelnen Mitgliedes in seiner Fraktion, aus seiner Bewertung und ob ein Missverhältnis (2) zwischen dem verdienten Geld und der Arbeit in der Stadtverordnetenversammlung vorhanden ist. Als drittes (3) Zufriedenheitskriterium ist die Ausübung des Mandats ohne eine persönliche zeitliche Beschränkung möglich. Die Arbeitszeiten sind günstig (4)

<sup>136</sup>Reiser, 2006, Seite 39



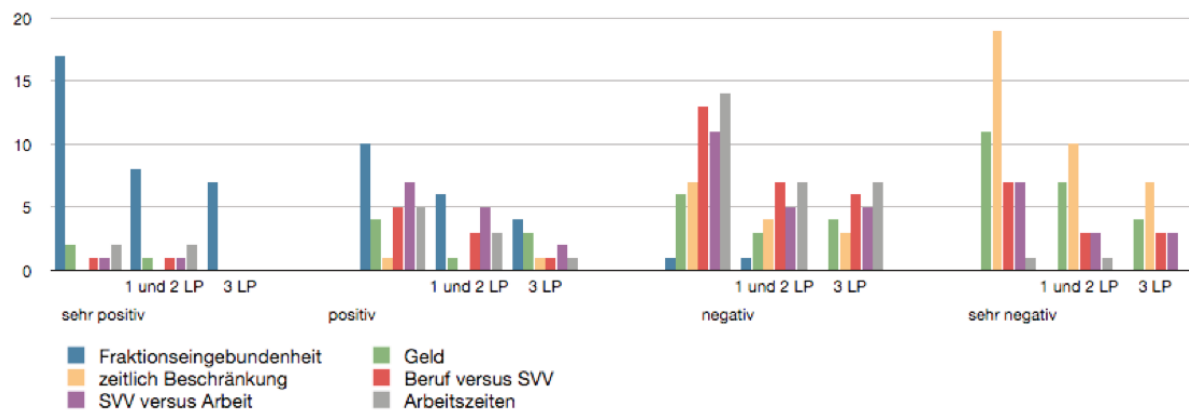


Abbildung 3.8: Zufriedenheit der Stadtverordneten

gelegen und eine (5) Bürgerinteraktionsverbesserung hat statt gefunden. Hier wird insbesondere auf den Rückhalt der Bevölkerung und das positive Feedback gesetzt. Zudem wurde gefragt, ob eine Einbindung in Beruf und Engagement (6) unproblematisch möglich sei. Diese Antworten wurden gemittelt zusammenaddiert und der Legislaturperiodenanzahl gegenüber gestellt.

Auffällig ist die Fraktionseingebundenheit und das Gefühl der zeitlichen Beschränkung. Im Allgemeinen ist die Zufriedenheit mittelmäßig bis negativ bewertet worden, näheres dazu in der 3.10.

### 3.2.2 Informationen der Stadtverordneten

Ein Informationsdefizit gegenüber anderen Fraktionsmitgliedern wirkt nicht signifikant (DoF 3;  $\chi^2$  1,75) aber dennoch ist er deutlich ersichtlich bei Mitgliedern in der ersten oder zweiten Legislaturperiode. Auch korreliert hier die Anzahl der Positionen mit diesen subjektiven Einschätzungen. Je höher die Position, umso kleiner das Defizit. Schwächen zeigen sich auf beim Kollegenverlass. Insbesondere in den kleineren Fraktionen mit bis zu neun Mitgliedern können 1/4 der Befragten sich nicht auf das Wissen der Fraktionskollegen stützen. Ein Erklärungsansatz ist die zu geringe Mitgliedergröße, so dass sich hier die Stadtverordneten, wenn sie sich in einigen Sachthemen nicht genügend auskennen, nicht auf andere zurückgreifen können. Diese Informationsdefizite können nur zu Lasten von mehr Zeitaufwendung aufgehoben werden. Es ist also ein Ungleichgewicht von Informationen in den Fraktionen vorhanden. Bei der Nachfrage, ob in ihrer Fraktion ein Vorentscheider vorhanden sei, also die Abstimmung zwischen Verwaltung und Fraktion in erster Linie über die/den Vorsitzende(n) geschehe, fällt je nach Größe unterschiedlich aus, so dass es insgesamt nur ein schwaches Anzeichen für den Vorentscheider gibt.

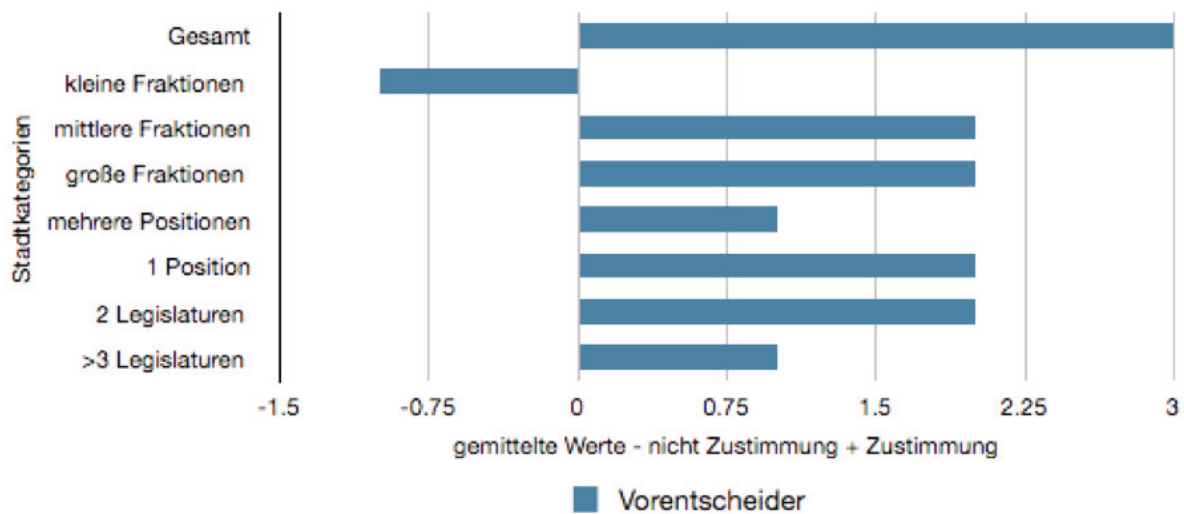


Abbildung 3.9: Mögliche Vorentscheiderpositionen in den Fraktionen

Auch hält es die Mehrheit nicht für sinnvoll, wenn der Fraktionsvorsitzende gleichzeitig der Geschäftsführer der Fraktion ist. Hier wird eine schleichende Professionalisierung durch mehrere Verantwortlichkeiten nicht erfahren und die Aussage der Stadtverordneten, mehr Geld für den Vorstand zu ermöglichen, wird verneint, obwohl die Signifikanz sehr viel geringer wird. 57% der Stadtverordneten sehen aber eine Mehrarbeit für den Vorsitzenden, insbesondere die Fraktionsmitglieder bis zu zwei Legislaturen (78%). Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Stadtverordnete kann ihrer eigenen Meinung nach vorrangig durch mehr Wissen seitens der Stadtverordneten erreicht werden (71%). Die beruflich fest Eingespannten haben keine weiteren zeitlichen Kapazitäten, um sich mehr Wissen anzueignen (75%). In den kleineren und in den großen Fraktionen sind der Wissensbedarf und die Möglichkeit, diesen auch zeitlich zu verarbeiten, am größten. Dabei geben über die Hälfte der Stadtverordneten an, zu vielen Details keine qualifizierte Antwort geben zu können (63%) und hier spielt die Länge der Amtszeit erstaunlicherweise eine untergeordnete Rolle. Es gibt eine teilsignifikante Korrelation mit der Aussage der ungenügenden Verfügung über Weiterbildungsmöglichkeiten und dem ungenügenden Wissen in allen Gebieten ( $p=0,1\%$ ;  $\text{Chi}^2= 25,57$ ;  $\text{DoF}= 8$ ).

Die Vorlagen in der SVV werden von den langjährigen Stadtverordneten in der Regel als komplizierter geschildert, die insbesondere auf Seiten der Stadtverordneten mehr Kenntnisse zu den Sachthemen erforderlich machen. Besonders die kleineren Fraktionen bemängeln, dass sie nicht genügend

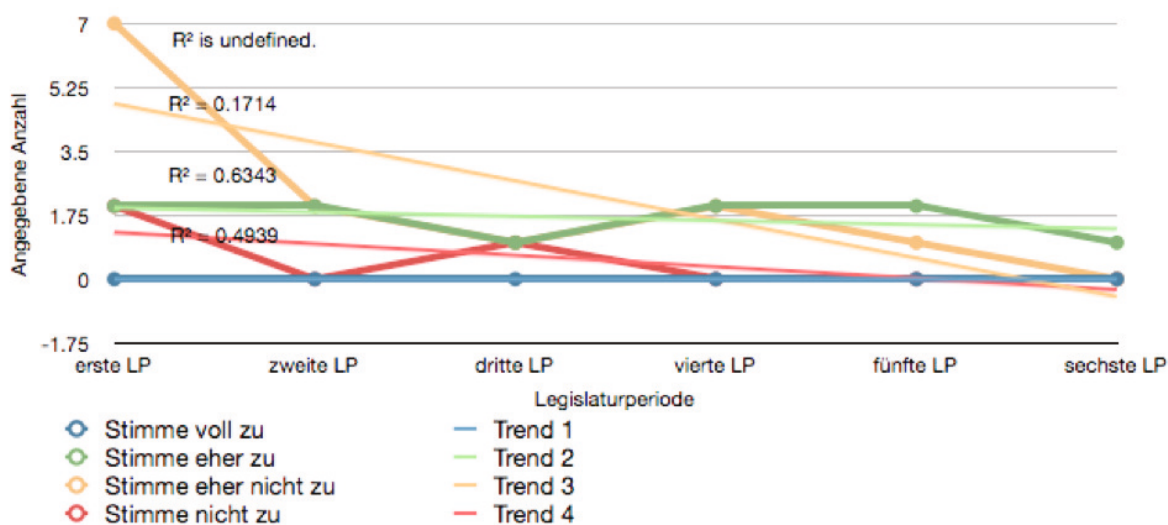


Abbildung 3.10: Qualifizierung (Ich denke, dass ich mich in allen Sachgebieten auskenne.

Möglichkeiten haben, um sich qualifiziert zu informieren und auch die bereitgestellten Informationen (z.B. von der Verwaltung) nicht verarbeiten werden können.

Insbesondere die großen Fraktionen geben an, dass die individuelle Qualifizierung der Fraktionsmitglieder zugenommen hat (60%). Dabei sind alle Stadtverordneten bereit, sich über Neuerungen zu informieren.

Tabelle 3.4: Weiterbildung

Bereiche	Nennungen
Finanzen	14
Wirtschaft	9
Bürgerkommune	8
Rechte der Stadtverordneten	8
Verkehr	7
Anderes	7
Bildung	4

Die Themen sind dabei sehr unterschiedlich: Für die neueren Mitglieder sind die Themen Rechte der Stadtverordneten sehr interessant. Für die Erfahrenen sind es insbesondere Themen, die zur Zeit auf der Tagesordnung stehen sowie Wirtschaft und Finanzen.

