

Jörg Bogumil / Lars Holtkamp

Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer,
direkter und kooperativer Demokratie
Erste Ergebnisse einer explorativen Studie

polis Nr. 55 / 2002

Herausgegeben von:
Prof. Dr. Arthur Benz, Prof. Dr. Roland Czada, Prof. Dr. Georg Simonis
Institut für Politikwissenschaft
FB Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften
FernUniversität - Gesamthochschule - Hagen
Feithstraße 140, 58084 Hagen
<http://www.fernuni-hagen.de/POLINST>

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Begriffsklärungen	4
3	Untersuchungsdesign und Erhebungsinstrumente	8
3.1	Auswahl der Untersuchungsgemeinden	8
3.2	Erhebungsinstrumente	10
4	Kommunale Entscheidungsprozesse in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen	11
4.1	Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen	11
4.2	Ursachen für die Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen	13
4.3	Resümee	17
5	Perzeipierte Machtposition des Bürgermeisters in den Untersuchungsgemeinden	17
5.1	Ergebnisse der halbstandardisierten Interviews	17
5.2	Ergebnisse der Ratsbefragung	19
5.3	Resümee	21
6	Parteilpolitische Konkordanz in den Untersuchungsgemeinden	23
7	Die kooperative Demokratie in den Untersuchungsgemeinden	29
7.1	Ergebnisse der halbstandardisierten Interviews	29
7.2	Ergebnisse der Ratsbefragung	32
7.3	Resümee	37
8	Das Zusammenspiel der drei Demokratieformen in den Untersuchungsgemeinden	37
	Abbildungsverzeichnis	41
	Literaturverzeichnis	42
	Anhang	45
	Interviewleitfaden für Arnsberg	45
	Fragebogen Ratsbefragung in Arnsberg	47

1 Einleitung

In der kommunalen Praxis erfreut sich das Konzept der Bürgerkommune einer wachsenden Beliebtheit. Man hofft, durch den stärkeren Einbezug der Bürger Politik(er)verdrossenheit abzubauen, die gravierenden Haushaltsprobleme teilweise reduzieren und neue Impulse für die mittlerweile ins Stocken gekommene Verwaltungsreform geben zu können.

Auch in der Politik- und Verwaltungswissenschaft wird zunehmend das Konzept der Bürgerkommune diskutiert. Dabei wird deutlich, dass man sich dem Themenfeld der Bürgerkommune auf unterschiedlichen Wegen annähern kann. Möglich ist ein Zugang z.B. über die Diskussionen zur Zivilgesellschaft, über die Bürgerbeteiligungsforschung oder über die Verbindung von Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftlichem Engagement. Der hier gewählte policyorientierte Zugang liegt ein Stück weit quer zu diesen Ansätzen, versucht durchaus aber deren Erkenntnisse so weit wie möglich miteinzubeziehen. Aus der Sicht der Policy-Forschung sind Akteursstrategien und institutionelle Arrangements zentrale Analysekategorien. Die Bürgerkommune zielt auf eine Neugestaltung des Kräftradreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung. Um die durch die Bürgerkommune beabsichtigten Veränderungen zu erfassen, ist es daher nötig,

- die kommunalen Macht- und Entscheidungsprozesse zu analysieren,
- zu untersuchen, wie sich die Ergänzung *repräsentativer* Entscheidungsformen mit *direktdemokratischen* und *kooperativen* Formen der Demokratie auswirkt, und
- zu fragen, welche Implementationshindernisse bestehen und welche institutionellen Unterstützungsformen möglicherweise nötig sind.

Wir interessieren uns also für das Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie und wollen im Folgenden anhand von empirischen Ergebnissen aus unserem Forschungsprojekt „Bürgerkommune“ (<http://www.fernuni-hagen.de/PO-LAD/Projekt.htm>), das von der Hans-Böckler-Stiftung finanziert wird, erste Hinweise geben, welche Formen dieses Zusammenspiel der drei Demokratieformen in der kommunalen Praxis annimmt¹. Im Folgenden wird zunächst konzeptionell und begrifflich auf die drei Demokratieformen und die Bürgerkommune eingegangen (2), das Untersuchungsdesign und die Erhebungsinstrumente vorgestellt (3) und es erfolgen einige Anmerkungen zum kommunalwissenschaftlichen Forschungsstand zur Untersuchung von Entscheidungsprozessen (4). In den Kapiteln 5-7 werden die ersten empirischen Ergebnisse entfaltet, bezogen auf die Machtposition des Bürgermeisters, die parteipolitische Konkordanz und die kooperativen Demokratieelemente. Eine Zusammenfassung (8) schließt die Ausführungen ab.

1 An dieser Stelle möchten wir uns für inhaltliche Hinweise bei Dr. Rainer Eising und für die Erstellung von Schaubildern bei Gudrun Schwarz bedanken.

2 Begriffsklärungen

Wenn Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie begriffen wird (vgl. Banner 1999, Bogumil 2001), ist zunächst zu klären, was unter diesen drei Demokratieformen zu verstehen ist.

Der Begriff *repräsentative Demokratie* bezieht sich überwiegend auf die gewählten Ratsvertreter, wobei die Möglichkeiten der Bürger, direkt Einfluss auf diese Personalentscheidungen zu nehmen, sehr stark nach dem jeweiligen kommunalen Wahlrecht variieren.² Im Folgenden unterscheiden wir in der Analyse zwischen eher wettbewerbsorientierten und eher parteipolitisch konkordanten³ Formen der repräsentativen Demokratie, wobei letztere Demokratieform auf kommunaler Ebene häufig mit einer geringeren Parteipolitisierung einhergeht.⁴

Unter *direkter Demokratie* fassen wir eine Form der Willensbildung, Konfliktregelung und Entscheidungsfindung, bei der die Entscheidungsbetroffenen unter Umgehung von Repräsentanten Sach- oder Personalentscheidungen treffen (Luthardt/Waschkuhn 1997, S. 72). Im Gegensatz zu anderen Definitionen etwa von Gerhard Banner, der die Direktwahl des Bürgermeisters zu den repräsentativen Instrumenten rechnet, da es um die Auswahl von Repräsentanten geht, betrachten wir auch die Direktwahl des Bürgermeisters als direktdemokratisches Instrument, da hier unter Umgehung von Repräsentanten eine unmittelbare Personalentscheidung getroffen wird. Damit sind nicht nur die mittlerweile in den Gemeindeordnungen aller Flächenländer in Deutschland eingeführten Bürgerbegehren und -entscheide, sondern auch die dort direkt gewählten Bürgermeister der direkten Demokratie zuzuordnen. Die folgende Analyse fokussiert sich nun vor al-

-
- 2 Hier zeigen sich je nach Bundesland gewisse Überschneidungen mit dem hauptamtlichen Bürgermeister, der der direkten Demokratie zugeordnet wurde.
 - 3 Der Begriff Konkordanz wird im Folgenden nur im Zusammenhang mit parteipolitischer Konkordanz benutzt. Die weitergehende Bedeutung von Konkordanz, die weitere Abweichungen von der Mehrheitsregel mit einschließt, wird hier nicht verwendet. Für alle Abweichungen von der Mehrheitsregel durch parteipolitische Konkordanz, durch Korporatismus, durch die kooperative Demokratie und durch Vetopositionen wird vielmehr der Oberbegriff Verhandlungsdemokratie verwendet (Czada 2000 / Bogumil 2001), um Verwechslungen zu vermeiden.
 - 4 Bei der Verwendung des Begriffes parteipolitische Konkordanz ist zu bedenken, dass die Konkordanz im kommunalen Kontext auf ganz andere Faktoren zurückzuführen ist als im nationalen Kontext. Lehmbruch (1967) zeigt so beispielsweise für Österreich, dass die parteipolitische Konkordanz für die stark unterschiedlichen Parteien ein wichtiger Integrationsmodus war, weil die Mehrheitsregel dazu geführt hätte, dass sich eine der ziemlich homogenen Gruppen („Lager“) strukturell unterlegen gefühlt hätte. Die Parteien hatten in diesem Beispiel eine sehr starke gesellschaftliche Verankerung und das erwartbare Konfliktpotential war aufgrund der starken Interessendivergenzen zwischen den unterschiedlichen Gruppen sehr groß, während Konkordanz in der Kommunalpolitik v. a. aus der Schwäche der Parteien und aus der doch eher geringeren Konfliktintensität entstanden ist. Sie sind in der Gesellschaft weniger verankert und ihnen wird häufig aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungstradition auch normativ keine wichtige Rolle zugewiesen. Insofern kann man parteipolitische Konkordanz in der Kommunalpolitik im Gegensatz zur Bundesebene häufig gleichsetzen mit geringerer Parteipolitisierung. Parteipolitisierung lässt sich als das Ausmaß bestimmen, in dem es politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren (Wehling 1991, S. 150).

lem auf den direkt gewählten Bürgermeister, weil seine Einführung im Gegensatz zu Bürgerbegehren dauerhaft und politikfeldübergreifend zu einer Veränderung kommunaler Entscheidungsstrukturen führen dürfte. Dabei wird danach unterschieden, ob der Bürgermeister eine schwächere oder eine stärkere Machtposition (sog. exekutive Führerschaft) einnimmt⁵. Bürgerbegehren setzen demgegenüber eher punktuell an und werden aufgrund der in den meisten Bundesländern hohen institutionellen Hürden doch eher im begrenzten Maße zu einem Wandel der kommunalen Entscheidungsstrukturen führen können, selbst wenn man die sog. Vorwirkungen von Bürgerbegehren berücksichtigt (Lackner 1999)⁶.

Dem Begriff *kooperative Demokratie* ordnen wir alle nicht gesetzlich festgeschriebenen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegten Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und Politikumsetzung zu (Bogumil 2001, S. 212). Einerseits handelt es sich hier also um Verfahren, die eine Beteiligung der Bürger bzw. Verbände an der Planung gewährleisten sollen, wie z. B. Planungszellen, Bürgerforen, Mediationsverfahren und Perspektivenwerkstätten. Andererseits sollen die Bürger und Verbände auch ihre Ressourcen in die Politikumsetzung einbringen, z. B. durch Kinderspielplatzpatenschaften und Übertragung der Unterhaltung von Sportplätzen auf Vereine. In der weiteren Analyse soll v. a. die Beteiligung der Bürger an der Planung (die sog. Auftraggeberrolle) im Mittelpunkt stehen, weil sie stärkere Auswirkungen auf die kommunalen Entscheidungsstrukturen haben dürfte als die Beteiligung an der Politikumsetzung (sog. Mitgestalterrolle).

Das Zusammenspiel dieser drei Demokratieformen im Rahmen der Bürgerkommune könnte man sich nun, in Anlehnung an Gerhard Banner, als ein sich selbst verstärkendes Dreieck aus exekutiver Führerschaft, parteipolitischer Konkordanz und kooperativer Demokratie vorstellen (vgl. Abbildung 1).

- Durch die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters hat dieser einen Anreiz, sich verstärkt an den Bürgern zu orientieren und dementsprechend Elemente der kooperativen Demokratie einzuführen, die er bei einer dominanten Stellung im kommunalen Entscheidungssystem auch durchsetzen kann. Des Weiteren profitiert die kooperative Demokratie davon, wenn sie einen klaren Ansprechpartner in der Verwaltung hat, der relativ verbindlich mit Bürgern und Verbänden verhandeln kann (Banner 1989). Der Bürgermeister dürfte wiederum durch den Einsatz kooperativer Demokratieelemente nicht nur seine Wiederwahlchancen (Holtkamp 2002a / Banner 1999), und damit seine Position im kommunalen Entscheidungssystem stärken können, sondern kann durch geschickt inszenierte Bürgerbeteiligung den Rat auch unter Druck setzen.
- Die Stellung des Bürgermeisters dürfte auch davon abhängen, inwieweit es sich eher um eine parteipolitisch konkordante oder eher eine wettbewerbsorientierte politische Kultur im Stadtrat handelt. Insbesondere unter den Bedingungen der sog. Kohabita-

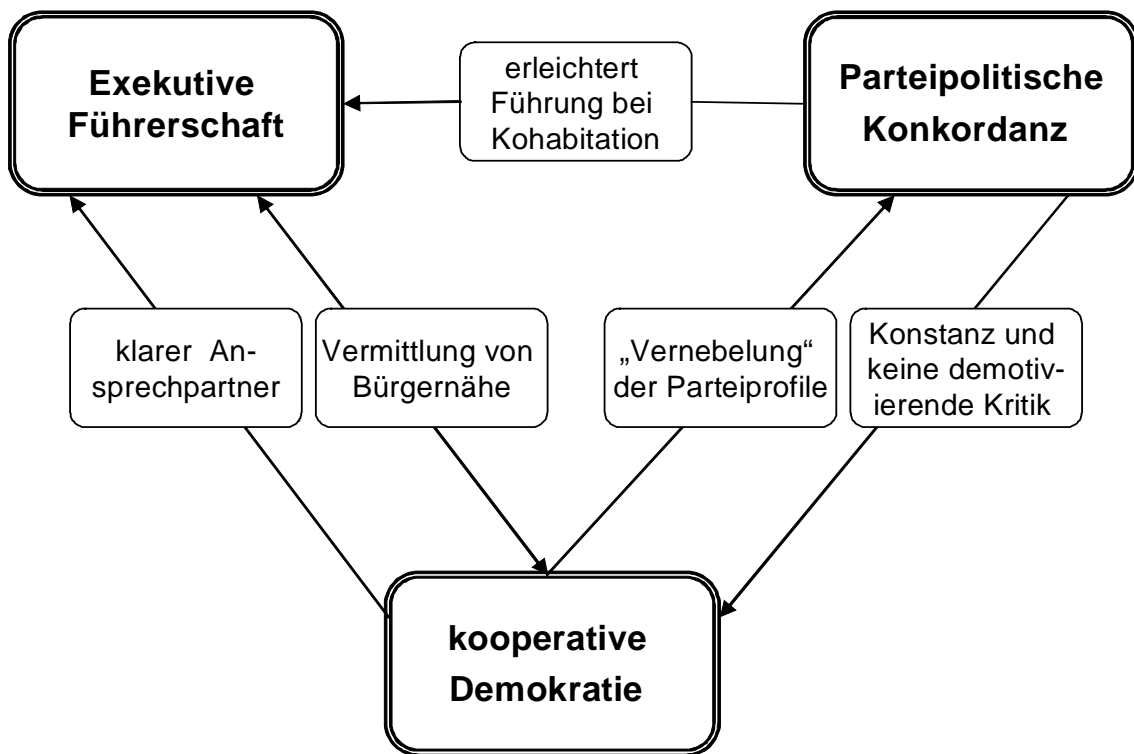
5 Damit wird im Folgenden weniger die Wahlentscheidung des Bürgers selbst, sondern die Auswirkungen des gewählten Bürgermeisters auf die kommunalen Entscheidungsstrukturen analysiert.

6 Begrenzt können aber auch Bürgerbegehren zu einem verstärkten Einsatz von kooperativen Demokratieelementen führen. Zum einen haben insbesondere die regierenden kommunalen Entscheidungsträger ein Interesse daran, Bürgerentscheide, die häufig gegen ihre Politik gerichtet sind, durch den Einsatz von kooperativen Verfahren im Vorfeld zu verhindern. Zum anderen setzen sie häufig nach einem gescheiterten Bürgerbegehren kooperative Verfahren ein, um die polarisierte Stimmung zu glätten.

tion (unterschiedliche Parteiorientierung der Ratsmehrheit und des Bürgermeisters) kann der Bürgermeister sich häufig nur bei parteipolitischer Konkordanz zum exekutiven Führer aufschwingen, weil er bei diesen Konstellationen auf die Kooperation mit anderen Parteien angewiesen ist (Wehling 1999a, S. 14).

- Die Konkordanz dürfte wiederum förderlich sein für einen erfolgreichen Einsatz kooperativer Demokratieelemente, weil dadurch die Beteiligungsverfahren in der Öffentlichkeit von der Opposition weniger torpediert werden und auch bei einem Regierungswechsel ihre Weiterführung wahrscheinlicher ist (Holtkamp 2000a, S. 88). Des Weiteren beschäftigen sich die Mandatsträger nicht so stark mit der Arbeit in Parteigremien, sondern sind für die Wünsche der Bürger möglicherweise offener (Banner 1999). Letztlich dürfte die Einführung der kooperativen Demokratie auch wiederum die Konkordanz stärken, weil aufgrund des öffentlichen Drucks nach der Beteiligung der Bürger zu erwarten ist, dass sich die Ratsmitglieder dieser Meinung tendenziell anpassen und damit gleichzeitig „das Eigenprofil der Rathausparteien vernebeln“ (Schneider 1997, S. 29).

Abbildung 1: Mögliches Zusammenspiel der drei DemokratiefORMen



Dieses sich gegenseitig verstärkende Dreieck ist aber kein Automatismus.⁷ Vor allem aber ist auch das zugrunde liegende Bild von Kommunalpolitik nicht unstrittig, denn

⁷ Insbesondere parteipolitische Konkordanz und exekutive Führerschaft dürften neben gerade in der Kommunalpolitik wichtigen persönlichen Faktoren, auch von institutionellen Rahmenbedingungen und der Gemeindegröße abhängen, die stark von Bundesland zu Bundesland variieren (vgl. Bogumil 2002b). Deswegen untersuchen wir im Rahmen unseres Forschungsprojektes auch die kommunalen Entscheidungssysteme in Nordrhein-

dass hier kurz umrissene Dreieck als *eine* mögliche Form des Zusammenspiels zwischen repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie würde in der Tendenz zu einem schwachen, parteipolitisch konkordanten Rat bei einem gleichzeitig dominanten Verwaltungschef führen, der die Bürger stark einbezieht. Dieses Bild der Bürgerkommune deckt sich kaum mit den Annahmen der lokalen Politikforschung, die eine Zunahme des Parteienwettbewerbs und eine Parlamentarisierung der Kommunalpolitik diagnostizierte und sich damit bewusst stark abgrenzte von der traditionell unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption. Bereits in den Anfängen der lokalen Politikforschung hat insbesondere Rolf Richard Grauhan darauf hingewiesen, dass das Bild von der unpolitischen kommunalen Selbstverwaltung der Realität elementar widersprechen würde (Wollmann 1991, S. 17). Allerdings stützt sich diese Ablehnung der Selbstverwaltungskonzeption durch die lokale Politikforschung nicht nur auf empirische Befunde⁸, sondern hat auch ihre normativen Wurzeln. Deutlich wird dies beispielsweise an dem folgenden Zitat aus einem aktuellen politikwissenschaftlichen Lehrbuch zur Kommunalpolitik:

„Die juristisch geprägte deutsche Kommunalwissenschaft scheint entschlossen, einen ‚Naturschutzpark‘ eigener Art zu verteidigen; das Eindringen der Parteien in die demokratische Gemeinde wird zum Problem erklärt ... Die moderne Sichtweise, die eher von Politikwissenschaftlern und Sozialdemokraten vertreten wird, hält Parteipolitik auch im Rathaus für notwendig, weil das Ringen einer Gesellschaft um mehr Gleichheit und mehr öffentliche Dienstleistungen auch in der Gemeinde stattfindet. Träger dieses Ringens sind die politischen Parteien und ihre Fraktionen in Bund, Land, Kreis und Gemeinden“ (Naßmacher / Naßmacher 1999, S. 32-34).

Konkordanzdemokratische Muster erzeugen dieser Auffassung nach Transparenzdefizite und sind ein Zeichen dafür, dass die Akteure nicht – wie dies eigentlich in einer modernen Demokratie angezeigt sei – soziale und politische Konflikte offen austragen können (Naßmacher/Naßmacher 1999, S. 315). Die Mehrheitsregel wird zur Lösung politischer Konflikte also auch in der Kommunalpolitik präferiert. Die Kommunalpolitik soll somit eher dem Leitbild der Konkurrenzdemokratie als dem der Verhandlungsdemokratie folgen (zu den Begriffen vgl. Lehbruch 1998; 1967). Andere Demokratieformen wie z. B. Bürgerbegehren, die die Mehrheitsregel der repräsentativen Demokratie stark einschränken können, werden dementsprechend negativ bewertet, weil sie zu intransparenten Verhandlungsprozessen im Vorfeld von Bürgerbegehren führen, die eine geringere Reformfähigkeit und Innovationsbereitschaft induzieren (Naßmacher 1997, S. 460). Auch die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters wird eher distanziert bis kritisch kommentiert.⁹

Westfalen und in Baden-Württemberg, die aus unserer Sicht unter den alten Bundesländern die höchste Varianz bei institutionellen Variablen aufweisen.

- 8 Gabriel hat in verschiedenen Studien nachgewiesen, dass selbst in Großstädten häufig eher eine Mischung aus konkordanten und konkurrenzdemokratischen Strukturen zu beobachten sei (Gabriel et al. 1984 / Gabriel 1991). Weiterhin findet sich bei Gabriel et al. (1984, S. 14) auch eine systematische Gegenüberstellung von Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie auf kommunaler Ebene, die zum Teil in die folgende Argumentation eingeht.
- 9 Die Einführung der Direktwahl wird so z. B. verglichen mit dem präsidentiellen System in den USA, dem eher negative Folgen attestiert werden (Naßmacher / Naßmacher 1999, S. 326). Die Argumentation der Befürworter der Gemeindeordnungsreform wird hingegen distanziert bis wenig wohlwollend rezipiert: „Ob die Sehnsucht nach einem ‚starken Mann‘ oder einem kommunalen Führer und das blinde Vertrauen auf den stets wachsam und aktiven Bürger im kommunalen Alltag Bestand haben können, steht dahin“ (ebenda S. 61).

Das Bild der Bürgerkommune, wie es von Gerhard Banner entworfen wurde, folgt dagegen eher der traditionellen Selbstverwaltungskonzeption und dem Leitbild der Verhandlungsdemokratie. Gerhard Banner gibt die Realisierung der kommunalen Selbstverwaltung als das entscheidende Ziel der Bürgerkommune an und steht den Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung sehr kritisch gegenüber:

„Ich finde es manchmal lächerlich, wie in kommunalen Parlamenten Bonn gespielt wird und künstlich parteipolitische Unterschiede hervorgekehrt werden (...) Aber ich glaube, es ist etwas dran, daß Parteipolitik auf Bundes- und Landesebene absolut unverzichtbar ist, jedenfalls erheblich unverzichtbarer als auf der lokalen Ebene“ (Banner 1995, S. 117).

Dementsprechend hat er auch keine Vorbehalte, einen Ausbau der direkten und kooperativen Demokratie, die die Mehrheitsregel der repräsentativen Demokratie begrenzen, zu fordern (Banner 1999).

Unsere normative Grundauffassung von Kommunalpolitik liegt zwischen diesen Positionen. Wir teilen nicht die mancherorts vertretene Auffassung des Wesenunterschiedes zwischen kommunalen und staatlichen Ebenen, in der kommunale Selbstverwaltung als unpolitische Sphäre angesehen wird und haben auch gegen das Vordringen der Parteien auf kommunaler Ebene keine Einwände, sondern sehen die Etablierung repräsentativer Politikformen auch auf lokaler Ebene nicht nur faktisch zumindest seit der Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes 1918 als gegeben, sondern auch als notwendig an (gemeint ist nicht die Alleinherrschaft). Dennoch halten wir die Anreicherung repräsentativer Politikformen durch direktdemokratische und kooperative Elemente für sinnvoll.