„Diese Entscheidungen sind aufgrund der zentralen Rolle der Kommunen als Arbeitgeber, Investor und Auftraggeber im politisch-administrativen System von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung.“<sup>137</sup>

Weitere Themeninteressen zur Weiterbildung sind Verwaltungsverpflichtungen, Soziales, Gesundheit und Kultur, Stadtplanung, Wissenschaft und Rhetorik. Dabei machen sie aber auch wieder klar, dass sie den Wissenszusatz nicht durch Kurse oder Zusatzgremien gewinnen können. Wie in der Tabelle zeigt, wird dieses Wissen als Zusatz und das Nichtwissen nicht als Nachteil anerkannt. Das lässt daraus schließen, dass die Themen arbeitsfern sind. Die zeitliche Belastung ist aber so groß, dass in diesem Bereich der individuellen Professionalisierung ein Defizit entstehen wird. Ein Ausgleich könnte mehr Personal und mehr Informationen sein. Die Informationen aus der Verwaltung werden aber wiederum als mittelmäßig informativ angesehen. Das kann an der Informationsaufarbeitung liegen oder an den Themengebieten, mit denen sich die Verwaltung beschäftigt. Den Fraktionsbüros und Verordneten müssen mehr Informationsmittel zur Verfügung stehen, für alle Städtische stellt sich dabei die Frage auch nach der Befragung immer noch mit, wie dies geschehen soll. Es bedarf eines besseren Informationsüberganges von Amtsperiode zu Amtsperiode, damit wichtige Informationen und Erkenntnisse nicht verloren gehen. Ein Beispiel liefert die Stadt Potsdam: Sie führt potenzielle Mandatsträger schon ein Jahr vorher in die städtische Politik ein. Zudem sollten die Möglichkeiten des Ratsinformationssystems ausgebaut und verbessert<sup>138</sup> werden. Denn hier liegen Erkenntnisse vor, dass die Arbeit der Fraktion verbessert werden kann. Das RIS Ahrensburg kann als ein positives Beispiel angesehen werden.

### 3.2.3 Zeitintensität für die Stadtverordneten

Die Möglichkeiten der individuellen Strategien sind nach den Ergebnissen dieser Befragung nicht ausgeschöpft. Eine Umstrukturierung der Arbeitszeiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Stadtverordnete wird von den langjährigen Volksvertretern nicht erwartet (9%), aber wiederum von Stadtverordneten, welche in der ersten oder zweiten Legislatur (33%) in der Stadtverordnetenversammlung tätig sind, sowie Frauen. Die weiblichen Stadtverordneten geben mit bis zu 33% an, dass eine Veränderung der Arbeitszeiten für ihre individuelle Arbeitsleistung sinnvoll wäre. Hier kann auf die Weisheit der Erfahrenen vertraut werden, die wiederum aber auch oft die Älteren in der Fraktion sind.

---

<sup>137</sup>Kunz, 2000, Seite 150

<sup>138</sup>Kassner, 2004

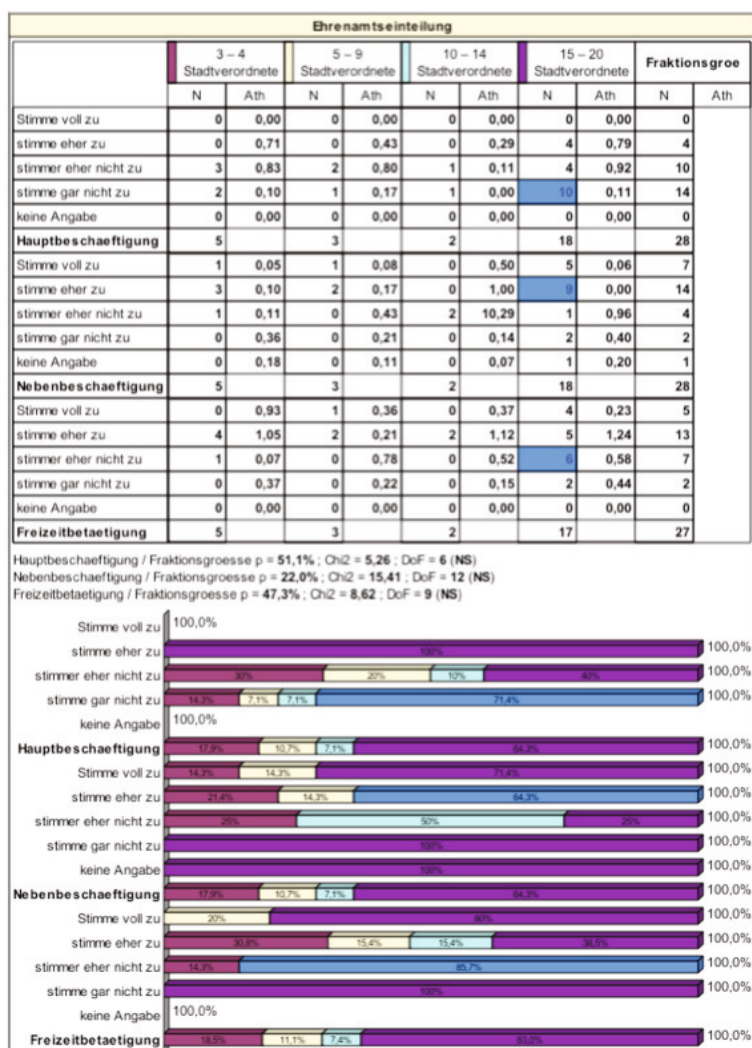


Abbildung 3.11: Einteilung des Ehrenamtes

Die Stadtverordneten fühlen sich alle in ihren Fraktionen gut eingebunden (96%), auch sehen sie keine Schwierigkeiten bezüglich ihrer individuellen Durchsetzungsfähigkeit. Die Arbeitsteilung in der Fraktion wird schon kritischer gesehen, ohne Unterschied zur Größe der Fraktion, Positionsanzahl oder Erfahrungen. Hier wird ein Ungleichgewicht der Arbeitsverteilung wahrgenommen. Die 3.11 zeigt die einzelnen Gruppen und die Stellungnahmen zur Art ihres Engagements, was sich mit der Nachfrage um die Bewertung des Ehrenamtes bestätigt hat. Hierbei sind keine großen Unterschiede zu erkennen. Das Engagement wird als Freizeit anerkannt, wobei die Gruppe 10 bis 14 ihre Stadtverordnetentätigkeit als Nebentätigkeit anerkennt.

Die Einschränkungen, die mit dem Engagement einhergehen, werden insbesondere von allen zur Lasten der Familienzeit empfunden, was für die Zeit für Vereine/Gruppen usw. nicht der Fall ist. Hier zeigt sich der generelle Wunsch, der sich über alle Befragten erstreckt, mehr Zeit für die Familie zu haben. Ein Stadtverordneter hat auf die Problematik der Vereinbarkeit von Kindern und zwei berufstätigen Eltern aufmerksam gemacht. Hier sollten vor Ort nach möglichen paritätischen Betreuungsmöglichkeiten gesucht werden. Die gesamten zeitlichen, individuellen Einschränkungen werden über alle Gruppen hinweg angezeigt (96%), wobei über 67% die Antwort mit sehr einschränkend bedienten. Die individuelle Situation stellt sich dennoch als eine sehr positive dar, obwohl es zu zeitlichen Engpässen kommen kann. Viele junge Ratsmitglieder (26-45 Jahre) haben eine mangelnde Arbeitgeberunterstützung bemängelt, was sich durch den Umstand erklären lässt, da sie mit großer Mehrheit die Stadtverordnetentätigkeit als Nebenbeschäftigung ansehen und weniger als Freizeitbeschäftigung. Die anderen Stadtverordneten machen sehr gute Erfahrungen in ihrem Arbeitsumfeld. Die Verneinung zur Freizeitbeschäftigung wird ausgedrückt von denjenigen, die im Schnitt zwei Positionen auf sich vereinigen.

Tabelle 3.5: Fraktionsposition und Eingebundenheit (Mittelwert der Fraktionsposition mit der Zustimmung des Ehrenamtes als Freizeitbeschäftigung)

Zustimmung	Fraktionspositionen
Stimme voll zu	1.60
Stimme eher zu	1.85
Stimme eher nicht zu	1.29
Stimme gar nicht zu	2.00

Die Mehrheit der Ehrenämter arbeitet Vollzeit und mehr, was der These der individuellen Professionalisierung in großen Städten zu weniger Arbeit entgegensteht. Das heißt aber auch, dass die Möglichkeiten in diesem Bereich noch nicht voll ausgeschöpft sind, denn nur ein Fünftel nimmt die Gleitzeit in Anspruch. Die Abgeordneten sind in 11 Ausschüssen in 6 Verwaltungsabschnitten tätig.

- Geschäftsbereich Oberbürgermeister
- Geschäftsbereich Zentrale Steuerung und Service
- Geschäftsbereich Bildung, Kultur, Sport
- Geschäftsbereich Soziales, Jugend, Gesundheit, Ordnung und Umweltschutz

Vorbereitungszeit in den Fraktionen												
	3 – 4 Stadtverordnete			5 – 9 Stadtverordnete			10 – 14 Stadtverordnete			15 – 20 Stadtverordnete		
	N	% Nenn.	Ath	N	% Nenn.	Ath	N	% Nenn.	Ath	N	% Nenn.	Ath
0 bis 30 Minuten	0		0,00	0		0,00	0		0,00	0		0,00
½ Std. bis 1 Std.	2	22,2%	0,04	1	11,1%	<0,01	1	11,1%	0,14	5	55,6%	0,05
1 Std. bis 1½ Std.	1	12,5%	0,19	1	12,5%	<0,01	1	12,5%	0,24	5	62,5%	<0,01
1½ Std. bis 2 Std.	0	0,0%	1,35	1	14,3%	0,05	0	0,0%	0,54	6	85,7%	0,66
mehr als 2 Std.	2	100,0%	6,78	0	0,0%	0,23	0	0,0%	0,15	0	0,0%	1,23

p = 23,3% ; Chi2 = 11,66 ; DoF = 9 (NS)

Abbildung 3.12: Vorbereitungszeit in den Fraktionen

- Geschäftsbereich Stadtentwicklung und Bauen

Es finden ein- bis zweimal im Monat Ausschusssitzungen statt, sowie eine Beiratssitzung zu jedem Bereich und drei- bis viermal im Monat Fraktionssitzungen. Die Anzahl der Positionen muss nicht mit der Ausschusszahl im Zusammenhang stehen (p=81,5%, Chi2 12,59, DoF 18). Eine interessante Beobachtung ist, dass die Verordneten mit mehr als vier Ausschüssen auch viele Positionen innehaben oder Rentner sind. In der Regel nehmen die Stadtverordneten an den Ausschüssen/ Kommissionen/ Sitzungen zwei- bis dreimal in der Woche teil. Dabei geben sie an, dass diese mindestens 2 bis 2,5 Stunden dauern, je nach Fall häufiger oder länger. Dabei ist der Vorbereitungsaufwand sehr unterschiedlich, wie die folgende Tabelle zeigt.

Es wird deutlich, dass keine signifikanten Zusammenhänge zwischen der Fraktionsgröße und der benötigten Zeit vorhanden sind. Es wird aber auch ersichtlich, dass nur die Mitglieder der kleineren Fraktionen über zwei Stunden an Vorbereitungszeit brauchen. Insgesamt kann zu dem zeitlichen Management der Stadtverordneten die Vereinstätigkeit, die durchschnittliche Sitzungsdauer, die Häufigkeit der Ausschusssitzungen und die Vorbereitungszeit, die monatlich und wöchentlich angegeben Dauer ( $\bar{x}$ = 35-45 Stunden) herangezogen werden.

Die Höhe des Vereinsengagements korreliert nicht mit den zeitlichen Angaben und somit besteht keine Scheinwahrscheinlichkeit. Die subjektiv gefühlten Angaben wurden validiert, siehe 3.6. Angenommen wurde bei der Erarbeitung der Fragen, dass die Befragten ihre monatliche Aufwandszeit unterschätzen werden. Der Mittelwert liegt bei ca. 40 Stunden im Monat. Das heißt aber auch, dass Ratsmitglieder/Stadtverordnete mehr als 10 Stunden pro Woche in ihrem Ehrenamt tätig sind. Dieser Rückschluss konnte bestätigt werden. = (  $\bar{x}$  Ausschusssitzung \*  $\bar{x}$  Sitzungsdauer ) + (  $\bar{x}$  Ausschusssitzung +  $\bar{x}$  Vorbereitungszeit )

Tabelle 3.6: Zeitliches Management

	3-5 Fraktionsgröße	6-14 Fraktionsgröße	größer als 15 Fraktionsgröße
wöchentlicher Zeitaufwand	10h 0m 0s (keine klare Verteilung)	8h 0m 0s	9h 0m 0s
monatlicher Zeitaufwand	50h 0m 0s (min 15-25 max 75)	38h 0m 0s (min 15-25 max 45-55)	37h 0m 0s (min 5-14 max 55-65)
Vorbereitungsaufwand	1.40	1.20	1.20
Sitzungsdauer	2.30	2.45	2.45
Sitzungshäufigkeit in der Woche	2.5	2.5	2.7
Zwischensumme	9h 25m 0s	9h 20m 0s	10h 0m 0s
Vereinstätigkeiten	1.5	3.8	4
Summe insgesamt	39h 0m 0s (nicht repräsentativ)	39h 0m 0s	40h 0m 0s

Den angegebenen Daten zeichnet ein sehr breiter Range aus und deutet eindeutig auf eine schlechende Professionalisierung durch Einzelmitglieder hin. Der chronische Zeitmangel eines Abgeordneten konnte bis dato nicht festgestellt werden. Fast alle Abgeordneten sind Vollzeit plus Überstunden tätig und lassen daher auf den 'Feierabendpolitiker' schließen ( $\bar{x}$  Vollzeit). Auf der anderen Seite lässt sich darauf schließen, dass der Fokus der Aufmerksamkeits zu Lasten des Ehrenamtes auf dem Hauptberuf liegt. Es ist ein Widerspruch festzustellen, der sich durch die Feststellung der zeitlichen Belastung ergibt. Parlamentarisierungsanzeichen für diesen Bereich können nicht gefunden werden. Das sind natürlich subjektive Aussagen. Eine teilweise Fremdbestimmung durch die Partei wurde von den mittleren Fraktionen festgestellt (40%).

### 3.3 Professionalisierung durch Bürgerbeteiligung

Die Potsdamer Bürgerinnen und Bürger haben alle drei Monate die Möglichkeit, in der entsprechenden Sitzung der Stadtverordnetenversammlung Einwohnerfragen zu stellen. Die Tagesordnungen der Sitzungen werden jeweils 10 Tage vorher im Internet sowie durch Aushang in den amtlichen Bekanntmachungskästen vor dem Stadthaus veröffentlicht. Die Bürgerschaft kann seit 2006 im Rahmen des Bürgerhaushaltes Ideen und Vorschläge für einen finanziell begrenzten Aufgabenkreis im Rahmen der



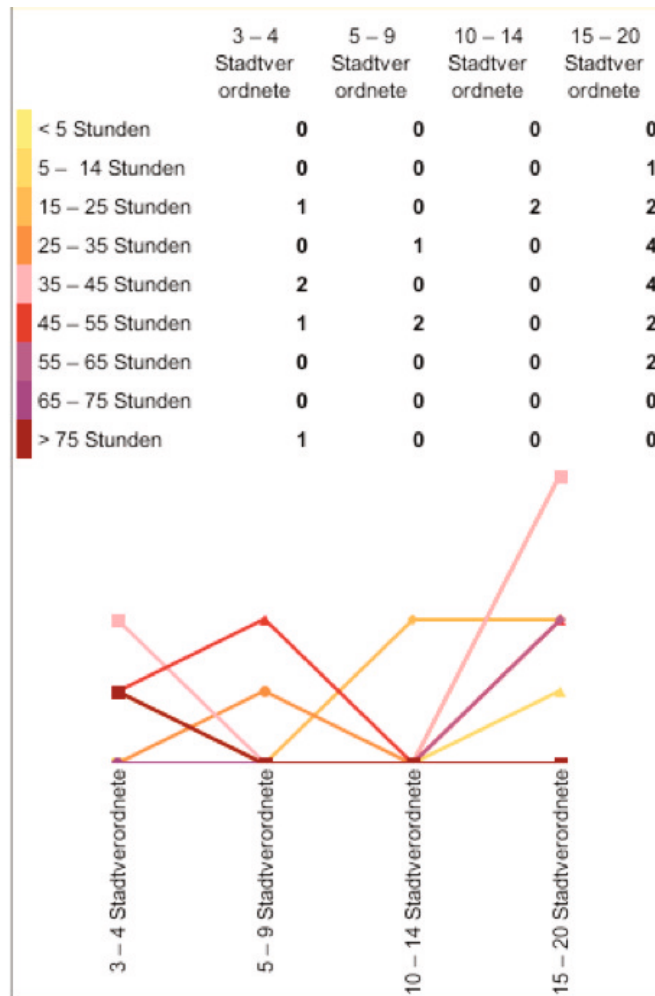


Abbildung 3.13: Monatliche Zeitangabe (angegebenen Stunden pro Monat)

Selbstverwaltungsangelegenheiten durch ein festgelegtes Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren einbringen. Dieses Verfahren wird immer wieder geprüft und angepasst und hat sich immer mehr durchsetzen können. Die endgültige Entscheidung, welche Projekte realisiert werden, obliegt der Stadtverordnetenversammlung. Die Varianz in der Stadt zur Einbindung bzw. Information ist sehr groß: Stadteilkonferenzen, Zukunftswerkstatt, Befragungen usw. In den letzten 10 Jahren ist ein sehr großer Anstieg der Teilhabemöglichkeiten ersichtlich. In allen perspektivischen, aber vor allem streitbaren Themen wird um Meinungsbildung gebeten. Bebauungspläne werden wesentlich stärker diskutiert. Der Fokus der Beteiligung besteht insbesondere bei den Jugendlichen und den direkt Betroffenen. Welche Funktionen werden von den Bürgern von seitens des Rates gewünscht und können die Bürger nach

deren Einschätzung handlungsfähig sein? Dabei spielen die organisierten Interessen eine gewichtige Rolle.

### 3.3.1 Funktion der Bürger

Der Kontakt zu den Bürgern wird als gut eingeschätzt. Bei der Beteiligung der Bürger und ihren möglichen Aufgaben im politischen Prozess wird als erstes das Agenda-Setting genannt.

#### Aufgaben der Bürger

1. die Anliegen der Bevölkerung in der Stadt repräsentieren.
2. Kontrolle der Verwaltung hinsichtlich der Ausführung und Umsetzung von Beschlüssen.
3. Städtische Demokratie fördern.
4. Leitlinien der örtlichen Politik beschließen.
5. Neue Perspektiven und Ideen in das städtische Leben einbringen.
6. die Festsetzung öffentlicher Abgaben (Gebühren, Beiträge, Steuern)
7. Getroffene Entscheidungen der Bevölkerung vermitteln.
8. Neue mögliche Abgeordnete oder politisch Aktive ausbilden.
9. die Errichtung, Übernahme, Erweiterung & Aufhebung von öffentlichen Einrichtungen / wirtschaftliche Situation der Stadt beeinflussen
10. Vorgelegte Konzepte aus der Verwaltung
11. Ausführendes Organ von Bund und Land.

Die Hilfe bei der Kontrolle der Verwaltung wird auf dem Stellenwert schon an zweiter Position genannt. Wird sie aber direkt erfragt, wird die mögliche Aufgabenleistung von allen Gruppen sehr viel diffiziler gesehen. Die Hälfte der Stadtverordneten glaubt, dass die Bürger keine Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung wahrnehmen können. Eine mögliche Schlussfolgerung ist, dass insbesondere die Funktion der Repräsentation der Anliegen der Bevölkerung in der Stadt noch weitaus höher einzuschätzen ist als durch die Befragung der Fall war. Hier konnten auch keine Unterschiede in Position, Geschlecht, Fraktionsgröße oder Ehrenamtslänge festgestellt werden. In dem Kräftedreieck kommt der

Verwaltung die Rolle des ausführenden Organs zu. Es gibt die so genannte formale Rationalität der Verwaltung. Diese idealtypisch entworfene „Präzisionsmaschine“<sup>139</sup> ist aber nicht existent. Die Verwaltung verfügt über Fachwissen, Sachinformation und Sachmittel und dabei auch über Eigeninteresse, gemeinsames wie individuelles.<sup>140</sup> Der Verwaltung steht der Politik gegenüber, deren drei Hauptaufgabe sind: das Agenda-Setting, die Steuerung und die Kontrolle der Verwaltung. Der Wunsch nach mehr Kontrollmöglichkeiten wurde insbesondere bei der Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten deutlich. Die Bürgerbeteiligung als Professionalisierungsmöglichkeit zur Informations- und Kontrollverbesserung kann als weitere Perspektive genannt werden. Inwieweit kooperative Demokratie in der Perspektive als Hilfestellung für die Stadtverordneten fortgeschritten ist, zeigt die Prioritätenlistung zur Hilfestellung durch die Bürger. Vorteile von Bürgerbeteiligung werden insbesondere in der zusätzlichen Kontrolle und im Agenda-Setting gesehen.