Dies scheint uns im Übrigen weniger eine normative Grundsatzfrage zu sein, als vielmehr ein Problem der institutionellen Austarierung. Dazu ist es hilfreich, jenseits der normativen Auseinandersetzungen, empirische Analysen über die Wirkungen des Zusammenspiels von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie in der kommunalen Praxis vorzunehmen. Hierzu werden im Folgenden erste Ergebnisse aus der Analyse von zwei Untersuchungsgemeinden vorgestellt. Ein Hauptaugenmerk wird in der Analyse darauf gerichtet sein, ob die jeweilige Machtposition des Bürgermeisters auch durch das unterschiedliche Zusammenspiel der drei Demokratieformen zu erklären ist. Die hier dargelegten Untersuchungsergebnisse dienen zudem zur Generierung von Hypothesen, die in den anschließend geplanten landesweiten Erhebungen überprüft werden sollen.

3 Untersuchungsdesign und Erhebungsinstrumente

3.1 Auswahl der Untersuchungsgemeinden

Um den angedeuteten Fragestellungen nachgehen zu können, sind intensive Fallstudien in solchen Kommunen nötig, die schon über ausreichende Erfahrungen im Bereich kooperativer Demokratie verfügen. Das Zusammenspiel der verschiedenen Beteiligungsformen und die Berücksichtigung unterschiedlicher Akteursinteressen lassen sich nur in einer *konfigurativen Analyse* erfassen. Aus forschungsökonomischen Gründen muss bei umfangreichen Fallstudien die Zahl der Fälle allerdings begrenzt bleiben (viele Variablen, wenig Fälle). Wir haben deswegen einen *systematischen Paarvergleich* angestrebt. Ausgewählt wurden zwei ungefähr gleich große Kommunen (Mittelstädte), die seit mehreren Jahren bemüht sind, den Bürger in die Planung und Umsetzung von städti-

schen Vorhaben mit einzubeziehen und damit bezüglich des Leitbilds der kooperativen Demokratie im Vergleich zu anderen Kommunen einen fortgeschrittenen Modernisierungsstand aufweisen. Darüber hinaus hatten beide Kommunen zu Anfang des Forschungsprojektes eine CDU-Ratsmehrheit und einen CDU-Bürgermeister, wobei der Oberbürgermeister der CDU in Schwäbisch Gmünd im April 2001 nicht wieder gewählt wurde.¹⁰ Gemeindegröße, fortgeschrittener Implementationsstand und parteipolitischer Kontext sind damit Konstanten, variiert wird dagegen bewusst die unterschiedlichen Gemeindeordnungen, indem eine Kommune aus Nordrhein-Westfalen und die andere aus Baden-Württemberg ausgewählt werden.

Praktisch lief die Auswahl der Untersuchungsgemeinden wie folgt ab: Als erstes wurde die Stadt Arnsberg in NRW ausgewählt, die bundesweit bekannt geworden ist für ihre stärker bürgerorientierte Verwaltungsreform, mehrere Preise gewonnen hat und in verschiedenen interkommunalen Netzwerken zur Förderung von Bürgerengagement und Kundenorientierung aktiv mitarbeitet. Die Stadt Arnsberg war nach unserer Auffassung die Stadt in NRW, die zumindest an den Publikationen in den einschlägigen Praktikerzeitschriften gemessen, den fortgeschrittensten Modernisierungsstand in NRW in Bezug auf den systematischen Einbezug der Bürger in allen Beteiligungsrollen aufwies.

Dazu passend wurde dann eine Stadt in Baden-Württemberg in der gleichen Gemeindegrößenklasse, mit demselben parteipolitischen Kontext und mit einem starken Engagement im Bereich kooperativer Demokratie gesucht, die auch nicht über nahezu unbegrenzte Haushaltsmittel verfügt. Dies wurde einerseits über die amtliche Statistik und andererseits über Expertengespräche auf Landesebene eruiert. Schwäbisch Gmünd wurde diesen Kriterien insgesamt bei einer nur geringen Auswahl aufgrund der relativ wenigen Gemeinden in Baden-Württemberg in dieser Größenklasse am Ehesten gerecht. Auch wenn Schwäbisch Gmünd im stärkeren Maße als andere Kommunen in Baden-Württemberg in gewissem Umfang in der Haushaltskrise steckt, reichen die Haushaltsprobleme bei Weitem nicht an die von Arnsberg heran. Die Stadt Arnsberg kann seit Jahren ihren Verwaltungshaushalt nicht ausgleichen¹¹, muss infolgedessen ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, und elementare Selbstverwaltungsrechte, wie z. B. die grundgesetzlich garantierte Hebesatzautonomie, werden durch die „Hinweise“ der Aufsichtsbehörden in bipolaren Vorverhandlungen begrenzt. In NRW ist dies für diese Gemeindegrößenklasse sicherlich keine Ausnahme (Holtkamp 2000b). In Baden-Württemberg scheint dies hingegen der absolute Einzelfall zu sein.

10 Dennoch wird die Machtposition noch für den alten Bürgermeister analysiert, weil der neue erst im Spätsommer 2001 seinen Dienst antrat und somit eine Analyse seiner Position nicht sinnvoll erschien. Der alte Oberbürgermeister trat bei den Oberbürgermeisterwahlen nicht wieder an, u. a. weil seine Partei ihn im Wahlkampf nicht mehr unterstützen wollte. Gewählt wurde schließlich der Bürgermeisterkandidat der SPD. Bei der Analyse der Machtkonstellationen konnte der CDU Oberbürgermeister nicht mehr interviewt werden, weil er nicht mehr im Amt war. Dies erwies sich allerdings auch nicht als größeres Problem, weil die Antworten des Arnsberger Bürgermeisters auch nicht für die Analyse der Machtkonstellationen verwendet wurden, da dieser verständlicherweise seine eigene Machtposition nur sehr zurückhaltend beschrieb.

11 Seit 1994 stetig steigender Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt; 1994: 10 Mio.; 1995: 19,5 Mio.; 1996: 28,5 Mio.; 1997: 32,5 Mio.; 1998: 33 Mio.; 1999: 34,5 Mio.; 2000: 42,5 Mio.

Abbildung 2: Vergleich Arnsberg / Schwäbisch Gmünd

	Arnsberg	Schwäbisch Gmünd
Einwohner	83500	62188
Rechtlicher Status	große kreisangehörige Stadt	große Kreisstadt
Haushaltsstruktur	selbst für NRW eher überdurchschnittlich problematisch	für BW überdurchschnittlich problematisch ¹²
Politische Struktur	CDU BM absolute CDU Mehrheit im Rat ¹³	CDU BM absolute CDU-Mehrheit im Rat
Kooperative Demokratie	Starker Einsatz vieler verschiedener Beteiligungsinstrumente in der Auftraggeberrolle Starker Einsatz von Instrumenten in der Mitgestalterrolle	Mittelmäßiger Einsatz von Beteiligungsinstrumenten in der Auftraggeberrolle Starker Einsatz von Instrumenten in der Mitgestalterrolle

3.2 Erhebungsinstrumente

Die Notwendigkeit, die verschiedenen Akteursinteressen bei der Implementierung der kooperativen Demokratie zu berücksichtigen, führt dazu, dass in diesem Forschungsprojekt ein *Mehrperspektivenansatz* verfolgt wird, d. h. die verschiedenen Fragestellungen werden systematisch aus der Perspektive der Bürger, der Kommunalvertretung, der Verwaltungsspitze und der Beschäftigten betrachtet. Dabei erfolgt ein Mix quantitativer und qualitativer Methoden. Durchgeführt werden in beiden Kommunen eine repräsentative, standardisierte Bürgerbefragung, eine standardisierte Befragung aller Ratsmitglieder, eine standardisierte Befragung aller Beschäftigten, leitfadengestützte Experteninterviews, eine umfangreiche Dokumentenanalyse und eine teilnehmende Beobachtung bei ausgewählten Beteiligungsinstrumenten. Geplant ist darüber hinaus eine landesweite Befragung von ausgewählten Entscheidungsträgern in allen Kommunen über 20.000 Einwohner in NRW und Baden-Württemberg, um die in den Fallstudien generierten Hypothesen landesweit zu überprüfen.

Als erstes wurden in den beiden Untersuchungsgemeinden insgesamt 15 leitfadengestützte Interviews mit Vertretern von Verwaltungs- und Fraktionsspitzen durchgeführt. Die Interviews dauerten im Durchschnitt ca. 60 Minuten und wurden auf Tonband aufgezeichnet. Für die schriftliche Ratsbefragung wurden alle Ratsmitglieder der beiden Untersuchungsgemeinden angeschrieben. In Arnsberg antworten 38 Ratsmitglieder,

12 Insbesondere Probleme auf der Einnahmeseite des Verwaltungshaushaltes; die Gewerbesteuer liegt 1999 in Schwäbisch Gmünd bei 423 DM/E im Vergleich zum Landesdurchschnitt von 598 DM/E; gleichzeitig gibt es eine relative hohe Arbeitslosenquote im Vergleich zum Landesdurchschnitt, die eine stärkere Belastung des Kommunalhaushalts erwarten lässt. Im Haushaltsplan 2001 gelingt es der Stadt einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt nur dadurch zu verhindern, dass sie die Pflichtzuführungen an den Vermögenshaushalt nicht tätigt. Dies ist nach dem kommunalen Haushaltsrecht in NRW nicht zulässig, so dass Schwäbisch Gmünd unter nordrhein-westfälischen Bedingungen einen Fehlbetrag und damit ein Haushalts sicherungskonzept hätte ausweisen müssen.

13 Nach den Kommunalwahlen 1999 in Arnsberg bei insgesamt 46 Ratssitzen: CDU 24, SPD 18, FDP 2, Grüne 2; in Schwäbisch Gmünd insgesamt 54 Ratsmitglieder; davon CDU 29, SPD 14, Grüne 5, FDP/FW 4, Wählerg. Frauen 2.

sodass sich eine Rücklaufquote von 83 % ergab, während es in Schwäbisch Gmünd 44 Ratsmitglieder bei einer Rücklaufquote von 81 % waren. Die Interviewleitfäden und die Fragebögen der Ratsbefragung befinden sich im Anhang. Die Analyse der beiden Fallstudien und der Machtposition¹⁴ des Bürgermeisters in diesem Heft basiert also v. a. auf den halbstandardisierten Interviews und den Ratsbefragungen, während die Dokumentenanalyse und die begrenzte teilnehmende Beobachtung nur partiell einfließen.

4 Kommunale Entscheidungsprozesse in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen

4.1 Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen

Der Vergleich von kommunalpolitischen Entscheidungsstrukturen in baden-württembergischen und nordrhein-westfälischen Gemeinden hat in der lokalen Politikforschung eine lange Tradition (vgl. zusammenfassend Bogumil 2002b). Die meisten Autoren kommen bei diesem Vergleich zu der Auffassung, dass in Baden-Württemberg der Verwaltungschef eine dominante Position einnimmt, während die Parteien und der Parteienwettbewerb eher eine untergeordnete Rolle spielen. Es wird für Baden-Württemberg also ein Zusammenspiel von exekutiver Führerschaft und parteipolitischer Konkordanz diagnostiziert. Demgegenüber wurde für NRW zumindest vor der Gemeindeordnungsreform 1994 ein stärker ausgeprägter Parteienwettbewerb bei einer durchweg nicht so dominanten Rolle des Verwaltungschefs konstatiert (Banner 1989). Dabei wird in der Regel unterstellt, dass die starke Stellung des Verwaltungschefs mit dem geringeren Einfluss der Parteien und des Parteienwettbewerbs in Baden-Württemberg stark zusammenhängt. Für Baden-Württemberg wurde schon frühzeitig beschrieben, dass auch der Wähler Anforderungen an den Bürgermeister stellt, die auf parteipolitische Konkordanz und auch auf eine Stärkung kooperativer Demokratieelemente hin-

14 Gerade in den 70er Jahren gab es in den deutschen Kommunalwissenschaften eine intensive Debatte darüber, wie man kommunale Machtstrukturen erfassen soll. Die Analyse der Machtstrukturen kann nach unterschiedlichen Ansätzen erfolgen, wobei jede Methode spezifische Stärken und Schwächen hat. In unserer Untersuchung haben wir uns dazu entschlossen, die Machtposition des Bürgermeisters aufgrund der Befragung von wichtigen Funktionsträgern zu rekonstruieren und nicht den Verlauf einzelner (Nicht-) Entscheidungsprozesse in einer größeren Zahl von Politikfeldern zu untersuchen. Damit messen wir also den wahrgenommenen Einfluss des Bürgermeisters auf andere wichtige kommunale Entscheidungsträger, der mit dem „faktischen Einfluss“ keineswegs immer identisch sein muss (Haasis 1978). Erstens orientieren wir uns mit diesem Ansatz gerade an neueren kommunalen Machtstudien (z. B. Bovermann 1999) und zweitens haben wir diesen Ansatz ausgewählt, weil es lediglich so möglich erscheint, die Ergebnisse der Fallstudien auch für die späteren landesweiten Befragungen zu nutzen. Gerade die Erhebung der Machtposition des BM in allen Gemeinden in NRW und BW mit über 20.000 Einwohnern ist letztlich nur möglich durch die Befragung ausgewählter Funktionsträger, wobei selbstverständlich klar ist, dass man aufgrund von Befragungsdaten die Machtposition eines BM nicht immer präzise bestimmen kann. Insofern war es sehr wichtig, zu überprüfen, inwieweit die Auswertung einer schriftlichen Befragung von kommunalen Funktionsträgern die Machtposition des BM ähnlich beschreibt wie die Analyse von Intensivinterviews. Der Vergleich dieser beiden Methoden hat zumindest in den beiden Untersuchungsgemeinden ergeben, dass die Ratsbefragung in den wesentlichen Fragen zu ähnlichen Ergebnissen kommt wie die Intensivinterviews.

deuten: Sie erwarten demnach einen starken, eher parteiunabhängigen Bürgermeister, der bürgernah agiert (Lehmbruch 1972, S. 7). Am prägnantesten schildert wohl Wehling die Stellung des Bürgermeisters in Baden-Württemberg:

„Der Bürgermeister in Baden-Württemberg ist die dominierende Figur im kommunalpolitischen Willensbildungsprozeß. Dort, wo alle Fäden zusammenlaufen, sitzt er wie die Spinne im Netz. Das gilt nicht nur für alle kommunalpolitischen Aktivitäten in der Gemeinde, es betrifft vielmehr alles, was auf seine Gemeinde bezogen ist und hier auf seinem Territorium sich ereignet“ (Wehling 2000b, S. 185).

Die empirische Fundierung der Hypothesen zu den Machtkonstellationen in Baden-Württemberg ist hingegen eher schwach ausgeprägt. In den wenigen empirischen Untersuchungen zu den Unterschieden zwischen NRW und Baden-Württemberg werden diese Hypothesen jedoch tendenziell bestätigt. Insbesondere für die höhere *parteilpolitische Konkordanz* in Baden-Württemberg im Vergleich zu NRW liegen verschiedene empirische Befunde vor, wenn man hierfür die parteipolitische Ausrichtung der Verwaltungsspitze und die Wahlerfolge der häufig antiparteilich agierenden Wählergemeinschaften¹⁵ als Beleg gelten lässt (zu Indikatoren für parteipolitische Konkordanz siehe Gabriel 1991). 1999 errangen die Wählergemeinschaften in Baden-Württemberg bei den Kommunalwahlen landesweit 43,2 % und sind damit die stärkste Gruppierung in den kommunalen Vertretungskörperschaften (Wehling 2000a, S. 190), während sie in NRW weiterhin eher eine marginale Rolle spielen. Sie erhielten bei den Kommunalwahlen 1999 landesweit 5 % der abgegebenen Stimmen (Andersen et al. 2002).¹⁶

Über das *Bürgermeisterprofil* in Baden-Württemberg liegt lediglich eine relativ alte landesweite Befragung vor. Danach handelt es sich bei den direkt gewählten Bürgermeistern eher um junge Verwaltungsfachleute mit einer in der Regel ausgeprägten Parteidistanz, die häufig auch nicht aus dem Ort kommen, in dem sie kandidieren. 50,6 % der Bürgermeister sind danach in Baden-Württemberg keine Parteimitglieder (Wehling / Siewert 1984). In einer neuen Studie zur ersten landesweiten Direktwahl in NRW im Jahre 1999 ergab sich für NRW ein vollkommen entgegengesetztes Profil der Bürgermeister. Sie sind hier in der Regel Mitglied einer Partei oder werden zumindest von einer Partei im Wahlkampf stark unterstützt, sind im gesetzten Alter und wohnen in dem Ort, in dem sie kandidieren (Gehne 2002). Die Studie ergab weiterhin, dass ähnlich wie Lehmbruch dies schon für Baden-Württemberg konstatiert hat, die Bürger in den telefonischen Befragungen in den vier nordrhein-westfälischen Untersuchungsgemeinden angaben, dass sie einen bürgernahen und bedingt auch einen eher parteiunabhängigen Bürgermeister präferieren würden. In der Responsivitätsuntersuchung hat sich aber gezeigt, dass die Bürgermeisterkandidaten zwar den Wunsch nach Bürgernähe registrieren und auch selbst umsetzen wollen, aber die Bedeutung der Parteiunabhängigkeit systematisch unterschätzen (Holtkamp 2002a). Die stärkere Parteiabhängigkeit der Bürgermeister kann in NRW eher auf einen Angebots- als auf einen Nachfrageeffekt zurückgeführt werden, der u. a. in dem selektiven Nominierungsverhalten der Parteien begründet

15 Allerdings verstecken sich hinter Wählergemeinschaften häufig Parteien, die sich hiervon bessere Wahlergebnisse erhoffen.

16 In den kreisfreien und in den kreisangehörigen Gemeinden in NRW waren 1994 nur ca. in 50 % der Gemeinden eine oder mehrere Wählergemeinschaften im Stadtrat vertreten. Nach dem Fall der 5 % Hürde zur Kommunalwahl 1999 sind immerhin schon in 262 von 396 kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden eine oder mehrere Wählergemeinschaften im Stadtrat (1994 waren es nur 195 Gemeinden). (Andersen / Bovermann 2002)

liegt (Holtkamp / Gehne 2002). Nicht wenige ehrenamtliche Kommunalpolitiker haben „die Gunst der Stunde“ genutzt und mit der Reform der Gemeindeordnung die Position des hauptamtlichen Bürgermeisters eingenommen (Andersen / Bovermann 2002, Kersting 2002).

Eine vergleichende Untersuchung zu den Einstellungen von Bürgermeistern oder Ratsmitgliedern in beiden Bundesländern, die klare Aufschlüsse über parteipolitisch konkordante Orientierungen gibt, liegt aus unserer Sicht bisher nicht vor.¹⁷ Auch vergleichende Untersuchungen der Machtposition des BM in Baden-Württemberg und in NRW etwas neueren Datums haben Seltenheitswert. Hier liegt lediglich die Studie von Winkler-Haupt (1988) vor. Dieser hat bei dem Vergleich von jeweils zwei Untersuchungsgemeinden in Baden-Württemberg und in NRW festgestellt, dass der Bürgermeister zumindest in der Haushaltspolitik eine dominante Stellung einnimmt und somit auch zur Haushaltskonsolidierung stärker beiträgt. Auf eine zentrale Schwäche im Untersuchungsdesign der Studie weist Derlien (1994) hin. Bei dem Vergleich der Wirkung der unterschiedlichen Gemeindeordnungen hat Winkler-Haupt den parteipolitischen Kontext nicht konstant gehalten. Die beiden Kommunen in Baden-Württemberg verfügten jeweils über einen parteilosen Oberbürgermeister, der sich einem Rat gegenüber sah, in dem keine Fraktion über die absolute Mehrheit verfügte. In den beiden Kommunen in NRW stellte die SPD hingegen seit zwei Jahrzehnten die absolute Mehrheit. Deswegen haben wir bei dem Vergleich unserer beiden Untersuchungsgemeinden auch den parteipolitischen Kontext konstant gehalten (siehe Kapitel 3).

4.2 Ursachen für die Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen

Die Ursachen für diese zum Teil lediglich hypothetisch unterstellten Unterschiede zwischen der Kommunalpolitik in Baden-Württemberg und NRW werden in der kommunalwissenschaftlichen Literatur seit Jahren kontrovers diskutiert. In Anlehnung an Wehling (1991, S. 158), der verschiedene Ursachen für den Grad der Parteipolitisierung in der Kommunalpolitik unterscheidet, kann man v. a. zwei Ursachenkomplexe für die konstatierten Unterschiede zwischen BW und NRW anführen: die Kommunalverfassungen und die Gemeindegrößen. Für den Vergleich von Gemeinden innerhalb Baden-Württembergs benennt Wehling darüber hinaus noch die Variable „politische Kultur“ (Wehling 2000a, S. 197), die im Folgenden aber nicht näher betrachtet werden soll, weil bisher keine empirisch abgesicherten Aussagen über den Vergleich der politischen Kulturen in beiden Bundesländern vorliegen.

17 In bedingtem Ausmaß kann man aus der Studie von Simon (1988) einige Schlüsse ziehen, die für eine eher parteipolitisch konkordante Orientierung in Baden-Württemberg im Vergleich zu NRW sprechen. Er befragte aus je fünf Gemeinden des Landes Baden-Württemberg und des Landes Nordrhein-Westfalen die führenden Vertreter aus Rat und Verwaltung. Die Größenordnung der Gemeinden lag zwischen 70.000 und 400.000 Einwohnern. Er kam u. a. zu folgenden Ergebnis: „Unterschiede, die eher auf die Kommunalverfassung zurückgeführt werden können, sind bereits im funktionalen Selbstverständnis zu finden: Unter den spontan genannten Aufgaben finden sich in Nordrhein-Westfalen signifikant häufiger die Vertretung von Bürgerinteressen und der direkte Kontakt mit dem Bürger, in Baden-Württemberg häufiger die Verwaltungskontrolle, die Mittlerfunktion zwischen Bürger und Verwaltung und die Gemeinwohlverpflichtung“ (Simon 1988, S. 91).

4.2.1 Variierende rechtliche Rahmenbedingungen

Gerhard Banner hat bereits Anfang der 80er Jahre die These aufgestellt, dass die stärkere Stellung des Verwaltungschefs in Baden-Württemberg im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen v. a. auf die unterschiedlichen Kommunalverfassungen zurückzuführen sei. Der zentrale Steuerungspolitiker habe in Nordrhein-Westfalen aufgrund seiner geringeren rechtlichen Kompetenzen und Aufgabenteilung mit dem ehrenamtlichen Bürgermeister sowie seiner größeren Abhängigkeit von der Mehrheitsfraktion keine so starke Stellung wie der Verwaltungschef in Baden-Württemberg (Banner 1982, 1989).