In der Phase des Planens sind die Bürger eine Hilfe für die Stadtverordneten. In der Abbildung ist dies, die erste Phase eines Verwaltungsprozesses. Jedoch wird die Erwartungshaltung mit dem Ansteigen des Prozesses immer geringer. Selbst bei der Umsetzung der Prozesse durch ein größeres finanzielles Engagement (55% glauben nicht an höheres Engagement) von Seiten der Bürger ist keine eindeutige Aussage auszumachen, dass dies von der politischen Seite gewollt wird. Der Kontakt zu den Bürgern wird gesucht, obwohl dieser auch kritisch von den Stadtverordneten wahrgenommen wird. Zum Beispiel haben die kleinen Fraktionen über die überproportionale Mittelverteilung für die Vereine mit vielen Stadtverordneten als Mitglieder geklagt. Die Bürgerbeteiligung und ihre Auswirkungen werden nicht verstärkt wahrgenommen. Es findet nicht mehr Interaktion mit den Bürgern ihrerseits (91%) statt. Die Instrumente der Bürgerbeteiligung wurden jedoch in letzten 10 Jahren eingeführt. Das kann auf eine schlechte Einbindung der Abgeordneten hindeuten oder eine sehr effektive. Das ist auch ein interessanter Spannungsbogen zum Einsatz der Bürger in den politischen Kreislauf. Für 75% der langjährigen Stadtverordneten liegt das Einsatzgebiet der Bürger die Kontrolle der Verwaltung auf den ersten drei Plätzen (von 11). Dabei gibt es in Potsdam keine deutlichen Versuche, die Bürger zur Kontrolle aufzufordern oder durch ein spezifisches Beteiligungsinstrument zu veranlassen. Die Schwachstelle wurde erkannt, aber noch kein Mittel gefunden. Dabei haben die kommunalen Vertreter durchaus positive Erfahrungen gemacht, dass die engagierten Bürger zu Kompromissen bereit (54%). Das Problem der nur projektbezogen Beteiligung wird nicht wahrgenommen (71%).

---

<sup>139</sup>Wimmer 1988, Seite 9 in Nagel & Müller, 1999, Seite 11

<sup>140</sup>Buß, 2008, Seite 25

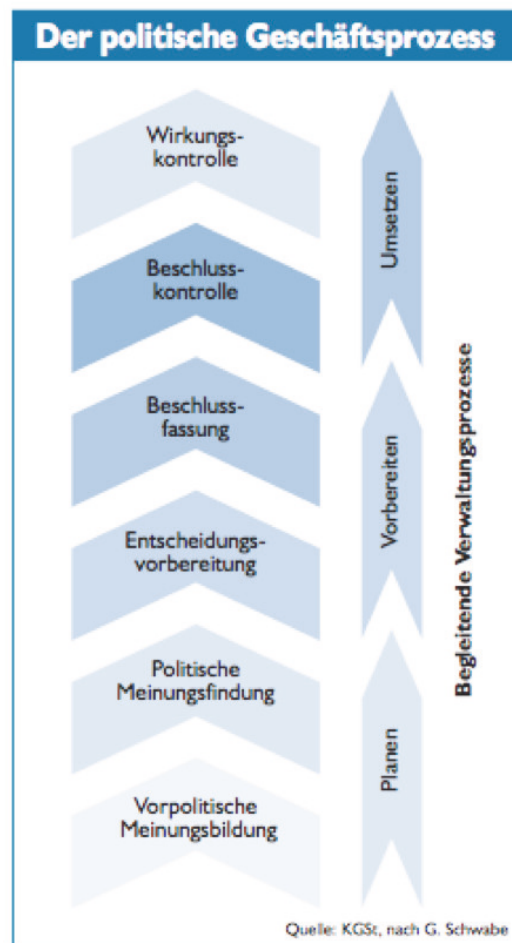


Abbildung 3.14: Der politische Geschäftsprozess nach Schwabe

### 3.3.2 Problemstellungen für die Stadtverordneten

Die Bürger sind nach Aussage der Stadtverordneten dazu in der Lage, ihren Willen klar zu äußern. 57% der Befragten haben keine Schwierigkeiten. Die kleineren Fraktionen sehen hier größere Probleme (75%) bei der Willensäußerung. Die langjährigen Ehrenämter nehmen eine erhöhte Interaktion mit den Bürgern wahr als zum Beispiel acht Jahre zuvor. Der erhöhte Bürgerkontakt wird nicht mit mehr Rechtfertigungszeit in Verbindung gebracht. Insgesamt wird von den Stadtverordneten nach Ideen und Perspektiven gesucht, dabei wird den engagierten Bürger von den Stadtverordneten Kompromissbereitschaft (64%) nachgesagt. Die großen Fraktionen zweifeln aber die Durchsetzungskraft von engagierten Bürgern in ihre Bestrebungen an (57%). Obwohl sie auch angeben, dass Bürger sich immer häufiger in

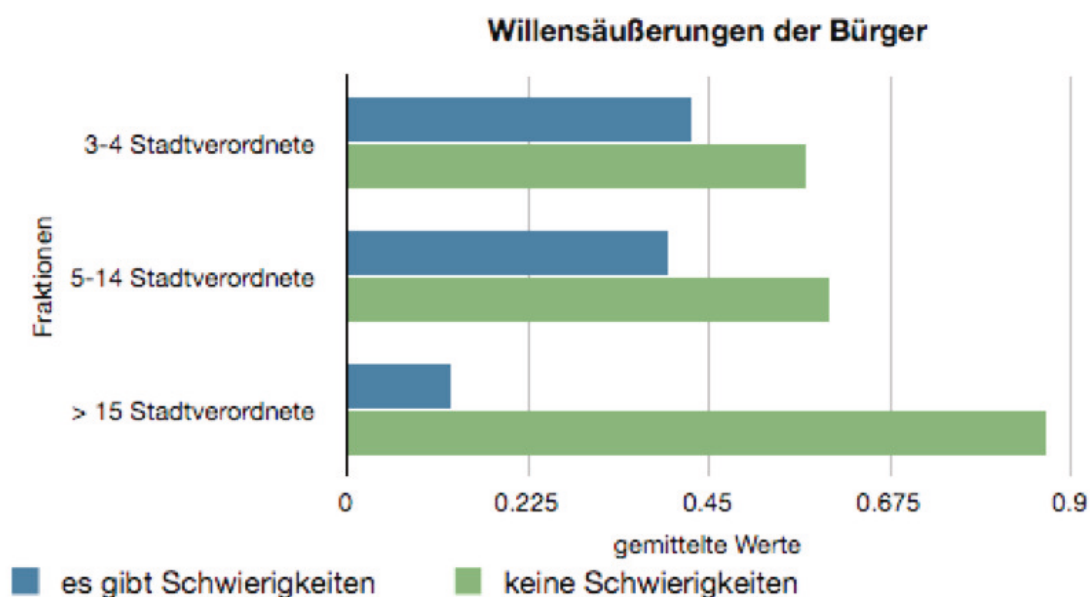


Abbildung 3.15: Willensäußerung der Bürger

der Stadt engagieren, über bevorzugte projektbezogene Partizipation wird keine eindeutige Aussage gegeben.

Die Arbeit mit Vereinen/Gruppen wird der Arbeit mit Einzelbürgern nicht vorgezogen und daher kann hier auf keine möglichen Beteiligungsinstrumente geschlossen werden. Die langjährigen Ehrenämter schätzen, dass, obwohl ein organisatorisch einheitliches Organ fehlt, sie dennoch handlungsfähig sind. Gemeinschaften/Vereine/Gruppen werden keine höhere Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung zugesprochen als Einzelpersonen. Auch haben sie keine besseren Mittel, ihre Interessen durchzusetzen als Einzelpersonen. Diese Äußerungen sind natürlich subjektive Einschätzungen.

### 3.3.3 Beteiligung der Organisierten

Der Ausspruch, dass die Kommunen die Basis der Demokratie<sup>141</sup> seien, verdient immer noch ihre Berechtigung. Die Schule für künftige politische Führungskräfte ist immer noch existent. 15% der Stadtverordneten sind auch im Landtag oder Bundestag tätig. Hier wird eine Schnittstelle zu der höheren Ebene geschaffen, wodurch sich die Kommunen Gehör verschaffen können. Die Nähe zum Bürger wird insbesondere durch die hohe Vereinstätigkeit bzw. Parteizugehörigkeit deutlich. Aber auch in den Ver-

<sup>141</sup>Bundeszentrale für politische Bildung

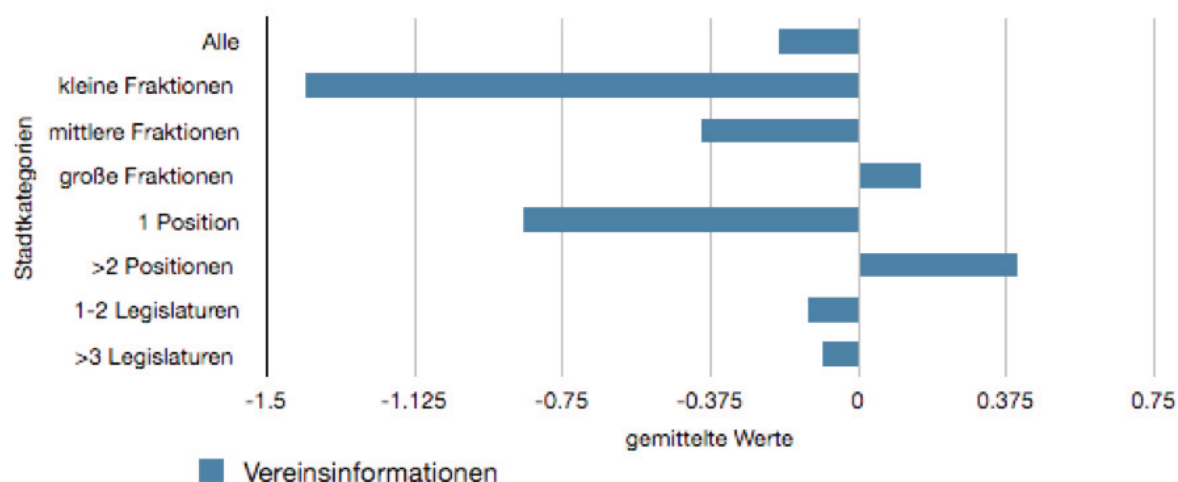


Abbildung 3.16: Vereine im politischen Prozess (Prioritätenmittelwert für Informationswichtigkeit aller Befragten)

einen ist es die mittlere Alterskohorte, welche ihr Engagement auch in diesen Institutionen vornimmt. Insbesondere in den großen Fraktionen sind die Volksvertreter in Vereinen tätig.

Die Mandatsträger sind mehrheitlich in drei bis fünf Vereinen engagiert. Es ist davon auszugehen, dass ein Zeitaufwand entsteht, der zuweilen komplementärer politischer Natur ist und somit neue Informationsquellen bereit hält. Diese Vernetztheit in der Stadt ist insbesondere zwischen 36 bis 65 Jahren ( $\bar{x}=5$ ) vorhanden, sowie bei Mandatsträger mit Vollzeitberuf und mehr ( $\bar{x}=4,5$ ). Die kleinen Fraktionen sind im Durchschnitt in zwei Institutionen engagiert. Es stellt sich mehrheitlich ein gravierender Unterschied zwischen den großen und kleinen Fraktionen bezüglich der Informationsbeschaffung bei Bürgerbeteiligungsveranstaltungen, Gruppen bzw. Vereinsveranstaltungen dar. In den großen Fraktionen und die Mitglieder mit mehr als einer Position setzen auf den möglichen Input von Vereinen. Die kleinen Fraktionen messen ihnen keine Bedeutung bei und frequentieren sie nicht. Eine Erklärung könnte das Alter sein (keine Scheinkorrelation, aber nach den Daten kann die politische Kultur dafür ausschlaggebend zu sein. Hier könnte eine Scheinkorrelation vorliegen. Der Trend ist, so scheint es, dass insbesondere die jüngere Generation oder diese Generation nur noch in Vereine eintritt, in denen sie aktiv mitwirken will. Informationen durch Vereine werden somit sehr unterschiedlich zugeordnet.