Rüdiger Voigt hat demgegenüber noch für die alte Gemeindeordnung NRW durch den Vergleich mehrerer Untersuchungsgemeinden herausgearbeitet, dass es unter bestimmten Bedingungen in einigen Kommunen durchaus zur exekutiven Führerschaft kommen kann, die vorher nur dem süddeutschen Modell zugeschrieben wurden. So weist er insbesondere darauf hin, dass auch unter den Bedingungen der alten Gemeindeordnung NRW der Verwaltungschef sich gerade in kleineren Gemeinden zum exekutiven Führer aufschwingen könne, weil aufgrund geringer Professionalisierung und politisch konkordanter Orientierungen in kleineren Gemeinden der Stadtrat kein wirksames Gegengewicht zum hauptamtlichen Verwaltungschef darstellt (Voigt 1994, S. 14).

Die politikwissenschaftliche Debatte zu Gerhard Banners Thesen lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass die Polity-Ebene zwar in gewissem Umfang die Machtkonstellationen vor Ort beeinflusst, sie aber letztlich nicht determiniert (Kleinfeld 1996, S. 153). Darüber hinaus hat Banner wie auch Wehling die eher konkordanten Orientierungen der Ratsmitglieder in Baden-Württemberg auf das persönlichkeitsorientierte kommunale Wahlrecht – insbesondere auf die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens – zurückgeführt.

„Wer primär wegen seiner gesellschaftlichen Stellung und seines Ansehens nominiert und gewählt wird, nicht aber wegen seiner Verdienste um die Partei, fühlt sich der eigenen Partei und ihrer Programmatik weniger verpflichtet, ist auch weniger in Fraktionszwänge einzubinden, neigt eher zur überparteilichen Verständigung über anstehende Sachfragen, braucht zur Profilierung nicht die harte politische Auseinandersetzung, kurz: praktiziert eher konkordanzdemokratische Verhaltensmuster als solche der Konkurrenzdemokratie“ (Wehling 2000a, S. 192).

Demgegenüber führt das relative Mehrheitswahlrecht in NRW, das zwar bedingt auch eine Personenwahl ist, zu einer Stärkung der Parteien, die über die Liste auch „verdiente“ Mitglieder in den Rat bringen können.

Nach der Reform der Gemeindeordnung in NRW, die seit 1999 die Zusammenlegung der Doppelspitze und die Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters vorschreibt, stellt sich die Frage, ob es überhaupt noch gravierende Unterschiede zwischen den Kommunalverfassungen beider Bundesländer gibt. Zum Teil wurde die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters als „Siegesszug der Süddeutschen Ratsverfassung“ gedeutet, wobei lediglich kleinere Unterschiede in den Gemeindeordnungen konstatiert wurden (so z. B. Schliesky 1998, S. 311).

Ein Blick auf Abbildung 3 zeigt aus unserer Sicht aber, dass es sich, wenn man diese kleineren Abweichungen addiert, um so gravierende Unterschiede handelt, die es sinnvoll erscheinen lassen, weiterhin von einem baden-württembergischen *und* einem nordrhein-westfälischen Kommunalverfassungsmodell zu sprechen. In NRW hat der Bürgermeister im Vergleich zu seinem Amtskollegen in Baden-Württemberg deutlich geringere Kompetenzen, während der Rat mit dem Rückholrecht und weit gehenden Personalkompetenzen eine vergleichsweise starke Position hat. Weiterhin ist der Bürgermeister in NRW viel stärker abhängig von den Parteien aufgrund des Nominierungs-

rechts und aufgrund der Parallelität von Rats- und Bürgermeisterwahlkampf sowie der deutlich kürzeren Amtszeit. Insgesamt deuten sich hier institutionelle Blockadesituatio-

Abbildung 3: Die Bürgermeister in den Gemeindeordnungen von BW und NRW

	Rechtliche Stellung in BW	Rechtliche Stellung in NRW
Stimmrecht bei Rats- und Ausschusssitzungen	ja	ja, bei Rat und Hauptausschuss
Leitung von Rats- und Ausschusssitzungen	ja	ja, bei Rat und Hauptausschuss
Starke Mitbestimmung bei Personaleinstellungen	ja ¹⁸	Personalkompetenz wird v. a. durch Rat geregelt
Rückholrecht des Rates	nein	ja
Dringlichkeitsentscheidungen	alleine durch BM	BM mit einem Ratsmitglied
Position der Beigeordneten	relativ schwache Stellung gegenüber dem BM ¹⁹	relativ starke Stellung gegenüber dem BM
Nominierungsrecht der Parteien	kein Nominierungsrecht der Parteien und kaum Hürden für Einzelbewerber	Bevorzugung von Parteien gegenüber Einzelbewerbern bei der Nominierung ²⁰
Abwahl während seiner Amtszeit	nicht möglich	Zwei Drittel der Ratsmitglieder leiten Abwahlverfahren durch Bürgerentscheid ein.
Amtszeit	acht Jahre	fünf Jahre wird gleichzeitig mit dem Rat gewählt

nen an, wenn es zu Konflikten zwischen den Mehrheitsfraktionen und dem Bürgermeister kommt. Die Mehrheitsfraktionen können dem Bürgermeister in wesentlichen Bereichen (z. B. Personaleinstellung und -beförderung) im Konfliktfall weniger Kompe-

18 Personalentscheidungen trifft der Rat in BW im Einvernehmen mit dem Bürgermeister. „Verweigert der Bürgermeister sein Einvernehmen, kann der Rat mit Zweidrittelmehrheit alleine entscheiden. Diese Bestimmung gibt dem Bürgermeister großen Einfluss auf die Karrieren“ (Banner 1989, S. 52).

19 Der Bürgermeister regelt in BW die Geschäftskreise der Beigeordneten im Einvernehmen mit dem Rat. In NRW ist der Rat dafür alleine zuständig. Darüber hinaus bilden die Beigeordneten in NRW mit dem BM zusammen den obligatorischen Verwaltungsvorstand. Der BM entscheidet zwar bei Meinungsverschiedenheiten im Verwaltungsvorstand, aber die Beigeordneten können bei abweichenden Meinungen diese dem Hauptausschuss vortragen (GO NW §70 Abs.1). In BW hat der Bürgermeister hingegen ein ungeschränktes Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten, das auch den Vortrag im Rat und in den Ausschüssen betrifft. Weiterhin ist in BW die Bildung eines Verwaltungsvorstandes rechtlich nicht vorgeschrieben. Der BM kann regelmäßige Verwaltungsbesprechungen abhalten und regelt selber die Zusammensetzung dieser Gesprächsrunden.

20 Im Gegensatz zu Einzelbewerbern ohne Amtsbonus müssen Parteien in NRW keine Unterschriften für ihre Kandidaten sammeln, damit diese antreten können. Auf dem Stimmzettel werden die Parteibewerber weiterhin grundsätzlich vor den Einzelbewerbern aufgeführt.

tenzen zuweisen als dem damaligen Stadtdirektor und der Bürgermeister kann im Gegenzug z. B. zurückhaltend informieren sowie die Implementation von Ratsbeschlüssen verschleppen.²¹

Ein weiterer gravierender Unterschied bleibt zwischen den Kommunalverfassungssystemen im weiteren Sinne bestehen. Während in beiden Bundesländern die 5 %-Hürde nicht mehr besteht, mit der Folge eines deutlich höheren Fragmentierungsgrades in den Räten, hat Nordrhein-Westfalen als eines der wenigen Bundesländer immer noch nicht das Kumulieren und Panaschieren bei der Gemeinderatswahl eingeführt.

4.2.2 Variierende Gemeindegröße

Eine weitere wichtige Ursache für die unterschiedliche Parteibindung der Bürgermeister in BW und NRW dürften die unterschiedlichen Gemeindegrößen seien (vgl. Bogumil 2002b). So sind 54,4 % der Gemeinden in BW in der Gemeindegrößenklasse zwischen 500 und 5.000 Einwohnern. In NRW sind dies nicht zu letzt aufgrund der einschneidenden Gebietsreform in den 70er Jahren gerade mal 0,8 Prozent der Gemeinden (Pfitzer / Wehling 2000, S. 14-15).

Wie die bereits erwähnte empirische Untersuchung der Bürgermeister in NRW im Jahre 1999 ergeben hat, ist in kleineren Gemeinden in NRW eine geringere Parteibindung der Bürgermeister zu beobachten.²² Dies zeigt sich auch daran, dass in kleineren Gemeinden die Zahl der Bürgermeister, die vorher als Einzelbewerber und damit in bewusster Distanz zu den Parteien antraten, deutlich höher war als in größeren Städten. In den nordrhein-westfälischen Gemeinden unter 10.000 Einwohnern waren dies immerhin 22,4 %, in den Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 waren dies 15,7 %, in den Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern waren das 8,7 %, in den Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern waren das nur noch 4,5 % und in den Großstädten über 100.000 Einwohner trat kein einziger Bürgermeister vorher als Einzelbewerber an.

Für Baden-Württemberg konstatiert Wehling, dass mit steigender Gemeindegröße die Parteibindung der Bürgermeister zunimmt. „Kein Wunder: Je größer die Gemeinde, desto höher muß der personelle, organisatorische und finanzielle Wahlkampfaufwand sein“ (Wehling 2000b, S. 178). Auch für den Erfolg von Wählergemeinschaften – als Indikator für eine geringere Parteipolisierung – lässt sich resümieren, dass sie v. a. in kleineren Gemeinden eine dominante Rolle spielen. Allerdings waren sie in Baden-Württemberg auch in allen Städten über 50.000 Einwohner kontinuierlich vertreten, auch wenn sie dort prozentual nicht so viele Ratsmandate stellten, wie in den kleineren Gemeinden, in denen sie häufig die stärkste Fraktion sind. In nordrhein-westfälischen Städten über 50.000 Einwohnern spielten sie demgegenüber – wenn überhaupt – eine marginale Rolle (Naßmacher 2001, S. 13). Dies deutet darauf hin, dass für die Dominanz von Wählergemeinschaften in Baden-Württemberg noch andere Erklärungsfaktoren anzuführen sind, wie z. B. das personenorientierte Wahlrecht.

21 In diesem institutionellen Setting spiegelt sich die konfliktreiche Entstehungsgeschichte der neuen Gemeindeordnung in NRW, in deren Verlauf die SPD-Landtagsfraktion durch Androhung eines Volksentscheids zur Einführung der Direktwahl „gezwungen“ wurde und dementsprechend versuchte, die Macht des zukünftigen BM zu begrenzen und die Bindung zur Partei institutionell zu stärken.

22 Darüber hinaus haben Köser und Caspers-Merk (1989) in ihrer repräsentativen Befragung baden-württembergischer Gemeinderäte nachgewiesen, dass konkordante Einstellungen mit zunehmender Gemeindegröße zurückgehen.

4.3 Resümee

Auch bei konstant gehaltener Gemeindegröße ist bei dem Vergleich der beiden Untersuchungsgemeinden v. a. aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen in Schwäbisch Gmünd (BW) eher mit einem Zusammenspiel von exekutiver Führerschaft und parteipolitischer Konkordanz zu rechnen, während in Arnsberg (NRW) konkurrenzdemokratische Entscheidungsstrukturen bei einem gleichzeitig schwächeren Bürgermeister zu erwarten wären. In Schwäbisch Gmünd könnte es demnach zu dem in der Einleitung skizzierten, sich selbstverstärkenden Dreieck aus exekutiver Führerschaft, Konkordanz und forcierter kooperativer Demokratie kommen. Allerdings dürfte bei der Skizze der bereits vorliegenden empirischen Untersuchungen deutlich geworden sein, dass die Steuerungswirkung der Polity-Ebene nicht überschätzt werden sollte.

5 Perzeipierte Machtposition²³ des Bürgermeisters in den Untersuchungsgemeinden

5.1 Ergebnisse der halbstandardisierten Interviews

Nach Auskunft der meisten Akteure ist der CDU-Bürgermeister in Arnsberg sowohl in der Politik als auch in der Verwaltung *der* dominante Akteur. Dem Bürgermeister werden von allen Akteuren Eigenschaften bescheinigt, die ihn im besonderen Maße zur Ausübung seines Amtes befähigen.

Als günstige strukturelle Bedingungen für die Dominanz des Bürgermeisters werden v. a. die Ratsmehrheiten und die geringe Anzahl der Beigeordneten von den Akteuren benannt. Die absolute CDU-Ratsmehrheit führt dazu, dass nach Ansicht vieler befragter Akteure der Bürgermeister nur mit wenigen Vorentscheidern in seiner Fraktion reden muss, um seine Vorlagen durch den Rat zu bekommen. Insbesondere wird seine gute Beziehung zum CDU-Fraktionsvorsitzenden hervorgehoben. Auch dieser hält ihn für dominant in Politik und Verwaltung mit folgender Einschränkung: „Das einer nicht alleine kann, sondern auch ein dementsprechendes Umfeld braucht, und dass Ideen mehrheitsmäßig abgesichert werden müssen, ist auch richtig“. Dennoch hält sich die CDU-Fraktion sehr stark im Hintergrund, was von einem Akteur der CDU explizit als Problem angesprochen wird, weil sich die Fraktion so in der Öffentlichkeit kaum profilieren könnte.

Die CDU-Mehrheit hat es nach Auskunft der Akteure auch mit sich gebracht, dass die Kompetenzen des Bürgermeisters in der Hauptsatzung erweitert wurden, dass Ausschüsse mit wichtigen Kontrollfunktionen nicht mehr existieren (Personalausschuss) und dass allgemein im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells der Rat sich mit vielen Einzelentscheidungen nicht mehr beschäftigt. Weiterhin wird als strukturelle Bedingung der herausgehobenen Position des Bürgermeisters die geringe Zahl der Beigeordneten genannt. Von ehemals vier Beigeordneten ist nur noch ein Beigeordneter übrig geblieben, der Kämmerer, der ebenfalls Mitglied in der CDU ist. Man hat es versäumt, einen

23 Wir verwenden im Folgenden die Begriffe Macht und Einfluss synonym. Unter Einfluss und Macht verstehen wir in Anschluss an Dahl folgendes: „Einfluss ist eine Relation zwischen Akteuren, bei der der eine Akteur andere Akteure veranlasst, auf eine Weise zu handeln, wie sie andernfalls nicht handelten“ (Dahl 1973, S. 44, zur Konzipierung von Macht vgl. auch Fürst 1975, S. 243ff.).

weiteren Beigeordneten kurz vor der Wahl durch die damalige rot-grüne Koalition zu wählen. Mehr Beigeordnete will die CDU wohl jetzt nicht mehr einstellen, weil es ein altes Abkommen zwischen den Fraktionen gibt, dass dann die SPD am Zuge wäre. Dies ist nach Meinung eines Fraktionsvorsitzenden der Opposition natürlich nicht im Interesse des Bürgermeisters, weil er sich damit auch einen Konkurrenten für die nächste BM-Wahl ins Haus holen könnte.

Welche Auswirkungen diese Struktur verwaltungsintern hat, wird u. a. wie folgt beschrieben. Arnsberg habe nicht mehr die Sperre durch Beigeordnete, die häufig auch mal unterschiedlicher Meinungen sind. „Das heißt, der Bürgermeister hat in der Tat einen Zugriff auf jeden einzelnen Mitarbeiter“. Die Zeitbelastungen für den BM sind allerdings durch die Abschaffung der drei Beigeordnetenpositionen sehr hoch und führen zu erheblichen Umsetzungsproblemen nach Auffassung der Oppositionsakteure. Nach Meinung vieler Akteure kann darüber hinaus in der Arnsberger Stadtverwaltung von Delegation von Kompetenzen auf die Fachbereiche keine Rede sein, sondern der Bürgermeister gibt in allen Bereichen Impulse.

In Schwäbisch Gmünd hatte der damalige CDU-Oberbürgermeister im Vergleich zum Arnsberger Bürgermeister keine so zentrale Stellung. Dies wird zum großen Teil auf Persönlichkeitsmerkmale des OB und seine Beziehungen zu anderen Akteuren zurückgeführt, während er grundsätzlich über ähnlich günstige strukturelle Bedingungen verfügt wie der Arnsberger BM (Mehrheit „seiner“ CDU im Rat, keine SPD- Mitglieder in führenden Verwaltungspositionen). Es wird von den Akteuren zum Teil sogar hervorgehoben, dass er aufgrund der Regelungen in der Gemeindeordnung BW eigentlich diese zentrale Rolle haben müsste. Von den Akteuren werden die folgenden Gründe benannt, die dazu führen, dass der OB in Schwäbisch Gmünd nicht seine sehr starken formalen Kompetenzen in eine reale Dominanz ummünzen konnte:

- Erstens wird ihm keine große positive Außenwirkung zugeschrieben. Er ist nach Auskunft einiger Akteure nicht sehr beliebt gewesen bei den Bürgern. Er hat sich mit den verschiedenen Verbandsinteressen, die in Schwäbisch Gmünd sehr stark sind, angelegt. „Da war mal eine Schlagzeile in der Zeitung, ‚für den Sport tu ich nichts mehr‘ und das ist relativ tödlich“. Ähnliche Probleme gab es bei dem Bürgerbegehren Ende der 90er Jahre.²⁴ Weiterhin wird betont, dass er es häufig seinen führenden Mitarbeitern überließ, wichtige Projekte in der Öffentlichkeit vorzustellen.
- Dies leitet zweitens dazu über, dass er nach Akteursaussagen in der Verwaltung nicht so dominant auftrat wie sein Amtskollege in Arnsberg. Von einem führenden Verwaltungsmitarbeiter wurde der Führungsstil des OB wie folgt beschrieben: Er „hat die Verwaltung an sehr langen Zügeln laufen lassen“, nicht zuletzt um die Kreativitätspotentiale der Mitarbeiter auszuschöpfen. Auch dies unterscheidet sich grundlegend vom perzeptierten Führungsstil des Arnsberger BM und deutet daraufhin, dass der OB in Schwäbisch Gmünd nicht so dominant in der Verwaltung war,

24 Der OB hatte bei seiner Wahl Anfang der 90er Jahre eine Lösung der Parkplatzprobleme in Schwäbisch Gmünd versprochen. Das von der Verwaltung daraufhin ausgearbeitete Konzept einer Tiefgarage traf auf den Widerstand der Oppositionsfraktionen, die sich dabei mit wichtigen Interessenverbänden verbündeten. Die Unterschriften für ein Bürgerbegehren wurden gesammelt und wenige Tage vor dem Bürgerentscheid gab die CDU-Ratsmehrheit nach und verzichtete auf den Bau der Tiefgarage. Ein Verwaltungsakteur führte Folgendes dazu aus, was bestimmte Rückschlüsse zum Verhältnis des OB zu seiner Fraktion und auch zu den Bürgern zulassen könnte: Beim „OB gab es eine gewisse Verbitterung. Es gab gemeinsame Absprachen mit der Politik und er wäre dann letztlich im Regen stehen gelassen worden“. „Ich denke, der OB hätte es durchgesetzt“.

was im Rahmen der noch auszuwertenden Beschäftigtenbefragung zu prüfen sein wird.

- Drittens war sein Verhältnis zur CDU-Ortspartei und Fraktion relativ konfliktreich. Obwohl von vielen Akteuren angegeben wurde, dass er sich sehr eng an die CDU gebunden hat und von allen als „CDU-Mann“ eingestuft wurde, wurde er vom CDU-Verband nicht ein zweites Mal für die Wahl 2001 nominiert. Einerseits wurde dies auf seine geringere Beliebtheit bei den Bürgern zurückgeführt, andererseits habe er als ehemaliger Kämmerer auch nicht das notwendige Charisma gehabt. Es gelang ihm laut Aussagen aller Akteure nicht immer seine Fraktion von seinen Positionen zu überzeugen. Weiterhin wurde von einigen Akteuren angedeutet, dass es für den OB schwer war verbindliche Absprachen im Vorfeld einer Ratssitzung mit der CDU-Fraktion zu treffen. Vieles war, so ein Akteur, vorab nicht „gestöpselt“. Die Ratsmitglieder entschieden sich eher situativ.

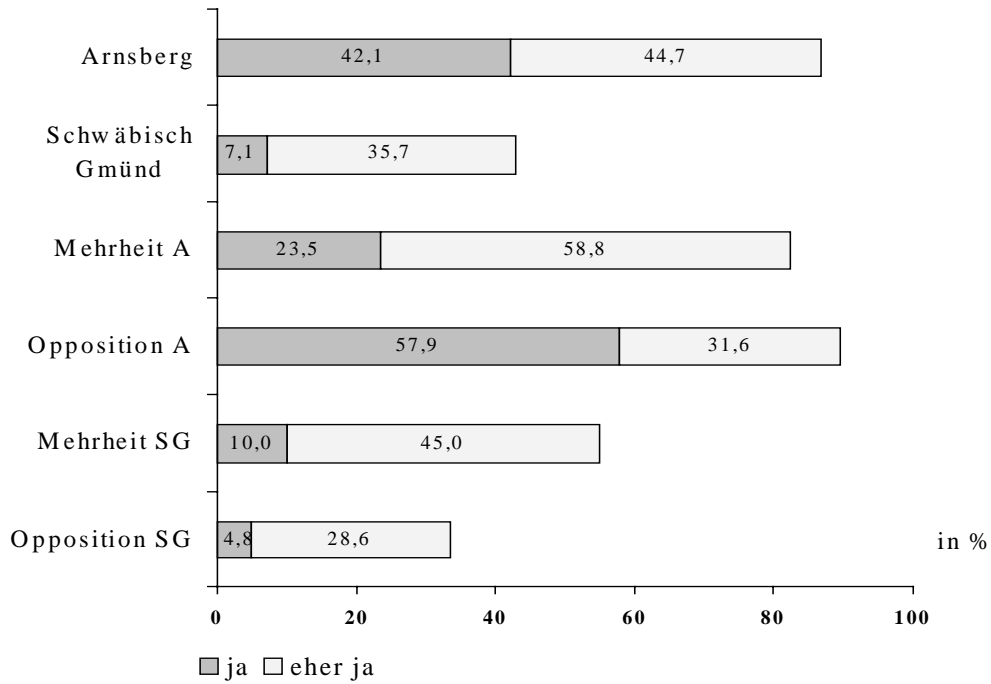
5.2 Ergebnisse der Ratsbefragung

Um diese nur auf Aussagen weniger Akteure beruhende Verortung der Machtposition des Bürgermeisters empirisch weiter zu fundieren, haben wir in der schriftlichen Befragung allen Ratsmitgliedern drei Statements zu ihrem Bürgermeister vorgelegt und gefragt, ob sie diesen zustimmen können:

- Der Bürgermeister ist die bestimmende Person in Politik und Verwaltung.
- Der Bürgermeister ist bei vielen Bürgern und Vereinen sehr beliebt.
- Der Bürgermeister nimmt sehr starken Einfluss auf die Position meiner Fraktion.