40% der Gewählten, die sich in den kleinen Fraktion engagieren, tun dies nicht über die Stadtverordnetenversammlung hinaus. Dabei geben sie an, insgesamt acht Stunden in der Woche für die Stadt tätig zu sein. Während der Schnitt 10 Stunden Arbeitsdauer angibt. Die Mitarbeit in Vereinen hat im Jahre 2010 und 2011 in der Stadt Potsdam eine große Diskussion ausgelöst. Die Frage wurde aufgeworfen,

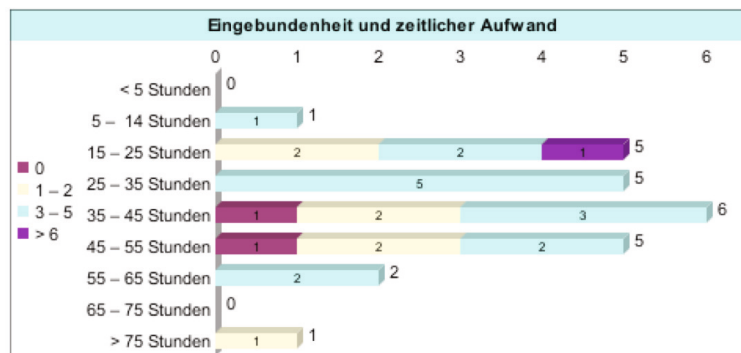


Abbildung 3.17: Monatliche Engagementzeit in der SVV und Eingebundenheit in den Vereinen

inwieweit ein Verein das Stadtverordnetenmitglied für seine Zwecke nutzen kann und anders herum. Spendenaffären und Klüngel sind als Vorwurf aufgekommen, dass die politische Arbeit intransparent und unkontrollierbar sei und mit einem repräsentativen Demokratieverlust einhergehe. Das erklärt auch die Nichteingebundenheit der kleinen Fraktionen. Die Vorwürfe sind besonders von ihnen verstärkt kommuniziert worden und konsequenterweise halten sie sich im Engagement in Vereinen zurück. Andererseits können die Stadtverordneten die städtische Politik direkt an die Einwohner formulieren und deren Interessen inkludieren. In der Sauna, beim Tischtennis oder Musizieren lassen sich die Probleme und Möglichkeiten leichter kommunizieren und auch leichter Meinungen einholen. Was natürlich die nicht in den Vereinen vertretende Bevölkerung ausschließt und als Exklusivclub des Agenda-Setting bezeichnet werden könnte. Auch sind die weniger begüterten Schichten weniger in Vereinen engagiert wie beispielsweise die Mittelschicht. Es muss also auf die Vereinsmitgliedschaften geachtet werden. Dieses lokale Phänomen sollte aber dennoch als positiv betrachtet und weiter genutzt, aber auch einer Kontrolle unterzogen werden, wie beispielsweise bei Vereinsaufsichtsräten und der Geldmittelverteilung. Denn die 'da oben' können die Demokratie 'da unten' besser kommunizieren und 'auf dem Boden' bleiben.





## Kapitel 4

# Schlussfolgerungen zur Entwicklung der kommunalen Räte

Die Fraktionsgröße hat sich als wenig beeinflussend auf die Arbeit der Stadtverordnete gezeigt. Eine Ausdifferenzierung konnte nur in wenigen Punkten festgestellt werden, wie die unterschiedlichen Informationsmittel und die unterschiedliche Eingebundenheit. Hingegen konnte der Einfluss der Positionsmenge als signifikant bezeichnet werden, da ihre Ansichten und Bedürfnisse sich von den anderen unterscheiden, wie der Umgang mit der Verwaltung, ihre zeitliche Eingebundenheit oder auch die Einschätzung der Hilfestellungen. Insbesondere das Vertrauensverhältnis in die fachliche Kompetenz, welches für Verwaltungs- und Strukturreformen notwendig ist, existiert in den kleinen Fraktionen gar nicht. Eine klare Abgrenzung zwischen Politik und Verwaltung kann nicht der Grund für die Probleme sein, auch die Verfahren haben sich nicht als Problemgeber aufgezeigt, was auf das Informationskonstrukt und auf eigene Unsicherheiten schließen lässt.<sup>142</sup>

### 4.1 Befunde zur Einführung der dritten föderalen Ebene

Ein angeführtes unterstützendes Argument der Befürworter für die Einführung der dritten Ebene kann im Bereich der Überforderung der Ratsmitglieder nicht bestätigt werden. Es ist absolut richtig, dass die parlamentarischen Strukturen auf die lokale Ebene übergesprungen sind, aber diese können bisher nicht als Hinweis auf eine Überlastung ausgelegt werden. Eher wurde die parlamentarische Arbeitsweise

---

<sup>142</sup>Verfahren aus Newiger-Addy, 2002, Seite 162

adaptiert und als Arbeitsvehikel genutzt, um eine Verbesserung der Arbeit zu ermöglichen. Ein Argument für die Einführung der dritten föderalen Ebene ist die Hauptamtlichkeit der Ratsmitglieder und ihre stetige Professionalisierung. Wir nehmen die Überlegungen von Nassmacher auf<sup>143</sup>, der folgende Kriterien für den hauptamtlichen Nachweis eines Stadtverordneten aufzeigt.

#### 4.1.1 Die zeitliche Komponente

Die auf die Ergebnisse der deutschlandweiten Fraktionsvorsitzendenbefragung aufbauende Potsdamer Stadtverordnetenversammlungserhebung konnten nicht alle Ergebnisse von anderen wissenschaftlichen Untersuchungen, wie Reiser, Wollmann usw. bestätigen. Die Ergebnisse tragen aber insbesondere dazu bei, die unterschiedlichen Bedürfnisse aufzuzeigen, die durch unterschiedliche Fraktionsgröße, Zusammensetzung in der SVV und auch Themensetzungen der Fraktionen zustande kommen. Das einzelne Mitglied sieht sich insgesamt als Freizeitpolitiker, wobei seine zeitliche Eingebundenheit von 40 Stunden nicht überschreiten sollte. In der Erhebung hat sich bereits gezeigt, dass sie bei 10 Stunden pro Woche plus möglicher Parteiarbeit liegt. Die Berufsbindung ist in der Stadtverordnetenversammlung Potsdam mit 80% Vollzeit sehr gut ausgeprägt. Die Selbsteinschätzung sagt eindeutig, dass eine Nebentätigkeit oder gar eine Vollzeittätigkeit im Ehrenamt ausgeschlossen wird. Bei der Stundenanzahl sollte man jedoch darauf achten, dass es bleibt. Bei einer 40 Stunden Woche + 10 Stunden sind schon 23% der regulären Arbeitszeit auch Ehrenamtszeit. Insbesondere die Mitglieder mit mehreren Positionen sind auch in städtischen Vereinen verankert und müssen hier einen höheren zeitlichen Anteil leisten. Auf den Hauptberuf hat sich dieses Engagement bei den wenigsten ausgewirkt. Die zeitliche Komponente spielt auch eine wesentliche Rolle im prozessualen Ablauf. Die Stadtverordnetenversammlung muss immer häufiger Tagesordnungspunkte vertagen (76%), wobei wiederum als Ausgleich die elektronische Verbreitung von Informationen die Arbeit in der SVV vereinfacht hat. Die zeitliche Einbindung bedarf einer besseren Koordinierung. In jeder dritten Woche muss sich ein ganzer Tag freigehalten werden. Aber im Großen und Ganzen wird versucht die Ausschüsse, Beiräte und Kommissionen nach Feierabend tagen zu lassen. Parteiveranstaltungen finden ebenfalls abends statt. Dennoch muss hier darauf geachtet werden, die Arbeit der Verordneten nicht zu überfrachten. Der Eindruck entsteht schon, dass das Limit des zeitlichen Aufwandes eingetreten ist. Der Feierabendpolitiker existiert anhand der Berücksichtigung der zeitlichen Komponente nicht mehr, sondern es ist der Status des Nebenpolitikers erreicht worden. Der Zeitaufwand ist für Kommunalpolitiker subjektiv in den letzten Jahren stark gestiegen. Das zeigt

---

<sup>143</sup>Naßmacher & Naßmacher, 1999, Seite 265 ff.

aber auch, dass die bereitgestellten Informationen (z.B. von der Verwaltung) nicht verarbeitet werden können. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass es einer anderen Aufarbeitung oder eine andere Fülle der Informationen bedarf.

### **4.1.2 Die finanzielle Komponente**

In Potsdam ist die Höhe der Aufwandsentschädigung zu vernachlässigen. Die Stadtverordneten erhalten eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 195 Euro. Eine zusätzliche Aufwandsentschädigung erhalten monatlich:

- der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung in Höhe von 615 Euro,
- die Stellvertreter der/des Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung in Höhe von 50 Euro,
- die Fraktionsvorsitzenden in Höhe von 180 Euro,
- die Ausschussvorsitzenden in Höhe von 50 Euro.

Die Mehrarbeit von den verschiedenen Positionen wird in der Entschädigungsordnung berücksichtigt. Die Abgeordnetenqualitäten sind bei dieser Befragung für die Stadt Potsdam noch nicht erreicht. Das gilt aber nicht für die Position des Vorentscheiders, der auch in den Fraktionen einen Platz gefunden hat. Die Aufwandsentschädigung ist zu dem Gehalt/Lohn kein konkurrenzfähiges Einkommen, dabei ist eine Änderung auch nicht erwünscht. Hier muss das Thema der Aufsichtsräte angesprochen werden, denn diese Positionen sind weitere Geldeinnahmen und Zeitaufwände. Hier wird immer wieder über die Sinnhaftigkeit dieser Regelung gestritten. Die Stadtverordneten sind für die Grundversorgung zuständig und eine Kommune hat diese zu leisten. Wenn die Stadtverordneten nun auch noch durch die (Teil-) Privatisierung/Ausgliederung ihre Stimme verlieren würden, wäre das ein Desaster für die Sinnhaftigkeit der Kommune selbst. Mit 12 Stunden/Woche und noch weitere Arbeit ist ohne Entschädigung keine Kontrolle über die Ausgliederungen möglich. Die Fraktionen sollten jedoch auf ihre Auswahl der Repräsentanten achten.