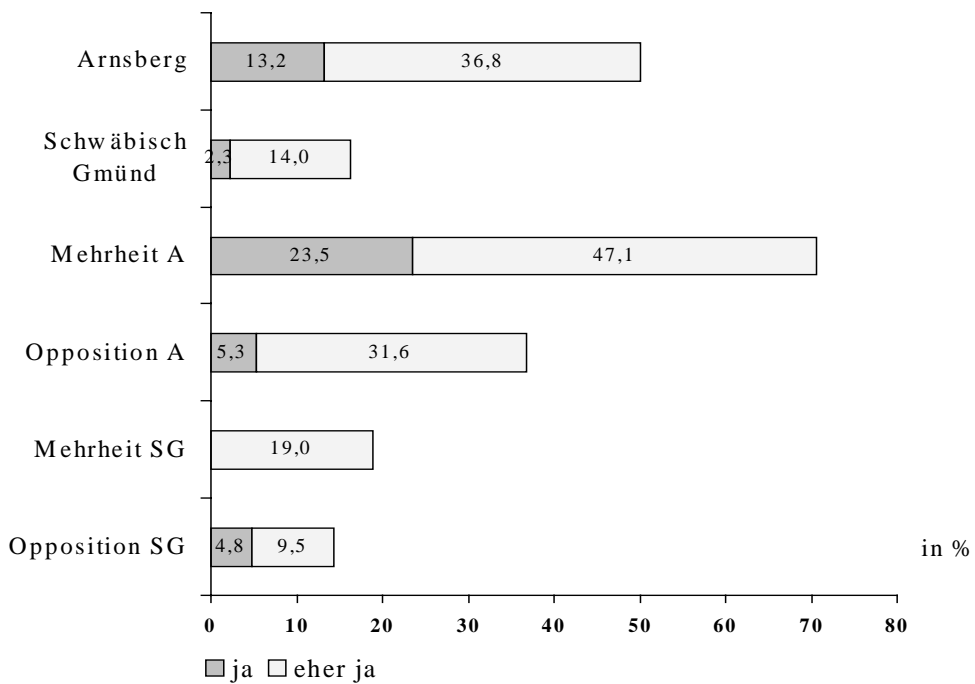
Im folgenden Diagramm sind die Antworten der Ratsmitglieder getrennt nach Städten ausgewiesen, wobei zusätzlich die Antworten differenziert nach Opposition und Regierung dargestellt werden.

Abbildung 4: Dominanz des Bürgermeisters in Politik und Verwaltung



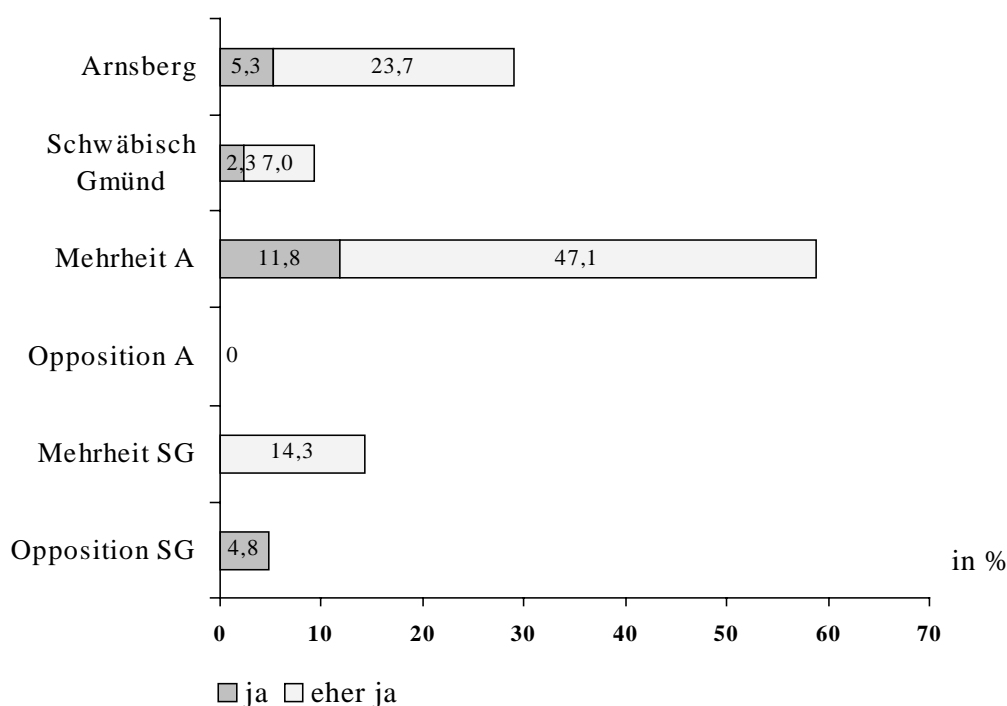
Deutlich zeigt sich, dass der Bürgermeister in Arnsberg nach der Meinung der Ratsmitglieder eine viel stärkere Machtposition einnimmt als sein Kollege in Schwäbisch Gmünd.

Abbildung 5: Beliebtheit bei Bürgern und Vereinen



Des Weiteren stimmen 50,0 % der Ratsmitglieder in Arnsberg der Aussage (eher) zu, dass ihr Bürgermeister sehr beliebt ist, während es in Schwäbisch Gmünd nur 16,3 % sind. Besonders eklatant ist der Unterschied zwischen den Regierungsfractionen in Arnsberg und Schwäbisch Gmünd, was darauf hindeutet, dass der OB sich in Schwäbisch Gmünd auf keine große Rückendeckung bei der CDU-Fraktion verlassen konnte. Dies bestätigen auch noch mal die Antworten zum Einfluss des Bürgermeisters auf die CDU-Fraktion. 85,7 % der CDU Ratsmitglieder in Schwäbisch Gmünd gaben an, dass er (eher) keinen sehr starken Einfluss auf ihre Fraktion gehabt habe, während dies nur 41,2 % der CDU-Ratsmitglieder in Arnsberg so sehen. Noch deutlicher fällt der Unterschied zwischen Regierungsfraction und Oppositionsfractionen in Arnsberg aus. Kein Ratsmitglied der Oppositionsfraction schreibt dem Bürgermeister einen sehr starken Einfluss auf seine Fraktion zu.

Abbildung 6: Einfluss des Bürgermeisters auf die Fraktionen



Insgesamt wurden somit die Ergebnisse der halbstandardisierten Interviews durch die Ratsbefragung bestätigt, dass der BM in Arnsberg eine deutlich dominantere Rolle spielt als der OB in Schwäbisch Gmünd.

5.3 Resümee

Wenn man die Ergebnisse systematisiert, ergibt sich die starke Stellung des Bürgermeisters in Arnsberg aus seiner dominanten Position in vier Arenen. Es handelt sich hierbei um die Parteiarena, Ratsarena, Verwaltungsarena und Bürgerarena. In der Parteiarena muss der Bürgermeister in Gemeinden dieser Größenordnung sich behaupten, um wieder nominiert oder zumindest im Wahlkampf unterstützt zu werden, im Rat, um

Beschlüsse durchzusetzen, in der Verwaltung, um Beschlüsse umsetzen zu können und beim Bürger, um wieder gewählt zu werden.

Die hier skizzierten Arenen stehen untereinander auch in Verbindung, so dass es zu positiven oder negativen Rückkoppelungsschleifen kommen kann. Wer beispielsweise beim Bürger aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger beliebt ist, wird sicherlich in der Parteiarena und bei der erneuten Nominierung eine gute Position haben, im Gegensatz beispielsweise zum OB in Schwäbisch Gmünd. Und wer in der Parteiarena dominiert, kann sich im Rat zumindest auf seine Fraktion stützen. Wenn seine Fraktion die Mehrheit der Mandate stellt, kann er wiederum auch die Wahl von Beigeordneten in seinem Sinne beeinflussen und seine Kompetenzen in der Hauptsatzung erhöhen, wie dies dem Bürgermeister in Arnsberg zugeschrieben wird. Wer wiederum in der Rats- und Verwaltungsarena dominiert, kann die Wünsche der Bürger besser umsetzen und als zentraler Ansprechpartner mit Problemlösungsressourcen dienen.

Die Dominanz des Bürgermeisters in Arnsberg war aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen, wie sie im vierten Kapitel skizziert wurden, eher nicht zu erwarten. Die in der GO NW angelegten Blockadesituationen überspielt der Arnsberger Bürgermeister problemlos, weil er sich auf eine Mehrheit seiner Partei im Rat *stützen* kann. Der OB in Schwäbisch Gmünd hatte nach Angaben der Akteure eher keine dominante Rolle gespielt, obwohl er nach der Gemeindeordnung über mehr Kompetenzen verfügt als sein Amtskollege in Arnsberg und seine Partei ebenfalls über eine Mehrheit im Stadtrat verfügt. Allerdings ist sein Verhältnis zu seiner Partei / Fraktion deutlich schwieriger als die des Bürgermeisters in Arnsberg und er war auch nach Akteursangaben bei den Bürgern und Vereinen deutlich weniger beliebt. Dies ausschließlich auf unterschiedliche persönliche Eigenschaften der beiden Bürgermeister zurückzuführen, würde sicherlich zu kurz greifen. Als ergänzende Erklärung bietet sich die Struktur der repräsentativen und kooperativen Demokratie in beiden Städten an, die in den nächsten beiden Kapiteln näher untersucht wird.

In den beiden Untersuchungsgemeinden wurde in der Ratsbefragung u. a. analysiert, ob die Strukturen der repräsentativen Demokratie eher von parteipolitischer Konkordanz oder von parteipolitischem Wettbewerb geprägt sind.

Zur Messung konkordanter Orientierungen wurde überwiegend auf bereits in anderen Studien verwendete Items zurückgegriffen.²⁵ Den Ratsmitgliedern wurden zuerst folgende Aussagen vorgelegt und es wurde gefragt, inwieweit sie diesen Aussagen zustimmen könnten:

- Im Stadtrat muss die Sacharbeit Vorrang vor Parteipolitik haben.
- Der Bürger ist nicht damit einverstanden, wenn eine Partei in der Gemeinde harte Oppositionspolitik macht. Er wünscht Einigkeit zwischen allen Kräften.²⁶
- Ohne Parteien gerät Kommunalpolitik leicht zur Kirchturmspolitik ohne politisches Gesamtkonzept.
- Auf ausgesprochene Parteipolitiker sollte man in der Kommunalpolitik zugunsten von „gestandenen“ Persönlichkeiten verzichten.
- Ein Bürger, der Gemeinderat werden will, sollte sich erst mal in der alltäglichen Parteilarbeit bewähren.

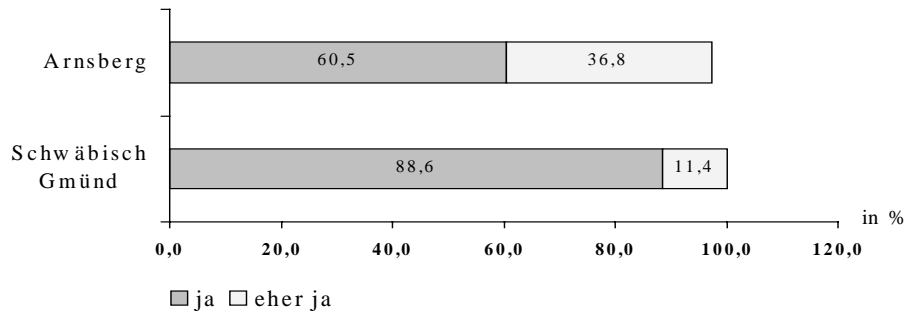
Das Antwortverhalten der Ratsmitglieder bei den ersten vier Aussagen folgte den v. a. aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen erwarteten Mustern, während bei der letzten Aussage keine große Abweichung zwischen den Städten zu registrieren war. So stimmten 60,5 % der Ratsmitglieder in Arnsberg der Aussage über den Vorrang der Sacharbeit vor der Parteipolitik zu, während es in Schwäbisch Gmünd mit 88,6 % der Ratsmitglieder deutlich mehr waren. Während in Schwäbisch Gmünd immerhin 25 % der Aussage zustimmten, dass die Bürger keine harte Oppositionspolitik haben wollen, stimmte kein Ratsmitglied in Arnsberg dieser Aussage zu. Darüber hinaus stimmen in Arnsberg 42,1 % der Ratsmitglieder der Aussage zu, wonach die Parteien die Kirchturmspolitik begrenzen, während es in Schwäbisch Gmünd gerade mal 25 % waren. Dem Verzicht auf ausgesprochene Parteipolitiker stimmte in Arnsberg 42,1 % der Ratsmitglieder (eher) zu, während es in Arnsberg 54,5 % waren. Die Abweichungen zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen hielten sich demgegenüber in Grenzen und folgten keinem einheitlichen Muster.

25 Vgl. Gabriel et al. 1984, Mielke / Eith 1994.

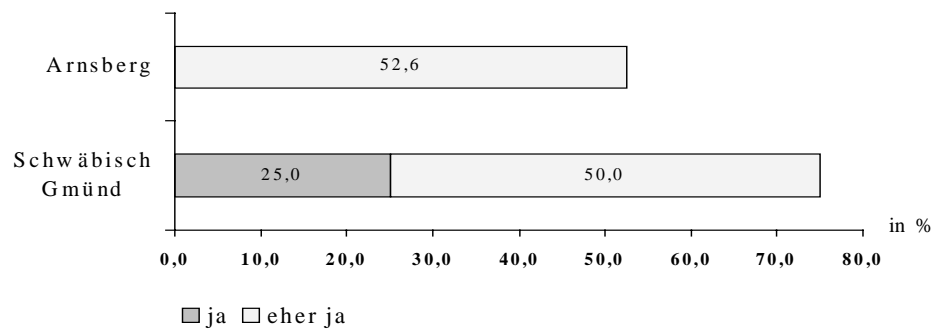
26 Im engeren Sinne wird mit diesem Item keine Einstellung der Ratsmitglieder abgefragt, sondern eine Einschätzung der Bürgermeinung. In Responsivitätsstudien konnte aber hinreichend belegt werden, dass die Akteursmeinung und die perzeipierte Bürgermeinung in der Regel nicht stark differieren (Holtkamp 2002a).

Abbildung 7: Parteipolitische Konkordanz

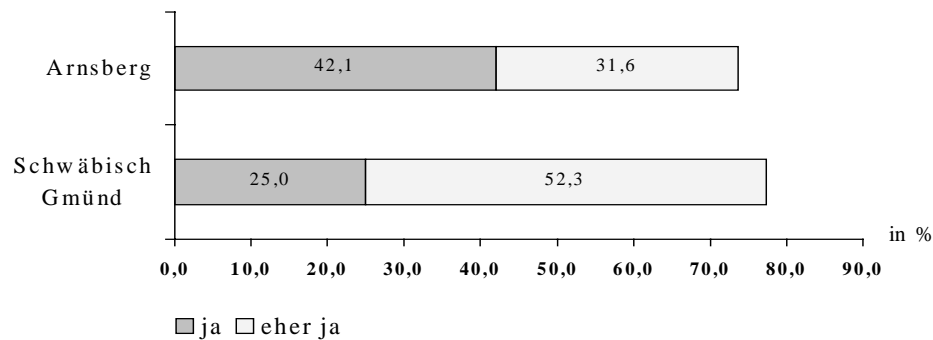
Vorrang von Sacharbeit vor Parteipolitik



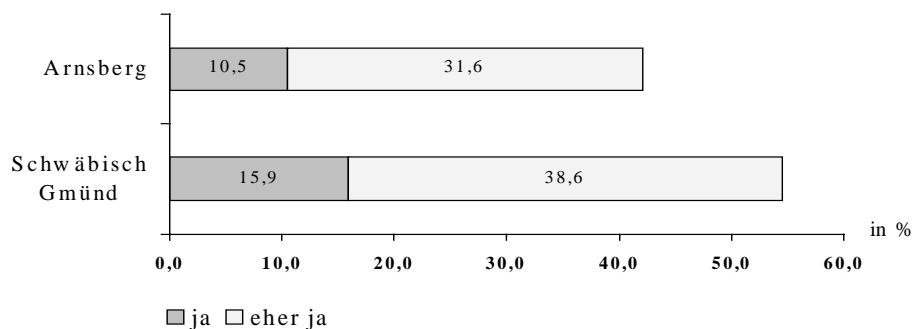
Einigkeit statt harte Oppositionsarbeit



Ohne Parteien gerät Kommunalpolitik zu Kirchturmspolitik



Verzicht auf ausgesprochene Parteipolitiker zugunsten von Persönlichkeiten



Weiterhin kann das Aufgabenverständnis der Ratsmitglieder Aufschluss über konkordante oder wettbewerbsorientierte Einstellungen geben. Hierbei ist insbesondere interessant, ob die Ratsmitglieder der Opposition andere Aufgaben für wichtig halten als die Ratsmitglieder der Regierungsfractionen. Wir haben den Ratsmitgliedern vier mögliche Aufgaben zur Bewertung vorgelegt:

- die Verwaltung kontrollieren
- den direkten Kontakt zu den Bürgern suchen
- Mittler zwischen Bürgern und Verwaltung sein
- dem Gemeinwohl folgen

Am deutlichsten sind die Unterschiede zwischen der Mehrheitsfraktion und den Oppositionsfractionen in Arnsberg. Während es die Ratsmitglieder der Mehrheitsfraktion weniger als ihre Aufgabe ansehen, die Verwaltung zu kontrollieren, sehen sie es als ihre wichtigste Aufgabe an zwischen Verwaltung und Bürgern zu vermitteln, während es sich bei den Oppositionsfractionen genau andersherum verhält.

Abbildung 8: Aufgabenverständnis der Ratsmitglieder (Notwendigkeit der Kontrolle der Verwaltung)

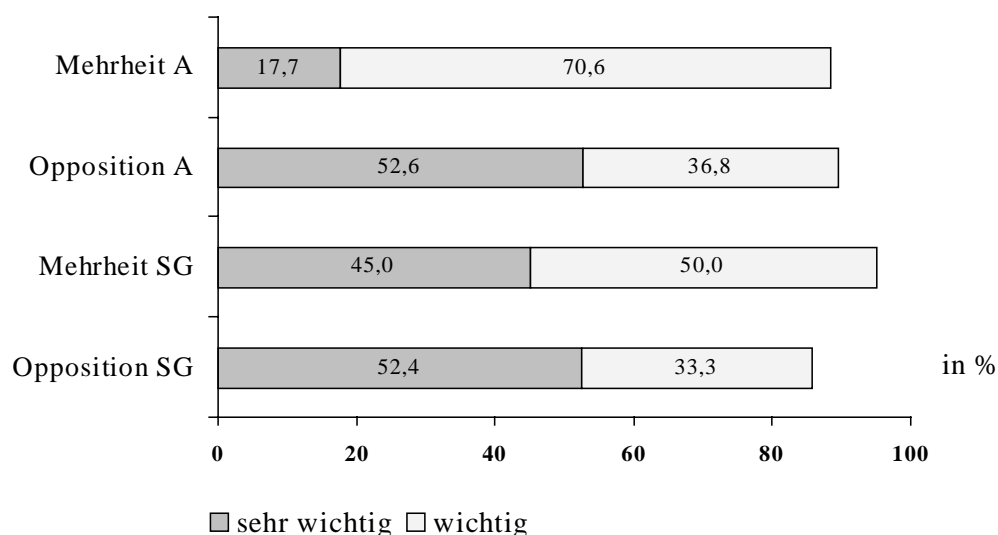
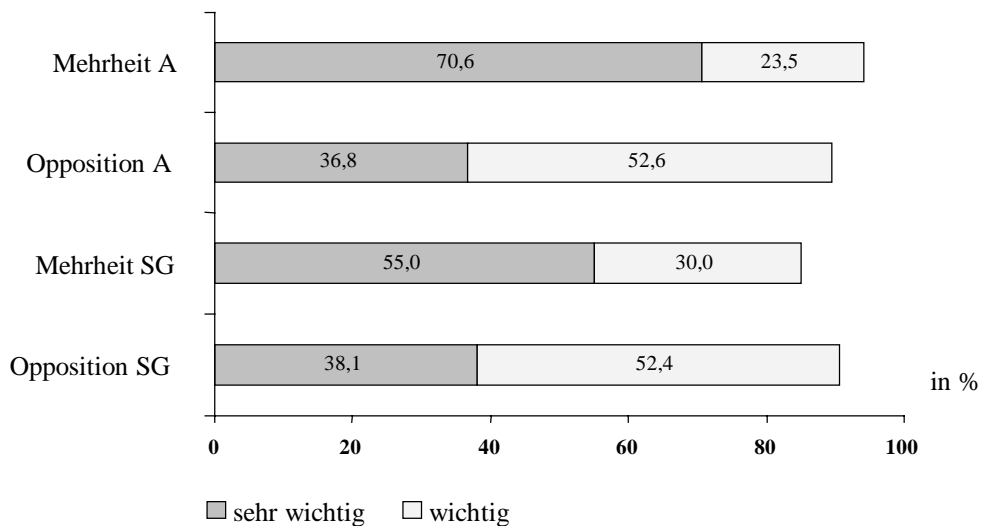


Abbildung 9: Aufgabenverständnis der Ratsmitglieder (Mittlerfunktion zwischen Bürgern und Verwaltung)



In Schwäbisch Gmünd unterscheidet sich hingegen das Antwortverhalten der Opposition und Regierung nicht so stark. Eine klare Funktionstrennung in dem Sinne, dass die Opposition v. a. die Kontrolle der Verwaltung wahrnimmt, während die Mehrheitsfraktion zwischen Verwaltung und Bürgern vermittelt, ist in dem Maße nicht zu erkennen.

Darüber hinaus haben wir den Ratsmitgliedern die Frage gestellt, was aus ihrer Sicht maßgebend dafür war, dass sie in den Stadtrat gewählt wurden. In Arnstorf gaben 59,5 % der Ratsmitglieder an, dass dafür ihre parteipolitische Tätigkeit sehr wichtig bzw. wichtig gewesen ist, während in Schwäbisch Gmünd nur 45,3 % dieser Auffassung waren. Dies spricht aus Sicht der Ratsmitglieder dafür, dass es wohl auch aufgrund des Wahlrechts sich in Schwäbisch Gmünd nicht im gleichen Maße lohnt, sich in der Parteiarena zu bewähren. Allerdings wären aufgrund der starken Unterschiede im Wahlrecht hier durchaus größere Unterschiede zu erwarten gewesen, wie man sie bereits bei einem Vergleich zweier kleinerer Gemeinden nachgewiesen hat (Schneider 1991, S. 163). Weiterhin fallen leichte Abweichungen zwischen der Mehrheitsfraktion und den Oppositionsfraktionen in Schwäbisch Gmünd auf. Die Ratsmitglieder der Mehrheitsfraktion halten die parteipolitische Tätigkeit nur zu 40 % für (sehr) wichtig, während es bei der Opposition immerhin 52,4 % sind. Dies spricht für noch geringere Anreize für eine starke Parteiorientierung der Mitglieder der CDU-Fraktion in Schwäbisch Gmünd.