### **4.1.3 Die parlamentarische Komponente**

Die Bedeutung der parlamentarischen Gremien ist in jedem Fall stark angestiegen, was sich bisher nicht negativ auf das Feierabendpolitikergefüge in Potsdam auswirkt. Fraktionszwang ist kein Thema. Mit gleich bleibenden Entscheidungsspielräumen können alle Stadtverordneten frei entscheiden. Dabei

haben sie nicht den Eindruck von der Fraktionsdisziplin erdrückt zu werden, bemerken aber einen Anstieg dieser. Die Fraktionsbedeutung hat nach Ansicht der Befragten sehr zugenommen. Dabei hat sich der Koordinierungsaufwand selbst nach den Angaben nicht erhöht, obwohl gerade die 'Neulinge' den hohen Aufwand des Vorsitzenden wahrnehmen. Eine Professionalisierung eines Teils der Ämter, wie den Fraktionsvorsitzenden, wird bereits heutzutage durch das Zusammenlegen der Funktionen von Geschäftsführer und Fraktionsführer Rechnung getragen und könnte in Zukunft noch verstärkter Anwendung finden. Hier muss das konzentrierte Wissen und die fokussierte Steuerungskapazität auf eine Person aber Beachtung finden. Die Professionalisierung schwankt derzeit stark zwischen den Städten, wobei sich generell sagen lässt, dass sie in jeder Großstadt stattfindet. Reiser<sup>144</sup> geht des Weiteren davon aus, dass auch in mittelgroßen Städten bereits eine Professionalisierung erkennbar ist und stellt fest, dass der Zeitaufwand proportional mit der Gemeindegröße ansteigt.

Es bedarf nach diesen Kriterien keine Aufwertung zur dritten föderalen Ebene. Die Form der Unterstützung geht nicht über eine gemäßigte institutionelle Professionalisierung hinaus. Jedoch führt die Inkonsistenz zwischen Einnahmen und Ausgaben zu kommunalen Liquiditätsengpässen. Neben der Einnahmeerzielung durch den vielfach zitierten Verkauf des Tafelsilbers kommt der Kassenkredit zum Einsatz um laufenden Ausgaben zu decken. Die Kommunen können nicht mehr investieren (70% der Investitionstätigkeit aller öffentlichen Haushalte wird von den Kommunen geleistet) oder nur noch mit Leistungseinschränkungen arbeiten.<sup>145</sup> Es gibt bereits Reformvorschläge, wie Steuern anders verteilt werden können.<sup>146</sup> Problematisch ist, dass dies keine umfassenden Veränderungen sind. Eine dritte Ebene wäre ein konsequenter Schritt, die eine langfristige Veränderung ermöglicht und nicht nur kleine Veränderungsschritte, die wahrscheinlich keine befriedigende Lösung erbringen werden. Inwieweit eine Gemeinde politisiert ist hängt von verschiedenen Faktoren ab: Gemeindegröße, Wahlrecht, regionale politische Kultur usw. Der Vorentscheider kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn die Räte unter einem immer größeren Zeitaufwand arbeiten, den die meisten Gewählten aber nicht mehr leisten können. In jeder politischen Institution gibt es die sogenannten „Steuerungspolitiker“.<sup>147</sup> Sie zeichnet aus, dass sie meist Berufspolitiker sind und wie der Name sagt, vorentscheiden.<sup>148</sup> Oft sind diese Politiker in den großen Fraktionen zu finden. In Potsdam kann man sie meist als Fraktionsvorsitzenden identifizieren. Diese Vorentscheider haben einen guten Draht zur Verwaltung und übernehmen eine

---

<sup>144</sup>Reiser, 2006, Seite 253

<sup>145</sup>vgl. Bäcker, 2002, Seite 105 f.

<sup>146</sup>siehe Friedrich, 2006, Seite 10 ff

<sup>147</sup>Naßmacher & Naßmacher, 1999, Seite 318

<sup>148</sup>Naßmacher & Naßmacher, 1999, Seite 334

einflussreiche Rolle. Ob der Vorsitzende den Vorsitz zum Beruf machen sollte, wird von allen Seiten abgelehnt, aber sie kennen seine höhere zeitliche Belastung an. Der Koordinierungsaufwand wird durch die Größe der Fraktion und der Regierungsverantwortung bestimmt. Das Informationsmonopol der Verwaltung muss gemindert werden, welches sich durch ein verbessertes Outcome.

„Die Verwaltung dominiert aufgrund ihrer Politikvorbereitungsfunktion und der ehrenamtlichen Ausgestaltung des politischen Mandats der Stadtverordneten generell die politischen Prozesse.“<sup>149</sup>

Wie dies jedoch am besten geschehen kann, wurde auch mit dieser Befragung unzureichend geklärt. Hier stehen sich verschiedenen Probleme gegenüber: der Mangel an Zeit und der Bedarf nach Informationen, die große Informationsmenge und das unmögliche Bewältigen dieser von einem Stadtverordneten. Das Ratsinformationssystem ist eine große Arbeitserleichterung sowie die Aufteilung der Arbeit in der Fraktion. Das Fraktionsbüro als zentrale Stelle konnte bisweilen mehr Arbeit übernehmen und braucht die finanzielle Ausstattung, um mehr Personal einzustellen. Weiterbildungsmöglichkeiten müssen für alle Mitarbeiter der Fraktion und der Parlamentarier gegeben werden, damit das Informationsmonopol gebrochen werden kann. Die individuelle Qualifizierung hat laut der Fraktionsmitglieder zugenommen. Es wird deutlich, dass die Aufgabenstellungen an Komplexität zugenommen haben. Sie sehen eine starke individuelle Professionalisierung nur im Bereich Wissen für möglich.

## 4.2 Professionalisierungsbedürfnisse der Räte

Die Stadtverordneten zeigen keine Professionalisierungsbedürfnisse in Richtung der dritten Ebene an, brauchen aber dennoch ausgewogene Veränderungen. Eine professionalisierte Institution ist nach der Definition Reisers bereits gegeben, die Binnenstruktur ist stark ausdifferenziert und die Verfahren sind in Potsdam durch verschiedene Ausschüsse zeitlich aufwendig.<sup>150</sup> Der Arbeitsaufwand ist gestiegen und der benötigte Wissensstand in der Stadtverordnetentätigkeit. Der Koordinierungsaufwand innerhalb der Fraktion ist laut den Stadtverordneten, die länger als eine Legislaturperiode in der Stadtverordnetenversammlung tätig sind, gestiegen (95%). Der Anteil an professionellen Mitgliedern, wie Mitarbeiter, ist als ausreichend zu bezeichnen, da der Bedarf gesättigt scheint. Dabei muss das Büro in Hinsicht auf Verwaltungsanliegen, Antragstellung und politische Kommunikation eine sehr professionalisierte Kraft

---

<sup>149</sup>Newiger-Addy, 2002, Seite 163

<sup>150</sup>Reiser, 2006, Seite 63

leiten. Der Schlüssel liegt jedoch in der Veränderung der Verordneten selbst. In der nachfolgende Tabelle, werden die möglichen Veränderungen verkürzt dargestellt.

Tabelle 4.1: Übersicht Bevölkerungsstruktur in Potsdam

In welchem Rahmen die Professionalisierung	Professionalisierungsart	Professionalisierungsmittel
Stadtverordnetenversammlung/ Ratsversammlung	Professionalisierung durch Veränderungen der Arbeitsbedingungen	Der Bürgermeisterbericht sollte abgeschafft werden, da er nur wenig Informationsgehalt besitzt; Erstanträge der Fraktionen/Mitglieder sollten im zugehörigen Ausschuss gestellt werden; Weil sich dieser ohnehin mit diesem beschäftigen muss. Weniger Ausschüsse Potsdamer Verhältnis 5/11
Fraktion	Institutionelle Professionalisierung	Vollkommene Eingebundenheit aller Mitglieder gewährleisten, mit Rechten und Pflichten; Die Verwaltung muss sich andere Form der Ratsinformation suchen – die Zusammenarbeit funktioniert nur schleppend; Computer zur Verfügung stellen
Individuell	Individuelle Professionalisierung	Wissen aneignen – vor dem Antreten des Mandats und auch während einer langen Amtszeit
Durch Dritte	Professionalisierung durch Bürgerbeteiligung	Bürgerbeteiligung und ihr Aufgaben insbesondere im Bereich der Verwaltungskontrolle, Agenda-Settings

Die Mandatsträger können selbst durch hohe Kompetenzen einen hohen Professionalisierungsgrad erreichen, auch ohne personelle und sachliche Ressourcen zur Verfügung zu haben. Diese personengebundene Professionalisierung steht aber im Gegensatz zu der Idee des Ehrenamtes auf der kommunalen Ebene. Zum anderen kann auch eine gänzliche ressourcenbasierte Professionalisierung zur Verbesserung der Arbeit beitragen, was aber das Amt selbst in Frage stellt, denn es stellt sich die Frage wer der tatsächliche Entscheidungsträger ist. Eine Mischung der beiden Veränderungen sollte angestrebt werden, dabei wird die Reformstrategie von den politischen Machthabern bestimmt.<sup>151</sup> Durchsetzen sollten sich möglichst alle Präferenzen, damit die kleineren Fraktionen dabei nicht auf der Strecke blei-

<sup>151</sup>Osner, 2008a, Seite 15

ben. Bürgerliches Engagement muss stärker von den Kommunen genutzt<sup>152</sup> werden und das nicht nur, weil die Engagierenden finanzielle Unterstützung leisten, sondern weil eine intakte Zivilgesellschaft zu Verbesserungen für Informationspolitik führt. Die Einwohner fühlen sich wohl in ihrer Stadt und verbessern das Lebensraumklima. Vor dem Hintergrund der sozialen Umbrüche und der zukünftig großen Veränderungen, wie beispielsweise der demographische Wandel, braucht es starke zivilgesellschaftliche Partner, um Belastungen gerecht zu verteilen und innovative Ideen umzusetzen. Neue Technologien, Informationszugänge und Planungsmöglichkeiten sollten stärker von den Ratsmitgliedern genutzt werden und nicht nur von einigen Wenigen. Hier stellt sich der Frage der studentischen Einbringung. Die Richtung des zukünftigen Professionalisierungsgrades liegt zur Zeit in der Erhöhung der personellen Ressourcen, wie eine verstärkte Organisation der Ratsarbeit und höhere inhaltliche Zusammenarbeit durch einen Mitarbeiterstab, die eine Erhöhung der Qualität und Kontrolle gewährleisten können. Es wird eine individuelle Semiprofessionalisierung erwartet, wobei die Offenheit für ein Amt sichergestellt sein muss. Die wahrscheinlich geringere zeitliche Belastung und verbesserte Ratsarbeitqualität ist aber mit hohen Kosten und somit Akzeptanzproblemen von Seiten der Stadtbewohner verbunden. Reformen, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu sichern, dürfen nicht nur durch die Städte und Gemeinden (z.B. durch notwendige Aufgabenrückführungen) allein getragen werden.<sup>153</sup> Die Zunahme der Komplexität der Verfahren konnte mit subjektiven Aussagen und dem zeitlichen Ansteigen des Arbeitsaufwandes und der erforderlichen Kenntnisse festgestellt werden. Der Input ist somit verbreitert worden und muss verarbeitet werden. Es gibt ganz prägnante Ausgangsveränderungen in der Arbeit eines Stadtverordneten. Der Entscheidungsspielraum hat sich in der langen kommunalen Tätigkeit in den letzten Jahren nicht verändert. Aber die Arbeit hat sich durch Auslagerungen/ Privatisierungen und Neugründungen von Gesellschaften, die kommunale Aufgaben wahrnehmen, nicht vereinfacht. Die Länge der Sitzungen hat sich insbesondere durch den Sparzwang für die Kommune ausgedehnt, denn dieser bedeutet mehr Diskussionszeit, Recherchearbeiten und häufigere Strategiesitzungen. Die Vorlagen in der SVV werden in der Regel komplizierter und machen auf Seiten der Stadtverordneten mehr Kenntnisse zu den Sachthemen erforderlich. Wobei eine gute Abstimmung zwischen SVV und der Verwaltung und eine gute Abstimmung/Harmonie zwischen SVV und den Fachausschüssen existiert. Die Komplexität kann aber nur wenig zu Gunsten eines zeitlichen Gewinns abgebaut werden, da zwar Möglichkeiten zum Transparenzgewinn vorliegen, aber ein Kontroll- und Informationsgewinn fraglich ist. Kontrolle kann nach der Befragung vor allem durch die Bürger verbessert werden, gleichzeitig ist