Zudem haben wir die Ratsmitglieder in beiden Städten befragt, aus welchen Motiven sie zur Kommunalwahl angetreten seien und u. a. ob sie kandidiert haben, um das Parteiprogramm ihrer Partei umzusetzen. In Arnstorf stimmten 26,3 % der Ratsmitglieder dieser Aussage zu, während es in Schwäbisch Gmünd nur 11,9 % der Befragten waren. Besonders eklatant waren die Unterschiede zwischen den Mehrheitsfraktionen in beiden Städten.

Abbildung 10: Motive der Kandidatur als Ratsmitglied (Durchsetzung des Parteiprogramms)

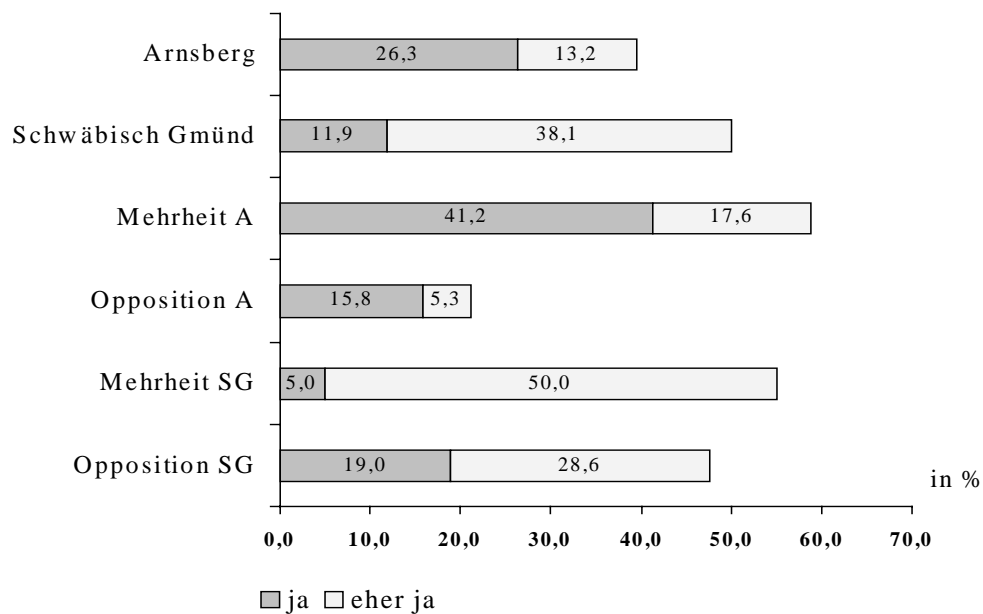
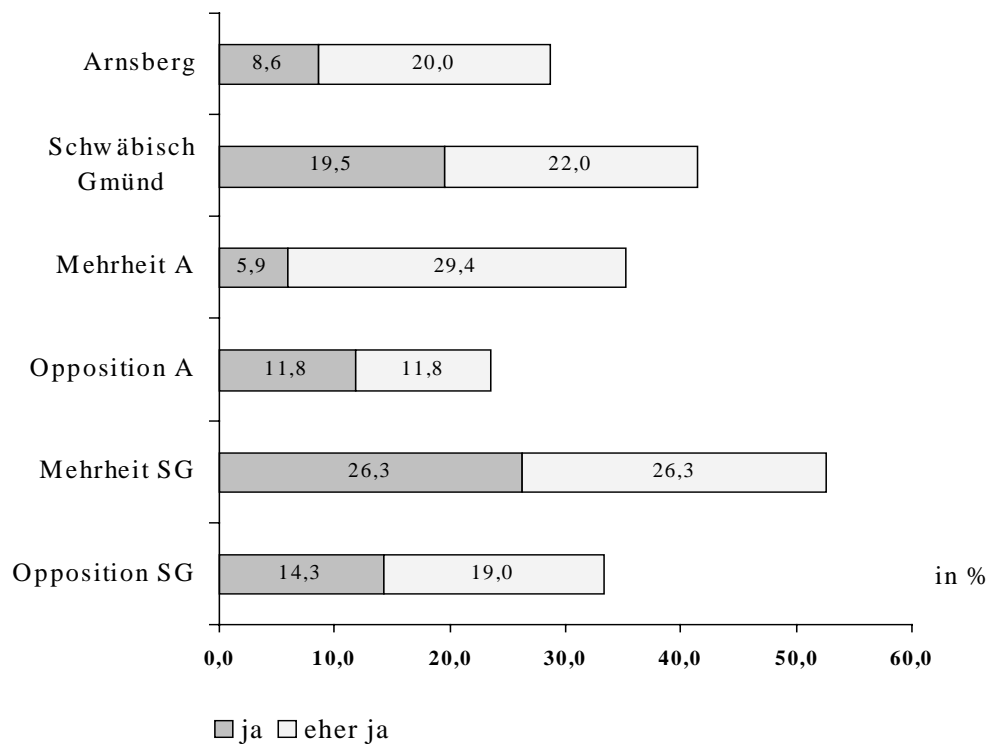


Abbildung 11: Motive der Kandidatur als Ratsmitglied („weil es für mich eine Ehre ist“)



Während in Arnsberg 41,2 % der CDU-Ratsmitglieder dieser Aussage zustimmten, waren es in Schwäbisch Gmünd gerade mal 5 %.²⁷ Auffällig ist auch, dass sowohl im Vergleich zu allen anderen Ratsmitgliedern in Schwäbisch Gmünd und Arnsberg die Mitglieder der gmünder CDU-Fraktion deutlich häufiger als ein Motiv ihrer Kandidatur angaben, weil „es für mich eine Ehre ist“. Dies könnte neben dem ermittelten höheren Engagement der CDU-Ratsmitglieder in Vereinen²⁸ für eine stärkere Repräsentanz von Honoratioren in der CDU-Fraktion sprechen, die Wehling zur Folge das Ratsmandat nicht selten als „Verdienstmedaille“ (Wehling 2000a, S. 199) ansehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass, wie aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen zu erwarten war, in Schwäbisch Gmünd konkordantere Strukturen als in Arnsberg vorzufinden sind. Deutlich wird insbesondere auch, dass die Mehrheitsfraktion in Arnsberg es viel mehr als ihre Aufgabe ansieht zwischen Bürgern und Verwaltung zu vermitteln als die Verwaltung zu kontrollieren, während es sich bei der Opposition genau andersherum verhält. Holzschnittartig lassen sich diese Unterschiede wie folgt deuten: Die Mehrheitsfraktion und der Bürgermeister (mit dem selben Parteibuch) verstehen sich als ein Team, das gegen die Oppositionsfaktionen spielt. Bei einem dominanten Bürgermeister kann sich die Mehrheitsfraktion, wie dies ein Akteur ausdrückte, „zurücklehnen“, weil der Bürgermeister die Öffentlichkeit und die anderen Fraktionen gut im Griff hat. Der Bürgermeister nimmt also einen starken Einfluss auf die Regierungsfraktion, während er kaum Einfluss auf die Oppositionsfaktionen hat, wie es in Kapitel 5 bereits skizziert wurde. Dies dürfte insgesamt eine typische Konstellation für Konkurrenzdemokratien sein.

Dem gegenüber typisch für konkordante Orientierungen ist es, dass in Schwäbisch Gmünd die Mehrheitsfraktion und die Oppositionsfaktionen es eher gemeinsam als ihre Aufgabe ansehen, sowohl zwischen Verwaltung und Bürgern zu vermitteln, als auch die Verwaltung zu kontrollieren. Damit sind die Mehrheitsfraktionen in konkordanten Strukturen offensichtlich nicht so eng mit „ihrem“ Bürgermeister verflochten wie in konkurrenzdemokratischen Systemen. Dies mag ein Grund für die aufgrund der schwächeren formalen Kompetenzen in der Gemeindeordnung nicht zu erwartende stärkere Dominanz des Bürgermeisters in Arnsberg im Vergleich zu Schwäbisch Gmünd sein. Hinzu kommt, dass sicher auch aufgrund des kommunalen Wahlrechts in der gmünder CDU ein nicht unerheblicher Anteil eher parteidistanzierter Honoratioren zu finden ist, während sich die CDU-Ratsmitglieder in Arnsberg offensichtlich sehr stark mit ihrer Partei identifizieren. Verbindliche Absprachen dürften somit für einen CDU (Ober-)Bürgermeister wohl schwerer mit der gmünder CDU-Fraktion zu treffen sein als mit der CDU-Fraktion in Arnsberg.

27 Auffällig ist allerdings, dass in Arnsberg für die Opposition die Umsetzung des Parteiprogramms eine unterordnete Rolle spielte.

28 In der Ratsbefragung wurde deutlich, dass die CDU-Ratsmitglieder in den Vereinen in Schwäbisch Gmünd stärker verankert waren als die Ratsmitglieder der Opposition. Während nur 28,6 % der CDU-Ratsmitglieder angaben, dass sie in keinem Verein Vorstandsmitglied seien, traf dies immerhin auf 47,6 % der Ratsmitglieder der Opposition zu.

7 Die kooperative Demokratie in den Untersuchungsgemeinden

7.1 Ergebnisse der halbstandardisierten Interviews

Nach Auskunft fast aller Akteure hat man in Arnsberg in den 90er Jahren die Beteiligung in der Auftraggeberrolle ausgebaut. Im Gegensatz zu den 80er Jahren geht sie weit über die formale Beteiligung im Rahmen der Bauleitplanung hinaus. Aus Sicht einiger Akteure ermöglicht sie wirklich eine Mitwirkung seitens des Bürgers im Gegensatz zu den Bürgerversammlungen im Rahmen der Bauleitplanung. Bei den neuen Beteiligungsangeboten handelt es sich um dialogorientierte Verfahren.²⁹ Sie setzen zumeist auch früher an als die Bürgerversammlungen im Rahmen der Bauleitplanung.

Nach Auskunft aller Akteure hat man auch in Schwäbisch Gmünd die Angebote in der Auftraggeberrolle in den 90er Jahren ausgebaut. Die meisten Akteure beziehen sich hierbei ausschließlich auf die Lokale Agenda. Im Gegensatz zu Arnsberg hat man also lediglich ein besonderes Beteiligungsangebot – die Lokale Agenda – offeriert. Deswegen weisen viele Akteure in Schwäbisch Gmünd darauf hin, dass man die Angebote in der Auftraggeberrolle nicht in *sehr starkem* Maße ausgebaut hätte, wobei an der Lokalen Agenda aber nach Akteursaussagen sehr viele Bürger teilnehmen.

Die Motive für die Förderung der Auftraggeberrolle lassen sich genauso wie die Gründe für den Widerstand dagegen auf das Anstreben von Systemzielen und Akteurszielen zurückführen.³⁰ Systemziele sind z. B. Legitimation, Effizienz und Effektivität. Akteursziele sind demgegenüber z. B. Machtsicherung und Wiederwahl (Bogumil 2001, S. 39). Ein kurzen Überblick über die von den Akteuren geäußerten Motivlagen vermittelt Abbildung 12, während im Folgenden nur ausführlicher auf das Zusammenspiel zwischen der Machtposition des Bürgermeisters und der kooperativen Demokratie eingegangen werden soll.

29 Dialogorientierte Verfahren arbeiten nur mit einer begrenzten Zahl von Teilnehmern, werden häufig extern moderiert und sollen somit im Vergleich zu Bürgerversammlungen eine intensivere Beteiligung ermöglichen.

30 Mit der Unterscheidung zwischen System- und Akteurszielen wird versucht, den Unterschied zwischen der Entscheidungs- und Handlungsrationaltät analytisch einzufangen. Systemziele sind allgemein anerkannte Zielvorgaben, Akteursziele berücksichtigen den besonderen Interessenhintergrund. In der Realität vermischen sich häufig beide Zielvorgaben.

Abbildung 12: Unterstützungsmotive und Bedenken bei Bürgerbeteiligung

	Motive für Unterstützung	Motive für Widerstände / Bedenken
System- ziele	<ul style="list-style-type: none"> • mehr Effektivität durch mehr Wissen und Abbau von Widerständen • höhere Akzeptanz von Entscheidungen • höhere Identifikation mit der Gemeinde • Abbau von Politikverdrossenheit • Effizienz durch Vermeidung von Fehlinvestitionen 	<ul style="list-style-type: none"> • direkte Kosten der Beteiligungsangebote • indirekte Kosten durch haushaltsexpansive Wünsche der Bürger • Aushöhlung der repräsentativen Demokratie • sozial selektive Politikergebnisse • Überforderung der wenigen aktiven Bürger • Demotivation der Bürger durch mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen
Akteurs- ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Profilierung als „moderner“ Akteur • Wiederwahl des Bürgermeisters durch Vermittlung von Bürgernähe • der Bürgermeister setzt Rat und insbesondere die Opposition unter Druck • Rekrutierung von Ratsmitgliedern 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzbeschneidung des Rates • zeitliche Belastung der Ratsmitglieder durch Teilnahme an Beteiligung • mehr Aufwand in der Verwaltung, ohne dass reguläre Arbeit weniger würde

In Arnsberg wurde von den meisten Akteuren hervorgehoben, dass v. a. der Bürgermeister einen Ausbau der Beteiligungsangebote angestoßen und forciert hätte und dies aus unterschiedlichen Gründen. Einerseits wird ihm von allen Akteuren zugute gehalten, dass er damit letztlich seiner Planungsphilosophie Ausdruck verleiht und damit eher die oben skizzierten Systemziele anstrebt. Von fast allen Akteuren wird dann aber mit unterschiedlicher Gewichtung die Stimmenmaximierung als Motiv genannt. „Die Politologen erforschen das, dabei ist es nun mal nicht sehr kompliziert. So jemand macht das natürlich auch, um wieder gewählt zu werden“.

Ein weiteres Motiv, das von den Oppositionsfraktionen angesprochen und kritisiert wird, ist, dass er den Rat durch Bürgerbeteiligung unter Druck setzen will und zum Teil ausschaltet. Es wird kritisiert, dass sich der BM gegenüber dem Bürger profiliert, „so dass die Bürger den Eindruck haben, den Rat brauchen wir eigentlich nicht mehr, der Bürgermeister und wir machen das selbst“. Ähnliches führt auch ein anderer Fraktionsvorsitzender zu der dadurch entstehenden Bürgermeinung aus: „Wozu brauchen wir eigentlich noch den Rat. Die haben sowieso keine Ahnung von den Dingen“. Er spielt nach diesen Aussagen auch bewusst die Bürger gegen die Politik aus. In der Bürgerbeteiligung kann der BM sagen „ich würde ja mit euch, aber die Politik ... Das kommt beim Bürger ganz gut an“.

Ein anderer Fraktionsvorsitzender der Opposition führt aus, „dass parlamentarische Gremien eher ausgeschaltet werden und am Schluss dann eben ein starker Bürgermeister (...) recht einsam entscheidet und vielleicht noch mit einem runden Tisch; aber es ist alles nicht mehr formal abgesichert“. Hierin liegt der Kernpunkt der Kritik der Oppositionsfraktionen. Die repräsentative Demokratie sei aufgrund der skizzierten Machtkonstellationen bereits sehr verkürzt und werde durch Bürgerbeteiligung z. T. noch weiter

ausgehöhlt. Ein Fraktionsvorsitzender spitzt das zu mit dem Statement, dass die Bürgerbeteiligung die einzige Demokratie wäre, die man in Arnsberg noch hätte. Aber auch hier würde der Bürgermeister bestimmen, zu welchem Thema er Bürger beteiligt und zu welchen nicht, so dass er entsprechend seinen persönlichen Prioritäten bestimmte Themen gar nicht anbieten würde.

Diese scharfe Kritik verwundert insofern etwas, als von allen Akteuren konstatiert wurde, dass die Oppositionsfraktionen eher die Grundphilosophie des Bürgermeisters teilen würden und dies gerade für die Fraktionsvorsitzenden gelten würde. In der Tat zeigten die Interviews, dass die Fraktionsvorsitzenden durchaus aufgeschlossen gegenüber Bürgerbeteiligung waren und eine Kritik an der Bürgerbeteiligung in diesem Ausmaße nicht öffentlich wurde. Allerdings hat der SPD-Fraktionsvorsitzende laut eigener Aussage erstmals in seiner Rede zum Haushalt 2001 öffentlich Kritik an der Bürgerbeteiligung geübt. Darin heißt es u. a.:

Die Bürger „wollen nicht alle drei Monate an einer Perspektiven- und Zukunftswerkstatt teilnehmen, um dann hinterher frustriert aufzugeben, weil den Ideen keine Taten folgen (...) Dabei sollte zur Kenntnis genommen werden, daß gerade die ehrenamtliche Tätigkeit all jener die hier sitzen, die tatsächliche, weil durch Wahlen legitimierte Bürgervertretung darstellt. Die Parteien in ihrer Gesamtheit stellen die weitaus größte Bürgerbewegung dar“ (SPD-Fraktionsvorsitzender, Haushaltsrede vom 4. 4. 01).

Diese Kritik dürfte nicht gerade zur Teilnahme an kooperativen Verfahren motivieren, weil es eines der wohl zentralen Anliegen der Bürger sein dürfte, dass ihre in kooperative Verfahren eingebrachten Anregungen auch umgesetzt werden (Holtkamp 2000a). Hier wird deutlich, dass der Parteienwettbewerb, wie im zweiten Kapitel skizziert, sich negativ auf die kooperative Demokratie auswirken kann.

Ein Akteur antwortet auf die Frage, ob der Bürgermeister die Bürgerbeteiligung nutze, um den Rat unter Druck zu setzen. „Das traut sich auch keiner laut zu sagen, selbst wenn es so wäre.“ Auch von einem anderen Akteur werden ähnliche Motive für die Zurückhaltung öffentlicher Kritik seitens der Politik genannt. „Man hat Angst sich zu outen, als jemand, der die neuen Wege nicht mitgeht“. Zu dieser Äußerung passt, dass zwei Fraktionsvorsitzende der Opposition als wichtigstes Motiv für eine verstärkte Bürgerbeteiligung angeben, dass es modern oder „in“ sei. Dies verdeutlicht nicht nur eine gewisse Distanz, sondern zeigt auch, warum ein öffentlicher Diskurs über die Probleme von Bürgerbeteiligung, gerade im Zusammenhang mit den skizzierten Machtkonstellationen, aus Sicht der Interviewten nur begrenzt möglich ist. Jeder, der diesen Diskurs anregen würde, würde sich demnach als altmodisch und bürgerfern outen. Hier kommt auch der im zweiten Kapitel skizzierte Mechanismus, dass kooperative Demokratie durch die Erwartungshaltung der Bürger bedingt zu einer Ausschaltung des Parteienwettbewerbs führen kann, zur Geltung.

Wenn man die Motive dieses verhaltenen Widerstands der Opposition in Arnsberg einordnen will, kann man ihn sicherlich einerseits dem Erhalt des Systemziels Stabilisierung der repräsentativen Demokratie zuordnen. Andererseits ist davon auszugehen, dass die Kritik der Oppositionsfraktionen auch auf Akteursinteressen zurückzuführen ist. Von den Oppositionsfraktionen wird aber betont, dass der Bürgermeister sowohl die Opposition als auch die Regierungsfraktion durch Bürgerbeteiligung unter Druck setzt, wobei bei letzterer aber eher die „einfachen“ Ratsmitglieder³¹ gemeint sind, während die

31 Dies wurde allerdings nicht von den „einfachen“ Ratsmitgliedern der CDU in der Ratsbefragung bestätigt.

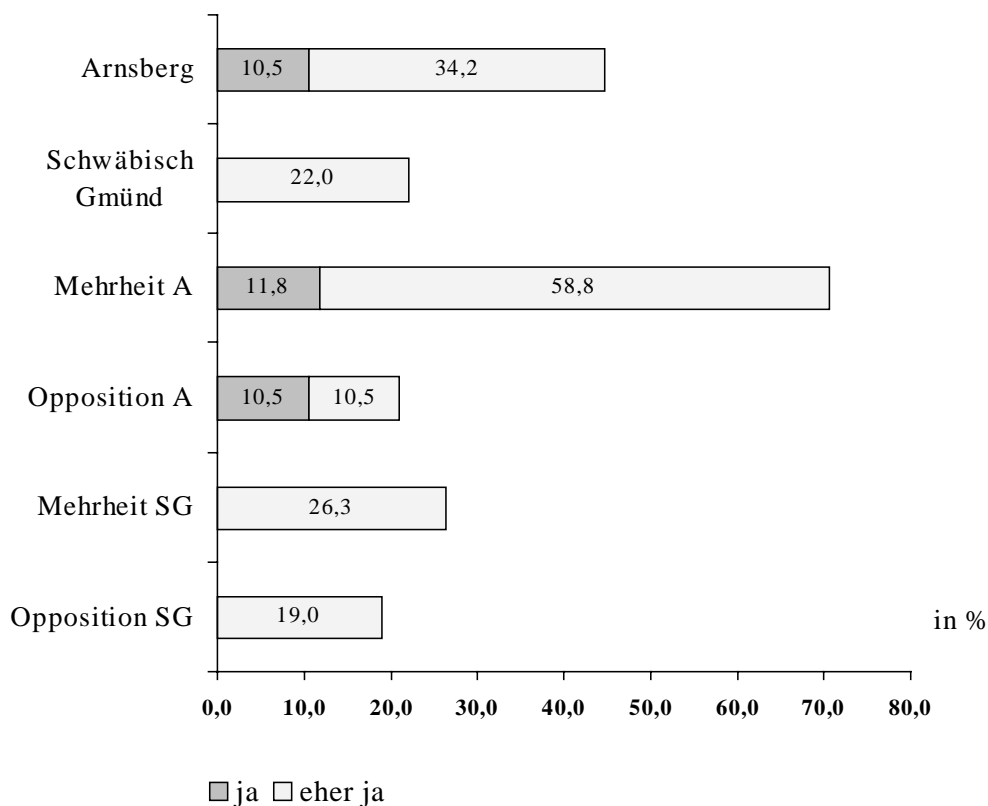
grundlegenden Fragen zwischen wichtigen Vorentscheidern in der CDU und dem Bürgermeister im Vorfeld geklärt werden

In Schwäbisch Gmünd gaben die interviewten Akteure hingegen an, dass der Oberbürgermeister im Gegensatz zu seinem Kollegen in Arnsberg nicht zu den Hauptinitiatoren von Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement gehörte. Dementsprechend haben die Akteure auch nicht den Eindruck, dass der OB den Rat über die Bürgerbeteiligung unter Druck gesetzt hätte und der Einsatz von Bürgerbeteiligung wurde wohl auch deswegen weniger kritisch gesehen.

7.2 Ergebnisse der Ratsbefragung

Als erstes haben wir in der Ratsbefragung die Rolle des Bürgermeisters im Zusammenhang mit dem Einsatz der kooperativen Demokratie überprüft. Es zeigt sich, dass die Ratsmitglieder in Arnsberg eher der Auffassung sind, dass der Bürgermeister der Hauptinitiator von Bürgerbeteiligung ist als in Schwäbisch Gmünd. Allerdings war das Ergebnis nicht so eindeutig, wie dies aufgrund der halbstandardisierten Interviews anzunehmen war, weil lediglich 44,7 % der Ratsmitglieder in Arnsberg dieser Aussage (eher) zustimmten.

Abbildung 13: Rolle des Bürgermeisters in Bezug auf Bürgerbeteiligung (Hauptinitiator von Beteiligung)

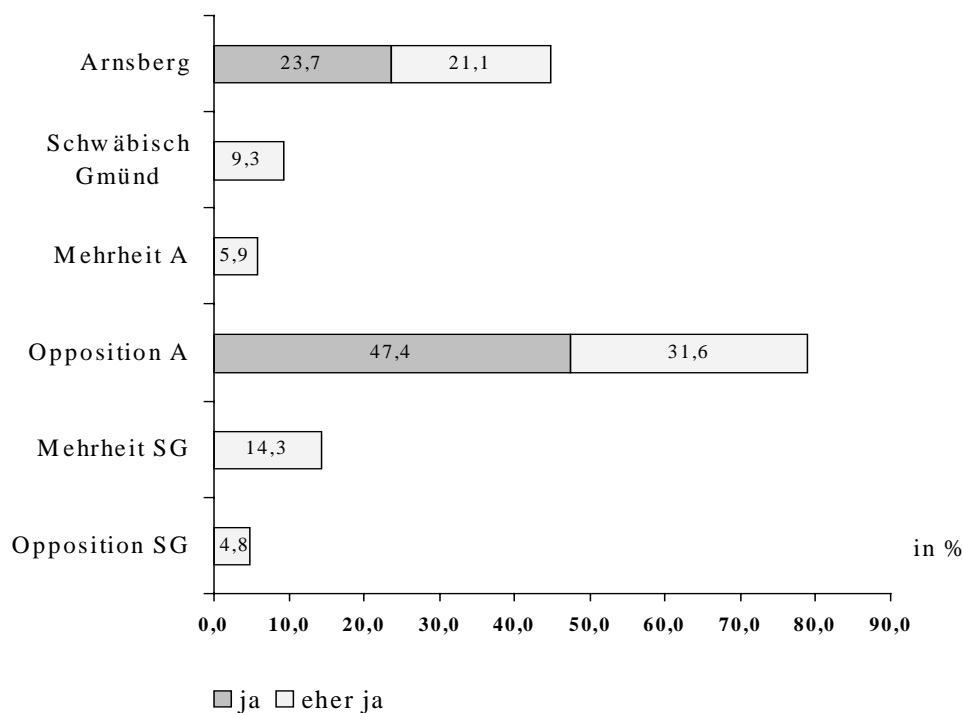


Die Aussage, dass der Bürgermeister den Rat durch Bürgerbeteiligung unter Druck setzt, wird in Arnsberg deutlich eher bejaht als in Schwäbisch Gmünd. Dieser Effekt ist

jedoch ausschließlich auf das Antwortverhalten der Opposition in Arnsberg zurückzuführen, während die CDU-Fraktion dieses Problem nicht sieht. Dies könnte wiederum auf die skizzierten konkurrenzdemokratischen Strukturen zurückgeführt werden, in denen der Bürgermeister und die Mehrheitsfraktion in einem Team gegen die Oppositionsfraktionen spielen, so dass sich nur die Opposition durch den Einsatz von kooperativen Demokratieelementen in ihren Möglichkeiten beschnitten sieht.

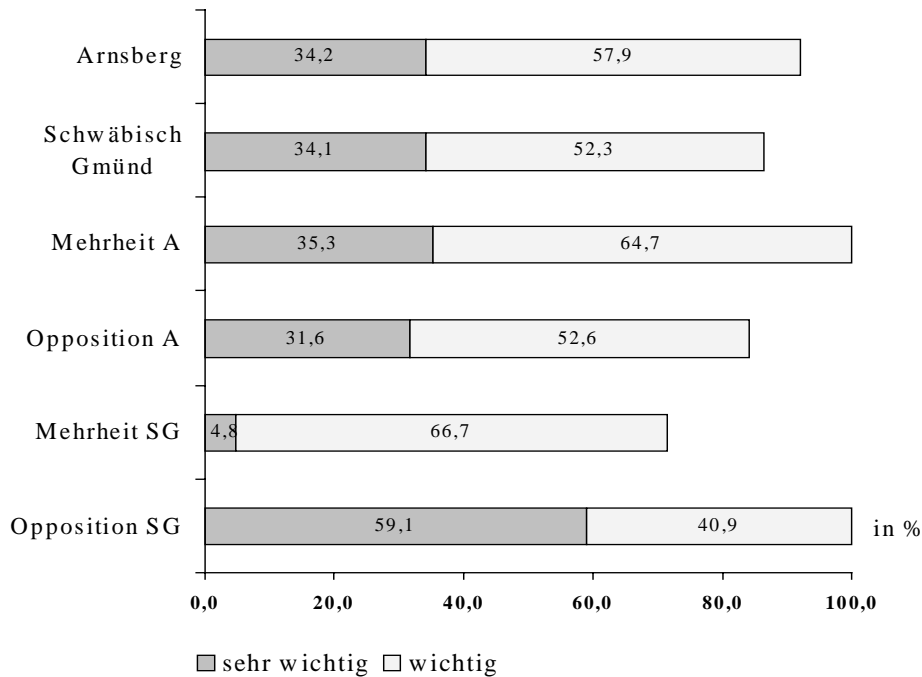
Demgegenüber geht in Schwäbisch Gmünd die CDU eher davon aus, dass der damalige Oberbürgermeister den Rat durch Bürgerbeteiligung unter Druck gesetzt hat.

Abbildung 14: Rolle des Bürgermeisters in Bezug auf Bürgerbeteiligung (Beteiligung als Druckmittel gegenüber dem Rat)



Die selben Unterschiede ergeben sich auch bei den Antworten zu der Frage, für wie wichtig die Ratsmitglieder die Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen halten. Die Opposition in Arnsberg hält die Bürgerbeteiligung für etwas weniger wichtig als die Mehrheitsfraktion. Noch deutlicher sind bei dieser allgemeinen Einstellungsfrage die Unterschiede zwischen Regierung und Opposition in Schwäbisch Gmünd. Immerhin 28,6 % der CDU-Ratsmitglieder in Schwäbisch Gmünd halten die Bürgerbeteiligung für nicht so wichtig, während dies kein Ratsmitglied der Opposition in Schwäbisch Gmünd angab.

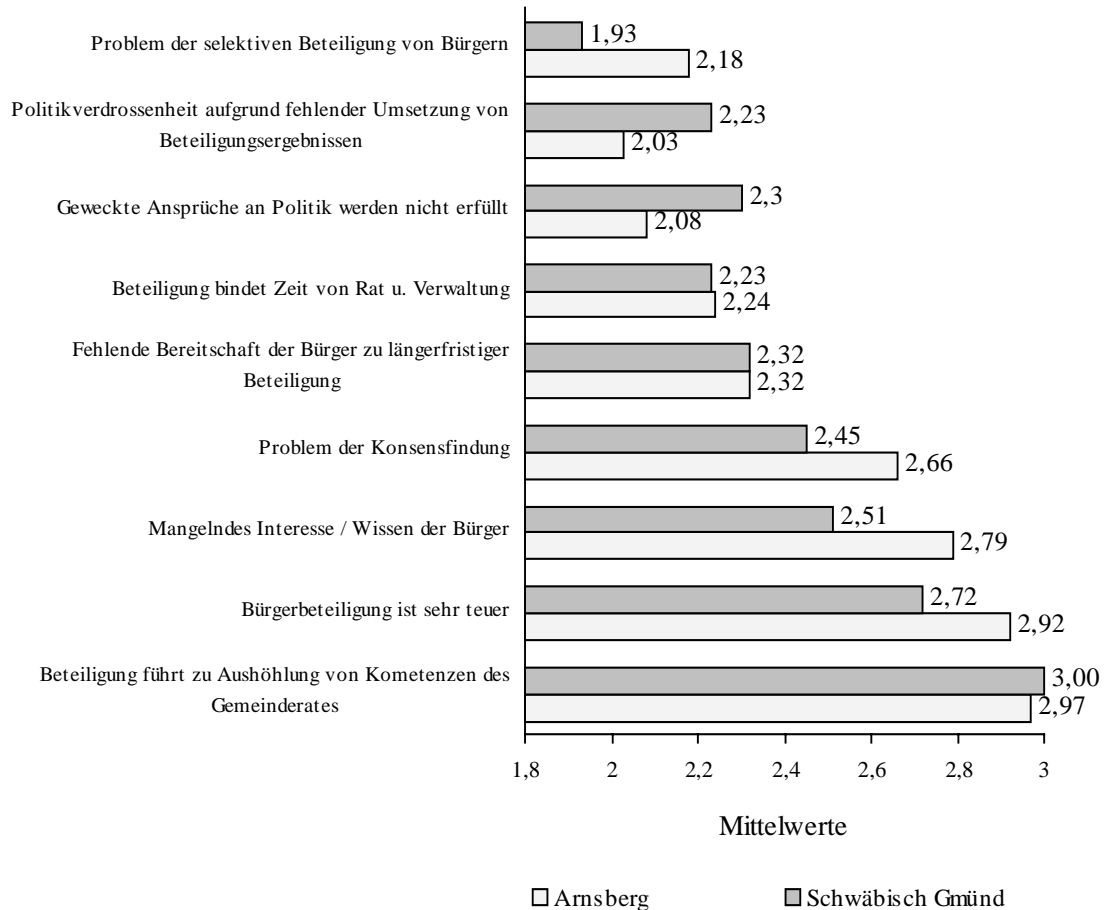
Abbildung 15: Wichtigkeit von Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen



Bei der Frage, welche Probleme bei Bürgerbeteiligung häufig auftreten, ergab sich für beide Städte zusammen die folgenden eher auftretenden Probleme: Bei Bürgerbeteiligung handelt es sich eher um immer denselben kleinen Kreis von Bürgern³², viele Ergebnisse von Bürgerbeteiligung werden nicht umgesetzt, Bürgerbeteiligung weckt höhere Ansprüche an Politik und Verwaltung und Bürgerbeteiligung bindet viel Zeit der Ratsmitglieder und der Verwaltung. Während in der Beurteilung zwischen den zwei Städten kaum gravierende Unterschiede auffallen, verhält sich dies bei einem Vergleich von Regierungs- und Oppositionsfraktionen etwas anders. Auch hier fällt auf, dass die Arnsberger Opposition jedes Problem als zutreffender bezeichnet als die Regierungsfraktion. Besonders eklatant sind die Unterschiede bei der mangelnden Umsetzung (CDU 2,41; Opposition 1,58, Mittelwerte auf einer Skala von wichtig = 1 bis unwichtig = 4) und bei dem stetig kleinen Kreis von sich beteiligenden Bürgern (CDU 2,47; Opposition 1,89), die schon in den halbstandardisierten Interviews aus Sicht der Opposition die größten Probleme waren. Auch in Schwäbisch Gmünd kommt es zu gravierenden Abweichungen. Die Regierungsfraktion hält sowohl die Bindung von Zeitressourcen der Ratsmitglieder und Verwaltung (1,81 zu 2,64) als auch die mangelnde Konsensfähigkeit der Bürger (1,95 zu 2,91) eher für ein Problem als die Oppositionsfraktionen.

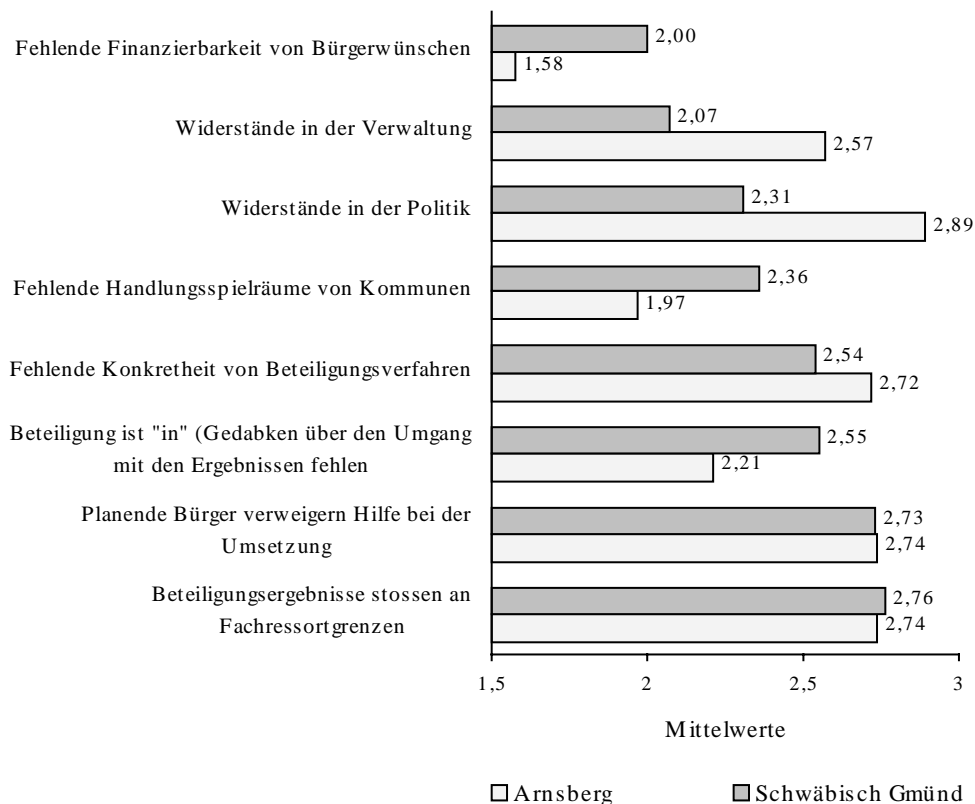
32 Von den Ratsmitgliedern wird insbesondere betont, dass in diesem kleinen Kreis die Partei- und Vereinsvertreter stark überrepräsentiert sind.

Abbildung 16: Problemwahrnehmung bei Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren



Nun zu der Frage, warum möglicherweise die Ergebnisse von Bürgerbeteiligung aus Sicht der Ratsmitglieder nicht umgesetzt werden. Wenn man auch hierbei die durchschnittlichen Werte der Reihenfolge nach in beiden Städten gemeinsam ordnet, werden v. a. die folgenden Gründe für wichtig gehalten: die Wünsche der Bürger sind nicht finanzierbar, die Kommunen haben zu kleine Handlungsspielräume und Widerstände der Verwaltung. Dabei werden die Widerstände in der Verwaltung wesentlich häufiger in Schwäbisch Gmünd angegeben, während in Arnsberg die schwierigen Rahmenbedingungen (geringe Handlungsspielräume im Verbund mit unfinanzierbaren Bürgerwünschen) viel stärker betont werden. Die weitaus prekärere Haushaltslage in Arnsberg im Vergleich zu Schwäbisch Gmünd dürfte z. T. eine wichtige Begründung für diese Unterschiede sein. Zu der größten Abweichung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktion kommt es bei der Aussage, dass man den Bürger beteiligt, weil es gerade modern ist, ohne sich vorher Gedanken um die Umsetzung zu machen. Der Mittelwert lag bei der CDU in Arnsberg bei 2,93 und bei der Opposition bei 1,63.

Abbildung 17: Gründe für fehlende Umsetzung von Beteiligungsergebnissen



Ordnet man die hier genannten Gründe für eine mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen in einen größeren Kontext ein, könnte man von einer Scherenentwicklung sprechen: Einerseits hätten danach die höheren föderalen Ebenen in den letzten Jahren systematisch institutionelle Anreize für den Ausbau der kooperativen Demokratie durch Bürgerbegehren und die Direktwahl des Bürgermeisters geschaffen, während sie andererseits durch eine v. a. exogen induzierte Haushaltskrise immer weiter die Handlungsspielräume der Kommunen eingeengt haben, die die Voraussetzung für die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen und damit für den nachhaltigen Umgang mit Partizipationsressourcen sind. Das Zusammenfallen dieser beiden Trends in Form einer sich öffnenden Schere ist demokratietheoretisch³³ äußerst bedenklich.

Insgesamt kann man also festhalten, dass sich die von den Fraktionsvorsitzenden der Arnsberger Oppositionsparteien in den Interviews geäußerte Kritik fast identisch in den Ergebnissen der Ratsbefragung spiegelt. Die deutlich kritischere Haltung der CDU-Fraktion in Schwäbisch Gmünd kann u. a. auf allgemeine politische Grundeinstellungen zurückgeführt werden. Die CDU Ratsmitglieder in Schwäbisch Gmünd weisen deutlich

33 Sowohl die Output- als auch die Inputlegitimation des kommunalpolitischen Systems könnte bei dauerhaft nicht umgesetzten Beteiligungsergebnissen im Rahmen der kooperativen Demokratie sicherlich nicht steigen, eher im Gegenteil ist, wie das auch die Ratsmitglieder überwiegend einschätzen, mit einer steigenden Politik(er)verdrossenheit bei der Ausweisung von „partizipatorischen Spielwiesen“ zu rechnen.

geringere postmaterialistische Werteinstellungen auf, die mit den Antworten auf die Frage korrelieren, für wie wichtig man die Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen hält³⁴. Möglicherweise hängt diese Werteinstellungen mit der sozialstrukturellen Zusammensetzung der CDU-Fraktion in Schwäbisch Gmünd zusammen (Dominanz von Honoratioren). In den landesweiten Befragungen wird dementsprechend geprüft, ob es bzgl. des Postmaterialismusindex und der Einschätzung zur Wichtigkeit von Bürgerbeteiligung zu starken Unterschieden zwischen den Akteuren in NRW und BW kommt, was auch auf das variierende Wahlrecht und die daraus resultierende unterschiedliche sozialstrukturelle Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften zurückgeführt werden könnte.

7.3 Resümee

Der Bürgermeister in Arnsberg setzt in viel stärkerem Maße als sein Amtskollege in Schwäbisch Gmünd auf die Einführung kooperativer Demokratieelemente und stärkt damit gerade aus Sicht der Oppositionsfraktionen seine Machtposition. Er versucht nach dieser Sicht den Rat durch Bürgerbeteiligung unter Druck zu setzen und die öffentliche Agenda zu bestimmen. Der Einsatz erfolgt aus Sicht der meisten Akteure auch, um seine Wiederwahl zu sichern. Und schließlich kann auch die ihm zugeschriebene höhere Beliebtheit bei Vereinen und Bürgern möglicherweise durch den verstärkten Einsatz von Bürgerbeteiligung zum Teil erklärt werden. Im Vergleich zum Oberbürgermeister in Schwäbisch Gmünd wird ihm von allen Akteuren aber auch bescheinigt, dass er inhaltlich von den Leistungen der kooperativen Demokratie überzeugt ist, was darauf hindeutet, dass persönliche Einstellungen des Bürgermeisters für die kooperative Demokratie eine herausragende Rolle spielen (so auch Banner 1999). Allerdings ist auch seine Fraktion von diesem Demokratiekonzept wesentlich stärker überzeugt als die gmünder CDU.

8 Das Zusammenspiel der drei Demokratieformen in den Untersuchungsgemeinden

In den beiden Untersuchungsgemeinden kam es zu unterschiedlichen Mischungsformen des Zusammenspiels von direkter, repräsentativer und kooperativer Demokratie. Für Arnsberg ist ein Zusammenspiel von exekutiver Führerschaft, eher konkurrenzdemokratischer repräsentativer Struktur und einem starken Ausbau der kooperativen Demokratie zu konstatieren. In Schwäbisch Gmünd trifft ein weniger dominanter Oberbürgermeister auf eher konkordanzdemokratische Strukturen bei einem begrenzten Ausbau kooperativer Demokratieelemente.

Während die eher konkurrenzdemokratischen Einstellungen in Arnsberg im Vergleich zu Schwäbisch Gmünd v. a. aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbe-

34 Die Items in Frage 1 wurden zu einem Postmaterialismusindex zusammengefasst. Die CDU in Schwäbisch Gmünd erreichte auf diesem Index, der von 5 bis 20 läuft, ein arithmetisches Mittel von 11,14. Im Vergleich dazu lag der Mittelwert der CDU in Arnsberg schon bei 12,12, der der Opposition in Arnsberg bei 12,47 und der der Opposition in Schwäbisch Gmünd bei 12,41. Der Spearman-Korrelationskoeffizient ergab darüber hinaus einen hoch signifikanten positiven Zusammenhang zwischen Postmaterialismus und Bewertung der Wichtigkeit von Bürgerbeteiligung.

dingungen in beiden Bundesländern zu erwarten waren, ist die stärkere Dominanz des Bürgermeisters in Arnsberg im Vergleich zu seinem Amtskollegen in Schwäbisch Gmünd eher überraschend. Der Oberbürgermeister in Schwäbisch Gmünd entspricht kaum der von Wehling apodiktisch festgelegten Stellung des Bürgermeisters in Baden-Württemberg als „Spinne im Netz“ (Wehling 2000b, S. 185). Der Bürgermeister in Arnsberg hatte demgegenüber in allen vier Arenen, in denen sich ein Bürgermeister behaupten muss, eine stärkere Stellung (siehe Abbildung 18). Er überspielt problemlos die in der Gemeindeordnung NRW angelegten institutionellen Blockadesituationen.

Neben den ihm von den Akteuren bescheinigten persönlichen Fähigkeiten kann dies v. a. darauf zurückgeführt werden, dass seine Fraktion in der Ratsarena die Mehrheit der Sitze stellt. Allerdings gilt diese relativ günstige Konstellation auch für den OB in Schwäbisch Gmünd. Der wesentliche Unterschied ist jedoch, dass aufgrund konkurrenzdemokratischer Einstellungen in Arnsberg der Bürgermeister sehr eng mit „seiner“ Fraktion kooperiert, die durch eine höhere Parteiorientierung auch geschlossen agiert. In Schwäbisch Gmünd sieht es der Rat aufgrund eher konkordanzdemokratischer Einstellungen in seiner Gesamtheit als seine Aufgabe, die Verwaltung zu kontrollieren, und die CDU-Ratsmitglieder haben eher eine geringere Parteiorientierung. Über die Dominanz in der Ratsarena bekommt der Bürgermeister in Arnsberg auch vom Rat mehr Kompetenzen zugewiesen und eine Wahl von sozialdemokratischen Beigeordneten unterbleibt.

Die ihm gerade von seiner Fraktion zugeschriebene, höhere Beliebtheit bei Bürgern und Verbänden kann auch auf den Einsatz von kooperativen Demokratieelementen zurückgeführt werden. Im Vergleich zu seinem Amtskollegen in Schwäbisch Gmünd setzt er häufiger kooperative Demokratieelemente ein, was einerseits auf unterschiedliche Einstellungen der Bürgermeister und andererseits auf die unterschiedlichen Einstellungen der CDU-Ratsmitglieder in den beiden Städten zurückgeführt werden kann. Die CDU-Ratsmitglieder in Schwäbisch Gmünd sind der kooperativen Demokratie gegenüber deutlich kritischer eingestellt als die CDU-Ratsmitglieder in Arnsberg, so dass es für den Bürgermeister in Arnsberg auch unproblematischer war, verstärkt auf den Einsatz von kooperativen Demokratieelementen zu setzen. Dies dürfte insgesamt auch eine Erklärung für die geringere Initiierung kooperativer Demokratieelemente in Schwäbisch Gmünd als in Arnsberg sein.