---

<sup>152</sup>Zimmer & Priller, 2007

<sup>153</sup>Junkernheinrich & Boettcher, 2008, Seite 11

noch kein Instrument geschaffen worden, der diese Prämisse aufgreift. Wie ein Informationsplus erreicht werden kann, ist mit der Erhebung nicht beantwortet. Ob Erstanträge nur im Rat gestellt werden sollten, um die Sitzungslänge der Ausschüsse bzw. der Stadtverordnetenversammlung zu verkürzen, ist bereits gesamtstatistisch in der ersten Befragung festgestellt worden. Hier wird bei der Einzelfallanalyse noch mal deutlich, dass dies ein sinnvoller Schritt ist. Alle Gruppen, ob groß oder klein, nutzen die Variante des Antragstellens in der Ratsversammlung, wobei die Bearbeitung dieser an den Ausschuss abgegeben wird. Erstanträge sollten nur im Ausschuss gestellt werden, um die Sitzungslänge der Ausschüsse bzw. der Stadtverordnetenversammlung zu verkürzen. Eine Redezeitbegrenzung einer Fraktion oder einer Person hat sich nicht als sinnvoll erwiesen, um die Sitzungslänge zu verkürzen, wie von den Stadtverordneten in Potsdam bestätigt wurde. Der Ressourcenverbrauch ist als mittelmäßig einzuschätzen, da der tatsächliche Nutzen der vorhandenen technischen Mittel und Informationsquellen bei vielen sich auf drei bis vier Möglichkeiten beschränkt. Die Bibliothek und der zur Verfügung gestellte Parkplatz sind wenig im Gebrauch. Einsparungen und Änderungen können insbesondere in diesen Bereichen erreicht werden. Die Informationen, mit denen die Stadtverordneten arbeiten sind als ähnlich in den Fraktionen einzuschätzen. Das Informationsbewältigungsproblem konnte auch hier nicht gelöst werden, aber klar ist, dass es verschiedene Ansätze braucht. Insbesondere die kleineren Fraktionen sind hier mit ihrer Größe geschlagen und sollten individuell befragt werden. Einige Instrumente sind als obsolet zu bezeichnen und bedürfen daher keiner weiteren Finanzierung, dazu zählt die Bücherbibliothek, die in den allgemeinen Bestand aufgehen sollte. Kontrollvereinfachungen sollten ebenfalls ermöglicht werden. Hier werden die kleinen Anfragen genutzt, aber hier könnte eine automatische Durchführungsbescheinigung gewährt werden. Dabei möchte ich daraufhin weisen, dass hier weniger Informationen manchmal mehr sind. Der Informationsbedarf kann durch Anfragen angezeigt werden. Um Reformen effizient durchzusetzen, bedarf es einen eher konsensorientierten Politikstil in der Stadt. Die Machtverhältnisse müssen in dieser benötigten Kultur daher angepasst sein. Der Bürgermeister hat mit Sicherheit eine sehr starke Funktion in allen Gemeinden. Diese wurde aber in vielen Ländern durch Blockademöglichkeiten ausgeglichen, da sie mit den verschiedensten Instrumenten, wie die Allzuständigkeit, Rückholrecht und Informationsrechte,<sup>154</sup> ausgestattet sind. Das Verhalten der Beteiligten ist der wichtigste Faktor. In Potsdam sind die Entscheidungsprozesse eher konfliktorientiert. Nach den Antworten lässt sich sogar sagen, dass in der momentanen politischen Situation nur mit den kleineren Fraktionen konsensorientiertes arbeiten möglich ist. Der direkt gewählte Bürgermeister nimmt die zentrale Stelle ein, wobei durch

---

<sup>154</sup>siehe Newiger-Addy, 2002, Seite 129 ff



die zersplitterten Mehrheitsverhältnisse (zwei große Fraktionen) und politische Kultur und beteiligte Persönlichkeiten (Oppositionsführer sehr stark) der Bürgermeister auch nicht als 'Alleinherrscher' agieren kann.<sup>155</sup> Da das Verhältnis von Politik und Verwaltung eher als geschwächt bezeichnet werden kann, müssen Beteiligungsreformen mit beiden Partnern diskutiert werden.

Eine echte Parlamentarisierung, die Einführung der dritten Ebene, kann die Kommunen stärken und handlungsfähiger machen. Den Einführungsgrund auf die schleichende Parlamentarisierung abzustellen, kann indes nicht geteilt werden. Die Stadträte sehen sich einer immer größeren Aufgabenverflechtung gegenüber gestellt, die sie alleine nach den Ergebnissen in dieser Studie tatsächlich nicht bewältigen können. Der interne Kreislauf bedarf einer Funktionsunterstützung und nicht nur eines verbreiterten Inputs von Bürger und Verwaltung. Der Informationsvorsprung der Verwaltung<sup>156</sup> kann nicht verhindert werden. Eine Transparenz, die vor allem bearbeitet werden kann, ist ein Ausweg und zudem braucht es die Verbesserung der Kontrolle. Die größten Schwächen sind in diesem Feld angezeigt worden. Diese Funktion muss teilweise von einer dritten Partei (den Bürgern) übernommen werden. Die Faktoren<sup>157</sup> für eine effektive und effiziente Arbeit des Rates haben eine Verbesserung auf allen Ebenen aufgezeigt und machen auch deutlich, dass der Rat die zukünftigen Aufgaben der Kommunen nicht alleine bewältigen kann. Ein interner Kreislauf kann also nur mit der Hilfestellung von Bürgern und Verwaltung entstehen. Im Ausblick auf künftige Untersuchungen und Erprobungen kann gesagt werden, dass diese statistische Erhebung keine Werte darüber ermittelt, ob insbesondere bei einer gleich starken Verteilung der Opposition und der regierenden Mehrheit der Arbeitsaufwand individuell, fraktionell und institutionell ansteigt. Gerade eine Erhebung im Bereich der Politisierung und ihre Konsequenzen in bestimmten Sitzverteilungen ist ein zukünftiges Analysefeld. Kersting und Klages haben durch ihre Studien bereits gezeigt, dass es einen Arbeitsanstieg durch die Politisierung gegeben hat, aber wie sich diese auf die unterschiedlichen Fraktionsgrößen auswirkt, existiert bisher noch nicht. Inwieweit spielen des Weiteren die lokalen Netzwerke für die Fraktionsarbeit eine Rolle? Die kleineren Fraktionen sind nach dieser Erhebung weniger in Vereinen anzutreffen, dabei setzen sie sich oft für ein bestimmtes Ziel in der Politik ein. Dieses Ziel wird durch Bürgerinitiativen verfolgt und lässt den Schluss zu, dass die kleineren Fraktionen für das Agenda-Setting in einem Bereich zuständig sind, die in der Stadt unterrepräsentiert werden. Dabei sind sie gleichzeitig in den institutionellen Netzwerken nicht involviert.

---

<sup>155</sup>siehe Newiger-Addy, 2002, Seite 122

<sup>156</sup>Haus, Egner, Heinelt & König, 2005, Seite 236

<sup>157</sup>Reiser, 2006, Seite 62 ff.

Inwieweit können daraus Informations- und Kooperationsdefizite in der Stadtverordnetenversammlung entstehen und welche Einfluss hat diese auf das demokratische Leben in einer Stadt?

# Literaturverzeichnis

- Balleis, S. & Hill, J. (2007). Die Kommune als Moderator und Koordinator gesellschaftlicher Verantwortungübernahme. *Politische Studien*, 2/2007 (Zukunftsorientierte Kommunalpolitik Hans Seidel Stiftung), 6-16. Verfügbar unter [http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\\\_studien\\\_2\\\_07.pdf](http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\_studien\_2\_07.pdf)
- Banner, G. (1996). Recht als Leistungsbarriere für die Kommunalverwaltung. In H. Hill & H. Klages (Hrsg.), *Jenseits der Experimentierklausel* (S. 175-190). Düsseldorf: Raabe.
- Banner, G. (2003). Institutionelle Stützen einer zukunftsfähigen Kommunalpolitik. In M. Kopatz (Hrsg.), *Reformziel Nachhaltigkeit, Kommunen als Mitgestalter einer nachhaltigen Entwicklung* (S. 77-93). Berlin: Sigma.
- Benninghaus, H. (2002). *Deskriptive Statistik: eine Einführung für Sozialwissenschaftler*. München: Westdeutscher Verlag.
- Berkemeier, K.-H. (1998). Kommunalpolitisches Engagement: Zwischen Ehrenamt und Profession. In R. Roth & H. Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 67-75). Bonn: Leske + Budrich.
- Bogumil, J., Grohs, S. & Kuhlmann, S. (2006). Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltung modernisieren in Deutschland: Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen. In J. Bogumil, W. Jann & F. Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung Politische Vierteljahresschrift* (Bd. Sonderheft, S. 151-184). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Borchert, J. (1999). Politik als Beruf: Die politische Klasse in westlichen Demokratie. In J. Borchert (Hrsg.), *Politik als beruf: Die politische klasse in westlichen demokratie* (S. 7-39). Opladen: Leske + Budrich.
- Brandl, U. (2007). Daseinsvorsorge und interkommunale Kooperation. *Politische Studien*, 2/2007 (Zukunftsorientierte Kommunalpolitik Hans Seidel Stiftung), 104-111. Verfügbar unter [http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\\\_studien\\\_2\\\_07.pdf](http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\_studien\_2\_07.pdf)
- Büchner, P., Christiane und Schüler. (2010). Die Stadtverordnetenversammlung von heute. In A. Büchner Christiane und Mursil (Hrsg.), *Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit* (S. 105). Universität Potsdam: KWI Schriften.
- Burgi, M. (2010). Kommunalisierung staatlicher Aufgaben- Möglichkeiten, grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht. In J. Bogumil & S. Kuhlmann (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa* (S. 23-46). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Buß, C. (2008). *Kooperative oder direkte Demokratie: Partizipative Haushaltsfindung im Vergleich. Potsdam, Bogny und Luzern*. Münster: LIT Verlag.
- Dahme, N., Hans Jürgen Wohlfahrt. (2009). Zivilgesellschaft und managerieller Staat Bürgerschaftliche Sozialpolitik als Teil instrumenteller Governance. In I. Bode (Hrsg.), *Bürgergesellschaft als Projekt. Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland* (S. 240-264). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Friedrich, E. (2006). *Kommunal Finanzen in Europa - Informationen zu Gemeindefinanzen in europäischen Staaten*. Verfügbar unter <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/seiten/de-000.html>
- Frischmuth, B. & Kodolitsch, P. von. (1998). *Veränderungen im Kräfterdreieck zwischen Bürgern, Rat und Verwaltung*. Difu-Werkstattpapier. Verfügbar unter <http://www.difu.de/25Jahre/papiere/>