Durch diesen verstärkten Einsatz kooperativer Demokratieelemente in Arnsberg fühlt sich v. a. die Opposition unter Druck gesetzt. Diese kritische Haltung der Opposition ist darauf zurückzuführen, dass die Opposition ihre Hauptaufgabe aufgrund konkurrenzdemokratischer Einstellungen darin sieht, die Verwaltung und insbesondere den aus ihrer Sicht zu dominanten Bürgermeister zu kontrollieren. Greift man hier wiederum auf das Arenenkonzept zurück, werden diese massiven Bedenken der Opposition nachvollziehbar. In der Parteiarena (CDU) können sie den Bürgermeister genauso wenig kontrollieren wie im Rat, in dem die CDU-Mehrheit offensichtlich, wenn man dies nach dem Antwortverhalten der Fraktion auf Einstellungsfragen beurteilt, geschlossen hinter „ihrem“ Bürgermeister steht. In der Verwaltungsarena verfügt die Opposition im Gegensatz zu früher auch über keinen Beigeordneten mehr. Um den Bürgermeister zu kontrollieren, verbleibt als Möglichkeit eigentlich nur die Bürgerarena und hier insbesondere die Initiierung einer kritischen öffentlichen Auseinandersetzung. Dies wird aber durch den massiven Einsatz von Elementen kooperativer Demokratie durch den Bürgermeister, der auch bei der Bürgerbeteiligung aus Sicht der Opposition die Regie führt, außerordentlich erschwert. Der Einsatz kooperativer Demokratieelemente führt zu einer Angleichung der Parteipositionen, weil aufgrund des öffentlichen Drucks andere Positionen, die stark abweichen von den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung, nur schwer ver-

mittelbar sind. Damit kann die Opposition nur sehr schwer ihrer Kontrollfunktion nachkommen oder auch nur ihr eigenes Profil in der Öffentlichkeit schärfen.

Bedingt wird die kooperative Demokratie auch öffentlich von der Opposition in Arnsberg in einer Art kritisiert, die zur Demotivierung der Bürger führen kann. Allerdings kann diese öffentliche Kritik – sofern sie berechtigt ist – auch zu einer Optimierung des Einsatzes von kooperativen Verfahren führen, sodass die systematisch über den Parteienwettbewerb erzeugte Kritik ein sinnvolles Korrektiv sein kann.³⁵ Gerade die in Arnsberg auseinanderklaffende Schere aus zunehmenden Einsatz von kooperativen Demokratieelementen einerseits und tendenziell immer geringer werdenden kommunalen Handlungsspielräumen andererseits deutet auf eine demokratietheoretisch problematische, mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen hin und macht die Notwendigkeit eines kritischen Diskurses über Leistungen und Grenzen der kooperativen Demokratie deutlich.

Abbildung 18: Die Stellung des Bürgermeisters in Arnsberg und Schwäbisch Gmünd aus Akteurssicht

	Arnsberg	Schwäbisch Gmünd
Bürgermeister	<ul style="list-style-type: none"> • sehr dominant (CDU) 	<ul style="list-style-type: none"> • nicht dominant (CDU)
BM in Verwaltungsarena	<ul style="list-style-type: none"> • zentrale Steuerung durch BM • nur ein Beigeordneter (CDU) 	<ul style="list-style-type: none"> • gibt Verwaltungsmitarbeitern größere Handlungsspielräume
BM in Partei / Fraktionsarena	<ul style="list-style-type: none"> • gute Kooperation mit CDU-Fraktion auch aufgrund konkurrenzdemokratischer Aufgabenverteilung • hohe Bindekraft der Absprachen auch wegen hoher Parteiorientierung der CDU-Ratsmitglieder 	<ul style="list-style-type: none"> • schwieriges Verhältnis zur Partei auch aufgrund konkordanzdemokratischer Einstellungen • geringere Bindekraft von Absprachen auch wegen geringerer Parteiorientierung der CDU-Ratsmitglieder
BM in Ratsarena	<ul style="list-style-type: none"> • absolute CDU-Mehrheit • weitgehende Kompetenzen des BM in der Hauptsatzung • Überzeugungskraft über Parteigrenzen hinweg 	<ul style="list-style-type: none"> • absolute CDU-Mehrheit • gilt als typischer Kämmerer ohne große Visionen und Überzeugungskraft
BM in Bürgerarena	<ul style="list-style-type: none"> • Ist nach Auffassung der Ratsmitglieder beim Bürger eher beliebt. • ist eher Promoter von Bürgerbeteiligung • setzt Rat (aus Sicht der Opposition) durch Bürgerbeteiligung unter Druck 	<ul style="list-style-type: none"> • Ist nach Auffassung der Ratsmitglieder beim Bürger eher nicht beliebt. • Ist eher nicht Promoter von Bürgerbeteiligung und setzt dementsprechend auch den Rat nicht unter Druck

35 So auch Benz (1994) und Voelzkow (2000) zum Zusammenspiel von Korporatismus und Parteienwettbewerb.

Für das Zusammenspiel von repräsentativer und direkter Demokratie lassen sich abschließend die Ergebnisse zu einer allgemeinen Hypothese zusammenfassen, die es in den landesweiten Befragungen zu überprüfen gilt: Bei durchweg in NRW eher zu erwartenden konkurrenzdemokratischen Einstellungen ist mit einem sehr dominanten Bürgermeister zu rechnen, wenn dieser dasselbe Parteibuch hat wie die Ratsmehrheit. Seine Dominanz übersteigt in diesem Fall tendenziell die des Bürgermeisters in Baden-Württemberg, da es zu einer engen Kooperation mit der Mehrheitsfraktion kommt. Bei gegenläufigen Parteiorientierungen (sog. Kohabitation) ist hingegen davon auszugehen, dass der Bürgermeister aufgrund der institutionell in der Gemeindeordnung NRW angelegten Blockadesituationen und der konkurrenzdemokratischen Muster eher keine dominante Rolle spielt.³⁶ Diese Überlegungen sprechen insgesamt für eine größere Varianz der Machtposition des Bürgermeisters in NRW als in Baden-Württemberg, zeigen aber auch, dass sich exekutive Führerschaft und konkurrenzdemokratische Einstellungsmuster unter bestimmten Bedingungen sehr effektiv miteinander verbinden. Bezogen auf das Zusammenspiel der drei Demokratieformen in Abbildung 1 könnte man die Aussage, dass im Falle der Kohabitation konkordanzdemokratische Einstellungen die exekutive Führerschaft fördern, dahingehend ergänzen, dass im Falle gleicher Parteiorientierungen der Mehrheitsfraktion und des Bürgermeisters eher konkurrenzdemokratische Einstellungen die exekutive Führerschaft unterstützen.

36 Erste Fallstudien in der Übergangszeit der Gemeindeordnung in NRW bestätigen diese Hypothese (Holtkamp 2002c, Bovermann 1999).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Mögliches Zusammenspiel der drei Demokratieformen	6
Abbildung 2:	Vergleich Arnsberg / Schwäbisch Gmünd	10
Abbildung 3:	Die Bürgermeister in den Gemeindeordnungen von BW und NRW	15
Abbildung 4:	Dominanz des Bürgermeisters in Politik und Verwaltung	20
Abbildung 5:	Beliebtheit bei Bürgern und Vereinen	20
Abbildung 6:	Einfluss des Bürgermeisters auf die Fraktionen	21
Abbildung 7:	Parteilpolitische Konkordanz	24
Abbildung 8:	Aufgabenverständnis der Ratsmitglieder (Notwendigkeit der Kontrolle der Verwaltung)	25
Abbildung 9:	Aufgabenverständnis der Ratsmitglieder (Mittlerfunktion zwischen Bürgern und Verwaltung)	26
Abbildung 10:	Motive der Kandidatur als Ratsmitglied (Durchsetzung des Parteiprogramms)	27
Abbildung 11:	Motive der Kandidatur als Ratsmitglied („weil es für mich eine Ehre ist“)	27
Abbildung 12:	Unterstützungsmotive und Bedenken bei Bürgerbeteiligung	30
Abbildung 13:	Rolle des Bürgermeisters in Bezug auf Bürgerbeteiligung (Hauptinitiator von Beteiligung)	32
Abbildung 14:	Rolle des Bürgermeisters in Bezug auf Bürgerbeteiligung (Beteiligung als Druckmittel gegenüber dem Rat)	33
Abbildung 15:	Wichtigkeit von Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen	34
Abbildung 16:	Problemwahrnehmung bei Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren	35
Abbildung 17:	Gründe für fehlende Umsetzung von Beteiligungsergebnissen	36
Abbildung 18:	Die Stellung des Bürgermeisters in Arnsberg und Schwäbisch Gmünd aus Akteurssicht	39

Literaturverzeichnis

- Andersen, Uwe 1998: Die kommunale Verfassungsrevolution – die neue nordrhein-westfälische Gemeindeordnung, in: ders. (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln, S. 46-66
- Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.) 2002: Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen
- Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer / Gehne, David 2002: Im Westen was Neues – Analyse der ersten Direktwahl der Bürgermeister in NRW 1999, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, im Erscheinen begriffen
- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Habil.-Schr., Baden-Baden
- Banner, Gerhard 1982: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1/82, S. 26-46
- Banner, Gerhard 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel, S. 37-61
- Banner, Gerhard 1995: Diskussionsbeitrag, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Politik, Gütersloh
- Banner, Gerhard 1999: Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: von Arnim, H. (Hg.): Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für gute und bürgernahe Politik, Speyer, S. 133-162
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg 2002a: Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen, in: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, S. 151-166
- Bogumil, Jörg 2002b: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte, in: ders. (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen, Opladen, im Erscheinen begriffen
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 1999a: Auf dem Weg zur lokalen Bürgerschaft? Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, in: Bogumil, Jörg / Vogel, Hans Josef (Hg.) 1999: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis, Netzwerk Kommunen der Zukunft, Köln, S. 107-119
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 1999b: Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie, in: Perspektiven ds 4/1999, S. 17-29
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2001: Das Konzept der Bürgerkommune, in: VOP 4/01, S. 10-12
- Bovermann, Rainer 1999: Die reformierte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen – Welchen Unterschied machen institutionelle Arrangements in der Kommunalpolitik? Habil.-Schr., Bochum
- Czada, Roland 2000: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie; in: Holtmann, Everhard / Voelzkow, Helmut (Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Opladen, S. 23-49
- Dahl, Robert A. 1973: Die politische Analyse, München
- Derlien, Hans-Ulrich 1994: Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution, in: Gabriel, Oscar W. / Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum, S. 47-78
- Fürst, Dietrich 1975: Kommunale Entscheidungsprozesse: ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse, Baden-Baden
- Gabriel, Oscar W. (Hg.) 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München
- Gabriel, Oscar W. / Haungs, Peter / Zender, Matthias 1984: Opposition in Großstadtparlamenten, Konrad-Adenauer-Stiftung, Melle

- Gabriel, Oscar W. 1991: Das lokale Parteiensystem zwischen Wettbewerbs- und Konsensdemokratie, in: Oberndörfer, Dieter / Schmitt, Karl (Hg.): Parteien und regionale politische Tradition in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 371-396
- Gabriel, Oscar W. 1994: Lokale Politische Kultur, in : Alemann, Ulrich et al. (Hg.): Fachwissen für Journalisten, Opladen
- Gehne, David H. 2002: Die neuen Bürgermeister, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, im Erscheinen begriffen
- Haasis, Hans-Arthur 1978: Kommunalpolitik und Machtstruktur – Eine Sekundäranalyse deutscher empirischer Gemeindestudien, Frankfurt
- Holtkamp, Lars 2000a: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin
- Holtkamp, Lars 2000b: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen
- Holtkamp, Lars 2001: Bürgerkommune 2000 – Vereinbarkeit von Legitimation, Effizienz und Effektivität? in: Gegenwartskunde 1/2001, 67-78.
- Holtkamp, Lars 2002a: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, im Erscheinen begriffen
- Holtkamp, Lars 2002b: Das Leitbild der Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger, in: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen S. 129-147
- Holtkamp, Lars 2002c: Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, im Erscheinen begriffen
- Holtkamp, Lars / Gehne, David H. 2002: Bürgermeisterkandidaten zwischen Verwaltungsprofis, Parteisoldaten und Schützenkönigen, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, im Erscheinen begriffen
- Innenminister NRW 1989: Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Kersting, Norbert 2002: Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, im Erscheinen begriffen
- Kleinfeld, Ralf 1996: Kommunalpolitik – Eine problemorientierte Einführung, Opladen
- Köser, Helmut / Caspers-Merk, Marion 1989: Einfluss und Steuerungspotential kommunaler Mandatsträger in Baden-Württemberg, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel, S. 97-120
- Lackner, Stefanie 1999: Willensbildungsprozeß im Rahmen von Bürgerentscheiden, in: Schiller, Theo (Hg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt, S. 69-113
- Lehmbruch, Gerhard 1967: Proporzdemokratie – Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen
- Lehmbruch, Gerhard 1972: Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das kommunale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat 1/72, S. 3-8
- Lehmbruch, Gerhard 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, zweite überarbeitete Auflage, Opladen
- Luthardt, Wolfgang / Waschkuhn, Arno 1997: Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie. Entwicklungsstand und Perspektiven, in: Klein, Ansgar / Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn, S. 59-
- Mielke, Gerd 1994: Honoratioren oder Parteisoldaten – Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg, Bochum
- Naßmacher, Hiltrud 1997: Keine Erneuerung der Demokratie von ‚unten‘. Zur Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/97, S. 445-460
- Naßmacher, Hiltrud 2001: Die Bedeutung der Kommune und der Kommunalpolitik für den Aufstieg neuer Parteien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/01, S. 3-18

- Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz 1999: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen
- Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg 2000: Die Gemeinden und ihre Aufgaben, in: dies. (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 9-22
- Ronge, Volker 1994: Der Zeitaspekt ehrenamtlichen Engagements in der Kommunalpolitik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/94, S. 267-282
- Schliesky, Utz 1998: Unmittelbar-demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 2/98, S. 309-335
- Schneider, Herbert 1991: Kommunalpolitik auf dem Lande, München
- Schneider, Herbert 1997: Stadtentwicklungspolitik und lokale Demokratie in vier Großstädten; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 17/97, S. 20-29
- Schulenburg, Klaus 1999: Der Übergang zur neuen Kommunalverfassung - Implementation und erste Konsequenzen, in: Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 4/99, S. 126-132
- Simon, Klaus 1988: Repräsentative Demokratie in großen Städten, Forschungsberichte Konrad-Adenauer-Stiftung 65, Sankt-Augustin
- Voelzkow, Helmut 2000: Korporatismus in Deutschland: Chancen, Risiken und Perspektiven, in: Holtmann, Everhard / Voelzkow, Helmut (Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Opladen, S. 185-212
- Voigt, Rüdiger 1994: Lokale Politiksteuerung zwischen exekutiver Führerschaft und City Management, in: Gabriel, Oscar und Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum, S. 3-23
- Walter, Melanie 1997: Stuttgarter Ratsmitglieder: Sozialprofil, politische Einstellungen und kommunale Aufgaben; in: Gabriel, Oscar W. / Brettschneider, Frank / Vetter, Angelika (Hg.): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen, S. 229-247
- Wehling, Hans-Georg / Siewert, Jörg 1984: Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart
- Wehling, Hans-Georg 1991: ‚Parteipolitisierung‘ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert / Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt, S. 149-166
- Wehling, Hans-Georg 1999a: Kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und Parteienentscheidung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt-Augustin
- Wehling, Hans-Georg 1999b: Wer wird gewählt? Das Auswahlverhalten von Wählerinnen und Wählern bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg, in: Der Bürger im Staat 3/99, S. 180-183
- Wehling, Hans-Georg 2000a: Parteien und Vereine, in: Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 187-216
- Wehling, Hans-Georg 2000b: Der Bürgermeister – Rechtsstellung, Sozialprofil, Funktionen, in: Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 172-186
- Winkler-Haupt, Uwe 1988: Gemeindeordnung und Politikfolgen, München
- Wollmann, Hellmut 1991: Entwicklungslinien lokaler Politikforschung, in: Heinelt, Hubert / Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt, S. 15-30

Anhang

Interviewleitfaden für Arnsberg³⁷

- 1) Kommt es in den letzten Jahren zu einer verstärkten Bürgerbeteiligung in Ihrer Stadt? Was sind aus Ihrer Sicht die Hauptursachen, warum Politik und Verwaltung die Bürger an Planungsprozessen freiwillig beteiligen?
- 2) Was war die beste und was war die schlechteste Erfahrung, die sie in Ihrer Stadt mit Bürgerbeteiligung gesammelt haben?
- 3) Welche allgemeinen Probleme traten aus Ihrer Sicht bei der Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen in Ihrer Stadt häufig auf?
- 4) Kommen wir nun zur Förderung des ehrenamtlichen Engagement. Wurde dies in den letzten Jahren in Ihrer Stadt ausgebaut? Was sind aus Ihrer Sicht die Hauptursachen, warum Politik und Verwaltung dieses Engagements fördern? Welche allgemeinen Probleme treten bei dieser Förderung häufig auf?
- 5) Wer ist in Ihrer Stadt der Hauptinitiator der Förderung von Bürgerbeteiligung und ehrenamtlichen Engagement (BM, Fraktionen, Fachbereichsleiter etc.)? Motive?
- 6) Gibt es in Ihrer Stadt Vorbehalte unter den Ratsmitgliedern gegen eine verstärkte Bürgerbeteiligung? Wenn ja, was sind aus Ihrer Sicht die Gründe dafür und was kann man dagegen tun? Sind in der Verwaltung die Vorbehalte und Widerstände gegen Bürgerbeteiligung tendenziell kleiner oder größer als bei den Ratsmitgliedern?
- 7) Sollte der Stadtrat sich zukünftig mehr „selbstbegrenzen“ und Kompetenzen bzw. Handlungsspielräume an die Bürger abtreten? Welche Kompetenzen sollte der Stadtrat nicht an die Bürger abgeben? Was bleibt seine Kernaufgaben?
- 8) Welche Rolle spielten Themen wie Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement im Bürgermeisterwahlkampf? War dies das zentrale Konzept des Wahlsiegers?
- 9) Ist der Bürgermeister der „große Macher“ in Kommunalpolitik und Verwaltung oder gibt es andere Personen und Organisationen mit vergleichbarem Einfluss? [Wenn ja,] bitte Beispiele benennen!
- 10) Könnte der Eindruck entstehen, dass der BM die Bürgerbeteiligung nutzt, um am Rat vorbeizuregieren oder den Rat zumindest unter Druck zu setzen? [Wenn ja,] wie reagiert der Rat darauf? Was kann der Rat dagegen tun?
- 11) Wie würden Sie das Klima zwischen den Fraktionen in Rat und Öffentlichkeit beschreiben? Gibt es eine Fraktion, die besonders stark auf Konfrontationskurs geht? Hat auch die große Oppositionspartei in gehobener Position „ihre Leute“ in der Kommunalverwaltung? Gibt es interfraktionelle Runden oder Vorabsprachen, die nicht nur der Information sondern auch der gemeinsamen Meinungsbildung dienen?
- 12) Setzen sich Politik und Verwaltung vor einer größeren Bürgerbeteiligung zusammen (z. B. lokale Agenda), um darüber ausführlicher zu sprechen, wie man die Bürger beteiligen will? [Wenn nein,] warum nicht? [Wenn ja,] welche Erfahrungen hat man damit gemacht?
- 13) Beschreiben Sie aus Ihrer Sicht die Engagementbereitschaft der Bürger. Woran beteiligen sie sich, woran beteiligen sie sich weniger? Führt dieses selektive Engagement zu Problemen?
- 14) Es wird viel darüber diskutiert, Kompetenzen auf die Stadtteile, Einrichtungen und Vereine zu übertragen. Wie weit haben Sie in Ihrer Stadt Kompetenzen dezentralisiert? [Wenn gering,]

37 Sowohl die Interviewleitfäden als auch die Fragebögen für die Ratsbefragung haben in Arnsberg und in Schwäbisch Gmünd nahezu denselben Inhalt.

warum geringe Dezentralisierung? Worin liegen aus Ihrer Sicht die Chancen, wo die Gefahren einer solchen Dezentralisierung?

15) Nicht selten gibt es Probleme, wenn Bürgerbeteiligung und ehrenamtliches Engagement an enge Ämtergrenzen stößt. Tritt dieses Problem auch in Ihrer Stadt auf? [Wenn ja,] könnte ein zentraler Ansprechpartner in der Stadtverwaltung für Bürgerbeteiligung und ehrenamtliches Engagement beim BM hier Abhilfe schaffen? Oder empfehlen sich hier andere organisatorische Lösungen?

16) [nur Fraktionsvorsitzende] Haben Sie genügend Nachwuchs und Interessierte für den Rat? [Wenn nein,] warum beteiligen die Bürger sich doch sehr rege an der Kommunalpolitik? Sehen Sie in einer stärkeren Bürgerbeteiligung eine Chance langfristig wieder mehr Bürger für Ihre Fraktion zu gewinnen?

17) Nun zu einer hypothetischen Frage. Halten Sie es für möglich, dass in diesem Jahrzehnt in Ihrer Stadt ein Bürgerbegehren stattfindet? [Wenn ja,] hat diese Möglichkeit Einfluss auf die Kommunalpolitik?

18) Welche Anforderungen sollte man an die Verwaltungsmitarbeiter bei der Förderung von ehrenamtlichen Engagement und Bürgerbeteiligung stellen? Was ist daran positiv, was ist daran negativ für die Beschäftigten?

Kommen wir nun nach diesen allgemeinen Fragen abschließend zu konkreten Maßnahmen der Förderung von Bürgerengagement in Ihrer Stadt.

19) In den letzten Jahren wurden in Ihrer Stadt einige Aufgaben auf Sportvereine übertragen. Welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht? Wird dadurch langfristig Personal in der Stadtverwaltung abgebaut? [Wenn ja,] wie bewerten Sie diese Entwicklung?

20) Wie beurteilen Sie insgesamt die Perspektivenwerkstatt Neugestaltung des Bahnhofsplatzes in Neheim-Hüsten? Leistungen? Probleme? Wurden Empfehlungen der Perspektivenwerkstatt durch den Rat bereits umgesetzt? Waren die Teilnehmer v. a. Verbandsvertreter und Parteimitglieder? Andere Selektivitäten? Ist das wichtigste Problem in dem Planungsbereich der Verkehr? Hat die Perspektivenwerkstatt einen Lösungsweg für die Verkehrsprobleme (z. B. Verkehr) aufgezeigt oder besteht nach wie vor ein erheblicher Dissens, wenn es um die Lösungswege zentraler Fragen geht?

21) Wie beurteilen Sie insgesamt das Aktive Beschwerdemanagement in der Arnberger Verwaltung? Gibt es einzelne Gruppen in Politik und Verwaltung, die starke Probleme mit dem Aktiven Beschwerdemanagement in Arnberg hatten? Werden seit der Einführung des Aktiven Beschwerdemanagements sukzessive immer weniger Beschwerden an die Ratsmitglieder gerichtet?