- \\_Stabilitaet.html
- Glück, A. (2007). Kommunalpolitik und aktive Bürgergesellschaft. *Politische Studien*, 2/2007 (Zukunftsorientierte Kommunalpolitik), 50-61. Verfügbar unter [http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\\\_studien\\\_2\\\_07.pdf](http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\_studien\_2\_07.pdf)
- Haus, M. (2005). Einleitung: Lokale Institutionenpolitik in Deutschland zwischen strategischen Entscheidungen und kulturellen Deutungsprozessen - Versuch einer konzeptionellen Annäherung. In M. Haus (Hrsg.), *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland Zwischen Innovation und Beharrung* (S. 7-54). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Haus, M., Egner, B., Heinelt, H. & König, C. (2005). *Partizipation und Führung in der lokalen Politik*. Baden: Nomos.
- Häußermann, J., Hartmut / Wurtzbacher. (2004). Die Gemeinde als Ort politischer Integration. In P. Heitmeyer Wilhelm / Imbusch (Hrsg.), *Integrationspotentiale einer modernen Gesellschaft* (S. 429-450). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Hennecke, H.-G. (1999). Kreisverfassungen. In H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 133-148). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Hill, H. (2013). *Verwaltungskommunikation: wissenschaftliche Analysen und praktische Beispiele* (1. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Jungfer, K. (2005). *Die Stadt in der Krise Ein Manifest für starke Kommunen*. München: Carl Hanser Verlag.
- Junkernheinrich, M. & Boettcher, F. (2008). *Gemeindefinanzen*. Bottrop: Bertelsmann Stiftung.
- Kassner, U. (2004). *Professionalisierung per RIS* (Bd. 7/2004). Verfügbar unter [http://www.k21media.de/\\_files/mod\\_heftarchiv/kommune21\\_2004-07\\_s64.pdf](http://www.k21media.de/_files/mod_heftarchiv/kommune21_2004-07_s64.pdf)
- Kersting, N. (2004). *Zukunft der lokalen Demokratie Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt a.M.: Campus.
- KGst. (2001). *Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell* (Sonder-Info Aufl., Bd. 46) (Nr. 1/2001). Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.
- Knemeyer, F. (1999). Gemeindeverfassungen. In *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in Gemeinden* (S. 104-122). Bonn: VS-Verlag.
- Kopatz, M. (2003). Einführung: Über die Bedeutung der Verwaltungsmodernisierung für die zukunftsfähige Entwicklung der Städte und Gemeinden. In M. Kopatz (Hrsg.), *Reformziel Nachhaltigkeit Kommunen als Mitgestalter einer nachhaltigen Entwicklung* (S. 7-23). Berlin: Sigma.
- Kornelius, B. & Roth, D. (2004). *Politische Partizipation in Deutschland Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage* (B. Stiftung, Hrsg.). Güthersloh: Bertelsmann Stiftung. Verfügbar unter <https://www.google.de/search?q=Kornelius%2C+Bernhard%2FRoth%2C+Dieter+%282004%29+Politische+Partizipation+in+Deutschland%3B+Bertelsmann+Stiftung&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:de:official&client=firefox-a>
- Kreidl, J. & Stein, P. (2007). *Heimat lebens- und liebenswert gestalten: Herausforderung für Staat und Kommunen im Zeichen veränderter Rahmenbedingungen*. Verfügbar unter [http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\\\_studien\\\_2\\\_07.pdf](http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\_studien\_2\_07.pdf)
- Kremendahl, H. (2000). Kommunen unter Druck-Lagebericht und Forderungen aus kommunaler Sicht. In D. Sibum, R. Kreibich & F. Burgdorff (Hrsg.), *Machtlos - Macht nix? : Kommunen unter Druck* (S. 37-41). Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, S. & Bogumil, J. (2010). Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation - die 'neue Welle' subnationaler Verwaltungsreform. In J. Bogumil & S. Kuhlmann (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa* (S. 11-19). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kunz, V. (2000). *Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich - Eine empirische Analyse zum Einfluss parteipolitischer Mehrheiten*. Opladen: Leske + Budrich.
- Magel, H. & Bock, H. (2007). Eine einmalige Erfolgsgeschichte fortsetzen - Zum Selbstverständnis der Dorferneuerung in Bayern. *Politische Studien*, 2/2007 (Zukunftsorientierte Kommunalpolitik), 138-150. Verfügbar unter [http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\\\_studien\\\_2\\\_07.pdf](http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\_studien\_2\_07.pdf)

- Mény, Y. (1998). The People, the Elites and the populist challenge. In G. M. (Hrsg.), *Demokratie – eine kultur des westens?* (S. 289–303). Opladen: Leske + Budrich.
- Miosga, M. (2007). Kommunale Wirtschaftsentwicklungen im Wandel zur Wissensgesellschaft - Herausforderungen und Strategien. *Politische Studien*, 2/2007, 80-92. Verfügbar unter [http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\\\_studien\\\_2\\\_07.pdf](http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol\_studien\_2\_07.pdf)
- Nagel, E. & Müller, W. (1999). *NPM (k)ein Wandel ohne Kulturentwicklung*. Basel: WWZ Universität Basel.
- Naßmacher, H. & Naßmacher, K.-H. (1999). *Kommunalpolitik in Deutschland*. Stuttgart: Leske + Budrich.
- Naßmacher, H. & Naßmacher, K.-H. (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland* (Bd. 2). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Newiger-Addy, G. (2002). *Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen, Eine Untersuchung zu den Chancen von Politikreformen im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung* (Berliner Beiträge zur Verwaltungspolitik Aufl.). Berlin: Weißensee-Verlag.
- Osner, A. (2008a). *Ratsarbeit effektiver machen. Wie Politik die Kooperation mit der Verwaltung verbessern kann*. Verfügbar unter [http://www.politik-sucht-frauen.de/doc/doc\\\_download.cfm?uuid=F5D5D83BC2975CC8A68AA2532C901EF1\&\&IRACER\\\_AUTOLINK\&\&](http://www.politik-sucht-frauen.de/doc/doc\_download.cfm?uuid=F5D5D83BC2975CC8A68AA2532C901EF1\&\&IRACER\_AUTOLINK\&\&)
- Osner, A. (2008b). *Ratsausschüsse und Beigeordnete in der Strategischen Steuerung – Empfehlungen zur Organisation und Rollenverteilung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Paland, R. (2005). *Chancen und Risiken postfordistischer Stadtentwicklungspolitik – Schwerin zwischen Staats und Marktwirtschaft*. Verfügbar unter <http://www.upress.uni-kassel.de/online/frei/978-3-89958-125-6.volltext.frei.pdf>
- Pfeiffer, U. (2009). *Eine neosoziale Zukunft*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Reiser, M. (2006). *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Richter, E. (2011). *Was ist politische Kompetenz?: Politiker und engagierte Bürger in der Demokratie*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schiller, T. (1997). Verwaltungsmodernisierung und direkte Demokratie: Vorüberlegungen. In J. Bogumil & L. Kißler (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie - Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie* (S. 113-122). Baden-Baden: Nomos.
- Schneider, F. (1999). *Die Entwicklung der Sozialpolitik in repräsentativen und in direkten Demokratien: Königsweg oder Sackgasse? Einige Bemerkungen aus der Public Choice Perspektive*. <http://www.sjes.ch/papers/1999-III-10.pdf>.
- Schneider, H. (1999). Dorfpolitik. In R. Roth & H. Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden; Bundeszentrale für politische Bildung* (Schriftenr Aufl., S. 86-102). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schöneich, M. & Stucke, N. (1999). Organisation der Stadtverwaltung und deren Reform / Modernisierung. In H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in Gemeinden* (S. 411-429). Bonn: VS-Verlag.
- Schwabe, G. & Krcmar, H. (2000). *Domino im Stuttgarter Kommunalparlament*. Verfügbar unter [http://www.winfobase.de/lehrstuhl/publikat.nsf/intern01/37E120A36EB6324241256894003DF503/\\\$FILE/2000-03.pdf](http://www.winfobase.de/lehrstuhl/publikat.nsf/intern01/37E120A36EB6324241256894003DF503/\$FILE/2000-03.pdf)
- Speier, F. (2003). Das neue Leitbild 'Nachhaltigkeitskommune' Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zur Verbindung nach Nachhaltiger Entwicklung und Verwaltungsmodernisierung. In M. Kopatz (Hrsg.), *Reformziel Nachhaltigkeit - Kommunen als Mitgestalter einer nachhaltigen Entwicklung* (S. 61-77). Berlin: Sigma.
- Stirböck, O. (2005). *Kommunalverfassungen: die Gemeinde Aufgaben, Struktur Demokratie*. Verfügbar unter [www.virtuelle-akademie-fnst.org](http://www.virtuelle-akademie-fnst.org)
- Wehling, H. G. & Kost, A. (2003). Kommunalarbeit in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Einführung. In A. Kost & H. G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern* (S. 7-19). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wehner, B. (1997). Organisierter Dilettantismus oder demokratische Expertenkultur? Bürgerbeteiligung in der Endzeit des politischen Generalismus. In K. A. und Schmalz-Bruns Rainer (Hrsg.), *Politische*

- Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland* (S. 252-276). Baden-Baden: VS-Verlag.
- Wollmann, H. (1999). Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot. *Die Verwaltung*, 3/1999, 345-376.
- Wollmann, H. (2007). Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren "echte" Kommunalisierung? In J. Bogumil, L. Holtkamp, L. Kißler, S. Kuhlmann, C. Reichard & H. Schneider Karsten ans Wollmann (Hrsg.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung: Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell* (S. 65-74). Berlin: Sigma.
- Wollmann, H. (2008a). *Reformen in Kommunalpolitik und-verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich* (Wüstenrot Aufl.). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wollmann, H. (2008b). *Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective* (Bd. 34).
- Zielinski, H. (1997). *Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat - Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Zimmer, A. (1998). Vereine und lokale Politik. In H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 247-262). Bonn: Leske + Budrich.
- Zimmer, A. & Priller, E. (2007). *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Zwerenz, K. (2006). *Statistik: Datenanalyse mit EXEL und SPSS*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.