22) In den „Dörfern“ werden die Straßen teilweise von den Einwohnern selbst gefegt und die Einwohner müssen im Gegenzug geringere Gebühren zahlen. Kam es in diesem Zusammenhang schon mal zu größeren Problemen oder ist diese Möglichkeit sowohl für die Bürger als auch für die Stadtverwaltung von großem Nutzen?

23) Abschließende Frage: Haben Sie aus Ihrer Sicht noch etwas zur Bürgerbeteiligung und ehrenamtlichen Engagement zu erzählen, was wir bisher noch nicht abgefragt haben?

Fragebogen Ratsbefragung in Arnsberg

1) Zunächst bitten wir Sie um einige Angaben zu allgemeinen Fragen. Wir haben jetzt einige Ziele zusammengestellt, die für das Zusammenleben in einer Gemeinde eine Rolle spielen. Welche Ziele sind für Sie wichtig? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

Ich möchte in einer Gesellschaft leben, in der...

	sehr wichtig	wichtig	nicht so wichtig	unwichtig
Recht und Gesetz beachtet wird	()	()	()	()
der Mensch mehr zählt als Geld	()	()	()	()
man es durch Leistungen zu etwas bringen kann	()	()	()	()
Bewährtes geachtet und geschätzt wird	()	()	()	()
man offen ist für neue Ideen und geistigen Wandel	()	()	()	()

2) Im Folgenden möchten wir Sie mit einigen allgemeinen Aussagen zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik konfrontieren. Würden Sie den folgenden Aussagen zustimmen? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	ja	eher ja	eher nein	nein
Im Stadtrat muss die Sacharbeit Vorrang vor der Parteipolitik haben.	()	()	()	()
Der Bürger ist nicht damit einverstanden, wenn eine Partei in der Gemeinde harte Oppositionspolitik macht. Er wünscht Einigkeit zwischen allen Kräften.	()	()	()	()
Ohne Parteien gerät Kommunalpolitik leicht zur Kirchturmspolitik ohne politisches Gesamtkonzept.	()	()	()	()
Auf ausgesprochene Parteipolitiker sollte man in der Kommunalpolitik zugunsten von „gestandenen“ Persönlichkeiten verzichten.	()	()	()	()
Ein Bürger, der Gemeinderat werden will, sollte sich erst mal in der alltäglichen Parteiarbeit bewähren.	()	()	()	()

3) Würden Sie den folgenden Aussagen in Bezug auf den Bürgermeister in Ihrer Stadt zustimmen? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	ja	eher ja	eher nein	nein
Der Bürgermeister ist <i>die</i> bestimmende Person in Politik und Verwaltung.	()	()	()	()
Der Bürgermeister ist der Hauptinitiator von Bürgerbeteiligung und Förderer von ehrenamtlichem Engagement.	()	()	()	()
Der Bürgermeister setzt Bürgerbeteiligung auch ein, um den Rat unter Druck zu setzen und seine Kompetenzen auszuhöheln.	()	()	()	()
Der Bürgermeister ist bei vielen Bürgern und Vereinen sehr beliebt.	()	()	()	()

4) Würden Sie den folgenden Aussagen zur Rolle der Fraktionen im Gemeinderat Ihrer Stadt zustimmen? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	ja	eher ja	eher nein	nein
Die Beratungen im Rat sind nur noch Formsache, weil die Vorentscheidungen bereits in der Fraktion getroffen werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Ratsmitglieder stimmen im Rat und in den Ausschüssen in der Regel streng nach Fraktionszugehörigkeit ab.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In meiner Fraktion werden die wichtigen Entscheidungen häufig so weit vom Fraktionsvorsitzenden vorbereitet, dass sich die Fraktionsmitglieder nur sehr selten gegen seine Position wenden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Bürgermeister nimmt sehr stark Einfluss auf die Positionen meiner Fraktion.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5) Man kann nicht alle kommunalen Aufgaben gleichzeitig anpacken. In welcher Reihenfolge würden Sie die folgenden Aufgaben anpacken? Bitte ordnen Sie die folgenden Aussagen einem Rang zwischen 1 und 5 zu, wobei 1 die wichtigste Aufgabe aus Ihrer Sicht ist.

- Gute Bedingungen für die örtliche Industrie und Geschäftswelt zur Gewährung wirtschaftlichen Wachstums schaffen
- Erhaltung und Ausbau der Gemeinde als attraktiver Wohnort
- Verwirklichung eines hohen Maßes an sozialer Gerechtigkeit
- Förderung von Bürgerbeteiligung und ehrenamtlichem Engagement
- Sicherung einer sparsam wirtschaftenden Gemeindeverwaltung

6) Meinen Sie, dass die Mehrheit der Bürger weiß, an wen sie sich in der Verwaltung wenden kann, wenn sie mit der Arbeit der Verwaltung unzufrieden ist?

ja	eher ja	eher nein	nein
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7) Nun möchten wir Sie mit einigen Aussagen zu den Einflussmöglichkeiten des Stadtrates konfrontieren. Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	ja	eher ja	eher nein	nein
Wenn der Gemeinderat seine Kontrollmöglichkeiten ausschöpft, kann er sich gegenüber der Verwaltung immer durchsetzen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wenn die Verwaltung will, kann sie durch ihren Informationsvorsprung den Gemeinderat immer überfahren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In der Kommunalpolitik kann man noch viel bewegen. Hier sind noch tiefgreifende Veränderungen möglich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Handlungsspielraum der Gemeinden wird immer enger. Heute kann in der Kommunalpolitik kaum mehr	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

etwas bewegt werden.

Echte politische Entscheidungen fallen eigentlich nur auf der EU-, Bundes- und Landesebene. () () () ()

8) Unter den Kommunalpolitikern gibt es unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie der Stadtrat am wirksamsten auf die Vorgänge in seiner Stadt Einfluss nehmen kann. Welcher der folgenden Meinungen stimmen Sie am ehesten zu? Bitte kreuzen Sie nur eine Angabe an.

- () Aufgabe des Stadtrates ist es, sich gerade um die vermeintlich kleinen Dinge zu kümmern, weil diese für den Bürger sehr wichtig sind.
- () Der Stadtrat sollte sich weniger um kleine Dinge kümmern und sich mehr auf allgemeine Zielvorgaben konzentrieren.
- () Der Stadtrat sollte sich bei seinen Sitzungen ausschließlich auf grundsätzliche Fragen und Ziele beschränken.

9) Wir nennen Ihnen nun einige Einrichtungen des öffentlichen Lebens in Ihrer Stadt. Versuchen Sie bitte einzuschätzen, ob die Bürger Ihrer Stadt diesen Einrichtungen wohl eher vertrauen oder eher nicht vertrauen oder ob sich das die Waage hält. Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

Wie ist das mit

	eher ja	teils/ teils	eher nein	weiß nicht
dem Bürgermeister	()	()	()	()
der Stadtverwaltung	()	()	()	()
dem Gemeinderat	()	()	()	()
der Lokalpresse	()	()	()	()
der Polizei	()	()	()	()
den Parteien in der Stadt insgesamt?	()	()	()	()

Fragen zur Bürgerbeteiligung und zum Bürgerengagement:

Bei der Beantwortung der folgenden Fragen möchten wir Sie bitten zu berücksichtigen, dass wir zwischen Bürgerbeteiligung und Förderung von ehrenamtlichem Engagement unterscheiden. **Bürgerbeteiligung** ist für uns die Beteiligung an Planungsprozessen (z. B. runde Tische bei der lokalen Agenda bis hin zur normalen Bürgerversammlung im Rahmen der Bauleitplanung).

Unter **ehrenamtlichem Engagement** verstehen wir, dass die Bürger „selbst mit Hand anlegen“. Unter Förderung von ehrenamtlichem Engagement fallen damit die traditionelle Engagementförderung (z. B. Ehrungen) genauso wie neue Engagementförderformen (z. B. Freiwilligenzentren oder Ehrenamtsbörsen) sowie auch die Übertragung von Aufgaben (Platzpflege etc.) auf Sportvereine.

10) Für wie wichtig halten Sie die starke Förderung des ehrenamtlichen Engagements?

sehr wichtig	wichtig	nicht so wichtig	unwichtig
()	()	()	()

11) Wenn Sie die letzte Frage mit sehr wichtig oder wichtig beantwortet haben, möchten wir Sie bitten, auch diese Frage zu beantworten (andernfalls bitte weiter mit Frage 12). Aus welchen Gründen halten Sie eine starke Förderung des ehrenamtlichen Engagements für sehr wichtig bzw. wichtig? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	sehr wichtig	wichtig	nicht so wichtig	unwichtig
Erhöhung der Zufriedenheit der Bürger	()	()	()	()
Stärkung der Hilfsbereitschaft der Bürger untereinander	()	()	()	()
eine stärkere Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt	()	()	()	()
Abbau städtischer Finanzprobleme	()	()	()	()
Aufrechterhaltung der bunten Palette von Angeboten in unserer Stadt	()	()	()	()
sonstiges, und zwar.....				
.....				
.....				

12) Für wie wichtig halten Sie eine starke Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen?

sehr wichtig	wichtig	nicht so wichtig	unwichtig
()	()	()	()

13) Wenn Sie die letzte Frage mit sehr wichtig oder wichtig beantwortet haben, möchten wir Sie bitten, auch diese Frage zu beantworten (andernfalls bitte weiter mit Frage 14). Aus welchen Gründen halten Sie eine starke Bürgerbeteiligung für sehr wichtig bzw. wichtig? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	sehr wichtig	wichtig	nicht so wichtig	unwichtig
man erfährt mehr über die Bedürfnisse und das Wissen der Bürger und kann deswegen besser planen	()	()	()	()
durch eine stärkere Bürgerbeteiligung kann man Widerstände gegen Planungsvorhaben reduzieren	()	()	()	()
eine stärkere Bürgerbeteiligung kann zu einem Abbau von Politikverdrossenheit führen	()	()	()	()

durch Bürgerbeteiligung können die Fraktionen für ihre Arbeit neue Interessierte gewinnen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
politische Ansichten können eine größere Lobby finden, die sonst im Rat nicht mehrheitsfähig sind	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
frühzeitige Bürgerbeteiligung kann Fehlinvestitionen vermeiden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch Bürgerbeteiligung können Planungsverfahren, wenn man die Umsetzungsphase mit einrechnet, beschleunigt werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
sonstige wichtige Gründe, und zwar.....				
.....				
.....				

14) Welche Probleme tauchen Ihrer Erfahrung nach häufig bei Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren auf? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	ja	eher ja	eher nein	nein
Bürgerbeteiligung ist sehr teuer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bürgerbeteiligung führt zu einer Aushöhlung der Kompetenzen des Gemeinderates	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
viele Ergebnisse von Bürgerbeteiligung werden nicht umgesetzt und das führt zu einer eher noch größeren Politikverdrossenheit der Bürger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bürgerbeteiligung bindet viel Zeit bei Verwaltung und Ratsmitgliedern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bei Bürgerbeteiligung einen Konsens zu finden ist außerordentlich schwer, weil wenn man 50 Bürger hat, hat man 51 Meinungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
an Bürgerbeteiligung nimmt immer der selbe kleine Kreis von interessierten Bürgern teil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
mangelndes Interesse und Wissen der Bürger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bürgerbeteiligung weckt höhere Ansprüche an Politik und Verwaltung, die diese häufig nicht erfüllen können	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Bürger sind nicht bereit sich über einen längeren Zeitraum zu beteiligen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15) Welche Bevölkerungsgruppen sind bei Bürgerbeteiligungsangeboten der Stadt viel stärker vertreten als andere Gruppen? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	ja	eher ja	eher nein	nein
Männer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vertreter von Verbänden, Vereinen und Initiativen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parteienvertreter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Akademiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Besserverdienende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16) Häufig ist zu hören, dass viele Ergebnisse von Bürgerbeteiligung nicht umgesetzt werden. Was könnten aus Ihrer Sicht wichtige Gründe dafür sein? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	sehr wichtig	wichtig	nicht so wichtig	unwichtig
die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren sind wenig konkret	()	()	()	()
die Kommunen haben zu kleine Handlungsspielräume	()	()	()	()
viele der bei der Bürgerbeteiligung geäußerten Wünsche sind nicht finanzierbar	()	()	()	()
die Ergebnisse von Bürgerbeteiligung stoßen auf die Grenzen der Fachressorts in Politik und Verwaltung	()	()	()	()
Widerstände in der Politik	()	()	()	()
Widerstände in der Verwaltung	()	()	()	()
man beteiligt die Bürger, weil es modern ist, ohne sich vorher Gedanken darüber zu machen, was hinterher dabei rauskommen sollte	()	()	()	()
Die Bürger planen zwar eifrig mit, aber wollen nicht bei der Umsetzung helfen	()	()	()	()
sonstige wichtige Gründe, und zwar.....				
.....				

17) Aus welchen Motiven engagieren sich aus Ihrer Sicht wohl die meisten Bürger ehrenamtlich? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	ja	eher ja	eher nein	nein
weil es ihnen Spaß macht	()	()	()	()
weil es ihren persönlichen Interessen entgegenkommt	()	()	()	()
weil sie sich für andere Menschen in ihrer Stadt einsetzen wollen	()	()	()	()
weil sie es für ihre Pflicht halten	()	()	()	()
weil sie etwas verändern und gestalten wollen	()	()	()	()

18) Engagieren sich in den letzten Jahren in Ihrer Stadt tendenziell mehr Bürger ehrenamtlich oder ist das Engagement gleich geblieben oder sinkt es? Bitte kreuzen Sie die richtige Antwortmöglichkeit an.

- () mehr Bürger engagieren sich
- () die gleiche Anzahl von Bürgern engagiert sich
- () weniger Bürger engagieren sich
- () weiß nicht

19) Würden Sie der folgenden Aussage zustimmen?

Die Stadtverwaltung erledigt derzeit noch viel zu viele Aufgaben selber. Es sollten mehr Aufgaben auf Bürger und Vereine übertragen und städtisches Personal abgebaut werden.

ja	eher ja	eher nein	nein
()	()	()	()

20) Würden Sie der folgenden Aussage zustimmen?

Es sollten sich mehr Bürger in den Parteien und Wählergemeinschaften kontinuierlich an der Kommunalpolitik beteiligen als nur für kurze Zeit und bei bestimmten Themen in Initiativen oder Bürgerversammlungen.

ja	eher ja	eher nein	nein
()	()	()	()

21) Wie würden Sie Ihren eigenen Kenntnisstand einschätzen, wenn es darum geht, mit welchen Verfahren (Planungszelle, Zukunftswerkstatt etc.) man die Bürger an der Planung beteiligen kann? Würden Sie sagen, dass Sie genügend über Beteiligungsverfahren informiert sind?

ja	eher ja	eher nein	nein
()	()	()	()

22) Sollte der Gemeinderat mehr Kompetenzen an kleinere Einheiten abgeben? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	ja	eher ja	eher nein	nein
an die Stadtteile	()	()	()	()
an Vereine / Initiativen	()	()	()	()
an öffentliche Einrichtungen (z. B. Schulbudgets)	()	()	()	()

Fragen zum Ratsmandat

23) Aus welchen Motiven sind Sie als Ratsmitglied zur Wahl angetreten? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	ja	eher ja	eher nein	nein
weil mir die Ausübung des Mandates Spaß macht	()	()	()	()
weil es meinen persönlichen Interessen entgegenkommt	()	()	()	()
weil ich mich für die Menschen in meiner Stadt einsetzen will	()	()	()	()
weil ich das Programm meiner Partei umsetzen will	()	()	()	()
weil ich es für meine Pflicht hielt	()	()	()	()
weil ich etwas verändern und gestalten wollte	()	()	()	()
weil es für mich eine Ehre ist	()	()	()	()
sonstige wichtige Motive und zwar.....				

24) Was war Ihrer Meinung nach maßgebend für Ihre Wahl in den Gemeinderat? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	sehr wichtig	wichtig	nicht so wichtig	unwichtig
mein ausgeübter Beruf	()	()	()	()
meine parteipolitische Tätigkeit	()	()	()	()
meine kirchliche Tätigkeit	()	()	()	()
meine eigene Persönlichkeit	()	()	()	()
etwas anderes, und zwar				

25) Was sind die vorrangigen Aufgaben eines Ratsmitglieds? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	sehr wichtig	wichtig	nicht so wichtig	unwichtig
die Verwaltung kontrollieren	()	()	()	()
den direkten Kontakt zu den Bürgern suchen	()	()	()	()
Mittler zwischen Bürgern und Verwaltung sein	()	()	()	()
dem Gemeinwohl zu folgen	()	()	()	()

26) Seit wie vielen Jahren sind Sie bereits im Rat Ihrer Stadt?

- () 0-5 () 10-15 () 20-25
 () 5-10 () 15-20 () mehr als 25 Jahre

27) Welche Ämter haben Sie darüber hinaus noch in Ihrer Fraktion? (mehrere Kreuze sind möglich!)

- () Fraktionsvorsitzender
 () stellvertretender Fraktionsvorsitzender
 () Sprecher der Fraktion in einem Fachausschuss
 () Sonstiges, und zwar.....

28) Welcher Fraktion gehören Sie an?

- () CDU
 () SPD
 () Bündnis 90 / Die Grünen
 () FDP
 () fraktionslos
 () sonstiges, und zwar.....

29) Wie viele Stunden sind Sie in der Woche mit der Ausübung Ihres Ratsmandats und damit zusammenhängenden Aktivitäten beschäftigt?

- () 0-5 () 10-15 () 20-25
 () 5-10 () 15-20 () mehr als 25 Stunden

30) Sind Sie, gemessen am Einsatz von Kraft und Zeit, die Sie für Ihr Mandat aufwenden, zufrieden mit den erzielten Ergebnissen?

ja	eher ja	eher nein	nein
()	()	()	()

Fragen zur Person

Abschließend benötigen wir noch einige Angaben als Hilfestellung für eine strukturierte Auswertung. Es ist daher **wichtig**, dass Sie auch diese Fragen beantworten.

31) In wie vielen Vereinen sind Sie vor Ort Mitglied (0 bis...)? ()
In wie vielen Vereinen sind Sie vor Ort im Vorstand (0 bis ...)? ()

32) Zu welcher der folgenden Altersgruppen gehören Sie?

() bis 29 Jahre
() 30-39
() 40-49
() 50-59
() 60-69
() über 70

33) Geschlecht

() weiblich
() männlich

34) Beruf:

() Angestellter
() leitender Angestellter
() Angestellter im öffentlichen Dienst
() Beamter
() Beamter im höheren Dienst
() Lehrer
() Arbeiter
() Landwirt
() Selbständiger
() Hausfrau/Hausmann
() Student
() nicht berufstätig
() Rentner/Pensionär
() sonstiges
() keine Angabe

35) Schulbildung

() Volksschule
() mittlere Reife
() Abitur/Hochschulreife

- Fachhochschulabschluss
- Hochschulabschluss
- sonstiges
- keine Angabe

Polis-Hefte ab 1995

- 30/1995** **Edgar Grande/ Hans J. Kleinsteuber/ Martin List/ Georg Simonis**
Die Technologiepolitik in Deutschland und Europa.
- 31/1995** **Martin List**
Das sicherheitspolitische Modell Deutschland und die Frage der humanitären Intervention.
- 32/1995** **Maria Behrens/ Ellie Roelofs**
Biotechnology in a Delta: the Case of the Netherlands.
Maria Behrens/ Sylvia Meyer-Stumborg/ Georg Simonis
Von den Nachbarn lernen? Die deutsche Nahrungsmittelindustrie im gesellschaftlichen Konflikt um die Einführung der Gentechnik.
- 33/1995** **Ulrich von Alemann/Josef Schmid (Hrsg.)**
Die Organisation der Reform
Ein Werkstattbericht zum ÖTV-Projekt
- 34/1996** **Dagmar Biegler/Ralf Kleinfeld/ Josef Schmid/
Annette Zimmer**
Aus der Werkstatt der Verbändeforschung:
Zwei Arbeitspapiere der „Forschungs-Initiative Verbände“
- 35/1996** **Jörg Bogumil/Leo Kissler/Ralf Greifenstein/Elke Wiechmann**
Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft
Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen
- 36/1996** **Ulrich von Alemann/Josef Schmidt (Hrsg.)**
Die Organisationsreform der ÖTV und die Modernisierung des öffentlichen Dienstes
- 37/1997** **Maria Behrens/Georg Simonis**
Kontextualisierung als Aufgabe staatlicher Politik
Der gesellschaftliche Konflikt um die Einführung der Gentechnik
- 38/1997** **Magnus Ryner**
Maastricht Convergence and Post-Fordist Transition in Sweden and Germany
- 39/1998** **Ulrich von Alemann/Roland Czada**
Kongreßbeiträge zur Politischen Soziologie, Politischen Ökonomie und Politikfeldanalyse
- 40/1998** **Patrick Brandenburg/Birgit Frey/Thomas Kniwel**
Verbände zwischen Markt und Staat
Drei Beiträge aus der Forschungs-Initiative Verbände
- 41/1998** **Georg Simonis/Ralf Droz**
Innovation und Kontext
- 42/1999** **Jörg Bogumil (Hrsg.)**

Modernisierung der Landesverwaltungen

- 43/1999** **Martin List**
Außenpolitik der USA
- 44/1999** **Susanne Lütz**
Vom koordinierten zum marktorientierten Kapitalismus? Der deutsche Finanzsektor im Umbruch.
- 45/2000** **Martin List**
Groß-Theorien der internationalen Politik im Wechselgespräch und ein konstruktivistischer Blick auf die internationale Gemeinschaft
- 46/2000** **Roland Czada**
Dimensionen der Verhandlungsdemokratie
Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung.
- 47/2000** **Rainer Eising**
Assoziative Demokratie in der Europäischen Union?
- 48/2000** **Katrin Auel/Arthur Benz/Thomas Esslinger**
Democratic Governance in the EU.
The Case of Regional Polity
- 49/2000** **Georg Simonis u.a.**
Politik und Technik - vier Studien zum Wandel von Staatlichkeit
- 50/2001** **Dr. Rainer Eising**
Strategic action and policy learning in embedded negotiations:
the liberalization of the EU electricity supply industry
- 51/2001** **PD Dr. Frank Marcinkowski**
Kommunales Wahlverhalten zwischen Eigengesetzlichkeit und
Bundestrend. Eine Fallstudie aus Nordrhein-Westfalen
- 52/2001** **Stephan Bröchler/Helmut Elbers**
Hochschulabsolventen als Mitarbeiter des Parlaments: Politikberater
oder Bürohilfskräfte? Ergebnisse einer internetgestützten Befragung der persönlichen wissenschaftlichen Mitarbeiter der Abgeordneten des
Deutschen Bundestages.
- 53/2001** **Nathalie Strohm**
Why Germany does not (yet?) have a Nolan Committee
- 54/2002** **Jörg Bogumil**
Zum Verhältnis von Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland