

Leuphana Universität Lüneburg  
Fakultät Kulturwissenschaften

Dissertation

Titel:

Politische Steuerungsfähigkeit im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit

Autor:

Henry Arends (M.A.)  
Bei den Eichen 10  
21365 Adendorf

Erstgutachter:

Prof. Dr. Ferdinand Müller-Rommel

Am Ende deiner Bahn  
ist gut Zufriedenheit;  
doch wer am Anfang ist zufrieden,  
kommt nicht weit.

Friedrich Rückert

Adendorf, im September 2011

## **Inhaltsverzeichnis:**

<b>Abbildungsverzeichnis:</b> .....	<b>8</b>
<b>I. Einleitung</b> .....	<b>9</b>
<b>II. Theoretische Herleitung</b> .....	<b>18</b>
1. Der akteurzentrierte Institutionalismus.....	18
1.1 Der akteurzentrierte Institutionalismus im Neo-Institutionalismus .....	20
1.2 Institutionen .....	24
1.3 Akteure .....	29
1.4 Handlungsorientierungen .....	30
1.5 Handlungssituationen.....	32
1.6 Akteurkonstellationen .....	33
1.7 Hinweise zur Anwendung des akteurzentrierten Institutionalismus.....	37
2. Untersuchung interkommunaler Zusammenarbeit auf Grundlage des .....	38
akteurzentrierten Institutionalismus .....	38
2.1 Institutionen .....	38
2.2 Akteure .....	40
2.3 Handlungsorientierungen .....	41
2.4 Handlungssituationen.....	42
2.5 Akteurkonstellationen .....	43
<b>III. Vorüberlegungen zur empirischen Untersuchung</b> .....	<b>48</b>
1. Interkommunale Zusammenarbeit .....	48
2. Ziele interkommunaler Zusammenarbeit .....	48
3. Auswahl länderspezifischer Kommunalverfassungen .....	51
4. Fallauswahl für eine akteurbezogene Untersuchung von Zweckverbänden .....	52
5. Halbstandardisierte Interviews .....	56
6. Dokumentenanalyse .....	59
<b>IV. Institutionelle Erklärungen</b> .....	<b>61</b>
1. Methodische Überlegungen .....	61
2. Untersuchungsziele der institutionellen Untersuchung .....	62
2.1 Einleitung.....	62
2.2 Kommunalparlament .....	65
2.2.1 Aufgaben .....	68
2.2.2 Ausschüsse .....	70
2.2.3 Fraktionen.....	71
2.3 Bürgermeister .....	73
2.3.1 Aufgaben .....	76

2.3.2 Beamte auf Zeit .....	78
2.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung/Besonderer Ausschuss.....	79
2.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung .....	79
2.4.2 Besonderer Ausschuss.....	80
2.5 Zweckverband .....	81
3. Bayern .....	83
3.1 Einleitung.....	83
3.2 Gemeinderat.....	83
3.2.1 Aufgaben .....	84
3.2.2 Ausschüsse .....	89
3.2.3 Fraktionen.....	91
3.3 Erster Bürgermeister .....	91
3.3.1 Aufgaben .....	94
3.3.2 Beamte auf Zeit .....	96
3.4 Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze/Ferienausschuss .....	98
3.4.1 Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze .....	98
3.4.2 Ferienausschuss.....	101
3.5 Zweckverband .....	101
3.5.1 Verbandsversammlung.....	103
3.5.2 Verbandsvorsitzender.....	105
3.5.3 Verbandsausschuss .....	107
4. Schleswig-Holstein .....	109
4.1 Einleitung.....	109
4.2 Gemeindevertretung.....	111
4.2.1 Aufgaben .....	112
4.2.2 Ausschüsse .....	117
4.2.3 Fraktionen.....	119
4.3 Bürgermeister .....	119
4.3.1 Aufgaben .....	122
4.3.2 Beamte auf Zeit .....	125
4.4 Bürgervorsteher/Hauptausschuss .....	126
4.4.1 Bürgervorsteher .....	126
4.4.2 Hauptausschuss .....	127
4.5 Zweckverband .....	130
4.5.1 Verbandsversammlung.....	132
4.5.2 Verbandsvorsteher .....	134
4.5.3 Hauptausschuss .....	135
5. Niedersachsen .....	138
5.1 Einleitung.....	138
5.2 Rat.....	139
5.2.1 Aufgaben .....	140
5.2.2 Ausschüsse .....	143

5.2.3 Fraktionen .....	145
5.3 Bürgermeister .....	146
5.3.1 Aufgaben .....	148
5.3.2 Beamte auf Zeit .....	151
5.4 Dualistische Verfassung mit volksgewählter monokratischer Gemeindeg Spitze/ .....	152
Verwaltungsausschuss .....	152
5.4.1 Dualistische Verfassung mit volksgewählter monokratischer Gemeindeg Spitze .....	152
5.4.2 Verwaltungsausschuss .....	154
5.5 Zweckverband .....	157
5.5.1 Verbandsversammlung .....	159
5.5.2 Verbandsgeschäftsführer .....	162
5.5.3 Verbandsausschuss .....	163
6. Ergebnis der institutionellen Untersuchung .....	166
6.1 Einleitung .....	166
6.2 Kommunalparlament .....	167
6.2.1 Aufgaben .....	168
6.2.2 Ausschüsse .....	172
6.2.3 Fraktionen .....	173
6.3 Bürgermeister .....	174
6.3.1 Aufgaben .....	175
6.3.2 Beamte auf Zeit .....	179
6.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung/Besonderer Ausschuss .....	181
6.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung .....	181
6.4.2 Besonderer Ausschuss .....	182
6.5 Zweckverband .....	184
6.5.1 Verbandsversammlung .....	185
6.5.2 Verwaltungsleitendes Organ .....	189
6.5.3 Besonderer Ausschuss .....	191
6.6 Institutionelles Fazit .....	194
<b>V. Verhaltensorientierte Erklärungen: Empirische Befunde auf der Basis von .....</b>	<b>200</b>
<b>halbstandardisierten Interviews und einer Dokumentenanalyse .....</b>	<b>200</b>
1. Methodische Überlegungen .....	201
2. Untersuchungsziele der verhaltensorientierten Untersuchung .....	202
2.1 Grundsätzliches .....	202
2.2 Kommunalparlament .....	203
2.2.1 Aufgaben .....	204
2.2.2 Ausschüsse .....	206
2.2.3 Fraktionen .....	208
2.3 Bürgermeister .....	210
2.3.1 Aufgaben .....	211
2.3.2 Beamte auf Zeit .....	212

2.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Besonderer Ausschuss.....	212
2.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung .....	212
2.4.2 Besonderer Ausschuss.....	213
2.5 Zweckverband .....	214
2.5.1 Verbandsversammlung.....	217
2.5.2 Verwaltungsleitendes Organ .....	219
2.5.3 Besonderer Ausschuss.....	220
3. Empirische Befunde auf der Basis von halbstandardisierten Interviews und einer .....	222
Dokumentenanalyse für den Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden .....	222
des Landkreises Altötting/den Markt Tüßling .....	222
3.1 Grundsätzliches.....	222
3.2 Marktgemeinderat .....	223
3.2.1 Aufgaben .....	224
3.2.2 Ausschüsse .....	227
3.2.3 Fraktionen.....	230
3.3 Erster Bürgermeister .....	233
3.3.1 Aufgaben .....	233
3.3.2 Beamte auf Zeit .....	235
3.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Besonderer Ausschuss.....	235
3.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung .....	235
3.4.2 Besonderer Ausschuss.....	236
3.5 Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting .....	236
3.5.1 Verbandsversammlung.....	243
3.5.2 Verbandsvorsitzender.....	249
3.5.3 Verbandsausschuss .....	251
4. Empirische Befunde auf der Basis von halbstandardisierten Interviews und einer .....	253
Dokumentenanalyse für den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen/ .....	253
der Gemeinde Altenholz.....	253
4.1 Grundsätzliches.....	253
4.2 Gemeindevertretung.....	254
4.2.1 Aufgaben .....	254
4.2.2 Ausschüsse .....	258
4.2.3 Fraktionen.....	261
4.3 Bürgermeister .....	263
4.3.1 Aufgaben .....	264
4.3.2 Beamte auf Zeit .....	265
4.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Hauptausschuss .....	266
4.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung .....	266
4.4.2 Hauptausschuss .....	266
4.5 Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen .....	269
4.5.1 Verbandsversammlung.....	282
4.5.2 Verbandsvorsteher .....	286

4.5.3 Hauptausschuss .....	288
5. Empirische Befunde auf der Basis von halbstandardisierten Interviews und einer .....	289
Dokumentenanalyse für den Zweckverband Linkes Weserufer/ .....	289
den Flecken Steyerberg .....	289
5.1 Grundsätzliches .....	289
5.2 Rat .....	290
5.2.1 Aufgaben .....	291
5.2.2 Ausschüsse .....	294
5.2.3 Fraktionen .....	297
5.3 Bürgermeister .....	299
5.3.1 Aufgaben .....	300
5.3.2 Beamte auf Zeit .....	301
5.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Verwaltungsausschuss .....	301
5.4.1 Ein oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung .....	301
5.4.2 Verwaltungsausschuss .....	302
5.5 Zweckverband „Linkes Weserufer“ .....	304
5.5.1 Verbandsversammlung .....	317
5.5.2 Verbandsgeschäftsführer .....	323
5.5.3 Verbandsausschuss .....	324
6. Ergebnisse der verhaltensorientierten Untersuchung .....	326
6.1 Grundsätzliches .....	326
6.2 Kommunalparlament .....	326
6.2.1 Aufgaben .....	327
6.2.2 Ausschüsse .....	328
6.2.3 Fraktionen .....	329
6.3 Bürgermeister .....	330
6.3.1 Aufgaben .....	331
6.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Besonderer Ausschuss .....	331
6.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung .....	331
6.4.2 Besonderer Ausschuss .....	332
6.5 Zweckverband .....	333
6.5.1 Verbandsversammlung .....	340
6.5.2 Verwaltungsleitendes Organ .....	345
6.5.3 Besonderer Ausschuss .....	346
6.6 Verhaltensorientiertes Fazit .....	347
<b>VI. Ergebnis .....</b>	<b>352</b>
1. Methodische Überlegungen .....	352
2. Untersuchungsziele .....	352
2.1 Grundsätzliches .....	354
2.2 Kommunalparlament .....	355
2.2.1 Aufgaben .....	356

2.2.2 Ausschüsse .....	359
2.2.3 Fraktionen .....	361
2.3 Bürgermeister .....	362
2.3.1 Aufgaben .....	363
2.3.2 Beamte auf Zeit .....	364
2.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Besonderer Ausschuss.....	365
2.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung .....	365
2.4.2 Besonderer Ausschuss.....	366
2.5 Zweckverband .....	368
2.5.1 Verbandsversammlung.....	372
2.5.2 Verwaltungsleitendes Organ .....	377
2.5.3 Besonderer Ausschuss.....	378
2.6 Fazit.....	380
<b>Anhang:</b> .....	386
Leitfaden für ein halbstandardisiertes Interview .....	386
Verzeichnis der Interviewpartner für das halbstandardisierte Interview:.....	389
Verzeichnis nichtstandardisierter Gespräche:.....	390
Literaturverzeichnis: .....	391
Rechtsquellenverzeichnis:.....	397
Ortsrechtsverzeichnis: .....	398

**Abbildungsverzeichnis:**

Abbildung 1: Interaktionsformen	36
Abbildung 2: Strategien zur Effizienz- und Effektivitätsverbesserung und Vermeidung eines Verlustes von Steuerungsfähigkeit für Politik und Verwaltung	45
Abbildung 3: Der Gemeinderat	84
Abbildung 4: Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze	100
Abbildung 5: Der Zweckverband in Bayern	108
Abbildung 6: Die Schleswig-Holsteinische Kommunalverfassung	110
Abbildung 7: Zuständigkeiten der Gemeindevertretung	113
Abbildung 8: Übertragen und Rückholen von Entscheidungen durch die Gemeindevertretung	116
Abbildung 9: Der Zweckverband in Schleswig-Holstein	137
Abbildung 10: Der Zweckverband in Niedersachsen	165
Abbildung 11: Institutionelles Fazit	195
Abbildung 12: Verhaltensorientiertes Fazit	348



# **Politische Steuerungsfähigkeit im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit**

## **I. Einleitung**

Die interkommunale Zusammenarbeit erfährt in den letzten Jahren in Wissenschaft und Praxis eine erhöhte Aufmerksamkeit. Ihr Bedeutungsgewinn in der kommunalen Praxis basiert dabei u. a. auf eine anhaltende Finanzkrise der Kommunen und der Annahme, dass sich durch interkommunale Zusammenarbeit Effizienz- und Effektivitätsvorteile ergeben. Daneben entstehen für bestimmte Aufgabenfelder, wie z. B. der Wirtschaftsförderung oder der „Vermarktung“ von Regionen, neue Anforderungen an Kommunen, die eine Zusammenarbeit über kommunale Grenzen hinaus voraussetzen. Weitere Aktualität erhält dieses Themenfeld durch die Diskussion um eine mögliche kommunale Gebietsreform und alternativer Förderungen interkommunaler Zusammenschlüsse durch die Bundesländer.

Eine umfangreiche Literatur zeugt davon, dass der Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit bereits in vielfältiger Weise untersucht worden ist. Die Untersuchungen beinhalten unterschiedliche Schwerpunkte wie z. B. Wirtschaftlichkeitsaspekte (vgl. Bertelsmann Stiftung und Deutscher Städte- und Gemeindebund 2007), Fragen der Raumplanung und Stadt-Umland-Beziehungen (vgl. Heinz u. a. 2004, Bunzel/Reitzig/Sander 2002, Heinz 2000, Jähnke/Gawron 2000), Demographischer Wandel (vgl. Kersting 2006) oder Nachhaltigkeit (vgl. Klemme 2002). Andere Arbeiten haben einen umfassenderen Ansatz und behandeln u. a. rechtliche Fragen, Organisationsformen, Handlungsfelder (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2005, Deutscher Städte- und Gemeindebund 2004) oder widmen sich überwiegend der Darstellung von Fallbeispielen (vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 2005 und Deutscher Städtetag 2003). Ein Aspekt, der bislang jedoch kaum Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen war, ist die Frage, wie sich interkommunale Zusammenarbeit auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten auswirkt. In den genannten Arbeiten finden sich dazu allenfalls kurze Ausführungen (vgl. hierzu Deutscher Städte- und Gemeindebund 2004, S. 3 oder mittelbar vor dem Hintergrund von Legitimations- und Demokratieproblemen Deutsches Institut für Urbanistik 2005, S. 39 ff.; Heinz 2000, S. 259). Die Frage, ob interkommunale Zusammenarbeit zu einem Wandel bzw. Verlust von politischer Steuerungsfähigkeit für Kommunalparlamente führt, soll deshalb im Rahmen dieser Arbeit beantwortet werden.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die grundsätzliche Annahme, dass Kommunalparlamente im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung über die Möglichkeit der politischen Steuerung verfügen. Diese basiert auf den in den Gemeindeordnungen getroffenen Zuständigkeitsentscheidungen für die verschiedenen kommunalen Organe.

Eine Definition von Nohlen (1998, S. 507) zugrunde legend, bezieht sich politische Steuerung „(...) auf die positive, (Daseins-)Risiken vermeidende oder kompensierende und Wohlstand mehrende Gestaltungsaufgabe (...). Aktiv kann politische Steuerung dabei als zielgerichtete und zweckorientierte, d. h. polit.-absichtsvolle Gestaltung sozialer und wirtschaftlicher Gegebenheiten definiert werden. Zur passiven Aufgabenbewältigung oder –abweisung werden auch Entlastungsstrategien, wie z. B. (...) die Privatisierung (mit dem Ziel, die Ansprüche an den Staat zu reduzieren) eingesetzt.“

Der Untersuchungsgegenstand im engeren Sinne bezieht sich auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung, vertreten durch das Kommunalparlament und den Bürgermeister. Dabei wird der Begriff Politik in dieser Arbeit synonym für das Kommunalparlament verwendet, mit der Begründung, dass es sich bei einem Kommunalparlament um die repräsentative (politische) Vertretung einer Gemeinde handelt. Der Begriff Verwaltung wird gleichbedeutend für den Bürgermeister als Leiter der Verwaltung gebraucht. Diese begriffliche Trennung wird durch die Direktwahl eines Bürgermeisters in den Gemeinden durchlässig, da es sich beim Bürgermeister sowohl in der Selbstwahrnehmung vieler Bürgermeister, als auch in den Augen der Bevölkerung, ebenfalls um einen Politiker handelt. Das gilt insbesondere in größeren Gemeinden und Städten. Dennoch wird an dieser analytischen Trennung festgehalten, auch weil sich dahinter das grundlegende Strukturproblem der kommunalen Selbstverwaltung verbirgt. Die Schwierigkeiten für die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente basieren zu einem großen Teil darauf, dass die Mitglieder der Kommunalparlamente ehrenamtlich tätig sind, während die Verwaltung mit hauptamtlichen Fachleuten besetzt ist. Dieses strukturelle Ungleichgewicht kann die Kommunalverfassung durch Regelungen zugunsten der einen oder anderen Seite beeinflussen, es lässt sich jedoch nicht auflösen. Vor diesem Hintergrund wird das Problem der Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten beleuchtet.

Der theoretische Ansatz der Untersuchung kann als akteurzentrierter Institutionalismus bezeichnet werden, der in den 90er Jahren durch die Autoren Fritz W. Scharpf und Renate Mayntz (Mayntz/Scharpf 1995) ausgearbeitet wurde. Der Ansatz beruht auf der Annahme, dass politische Ergebnisse ein Resultat von Interaktionen zwischen Akteuren sind, dass diese Interaktionen aber durch einen institutionellen Kontext, in dem sie eingebettet sind, strukturiert und damit beeinflusst werden. (Scharpf 2006, S. 17) Institutionen sind in zeitlicher und räumlicher Hinsicht variabel, allerdings innerhalb ihres jeweiligen Bereiches relativ stabil und somit die hauptsächliche Ursache der Regelmäßigkeiten, die beobachtet und in Erklärungen verwendet können. (e.b.d., S. 41 f.)

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus ist dadurch gekennzeichnet, dass er auf die strategischen Handlungen und Interaktionen zweckgerichteter und intelligenter individueller und korporativer Akteure dasselbe Gewicht legt, wie auf die ermöglichenden, beschränkenden und

prägenden Effekte bestimmter vorhandener institutioneller Strukturen und institutionalisierter Normen. (e.b.d., S. 72)

Der institutionelle Kontext (im Folgenden nach Scharpf e.b.d., S. 77 ff.) steht für einen Rahmen, mit dem die wichtigsten Einflüsse auf die Handlungen der Akteure beschrieben werden. Durch die Institution der Regelsysteme werden einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturiert. Dadurch, dass sanktionierte Regeln die Bandbreite möglichen Verhaltens verringern, indem sie gebotene, verbotene oder erlaubte Handlungen definieren, verfügen Institutionen über Erklärungskraft. Institutionen können aber, obwohl sie Akteure konstituieren, Optionen erzeugen und beschränken sowie Wahrnehmungen und Präferenzen formen, Entscheidungen und Ergebnisse nicht determinieren. Auch dann, wenn Akteure sich innerhalb des institutionalisierten Rahmens bewegen, werden durch institutionalisierte Regeln nur in Ausnahmefällen singuläre Handlungsverläufe vorgeschrieben. Weil sie bestimmte Handlungen verbieten und andere erlauben, bestimmen sie einen Möglichkeitsraum mehr oder minder akzeptabler Handlungsverläufe, die den Akteuren einen erheblichen Entscheidungsspielraum belässt.

Forschungsleitend ist die Frage, wie sich unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen (Können) und Akteurshandeln (Wollen) auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit auswirken. Die handlungsbegrenzenden und handlungsermöglichenden institutionellen Rahmenbedingungen bestehen hier in den länderspezifischen Kommunalverfassungen. Hierzu gehören neben den grundlegenden Gemeindeordnungen weitere spezielle Rechtsgrundlagen, die sich auf interkommunale Zusammenarbeit beziehen.

Bezogen auf die Machtpositionen im kommunalen Entscheidungssystem besteht meine zentrale These darin, dass die interkommunale Zusammenarbeit zu einem Steuerungsverlust der Kommunalparlamente und zu einer Stärkung der Verwaltung führt.

Zwei weitere Hypothesen lauten:

1. Es ergeben sich dabei unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen, das heißt durch unterschiedliche Möglichkeiten und Restriktionen für interkommunale Zusammenarbeit, die sich aus den länderspezifischen Kommunalverfassungen ergeben (Institutionenthese).
2. Es ergeben sich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente durch das spezifische Akteurshandeln (Akteursthese).

In Kapitel III erfolgen allgemeine Vorüberlegungen zur empirischen Untersuchung. Nach einer Definition der interkommunalen Zusammenarbeit werden im Rahmen einer Literaturrecherche die allgemeinen Ziele interkommunaler Zusammenarbeit herausgearbeitet. Anschließend wird die Auswahl der länderspezifischen Kommunalverfassungen und der Untersuchungsfälle erläutert.

Für die Heranziehung länderspezifischer Kommunalverfassungen wurden die Länder Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen ausgewählt. Die Auswahl dieser drei Länder liegt darin begründet, dass es auch nach Angleichung der Gemeindeordnungen in den 90er Jahren in Richtung Süddeutsche Ratsverfassung weiterhin erhebliche Unterschiede in der institutionellen Kompetenzverteilung zwischen Kommunalparlament und Bürgermeister gibt. So weisen die Länder mit traditionell Süddeutscher Ratsverfassung (Baden Württemberg, Bayern) weiterhin eher stärkere Kompetenzen zugunsten der Bürgermeister auf, als die Länder mit ehemals Norddeutscher Ratsverfassung (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) mit einer stärkeren Stellung der Kommunalparlamente. Schleswig-Holstein nimmt auf dieser Skala eine mittlere Position ein. (Holtkamp 2008, S. 103 ff.)

Für die verhaltensorientierte Untersuchung wurden drei vergleichbare Fallbeispiele aus den Bundesländern Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen ausgewählt. Es handelt sich dabei um den Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting und die Gemeinde Markt Tüßling aus Bayern, den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen und die Gemeinde Altenholz aus Schleswig-Holstein sowie den Zweckverband Linkes Weserufer und den Flecken Steyerberg aus Niedersachsen. In allen drei Zweckverbänden werden die Aufgaben eines kommunalen Bauhofes wahrgenommen. Diese Aufgaben gehören zum Aufgabenbereich des eigenen Wirkungskreises, in dem die Kommunalparlamente regelmäßig über einen größeren Einfluss verfügen, als es bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Fall ist. Dadurch lassen sich mögliche Steuerungsverluste des Kommunalparlamentes besser herausarbeiten. Die Untersuchungsgemeinden sind als klassische Einheitsgemeinden strukturiert und weisen eine vergleichbare Größenordnung mit einer Einwohnerzahl von 3.100 bis 10.000 auf.

Während die institutionelle Untersuchung durch eine Analyse der landesspezifischen Kommunalverfassungen erfolgt, werden für die Untersuchung der Fallbeispiele das persönliche Interview und die Dokumentenanalyse eingesetzt. Es werden Interviews mit Akteuren der Politik und der Verwaltung geführt. Dafür wurde ein halbstandardisierter Fragebogen mit 49 Fragen entwickelt, der abgesehen von einigen landesspezifischen Fragestellungen grundsätzlich in allen Interviews in gleicher Form eingesetzt wird. Die Auswertung des Fragebogens folgt qualitativen und quantitativen Kriterien in Abhängigkeit davon, ob es sich um standardisierte oder offene Fragen handelt. Die Wiedergabe der Ergebnisse erfolgt anonymisiert. Für die Dokumentenanalyse werden Satzungen, Sitzungsniederschriften, Machbarkeitsstudien, Evaluationen usw. herangezogen.

In den Kapiteln IV und V werden die These und Hypothesen empirisch überprüft. Mit der Untersuchung in beiden Kapiteln werden jeweils zwei Untersuchungsziele verfolgt. Zunächst wird das Verhältnis von Politik und Verwaltung innerhalb der Gemeinde herausgearbeitet und anschließend die Institutionen- bzw. Akteursthese untersucht.

Die Untersuchung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung innerhalb der Gemeinde ist Voraussetzung dafür, dass ein Steuerungsverlust, der gegebenenfalls durch interkommunale Zusammenarbeit entsteht, überhaupt untersucht werden kann. Kompetenzverluste von gemeindlichen Entscheidungsträgern können nur herausgearbeitet werden, wenn vorab untersucht wurde, welche Stellung das Kommunalparlament und der Bürgermeister innerhalb des gemeindlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses einnehmen. Dabei geht es einerseits um Kompetenzen des Kommunalparlamentes und des Bürgermeisters, die Auskunft darüber geben, ob Entscheidungen für bestimmte Aufgabenbereiche autonom getroffen werden können. Darüber hinaus werden weitere Kriterien untersucht, die eine Bedeutung für den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess innerhalb der Gemeinde haben. Dazu gehören z. B. Ausschüsse, Fraktionen, Beamte auf Zeit, mit denen unterschiedliche Einflussmöglichkeiten für das Kommunalparlament und den Bürgermeister verbunden sind. Deutlich werden diese unterschiedlichen Möglichkeiten z. B. an einem Ausschuss mit besonderer Rechtsstellung, wie dem niedersächsischen Verwaltungsausschuss, der mit weitgehenden eigenständigen Kompetenzen und einer eigenen Organstellung ausgestattet ist. Dadurch ist es der ehrenamtlichen Politik möglich, einen weitreichenden Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung zu nehmen. Wichtig sind aber auch die Kompetenzen zum Eingriff in die gegenseitigen Aufgabenbereiche, wodurch ein autonomer Handlungsspielraum für das Kommunalparlament oder den Bürgermeister eingeschränkt werden kann.

Im Rahmen der institutionellen Untersuchung in Kapitel IV werden zunächst die Untersuchungsziele des Kapitels beschrieben und anschließend die Kommunalverfassungen getrennt nach Bundesländern untersucht. Das Kapitel wird abgeschlossen durch eine vergleichende Gegenüberstellung, mit der die Ergebnisse der institutionellen Untersuchung interpretiert und bewertet werden. Im Rahmen eines institutionellen Fazits werden die wesentlichen Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung noch einmal komprimiert dargestellt und die Resultate in einer Tabelle unter Verwendung von Skalenpunkten visualisiert. In diesem institutionellen Fazit wird die Frage beantwortet, ob die Institutionenthese bestätigt werden kann.

Die institutionelle Untersuchung für das Verhältnis von Politik und Verwaltung erfolgt vorwiegend auf Grundlage der Gemeindeordnungen. Die Gemeindeordnungen werden anhand von ausgewählten Untersuchungskriterien vergleichend untersucht, um die Stellung von Kommunalparlament und Bürgermeister im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu bestimmen. Bei der Frage nach einem Ausschuss mit besonderer Rechtsstellung geht es beispielsweise darum, ob die

Kommunalverfassung einen solchen Ausschuss vorsieht, wie er sich zusammensetzt, welche Aufgaben er wahrnimmt und wie sich das gegebenenfalls auf die Stellung von Politik und Verwaltung auswirkt.

In der sich anschließenden Untersuchung der Institutionentheorie wird analysiert, wie sich die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten auswirken. Die Bestimmungen werden unter dem Aspekt der eingeräumten Spielräume und Restriktionen für eine interkommunale Zusammenarbeit untersucht und somit der Möglichkeitsraum interkommunaler Zusammenarbeit beleuchtet. Dabei werden die Bestimmungen für Zweckverbände betrachtet, die sich in besonderer Weise für eine Untersuchung auf Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus eignen. Zum einen weist diese Form der Zusammenarbeit einen hohen Institutionalisierungsgrad auf, wodurch es möglich wird, die Wirkung von Institutionen weitgehend zu erfassen. Zum anderen verbleibt den Akteuren im Rahmen dieser Institutionalisierung jedoch trotzdem ein breiter Möglichkeitsraum, in dem die Zusammenarbeit im Zweckverband singular gestaltet werden kann. Anhand der Ausgestaltung dieses Möglichkeitsraumes lässt sich die Bedeutung der verhaltensorientierten Wirkungen herausarbeiten.

Bei der Untersuchung der Institutionentheorie werden zunächst grundsätzliche Fragen, die sich auf die Anwendung von Vorschriften oder den Aufgabenübergang beziehen, untersucht und anschließend die für den Zweckverband vorgesehenen Entscheidungsträger analysiert. Dabei ist von Interesse, welche Organe für einen Zweckverband eingerichtet werden, ob es z. B. die Möglichkeit gibt, einen Ausschuss mit besonderer Rechtsstellung im Zweckverband einzurichten, und welche Kompetenzen sie wahrnehmen. Eine wesentliche Frage besteht darin, wie sich die Gremien des Zweckverbands zusammensetzen, ob es beispielsweise einen Vorrang für die Vertreter der Verwaltung bei der Mitgliedschaft gibt. Ein weiterer bedeutender Punkt für den Erhalt von Steuerungsmöglichkeiten der Politik liegt in der Frage der Weisungsrechte für Kommunalparlamente gegenüber den Vertretern einer Gemeinde in den Gremien des Zweckverbands, mit denen ein Abstimmungsverhalten präjudiziert werden kann. Hier wird beispielsweise geklärt, ob Weisungsrechte gegebenenfalls in ihrer thematischen Reichweite begrenzt sind. Die einzelnen Untersuchungskriterien werden jeweils danach hinterfragt, ob sie zu einem Steuerungsverlust des Kommunalparlamentes oder zu einer Stärkung des Bürgermeisters beitragen.

Im Anschluss an die institutionelle Untersuchung werden in Kapitel V die verhaltensorientierten Wirkungen untersucht. Dort werden ebenfalls zunächst die konkreten Untersuchungsziele für die verhaltensorientierte Untersuchung beschrieben und anschließend die Untersuchungsfälle getrennt voneinander analysiert. Auch dieses Kapitel schließt mit einer vergleichenden Gegenüberstellung, in der die Untersuchungsergebnisse interpretiert und bewertet werden. In einem verhal-

tensorientierten Fazit werden anschließend die wesentlichen Ergebnisse der verhaltensorientierten Untersuchung dargestellt und in einer Tabelle unter Verwendung von Skalenpunkten visualisiert. Hier wird die Frage beantwortet, ob die Akteursthese bestätigt werden kann.

Bei der verhaltensorientierten Untersuchung handelt es sich um eine vergleichende fallbezogene Untersuchung, deren Untersuchungskriterien sich an der vorhergehenden institutionellen Untersuchung anlehnen. Auch hier wird zunächst das Verhältnis von Politik und Verwaltung herausgearbeitet. Es wird analysiert, wie sich das Verhältnis von Kommunalparlament und Bürgermeister tatsächlich im Rahmen des gemeindlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses darstellt. Über grundsätzliche Fragen zur Dominanz der Verwaltung und den relevanten Akteuren des Entscheidungsprozesses hinaus, wird für die einzelnen Untersuchungskriterien herausgearbeitet, ob sie eher zur Stärkung des Kommunalparlamentes oder eher zur Stärkung des Bürgermeisters beitragen. Es wird z. B. bei dem Einsatz von Informations- und Kontrollrechten oder bei der Einrichtung von Ausschüssen untersucht, ob ein institutioneller Möglichkeitsraum für die Kontrolle der Verwaltung durch die Akteure der Politik genutzt wird. Ein wichtiges Untersuchungskriterium liegt in der Verteilung von Aufgaben zwischen den Entscheidungsträgern unterhalb der institutionellen Schwelle und den Auswirkungen, die sich daraus für das Verhältnis von Politik und Verwaltung ergeben. Sofern die Einrichtung eines Ausschusses mit besonderer Rechtsstellung vorgesehen ist, wird untersucht, ob die institutionellen Prädestinationen durch das Akteursverhalten bestätigt werden und dem Ausschuss eine entsprechende Rolle im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess eingeräumt wird. So kann eine Stärkung dieses Ausschusses z. B. durch die Besetzung mit relevanten Akteuren des gemeindlichen Willensbildungsprozesses oder eine zusätzliche Aufgabenübertragung erfolgen. Durch das Akteursverhalten können sich dadurch Auswirkungen für das Verhältnis von Politik und Verwaltung ergeben, die die institutionellen Vorprägungen verstärken oder aber auch verringern.

Anschließend erfolgt eine Überprüfung der Akteursthese durch die Untersuchung der interkommunalen Zusammenarbeit im Zweckverband. Hierbei werden sowohl die Gründungsphase als auch die Mechanismen der Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Beteiligung der Kommunalparlamente betrachtet. Die Überprüfung der Akteursthese wird verbunden mit der Fragestellung, ob den Fallbeispielen ebenfalls die in Kapitel III herausgearbeiteten Zielstellungen zugrunde lagen, ob diese Ziele auch tatsächlich erreicht wurden, in welcher Form die Kommunalparlamente an der Zielerreichung mitgewirkt haben und welche Veränderungen sich dadurch für die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente feststellen lassen, welcher „Preis“ also gegebenenfalls für eine Zielerreichung durch das Kommunalparlament zu entrichten war. Eine wichtige Frage besteht darin, ob das Kommunalparlament bei der Vorbereitung der Mitgliedschaft im Zweckverband beteiligt wurde, und wenn ja, in welcher Form. Wesentlich für einen Steuerungsverlust des Kommunalparlamentes ist, ob und in welchem Umfang dem Zweckverband Kompetenzen übertragen wurden

und welche Veränderungen sich dadurch für den Aufgabenbereich des Kommunalparlamentes ergeben haben. Die Gremien des Zweckverbands werden danach untersucht, ob sie sich aus Vertretern der Politik oder der Verwaltung zusammensetzen und welche Auswirkungen dadurch für das Kommunalparlament und den Bürgermeister entstehen. Weiterhin wird die Nutzung von Instrumenten untersucht, die durch die Institutionen bereitgestellt werden. Dazu gehört die Frage, in welchem Umfang das Kommunalparlament von Weisungsrechten Gebrauch macht oder, ob und gegebenenfalls in welcher Form ein institutioneller Möglichkeitsraum für die Einrichtung eines besonderen Ausschusses im Zweckverband genutzt wird. Im Hintergrund der einzelnen Untersuchungskriterien steht die Frage, ob sie eher zu einer Stärkung der Politik oder eher zu einer Stärkung der Verwaltung beitragen.

Für die Interviews werden die Bürgermeister, Fraktionsvorsitzenden und gegebenenfalls die Vorsitzenden der Kommunalparlamente, als relevante Akteure des gemeindlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, vorgesehen.

Abschließend werden die Ergebnisse der institutionellen und der verhaltensorientierten Untersuchung in einem Schlusskapitel zusammengeführt. Entsprechend der Untersuchungsabschnitte in den vorhergehenden Kapiteln werden getrennt für jeden Abschnitt die jeweiligen Teilergebnisse der institutionellen und verhaltensorientierten Untersuchung zueinander ins Verhältnis gesetzt. Es wird für das Verhältnis von Politik und Verwaltung in den Gemeinden und für die Zusammenarbeit im Rahmen der interkommunalen Kooperation herausgearbeitet, wie sich die kombinierten Untersuchungsergebnisse darauf auswirken und welche Relevanz den institutionellen oder verhaltensorientierten Elementen dabei zukommt. Eine wichtige Frage besteht darin, ob der institutionelle Kontext über die Wirkungen von formalen Regeln hinaus für das Verhalten von Akteuren Relevanz besitzt.

Die wesentlichen Ergebnisse werden abschließend in einem Fazit noch einmal konzentriert dargestellt. Hier wird die Frage beantwortet, ob die zentrale These, nach der es zu einem Steuerungsverlust der Kommunalparlamente und zu einer Stärkung der Verwaltung im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit kommt, bestätigt werden kann.

Mit der Untersuchung kann auch ein Beitrag zu gezielten Steuerungsbemühungen des Landesgesetzgebers durch den institutionellen Kontext erbracht werden. Es lässt sich erkennen, ob die Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen des institutionellen Kontextes eher dazu genutzt werden, das Kommunalparlament oder den Bürgermeister zu stärken. Das gilt sowohl für die originäre Zusammenarbeit in der Gemeinde, als auch für die interkommunale Zusammenarbeit innerhalb eines Zweckverbands.



Es wird auch die Frage beantwortet, ob durch diese Untersuchung der Ansatz des Neoinstitutionalismus als akteurbezogener Institutionalismus bestätigt werden kann, konkret, ob innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen auch Akteure durch Interaktionen Veränderungen bewirken oder, ob sich Auswirkungen alleine durch die vorgegebenen institutionellen Rahmenbedingungen ergeben.

Es ist zu berücksichtigen, dass der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus von Mayntz und Scharpf für die Untersuchung von gesellschaftlichen Teilsystemen entwickelt wurde, während diese Arbeit sich auf einen Ausschnitt der kommunalen Selbstverwaltung, konkret der Selbststeuerung und Organisation im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit, bezieht. Die empirische Überprüfung des Ansatzes erfolgt somit auf Grundlage eines veränderten Untersuchungsfeldes.

Das kommunalpolitische Entscheidungsfeld wird in dieser Arbeit auf Bürgermeister und Kommunalparlament reduziert. Um kommunalpolitische Entscheidungsprozesse insgesamt darzustellen, wäre eine weitergehende Einbeziehung örtlich wirkender gesellschaftlicher Kräfte (Wirtschaft, Soziales, öffentliche Meinung usw.) erforderlich. Da das Forschungsinteresse dieser Arbeit aber darin besteht, die Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit für das Kommunalparlament und den Bürgermeister zu erarbeiten, lässt sich eine Reduzierung auf die dafür handlungsrelevanten Institutionen (Kommunalverfassungen) sowie auf die verhaltensorientierten Erklärungen aus dem Handeln der engeren kommunalen Akteure begrenzen.

## **II. Theoretische Herleitung**

Die theoretische Herleitung erfolgt vor der forschungsleitenden Frage, wie sich unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen (können) und Akteurshandeln (wollen) auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit auswirken.

Der theoretische Ansatz der Untersuchung kann dabei als akteurzentrierter Institutionalismus bezeichnet werden, der in den 90er Jahren durch die Autoren Fritz W. Scharpf und Renate Mayntz ausgearbeitet und in einem gemeinsamen Aufsatz veröffentlicht wurde (Mayntz/Scharpf 1995). Grundlage dieses Ansatzes ist die Annahme, dass politische Ergebnisse ein Resultat von Interaktionen zwischen handelnden Akteuren sind. Die Interaktionen sind allerdings in einem institutionellen Kontext eingebettet, der diese Interaktionen strukturiert und die Ergebnisse damit beeinflusst. (Scharpf 2006, S. 17) Institutionen sind zwar in zeitlicher und räumlicher Hinsicht variabel, jedoch innerhalb ihres jeweiligen Bereiches relativ stabil und somit die hauptsächliche Ursache der Regelmäßigkeiten, die beobachtet und in Erklärungen verwendet werden können. (e.b.d., S. 41 f.)

### **1. Der akteurzentrierte Institutionalismus**

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus ist dadurch gekennzeichnet, dass er auf die strategischen Handlungen und Interaktionen zweckgerichteter und intelligenter individueller und korporativer Akteure dasselbe Gewicht legt, wie auf die ermöglichenden, beschränkenden und prägenden Effekte bestimmter vorhandener institutioneller Strukturen und institutionalisierter Normen. (e.b.d., S. 72)

Scharpf (e.b.d., S. 77 ff.) sieht im institutionellen Kontext einen Rahmen, mit dem die wichtigsten Einflüsse auf die Handlungen der Akteure beschrieben werden. Durch die Institution der Regelsysteme werden einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturiert. Dadurch, dass sanktionierte Regeln die Bandbreite möglichen Verhaltens verringern, indem sie gebotene, verbotene oder erlaubte Handlungen definieren, verfügen Institutionen über Erklärungskraft. Jedoch können Institutionen, obwohl sie Akteure konstituieren, Optionen erzeugen und beschränken sowie Wahrnehmungen und Präferenzen formen, Entscheidungen und Ergebnisse aber nicht determinieren. Auch dann, wenn Akteure sich innerhalb des institutionalisierten Rahmens bewegen, werden durch institutionalisierte Regeln nur in Ausnahmefällen singuläre Handlungsverläufe vorgeschrieben. Indem sie bestimmte Handlungen verbieten und andere erlauben, bestimmen sie einen Möglichkeitsraum mehr oder minder akzeptabler Handlungsverläufe, der den strategischen und taktischen Entscheidungen der Akteure erheblichen Raum lässt. Durch die Kenntnis der Insti-

tutionen ergibt sich viel Aufschluss über die Optionen und Präferenzen bestimmter Akteure, es können damit aber nicht alle Fragen beantwortet werden.

Mayntz und Scharpf (1995, S. 39) sehen im akteurzentrierten Institutionalismus keine gegenstandsbezogene Theorie, sondern einen analytischen Ansatz zur Erfassung und Ordnung empirischer Tatbestände. Der Ansatz enthält zwar theoretische Prämissen, bietet aber kein Erklärungsmodell, sondern bestenfalls eine Forschungsheuristik.

Nach Scharpf (2006, S. 64) besitzt ein Ansatz, im Vergleich zu einer vollständig ausformulierten Theorie, weniger Informationsgehalt, es werden weniger Fragen vorab entschieden und mehr Fragen empirisch beantwortet. Dagegen werden in der Theorie häufiger Variablen durch Konstanten ausgetauscht. Die Leistungsfähigkeit einer Theorie steigt mit der Fähigkeit, theoretisch begründete Annahmen anstelle von empirischen Daten zu verwenden. (e.b.d., S. 75)

Beim akteurzentrierten Institutionalismus (im Folgenden nach Schimank 2004, S. 287 ff.) handelt es sich um keine Handlungstheorie, wie sie etwa in der Soziologie durch Talcott Parsons Modell des „unit act“, Alfred Schütz' phänomenologische Handlungsanalyse, den Rational-Choice-Ansatz oder Anthony Giddens Konzept von „agency“ Verbreitung findet. Mayntz und Scharpf geht es nicht darum, das Handeln allgemein zu definieren, z. B. als normativ konstituiert oder als Nutzenverfolgung. Die Besonderheit des akteurzentrierten Institutionalismus liegt in seinem direkten Bezug auf eine spezifische Art von historisch eingebundenem empirischem Erklärungsproblem. Der akteurbezogene Institutionalismus nimmt dazu keine völlig neue theoretische Perspektive ein. Es handelt sich vielmehr um eine selektive Kombination von Komponenten verschiedener, bereits existierender sozialwissenschaftlicher Handlungstheorien. Dabei werden insbesondere auch Elemente des Rational Choice verwendet.

Schimank sieht ein Merkmal des akteurzentrierten Institutionalismus in seiner Zielrichtung. Es geht nicht um die einzelne Handlung, sondern um das handelnde Zusammenwirken verschiedener Akteure und die Frage, welche Ergebnisse daraus entstehen. Im Fokus steht dabei die Schaffung, Erhaltung oder Veränderung sozialer Strukturen durch Steuerung und Selbstorganisation. Dabei ist der akteurzentrierte Institutionalismus auf einen bestimmten Typ von Erklärungsgegenständen zugeschnitten. Der Ansatz wurde entwickelt, um Probleme der Steuerung und Selbststeuerung auf der Ebene gesellschaftlicher Teilsysteme zu untersuchen. Er befasst sich mit gesellschaftlichen Struktur-dynamiken sowie deren Entstehung aus handelndem Zusammenwirken. Zu den Struktur-dynamiken gehören bezogen auf gesellschaftliche Teilsysteme die Differenzierung, das Wachstum, die Globalisierung, die Vernetzung und die Organisation. Diese Dynamiken sind das Ergebnis eines Zusammenspiels von nichtbeabsichtigten Folgen des Handelns eines Teils der beteiligten Akteure, mit gezielten Steuerungsbemühungen, die zum Teil durch staatliche Akteure erfolgen und

teilweise auf einer Selbststeuerung durch Akteure des betreffenden Gesellschaftsbereichs beruhen. Dabei kann das Mischungsverhältnis dieser drei Elemente je nach Untersuchungsbereich stark variieren. Hieraus ergibt sich die gesellschaftstheoretische Leitfrage, in der es um das Verhältnis von zweckgerichteter Gestaltung und nichtintentionalen Strukturodynamiken der modernen Gesellschaft geht. Dahinter verbirgt sich die Annahme, dass entgegen eines z. B. von Luhmann untermauerten Steuerungspessimismus weiterhin zielgerichtete Gestaltung, wenn auch mit Einschränkungen, realisierbar ist. Eine derartige Leitfrage macht es möglich, den einzelnen analytischen Komponenten des akteurzentrierten Institutionalismus jeweils vergleichsweise spezifische Fassungen zu geben.

Im Folgenden werde ich die von Mayntz und Scharpf verwendeten vier analytischen Komponenten des akteurzentrierten Institutionalismus (Akteure, Institutionen, Handlungsorientierungen und Akteurkonstellationen) beschreiben und erklären. Vorab soll jedoch eine kurze theoretische Einordnung des akteurzentrierten Institutionalismus im Rahmen der Diskussion zum Neo-Institutionalismus erfolgen.

### **1.1 Der akteurzentrierte Institutionalismus im Neo-Institutionalismus**

Schulze (1997, S. 7 f.) unterscheidet im Rahmen des Neo-Institutionalismus vier Ansätze aus sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen, die er zur Orientierung auf einem Kontinuum mit den Endpunkten aggregative und integrative Institutionen- bzw. Strukturbildung einträgt. Die aggregative Strukturbildung erklärt sich durch die Realisierung von Nutzen und die integrative Strukturbildung durch die Befolgung von Normen. Er ordnet, idealtypisch, die ökonomische Variante des Rational-Choice Institutionalismus dem aggregativen und die soziologische Variante des Institutionalismus dem integrativen Ende des Kontinuums zu. Dazwischen werden mit dem historisch-ökonomischen und dem historisch-soziologischen Institutionalismus zwei Ansätze positioniert, die teilweise beträchtliche Berührungspunkte haben.

Im soziologischen Institutionalismus (im Folgenden nach Schulze e.b.d., S. 14 f.) werden die Interaktionen der Akteure (bewusst oder unbewusst) durch die Bindewirkung von Normen bzw. Institutionen bestimmt. Die subjektive Wirklichkeit des Individuums wird durch Institutionen im Sinne gesellschaftlicher Regeln konstruiert. Der Ansatz beschreibt den Begriff der Institution als „einen sozialen Sachverhalt der Verfestigung regelmäßig wiederkehrenden Verhaltens und Handelns.“ (e.b.d.) Der Begriff der Institution wird damit sehr viel weiter gefasst, als es die aggregative Variante unternimmt. Der soziologische Institutionalismus fasst nicht nur formale Regeln, Prozeduren oder Normen unter dem Begriff Institution zusammen, sondern auch symbolische Systeme, kognitive Skripte und moralische Schablonen.

Hasse und Krücken (2001, S. 73) sehen sowohl für die soziologische neo-institutionalistische Forschung als auch für die systemtheoretische Forschung eine grundlegende Differenz zu Handlungstheorien. In der Perspektive dieser beiden Richtungen gelten Handlungen und Handelnde als institutionell und kulturell überformte Konstrukte. Als weitere Gemeinsamkeit betrachten Sie die Unterscheidung von System und Umwelt anstelle von akteurzentrierten Konzeptualisierungen des Sozialen. Der soziologische Neo-Institutionalismus untersucht vor allem die Einflüsse gesellschaftlicher Umwelten auf Individuen, Organisationen und Staaten. Dabei werden Individuen, Organisationen und Staaten als anschauliche Systeme betrachtet, während diese in Handlungstheorien als individuelle oder kollektive Akteure verstanden werden.

Für Schulze (1997, S. 8 f.) werden dagegen beim Rational-Choice Ansatz Institutionen gemäß dem Prinzip des methodologischen Individualismus als aggregiertes Resultat individuell-rationaler Wahlentscheidungen bzw. –handlungen betrachtet. Institutionen sind „das Produkt einer am Bedarf des Einzelnen orientierten Übereinkunft zwischen Individuen, die durch das Ziel der Nutzenmaximierung motiviert sind.“ (e.b.d., S. 10) Schulze (e.b.d.) sieht in Regeln Beschränkungen für das opportunistische Verhalten der Akteure, wodurch die Überwindung kollektiver Handlungsdiemmata ermöglicht wird, ohne jedoch die Präferenzen und Ziele der Akteure zu verändern. Diese gelten als unabhängig von institutionellen und sozioökonomischen Faktoren.

Nach Schulze (e.b.d., S. 16) vernachlässigen jedoch sowohl der soziologische Neo-Institutionalismus als auch der Rational-Choice Ansatz die Zeitdimension und sind deshalb durch eine eindimensionale Ursache-Wirkungs-Kette gekennzeichnet. Der Rational-Choice Ansatz versteht Institutionen als Produkt individuellen Verhaltens und in der soziologischen Variante resultiert das individuelle Verhalten aus der schon existierenden institutionellen Struktur. Dagegen findet die Zeitdimension als geschichtliche Entwicklungslinie für das Wechselspiel zwischen Akteur und Institution sowohl im historisch-ökonomischen als auch im historisch-soziologischen Ansatz des Neo-Institutionalismus Berücksichtigung.

Die nachstehenden Ausführungen zum historisch-ökonomischen und historisch-soziologischen Ansatz folgen den Betrachtungen von Schulze (e.b.d., S. 17 ff.).

Im historisch-ökonomischen Institutionalismus werden Institutionen „als formale und informelle Spielregeln einer Gesellschaft (...) definiert.“ (e.b.d., S. 17) Sie dienen der Reduzierung von Unsicherheit und der Etablierung bzw. Stabilisierung von Ordnung. Der Institutionenbegriff bezieht sich, abweichend von der soziologischen Definition, nur auf Regeln und umfasst keine Organisationen, die als Akteure betrachtet werden. Die Entstehung und Veränderung von Institutionen sind das Resultat menschlichen Handelns, weshalb eine theoretische Herleitung der Institutionen seinen Ausgangspunkt beim Individuum haben muss. Der Ansatz folgt einem Menschbild, das dem mo-

deren Homo Oeconomicus ähnelt. Es beinhaltet jedoch zusätzlich die Erwartungen altruistische Motivation, instabile Präferenzen und die Feststellung, dass Akteure ihre Umwelt in Abhängigkeit von Wissensstand und kognitiven Möglichkeiten subjektiv individuell erfahren.

Der historisch-soziologische Institutionalismus hat gegenüber dem historisch-ökonomischen Ansatz seinen Ausgangspunkt in der Institution und nicht beim Individuum. Dadurch jedoch, dass im Zentrum der Untersuchung die Themen Macht und Interesse stehen, wird ein struktureller Determinismus vermieden. Die Vertreter dieses Ansatzes verknüpfen akteurspezifische und institutionelle Einflussfaktoren. „Im Mittelpunkt (...) steht dabei das Wechselspiel zwischen politischen, meist staatlichen, Institutionen (Polity) und politischen Prozessen (Politics) im Kontext der Formulierung von Politikgehalten (Policy).“ (e.b.d., S. 19) Der historisch-soziologische Institutionalismus wendet sich mit dem Vorwurf der Eindimensionalität gegen die Geringschätzung des Staates als einen politikbestimmenden Faktor und die ungenügende Berücksichtigung des Machtfaktors zugunsten funktionalistischer Zirkelschlüsse. Es sollen Erkenntnisse aus den Theorien des Pluralismus und des Struktur-Funktionalismus miteinander verbunden werden. Weiterhin wird argumentiert, dass die sozialen und politischen Umfeldbedingungen neben den Strategien auch Ziele, d. h. die individuellen bzw. kollektiven Präferenzstrukturen, determinieren. Deshalb ist zur Bestimmung der individuellen Präferenzen eine Analyse des historischen Hintergrunds erforderlich. In dieser Endogenisierung der Präferenzbildung liegt die bedeutendste Abweichung zum historisch-ökonomischen Ansatz. Dem historisch-soziologischen Ansatz liegt damit entgegen der historisch-ökonomischen Variante ein sehr viel weiterer Institutionenbegriff zugrunde.

Scharpf (im Folgenden nach Scharpf 2006, S. 48 ff.) beschreibt die Enden des Kontinuums als zwei Mechanismen, die den Sozialwissenschaften zur Verfügung stehen. Dem aggregierten Endpunkt ordnet er die Hauptströmung der Wirtschaftswissenschaften sowie jene Richtungen der Politikwissenschaft und der Soziologie zu, die sich dem Mechanismus des Rational Choice verschrieben haben. Der Mechanismus gründet auf der Annahme, dass der Mensch über die Fähigkeit zur zutreffenden Umweltwahrnehmung und entsprechender Verhaltensweisen verfügt und daraus folgend, dass egoistisch-rationales Handeln als universelles Charakteristikum des Menschen genetisch fixiert ist. Diese Arbeitshypothese ist für die Sozialwissenschaften (im engeren Sinne) in der neoklassischen Ökonomie am stärksten ausgeprägt und kulminiert in der Annahme, dass der menschliche Akteur ein allwissender und zielstrebigem Eigennutzmaximierer ist, der alle Gelegenheiten zur Steigerung des eigenen Vorteils rational nutzt.

Auf der anderen Seite sieht Scharpf die Kulturanthropologie und die Hauptströmung der Soziologie. Die Vertreter dieser Richtungen betonen jedoch nicht die Bedeutung des „egoistisch-rationalen Handelns für das Überleben in der natürlichen Umwelt, sondern heben vielmehr die extreme Komplexität und Unsicherheit einer Umwelt hervor, die aus anderen Akteuren besteht“. (e.b.d., S. 50)

Die Individuen müssen deshalb große Schwierigkeiten bewältigen, wenn sie miteinander kommunizieren und ihre Handlungen aufeinander abstimmen wollen. Vor diesem Hintergrund werden Kultur und Institutionen als Grundvoraussetzungen für menschliche Interaktion betrachtet, die es den Individuen ermöglichen, die ansonsten chaotische Umwelt zu verstehen und die unvorhersehbaren und deshalb bedrohlichen Intentionen der anderen Akteure, mit denen sie interagieren müssen, bis zu einem gewissen Grad vorwegzunehmen.

Diese beiden unterschiedlichen Ansätze werden von Scharpf jedoch nicht als unvereinbar betrachtet. Er spricht sich zunächst gegen die autonome Verwendung des kulturalistischen Ansatzes aus, wenn er ausführt:

„Auf der einen Seite würde, selbst wenn man die Annahmen kulturalistischer Ansätze akzeptiert, daraus nicht folgen, daß menschliches Handeln allein mit Hilfe kulturell ‚selbstverständlicher‘ Überzeugungen und institutionalisierter Regeln ‚angemessenen Verhaltens‘ erklärt werden kann. Menschliche Akteure handeln nicht allein nach den Anweisungen kulturell definierter ‚Skripte‘, noch sind sie regelbefolgende Automaten – sie sind intelligent und haben eigene Ansichten und eigene Präferenzen, was manchmal dazu führt, daß sie sich den Normen und Regeln, die sie eigentlich befolgen sollten, entziehen oder sie verletzen.“ (e.b.d., S. 50 f.)

Gleichzeitig widerspricht Scharpf der reinen Lehre des Rational Choice, wenn er darlegt: „Auf der anderen Seite aber wäre es ebenso unrealistisch zu glauben, menschliche Akteure seien immer allwissende und zielstrebige Eigennutzmaximierer, die alle Gelegenheiten zur Steigerung des eigenen Vorteils rational und ohne Rücksicht auf die dadurch verletzten Regeln und Normen ausnutzen. Das menschliche Wissen und die menschliche Rationalität sind begrenzt, und daher basieren viele menschliche Handlungen nicht auf der unmittelbaren Wahrnehmung von Daten und Kausalgesetzen der realen Welt, sondern auf kulturell geformten und sozial konstruierten Überzeugungen über die reale Welt. Gleichzeitig finden die meisten menschlichen Handlungen im Rahmen sozialer und organisatorischer Rollen mit klar definierten Verantwortlichkeiten und Kompetenzen sowie mit zugewiesenen Ressourcen statt, die nur für bestimmte Zwecke eingesetzt werden können. Unter den Bedingungen dieser kulturell und institutionell definierten Rollen kann der reine Egoismus nicht viel mehr erklären als die Entscheidung, bestimmte Rollen zu übernehmen oder nicht. Aber sobald eine Rolle einmal übernommen wurde, ist es praktisch unmöglich, das Handeln im Rahmen dieser Rolle ohne Bezugnahme auf deren kulturelle und soziale Merkmale und ohne Rückgriff auf die institutionalisierten Regeln, die mit ihrer korrekten Erfüllung verbunden sind, zu erklären.“ (e.b.d., S. 51)

Nach Scharpf lassen sich durch die Annahme des rationalen Handelns die grundlegenden Triebkräfte sozialer Interaktion erfassen, allerdings ist außerhalb der wirtschaftlichen Sphäre der Infor-

mationsgehalt für relevante Intentionen menschlicher Akteure gering, wenn bei der Ermittlung der Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure nicht auf institutionen-spezifische Informationen zurückgegriffen werden kann. Darin liegt der Kern des akteurzentrierten Institutionalismus.

Scharpf schränkt jedoch ein, dass institutionen-spezifische Informationen zeitlich und räumlich variabel sind. Durch einen Blick auf die Rechtsgeschichte, die Verfassungsgeschichte, die vergleichende Rechtswissenschaft und die vergleichende Regierungslehre lässt sich erkennen, wie unterschiedlich Institutionen zu verschiedenen Zeiten und an verschiedenen Orten zu finden sind. Das bedeutet, dass die Regelmäßigkeiten des menschlichen Verhaltens, die durch Institutionen geformt sind und die es zu erkennen gilt, ebenfalls zeitlich und räumlich begrenzt sind. Es können also bestenfalls Theorien entdeckt werden, deren Erklärungen nur unter bestimmten institutionellen Bedingungen gültig sind. Um den Anwendungsbereich dieser Erklärungen auszuloten, muss deshalb der institutionelle Kontext im Rahmen vergleichender Studien variiert werden. Er sieht für die empirische Forschung in vergleichenden Studien, bei der die Auswahl der Fälle nach der Logik der ähnlichsten Systeme oder der unterschiedlichsten Systeme erfolgte, die beste Möglichkeit für experimentelle Forschungsdesigns. Sofern Fälle sich nur in einer Variablen oder in einer sehr begrenzten Zahl von Variablen unterscheiden (oder gleichen), können daraus kausale Schlüsse von großer Verlässlichkeit abgeleitet werden.

Nach der Einordnung des akteurzentrierten Institutionalismus im Theorienspektrum des Neo-Institutionalismus werden nachfolgend die einzelnen Elemente des Ansatzes dargestellt. In Anknüpfung an die zentralen Aspekte der vorhergehenden Diskussion, wird dabei zunächst der Begriff der Institutionen betrachtet.

## **1.2 Institutionen**

Die Annahmen darüber, was unter Institutionen zu verstehen ist, weichen, wie gesehen, nicht nur in den Sozialwissenschaften stark voneinander ab. Im Folgenden soll nun der Institutionenbegriff vorgestellt werden, wie er im akteurzentrierten Institutionalismus Verwendung findet.

Scharpf (2006, S. 80 f.) versteht unter Institutionalismus, dass durch Regeln und Regelsysteme das soziale Verhalten organisiert und reguliert wird, und es außerdem für diejenigen, die die Regeln kennen, verstehbar und in einem begrenzten Sinne vorhersehbar macht. Er sieht darin eine sehr wichtige Voraussetzung für fruchtbare soziale Interaktionen. Sofern die Akteure im unklaren über die Optionen der anderen Akteure und deren Bewertung möglicher Ergebnisse durch Interaktionen wären, sollten sie auf der Grundlage der für sie schlechtesten Annahmen handeln und somit



risikominimierende Strategien wählen. Diese Strategien sind im Rahmen von Nullsummen-Konstellationen angemessen. Doch wenn die Akteure sich immer in dieser Weise verhielten, gäbe es keine Austausch- und Korporationsgewinne und eine Produktion von Wohlfahrt fände nicht statt. Produktivität und Wohlfahrtssteigerung einer Gesellschaft bedingen somit die Existenz von Mechanismen, mit denen ein hohes Maß an gegenseitiger Vorhersehbarkeit oder gemeinsamen Wissens geschaffen werden. Unter verschiedenen solcher Mechanismen stellen Institutionen die allgemeinsten und öffentlich am besten zugänglichen Informationsquellen dar.

Mayntz und Scharpf (1995, S. 40) wenden für die Sozialwissenschaften den Begriff der Institutionen sowohl auf soziale Gebilde als auch auf sozial normierte Verhaltensmuster an. Es werden dabei mit den Institutionen Regelungsaspekte wie die Verteilung und die Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse verbunden.

Mayntz und Scharpf (e.b.d., S. 42) knüpfen mit ihrer Definition der Institutionen im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus an eine Variante des politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus an. Diese Variante des politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus bezieht sich auf das ältere Verständnis von Institutionen, nach der zentrale politische Einrichtungen als soziale Gebilde definiert werden. Dieser neuere Institutionalismus firmierte in den USA unter dem Motto „bringing the state back in“. Dabei ist der Staat „als ein politikbestimmender, aktiv und gestaltend in den Konflikt von Interessengruppen eingreifender Faktor auf die wissenschaftliche Agenda zurückgekehrt.“ (Schulze 1997, S. 19) Die staatsrechtliche Variante des politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus entstand als Kritik auf behavioristische und strukturalistische bzw. systemtheoretische Ansätze, deren Gemeinsamkeit darin bestand, dass sie kein Interesse an den Besonderheiten politischer Organisationen (Gebilde und Regelsysteme) zeigten und deren Konzentration entweder dem politisch relevanten Verhalten von Individuen oder der Wirkung von Macht- und Interessensstrukturen auf politische Entscheidungen galt. (Mayntz/Scharpf 1995, S. 42 f.)

Mayntz und Scharpf (e.b.d., S. 43) weisen aber darauf hin, dass ihr Ansatz an mehreren Punkten von diesem Konzept abweicht. Sie beschränken Institutionen nicht auf politische Institutionen. Dennoch wird der Institutionenbegriff eng ausgelegt. Sie betrachten Institutionen sowohl als abhängige wie auch als unabhängige Variablen (vgl. auch Schimank 2004, S. 294) und schreiben den Institutionen keine determinierende Wirkung zu. Sie sehen in den institutionellen Faktoren einen stimulierenden, ermöglichenden oder auch begrenzenden Handlungskontext.

Der Institutionenbegriff wird im akteurzentrierten Institutionalismus nicht wie im soziologischen neuen Institutionalismus kulturalistisch überdehnt, „wo kognitive Deutungsmuster und evaluative Wertorientierungen oder sogar eingelebte Alltagspraktiken als Institutionen verstanden werden und

die normative Dimension sogar als vergleichsweise unwichtig angesehen wird.“ (Schimank 2004, S. 294) Es wird durch Mayntz und Scharpf nicht die Bedeutsamkeit dieser weitergehenden Faktoren bestritten, jedoch haben diese im akteurzentrierten Institutionalismus als nicht-institutionelle Faktoren eine geringere analytische Wertigkeit. (e.b.d.)

Schimank (e.b.d., S. 294 f.) weist auf eine weitere Abgrenzung des Institutionenbegriffs gegenüber dem Rational-Choice Institutionalismus hin. Im akteurzentrierten Institutionalismus wird die Beachtung institutioneller Normen durch Akteure nicht nur als Nutzenverfolgung bewertet, wie es im Rational-Choice Institutionalismus der Fall ist. Zwar gibt es eine solche kalkulierende Normbefolgung, vor allem dann, wenn die Interessen eines Akteurs mit den institutionellen Maßgaben übereinstimmen oder ein Verstoß zu empfindlichen negativen Sanktionen führen würde, allerdings werden institutionelle Normen häufig auch deshalb befolgt, weil es sich nach dem Verständnis der betroffenen Akteure so gehört. Die Normbefolgung geschieht dann ohne eine vorgeschaltete Abwägung von Kosten und Nutzen. Der Ansatz geht damit, in Abgrenzung von einem zu rationalistischen Konzept mit einem jederzeit kalkulierenden Akteur, von einer beträchtlichen Verinnerlichung institutioneller Normen aus.

Als zentrale analytische Weichenstellung bezeichnen Mayntz und Scharpf (1995, S. 45) die enge Fassung des Institutionenbegriffs und die Konzentration auf Regelungsaspekte. Daraus folgt, dass Institutionen nicht lediglich als Ergebnis evolutionärer Entwicklung interpretiert und als gegeben hingenommen werden. Sie können vielmehr ihrerseits absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln von Akteuren verändert werden. Damit werden Institutionen im Rahmen des Ansatzes gleichermaßen als abhängige wie auch als unabhängige Variablen behandelt. Sie betonen weiter: es „wird durch die Einschränkung des Institutionenbegriffs auf Regelungsaspekte die oft nur formelhaft wiederholte Prämisse ernst genommen, dass der institutionelle Kontext Handeln zwar ermöglicht und beschränkt, aber nicht determiniert. Institutionalistische Ansätze sind trotz gegenteiliger Lippenbekenntnisse oft krypto-deterministisch, was das Handeln der Akteure angeht – vor allem dann, wenn der Institutionenbegriff so weit gefasst wird, dass nicht nur die Normen des angemessenen Verhaltens, sondern auch handlungsprägende, kognitive und symbolische Elemente einbezogen werden.“ (e.b.d.) Scharpf (2006, S. 76) führt aus, dass durch die hier zugrunde gelegte Konzeptualisierung von Institutionen die einer Gruppe von Akteuren offen stehenden Handlungsverläufe strukturiert werden. Dabei geht die Definition jedoch über rein formale rechtliche Regeln hinaus, die durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktioniert werden. Der Begriff umfasst auch soziale Normen, die von den Akteuren regelmäßig beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Missbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert wird.

Nach Mayntz und Scharpf (1995, S. 48 f.) werden durch den institutionellen Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss, Akteure und Akteurkonstellationen konstituiert, die Verfügung über Handlungsressourcen strukturiert, die Handlungsorientierungen der Akteure beeinflusst und wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation geprägt, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht. Durch institutionelle Verfahrensregeln werden außerdem Anlässe und Arenen für die Interaktion von bestimmten Akteuren geschaffen. Hier kommen spezifizierte Akteure zur Beratung oder Entscheidung über spezifizierte Themen zusammen, wobei sie bestimmten Entscheidungsregeln unterworfen sind. Allgemein ausgedrückt, besitzen Institutionen Erklärungskraft, weil sie den Optionsraum möglichen Verhaltens begrenzen, indem sanktionierte Regeln gebotene, verbotene oder erlaubte Handlungen definieren. (Scharpf 2006, S. 78)

Scharpf (e.b.d., S. 78 f.) stellt mit Bezug auf kollektive und korporative Akteure, wie z. B. politische Parteien, Gewerkschaften, Ministerien, Zentralbanken oder internationalen Organisationen, heraus, dass diese institutionell konstituiert wurden. Das bedeutet, dass sie aufgrund bereits bestehender Normen errichtet wurden und für ihre weitere Existenz und ihr Funktionieren auf Normen angewiesen sind. Die einschlägigen Normen bestimmen neben der Mitgliedschaft komplexer Akteure auch die zur Verfügung stehenden materiellen und rechtlichen Handlungsressourcen und somit auch den Umfang legitimer Handlungsweisen sowie die Befugnisse der für sie handelnden Akteure. Weiterhin definieren sie für die handelnden Akteure auch die zu verfolgenden Ziele oder die bei ihren Entscheidungen in Betracht zu ziehenden Werte. Deshalb erleichtern oder beschränken Institutionen nicht nur eine bestimmte Menge von Entscheidungen, sondern sie bestimmen auch, wie die erzielten Ergebnisse von den Akteuren bewertet werden. Daraus folgt somit eine Definition der Präferenzen der Akteure im Hinblick auf die möglichen Optionen. Die Zugehörigkeit zu einer Organisationseinheit bestimmt die selektiven Wahrnehmungen ihrer Mitglieder. Es wird die Aufmerksamkeit von Akteuren auf spezifische Phänomene gelenkt und die Einschätzung der relativen kausalen Bedeutung gemeinsam wahrgenommener Phänomene geformt.

Zum institutionellen Kontext gehören nach Schimank (2004, S. 295) materielle oder formale Verhaltensvorschriften für spezifische Situationen, Regelungen der Zuweisung und Nutzung spezifischer Ressourcen und normative Festlegungen der Relationen zwischen bestimmten Akteuren, z. B. in Form von Weisungsbefugnissen oder Mitzeichnungsrechten. Allerdings dient der institutionelle Kontext im akteurzentrierten Institutionalismus nicht als Basis für eine theoretisch bestimmte Anzahl von Variablen, die als erklärende Faktoren systematisiert und operationalisiert werden könnten, sondern er dient der Beschreibung der wichtigen Einflüsse auf die Faktoren, die Erklärungen beeinflussen. (Scharpf 2006, S. 78)

Scharpf (e.b.d., S. 81) sieht durch den Rückgriff auf den institutionellen Kontext die Möglichkeit, dass sich der Forscher Informationen über die möglichen Optionen, Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure beschafft, wodurch es vermieden werden kann, dass für jeden Einzelfall und für jeden einzelnen Akteur eine vollständige empirische Erhebung dieser Daten erfolgen muss. Damit bedient sich der Forscher derselben Informationsquellen, die den einzelnen Akteuren für ihre Interaktionen hinreichend sicheres Wissen darüber geben, was geschieht und was Akteure gegenseitig voneinander zu erwarten haben. „Die Tatsache, dass institutionalisierte Erwartungen Bedingungen ‚gemeinsamen Wissens‘ schaffen können, ist also nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für produktive soziale Interaktionen, sondern sie verringert auch die Informationskosten der empirischen Forschung. Wenn wir einmal den institutionellen Kontext der Interaktionen kennen, wissen wir eine ganze Menge über die beteiligten Akteure, ihre Optionen und ihre Wahrnehmungen und Präferenzen. Ein institutionalistischer Ansatz nimmt also eine Mittelposition zwischen Theoriesystemen ein, die – wie die neoklassische Ökonomie – empirische Informationen durch universelle, standardisierte Annahmen ersetzt und rein deskriptiven Studien einzelner Fälle.“ (e.b.d., S. 81 f.)

Scharpf macht dazu jedoch zwei Einschränkungen. (e.b.d., S. 82 f.) Zum einen ist zu berücksichtigen, dass Institutionen sich in verschiedenen Ländern und zu verschiedenen Zeiten unterscheiden. Daraus folgt, dass die durch standardisierte Wirkungen institutioneller Rahmenbedingungen erzeugten empirischen Regelmäßigkeiten keinen universellen Anspruch haben können, sondern zeitlich und räumlich differieren. Es können mit Hilfe eines institutionalistischen Ansatzes Ergebnisse im Rahmen eines bestimmten institutionellen Kontextes erklärt werden, aber nicht unbedingt darüber hinaus.

Als zweite Einschränkung gilt es nach Scharpf (e.b.d., S. 83; vgl. auch Mayntz/Scharpf 1995, S. 49; Schimank 1992, S. 182 f.) zu berücksichtigen, dass durch Institutionen Entscheidungen und Ergebnisse nicht vollständig bestimmt werden, da institutionelle Vorgaben nur in seltenen Fällen einen einzelnen bestimmten Handlungsverlauf vorbestimmen. Institutionen beschränken und ermöglichen einen Optionsraum für die handelnden Akteure, diesen verbleibt aber ein mehr oder weniger großer Spielraum für taktische und strategische Entscheidungen. Außerdem gilt es zu beachten, dass Akteure auch gegen verbindliche Regeln verstoßen können, entweder dann, wenn sie bereit sind, die entsprechende Sanktion in Kauf zu nehmen, oder wenn sie die Verhängung einer Sanktion für wenig wahrscheinlich halten. Deshalb kann der Einfluss von Institutionen auf Akteure niemals vollständig sein. Durch die Kenntnis der Institutionen erhält der Forscher eine Menge Informationen über die Optionen, Wahrnehmungen und Präferenzen bestimmter Akteure, aber es können damit nicht alle Fragen beantwortet werden.

Scharpf weist aber daraufhin (e.b.d., S. 83 f.), dass in vielen Fällen die institutionellen Informationen ausreichen, um zufrieden stellende Erklärungen zu erhalten, weshalb es pragmatisch sinnvoll ist, bei der Suche nach theoretischen Erklärungen die Abstraktionsgrade nur schrittweise zu senken. Demzufolge sollte zunächst immer eine institutionelle Erklärung gesucht werden, die nur dann durch weitergehende Faktoren ergänzt wird, wenn die institutionelle Erklärung nicht ausreicht.

### **1.3 Akteure**

Jedoch ist für Mayntz und Scharpf (1995, S. 46) grundsätzlich eine Analyse von Strukturen ohne Bezug auf Akteure genauso defizitär, wie die Analyse von Akteurshandeln ohne Bezug auf Strukturen. Eine analytische Dichotomie will der akteurbezogene Institutionalismus mit seiner Doppelperspektive auf Akteure und Institutionen überwinden.

Nach Scharpf (2006, S. 86) zeichnen sich Akteure durch bestimmte Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen aus. Zu den Fähigkeiten zählen alle Handlungsressourcen, mit denen Akteure Ergebnisse beeinflussen können. Dabei handelt es sich beispielsweise um persönliche Merkmale wie physische Stärke, Intelligenz, Human- und Sozialkapital, materielle Ressourcen wie Geld, Land oder militärische Macht, technologische Ressourcen und ein privilegierter Informationszugang. Zu den wichtigsten Handlungsressourcen zählen jedoch institutionelle Regeln, mit denen Partizipationsrechte, Vetorechte oder Entscheidungsrechte eingeräumt oder beschränkt sowie Kompetenzen erteilt werden.

Der akteurzentrierte Institutionalismus (im Folgenden nach Schimank 2004, S. 293) sieht Akteure als Ursprung und Träger des Handelns. Das vorrangige Interesse gilt dabei aber korporativen, teilweise auch kollektiven Akteuren. Die Konzentration auf korporative oder kollektive Akteure ist der dem akteurzentrierten Institutionalismus zugrunde liegenden gesellschaftstheoretischen Leitfrage geschuldet, nach der eine Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzheitlicher gesellschaftlicher Teilbereiche erfolgt. Danach sind individuelle Akteure gesellschaftstheoretisch auf zweierlei Weise von Relevanz, zum einen als Repräsentanten, z. B. Führungspersonen, korporativer oder kollektiver Akteure und zum anderen in Konstellationen wechselseitiger Beobachtung.

Eine wichtige Rolle in Steuerungs- und Selbstorganisationsprozessen können auch so genannte Quasi-Gruppen (Mayntz/Scharpf 1995, S. 51) spielen, bei der individuelle Akteure mit einem gemeinsamen handlungsrelevanten Merkmal einer hypothetischen Gruppe zugeordnet werden. Es handelt sich bei den Quasi-Gruppen um keine handlungsfähigen Akteure, jedoch oftmals um Adressaten gezielter Steuerungsversuche. Scharpf (2006, S. 144) arbeitet in diesem Zusammenhang

auch mit der Bildung „hypothetischer Koalitionen“. Dieser Ansatz wird bei der Darstellung der Akteurkonstellationen wieder aufgenommen.

#### **1.4 Handlungsorientierungen**

Mayntz und Scharpf (1995, S. 51 f.) heben für die Akteure eine spezifische Handlungsorientierung hervor, die wichtig für die Nutzung verbleibender Handlungsspielräume ist. Auch Handlungsorientierungen werden zum Teil durch Institutionen geprägt, insbesondere durch vorgegebene Aufgaben und Handlungszwecke oder durch die Stellung eines Akteurs im Rahmen der Akteurkonstellation. Daneben werden sie aber auch durch kontextunabhängige (sozialisationsbedingte oder historisch bedingte) Merkmale der individuellen und korporativen Akteure bestimmt. Scharpf (2006, S. 86 f.) weist darauf hin, dass die Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure verhältnismäßig stabil sein können, eine Annahme, die sich z. B. in Rational-Choice-Theorien findet, oder aber durch Lernen oder Argumente verändert werden können. Die Handlungsorientierungen werden jedoch stets durch ein bestimmtes Problem angeregt und spezifiziert und beziehen sich auf die Bewertung des Status quo, auf mögliche Problemursachen, auf die Wirksamkeit und Wünschbarkeit möglicher Handlungsoptionen und damit verbundener Resultate.

Schimank (2004, S. 295) führt aus, dass das Konzept der Handlungsorientierung kognitive, motivationale und relationale Orientierungen der Akteure beinhaltet. Institutionelle Regeln sind hier nur eine Teilmenge der motivationalen Orientierungen. Nach Mayntz und Scharpf (1995, S. 52) ist es aber wichtig, zunächst die soziale Einheit zu bestimmen, die die Sichtweise der Akteure auf die wählbaren Handlungsoptionen beeinflusst. Es kann dabei eine Unterscheidung zwischen ich- und gruppenbezogenem Handeln vorgenommen werden. Bei letzterem gilt es jedoch weiter zu differenzieren. So können Individuen als Mitglied einer sozialen Klasse, einer ethnischen Gemeinschaft, einer Organisation oder eines Staates handeln. Es ist zu berücksichtigen, dass Individuen typischerweise mehreren übergeordneten Sozialeinheiten angehören. Damit sind sowohl Konflikte zwischen ichbezogenem und gruppenbezogenem Handeln möglich, als auch aufgrund der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Sozialeinheiten.

Im Rahmen der Handlungsorientierungen beziehen sich die kognitiven Orientierungen auf die Wahrnehmung der Handlungssituation und ihrer kausalen Struktur, die verfügbaren Handlungsoptionen und die erwartbaren Ergebnisse. (e.b.d., S. 53) Sie beinhalten nach Schimank (2004, S. 295) das situationsbezogene relevante Tatsachen- und Kausalwissen der Akteure, einschließlich ihrer Wahrnehmungen, Deutungen und Erwartungen des Handelns des jeweiligen Gegenübers. Er führt weiter aus, dass dieses Wissen zum Teil akteurspezifisch ist und zum Teil von mehreren Akteuren geteilt wird. Der Wissensstand kann richtig oder falsch und zudem mehr oder weniger um-

fassend und genau sein. Es kann sich dabei um Rezeptwissen handeln, aus dem sich ergibt, wie bestimmte Effekte erzielt werden können oder um Orientierungswissen, das dazu dient, die Bewertung einer Situation zu strukturieren, ohne dabei konkrete Handlungsmöglichkeiten anzubieten. In seiner spezifischen Ausprägung geht das Wissen eines Akteurs in jede seiner Handlungen ein.

Bei den motivationalen Orientierungsaspekten handelt es sich um Beweggründe, die ein sinnhaftes Handeln zum Ziel haben. (Mayntz/Scharpf 1995, S. 54) Schimank (2004, S. 295 f.) weist aber darauf hin, dass der akteurzentrierte Institutionalismus vorrangig zunächst Institutionen als normative Vorgaben und erst dann Interessen als Nutzengrößen berücksichtigt. Damit werden der Homo sociologicus und der Homo oeconomicus einbezogen, während sonstige Motive wie Emotionen oder die Identität eines Akteurs nur als Restkategorien Berücksichtigung finden. Dahinter steht die erklärungsökonomische Maxime, dass nicht akteurbezogen erklärt werden muss, was institutionell erklärt werden kann, und dass auch bei akteurbezogenen Erklärungen zunächst mit vereinfachenden Unterstellungen gearbeitet wird und diese erst dann empirisch überprüft werden, wenn die beobachtbaren Handlungen nicht erklärt werden können.

Für Mayntz und Scharpf (1995, S. 56) sind normative Erwartungen teilweise so formuliert, dass die Werte und Tugenden systemweit gelten, allerdings wenden sie sich in vielen Fällen speziell an die Inhaber bestimmter sozialer Positionen. Für die Akteure sind normative Erwartungen zunächst externe Vorgaben, die aber in Form stabiler normativer Orientierungen auch von ihnen verinnerlicht werden können.

Institutionelle Regelungen (im Folgenden nach Schimank 2004, S. 296), die für einen bestimmten Bereich Anwendung finden, sind relativ einfach empirisch zu ermitteln, so dass diese zunächst identifiziert werden sollten. Eine auf sie verweisende Handlungserklärung kann, abhängig davon, wie inhaltsvoll und verbindlich diese Normen sind, bereits eine beachtliche Reichweite aufweisen. Für einen aus motivationaler Sicht verbleibenden Erklärungsrest kann im nächsten Schritt auf ebenfalls oftmals ohne größeren Erhebungsaufwand plausibel unterstellbare Standardinteressen zurückgegriffen werden. Nur wenn es danach noch unerklärte Handlungsantriebe gibt, müssen aufwendiger zu erhebende Faktoren wie akteurspezifische Zielsetzungen und Interessen, Emotionen oder Identitätsansprüche herangezogen werden.

Interessen sind für Mayntz und Scharpf (1995, S. 54 f.) grundsätzlich auf eine dauerhaft erfolgreiche Existenz gerichtet. Es sind subjektive Handlungsziele, die aufgrund des eigenen Überlebenswillens verfolgt werden. Dabei können physisches Wohlergehen, Handlungsfreiheit und die Verfügung über wichtige Ressourcen, z. B. Macht und soziale Anerkennung, als gleichsam vorgegebene Standardinteressen allgemein angenommen werden. Für die Standardinteressen gibt es keine eindeutige hierarchische Ordnung, sondern die einzelnen Akteure können sich mit ihnen selektiv

identifizieren und ihnen eine eigene Rangfolge geben. Sie werden dann als stabile Präferenzen zu Bestandteilen einer situationsübergreifenden akteurspezifischen Handlungsorientierung. Daneben hängt es von den Besonderheiten einer Situation ab, welches Interesse im Einzelfall handlungsleitend ist. So aktiviert z. B. eine Situation knapper Mittel ein anderes Interesse als eine Existenzbedrohung.

Mayntz und Scharpf (e.b.d., S. 57; vgl. auch Schimank 2004, S. 296) sehen neben kognitiven und motivationalen Orientierungen im Rahmen der Handlungsorientierung speziell für die Analyse von Prozessen strategischer Interaktion mit der Interaktionsorientierung auch einen relationalen Aspekt von Bedeutung. Dabei „handelt es sich um (typisierte) Interpretationen der Beziehung zwischen mehreren Akteuren.“ (Mayntz/Scharpf e.b.d., S. 57) Sie benennen als wichtigste dieser Interaktionsorientierungen die feindliche Beziehung, in der ein Verlust für den Anderen als eigener Gewinn erscheint, die kompetitive, bei der es um den Unterschied zwischen fremdem und eigenem Gewinn geht, die egoistisch-rationale, in der nur der eigene Gewinn zählt und die kooperative, bei der das Ziel des gemeinsamen Nutzens im Vordergrund steht. In gewissen Zusammenhängen kann eine bestimmte Form der Interaktionsorientierung normativ erwartet werden.

Für viele Situationen sehen sie (e.b.d., S. 57 f.) mehrere handlungsleitende Gesichtspunkte nebeneinander, die jeweils für sich zu unterschiedlichem Handeln führen würden. Es muss durch Rückgriff auf eine Handlungstheorie geklärt werden, wie Akteure potentielle Orientierungskonflikte lösen können. Wichtig ist dabei die handlungstheoretische These, dass Akteure nicht dazu tendieren, ihre verschiedenen Orientierungen dauerhaft hierarchisch zu ordnen oder sich an einer die relativen Gewichtungen der einzelnen Aspekte enthaltenen aggregierten Nutzenfunktion zu orientieren, wie es von der ökonomischen Theorie angenommen wird. Hier kommt es vielmehr auf die jeweilige Handlungssituation an.

## **1.5 Handlungssituationen**

Mayntz und Scharpf (e.b.d., S. 58) betonen, dass das Handeln der Akteure immer in konkreten Situationen erfolgt. Aus handlungstheoretischer Perspektive ist damit in der Regel die handlungsrelevante, soziale und nicht soziale Gegebenheiten umfassende Umwelt eines einzelnen Akteurs gemeint. Schimank (2004, S. 298 f.) führt dazu aus, dass die vier analytischen Komponenten des akteurzentrierten Institutionalismus – Akteure, Institutionen, Handlungsorientierungen, Konstellationen – immer, sobald es um empirische Erklärungsprobleme geht, im Kontext weiterer situativer Faktoren gesehen werden müssen. Die situationsabhängigen Faktoren entstehen vor dem Hintergrund historischer Prozesse und Ereignisse großen oder kleinen Maßstabs. Diese gehen mehr oder weniger stark in die Erklärung ein. Hierzu gehören z. B. die gegebenen Ressourcenverteilun-



gen, die von den institutionell geregelten Verteilungen abweichen können. Des Weiteren kann für bestimmte Akteure die Betroffenheit durch ein handlungsauslösendes Problem nur in Anbetracht der konkreten Situation erkannt werden, unabhängig davon, dass eine Beeinträchtigung von Standardinteressen durch bestimmte Probleme strukturell bedingt ist. (vgl. auch Mayntz/Scharpf 1995, S. 59)

Die Bedeutung von Situationen für das Handeln sehen Mayntz und Scharpf (1995, S. 58 f.) im Stimuluscharakter und in den Handlungschancen, die sich ergeben. Die Akteure können durch eine Konfrontation mit einem Problem oder durch die Eröffnung von Chancen zum Handeln animiert werden. Das durch bestimmte Situationsbedingungen stimulierte Handeln aktiviert selektive Aspekte latent vorhandener Handlungsorientierungen. In einer bestandsbedrohenden Situation werden vor allem Überlebensinteressen aktiviert, während Werte und Normen wohl eher in Situationen handlungsleitend werden, die für den Akteur nicht akut bedrohlich sind. Es ist weiterhin situationsabhängig, ob ein Akteur sich als Familienmitglied, in seiner beruflichen Funktion oder als Mitglied einer bestimmten Organisation angesprochen fühlt.

Sie (e.b.d., S. 59 f.) sehen für den handelnden Akteur die unmittelbar handlungsrelevanten Merkmale seiner Situation in der wahrgenommenen Umwelt, in der er z. B. die tatsächlich vorhandenen Ressourcen auch als verfügbar erkennen muss. Dabei können auch Handlungsoptionen aufgezeigt werden, die institutionell vorgegeben sind. In Abhängigkeit von den kognitiven Fähigkeiten eines Akteurs stellt sich ein Situationszusammenhang als mehr oder weniger komplexer Zustand dar. Daneben gibt es jedoch die aus einer (hypothetischen) Beobachterperspektive gesehene reale Situation. Für ein erfolgreiches Handeln ist diese reale Situation mitentscheidend.

Schimank (2004, S. 299) weist darauf hin, dass es durch die empirische Ausrichtung des akteurzentrierten Institutionalismus gelingt, den Bezugsrahmen für vielerlei nicht theoretisch vorhersehbare Erklärungsfaktoren offen zu halten, die nur ad hoc einbezogen werden können. Situationsabhängige Faktoren finden letztendlich Berücksichtigung in den Variablen des akteurzentrierten Institutionalismus, z. B. bei spontanen Veränderungen von Handlungsorientierungen.

## **1.6 Akteurkonstellationen**

Die Auseinandersetzung mit Problemstellungen auf sektoraler oder gesamtgesellschaftlicher Ebene ist für Mayntz und Scharpf (1995, S. 60) regelmäßig Gegenstand von Interaktionen im Rahmen einer Konstellation mehrerer Akteure mit interdependenten Handlungsoptionen. Ein Gesamtergebnis kann dann weder einem einzelnen Akteur zugeschrieben werden, noch als einfacher Aggrega-

teffekt einer Mehrzahl unverbundener Einzelhandlungen betrachtet werden. Es ist das Ergebnis einer komplexen Interdependenz aufeinander bezogener Handlungen.

Das zentrale Konzept der Akteurkonstellationen beschreibt nach Scharpf (2006, S. 42) in Bezug auf die Strategieoptionen und die Ergebnispräferenzen die Beziehungen der an der politischen Interaktion Beteiligten. Sein Informationsgehalt entspricht dem von Spielmatrizen, allerdings ohne zu unterstellen, dass ein nicht kooperatives Spiel zugrunde liegt. Dadurch kann die Matrix als eine statische Wiedergabe für die Divergenz oder Konvergenz von Handlungspräferenzen und damit des Konfliktniveaus einer spezifischen Interaktion betrachtet werden.

Schimank (2004, S. 297) sieht eine Reihe von Möglichkeiten, eine sektorale Akteurkonstellation zu beschreiben. Hierzu zählen u. a. die Anzahl involvierter Akteure, die Homo- oder Heterogenität der Akteure oder ihre unterschiedliche Ressourcenausstattung. Der akteurzentrierte Institutionalismus verwendet jedoch die verschiedenen Formen sozialer Handlungskoordination als Konstellationsdimension, die auch unter dem Begriff governance-Muster diskutiert werden. Als abstrahierte Grundformen sozialer Handlungskoordination schlagen Mayntz und Scharpf (1995, S. 61 f.) die einseitige oder wechselseitige Anpassung, die Verhandlung, die Abstimmung und die hierarchische Entscheidung vor. Dadurch ergibt sich ein Kontinuum zwischen einem Höchstmaß an Autonomie einzelner Akteure an dem einen und einem Höchstmaß an kollektiver Handlungsfähigkeit an dem anderen Ende. Sie weisen jedoch daraufhin, dass sich kein gesellschaftlicher Sektor nur durch eine einzige Governance-Form beschreiben lässt. So ist in entwickelten Gesellschaften die Wirtschaft nicht als reiner Markt organisiert und der Staat nicht als durchgehende Hierarchie. In staatsnahen Sektoren finden sich regelmäßig Bestandteile aller Governance-Formen in umfassenden Konstellationen wieder, besonders häufig in Form der horizontalen Koordination (Netzwerke bzw. Verhandlungssysteme).

Mayntz und Scharpf (e.b.d., S. 62 ff.) verweisen für die strukturelle Beschreibung von komplexen Akteurkonstellationen auf die Netzwerkanalyse, mit der beständige Beziehungen zwischen den Akteuren sichtbar und für analytische Kriterien charakterisierbar gemacht werden können. Zur Analyse von Akteurkonstellationen bezüglich Kriterien, die speziell für die Untersuchung von Prozessen der Steuerung und kollektiven Entscheidungsfindung relevant sind, bietet sich nach ihrer Auffassung die Spieltheorie an. Die Stärke der Spieltheorie liegt in der Analyse einzelner Interaktionen und sie ermöglicht zudem eine typisierende Beschreibung der Konfliktstruktur, die sich aus den Präferenzen der Akteure ergibt. Eine Schwierigkeit besteht jedoch darin, dass bei einer größeren Anzahl von Akteuren eine unbeherrschbare Anzahl von Konstellationen entsteht. So führen bereits einfache 2 x 2 Spiele zu 78 unterschiedlichen Konstellationen. Eine Spielkonstellation mit drei oder mehr Akteuren wäre völlig unübersichtlich und nicht darstellbar. Es bleibt deshalb nur der Rückgriff auf spieltheoretische Grobklassifikationen.

Scharpf (2006, S. 144) nutzt hierfür die Bildung von so genannten hypothetischen Koalitionen. In hypothetischen Koalitionen werden die Akteure in zwei potentielle Gruppen geteilt, in denen die jeweiligen Mitglieder ein gemeinsames Interesse an einem bestimmten potentiell wichtigen Aspekt der erwartbaren Ergebnisse der Interaktionen haben. Es ist dann möglich, die Interaktionen zwischen diesen beiden hypothetischen Koalitionen als Zwei-Personen-Spiel zu modellieren, in welchem die Bewertung der Ergebnisse in einer einzigen Dimension erfolgt. Dadurch ist jedoch noch keine Aussage darüber möglich, ob solcherart hypothetische Koalitionen tatsächlich gebildet werden. Dieses Problem kann aber durch die Untersuchung der internen Kohäsion gelöst werden. Dabei gilt es herauszufinden, „ob die Mitglieder dieser Teilmenge von Akteuren tatsächlich in der Lage wären, sich auf eine gemeinsame Position zu einigen, oder ob ihre Koalition an internen Interessenkonflikten über ein Problem scheitern würde, das durch die hypothetisch angenommene gemeinsame Strategie erzeugt wird.“ (Scharpf 2006, S. 144)

Scharpf sieht es als vorteilhaft an, die Akteurkonstellation und die Interaktionsformen analytisch zu trennen, da beide Kategorien voneinander abweichen können und in beiden Aspekten Erklärungskraft liegen kann. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf den entsprechenden Abhandlungen von Scharpf (e.b.d., S. 87 ff.).

In einer Akteurkonstellation werden die Spieler, ihre Strategieoptionen, Ergebnisse verschiedener Strategiekombinationen und die Ergebnispräferenzen der Spieler beschrieben. In der Spielmatrix wird eine solche Beschreibung komplett wiedergegeben. Die derart beschriebenen Konstellationen werden in der spieltheoretischen Literatur regelmäßig mit der Interaktionsform des nicht-kooperativen-Spiels verbunden, bei dem alle beteiligten Akteure ihre Strategien einseitig wählen. Der akteurzentrierte Institutionalismus geht demgegenüber davon aus, dass grundsätzlich alle Konstellationen mit unterschiedlichen Interaktionsformen gespielt werden können. Dazu zählen neben dem nicht-kooperativen Spiel das kooperative Spiel, das Abstimmungsspiel und das hierarchische Spiel. Gleichzeitig beinhaltet dieser modulare Ansatz auch, dass jede Interaktionsform in einer großen Anzahl von verschiedenen Akteurkonstellationen zum Einsatz kommen kann. Das Ergebnis wird aber immer sowohl durch die Akteurkonstellationen als auch durch den Interaktionsmodus beeinflusst. Die Bestimmung und Diskussion der erklärungsrelevanten Faktoren und ihrer Wirkung wird dabei allerdings durch die analytische Trennung der Dimensionen vereinfacht.

Die Interaktionsformen unterliegen dem Einfluss von institutionellen Regeln. Sie bestimmen z. B. die notwendigen formalen Schritte, die für eine verbindliche Vereinbarung erforderlich sind oder verlangen ein bestimmtes Verfahren für eine Abstimmung. Daneben wird der Interaktionsmodus aber auch durch den institutionellen Kontext bestimmt, in dem die Interaktion eingebettet ist. Scharpf beschreibt diese institutionellen Kontexte mit den Begriffen anarchische Felder und minimale Institutionen, Netzwerke, Regime und Zwangsverhandlungssysteme, Verbände und reprä-

sentative Versammlungen sowie hierarchische Organisationen und Staat. Dabei handelt es sich jedoch in einem geringeren Maße um analytische Definitionen denn um Beispiele für die Fülle institutioneller Rahmen, die der Einsatz einer bestimmten Interaktionsform bedingt.

Abbildung 1: Interaktionsformen

	<b>Institutioneller Kontext</b>			
	Anarchisches Feld	Netzwerk	Verband	Organisation
Einseitiges Handeln	X	X	X	X
Verhandlung	(X)	X	X	X
Mehrheits- entscheidung	---	---	X	X
Hierarchische Steuerung	---	---	---	X

Quelle Scharpf 2006, S. 91

Die Erklärung hierfür ergibt sich aus Abbildung 1. Scharpf geht davon aus, dass Interaktionsformen unterschiedliche Anforderungen an die institutionelle Konfliktlösungsfähigkeit stellen und institutionelle Strukturen in ungleichem Maße in der Lage sind, bestimmte Interaktionsformen zu unterstützen. Beispielsweise kann einseitiges Handeln ohne institutionelle Struktur erfolgen, während Verhandlungen von Strukturen abhängig sind, die den verbindlichen Charakter von Vereinbarungen sichern. Mehrheitsentscheidungen oder eine hierarchische Steuerung benötigen noch anspruchsvollere institutionelle Rahmenbedingungen. Daraus ergibt sich, dass der institutionelle Kontext die jeweils möglichen Interaktionsformen eingrenzt. So können z. B. in Organisationen, die hierarchisch organisiert sind, alle Interaktionsformen umgesetzt werden. Dagegen sind in einem selbst organisierten Netzwerk weder hierarchische Entscheidungen noch Mehrheitsentscheidungen möglich.

Dabei verändern Interaktionsformen mit dem strukturellen Kontext ihren Charakter und ihre Fähigkeit zur Lösung politischer Probleme. So ist z. B. im Kontext minimaler Institutionen (geschützte Eigentumsrechte, Abschluss rechtlich abgesicherter Verträge) die Problemlösungsfähigkeit von Verhandlungen sehr gering, während im Rahmen eines Netzwerks anspruchsvollere Vereinbarungen möglich sind. Dagegen ergibt sich eine neue Situation, wenn Verhandlungen im Schatten ei-

ner Mehrheitsentscheidung oder im Schatten der Hierarchie stattfinden, bei der eine Partei ihr präferiertes Ergebnis durchsetzen kann, wenn der Einigungsversuch durch Verhandlungen scheitert.

### **1.7 Hinweise zur Anwendung des akteurzentrierten Institutionalismus**

Mayntz und Scharpf (1995, S. 66 f.) sehen die Gefahr, dass der akteurzentrierte Institutionalismus durch die Einbeziehung institutionalistischer und handlungstheoretischer Perspektiven überkomplex wird. Sie geben deshalb für die Handhabung die nachfolgenden forschungspragmatischen Hinweise.

Eine zentrale Schwierigkeit besteht danach in der Zuordnung des beobachtbaren Handelns zum institutionellen Kontext oder aber einem der zahlreichen nichtinstitutionellen Faktoren. Sie empfehlen hierfür eine analytische Hierarchisierung in der Form, dass nur akteurbezogen erklärt wird, was nicht institutionell erklärt werden kann. Auch bei akteurbezogene Erklärungen werden vereinfachte Annahmen zugrunde gelegt und diese erst dann empirisch überprüft, wenn die Beobachtungen nicht auf andere Weise zu begründen sind. Durch ein solches Vorgehen wird der Informationsbedarf für befriedigende Erklärungen durch den institutionellen Ansatz erheblich verringert. Da der institutionelle Kontext neben den Beziehungsstrukturen und den Anlässen für Interaktionen auch die Handlungsorientierungen der Akteure prägt, erlangt der Forscher bereits eine Reihe von Informationen über die Akteure, wenn er diesen Kontext untersucht. Dazu gehören neben Handlungs- und Unterlassungspflichten, zulässigen Handlungsoptionen und legitimen Ressourcen auch organisatorische Eigeninteressen und in vielen Fällen auch charakteristische Interaktionsorientierungen.

Eine empirische Ermittlung akteurspezifischer Handlungsorientierungen ist für sektorale Prozesse der Steuerung und Selbstorganisation zudem dann nicht erforderlich, wenn die institutionell zugewiesenen Aufgaben und generell unterstellbaren organisatorischen Eigeninteressen ausreichend sind, um die Beobachtungen erklären zu können. Nur wenn die Handlungen sich offensichtlich nicht an den vermeintlichen Interessen orientieren, muss die tatsächliche motivationale Orientierung erhoben werden.

## **2. Untersuchung interkommunaler Zusammenarbeit auf Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus**

Wie dargestellt wurde der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus für die Untersuchung ganzer gesellschaftlicher Teilsysteme entwickelt. Der Gegenstand dieser Arbeit bezieht sich jedoch nicht auf ein umfassendes gesellschaftliches Teilsystem, sondern auf einen Ausschnitt der kommunalen Ebene. Es geht um die Organisation und Selbststeuerung eines spezifisch kommunalen Aufgabenbereiches durch interkommunale Zusammenarbeit. Der von Mayntz und Scharpf entwickelte Ansatz soll dazu genutzt werden, eine Erklärung für eine Problemstellung in diesem Sektor zu erarbeiten. Die forschungsleitende Frage besteht darin, wie sich unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen (Können) und Akteurshandeln (Wollen) auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit auswirken. Die handlungsbegrenzenden/-ermöglichenden institutionellen Rahmenbedingungen bestehen hier in den länderspezifischen Kommunalverfassungen, zu denen neben den grundlegenden Gemeindeordnungen weitere spezielle Rechtsgrundlagen gehören, die sich auf interkommunale Zusammenarbeit beziehen. Bei den relevanten Akteuren handelt es sich um Vertreter aus Politik und Verwaltung von Gemeinden, die an der interkommunalen Zusammenarbeit beteiligt sind.

Im institutionellen Kontext sind gezielte Steuerungsbemühungen des Landesgesetzgebers enthalten, die eine interkommunale Zusammenarbeit in die eine oder die andere Richtung beeinflussen (sollen). Sie bestimmen jedoch nicht vollständig die Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit, sondern belassen den handelnden Akteuren einen Spielraum, der durch Selbststeuerung ausgefüllt werden kann. Die Untersuchung soll dazu dienen, den Einfluss gezielter Steuerungsbemühungen durch die Bundesländer und die beabsichtigten und nichtbeabsichtigten Folgen akteurspezifischen Handelns herauszuarbeiten.

### **2.1 Institutionen**

Die von Scharpf beschriebene Notwendigkeit, den institutionellen Kontext zu variieren, um den Anwendungsbereich von Erklärungen bestimmen zu können, erfolgt durch die Heranziehung der unterschiedlichen Kommunalverfassungen aus den Bundesländern Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Diese drei Bundesländer wurden ausgewählt, weil es in den Gemeindeordnungen erhebliche Unterschiede bei der institutionellen Kompetenzverteilung zwischen Kommunalparlament und Bürgermeister gibt. (Holtkamp 2008, S. 103 ff.; siehe auch Kapitel III, Abschnitt 3) Für die Auswahl des institutionellen Kontextes wurde somit das Kriterium der größten Unterschiede zugrunde gelegt.

Die institutionellen Rahmenbedingungen werden unter dem Aspekt der eingeräumten Spielräume und Restriktionen für eine interkommunale Zusammenarbeit untersucht und die Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente beleuchtet. Es werden dabei die Bestimmungen für Zweckverbände betrachtet, da Zweckverbände unter den verschiedenen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit die stärkste Form institutionalisierter Kooperation abbilden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich bei dieser Variante der interkommunalen Zusammenarbeit die institutionellen Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten deutlich herausarbeiten lassen und unterschiedliche länderspezifische Steuerungsbemühungen sichtbar werden. Durch die höhere Dichte der Institutionen ist es außerdem möglich, entsprechend der Empfehlungen von Mayntz und Scharpf, einen größeren Anteil der Erklärungen durch Institutionen zu gewinnen und den akteurspezifischen Anteil zu verringern.

Zum institutionellen Kontext gehören auch die den Akteuren durch die Kommunalverfassungen zugewiesenen Rollen (Mitglieder der Kommunalparlamente, Beschäftigte in der Verwaltung, Bürgermeister). Daraus lassen sich für die Akteure bereits spezifische Handlungsorientierungen in Form von Standardinteressen herauszuarbeiten, die beispielsweise durch unterschiedliche Präferenzen für effizientes/effektives Verwaltungshandeln oder Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente zum Ausdruck kommen. Die Prägekraft dieser Rollen unterscheidet sich allerdings in den unterschiedlichen Kommunalverfassungen, z. B. bei der Frage, ob ein Kommunalparlament durch den institutionellen Kontext eher als Parlament oder als Verwaltungsorgan charakterisiert wird.

Durch die Institutionen werden spezifische Arenen und Anlässe für Interaktionen der Akteure geschaffen. Es handelt sich dabei für die Gemeinden um Sitzungen des Kommunalparlamentes und der Ausschüsse sowie um Fraktionssitzungen, die sich aus der Rollenwahrnehmung und der Aufgabenerfüllung politischer Mandatsträger ergeben. Im Zweckverband interagieren Akteure in Sitzungen der Verbandsversammlung und gegebenenfalls der Ausschüsse. Für die Akteure können sich Unterschiede bei den Teilnahme- und Handlungsrechten für die Arenen ergeben. Die Kommunalverfassungen enthalten zudem Verfügungsrechte über Ressourcen, z. B. Informationsrechte und gestalten die Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren.

Der institutionelle Kontext beeinflusst zudem die Handlungssituation der Akteure, indem bestimmte Handlungsoptionen bereitgestellt werden. Im Untersuchungsfall handelt es sich um die institutionelle Möglichkeit, einen Zweckverband für eine kommunale Aufgabenstellung zu errichten, um damit bestimmte Wirkungen zu erzielen. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus beruht auf der Annahme, dass durch Institutionen Entscheidungen und Ergebnisse nicht vollständig bestimmt, sondern nur ein Optionsraum geschaffen wird, der den handelnden Akteuren einen mehr oder weniger großen Entscheidungsspielraum belässt. Dadurch, dass es sich bei den untersuchten Fällen der interkommunalen Zusammenarbeit um eine freiwillige Zusammenarbeit handelt,

verfügen die Akteure bereits über einen ersten Handlungsspielraum. Ob eine interkommunale Zusammenarbeit realisiert wird oder nicht, liegt im Ermessen der Akteure. Ein weiterer Spielraum ergibt sich durch die Möglichkeiten, im Rahmen des institutionellen Kontextes die interkommunale Zusammenarbeit auszugestalten.

## **2.2 Akteure**

Der akteurzentrierte Institutionalismus bezieht sich bei der Untersuchung von Akteurshandeln vorwiegend auf korporative und kollektive Akteure, was sich aus der Untersuchungsebene gesellschaftlicher Teilsysteme ergibt. Demgegenüber steht im Zentrum dieser Untersuchung nicht ein gesellschaftlicher Teilbereich, sondern das Handeln auf kommunaler bzw. regionaler Ebene im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung. Untersucht wird dabei das Handeln von Vertretern aus Verwaltung und Politik. Es handelt sich um individuelle Akteure, die jedoch im Rahmen eines bestimmten organisatorischen Kontextes agieren, z. B. als Vertreter unterschiedlicher Gemeinden, als Politiker oder Verwaltungsmitarbeiter und mit unterschiedlichen parteipolitischen Bindungen.

Die zu untersuchenden Gemeinden werden nicht als kollektive Akteure behandelt, da der Schwerpunkt der Untersuchung auf dem Verhältnis von Politik und Verwaltung innerhalb der Gemeinden mit einem besonderen Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit liegt. Dafür wird in Abschnitt 2.5 dieses Kapitels an die Konzeptualisierung von Quasi-Gruppen bzw. hypothetischen Koalitionen angeknüpft und Verwaltung und Politik als Akteure operationalisiert.

Zu den wichtigsten Handlungsressourcen für die Fähigkeiten eines Akteurs zählen die institutionellen Regeln, mit denen Partizipations- und Vetorechte, Kompetenzen oder Entscheidungsrechte eingeräumt werden. In der Untersuchung werden die unterschiedlichen institutionellen Rechte für das Kommunalparlament und den Bürgermeister herausgearbeitet und dazu genutzt, das Verhältnis von Politik und Verwaltung auf Grundlage der Kommunalverfassungen zu bestimmen. Neben der Untersuchung der Institutionen wird in der akteurbezogenen Analyse gefragt, ob die Akteure unterhalb der institutionellen Schwelle Kompetenzen zwischen Politik und Verwaltung neu verteilt haben und dadurch das Verhältnis der Akteure durch akteurspezifisches Verhalten verändert wurde.

Das Untersuchungsinteresse bezieht sich dabei insbesondere auf die Zusammenarbeit im Zweckverband und die Auswirkungen, die sich daraus für das Verhältnis von Politik und Verwaltung ergeben. Es wird zu untersuchen sein, welche institutionellen Rechte dem Kommunalparlament und dem Bürgermeister im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit eingeräumt werden und welche akteurbezogenen Modifikationen innerhalb der institutionell eröffneten Spielräume erfolgen.



Zu berücksichtigen ist, dass den Kommunalparlamenten durch die Kommunalverfassungen die abschließende Entscheidung über das Zustandekommen der interkommunalen Zusammenarbeit und damit eine Vetoposition verliehen wird.

Ein Aspekt der akteurbezogenen Untersuchung gilt der Frage, in welchem Umfang die Akteure der Politik an den Vorbereitungen zur Gründung des Zweckverbands beteiligt wurden und damit die Möglichkeit hatten, auf die Strukturen der künftigen interkommunalen Zusammenarbeit Einfluss zu nehmen. Zwar besitzen sie bei der Gründung des Zweckverbands ein Letztentscheidungsrecht, allerdings besteht die Gefahr, dass im Rahmen erforderlicher Vorarbeiten ohne ihre Mitwirkung grundlegende Weichenstellungen getroffen werden. Eine Veränderung der Vereinbarung bei der Verabschiedung ist kaum möglich, da ein über längere Zeit zwischen den Vertretern der beteiligten Gemeinden verhandeltes Konzept nicht einseitig durch ein beteiligtes Kommunalparlament verändert kann, ohne dass alle Beteiligten erneut über das Konzept der Vereinbarung verhandeln müssten. Hier wird eine grundsätzliche Problematik für das Verhältnis der Akteure aus Politik und Verwaltung sichtbar. Die Gemeindeverwaltung ist regelmäßig mit hauptamtlichen Kräften besetzt, verfügt über Spezialwissen und Handlungsressourcen und erlangt so einen erheblichen Informationsvorsprung gegenüber der ehrenamtlichen Politik. Auf Grundlage ihres Spezialwissens und ihrer Handlungsressourcen bereitet sie Beschlüsse vor.

Als Akteure werden die relevanten Personen des gemeindlichen Willensbildungsprozesses in die Untersuchung einbezogen. Es handelt sich dabei um die Bürgermeister, Vorsitzenden der Kommunalparlamente, Vorsitzenden der in den Kommunalparlamenten vertretenen Fraktionen sowie gegebenenfalls um Ausschussvorsitzende mit besonderem Bezug zum Aufgabenbereich des Zweckverbands. Die letztgenannten Akteure sind vorab im Rahmen einer Dokumentanalyse zu ermitteln.

### **2.3 Handlungsorientierungen**

Um die Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure bestimmen zu können, ist es zunächst erforderlich, die soziale Einheit zu identifizieren, aus deren Perspektive die wählbaren Handlungsoptionen gesehen werden.

In den Untersuchungsfällen treten die Akteure zunächst als Vertreter ihrer Gemeinde auf. Dabei repräsentiert der Bürgermeister die Gemeindeverwaltung und die Akteure der Politik das Kommunalparlament. Es ist zu berücksichtigen, dass die Akteure unterschiedlichen Fraktionen und Parteien angehören können. Im Rahmen einer Partei oder Fraktionszugehörigkeit können bestimmte

kognitive Orientierungen, z. B. auf Grundlage gemeinsamer ideologischer Vorstellungen, von mehreren Akteuren geteilt werden.

Für die motivationalen Orientierungen ist die Kommunalverfassung als institutioneller Kontext zu berücksichtigen. Die Mitglieder einer Gemeinde (Verwaltungsmitarbeiter und Kommunalpolitiker) werden durch die Kommunalverfassungen konstituiert. Daraus lassen sich für die Vertreter der Verwaltung und der Politik bereits bestimmte Standardinteressen herausarbeiten, die als Handlungsorientierung der Akteure zugrunde gelegt werden können. Die Mitglieder der Verwaltung und der Politik orientieren sich an zwei unterschiedlichen Rationalitäten, weil es für die Kommunalverwaltung eine zweifache Legitimationsgrundlage gibt. Diese besteht einerseits in der politischen Organisation, in der es um die Konkurrenz von Wählerstimmen und um Wiederwahl geht und andererseits in einer spezifischen Arbeitsorganisation, in der es um Legalität, Kooperation und Effizienz geht. (Bogumil 2001, S. 121) Diese unterschiedlichen Standardinteressen werden im Rahmen der Untersuchung noch einmal hinterfragt, z. B. bei der Frage ob das Kommunalparlament eher als Verwaltungsorgan oder als Parlament anzusehen ist.

Als Interaktionsform steht im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Kommunen vermutlich eine kooperative Interaktionsorientierung zur Erzielung gemeinsamen Nutzens im Vordergrund. Denkbar ist aber auch, dass eine kompetitive Interaktionsform zum Tragen kommt. Für die zu bildenden hypothetischen Koalitionen aus Verwaltung und Politik wird eine kompetitive Interaktionsform unterstellt.

## **2.4 Handlungssituationen**

Für die Gründungsphase des Zweckverbands ist der situationsbedingte Kontext, z. B. durch die formulierten Zielstellungen oder durch die Form der Vorbereitung, herauszuarbeiten und für die folgende Zusammenarbeit sind relevante situative Rahmenbedingungen zu untersuchen, die Einfluss auf die Arbeit der Kooperation bzw. Auswirkungen für die Akteure in den Gemeinden haben können. Dabei kann es sich z. B. um besondere Konfliktsituationen handeln.

Ein häufig genanntes Ziel für eine interkommunale Zusammenarbeit besteht darin, durch die Kooperation Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen zu erlangen, um die vorhandene Finanzsituation zu verbessern. Aus einem derartigen situationsbedingten Kontext ergeben sich unterschiedliche Betroffenheitsprofile für die Akteure aus Politik und Verwaltung. Während die Effizienzorientierung zu den unterstellten Standardinteressen für die Vertreter der Verwaltung gehört, orientieren sich die politischen Mandatsträger an einer grundsätzlicheren politischen Rationalität, in der es vor dem Hintergrund einer Konkurrenz um Wählerstimmen und eines Wiederwahlinteresses darum geht,

dem Wähler Handlungsfähigkeit und –willen zu demonstrieren. Die interkommunale Zusammenarbeit ist dann eine institutionell angebotene Handlungsoption, die den Akteuren zur Verfügung steht.

Ein weiteres Untersuchungsmerkmal liegt in der tatsächlichen Ressourcenverteilung, die einer bestimmten Handlungssituation zugrunde liegt. Es können z. B. aufgrund der Zugehörigkeit zur Mehrheits- oder Minderheitsfraktion bei den Akteuren Unterschiede im Wissen um relevante Sachverhalte bestehen.

## **2.5 Akteurkonstellationen**

Durch das Ziel der Arbeit, nämlich die Auswirkungen einer interkommunalen Zusammenarbeit für das Verhältnis von Politik und Verwaltung zu untersuchen, lässt sich auch die Konstellation der beteiligten Akteure beschreiben. Es wird dafür eine hypothetische Konfliktlinie zwischen den Akteuren aus Politik und Verwaltung zugrunde gelegt. Das geschieht nicht ohne Schwierigkeiten, da wie in Abschnitt 2.3 dargestellt, Akteure sich mehreren sozialen Einheiten zugehörig fühlen können. Ein Mitglied des Kommunalparlamentes gehört (regelmäßig) zugleich einer Fraktion an und kann zudem seine Handlungsoptionen auch den generellen Zielen der Gemeinde entnehmen, z. B. einem Bürgerinteresse. Das gleiche gilt für den Bürgermeister, der nicht nur als Vertreter der Verwaltung anzusehen ist, sondern zugleich die generellen Gemeindeinteressen vertritt und ebenfalls einer Partei angehören kann.

Die hypothetische Konfliktlinie wird unter Zugrundelegung spezifischer Strategieoptionen und Ergebnispräferenzen der Akteure aus Politik und Verwaltung gebildet. Für die politischen Akteure wird die Annahme zugrunde gelegt, dass ein Steuerungsverlust im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit vermieden werden soll. Für den Bürgermeister als Vertreter der Verwaltung besteht die hypothetische Strategieoption dagegen in einer Effizienz- und Effektivitätsverbesserung durch interkommunale Zusammenarbeit. Für diese Strategieoption wurde auf die in Kapitel III dargestellten allgemeinen Zielstellungen für eine interkommunale Zusammenarbeit zurückgegriffen. Danach bestehen die zentralen Motive für eine interkommunale Zusammenarbeit in der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, Kosteneinsparungen, der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung sowie der Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung. Die ersten beiden Zielstellungen können unter dem Begriff der Effizienz und die letzten beiden unter dem Stichwort Effektivität zusammengefasst werden. Die Ausgangslage als Handlungssituation besteht somit in einem Effizienz- bzw. Effektivitätsproblem für bestimmte öffentliche Aufgabenbereiche.

Die Akteure werden nur nach ihrer Zugehörigkeit zur Verwaltung oder zur Politik unterschieden. Weitere soziale Bindungen, z. B. aus der Mitgliedschaft in einer Partei, einer Fraktion, einem Aus-

schuss oder der Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe innerhalb der Verwaltung, werden für die Akteurkonstellation nicht berücksichtigt. Dadurch wird das oben geschilderte Problem der Spieltheorie, eine Unübersichtlichkeit der Konstellationen bei mehr als zwei Akteuren, vermieden. Die Zahl der Akteure würde sich vervielfachen, wenn im Rahmen der Akteurkonstellation neben der Zugehörigkeit zur Verwaltung oder Politik weitere Differenzierungen, die sich aus der Zugehörigkeit zu den verschiedenen sozialen Einheiten ergeben, berücksichtigt würden.

Ich komme damit auf die von Scharpf eingeführten hypothetischen Koalitionen zurück. Vor dem Hintergrund der genannten Strategieoptionen lassen sich zwei hypothetische Koalitionen jeweils aus Vertretern der Verwaltung und der Kommunalparlamente bilden. Die Koalition politischer Mandatsträger entsteht durch einen drohenden Verlust von Steuerungsfähigkeit im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit, der alle politischen Mandatsträger im Rahmen ihrer Zugehörigkeit zum Kommunalparlament in gleichem Maße trifft.

Die Koalition der Verwaltung entsteht durch die strategische Zielsetzung einer Verbesserung der Effizienz- bzw. Effektivität der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, die als Leitgedanke, verstärkt seit Einführung der „Neuen Steuerungsmodelle“, auch die strategische Ausrichtung öffentlicher Aufgabenträger überwölbt. Es ist davon auszugehen, dass diese Strategieoption bei den Vertretern der Verwaltung ausgeprägter ist als bei politischen Akteuren, da die Vertreter der Verwaltung nicht gleichzeitig einen Verlust von Steuerungsfähigkeit befürchten müssen bzw. durch die interkommunale Zusammenarbeit sogar gestärkt werden.

Durch die Bildung dieser hypothetischen Koalitionen soll nicht bestritten werden, dass auch politische Akteure ein strategisches Interesse an einer Effizienz- und Effektivitätsverbesserung besitzen. Die Überlagerung der strategischen Ausrichtung öffentlicher Aufgabenträger unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten besteht auch für das politische Spektrum der kommunalen Selbstverwaltung. Darüber hinaus erfordert es die angesprochene spezifische politische Rationalität (Wählerstimmenmaximierung, Wiederwahlinteresse), vor dem Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung von Effizienz- und Effektivitätsproblemen im öffentlichen Aufgabenbereich, dem Wähler gegenüber Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Dennoch lässt sich eine solche hypothetische Koalitionsbildung begründen, wenn die politischen Mandatsträger durch interkommunale Zusammenarbeit neben Effizienz- und Effektivitätsgewinnen gleichzeitig einen Verlust von Steuerungsfähigkeit befürchten müssen.

Die Feststellung, dass auch die politischen Akteure die Strategieoption einer Effizienz- und Effektivitätsverbesserung verfolgen, ist bedeutsam für das Zustandekommen der interkommunalen Zusammenarbeit. Bei der Konstituierung der interkommunalen Zusammenarbeit ist unter Zugrundelegung der von Scharpf (siehe Abbildung 1) beschriebenen Kategorien ein institutioneller Kontext

„minimaler Institutionen“ gegeben, da es der öffentlich-rechtliche Rahmen zulässt, dass verbindliche Verträge zwischen verschiedenen Gemeinden zur interkommunalen Kooperation geschlossen werden. Die Konstituierung interkommunaler Zusammenarbeit erfolgt durch den Interaktionsmodus Verhandlungen. Das bedeutet, vor dem Hintergrund minimaler Institutionen, dass eine gemeinsame interkommunale Zusammenarbeit nur vereinbart werden kann, wenn alle beteiligten Gemeinden ihre Zustimmung erteilen. Da die abschließende Entscheidung über die Zusammenarbeit gemeindeintern durch das Kommunalparlament getroffen wird, besitzt die Koalition politischer Mandatsträger ein Vetorecht. Würden die politischen Akteure sich nicht auch am Ziel der Effizienz- und Effektivitätsverbesserung orientieren und stattdessen nur eine Strategie zur Vermeidung von Steuerungsverlusten verfolgen, so würde vermutlich eine interkommunale Zusammenarbeit überhaupt nicht zustande kommen.

Abbildung 2: Strategien zur Effizienz- und Effektivitätsverbesserung und Vermeidung eines Verlustes von Steuerungsfähigkeit für Politik und Verwaltung

		Verwaltung	
		Effizienz/Effektivität	Steuerungsfähigkeit
Politik	Effizienz/Effektivität	3	2
	Steuerungsfähigkeit	2	1
		Effizienz/Effektivität	Steuerungsfähigkeit
Politik	Effizienz/Effektivität	1	2
Politik	Steuerungsfähigkeit	2	3

Diese Annahmen werden durch Abbildung 2 verdeutlicht. Hier wurden die möglichen Auszahlungen für die Koalitionen unter Zugrundelegung der beiden Strategien Effizienz- und Effektivitätsverbesserung sowie der Vermeidung eines Verlustes von Steuerungsfähigkeit eingetragen. Die in der unteren Zeile genannten Werte entsprechen den Auszahlungen der politischen Koalition und die Eintragungen der oberen Zeile denen der Verwaltung.

Dieser Matrix liegt die Annahme zugrunde, dass sich für eine Realisierung der interkommunalen Zusammenarbeit verschiedene Möglichkeiten im Rahmen der institutionellen Vorgaben ergeben. Die unterschiedlichen Realisierungsmöglichkeiten für eine interkommunale Zusammenarbeit im

Rahmen der institutionellen Vorgaben lassen sich entlang der Strategieoptionen Effizienz- bzw. Effektivitätsverbesserung versus Verhinderung des Verlustes von Steuerungsmöglichkeiten darstellen. Eine Lösung mit minimaler (institutionell vorgegebener) Beteiligung politischer Mandatsträger wird aus Sicht der Verwaltung eine effizientere und effektivere Form darstellen, als eine Kooperation mit maximaler (institutionell möglicher) Beteiligung politischer Mandatsträger. Diese Annahme beruht auf der Überlegung, dass eine größtmögliche Beteiligung von politischen Vertretern vor allem durch eine Partizipation in den Verbandsversammlungen gewährleistet werden kann. Daraus folgt, dass die Verbandsversammlung mit möglichst vielen Vertretern aus der Politik besetzt werden müsste und ihr darüber hinaus umfangreiche Kompetenzen zu übertragen wären. Die Durchführung einer Verbandsversammlung erfordert jedoch nicht nur einen formalen Vorlauf (Einladung, Tagesordnung, Einladungsfrist usw.), sondern auch eine materielle Vorbereitung von Beschlüssen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass Gremien mit ehrenamtlichen Mitgliedern nicht in kurzen zeitlichen Abständen einberufen werden können. Aus Effizienz- und Effektivitätsgründen erscheint es daher vorteilhafter, der neuen Verwaltungsorganisation möglichst viele Kompetenzen zu übertragen. Dadurch ist es möglich, Entscheidungen schneller und mit einem geringeren Aufwand für die Vorbereitung herbeizuführen.

Diese beiden Pole, als mögliche Realisierungsformen, entsprechen den Auszahlungen in den Feldern links oben und rechts unten. Bei Umsetzung einer Lösung unter größtmöglichen Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten und entsprechend minimaler Beteiligung politischer Mandatsträger (Feld links oben) liegen die Auszahlungen für die politische Koalition bei 1 und die Auszahlungen für die Verwaltung bei 3. Bei einem Modell mit maximaler Partizipation politischer Mandatsträger, unter Vernachlässigung von Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten, kommen die Auszahlungen in dem rechten unteren Feld der Matrix zum Tragen. Dort liegen die Auszahlungen für die politische Koalition bei 3 und für die Verwaltung bei 1.

Auf einer mittleren Schiene lassen sich Lösungen darstellen, die gleiche Auszahlungen (2) für die beiden Koalitionen ausweisen. Diese Auszahlungen sind in dem linken unteren Feld und dem rechten oberen Feld der Matrix enthalten. Es handelt sich dabei um Formen interkommunaler Zusammenarbeit, die keine Strategieoptimierung für eine der beiden Koalitionen bedeuten.

Bezogen auf die Machtpositionen im kommunalen Entscheidungssystem besteht meine These darin, dass die interkommunale Zusammenarbeit zu einem Steuerungsverlust der Kommunalparlamente und zu einer Stärkung der Verwaltung führt. Mit dieser These und auf theoretischer Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus lassen sich für die Untersuchung eine Institutionenthese und eine Akteursthese entwickeln. Nach der Institutionenthese ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen, d. h. durch unterschiedliche Möglichkeiten und Restriktio-

nen für interkommunale Zusammenarbeit in den länderspezifischen Kommunalverfassungen. Daneben besagt die Akteursthese, dass sich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente auf das spezifische Akteurshandeln zurückführen lassen. Die empirische Überprüfung dieser beiden Hypothesen erfolgt in den Kapiteln IV und V.

### **III. Vorüberlegungen zur empirischen Untersuchung**

#### **1. Interkommunale Zusammenarbeit**

Interkommunale Kooperation wird von mir definiert als die Zusammenarbeit von mindestens zwei Gebietskörperschaften. Die Zusammenarbeit kann sich dabei sowohl auf eine öffentlich-rechtliche als auch eine privatrechtliche Aufgabe beziehen. Die Formen der Zusammenarbeit sind vielfältig und reichen von der „schlichten“ Aufgabenerledigung einer Kommune für eine andere Kommune (z. B. Personalabrechnung) aufgrund eines Vertrages, bis zu hoch formalisierten Institutionen, wie z. B. Zweckverbänden oder Aktiengesellschaften. Die Zusammenarbeit kann sowohl öffentlich-rechtlich (Zweckvereinbarung, Zweckverband etc.) als auch privatrechtlich (GmbH, Aktiengesellschaft etc.) organisiert werden.

Durch interkommunale Zusammenarbeit werden Entscheidungsstrukturen verändert. Zunächst liegt es in der Natur der Kooperation, dass Entscheidungen durch ein Zusammenwirken der Beteiligten getroffen werden. Die Form der Entscheidung hängt ab von der gewählten Organisationsform für die interkommunale Zusammenarbeit. So können Entscheidungen im einfachsten Fall informell durch Absprachen zwischen den Beteiligten getroffen werden oder aber im Falle einer höheren Formalisierung, wie z. B. beim Zweckverband, in neuen Entscheidungsgremien (z. B. Verbandsversammlung). Diese von den Bestimmungen der Gemeindeordnungen abweichenden Entscheidungsstrukturen tangieren somit immer die selbstständigen Entscheidungskompetenzen der kommunalen Organe. So trifft im Beispiel der informellen Absprache zwischen zwei Bürgermeistern nicht nur ein Bürgermeister die Entscheidung für „seine“ Kommune, sondern es handelt sich um eine gemeinsame Entscheidung zweier Akteure. Im Falle der Errichtung eines Zweckverbands oder einer Aktiengesellschaft werden Entscheidungen in den zuständigen Gremien dieser Institutionen getroffen. Es kommt dann zu einer Verlagerung von Entscheidungen, die, so meine Annahme, zu einer Einschränkung der Steuerungsfähigkeit für Kommunalparlamente führt.

#### **2. Ziele interkommunaler Zusammenarbeit**

Auf Grundlage einer Literaturrecherche sollen hier die generellen Motive für eine interkommunale Zusammenarbeit herausgearbeitet werden, um dann in der empirischen Untersuchung zu prüfen, ob in den Fallbeispielen dieselben Zielstellungen zugrunde gelegt wurden.



Nach einer Umfrage von Kienbaum Management Consultants GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) unter allen deutschen Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern von November 2003 bis Januar 2004 ergibt sich folgendes Bild:

Die Hauptziele der Zusammenarbeit liegen in der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (40,8 %), Sicherstellung der Auftragserfüllung (33,1 %) sowie in einer Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung (18 %). (DStGB 2004, S. 12 f.)

Der DStGB (ebd., S. 2 f.) sieht jedoch unterschiedliche Motive für interkommunale Kooperation, je nach Größe der Kommune. So besteht bei den in der Untersuchung nicht berücksichtigten kleineren Kommunen unter 10.000 Einwohnern eher die Tendenz, die Qualität der Aufgabenerfüllung zu erhalten und zu verbessern. Mittlere und größere Kommunen werden interkommunale Zusammenarbeit eher dazu nutzen wollen, um Größenvorteile zur Vermeidung von Kosten, zur Steigerung der Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes und zur Erhöhung ihres politischen Gewichts innerhalb des fortschreitenden Prozesses der europäischen Regionalisierung zu erreichen.

Nach einer Umfrage des Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) aus dem Jahre 2004 (Difu 2005, S. 31) ergibt sich folgende Reihenfolge bei den Zielen zur interkommunalen Kooperation:

1. Verbesserung der Standortfaktoren/-bedingungen
2. Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit
3. Steigerung der regionalen Attraktivität
4. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit
5. Verbesserung des Service-/Dienstleistungsangebotes
6. Sicherstellung der Aufgabenerfüllung
7. Kosteneinsparungen/-reduktion.

Die Schwäche dieser Umfrage liegt in der geringen n. Grundlage der Bewertung sind 22 beantwortete Fragebögen (Rücklaufquote 59,4 %) die sich auf ausgewählte Kooperationen der Handlungsfelder Daseinsvorsorge, Kommunales Wirtschaften und Regionalmarketing beziehen. Es handelte sich bei den ausgewählten Kooperationen im Schwerpunkt um solche zwischen kleinen, räumlich benachbarten Kommunen, weniger um Stadt-Umland-Kooperationen. (ebd., S. 23)

Jedoch werden durch diese Umfrage in den Punkten 4 – 6 die Umfrageergebnisse von DStGB/Kienbaum bestätigt.

Der Deutsche Städtetag (DST) sieht als handlungsleitende Motive für interkommunale Zusammenarbeit die Bemühungen um besseren Ressourceneinsatz aufgrund der angespannten Finanz-

situation, die Steigerung der Effizienz um gleichzeitig die Bürgernähe und Bürgerorientierung zu erhalten, die Verbesserung des Services gegenüber dem Bürger, die wirkungsvollere Aufgabenerfüllung sowie die effektivere Lösung von grenzüberschreitenden Aufgaben der Kommunen. (DST 2003, S. 7)

Es werden dabei zwei wesentliche Motive herausgestellt. Zum einen gibt es einen stärkeren Bedarf an Kommunikation und Abstimmung zwischen den Kommunen über die kommunale Aufgabenverteilung aufgrund der zunehmenden räumlichen Verflechtung und zum zweiten das Erfordernis einer effizienteren Verwendung öffentlicher Mittel und Infrastruktur aufgrund knapperer öffentlicher finanzieller Ressourcen.

Es ergibt sich auch hier eine Zielstellung unter den Schlagwörtern Wirtschaftlichkeit, Sicherung des Service-/Dienstleistungsangebotes und bessere bzw. sichere Aufgabenerfüllung.

Gawron/Jähnke (2000, S. 25 f.) stellen für Stadt-Umland-Kooperationsansätze zwei unterschiedliche Zielrichtungen fest, erstens die Sicherung der Funktionsfähigkeit und zweitens die Außenpolitik der Stadtregion. In dem Bemühen um eine gemeinsame Außenvertretung bzw. ein gemeinsames Außenmarketing findet ein gemeinsames wirtschaftliches Interesse seinen Ausdruck.

Nach Langosch (2000, S. 139 ff.) zielt die freiwillige Kooperation darauf ab, voneinander zu lernen und so das jeweilige Know-how zu stärken, durch abgestimmte oder gemeinsame Leistungserbringung immer knappere finanzielle und natürliche Ressourcen effektiver zu vernetzen, komplexere Aufgaben mit größeren Kapazitäten anzugehen, sich in der Summe der jeweiligen besonderen Vorzüge aktiv zu ergänzen, um so als Region, als Städtetz, im nationalen und internationalen Standortwettbewerb eine bessere Rolle spielen zu können.

Suter-Blume (2000, S. 168) erläutert am Beispiel der Arbeitsgemeinschaft des Regionalen Entwicklungs-Zentrums des Städtekranses im Land Brandenburg das Ziel der beteiligten Akteure, Beziehungen zum gegenseitigen wirtschaftlichen, infrastrukturellen und soziokulturellen Vorteil zu entwickeln, um damit die kommunalpolitischen Gestaltungsspielräume zu vergrößern.

Krieger (2000, S. 224) sieht für die Entwicklung von interkommunalen Gewerbegebieten die Motive vor allem in der Überwindung von Flächenengpässen, wo durch topographische oder ökologische Restriktionen keine eigene Neuausweisung mehr möglich ist oder in zu überwindenden Finanzengpässen, die die Entwicklung eines konkurrenzfähigen Gebietes verhindern.

Nach Klemme (2002, S. 38) liegen die allgemeinen Ziele interkommunaler Kooperation u. a. in einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit, quantitative und qualitative Verbesserung der Umsetzungs-

und Lösungskapazität, Kostenersparnis, Minimierung von Risiken, höhere Raumwirksamkeit der Maßnahmen, Aufbau regionaler Identität, Abbau von Konkurrenz, bessere Auslastung der (gemeinsamen) Infrastruktur sowie in einer Stärkung der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

In einer Gesamtschau lässt sich feststellen, dass in fast allen Ausführungen zu den Zielen interkommunaler Zusammenarbeit mehr oder weniger ausdrücklich die folgenden Motive genannt werden:

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit,
- Kosteneinsparung,
- Sicherstellung der Aufgabenerfüllung,
- Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung.

### **3. Auswahl länderspezifischer Kommunalverfassungen**

Im Rahmen der empirischen Untersuchung werden zunächst vergleichend die unterschiedlichen Gemeindeordnungen und die Gesetze zur interkommunalen Zusammenarbeit der Länder Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen untersucht. Sie wurden vor dem Hintergrund größtmöglicher Unterschiede ausgewählt. In diesen Bundesländern weicht die institutionelle Kompetenzverteilung zwischen Kommunalparlament und Bürgermeister stark voneinander ab. In Bayern, mit einer traditionell Süddeutschen Ratsverfassung, verfügt der Bürgermeister tendenziell über stärkere Kompetenzen als der Bürgermeister in Niedersachsen mit der ehemals Norddeutschen Ratsverfassung und einer stärkeren Stellung des Kommunalparlamentes. Die Kommunalverfassung Schleswig-Holsteins erhält auf dieser Skala eine mittlere Position. (Holtkamp 2008, S. 103 ff.) Diese grundsätzliche Einschätzung fand sich durch eine von mir vorgenommene summarische Vorprüfung der länderspezifischen Rechtsgrundlagen für interkommunale Zusammenarbeit für diesen Bereich bestätigt. Betrachtet wurden dabei die Rahmenbedingungen für Zweckverbände, die sich in allen untersuchten Bundesländern als Form der interkommunalen Kooperation finden. Es wurde dabei festgestellt, dass sich in der länderspezifischen Ausformung des Zweckverbands die Organstellung aus der jeweiligen Gemeindeordnung zum großen Teil wiederholt. So ist z. B. für Bayern die Tradition der Süddeutschen Ratsverfassung zu erkennen, indem der Verbandsvorsitzende gleichzeitig der Vorsitzende der Verbandsversammlung ist, während die Verbandsversammlung in Niedersachsen einen eigenständigen Vorsitzenden wählt, bei dem es sich nicht um den Verbandsgeschäftsführer handeln darf.

Die maßgeblichen Rechtsnormen, die es zu untersuchen gilt, stellen die jeweiligen Gemeindeordnungen sowie die Gesetze zur interkommunalen Zusammenarbeit dar. Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden zum einen darauf untersucht, wie das Verhältnis von Politik und Verwaltung ausgestaltet ist und zum zweiten unter dem Aspekt der eingeräumten Spielräume und Restriktionen für eine interkommunale Zusammenarbeit, um die institutionellen Auswirkungen der interkommunalen Zusammenarbeit zu beleuchten. Es werden dabei die Bestimmungen für Zweckverbände betrachtet, da Zweckverbände sich in besonderer Weise für eine Untersuchung auf Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus eignen. Zum einen weist diese Form der Zusammenarbeit einen besonders hohen Institutionalierungsgrad in Form von Rechtsvorschriften auf und zum anderen haben die handelnden Akteure im Rahmen dieser Institutionalisierung trotzdem einen breiten Raum, die Zusammenarbeit konkret zu gestalten.

#### **4. Fallauswahl für eine akteurbezogene Untersuchung von Zweckverbänden**

Nach Untersuchung der Institutionen folgt eine vergleichende verhaltensorientierte Untersuchung anhand von drei Fallbeispielen aus den jeweiligen Bundesländern.

Es galt für die verhaltensorientierte Untersuchung drei Fallbeispiele aus den Ländern Niedersachsen, Bayern und Schleswig-Holstein zu finden, die in ihrer Struktur vergleichbar sind, um Ergebnisse möglichst weitgehend auf institutionelle Rahmenbedingungen und Akteursverhalten zurückführen zu können. Für die Fälle wurde eine interkommunale Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden gesucht, die auch Gegenstand der institutionellen Untersuchung ist. Da im Zentrum des Untersuchungsinteresses die Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit auf die gemeindlichen Entscheidungsstrukturen stehen, muss die Vergleichbarkeit sowohl für den Zweckverband als auch für die jeweils zu untersuchende Mitgliedsgemeinde gegeben sein.

Zunächst bestand die Absicht, Zweckverbände zu untersuchen, die für ihre Mitgliedsgemeinden den Aufgabenbereich der Wasserbeschaffung wahrnehmen. Hier traten jedoch bei näherer Betrachtung möglicher Fallbeispiele zwei Probleme auf, die vorab für mich nicht erkennbar waren. Zum einen sind viele Zweckverbände in einer besonderen Rechtsform als Wasser- und Bodenverband organisiert, die nicht Gegenstand der institutionellen Untersuchung ist. Zum anderen sind Wasserverbände regelmäßig schon sehr früh gegründet worden, so dass eine zu untersuchende Gründungsphase, die Teil des Untersuchungsgebietes ist, in den meisten Fällen schon mehrere Jahrzehnte zurückliegt. Dadurch wäre es sehr schwierig geworden, die damals handelnden Akteure zu ermitteln bzw. zu der Gründungsphase zu befragen.

Auswahlkriterien für die Zweckverbände waren die Aufgabenwahrnehmung und das Gründungsdatum. In den drei von mir ausgewählten Zweckverbänden werden Aufgaben des Bauhofes wahrgenommen. Die Aufgaben des Bauhofes gehören zum Aufgabenbereich des eigenen Wirkungsbereiches, wodurch sich regelmäßig größere Mitwirkungsmöglichkeiten für Kommunalparlamente ergeben. Das ist von Bedeutung, um Auswirkungen einer interkommunalen Zusammenarbeit für die Kommunalparlamente herausarbeiten zu können. Es handelt sich bei den ausgewählten Fällen um den „Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting“ (Straßen- und Wasserzweckverband Altötting) aus Bayern, den „Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen“ aus Schleswig-Holstein und den „Zweckverband Linkes Weserufer“ aus Niedersachsen.

Die Zusammenarbeit bei Bauhöfen in Form von Zweckverbänden ist eine neue Entwicklung, was sich in zwei der drei ausgesuchten Fälle an den jüngeren Gründungsdaten zeigt. Eine Ausnahme stellt der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting dar, der bereits 1963 gegründet wurde. Weil es in Bayern jedoch keinen weiteren Zweckverband gibt, der die Aufgaben eines Bauhofes wahrnimmt, wurde der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting trotz einiger Abweichungen zu den beiden anderen Fällen in die Untersuchung einbezogen. Da die Untersuchung auch die Gründungsphase des Zweckverbands umfasst, ergaben sich durch das weit zurückliegende Gründungsdatum jedoch Schwierigkeiten für die Durchführung von Interviews, die als Erhebungsmethode eingesetzt werden. Es musste für diesen Teilbereich der Untersuchung deshalb eine Hilfskonstruktion geschaffen werden. Weil im Zentrum des Untersuchungsinteresses der Gründungsphase die Beteiligung der gemeindlichen Organe steht und nicht der eigentliche Zweckverband, liegt eine vergleichbare Fallsituation vor, wenn eine Gemeinde dem Zweckverband neu beitrete. In den letzten 14 Jahren sind dem Straßen- und Wasserzweckverband Altötting drei neue Mitglieder beigetreten. Dabei handelt es sich jedoch in zwei Fällen um Angehörige einer Verwaltungsgemeinschaft, die eine Besonderheit in der Verwaltungsstruktur aufweist und nicht Gegenstand der institutionellen Erhebungen ist. Diese beiden Fälle sind somit für eine fallbezogene Untersuchung nicht geeignet. Es verbleibt die Gemeinde „Markt Tüßling“, die dem Zweckverband 1999 beigetreten ist.

Neben dem Gründungsdatum weist der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting eine weitere Abweichung auf, die es zu berücksichtigen gilt. Während die Zweckverbände Bauhof Altenholz-Dänischenhagen und Linkes Weserufer nur jeweils zwei bzw. drei Mitglieder haben und über keine eigene Verwaltung verfügen, hat der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting 17 Mitglieder und eine eigenständige Verwaltung. Allerdings lassen sich auch diese Abweichungen mit Hinweis auf das Untersuchungsinteresse vertreten, welches sich im Kern auf die Auswirkungen für die Entscheidungsorgane der Mitgliedsgemeinden richtet, so dass die Größenordnung als Auswahlkriterium eher für die zu untersuchende Mitgliedsgemeinde heranzuziehen ist.

Bei der Auswahl der Gemeinden war darauf zu achten, dass diese sowohl in ihrer Größe (Einwohner, Mitarbeiter, Zahl der Mandate im Kommunalparlament) als auch in ihrer Struktur vergleichbar sind, um Effekte, die auf eine stark voneinander abweichende Größenordnung oder Struktur basieren, weitgehend ausschließen zu können. Die Einwohnerzahlen liegen mit 3.100 (Markt Tüßling), 5.300 (Flecken Steyerberg) und 10.000 (Gemeinde Altenholz) in einer vergleichbaren Größenklasse. Die Spanne der Mandate reicht von 17 – 28 und die Zahl der Mitarbeiter von 8 – 37. Die Abweichungen sind vertretbar und würden erst bei der Einbeziehung einer großen Gemeinde mit mehreren hundert Mitarbeitern zu Schwierigkeiten in der Vergleichbarkeit führen. Die Verwaltungsstruktur entspricht in allen drei Fällen der einer klassischen Einheitsgemeinde, die hauptamtlich verwaltet wird. Gemeinden, die durch Verwaltungsgemeinschaften (Bayern), Samtgemeinden (Niedersachsen) oder Ämter (Schleswig-Holstein) verwaltet werden, weisen völlig andere Entscheidungsabläufe auf, als Einheitsgemeinden mit Bürgermeister und Kommunalparlament als Entscheidungspole für eine hierarchisch organisierte Verwaltung. Die Einheitsgemeinde ist auch Gegenstand der institutionellen Untersuchung im ersten Teil der empirischen Erhebung.

### **Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting**

Bundesland: Bayern

Gründung: 1963

#### Aufgabenstellung:

- Betrieb eines Bauhofes zur Deckung des Eigenbedarfs der Verbandsmitglieder,
- Bau und Unterhaltung von Anlagen und Einrichtungen der Verbandsmitglieder,
- Planung, Überwachung und Abwicklung von Bauvorhaben der Verbandsmitglieder

#### Mitglieder:

Stadt Altötting, Stadt Burghausen, Gemeinde Burgkirchen a. d. Alz, Gemeinde Emmerting, Gemeinde Erlbach, Gemeinde Feichten a. d. Alz, Gemeinde Haiming, Gemeinde Halsbach, Gemeinde Kirchweidach, Markt Marktl, Gemeinde Mehring, Gemeinde Perach, Gemeinde Pleiskirchen, Gemeinde Reischach, Gemeinde Stammham, Markt Tüßling, Gemeinde Winhöring

#### jüngste Beitritte:

1996 Gemeinde Emmerting (Verwaltungsgemeinschaft angehörig), 1999 Markt Tüßling, 2000 Gemeinde Stammham (Verwaltungsgemeinschaft angehörig)

Untersuchungsgemeinde Markt Tüßling:

3.100 Einwohner

17 Gemeinderatsmitglieder (inklusive Erster Bürgermeister)

Erster Bürgermeister Heinrich Hollinger (SPD)

Fraktionen: CSU (8), SPD (4), Freie Wähler (4)

Zahl der Mitarbeiter: 8

Haushaltsvolumen 2009: 4.974.002,68 Euro

**Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen**

Bundesland: Schleswig-Holstein

Gründung: 2001

Aufgabenstellung: Betrieb eines gemeinsamen Bauhofes

Mitglieder: Gemeinde Dänischenhagen (amtsangehörig), Gemeinde Altenholz

Untersuchungsgemeinde Gemeinde Altenholz:

10.000 Einwohner

28 Sitze in der Gemeindevertretung

Bürgermeister Horst Striebich (CDU)

Bürgervorsteher Dr. Volker Clauß (CDU)

Vorsitzender des Hauptausschusses: Gert Leibauer (CDU)

Fraktionen: CDU (9), Wählergemeinschaft AWG (7), SPD (6), Grüne (3), FDP (3)

Zahl der Mitarbeiter: 37

Haushaltsvolumen 2010: 35.152.200 Euro

## **Zweckverband Linkes Weserufer**

Bundesland: Niedersachsen

Gründung: 2006

Aufgabenstellung:

- Zentrale Dienste
- Immobilienverwaltung
- Wirtschafts- und Tourismusförderung
- Betrieb eines Bauhofes

Mitglieder: Samtgemeinde Liebenau, Samtgemeinde Marklohe und Flecken Steyerberg

Untersuchungsgemeinde Flecken Steyerberg:

5.300 Einwohner

17 Ratsmitglieder (inklusive Bürgermeister)

Bürgermeister Andreas Götz (parteilos)

Ratsvorsitzende Christa Stigge (CDU)

Fraktionen im Rat:

CDU (6), SPD (5), WG (3), jeweils ein Einzelmitglied der FDP und der Steyerberger Liste

Zahl der Mitarbeiter: 17

Haushaltsvolumen 2010: 18.749.100 Euro

## **5. Halbstandardisierte Interviews**

In den ausgewählten Gemeinden wurden in Kombination mit einer Dokumentenanalyse insgesamt 19 mündliche Einzelinterviews geführt. Für diese Einzelinterviews wurde ein Fragebogen (siehe Anhang) entwickelt mit Fragen, die zum Teil mit einem Ja oder Nein zu beantworten waren, in einem anderen Teil alternative Antwortvorgaben enthielten und darüber hinaus Fragen, die offen waren für Ausführungen der Interviewpartner. Die offenen Fragen dienten dem Zweck, den Interviewpartnern Raum für Ausführungen zu geben, die mit standardisierten Fragestellungen nicht zu erhalten wären, da der Möglichkeitsraum der Antworten aufgrund der Komplexität des Untersu-



chungsgegenstandes nicht vollständig zu erfassen ist. Denn es liegt ja im Wesen der verhaltens- bzw. akteurspezifischen Erklärungen, dass diese individuell und von Fall zu Fall unterschiedlich verlaufen. Schwierigkeiten, die sich bei der Auswertung dieser Antworten hinsichtlich einer Vergleichbarkeit ergeben, wurden vor diesem Hintergrund in Kauf genommen. Um jedoch tendenziell eine Vergleichbarkeit der Antwortaussagen zu erhalten, wurden offene Fragen mit standardisierten Fragen kombiniert.

Die Untersuchungsmethode des persönlich geführten Einzelinterviews wurde auch in der Absicht gewählt, eine möglichst hohe Erfolgsquote zu erreichen, was bei einer alternativen Versendung von Fragebögen sehr fraglich gewesen wäre. Durch die zum Teil direkte Ansprache im Vorfeld und die gewählte Form des persönlichen Interviews konnte eine 100 %ige Quote bei den angesprochenen Interviewpartnern erreicht werden. Ausdrücklich ist an dieser Stelle jedoch auch den beteiligten Bürgermeister in den ausgewählten Gemeinden zu danken, die vor der persönlichen Ansprache für die Untersuchung geworben bzw. sogar die Termine mit den Interviewpartnern organisiert haben. In zwei von drei Fällen wurden im Vorfeld mit den Bürgermeistern Basisgespräche geführt, in denen ich die Untersuchung und das Untersuchungsziel darlegen konnte, was sich im Folgenden in einer hohen Kooperationsbereitschaft der Gesprächspartner niederschlug. Im Falle der bayerischen Gemeinde Markt Tüßling war aufgrund der großen Entfernung ein solches Basisgespräch im Vorfeld nicht möglich bzw. erschien als unverhältnismäßig. Unabhängig davon haben sich auch dort der Erste Bürgermeister und sein geschäftsleitender Beamter in besonderer Weise für die Untersuchung eingesetzt, mit dem Ergebnis, dass alle gewünschten Gesprächspartner sich für ein Interview zur Verfügung stellten.

Für die Interviews wurden die Fraktionsvorsitzenden und Einzelvertreter der in den Kommunalparlamenten vertretenen politischen Vereinigungen, die Bürgermeister und gegebenenfalls die Vorsitzenden der Kommunalparlamente als wichtige Akteure des kommunalpolitischen Willensbildungsprozesses ausgesucht. Hinzu kam im bayerischen Markt Tüßling der geschäftsleitende Beamte der Gemeinde, da der dortige Erste Bürgermeister sein Amt nicht hauptamtlich, sondern ehrenamtlich wahrnimmt. Der Auswahl dieses Personenkreises lagen die beiden Kriterien Relevanz für das Untersuchungsziel und zeitliche Kapazität zugrunde. Bei Fraktionsvorsitzenden kann von weitreichenden und umfassenden Kenntnissen des politischen Willensbildungsprozesses ausgegangen werden und es handelt sich oftmals um erfahrene und langjährig in der Kommunalpolitik tätige Personen. Der Vorteil einer langjährigen Tätigkeit liegt vor allem darin, dass die Interviewpartner möglicherweise auch über Kenntnisse zur Gründungsphase des Zweckverbands verfügen.

Eine Vollerhebung in der Form, dass der Personenkreis für die Interviews auf alle Mitglieder der Kommunalparlamente ausgedehnt worden wäre, war aus Kapazitätsgründen nicht möglich. Die Gesamtzahl der Mitglieder der Kommunalparlamente aller drei ausgewählten Gemeinden beläuft

sich auf 62. Unter Hinzunahme der Bürgermeister hätten somit 65 Interviews geführt werden müssen. Vor dem Hintergrund, dass die Auswertung halbstandardisierter Interviews sehr aufwändig ist, wäre die Durchführung der Untersuchung in der beabsichtigten Form bei einer derartigen Anzahl von Interviews aus zeitlichen Gründen unmöglich gewesen.

Die inhaltliche Gestaltung des Fragebogens folgt der Gliederung, die der gesamten empirischen Erhebung zugrunde liegt. Entsprechend beziehen sich die Fragen zunächst auf grundsätzliche Bereiche der kommunalen Willensbildung und der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung innerhalb der Gemeinde. Der zweite Teil besteht aus spezifischen Fragen zur interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen des Zweckverbands. Wie dargelegt, konnte bei den ausgewählten Interviewpartnern mit einer hohen Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass neben grundsätzlichen Kenntnissen zur kommunalen Willensbildung und der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung auch ein relevantes Wissen über die interkommunale Zusammenarbeit im Zweckverband gegeben ist.

Der Fragebogen wurde einheitlich für alle Interviewpartner erstellt, mit geringen Abweichungen bei einigen länderspezifischen Fragen. Zudem richteten sich einige Fragen aufgrund ihres spezifischen Bezuges nur an die Akteure aus der Politik. Der Fragebogen ist vom Umfang her so gestaltet, dass das Interview in der Regel innerhalb einer halben Stunde durchgeführt werden konnte. Dadurch sollten Ermüdungserscheinungen vorgebeugt und es vermieden werden, die Bereitschaft der Interviewpartner überzustrapazieren. Alle Interviews wurden von mir persönlich vor Ort in den Rathäusern oder in Privatwohnungen durchgeführt.

Der Fragebogen wurde vorab nicht ausgehändigt, jedoch wurden vor Beginn des Interviews der Rahmen und das Ziel der Untersuchung dargelegt, damit die Interviewpartner sich gedanklich auf die Themenfelder der Befragung einstellen konnten. Seitens der Interviewpartner wurde in allen Fällen die Bereitschaft erklärt, das Interview mittels eines Aufnahmegerätes aufzuzeichnen. Der Einsatz dieses Mediums führt zu einer hohen Reliabilität der Ergebnisse, da der vollständige Gesprächsverlauf anschließend niedergeschrieben werden konnte.

Die Auswertung der Interviews folgt qualitativen und quantitativen Kriterien, abhängig davon, ob standardisierte oder offene Fragen verwendet wurden. Im Rahmen der qualitativen Auswertung erfolgen eine generalisierende Analyse von Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den vorliegenden Antworten sowie die Wiedergabe von Einzelmeinungen. Die Auswertung erfolgt entlang der schriftlichen Fragestellung getrennt für jede Gemeinde.

Die Interviews sind in einem Verzeichnis als Anhang mit Angaben zu den Namen, Funktionen, Einrichtungen sowie dem Datum des Interviewtages numerisch aufgeführt. Sofern in der Auswer-

tung auf ein spezifisches Interview Bezug genommen wird, erfolgt eine entsprechende anonymisierte Quellenangabe mit Verweis auf dieses Verzeichnis.

Um eine hohe Ergebnisqualität zu erreichen, erfolgt die Erhebung durch eine Kombination von Interviews und einer Dokumentenanalyse, die ich im Folgenden erläutern werde.

## **6. Dokumentenanalyse**

Zur Vorbereitung der Dokumentenanalyse galt es zunächst, die potentiell für die Untersuchung relevanten Dokumente einzugrenzen und diese anschließend für eine Auswertung zu erlangen. Es wurde versucht, die erforderlichen Dokumente systematisch von allen Untersuchungsgemeinden und Zweckverbänden zu erhalten oder die Möglichkeit einer Auswertung eingeräumt zu bekommen. Die vorab vorgenommene Eingrenzung untersuchungsrelevanter Dokumente wurde im Laufe der Erhebung erwartungsgemäß immer wieder erweitert.

Für die Untersuchung wurden soweit möglich die folgenden Unterlagen im Rahmen der Dokumentenanalyse zur Erhebung herangezogen:

- Verbandssatzungen/-ordnungen der Zweckverbände,
- Hauptsatzungen, Geschäftsordnungen und Richtlinien der Gemeinden und Zweckverbände,
- Haushaltspläne/-satzungen, Wirtschaftspläne und Stellenpläne der Gemeinden und Zweckverbände,
- Verträge zur interkommunalen Zusammenarbeit,
- Machbarkeitsstudien, Evaluationen zur interkommunalen Zusammenarbeit,
- Sitzungsniederschriften und Beschlüsse, insbesondere Weisungsbeschlüsse, der Gremien von Gemeinden und Zweckverbände,
- Gebührenordnungen der Zweckverbände,
- Vortragstexte handelnder Akteure zur interkommunalen Zusammenarbeit,
- Arbeitsvermerke und persönliche Aufzeichnungen von handelnden Akteuren der Gemeinden und Zweckverbände,
- Organigramme der Gemeinden und Zweckverbände,
- Presseartikel zur interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der Zweckverbände.

Zusätzlich wurden bei noch offen stehenden Fragen und Unklarheiten gezielte Fragenkataloge zusammengestellt und die Ansprechpartner um Beantwortung gebeten. Die Beantwortung dieser Fragenkataloge erfolgte durch Schreiben, E-Mails oder in persönlichen Gesprächen, bei denen die Inhalte anschließend in einem Gesprächsvermerk dokumentiert wurden. Die nichtstandardisierten

Gespräche sind in einem Verzeichnis als Anhang mit Angaben zu den Namen, Funktionen, Einrichtungen sowie dem Datum des Gespräches numerisch aufgeführt. Wenn in der Untersuchung auf diese Quellen Bezug genommen wird, erfolgt eine entsprechende anonymisierte Quellenangabe mit Hinweis auf dieses Verzeichnis.

Ein Teil der genannten Unterlagen konnte durch das Internet beschafft werden. Darüber hinaus war es wichtig, Ansprechpartner in den Gemeinden und Zweckverbänden zu haben, die bereit und kompetent waren, die Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Um Zugang zu den benötigten Unterlagen zu erhalten, war es wichtig, die relevanten Akteure vorab in Basisgesprächen umfangreich über die Untersuchung zu informieren, um damit mögliche Vorbehalte auszuräumen. Aufbauend auf diese Basisgespräche entwickelte sich mit den Akteuren in der Folge eine gute bis sehr gute Zusammenarbeit, die sich in einem umfangreichen Schriftverkehr per E-Mail, zahlreichen Telefonaten und weiteren persönlichen Gesprächen widerspiegelt. Von diesen Akteuren kamen weitere gute Hinweise für relevante Unterlagen und zusätzliche Ansprechpartner. Die große Hilfsbereitschaft zeigte sich unter anderem darin, dass Unterlagen, die nicht vorhanden waren oder z. B. aufgrund von Datenschutzbestimmungen nicht zur Verfügung standen, durch eigene Auswertungen dieser Akteure kompensiert werden konnten.

## **IV. Institutionelle Erklärungen**

In den folgenden Kapiteln werden die These und Hypothesen, die in Kapitel II aufgestellt wurden, einer empirischen Überprüfung unterzogen. Die empirische Überprüfung gliedert sich in zwei unterschiedliche Kapitel. Im diesem Kapitel werden die Kommunalverfassungen der Länder Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, inklusive der spezifischen Rechtsgrundlagen für eine interkommunale Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden, vergleichend untersucht. In Kapitel V folgt eine vergleichende fallbezogene Untersuchung von Zweckverbänden aus diesen Ländern.

Mit der vergleichenden Untersuchung der Institutionen in diesem Kapitel werden zwei Ziele verfolgt. Das erste Ziel besteht darin, das Verhältnis von Politik und Verwaltung, vertreten durch Kommunalparlament und Bürgermeister, zu bestimmen. Dieses geschieht vor dem Hintergrund der zentralen These, dass interkommunale Zusammenarbeit zu einem Steuerungsverlust der Kommunalparlamente und zu einer Stärkung der Verwaltung führt. Ein solcher Steuerungsverlust kann nur festgestellt werden, wenn die Ausgangsbasis auf Grundlage der Gemeindeordnung vor Beginn einer interkommunalen Zusammenarbeit erhoben wird. Das zweite Untersuchungsziel besteht in der Überprüfung der Institutionenthese, nach der sich durch eine interkommunale Zusammenarbeit unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen ergeben. Dafür werden neben den grundlegenden Vorschriften der Gemeindeordnungen vor allem die spezifischen Rechtsgrundlagen für eine interkommunale Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden untersucht.

### **1. Methodische Überlegungen**

Die institutionelle Untersuchung erfolgt durch eine Analyse der Gesetze. Für die Interpretation der Gesetzestexte werden zusätzlich Kommentierungen und weitere Fachliteratur aus den jeweiligen Bundesländern herangezogen. Neben den Gesetzestexten gibt es in den Gemeinden zusätzliche Vorschriften, die das Handeln und die Abläufe des gemeindlichen Willensbildungsprozesses strukturieren. Dieses so genannte Ortsrecht (Satzungen, Richtlinien u. Ä.) wird nicht dem institutionellen Kontext zugeordnet, sondern der akteurbezogenen Untersuchungsebene und ist demzufolge Gegenstand der verhaltensorientierten Untersuchung in Kapitel V.

Die Gesetze werden vergleichend anhand identischer Kriterien untersucht, die im folgenden Abschnitt erläutert werden. Die Untersuchung folgt dabei einer einheitlichen Gliederung mit 11 Gliederungspunkten, die auch für die nachfolgenden Kapitel verwendet wird, um Erhebungen und Er-

gebnisse nachvollziehbar darzustellen. Die Erhebung erfolgt getrennt nach Bundesländern. Nach der Erhebung werden die Ergebnisse vergleichend gegenübergestellt.

## **2. Untersuchungsziele der institutionellen Untersuchung**

### **2.1 Einleitung**

Die empirische Überprüfung der Kommunalverfassungen erfolgt in den Abschnitten 3 – 5. Zunächst werden im vorliegenden Abschnitt die Untersuchungsaspekte und Fragestellungen für diese empirische Erhebung erläutert. Wichtig ist dabei, die Verbindung zwischen Hypothesen, Forschungsziel und Fragestellung nachvollziehbar zu belegen. Um diesen Zusammenhang sichtbar zu machen, bedarf es in einigen Bereichen ausführlichere Begründungen, die zum Teil im Rahmen einer Literaturrecherche erarbeitet wurden. Ferner werden in diesem Abschnitt einige Aussagen zum Verhältnis von Politik und Verwaltung getroffen, die unabhängig von spezifischen Kommunalverfassungen Gültigkeit besitzen. Die Untergliederung dieses Abschnitts entspricht den folgenden Abschnitten, so dass die Ausführungen zu den Untersuchungsaspekten unmittelbar zu den Erhebungen in Bezug gesetzt werden können.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden einerseits mit dem Ziel untersucht, das Verhältnis von Politik und Verwaltung zu bestimmen und andererseits unter dem Aspekt der eingeräumten Spielräume und Restriktionen für eine interkommunale Zusammenarbeit. Für die interkommunale Zusammenarbeit werden die institutionellen Bedingungen für Zweckverbände betrachtet, die unter den verschiedenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit die am stärksten institutionalisierte Form des Zusammenwirkens darstellen. Das drückt sich in der Fülle der Normen aus, die es für Zweckverbände gibt. Für keine andere Form der Zusammenarbeit gibt es eine ähnliche Dichte institutioneller Regelungen. Durch diese Dichte institutioneller Bestimmungen eignet sich ein Zweckverband in besonderer Weise für eine Untersuchung institutioneller Einflüsse auf politische Ergebnisse. Es ist davon auszugehen, dass sich beim Zweckverband die institutionellen Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten am deutlichsten herausarbeiten lassen und dadurch gleichzeitig ein Steuerungsversuch des Landesgesetzgebers sichtbar wird.

Von den Bundesländern wurden die Möglichkeiten zur Regelung spezifischer Kommunalverfassungen vielfältig genutzt. Zwar kam es in den 90er Jahren zu einer starken Vereinheitlichung der Kommunalverfassungen in Richtung Süddeutscher Ratsverfassung, u. a. durch die flächendeckende Einführung einer Direktwahl der Bürgermeister, allerdings lässt sich nach wie vor eine erstaunliche Vielfalt institutioneller Regelungen feststellen. (vgl. auch Holtkamp 2008, S. 14; Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 201; Bogumil/Holtkamp 2006, S. 61; Bogumil 2001, S. 174 f.)

Für Murawski (2010, S. 45) ist es dabei unstrittig, dass es einen Zusammenhang zwischen gemeindlichen Entscheidungsstrukturen und der jeweiligen Gemeindeordnung gibt. Zur Begründung führt er die unterschiedlichen Regelungen über den Wahlmodus des Bürgermeisters, die Verteilung der Kompetenzen, die Art der Verwaltungsführung und den Vorsitz in den Ausschüssen an, die die Entscheidungsprozesse und Abläufe der Beratungen in Kommunalparlament und Ausschüssen präjudizieren.

Davon ausgehend (im Folgenden nach Buß 2002, S. 19) ist es eine politische Entscheidung, ob der Gesetzgeber mit der Kommunalverfassung zur Stärkung des Kommunalparlamentes oder zur Stärkung der Verwaltung beiträgt. Zum Beispiel ist es durch die Zuweisung weiterer Kompetenzen möglich, den Bürgermeister zu stärken. Eine Aufwertung der Position des Bürgermeisters erfolgt auch, wenn ihm der Vorsitz im Kommunalparlament oder in den Ausschüssen übertragen wird. Umgekehrt ist es denkbar, ein Kommunalparlament dadurch zu stärken, dass eine Allzuständigkeit eingeräumt wird, die Informations- und Kontrollrechte verbessert werden oder der Vorsitz ausdrücklich nicht dem Bürgermeister übertragen wird.

Es folgt aus der formalen Ausgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, das sich in den länderspezifischen Kommunalverfassungen konkretisiert, dass die klassische Gewaltenteilung für die kommunale Ebene keine Anwendung findet. Das Kommunalparlament ist danach ein Verwaltungsorgan und juristisch der Exekutive zuzuordnen. (Bogumil/Holtkamp 2006, S. 66 f.) Trotzdem werden aber durch das Kommunalparlament Beschlüsse gefasst, die von der Verwaltung vorbereitet und ausgeführt werden. Entsprechend weisen Bogumil und Holtkamp (e.b.d., S. 67) in Anerkennung dessen darauf hin, dass seit den 70er Jahren die institutionellen Rahmenbedingungen der parlamentsähnlichen Einordnung des Kommunalparlamentes durch die Stärkung der Informations- und Kontrollrechte (Verfahrensrechte für Fraktionen, Minderheitsrechte für die Opposition, Etablierung von Anfragen sowie Akteneinsichtsrechte) in den Kommunalverfassungen verbessert wurden.

Aus dem Dargestellten folgt, dass zwischen Bürgermeister und Kommunalparlament ein besonderes Spannungsverhältnis besteht. (vgl. auch Buß 2002, S. 35) Dieses Spannungsverhältnis kann auch vor dem Hintergrund der beiden Gegenpole Effizienz und demokratische Mitbestimmung beleuchtet werden. Bovenschulte und Buß (1996, S. 94) sehen durch eine Zentralisierung wichtiger Funktionen in der Hand des Bürgermeisters einen Effizienzvorsprung in der Form, dass Reibungsverluste vermieden und Verantwortlichkeiten klar definiert werden. Insbesondere ergibt sich eine solche positive Bewertung dann, wenn Verwaltungsleitung und Vorsitz im Kommunalparlament in einer Hand liegen, eine Verwaltungsleitung strikt monokratisch organisiert ist und sich ein Kommunalparlament nicht in die Geschäfte der laufenden Verwaltung einmischen kann. „Kann der Bürgermeister Entscheidungen alleine treffen, ohne die Gemeindevertretung damit befassen zu müs-

sen, wirkt sich dies positiv auf die Geschwindigkeit der Aufgabenerledigung aus. Effizienzverluste sind bei einer Beschränkung der Kompetenzen der Vertretung nicht zu erwarten. Mögliche Verluste an demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten und an Entscheidungsqualität stehen natürlich auf einem anderen Blatt.“ (e.b.d., S. 95)

Diesem Spannungsverhältnis wird durch die Bundesländer mit unterschiedlichen institutionellen Bestimmungen zugunsten der einen oder der anderen Seite entsprochen. Trotzdem orientieren sich aber alle Kommunalverfassungen an einem Modell politischer Verwaltungsführung (institutionelle Gewaltenteilung, legislatorische Programmsteuerung), das zwischen Politik als Willensbildung und Verwaltung als Willensausführung unterscheidet, wie Naßmacher und Naßmacher (2007, S. 209 f.) zutreffend feststellen.

In diesem Zusammenhang sind die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der Gemeinde von Bedeutung, mit deren Klassifizierung sich oft auch eine Zuordnung in die Kompetenz des Bürgermeisters oder des Kommunalparlamentes verbindet. Zum Verständnis werden diese Aufgabenbereiche deshalb nachfolgend kurz erläutert.

Der kommunale Aufgabenbestand ergibt sich einerseits aus den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die in der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Grundgesetz (GG) benannt werden und zum anderen aus staatlichen Aufgaben, die den Gemeinden von Bund und Ländern zur Erledigung übertragen werden. Definitiv lassen sich die von Bund und Ländern übertragenen Aufgaben als die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bezeichnen und die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als eigener Wirkungskreis. (vgl. auch Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 113 f.) Bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises hat die Gemeinde bei den Zielen keine Handlungsspielräume und es besteht zudem ein umfassendes Weisungsrecht durch die staatlichen Aufsichtsinstanzen. (Bogumil/Holtkamp 2006, S. 51)

Bei den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ist zwischen den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und den Pflichtaufgaben zu unterscheiden. Im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist es den Kommunen freigestellt, ob und wie sie eine Aufgabe wahrnehmen. Die Gemeinden besitzen hier relativ große Handlungsspielräume. Beispiele hierfür sind die Errichtung eines Museums oder die finanzielle Unterstützung von Sportvereinen. Es gilt jedoch zu beachten, dass auch hier anderweitige rechtliche Bestimmungen die Aktivitäten der Gemeinden einschränken können, z. B. im Bereich der unternehmerischen Betätigung. Die Aufgabenwahrnehmung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist zudem stark von den finanziellen Rahmenbedingungen abhängig. (Haus u. a. 2005, S. 82)



Die Pflichtaufgaben werden den Kommunen von Bund und Ländern zur Erfüllung vorgeschrieben. Hier seien beispielhaft die Sozialhilfe oder auch die Aufgaben nach dem Baugesetzbuch genannt. Diese Aufgaben belassen den Gemeinden einen größeren Spielraum als die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, da grundsätzlich nur vorgeschrieben wird, dass eine Aufgabe wahrzunehmen, nicht aber wie diese konkret auszufüllen ist. Jedoch erweist sich dieses in bestimmten Bereichen als Trugschluss, wenn man etwa die detaillierten Regelungen für den Bereich der kommunalen Bauleitplanung durch das Baugesetzbuch sieht. (Haus u. a. 2005, S. 81)

Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die o. g. Gliederung der gemeindlichen Aufgaben Bezeichnungen folgt, die in Niedersachsen und Bayern verwendet werden. In anderen Bundesländern werden zum Teil andere Bezeichnungen genutzt, u. a. auch in Schleswig-Holstein. Hier findet sich in der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (SHGO) weder die Bezeichnung eigener Wirkungskreis noch übertragener Wirkungskreis. Die SHGO benennt in § 2 die Selbstverwaltungsaufgaben, die jedoch deckungsgleich mit den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sind. In § 3 SHGO wird von den Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung gesprochen. Diese Aufgaben entsprechen denen des übertragenen Wirkungskreises.

Abschließend sei hier noch auf eine Reformbewegung hingewiesen, die seit Anfang der 90er Jahre eine breite Rolle in der Diskussion um das Verhältnis von Kommunalparlament und Bürgermeister einnimmt. Es handelt sich dabei um das „Neue Steuerungsmodell“, das unter konzeptioneller Führung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) initiiert wurde. Vereinfacht dargestellt soll sich nach diesem Steuerungsmodell die Politik (Kommunalparlament) mit dem „Was“ der Aufgabenerfüllung und die Verwaltung mit dem „Wie“ der Aufgabenerfüllung beschäftigen. Diese Veränderung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, als konstitutives Element des Neuen Steuerungsmodells, ist nach Bogumil (2001, S. 137) auf konzeptioneller Ebene hoch umstritten und in der Modernisierungspraxis eines der Hauptimplementationsprobleme.

Die Diskussion um die Einführung des Neuen Steuerungsmodells soll in dieser Arbeit nicht vertiefend geführt werden und findet nur insofern ihren Niederschlag, als Ausflüsse aus dieser Diskussion in institutionellen Regeln der zu untersuchenden Kommunalverfassungen verankert wurden.

## **2.2 Kommunalparlament**

In den Erhebungen zu diesem Abschnitt werden aus den Kommunalverfassungen wesentliche Punkte herausgearbeitet, die für eine grundsätzliche Charakterisierung bzw. Positionierung des Kommunalparlamentes im kommunalen Entscheidungsprozess wichtig sind. Dazu gehört die Beantwortung der Frage, ob dem Kommunalparlament in der Gemeindeordnung die Stellung eines

Hauptorgans zugeschrieben wird, wie es Buß (2002, S. 31) für alle Gemeindeordnungen sieht. Das kann entweder erfolgen, indem das Kommunalparlament ausdrücklich so bezeichnet wird oder aber dadurch, dass dem Kommunalparlament in selbstverständlicher Anerkennung dieser Stellung alle wichtigen Aufgaben einer Gemeinde zugesprochen werden. Gegebenenfalls wird jedoch in der weiteren Untersuchung noch zu klären sein, ob denn das Kommunalparlament einer solchen formellen Anerkennung in der Praxis auch gerecht werden kann.

Die weiteren Untersuchungsaspekte beziehen sich auf die Zusammensetzung des Kommunalparlamentes, insbesondere zur Frage, ob dem Bürgermeister eine Mitgliedschaft eingeräumt wird, die Wahlzeit und auf die Pflichten bei der Vertretung in Drittorganisationen (z. B. Weisungsgebundenheit). Eine Mitgliedschaft des Bürgermeisters im Kommunalparlament bietet diesem direkte Einflussmöglichkeiten auf den Verlauf der Sitzungen und die Entscheidungsfindung im Kommunalparlament (z. B. durch ein eigenes Stimmrecht). Diese Einflussmöglichkeiten werden noch einmal verstärkt, wenn er gleichzeitig Vorsitzender des Kommunalparlamentes ist. Bei der Wahlzeit ist von Bedeutung, ob diese der Wahlzeit des Bürgermeisters entspricht und Wahlen zu einem gemeinsamen Zeitpunkt stattfinden. Durch unterschiedliche Wahltermine erhöht sich die Unabhängigkeit des Bürgermeisters gegenüber dem Kommunalparlament bzw. einer Fraktion oder Partei, da bei der Wahl dann verstärkt die Persönlichkeit des Kandidaten in den Vordergrund tritt. Die Frage nach den Pflichten bei einer Vertretung in anderen Organisationen ist vor allem deshalb von Interesse, weil die Gemeinde bei einer Beteiligung an Drittorganisationen (z. B. Zweckverbänden) damit sicherstellen kann, dass die Vertreter der Gemeinde in den Gremien dieser Organisationen ihre Tätigkeit entsprechend den Zielen der Gemeinde wahrnehmen. Sie handeln dort nicht als Privatpersonen, sondern sind Vertreter der Gemeinde. Eine Einschränkung ergibt sich dadurch, dass ein Vertreter zunächst die Interessen dieser Organisation zu wahren hat und Weisungen von außen nur ausführbar sind, wenn diese nicht gegen die gleichzeitigen Pflichten als Gremienmitglied und anderen Pflichten verstoßen.

Eine wesentliche Ursache für die Unausgewogenheit zwischen Verwaltung und Kommunalparlament, die unabhängig von spezifischen Kommunalverfassungen besteht, liegt in der Ehrenamtlichkeit der Kommunalpolitiker. Buß (e.b.d., S. 38 f.) spricht in diesem Zusammenhang von einer faktischen Ohnmacht der Kommunalparlamente gegenüber den Verwaltungen. Kommunalpolitiker seien hoffnungslos überfordert, was neben dem aus der Ehrenamtlichkeit rührenden Zeitproblem auch an mangelndem Geld und nötigen Fachwissen liege. Durch diese Konstellation erreichen Verwaltungen zwangsläufig ein Übergewicht, was zur Folge hat, dass diese überwiegend die Initiativen ergreifen und nicht mehr ausreichend kontrollierbar sind. Murawski (2010, S. 44) spricht vom „Dilemma“ der ehrenamtlichen Tätigkeit und dem dafür erforderlichen Zeitbudget. Die Ehrenamtlichkeit der Kommunalpolitik führt dazu, dass weder die zeitlichen noch die kognitiven Ressourcen vorhanden sind, um sich verstärkt mit Grundsatzfragen auseinanderzusetzen. (Holtkamp 2008, S.

269 f.) Im Ergebnis läuft dadurch die Rolle des Kommunalparlamentes auf die eines Ratifikationsorgans für Verwaltungsentscheidungen hinaus. (Murawski 2010, S. 44; Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 211; Buß 2002, S. 37; Bovenschulte/Buß 1996, S. 15)

Das Strukturproblem der mangelnden zeitlichen Kapazitäten bei Ausübung des Ehrenamtes verstärkt sich bei wachsender Gemeindegröße. So konnte (im Folgenden nach Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 211 f.) bereits 1972 für eine kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen der Zeitbedarf eines Mandatsträgers allein für die Teilnahme an Plenums-, Fraktions- und Ausschusssitzungen sowie der Vorbereitung dieser Sitzungen durch die Bearbeitung von Vorlagen und persönlichen Gesprächen mit einzelnen Bürgern und Vertretern gesellschaftlicher Organisationen mit ca. 15 – 20 Stunden wöchentlich fixiert werden. Dieser Zeitbedarf dürfte aufgrund eines Aufgabenzuwachses sowie komplizierterer und komplexerer Sachverhalte eher zugenommen haben. In diesem Zeitbudget ist noch nicht berücksichtigt, dass Kommunalpolitiker oftmals auch örtliche Parteifunktionen bekleiden sowie in weiteren Bereichen des gesellschaftlichen Lebens (z. B. in Vereinen) aktiv mitarbeiten. Für kleinere Gemeinden wird ein geringerer Zeitaufwand zu konstatieren sein. So wurde in den 80er Jahren für Städte mit 30.000 bis 50.000 Einwohnern ein Bedarf von 94 Stunden monatlich und für Großstädte ein Bedarf von ca. 122 Stunden monatlich ermittelt. In einer jüngeren Untersuchung stellt Reiser (2006, S. 246) für „normale“ Mitglieder der Kommunalparlamente in Großstädten einen wöchentlichen Zeitaufwand von 25 – 35 Stunden fest. Für Fraktionsvorsitzende liegt dieser Zeitaufwand sogar bei mindestens 40 – 60 Stunden.

Durch diese Rahmenbedingungen erwächst den Verwaltungen eine eigenständige Rolle, die eine Charakterisierung als ausführendes Organ für politisch vorgegebene Ziele übersteigt. Daran ändern auch institutionelle Bestimmungen nichts, die ein Primat der Politik vorsehen. Die Politiker sind aufgrund fehlender Arbeitskapazitäten und fehlenden Fachwissens nicht in der Lage, eine Führungsrolle des Kommunalparlamentes zu gestalten. (vgl. auch Bovenschulte/Buß 1996, S. 13) Deutlich wird dieses Problem, wenn Gremienbeschlüsse unter den Aspekten Vorbereitung, Entscheidung und Ausführung gegliedert werden. Regelmäßig obliegt der Verwaltung nach den Bestimmungen der Kommunalverfassung die Vorbereitung der Gremienbeschlüsse. Unabhängig davon ist ein Kommunalparlament aufgrund mangelnder Ressourcen jedoch allenfalls eingeschränkt in der Lage, die Beschlüsse selbst vorzubereiten. Das gilt auch für die Ausführung von Beschlüssen (e.b.d), für die durchgehend der Bürgermeister verantwortlich ist. Das Kommunalparlament ist auf die organisatorische Unterstützung der Verwaltung angewiesen. Dadurch, dass die Verwaltung in die Lage gerät, selbst unter mehreren Handlungsalternativen auswählen zu können (und auch zu müssen), handelt diese zwangsläufig auch politisch. (e.b.d.) Es besteht dadurch in den politischen Gremien vielfach das Gefühl, dass eine inhaltliche Vorbestimmung der politischen Entscheidungen durch die Verwaltung vorgenommen wird. (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999, S. 11) So hat

das Kommunalparlament zwar formal die kommunalpolitische Führungsfunktion inne, ist dabei aber auf den Bürgermeister angewiesen. (Murawski 2010, S. 44)

Jedoch darf nach Naßmacher (1989, S. 180) andererseits eine dominierende Position des Kommunalparlamentes in der Phase der endgültigen Entscheidung nicht außer Acht gelassen werden. Da für die Beschlussfassung in politischen Gremien entsprechende Mehrheiten erforderlich sind, wird seitens der Verwaltung teilweise versucht, durch antizipierte Reaktionen Konflikte zu vermeiden, um eine Handlungsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. Eine loyalitätsbindende Zusammenarbeit ergibt sich auch durch so genannte „Fachbruderschaften“, die durch eine Zusammenarbeit der einzelnen Fachabteilungen und der Fachausschüsse entstehen. Eine enge Zusammenarbeit von Fachleuten der Verwaltung und Fachpolitikern der zugeordneten Ausschüsse führt dazu, dass vorbereitende Ausschüsse in vielen Fällen präjudizierende Beschlüsse für spätere Entscheidungen im Kommunalparlament treffen.

### **2.2.1 Aufgaben**

Ein Kernbereich für die Untersuchung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung stellt die Aufgabenzuordnung für das Kommunalparlament und den Bürgermeister dar. Regelmäßig werden dabei den Kommunalparlamenten die grundsätzlichen Angelegenheiten einer Gemeinde zugesprochen. Zu den Grundsatzangelegenheiten zählen auch Entscheidungen über eine Mitgliedschaft in kommunalen Zusammenschlüssen, wie z. B. Zweckverbänden. Es gilt aber zu prüfen, ob sich diese grundsätzlichen Kompetenzen nur auf den eigenen Wirkungskreis oder auch auf den übertragenen Wirkungskreis beziehen.

Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind in der kommunalen Aufgabenstellung von großer Bedeutung. Der Umfang dieses Aufgabenbereiches wird von Buß (2002, S. 66 f.) im Minimum mit 70 % – 80 % angegeben. Haus u. a. (2005, S. 81) gehen sogar von einem Anteil in Höhe von 80 % – 90 % aus. Bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gilt im Allgemeinen eine Zuständigkeitsvermutung für den Bürgermeister. (vgl. auch Murawski 2010, S. 44; Buß 2002, S. 68) Es wird zu prüfen sein, ob diese Zuständigkeitsvermutung auch für die zu untersuchenden Kommunalverfassungen zutrifft oder aber ob dem Kommunalparlament hier Mitwirkungsmöglichkeiten mit einer entsprechenden Einschränkung für den Bürgermeister eingeräumt werden. Sofern die Kommunalparlamente von einer Mitwirkung in diesem Aufgabenbereich ausgeschlossen werden, bleibt ihnen der größte Teil der Verwaltungsaufgaben vorenthalten.

Durchgehend wird den Kommunalparlamenten die Möglichkeit eingeräumt, durch Richtlinien Einfluss auf die Erledigung von Verwaltungsaufgaben und/oder auf die Geschäftsverteilung zu neh-

men, die im Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters liegen. Hier wird die Reichweite dieser Richtlinienkompetenz und die Frage zu klären sein, ob bestimmte Aufgabenbereiche des Bürgermeisters davon ausgenommen sind.

Ein weiterer Untersuchungsbereich liegt in den Kurations- und Abberufungskompetenzen des Kommunalparlamentes. Hier geht es um die Frage nach den Zuständigkeiten für das Gemeindepersonal (Einstellung, Beförderung, Entlassung), die Wahl von Beamten auf Zeit, die Wahl von Stellvertretern des Bürgermeisters und sofern vorgesehen, die Mitwirkung bei einer Abwahl des Bürgermeisters.

Im Anschluss daran wird die so genannte Auffangzuständigkeit untersucht, die darüber Auskunft gibt, wer für eine Angelegenheit zuständig ist, sofern eine Aufgabe nicht explizit dem Kommunalparlament oder dem Bürgermeister zugeordnet wird. Die Bedeutung der Auffangzuständigkeit liegt im Gestaltungsvorsprung, den ein kommunaler Akteur dadurch erhält. (Buß 2002, S. 64 f.)

Neben einem Gestaltungsvorsprung (im Folgenden nach Buß e.b.d., S. 71) kann der Bürgermeister über einen Informationsvorsprung verfügen, wenn die dem Kommunalparlament eingeräumten Informations- und Kontrollrechte gegenüber der Verwaltung nicht alle Aufgabenbereiche umfassen. So können Auskunftsansprüche für alle Angelegenheiten der Gemeinde zugelassen sein oder auf Gegenstände beschränkt werden, für die das Kommunalparlament zuständig ist. Im letzten Fall bleiben wichtige Angelegenheiten, wie evtl. die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, einer Informationsmöglichkeit des Kommunalparlamentes vorenthalten.

Zwei weitere Untersuchungsaspekte sind die so genannten Vorbehaltsbefugnisse und der Aufgabenbereich der Geschäfte der laufenden Verwaltung. Die Geschäfte der laufenden Verwaltung sind durchgehend dem Bürgermeister übertragen. Es wird zu untersuchen sein, inwieweit sich das Kommunalparlament Angelegenheiten aus diesem Aufgabenbereich oder anderen Zuständigkeitsbereichen des Bürgermeisters vorbehalten kann und dadurch die Möglichkeit hat, in die Zuständigkeit des Bürgermeisters einzugreifen.

Neben einem Vorbehaltsrecht kann für ein Kommunalparlament auf der anderen Seite auch das Recht eingeräumt sein, Aufgaben auf den Bürgermeister oder sofern vorhanden einem anderen kommunalen Organ zu übertragen. Aus einer solchen Kompetenz lassen sich im institutionellen Untersuchungsbereich keine direkten Schlüsse für das Verhältnis von Kommunalparlament und Bürgermeister ableiten. Sie sind aber Voraussetzung für eine akteurbezogene Erklärung und werden deshalb mit Blick auf die Untersuchung der Fallbeispiele untersucht.

### **2.2.2 Ausschüsse**

Zur Entlastung und zur Vorbereitung der Beschlüsse bilden Kommunalparlamente Ausschüsse, in denen ein Großteil der politischen Arbeit im kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess stattfindet. Die Struktur und die Arbeit der Ausschüsse haben bedeutende Auswirkungen auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung. Durch eine größere Anzahl von Ausschüssen wird das Kommunalparlament stärker entlastet und die Ausschussarbeit zeichnet sich durch eine größere Fachlichkeit und die Herausbildung von Experten aus, wodurch die Politik stärkeren Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung nehmen kann. Allerdings kann es durch ein ausdifferenziertes Ausschusssystem auch zu einer Beeinträchtigung der Steuerungsfähigkeit von Politikprozessen in einer Gemeinde kommen, da mit einer größeren Anzahl von Ausschüssen eine Selektivität der Arbeit im Willensbildungsprozess verbunden ist. (vgl. auch Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 240 f.; Naßmacher 1989, S. 182) Ob die Anzahl der Ausschüsse zu groß ist, bzw. welche Auswirkungen sich daraus gegebenenfalls ergeben, kann nur fallbezogen festgestellt werden und ist deshalb nur beschränkt Gegenstand der institutionellen Erhebung.

Neben funktionalen Erwägungen zeigt sich in der Ausschussstruktur auch eine politische Schwerpunktsetzung des Kommunalparlamentes. So ist es populär, als aktuell erachtete Politikfelder mit einem entsprechenden Ausschuss hervorzuheben, z. B. durch einen Gleichstellungsausschuss oder einen Umweltausschuss. Durch eine solche Schwerpunktsetzung ist die Verwaltung gefordert, sich diesen Themen anzunehmen und durch die Bereitstellung von Kapazitäten (Personal, Finanzen) sich in ihrer Struktur darauf auszurichten.

Bei den Erhebungen wird ein besonderes Augenmerk auf die Rolle des Bürgermeisters für die Ausschüsse liegen. Es ist zu klären, ob er (stimmberechtigtes) Mitglied und möglicherweise sogar Vorsitzender der Ausschüsse ist und welche Kompetenzen damit verbunden sind, z. B. die Einladung und die Aufstellung der Tagesordnung für die Ausschüsse. Wenn ein Bürgermeister als stimmberechtigtes Mitglied oder als Vorsitzender die Kompetenzen hat, die Ausschüsse einzuladen und die Tagesordnung aufzustellen, besitzt er größtmöglichen Einfluss auf die Beratungen und Entscheidungen in den Ausschüssen. In den Bundesländern, in denen der Bürgermeister Mitglied und Vorsitzender der Ausschüsse ist, kann tendenziell davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Ausschüsse in einer Gemeinde eher gering ist, da der Bürgermeister aufgrund eines beschränkten Zeitbudgets dahingehend intervenieren wird, dass die Anzahl der Ausschüsse und damit seine Einbindung nicht zu groß wird. (vgl. auch Bovenschulte/Buß 1996, S. 94 f.)

Neben beratenden Ausschüssen sehen einige Bundesländer auch Ausschüsse mit eigenen Entscheidungskompetenzen vor. Während die beratenden Ausschüsse das Kommunalparlament durch ihre Beratungsfunktion entlasten, werden beschließende Ausschüsse zusätzlich durch eige-

ne Entscheidungsbefugnisse im kommunalen Entscheidungsprozess aufgewertet. Von Bedeutung ist auch hier, ob der Bürgermeister (stimmberechtigtes) Mitglied der Ausschüsse ist. Sofern er stimmberechtigtes Mitglied im Kommunalparlament ist, nicht jedoch in beschließenden Ausschüssen, wird er durch eine Verlagerung von Entscheidungen in beschließende Ausschüsse geschwächt, da Entscheidungen dann ohne seine direkte Mitwirkung getroffen werden können.

In einigen Kommunalverfassungen gibt es einen „besonderen Ausschuss“, der mit eigenen Kompetenzen ausgestattet ist und in dem die fachlich selektierte Ausschussarbeit koordiniert wird. Er wird oftmals als Hauptausschuss bezeichnet und/oder besitzt einen besonderen rechtlichen Status. Wenn ein Ausschuss mit besonderem rechtlichem Status eingerichtet wird und eigenständige Kompetenzen durch die Kommunalverfassung übertragen werden, hat das einen gewichtigen Einfluss auf kommunale Entscheidungsprozesse und damit auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung. (siehe hierzu Abschnitt 2.4.2)

### **2.2.3 Fraktionen**

Auch auf der kommunalen Ebene nehmen Fraktionen im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle ein. Nach Naßmacher und Naßmacher (2007, S. 243) wird von den Mitgliedern der Kommunalparlamente die Meinungsbildung innerhalb der Fraktionen neben der Vorklagenorientierung als wichtigste Informationsquelle angesehen, wenn nicht Informationsgespräche mit der Verwaltung an der Spitze stehen. Der Willensbildungsprozess innerhalb der Fraktion wirkt einer möglichen Zersplitterung des politischen Willensbildungsprozesses durch das Ausschusssystem entgegen. Es ergibt sich dabei ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen dem „frei“entscheidenden Mandatsträger und das geschlossene Auftreten einer Fraktion. Eine Integration wird durch Fraktionsdisziplin erreicht. Das von Naßmacher und Naßmacher dargestellte Spannungsverhältnis und die Fraktionsdisziplin entsprechen der Situation von Mandatsträgern und Fraktionen im Bundestag und in den Landtagen.

Die Fraktionen (im Folgenden nach Naßmacher 1989, S. 186 f.) treten regelmäßig sehr viel häufiger zusammen als das Kommunalparlament. Von der Größe der Fraktion ist es abhängig, wie die konkrete Organisation der Fraktionsarbeit erfolgt. Hinzu kommen Ansprüche der Partei an die Fraktionsarbeit. Es kommt vor, dass zu den Fraktionssitzungen auch die kommunalen Wahlbeamten, sofern sie der politischen Gruppierung angehören, sowie Spitzenfunktionsträger der Partei hinzugezogen werden. Durch eine wachsende Informationsflut sowie einer zunehmenden Komplexität und Konfliktintensität kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse ist es mehr denn je erforderlich, eine fraktionsinterne Arbeitsteilung vorzunehmen. Die Anforderungen an die Arbeit einer Fraktion wachsen mit der Gemeindegröße, da in größeren Städten und Gemeinden aufgrund

der höheren Aufgabendichte eine stärkere Arbeitsteilung erforderlich ist. Hierbei gilt es, eine Gradwanderung zwischen der Dominanz von Experten, zu denen in der Regel auch die Steuerungspolitiker gehören und den so genannten Hinterbänklern herbeizuführen. Eine Möglichkeit, weder die Sachkompetenz zu unterdrücken, noch die Motivation nachgeordneter Fraktionsmitglieder zu lähmen, ergibt sich durch die Arbeitskreise, die darüber hinaus mit externen, zum Teil überörtlichen, Sachverstand verstärkt werden können.

Eine weitere Möglichkeit zur Professionalisierung der Fraktionsarbeit stellt die Beschäftigung eines Fraktionsgeschäftsführers dar. Dabei wird die Beschäftigung eines Fraktionsgeschäftsführers in kleineren Gemeinden bestenfalls auf ehrenamtlicher Basis möglich sein. In größeren Städten kann es aber durchaus zur Beschäftigung von mehreren Mitarbeitern kommen. Auch die Ausbildung des beschäftigten Personals variiert mit der Gemeindegröße. Diese reicht von Sekretariatspersonal in kleineren Städten bis zu wissenschaftlichen Angestellten in größeren Städten. Bei der Beschäftigung von Mitarbeiterstäben besteht die Gefahr, dass damit eine Art Gegenverwaltung aufgebaut wird. (e.b.d., S. 189 f.)

Neben den bereits genannten Faktoren ist noch ein weiterer Grund dafür verantwortlich, dass Fraktionen in größeren Gemeinden eine höhere Bedeutung haben. Nach Naßmacher und Naßmacher (2007, S. 242 f.) ist es in kleineren Gemeinden immer noch problematisch, soziale und politische Konflikte offen auszutragen. Durch eine vorangestellte Sachlichkeitsideologie kommt es in kleineren Gemeinden verstärkt zu einstimmigen Entscheidungen oder zu konkordanzdemokratischen Strukturen.

Aus den genannten Gründen ist davon auszugehen, dass eine strukturierte und effektive Fraktionsarbeit zur Professionalisierung der ehrenamtlichen Mandatsträger in den Kommunalparlamenten beiträgt und damit das Verhältnis von Politik und Verwaltung beeinflusst. Den Stellenwert, den eine Fraktion im Willens- und Entscheidungsprozess einer Gemeinde einnimmt, lässt sich jedoch nur zu einem geringen Anteil aus der Verankerung in den Kommunalverfassungen herausarbeiten. Die Frage ist im Wesentlichen anhand von Fallbeispielen zu beantworten und wird dementsprechend im zweiten Teil der Untersuchung einen größeren Raum einnehmen. Vorab sind aber die institutionellen Voraussetzungen zu erarbeiten, die den Handlungsraum für Fraktionen bilden. Es wird vor allem die Frage gestellt, welche Rechte (Antrags-, Vorschlags-, Informationsrechte u. a.) werden den Fraktionen in den jeweiligen Kommunalverfassungen eingeräumt und inwieweit unterscheidet sich diese Rechtsstellung von der Rechtsstellung einzelner Parlamentarier. Dabei ist es für das Verhältnis von Politik und Verwaltung vordergründig unerheblich, ob Rechte nur durch eine Fraktion oder auch von einzelnen Parlamentariern in Anspruch genommen werden können. Da die Seite der Politik mit dem Kommunalparlament gleichgesetzt wird und sowohl Fraktionen als auch Parlamentarier Elemente des Kommunalparlamentes sind, hat eine unterschiedliche Rechtsstel-



lung von Fraktionen und Parlamentariern keinen direkten Einfluss auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung. Allerdings erfahren Fraktionen dadurch, dass ihnen bestimmte Rechte vorbehalten sind, eine institutionelle Anerkennung. Je mehr Rechte sie erhalten, desto höher ist ihre institutionelle Position zu bewerten. Interessant wird später die Feststellung sein, ob dieser institutionelle Stellenwert durch die tatsächliche Positionierung im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess im Rahmen der fallbezogenen Untersuchung bestätigt werden kann, ob die Institutionen über ihre formale Wirkung hinaus die akteurspezifischen Ergebnisse vorprägen.

### **2.3 Bürgermeister**

In diesem Abschnitt der Studie wird die Stellung des Bürgermeisters im kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess untersucht. Während Abschnitt 2.3.1 sich auf die Aufgabenstellung des Bürgermeisters und Abschnitt 2.3.2 sich auf die Beamten auf Zeit bezieht, werden hier zunächst einige grundsätzliche Aussagen zur Stellung des Bürgermeisters getroffen, die die Organstellung, Wahl, Pflicht zur unparteiischen Amtsführung und Regelungen zur Stellvertretung des Bürgermeisters betreffen. Daneben werden Fragen nach einer Synchronisation von Bürgermeister- und Kommunalparlamentswahlen sowie zur Abwahlmöglichkeit des Bürgermeisters untersucht, die als empirische Untersuchungspunkte später auch für die vergleichende Bewertung herangezogen werden. Ich werde hier zunächst diese wesentlichen Untersuchungsaspekte erläutern und anschließend noch eine kurze Übersicht über die in der Literatur vorgenommene Einschätzung zur Stellung des Bürgermeisters geben, die unabhängig von landesspezifischen Kommunalverfassungen gilt.

Eine wichtige Rolle für die Stellung bzw. die Unabhängigkeit des Bürgermeisters spielt die (Nicht-) Synchronisation von Bürgermeister- und Kommunalparlamentswahlen. Durch ein Auseinanderfallen von Wahl- und Amtszeiten für Bürgermeister und Kommunalparlament wird eine Entpolitisierung des Bürgermeisteramtes gefördert, da dadurch ein Einfluss der Fraktion bzw. Partei auf „ihren“ Bürgermeister erschwert wird. (Buß 2002, S. 58) Auch wenn eine Fraktion im Kommunalparlament auf den Bürgermeister keinen direkten Einfluss hat, kommt es nach Buß (e.b.d., S. 57) bei einer gleichzeitigen Wahl von Bürgermeister und Kommunalparlament doch zu einem indirekten Einfluss der Fraktion/Partei auf ihren Kandidaten. Parteien werden sich bei einem einzigen Kommunalwahltermin eher zum Führen eines thematisch einheitlichen Kommunalwahlkampfes für beide Wahlen genötigt sehen und der Bürgermeisterkandidat wird regelmäßig als Quasi-Spitzenkandidat seiner Partei ins Rennen gehen. Für die Wählerschaft wird dabei wenig Veranlassung bestehen, die Stimmen bei diesen beiden Wahlen Kandidaten unterschiedlicher parteipolitischer Bindung zu geben. Bei einem Auseinanderfallen der Wahlen steigt jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass die Person des Bürgermeisterkandidaten stärker in den Vordergrund gestellt wird und die Wähler ihre

Stimmabgabe nach dieser Einschätzung abgeben. Eine parteipolitische Bindung wird somit eher in den Hintergrund geschoben (vgl. auch Holtkamp 2008, S. 29 f.) und die Unabhängigkeit des Bürgermeisters gefördert.

Ebenfalls eine wichtige Rolle für die gemeindeinterne Machtstellung spielt die Möglichkeit einer Abwahl des Bürgermeisters. Die Regelungen in den Gemeindeordnungen weisen dabei starke Unterschiede auf, z. B. kann eine Abwahlmöglichkeit für das Kommunalparlament und/oder für die Bürger bestehen. Wenn diese Möglichkeit zugunsten des Kommunalparlamentes eingeräumt wird, bedeutet das eine Aufwertung im gemeindlichen Machtgefüge. Deshalb ist hier zu klären, ob eine Abwahlmöglichkeit für das Kommunalparlament und/oder die Bürger besteht, gegebenenfalls die Voraussetzungen zur Einleitung eines solchen Abwahlverfahrens und die Höhe der Quoren, die für eine erfolgreiche Abwahl erzielt werden müssen. Sofern eine Gemeindeordnung eine vorzeitige Abwahl nicht vorsieht oder die faktische Möglichkeit nicht besteht, wird dem Bürgermeister für die Dauer seiner Amtszeit eine größtmögliche Unabhängigkeit von Kommunalparlament und Bürgerschaft zugesichert. (Buß 2002, S. 58)

Nach Darstellung der wesentlichen Prüfaspkte folgt nun eine grundsätzliche Einschätzung zur Positionierung des Bürgermeisters im kommunalpolitischen Willensbildungsprozess. In der Literatur wird dabei für den Bürgermeister durchgehend eine zentrale Stellung gesehen. Wehling (1989, S. 221) sieht in der Position des Bürgermeisters sogar eine über die lokal bezogene Bedeutung hinausgehende Schlüsselfunktion für das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Andere Autoren bezeichnen den Bürgermeister als zentralen Steuerungspolitiker oder als zentralen Motor der kommunalen Politik (Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 250), als personellen Kristallisationspunkt der bürokratischen Macht oder einfach als Spitzenfunktionär. (Bovenschulte/Buß 1996, S. 15) Ursache für die besondere Stellung des Bürgermeisters im kommunalen System ist auch seine nunmehr in allen Bundesländern vorgesehene Direktwahl durch die Bürger. (vgl. Bovenschulte/Buß 1996, S. 22) Die Direktwahl verschafft dem Bürgermeister eine eigene demokratische Legitimation und stärkt damit seine Stellung gegenüber den anderen Gemeindeorganen. Bogumil (2001, S. 21) sieht durch die flächendeckende Einführung der Direktwahl eine neue Machtverteilung im kommunalen Entscheidungssystem. Diese Reformen sind dabei nicht nur als Reflex auf zunehmende Demokratisierungsforderungen zu sehen, sondern es soll durch die Stärkung der Verwaltungsspitze und einer Zurückdrängung von Parteipolitik vor allem die Effizienz der Verwaltung erhöht werden. Ließ sich vormals bei der Wahl und der Abwahl der Verwaltungsspitze durch das Kommunalparlament (außer in Bayern und Baden-Württemberg, wo die Direktwahl des Bürgermeisters schon vorher erfolgte) von Merkmalen eines parlamentarischen Regierungssystem sprechen, so gehen die Tendenzen nun in Richtung eines lokalen Präsidialsystems. Bovenschulte und Buß (1996) sprechen in diesem Zusammenhang auch von einer plebiszitären Bürgermeisterverfassung.

Weitere Gründe für die zentrale Stellung des Bürgermeisters liegen in den gewichtigen Kompetenzen, die er durch die jeweilige Kommunalverfassung zugesprochen bekommt, einer Hauptamtlichkeit des Amtsinhabers gegenüber einem Kommunalparlament mit ehrenamtlichen Mitgliedern und der Verfügungsgewalt über einen bürokratischen Apparat. (Wehling 1989, S. 221) Murawski (2010, S. 46) sieht zusätzliche Handlungsspielräume für den Bürgermeister dadurch, dass er die Beschlüsse des Kommunalparlamentes auszuführen hat, was keineswegs unpolitisch ist. Auch beim Vollzug von Gesetzen hat die Verwaltung vielerlei offene Handlungsspielräume, denn auch diese Umsetzung erfolgt nicht mehr nach einem hoheitlich-bürokratischen Modell, sondern wird verhandelt. Ähnlich argumentiert Buß (2002, S. 36 f.), wenn sie darauf hinweist, dass sich trotz parlamentarischer Willensbildung und Programmsetzung für die Verwaltung in der täglichen Arbeit Ermessensspielräume und Handlungsalternativen ergeben. Die Verwaltung wird durch die Möglichkeit vielfältiger Auswahl zur „politischen Verwaltung“. Ursächlich für den aktiven Part im politischen Prozess ist die Aufgabenstellung der Verwaltung, die im Erarbeiten, Aushandeln, Vermitteln und Vollziehen besteht. Die Verwaltung ist somit nicht bloß ein technisches Instrument zur Durchsetzung politisch vorgegebener Ziele, sondern entfaltet ein Eigenleben mit eigenen Herrschaftsansprüchen.

Naßmacher und Naßmacher (2007, S. 250 ff.) relativieren die Rolle des Bürgermeisters etwas, wenn sie darauf hinweisen, dass dieser zunächst einmal „die besten Voraussetzungen hat der zentrale Steuerungspolitiker zu sein.“ Sie sehen diese Voraussetzungen insbesondere dann als gegeben an, wenn der Bürgermeister nicht abgewählt werden kann. Seine Ressourcen beruhen auf eine direkte Legitimation durch Volkswahl, Legitimitätssicherung durch Kontakte zu den Bürgern, zu organisierten Interessen und zu den Medien, Bündelung und Nutzung (als Leiter der Verwaltung und des Kommunalparlamentes) der wesentlichen Kommunikationsströme sowie zusätzlichen Informationen durch Gespräche mit weiteren Akteuren. Er hat die Möglichkeit, ein „zentraler Motor“ der kommunalen Politik zu sein, weil nur der Bürgermeister allorts Zugang hat bzw. über Kontrollmöglichkeiten verfügt. Das setzt jedoch eine Persönlichkeit voraus, die zugleich Innovator und Moderator sein kann und einschlägige Verwaltungskennntnisse besitzt. Jedoch weisen sie darauf hin, dass die einzelnen Elemente der Machtposition durch spezifische Faktoren aufgehoben werden können. So bringt die Legitimation durch Volkswahl allein noch keine Macht, da sie die politische Absicherung bei wichtigen Akteuren und Gruppierungen nicht ersetzen kann. Weiterhin kann eine Relativierung der Leitungsfunktion durch eine zweipolige Spitze der Gemeinde in den Kommunalverfassungen vorgesehen sein. (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.4) Die Vorteile einer Informationsbeschaffung durch vielfältige Kontakte zu regionalen Akteuren können durch eine geringe Offenheit gegenüber anregenden Zufällen ebenfalls relativiert werden. Mithin schafft eine Volkswahl Führungspotential, sichert jedoch noch nicht deren Nutzung. Die Stellung des Bürgermeisters führt nicht dazu, dass er sich etwa über Mehrheiten im Kommunalparlament hinwegsetzen kann oder sich nicht mit externen Restriktionen seiner Politik konfrontiert sieht. Es ist

lediglich so, dass der Bürgermeister in der beschriebenen Konstellation mit größter Wahrscheinlichkeit der „Herr des Verfahrens“ im kommunalen Entscheidungsprozess sein wird.

Einschränkungen zur zentralen Rolle des Bürgermeisters machen auch Bovenschulte und Buß (1996, S. 15), wenn sie darauf hinweisen, dass der Bürgermeister die Verwaltung in ihrer Gesamtheit nicht wie ein Präzisionsinstrument handhaben kann, da zumindest in größeren Gemeinden dem Bürgermeister regelmäßig weitere hauptamtliche Wahlbeamte zur Seite gestellt werden. Diese tragen, in Abhängigkeit davon, wie die Rolle der Wahlbeamten in der Kommunalverfassung ausgestattet ist, zu einer Kollegialisierung der Verwaltungsspitze bei. (siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.3.2)

### **2.3.1 Aufgaben**

Wurde im vorhergehenden Abschnitt die grundsätzliche Positionierung des Bürgermeisters in den Kommunalverfassungen behandelt, erfolgt in diesem Abschnitt eine Konkretisierung in der Form, als die Aufgaben und Kompetenzen des Bürgermeisters herausgearbeitet werden. Die reale Machtposition des Bürgermeisters erhöht sich in den Kommunalverfassungen, in denen dieser im Verhältnis zu anderen kommunalen Entscheidungsträgern deutlich mehr Kompetenzen zugeordnet bekommen hat. (Holtkamp 2008, S. 23) Das Untersuchungsinteresse dieses Abschnitts folgt deshalb der Frage, ob und gegebenenfalls für welche Bereiche dem Bürgermeister eigenständige Entscheidungskompetenzen zugewiesen werden. Die Untersuchung bezieht sich auf die Kompetenzen des Bürgermeisters für die Geschäftsverteilung, die Außenvertretung, die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen, die Beschlusskontrolle, die Eilkompetenz sowie ein Ersatzbeschlussrecht.

Die Kompetenz zur Geschäfts- und Aufgabenverteilung innerhalb der Verwaltung beinhaltet Entscheidungen darüber, wie eine Verwaltung grundsätzlich strukturiert wird, welche Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung geschaffen werden und von wem welche Aufgaben wahrgenommen werden. Diese Aufgabe gehört regelmäßig zum Kompetenzbereich des Bürgermeisters, jedoch mit unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten für das Kommunalparlament, die es herauszuarbeiten gilt. Anhand der Ergebnisse lässt sich erkennen, inwieweit die Gemeindeordnung das Organisationsrecht für die Verwaltung dem Bürgermeister als Leiter der Verwaltung einräumt bzw. ob und gegebenenfalls mit welcher Reichweite Eingriffsmöglichkeiten für das Kommunalparlament vorgesehen sind.

Der Bürgermeister ist regelmäßig der gesetzliche Vertreter der Gemeinde, kann bei der Vertretung in Drittorganisationen aber den Weisungen des Kommunalparlamentes unterliegen. Sofern eine

solche Weisungsgebundenheit besteht, hat das Kommunalparlament eine Mitwirkungsmöglichkeit und der Bürgermeister wird in seinem Gestaltungsraum eingeschränkt. Zum Bereich der Außenvertretung gehören auch die Repräsentationsangelegenheiten, bei denen eine Einschränkung dadurch erfolgen kann, dass einem weiteren Akteur aus dem Kommunalparlament ebenfalls derartige Aufgaben zugesprochen werden.

Zu den Aufgaben die durchgehend dem Bürgermeister übertragen werden gehören die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Bei den Geschäften der laufenden Verwaltung handelt es sich um Angelegenheiten, die unterhalb einer gewissen Bedeutungsschwelle liegen und in einer bestimmten Regelmäßigkeit anfallen. Die Bedeutung einer Aufgabe für eine Gemeinde kann dabei nicht starr definiert werden, sondern ist u. a. abhängig von der Größe und der Finanzkraft einer Gemeinde. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist für die Gemeinde jedoch von großer Bedeutung, da sie den Großteil der Verwaltungsarbeit umfassen. Es wird zu untersuchen sein, ob und gegebenenfalls in welcher Form das Kommunalparlament in diesem Aufgabenfeld Einfluss nehmen kann.

Zu den klassischen Aufgaben des Bürgermeisters gehören die Vorbereitung und die Ausführung von Beschlüssen des Kommunalparlamentes. Im Rahmen der Beschlussvorbereitung werden die verschiedenen dem Kommunalparlament zur Auswahl zu stellenden Beschlussalternativen erarbeitet. (Buß 2002, S. 69) Da die Kommunalparlamentarier ehrenamtlich tätig sind, bestehen für das Kommunalparlament kaum Möglichkeiten, eigene detaillierte Beschlussoptionen zu erarbeiten. Durch die Auswahl der Entscheidungsalternativen erfolgt somit regelmäßig eine Beschränkung der Handlungsoptionen für das Kommunalparlament durch die Verwaltung. Dadurch erhält der Bürgermeister einen wichtigen Einfluss auf die Beschlüsse des Kommunalparlamentes. (vgl. auch Buß 2002, S. 69 f.) Zudem liegt in der Vorbereitungskompetenz auch ein Initiativrecht in der Form, dass dem Kommunalparlament vorgegeben wird, ob und gegebenenfalls wann es sich mit einem bestimmten Thema beschäftigt. Allerdings versuchen einige Kommunalverfassungen den Einfluss des Bürgermeisters dadurch zu beschränken, dass sie diese Aufgabe einem Gremium übertragen.

Zwei weitere Eingriffsmöglichkeiten des Bürgermeisters in die Kompetenzen des Kommunalparlamentes liegen in einer Beschlusskontrolle und in einem Eilentscheidungsrecht. Die Vetorechte des Bürgermeisters im Rahmen der Beschlusskontrolle sammeln sich unter den Überschriften Widerspruch, Beanstandung, Vorlage oder Aussetzung und zielen überwiegend auf rechtswidrige Beschlüsse des Kommunalparlamentes, können darüber hinaus aber auch für Beschlüsse eingeräumt sein, die gegen das Gemeinwohl verstoßen. (vgl. auch Murawski 2010, S. 45) Ein Eilentscheidungsrecht in dringenden Angelegenheiten für den Zuständigkeitsbereich des Kommunalparlamentes sehen fast alle Kommunalverfassungen für den Bürgermeister vor. Einige Gemeindeordnungen stellen diese Eilkompetenz dagegen in die vorrangige Zuständigkeit eines Ausschusses. (Buß 2002, S. 74) Sofern nicht ein Ausschuss mit dem Eilentscheidungsrecht ausgestattet ist,

kann ein solches Recht für den Bürgermeister dadurch Einschränkungen erfahren, dass die Eilentscheidung nur in Abstimmung mit weiteren Akteuren getroffen werden kann. (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 205) Eine besondere Konstellation kann sich ergeben, wenn das Eilentscheidungsrecht und ein Vetorecht beim Bürgermeister vereinigt sind. Da es für die Zulässigkeit einer Eilentscheidung unerheblich ist, worauf die besondere Eile beruht, ist es dem Bürgermeister möglich, ein Veto gegen einen Beschluss des Kommunalparlamentes einzulegen und dann, bei zwischenzeitlich eingetretener Dringlichkeit, selbstständig diese Angelegenheit im Rahmen seiner Notkompetenz zu entscheiden. (Buß 2002, S. 75) Dieser Fall dürfte jedoch eher theoretischer Natur sein.

In einigen Kommunalverfassungen ist zudem die Möglichkeit eines Ersatzbeschlussrechtes des Bürgermeisters gegenüber dem Kommunalparlament vorgesehen. Darin liegt eine weitere Kompetenz für den Bürgermeister, in die Beschlusszuständigkeiten des Kommunalparlamentes einzugreifen. Ein solches Ersatzbeschlussrecht ist gegebenenfalls an den Voraussetzungen wiederholter Beschlussunfähigkeit des Kommunalparlamentes geknüpft, z. B. infolge Ausbleibens oder Befangenheit ihrer Mitglieder. (e.b.d.)

Neben den genannten Kompetenzen besitzt der Bürgermeister regelmäßig die Aufgabe, das Kommunalparlament und die Ausschüsse einzuladen bzw. die Tagesordnung aufzustellen. Auch mit diesen Befugnissen kann er unmittelbaren Einfluss auf die Arbeit des Kommunalparlamentes und der Ausschüsse ausüben. Diese Aufgabenbereiche werden in den Abschnitten 2.2.2 Ausschüsse und 2.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung behandelt.

### **2.3.2 Beamte auf Zeit**

Die Dominanz eines Bürgermeisters kann durch unabhängige Beamte auf Zeit, die ein eigenes Dezernat leiten, eingeschränkt sein. Die Wahl von Beamten auf Zeit ist allerdings abhängig von der Größe einer Gemeinde, für die in den Bundesländern unterschiedliche Einwohnerzahlen festgesetzt werden. Sofern die Wahl von Beamten auf Zeit möglich ist, werden sie in allen Bundesländern vom Kommunalparlament gewählt und besitzen durch direkte Kontakte zu den Fraktionen eine größere Unabhängigkeit gegenüber dem Bürgermeister, als andere Gemeindebedienstete. (Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 204) In diesem Abschnitt wird zunächst untersucht, welchen Einfluss der Bürgermeister und das Kommunalparlament auf die Wahl und auf die Aufgabenwahrnehmung der Beamten auf Zeit haben. Dabei ist von Interesse, welche Akteure ein Vorschlagsrecht für die Wahl von Beamten auf Zeit besitzen und im Zusammenhang damit, ob eine Wahl auch gegen den Willen des Bürgermeisters möglich ist, was zu Konflikten in der Verwaltungsleitung führen kann. Der zweite Untersuchungsaspekt betrifft das Aufgabengebiet der Beamten auf

Zeit. Es ist zu prüfen, welche Einflussmöglichkeiten der Bürgermeister und das Kommunalparlament bei der Festlegung des Aufgabengebietes von Beamten auf Zeit haben. Wenn das Kommunalparlament ohne Mitwirkung des Bürgermeisters das Aufgabengebiet bestimmen kann, besitzt das Kommunalparlament damit große Interventionsmöglichkeiten in die Strukturen der Verwaltung und damit in das Organisationsrecht des Bürgermeisters.

Im Anschluss daran wird untersucht, welche eigenständigen Kompetenzen den Beamten auf Zeit gegenüber den politischen Gremien eingeräumt werden. Wenn einem Beamten auf Zeit ein eigenes Rede- oder Antragsrecht im Kommunalparlament und den Ausschüssen gewährt wird, stärkt das seine Unabhängigkeit. Ein Rederecht kann gegebenenfalls auf Angelegenheiten des eigenen Verantwortungsbereiches beschränkt sein oder für alle Verwaltungsgegenstände eingeräumt werden. Durch die Möglichkeit, eine andere Meinung als der Bürgermeister zu äußern, wird ein Kollegialprinzip mit transparenten Entscheidungsabläufen innerhalb der Verwaltung institutionalisiert. (Buß 2002, S. 60) In diesem Zusammenhang ist auch die Frage zu klären, ob der Bürgermeister gegenüber dem Beamten auf Zeit ein Weisungsrecht besitzt, was gegebenenfalls den Verwaltungsppluralismus wieder einschränkt. (Bovenschulte/Buß 1996, S. 16)

## **2.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung/Besonderer Ausschuss**

### **2.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung**

Ein sehr wichtiges Kriterium für das Verhältnis von Politik und Verwaltung liegt in der Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung, was in den einzelnen Gemeindeordnungen sehr unterschiedlich voneinander geregelt ist. Es geht dabei im Wesentlichen um die Frage, ob der Bürgermeister gleichzeitig auch den Vorsitz und die Leitung des Kommunalparlamentes ausübt, oder ob das Kommunalparlament einen eigenen Vorsitzenden hat.

Wenn der Bürgermeister gleichzeitig der Vorsitzende des Kommunalparlamentes ist, resultiert daraus eine Funktionsballung in der Hand des Bürgermeisters mit entsprechenden Einflussmöglichkeiten auf den kommunalen Willensbildungsprozess. Buß (2002, S. 61) zeigt einen möglichen Kompetenzkonflikt auf, wenn der Bürgermeister als Verwaltungschef die Beschlüsse des Kommunalparlamentes vorzubereiten, die von ihm vorgezogene Entscheidungsalternative dem Kommunalparlament vorzustellen und zur Beschlussfassung zu empfehlen hat. Er wird dann in seiner Rolle als Vorsitzender die Intentionen bei der Beschlussvorbereitung kaum abstreifen können. Sofern er auch noch Stimmrecht im Kommunalparlament besitzt, bedeutet das eine umfassende Entwicklung, Begleitung und Beeinflussung des Beschlusses.

Im alternativen Fall werden, neben einer symbolischen personifizierten Trennung durch die Wahl eines eigenen Vorsitzenden, wichtige Funktionen auf mehrere Köpfe verteilt. Dadurch wird die Position des Bürgermeisters in der Stellung der kommunalen Akteure geschwächt. Im Vordergrund der Untersuchungen werden demzufolge grundsätzliche Fragen nach einer Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung stehen und weitergehend die Kompetenzen der/des jeweiligen Funktionsträger/s untersucht. Zu klären ist dabei u. a., wer das Kommunalparlament einlädt, die Tagesordnung aufstellt und die Sitzungen des Kommunalparlamentes leitet.

Mit der Einladung und dem Aufstellen der Tagesordnung wird zugleich bis zu einem gewissen Grad festgelegt, über welche Beratungsgegenstände zu welcher Zeit verhandelt wird und über welche nicht. (e.b.d., S. 60) Durch das Recht die Tagesordnung aufzustellen, erhält der Bürgermeister ein bedeutsames Steuerungsinstrument, da die Aufnahme oder Nichtaufnahme eines Tagesordnungspunktes (auch hinsichtlich des Zeitpunktes) kommunalpolitisch von erheblichem Gewicht sein kann. Die Verhandlungsleitung gibt zahlreiche Möglichkeiten, auf den Gang sowie das Ergebnis der Entscheidungsfindung Einfluss zu nehmen. Es kann durch eine Worterteilung, das Straffen einer Diskussion und dem Abschluss eines Tagesordnungspunktes an einem geeignet erscheinenden Punkt die Beschlussfassung maßgeblich gelenkt werden. (e.b.d., S. 61)

### **2.4.2 Besonderer Ausschuss**

In einigen Kommunalverfassungen ist die Einrichtung eines Ausschusses mit besonderer Rechtsstellung vorgesehen. Diese hervorgehobene Rechtsstellung kann soweit reichen, dass dem Ausschuss eine eigene Organstellung zuerkannt wird. Die Bildung eines solchen Ausschusses wirkt sich gegebenenfalls auf die Machstellung zwischen Bürgermeister und Kommunalparlament aus, da die besondere Stellung regelmäßig mit einem eigenen bedeutsamen Aufgabenbereich verbunden ist, der dann dem Bürgermeister vorenthalten werden kann, z. B. die Vorbereitung der Beschlüsse des Kommunalparlamentes. Die Einrichtung eines Ausschusses mit besonderer Rechtsstellung bedeutet somit zunächst einmal eine Einschränkung für die Stellung des Bürgermeisters. Der Ausschuss kann dabei als Zwischen- oder Klammerorgan für die Verwaltung und das Kommunalparlament wirken.

Im Rahmen der Untersuchung wird herausgearbeitet, ob die Kommunalverfassung die Einrichtung eines besonderen Ausschusses vorsieht und ob diesem gegebenenfalls eine eigene Organstellung zuerkannt wird. Sofern ein besonderer Ausschuss vorgesehen ist, ist zu untersuchen, welcher Aufgabenbereich durch den Ausschuss wahrgenommen wird. Anschließend wird beleuchtet, welche Rolle der Bürgermeister im Zusammenhang mit dem Ausschuss einnimmt, insbesondere, ob er Mitglied darin ist und welche Kompetenzen er gegenüber dem Ausschuss besitzt.



## **2.5 Zweckverband**

Nachdem die bisherigen Untersuchungsabschnitte im Wesentlichen dazu dienen, das Verhältnis von Politik und Verwaltung zu bestimmen, besteht das Forschungsziel in diesem Abschnitt darin, einen möglichen Steuerungsverlust der Kommunalparlamente bei interkommunaler Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbands festzustellen. Grundlage hierfür sind die institutionellen Bestimmungen für Zweckverbände.

Es wird hier zu untersuchen sein, ob die erwarteten Effekte zu Lasten der Steuerfähigkeit des Kommunalparlamentes und zugunsten des Bürgermeisters bzw. der Verwaltung eintreten. Die Untersuchung hat ihren Ausgangspunkt in der Frage, ob und inwieweit Vorschriften der Gemeindeordnung auch hier zur Anwendung gelangen und dazu führen, dass sich die Organstellung wie sie sich aus der Gemeindeordnung ergibt, bei der Zusammenarbeit im Zweckverband wiederholt. Spezifische Regelungen für den Zweckverband können diese Organstellung bestätigen oder modifizieren.

Als Basis der Zusammenarbeit dient eine Verbandssatzung, die die institutionelle Struktur eines Zweckverbands akteurbezogen konkretisiert und zwischen den beteiligten Gemeinden vereinbart wird. In ihr werden die generellen Angelegenheiten des Zweckverbands geregelt, die inhaltlich Gegenstand der nachfolgenden akteurbezogenen Untersuchung sein werden. Im Rahmen der institutionellen Untersuchung gilt es aber zu erfragen, ob es für Änderungen der Verbandssatzung besondere Mehrheitserfordernisse gibt, da damit die „Spielregeln“ zwischen den Beteiligten geändert werden. Um einer Mitgliedsgemeinde einen größeren Einfluss auf die Inhalte einer Verbandssatzung einzuräumen, können qualifizierte Mehrheiten für Abstimmungen (z. B. Einstimmigkeit) vorgesehen sein. Diese Einflussmöglichkeiten sind gegebenenfalls ein Korrektiv zu den generellen Steuerungsverlusten einer Gemeinde, die dadurch entstehen, dass eine Angelegenheit über die bislang selbstständig entschieden werden konnte, zukünftig einer geteilten Entscheidungsmacht unterliegt.

Zu den Aufgaben, die in einer Gemeinde wahrgenommen werden, gehören auch Rechtsetzungsbefugnisse für Satzungen und Verordnungen. Bei der Verabschiedung von kommunalen Rechtsnormen handelt es sich regelmäßig um eine Kompetenz der Kommunalparlamente. Im Rahmen des Aufgabenübergangs von der Gemeinde zum Zweckverband wird untersucht, ob auch das Recht Satzungen und Verordnungen für das betroffene Aufgabengebiet zu erlassen zwangsläufig auf den Zweckverband übergeht oder ob den Akteuren institutionell die Möglichkeit eingeräumt wird, selbstständig darüber zu entscheiden.

Von großer Bedeutung ist, wer die Gemeinde in der Verbandsversammlung als wichtigstes Repräsentativorgan eines Zweckverbands vertritt. Sofern die Gemeinde in der Verbandsversammlung vorrangig durch den Bürgermeister vertreten wird, erhält dieser dadurch einen Informationsvorsprung und kann die Arbeit im Zweckverband in seinem Sinne mitgestalten. Dieser Gestaltungsspielraum kann durch ein Weisungsrecht des Kommunalparlamentes gegenüber den Vertretern eingeschränkt werden. Gegebenenfalls wird zu untersuchen sein, wie weitreichend ein solches Weisungsrecht institutionalisiert ist und ob den Mitgliedern der Verbandsversammlung noch ein eigenes Handlungsermessen verbleibt. Wenn eine Gemeinde mehrere Vertreter in die Verbandsversammlung entsendet, kann eine weitere Einschränkung für die Handlungsfreiheit des einzelnen Vertreters dadurch erfolgen, dass die Stimmen einer Gemeinde nur einheitlich abgegeben werden können.

Für die Reichweite von Weisungen und damit für die Steuerungsmöglichkeiten eines Kommunalparlamentes ist die Aufgabenverteilung innerhalb des Zweckverbands von Bedeutung, da Weisungsrechte grundsätzlich nur gegenüber den Mitgliedern der Verbandsversammlung bestehen. Sofern eine Aufgabe innerhalb des Zweckverbands durch ein verwaltungsleitendes Organ wahrgenommen wird, kann darauf nicht zugegriffen werden. Für das verwaltungsleitende Organ ist darüber hinaus von Interesse, wie seine Stellung im Zweckverband ausgestattet ist und welche Einflussmöglichkeiten gegenüber der Verbandsversammlung bestehen. Ein starkes verwaltungsleitendes Organ kann die Gestaltungsmöglichkeiten einer Verbandsversammlung einschränken und damit mittelbar auch die Steuerungsmöglichkeiten eines Kommunalparlamentes verringern.

Für die Willensbildung im Zweckverband und für die Einflussmöglichkeiten einer Gemeinde ist weiterhin von Bedeutung, ob ein besonderer Ausschuss, möglicherweise mit eigener Organstellung, eingerichtet werden kann. Wenn institutionell diese Möglichkeit eingeräumt wird, schwächt das die Stellung des verwaltungsleitenden Organs, da einem solchen Ausschuss alternativ Aufgaben und Kontrollfunktionen gegenüber der Verwaltung übertragen werden können. Gegebenenfalls wird auch zu untersuchen sein, welche Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten das verwaltungsleitende Organ gegenüber dem Ausschuss besitzt. Sofern die Einrichtung eines solchen Ausschusses nicht vorgesehen ist, bedeutet das eine Stärkung des verwaltungsleitenden Organs.

Als zentrales Untersuchungsinteresse fungiert bei allen Aspekten die Frage, ob durch die Beteiligung an einem Zweckverband und die Verlagerung von Entscheidungen das Kommunalparlament einen Steuerungsverlust erleidet und der Bürgermeister in seiner Stellung gestärkt wird.

### **3. Bayern**

#### **3.1 Einleitung**

In Bayern gibt es nach Art. 29 Gemeindeordnung (GO) mit dem Gemeinderat und dem Ersten Bürgermeister zwei Hauptorgane. Dabei sind der Gemeinderat und der Erste Bürgermeister in verschiedener Weise miteinander verzahnt. Zunächst dadurch, dass der Erste Bürgermeister Mitglied des Gemeinderates ist (Art. 31 Abs. 1 GO) und damit auch die den ehrenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern zustehenden Rechte und Pflichten besitzt. Darüber hinaus führt er den Vorsitz im Gemeinderat. (Art. 36 GO) Eine weitere Verzahnung ergibt sich durch die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder, bei denen es sich um Wahlbeamte handelt. Vor allem vor dem Hintergrund der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder charakterisieren Hölzl u. a. (2008, Erl. 2 zu Art. 31 GO, S. 3 f.) das bayerische kommunale System als ein Einkammersystem mit einem „fruchtbaren Zusammenwirken von Fachkräften und Laienelementen“. Dadurch, dass die bayerische Gemeindeordnung dem Gemeinderat keine Allzuständigkeit zugesteht und dem Bürgermeister als zweitem Organ originäre Zuständigkeiten verliehen sind (Hölzl u. a. 2008, Vorbemerkung zum 2. Teil Art. 29 – 60 GO, S. 1), kann von einer dualistischen Willensbildungskonstellation (vgl. auch Lissack 2009, S. 113) gesprochen werden.

#### **3.2 Gemeinderat**

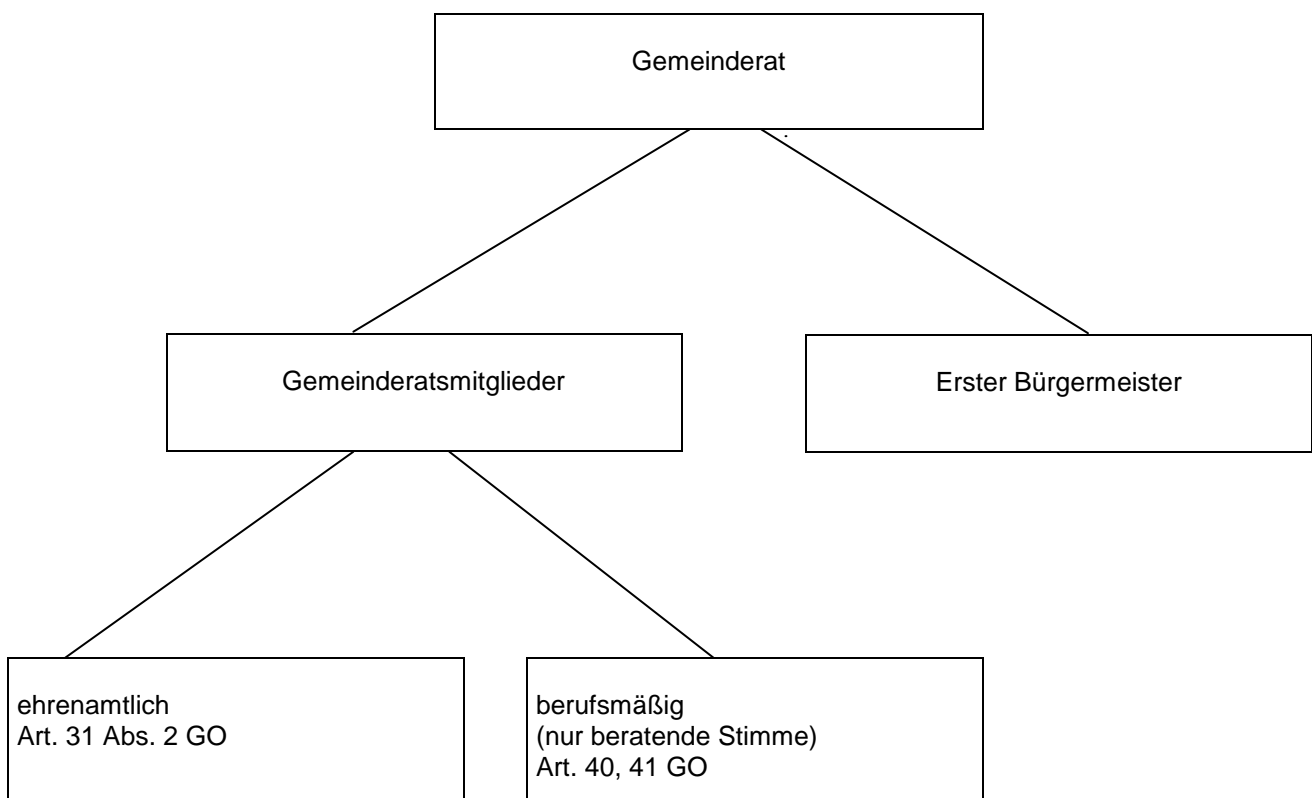
Hölzl u. a. (2008, Anm. 1 zu Art. 29, S. 2) sehen den Gemeinderat und den Ersten Bürgermeister grundsätzlich als zwei gleichgeordnete Hauptorgane mit eigenem Aufgabenbereich. (vgl. auch Lissack 2009, S. 112) Auch wenn der Gemeinderat grundsätzlich für alle wichtigen Entscheidungen zuständig ist, besitzt der Erste Bürgermeister im Verhältnis zum Gemeinderat keine unbedeutende Stellung. Als Vorsitzender des Gemeinderates und Leiter der Verwaltung steht dem Ersten Bürgermeister ein Instrumentarium zur Verfügung, mit dem er die Angelegenheiten der Gemeinde maßgebend beeinflussen kann. Eine ähnliche Einschätzung äußert Knemeyer (2007, S. 145), wenn er darauf hinweist, dass der Gemeinderat zwar formaljuristisch das oberste Organ ist, faktisch jedoch der Erste Bürgermeister.

Der Gemeinderat wird nach Art. 23 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (GLKrWG) für eine Wahlzeit von sechs Jahren gewählt. Grundsätzlich sind die Gemeinderatsmitglieder ehrenamtlich tätig, allerdings können in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern auch berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder (vgl. Art. 40, 41 GO) gewählt werden. (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.3.2) Diese amtieren wie ehrenamtliche Gemeinde-

ratsmitglieder für eine Wahlzeit von sechs Jahren. Der Bürgermeister ist Mitglied und zugleich Vorsitzender des Gemeinderates mit allen Rechten.

Eine Vorschrift, nach denen Vertretern der Gemeinde Weisungen für eine Mitgliedschaft in Drittorganisationen erteilt werden können, gibt es in der bayerischen Gemeindeordnung nicht. Diese müssen sich gegebenenfalls aus Spezialvorschriften ergeben.

Abbildung 3: Der Gemeinderat



Quelle: Lissack 2009, S. 136

### **3.2.1 Aufgaben**

Der Gemeinderat besitzt nach der bayerischen Gemeindeordnung weitreichende Entscheidungszuständigkeiten. Hölzl u. a. (2008, Anm. 3 zu Art. 30 GO, S. 3) konstatieren, dass dem Gemeinderat die Entscheidungsbefugnis in allen wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde zusteht. Zu den wichtigen Aufgaben zählt auch der Erlass von Satzungen und Verordnungen. (Art. 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 GO) Die Kompetenzen des Gemeinderates sind nicht auf Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches beschränkt, sondern erstrecken sich auch auf Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches, mit Ausnahme von Wehr-, Zivilschutz- und Geheimhaltungsangelegenheiten. (Art. 59 Abs. 1, 37 GO) Allerdings überwiegen im Aufgabenbereich des übertragenen Wirkungsbereiches die laufen-

den Verwaltungsangelegenheiten mit einer Zuständigkeit für den Ersten Bürgermeister. (Hölzl u. a. 2008, Anm. 1 zu Art. 29, S. 1)

Der Gemeinderat erlässt für die Geschäftsleitung des Ersten Bürgermeisters eine Geschäftsordnung. (Art. 46 Abs. 1 S.1) Die von Bovenschulte und Buß (1996, S. 46) festgestellte Einschränkung der Leitungsbefugnis des Ersten Bürgermeisters wird dabei von Hölzl u. a. (2008, Erl. 1 zu Art. 46 GO, S. 1) nicht gesehen. Sie weisen darauf hin, dass die dem Ersten Bürgermeister kraft Gesetzes zukommenden Leitungsbefugnisse durch die Geschäftsordnung nicht eingeschränkt werden können. Deshalb kommt der Erwähnung der Geschäftsordnung in Art. 46 Abs. 1 S. 1 GO in diesem Zusammenhang kaum praktische Bedeutung zu.

Die Geschäfte der laufenden Verwaltung werden allein vom Ersten Bürgermeister wahrgenommen. Der Gemeinderat hat jedoch die Möglichkeit, dafür Richtlinien zu erlassen (Art. 37 Abs. 1 GO) und kann dadurch sowohl auf den Aufgabenbereich des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises zugreifen. Das Recht des Gemeinderates, Richtlinien für die Geschäfte der laufenden Verwaltung aufzustellen, darf nicht dazu verwendet werden, gesetzliche Zuständigkeiten zu verändern. (vgl. auch Lissack 2009, S. 117 und differenzierter Knemeyer 2007, S. 187) Die Richtlinien können zum einen die Funktion haben, den Begriff der laufenden Angelegenheiten näher zu präzisieren. (vgl. auch Knemeyer 2007, S. 187) Das kann z. B. geschehen durch die Benennung von Wertgrenzen, bis zu denen Vergaben, Ankäufe, Bewilligungen usw. erfolgen dürfen, ohne dass der Gemeinderat eingeschaltet werden muss. Daneben können sich die Richtlinien aber auch auf die sachliche Erledigung von Aufgaben beziehen. Der Gemeinderat kann damit das Verwaltungshandeln tendenziell beeinflussen. Aufgrund der selbstständigen Erledigungsbefugnis des Ersten Bürgermeisters darf eine sachliche Regelung durch Richtlinien über eine grundsätzliche Zielangabe jedoch nicht hinausgehen. Auch Weisungen im Einzelfall sind ausgeschlossen. Richtlinien bewirken keine Bindung nach außen, so dass ein Verstoß dagegen nicht zu einer Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes führt. Jedoch kann der Erste Bürgermeister durch einen Verstoß gegen Richtlinien seine Amtspflichten verletzen. (Hölzl u. a. 2008, Erl. II 2 zu Art. 37 GO, S. 5)

Der Gemeinderat besitzt umfangreiche personalrechtliche Kompetenzen. Er ist für Angelegenheiten der Beamten und Angestellten verantwortlich, ohne dass es das Einvernehmen mit dem Ersten Bürgermeister bedarf. Nach Art. 43 Abs. 1 GO beschließt der Gemeinderat für Beamte über die Einstellung, Ernennung, Beförderung, Abordnung oder Versetzung zu einem anderen Dienstherrn, Versetzung in den Ruhestand und Entlassung. Für die Angestellten entscheidet er über die Einstellung, Höhergruppierung und Entlassung. Der Gemeinderat kann diese Befugnisse einem beschließenden Ausschuss übertragen. Der Erste Bürgermeister ist nach Art. 43 Abs. 2 GO nur für die Einstellung, Höhergruppierung und Kündigung von Arbeitern zuständig. Der Gemeinderat kann seine Befugnisse jedoch teilweise dem Ersten Bürgermeister übertragen. (Art. 43 Abs. 2 GO) Im

Rahmen der Zuständigkeitsregelungen wird hier noch zwischen Angestellten und Arbeitern nach altem Tarifrecht unterschieden.

In der konstituierenden Sitzung wählt der Gemeinderat für die Vertretung des Ersten Bürgermeisters die weiteren Bürgermeister, die grundsätzlich ehrenamtlich arbeiten, in größeren Städten aber auch als kommunale Wahlbeamte hauptberuflich tätig sein können. (Art. 39 Abs. 1 GO) (März 2003, S. 51) Darüber hinaus kann der Gemeinderat Gemeinderatsmitglieder mit einer Stellvertretung des Ersten Bürgermeisters beauftragen. Der Gemeinderat wählt auch die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder, die als Wahlbeamte einer Gemeinde tätig sind. (Art. 40 GO) Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder können aber erst in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern beschäftigt werden. (siehe hierzu Abschnitt 3.3.2) Der Erste Bürgermeister besitzt im Zusammenhang mit den genannten Wahlen keine besonderen Befugnisse.

Der Gemeinderat besitzt auch die so genannte Auffangzuständigkeit. Nach Art. 30 Abs. 2 GO entscheidet der Gemeinderat im Rahmen des Art. 29 GO über alle Angelegenheiten, für die nicht beschließende Ausschüsse (Art. 32 GO) eingerichtet wurden und für die nicht der Erste Bürgermeister (Art. 29 GO) oder ein Werksausschuss (Art. 88 Abs. 4 GO) zuständig sind. Über einen institutionalisierten Aufgabenbereich hinaus, wird damit eine weitere Zuständigkeit des Gemeinderates negativ bestimmt. Diese Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Gemeinderates greift dann ein, wenn die Erledigung einer Aufgabe nicht explizit dem Ersten Bürgermeister zugewiesen ist. (vgl. auch Lissack 2009, S. 130 f.; März 2003, S. 47) Dadurch, dass der Gemeinderat die Auffangzuständigkeit besitzt bzw. über alle wichtigen Angelegenheiten entscheidet, ergibt sich, dass er auch über die Mitgliedschaft in kommunalen Zusammenschlüssen, wie z. B. Zweckverbänden, beschließt.

Nach Art. 30 Abs. 3 GO überwacht der Gemeinderat die gesamte Gemeindeverwaltung, insbesondere auch die Ausführung seiner Beschlüsse. Dabei werden in der bayerischen Gemeindeordnung, im Unterschied zu anderen Gemeindeordnungen, keine konkreten Überwachungsinstrumente genannt und der Erste Bürgermeister auch nicht ausdrücklich zur Information verpflichtet. Dennoch wird in der Literatur davon ausgegangen, dass der Gemeinderat auch in Bayern ein Auskunfts-, Unterrichts- und Akteneinsichtsrecht hat. (vgl. Lissack 2009, S. 131; Hölzl u. a. 2008, Anm. 3 zu Art. 30 GO, S. 4; Bovenschulte/Buß 1996, S. 46) Hölzl u. a. (2008, Anm. 3 zu Art. 30 GO, S. 3) sehen in der Überwachung der Verwaltung nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht. Die Überwachungsbefugnis bezieht sich dabei sowohl auf den eigenen als auch den übertragenen Wirkungsbereich. Nach der amtlichen Begründung (LT Drucksache II/1140, S. 33) soll mit Art. 30 Abs. 3 GO sichergestellt werden, dass der Gemeinderat die nötige Einflussnahme auf die laufende Verwaltung hat, um „selbstherrliche Tendenzen“ eines Ersten Bürgermeisters oder sonstiger Gemeindebediensteter auszuschließen. Ein Auskunftsersuchen hat der Gemeinderat jedoch

immer an den Ersten Bürgermeister zu richten. Es ist nicht zulässig, wenn sich z. B. ein beauftragtes Gemeinderatsmitglied unter Umgehung des Ersten Bürgermeisters direkt an die Mitarbeiter der Verwaltung wendet oder unmittelbar Zugriff auf Akten nehmen würde. (Hölzl u. a. 2008, Anm. 3 zu Art. 30 GO, S. 4)

Die gesetzliche Aufgabenverteilung zwischen Erstem Bürgermeister und Gemeinderat wird durch das Überwachungsrecht nicht berührt. Es befugt den Gemeinderat auch nicht zu Weisungen gegenüber dem Ersten Bürgermeister (vgl. Lissack 2009, S. 131) oder Entscheidungen im Einzelfall. Auch die Dienstaufsicht über die Mitarbeiter verbleibt uneingeschränkt beim Ersten Bürgermeister. Jedoch können die Erkenntnisse aus der Überwachungstätigkeit für den Gemeinderat Anlass sein, Empfehlungen auszusprechen (vgl. Lissack 2009, S. 131) oder diese in Richtlinien für die laufenden Angelegenheiten nach Art. 37 Abs. 1 S. 2 GO zu berücksichtigen. (Hölzl u. a. 2008, Anm. 3 zu Art. 30 GO, S. 4)

Grundsätzlich besitzt der Gemeinderat das Überwachungsrecht als Kollegialorgan. Der Gemeinderat kann seine Befugnisse aber im Einzelfall oder für bestimmte Aufgabengebiete einem einzelnen Gemeinderatsmitglied übertragen. (Art. 46 Abs. 1 S. 2 GO) In diesem Fall wird das beauftragte Gemeinderatsmitglied häufig als Co-Referent oder Verwaltungsbeirat bezeichnet. Möglich ist auch, dass der Gemeinderat einen Überwachungsausschuss einrichtet. (Lissack 2009, S. 131) Den einzelnen Fraktionen stehen dagegen keine eigenen Überwachungsbefugnisse zu. (Hölzl u. a. 2008, Anm. 3 zu Art. 30 GO, S. 3 f.)

Der Gemeinderat hat nach Art. 32 Abs. 3 GO ein Rückholrecht für Angelegenheiten, die beschließenden Ausschüssen zur Wahrnehmung übertragen wurden. Erforderlich ist dafür ein Antrag auf Nachprüfung des Beschlusses, der von einem Viertel der Gemeinderatsmitglieder innerhalb einer Woche nach der entsprechenden Beschlussfassung im Ausschuss gestellt wird. In diesem Fall erfolgt die endgültige Beschlussfassung durch den Gemeinderat.

Der Gemeinderat besitzt aufgrund seiner formal hervorgehobenen Stellung die Kompetenz, die Schnittstelle der Aufgabenbereiche zwischen Erstem Bürgermeister und Gemeinderat zu konkretisieren. (Knemeyer 2007, S. 144) So kann der Gemeinderat dem Ersten Bürgermeister nach Art. 43 Abs. 2 GO weitere Zuständigkeiten für Personalangelegenheiten und nach Art. 37 Abs. 2 GO allgemein Aufgaben durch die Geschäftsordnung übertragen. Von einer Übertragung ausgeschlossen sind nach Art. 37 Abs. 2 i. V. m. Art. 32 Abs. 2 GO u. a. der Erlass von Satzungen und Verordnungen, die Verabschiedung des Haushaltes sowie der Beschluss über Bauleitpläne. Der Gemeinderat kann die Übertragung nur allgemein widerrufen, nicht dagegen in einem Einzelfall.

Nach Art. 46 Abs. 1 S. 1 GO ist der Erste Bürgermeister für die Verteilung der Geschäfte verantwortlich, mit der Einschränkung aus Art. 46 Abs. 1 S. 2 GO, dass die Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinderatsmitglieder durch den Gemeinderat erfolgt. Art. 46 Abs. 1 S. 2 GO ist dabei im Zusammenhang mit Art. 39 Abs. 2 GO zu sehen, wonach der Erste Bürgermeister seine Befugnisse übertragen kann, jedoch nicht muss. Hölzl u. a. (2008, Erl. 2 zu Art. 46 GO, S. 2) stellen fest, dass der Erste Bürgermeister von sich aus einem Gemeinderatsmitglied keine Aufgaben übertragen kann. Dies gilt sowohl für eigene Befugnisse als auch für solche des Gemeinderates. Es gilt auch für die Übertragung von Aufgaben auf weitere Bürgermeister und auf berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder. Der Gemeinderat kann selbstständig auch nur die ihm obliegenden Aufgaben, nicht aber die des Ersten Bürgermeisters, auf Gemeinderatsmitglieder übertragen. Somit kann ein auf Grundlage des Art. 46 Abs. 1 S. 2 GO betrautes Gemeinderatsmitglied keine nach außen gerichtete Verwaltungstätigkeit für die Gemeinde ausüben und Gemeindebediensteten keine Weisungen erteilen. Er ist darauf beschränkt, die dem Gemeinderat zustehende Überwachungsbefugnis (Art. 30 Abs. 3 GO), soweit übertragen, auszuüben und hierüber dem Gemeinderat zu berichten. Sofern ein Gemeinderatsmitglied auch befugt sein soll, Beschlüsse des Gemeinderates oder eines Ausschusses zu vollziehen, laufende Angelegenheiten selbst zu entscheiden und die Gemeinde nach außen zu vertreten, müssen ihm diese Befugnisse des Ersten Bürgermeisters zusätzlich nach Art. 39 Abs. 2 GO vom Ersten Bürgermeister übertragen werden. Dabei ist der Erste Bürgermeister zu einer solchen Übertragung gesetzlich nicht verpflichtet. Er wird davon jedoch regelmäßig bei berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern bereits im Interesse der eigenen Arbeitsentlastung Gebrauch machen.

Die Befugnis des Ersten Bürgermeisters, Aufgaben der laufenden Verwaltung nach Art. 39 Abs. 2 GO auf Bedienstete der Gemeinde zu übertragen, kann durch den Gemeinderat grundsätzlich nicht eingeschränkt werden. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass für die wichtigen personalrechtlichen Entscheidungen nach Art. 43 Abs. 1 GO der Gemeinderat zuständig ist. Soweit eine Aufgabenzuweisung zu einer Höhergruppierung oder Beförderung führt, ergibt sich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von Erstem Bürgermeister und Gemeinderat, da ansonsten die Zuständigkeiten des Gemeinderates nach Art. 43 Abs. 1 GO unterlaufen würden. Darüber hinaus besteht ein faktischer Zwang zur Zusammenarbeit bei Personaleinstellungen, die der Gemeinderat kaum beschließen wird, wenn er die vom Ersten Bürgermeister vorgesehene Aufgabenaufteilung nicht befürwortet. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 2 zu Art. 46 GO, S. 2 f.)



### **3.2.2 Ausschüsse**

Der Gemeinderat legt die Zahl und die Art der Ausschüsse sowie die Anzahl der Ausschussmitglieder, die jedoch bei den einzelnen Ausschüssen unterschiedlich sein kann, fest. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 1 zu Art. 33 GO, S. 2) Der Gemeinderat ist in seiner Entscheidung, welche Ausschüsse er bildet, aber nicht völlig frei, sondern hat die so genannten Pflichtausschüsse, wie z. B. den Werksausschuss (Art. 88 Abs. 2 GO) und den Rechnungsprüfungsausschuss (Art. 103 Abs. 2 GO), einzurichten. Nach Art. 33 Abs. 1 GO bestimmt der Gemeinderat mit der Geschäftsordnung die Zusammensetzung der Ausschüsse. Die im Gemeinderat vertretenen Fraktionen und Gruppen müssen in den Ausschüssen nach ihrem Stärkeverhältnis vertreten sein. Die Besetzung erfolgt damit spiegelbildlich zum Gemeinderat.

Die Mitgliedschaft in den Ausschüssen ist ausschließlich den Gemeinderatsmitgliedern vorbehalten. Es ist nicht zulässig, dritten Personen durch die Geschäftsordnung ein generelles Mitberatungsrecht einzuräumen. Unbedenklich ist es dagegen, wenn Außenstehende im Einzelfall zu Beratungen hinzugezogen werden. (Hölzl u. a. 2008, Anm. 1 zu Art. 32 GO, S. 8; vgl. auch Lissack 2009, S. 142 f.) Berufsmäßige Mitglieder des Gemeinderates können einem Ausschuss aufgrund des fehlenden Stimmrechts nicht als „normale“ Mitglieder angehören, da ansonsten die Verhältnismäßigkeit der Besetzung nicht gewahrt wäre. Jedoch können sie als gewissermaßen überzählige Mitglieder (wie beim Gemeinderat) mit beratender Stimme einem für sie einschlägigen Ausschuss angehören. Dabei sind sie jedoch rechtlich keine Ausschussmitglieder mit beratender Stimme, sondern haben innerhalb ihres Geschäftsbereichs ein Mitspracherecht. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 5 zu Art. 33 GO, S. 10.1 f.)

Der Erste Bürgermeister ist Mitglied und Vorsitzender der Ausschüsse, bis auf den Rechnungsprüfungsausschuss, in dem ein Ausschussmitglied zum Vorsitzenden gewählt wird. Er lädt die Ausschüsse ein, stellt die Tagesordnung auf und nimmt als stimmberechtigtes Mitglied an den Sitzungen teil. An seine Stelle kann einer seiner Stellvertreter oder ein vom Gemeinderat bestimmtes Gemeinderatsmitglied treten. (Hölzl u. a. 2008, Erl. II, 2 zu Art. 36 GO, S. 3) Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder können nicht zum Vorsitzenden gewählt werden, da sie keine ordentlichen Ausschussmitglieder sind. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 7 zu Art. 33 GO, S. 12)

In Bayern gibt es nach Art. 32 Abs. 1 und 2 GO die Möglichkeit, sowohl vorberatende als auch beschließende Ausschüsse (Gemeindesenate) zu bilden. Die vorberatenden Ausschüsse entlasten den Gemeinderat durch (Vor-)Beratungen über Angelegenheiten, die der Gemeinderat zu entscheiden hat. Dabei werden auch durch die vorberatenden Ausschüsse Beschlüsse gefasst. Die Beschlüsse beinhalten regelmäßig Empfehlungen, Vorschläge und Anregungen an den Gemeinde-

rat, der daran jedoch nicht gebunden ist und der auch in seinem Beratungsumfang dadurch nicht eingeschränkt wird. (Hölzl u. a. 2008, Erl. I zu Art. 32 GO, S. 3; vgl. auch Lissack 2009, S. 137)

Die Einrichtung von beschließenden Ausschüssen ist nicht zwingend vorgeschrieben. Wenn sie eingerichtet werden, können ihnen ganze Aufgabenbereiche oder einzelne Aufgaben zur Entscheidung übertragen werden, für die sie dann verbindliche Entscheidungen treffen. Hölzl u. a. (2008, Erl. I zu Art. 32 GO, S. 4) sehen ein wachsendes Bedürfnis beschließende Ausschüsse einzurichten, je größer die Zahl der Gemeinderatsmitglieder ist. Der Übertragung von Aufgaben an beschließende Ausschüsse sind nach Art. 32 Abs. 2 GO jedoch Grenzen gesetzt. Der hier genannte Ausschlusskatalog bezieht sich auf wichtige Angelegenheiten (z. B. Beschluss über den Haushalt), die der Beschlussfassung des gesamten Gemeinderates vorbehalten bleiben sollen. Er ist nach Auffassung von Knemeyer (2007, S. 173) nicht abschließend. Eine weitere Einschränkung für beschließende Ausschüsse ergibt sich aus Art. 32 Abs. 3 GO. Demnach besteht für den Ersten Bürgermeister, seinem Stellvertreter im Ausschuss, einem Drittel der stimmberechtigten Ausschussmitglieder oder einem Viertel der Gemeinderatsmitglieder binnen einer Woche die Möglichkeit, eine Nachprüfung der Beschlüsse durch den Gemeinderat zu beantragen. Dadurch tragen die Beschlüsse von beschließenden Ausschüssen immer einen provisorischen Charakter und bleiben rechtlich eine Woche in der Schwebe. Die Regelung dient dem erweiterten Minderheitenschutz mit dem sichergestellt werden soll, dass Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung auch gegen den Willen einer ablehnend eingestellten Ausschussmehrheit zu einer Beratung in den Gemeinderat gebracht werden können. In dieser Bestimmung ist aber auch die Möglichkeit enthalten, den Willensbildungsprozess der Gemeinde absichtlich oder unabsichtlich zu verzögern. Sofern erforderlich, besteht für den Ersten Bürgermeister durch Art. 37 Abs. 3 GO jedoch die (grundsätzliche) Befugnis, anstelle des Ausschusses dringende Entscheidungen zu treffen. (Hölzl u. a. 2008, Anm. II zu Art. 32 GO, S. 8 f.)

Es ist möglich, dass ein Ausschuss sowohl vorberatende als auch beschließende Funktionen hat. Dieses ist z. B. dann der Fall, wenn ein Ausschuss für Baumaßnahmen bis zu einer bestimmten Wertgrenze selbstständig entscheiden kann, während er bei einer Überschreitung dieser Grenze die Angelegenheit nur noch für den Gemeinderat vorberaten darf. (e.b.d., Erl. I zu Art. 32 GO, S. 3)

In vielen Gemeinden ist es üblich, dass der Erste Bürgermeister in wichtigen Fragen vor der Befassung der Gremien den Ältestenausschuss beteiligt, der allerdings in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen ist. Dieser besteht aus den Vorsitzenden der im Gemeinderat vertretenen Fraktionen. Es handelt sich dabei um keinen Ausschuss im Sinne der Artikel 32 und 33 GO, sondern um ein Gremium zur Unterrichtung und zum Meinungs austausch. Für ihn gelten somit auch nicht die Besetzungs- und Verfahrensregeln für Ausschüsse. Jedoch kann die Geschäftsordnung den Ältestenausschuss als beschließenden Ausschuss vorsehen, muss dann aber hinsichtlich Besetzung

und Verfahren den entsprechenden Vorschriften folgen. (e.b.d., Anm. I zu Art. 32 GO, S. 8) Es handelt sich bei dem Ältestenausschuss somit grundsätzlich um ein klassisches informelles Gremium.

### **3.2.3 Fraktionen**

Fraktionen finden in der bayerischen Gemeindeordnung keine direkte Erwähnung. In Art. 33 Abs. 1 GO wird aber von den im Gemeinderat vertretenden Parteien und Wählergruppen gesprochen. Diese haben das Recht zur Besetzung der Ausschüsse entsprechend ihrem Stärkeverhältnis und das Vorschlagsrecht für ihre Ausschussmitglieder. Nach Hölzl u. a. (e.b.d., Erl. 8 zu Art. 33 GO, S. 13) setzt die Gemeindeordnung damit voraus, dass sich im Gemeinderat Fraktionen bilden und die Gemeinderatsmitglieder das Recht haben, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. Mitglieder einer Fraktion können nur ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein, da nur ihre Zahl für die Ausschussbesetzung ausschlaggebend ist. Ein Erster Bürgermeister darf einer Fraktion nicht angehören. (e.b.d., Erl. 8 zu Art. 33 GO, S. 15)

Die Fraktionen sind Teil des Willensbildungsprozesses und verfügen über eine kommunalverfassungsrechtliche Verankerung. Sie stellen eine nach öffentlichem Recht zu behandelnde Untergliederung und einen Teil des Gemeinderates dar. Der Gemeinderat kann im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie Rahmenbedingungen für Fraktionen treffen, z. B. eine Mindeststärke festlegen, bei der jedoch der Minderheitenschutz zu beachten ist. Ein Fraktionsstatus spielt aber nur insoweit eine rechtliche Rolle, als eine Teilnahme an Fraktionssitzungen entschädigt und den Fraktionen Unterstützung gewährt werden kann. Ein Antragsrecht im Gemeinderat kann nicht an Fraktionen gebunden werden, wie es in anderen Bundesländern der Fall ist, sondern es steht individuell jedem Gemeinderatsmitglied zu. Die Fraktionen besitzen auch kein besonderes Auskunfts- oder Informationsrecht. Das Verfahren innerhalb der Fraktionen organisieren diese selbstständig, z. B. im Rahmen einer Geschäftsordnung. (e.b.d., Erl. 8 zu Art. 33 GO, S. 14 f.)

### **3.3 Erster Bürgermeister**

Nach Art. 29 GO sind der Gemeinderat und der Erste Bürgermeister zwei gleichberechtigte Hauptorgane der Gemeinde. Einen Ausschuss mit besonderer Rechtsstellung gibt es in Bayern nicht, so dass sich die Kompetenzbereiche nur zwischen dem Gemeinderat und dem Ersten Bürgermeister aufteilen. Der Erste Bürgermeister ist vollberechtigtes Mitglied und Vorsitzender des Gemeinderates und der Ausschüsse. (Art. 36 GO) Aufgrund der Mitgliedschaft und Leitung der politischen

Gremien durch den Ersten Bürgermeister und der gleichzeitigen Stellung als Verwaltungsleiter (Art. 46 Abs. 1 GO) kommt es zwischen Gemeinderat und Ersten Bürgermeister zu erheblichen Verschränkungen. Er personifiziert dadurch die Verschränkung von Politik und Verwaltung.

Der Erste Bürgermeister nimmt eine starke eigenständige Rolle im kommunalpolitischen Willensbildungsprozess ein. März (2003, S. 52) sieht in ihm so etwas wie einen Regierungschef und Staatsoberhaupt in Personalunion. Er ist für die Bürger der zentrale Ansprechpartner in allen kommunalen Angelegenheiten, was ihm de facto auch eine Art Ombudsmannfunktion gegenüber der eigenen Verwaltung zukommen lässt. Knemeyer (2007, S. 181 f.) betont die umfassende Bedeutung von der Aufgabenstellung her. Der Erste Bürgermeister verkörpert die Gemeinde, er vertritt sie nach außen, leitet den Gemeinderat und vollzieht dessen Beschlüsse, besitzt eine Anzahl von Kompetenzen, kraft dessen er als selbstständiges Organ der Gemeinde auftritt und ist der Behördenleiter. Er garantiert so die engste Berührung zu den Bürgern und bildet gleichzeitig eine Brücke zwischen Gemeinderat und Verwaltung. Entsprechend dieser Einschätzungen bezeichnen Bovenschulte und Buß (1996, S. 75) denn auch die bayerische Gemeindeordnung als „plebiszitäre Bürgermeisterverfassung“.

Der Erste Bürgermeister in Bayern wird grundsätzlich für eine Wahlzeit von sechs Jahren gewählt. (Art. 42 GLKrWG) Seine Wahlzeit ist damit identisch mit der Wahlperiode des Gemeinderates (vgl. Abschnitt 3.2), so dass die Wahlen dementsprechend an einem gemeinsamen Wahltag stattfinden. (Art. 42 GLKrWG) Für die Wahl ist es erforderlich, dass die Kandidaten von einer politischen Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen werden. Ein Amtsinhaber ist nicht verpflichtet sich einer Wiederwahl zu stellen. Der Wahlvorschlag muss von mindestens zehn Wahlberechtigten schriftlich unterstützt werden. Zusätzlich müssen aber Parteien und Wählergruppen, die nicht im Gemeinderat, Kreistag, Landtag, Bundestag oder Europarlament vertreten sind oder den derzeitigen Amtsinhaber vorgeschlagen haben, zusätzliche Unterstützungsunterschriften beschaffen. (Art. 45 i. V. m. Art. 24, 25 und 27 GLKrWG) Die Spanne reicht in Abhängigkeit von der Gemeindegröße von 40 – 1.000. Durch diese Bestimmungen werden etablierte Parteien und Wählergruppen, die in einem der genannten Gremien vertreten sind, gegenüber anderen bevorzugt.

Dadurch, dass in Bayern Bürgermeister- und Gemeinderatswahlen an einem gemeinsamen Wahltermin stattfinden, wird prinzipiell einer personellen Entparteiopolitisierung entgegengewirkt. Durch einen erheblichen Abstimmungsbedarf zwischen Partei- und Bürgermeisterkandidaten in einer Nominierungs- und Wahlkampfphase wird eine geringere Parteibindung der Bürgermeister unwahrscheinlicher. (Holtkamp 2008, S. 29 f.; vgl. auch Bovenschulte/Buß 1996, S. 48) Allerdings beobachtet März (2003, S. 53) während der laufenden Amtszeit oftmals eine gewisse Distanzierung des Ersten Bürgermeisters zur eigenen Partei. Diese Distanzierung basiert auf der eigenen Legitimation durch die Direktwahl sowie der Tatsache, dass Parteien es möglichst vermeiden wer-

den, ein von ihnen gestelltes Gemeindeoberhaupt aufgrund einer Distanzierung zu kritisieren bzw. versuchen zu disziplinieren.

Zum Ersten Bürgermeister ist wählbar, wer am Wahltag Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG ist, das 21. Lebensjahr vollendet hat und noch keine 65 Jahre alt ist. (Art. 39 Abs. 1 und Abs. 2 S. 2 GLKrWG) Von den Bewerbern werden keine fachlichen Voraussetzungen verlangt. (vgl. auch Lissack 2009, S. 115) Für die Wahl ist es erforderlich, dass ein Kandidat mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält. Wird diese Mehrheit im ersten Wahlgang nicht erreicht, kommt es zu einer Stichwahl zwischen den beiden Erstplatzierten. Dort ist gewählt, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält. (Art. 46 GLKrWG) Eine Abwahl ist für den Ersten Bürgermeister nicht vorgesehen.

In kreisfreien Gemeinden, großen Kreisstädten und kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern sind die Ersten Bürgermeister hauptamtlich als Beamte auf Zeit tätig. Aber auch in kleineren Gemeinden kann der Erste Bürgermeister sein Amt hauptberuflich ausüben, wenn der Gemeinderat dieses beschließt. (Lissack 2009, S. 114; vgl. auch Hölzl u. a. 2008, Erl. 2 zu Art. 34 GO, S. 3)

Der Erste Bürgermeister unterliegt der Pflicht zur unparteiischen Amtsführung, allerdings gilt bei einer politischen Betätigung für ihn nicht das für die übrigen Beamten geltende Gebot der Mäßigung und Zurückhaltung. Eine Abgrenzung zwischen zulässiger politischer Betätigung des Ersten Bürgermeisters und der Einhaltung des Neutralitätsgebots ist in der Praxis schwierig und führt immer wieder zu Rechtsstreitigkeiten. (Hölzl u. a. 2008, Exkurs I 4 zu Art. 35 GO, S. 8)

Nach Art. 35 Abs. 1 GO wählt der Gemeinderat aus seiner Mitte für die Dauer seiner Wahlzeit einen oder zwei weitere Bürgermeister als Stellvertreter, die den Ersten Bürgermeister im Fall seiner Verhinderung nach ihrer Reihenfolge vertreten. (Art. 39 Abs. 1 S. 1 GO) Die stellvertretenden Bürgermeister sind ehrenamtlich tätig, sofern nicht der Gemeinderat durch Satzung bestimmt, dass es sich um Beamte auf Zeit handeln soll. Zu stellvertretenden Bürgermeistern können nur die ehrenamtlich tätigen Gemeinderatsmitglieder gewählt werden, die die Voraussetzungen für die Wahl zum Ersten Bürgermeister erfüllen (Art. 35 Abs. 2 GO), nicht jedoch die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder. Die stellvertretenden Bürgermeister bleiben (stimmberechtigte) Mitglieder des Gemeinderates, unabhängig davon, ob sie dieses Amt ehrenamtlich oder hauptamtlich ausüben. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 3 zu Art. 35 GO, S. 3 f.) Daneben kann der Gemeinderat weitere Stellvertreter aus dem Kreis der Gemeinderatsmitglieder wählen. (Art. 39 Abs. 1 S. 2 GO)

### **3.3.1 Aufgaben**

Der Erste Bürgermeister ist der Leiter der Verwaltung. Unter diesem Aufgabenbereich fallen die Organisation der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben an die Bediensteten (Art. 46 Abs. 1 GO) und das Recht, einzelne seiner Befugnisse den weiteren Bürgermeistern, Gemeinderatsmitgliedern und Gemeindebediensteten zu übertragen. (Art. 39 Abs. 2 GO) (Hölzl u. a. 2008, Erl. II 3 zu Art. 36 GO, S. 3)

Nach Art. 38 Abs. 1 GO vertritt der Erste Bürgermeister die Gemeinde nach außen und ist damit der gesetzliche Vertreter der Gemeinde. Alle rechtserheblichen Erklärungen für die Gemeinde sind vom Ersten Bürgermeister oder eine von ihm beauftragte Person abzugeben und alle Erklärungen an die Gemeinde an ihn zu richten. Zu der Außenvertretung gehört auch die Repräsentation der Gemeinde. (e.b.d., Erl. 1 zu Art. 38 GO, S. 1 f.)

Nach Art. 37 Abs. 4 GO führt der Erste Bürgermeister die Dienstaufsicht über alle Gemeindebediensteten. Das beinhaltet die Überwachung der gesamten dienstlichen Tätigkeiten, zu deren Durchsetzung der Erste Bürgermeister ein Weisungsrecht hat. (Lissack 2009, S. 121 f.) Die Personalentscheidungen liegen wie in Abschnitt 3.2.1 dargestellt, überwiegend beim Gemeinderat. Der Erste Bürgermeister hat in diesem Bereich kaum Einflussmöglichkeiten.

Eine besondere Bedeutung im Aufgabenkatalog des Ersten Bürgermeisters haben aufgrund ihres großen Umfangs die Geschäfte der laufenden Verwaltung. (Art. 37 Abs. 1 Nr. 1 GO) Darunter fallen regelmäßig die täglichen Routineangelegenheiten, die es nicht erfordern, dass der Gemeinderat sich mit ihnen befasst und die auf der anderen Seite einer schnellen und standardisierten Abwicklung bedürfen. Dieser Aufgabenbereich kann vom Gesetzgeber nicht näher bestimmt werden, sondern steht im Verhältnis zur Größe, Struktur, Finanz- und Wirtschaftskraft sowie weiteren Merkmalen der einzelnen Gemeinde. (Knemeyer 2007, S. 186) Nach Art. 37 Abs. 1 S. 2 GO kann der Gemeinderat für die Geschäfte der laufenden Verwaltung jedoch Richtlinien aufstellen, um eine Konkretisierung z. B. durch die Festlegung von Wertgrenzen vorzunehmen oder um grundsätzliche Vorgaben für die Durchführung zu erlassen. (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 3.2.1)

Der Erste Bürgermeister bereitet die Beschlüsse des Gemeinderates vor (Art. 46 Abs. 2 GO) und führt sie nach der Beschlussfassung aus. (Art. 36 S. 1 GO) Über die Art und den Umfang der Vorbereitung entscheidet zunächst der Erste Bürgermeister. Sofern der Gemeinderat die Vorbereitung für nicht ausreichend und die Angelegenheit deshalb für noch nicht entscheidungsreif hält, kann er durch Beschluss verlangen, dass bestimmte Fragen weiter aufgeklärt werden. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 3 zu Art. 46 GO, S. 3)

Wenn der Erste Bürgermeister Entscheidungen des Gemeinderates oder seiner Ausschüsse für rechtswidrig hält, hat er sie zu beanstanden, ihren Vollzug auszusetzen und, soweit erforderlich, die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 110 GO) herbeizuführen. (Art. 59 Abs. 2 GO) Dabei handelt es sich nicht nur um ein Recht, sondern Art. 59 Abs. 2 GO enthält auch die Pflicht, alle Beschlüsse des Gemeinderates und der Ausschüsse auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Die Bestimmung gilt aber nur für rechtswidrige Beschlüsse und nicht für Beschlüsse die gegen das Gemeinwohl verstoßen.

Bevor der Erste Bürgermeister eine beanstandete Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde vorlegt, wird dem Gemeinderat regelmäßig noch einmal die Möglichkeit eingeräumt werden, einen „rechtmäßigen“ Beschluss zu fassen. Nur wenn der Gemeinderat bei der beanstandeten Entscheidung bleibt, wird der Erste Bürgermeister die Angelegenheit der Rechtsaufsichtsbehörde vorlegen. (vgl. auch Hölzl u. a. 2008, Erl. 4 zu Art. 59 GO, S. 4) Wenn der Erste Bürgermeister einen Beschluss nicht beanstandet, obwohl er ihn für rechtswidrig hält oder umgekehrt, einen Beschluss beanstandet, obwohl er ihn für rechtmäßig hält, verletzt er damit seine Amtspflichten und muss mit disziplinarischen Folgen rechnen. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 3 zu Art. 59 GO, S. 3)

Neben der Beanstandung von Beschlüssen kann der Erste Bürgermeister nach Art. 32 Abs. 3 GO auch die Nachprüfung der Beschlüsse von beschließenden Ausschüssen durch den Gemeinderat beantragen. Ein solcher Antrag ist nicht auf rechtswidrige Beschlüsse beschränkt, sondern kann auch aus anderen Gründen, z. B. negative finanzielle Auswirkungen, erfolgen. Die Entscheidung über den Ausschussbeschluss liegt dann aber beim Gemeinderat.

Eine weitere Kompetenz, um in den Aufgabenbereich des Gemeinderates oder der Ausschüsse hineinzuwirken, besitzt der Erste Bürgermeister mit der so genannten Eilkompetenz. Auf Grundlage der Eilkompetenz kann der Erste Bürgermeister anstelle des Gemeinderates oder eines Ausschusses eine dringliche Anordnung treffen und unaufschiebbare Angelegenheiten erledigen. Das gilt für den gesamten Aufgabenbereich des Gemeinderates, inklusive Satzungen und Verordnungen. Gegebenenfalls hat der Erste Bürgermeister das zuständige Gremium in der nächsten Sitzung darüber aber zu informieren. (Art. 37 Abs. 3 GO)

Eine Anordnung ist dringend oder eine Angelegenheit unaufschiebbar, wenn der zuständige Gemeinderat oder der Ausschuss nicht mehr rechtzeitig einberufen werden kann, der Gegenstand jedoch eine schnelle Entscheidung erfordert, da ansonsten der Gemeinde oder einem Dritten ein Schaden oder ein Nachteil entstehen würde. (Lissack 2009, S. 117; Hölzl u. a. 2008, Erl. IV 2 zu Art. 37 GO, S. 9; Knemeyer 2007, S. 184 f.) Auch die Wahrnehmung der Eilkompetenz beinhaltet eine Pflicht zum Tätigwerden, wenn der Erste Bürgermeister die Voraussetzungen als gegeben ansieht. (vgl. auch Hölzl u. a. 2008, Erl. IV 1 zu Art. 37 GO, S. 9)

Daneben hat der Erste Bürgermeister aus Art. 114 GO und Art. 23 Abs. 3 GLKrWG noch ein Ersatzbeschlussrecht für den Gemeinderat, das aber wohl nur in Ausnahmesituationen zum Tragen kommt. Das Ersatzbeschlussrecht für den Gemeinderat gilt dann, wenn der Gemeinderat beschlussunfähig ist oder sich weigert, Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde auszuführen und die Rechtsaufsichtsbehörde den Ersten Bürgermeister entsprechend ermächtigt hat. (Art. 114 GO) Des Weiteren kommt es zum Tragen, wenn die Wahlzeit des Gemeinderates vor Ablauf der Wahlperiode endet und der Gemeinderat neu gewählt werden muss. In diesem Fall nimmt der Erste Bürgermeister bis zur konstituierenden Sitzung des Gemeinderates nach der Neuwahl die Aufgaben des Gemeinderates wahr. (Art. 23 Abs. 3 GLKrWG)

Der Erste Bürgermeister kann im Rahmen der Geschäftsverteilung einzelne seiner Befugnisse den weiteren Bürgermeistern oder einem (berufsmäßigen) Gemeinderatsmitglied übertragen, er benötigt dafür aber die Zustimmung des Gemeinderates. In Angelegenheiten der laufenden Verwaltung kann er einem Mitarbeiter der Gemeinde Aufgaben übertragen. Sofern er einem Mitarbeiter darüber hinaus eine Aufgabe übertragen möchte, benötigt er auch hier die Zustimmung des Gemeinderates. (Art. 39 Abs. 2 GO) (siehe Abschnitt 2.2.1)

Neben den genannten Aufgaben und Befugnissen ergibt sich aus der Wahrnehmung des Vorsitzes im Gemeinderat ein weiterer Aufgabenbereich, der in Abschnitt 3.4.1 dargestellt wird.

### **3.3.2 Beamte auf Zeit**

In Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern kann der Gemeinderat einen oder mehrere berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder als Beamte auf Zeit wählen. (Art. 40 GO) Daneben können auch die Stellvertreter des Ersten Bürgermeisters zu Beamten auf Zeit gewählt werden. (siehe hierzu die Ausführungen in den Abschnitten 3.2.1 und 3.3) Die Wahlzeit der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder beträgt maximal sechs Jahre. (Art. 41 Abs. 1 GO) Eine Abwahl ist nicht möglich.

Die Besonderheit von berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern liegt darin, dass sie als Mitglieder des Gemeinderates und als Beamte auf Zeit eine Doppelstellung einnehmen und damit zu einer Verzahnung ehrenamtlicher Ratstätigkeit und hauptberuflicher Verwaltungsarbeit beitragen. Kneymeyer (2007, S. 179) sieht die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder trotz ihrer Bezeichnung aber mehr als Mitglieder der Verwaltung.

Ein besonderes Vorschlagsrecht des Ersten Bürgermeisters bei der Wahl von Beamten auf Zeit besteht nicht. Jedes einzelne Mitglied des Gemeinderates kann einen Vorschlag unterbreiten. So-



mit können berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder auch gegen den Willen des Ersten Bürgermeisters gewählt werden.

Über die Verteilung der Aufgaben unter den berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern (Lissack 2009, S. 133; Knemeyer 2007, S. 179) beschließt nach Art. 46 Abs. 1 S. 2 GO der Gemeinderat. Dabei ist Art. 46 Abs. 1 S. 2 GO jedoch im Zusammenhang mit Art. 39 Abs. 2 GO zu sehen, wonach der Erste Bürgermeister seine Befugnisse übertragen kann, allerdings nicht muss. Der Gemeinderat kann ohne Zustimmung des Ersten Bürgermeisters nur eigene Aufgaben auf die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder übertragen, nicht aber die des Ersten Bürgermeisters. Der letzte Fall setzt eine Zustimmung des Ersten Bürgermeisters nach Art. 39 Abs. 2 GO voraus. Der Erste Bürgermeister kann ohne Mitwirkung des Gemeinderates einem berufsmäßigen Gemeinderatsmitglied keine Aufgaben übertragen. Dies gilt sowohl für die eigenen Befugnisse, als auch für solche des Gemeinderates. Es ist somit das Zusammenwirken von Gemeinderat und Erstem Bürgermeister erforderlich, zumindest dann, wenn es um die Übertragung von Aufgaben des Ersten Bürgermeisters geht. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 2 zu Art. 46 GO, S. 1 f.)

Die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder haben in den Sitzungen des Gemeinderates und der Ausschüsse in Angelegenheiten ihres Aufgabengebietes eine beratende Stimme, jedoch kein eigenes Stimmrecht. Das den berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern durch Art. 40 S. 2 GO eingeräumte Mitberatungsrecht kann weder vom Gemeinderat durch Regelungen in der Geschäftsordnung, noch durch den Ersten Bürgermeister eingeschränkt werden. Es umfasst die gleichen Befugnisse wie für die ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder inklusive eines eigenen Antragsrechts, mit Ausnahme des Stimmrechts. Die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder haben nach Art. 48 Abs. 1 S. 1 GO das Recht aber auch die Pflicht zur Sitzungsteilnahme, wenn in der Sitzung Angelegenheiten ihres Verantwortungsbereiches behandelt werden. (e.b.d., Erl. 2 zu Art. 40 GO, S. 2)

Der Erste Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder (Art. 43 Abs. 3 GO) und besitzt ihnen gegenüber ein Weisungsrecht. Jedoch wird ihnen das Recht zugestanden, u. a. aus Art. 35 Abs. 2 S. 2, 2. Halbsatz des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte (KWBG), eine abweichende Meinung im Gemeinderat vorzubringen. Die Regelung des Art. 35 Abs. 2 KWBG hat der Gesetzgeber im Bewusstsein möglicher Konfliktlagen, die sich hieraus ergeben können, geschaffen. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 3 zu Art. 40 GO, S. 3; vgl. auch Knemeyer 2007, S. 179)

Aus dem Beratungsrecht ergibt sich für berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder eine bedeutende Einflussmöglichkeit auf Entscheidungen des Gemeinderates. Ihre Aufgabe ist es nicht nur als Gemeindebeamte beim Vollzug der Verwaltung mitzuwirken, sondern sie haben, vor allem in ihrem

Geschäftsbereich, den Gemeinderat und den Ersten Bürgermeister zu beraten. (Knemeyer 2007, S. 179)

### **3.4 Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze/Ferienausschuss**

#### **3.4.1 Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze**

Der Erste Bürgermeister ist Leiter der Verwaltung (Art. 46 Abs. 1 GO) und gleichzeitig Mitglied und Vorsitzender des Gemeinderates und der Ausschüsse. (Art. 36 GO) Er nimmt damit alle relevanten Leitungspositionen in der Gemeinde ein und bildet gleichzeitig die einzige Spitze der Gemeinde.

Der Erste Bürgermeister beruft die Sitzungen des Gemeinderates ein, stellt die Tagesordnung auf (Art. 46 Abs. 2 GO) und leitet die Sitzungen. (Art. 36 GO) Über die Einberufung des Gemeinderates entscheidet er grundsätzlich selbstständig, allerdings ergibt sich für den Ersten Bürgermeister eine Verpflichtung zur Einberufung, „wenn der ordnungsgemäße Geschäftsgang das erfordert.“ (Hölzl u. a. 2008, Anm. 4 zu Art. 46 GO, S. 6) Nach Art. 46 Abs. 2 S. 3 u. 4 GO ist der Gemeinderat darüber hinaus unverzüglich einzuberufen (spätestens nach 14 Tagen), wenn es von einem Drittel der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder schriftlich unter Bezeichnung des Beratungsgegenstandes verlangt wird. Dadurch wird der Spielraum des Ersten Bürgermeisters bei Einberufung des Gemeinderates eingeschränkt.

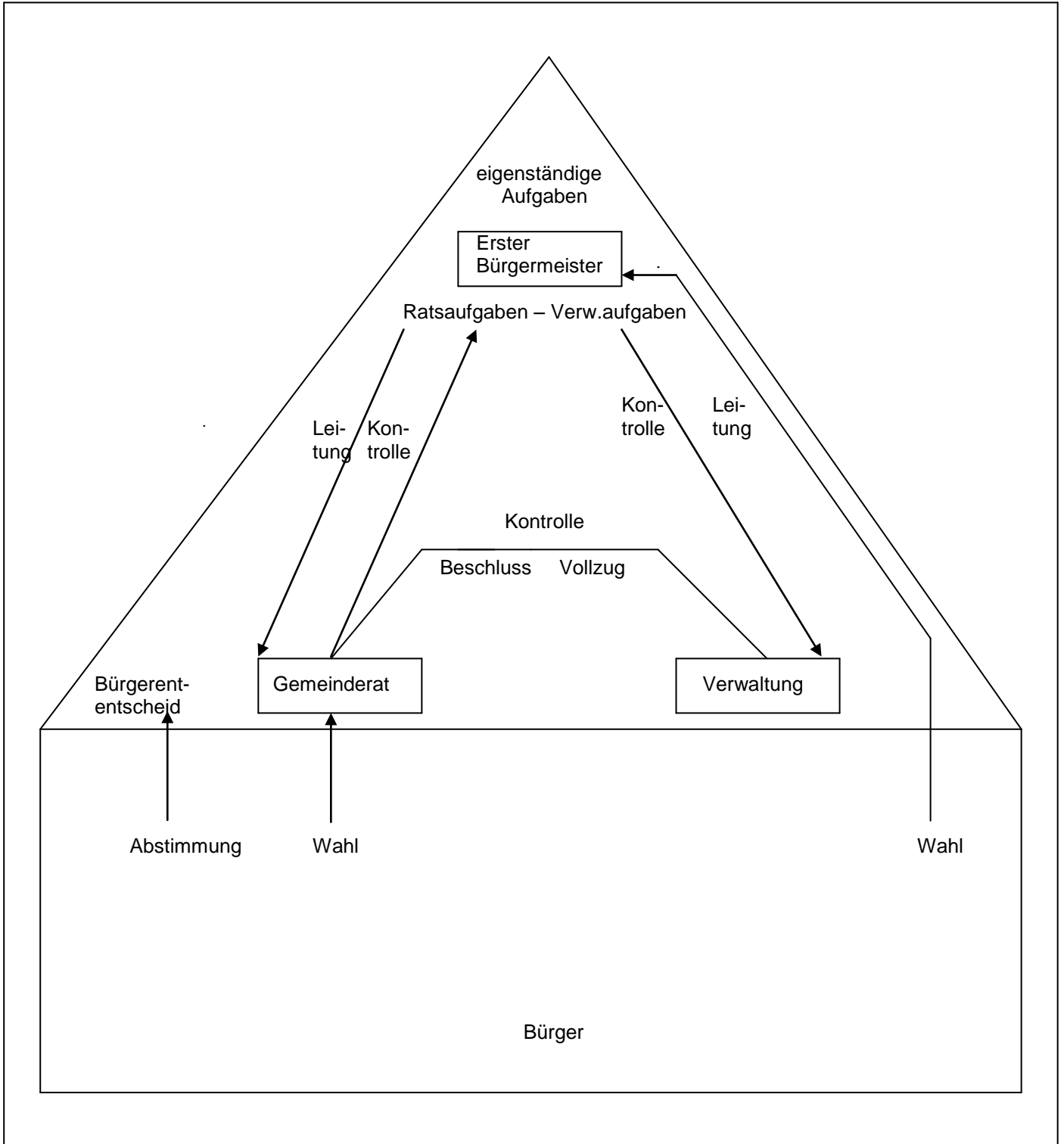
Die Tagesordnung ist der Einladung beizufügen. Der Erste Bürgermeister unterliegt auch bei der Aufstellung der Tagesordnung Einschränkungen, da er zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes verpflichtet ist, wenn der Gemeinderat die Aufnahme verlangt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass jedes Gemeinderatsmitglied das nicht einschränkbare Recht hat, eine bestimmte Beschlussfassung des Gemeinderates zu beantragen. Dabei verbleibt dem Ersten Bürgermeister in diesen Fällen ein Spielraum nur insoweit, als er zunächst die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte festlegen und wegen einer notwendigen Vorbereitung die Aufnahme eines Punktes auch zeitlich beeinflussen kann. (vgl. auch Lissack 2009, S. 132) Jedoch kann durch einen entsprechenden Beschluss des Gemeinderates die zunächst vorgesehene Reihenfolge geändert und auch eine zeitliche Festlegung getroffen werden. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 3 zu Art. 46 GO, S. 4 f.)

Dem Ersten Bürgermeister steht bei einem aus dem Gemeinderat beantragten Tagesordnungspunkt kein Vorprüfungsrecht hinsichtlich Recht- oder Zweckmäßigkeit zu. Er kann eine Aufnahme in die Tagesordnung nicht deshalb ablehnen, weil er den zu fassenden Beschluss für sachlich falsch oder rechtswidrig hält. (e.b.d., Erl. 3 zu Art. 46 GO, S. 5) Lissack (2009, S. 169) hält den Begriff des Vorprüfungsrechts für falsch gewählt. Der Erste Bürgermeister hat im Rahmen der Vor-

bereitung der Beratungsgegenstände eine Vorprüfungspflicht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit. Allerdings trennt er diese Vorprüfungspflicht von dem Recht, einen Beratungspunkt nicht in die Tagesordnung aufzunehmen. Hier geht er wie Hölzl u. a. von einer entsprechenden Verpflichtung des Ersten Bürgermeisters aus. Der Erste Bürgermeister besitzt daneben jedoch das Recht, die Aufnahme eines Tagesordnungspunktes zu verweigern, wenn die in der Geschäftsordnung vorgesehenen Formalien nicht eingehalten werden (z. B. verspäteter Eingang). Eine Aufnahme in die Tagesordnung bedeutet nicht, dass der Gemeinderat den Gegenstand beraten und darüber einen Beschluss fassen muss, es sei denn, „daß der ordnungsgemäße Geschäftsgang das erfordert“. Der Gemeinderat kann mit Mehrheit einen Antrag „geschäftsmäßig“ erledigen, so z. B. eine „Nichtbefassung“ beschließen und dadurch verhindern, dass in einer Sitzung Angelegenheiten behandelt werden, die der Gemeinderat in seiner Mehrheit für nicht erörterungswürdig oder bereits als erledigt betrachtet. (Hölzl u. a. 2008, Erl. 3 zu Art. 46 GO, S. 5)

Hölzl u. a. (e.b.d., Erl. III 1 zu Art. 36 GO, S. 4) bezeichnen die Leitung der Gemeinderatssitzungen durch den Ersten Bürgermeister als dessen vornehmste Aufgabe. Der Erste Bürgermeister eröffnet und schließt die Sitzung, erteilt und entzieht das Wort, ruft die Tagesordnungspunkte auf, ruft zur Abstimmung auf und stellt das Abstimmungsergebnis fest. Nach Art. 53 GO gehören zu den Befugnissen des Vorsitzenden auch die Handhabung der Ordnung und die Ausübung des Hausrechtes.

Abbildung 4: Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze



### **3.4.2 Ferienausschuss**

In Bayern gibt es keinen Ausschuss, der dauerhaft mit besonderen Rechten im kommunalen Willensbildungsprozess ausgestattet ist. Eine Besonderheit liegt jedoch in der Möglichkeit, einen so genannten Ferienausschuss einzurichten. Nach Art. 32 Abs. 4 GO kann in der Geschäftsordnung eine Ferienzeit von bis zu sechs Wochen bestimmt werden, für dessen Dauer ein Ferienausschuss nach den für beschließende Ausschüsse geltenden Vorschriften gebildet wird, der alle Aufgaben erledigt, für die sonst der Gemeinderat oder aber ein beschließender Ausschuss zuständig ist. Seine Kompetenzen gehen somit weit über die anderer Ausschüsse hinaus.

Trotz dieser besonderen Rechtsposition ist der Ferienausschuss nicht als eigenständiges weiteres Hauptorgan anzusehen. (Knemeyer 2007, S. 174) Insbesondere hat er nicht die Funktion eines Klammer- oder Zwischenorgans. (vgl. hierzu die Ausführungen in den Abschnitten 4.4.2 und 5.4.2)

### **3.5 Zweckverband**

Grundlage der interkommunalen Zusammenarbeit in Bayern ist das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG). Nach Art. 3 Abs. 1 S. 1 KommZG können Gemeinden, Landkreise und Bezirke zusammenarbeiten, um Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Die Zusammenarbeit kann in Form von kommunalen Arbeitsgemeinschaften, Zweckvereinbarungen, gemeinsamen Kommunalunternehmen und Zweckverbänden erfolgen. (Art. 2 KommZG) Bei den Aufgaben kann es sich sowohl um Aufgaben des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises handeln. Dabei steht die freiwillige Zusammenarbeit im Vordergrund. Allerdings kann für den Fall, dass die Durchführung einer Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde übersteigt, nach Art. 57 Abs. 3 GO auch eine Verpflichtung zur interkommunalen Zusammenarbeit bestehen.

Ausgangspunkt der interkommunalen Zusammenarbeit in einem Zweckverband ist Art. 17 Abs. 1 KommZG, nach der sich Gemeinden, Landkreise und Bezirke zu einem Zweckverband zusammenschließen können, um ihm Aufgaben zu übertragen. Daneben können auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbands sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und keine Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen sowie andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, wenn es spezialgesetzlich nicht ausgeschlossen ist. (Art. 17 Abs. 2 KommZG) Für den Zweckverband gelten dabei die Vorschriften der Gemeindeordnung entsprechend, soweit nicht das KommZG oder in seinem Rahmen die Verbandssatzung Abweichungen vorsehen. (Art. 26 Abs. 1 KommZG)

Bei der Bildung eines Zweckverbands entsteht eine neue selbstständige Körperschaft des öffentlichen Rechts (Art. 2 Abs. 3 KommZG), die Dienstherrnfähigkeit besitzt (Art. 23 KommZG) und durch eigene Organe (Verbandsvorsitzender und Verbandversammlung) handelt. (Art. 29 ff. KommZG) Die Errichtung des Zweckverbands erfolgt durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, mit dem eine Verbandssatzung vereinbart wird (so genannte Gründungsvereinbarung). Der öffentlich-rechtliche Vertrag erfordert die Zustimmung aller Beteiligten durch die zuständigen Organe (Lissack 2009, S. 253), das ist in der Gemeinde der Gemeinderat (Art. 32 Abs. 2 Nr. 1 GO i. V. m. Art. 20 Abs. 1 KommZG), und die Verbandssatzung muss durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden. (Art. 20 Abs. 1 KommZG)

Die Verbandssatzung ist die Grundlage der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren, allerdings sind die Regelungen in der Verbandssatzung nachrangig gegenüber den Bestimmungen im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit. (Art. 18 KommZG) In der Verbandssatzung müssen der Name und der Sitz, die Verbandsmitglieder und der räumliche Wirkungsbereich, die Aufgaben des Zweckverbands, die Sitz- und Stimmverteilung in der Verbandversammlung und der Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs des Zweckverbands beizutragen haben, enthalten sein. (Art. 19 Abs. 1 KommZG) Darüber hinaus kann die Verbandssatzung Vorschriften über die Verfassung und Verwaltung, die Verbandswirtschaft, die Abwicklung im Fall der Auflösung des Zweckverbands, die Schlichtung von Streitigkeiten durch ein besonderes Schiedsverfahren sowie sonstige Rechtsverhältnisse des Zweckverbands umfassen, sofern die KommZG dazu keine Vorschriften beinhaltet oder aber eine Regelung in der Verbandssatzung zulässt. (Art. 19 Abs. 2 KommZG) Nach Art. 44 Abs. 1 KommZG benötigen die Änderung der Verbandsaufgabe, der Austritt von Verbandsmitgliedern und deren Ausschluss einer Mehrheit von zwei Dritteln, sonstige Änderungen der Verbandssatzung die absolute Mehrheit der Stimmen in der Verbandversammlung. Die Verbandssatzung kann größere Mehrheiten oder die Notwendigkeit der Zustimmung bestimmter oder aller Verbandsmitglieder vorschreiben.

Nach Art. 17 Abs. 1 KommZG können dem Zweckverband einzelne Aufgaben oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen werden. Es gehen bei einer Aufgabenübertragung sowohl das Recht als auch die Pflicht der Verbandsmitglieder, die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die dazu notwendigen Befugnisse auszuüben, auf den Zweckverband über. (Art. 22 Abs. 1 KommZG) Der Zweckverband kann anstelle der Verbandsmitglieder auch Satzungen und Verordnungen für das übertragene Aufgabengebiet erlassen. (Art. 22 Abs. 2 KommZG) Allerdings kann die Verbandssatzung den Übergang einzelner Befugnisse und das Recht, Satzungen und Verordnungen zu erlassen, ausschließen. Das gilt aber nicht, wenn der Übergang dieser Befugnisse nach der Natur der übertragenen Aufgaben zwingend erforderlich ist. (Art. 22 Abs. 3 KommZG)

Nach Art. 29 KommZG bestehen die „notwendigen“ Organe des Zweckverbands aus der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsitzenden. Es handelt sich dabei um die für den Zweckverband handelnden Hauptorgane. (Lissack 2009, S. 254) In der Verbandssatzung kann geregelt werden, ob ein Verbandsausschuss als weiteres Organ oder sonstige beschließende Ausschüsse gebildet werden.

### **3.5.1 Verbandsversammlung**

Die Verbandsversammlung besteht nach Art. 31 Abs. 1 KommZG aus dem Verbandsvorsitzenden und den weiteren Verbandsräten, die ehrenamtlich tätig sind. (Art. 30 Abs. 1 KommZG) Jedes Verbandsmitglied entsendet mindestens einen Verbandsrat in die Verbandsversammlung, in der Verbandssatzung kann aber vorgesehen sein, dass einzelne oder alle Verbandsmitglieder mehrere Verbandsräte in die Verbandsversammlung entsenden oder dass die Verbandsräte einzelner Verbandsmitglieder mehrere Stimmen haben. In den Fällen, in denen Verbandsmitglieder mehr als einen Verbandsrat in die Verbandsversammlung entsenden, kann vorgesehen sein, dass die Stimmen nur einheitlich abgegeben werden können. Der Umfang der Vertretung in der Verbandsversammlung soll für eine Gemeinde in einem angemessenen Verhältnis zum Anteil an der gemeinsamen Erfüllung der Aufgabe stehen.

Eine Gemeinde wird in der Verbandsversammlung kraft Amtes durch den Ersten Bürgermeister vertreten. Mit Zustimmung des Ersten Bürgermeisters und seiner gewählten Stellvertreter kann an seiner Stelle eine andere Person als Verbandsrat benannt werden. Wenn neben dem Ersten Bürgermeister weitere Verbandsräte für die Verbandsversammlung vorgesehen sind, werden sie durch den Gemeinderat bestimmt (Art. 31 Abs. 2 KommZG), dabei muss es sich nicht um Mitglieder des Gemeinderates handeln. Der Erste Bürgermeister wird im Fall seiner Verhinderung durch seine Stellvertreter vertreten, es können mit deren Zustimmung aber auch andere Akteure für die Stellvertretung bestimmt werden. Für die weiteren Verbandsräte werden ebenfalls Stellvertreter benannt. (Art. 31 Abs. 3 KommZG)

Die Amtszeit der Verbandsräte beläuft sich auf sechs Jahre. Abweichend hiervon endet sie bei Mitgliedern des Gemeinderates mit dem Ende der Wahlzeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Gemeinderat sowie bei berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern mit der Beendigung des Beamtenverhältnisses. (Art. 31 Abs. 4 KommZG)

Der Verbandsvorsitzende ist der Vorsitzende der Verbandsversammlung. (Art. 36 Abs. 1 KommZG) Er lädt die Verbandsversammlung ein und stellt die Tagesordnung auf. Die Verbandsversammlung ist jährlich mindestens einmal einzuberufen. Darüber hinaus muss sie einberufen

werden, wenn es ein Drittel der Verbandsräte unter Angabe der Beratungsgegenstände beantragt. Die Verbandssatzung kann den Antrag einer anderen Zahl von Verbandsräten oder weitere Antragsberechtigte vorsehen. (Art. 32 Abs. 2 KommZG) Die Beschlüsse in der Verbandsversammlung werden mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst, soweit das Gesetz oder die Verbandssatzung nicht etwas anderes vorschreibt. Bei Stimmgleichheit ist ein Antrag abgelehnt. Die Verbandsmitglieder können ihren Verbandsräten in allen Angelegenheiten Weisungen zu den Abstimmungen in der Verbandsversammlung erteilen. Eine Abstimmung entgegen einer Weisung berührt die Gültigkeit des Beschlusses der Verbandsversammlung aber nicht. (Art. 33 Abs. 2 KommZG)

Nach Art. 34 Abs. 1 KommZG werden die Aufgaben des Zweckverbands grundsätzlich von der Verbandsversammlung wahrgenommen, soweit nicht nach dem KommZG, der Verbandssatzung oder durch besondere Beschlüsse der Verbandsversammlung Abweichungen dazu vorgesehen sind und Aufgaben dem Verbandsvorsitzenden, einem Verbandsausschuss, einem anderen beschließenden Ausschuss oder einem Geschäftsleiter übertragen wurden. Art. 34 Abs. 2 KommZG enthält aber einen Katalog von Zuständigkeiten, die nicht übertragen werden können. Hierzu zählen:

- die Entscheidung über die Errichtung und die wesentliche Erweiterung der den Verbandsaufgaben dienenden Einrichtungen,
- der Beschluss über den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Satzungen und Verordnungen,
- der Beschluss über die Haushaltssatzung, die Nachtragshaushaltssatzungen und die Aufnahme von zusätzlichen Krediten während der vorläufigen Haushaltsführung,
- der Beschluss über den Finanzplan,
- die Feststellung der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses und die Entlastung,
- die Wahl des Verbandsvorsitzenden und seiner Stellvertreter, die Bestellung der Mitglieder des Verbandsausschusses und die Festsetzung von Entschädigungen,
- die Bildung, Besetzung und Auflösung weiterer Ausschüsse,
- der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung der Geschäftsordnung für die Verbandsversammlung,
- der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung der Betriebssatzung für einen Eigenbetrieb oder der Unternehmenssatzung für ein Kommunalunternehmen des Zweckverbands,
- die Entscheidung über die Beteiligung und die Veräußerung der Beteiligung an einem Unternehmen in Privatrechtsform,
- der Beschluss über die Änderung der Verbandssatzung, die Auflösung des Zweckverbands und die Bestellung von Abwicklern.



Für den Erlass von Verordnungen gilt eine Ausnahme, wenn es sich um dringende Verordnungen handelt, die dann vom Verbandsvorsitzenden erlassen werden. (Art. 26 Abs. 4 KommZG)

Im KommZG werden keine besonderen Überwachungsfunktionen und Kontrollinstrumente für die Verbandsversammlung erwähnt. Allerdings muss über Art. 26 Abs. 1 KommZG für die Verbandsversammlung eine Überwachungsfunktion gegenüber der Verwaltung in Anlehnung an Art. 30 Abs. 3 GO für den Gemeinderat gesehen werden. Auch die Verbandsversammlung dürfte dafür ein Auskunfts-, Akteneinsichts- und Unterrichtsrecht besitzen.

Wenn in einem Zweckverband beschließende Ausschüsse eingerichtet werden, unterliegen die Beschlüsse einer Nachprüfung durch die Verbandsversammlung, wenn es durch den Verbandsvorsitzenden, seinem Stellvertreter im Ausschuss, einem Drittel der stimmberechtigten Ausschussmitglieder oder einem Viertel der Mitglieder der Verbandsversammlung innerhalb einer Woche beantragt wird. (Art. 26 Abs. 1 KommZG i. V. m. Art. 32 Abs. 3 GO)

Im Bereich der Personalangelegenheiten ist die Verbandsversammlung nach Art. 38 Abs. 1 KommZG verantwortlich für die Ernennung, Abordnung, Versetzung, Entlassung und Versetzung in den Ruhestand von Beamten sowie die Einstellung, Höhergruppierung und Kündigung von Angestellten. Die Verbandsversammlung kann diese Befugnisse ganz oder teilweise sowohl dem Verbandsausschuss als auch einem anderen beschließenden Ausschuss (Art. 38 Abs. 2 KommZG) oder in Teilen dem Verbandsvorsitzenden (Art. 38 Abs. 3 KommZG) übertragen.

### **3.5.2 Verbandsvorsitzender**

Das zweite Hauptorgan eines Zweckverbands ist der Verbandsvorsitzende. (Art. 29 KommZG) Der Verbandsvorsitzende und sein Stellvertreter werden aus den Mitgliedern der Verbandsversammlung gewählt und sind ehrenamtlich tätig. (Art. 30, 35 KommZG) Sofern die Verbandsmitglieder sich nur aus Gemeinden zusammensetzen, soll ein Erster Bürgermeister zum Verbandsvorsitzenden gewählt werden. (Art. 35 Abs. 1 KommZG) Der Verbandsvorsitzende und sein Stellvertreter werden grundsätzlich für sechs Jahre gewählt, sofern sie Inhaber eines kommunalen Wahlamtes (z. B. Erster Bürgermeister) eines Verbandsmitglieds sind, erfolgt die Wahl für die Dauer dieses Amtes. (Art. 35 Abs. 2 KommZG) In der Verbandssatzung können Abweichungen zur Wahlzeit und zu den sonstigen Voraussetzungen vereinbart werden. (Art. 35 Abs. 3 KommZG) Eine Abwahl ist nicht vorgesehen.

Art. 39 Abs. 1 KommZG sieht vor, sofern erforderlich, dass der Zweckverband eine Geschäftsstelle unterhält. Die Geschäftsstelle hat den Verbandsvorsitzenden nach seinen Weisungen bei den An-

gelegenheiten der laufenden Verwaltung zu unterstützen. Die Leitung der Geschäftsstelle kann einem Geschäftsleiter übertragen werden, andernfalls erfolgt sie durch den Verbandsvorsitzenden. Die Verbandsversammlung kann einem Geschäftsleiter durch Beschluss mit Zustimmung des Verbandsvorsitzenden Aufgaben übertragen. Dazu gehören auch die Zuständigkeiten des Verbandsvorsitzenden nach Art. 36 Abs. 2 KommZG (Vollzug der Beschlüsse der Verbandsversammlung, Zuständigkeiten, die nach der Gemeindeordnung kraft Gesetzes dem Ersten Bürgermeister zufallen). Soweit die Verbandsversammlung dem Geschäftsleiter Aufgaben übertragen hat, ist er zur Vertretung des Zweckverbands nach außen berechtigt. Der Geschäftsleiter nimmt an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil. (Art. 39 Abs. 2 KommZG)

Der Verbandsvorsitzende ist Mitglied und Vorsitzender der Verbandsversammlung (Art. 36 Abs. 1 KommZG), lädt die Verbandsversammlung ein und stellt die Tagesordnung auf. (Art. 32 Abs. 1 KommZG) Er bereitet die Beratungsgegenstände der Verbandsversammlung vor, vollzieht die Beschlüsse der Verbandsversammlung und erledigt alle Aufgaben, die nach der Gemeindeordnung der Erste Bürgermeister wahrnimmt. (Art. 36 KommZG) Dazu gehören die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Leitung der Verwaltung, die Eilentscheidungen sowie die Beanstandung von Beschlüssen der Verbandsversammlung. Dem Verbandsvorsitzenden obliegt auch die Außenvertretung des Zweckverbands. Verpflichtende Erklärungen sind grundsätzlich durch ihn oder seinen Stellvertreter zu unterzeichnen, können mit einer Vollmacht aber auch den Bediensteten des Zweckverbands ermöglicht werden. (Art. 37 Abs. 1 KommZG) Dem Verbandsvorsitzenden können daneben weitere Aufgaben durch Beschluss der Verbandsversammlung übertragen werden. (Art. 36 Abs. 3 KommZG)

Die Kompetenzen für Personalangelegenheiten liegen sowohl beim Verbandsvorsitzenden als auch bei der Verbandsversammlung. Dabei ist für Beamte und Angestellte grundsätzlich die Verbandsversammlung verantwortlich (Art. 38 Abs. 1 KommZG), mit der Möglichkeit, diese Befugnisse zum Teil auf den Verbandsvorsitzenden zu übertragen. (Art. 38 Abs. 3 KommZG) Die Arbeiter des Zweckverbands werden durch den Verbandsvorsitzenden eingestellt, höhergruppiert und entlassen. (Art. 38 Abs. 3 KommZG)

Für den Erlass von Satzungen und Verordnungen ist generell die Verbandsversammlung verantwortlich, es sei denn, es handelt sich um dringende Verordnungen, die vom Verbandsvorsitzenden erlassen werden. (Art. 26 Abs. 4 KommZG)

### **3.5.3 Verbandsausschuss**

Zur Entlastung der Verbandsversammlung können ein Verbandsausschuss und weitere beschließende Ausschüsse gebildet werden. (Art. 29 S. 2 KommZG) Art. 29 KommZG nennt die Verbandsversammlung und den Verbandsvorsitzenden als „notwendige Organe“ und räumt im nächsten Satz die Befugnis ein, einen Verbandsausschuss zu bilden. Aus der Begrifflichkeit und dem Zusammenhang lässt sich erkennen, dass auch ein Verbandsausschuss eine Organstellung besitzen kann. Dem Hinweis auf weitere beschließende Ausschüsse ist zu entnehmen, dass es sich, sofern ein Verbandsausschuss gebildet wird, dabei um einen beschließenden Ausschuss im Sinne der Gemeindeordnung handeln muss. Weitergehende Bestimmungen zur Rechtsstellung, Zusammensetzung und Aufgaben enthält das KommZG nicht, sie müssen in der Verbandssatzung getroffen werden bzw. sind den entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnung zu entnehmen. (Art. 26 KommZG)

Entsprechend der Kompetenzen des Ersten Bürgermeisters für die Ausschüsse der Gemeinde, ist der Verbandsvorsitzende Mitglied und Vorsitzender eines Verbandsausschusses. Er lädt den Verbandsausschuss ein und stellt die Tagesordnung auf. (Art. 26 KommZG i. V. m. Art. 36 GO) Die weitere Mitgliedschaft ist den Mitgliedern der Verbandsversammlung vorbehalten. (Art. 26 KommZG i. V. m. Art. 32 GO; vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.2.2)

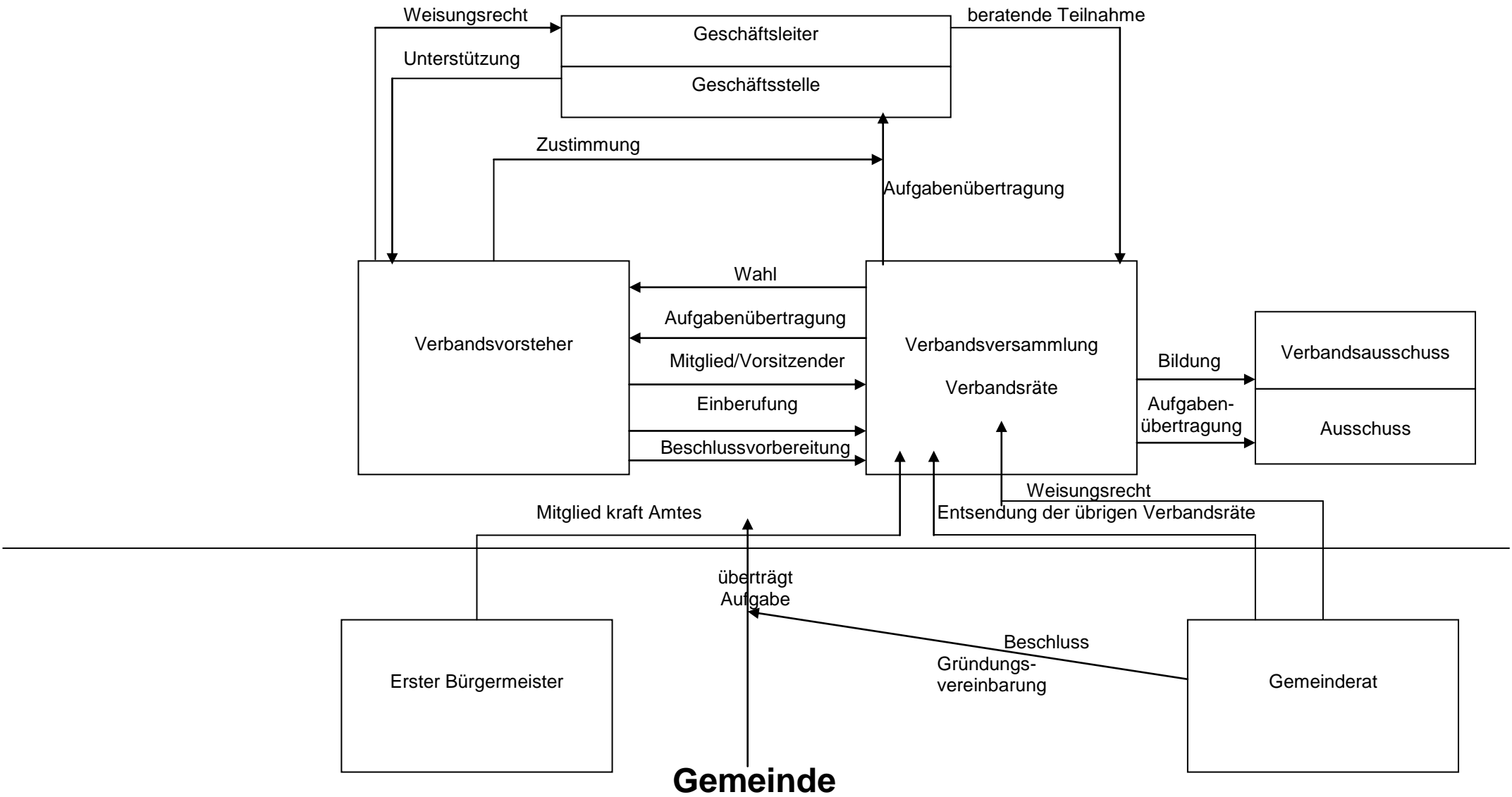
Dem Verbandsausschuss können einzelne Aufgaben oder ganze Aufgabenbereiche zur Entscheidung sowie Überwachungsfunktionen übertragen werden. Allerdings sind der Übertragung von Aufgaben Grenzen gesetzt. (siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 3.5.1)

Ein Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedern des Verbandsausschusses ist gesetzlich nicht vorgesehen, kann aber in der Verbandssatzung festgelegt werden. Unabhängig davon, ist von einem solchen Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedern des Verbandsausschusses für diejenigen Angelegenheiten auszugehen, die dem Verbandsausschuss durch die Verbandsversammlung übertragen wurden, da ansonsten dafür die Verbandsversammlung zuständig wäre, deren Mitglieder einem Weisungsrecht unterliegen würden. (vgl. hierzu für Niedersachsen Thiele 2004, S. 53 f.)

Wenn ein Verbandsausschuss gebildet wird, führt das zu einer Stärkung der Mitspracherechte der Mitglieder und zu einer Schwächung der Position des Verbandsvorsitzenden, da dem Verbandsausschuss alternativ zum Verbandsvorsitzenden Aufgaben übertragen werden können.

Abbildung 5: Der Zweckverband in Bayern

# Zweckverband



## **4. Schleswig-Holstein**

### **4.1 Einleitung**

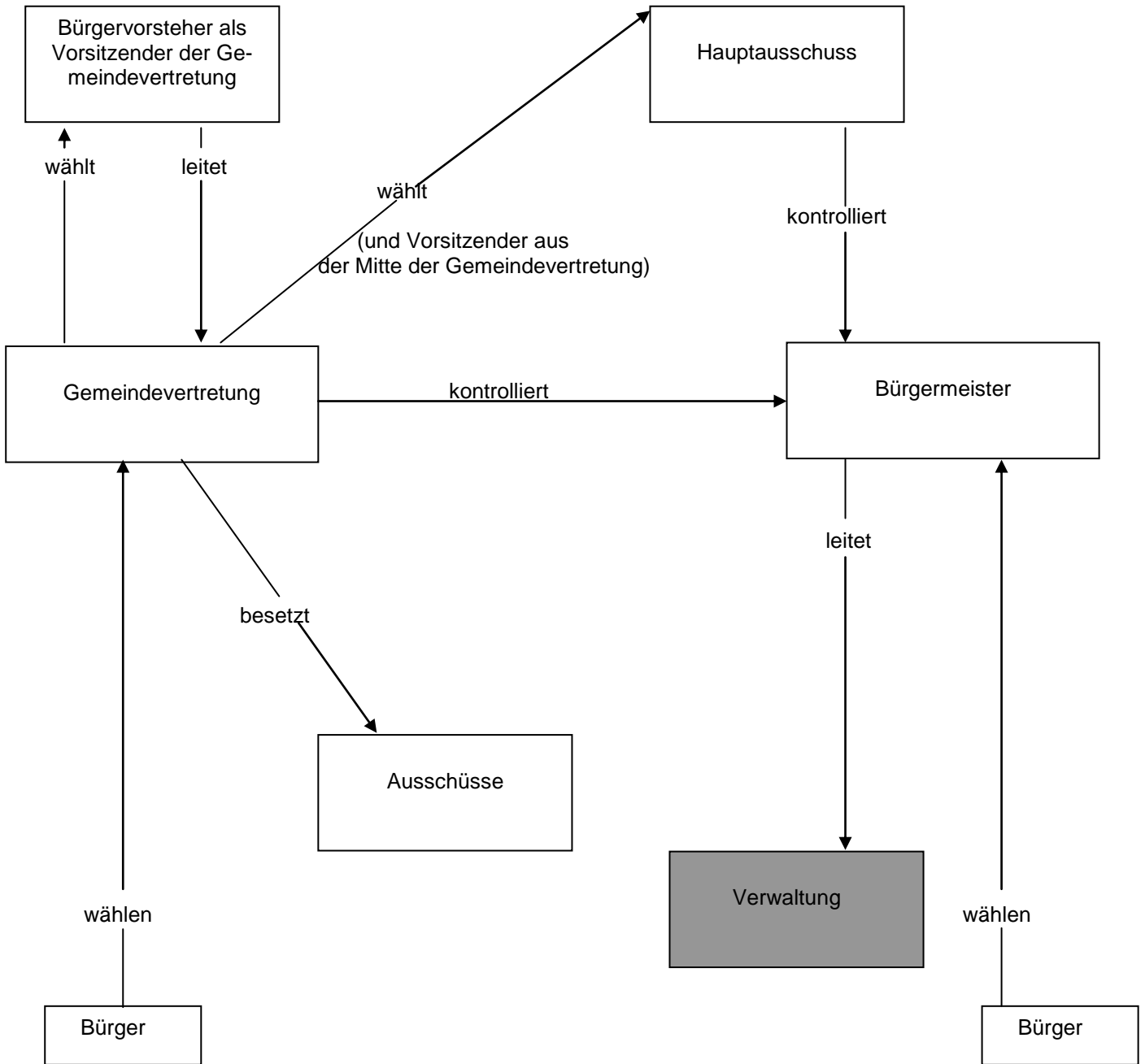
Eine Besonderheit in der bundesdeutschen kommunalen Landschaft stellte bis 1995 die Magistratsverfassung für Schleswig-Holstein dar. Diese wurde durch die Kommunalverfassungsreform des Jahres 1995 mit Einführung der Direktwahl der Bürgermeister abgeschafft. Die aktuelle Gemeindeordnung in Schleswig-Holstein wird denn auch als Bürgermeisterverfassung bezeichnet. (siehe hierzu die Überschrift für den Unterabschnitt 1 in Abschnitt 3 des Fünften Teils der Gemeindeordnung; vgl. auch Dehn 2007, S. 45) Bovenschulte und Buß (1996, S. 75) sprechen von einer „plebiszitären Bürgermeisterverfassung“. Diese konstituiert mit der Gemeindevertretung (in Städten Stadtvertretung) und dem Bürgermeister zwei Organe. (§ 7 SHGO)

Parallel zur Abschaffung der kollegialen Verwaltungsleitung für alle hauptamtlich verwalteten Gemeinden ist die Bildung eines Hauptausschusses zwingend vorgeschrieben worden. Diesem Hauptausschuss sind umfassende kommunalpolitische Kontroll- und Koordinierungsfunktionen zugewiesen, er verfügt aber über keine eigene Organstellung. Der Hauptausschuss hat zwar einen Teil der Aufgaben des alten Magistrats übernommen, ersetzt diesen jedoch nicht. (vgl. auch Kellmann 2003, S. 282) Der Ersatz erfolgt vielmehr durch den Bürgermeister als verwaltungsleitendem Organ. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 197)

Die Kommunalverfassung Schleswig-Holsteins zeichnet sich durch eine klare Trennung zwischen willensbildenden Leitungsfunktionen durch die ehrenamtlich konstituierte Gemeindevertretung und einer vollverantwortlichen Ausführungskompetenz durch den hauptamtlichen Bürgermeister aus. (e.b.d., S. 203) Rentsch und Ziertmann (2008, S. 202; vgl. auch Dehn 2007, S. 13) bezeichnen die Gemeindevertretung als das oberste (Willensbildungs-) Organ der Gemeinde. Der Bürgermeister ist das verwaltungsleitende Organ und kein Mitglied der Gemeindevertretung. Die Gemeindevertretung ist an der Verwaltungsleitung nicht beteiligt. Dadurch sind nach Rentsch und Ziertmann (2008, S. 339) politische Verantwortung und die Verantwortung für die Verwaltung und die Verwaltungsleitung getrennt. Dem ist aber entgegen zu halten, dass durch seine unmittelbare Wahl auch der Bürgermeister in einer politischen Verantwortung steht und diese nicht nur für eine gewählte Gemeindevertretung gesehen werden kann. Die klare Trennung zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister drückt sich auch in der Wahl eines eigenen Vorsitzenden der Gemeindevertretung, dem Bürgervorsteher, aus.

Hintergrund für die strikte Trennung und die daraus folgende Aufgabenverteilung ist das Neue Steuerungsmodell der KGSt. In diesem Zusammenhang ist auch die Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten für den Hauptausschuss zu sehen. (siehe hierzu Abschnitt 4.4) (e.b.d., S. 252)

Abbildung 6: Die Schleswig-Holsteinische Kommunalverfassung



Quelle: Rentsch/Ziertmann 2008, S. 199

## **4.2 Gemeindevertretung**

Die Gemeindevertretung ist nicht das ausgewiesene Hauptorgan der Gemeinde, sondern das oberste Willensbildungsorgan. Daneben steht gleichberechtigt der Bürgermeister als verwaltungsleitendes Organ. Durch § 27 Abs. 1 SHGO erfolgt eine klare Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Aufgaben der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters, aber auch eine Konzentration und Beschränkung der Gemeindevertretung auf die Leitvorgaben für die Verwaltung und die wichtigsten Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten. Über ihren Vorsitzenden (den Bürgervorsteher) hat die Gemeindevertretung auch Repräsentationsaufgaben. Bovenschulte und Buß (1996, S. 59) sehen für die Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein ein hohes Maß an autonomer Entscheidungsfähigkeit, wodurch die Dominanz eines Verwaltungschefs im politischen Prozess relativiert werden dürfte.

Die Mitglieder der Gemeindevertretung sind ehrenamtlich tätig und werden nach § 1 des Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (GKWG) für fünf Jahre gewählt. Der Bürgermeister ist kein Mitglied der Gemeindevertretung und kann somit auch nicht zum Vorsitzenden gewählt werden.

Die Mitglieder der Gemeindevertretung, die die Gemeinde in anderen juristischen Personen oder Vereinigungen vertreten, unterliegen dabei Weisungen der Gemeinde. (§ 25 SHGO) Wenn nicht die Gemeindevertretung selbst diese Weisungen beschließt oder dafür ausdrücklich als zuständig erklärt wurde, darf der Bürgermeister die Weisungen erteilen. Bestimmungen hierzu können in der Hauptsatzung, der Geschäftsordnung oder im Geschäftsverteilungsplan enthalten sein. Ein Verstoß gegen Weisungen stellt eine Ordnungswidrigkeit nach § 134 Abs. 12 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 2 SHGO dar. Möglich ist auch eine Abberufung. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 193) Sofern eine Weisung nicht vorliegt, entscheidet der Vertreter nach pflichtgemäßem Ermessen. Wenn eine Weisung nicht befolgt wird, berührt dies nicht die Rechtmäßigkeit des Verfahrens in der jeweiligen Einrichtung. (Dehn 2007, S. 41)

Eine Vertretung der Gemeinde endet automatisch mit der Beendigung der Mandatsausübung oder einer Abberufung durch die Gemeinde. Die Abberufung erfolgt durch Beschluss der Gemeinde (§ 39 SHGO) oder – sofern der Berufung eine Wahl zugrunde lag (wie z. B. bei der Berufung eines Vertreters in die Verbandsversammlung eines Zweckverbands) – aufgrund der besonderen Regeln in § 40 a SHGO.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass für Vertreter der Gemeinden in Verbandsversammlungen der Zweckverbände mit § 9 Abs. 6 Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) eine Spezialvorschrift gilt, die die allgemeine Regelung in § 25 SHGO einschränkt.

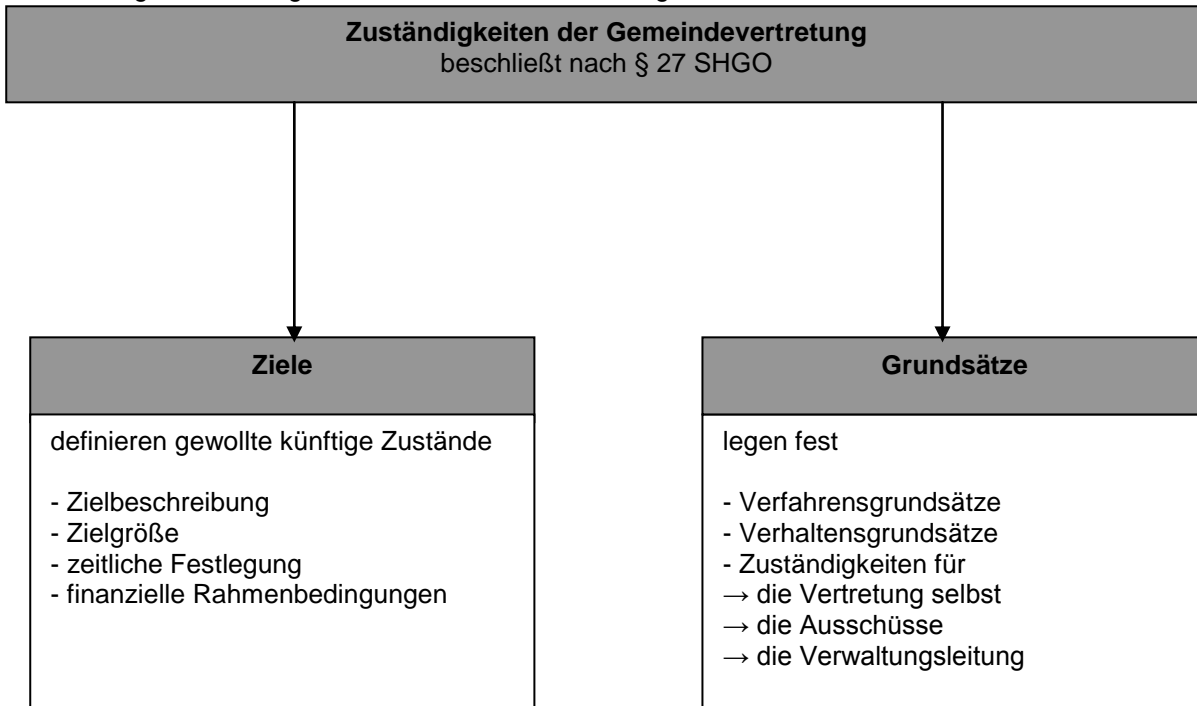
### **4.2.1 Aufgaben**

Die SHGO sieht für die Gemeindevertretung Aufgaben der Willensbildung, der Überwachung sowie über ihren Vorsitzenden auch Repräsentationsaufgaben vor. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 62) Nach § 27 Abs. 1 S. 1 und 2 SHGO legt die Gemeindevertretung die Ziele und Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest, trifft grundsätzlich alle für die Gemeinde wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten und überwacht deren Durchführung. Durch die Ziel- und Grundsatzkompetenz bestimmt die Gemeindevvertretung den Rahmen und die Leitmotive für die Aufgabenerledigung der Verwaltung. Diese Kompetenz gilt für alle Aufgabenbereiche der Verwaltung. Die Zielsetzungsbefugnis unterscheidet sich von den Grundsatzfestlegungen dadurch, dass sie sich nicht in der Formulierung von Verhaltensmaßstäben erschöpft, sondern konkretere Vorgaben für Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit erlaubt. (e.b.d., S. 204 f.) Da nicht alle Ziele das gleiche politische Gewicht haben und nicht gleichzeitig realisiert werden können, muss eine politische Prioritätensetzung erfolgen. (e.b.d., S. 207)

Rentsch und Ziertmann (e.b.d., S. 209) vertreten die Auffassung, dass die Gemeindevertretung nicht nur die wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten trifft, sondern alle wichtigen Entscheidungen. Dieser Auffassung kann aufgrund des eindeutigen Wortlauts von § 27 Abs. 1 S. 2 SHGO nicht gefolgt werden, da hier ausdrücklich auf Selbstverwaltungsangelegenheiten Bezug genommen wird. (vgl. auch Dehn 2007, S. 74) Für die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist alleine der Bürgermeister verantwortlich, der sich jedoch, sofern ihm für die Durchführung dieser Aufgaben ein Ermessen eingeräumt ist, durch Ausschüsse beraten lassen kann. (§ 55 Abs. 5 SHGO) Ob eine Selbstverwaltungsangelegenheit als wichtig eingestuft wird, entscheidet die Gemeindevertretung. (Dehn 2007, S. 74; vgl. auch Rentsch/Ziertmann 2008, S. 209) Unabhängig von einer politischen Wertigkeit lässt sich die Bedeutung einer Angelegenheit für eine Gemeinde aus der Relation zur Größe, Finanzkraft und Leistungsfähigkeit einer Gemeinde, der Vielfalt der zu bewältigenden Aufgaben sowie der Aktualität zu entscheidender Angelegenheiten erkennen. Der Stellenwert kann sich aber auch aus einer spezifisch kommunalpolitischen Situation ergeben, aufgrund dessen bestimmte Angelegenheiten zu einem bestimmten Zeitpunkt wichtig sind, in der Folgezeit jedoch an Bedeutung verlieren. Keine wichtigen Angelegenheiten stellen die Geschäfte der laufenden Verwaltung dar, für deren Ausführung der Bürgermeister alleine zuständig ist. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 209 f.)



Abbildung 7: Zuständigkeiten der Gemeindevertretung



Quelle: Dehn 2007, S. 75

Die Gemeindevertretung hat nur wenige Einflussmöglichkeiten auf Personalentscheidungen für Beschäftigte der Gemeinde. Diese liegen grundsätzlich beim Bürgermeister, der allerdings den von der Gemeindevertretung beschlossenen Stellenplan als Rahmen für den Personaleinsatz zu beachten hat. Eine Ausnahme besteht bei Personalentscheidungen für leitende Mitarbeiter, die dem Bürgermeister direkt unterstellt sind (z. B. Fachbereichsleiter, Dezernenten, Amtsleiter). Diese werden nach näherer Regelung in der Hauptsatzung durch die Gemeindevertretung oder durch den Hauptausschuss getroffen. Jedoch hat der Bürgermeister auch hier ein Vorschlagsrecht. (§ 55 Abs. 1 S. 4 Nr. 4 SHGO) (Dehn 2007, S. 104 f.) Darüber hinaus wählt die Gemeindevertretung die Beamten auf Zeit. Die Wahl von Beamten auf Zeit (Stadträten) ist in Schleswig-Holstein aber nur in Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern möglich. Für die Wahl besitzen der Bürgermeister, die Fraktionen und jedes einzelne Mitglied der Stadtvertretung ein Vorschlagsrecht. (§ 67 Abs. 1 SHGO) Dadurch besteht die Möglichkeit, Stadträte gegen den Willen des Bürgermeisters zu wählen, was zu Konflikten innerhalb der Verwaltungsführung führen kann. Wenn von der Möglichkeit zur Wahl von Beamten auf Zeit Gebrauch gemacht wird, sind auch die stellvertretenden Bürgermeister aus diesem Kreis zu wählen. (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 4.3.2) In kleineren Kommunen wählt die Gemeindevertretung bis zu drei Stellvertreter des Bürgermeisters aus ihren Mitgliedern. Diese vertreten den Bürgermeister im Falle seiner Verhinderung in der Reihenfolge ihrer Wahl. Sie amtieren für die Dauer der Wahlzeit der Gemeindevertretung und werden zu Ehrenbeamten ernannt. (§ 57 e Abs. 1, 3 SHGO) Ein Stellvertreter kann nicht gleichzeitig das Amt des Bürgervorstehers innehaben. (§ 57 e Abs. 2 SHGO)

In Ausnahmefällen hat die Gemeindevertretung auch das Recht, anstelle der Einwohner den Bürgermeister zu wählen. Diese Möglichkeit besteht nach § 57 Abs. 2 SHGO aber nur dann, wenn zur eigentlichen Wahl kein Bewerber zugelassen wurde oder der einzige Bewerber bei der Wahl nicht die erforderliche Mehrheit erhalten hat. Für den Fall, dass der Bürgermeister durch die Gemeindevertretung gewählt wurde, hat die Gemeindevertretung nach § 57 d Abs. 4 i. V. m. § 40 a SHGO auch das Recht zur Abwahl. Dazu bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Wenn der Bürgermeister nicht von der Gemeindevertretung gewählt wurde, besitzt sie ein Initiativrecht zur Abwahl. (§ 57 d Abs. 1 Nr. 1 SHGO) Ein solcher Beschluss bedarf ebenfalls einer Mehrheit von zwei Dritteln der Gemeindevertretung. Die Entscheidung über die Abwahl liegt dann bei den Bürgern.

Das Recht zur Abwahl eines Amtsinhabers hat die Gemeindevertretung immer dann, wenn ein Kandidat von ihr gewählt wurde. (§ 40 a Abs. 1 SHGO) Ein solcher Beschluss erfordert grundsätzlich die Mehrheit der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung. Ausnahmen von dieser Mehrheitsregel gelten für den Bürgermeister, den Bürgervorsteher sowie die Wahlbeamten, die nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter abgewählt werden können.

Zu den Kurations- und Abberufungskompetenzen zählt auch die Kompetenz der Gemeindevertretung, durch die Hauptsatzung die Dauer der Amtszeit des Bürgermeisters festzulegen. Die Amtszeit beträgt mindestens sechs und höchstens acht Jahre. (§ 57 Abs. 4 SHGO) Durch eine kürzere Wahlzeit wird die politische Unabhängigkeit des gewählten Amtsinhabers geschmälert.

Eine Auffangzuständigkeit ist in Schleswig-Holstein nicht ausdrücklich für die Gemeindevertretung oder den Bürgermeister festgelegt. Da die Gemeindevertretung aber alle wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten trifft (§ 27 Abs. 1 SHGO) hat sie bei diesen Aufgaben auch eine Auffangzuständigkeit, während für alle anderen Angelegenheiten eine Zuständigkeitsvermutung für den Bürgermeister besteht.

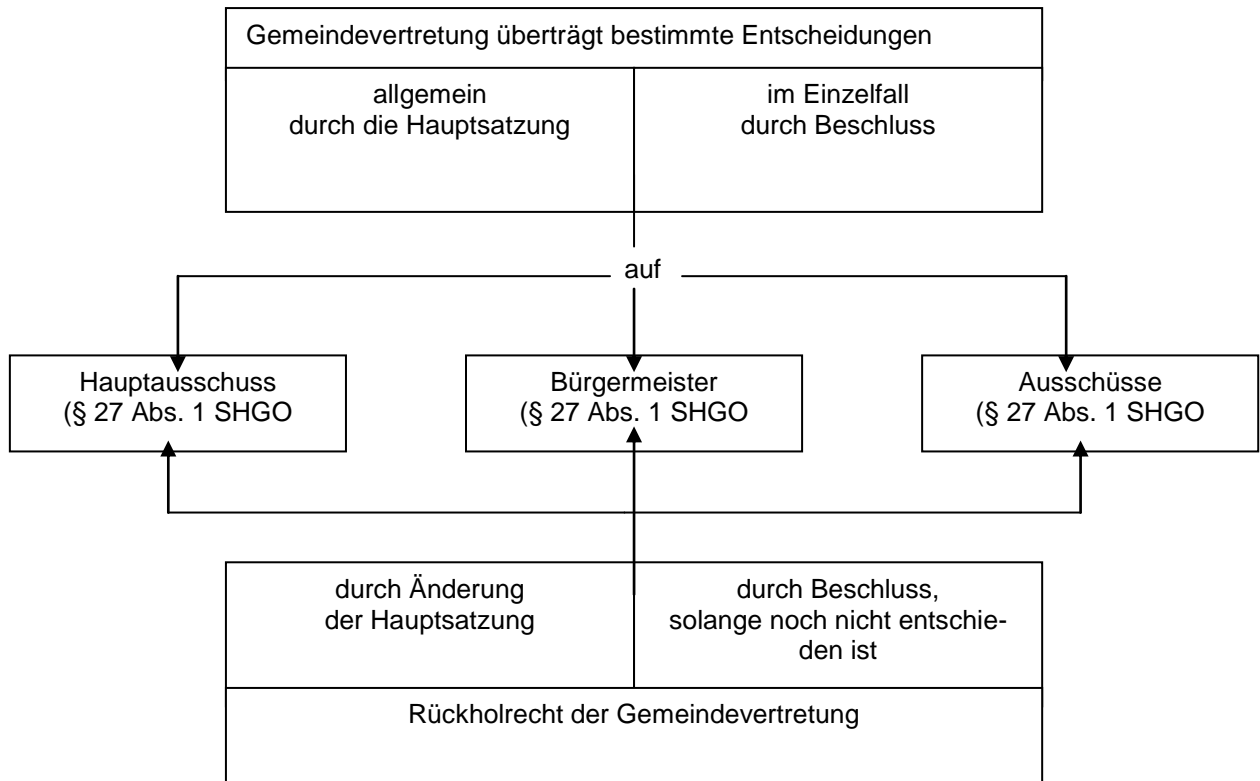
Die Gemeindevertretung besitzt verschiedene Rechte um die Verwaltung zu kontrollieren. Die Kontrollrechte setzen sich aus den drei Elementen Unterrichtsrecht nach § 27 Abs. 2 SHGO (gilt für die Gemeindevertretung als Kollegialorgan), Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht nach § 30 Abs. 1 SHGO (gilt für jeden Gemeindevertreter) sowie Recht auf Auskunft in den Sitzungen der Gemeindevertretung nach § 36 Abs. 2 SHGO (gilt für die Gemeindevertretung als Kollegialorgan und jeden einzelnen Gemeindevertreter) zusammen. Nach § 27 Abs. 2 SHGO ist die Gemeindevertretung über Arbeiten der Ausschüsse und wichtige Verwaltungsangelegenheiten durch den Bürgermeister zu unterrichten. Zu den wichtigen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zählen auch die weisungsgebundenen Angelegenheiten. Die Unterrichtungspflicht geht somit über Gegenstän-

de hinaus, die der Beratungs-, Entscheidungs- und Vollzugszuständigkeit der Gemeindevertretung zuzuordnen sind. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 217) Daneben hat jeder Gemeindevertreter das Recht, vom Bürgermeister in allen Selbstverwaltungsangelegenheiten und zu allen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf Verlangen Auskunft zu erhalten und Akteneinsicht gewährt zu bekommen. (§ 30 Abs. 1 SHGO) Gewisse Einschränkungen für dieses Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht ergeben sich bei Angelegenheiten der Geheimhaltung sowie Personalangelegenheiten. (§ 30 Abs. 2 SHGO) Für den Bürgermeister wird in § 36 Abs. 2 SHGO die Auskunftspflicht gegenüber der Gemeindevertretung sowie den einzelnen Gemeindevertretern noch einmal hervorgehoben.

Eine besondere Bedeutung kommt bei der Kontrolle der Verwaltung dem Hauptausschuss zu, der nach § 45 b SHGO die Aufgabe hat, als mittelbares Kontrollinstrument der Gemeindevertretung die Umsetzung der von der Gemeindevertretung festgelegten Ziele und Grundsätze durch die Verwaltung zu kontrollieren. (vgl. auch Dehn 2007, S. 78) Ein Ausfluss der Kontrollfunktion der Gemeindevertretung ist auch das in § 45 c SHGO beschriebene Berichtswesen. Damit wird festgelegt, zu welchen Themen und in welchen zeitlichen Abständen der Bürgermeister die Gemeindevertretung, den Hauptausschuss oder die Ausschüsse zu unterrichten hat. Es soll eine wirksame Kontrolle der Verwaltung ermöglichen und die erforderlichen Informationen für politische Entscheidungen bereitstellen. Dieses Berichtswesen erstreckt sich inhaltlich u. a. auf die Entwicklung wichtiger Strukturdaten, die Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung, des Hauptausschusses und der Ausschüsse, die Entwicklung der Haushalts- und Finanzdaten sowie den Zustand von öffentlichen Einrichtungen. Das Berichtswesen soll sich auch auf Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen, Gesellschaften und andere privatrechtliche Vereinigungen der Gemeinde beziehen, während die Betätigung von Zweckverbänden nicht Gegenstand des Berichtswesens sein muss.

Nach § 27 Abs. 1 S. 3 SHGO kann die Gemeindevertretung Entscheidungen allgemein durch die Hauptsatzung oder im Einzelfall durch Beschluss auf den Hauptausschuss, einen anderen Ausschuss oder den Bürgermeister übertragen, soweit es sich nicht um Aufgaben handelt, die nach § 28 SHGO alleine der Gemeindevertretung vorbehalten sind. Die Gemeindevertretung kann eine allgemeine Delegation durch die Hauptsatzung nur durch eine Änderung der Hauptsatzung rückgängig machen. Sofern eine Zuständigkeit nur im Einzelfall übertragen wurde, kann die Gemeindevertretung solange darüber entscheiden, wie noch keine Entscheidung durch den Ausschuss oder den Bürgermeister erfolgt ist. Eine Rückübertragung durch die Gemeindevertretung bedarf keiner Begründung. (vgl. auch Dehn 2007, S. 75 ff.)

Abbildung 8: Übertragen und Rückholen von Entscheidungen durch die Gemeindevertretung (§§ 27 Abs. 1 S. 3 und 8 SHGO)



Quelle: Rentsch/Ziertmann 2008, S. 213

Bei den der Gemeindevertretung nach § 28 SHGO vorbehaltenen Aufgaben handelt es sich um wichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Diese Aufgaben sind entweder von einer Übertragung vollständig ausgeschlossen oder können nur teilweise unter Angabe bestimmter Wertgrenzen auf den Bürgermeister oder den Hauptausschuss übertragen werden. In dem Katalog der vorbehaltenen Aufgaben sind u. a. enthalten: Der Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen, die Übernahme neuer freiwilliger Aufgaben, der Beschluss über Bauleitpläne, die Verabschiedung des Haushaltes, der Erwerb und die Veräußerung von Vermögen sowie die Mitgliedschaft in Zweckverbänden und auf Gesetz beruhenden sonstigen Verbänden.

Der Themenkatalog des § 28 SHGO stellt ein wesentliches Kriterium für die Gewichtung von Entscheidungszuständigkeiten zwischen der Gemeindevertretung als „willensbildendes Organ“ und den Zuständigkeiten des Bürgermeisters als „ausführendes Organ“ dar. Durch die Möglichkeit, eine Übertragung von Angelegenheiten nur bis zu bestimmten Wertgrenzen vorzunehmen, hat es die Gemeindevertretung in der Hand, ihre Entscheidungszuständigkeiten zu straffen und auf kommunalpolitisch wichtige Leitentscheidungen zu beschränken. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 221)

### **4.2.2 Ausschüsse**

Die Gemeindevertretung kann zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse und zur Kontrolle der Verwaltung Ausschüsse bilden. (§ 45 SHGO) Dabei ist sie grundsätzlich frei in der Entscheidung, welche Ausschüsse sie einrichtet und welche Aufgaben diesen übertragen werden. Ausgenommen hiervon sind die so genannten Pflichtausschüsse aufgrund besonderer gesetzlicher Regelungen, wie z. B. der Jugendhilfeausschuss und der Ausschuss zur Prüfung der Jahresrechnung. (Dehn 2007, S. 79)

Nach § 46 Abs. 3 SHGO können den Ausschüssen (mit Ausnahme des Hauptausschusses) neben den Mitgliedern der Gemeindevertretung auch weitere Bürger angehören. Der Anteil der Gemeindevertreter im Ausschuss muss jedoch überwiegen. Damit soll die Möglichkeit eröffnet werden, dass besonders sachkundige Personen zusätzlich in Ausschüsse gewählt werden können. Diese haben die gleichen Rechte und Pflichten wie die Mitglieder aus der Gemeindevertretung. (e.b.d., S. 83)

Der Bürgermeister gehört den Ausschüssen nicht als Mitglied an (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 375), hat aber trotzdem das Recht und auf Verlangen auch die Pflicht, an den Sitzungen der Ausschüsse teilzunehmen. Dabei ist der Bürgermeister verpflichtet, dem Ausschuss und einzelnen Mitgliedern zu allen Selbstverwaltungsangelegenheiten sowie zu den Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung Auskunft zu geben. Dem Bürgermeister ist auf Wunsch das Wort zu erteilen und er kann zu den Tagesordnungspunkten Anträge stellen. Bei der Wahrnehmung der Rechte und Pflichten kann er sich durch einen Mitarbeiter vertreten lassen. (§ 46 Abs. 7 SHGO)

Nach § 46 Abs. 5 SHGO wählt die Gemeindevertretung die Vorsitzenden der Ausschüsse aus dem Kreis der Ausschussmitglieder. Dabei steht den Fraktionen in einer nach Stärke zu ermittelnden Reihenfolge ein Vorschlagsrecht zu. Es können auch bürgerliche Ausschussmitglieder zu Ausschussvorsitzenden gewählt werden. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 379; Dehn 2007, S. 90) Der Vorsitzende lädt den Ausschuss ein und stellt in Abstimmung mit dem Bürgermeister die Tagesordnung auf. (§ 46 Abs. 12 i. V. m. § 34 SHGO) Er muss eine Angelegenheit auf die Tagesordnung setzen, wenn es der Bürgermeister, der Hauptausschuss oder ein Ausschussmitglied verlangt. (§ 46 Abs. 12 SHGO)

Es sind bei den Ausschüssen die ständigen und nicht ständigen Ausschüsse voneinander zu unterscheiden. (§ 45 SHGO) Die ständigen Ausschüsse sind auf Dauer angelegt, während die nicht ständigen Ausschüsse nur für einen bestimmten Zweck gebildet werden. (Dehn 2007, S. 80) Die Einrichtung von ständigen Ausschüssen erfordert eine Regelung in der Hauptsatzung, während die

nicht ständigen Ausschüsse durch einen einfachen Beschluss der Gemeindevertretung gebildet werden. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 331)

Den ständigen Ausschüssen können neben der Vorbereitung der Entscheidungen für die Gemeindevertretung zusätzliche Kontrollaufgaben für die Verwaltung und eigenständige Entscheidungsrechte übertragen werden. Sofern einem Ausschuss Aufgaben zur Kontrolle der Verwaltung übertragen werden, können diese sich aber nur auf allgemeine Informationen und eine entsprechende Auskunftspflicht des Bürgermeisters beschränken. (e.b.d., S. 335) Der Bürgermeister hat insbesondere in den Sitzungen zur Umsetzung der gefassten Beschlüsse zu berichten. (Dehn 2007, S. 93) Der Übertragung von Aufgaben sind durch § 28 SHGO Grenzen gesetzt. Bei den hier genannten Aufgaben handelt es sich um wichtige Aufgaben, wie z. B. der Erlass von Satzungen, deren Entscheidung der Gemeindevertretung vorbehalten ist. (siehe hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1) Eine weitere Einschränkung ergibt sich daraus, dass die Gemeindevertretung über eine im Einzelfall übertragene Entscheidung solange entscheiden kann, wie der beauftragte Ausschuss eine Entscheidung noch nicht getroffen hat. (§ 27 Abs. 1 S. 8 SHGO) Der Schwerpunkt der Ausschussarbeit liegt aber in der vorbereitenden Tätigkeit, mit der entscheidungsreife Beschlussvorschläge erarbeitet werden sollen. Oftmals befassen sich mehrere Ausschüsse mit der gleichen Thematik, dann wird die Arbeit der Ausschüsse vom Hauptausschuss koordiniert. Die Gemeindevertretung ist an Beschlussempfehlungen der Ausschüsse nicht gebunden und ihr steht es frei, eine Sache ohne vorherige Ausschussberatung zu entscheiden. (Dehn 2007, S. 92) Grundsätzlich ist die vorbereitende Tätigkeit der Ausschüsse auf die weisungsfreien Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde beschränkt. In den Fällen, in denen der Bürgermeister bei der Durchführung von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung ein Ermessen besitzt, kann er sich durch Ausschüsse beraten lassen. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 330)

Sofern eine Gemeinde nur einen Ausschuss bildet, muss es sich dabei nach § 45 a Abs. 1 SHGO um den Hauptausschuss handeln. Dieser wird in Abschnitt 4.4.2 gesondert dargestellt.

Beim Ältestenrat handelt es sich nicht um einen Ausschuss im Sinne des § 45 SHGO, sondern um ein interfraktionelles Gremium mit den Befugnissen einer Einigungsstelle für die Abstimmung von Verfahrensfragen und für die Beratung des Vorsitzenden der Gemeindevertretung. Die Zusammensetzung des Ältestenrats erfolgt nach freier Bestimmung der Gemeindevertretung. Hierbei werden regelmäßig alle Fraktionen der Gemeindevertretung einbezogen. (e.b.d., S. 336)

### **4.2.3 Fraktionen**

Der Fraktionsstatus ist in Schleswig-Holstein von Bedeutung, da den Fraktionen in der Kommunalverfassung Rechte zugestanden werden, die dem einzelnen Gemeindevertreter vorenthalten sind. Dazu gehören das Recht, einen Wahlvorschlag für die Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters zu unterbreiten (§ 51 GKWG), ein Vorschlagsrecht für die Wahl des Vorsitzenden der Gemeindevertretung (§ 33 Abs. 2 SHGO) und des stellvertretenden Bürgermeisters (§ 57 e Abs. 1 i. V. m. § 33 Abs. 2 SHGO), ein Antragsrecht zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes für die Sitzung der Gemeindevertretung (§ 34 Abs. 4 SHGO) und für das Wahlverfahren der Ausschüsse (§ 46 Abs. 1 SHGO) sowie das Recht, die Anwesenheit des Bürgermeisters in der Gemeindevertretung zur persönlichen Auskunftserteilung zu erzwingen. (§ 36 Abs. 2 SHGO)

Die Mitglieder einer Fraktion sind diejenigen Gemeindevertreter, die auf Vorschlag derselben Partei oder Wählergruppe gewählt wurden. (§ 32 a Abs. 1 SHGO) Daneben können nach § 32 a Abs. 4 SHGO fraktionslose Mitglieder der Gemeindevertretung sich zu einer Fraktion zusammenschließen oder einer Fraktion beitreten. Die Mindestzahl einer Fraktion liegt bei zwei Mitgliedern. (§ 32 a Abs. 5 SHGO) Hauptamtliche Wahlbeamte können nicht Mitglieder von Fraktionen sein. (Dehn 2007, S. 55) Die Bildung einer Fraktion aufgrund eines gemeinsamen Wahlvorschlages und ohne eine weitere Absichtserklärung der Mitglieder stellt im Vergleich der Bundesländer eine Ausnahmeregelung dar. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 259)

Die Fraktionen sind rechtlich Teile der Gemeindevertretung, besitzen aber keine eigenen Handlungsbefugnisse für die Gemeinde. (e.b.d., S. 63) Den Fraktionen kann für ihre Arbeit durch die Gemeinde Unterstützung gewährt werden. Über den Umfang und die Form der Unterstützung (Sach- oder Finanzmittel) entscheidet die Gemeindevertretung. (e.b.d., S. 262) Für die interne Willensbildung beschließen die Fraktionen eine Geschäftsordnung. (Dehn 2007, S. 55) In der Geschäftsordnung können z. B. Zusammensetzung und Aufgaben, Wahl des Vorsitzenden, Vertretungsregelungen, Rechte und Pflichten des Vorstandes, Verfahrensvorschriften usw. geregelt werden. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 261)

### **4.3 Bürgermeister**

Der Bürgermeister besitzt wie die Gemeindevertretung eine eigene Organstellung. (§ 7 SHGO) Kennzeichnend für die schleswig-holsteinische Kommunalverfassung ist eine klare Trennung zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung, was sich unter anderem daran zeigt, dass der Bürgermeister kein Mitglied der Gemeindevertretung ist. Mit dem Hauptausschuss gibt es einen Aus-

schuss mit besonderer Rechtsstellung, wenn auch ohne eigene Organstellung, der durch seine Aufgabenstellung den Einfluss der Politik auf die Verwaltung erhöht.

Der Bürgermeister ist das verwaltungsleitende Organ der Gemeinde, weshalb die Gemeindeordnung auch als „Bürgermeisterverfassung“ bezeichnet wird. Er leitet nach § 55 Abs. 1 SHGO die Verwaltung in eigener Zuständigkeit nach den Zielen und Grundsätzen der Gemeindevertretung. Trotz der strikten Trennung zwischen Verwaltung und Politik sieht die schleswig-holsteinische Gemeindeordnung gewisse (Mitwirkungs-) Rechte für den Bürgermeister in Sitzungen der Gemeindevertretung vor. Er hat ein Teilnahmerecht, ein Rederecht und ein Antragsrecht (§ 36 SHGO) sowie bestimmte Kompetenzen im Zusammenhang mit der Einberufung und der Aufstellung der Tagesordnung, die der Bürgervorsteher nach Beratung mit dem Bürgermeister festsetzt und für die der Bürgermeister die Aufnahme eines Tagesordnungspunktes verlangen kann. (§ 34 Abs. 4 SHGO) Zudem muss der Bürgervorsteher die Gemeindevertretung unverzüglich einberufen, wenn es der Bürgermeister unter Angabe des Beratungsgegenstandes verlangt. (§ 34 Abs. 1 S. 4 SHGO) Ähnliche Befugnisse stehen ihm für die Ausschüsse zu, für die er ebenfalls ein Teilnahmerecht, ein Rederecht und ein Antragsrecht besitzt. (§ 46 Abs. 7 SHGO)

Rentsch und Ziertmann (2008, S. 451 f.) führen aus, dass dem Bürgermeister vom Gesetzgeber keine kommunalpolitische Funktion eingeräumt wurde. Der Bürgermeister hat in der Gemeindevertretung außer seinen Antrags-, Rede- und Anwesenheitsrechten nur noch die Möglichkeit, über seine Persönlichkeit Einfluss auf die Politik zu nehmen. Dem ist entgegen zu halten, dass ein Bürgermeister mit seiner Direktwahl eine eigene unmittelbare demokratische Legitimation erhält und damit auch gleichzeitig eine politische Rolle im kommunalen Willensbildungsprozess einnimmt. Dadurch, dass die Gemeindevertretung ein hohes Maß an autonomer Entscheidungsfähigkeit besitzt, wird die Dominanz des Verwaltungschefs im politischen Prozess allerdings relativiert. (Bovenschulte/Buß 1996, S. 59) Die Einflussmöglichkeiten des Bürgermeisters bleiben aber dadurch erhalten, dass er die Beschlüsse der Gemeindevertretung sowie der Ausschüsse vorbereitet und ausführt sowie an den Verhandlungen mit beratender Stimme teilnehmen kann. Zudem ist er Mitglied, wenn auch ohne Stimmrecht, im wichtigen Hauptausschuss. (e.b.d., S. 56) Zu beachten ist jedoch, dass er als Beamter nach § 65 Abs. 1 Landesbeamtengesetz (LBG) zu einer unparteiischen Amtsführung verpflichtet ist.

Der Bürgermeister besitzt im Hauptausschuss (§ 45 a Abs. 2 SHGO) bis auf das Stimmrecht die vollen mitgliedschaftlichen Rechte, wie Antrags- und Rederecht, kann jedoch nicht zum Vorsitzenden gewählt werden. Allerdings wird es dem Bürgermeister durch seine Mitgliedschaft ermöglicht, im Hauptausschuss als der „Nahtstelle“ zwischen Gemeindevertretung und Verwaltung, den erforderlichen Informationsfluss zu gewährleisten. Weiterhin bereitet der Bürgermeister die Beschlüsse



des Hauptausschusses vor und führt sie aus. Über die Ausführung hat er dem Hauptausschuss regelmäßig zu berichten. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 342)

Die Bürgermeister werden nach § 57 SHGO grundsätzlich von den Bürgern direkt gewählt und zu Beamten auf Zeit ernannt. Die Amtszeit liegt bei sechs bis höchstens acht Jahren und wird durch die Gemeindevertretung in der Hauptsatzung festgelegt. Je länger die Wahlzeit ist, desto höher ist die politische Unabhängigkeit des Bürgermeisters. Darauf kann die Gemeindevertretung durch die Kompetenz, die Wahlperiode innerhalb des gesetzlichen Rahmens festzulegen, einen gewissen Einfluss nehmen. Die Wahlzeit ist aber mit sechs Jahren grundsätzlich länger als die Wahlperiode der Gemeindevertretung. Dadurch kommt es zu unterschiedlichen Wahlterminen für die Gemeindevertretung und den Bürgermeister, was zu einer Entpolitisierung des Bürgermeisteramtes beiträgt.

Fachliche Voraussetzungen für den Kandidaten werden nicht verlangt. Wählbar ist, wer die Wählbarkeit zum Deutschen Bundestag oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzt. Das Mindestalter beträgt 27 Jahre und er darf bei einer Erstwahl noch keine 60 Jahre alt sein. Wahlvorschläge können durch jede Fraktion in der Gemeindevertretung, durch mehrere Fraktionen gemeinsam oder durch Einzelbewerber eingereicht werden. Einzelbewerber benötigen für ihren Wahlvorschlag die Unterstützung einer Mindestzahl von Wahlberechtigten. Dieses gilt nicht, wenn der Amtsinhaber sich für eine Wiederwahl vorschlägt. (§ 51 GKWG) Durch diese Regelung werden Parteien, die in der Gemeindevertretung durch eine eigene Fraktion vertreten sind, gegenüber nicht vertretenen Parteien bevorzugt. Zunächst dadurch, dass sie ihren Wahlvorschlag ohne weitere Unterstützung durch Wahlberechtigte einreichen können. Darüber hinaus müssen Kandidaten von Parteien, die über keine eigene Fraktion in der Gemeindevertretung verfügen, als Einzelbewerber antreten. Das hat zur Folge, dass der Parteiname nicht auf dem Stimmzettel erscheint, da nur bei Wahlvorschlägen von Fraktionen eine entsprechende Kennzeichnung erfolgt. (§ 53 GKWG)

Bei der Bürgermeisterwahl benötigt ein Kandidat mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, um gewählt zu werden. Sofern kein Bewerber diese Mehrheit erreicht, findet innerhalb von 28 Tagen eine Stichwahl unter den beiden Bewerbern statt, die bei der ersten Wahl die meisten Stimmen erhalten haben. Bei der Stichwahl ist gewählt, wer die meisten gültigen Stimmen erhält. (§ 47 GKWG)

Der Amtsinhaber ist bei Ablauf der ersten Amtszeit verpflichtet, sich zur Wiederwahl zu stellen, wenn dieses von einem Drittel der Gemeindevertreter gewünscht wird. Im Falle einer Wiederwahl muss er sein Amt weiterführen. Diese Pflicht besteht aber nur für eine erstmalige Wiederwahl. (§ 57 c SHGO)

In Ausnahmefällen kann eine Wahl des Bürgermeisters durch die Gemeindevertretung erfolgen. Dieses Verfahren ist dann vorgesehen, wenn entweder kein Bewerber zur Wahl zugelassen wurde oder ein einzelner Bewerber nicht die erforderliche Mehrheit erhalten hat. (§ 57 Abs. 2 SHGO) Der Kandidat benötigt in diesen Fällen für eine Wahl mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen. (§ 47 GKWG)

Die Abwahl des Bürgermeisters ist möglich. Für die Einleitung eines Abwahlverfahrens gibt es zwei Möglichkeiten. Zum einen kann das Verfahren durch einen Beschluss der Gemeindevertretung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder begonnen werden und zum anderen mit einem Antrag durch die Wahlberechtigten, der von 20 % der Wahlberechtigten unterzeichnet sein muss. (§ 57 d SHGO) Ein Antrag zur Abwahl muss nicht begründet werden. Für die eigentliche Abwahl durch die Bevölkerung ist eine Mehrheit der gültigen Stimmen, die gleichzeitig 20 % der Wahlberechtigten entsprechen muss, erforderlich. Sobald ein Abwahlverfahren eingeleitet ist, kann die Gemeindevertretung beschließen, dass der Bürgermeister seine Dienstgeschäfte bis zur Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses nicht führen darf. Dieser Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. (§ 57 d SHGO) Sofern der Bürgermeister in den geschilderten Ausnahmefällen durch die Gemeindevertretung gewählt wurde, kann er auch von der Gemeindevertretung abgewählt werden. (§ 57 d SHGO) Eine solche Abberufung bedarf nach § 40 a Abs. 2 SHGO der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Rentsch und Ziertmann (e.b.d., S. 483) vertreten die Auffassung, dass in den Fällen, in denen der Bürgermeister von der Gemeindevertretung gewählt wurde, dieser auch nur von diesem Gremium und nicht durch die Bürger abgewählt werden kann. Dem ist jedoch der eindeutige Wortlaut des § 57 d SHGO entgegenzuhalten, wonach eine Abwahl auch durch die Gemeindevertretung erfolgen kann.

Die Gemeindevertretung wählt aus ihren Mitgliedern für die Dauer der Wahlzeit bis zu drei stellvertretende Bürgermeister. Die stellvertretenden Bürgermeister vertreten den Bürgermeister in der Reihenfolge ihrer Wahl. (§ 57 e Abs. 1 SHGO) Sie werden für die Dauer ihrer Wahlzeit zu Ehrenbeamten ernannt. (§ 57 e Abs. 3 SHGO) Eine Ausnahme davon besteht dann, wenn eine Gemeinde Beamte auf Zeit beschäftigt, dann sind die Stellvertreter aus diesem Kreis zu wählen. (vgl. die Ausführungen in Abschnitt 4.3.2)

### **4.3.1 Aufgaben**

Der Bürgermeister ist Leiter der Verwaltung im Rahmen der Ziele und Grundsätze, die durch die Gemeindevertretung verabschiedet werden. (§ 55 Abs. 1 S. 1 SHGO) Er entscheidet darüber, wie die Zielvorgaben der Gemeindevertretung erreicht werden können. Seine Funktion als verwal-

tungsleitendes Organ erfüllt der Bürgermeister vor allem durch die Wahrnehmung der Befugnisse aus § 55 Abs. 1 S. 2 u. 3 SHGO, zu denen der Erlass von Richtlinien, allgemeinen Geschäftsanweisungen und Einzelfallentscheidungen gehören. (e.b.d., S. 435) Aufgrund seiner Organisationsgewalt hat der Bürgermeister die Kompetenz zur Gliederung der Verwaltung in Sachgebiete und zur Übertragung von Aufgaben an die ihm unterstellten Beschäftigten. (§ 55 Abs. 2 SHGO) Da es sich bei der Sachgebietszuweisung aber um einen wesentlichen Teil der Verwaltungsgliederung handelt, hat die Gemeindevertretung hier eine Einflussmöglichkeit. (e.b.d., S. 445 f.) Nach § 55 Abs. 3 SHGO ist der Bürgermeister verpflichtet, seinen Vorschlag zur Verwaltungsgliederung der Gemeindevertretung vorzulegen. Diese kann dem Vorschlag widersprechen, jedoch bedarf ein solcher Beschluss der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Sofern die Gemeindevertretung einem Vorschlag des Bürgermeisters widerspricht, hat dieser der Gemeindevertretung einen neuen Vorschlag vorzulegen. Die Aufgaben, die die Gemeindevertretung dem Bürgermeister übertragen hat, kann er nur dann an Beschäftigte delegieren, wenn die Gemeindevertretung diese Delegation nicht ausgeschlossen hat. (§ 55 Abs. 1 S. 4 Nr. 3 SHGO) Der Bürgermeister ist als Leiter der Verwaltung verantwortlich für den Geschäftsgang der Verwaltung und muss dafür sorgen, dass Verwaltungsabläufe sachgerecht, ordnungsgemäß und ökonomisch organisiert werden. Dazu gehört neben der Geschäftsverteilung die Entscheidung über einen Einsatz sächlicher Verwaltungsmittel sowie die Unterbringung der Verwaltung. (Dehn 2007, S. 105)

Der Bürgermeister ist gesetzlicher Vertreter der Gemeinde. (§ 56 Abs. 1 SHGO) Bei der Vertretung der Gemeinde in Drittorganisationen unterliegt aber auch der Bürgermeister den Weisungen der Gemeindevertretung. (§ 55 Abs. 6 i. V. m. § 25 SHGO) Die Repräsentation der Gemeinde wird gemeinsam und gleichberechtigt durch den Bürgermeister und dem Bürgervorsteher wahrgenommen, die ihr Auftreten im Einzelfall miteinander abstimmen müssen. Nähere Regelungen hierzu können in der Hauptsatzung getroffen werden. (§ 10 SHGO)

Der Bürgermeister ist oberste Dienstbehörde und Dienstvorgesetzter der Beschäftigten der Gemeinde. (§ 55 Abs. 1 S. 3 SHGO) Er ist gegenüber allen Mitarbeitern weisungsbefugt und trifft als oberste Dienstbehörde bzw. als Dienstvorgesetzter alle dienstrechtlichen Entscheidungen für die Beschäftigten (z. B. Einstellung, Beförderung, Entlassung). Die Gemeindevertretung besitzt kaum Kompetenzen für Personalentscheidungen, mit Ausnahme der Kompetenzen für leitende Mitarbeiter, die dem Bürgermeister direkt unterstellt sind. (siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1) Durch die Zusammenführung von Zuständigkeiten als oberste Dienstbehörde sowie den Befugnissen als Dienstvorgesetzter wird erreicht, dass beim Bürgermeister alle arbeits- und dienstrechtlichen Entscheidungen gebündelt werden. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 439 f.)

Die in der Praxis wichtigste Befugnis besteht in der Wahrnehmung der Geschäfte der laufenden Verwaltung. Hier hat die Gemeindevertretung kaum Einwirkungsmöglichkeiten. Rentsch und Ziertmann (e.b.d., S. 437) definieren die Geschäfte der laufenden Verwaltung als „solche, die zu den normalerweise anfallenden Geschäften der Gem(einde) zählen und daher mit einer gewissen Regelmäßigkeit erledigt werden und die hinsichtlich Ausmaß, Umfang und finanzieller Auswirkung für die konkrete Gem(einde) geringe Bedeutung besitzen“. Welche Angelegenheiten in einer Gemeinde zu den Geschäften der laufenden Verwaltung gehören, kann nicht starr definiert werden, sondern ist u. a. abhängig von der Größe und der Finanzkraft einer Gemeinde. Vergabeentscheidungen stellen im Grundsatz ebenfalls Geschäfte der laufenden Verwaltung dar, für die die Gemeindevertretung aber durch die Hauptsatzung Wertgrenzen festlegen kann und damit die Vergabe ab einem bestimmten Wert zur wichtigen Entscheidung im Sinne des § 27 Abs. 1 SHGO deklariert. (e.b.d., S. 438) Einen grundsätzlichen Einfluss auch auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung nimmt die Gemeindevertretung durch den Erlass von Zielen und Grundsätzen, die aber keine Einzelfallentscheidungen erlauben. (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1)

Der Bürgermeister hat die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten und auszuführen. Über die Ausführung der Beschlüsse ist dem Hauptausschuss regelmäßig zu berichten. (§ 55 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 SHGO) Der Bürgermeister bestimmt bei der Vorbereitung der Beschlüsse über den Umfang der Vorbereitungen. Zwar kann die Gemeindevertretung den Bürgermeister auffordern, dass für eine vorgesehene Entscheidung notwendige Informationsmaterial vorzulegen, jedoch entscheidet der Bürgermeister über die Art und Weise der Vorbereitung. Da neben dem Bürgermeister auch der Hauptausschuss und die übrigen Ausschüsse vorbereitend für die Gemeindevertretung tätig werden, kommt der koordinierenden Funktion des Hauptausschusses und des Bürgermeisters eine große Bedeutung zu. (e.b.d., S. 442)

Der Bürgermeister kann gegen einen rechtswidrigen Beschluss der Gemeindevertretung Widerspruch erheben. (§ 43 Abs. 1 SHGO) Der Widerspruch ist schriftlich einzulegen, zu begründen und muss die Aufforderung enthalten, den Beschluss aufzuheben. Die Gemeindevertretung muss darüber in einer neuen Sitzung beschließen, bis dahin hat der Widerspruch aufschiebende Wirkung. Sofern auch der neue Beschluss rechtswidrig ist, hat der Bürgermeister schriftlich unter Darlegung der Gründe binnen zwei Wochen eine Beanstandung auszusprechen, die ebenfalls aufschiebende Wirkung hat. Gegen diese Beanstandung ist eine Klage der Gemeindevertretung vor dem Verwaltungsgericht möglich. Die Bestimmung gilt aber nur für rechtswidrige Beschlüsse, nicht für Beschlüsse die gegen das Gemeinwohl verstoßen. Rentsch und Ziertmann (e.b.d., S. 325) weisen daraufhin, dass es sich bei der Prüfung des Bürgermeisters, ob ein Widerspruch zu erheben ist, um eine Rechtspflicht handelt. Er hat kein Ermessen darüber, ob er den Widerspruch einlegt oder nicht. Nach § 47 SHGO trifft den Bürgermeister die gleiche Pflicht bei rechtswidrigen Beschlüssen

von Ausschüssen. Sofern der Ausschuss einem Widerspruch nicht stattgibt, beschließt die Gemeindevertretung darüber.

Der Bürgermeister besitzt ein Eilentscheidungsrecht, auf dessen Grundlage er dringende Maßnahmen, die sofort ausgeführt werden müssen, für die Gemeindevertretung und für die Ausschüsse anordnen kann. (§ 55 Abs. 4 SHGO) Das Eilentscheidungsrecht gilt auch für den Erlass von Satzungen. Die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Durchführung sind der Gemeindevertretung oder dem Ausschuss unverzüglich mitzuteilen. Die Gemeindevertretung oder der Ausschuss können die Eilentscheidung aufheben, soweit nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind.

### **4.3.2 Beamte auf Zeit**

Die Wahl von Beamten auf Zeit ist nur in Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern möglich. Sie tragen grundsätzlich die Bezeichnung Stadtrat, wobei in der Hauptsatzung auch eine andere Bezeichnung vorgesehen werden kann. Die Anzahl der Stadträte ist abhängig von der Einwohnerzahl und liegt maximal bei fünf. (§ 66 SHGO)

Die Stadträte werden von der Stadtvertretung, nach näherer Bestimmung in der Hauptsatzung, für eine Wahlzeit von sechs bis acht Jahren gewählt. Für die Wahl besitzen der Bürgermeister, die Fraktionen und jedes einzelne Mitglied der Stadtvertretung ein Vorschlagsrecht (§ 67 Abs. 1 SHGO), was dazu führt, dass Stadträte auch gegen den Willen des Bürgermeisters gewählt werden können. Die Abwahl eines Stadtrates ist mit einer Mehrheit von zwei Dritteln möglich. (§ 40 a SHGO)

Der Bürgermeister bestimmt den Aufgabenbereich der Stadträte (§ 65 Abs. 2 SHGO), ist aber verpflichtet, seinen Vorschlag zum Aufgabenzuschnitt vorab der Stadtvertretung vorzulegen. Die Stadtvertretung kann einem Vorschlag des Bürgermeisters mit einer Mehrheit von zwei Dritteln widersprechen, was dazu führt, dass der Bürgermeister einen neuen Vorschlag unterbreiten muss. (§ 65 Abs. 3 SHGO) Allerdings hat die Stadtvertretung nicht das Recht, ohne Vorschlag des Bürgermeisters, eine eigene Entscheidung über das Aufgabengebiet zu treffen. (e.b.d., S. 509) Wenn Stadträte gewählt werden, sind aus ihrem Kreis auch die Stellvertreter des Bürgermeisters zu wählen. (§ 62 Abs. 3 SHGO) Die Stellvertreter vertreten den Bürgermeister in der Reihenfolge ihrer Wahl. (§ 62 Abs. 1 SHGO) Der erste Stellvertreter trägt die Bezeichnung Erster Stadtrat, wenn nicht in der Hauptsatzung eine andere Bezeichnung genannt ist. (§ 62 Abs. 2 SHGO)

Die Stadträte leiten das ihnen zugewiesene Aufgabengebiet (§ 67 Abs. 5 SHGO), unterliegen dabei aber einem Weisungsrecht des Bürgermeisters (§ 67 Abs. 5 SHGO), der auch ihr Dienstvorge-

setzter ist. Sie haben kein eigenständiges Recht auf Teilnahme an den Sitzungen der Stadtvertretung und besitzen dort auch kein persönliches Rede- oder Antragsrecht. Nur im Falle der Verhinderung des Bürgermeisters kann sein Stellvertreter diese Rechte anstelle des Bürgermeisters wahrnehmen. Der Bürgermeister kann sich bei der Auskunftserteilung nach § 36 Abs. 2 SHGO in der Stadtvertretung von Stadträten vertreten lassen, wenn nicht eine Fraktion oder ein Drittel der Mitglieder der Stadtvertretung widersprechen. (e.b.d.)

## **4.4 Bürgervorsteher/Hauptausschuss**

### **4.4.1 Bürgervorsteher**

Die schleswig-holsteinische Kommunalverfassung zeichnet sich durch eine strikte Trennung zwischen Gemeindevertretung und Verwaltung aus. (vgl. auch Bovenschulte/Buß 1996, S. 56) Personalisiert wird diese Trennung durch die Wahl eines Vorsitzenden der Gemeindevertretung aus dem Kreis der Gemeindevertreter. (§ 33 Abs. 1 SHGO) Dabei kann es sich nicht um den Bürgermeister handeln, da er kein Mitglied der Gemeindevertretung ist. Auch die Stellvertreter müssen Mitglied der Gemeindevertretung sein. Die Trennung zwischen Bürgermeister/Verwaltung auf der einen sowie der Gemeindevertretung als repräsentative Vertretung der Bürger auf der anderen Seite zeigt sich auch in der Vorschrift des § 57 e Abs. 2 SHGO, nach der ein Bürgervorsteher sein Amt verliert, wenn er zum Stellvertreter des Bürgermeisters und umgekehrt ein stellvertretender Bürgermeister zum Bürgervorsteher gewählt wird.

Der Vorsitzende der Gemeindevertretung führt in Gemeinden mit hauptamtlicher Verwaltung die Bezeichnung Bürgervorsteher, in kreisfreien Städten die Bezeichnung Stadtpräsident. (§ 33 Abs. 4 SHGO) Der Bürgervorsteher ist kein Organ, sondern nur ein Organteil. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 266) Dehn (2007, S. 56) bezeichnet den Bürgervorsteher als Ersten unter Gleichen. Seine Stimme hat das gleiche Gewicht wie bei jedem anderen Mitglied der Gemeindevertretung und gibt auch nicht bei Stimmgleichheit den Ausschlag. Die Gemeindevertretung kann den Bürgervorsteher und seine Stellvertreter jederzeit ohne Begründung abwählen. Dafür ist nach § 40 a Abs. 2 SHGO jedoch eine zwei Drittel-Mehrheit erforderlich. (e.b.d., S. 61)

Zu den Aufgaben des Bürgervorstehers zählen die Einberufung der Gemeindevertretung und die Festsetzung der Tagesordnung. Es sollen pro Jahr mindestens vier Sitzungen stattfinden und darüber hinaus wenn ein Bedarf dafür besteht. (§ 34 Abs. 1 und 4 SHGO) Ob die Notwendigkeit für eine Sitzung besteht und zu welchem Zeitpunkt diese gegebenenfalls stattfindet, liegt in der Entscheidungskompetenz des Bürgervorstehers. Er muss allerdings die Gemeindevertretung unverzüglich einberufen, wenn es ein Drittel der Gemeindevertreter oder der Bürgermeister unter Anga-

be des Beratungsgegenstandes verlangen. Dadurch wird der Spielraum des Bürgervorstehers bei der Einberufung der Gemeindevertretung eingeschränkt.

Der Einladung ist eine Tagesordnung beizufügen, die vom Bürgervorsteher nach Beratung mit dem Bürgermeister festgesetzt wird. Der Bürgervorsteher unterliegt auch bei der Aufstellung der Tagesordnung Einschränkungen, denn er muss eine Angelegenheit auf die Tagesordnung setzen, wenn es der Bürgermeister, ein Drittel der Gemeindevertreter, der Hauptausschuss, ein Ausschuss oder eine Fraktion verlangen. Zusätzlich kann die Gemeindevertretung mit der Mehrheit von zwei Dritteln die Tagesordnung um dringende Angelegenheiten erweitern. (§ 34 Abs. 4 SHGO)

Die Aufstellung der Tagesordnung liegt trotz der genannten Einschränkungen in der eigenen Kompetenz und Verantwortung des Bürgervorstehers. Er ist an Meinungsäußerungen des Bürgermeisters oder des Ältestenrates rechtlich nicht gebunden. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 271) Der Bürgervorsteher hat aber kein inhaltliches Prüfungsrecht zu den einzelnen Tagesordnungspunkten, so dass ein ordnungsgemäß angemeldeter Tagesordnungspunkt von ihm berücksichtigt werden muss. Einen Ermessensspielraum hat er nur bei der Reihenfolge der Tagesordnungspunkte. (e.b.d., S. 272 f.)

Der Bürgervorsteher leitet die Sitzungen, handhabt die Ordnung und übt das Hausrecht aus. (§ 37 SHGO) Zur Sitzungsleitung gehören u. a. die Eröffnung und Schließung der Sitzung, die Worterteilung und der Wortentzug sowie die Abwicklung der Tagesordnung.

Daneben besitzt der Bürgervorsteher einige weitere Kompetenzen. Er nimmt neben dem Bürgermeister gleichberechtigt Repräsentationsaufgaben für die Gemeinde wahr (vgl. Abschnitt 4.3.1), er führt in besonderen Fällen nach § 29 Abs. 1 SHGO anstelle des Bürgermeisters die Beschlüsse der Gemeindevertretung aus (Geltendmachung von Ansprüchen der Gemeinde gegen den Bürgermeister, Beschluss zur Amtsführung des Bürgermeisters) und er vertritt nach § 33 Abs. 7 SHGO die Gemeindevertretung in gerichtlichen Verfahren.

#### **4.4.2 Hauptausschuss**

Eine besondere Stellung in der gemeindlichen Willensbildung nimmt in Schleswig-Holstein der Hauptausschuss ein. Kellmann (2003, S. 282) weist darauf hin, dass durch die Betonung der Trennung von Politik und Verwaltung der Hauptausschuss eine zentrale politische Bedeutung in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden gewonnen hat, da er die Arbeit der sonstigen Ausschüsse koordiniert und die Verwaltung überwacht. (vgl. auch Rentsch/Ziertmann 2008, S. 346) Der Hauptausschuss besitzt aber keine eigene Organstellung. (vgl. § 7 SHGO)

Der Hauptausschuss ist die politische Steuerungseinheit und damit die Verbindung und Nahtstelle zwischen der Verwaltung und der Gemeindevertretung. Der Hauptausschuss handelt ausschließlich im politisch strategischen Bereich. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 340) Während der Bürgermeister allein die Verantwortung für die Verwaltungsangelegenheiten trägt, stellt der Hauptausschuss (zusammen mit der Gemeindevertretung) das ehrenamtliche Gegengewicht aus dem politischen Bereich dar, indem dieser die strategischen Vorgaben (politischen Ziele und Rahmenbedingungen) für die hauptamtliche Verwaltung entwickelt. Eine Stärkung des ehrenamtlichen Elements soll auch dadurch erfolgen, dass der Hauptausschuss sich auf diese grundsätzlichen Entscheidungen konzentriert. Der Hauptausschuss darf nicht administrativ handeln und nicht verwaltungsleitend tätig werden. (e.b.d., S. 346 f.)

Der Hauptausschuss ist in hauptamtlich verwalteten Gemeinden ein Pflichtausschuss. (§ 45 a Abs. 1 SHGO) Er tagt grundsätzlich öffentlich, allerdings kann die Gemeindevertretung beschließen, dass die Sitzungen des Hauptausschusses ohne Öffentlichkeit stattfinden. (§ 45 a Abs. 3 i. V. m. § 46 Abs. 8 SHGO)

Der Hauptausschuss hat die Beschlüsse der Gemeindevertretung über die Festlegung von Zielen und Grundsätzen und die Richtlinien für das Personalwesen vorzubereiten sowie das Berichtswesen zu entwickeln. (§ 45 b Abs. 1 SHGO) Er koordiniert die Arbeit der Ausschüsse und kontrolliert die Umsetzung der Ziele und Grundsätze durch die Verwaltung. Die wesentliche Aufgabe der Kontrolle wird deutlich in der Gesetzesbegründung zu § 45 b SHGO (Landtagsdrucksache 13/2806, S. 102):

„In § 45 b n.F. werden die Aufgaben des Hauptausschusses weitgehend neu definiert. Gesetzgeberisches Ziel ist eine klare Trennung zwischen willensbildenden Leitfunktionen im ehrenamtlichen und der voll verantwortlichen Ausführungskompetenz im hauptamtlichen Bereich. Dem Hauptausschuß neuer Art wird hierbei die Funktion eines zentralen Controlling-Gremiums zugewiesen. Er ist verantwortlich für die Erarbeitung und Fortentwicklung eines wirksamen Kontrollinstrumentariums. Er kontrolliert die Gemeindeverwaltung auf der Basis der von der Gemeindevertretung für die Verwaltung beschlossenen Vorgaben (Ziele, Grundsätze, ggf. Vorgaben zum Leistungoutput). Der Hauptausschuß hat die Leistungen und den Ressourcenverbrauch der Verwaltung laufend mit Hilfe eines aussagefähigen, von der Gemeindevertretung zu beschließenden und von ihm zu entwickelnden Berichtswesens zu überprüfen (Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 n.F.). Im Rahmen seiner Controlling-Funktion hat er u. a. auf die Einheitlichkeit der Arbeit der Ausschüsse hinzuwirken. Darüber hinaus erarbeitet der Hauptausschuß in Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung Produktdefinitionen sowie die Ziele und Grundsätze, nach denen sich die Gemeindeverwaltung auf Beschluss der Gemeindevertretung zu richten hat (Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 n.F.). Weiterhin obliegt es dem Hauptausschuß, das für die Kontrolle der Umsetzung der von der Gemeindevertretung festgelegten Ziele- und Grundsätze notwendige Instrumentarium laufend den Erfordernissen anzupassen, zu verbessern und die erforderlichen Änderungen von der Gemeindevertretung beschließen zu lassen.“

Das bedeutendste Instrument zur Wahrnehmung der Controllingfunktionen des Hauptausschusses ist das Berichtswesen. Bei der Anwendung des Berichtswesens und der Kontrolle der Verwaltung hat der Hauptausschuss aber keine Weisungsbefugnisse gegenüber dem Bürgermeister oder den Verwaltungsmitarbeitern und auch keine Sanktionsmöglichkeiten bei der Feststellung von Verstößen gegen die Ziele und Grundsätze. Jedoch kann er diese Verstöße der Gemeindevertretung



vorlegen. (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 353) Die Kontrollfunktion erstreckt sich über die Selbstverwaltungsaufgaben hinaus auch auf Weisungsangelegenheiten. (e.b.d., S. 349)

Der Hauptausschuss hat das Recht, vorbereitende Beschlussvorschläge der Ausschüsse für die Gemeindevertretung durch eigene Vorschläge zu ergänzen. Er kann die einem Ausschuss im Einzelfall übertragene Entscheidung (§ 27 Abs. 1 SHGO) an sich ziehen, wenn der Ausschuss noch nicht entschieden hat. (§ 45 b Abs. 3 SHGO)

Weitere Kompetenzen des Hauptausschusses liegen in der Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung und der privatrechtlichen Beteiligungen (§ 45 b Abs. 4 SHGO), der Erteilung von Aufträgen an das Rechnungsprüfungsamt zur Prüfung der Verwaltung (§ 115 Abs. 1 SHGO), der Erteilung von Weisungen an Vertreter der Gemeinde in Drittorganisationen nach § 45 b Abs. 4 SHGO (Dehn 2007, S. 83), dem Recht, vom Bürgervorsteher die Aufnahme eines Tagesordnungspunktes für die Sitzung der Gemeindevertretung zu verlangen (§ 34 Abs. 4 S. 3 SHGO) und der Stellung als Dienstvorgesetzter des Bürgermeisters. (§ 45 b Abs. 5 SHGO) Daneben können dem Hauptausschuss wie den anderen Ausschüssen durch die Hauptsatzung weitere beschlussvorbereitende Aufgaben übertragen werden. (§ 45 b Abs. 2 SHGO)

Dadurch, dass dem Hauptausschuss eigene gesetzliche Zuständigkeiten zugesprochen werden, werden seine Rechtsstellung und seine besondere Bedeutung gegenüber den übrigen Fachausschüssen hervorgehoben. Allerdings gelten für den Hauptausschuss trotz dieser besonderen Stellung grundsätzlich die gleichen Vorschriften wie für die Ausschüsse. (§ 45 a Abs. 3 SHGO) (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 339)

Der Hauptausschuss setzt sich aus Mitgliedern der Gemeindevertretung sowie dem Bürgermeister als Mitglied ohne Stimmrecht zusammen. (§ 45 SHGO) Der Bürgermeister besitzt außer dem Stimmrecht aber ein Antrags- und ein Rederecht. (§ 45 a Abs. 3 i. V. m. § 46 Abs. 7 SHGO) Bovenschulte und Buß (1996, S. 58) sehen durch die Mitgliedschaft des Bürgermeisters im Hauptausschuss gewährleistet, dass dieser als „Klammerorgan“ zwischen Gemeindevertretung und Verwaltung wirken kann. Ähnlich, allerdings mit Betonung auf den Bürgermeister, sehen Rentsch und Ziertmann (2008, S. 342) für den Bürgermeister durch seine Mitgliedschaft die Rolle als Scharnier zwischen ehrenamtlicher Vertretung und hauptamtlicher Verwaltung, der den notwendigen Informationsfluss sicherstellen kann.

Die Anzahl der Mitglieder des Hauptausschusses ist in der Hauptsatzung festzulegen. (§§ 45 a Abs. 3, 45 Abs. 2 SHGO) Der Zusammensetzung des Hauptausschusses liegt das „Prinzip der Weitergabe der Repräsentation“ zugrunde, nach dem die Zusammensetzung des Hauptausschusses ein Abbild der Gemeindevertretung sein muss. Fraktionen, die aufgrund ihrer Größe bei der

Wahl keinen Sitz erhalten, bekommen nach § 46 Abs. 2 SHGO ein Grundmandat ohne Stimmrecht. (e.b.d., S. 341)

Der Vorsitzende des Hauptausschusses wird aus den Mitgliedern der Gemeindevertretung gewählt. (§ 45 a SHGO) Damit ist ausgeschlossen, dass der Bürgermeister den Vorsitz übernehmen kann, da er kein Mitglied der Gemeindevertretung ist. Der Vorsitzende lädt den Hauptausschuss ein und setzt die Tagesordnung fest. (§ 45 a Abs. 3 SHGO i. V. m. § 46 Abs. 12 und § 34 Abs. 4 SHGO) Er muss eine Angelegenheit auf die Tagesordnung setzen, wenn es der Bürgermeister oder ein anderes Ausschussmitglied verlangt. (§ 45 a Abs. 3 i. V. m. § 46 Abs. 12 SHGO)

#### **4.5 Zweckverband**

Die Grundlage für eine interkommunale Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein ist das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ). § 1 Abs. 2 GkZ erlaubt eine interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich für alle Aufgabenfelder, auch für Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung. (§ 2 Abs. 1 GkZ) In diesen Fällen ist aber die Zustimmung durch den Bürgermeister erforderlich. Im Vordergrund steht die freiwillige Zusammenarbeit, allerdings besteht eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit bei der Erfüllung von Aufgaben, die über die Grenzen der einzelnen Kommune hinaus Bedeutung haben. (§ 1 Abs. 1 GkZ) Als Formen der Zusammenarbeit sieht das Gesetz Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sowie Verwaltungsgemeinschaften vor. (§ 1 Abs. 2 GkZ)

Zu Zweckverbänden können sich Gemeinden, Ämter und Kreise zusammenschließen, um ihnen einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben zu übertragen. (§ 2 GkZ) Neben den Kommunen können auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Verbandsmitglieder sein. Die Möglichkeit besteht darüber hinaus auch für natürliche und juristische Personen des Privatrechts, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. (§ 2 Abs. 2 GkZ) Soweit nicht das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Abweichungen festlegt, gelten für den Zweckverband die Vorschriften für die Gemeinden entsprechend. Dabei treten an die Stelle der Gemeindevertretung die Verbandsversammlung, des Bürgervorstehers der Vorsitzende der Verbandsversammlung und des Bürgermeisters der Verbandsvorsteher. (§ 5 Abs. 6 GkZ)

Mit der Gründung des Zweckverbands entsteht eine neue Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 4 GkZ), die Dienstherrenfähigkeit besitzt und Beschäftigte einstellen kann, wenn das in der Verbandssatzung vorgesehen ist. (§ 13 Abs. 3 GkZ) Die Errichtung des Zweckverbands erfolgt durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag der Mitglieder (§ 5 Abs. 1 GkZ), mit der eine Verbandssatzung

vereinbart wird (Rentsch/Ziertmann 2008, S. 809), die der Zweckverband nach seiner Konstituierung erlässt. (§ 5 Abs. 3 GkZ) Da die Entscheidung über eine Mitgliedschaft in Zweckverbänden nach § 28 Nr. 23 SHGO der Gemeindevertretung vorbehalten ist, muss vor Abschluss des Vertrages ein entsprechender Beschluss gefasst werden.

Mit der Verbandssatzung wird „die Verfassung“ des Zweckverbands geschaffen. (e.b.d., S. 809) In der Verbandssatzung müssen der Name und der Sitz des Zweckverbands, die Aufgaben, die Verbandsmitglieder und ihr Stimmrecht, die Organe des Zweckverbands, die Zahl und die Amtszeit der Mitglieder der Verbandsorgane, Regelungen zur örtlichen Bekanntmachung, die Entschädigung der ehrenamtlich Tätigen, der Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben und das Verfahren bei Ausscheiden eines Verbandsmitglieds sowie für die Auflösung des Verbands enthalten sein. (§ 5 Abs. 4 GkZ) Dabei handelt es sich um Mindestinhalte, weitere Regelungen in der Verbandssatzung sind möglich.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag und die Verbandssatzung sind durch die Aufsichtsbehörde zu genehmigen. (§ 5 Abs. 5 SHGO) Änderungen der Verbandssatzung über die Aufgaben des Zweckverbands, den Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben sowie den Beitritt und das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern müssen mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsgemäßen Stimmenzahl der Verbandsversammlung beschlossen werden und benötigen ebenfalls die Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Verbandssatzung kann bestimmen, dass diese Änderungen darüber hinaus der Zustimmung einzelner oder aller Verbandsmitglieder bedürfen. Sonstige Änderungen der Verbandssatzung erfordern eine einfache Mehrheit. (§ 16 GkZ)

Mit der Übertragung von Aufgaben auf einen Zweckverband gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung der Aufgaben, einschließlich des Satzungs- und Ordnungsrechts, auf den Zweckverband über. Die Verbandssatzung kann das Recht für alle oder bestimmte Verbandsmitglieder Satzungen und Verordnungen zu erlassen ausschließen. (§ 3 Abs. 1 GkZ)

Der Zweckverband besitzt mit der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsteher zwei Organe. (§ 8 GkZ) Dabei ist entsprechend der Gemeindeordnung der Verbandsvorsteher das verwaltungsleitende Organ und die Verbandsversammlung das oberste Beschlussorgan. (e.b.d., S. 810) Daneben können weitere Ausschüsse gebildet werden.

### **4.5.1 Verbandsversammlung**

Die Verbandsversammlung setzt sich zusammen aus Vertretern kraft Amtes und zugewählten weiteren Vertretern. Die Gemeinde wird kraft Amtes durch den Bürgermeister vertreten. In Städten kann die Verbandssatzung anstelle des Bürgermeisters einen Stadtrat mit einem bestimmten Sachgebiet zum Vertreter der Stadt in der Verbandsversammlung bestimmen. Die Entsendung weiterer Vertreter setzt eine entsprechende Regelung in der Verbandssatzung voraus (§ 9 Abs. 1 GkZ), gegebenenfalls werden sie durch die Gemeindevertretung für die Dauer deren Wahlzeit gewählt. (§ 9 Abs. 2 GkZ) Neben den Mitgliedern der Gemeindevertretung können auch Bürger oder Mitarbeiter der Verbandsmitglieder als weitere Vertreter in die Verbandsversammlung entsandt werden. (e.b.d., S. 815) Die Mitglieder der Verbandsversammlung sind ehrenamtlich tätig.

Der Bürgermeister wird im Falle seiner Verhinderung durch seinen Stellvertreter vertreten. (§ 5 Abs. 6 GkZ i. V. m. § 57 e Abs. 1 SHGO) Für die weiteren Vertreter können Stellvertreter gewählt werden, dafür müssen gegebenenfalls in der Verbandssatzung Bestimmungen über die Zahl der Stellvertreter und die Art der Vertretung enthalten sein. (§ 9 Abs. 3 GkZ)

Die Beschlüsse in der Verbandsversammlung werden mit einfacher Mehrheit gefasst, soweit nicht das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit oder die Verbandssatzung etwas anderes vorschreibt. Bei Stimmgleichheit ist ein Antrag abgelehnt. (§ 5 Abs. 6 GkZ i. V. m. § 39 Abs. 1 SHGO) Die Verbandsmitglieder können ihren Vertretern in den folgenden Angelegenheiten Weisungen erteilen:

- Wahlen zu den Verbandsorganen,
- Einstellung eines hauptamtlichen Verbandsvorstehers,
- Änderung der Verbandssatzung,
- Beratung der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses und des Lageberichtes,
- Festsetzung von Umlagen und Stammkapital. (§ 9 Abs. 6 GkZ)

Die Weisungsgebundenheit ist auf diese Fälle beschränkt. Wenn ein Vertreter entgegen einer Weisung abstimmt, berührt das nicht die Gültigkeit der Stimmabgabe. Unabhängig von einer evtl. Weisungsgebundenheit ist eine einheitliche Stimmabgabe für mehrere Vertreter eines Verbandsmitglieds nicht vorgeschrieben. In der Verbandssatzung kann vorgesehen sein, dass Vertreter bestimmter Verbandsmitglieder das Stimmrecht für mehrere Stimmen ausüben dürfen. (e.b.d., S. 816)

Die Verbandsversammlung wählt in der ersten Sitzung aus ihren Mitgliedern den Vorsitzenden und einen oder mehrere Stellvertreter. (§ 9 Abs. 8 GkZ) Dabei darf es sich nicht um den Verbandsvor-

steher handeln, wenn dieser hauptamtlich tätig ist. (e.b.d., S. 820) Der Vorsitzende beruft die Verbandsversammlung ein, so oft es die Geschäftslage erfordert. Sie soll mindestens einmal jährlich einberufen werden. (§ 9 Abs. 7 GkZ) Nach § 5 Abs. 6 GkZ i. V. m. § 34 Abs. 1 SHGO ist eine Sitzung unverzüglich einzuberufen, wenn es ein Drittel der Mitglieder der Verbandsversammlung oder der Verbandsvorsteher unter Angabe eines Beratungsgegenstandes verlangen. Der Einladung ist die Tagesordnung beizufügen, die der Vorsitzende mit dem Verbandsvorsteher abstimmt. (§ 5 Abs. 6 GkZ i. V. m. § 34 SHGO) Der Vorsitzende der Verbandsversammlung nimmt gemeinsam mit dem Verbandsvorsteher die repräsentative Vertretung des Zweckverbands wahr. (§ 5 Abs. 6 GkZ i. V. m. § 10 SHGO)

Die Verbandsversammlung trifft alle für den Zweckverband wichtigen Entscheidungen und überwacht ihre Durchführung. Sie kann Entscheidungen auf den Verbandsvorsteher, den Hauptausschuss oder einen anderen Ausschuss übertragen. Eine Aufzählung von wichtigen Aufgaben und eine Beschränkung für die Übertragung dieser Aufgaben ergibt sich aus der entsprechenden Anwendung des § 28 SHGO. (§ 10 GkZ) Zu den Aufgaben die nicht übertragen werden können, zählen:

- der Beschluss über die Errichtung, die wesentliche Erweiterung und die Auflösung von Einrichtungen,
- der Beschluss über den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen,
- der Beschluss über die Haushaltssatzung und die Nachtragshaushaltssatzung,
- der Beschluss über die Änderung der Verbandssatzung,
- die Wahl des Verbandsvorstehers und seiner Stellvertreter,
- die Wahl des Vorsitzenden der Verbandsversammlung,
- die Bildung eines Hauptausschusses und die Wahl der Mitglieder sowie des Vorsitzenden,
- die Bildung, Besetzung und Auflösung weiterer Ausschüsse,
- der Beschluss über das Investitionsprogramm,
- der Beschluss über die Jahresrechnung und die Entlastung,
- der Erlass einer Geschäftsordnung.

Eine Übertragung von Aufgaben kann im Einzelfall oder durch eine allgemeine Regelung in der Verbandssatzung und der Geschäftsordnung erfolgen. Da ein Rückholrecht in § 10 GkZ nicht enthalten ist, muss dieses gegebenenfalls bei der Übertragung festgelegt werden. (e.b.d., S. 817)

Die Verbandsversammlung hat keine Vollzugsaufgaben und eine Überwachungsfunktion gegenüber der Verwaltung nur für die Durchführung ihrer eigenen Entscheidungen. Eine Kontrolle kann durch Akteneinsicht (§ 5 Abs. 6 GkZ i. V. m. § 30 SHGO), durch Anforderung von Berichten und

Auskünften sowie durch die Ausschüsse der Verbandsversammlung erfolgen. Zusätzlich hat der Verbandsvorsteher eine Informationspflicht gegenüber der Verbandsversammlung. (e.b.d.)

Die Verbandsversammlung ist das übergeordnete Organ, soweit nicht der Verbandsvorsteher eigene gesetzliche Zuständigkeiten hat, in die nicht eingegriffen werden darf. Diese übergeordnete Stellung zeigt sich in den Zuständigkeiten nach § 10 GkZ sowie dem Recht, Aufgaben die anderen Stellen übertragen wurden, im Einzelfall wieder an sich zu ziehen. (e.b.d., S. 814 f.)

Personelle Kompetenzen werden der Verbandsversammlung durch das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit nicht ausdrücklich zugewiesen. Auch erfolgt über § 5 Abs. 6 GkZ keine explizite Verweisung auf § 55 Abs. 1 S. 4 Nr. 4 SHGO, nach der Entscheidungen über leitende und dem Bürgermeister direkt unterstellte Beschäftigte durch die Gemeindevertretung getroffen werden. Da die Verbandsversammlung nach § 10 GkZ allerdings alle wichtigen Entscheidungen für den Zweckverband trifft und § 5 Abs. 6 GkZ grundsätzlich die Anwendbarkeit der Vorschriften der Gemeindeordnung vorsieht, muss auch für leitende Beschäftigte eines Zweckverbands von einer Zuständigkeit der Verbandsversammlung ausgegangen werden, mit einem entsprechenden Vorschlagsrecht für den Verbandsvorsteher.

#### **4.5.2 Verbandsvorsteher**

Der Verbandsvorsteher ist das verwaltungsleitende und vertretungsberechtigte Organ des Zweckverbands. Seine Stellung im Zweckverband orientiert sich an den Funktionen des Bürgermeisters nach der Gemeindeordnung. (e.b.d., S. 813) Der Verbandsvorsteher und sein Stellvertreter werden aus den Mitgliedern der Verbandsversammlung für die Dauer der Wahlzeit der Gemeindevertretungen gewählt. Sie dürfen nicht dem gleichen Verbandsmitglied angehören. (§ 12 Abs. 1 GkZ) Der Verbandsvorsteher bleibt auch nach der Wahl Mitglied der Verbandsversammlung, sofern er ehrenamtlich tätig ist. Ein hauptamtlicher Verbandsvorsteher kann der Verbandsversammlung nicht angehören. (vgl. auch Rentsch/Ziertmann 2008, S. 823) Für die Abberufung eines Verbandsvorstehers gilt über § 5 Abs. 6 GkZ der § 40 a SHGO analog. Danach ist die Abberufung durch die Verbandsversammlung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Verbandsversammlung möglich.

Der Verbandsvorsteher ist (grundsätzlich) ehrenamtlich tätig, sofern es aber nach Art und Umfang der Aufgaben sinnvoll ist, kann die Verbandssatzung die Einstellung eines hauptamtlichen Verbandsvorstehers und dessen Berufung in das Beamtenverhältnis auf Zeit vorsehen. Die Amtszeit beträgt dann mindestens sechs und höchstens acht Jahre und wird in der Verbandssatzung festgelegt. (§ 13 Abs. 1 GkZ)

Der Verbandsvorsteher ist der gesetzliche Vertreter des Zweckverbands. (§ 11 Abs. 1 GkZ) Er leitet die Verwaltung des Zweckverbands nach den Grundsätzen und Richtlinien der Verbandsversammlung, bereitet die Beschlüsse der Verbandsversammlung vor und führt sie aus. Er ist für die Geschäfte der laufenden Verwaltung verantwortlich und soweit der Zweckverband Träger von Weisungsaufgaben ist, auch für deren Durchführung zuständig. Daneben erlässt er die Verordnungen und trifft die Eilentscheidungen für den Zweckverband. (§ 12 Abs. 3 GkZ) In Anlehnung an die Funktion des Bürgermeisters hat er gegen rechtswidrige Beschlüsse der Verbandsversammlung Widerspruch zu erheben. (§ 5 Abs. 6 GkZ i. V. m. §§ 43, 47 SHGO) Die Verbandsversammlung kann dem Verbandsvorsteher nach § 10 GkZ weitere Aufgaben übertragen.

Die Personalentscheidungen für Beschäftigte liegen analog der Befugnisse des Bürgermeisters überwiegend beim Verbandsvorsteher. Die Verbandsversammlung besitzt hier, wie im vorhergehenden Abschnitt dargestellt, nur Kompetenzen für die leitenden Mitarbeiter, die dem Verbandsvorsteher direkt unterstellt sind.

### **4.5.3 Hauptausschuss**

Für den Zweckverband kann ein Hauptausschuss gebildet werden, der allerdings keine eigene Organstellung besitzt. Ein Hauptausschuss ist aber nur dann vorzusehen, wenn es nach Art und Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben sinnvoll ist. (§ 12 Abs. 4 GkZ) Gegebenenfalls wählt die Verbandsversammlung aus ihren Mitgliedern den Vorsitzenden sowie die weiteren Mitglieder des Hauptausschusses. Die Anzahl der Mitglieder des Hauptausschusses wird durch die Verbandssatzung festgelegt. Der Verbandsvorsteher ist Mitglied des Hauptausschusses ohne Stimmrecht. (§ 12 Abs. 5 GkZ) Da ein ehrenamtlicher Verbandsvorsteher Mitglied der Verbandsversammlung bleibt, muss es in diesem Fall auch möglich sein, ihn zum Vorsitzenden des Hauptausschusses zu wählen. Der Vorsitzende lädt den Hauptausschuss ein und stellt die Tagesordnung in Abstimmung mit dem Verbandsvorsteher auf. (§ 5 Abs. 6 GkZ i. V. m. §§ 46 Abs. 12 u. 34 Abs. 4 SHGO)

Der Hauptausschuss hat die Arbeit der Ausschüsse zu koordinieren und die Verbandsverwaltung zu überwachen. In diesem Rahmen kann er die den Ausschüssen übertragenen Entscheidungen im Einzelfall an sich ziehen. (§ 12 Abs. 6 GkZ) Dem Hauptausschuss können von der Verbandsversammlung weitere Aufgaben übertragen werden (§ 10 GkZ), allerdings sind der Übertragung durch die entsprechende Anwendung des § 28 SHGO Grenzen gesetzt.

Für die Mitglieder des Hauptausschusses sind gesetzlich keine Weisungen vorgesehen. Eine Ausweitung auf die Mitglieder des Hauptausschusses ist jedoch auch nicht erforderlich, da es sich bei den Themenbereichen, für die Weisungen gegenüber den Mitgliedern der Verbandsversamm-

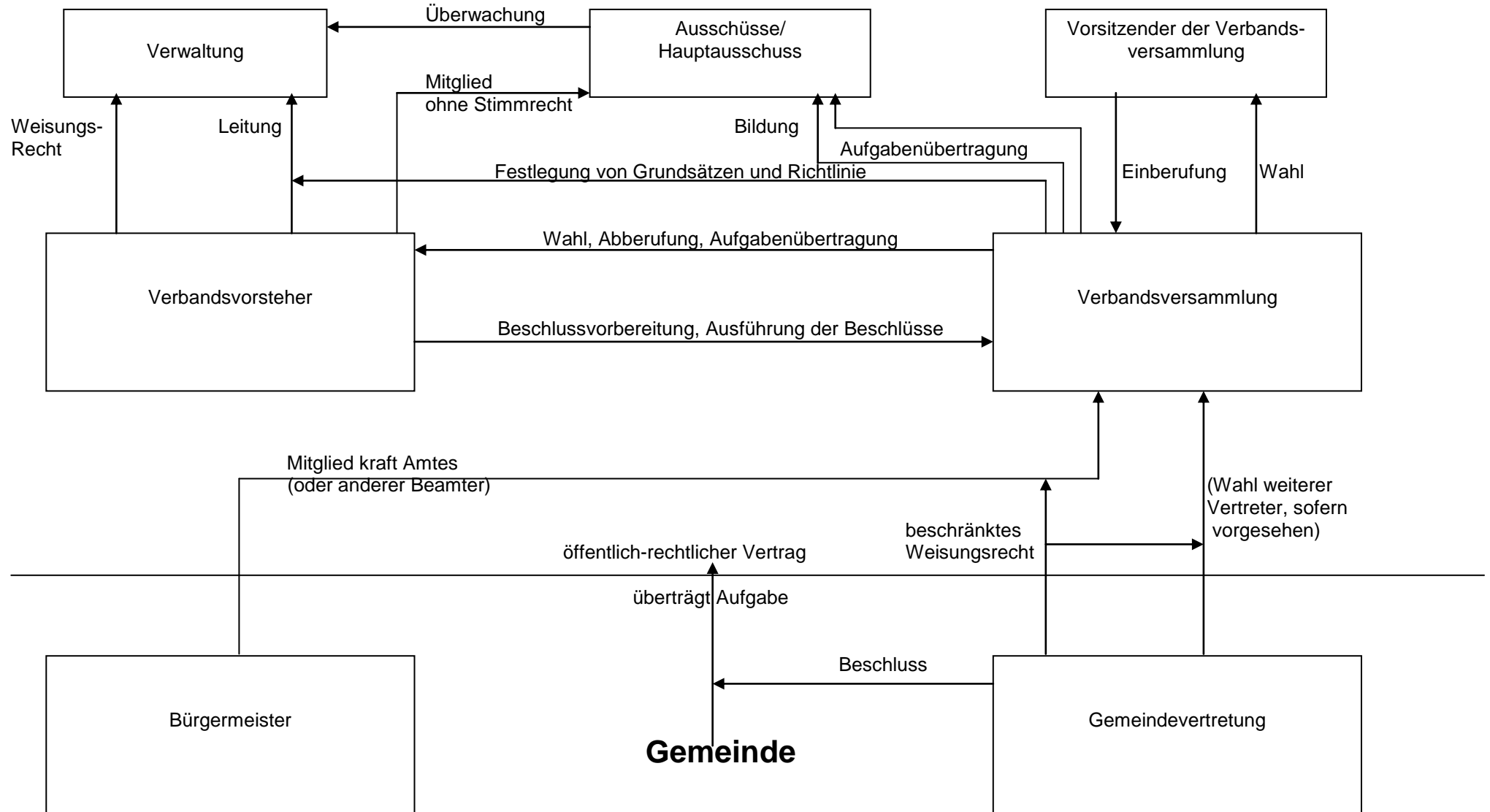
lung möglich sind, gleichzeitig um Angelegenheiten handelt, die einer Entscheidung der Versammlung vorbehalten sind und somit nicht auf den Hauptausschuss übertragen werden können.

Durch die Bildung eines Hauptausschusses wird die Mitsprache der Mitglieder des Zweckverbands gestärkt und die Position des Vorstandsvorstehers geschwächt (vgl. auch Rentsch/Ziertmann 2008, S. 821), da dem Hauptausschuss alternativ zum Vorstandsvorsteher Aufgaben zur Entscheidung von der Versammlung übertragen werden können und er die Verwaltung kontrolliert.



Abbildung 9: Der Zweckverband in Schleswig-Holstein

# Zweckverband



## **5. Niedersachsen**

### **5.1 Einleitung**

Niedersachsen gehört neben Nordrhein-Westfalen zu den Bundesländern, die bis in die 90er Jahre mit der Norddeutschen Ratsverfassung eine Doppelspitze aus ehrenamtlichem Bürgermeister und hauptamtlichem Gemeindedirektor hatten. Mit der Kommunalverfassungsreform in den 90er Jahren wurde diese Doppelspitze jedoch abgeschafft und es gibt nur noch einen direktgewählten hauptamtlichen Bürgermeister an der Spitze der Gemeinde. Es wurden mit der Reform wichtige Merkmale der Süddeutschen Ratsverfassung in die niedersächsische Kommunalverfassung übernommen, eine völlige Angleichung unterblieb jedoch und es gibt weiterhin wesentliche Unterschiede zu anderen Bundesländern. Naßmacher und Naßmacher (2007, S. 207) sprechen für die Länder mit ehemaliger Norddeutscher Ratsverfassung von einer „Hypothek der Vergangenheit“.

Mit Abschaffung der Norddeutschen Ratsverfassung trat an die Stelle der vormaligen Zweigleisigkeit von ehrenamtlichem Bürgermeister und hauptamtlichem Gemeindedirektor ein ausgeprägter Dualismus von Rat und Bürgermeister. Die gegenwärtige Kommunalverfassung kann deshalb als dualistische Verfassung mit volksgewählter, monokratischer Gemeindegemeinschaft bezeichnet werden. (Ipsen 2006, S. 141) Die Funktionen des Gemeindedirektors als Leiter der Verwaltung und des Bürgermeisters als repräsentativen Vertreter der Gemeinde wurden im neuen Amt des Bürgermeisters zusammengefasst.

Aufgrund seiner zentralen Stellung wird der Rat in § 31 Abs. 1 NGO als Hauptorgan der Gemeinde bezeichnet. Diese Einordnung dient in erster Linie der Bestätigung der Ratsmitglieder als Vertreter des Volkes. Sie hat jedoch keine unmittelbare Auswirkung auf die Kompetenzverteilung der verschiedenen Organe. (e.b.d., S. 94) Der Bürgermeister ist das zweite Organ der Gemeinde. Er ist Mitglied des Rates (§ 31 Abs. 1 NGO) und mit eigenen Zuständigkeiten ausgestattet. Er ist aber nicht zwangsläufig der Vorsitzende des Rates, sondern dieser wählt sich einen Vorsitzenden aus seiner Mitte. (§ 43 Abs. 1 NGO) Das kann sowohl der Bürgermeister als auch ein anderes Ratsmitglied sein.

Eine Besonderheit der Niedersächsischen Kommunalverfassung besteht darin, dass es mit dem Verwaltungsausschuss ein drittes Entscheidungsorgan neben Rat und Bürgermeister gibt. Ipsen (e.b.d., S. 159 f.) spricht von einem Zwischenorgan und einem einzigartigen Beitrag Niedersachsens zur kommunalverfassungsrechtlichen Landschaft. Der Verwaltungsausschuss ist ein Koordinationsgremium, das sich aus ehrenamtlichen Ratsmitgliedern und professioneller Verwaltung zusammensetzt. Es hat die Aufgabe, dysfunktionale Folgen des Dualismus von Rat und Bürgermeister auszugleichen.

## **5.2 Rat**

Der Rat ist zwar das ausgewiesene Hauptorgan einer Gemeinde (§ 31 NGO), allerdings gesetzlich nicht für alle Angelegenheiten von Bedeutung zuständig. Aufgrund eines umfangreichen Vorbehaltsrechts (§ 40 Abs. 2 NGO) kann der Rat allerdings praktisch in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises und auch in großen Teilen des übertragenen Wirkungskreises tätig werden (siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 5.2.1). (Thiele 2007, S. 135)

Die Ratsmitglieder sind ehrenamtlich tätig und werden für fünf Jahre gewählt. (§ 33 Abs. 2 NGO) Der Bürgermeister ist Mitglied des Rates (§ 31 Abs. 1 NGO) und kann auch zum Vorsitzenden gewählt werden. (vgl. Abschnitt 5.4.1) Er besitzt grundsätzlich alle Mitgliedschaftsrechte, soweit diese nicht den anderen Ratsmitgliedern in bestimmten Fällen vorbehalten sind. Zu den verweiger-ten Rechten gehören z. B. die Mitgliedschaft in den beratenden Ausschüssen (§ 51 NGO) und in einer Fraktion. (§ 39 b NGO) Sein Antragsrecht kann wie das der anderen Ratsmitglieder (§ 39 a NGO) nicht eingeschränkt werden und er hat bei Abstimmungen und Wahlen das gleiche Stimmrecht wie alle anderen. Das Rederecht des Bürgermeisters beruht zusätzlich auf § 64 Abs. 1 NGO und kann keinen Redezeitbeschränkungen unterworfen werden. (e.b.d., S. 92)

Die Vertreter von Gemeinden in Unternehmen und Einrichtungen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, werden vom Rat gewählt. (§ 111 Abs. 1 S. 1 NGO) Wenn mehrere Vertreter der Gemeinde zu benennen sind, muss der Bürgermeister dabei sein. Auf Vorschlag des Bürgermeisters kann an seiner Stelle ein anderer Gemeindebediensteter benannt werden. (§ 111 Abs. 2 NGO) Die entsandten Vertreter können mit Ausnahme des Bürgermeisters grundsätzlich jederzeit wieder vom Rat abberufen werden. Sofern der Entsendung allerdings Vorschlagsrechte von Fraktionen und Gruppen zugrunde lagen, sind diese zu berücksichtigen. (e.b.d., S. 410) Die Vertreter haben den Rat über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten, es sei denn es gibt gesetzliche Bestimmungen die dem entgegenstehen. (§ 111 Abs. 4 NGO) Die Vertreter sind an Weisungen des Rates und des Verwaltungsausschusses gebunden und haben gegebenenfalls einheitlich zu handeln, auch wenn sie als Ratsmitglieder gegen den Weisungsbeschluss gestimmt haben. Die Weisung kann sich auf die Ausübung sämtlicher Mitgliedschaftsrechte beziehen, dazu zählen Abstimmungen, Anträge und Anfragen. Wenn eine Weisung nicht vorliegt, können die Vertreter eigenständig entscheiden. In diesem Fall kann der Bürgermeister gegenüber Bediensteten, die ihn vertreten, Weisungen aussprechen. Wenn entgegen einer Weisung gehandelt wird, hat das keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit eines getroffenen Beschlusses, allerdings kann der Vertreter aufgrund dessen abberufen werden. Das gilt nicht für den Bürgermeister, der aber gegebenenfalls disziplinarisch belangt werden kann. (e.b.d., S. 410 f.)

Die vorhergenannten Bestimmungen gelten grundsätzlich nur für Unternehmen und Einrichtungen, die in privatrechtlicher Form geführt werden, es sei denn, es wird in spezialgesetzlichen Regelungen auf sie Bezug genommen. Das ist im Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) teilweise geschehen (siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt 5.5.1). (e.b.d., S. 408)

### **5.2.1 Aufgaben**

Der Rat ist zwar nicht für alle bedeutsamen Aufgaben der Gemeinde zuständig, er trifft aber insbesondere die kommunalpolitischen Grundsatzentscheidungen. Nach Ipsen (2006, S. 127) gehören zu den Grundsatzangelegenheiten u. a. die Mitgliedschaft in kommunalen Zusammenschlüssen, wie z. B. Zweckverbänden (§ 40 Abs. 1 Nr. 15 NGO) und die Übernahme neuer Aufgaben. (§ 40 Abs. 1 Nr. 17 NGO) Hierzu gehören aber auch die Aufgaben, die der Rat als Rechtssetzungsorgan wahrnimmt. (§ 40 Abs. 1 Nr. 4 NGO) In dieser Funktion ist der Rat zuständig für das gesamte Ortsrecht (Satzungen und Verordnungen) im eigenen und übertragenen Wirkungskreis. (Thiele 2007, S. 138)

Für die Leitung der Verwaltung kann der Rat Richtlinien verabschieden. (§ 40 Abs. 1 Nr. 1 NGO) Diese Richtlinienkompetenz ist Ausdruck der Stellung des Rates als oberstes Organ und seiner Verantwortung für die gesamte Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde. (e.b.d., S. 136) Bei der Richtlinienkompetenz liegt eine Schwierigkeit in der Abgrenzung zu den Kompetenzen des Bürgermeisters. Sie können sich auf die Grundsätze der Verwaltungsorganisation und des Personalwesens beziehen und somit die Zuständigkeit des Bürgermeisters zur Organisation der Verwaltung einschränken. Es dürfen über die Richtlinienkompetenz aber keine Einzelfallentscheidungen durch den Rat getroffen werden. (Ipsen 2006, S. 127 f.) Richtlinien sind ein Leitungsmittel für Aufgabebereiche, in denen der Rat keine eigenen Entscheidungszuständigkeiten besitzt. Sie können sich sowohl auf den eigenen als auch den übertragenen Wirkungskreis beziehen, ausgenommen Verteidigungsangelegenheiten sowie gewerberechtliche und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen. (vgl. auch Ipsen 2006, S. 128) Ebenfalls durch eine Richtlinie oder durch die Hauptsatzung kann der Rat auch die Abgrenzung zu den Geschäften der laufenden Verwaltung vornehmen, indem obere Wertgrenzen dafür festgelegt werden. (§ 40 Abs. 1 Nr. 1 und 11 NGO) Durch Richtlinien können für die Geschäfte der laufenden Verwaltung auch generelle Vorgaben erteilt werden, z. B. für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe. (Thiele 2007, S. 136)

Die Kompetenzen des Rates für Beschäftigte der Gemeinde ergeben sich aus § 80 NGO. Danach beschließt der Rat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister über die Ernennung, die Versetzung in den Ruhestand sowie die Entlassung von Beamten. Diese Befugnisse kann der Rat für be-

stimmte Gruppen von Beamten auf den Verwaltungsausschuss oder den Bürgermeister übertragen. (§ 80 Abs. 4 NGO) Für Angelegenheiten der Beamten ist somit aber grundsätzlich der Rat zuständig. (e.b.d., S. 310) Hervorzuheben ist allerdings das herzustellende Einvernehmen mit dem Bürgermeister. Dadurch nimmt er eine Schlüsselposition in Personalangelegenheiten ein, mit der sichergestellt werden soll, dass der Bürgermeister seiner Verantwortung für die Organisation der Verwaltung gerecht werden kann. Die Verweigerung der Zustimmung durch den Bürgermeister bedarf grundsätzlich keiner Begründung. (e.b.d., S. 311)

Zu den Kurations- und Abberufungskompetenzen des Rates zählen auch die Wahl und die Abwahl der Beamten auf Zeit. (§ 81 NGO) Die Wahl von Beamten auf Zeit ist, mit Ausnahme des allgemeinen Vertreters, aber erst in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern möglich. Der allgemeine Vertreter kann bereits in Gemeinden mit einer Größenordnung von 10 – 20.000 Einwohnern zum Beamten auf Zeit gewählt werden. Durch das alleinige Vorschlagsrecht des Bürgermeisters hat dieser auch hier eine Schlüsselstellung, was dazu führt, dass eine Wahl von Beamten auf Zeit gegen seinen Willen nicht möglich ist. Mit einer Mehrheit von drei Vierteln kann der Rat die Beamten auf Zeit auch wieder abwählen. (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 5.3.2)

Der Rat wählt auch die Stellvertreter des Bürgermeisters. Dabei wird in Niedersachsen zwischen der Stellvertretung im repräsentativen Bereich und den Verwaltungsangelegenheiten unterschieden. (siehe hierzu Abschnitt 5.3) Es werden bis zu drei Mitglieder des Rates für die repräsentative Stellvertretung des Bürgermeisters aus den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses gewählt. Bei der Wahl mehrerer Stellvertreter kann eine Reihenfolge für die Vertretung durch den Rat festgelegt werden. Die Stellvertreter können mit der Mehrheit der Mitglieder des Rates auch wieder abgewählt werden. (§ 61 Abs. 6 NGO) Bei der Wahl der repräsentativen Stellvertreter hat der Bürgermeister weder ein gesondertes Vorschlagsrecht noch muss er der Wahl zustimmen. Für die Vertretung in Verwaltungsangelegenheiten bestimmt der Rat einen allgemeinen Vertreter. Dieser wird, sofern es sich um einen Beamten auf Zeit handelt, vom Rat gewählt (§ 81 Abs. 3 NGO) oder andernfalls durch den Rat beauftragt. (§ 61 Abs. 8 NGO) In beiden Fällen besitzt der Bürgermeister das alleinige Vorschlagsrecht, so dass eine Wahl oder Bestellung nicht gegen seinen Willen erfolgen kann.

Für die Abwahl des Bürgermeisters besitzt der Rat das Initiativrecht. (§ 61 a NGO) Die eigentliche Abwahl erfolgt zwar durch die Bürger, sie setzt jedoch einen Beschluss des Rates mit einer Mehrheit von drei Vierteln seiner Mitglieder voraus.

Nach § 40 Abs. 3 NGO überwacht der Rat die Durchführung seiner Beschlüsse und den gesamten Verwaltungsablauf. Dazu kann er vom Verwaltungsausschuss und vom Bürgermeister, außer in Geheimhaltungsangelegenheiten, Auskünfte verlangen und Akteneinsicht nehmen. Das Aktenein-

sichtsrecht steht jeder Fraktion zu. Der Rat kann diese Befugnisse auf den Verwaltungsausschuss übertragen. (§ 40 Abs. 4 NGO) Daneben hat jedes Ratsmitglied aus § 39 a NGO ein umfangreiches Antragsrecht sowie die Möglichkeit, Auskünfte zu allen Angelegenheiten der Gemeinde, mit Ausnahme für die Geheimhaltungsangelegenheiten, vom Bürgermeister zu erhalten. Das Auskunftsrecht umfasst alle Bereiche des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises, allerdings keine Angelegenheiten von Gesellschaften und Organisationen, an denen die Gemeinde beteiligt ist. Durch diese Vorschrift soll jedes Ratsmitglied in die Lage versetzt werden, Initiativen zu ergreifen, Vorschläge zu unterbreiten und die Verwaltung zu kontrollieren. (e.b.d., S. 124) Ehlers (2006, S. 188) sieht in den Befugnissen der Ratsmitglieder nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht, von diesen Rechten Gebrauch zu machen.

Daneben muss der Bürgermeister den Rat über wichtige Angelegenheiten, zu denen auch Vorgänge im Zweckverband gehören (Thiele 2004, S. 64), und wichtige Beschlüsse des Verwaltungsausschusses unterrichten. (§ 62 Abs. 3 NGO) Diese Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters korrespondiert mit den Auskunftsrechten des Rates. (§§ 40 Abs. 3, 64 Abs. 1 NGO) Sie bezieht sich dabei auf den Aufgabenbereich des Bürgermeisters, nicht aber auf den parlamentarischen Bereich des Rates. (Thiele 2007, S. 265) Sie schließt auch den Aufgabenbereich des übertragenen Wirkungskreises nach § 62 Abs. 1 NGO ein, der dem Bürgermeister alleine zugeordnet ist. (e.b.d., S. 262)

Von besonderer Bedeutung für das Verhältnis von Rat, Verwaltungsausschuss und Bürgermeister sind die so genannten Vorbehaltsangelegenheiten. Der Rat kann sich nach § 40 Abs. 2 NGO die Beschlussfassung über Angelegenheiten, für die der Verwaltungsausschuss oder der Bürgermeister im Rahmen der laufenden Geschäfte zuständig ist, im Einzelfall oder für ganze Gruppen solcher Angelegenheiten vorbehalten (Vorbehalts- oder Rückholrecht). Das Vorbehaltsrecht gilt sowohl für Angelegenheiten des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises. Davon ausgenommen sind gegenüber dem Bürgermeister Aufgaben der Verteidigung, Geheimhaltungsangelegenheiten, gewerbe- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, die Ausführung von Weisungen durch Aufsichtsbehörden, sofern dafür kein Ermessen besteht (§ 62 Abs. 1 Nr. 3 – 5 NGO) sowie Aufgaben, die sich aus dem Organisationsrecht des Bürgermeisters ergeben. (§ 62 Abs. 2 NGO) Dem Verwaltungsausschuss können nur die Aufgaben entzogen werden, die sich aus der so genannten Lückenzuständigkeit ergeben (vgl. hierzu Abschnitt 5.4.2), nicht aber diejenigen Zuständigkeiten, die ihm ausdrücklich durch Gesetz übertragen werden. Dem Rat ist es dadurch möglich, in praktisch allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises und in großem Umfang auch bei denen des übertragenen Wirkungskreises zu entscheiden. (e.b.d., S. 136) Ipsen (2006, S. 129) weist darauf hin, dass durch die Vorbehaltskompetenz die Abgrenzung zum Aufgabenbereich des Bürgermeisters unscharf ist.

Die Aufgaben der Gefahrenabwehr, als Aufgabenbereich des übertragenen Wirkungskreises, sind zwischen Bürgermeister, Verwaltungsausschuss und Rat geteilt. Der Bürgermeister ist hier nur für den Bereich zuständig, der zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zählt, allerdings handelt es sich dabei um den quantitativ größten Block.

Der Rat kann über die Angelegenheiten, die dem Vorbehaltsrecht unterliegen, auch dann entscheiden, wenn diese ihm vom Verwaltungsausschuss vorgelegt werden. (§ 40 Abs. 2 S. 3 NGO) Dem Bürgermeister steht diese Möglichkeit nur mittelbar zur Verfügung, indem er eine Angelegenheit aus dem Bereich der laufenden Geschäfte zunächst dem Verwaltungsausschuss vorlegt (§ 57 Abs. 2 S. 3 NGO) und dieser dann wiederum sie dem Rat vorlegt. (Schwirzke/Sandfuchs 1999, S. 96)

Der Rat kann dem Verwaltungsausschuss oder dem Bürgermeister Aufgaben übertragen. Dazu gehören Personalentscheidungen (§ 80 Abs. 4 NGO) und bestimmte Teilbereiche von Aufgaben nach § 40 Abs. 1 NGO. Beim Aufgabenkatalog des § 40 Abs. 1 NGO handelt es sich grundsätzlich um Aufgaben, die alleine dem Rat vorbehalten sind. Allerdings können, soweit vorgesehen, bestimmte Teilbereiche, z. B. unter Bestimmung von Wertgrenzen, übertragen werden. Die Übertragung der Aufgaben bzw. die Bestimmung der Wertgrenzen erfolgt durch die Hauptsatzung. Zum Aufgabenkatalog des § 40 Abs. 1 NGO gehören u. a.: Der Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen und Verordnungen, die Übernahme neuer freiwilliger Aufgaben, der Beschluss über Bauleitpläne, die Verabschiedung des Haushaltes, die Verfügung über Vermögen sowie die Mitgliedschaft in kommunalen Zusammenschlüssen, wie z. B. Zweckverbände.

### **5.2.2 Ausschüsse**

Der Rat kann grundsätzlich frei darüber entscheiden, ob und welche Ausschüsse er einrichtet und wie viele Mitglieder darin vertreten sein sollen. (§ 51 Abs. 1 und 2 NGO) Es dürfen aber nur Ausschüsse für Aufgabenbereiche gebildet werden, für die der Rat auch zuständig ist. (Thiele 2007, S. 190; Ipsen 2006, S. 120) Die Entscheidung über die Einrichtung von Ausschüssen und die Anzahl der Mitglieder trifft der Rat durch Einzelbeschluss oder in der Geschäftsordnung. (Weißhaar 1993, S. 245) Eine Ausnahme stellen die gesetzlich vorgeschriebenen Ausschüsse (Pflichtausschüsse) dar, wie z. B. der Schulausschuss (§ 110 Niedersächsisches Schulgesetz) oder der Werksausschuss. (§ 113 NGO) Die Ausschüsse werden entsprechend den Mehrheitsverhältnissen im Rat gebildet. Neben den stimmberechtigten Ausschussmitgliedern können Fraktionen einen Sitz mit beratender Stimme erhalten, wenn sie aufgrund des Berechnungsverfahrens keinen Sitz im Ausschuss bekommen haben (so genannte Grundmandatsinhaber).

Dem Ausschuss können neben den Ratsmitgliedern auch sonstige Personen angehören, deren Zahl soll aber ein Drittel nicht übersteigen. (§ 51 Abs. 7 NGO) Durch diese Bestimmung soll es ermöglicht werden, zusätzlichen Sachverstand in die Ausschussarbeit einzubinden. Bedienstete der Gemeinde dürfen nicht zu Mitgliedern eines Ausschusses berufen werden. (Thiele 2007, S. 199)

Der Bürgermeister ist von einer Mitgliedschaft in den Ausschüssen ausgeschlossen (§ 51 Abs. 1 NGO) und kann deshalb auch nicht zum Vorsitzenden gewählt werden. (§ 51 Abs. 8 NGO) Er hat aber das Recht, an den Sitzungen teilzunehmen und sich zu den Tagesordnungspunkten zu äußern. Dabei kann er sich durch einen Bediensteten vertreten lassen, muss aber persönlich teilnehmen, wenn es ein Drittel der Ausschussmitglieder verlangt. Der Bürgermeister oder sein Vertreter ist in den Sitzungen zur Auskunftserteilung verpflichtet. (§ 64 Abs. 2 NGO) Auch wenn der Bürgermeister kein Ausschussmitglied ist, lädt er in Abstimmung mit dem Ausschussvorsitzenden die Ausschüsse ein und stellt gemeinsam mit dem Vorsitzenden die Tagesordnung auf. (§ 52 Abs. 3 NGO) Sofern es zwischen beiden bei der Aufstellung der Tagesordnung zu keiner Einigung kommt, entscheidet jedoch der Bürgermeister alleine. (e.b.d., S. 206 f.) Der Ausschuss ist einzuladen, wenn es ein Drittel der Ausschussmitglieder unter Angabe des Beratungsgegenstandes verlangt. Das weitere Verfahren der Ausschüsse und die Zusammenarbeit mit dem Rat und dem Verwaltungsausschuss legt der Rat in der Geschäftsordnung fest. Es gelten ansonsten die Vorschriften für den Rat entsprechend. (§ 52 Abs. 3 NGO)

Die Ausschussvorsitze werden auf die Fraktionen und Gruppen entsprechend ihrer Größe verteilt. (§ 51 Abs. 8 NGO) Die Fraktionen benennen die Ausschüsse, deren Vorsitz sie beanspruchen und bestimmen die Vorsitzenden aus dem Kreis der Ausschussmitglieder. Zum Ausschussvorsitzenden kann nur ein Ratsmitglied bestimmt werden (e.b.d., S. 200), nicht dagegen ein beratendes Mitglied. Die wesentlichen Aufgaben des Vorsitzenden bestehen in der Sitzungsleitung und der Zusammenarbeit mit dem Bürgermeister bei der Einladung und der Erstellung der Tagesordnung.

Die Ausschüsse haben grundsätzlich nur beratenden Charakter und keine eigenen Entscheidungskompetenzen. Abweichend davon haben der Umlegungsausschuss, der Grundstücksverkehrsausschuss und der Jugendhilfeausschuss aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen eigene Entscheidungsbefugnisse. (e.b.d., S. 212) Ähnliches gilt für den Werksausschuss, wenn diesem vom Rat durch die Betriebssatzung Aufgaben übertragen werden. (e.b.d., S. 416) Die beratenden Ausschüsse sollen den Rat entlasten und die Beschlüsse des Rates vorbereiten. (e.b.d., S. 190) Der Rat ist an die Empfehlung eines Ausschusses aber nicht gebunden und kann eine Angelegenheit auch ohne vorherige Beratung im Ausschuss entscheiden. Der Bürgermeister soll bei der Vorbereitung der Beschlüsse des Verwaltungsausschusses die Ausschüsse beteiligen. (§ 62 Abs. 1 Nr. 1 NGO)



### **5.2.3 Fraktionen**

Der Fraktionsstatus ist in Niedersachsen von Bedeutung, da den Fraktionen besondere Rechte eingeräumt werden, die den einzelnen Ratsmitgliedern vorenthalten sind. (vgl. Hoffmann 2003, S. 182) Dazu gehören das Vorschlagsrecht bei der Besetzung der Ausschüsse (§ 51 Abs. 2 NGO) und des Verwaltungsausschusses (§ 56 Abs. 3 i. V. m. § 51 Abs. 2 NGO), die Inanspruchnahme der Ausschussvorsitze (§ 51 Abs. 8 NGO) und ein Akteneinsichtsrecht. (§ 40 Abs. 3 NGO) Den Fraktionen wird in § 39 b Abs. 2 NGO ausdrücklich die Aufgabe zugeschrieben, bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Rat, im Verwaltungsausschuss und in den Ausschüssen mitzuwirken.

Neben den Fraktionen werden in der Niedersächsischen Gemeindeordnung auch Gruppen genannt. Für beide Fälle enthält das Gesetz aber keine Definition. In § 39 b Abs. 1 NGO ist nur die Mindestanforderung enthalten, dass eine Fraktion oder Gruppe aus mindestens zwei Ratsmitgliedern bestehen muss. Nach Thiele (2007, S. 126) wird ein Zusammenschluss von Ratsmitgliedern, die aufgrund desselben Wahlvorschlages gewählt wurden, als Fraktion bezeichnet. Allerdings besteht keine Verpflichtung, dass die Mitglieder einer Partei eine Fraktion bilden und umgekehrt nur die Mitglieder einer Partei die Möglichkeit zur Fraktionsbildung haben. Fraktionen sind eine politische Untergliederung des Rates und als solche rechtliche Teilorgane. (Ipsen 2006, S. 119) Daraus erwachsen ihnen weitere Rechte, wie z. B. eine eigene Klagebefugnis. Als Gruppen werden die Zusammenschlüsse mehrerer Fraktionen bezeichnet. Bei den Rechten und Pflichten werden zwischen Fraktionen und Gruppen keine Unterschiede gemacht. (vgl. Hoffmann 2003, S. 182)

Mitglieder einer Fraktion können nur die Ratsmitglieder sein. Der Bürgermeister ist aufgrund seiner Verpflichtung zur unparteiischen Amtsführung (vgl. Hoffmann 2003, S. 182) von der Mitgliedschaft in einer Fraktion jedoch ausgeschlossen. Allerdings kann er die Fraktionen auf Wunsch beraten und ist dazu gegebenenfalls sogar verpflichtet. (Thiele 2007, S. 128)

Soweit es für die Wahrnehmung ihrer Funktionen erforderlich ist, hat die Gemeinde die Fraktionen zu unterstützen. Dazu zählen die Bereitstellung von Büros und Tagungsräumen sowie Räumlichkeiten für öffentliche Fraktionssitzungen. (e.b.d., S. 131) Den Fraktionen kann durch die Gemeinde auch eine finanzielle Unterstützung für ihre Geschäftsführung gewährt werden. Das gilt ausdrücklich auch für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. (§ 39 b Abs. 3 NGO) Die Regelungen zur Organisation und zu internen Abläufen (z. B. Aufnahme und Ausschluss von Mitgliedern, Wahl und Aufgaben des Vorstandes, Bildung von Arbeitsgruppen, Abstimmungsverfahren) liegen bei den Fraktionen. Sie können sich dafür eine Geschäftsordnung geben. (e.b.d., S. 129) Ihre innere Ordnung muss dabei jedoch demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen. (§ 39 b Abs. 2 NGO)

### **5.3 Bürgermeister**

Der Bürgermeister hat neben dem Rat und dem Verwaltungsausschuss eine eigene Organstellung und verfügt über ausgeprägte Befugnisse. (vgl. auch Thiele 2007, S. 247; Ipsen 2006, S. 141) Mit dem Verwaltungsausschuss gibt es jedoch ein drittes Organ, dessen eigenständiger Kompetenzbereich zur Folge hat, dass dem Bürgermeister bestimmte Aufgabenbereiche vorenthalten bleiben. Darüber hinaus zeichnet sich die Niedersächsische Kommunalverfassung durch starke Verschränkungen zwischen diesen drei Organen aus, was sich daran zeigt, dass der Bürgermeister Mitglied des Rates und Vorsitzender des Verwaltungsausschusses ist und Rat und Verwaltungsausschuss weitgehende Vorbehaltsrechte für den Aufgabenbereich des Bürgermeisters besitzen.

Der Bürgermeister ist Leiter der Verwaltung (§ 62 Abs. 2 NGO) und gleichzeitig Mitglied des Rates. (§ 31 Abs. 1 S. 2 NGO) Er trägt im Rahmen seiner Leitungsfunktion die Verantwortung für das Funktionieren und die Einheitlichkeit der Verwaltung. Dieser Verantwortung steht die des Rates für den Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten (§ 40 Abs. 3 NGO) gegenüber. Im Rahmen dieses Spannungsverhältnisses ist der Inhalt der Richtlinien zu definieren, die der Rat für die Geschäftsverteilung aufstellen kann. (Thiele 2007, S. 263 f.)

Der direkt gewählte Bürgermeister nimmt eine eigenständige Rolle im kommunalpolitischen Willensbildungsprozess ein. Schwirzke und Sandfuchs (1999, S. 122) betonen die Stellung des Bürgermeisters als Politiker, da er ein direkt gewähltes Ratsmitglied ist. Gleichzeitig ist er allerdings als Beamter der Gemeinde gehalten, die einschlägigen beamtenrechtlichen Pflichten zu beachten. Dazu gehören insbesondere die Verpflichtung zur unparteiischen Amtsführung und parteipolitischer Neutralität.

Als Ratsmitglied besitzt er grundsätzlich alle Mitgliedschaftsrechte, insbesondere ein Stimm- und Antragsrecht. Er ist nur bei wenigen Entscheidungen, die den übrigen Ratsmitgliedern vorbehalten sind, als Bürgermeister ausgeschlossen, z. B. bei der Bildung von Ausschüssen. (vgl. § 51 Abs. 1 NGO) Seine Stellung wird noch dadurch gestärkt, dass er Mitglied und gleichzeitig Vorsitzender des bedeutenden zweiten Kollegialorgans, dem Verwaltungsausschuss, ist. Er kann aufgrund seiner Mitgliedschaft im Rat und als Vorsitzender des Verwaltungsausschusses in besonderer Weise als Scharnier zwischen hauptamtlicher Verwaltung und ehrenamtlicher Politik fungieren.

Der Bürgermeister ist hauptamtlich tätig und Beamter auf Zeit. Er wird nach § 61 Abs. 1 NGO direkt durch die Bürger für eine Amtszeit von acht Jahren gewählt. Die Verlängerung der Amtszeit von fünf auf acht Jahre trat zu den Kommunalwahlen im Jahre 2006 in Kraft. Bis dahin war die Amtszeit an der fünfjährigen Wahlperiode des Rates (vgl. § 33 Abs. 2 NGO) gekoppelt. Dadurch wird es zukünftig unterschiedliche Wahltermine für den Bürgermeister und für den Rat geben, was

dazu führt, dass die eigenständige (politische) Stellung des Bürgermeisters noch einmal gestärkt wird.

Zum Bürgermeister ist wählbar, wer am Wahltag das 23., aber noch nicht das 65. Lebensjahr vollendet hat und Deutscher ist oder seit mindestens einem Jahr die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzt. (§ 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 NGO) Der Bewerber muss nicht in der Gemeinde wohnen und benötigt keine besonderen fachlichen Qualifikationen. Wahlvorschläge können durch Parteien, Wählergruppen und Einzelpersonen eingereicht werden, wobei ein Bürgermeister nicht verpflichtet ist, sich einer Wiederwahl zu stellen. (§ 61 Abs. 4 NGO) Grundsätzlich sind für die Einreichung eines Wahlvorschlages Unterstützungsunterschriften durch Wahlberechtigte erforderlich. Davon befreit sind aber die Parteien oder Wählergruppen, die im Bundestag, im Niedersächsischen Landtag oder im Rat vertreten sind oder den Amtsinhaber für eine Wiederwahl vorschlagen. (§§ 45 d Abs. 2 und 45 a Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz (NKWG) i. V. m. § 21 NKWG) Durch diese Bestimmungen werden etablierte Parteien und Wählergruppen, die in einem der genannten Gremien vertreten sind, gegenüber anderen bevorzugt.

Für die Wahl ist es erforderlich, mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen zu erhalten. Sofern ein Bewerber im ersten Wahlgang diese Mehrheit nicht erreicht, kommt es zu einer Stichwahl zwischen den beiden Erstplatzierten. Hier ist gewählt, wer von den gültigen Stimmen die höchste Stimmenzahl erhält. (§ 45 b NKWG)

In Niedersachsen besteht nach § 61 a NGO die Möglichkeit, den Bürgermeister abzuwählen. Es handelt sich dabei um ein zweistufiges Verfahren. Die Initiative zur Abwahl muss vom Rat ausgehen. Zur Einleitung des Verfahrens ist ein Antrag erforderlich, dem eine Mehrheit von mindestens drei Vierteln der Ratsmitglieder zugestimmt hat. Die eigentliche Abwahl erfolgt im zweiten Schritt durch die Bürger. (§ 61 a NGO) Für eine erfolgreiche Abwahl ist die Mehrheit der Ja-Stimmen erforderlich, die zudem mindestens 25 % der Wahlberechtigten beträgt. (§ 45 j Abs. 4 NKWG)

Die Vertretung des Bürgermeisters erfolgt getrennt nach Aufgabenbereichen durch unterschiedliche Stellvertreter aus der Politik und der Verwaltung. Für die Vertretung bei Repräsentationsangelegenheiten, der Einberufung des Rates und des Verwaltungsausschusses einschließlich der Aufstellung der Tagesordnung, der Leitung der Sitzungen des Verwaltungsausschusses sowie der Verpflichtung der Ratsmitglieder (§ 61 Abs. 6 NGO) wählt der Rat aus den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses bis zu drei stellvertretende Bürgermeister. Sie vertreten den Bürgermeister im Verhinderungsfall (Thiele 2007, S. 251) und sind ehrenamtlich tätig. Sofern eine Reihenfolge in der Vertretung bestehen soll, wird diese durch den Rat festgelegt.

Bei allen anderen Aufgaben wird die Stellvertretung des Bürgermeisters von einem „allgemeinen Vertreter“ wahrgenommen, der hauptamtlich tätig ist. (§ 61 Abs. 7 NGO) Dabei kann es sich um einen Beamten auf Zeit oder um einen anderen Bediensteten der Gemeinde handeln. Wenn ein Beamter auf Zeit als allgemeiner Vertreter fungiert, trägt er in Gemeinden die Bezeichnung Erster Gemeinderat und in Städten die Bezeichnung Erster Stadtrat. (§ 81 Abs. 1 NGO) Er wird vom Rat auf Vorschlag des Bürgermeisters gewählt. (§ 81 Abs. 3 NGO) Wenn nicht ein Beamter auf Zeit zum allgemeinen Vertreter gewählt wird, „beauftragt“ der Rat einen anderen Bediensteten. (§ 61 Abs. 8 NGO) Auch in diesen Fällen hat der Bürgermeister das Vorschlagsrecht.

Die Vertretung durch den allgemeinen Vertreter ist nicht auf die Fälle beschränkt, in denen der Bürgermeister verhindert ist, sondern sie gilt auch bei Anwesenheit des Bürgermeisters. Dadurch soll der Bürgermeister entlastet werden. Er unterliegt aber dem Weisungsrecht des Bürgermeisters. (e.b.d., S. 254) Der Umfang der Vertretung kann durch den Bürgermeister als Verwaltungschef durch Dienstanweisung geregelt werden. Dem allgemeinen Vertreter kann seine Befugnis auch wieder entzogen werden. (Hoffmann 2003, S. 179) Neben der Wahl oder Beauftragung eines allgemeinen Vertreters kann eine gesonderte Vertretung für bestimmte Aufgabengebiete vorgesehen sein. (§ 61 Abs. 7 NGO) Gegebenenfalls schränkt dieses den Aufgabenbereich des allgemeinen Vertreters ein. (Thiele 2007, S. 255)

### **5.3.1 Aufgaben**

Der Bürgermeister ist Leiter der Verwaltung. Er hat den Geschäftsgang der Verwaltung zu beaufsichtigen und regelt die Geschäftsverteilung im Rahmen der Richtlinien des Rates. (§ 62 Abs. 2 NGO) Zum Geschäftsgang der Verwaltung gehört der gesamte Ablauf des Verwaltungsvollzuges, insbesondere die Aufgabenverteilung, die Organisation und Gliederung der Verwaltung und der Einsatz des Personals. Der Bürgermeister trägt die Verantwortung für das Funktionieren und die Einheitlichkeit der Verwaltung sowie ihrer Führung. (e.b.d., S. 263)

Aus der Verantwortung des Bürgermeisters für den Geschäftsgang der Verwaltung und des Rates für den Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten (§ 40 Abs. 3 NGO) ergibt sich ein Spannungsverhältnis. Aus diesem Spannungsverhältnis sind die Richtlinien zu entwickeln, die der Rat für die Geschäftsverteilung erlassen darf. Die Inhalte dürfen nur Grundsätzliches regeln und sich nur auf die Ebene der Dezernate oder ähnlicher Organisationseinheiten beziehen. Unterhalb dessen ist es dem Rat verwehrt, den Zuschnitt von Arbeitsplätzen zu bestimmen. In diesem Aufgabenfeld können Rat und Verwaltungsausschuss auch keine Vorbehaltsbeschlüsse treffen. Sofern der Rat keine Richtlinien erlassen hat, liegt die Geschäftsverteilung alleine beim Bürgermeister. (e.b.d., S. 264)

Der Bürgermeister ist der repräsentative und gesetzliche Vertreter der Gemeinde. Die Vertretung der Gemeinde in Gremien anderer juristischer Personen (z. B. Zeckverbänden) oder Personenvereinigungen zählt nicht zur gesetzlichen Vertretung. (§ 63 Abs. 1 NGO) Sofern der Bürgermeister die Gemeinde in anderen Gremien vertritt, unterliegt auch er den Weisungen des Rates. (§ 111 Abs. 1 NGO)

Der Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter der Beamten (§ 80 Abs. 5 NGO) und Vorgesetzter der Arbeitnehmer. Er besitzt gegenüber allen Bediensteten ein Weisungsrecht. Für Beamte auf Zeit gilt davon nur dann eine Ausnahme, wenn sie Mitglieder des Verwaltungsausschusses sind und als solche tätig werden. Ansonsten unterliegen auch die Beamten auf Zeit vollständig dem Weisungsrecht des Bürgermeisters. (Ipsen 2006, S. 148; vgl. auch Thiele 2007, S. 265)

Die Personalentscheidungen liegen zwar grundsätzlich beim Rat und beim Verwaltungsausschuss (vgl. Abschnitte 5.2.1. und 5.4.2), dennoch besitzt der Bürgermeister hier eine Schlüsselstellung, da ohne seine Mitwirkung keine Personalentscheidung getroffen werden kann. Sowohl die Ernennung, Versetzung in den Ruhestand und Entlassung von Beamten, für die der Rat verantwortlich ist, als auch die Einstellung, Eingruppierung und Entlassung von Arbeitnehmern, für die der Verwaltungsausschuss zuständig ist, setzen eine Zustimmung des Bürgermeisters voraus. (§ 80 Abs. 4 NGO) Es ist nicht vorgesehen, dass im Streitfall der Rat mit qualifizierter Mehrheit allein entscheiden kann. (Bovenschulte/Buß 1996, S. 72; vgl. auch Thiele 2007, S. 311) Die Wahl eines Beamten auf Zeit durch den Rat setzt einen Vorschlag des Bürgermeisters voraus. (§ 81 Abs. 3 NGO) Der Rat muss einem Vorschlag des Bürgermeisters zwar nicht folgen, ist aber daran gehindert, einen anderen Bewerber zu wählen. (Ipsen 2006, S. 148)

Der Bürgermeister ist zuständig für die Geschäfte der laufenden Verwaltung. (§ 62 Abs. 1 Nr. 6 NGO) Nach Ipsen e.b.d., S. 148 f.) handelt es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung, „wenn die Sache nach Regelmäßigkeit und Häufigkeit zu den üblichen Geschäften gehört, ohne dass bejahendenfalls noch auf Umfang und Schwierigkeit in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht und auf die finanziellen Auswirkungen abzustellen wäre; wesentliches Merkmal ist die Erledigung nach feststehenden Grundsätzen auf eingefahrenen Geleisen.“

Welche Angelegenheit in einer Gemeinde zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zählt, muss in Abhängigkeit zur Einwohnerzahl und zum Haushaltsvolumen bestimmt werden. Eine Konkretisierung kann durch die Benennung von Wertgrenzen, die der Rat durch Richtlinien festlegt, erfolgen. (§ 40 Abs. 1 Nr. 1 NGO) Durch Richtlinien können für die Geschäfte der laufenden Verwaltung auch generelle Vorgaben erteilt werden. (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 5.2.1)

Der Bürgermeister bereitet die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses vor (§ 62 Abs. 1 Nr. 2 NGO) und führt die Beschlüsse des Rates und des Verwaltungsausschusses aus. (§ 62 Abs. 1 Nr. 2 NGO) Bei der Vorbereitung der Beschlüsse des Verwaltungsausschusses soll er die Ausschüsse beteiligen. (§ 62 Abs. 1 Nr. 1 NGO) Da der Verwaltungsausschuss die Beschlüsse des Rates vorbereitet (§ 57 Abs. 1 NGO), werden somit mittelbar vom Bürgermeister auch die Ratsbeschlüsse vorbereitet. Die Durchführung der Ratsbeschlüsse soll nach § 40 Abs. 3 NGO vom Rat selbst überwacht werden. Er kann zu diesem Zweck vom Verwaltungsausschuss und vom Bürgermeister die erforderlichen Auskünfte verlangen. Eine systematische Überwachung dürfte auf Grundlage dieser Bestimmung jedoch in der Praxis kaum möglich sein.

Wenn der Bürgermeister einen Beschluss des Rates oder des Verwaltungsausschusses für rechtswidrig hält, hat er der Aufsichtsbehörde darüber Bericht zu erstatten oder Einspruch einzulegen. Im letzten Fall muss der Rat bzw. Verwaltungsausschuss erneut über die Angelegenheit entscheiden. Sofern der Bürgermeister auch den neu gefassten Beschluss für rechtswidrig hält, muss er der Aufsichtsbehörde einen Bericht darüber vorlegen. Sowohl der Bericht als auch ein Einspruch haben aufschiebende Wirkung (§ 65 NGO), so dass der Bürgermeister den Beschluss nicht ausführen muss. Die Bestimmung gilt aber nur für rechtswidrige Beschlüsse und erfasst keine Beschlüsse, die gegen das Gemeinwohl verstoßen.

Der Bürgermeister übt damit eine (interne) Rechtsaufsicht über den Rat und den Verwaltungsausschuss aus und ist verpflichtet, alle Beschlüsse von Rat und Verwaltungsausschuss auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen. (e.b.d., S. 153) Ein Missbrauch des Einspruchsrechts durch den Bürgermeister macht den Einspruch nicht ungültig, ist jedoch ein Pflichtverstoß, der disziplinarisch geahndet werden kann. (Thiele 2007, S. 275) Sofern der Aufsichtsbehörde ein Bericht vorgelegt wird, kann diese im Rahmen der Kommunalaufsicht eine Beanstandung aussprechen und gegebenenfalls verlangen, dass bereits getroffene Maßnahmen rückgängig gemacht werden. (§ 130 Abs. 1 NGO) Wenn es sich um eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises handelt, hat die Fachaufsichtsbehörde die Möglichkeit eine Weisung auszusprechen, die der Bürgermeister nach § 62 Abs. 1 Nr. 5 NGO ausführen muss. Erfolgt keine Beanstandung oder Weisung durch die Aufsichtsbehörde, muss der Bürgermeister den Beschluss ausführen. (e.b.d., S. 275 f.)

Die so genannte Eilkompetenz für dringende Ratsentscheidungen liegt grundsätzlich beim Verwaltungsausschuss. (vgl. Abschnitt 5.4.2) Nur wenn auch der Verwaltungsausschuss nicht rechtzeitig entscheiden kann und der Eintritt erheblicher Nachteile oder Gefahren droht, entscheidet der Bürgermeister in Abstimmung mit einem stellvertretenden Bürgermeister. Das gilt auch für dringende Angelegenheiten des Verwaltungsausschusses. Als dringend ist eine Entscheidung zu betrachten, wenn ein Beschluss nicht bis zur nächsten Sitzung aufgeschoben werden kann. Dabei ist eine Sitzung des Verwaltungsausschusses in der Regel einfacher zu organisieren, als eine Ratssitzung

(kleinere Mitgliederzahl, kürzere Einladungsfrist). Da es zudem erforderlich ist, dass bei einer Nichtentscheidung durch den Verwaltungsausschuss erhebliche Gefahren oder Nachteile drohen, wird eine Eilentscheidung durch den Bürgermeister ein seltener Fall sein. Der Rat und der Verwaltungsausschuss sind gegebenenfalls anschließend unverzüglich zu informieren. (§ 66 NGO) Die Eilkompetenz gilt auch für Satzungen und Verordnungen. (e.b.d., S. 277)

### **5.3.2 Beamte auf Zeit**

Die Wahl von Beamten auf Zeit ist grundsätzlich in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern möglich. (§ 81 Abs. 1 NGO) Die Anzahl ist nicht begrenzt und liegt in der Disposition des Rates. (vgl. auch Thiele 2007, S. 314) Daneben kann in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 10.000 - 20.000 Einwohnern der allgemeine Vertreter zum Beamten auf Zeit gewählt werden. (§ 81 Abs. 2 NGO) Ein Beamter auf Zeit trägt, wenn ihm das Amt des allgemeinen Vertreters übertragen ist, in Gemeinden die Bezeichnung Erster Gemeinderat. Die weiteren Beamten auf Zeit heißen in Gemeinden Gemeinderat mit der Möglichkeit, eine ergänzende Bezeichnung mit Bezug zum Fachgebiet hinzuzufügen. (§ 81 Abs. 1 NGO)

Gemeinderäte werden durch den Rat für eine Wahlzeit von acht Jahren gewählt. Dabei hat der Bürgermeister ein besonderes Gewicht, da nur er ein Vorschlagsrecht für die Wahl besitzt. (§ 81 Abs. 3 NGO) Dadurch soll verhindert werden, dass eine Ratsmehrheit Gemeinderäte wählt, mit denen der Bürgermeister nicht einverstanden ist. Auch bei einer gegenläufigen parteipolitischen Mehrheit im Rat besteht aufgrund dieses Vorschlagsrechts bei der Wahl von Gemeinderäten ein Zwang zum Konsens zwischen Bürgermeister und Rat. Die Abwahl von Gemeinderäten ist mit einer drei Viertel-Mehrheit möglich. (§ 81 Abs. 4 NGO)

Gemeinderäte werden regelmäßig für ein bestimmtes Aufgabengebiet (Dezernat, Fachbereich) gewählt. Den Aufgabenzuschnitt kann der Bürgermeister in seinem wesentlichen Kern gegen den Willen des Rates nicht ändern. Der Rat hat bis zur Dezernatsebene Einflussmöglichkeiten durch den Erlass von Richtlinien. (§ 40 Abs. 3 NGO) Nur wenn der Rat keine Richtlinien erlassen hat und bei der Wahl eines Gemeinderates keine Bestimmung über das Aufgabengebiet getroffen wurde, liegt die Aufgabenverteilung allein beim Bürgermeister. (Thiele 2007, S. 264)

Die Gemeinderäte besitzen ein unmittelbares Vortragsrecht (§ 64 NGO) und eine Beratungspflicht gegenüber dem Rat, wodurch ihnen eine gewisse Selbstständigkeit gegenüber dem Bürgermeister eingeräumt wird. Ihr Mitberatungsrecht ist dabei nicht auf Angelegenheiten ihres Aufgabengebietes begrenzt, sondern gilt uneingeschränkt. Die eigene kommunalpolitische Legitimation und Verant-

wortlichkeit führt in der Tendenz zwischen ihnen und dem Bürgermeister zu einer „faktisch quasi-kollegialen Arbeitsteilung“ auch bei der Leitung der Verwaltung. (e.b.d., S. 315)

Nach § 64 Abs. 1 NGO bestehen ein Vortragsrecht und eine Beratungspflicht auch gegenüber dem Verwaltungsausschuss. Der Rat kann zudem durch die Hauptsatzung bestimmen, dass die Gemeinderäte dem Verwaltungsausschuss mit beratender Stimme angehören. (§ 56 Abs. 1 NGO) In diesen Fällen besitzen sie außer dem Stimmrecht alle sonstigen Mitgliedschaftsrechte, z. B. ein eigenes Antragsrecht. (e.b.d., S. 235)

Der Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter der Gemeinderäte (§ 80 Abs. 5 NGO) und ihnen gegenüber weisungsbefugt. Das gilt auch für die Mitwirkung im Rat und im Verwaltungsausschuss. Daraus folgt, dass er zumindest in das Recht zur Sitzungsteilnahme und das Vortragsrecht eingreifen kann. Begrenzt wird das Weisungsrecht durch das Recht des Rates, Auskünfte von den Gemeinderäten zu erhalten. (e.b.d., S. 272) Eine Ausnahme von der Weisungsgebundenheit besteht zudem dann, wenn sie zu Mitgliedern des Verwaltungsausschusses benannt wurden und aufgrund dieser Mitgliedschaft tätig werden. (Thiele 2007, S. 265; Ipsen 2006, S. 148)

## **5.4 Dualistische Verfassung mit volksgewählter monokratischer Gemeindespitze/ Verwaltungsausschuss**

### **5.4.1 Dualistische Verfassung mit volksgewählter monokratischer Gemeindespitze**

In Niedersachsen wählt der Rat aus seiner Mitte einen Ratsvorsitzenden. (§ 43 NGO) Dabei kann es sich sowohl um den Bürgermeister als auch um ein anderes Ratsmitglied handeln. Ipsen (2006, S. 117) spricht hier von einem nicht ausgereiften Kompromiss. Mit Blick auf die Süddeutsche Ratsverfassung, in der die Funktionen des Bürgermeisters und des Ratsvorsitzenden zusammengefasst sind, vermisst er in Niedersachsen eine klare Konzeption. Dadurch, dass auch der Bürgermeister zum Ratsvorsitzenden gewählt werden kann, ist ein ausdrücklicher Akzent für die Gewaltenteilung unterblieben.

Der Ratsvorsitzende hat keine besondere Bezeichnung und besitzt keine eigene Organstellung. Der Rat wählt den Ratsvorsitzenden für die Dauer der Wahlperiode und beschließt über seine Stellvertretung. (§ 43 NGO) Der Ratsvorsitzende kann durch den Rat mit absoluter Mehrheit wieder abgewählt werden. (§ 43 Abs. 3 NGO) Schwirzke und Sandfuchs (1999, S. 92) sehen auch in dieser Regelung einen Ausdruck der bewusst gering gehaltenen Bedeutung des Ratsvorsitzenden.



Der Ratsvorsitzende hat keine Kompetenzen bei der Einberufung des Rates und der Aufstellung der Tagesordnung. Diese liegen nach § 41 NGO beim Bürgermeister. Bogumil (2001, S. 175) spricht für Niedersachsen von einer eingeschränkten Tagesordnungskompetenz des Ratsvorsitzenden. Diese kann jedoch allenfalls dem § 41 Abs. 3 S. 3 NGO entnommen werden, in dem für dringliche Fälle die Änderung der Tagesordnung zu Beginn der Sitzung durch Ratsbeschluss mit zwei Drittel-Mehrheit vorgesehen ist.

Der Rat wird vom Bürgermeister eingeladen, der auch die Tagesordnung aufstellt. Er muss den Rat einberufen, so oft es die Geschäftslage erfordert. Ob eine Geschäftslage die Einberufung des Rates erfordert, steht aber im Ermessen des Bürgermeisters. (Thiele 2007, S. 151) Der Rat ist allerdings durch ihn unverzüglich einzuberufen, wenn ein Drittel der Ratsmitglieder oder der Verwaltungsausschuss es unter Angabe des Beratungsgegenstandes verlangen oder wenn die letzte Sitzung länger als drei Monate zurückliegt und ein Ratsmitglied die Einberufung unter Angabe des Beratungsgegenstandes verlangt. (§ 41 Abs. 2 NGO) Dadurch wird der Spielraum des Bürgermeisters bei der Einberufung des Rates eingeschränkt. Der Bürgermeister unterliegt auch bei der Aufstellung der Tagesordnung Beschränkungen, denn er muss Wünsche zu Tagesordnungspunkten von einzelnen Ratsmitgliedern berücksichtigen, wenn diese innerhalb vorgegebener Fristen artikuliert werden. (e.b.d., S. 153) Ein inhaltliches Vorprüfungsrecht zu einzelnen Tagesordnungspunkten besitzt er nicht.

Die wesentliche Aufgabe des Ratsvorsitzenden liegt in der Sitzungsleitung, zu der die Eröffnung und Schließung, die Worterteilung und der Wortentzug sowie die Abwicklung der Tagesordnung gehören. Zudem sorgt der Ratsvorsitzende für die Aufrechterhaltung der Ordnung und übt das Hausrecht aus. (§ 44 NGO)

Von der Möglichkeit zur Übernahme des Ratsvorsitzes durch den Bürgermeister wurde in der Vergangenheit nur wenig Gebrauch gemacht. Ipsen (2006, S. 117) sieht als Ursachen dafür die geringen Kompetenzen und die Möglichkeit einer Abwahl. Durch die abweichenden Wahlperioden von Rat und Bürgermeister bestehe nach einer Kommunalwahl das Risiko, dass eine neue Mehrheit den Bürgermeister als Ratsvorsitzenden abwählt. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass der Ratsvorsitzende nur für die Dauer der Wahlperiode des Rates gewählt wird, so dass eine Abwahl durch eine neue Mehrheit nach einer Kommunalwahl nicht möglich ist, da der Ratsvorsitzende neu gewählt werden muss.

### **5.4.2 Verwaltungsausschuss**

Eine Besonderheit in der kommunalverfassungsrechtlichen Landschaft ist der niedersächsische Verwaltungsausschuss. Der Verwaltungsausschuss ist neben dem Rat und dem Bürgermeister das dritte Organ der Gemeinde, mit umfangreichen eigenen Kompetenzen.

Ipsen (2006, S. 165 f.) spricht von einer eigenständigen niedersächsischen Lösung des Antagonismus von Rat und Verwaltung. Im Verwaltungsausschuss ist die politische Repräsentanz der Gemeinde und die Verwaltungsspitze vereinigt. Dadurch werden die Reibungsflächen zwischen Rat und Verwaltung begrenzt. Dem Verwaltungsausschuss fällt die Aufgabe zu, dysfunktionale Folgen des Dualismus von Rat und Verwaltung aufzufangen. (e.b.d., S. 160) Die Charakterisierung des Verwaltungsausschusses reicht vom „formalen Koordinationsgremium“ (Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 247 f.) über „zentrales Steuerungs- und Koordinationsgremium“ (Hoffmann 2003, S. 184), „exekutive Führungsspitze“ (Haus u. a. 2005, S. 224) bis hin zu einem „clearing and steering committee“ oder „kleiner Rat“. (Ipsen 2006, S. 165 f.)

Der Verwaltungsausschuss besitzt einen eigenen Aufgabenbereich, der sich zusammensetzt aus einer so genannten Lückenzuständigkeit, nach der der Verwaltungsausschuss über diejenigen Angelegenheiten beschließt, die nicht ausdrücklich dem Rat oder dem Bürgermeister zugeordnet sind (§ 57 Abs. 2 NGO), der Beschlussvorbereitung für den Rat sowie eigenen gesetzlichen Zuständigkeiten.

Die Vorbereitungsfunktion für den Rat soll übereilte Beschlüsse des Rates verhindern und eine gemeinsame Vorklärung und Lenkung durch die Verwaltungsspitze und kommunalpolitische Führungsebene bewirken. Die Vorbereitung ist grundsätzlich für alle Beschlüsse des Rates zwingend vorgesehen, mit Ausnahme so genannter innerorganisatorischer Beschlüsse, wie z. B. die Wahl des Ratsvorsitzenden oder die Bildung der Ausschüsse. (Thiele 2007, S. 239 f.; Ipsen 2006, S. 162; Schwirzke/Sandfuchs 1999, S. 99) Im Rahmen der Vorbereitung koordiniert der Verwaltungsausschuss auch die Arbeit der Ausschüsse des Rates. (§ 57 Abs. 5 NGO) Der Rat ist an eine Beschlussempfehlung des Verwaltungsausschusses aber nicht gebunden.

Ipsen (2006, S. 162) sieht aufgrund der Vorbereitungskompetenz im Verwaltungsausschuss das „entscheidende Lenkungs-gremium der Kommunalpolitik“. Bei der Einordnung des Verwaltungsausschusses im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess darf jedoch dessen Rolle durch die Vorbereitungskompetenz nicht überschätzt werden. Es gilt zu berücksichtigen, dass auch der Verwaltungsausschuss mit ehrenamtlichen Beigeordneten besetzt ist, so dass die grundsätzliche Problemstellung, die sich aus ehrenamtlicher Tätigkeit und Vorbereitungsaufwand ergibt, auch hier anzutreffen ist. Die Vorbereitung der Beschlüsse des Verwaltungsausschusses durch den Bürger-

meister hat eine ähnlich präjudizierende Wirkung, wie sie eine direkte Vorbereitung durch den Bürgermeister für Beschlüsse des Rates hätte.

Zu den eigenen gesetzlichen Aufgaben gehört ein Einspruchsrecht bei Beschlüssen des Rates, der dann erhoben werden kann, wenn nach Auffassung der Mitglieder ein Beschluss des Rates das Wohl der Gemeinde gefährdet. (§ 60 NGO) Es handelt sich dabei um eine Zweckmäßigkeitskontrolle im Gegensatz zur Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Bürgermeister nach § 65 NGO. (vgl. Abschnitt 5.3.1) Der Rat kann den Einspruch allerdings mit einem erneuten Beschluss zurückweisen.

Der Verwaltungsausschuss besitzt auch die Eilkompetenz, die es erlaubt, in dringenden Fällen, in denen eine Entscheidung des Rates nicht rechtzeitig getroffen werden kann, eine Entscheidung anstelle des Rates zu treffen. Ist auch die Entscheidung durch den Verwaltungsausschuss nicht rechtzeitig möglich und droht der Eintritt erheblicher Nachteile oder Gefahren, entscheidet der Bürgermeister in Abstimmung mit einem stellvertretenden Bürgermeister. Das gilt auch für Angelegenheiten des Verwaltungsausschusses. Der Rat und der Verwaltungsausschuss sind anschließend unverzüglich zu informieren. (§ 66 NGO)

Neben diesen Aufgabenbereichen verfügt der Verwaltungsausschuss über zahlreiche weitere Zuständigkeiten. Dazu zählen die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Einwohnerantrages (§ 22 a Abs. 5 NGO), die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens (§ 22 b Abs. 7 NGO), die Einstellung, Eingruppierung und Entlassung von Arbeitnehmern in Abstimmung mit dem Bürgermeister (§ 80 Abs. 4 NGO), die Funktion des höheren Dienstvorgesetzten für die Beamten, ausgenommen des Bürgermeisters (§ 80 Abs. 5 NGO), Weisungsrechte für Vertreter in Gremien von Organisationen, an denen die Gemeinde beteiligt ist (§ 111 Abs. 1 NGO) und das Recht, dem Rechnungsprüfungsamt Aufträge zur Prüfung der Verwaltung zu erteilen. (§ 118 Abs. 1 NGO) Nach § 57 Abs. 3 NGO beschließt er zudem über Widersprüche in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises, sofern nicht die Zuständigkeit des Rates gegeben ist.

Der Verwaltungsausschuss hat das Recht, vom Bürgermeister Auskünfte in allen Angelegenheiten der Gemeinde zu verlangen und kann zu allen Verwaltungsangelegenheiten Stellung nehmen. (§ 58 NGO) Der Bürgermeister hat den Verwaltungsausschuss über wichtige Angelegenheiten zu unterrichten. (§ 62 Abs. 3 NGO) Die Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters korrespondiert mit den Auskunftsrechten des Verwaltungsausschusses. (§§ 58, 64 Abs. 1 NGO) Sie bezieht sich dabei auf den Aufgabenbereich des Bürgermeisters, nicht aber auf den parlamentarischen Bereich des Rates. (Thiele 2007, S. 265) Sie schließt auch den Aufgabenbereich des übertragenen Wirkungskreises nach § 62 Abs. 1 NGO ein, der dem Bürgermeister allein zugeordnet ist. (e.b.d., S. 262)

Der Rat kann sein Vorbehaltsrecht nach § 40 Abs. 2 NGO gegenüber dem Verwaltungsausschuss nur im Bereich der Lückenzuständigkeit ausüben, nicht dagegen bei Aufgaben, die dem Verwaltungsausschuss unmittelbar zugeordnet sind. (Thiele 2007, S. 239; Schwirzke/Sandfuchs 1999, S. 96) Auf der anderen Seite kann der Rat dem Verwaltungsausschuss bestimmte zusätzliche Aufgaben übertragen. Dazu zählen die Überwachungsfunktionen für die Ausführung von Ratsbeschlüssen und für den Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten (§ 40 Abs. 3 und 4 NGO) sowie personalrechtliche Kompetenzen für Beamte nach § 80 Abs. 4 NGO. Der Verwaltungsausschuss kann sich wiederum im Einzelfall die Beschlussfassung für Geschäfte der laufenden Verwaltung des Bürgermeisters vorbehalten. (§ 57 Abs. S. 2 NGO) Diese Angelegenheiten können dem Verwaltungsausschuss auch durch den Bürgermeister zur Entscheidung vorgelegt werden. (§ 57 Abs. 3 NGO) Vorbehalte und Übertragungen sind jedoch nicht möglich für gewerberechtliche und immissionschutzrechtliche Genehmigungen und Verteidigungsangelegenheiten (§ 62 Abs. 1 Nr. 3 NGO), Aufgaben der Geheimhaltung (§ 62 Abs. 1 Nr. 4 NGO) und die Ausführung von Weisungen durch Aufsichtsbehörden, sofern dafür kein Ermessen besteht. (§ 62 Abs. 1 Nr. 5 NGO) Der Verwaltungsausschuss kann seinerseits dem Bürgermeister weitere Aufgaben übertragen (§ 57 Abs. 4 NGO) oder dem Rat Angelegenheiten zur Entscheidung vorlegen. (§ 40 Abs. 2 NGO) Die Übertragung auf den Bürgermeister kann der Verwaltungsausschuss aber durch einen entsprechenden Beschluss jederzeit wieder rückgängig machen. (Thiele 2007, S. 242) Es ergibt sich durch diese vielfältigen Möglichkeiten zur Verschränkung der Aufgabenbereiche ein Austauschbereich zwischen Verwaltungsausschuss und Bürgermeister (Ipsen 2006, S. 163), aber auch für die Aufgabenbereiche des Rates und des Verwaltungsausschusses.

Der Verwaltungsausschuss setzt sich zusammen aus dem Bürgermeister, den Beigeordneten (stimmberechtigte Ratsmitglieder) sowie den Grundmandatsinhabern (Ratsmitglieder ohne Stimmrecht). In der Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass Beamte auf Zeit dem Verwaltungsausschuss als beratende Mitglieder angehören. (§ 56 Abs. 1 NGO) Die Anzahl der Beigeordneten liegt in Abhängigkeit zur Größe des Rates bei mindestens zwei und höchstens zehn. (§ 56 Abs. 2 NGO) Sie werden von den Fraktionen und Gruppen entsprechend dem Stärkeverhältnis im Rat benannt. (§ 56 Abs. 3 i. V. m. § 51 Abs. 2 NGO) Sofern Fraktionen oder Gruppen bei der Sitzverteilung keinen Sitz erhalten, sind diese berechtigt, ein zusätzliches Mitglied mit beratender Stimme, so genannte Grundmandatsinhaber, zu entsenden. (§ 56 Abs. 3 i. V. m. § 51 Abs. 3 NGO) Die Grundmandatsinhaber besitzen bis auf das Stimmrecht alle Mitgliedschaftsrechte. (Thiele 2007, S. 235) Das gilt auch für Beamte auf Zeit, wenn sie dem Verwaltungsausschuss als Mitglieder angehören.

Hoffmann (2003, S. 184) weist darauf hin, dass die Mitglieder des Verwaltungsausschusses im Hinblick auf die Rechte und Aufgaben dieses Gremiums über einen sehr viel höheren Informationsstand als die übrigen Ratsmitglieder verfügen. Dieser vermittelt ihnen eine umfassende Sicht aller kommunalen Probleme, wodurch ihre allgemeine politische Verantwortlichkeit besonders her-

ausgestellt wird. Zu den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses gehören deshalb regelmäßig auch die führenden Politiker des Rates.

Der Bürgermeister ist Mitglied und Vorsitzender des Verwaltungsausschusses und verfügt über die vollständigen Mitgliedschaftsrechte. (§ 56 Abs. 1 NGO) Er stellt die Tagesordnung auf, lädt den Verwaltungsausschuss nach Bedarf ein und bereitet die Beschlüsse vor. Eine Einschränkung für seine Kompetenzen ergibt sich dadurch, dass er den Verwaltungsausschuss einladen muss, wenn es ein Drittel der Beigeordneten unter Angabe des Beratungsgegenstandes verlangt. (§ 59 Abs. 1 NGO) Bei der Vorbereitung der Beschlüsse soll er die Ratsausschüsse beteiligen. (§ 62 Abs. 1 Nr. 1 NGO)

Die Sitzungen des Verwaltungsausschusses sind nichtöffentlich. (§ 59 Abs. 2 NGO) Dadurch soll eine Beratung ermöglicht werden, die unbeobachtet und ohne Einfluss von Dritten erfolgt. (Thiele 2007, S. 243)

## **5.5 Zweckverband**

Grundlage für eine interkommunale Zusammenarbeit ist in Niedersachsen das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG). Die interkommunale Zusammenarbeit ist sowohl für den eigenen als auch für den übertragenen Wirkungskreis möglich. Im Vordergrund steht dabei die freiwillige Zusammenarbeit, im Gesetz wird ausdrücklich darauf verzichtet, Pflichtverbände und Pflichtvereinbarungen anzuordnen. (Weidemann/Neumann 2006, S. 5) Als Formen der Zusammenarbeit sieht das Gesetz Zweckverbände, gemeinsame kommunale Anstalten sowie Zweckvereinbarungen vor. (§ 1 Abs. 1 NKomZG) Das Gesetz zeichnet sich dadurch aus, dass die Gemeinden die darin enthaltenen Instrumente weitestgehend ohne staatliche Beteiligung nutzen können. Nur die Zusammenarbeit bei Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und bei Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises unterliegt Genehmigungsvorbehalten. (Thiele 2004, S. V)

Zu Zweckverbänden können sich Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung zusammenschließen. (§ 7 Abs. 1 NKomZG) Allerdings ist vor Gründung eines Zweckverbands zu prüfen, ob die Aufgabe wirtschaftlicher im Rahmen einer Zweckvereinbarung durchgeführt werden kann. (§ 7 Abs. 5 NKomZG) Neben den genannten Kommunen können andere juristische Personen des öffentlichen Rechts und natürliche und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbands sein. Voraussetzungen dafür sind, dass die Kommunen die Mehrheit der Verbandsmitglieder stellen, die Mehrheit der Stimmen in den Gremien des Zweckverbands haben, die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird, Gründe des

öffentlichen Wohls nicht entgegen stehen und auch bei einer Aufgabenerfüllung durch die Verbandsmitglieder eine Beteiligung zulässig wäre. (§ 7 Abs. 3 NKomZG)

Bei der Strukturierung der Organe orientiert sich das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit an der Gemeindeordnung, behält aber davon abweichend die Zweigleisigkeit der ehemaligen Norddeutschen Ratsverfassung, mit getrennter repräsentativer und rechtsgeschäftlicher Vertretung, bei. (e.b.d., S. 1) Nach § 18 NKomZG gelten für Zweckverbände, soweit durch Landesrecht nichts anderes bestimmt ist, die Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung entsprechend. Der Zweckverband nimmt dabei die Rolle einer Gemeinde ein, die Verbandsversammlung wird dem Rat gleichgestellt, die Mitglieder der Verbandsversammlung den Ratsmitgliedern, der Verbandsgeschäftsführer dem Bürgermeister und ein evtl. Verbandsausschuss dem Verwaltungsausschuss. Dadurch, dass der Zweckverband die vormalige zweigleisige Verfassung der Norddeutschen Ratsverfassung mit dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung als repräsentativen und dem Verbandsgeschäftsführer als rechtsgeschäftlichem Vertreter beibehält, ist aber eine pauschale Verweisung auf Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung nicht möglich, sondern erfordert eine Reihe von selbstständigen Bestimmungen. (e.b.d., S. V)

Mit der Gründung des Zweckverbands entsteht eine neue Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Dienstherrnfähigkeit besitzt, wenn es die Verbandsordnung vorsieht (§ 8 Abs. 1 NKomZG) und Beschäftigte einstellen kann. Die Errichtung des Zweckverbands erfolgt durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, mit dem eine Verbandsordnung geschaffen wird, die für den Zweckverband als Satzung gilt. (§ 9 Abs. 1 NKomZG) Vor Abschluss des Vertrages muss der Rat als zuständiges Organ der Gemeinde einen entsprechenden Beschluss fassen. (§ 40 Abs. 1 Nr.15 NGO)

Die Verbandsordnung stellt zusammen mit den gesetzlichen Regelungen zur Organisation das „Organisationsstatut“ des Zweckverbands dar. (e.b.d., S. 47) In der Verbandsordnung müssen enthalten sein, die Verbandsmitglieder, der Name und der Sitz des Zweckverbands, die Aufgaben des Zweckverbands, die Regelungen zum Stimmrecht in der Verbandsversammlung, die Form der öffentlichen Bekanntmachungen des Zweckverbands, die Grundlagen für die Bemessung der Verbandsumlage, das für die örtliche Prüfung zuständige Rechnungsprüfungsamt, die Voraussetzungen für die Auflösung des Zweckverbands und dessen Abwicklung sowie bei Zweckverbänden mit mehr als zwei Mitgliedern die Voraussetzungen der Kündigung eines einzelnen Mitgliedes und die Grundlagen der darauf folgenden Auseinandersetzung mit dem ausscheidenden Mitglied. (§ 9 Abs. 2 NKomZG) In der Verbandsordnung ist auch zu bestimmen, ob der Verbandsgeschäftsführer haupt- oder ehrenamtlich tätig ist. (§ 15 Abs. 1 NKomZG) Sofern ein Verbandsausschuss als weiteres Organ eingerichtet werden soll, sind seine Rechtsstellung, seine Zusammensetzung und

seine Aufgaben in der Verbandsordnung zu regeln. (§ 10 NKomZG) Daneben sind weitere Inhalte möglich. (e.b.d.)

In der Verbandsordnung kann festgelegt werden, dass Änderungen der Verbandsordnung oder die Auflösung des Zweckverbands nur mit einer qualifizierten Mehrheit in der Verbandsversammlung beschlossen werden können und darüber hinaus der Zustimmung aller oder einer qualifizierten Mehrheit der Mitglieder bedürfen. (§ 17 Abs. 1 NKomZG) Die Verabschiedung und die Änderung der Verbandsordnung muss zusätzlich durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden, wenn der Zweckverband eine Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises oder eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises wahrnimmt. (§§ 9 Abs. 6, 17 Abs. 2 NKomZG i. V. m. § 5 Abs. 6 NKomZG)

Mit der Errichtung des Zweckverbands gehen die mit der Erfüllung der Aufgaben verbundenen Rechte und Pflichten der Verbandsmitglieder auf den Zweckverband über. Das beinhaltet auch die Befugnis, für die betreffenden Aufgaben Satzungen und Verordnungen zu erlassen. (§ 8 Abs. 2 NKomZG)

Das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit sieht als Organe des Zweckverbands die Verbandsversammlung und den Verbandsgeschäftsführer vor. Durch die Verbandsordnung kann bestimmt werden, dass als weiteres Organ ein Verbandsausschuss eingerichtet wird. Zusätzlich kann die Verbandsversammlung weitere beschlussvorbereitende Ausschüsse bilden. (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 NKomZG i. V. m. § 51 Abs. 1 NGO) Die Verbandsversammlung ist entsprechend der Stellung des Rates in der Gemeinde das Hauptorgan des Zweckverbands. (§ 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 31 Abs. 1 NGO) (e.b.d., S. 55)

### **5.5.1 Verbandsversammlung**

Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung ergibt sich aus § 11 Abs. 1 NKomZG. Wenn ein Verbandsmitglied nur eine Stimme in der Verbandsversammlung hat, wird die Gemeinde durch den Bürgermeister vertreten. Abweichend hiervon, kann der Rat auf Vorschlag des Bürgermeisters einen anderen Bediensteten der Gemeinde in die Verbandsversammlung entsenden. Nur wenn der Bürgermeister gleichzeitig ehrenamtlicher Verbandsgeschäftsführer des Zweckverbands ist, wird an seiner Stelle ein Ratsmitglied in die Verbandsversammlung entsandt. Wenn ein Verbandsmitglied mehrere Stimmen hat, kann das Stimmrecht durch eine entsprechende Anzahl von Vertretern ausgeübt werden. Die weiteren Vertreter werden dann vom Rat der entsendenden Gemeinde gewählt. Voraussetzung für eine Wahl ist die Wählbarkeit für den jeweiligen Rat der Gemeinde, nicht aber die Mitgliedschaft darin. (§ 11 Abs. 2 NKomZG) Es kann sich dabei auch um weitere Bedienstete der Gemeinde handeln. (e.b.d., S. 58 f.) Die vom Rat entsandten Vertreter

werden für die Dauer der allgemeinen kommunalen Wahlperiode nach § 33 Abs. 2 NGO gewählt. (§ 12 NKomZG) Die Mitglieder der Verbandsversammlung sind ehrenamtlich tätig.

Mit den Bestimmungen zur Zusammensetzung will der Gesetzgeber nach Möglichkeit sicherstellen, dass die Verwaltung in der Verbandsversammlung vertreten ist. (e.b.d., S. 56) Das in den Fällen, in denen der Bürgermeister ehrenamtlicher Verbandsgeschäftsführer des Zweckverbands ist, die Verwaltung einer Gemeinde nicht in der Verbandsversammlung vertreten ist, wird durch die Geschäftsführertätigkeit des Bürgermeisters kompensiert. (e.b.d., S. 58)

Die Stimmen für ein Verbandsmitglied können nur einheitlich abgegeben werden (§ 11 Abs. 3 NKomZG) und sind ansonsten ungültig. Probleme für eine einheitliche Stimmabgabe können sich jedoch bei geheimen Abstimmungen oder Wahlen ergeben, die grundsätzlich möglich sind. (e.b.d., S. 59 f.) Wenn das Stimmrecht durch mehrere Personen ausgeübt wird, können sich die Vertreter, die nicht der Verwaltung angehören, in der Ausübung des Stimmrechts vertreten. (§ 11 Abs. 3 NKomZG) Für den Bürgermeister ist eine Stellvertretung in der Verbandsversammlung gesetzlich nicht festgelegt, diese muss gegebenenfalls durch die Verbandsordnung geregelt werden. (e.b.d., S. 60 f.)

Beschlüsse in der Verbandsversammlung werden grundsätzlich mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen gefasst, soweit gesetzlich oder durch die Verbandsordnung keine anderen Mehrheiten vorgesehen sind. Bei Stimmgleichheit ist ein Antrag abgelehnt. (§ 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 47 NGO)

Der Rat und der Verwaltungsausschuss können den Vertretern der Gemeinde für alle Angelegenheiten des Zweckverbands Weisungen erteilen. (§ 12 Abs. 2 NKomZG i. V. m. § 111 Abs. 1 S. 2 NGO) Wenn eine Weisung durch die Vertreter nicht befolgt wird, hat das aber keine Auswirkungen auf die Gültigkeit eines Beschlusses. (e.b.d., S. 63) Die Regelung zur einheitlichen Stimmabgabe gilt unabhängig davon, ob eine Weisung erteilt wurde. Sofern eine entsprechende Weisung nicht vorliegt, müssen mehrere Vertreter sich vorher absprechen. Durch eine Weisung kann aber auch ein Stimmführer bestimmt werden, dessen Abstimmungsverhalten für die übrigen Vertreter maßgebend ist. (e.b.d., S. 59)

Die Verbandsversammlung wählt aus ihren Mitgliedern einen Vorsitzenden (§ 14 Abs. 2 NKomZG) und soweit vorgesehen auch einen Stellvertreter. (§ 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 43 Abs. 2 NGO) Der Vorsitzende der Verbandsversammlung ist der repräsentative Vertreter des Zweckverbands (§ 14 Abs. 4 NKomZG) und unterzeichnet zusammen mit dem Verbandsgeschäftsführer die den Zweckverband verpflichtenden Erklärungen, soweit die Verbandsversammlung nicht eine andere Person dafür bestimmt hat. (§ 15 Abs. 2 NKomZG) Er lädt die Verbandsversammlung ein, stellt in



Abstimmung mit dem Verbandsgeschäftsführer die Tagesordnung auf und leitet die Sitzungen. Dabei hat der Verbandsgeschäftsführer das Recht, die Aufnahme eines bestimmten Tagesordnungspunktes zu verlangen. (§ 14 Abs. 3 NKomZG) Bei der Entscheidung, ob der Vorsitzende zu einer Sitzung einlädt, hat er sich an die Geschäftslage zu orientieren, jedoch muss die Verbandsversammlung einberufen werden, wenn es ein Drittel der Mitglieder der Verbandsversammlung unter Angabe des Beratungsgegenstandes verlangt oder wenn die letzte Sitzung länger als drei Monate zurückliegt und ein Mitglied der Verbandsversammlung die Einberufung unter Angabe des Beratungsgegenstandes verlangt.

Die Verbandsversammlung nimmt die Grundsatzaufgaben des Zweckverbands wahr, dazu gehören:

- die Änderung der Verbandsordnung,
- die Auflösung oder Umwandlung des Zweckverbands in eine Kapitalgesellschaft,
- die Wahl des Vorsitzenden,
- die Wahl des Verbandsgeschäftsführers und die Regelung der Stellvertretung,
- die Bestimmung einer Person nach § 15 Abs. 2 S. 3 NKomZG, die die erforderliche zweite Unterschrift für eine verpflichtende Erklärung des Zweckverbands abgeben darf,
- Angelegenheiten, über die nach der NGO der Rat oder der Verwaltungsausschuss beschließt.

In der Verbandsordnung kann geregelt werden, dass bestimmte Aufgaben aus dem letzten Spiegelstrich anderen Organen übertragen werden, mit Ausnahme der sich daraus ergebenden Rechtssetzungsbefugnisse (Satzung und Verordnungen). Die übrigen Aufgaben können nicht übertragen werden, sondern sind der Verbandsversammlung vorbehalten. (§ 13 NKomZG) Die Verbandsversammlung kann übertragene Aufgaben mit einem Vorbehalt versehen und sich darüber hinaus Entscheidungen aus den Aufgabenbereichen der anderen Organe vorbehalten. (§ 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 40 Abs. 2 NGO) (e.b.d., S. 68)

Die Verbandsversammlung hat den Verbandsgeschäftsführer zu überwachen (§ 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 40 Abs. 3 NGO) und kann Richtlinien für die Geschäftsführung aufstellen. (§ 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 40 Abs. 1 Nr. 1 NGO) Für die Überwachung stehen der Verbandsversammlung ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht zur Verfügung. (§ 18 Abs. 1 i. V. m. § 40 Abs. 3 NGO) Zusätzlich muss der Verbandsgeschäftsführer die Verbandsversammlung über wichtige Angelegenheiten unterrichten. (§ 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 62 Abs. 3 NGO)

Die Verbandsversammlung beschließt im Einvernehmen mit dem Verbandsgeschäftsführer über die Ernennung von Beamten, ihre Versetzung in den Ruhestand und deren Entlassung sowie über die Einstellung, Eingruppierung und Kündigung von Arbeitnehmern. Sie kann diese Kompetenzen

teilweise auf den Verbandsgeschäftsführer oder gegebenenfalls auf einen Verbandsausschuss delegieren. (§§ 13 S. 1 Nr. 6, 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 80 Abs. 4 NGO)

### **5.5.2 Verbandsgeschäftsführer**

Die Verbandsversammlung wählt den Verbandsgeschäftsführer und trifft Regelungen zur Stellvertretung. Der Verbandsgeschäftsführer darf der Verbandsversammlung nicht angehören. In der Verbandsordnung ist festzulegen, ob er haupt- oder ehrenamtlich tätig ist. Sofern ein Verbandsgeschäftsführer ehrenamtlich tätig ist, soll es sich um einen Bürgermeister oder Landrat handeln. (§ 15 NKomZG)

Für die Amtszeit des ehrenamtlichen Verbandsgeschäftsführers enthält das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit keine Bestimmung. Eine Regelung kann in der Verbandsordnung getroffen werden bzw. liegt in der Disposition der Verbandsversammlung. Wird der Verbandsgeschäftsführer als Beamter auf Zeit gewählt, beträgt seine Amtszeit acht Jahre. (§ 18 NKomZG i. V. m. § 81 Abs. 3 NGO) Eine Abberufung des haupt- oder ehrenamtlichen Verbandsgeschäftsführers ist möglich. (vgl. Thiele 2004, S. 77 f.) Die Abwahl eines ehrenamtlichen Verbandsgeschäftsführers erfordert nach § 18 NKomZG i. V. m. § 68 Abs. 5 NGO eine Mehrheit von zwei Dritteln der Verbandsversammlung. Wenn der Verbandsgeschäftsführer als Beamter auf Zeit gewählt wird, ist nach § 18 NKomZG i. V. m. § 80 Abs. 4 NGO eine drei Viertel-Mehrheit notwendig.

Der Verbandsgeschäftsführer ist der gesetzliche Vertreter des Zweckverbands. Sofern verpflichtende Erklärungen für den Zweckverband abgegeben werden sollen, benötigen diese aber grundsätzlich eine zweite Unterschrift vom Vorsitzenden der Verbandsversammlung oder einer anderen von der Verbandsversammlung bestimmten Person. Diese Regelung gilt nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Verbandsordnung kann zusätzlich eine abweichende Regelung vorsehen. (§ 15 Abs. 2 NKomZG)

Die weiteren Aufgaben des Verbandsgeschäftsführers ergeben sich aus der Gleichstellung mit dem Bürgermeister und dem Verweis auf die Anwendung der für diesen geltenden Vorschriften in § 18 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG. Hierzu zählen allerdings nicht die repräsentative Vertretung des Zweckverbands und die Rechte im Zusammenhang mit der Einberufung der Verbandsversammlung, die der Vorsitzende der Verbandsversammlung wahrnimmt. (Thiele 2004, S. 78)

Dementsprechend ist der Verbandsgeschäftsführer Leiter der Verwaltung (§ 18 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG i. V. m. § 62 Abs. 2 NGO), verantwortlich für die Geschäfte der laufenden Verwaltung

(§ 18 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG i. V. m. § 62 Abs. 1 Nr. 6 NGO) und führt die Beschlüsse der Verbandsversammlung aus. (§ 18 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG i. V. m. § 62 Abs. 1 Nr. 2 NGO) Bei rechtswidrigen Beschlüssen durch die Verbandsversammlung hat der Verbandsgeschäftsführer Einspruch einzulegen oder einen Bericht an die Kommunalaufsicht zu geben. (§ 18 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG i. V. m. § 65 NGO) Für die Wahrnehmung einer Eilkompetenz kommt es darauf an, ob ein Verbandsausschuss gebildet wurde und diesem entsprechend dem Verwaltungsausschuss diese Aufgabe übertragen wurde. Wenn das der Fall ist, besitzt der Verbandsgeschäftsführer nachrangige Befugnisse in diesem Bereich, entsprechend der Ausführungen in Abschnitt 5.3.1 (§ 18 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG i. V. m. § 66 NGO), ansonsten wird die Eilkompetenz durch ihn wahrgenommen. Abweichend von der Aufgabenstellung des Bürgermeisters bereitet der Verbandsgeschäftsführer die Beschlüsse der Verbandsversammlung vor, es sei denn es wird ein Verbandsausschuss gebildet, dem diese Aufgabe übertragen wird. (e.b.d., 78 f.) Zusätzlich kann die Verbandsversammlung dem Verbandsgeschäftsführer weitere Aufgaben übertragen. (§ 13 S. 2 NKomZG)

Personalentscheidungen werden grundsätzlich durch die Verbandsversammlung getroffen, bedürfen aber der Zustimmung des Verbandsgeschäftsführers, wodurch dieser eine Schlüsselposition in diesem Bereich erhält. (siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 5.3.1) Dem Verbandsgeschäftsführer können durch die Verbandsversammlung zusätzliche Kompetenzen auch für diesen Aufgabenbereich übertragen werden. (§ 18 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG i. V. m. § 80 Abs. 4 NGO)

Für den Erlass von Satzungen und Verordnungen ist grundsätzlich die Verbandsversammlung verantwortlich, es sei denn, es handelt sich um dringende Verordnungen, die im Rahmen einer Eilkompetenz vom Verbandsgeschäftsführer erlassen werden. Auch hier ist entscheidend, ob ein Verbandsausschuss eingerichtet und diesem diese Kompetenz in Anlehnung an den Verwaltungsausschuss vorrangig gegenüber dem Verbandsgeschäftsführer übertragen wird.

### **5.5.3 Verbandsausschuss**

Als drittes Organ des Zweckverbands kann ein Verbandsausschuss gebildet werden. Gegebenenfalls sind die Rechtsstellung, die Zusammensetzung und die Aufgaben in der Verbandsordnung festzulegen. (§ 10 NKomZG) Das gilt auch für Bestimmungen zum Verfahren für die Wahl eines Vorsitzenden. Zu Mitgliedern können auch Personen bestimmt werden, die nicht der Verbandsversammlung angehören, das gilt auch für den Verbandsgeschäftsführer, der mit oder ohne Stimmrecht dem Verbandsausschuss angehören kann. (e.b.d., S. 53) Der Verbandsgeschäftsführer kann auch zum Vorsitzenden gewählt werden.

Die Mitglieder des Verbandsausschusses sind grundsätzlich an Weisungen durch die entsendenden Mitglieder nicht gebunden. In der Verbandsordnung kann jedoch ein Weisungsrecht für die Verbandsmitglieder festgelegt werden. Unabhängig davon, gilt ein solches Weisungsrecht für Vertreter kommunaler Mitglieder bei den Angelegenheiten, die dem Verbandsausschuss nach § 13 S. 2 NKomZG übertragen wurden, da ansonsten dafür die Verbandsversammlung zuständig wäre, deren Mitglieder einem Weisungsrecht unterliegen. (e.b.d., S. 53 f.)

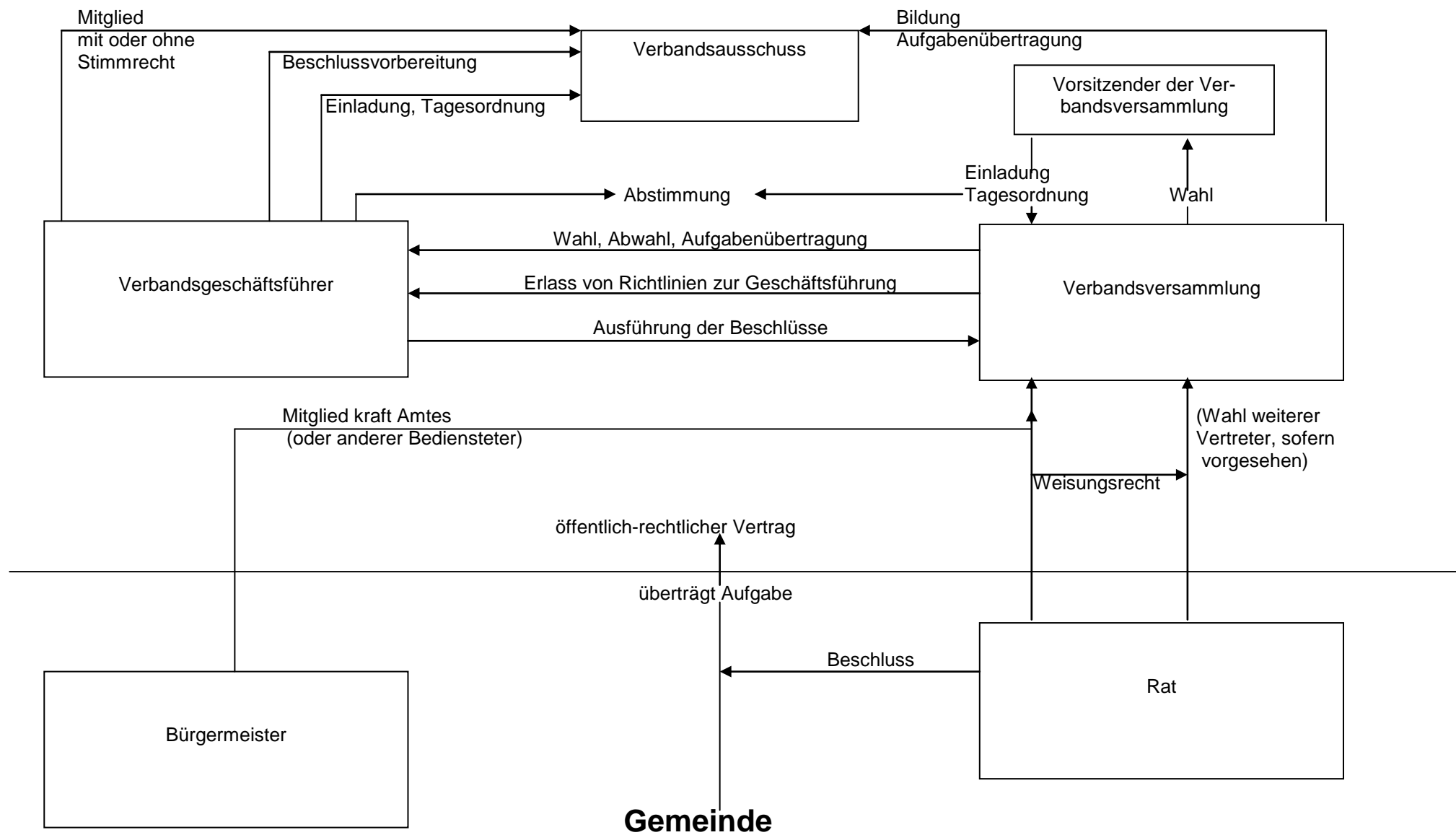
Der Verbandsausschuss wird vom Verbandsgeschäftsführer eingeladen, unabhängig davon, ob er die Mitgliedschaft besitzt. (§ 18 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG i. V. m. 59 Abs. 1 NGO) Dieser stellt auch die Tagesordnung auf. (§ 18 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG i. V. m. §§ 59 Abs. 4, 41 Abs. 1 NGO) Durch dieses Verfahren bleibt die zweigleisige Struktur des Zweckverbands beim Verbandsausschuss unberücksichtigt. (e.b.d., S. 54)

Wenn ein Verbandsausschuss gebildet wird, müssen ihm Aufgaben übertragen werden, die seiner Stellung als eigenständiges Organ entsprechen. (e.b.d., S. 69) Zu den Aufgaben, die dem Verbandsausschuss übertragen werden können (§ 13 S. 2 NKomZG), gehören die Überwachung der Verwaltung (§§ 13 S. 2, 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 40 Abs. 3 NGO) und die Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung, entsprechend der Funktion des Verwaltungsausschusses nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung. (e.b.d., S. 78) Allerdings sind der Übertragung von Aufgaben auch Grenzen gesetzt. (siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 5.5.1)

Durch die Bildung eines Verbandsausschusses wird die Mitsprache der Mitgliedsgemeinden gestärkt und gleichzeitig der Verbandsgeschäftsführer geschwächt, da dem Verbandsausschuss alternativ Aufgaben übertragen werden können, wozu auch die Überwachung der Verwaltung gehören kann.

Abbildung 10: Der Zweckverband in Niedersachsen

# Zweckverband



## **6. Ergebnis der institutionellen Untersuchung**

### **6.1 Einleitung**

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Erhebungen dieses Kapitels aus den Abschnitten 3 – 5 vergleichend gegenüber gestellt. Die Gegenüberstellung erfolgt dabei entlang der bisherigen Gliederung der einzelnen Erhebungsabschnitte. Es gilt festzustellen, wie die institutionellen Rahmenbedingungen der Kommunalverfassungen in den jeweiligen Bundesländern das Verhältnis von Politik und Verwaltung bestimmen und wie sie sich bei einer interkommunalen Zusammenarbeit in Form des Zweckverbands darauf auswirken. Mit anderen Worten, wie das in Abschnitt 2 dargestellte besondere Spannungsverhältnis zwischen Bürgermeister und Kommunalparlament ausgestaltet wird. Dieses Spannungsverhältnis besteht vor dem Hintergrund der beiden Gegenpole Effizienz und demokratische Mitbestimmung. Durch eine Zentralisierung wichtiger Funktionen in der Hand des Bürgermeisters wird ein Effizienzvorsprung in der Form geschaffen, dass Reibungsverluste vermieden und Verantwortlichkeiten klar definiert werden. Dieses ist insbesondere dann der Fall, wenn Verwaltungsleitung und –vorsitz im Kommunalparlament in einer Hand liegen, eine Verwaltungsleitung strikt monokratisch organisiert ist und sich ein Kommunalparlament nicht in die Geschäfte der laufenden Verwaltung einmischen kann. Wenn der Bürgermeister Entscheidungen allein treffen kann, ohne das Kommunalparlament daran beteiligen zu müssen, erhöht dieses die Geschwindigkeit der Aufgabenerledigung. Effizienzverluste sind bei einer Beschränkung der Kompetenzen für das Kommunalparlament nicht zu erwarten. Auf der anderen Seite stehen mögliche Verluste an demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten und der Entscheidungsqualität.

Grundsätzliche Unterschiede ergeben sich in den Kommunalverfassungen durch die Zahl der eingerichteten Entscheidungsorgane. Während in Niedersachsen neben dem Bürgermeister und dem Rat der Verwaltungsausschuss als drittes Entscheidungsorgan eingerichtet ist, gibt es in Bayern mit dem Ersten Bürgermeister und dem Gemeinderat und in Schleswig-Holstein mit dem Bürgermeister und der Gemeindevertretung nur zwei Organe. Allerdings nimmt in Schleswig-Holstein der Hauptausschuss eine ähnliche Stellung wie der Verwaltungsausschuss in Niedersachsen ein, wenn auch ohne Organstellung.

Wesentliche Ungleichheiten lassen sich beim Vergleich der Kommunalverfassungen auch bei der Frage feststellen, ob sich eine Kommunalverfassung stärker durch eine Trennung oder eine Verschränkung der gemeindlichen Entscheidungsorgane auszeichnet. Dabei ergibt sich in Bayern durch die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder eine besondere Verschränkung von Gemeinderat und Verwaltung. Diese Verschränkung wird durch die Mitgliedschaft des Ersten Bürgermeisters und die Ausübung des Vorsitzes im Gemeinderat und den Ausschüssen noch einmal intensiviert. Durch die Besetzung aller relevanten Leitungspositionen in Politik und Verwaltung erhält der Erste Bürgermeister eine besonders starke Stellung im gemeindlichen Willensbildungsprozess. Auch die

niedersächsische Kommunalverfassung ist geprägt durch eine Verschränkung zwischen den gemeindlichen Entscheidungsorganen. Diese Verschränkung resultiert aus der stimmberechtigten Mitgliedschaft des Bürgermeisters im Rat, der Einrichtung eines Verwaltungsausschusses, den gegenseitigen Eingriffsrechten in die jeweiligen Kompetenzbereiche und dem Zwang zur Kooperation in den umfangreichen Bereichen, in denen Entscheidungen nur durch den Rat bzw. Verwaltungsausschuss und den Bürgermeister gemeinsam getroffen werden können. Durch seine Funktionen im Verwaltungsausschuss erhält der Bürgermeister die Rolle eines Scharniers zwischen Politik und Verwaltung. Dem gegenüber ist die schleswig-holsteinische Gemeindeordnung durch eine klare Trennung von willensbildenden Leitungsfunktionen durch die Gemeindevertretung und vollverantwortlicher Ausführungskompetenz des Bürgermeisters geprägt. Der Bürgermeister ist weder Mitglied der Gemeindevertretung noch kann er dem wichtigen Hauptausschuss vorsitzen. Er kann lediglich durch seine Teilnahme an Sitzungen und seine stimmrechtslose Mitgliedschaft im Hauptausschuss die Funktion als Scharnier zwischen Verwaltung und Politik ausfüllen.

## **6.2 Kommunalparlament**

Das Kommunalparlament wird nur in Niedersachsen ausdrücklich als Hauptorgan angesprochen. Jedoch kommt dem Kommunalparlament auch in den anderen beiden Bundesländern faktisch diese Stellung zu, was sich an der Zuweisung der kommunalpolitischen Grundsatzentscheidungen zeigt. In Bayern und auch in Niedersachsen ist der Bürgermeister stimmberechtigtes Mitglied des Kommunalparlamentes. In Bayern übt er zusätzlich noch den Vorsitz im Gemeinderat aus, während der Rat in Niedersachsen einen eigenständigen Vorsitzenden wählt, bei dem es sich jedoch auch um den Bürgermeister handeln kann. Der Bürgermeister in Schleswig-Holstein ist kein Mitglied der Gemeindevertretung und kann demzufolge auch nicht zum Vorsitzenden gewählt werden.

Durch die Mitgliedschaft im Kommunalparlament hat der Bürgermeister in Bayern und Niedersachsen direkte Einflussmöglichkeiten in diesem Gremium. Das ist in Schleswig-Holstein nicht der Fall, wo sich die strikte Trennung zwischen den Organen auch an der vorenthaltenen Mitgliedschaft des Bürgermeisters in der Gemeindevertretung zeigt. Die Position des Bürgermeisters in Bayern und Niedersachsen wird durch die Mitgliedschaft im Kommunalparlament erheblich gestärkt. Die schwächste Stellung in diesem Zusammenhang hat durch die verwehrte Mitgliedschaft in der Gemeindevertretung der Bürgermeister in Schleswig-Holstein.

### **6.2.1 Aufgaben**

Ein wesentliches Kriterium zur Bestimmung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung liegt in der Aufgabenzuordnung für das Kommunalparlament und den Bürgermeister. In Bayern und in Niedersachsen orientiert sich diese Aufgabenzuordnung nicht nach dem eigenen und übertragenen Wirkungskreis. Der Gemeinderat in Bayern nimmt sowohl Aufgaben des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises wahr. Zu den Ausnahmen bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zählen Verteidigungs- und Geheimhaltungsangelegenheiten. In Niedersachsen besitzt der Rat durch sein umfangreiches Vorbehaltsrecht die Möglichkeit, auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung zuzugreifen und damit auf praktisch alle Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises und große Teile des übertragenen Wirkungskreises. Zu den Ausnahmen bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zählen auch hier Verteidigungs- und Geheimhaltungsangelegenheiten. Demgegenüber orientiert sich die Aufgabenverteilung in Schleswig-Holstein stärker an den Selbstverwaltungsaufgaben für die Gemeindevertretung sowie den Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung für den Bürgermeister. Allerdings ist in allen Bundesländern das Kommunalparlament für die Verabschiedung von Satzungen und Verordnungen sowohl für den eigenen als auch den übertragenen Wirkungskreis zuständig und kann zudem durch Richtlinien Einfluss auf diesen Aufgabenbereich nehmen. Die stärkste Stellung hat insgesamt aber der Rat in Niedersachsen, wo nur wenige Aufgabenbereiche des übertragenen Wirkungskreises dem Zugriff des Rates entzogen sind. Der Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein wird dagegen ein Großteil kommunaler Aufgaben vorenthalten, da sich der Aufgabenbereich überwiegend aus den Selbstverwaltungsaufgaben zusammensetzt.

Vergleichbar sind in allen drei Bundesländern die Möglichkeiten für die Kommunalparlamente durch den Erlass von Richtlinien in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters hineinzuwirken. In Bayern kann der Gemeinderat damit Einfluss auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung nehmen. Sie können einerseits die Geschäfte der laufenden Verwaltung konkretisieren, z. B. über die Festsetzung von Wertangaben, und andererseits Vorgaben für die sachliche Erledigung enthalten. Die Vorgaben dürfen aber nur grundsätzlicher Natur sein und erlauben keine Einzelfallentscheidungen. Daneben kann der Gemeinderat eine Geschäftsordnung für die Leitung der Verwaltung durch den Bürgermeister erlassen. Damit geht aber keine wesentliche Einschränkung der Leitungsbefugnis des Bürgermeisters einher, so dass die Wirkungen zu vernachlässigen sind. In Schleswig-Holstein kann die Gemeindevertretung durch die Verabschiedung von Zielen und Grundsätzen auf alle Aufgabenbereiche des Bürgermeisters Einfluss nehmen. Während die Zielsetzungsbefugnis konkrete Vorgaben für die Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit erlaubt, beziehen sich die Grundsätze auf das Verfahren und Verhalten von Verwaltungsmitarbeitern und der Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen Gemeindevertretung, Ausschüssen und Bürgermeister. Auch diese Instrumente erlauben keine Einzelfallentscheidungen im Aufgabenbereich des Bür-



germeisters. In Niedersachsen kann der Rat durch Richtlinien Einfluss auf die Leitung der Verwaltung nehmen. Sie können sich auf die Grundsätze der Verwaltungsorganisation und des Personalwesens beziehen und somit die Zuständigkeit des Bürgermeisters zur Organisation der Verwaltung einschränken. Die Vorgaben dürfen aber keine konkreten Regelungen, z. B. für die Einrichtung eines bestimmten Amtes, beinhalten, sondern allenfalls die Dezernats- oder Fachbereichsebene betreffen. Durch Richtlinien können auch die Geschäfte der laufenden Verwaltung, z. B. über die Festsetzung von Wertgrenzen, konkretisiert werden oder generelle Vorgaben erteilt werden. Es zeigt sich, dass die Richtlinienkompetenz in allen Bundesländern auf grundsätzliche Vorgaben beschränkt ist, die keine signifikanten Unterschiede im Kompetenzbereich der Kommunalparlamente erkennen lassen.

Ein wichtiger Aufgabenbereich liegt in den Kurations- und Abberufungskompetenzen. Dazu zählen neben den Zuständigkeiten für das Gemeindepersonal auch die Wahl von Beamten auf Zeit und von Stellvertretern des Bürgermeisters. In Bayern besitzt der Gemeinderat weitgehende Kompetenzen für die Gemeindebediensteten, ohne dass es einer Mitwirkung des Ersten Bürgermeisters bedarf. Er wählt auch die weiteren Wahlbeamten (berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder) und die Stellvertreter des Ersten Bürgermeisters, ohne dass dem Ersten Bürgermeister dafür ein besonderes Vorschlagsrecht eingeräumt wird. Die Mitwirkung des Ersten Bürgermeisters reduziert sich auf seine Rolle als Mitglied des Gemeinderates. Auch in Schleswig-Holstein wählt die Gemeindevertretung die Beamten auf Zeit, ohne dass der Bürgermeister ein weitergehendes Mitwirkungsrecht dabei besitzt. Außerhalb eines Vorschlagsrechts, das aber auch den Fraktionen und jedem Mitglied der Gemeindevertretung eingeräumt ist, hat er keine Einflussmöglichkeiten. Die Gemeindevertretung wählt zudem ohne Mitwirkung des Bürgermeisters dessen Stellvertreter. Eine weitere Einflussmöglichkeit auf die Wahlbeamten und den Bürgermeister hat die Gemeindevertretung dadurch, dass sie die Wahlzeit innerhalb eines Rahmens von sechs bis acht Jahren für diese Ämter festlegt. Durch eine längere Wahlzeit erhalten der Bürgermeister und die Wahlbeamten eine größere Unabhängigkeit gegenüber der Gemeindevertretung und die Wahlbeamten zusätzlich gegenüber dem Bürgermeister. Bei den sonstigen Personalentscheidungen hat die Gemeindevertretung nur wenig Einfluss, diese liegen grundsätzlich beim Bürgermeister. Einflussmöglichkeiten ergeben sich nur bei den Bediensteten, die dem Bürgermeister direkt unterstellt sind. Hier trifft die Gemeindevertretung oder der Hauptausschuss die Entscheidungen, allerdings mit einem Vorschlagsrecht des Bürgermeisters. In Niedersachsen besitzt der Rat zwar weitgehende Entscheidungskompetenzen für die Gemeindebediensteten, allerdings können diese Entscheidungen nur im Einvernehmen mit dem Bürgermeister getroffen werden, wodurch dieser eine Schlüsselstellung erhält. Das gilt auch für die Wahl der Beamten auf Zeit und des allgemeinen Vertreters des Bürgermeisters, für die der Bürgermeister das alleinige Vorschlagsrecht besitzt. Dadurch wird dem Rat ein direkter Zugriff auf die Verwaltungsleitung verwehrt. Nur bei der Wahl der stellvertretenden Bürgermeister reduziert sich der Einfluss des Bürgermeisters auf die Rechte eines Ratsmitgliedes.

Der Bürgermeister in Niedersachsen besitzt im Vergleich mit dem Ersten Bürgermeister in Bayern und dem Bürgermeister in Schleswig-Holstein bei den Kurations- und Abberufungskompetenzen die stärksten Befugnisse gegenüber dem Kommunalparlament. Das zeigt sich u. a. bei der Wahl von Beamten auf Zeit, für die er das alleinige Vorschlagsrecht besitzt. Aber auch bei den routinemäßigen Personalentscheidungen ist eine Entscheidung nur mit seiner Mitwirkung möglich. Demgegenüber wählen in Bayern und Schleswig-Holstein die Kommunalparlamente die Beamten auf Zeit, ohne dass der Bürgermeister einen größeren Einfluss hat, woraus sich eine konflikthafte Situation bei der Leitung der Gemeindeverwaltung ergeben kann. Die schwächste Position hat hier der Bürgermeister in Schleswig-Holstein, da er aufgrund der verwehrt Mitgliedschaft in der Gemeindevertretung an der Wahl nicht beteiligt ist. Zur Aufwertung der Gemeindevertretung gegenüber dem Bürgermeister trägt auch bei, dass für die Wahlzeit des Bürgermeisters und der Beamten auf Zeit in der Kommunalverfassung nur ein Rahmen von sechs bis acht Jahren vorgegeben wird, den die Gemeindevertretung ausfüllt. In Niedersachsen und Bayern dagegen sind die Wahlzeiten gesetzlich festgelegt. Den größten Einfluss besitzt der Bürgermeister in Schleswig-Holstein bei den routinemäßigen Personalentscheidungen, für die er alleine verantwortlich ist.

Danach ergibt sich die stärkste Stellung bei den Kurations- und Abberufungskompetenzen unter den Kommunalparlamenten für den Gemeinderat in Bayern. Dort besitzt der Gemeinderat weitgehende Befugnisse für die Gemeindebediensteten und kann die Beamten auf Zeit sowie die Stellvertreter des Ersten Bürgermeisters ohne größeren Einfluss des Ersten Bürgermeisters wählen. Es folgt die Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein, die zwar bei den routinemäßigen Personalentscheidungen keine Kompetenzen besitzt, jedoch in allen anderen Bereichen unabhängig vom Bürgermeister handeln oder die Entscheidungen des Bürgermeisters blockieren kann. Die schwächste Position nimmt der Rat in Niedersachsen ein, der zwar formal für fast alle Personalentscheidungen verantwortlich ist, dabei jedoch immer die Mitwirkung des Bürgermeisters benötigt.

Abweichungen in den Kommunalverfassungen gibt es auch bei der Auffangzuständigkeit, die bestimmt wer eine Entscheidung trifft, sofern sie nicht explizit dem Kommunalparlament oder dem Bürgermeister zugeordnet ist. Während in Bayern der Gemeinderat die Auffangzuständigkeit besitzt, liegt sie in Niedersachsen beim Verwaltungsausschuss und wird in Schleswig-Holstein für die Selbstverwaltungsaufgaben durch die Gemeindevertretung und für die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch den Bürgermeister wahrgenommen. Hier hat der Gemeinderat in Bayern die stärkste Stellung, da er alleine die Auffangzuständigkeit besitzt, gefolgt vom Rat in Niedersachsen, der über den Verwaltungsausschuss diese Kompetenz wahrnimmt und der Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein, wo die Gemeindevertretung nur eine Teilkompetenz besitzt.

Nur leichte Abweichungen ergeben sich bei den Informations- und Kontrollrechten des Kommunalparlamentes in den drei untersuchten Kommunalverfassungen. Zwar sind in Bayern diese Rechte

für den Gemeinderat nicht ausdrücklich in der Gemeindeordnung verankert, allerdings ist unstrittig, dass der Gemeinderat auch hier das Recht zur Überwachung der Verwaltung in allen Bereichen des eigenen und übertragenen Wirkungskreises hat. Auch in Schleswig-Holstein beziehen sich diese Überwachungsrechte auf alle Aufgabenbereiche. Eine besondere Funktion nimmt hier der Hauptausschuss ein, der als mittelbares Kontrollinstrument der Gemeindevertretung anzusehen ist und die Umsetzung der von der Gemeindevertretung beschlossenen Ziele und Grundsätze überwacht. Als Instrument dient dafür ein Berichtswesen, mit dem festgelegt wird, zu welchen Themen und zu welchen Zeitpunkten der Bürgermeister die politischen Gremien zu unterrichten hat. Ausführlich werden die Kontrollinstrumente in der Niedersächsischen Gemeindeordnung beschrieben. Auch hier greift die Überwachungsfunktion sowohl für den eigenen als auch für den übertragenen Wirkungskreis. Dem Verwaltungsausschuss können Kontrollrechte übertragen werden, er ist in diesem Punkt aber nicht mit dem Hauptausschuss in Schleswig-Holstein vergleichbar. Insgesamt gesehen besitzen die Kommunalparlamente in allen drei Kommunalverfassungen bei den Informations- und Kontrollrechten eine starke Position. Ihre Informations- und Kontrollrechte umfassen grundsätzlich alle Aufgabenbereiche der Gemeinde und ermöglichen dem Bürgermeister dadurch keinen ausdrücklichen Informationsvorsprung. Im Vergleich sind die Informations- und Kontrollrechte in Schleswig-Holstein aber am stärksten ausgeprägt, da dort mit dem Hauptausschuss eine formalisierte Kontrollinstitution besteht und durch das Berichtswesen ein strukturierter Informationsfluss für die politischen Gremien gewährleistet wird.

Ein Vorbehaltsrecht in der Form, dass das Kommunalparlament sich Entscheidungen im Aufgabenbereich des Bürgermeisters vorbehalten kann, gibt es nur in Niedersachsen. Der Rat kann damit in Einzelfällen oder für ganze Gruppen von Angelegenheiten auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung des Bürgermeisters zugreifen. Dieses Recht besteht zudem für die Aufgaben des Verwaltungsausschusses, die sich aus dessen Auffangkompetenz ergeben. Auch wenn bestimmte Aufgabenbereiche, wie z. B. Verteidigungs- oder Geheimhaltungsaufgaben, davon ausgenommen sind, erlaubt diese Kompetenz praktisch für alle Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und für große Bereiche des übertragenen Wirkungskreises Entscheidungen des Rates. Nicht vergleichbar damit ist das Recht des Gemeinderates in Bayern, Angelegenheiten die den beschließenden Ausschüssen zur Entscheidung übertragen wurden, wieder zurückzuholen. Dieses Rückholrecht bezieht sich nur auf Aufgaben, die der Gemeinderat vorab den Ausschüssen selber übertragen hat, für die er somit nach der Gemeindeordnung ohnehin die originäre Entscheidungszuständigkeit besitzt. Auch in Schleswig-Holstein kann sich die Gemeindevertretung keine Entscheidungen im (originären) Aufgabenbereich des Bürgermeisters vorbehalten. In Angelegenheiten, die die Gemeindevertretung im Einzelfall auf einen Ausschuss oder den Bürgermeister übertragen hat, ist sie aber solange entscheidungsbefugt, wie der Ausschuss oder der Bürgermeister noch keine Entscheidung getroffen hat.

### **6.2.2 Ausschüsse**

Wichtig für das Verhältnis von Politik und Verwaltung sind die Struktur und die Arbeit der Ausschüsse. Durch eine größere Anzahl von Ausschüssen wird das Kommunalparlament entlastet und die Fachlichkeit im Kommunalparlament gefördert. Durch diese Faktoren kann die Politik stärkeren Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung nehmen. Auf der anderen Seite kann eine größere Anzahl von Ausschüssen durch eine Selektivität der Arbeit im Willensbildungsprozess auch zu einer Beeinträchtigung der Steuerungsfähigkeit von Politikprozessen führen. Die Frage nach der Anzahl der Ausschüsse in einer Gemeinde kann institutionell nur begrenzt beantwortet werden und wird ausführlicher in Kapitel V behandelt. Dennoch lassen sich aus den untersuchten institutionellen Rahmenbedingungen einige Schlüsse ziehen, die den fallbezogenen Untersuchungen voran zu stellen sind.

Dadurch, dass in Bayern der Erste Bürgermeister gleichzeitig Mitglied und Vorsitzender aller Ausschüsse ist, ergibt sich eine natürliche Beschränkung der Anzahl der Ausschüsse, da der Erste Bürgermeister aus zeitlichen Gründen gegen eine zu hohe Zahl von Ausschüssen und damit seine Einbindung intervenieren wird. Es ist hier deshalb kein ausdifferenziertes Ausschusssystem zu erwarten. Sowohl in Schleswig-Holstein als auch in Niedersachsen ist der Bürgermeister von einer Mitgliedschaft und von einem Vorsitz in den Ausschüssen ausgeschlossen. Deshalb ist in diesen beiden Bundesländern nicht von einer natürlichen Begrenzung der Anzahl der Ausschüsse auszugehen. Es kann somit eher zu einer Entlastung des Kommunalparlamentes und einer höheren Fachlichkeit der Mitglieder und andererseits aufgrund einer zu großen Selektivität zu Problemen bei der Steuerungsfähigkeit kommen.

Als bedeutender Untersuchungsaspekt wurde im institutionellen Untersuchungsabschnitt vor allem die Rolle des Bürgermeisters für die Ausschüsse beleuchtet. Es ging konkret um die Fragestellungen, ob der Bürgermeister Mitglied der Ausschüsse ist und welche Kompetenzen ihm gegenüber den Ausschüssen eingeräumt werden.

In Bayern ist der Erste Bürgermeister Mitglied und Vorsitzender aller Ausschüsse und hat die Kompetenzen, die Ausschüsse einzuladen, die Tagesordnung aufzustellen und ein eigenes Stimmrecht auszuüben. In Niedersachsen ist dem Bürgermeister die Mitgliedschaft in den Ausschüssen verwehrt, wodurch die Gewaltenteilung betont werden soll, allerdings lädt er die Ausschüsse ein und stellt die Tagesordnung in Abstimmung mit den Vorsitzenden der Ausschüsse auf, was wiederum zu einer Durchbrechung der Gewaltenteilung führt. Sofern eine Abstimmung mit den Vorsitzenden nicht hergestellt werden kann, entscheidet der Bürgermeister alleine. Die Stellung des niedersächsischen Bürgermeisters ist damit bei den Kompetenzen für die Ausschüsse schwächer, als die des Ersten Bürgermeisters in Bayern. Die schwächste Stellung in diesem Zu-

sammenhang hat aber der Bürgermeister in Schleswig-Holstein, der weder Mitglied in einem Ausschuss sein kann noch die Ausschüsse einlädt oder die Tagesordnung aufstellt.

In Bayern und in Schleswig-Holstein besteht die Möglichkeit, sowohl beratende als auch beschließende Ausschüsse einzurichten. Die Stimme des Ersten Bürgermeisters in Bayern erhält damit im Ausschuss durch die kleinere Anzahl der Ausschussmitglieder ein höheres Gewicht, als sie es im Gemeinderat hat. Er wird somit durch die Einrichtung von beschließenden Ausschüssen gestärkt. Die Einrichtung von beschließenden Ausschüssen in Schleswig-Holstein hat keinen Einfluss auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung, da der Bürgermeister weder Mitglied in der Gemeindevertretung noch in den Ausschüssen ist.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Rolle des Ersten Bürgermeisters in Bayern im Zusammenhang mit den Ausschüssen aufgrund der institutionellen Tendenz zu einer geringeren Anzahl, den eingeräumten Kompetenzen und der Vorsitzendenfunktion in allen Ausschüssen sowie den Auswirkungen, die sich durch beschließende Ausschüsse für die Stimmgewichtung ergeben, im Vergleich mit den Bürgermeistern in Niedersachsen und Schleswig-Holstein eindeutig die stärkste ist. Es folgt der Bürgermeister in Niedersachsen, der zwar kein Mitglied der Ausschüsse ist, mit der Einladung und der Aufstellung der Tagesordnung jedoch bedeutende Instrumente in seiner Hand hält, die ihm große Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit der Ausschüsse geben. Die schwächste Position nimmt der Bürgermeister in Schleswig-Holstein ein, der weder Mitglied der Ausschüsse ist, noch besondere Kompetenzen gegenüber den Ausschüssen besitzt.

### **6.2.3 Fraktionen**

Eine große Bedeutung für die Arbeit im Kommunalparlament und die Herausbildung von Fachlichkeit haben Fraktionen. Neben den unter 2.2.3 dargestellten Prämissen wie Größenordnung der Gemeinde und Größe der Fraktion lässt sich die Bedeutung einer Fraktion im kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess nur zu einem kleinen Teil aus institutionellen Rahmenbedingungen herausarbeiten. Ein größeres Augenmerk gilt hier der akteurbezogenen Untersuchung der Fallbeispiele.

Es galt hier aber den institutionellen Stellenwert von Fraktionen als Vorgriff auf die fallbezogene Untersuchung vergleichend herauszuarbeiten, um später die Frage zu beantworten, ob dieser institutionelle Stellenwert durch die tatsächliche Positionierung im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess bestätigt werden kann. Als Indikator für den institutionellen Stellenwert wurden die den Fraktionen gegenüber den einzelnen Abgeordneten gesondert eingeräumten Rechte herangezogen. Die Untersuchung hat ergeben, dass die Fraktionen in Niedersachsen die stärkste

Rechtsstellung haben. Hier besitzen Fraktionen ein Vorschlagsrecht für die Besetzung der Ausschüsse, inklusive des wichtigen Verwaltungsausschusses, und der Ausschussvorsitze, ein Akteneinsichtsrecht sowie eine eigene Klagebefugnis. In Schleswig-Holstein haben Fraktionen Vorschlagsrechte für die Kandidatur des Bürgermeisters, die Wahl des Bürgervorstehers und der stellvertretenden Bürgermeister, Antragsrechte für Tagesordnungspunkte und das Recht, die Anwesenheit des Bürgermeisters in der Gemeindevertretung zur persönlichen Auskunftserteilung zu erzwingen. Die schwächste Stellung haben Fraktionen in Bayern. Nur bei der Besetzung und dem Vorschlagsrecht für Ausschusssitze finden sie Erwähnung. Darüber hinaus besitzen sie gegenüber den einzelnen Gemeinderatsmitgliedern keine besonderen Antrags-, Auskunfts- oder Informationsrechte.

### **6.3 Bürgermeister**

Ziel der Untersuchung in diesem Abschnitt war es, die Unabhängigkeit des Bürgermeisters in den Kommunalverfassungen zu untersuchen und zu vergleichen. Als empirische Vergleichskriterien wurden dafür die institutionellen Bestimmungen für die Nicht-/Synchronisation von Bürgermeister- und Kommunalparlamentswahlen sowie die Abwahlmöglichkeit eines Bürgermeisters herangezogen.

Eine (Nicht-) Synchronisation von Bürgermeister- und Kommunalparlamentswahlen ist für die Unabhängigkeit eines Bürgermeisters von großer Bedeutung. Durch ein Auseinanderfallen von Wahl- und Amtszeiten für Bürgermeister und Kommunalparlament wird eine Entpolitisierung des Bürgermeisteramtes gefördert, da dadurch ein Einfluss der Fraktion bzw. Partei auf „ihren“ Bürgermeister erschwert wird. Der Bürgermeister in Niedersachsen besitzt dabei im Vergleich die größte Unabhängigkeit. Seine Amtszeit beträgt acht Jahre und stärkt seine eigenständige (politische) Stellung, da sie deutlich über die Wahlzeit des Rates mit fünf Jahren hinausgeht. Etwas schwächer ist die Position des Bürgermeisters in Schleswig-Holstein. Hier bestimmt die Gemeindevertretung die Wahlzeit des Bürgermeisters in einer Spanne von sechs bis acht Jahren. Sie ist mit sechs Jahren jedoch grundsätzlich länger als die der Gemeindevertretung mit fünf Jahren, was zur Unabhängigkeit des Bürgermeisters beiträgt. In Bayern entspricht die Amtszeit des Ersten Bürgermeisters mit sechs Jahren der Wahlzeit des Gemeinderates. Daraus ergibt sich eine Relativierung der Machtposition aufgrund einer zu erwartenden parteipolitischen Einbindung.

Die Unabhängigkeit des Bürgermeisters wird noch einmal gestärkt, wenn eine Abwahlmöglichkeit nicht vorgesehen ist, oder die Hürden für eine Abwahl sehr hoch sind. Hier ist der Erste Bürgermeister in Bayern in der besten Position, da eine Abwahl in der bayerischen Kommunalverfassung nicht vorgesehen ist. Dadurch erlangt der Erste Bürgermeister in Bayern eine größtmögliche Un-

abhängigkeit gegenüber dem Gemeinderat und den Bürgern. Dagegen kann in Schleswig-Holstein der Bürgermeister von den Bürgern abgewählt werden. Das Initiativrecht dafür liegt sowohl bei der Gemeindevertretung, die den Beginn eines Abwahlverfahrens mit zwei Drittel-Mehrheit beschließen kann, als auch bei den Bürgern, die einen entsprechenden Antrag stellen können, der von 20 % der Wahlberechtigten unterzeichnet sein muss. Die eigentliche Entscheidung über die Abwahl liegt in beiden Fällen bei den Bürgern und ist erfolgreich, wenn eine Mehrheit dafür stimmt, die mindestens 20 % der Wahlberechtigten entspricht. In Niedersachsen kann eine Abwahl nur durch den Rat eingeleitet werden, der dafür einen Beschluss mit drei Viertel-Mehrheit treffen muss. Die eigentliche Entscheidung erfolgt in einem zweiten Schritt durch die Bürger, die mit einer Mehrheit, die mindestens 25 % der Wahlberechtigten entspricht, den Bürgermeister abwählen können. Es zeigt sich, dass die Hürden für eine Abwahl in Niedersachsen wesentlich höher sind als in Schleswig-Holstein. Während in Schleswig-Holstein die Initiative sowohl von den Bürgern als auch von der Gemeindevertretung ausgehen kann und zudem der Beschluss in der Gemeindevertretung nur eine Mehrheit von zwei Dritteln erfordert, liegt das Initiativrecht in Niedersachsen alleine beim Rat, der für die Einleitung eines Abwahlverfahrens eine drei Viertel-Mehrheit benötigt. Auch das erforderliche Quorum für eine erfolgreiche Abwahl liegt in Niedersachsen mit 25 % der Wahlberechtigten noch einmal deutlich höher als in Schleswig-Holstein, wo 20 % der Wahlberechtigten ausreichen.

### **6.3.1 Aufgaben**

Die reale Machtposition eines Bürgermeisters erhöht sich in dem Maße, in dem eine Kommunalverfassung ihm im Verhältnis zu anderen kommunalen Entscheidungsträgern mehr eigenständige Kompetenzen zuordnet. Die nachfolgenden Untersuchungsergebnisse beziehen sich auf die Kompetenzen des Bürgermeisters für die Geschäftsverteilung, die Außenvertretung, die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen, die Beschlusskontrolle, die Eilkompetenz sowie ein Ersatzbeschlussrecht.

In allen untersuchten Kommunalverfassungen ist der Bürgermeister für die Geschäftsverteilung innerhalb der Gemeindeverwaltung verantwortlich, allerdings mit unterschiedlichen Mitwirkungsmöglichkeiten für das Kommunalparlament bzw. Einschränkungen für den Bürgermeister. In Bayern ist eine Aufgabenzuordnung an (berufsmäßige) Gemeinderatsmitglieder und den weiteren Bürgermeistern sowie eine Aufgabenübertragung auf Bedienstete, die über die Geschäfte der laufenden Verwaltung hinausgeht, ohne Zustimmung des Gemeinderates nicht möglich. In Schleswig-Holstein muss der Bürgermeister der Gemeindevertretung zwar seinen Vorschlag zur Verwaltungsgliederung vorlegen, diesem kann die Gemeindevertretung aber nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln widersprechen, nicht dagegen einen eigenen Vorschlag zur Verwaltungsgliederung

beschließen. In Niedersachsen hat der Rat das Recht, Grundsätze zur Organisation der Verwaltung ohne Mitwirkung des Bürgermeisters zu verabschieden. Die Grundsätze dürfen sich aber nur auf eine Dezernats- oder Fachbereichsebene beziehen.

Die größte Autonomie im Rahmen der Geschäftsverteilung besitzt der Bürgermeister in Schleswig-Holstein, da die Hürde für einen Widerspruch durch die Gemeindevertretung mit der zwei Drittel-Mehrheit einerseits sehr hoch ist und andererseits die Gemeindevertretung keine Verwaltungsgliederung ohne Vorschlag des Bürgermeisters beschließen kann. Der niedersächsische Bürgermeister wird demgegenüber in seinen Kompetenzen etwas stärker eingeschränkt, da der Rat eigenständig Grundsätze der Verwaltungsorganisation beschließen kann, die jedoch eine bestimmte Schwelle nicht unterschreiten dürfen. Die stärksten Einschränkungen erfährt der Erste Bürgermeister in Bayern, da die Einflussnahme des Gemeinderates für bestimmte Aufgabenbereiche bis zur Ebene der Bediensteten reicht.

In allen untersuchten Fällen ist der Bürgermeister der gesetzliche Vertreter der Gemeinde und mit Ausnahme Schleswig-Holsteins repräsentiert der Bürgermeister diese auch nach außen. In Schleswig-Holstein wird die repräsentative Vertretung gemeinsam durch den Bürgermeister und den Bürgervorsteher wahrgenommen. Wenn die schleswig-holsteinische Kommunalverfassung sich überwiegend dadurch auszeichnet, dass sie eine klare Trennung von Gemeindevertretung und Bürgermeister/Verwaltung vornimmt, so zeigt sich hier die Absicht, in der Außendarstellung die ehrenamtliche Politik gleichberechtigt neben dem Bürgermeister zu stellen. Sofern in Schleswig-Holstein und Niedersachsen der Bürgermeister die Gemeinde in Drittorganisationen vertritt, unterliegt er dabei Weisungen des Kommunalparlamentes. Eine solche Bestimmung findet sich dagegen nicht in der bayerischen Gemeindeordnung und muss dort wohl gegebenenfalls einschlägigen spezialrechtlichen Regelungen entnommen werden. Durch diese generellen Vorgaben in Schleswig-Holstein und Niedersachsen wird der Bürgermeister in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt. Insgesamt hat im Rahmen der Außenvertretung der Erste Bürgermeister in Bayern die stärkste Position, da er durch die Kommunalverfassung weder bei der gesetzlichen Vertretung noch bei der Repräsentation und der Vertretung in Drittorganisationen Einschränkungen zu Gunsten des Gemeinderates erfährt. Etwas schwächer ist die Stellung des Bürgermeisters in Niedersachsen durch die Weisungsgebundenheit bei der Vertretung in Drittorganisationen, die aber immer noch über die Stellung des Bürgermeisters in Schleswig-Holstein hinausgeht, der zusätzlich zur Weisungsgebundenheit in Drittorganisationen sich die Repräsentation der Gemeinde mit dem Bürgervorsteher gleichberechtigt teilen muss.

Wichtig für die Aufgabenwahrnehmung in einer Gemeinde sind die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die den größten Anteil am Umfang der Verwaltungsarbeit haben. Dieser Aufgabenbereich wird in allen untersuchten Fällen vom Bürgermeister wahrgenommen, allerdings mit großen Unter-



schieden bei den Interventionsmöglichkeiten der Kommunalparlamente. In Bayern kann der Gemeinderat auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung nur durch grundsätzliche Richtlinien Einfluss nehmen, indem durch Wertgrenzen der Aufgabenkreis konkretisiert wird oder allgemeine Vorgaben für die Durchführung gegeben werden. Auch in Schleswig-Holstein kann die Gemeindevertretung den Aufgabenkreis durch Festsetzung von Wertgrenzen in der Hauptsatzung konkretisieren und mit den Zielen und Grundsätzen allgemeine Vorgaben für diesen Aufgabenbereich erteilen. Darüber hinaus gibt es in Bayern und Schleswig-Holstein für das Kommunalparlament keine weitere Möglichkeit, die Aufgabenwahrnehmung des Bürgermeisters zu beeinflussen. Auch in Niedersachsen kann der Rat durch Richtlinien Wertgrenzen zur Konkretisierung des Aufgabenkreises festsetzen und generelle Vorgaben für die Aufgabenerledigung erteilen. Zusätzlich gibt es in Niedersachsen für den Rat und den Verwaltungsausschuss jedoch die Möglichkeit, sich Entscheidungen aus diesem Aufgabenbereich durch einen Beschluss vorzubehalten. Das bedeutet für den Bürgermeister eine starke Einschränkung seiner Handlungsautonomie, bei gleichzeitiger Stärkung von Rat und Verwaltungsausschuss. Im Vergleich zeigt sich für die Bürgermeister in Schleswig-Holstein und Bayern bei der Wahrnehmung der Geschäfte der laufenden Verwaltung eine ähnlich starke Stellung, die aufgrund der Möglichkeit für Rat und Verwaltungsausschuss in Niedersachsen Vorbehaltsbeschlüsse zu treffen, deutlich stärker ist als für den Bürgermeister in Niedersachsen.

Ein wichtiges Einfallstor auf Entscheidungen des Kommunalparlamentes stellt die Vorbereitung von Beschlüssen dar. Durch die Vorbereitung der Beschlüsse erfolgt eine Vorauswahl der möglichen Handlungsoptionen, wodurch regelmäßig der Handlungsraum des Kommunalparlamentes eingeschränkt wird. Zudem liegt in der Vorbereitungscompetenz auch ein Initiativrecht, da dem Kommunalparlament vorgegeben wird, ob und gegebenenfalls wann es sich mit einem bestimmten Thema beschäftigt. Die Beschlussvorbereitung gehört regelmäßig zum Aufgabenbereich des Bürgermeisters. Entsprechend erfolgen in Bayern und Schleswig-Holstein die vorbereitenden Arbeiten zur Beschlussfassung des Kommunalparlamentes durch den Bürgermeister. In Niedersachsen findet sich jedoch bei der Beschlussvorbereitung eine Besonderheit in der Form, dass die Vorbereitung der Beschlüsse des Rates dem Verwaltungsausschuss übertragen wurde und der Bürgermeister die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses vorbereitet. Die Auswirkungen dieser Regelung dürfen aber nicht überbewertet werden. Es gilt das grundsätzliche Problem zu berücksichtigen, das in der Vorbereitung von Entscheidungen durch eine hauptamtliche und spezialisierte Verwaltung für ehrenamtliche Ratsmitglieder liegt. Der Verwaltungsausschuss ist ebenfalls überwiegend mit ehrenamtlichen Ratsmitgliedern besetzt. Auch wenn dem Verwaltungsausschuss aufgrund der höheren Tagungsdichte und der Besetzung mit herausgehobenen Ratsmitgliedern grundsätzlich eine größere Fachlichkeit beschieden werden kann, lässt sich damit das Problem der Ehrenamtlichkeit nicht lösen. Da der Bürgermeister die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses vorbereitet, bereitet er somit mittelbar auch die Beschlüsse des Rates vor. Trotz dieser grundsätzlichen Relativierung für die Wirkungen einer Beschlussvorbereitung durch ein Gremium, ergibt sich

aber dennoch ein Unterschied gegenüber einer unmittelbaren Vorbereitung durch den Bürgermeister. Die Vorlagen werden vor der Ratssitzung noch einmal in nichtöffentlicher Sitzung in einem kleineren, fachlich versierten Ausschuss beraten und evtl. auch ergänzt oder modifiziert. Die Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss bleibt somit nicht ohne Auswirkungen, auch wenn sie das grundlegende Problem ehrenamtlicher Kommunalpolitik nicht lösen kann. Es ergibt sich dadurch im Vergleich der Untersuchungsfälle bei der Beschlussvorbereitung für die Bürgermeister in Bayern und Schleswig-Holstein eine größere Durchschlagskraft von Vorlagen, aufgrund der unmittelbaren Vorbereitung von Entscheidungen des Kommunalparlamentes, gegenüber dem Bürgermeister in Niedersachsen.

Ein wichtiges Instrument, um gegebenenfalls massiv in die Entscheidungskompetenz des Kommunalparlamentes einzugreifen, liegt in der Beschlusskontrolle. Eine Beschlusskontrolle kann sowohl für rechtswidrige als auch für gemeinwohlwidrige Entscheidungen des Kommunalparlamentes vorgesehen sein. In den drei untersuchten Fällen sehen alle Kommunalverfassungen eine Beschlusskontrolle für Entscheidungen des Kommunalparlamentes durch den Bürgermeister vor, die sich aber nur auf die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse bezieht, nicht dagegen auf Verstöße gegen das Gemeinwohl. In der Kompetenzausstattung der Bürgermeister ergeben sich an dieser Stelle keine signifikanten Unterschiede.

Eine weitere Eingriffsmöglichkeit in den Aufgabenbereich des Kommunalparlamentes ergibt sich durch die so genannte Eilkompetenz, die es in dringenden Fällen erlaubt, dass Entscheidungen im Aufgabenbereich des Kommunalparlamentes von einem anderen Akteur getroffen werden. Während dieses Recht in Bayern und Schleswig-Holstein uneingeschränkt beim Bürgermeister liegt, ist es in Niedersachsen vorrangig Aufgabe des Verwaltungsausschusses, Eilentscheidungen zu treffen. Nur wenn auch der Verwaltungsausschuss nicht rechtzeitig entscheiden kann, hat der Bürgermeister zusammen mit einem stellvertretenden Bürgermeister die Eilentscheidung vorzunehmen. Eilentscheidungen können somit in Niedersachsen in keiner Konstellation vom Bürgermeister alleine getroffen werden, da auch im letzten Fall die Beteiligung des ehrenamtlich tätigen Stellvertreters erforderlich ist. Die Eilkompetenz für den Bürgermeister in Bayern und Schleswig-Holstein ist damit sehr viel weitreichender, als die Befugnis des Bürgermeisters in Niedersachsen.

Den stärksten Eingriff in den Aufgabenbereich des Kommunalparlamentes erlaubt das Instrument des Ersatzbeschlussrechtes. Ein solches Recht ist in den untersuchten Fällen aber nur für den Ersten Bürgermeister in Bayern vorgesehen. Damit kann der Erste Bürgermeister in Ausnahmesituationen (z. B. Beschlussunfähigkeit des Gemeinderates oder vorzeitiges Ende der Wahlperiode des Gemeinderates) anstelle des Gemeinderates Entscheidungen treffen.

### **6.3.2 Beamte auf Zeit**

Eine Dominanz des Bürgermeisters kann durch Beamte auf Zeit eingeschränkt sein, die in allen Bundesländern durch das Kommunalparlament gewählt werden. Durch direkte Kontakte zu den Fraktionen besitzen diese eine größere Unabhängigkeit gegenüber dem Bürgermeister als andere Gemeindebedienstete. Mit der institutionellen Untersuchung sollte herausgearbeitet werden, in welchem Maße das Kommunalparlament und der Bürgermeister Einfluss auf die Wahl und die Arbeit der Beamten auf Zeit haben und wie sich das im Ergebnis auf das Verhältnis von Bürgermeister und Kommunalparlament auswirkt. Untersucht wurde, welchen Akteuren ein Vorschlagsrecht für die Wahl von Beamten auf Zeit eingeräumt wird und ob eine Wahl auch gegen den Willen des Bürgermeisters erfolgen kann, welche Einflussmöglichkeiten der Bürgermeister und das Kommunalparlament auf den Zuschnitt des Aufgabengebietes von Beamten auf Zeit haben, welche eigenständigen Kompetenzen die Beamten auf Zeit gegenüber den politischen Gremien besitzen und ob der Bürgermeister gegenüber den Beamten auf Zeit weisungsbefugt ist.

In Bayern besitzt jedes einzelne Gemeinderatsmitglied, inklusive des Ersten Bürgermeisters, ein Vorschlagsrecht für die Wahl der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder, was dazu führt, dass diese durch den Gemeinderat auch gegen den Willen des Ersten Bürgermeisters gewählt werden können. Auch in Schleswig-Holstein ist eine Wahl von Stadträten durch die Stadtvertretung gegen den Willen des Bürgermeisters möglich. Der Bürgermeister ist dort einer von mehreren Akteuren, die ein Vorschlagsrecht für die Wahl der Stadträte besitzen. In Niedersachsen dagegen hat nur der Bürgermeister ein Vorschlagsrecht für die Wahl der Gemeinderäte, wodurch ausgeschlossen ist, dass eine Wahl gegen den Willen des Bürgermeisters erfolgt. Wenn die Wahl von Beamten auf Zeit gegen den Willen des Bürgermeisters möglich ist, wie in Bayern und Schleswig-Holstein der Fall, kann das zu Konflikten in der Verwaltungsleitung führen.

Bei der Aufgabenübertragung an berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder ergibt sich in Bayern ein Zwang zur Kooperation zwischen Gemeinderat und Erstem Bürgermeister, da den berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern bestimmte Aufgaben nur gemeinsam übertragen werden können. In Schleswig-Holstein werden die Aufgabengebiete der Stadträte durch den Bürgermeister festgelegt und können ohne seine Mitwirkung nicht geändert werden. Zwar muss der Bürgermeister seinen Vorschlag zum Aufgabenzuschnitt der Gemeindevertretung vorlegen, die diesem Vorschlag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln dann widersprechen kann, aber keinen alternativen Aufgabenbereich selbstständig festlegen darf. In Niedersachsen wird grundsätzlich mit der Wahl auch das Aufgabengebiet der Gemeinderäte festgelegt, was zur Folge hat, dass dieses Aufgabengebiet danach nicht mehr alleine durch den Bürgermeister verändert werden kann.

Die Unabhängigkeit eines Beamten auf Zeit gegenüber dem Bürgermeister wird gestärkt, wenn dieser mit eigenständigen Rechten zum Vortrag seiner persönlichen Meinung in den Sitzungen des Kommunalparlamentes und der Ausschüsse ermächtigt ist. In Bayern ist den berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern ein solches Recht auf abweichende Meinungskundgabe für den jeweiligen Verantwortungsbereich eingeräumt. In Schleswig-Holstein dagegen haben die Stadträte keine eigenen Rechte für die Sitzungen der Stadtvertretung. Auch in Niedersachsen besitzen die Gemeinderäte ein unmittelbares Vortragsrecht und eine Beratungspflicht gegenüber dem Rat und dem Verwaltungsausschuss. Die Mitberatungsrechte sind nicht auf den jeweiligen Verantwortungsbereich beschränkt.

In allen drei Bundesländern besitzen die Bürgermeister ein Weisungsrecht gegenüber den Beamten auf Zeit. Jedoch ergibt sich ein Konfliktpotential daraus, dass den Beamten auf Zeit in Bayern und in Niedersachsen gleichzeitig eigene Rechte zum Vortrag in politischen Gremien eingeräumt werden. Zudem ist es möglich, dass die Beamten auf Zeit in Niedersachsen zu Mitgliedern des Verwaltungsausschusses bestimmt werden, was zu einer Einschränkung des Weisungsrechtes des Bürgermeisters führen kann.

Anhand der untersuchten Kriterien zeigt sich, dass der Bürgermeister in Schleswig-Holstein gegenüber dem Kommunalparlament bei den Beamten auf Zeit in einer stärkeren Position ist, als der Bürgermeister in Bayern und Niedersachsen. Zwar ist in Schleswig-Holstein und in Bayern die Wahl gegen den erklärten Willen des Bürgermeisters möglich, allerdings hat der Bürgermeister in Schleswig-Holstein auf die Arbeit der Stadträte einen größeren Einfluss als der Bürgermeister in Niedersachsen und Bayern. Der Bürgermeister in Niedersachsen hat zwar das alleinige Vorschlagsrecht für die Wahl von Beamten auf Zeit, allerdings verfügen die Gemeinderäte über starke eigenständige Rechte, die ein gewisses Konfliktpotential gegenüber dem Bürgermeister in sich bergen. Auch in Bayern sind die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder mit eigenen Vortragsrechten für den Gemeinderat ausgestattet.

Bei dem Dargestellten gilt es aber einschränkend zu berücksichtigen, dass sich Auswirkungen durch die Wahl von Beamten auf Zeit nur für die Gemeinden ergeben können, denen institutionell die Möglichkeit eingeräumt wird, Beamte auf Zeit zu beschäftigen. Die Kommunalverfassungen sehen die Beschäftigung von Beamten auf Zeit regelmäßig erst ab einer bestimmten Mindestgröße der Gemeinde vor. In Bayern ist die Wahl erst ab einer Gemeindegröße von 10.000 Einwohnern, in Schleswig-Holstein nur in Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern und in Niedersachsen ebenfalls ab einer Mindestgröße von 20.000 Einwohnern möglich. Einzige Ausnahme in Niedersachsen ist der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters, der bei einer Größenordnung von 10.000 – 20.000 Einwohnern bereits als Beamter auf Zeit gewählt werden kann. In kleineren Gemeinden, in denen eine Wahl nicht zulässig ist, verbessert sich somit die relative Position des Bürgermeisters gegen-

über dem Kommunalparlament. Gleiches gilt, wenn eine Wahl zwar zugelassen ist, davon jedoch aus anderen Gründen kein Gebrauch gemacht wird. Der letzte Punkt ist jedoch gegebenenfalls im Rahmen der verhaltensorientierten Untersuchung zu klären.

## **6.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung/Besonderer Ausschuss**

### **6.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung**

Die untersuchten Kommunalverfassungen weisen große Unterschiede zur Frage auf, ob diese durch eine Ein- oder Doppelköpfigkeit geprägt sind bzw. ob der Bürgermeister auch den Vorsitz und die Leitung des Kommunalparlamentes ausübt.

Die bayerische Kommunalverfassung zeichnet sich durch eine Einköpfigkeit aus. Hier ist der Erste Bürgermeister gleichzeitig der Vorsitzende des Gemeinderates und der Leiter der Verwaltung. Der Erste Bürgermeister beruft die Sitzungen ein, stellt die Tagesordnung auf und leitet die Sitzungen. Alle wesentlichen Leitungsfunktionen liegen in der Hand des Ersten Bürgermeisters, woraus sich eine Funktionsballung für das Amt des Ersten Bürgermeisters ergibt. Demgegenüber ist die schleswig-holsteinische Kommunalverfassung durch eine Doppelköpfigkeit geprägt, die sich in einer strikten Trennung von Kommunalpolitik und Verwaltung ausdrückt. Diese Trennung personifiziert sich in der Wahl eines Bürgervorstehers als eigenen Vorsitzenden der Gemeindevertretung. Der Bürgervorsteher besitzt umfangreiche eigene Kompetenzen zur Einberufung und Festsetzung der Tagesordnung für die Sitzungen der Gemeindevertretung sowie bei der Leitung der Sitzungen. Der Bürgermeister kann ausdrücklich nicht zum Bürgervorsteher gewählt werden. Während die Kommunalverfassungen in Bayern und in Schleswig-Holstein sich eindeutig als ein- oder doppelköpfige Kommunalverfassung charakterisieren lassen, lässt die niedersächsische Kommunalverfassung eine mehrdeutige Interpretation zu. In Niedersachsen wählt der Rat aus seinem Kreis einen Ratsvorsitzenden, dabei kann es sich jedoch auch um den Bürgermeister handeln. Im letzten Fall liegen die Leitungsfunktionen für Rat und Verwaltung in einer Hand. Durch die Wahl eines gesonderten Ratsmitgliedes wird dagegen die gemeindeinterne Gewaltenteilung betont. Allerdings besitzt der Ratsvorsitzende im Gegensatz zur bayerischen und schleswig-holsteinischen Kommunalverfassung kaum eigene Befugnisse. Die wichtigste Aufgabe besteht in der Sitzungsleitung. Wesentlichen Kompetenzen im Zusammenhang mit den Sitzungen des Rates, wie die Einberufung und Aufstellung der Tagesordnung, liegen unabhängig von der Wahl eines Ratsvorsitzenden beim Bürgermeister. Daraus ergibt sich eine Funktionsballung beim Bürgermeister, die auch durch eine gesonderte Wahl des Ratsvorsitzenden nicht wirksam aufgebrochen wird. Es unterbleibt damit eine klare Konzeption der Niedersächsischen Gemeindeordnung zur Ein- oder zur Doppelköpfigkeit der Kommunalverfassung.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es sich bei der bayerischen Kommunalverfassung um eine einköpfige Kommunalverfassung handelt, in der der Erste Bürgermeister aufgrund seiner Funktion als Leiter der Verwaltung sowie durch den Vorsitz im Gemeinderat und den damit einhergehenden Kompetenzen über eine sehr starke Position verfügt. Etwas schwächer ist die Position des Bürgermeisters in Niedersachsen. Die Kommunalverfassung lässt eine eindeutige Zuordnung zur Ein- oder Doppelköpfigkeit nicht zu. Der Bürgermeister besitzt unabhängig davon, ob er zum Ratsvorsitzenden gewählt wird, eine starke Position durch die Befugnisse zur Einladung und Aufstellung der Tagesordnung für den Rat. Sofern er zum Ratsvorsitzenden gewählt wird, leitet er auch die Sitzungen des Rates und verfügt dann über dieselben Kompetenzen wie der Erste Bürgermeister in Bayern. Die Funktion des Ratsvorsitzenden kann dabei insgesamt vernachlässigt werden. Eine völlig andere Konstellation findet sich dagegen in Schleswig-Holstein. Hier werden wichtige Leitungsfunktionen auf mehrere Köpfe verteilt. Neben einer symbolischen personifizierten Trennung durch die Wahl eines separaten Vorsitzenden ergibt sich hier durch die Kompetenzen für die Einberufung der Gemeindevertretung, die Aufstellung der Tagesordnung sowie der Sitzungsleitung eine starke Position für den Bürgervorsteher und die schwächste Position für den Bürgermeister im Vergleich der Untersuchungsfälle. Das schleswig-holsteinische System der Doppelköpfigkeit erinnert stark an präsidiale Regierungssysteme auf nationaler Ebene.

#### **6.4.2 Besonderer Ausschuss**

Von Bedeutung für die Positionierung kommunaler Entscheidungsakteure ist, ob die Kommunalverfassung die Bildung eines Ausschusses mit besonderer Rechtsstellung vorsieht. Wenn das der Fall ist, erfolgt regelmäßig auch die Übertragung eines eigenständigen Aufgabenbereiches, der dann dem Bürgermeister vorenthalten werden kann.

In Bayern ist zwar die Bildung eines Ferienausschusses möglich, dabei handelt es sich aber nicht um einen Ausschuss der dauerhaft mit besonderen Kompetenzen ausgestattet ist, sondern nur um einen temporär eingerichteten Ausschuss für die Ferienzeit. Dieser ist nicht vergleichbar mit dem Hauptausschuss in Schleswig-Holstein oder dem Verwaltungsausschuss in Niedersachsen. Dadurch, dass die (dauerhafte) Einrichtung eines Ausschusses mit besonderer Rechtsstellung in Bayern nicht vorgesehen ist, wird die Position des Ersten Bürgermeisters gestärkt, da das Fehlen eines solchen Ausschusses dazu führt, dass Kompetenzen des Ersten Bürgermeisters nicht durch die Aufgabenausstattung für einen solchen Ausschuss beschränkt werden können.

Eine Besonderheit mit weitgehenden institutionellen Konsequenzen stellt die Einrichtung des Verwaltungsausschusses in Niedersachsen dar. Hier wird neben dem Rat und dem Bürgermeister mit dem Verwaltungsausschuss ein drittes Entscheidungsorgan gebildet. Im Verwaltungsausschuss

sind ehrenamtliche Ratsmitglieder und der Bürgermeister als Vorsitzender mit Stimmrecht vertreten. Der Verwaltungsausschuss besitzt mit der Vorbereitungscompetenz für Beschlüsse des Rates, dem Recht zur Eilentscheidung für Ratsangelegenheiten, der Auffangzuständigkeit sowie eigenen Personalkompetenzen einen großen und bedeutenden Aufgabenkatalog. Der Verwaltungsausschuss hat das Recht, Aufträge an das Rechnungsprüfungsamt zu erteilen und ihm können weitere Überwachungsfunktionen gegenüber der Verwaltung durch den Rat übertragen werden. Daneben hat der Verwaltungsausschuss, wie der Rat, die Möglichkeit, sich Entscheidungen über Geschäfte der laufenden Verwaltung des Bürgermeisters vorzubehalten. Die Aufgabenausstattung des Verwaltungsausschusses bedeutet eine Einschränkung des Kompetenzbereiches des Bürgermeisters, im Vergleich mit den anderen Kommunalverfassungen. Insbesondere die klassischen Aufgaben Eilkompetenz und Vorbereitung von Ratsbeschlüssen werden dem Bürgermeister vorenthalten. Allerdings hat der Bürgermeister durch seine stimmberechtigte Mitgliedschaft und die Ausübung des Vorsitizes mit den Kompetenzen zur Einladung und Aufstellung der Tagesordnung die Möglichkeit, entsprechenden Einfluss im Verwaltungsausschuss geltend zu machen.

Mit dem Verwaltungsausschuss in Niedersachsen ist der Hauptausschuss in Schleswig-Holstein vergleichbar, allerdings besitzt der Hauptausschuss keine entsprechende eigenständige Rechtsposition, insbesondere keine eigene Organstellung. Trotzdem nimmt der Hauptausschuss im kommunalen Entscheidungsprozess eine zentrale Bedeutung ein. Er setzt sich zusammen aus ehrenamtlichen Mitgliedern der Gemeindevertretung sowie dem Bürgermeister, der allerdings kein Stimmrecht hat und auch nicht zum Vorsitzenden gewählt werden kann. Durch die Mitgliedschaft des Bürgermeisters erhält auch der Hauptausschuss eine Klammerfunktion zwischen Gemeindevertretung und Verwaltung. Der Hauptausschuss nimmt wichtige Aufgaben wie die Koordination der Ausschussarbeit, die Kontrolle der Verwaltung und die Erarbeitung strategischer Vorgaben (politische Ziele und Rahmen) für die Verwaltung wahr. Auch der Hauptausschuss kann dem Rechnungsprüfungsamt Aufträge erteilen. Die Kompetenzen sind jedoch nicht so weit reichend wie beim niedersächsischen Verwaltungsausschuss und berühren auch nicht das klassische Aufgabenfeld des Bürgermeisters mit der Vorbereitungscompetenz und der Eilentscheidung.

Bei der Zusammenfassung der Ergebnisse für diesen Untersuchungsbereich ergibt sich im Vergleich der drei untersuchten Kommunalverfassungen die stärkste Stellung für den Ersten Bürgermeister in Bayern. Da in Bayern ein Ausschuss mit besonderer Rechtsstellung nicht eingerichtet wird, muss der Erste Bürgermeister keine Kompetenzverluste hinnehmen. Die stärksten Einschränkungen ergeben sich für den niedersächsischen Bürgermeister, der mit einem starken Verwaltungsausschuss Kompetenzen teilen muss. Der Verwaltungsausschuss kann zudem mit einem Vorbehaltsbeschluss in die Geschäfte der laufenden Verwaltung des Bürgermeisters eingreifen. Eine mittlere Position auf dieser Skala nimmt der Hauptausschuss in Schleswig-Holstein ein, der zwar keine eigene Organstellung hat, allerdings wichtige Aufgaben wahrnimmt. Sowohl in Nieder-

sachsen als auch in Schleswig-Holstein besteht durch die Mitgliedschaft des Bürgermeisters aber die Möglichkeit, dass der Verwaltungs- und der Hauptausschuss als Klammerorgan zwischen Kommunalparlament und Verwaltung wirken können.

## **6.5 Zweckverband**

In allen untersuchten Bundesländern kommen neben speziellen Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit in Zweckverbänden auch die jeweiligen Gemeindeordnungen zur Anwendung. Der größte Teil der Regelungen für die Zusammenarbeit im Zweckverband findet sich nicht in den Gesetzen zur kommunalen Zusammenarbeit, sondern durch spezielle und pauschale Verweisungen in den Gemeindeordnungen. Das führt dazu, dass die Stellung der kommunalen Akteure aus der jeweiligen Gemeindeordnung sich beim Zweckverband grundsätzlich wiederholt. Eine wesentliche Abweichung enthält das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit gegenüber der Niedersächsischen Gemeindeordnung, indem sie die vormalige Zweigleisigkeit der Norddeutschen Ratsverfassung aufgreift, was ihren Ausdruck in einer getrennten repräsentativen und rechtsgeschäftlichen Vertretung des Zweckverbands findet.

Die Entscheidung über eine Mitgliedschaft in den Zweckverbänden liegt in allen untersuchten Bundesländern beim Kommunalparlament. Grundlage der Zusammenarbeit ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, mit dem eine Verbandssatzung für den Zweckverband vereinbart wird. Die Verbandssatzung strukturiert die Zusammenarbeit im Zweckverband, ist aber nachrangig gegenüber den gesetzlichen Bestimmungen. Die Inhalte der Verbandssatzung werden Gegenstand der akteurbezogenen Untersuchung in Kapitel V sein. Institutionelle Unterschiede ergeben sich bei den Bestimmungen über die Mehrheitserfordernisse bei späteren Änderungen der Verbandssatzung. In Bayern erfordern Änderungen der Aufgabenstellung, zum Austritt und zum Ausschluss von Verbandsmitgliedern eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Verbandsversammlung. Ebenso in Schleswig-Holstein Änderungen der Aufgabenstellung, der Finanzierungskriterien, zum Beitritt und zum Ausscheiden von Verbandsmitgliedern. In Niedersachsen wird dagegen keine qualifizierte Mehrheit für Änderungen der Verbandsordnung vorgeschrieben. In allen drei Bundesländern können weitergehende Mehrheitserfordernisse oder die Notwendigkeit der Zustimmung bestimmter oder aller Verbandsmitglieder in der Verbandssatzung vereinbart werden. Die Bedeutung dieser Mehrheitserfordernisse liegt in den verbleibenden Einflussmöglichkeiten einer Gemeinde bzw. eines Kommunalparlamentes begründet, konkret, inwieweit wichtige Entscheidungen in einem Zweckverband gegen den Willen eines einzelnen Verbandsmitglieds getroffen werden können. Weisungsrechte, die die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunalparlamente sichern sollen, bleiben wirkungslos, wenn Mehrheitsentscheidungen gegen die Stimmen weisungsgebundener Vertreter eines Mitglieders erfolgen können. Gegebenenfalls können qualifizierte Mehrheiten ein Kor-



rektiv zu generellen Steuerungsverlusten einer Gemeinde darstellen, die dadurch entstehen, dass eine Angelegenheit, über die in der Vergangenheit allein entschieden werden konnte, jetzt einer geteilten Entscheidungsmacht unterliegt. Während Bayern und noch umfangreicher Schleswig-Holstein bestimmte Mehrheitserfordernisse bereits institutionell vorschreiben, bleibt das in Niedersachsen den handelnden Akteuren überlassen. Dadurch werden institutionell die Einflussmöglichkeiten des Kommunalparlamentes in Schleswig-Holstein etwas weitreichender gesichert als in Bayern, während in Niedersachsen auf institutionelle Sicherungen verzichtet wird.

Mit der Gründung des Zweckverbands entsteht in allen drei Bundesländern eine neue selbstständige Körperschaft, auf der die Rechte und Pflichten zur Aufgabenerfüllung übergehen, wenn die Aufgaben übertragen werden. Zu den Kompetenzen, die auf den Zweckverband übertragen werden, gehören die Entscheidungen über Haushalt, Personal, Gebühren und Organisation sowie eine Kontrollfunktion und ein Informationsanspruch gegenüber der Verwaltung. Der Kompetenzübergang betrifft grundsätzlich auch das Recht, Satzungen und Verordnungen für das jeweilige Aufgabengebiet zu erlassen. Während in Niedersachsen die Rechtssetzungsbefugnis kraft Gesetzes auf den Zweckverband übergeht, können in Schleswig-Holstein und in Bayern allerdings Ausnahmen durch die Akteure vereinbart werden. Der institutionell bedingte Kompetenzverlust für Satzungen und Verordnungen, deren Verabschiedung nach den Gemeindeordnungen den Kommunalparlamenten obliegt, ist damit in Niedersachsen am größten.

In den untersuchten Bundesländern sind institutionell zwei Entscheidungsorgane für die Zweckverbände vorgeschrieben. Dabei handelt es sich um die Verbandsversammlung und um ein verwaltungsleitendes Organ. In Niedersachsen und Bayern ist darüber hinaus die Bildung eines dritten Organs als Verbandsausschuss möglich. In Schleswig-Holstein kann ein Hauptausschuss gebildet werden, der jedoch keine eigene Organstellung besitzt.

### **6.5.1 Verbandsversammlung**

Wichtig für den Einfluss von Verwaltung und Politik auf die Arbeit des Zweckverbands ist, wer die Gemeinde in der Verbandsversammlung eines Zweckverbands vertritt. Wenn in Bayern die Gemeinde nur einen Vertreter in die Verbandsversammlung entsendet, muss es sich dabei um den Ersten Bürgermeister handeln. Von dieser Regelung kann nur mit Zustimmung des Ersten Bürgermeisters abgewichen werden. Sofern darüber hinaus mehrere Vertreter zu entsenden sind, werden diese durch den Gemeinderat gewählt. In Schleswig-Holstein wird die Gemeinde in der Verbandsversammlung ebenfalls vorrangig vom Bürgermeister vertreten. Nur für Städte kann durch die Verbandssatzung vorgesehen sein, dass ein Stadtrat anstelle des Bürgermeisters Mitglied der Verbandsversammlung ist. Wenn darüber hinaus weitere Vertreter vorgesehen sind, wer-

den diese von der Gemeindevertretung gewählt. Auch in Niedersachsen vertritt grundsätzlich der Bürgermeister die Gemeinde in der Verbandsversammlung. Auf Vorschlag des Bürgermeisters kann der Rat einen anderen Bediensteten in die Verbandsversammlung entsenden. Nur wenn der Bürgermeister zum ehrenamtlichen Geschäftsführer des Zweckverbands gewählt wird, kann der Rat an seiner Stelle einen eigenen Vertreter bestimmen. Hat eine Gemeinde mehrere Vertreter in der Verbandsversammlung, werden diese ebenfalls durch den Rat gewählt.

In allen drei Fällen besteht bei der Mitgliedschaft in der Verbandsversammlung ein Vorrang für den Bürgermeister. Von der originären Mitgliedschaft des Bürgermeisters kann in Bayern und in Niedersachsen nur mit Zustimmung des Amtsinhabers und in Schleswig-Holstein nur in Städten abgewichen werden. In Niedersachsen und in Schleswig-Holstein ist aber auch dann die Entsendung eines Verwaltungsmitarbeiters vorgesehen. Die Kommunalparlamente in allen drei Bundesländern können nur dann weitere Vertreter für die Verbandsversammlung wählen, wenn die Verbandssatzung das vorsieht. Durch die vorrangige Mitgliedschaft des Bürgermeisters verfügt die Verwaltung über einen Informationsvorsprung und kann die Arbeit im Zweckverband im Sinne der Verwaltung mitgestalten.

Bedeutsam für die Steuerungsmöglichkeiten eines Kommunalparlamentes auf die Aufgabenbereiche eines Zweckverbands ist, ob das Abstimmungsverhalten der gemeindlichen Vertreter vorgegeben werden kann. Durch ein Weisungsrecht des Kommunalparlamentes kann das Abstimmungsverhalten eines Vertreters festgelegt und damit ein Gestaltungsspielraum der Verbandsversammlung eingeschränkt werden. In Bayern und Niedersachsen besteht die Möglichkeit, den Vertretern für alle Entscheidungen in der Verbandsversammlung Weisungen zur Stimmabgabe zu erteilen. In Schleswig-Holstein können dagegen Weisungen nur für wenige Aufgabenfelder auferlegt werden. Für alle drei Bundesländer gilt jedoch, dass eine Abstimmung entgegen einer Weisung die Gültigkeit des Beschlusses der Verbandsversammlung nicht berührt.

Für die Reichweite von Weisungen und damit für die Einflussmöglichkeiten des Kommunalparlamentes auf Entscheidungen des Zweckverbands ist weiterhin die Aufgabenverteilung zwischen den Organen von Bedeutung, da Weisungsrechte grundsätzlich nur gegenüber den Mitgliedern der Verbandsversammlung bestehen. Sofern Aufgaben durch das verwaltungsleitende Organ wahrgenommen werden, sind diese Bereiche einer Zugriffsmöglichkeit des Kommunalparlamentes durch Weisungen entzogen.

In Bayern beschließt die Verbandsversammlung grundsätzlich über die Aufgaben des Zweckverbands, sofern nicht aufgrund einer speziellen Ermächtigung der Verbandsvorsitzende oder ein Ausschuss zuständig sind. Dabei nimmt die Verbandsversammlung die wichtigen Aufgaben für den Zweckverband wahr, zu denen der Erlass von Satzungen und Verordnungen, der Beschluss

über den Haushalt und die Änderung der Verbandssatzung gehören. Der Verbandsversammlung sind durch einen großen Katalog bedeutsame Aufgaben zur Entscheidung vorbehalten, die nicht auf andere Organe übertragen werden können. Sie ist grundsätzlich auch für Personalangelegenheiten verantwortlich, kann diese Befugnisse aber auf einen Ausschuss oder teilweise auf den Verbandsvorsitzenden übertragen. Für den Fall, dass im Zweckverband beschließende Ausschüsse eingerichtet werden, besitzt die Verbandsversammlung ein Nachprüfungsrecht für die Beschlüsse dieser Ausschüsse. Auch in Schleswig-Holstein trifft die Verbandsversammlung die wichtigen Entscheidungen, zu denen der Erlass von Satzungen, der Beschluss über den Haushalt und die Änderung der Verbandssatzung gehören. In Personalangelegenheiten besitzt die Verbandsversammlung aber nur für leitende Mitarbeiter des Verbandsvorstehers Kompetenzen. Der Verbandsversammlung ist eine große Anzahl von bedeutenden Aufgaben vorbehalten, die nicht auf den Verbandsvorsteher oder den Hauptausschuss übertragen werden können. Ein Rückholrecht für übertragene Aufgaben muss gegebenenfalls bei der Übertragung der Aufgaben gesondert festgelegt werden. In Niedersachsen nimmt die Verbandsversammlung gleichfalls die Grundsatzaufgaben des Zweckverbands wahr. Dazu gehören die Änderung der Verbandsordnung, der Erlass von Satzungen und Verordnungen und die Verabschiedung des Haushalts. Einige wesentliche Aufgaben sind alleine der Verbandsversammlung vorbehalten und können nicht übertragen werden. Sie trifft auch einen großen Teil der Personalentscheidungen, bedarf dafür aber der Zustimmung des Verbandsgeschäftsführers. Zusätzlich kann sich die Verbandsversammlung Entscheidungen anderer Organe vorbehalten und übertragene Aufgaben mit einem Vorbehalt versehen.

In allen drei Bundesländern werden durch die Verbandsversammlung die grundsätzlichen Aufgaben des Zweckverbands wahrgenommen, dennoch gibt es einige Unterschiede in der Kompetenzverteilung, die für die Reichweite von Weisungen von Bedeutung sind. Zu den grundsätzlichen Aufgaben, die die Verbandsversammlungen wahrnehmen, gehört der Erlass von Satzungen und Verordnungen. Allerdings werden in Schleswig-Holstein die Verordnungen des Zweckverbands durch den Verbandsvorsteher erlassen. Bei den wichtigen Aufgaben, die den Verbandsversammlungen vorbehalten sind und die nicht übertragen werden können, ist der Katalog in Bayern und Schleswig-Holstein größer als in Niedersachsen. In Bayern liegt die grundsätzliche Zuständigkeit für Personalentscheidungen bei der Verbandsversammlung, während in Schleswig-Holstein der Einfluss bei Personalentscheidungen auf eine Mitwirkung bei leitenden Mitarbeitern des Verbandsvorstehers beschränkt wird. In Niedersachsen ist dagegen die Verbandsversammlung zwar grundsätzlich für Personalentscheidungen verantwortlich, benötigt aber das Einvernehmen des Verbandsgeschäftsführers. Eine niedersächsische Besonderheit liegt in den so genannten Vorbehaltsrechten der Verbandsversammlung, durch die sie Zugriff auf den Großteil der Aufgaben des Verbandsgeschäftsführers erhält.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Katalog der den Verbandsversammlungen vorbehaltenen bedeutsamen Aufgaben in Schleswig-Holstein und Bayern größer ist als in Niedersachsen, dass dieses in Niedersachsen jedoch durch ein umfangreiches Vorbehaltsrecht mehr als kompensiert wird. Zwar kann hier die Verbandsversammlung mehr Aufgaben auf andere Organe übertragen als in den beiden anderen Fällen, aber diese Übertragung kann gleichzeitig mit einem Vorbehalt versehen werden und das Vorbehaltsrecht erlaubt zudem einen Zugriff auf den Großteil der Aufgaben des Verbandsgeschäftsführers. In Schleswig-Holstein wird der Verbandsversammlung zusätzlich der Erlass von Verordnungen vorenthalten. In Niedersachsen hat die Verbandsversammlung damit nicht nur den weitesten Zugriff auf die bedeutsamen Aufgaben des Zweckverbands, sondern darüber hinaus auch auf den quantitativ größten Teil. Die Verbandsversammlung in Schleswig-Holstein ist bei den wichtigen Aufgaben in der schwächsten Position. Bei den Personalentscheidungen ist nur im bayerischen Zweckverband die Verbandsversammlung generell in der Lage, autonom über den Großteil der Aufgaben zu entscheiden. Die schwächste Position nimmt auch hier die Verbandsversammlung in Schleswig-Holstein ein, weil sich der Einfluss der Verbandsversammlung auf eine Mitwirkung bei leitenden Mitarbeitern beschränkt. In Niedersachsen liegt zwar der Großteil der Personalentscheidungen bei der Verbandsversammlung, die aber die Zustimmung des Verbandsgeschäftsführers erfordern, so dass in diesem Aufgabenbereich Entscheidungen nur gemeinsam getroffen werden können.

Die niedersächsische Verbandsversammlung hat bei der Aufgabenverteilung im Zweckverband insgesamt die stärkste Stellung, aufgrund der umfangreichen Einflussmöglichkeiten bei den wichtigen Aufgaben und der Zugriffsmöglichkeiten auf den quantitativ größten Aufgabenanteil des Zweckverbands. Damit behält auch der niedersächsische Rat durch Weisungsrechte weitgehende Steuerungsmöglichkeiten auf Angelegenheiten des Zweckverbands. Es folgt die bayerische Verbandsversammlung, die vor allem bei den Personalentscheidungen eine starke Position einnimmt und dem Gemeinderat weitgehende Einflussmöglichkeiten durch Weisungen sichert. Die schwächste Position besitzt die Verbandsversammlung und damit auch die Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein.

Abweichende Bestimmungen gibt es in den Untersuchungsfällen auch für den Vorsitz in der Verbandsversammlung. In Bayern ist der Verbandsvorsitzende entsprechend der Stellung des Ersten Bürgermeisters im Gemeinderat gleichzeitig auch Vorsitzender der Verbandsversammlung. In Schleswig-Holstein wählt die Verbandsversammlung aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden, bei dem es sich auch um den Verbandsvorsteher handeln kann, sofern dieser ehrenamtlich tätig ist. In Niedersachsen wählt die Verbandsversammlung einen eigenen Vorsitzenden, dabei darf es sich aber nicht um den Verbandsgeschäftsführer handeln. Sie weicht damit von der Niedersächsischen Gemeindeordnung ab, die auch eine Wahl des Bürgermeisters zum Ratsvorsitzenden zulässt. Diese Struktur entspricht der vormaligen Norddeutschen Ratsverfassung.

### **6.5.2 Verwaltungsleitendes Organ**

In allen untersuchten Bundesländern gibt es neben der Verbandsversammlung ein zweites verwaltungsleitendes Organ, das in Anlehnung an den Bürgermeister in der Gemeinde konstituiert wird. Von Interesse ist, wie die Stellung dieses verwaltungsleitenden Organs ausgestattet ist, welche eigenständigen Aufgaben es wahrnimmt und welche Einflussmöglichkeiten es gegenüber der Verbandsversammlung hat. Ein starkes verwaltungsleitendes Organ kann die Gestaltungsmöglichkeiten einer Verbandsversammlung einschränken und damit auch mittelbar die Möglichkeiten der Verbandsmitglieder bzw. der Kommunalparlamente, durch Weisungen die Aufgabenwahrnehmung der Verbandsversammlung zu steuern, verringern.

Der Verbandsvorsitzende in Bayern wird aus dem Kreis der Mitglieder der Verbandsversammlung gewählt und ist ehrenamtlich tätig. Es soll sich dabei um den Ersten Bürgermeister einer Gemeinde handeln. Die Wahlzeit beträgt sechs Jahre bzw. ist an die Amtszeit eines Ersten Bürgermeisters gekoppelt, eine Abwahl ist nicht vorgesehen. In Schleswig-Holstein ist der Verbandsvorsteher grundsätzlich ehrenamtlich tätig und wird ebenfalls aus den Mitgliedern der Verbandsversammlung gewählt. Er bleibt auch nach seiner Wahl Mitglied der Verbandsversammlung, wenn er ehrenamtlich tätig ist. In diesem Fall liegt die Wahlzeit bei fünf Jahren und entspricht der Wahlperiode der Gemeindevertretung. Für den Fall, dass er hauptamtlich tätig ist, liegt die Wahlzeit bei sechs bis acht Jahren. Sowohl ein ehrenamtlicher als auch ein hauptamtlicher Verbandsvorsteher kann abberufen werden. Auch in Niedersachsen wird der Verbandsgeschäftsführer durch die Verbandsversammlung gewählt und kann haupt- oder ehrenamtlich tätig sein. Sofern er ehrenamtlich tätig ist, soll es sich um einen Bürgermeister handeln. In Niedersachsen darf der Verbandsgeschäftsführer nicht gleichzeitig der Verbandsversammlung angehören. Damit wird von der Struktur der geltenden Niedersächsischen Gemeindeordnung abgewichen und an die Trennung der früheren Norddeutschen Ratsverfassung mit Gemeindedirektor und Rat angeknüpft. Für die Amtszeit eines Verbandsgeschäftsführers gibt es keine institutionellen Vorgaben, es sei denn er wird als Beamter auf Zeit gewählt, dann beträgt die Wahlzeit acht Jahre. Die Abberufung eines Verbandsgeschäftsführers ist möglich.

Der Verbandsvorsitzende in Bayern ist der Vorsitzende der Verbandsversammlung, er lädt die Verbandsversammlung ein und stellt die Tagesordnung auf. Zu seinen Aufgaben gehören die Außenvertretung des Zweckverbands, die Vorbereitung und der Vollzug der Beschlüsse der Verbandsversammlung und alle Aufgaben, die nach der Gemeindeordnung dem Ersten Bürgermeister obliegen, wie z. B. die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Beanstandung von Beschlüssen, die Leitung der Verwaltung und die Eilentscheidung. In Schleswig-Holstein ist der Verbandsvorsteher der gesetzliche Vertreter des Zweckverbands, er leitet die Verwaltung und nimmt die Geschäfte der laufenden Verwaltung wahr. Der Verbandsvorsteher bereitet die Beschlüsse der Verbands-

versammlung vor und führt sie aus, erhebt gegen rechtswidrige Beschlüsse der Verbandsversammlung Widerspruch, trifft die Eilentscheidungen und erlässt die Verordnungen des Zweckverbands. Im Unterschied zu Bayern wird die Verbandsversammlung jedoch von einem eigenen Vorsitzenden eingeladen, der in Abstimmung mit dem Verbandsvorsteher auch die Tagesordnung aufstellt. In Niedersachsen ist der Verbandsgeschäftsführer der gesetzliche Vertreter des Zweckverbands, allerdings nicht der repräsentative Vertreter. Die repräsentative Vertretung des Zweckverbands wird vom Vorsitzenden der Verbandsversammlung wahrgenommen, der auch zu den Sitzungen der Verbandsversammlung einlädt und die Tagesordnung in Abstimmung mit dem Verbandsgeschäftsführer aufstellt. Für verpflichtende Erklärungen benötigt der Verbandsgeschäftsführer grundsätzlich zusätzlich die Unterschrift des Vorsitzenden der Verbandsversammlung. Er bereitet die Beschlüsse der Verbandsversammlung vor, es sei denn, diese Aufgabe wurde einem Verbandsausschuss übertragen. In diesem Fall bereitet er die Beschlüsse des Verbandsausschusses vor. Er führt die Beschlüsse der Verbandsversammlung aus und erhebt bei rechtswidrigen Beschlüssen durch die Verbandsversammlung Einspruch oder gibt einen Bericht an die Kommunalaufsicht. Die weiteren Aufgaben für den Verbandsgeschäftsführer ergeben sich aus der Gleichstellung mit dem Bürgermeister, dazu gehören u. a. die Leitung der Verwaltung und die Wahrnehmung der Geschäfte der laufenden Verwaltung. Das Eilentscheidungsrecht entspricht den Regelungen in der Niedersächsischen Gemeindeordnung und kann gegebenenfalls vorrangig von einem Verbandsausschuss wahrgenommen werden.

Es zeigt sich, dass der Verbandsvorsitzende in Bayern im Vergleich die stärkste institutionelle Position einnimmt. Ihm obliegen neben der Leitung der Verwaltung auch der Vorsitz und die Leitung der Verbandsversammlung und gegebenenfalls des Verbandsausschusses. Er vereinigt somit wie der Erste Bürgermeister alle Leitungspositionen des Zweckverbands in seiner Person und ist zudem nicht abwählbar. Es soll sich beim Verbandsvorsitzenden um einen Bürgermeister handeln, was zusätzliche Verwaltungskompetenz für das Amt mit sich bringt. Zu seinem umfangreichen Aufgabenfeld gehören die Einladung der Verbandsversammlung und die Aufstellung der Tagesordnung, die Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung, ein Beanstandungsrecht sowie eine Eilkompetenz, mit deren Wahrnehmung er zusätzlich zur Leitungsfunktion in starkem Maße in die Aufgabenwahrnehmung der Verbandsversammlung eingreifen kann.

Nicht ganz so stark wie die Position des Verbandsvorsitzenden in Bayern ist die des Verbandsvorstehers in Schleswig-Holstein, dessen Stellung dadurch geschwächt wird, dass er abgewählt werden kann. Wenn er ehrenamtlich tätig ist, bleibt er Mitglied der Verbandsversammlung und kann auch zum Vorsitzenden der Verbandsversammlung gewählt werden. Gegebenenfalls besetzt er damit eine weitere wichtige Leitungsposition neben der Leitung der Verwaltung. Es gibt aber keine „Soll-Bestimmung“, dass es sich beim Verbandsvorsteher vorwiegend um einen Bürgermeister handeln soll. In Schleswig-Holstein besteht jedoch auch die Möglichkeit, einen hauptamtlichen

Verbandsvorsteher zu beschäftigen, was gegebenenfalls seine Position gegenüber der Versammlung stärkt, auch wenn ihm dann die Mitgliedschaft in der Versammlung vorenthalten wird. Mit der Vorbereitung der Beschlüsse der Versammlung, dem Beanstandungsrecht, der Eilkompetenz und gegebenenfalls der Einladung und Aufstellung der Tagesordnung im Rahmen des Vorsitzes der Versammlung besitzt der Vorsteher umfangreiche Kompetenzen, um in die Aufgabenwahrnehmung der Versammlung einzugreifen.

Eine im Vergleich schwache Position nimmt der Verbandsgeschäftsführer in Niedersachsen ein, auch wenn es sich dabei um einen Bürgermeister handeln soll bzw. die Beschäftigung eines hauptamtlichen Geschäftsführers möglich ist. Er ist kein Mitglied der Versammlung, kann nicht zum Vorsitzenden gewählt werden und eine Abberufung durch die Versammlung ist möglich. Die Versammlung wählt einen eigenen Vorsitzenden, der die Versammlung einlädt, die Tagesordnung aufstellt und der repräsentative Vertreter des Zweckverbands ist. Zudem wird die Handlungsfreiheit des Geschäftsführers dadurch eingeschränkt, dass er für verpflichtende Erklärungen zusätzlich die Unterschrift des Vorsitzenden der Versammlung benötigt. Weitere Einschränkungen für seinen Aufgabenbereich sind bei der Eilkompetenz und der Vorbereitung der Beschlüsse der Versammlung möglich, wenn ein Verbandsausschuss eingerichtet wird.

Durch die starke institutionelle Stellung des Verbandsvorsitzenden in Bayern ergeben sich entsprechende Möglichkeiten, auf die Aufgabenwahrnehmung der Versammlung Einfluss zu nehmen und somit mittelbar auch die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunalparlamente zu verringern. Etwas geringer sind die Möglichkeiten für den Vorsteher in Schleswig-Holstein. Die im Vergleich schwache Position des Geschäftsführers in Niedersachsen gestattet dagegen deutlich weniger Einfluss auf die Arbeit der Versammlung.

### **6.5.3 Besonderer Ausschuss**

Für die Willensbildung im Zweckverband und für die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedsgemeinden ist von Bedeutung, ob ein zusätzlicher besonderer Ausschuss, möglicherweise mit Organqualität, gebildet werden kann. Sofern diese Möglichkeit vorgesehen ist, wird dadurch die Position des verwaltungsleitenden Organs geschwächt, da einem solchen Ausschuss alternativ Aufgaben und auch Funktionen zur Überwachung der Verwaltung übertragen werden können. Im Umkehrschluss bedeutet die institutionelle Abwesenheit eines solchen Gremiums eine Stärkung des verwaltungsleitenden Organs. Die Mitgliedsgemeinden können durch die Vertretung in einem solchen Ausschuss stärker an Entscheidungen des Zweckverbands partizipieren, wenn dem Ausschuss Auf-

gaben übertragen werden, die alternativ durch das verwaltungsleitende Organ wahrgenommen würden.

In Bayern ist die Einrichtung eines Verbandsausschusses als drittes Organ mit eigenen Entscheidungskompetenzen möglich. Dem Verbandsausschuss können einzelne Aufgaben oder ganze Aufgabenbereiche übertragen werden, dazu gehören auch Überwachungsfunktionen gegenüber der Verwaltung. Der Verbandsvorsitzende ist Mitglied und Vorsitzender des Verbandsausschusses, lädt ihn ein und stellt die Tagesordnung auf. In Schleswig-Holstein besteht die Möglichkeit, einen Hauptausschuss zu bilden, der jedoch keine Organstellung besitzt. Der Hauptausschuss koordiniert die Arbeit der Ausschüsse, überwacht die Verwaltung und entscheidet über diejenigen Angelegenheiten, die ihm durch die Verbandsversammlung übertragen wurden. Der Verbandsvorsteher ist im Hauptausschuss Mitglied ohne Stimmrecht, kann aber zum Vorsitzenden gewählt werden. Der Hauptausschuss wird durch den Vorsitzenden eingeladen, der auch die Tagesordnung in Abstimmung mit dem Verbandsvorsteher aufstellt. In Niedersachsen ist die Einrichtung eines Verbandsausschusses als drittes Organ des Zweckverbands möglich. Einem Verbandsausschuss können durch die Verbandsordnung Aufgaben und Überwachungsfunktionen gegenüber der Verwaltung übertragen werden. Dem Verbandsausschuss kann auch die Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung, in Anlehnung an den Verwaltungsausschuss der Gemeinde, obliegen. Ein Verbandsgeschäftsführer kann mit oder ohne Stimmrecht Mitglied des Verbandsausschusses sein und auch zum Vorsitzenden gewählt werden, unabhängig davon lädt er den Verbandsausschuss ein und stellt die Tagesordnung auf.

Die institutionellen Möglichkeiten, einen besonderen Ausschuss einzurichten und mit eigenen Kompetenzen auszustatten, sind in den drei Bundesländern unterschiedlich. Dabei hat es in diesem Zusammenhang nur einen deklaratorischen Wert, ob ein Ausschuss wie in Bayern und Niedersachsen eine eigene Organstellung besitzt oder nicht. In allen drei Fällen können dem Verbands- oder Hauptausschuss alternativ zum verwaltungsleitenden Organ Aufgaben zur Entscheidung und Überwachungsfunktionen übertragen werden. In Niedersachsen kann dem Verbandsausschuss zusätzlich die Beschlussvorbereitung für die Verbandsversammlung übertragen werden. Durch eine Vertretung im Verbands- Hauptausschuss haben die Verbandsmitglieder somit die Möglichkeit, auf ein größeres Aufgabenspektrum des Zweckverbands Einfluss zu nehmen. Für die Kommunalparlamente können sich über das Recht Weisungen zu erteilen, direkte Einflussmöglichkeiten ergeben. Zwar ist ein solches Weisungsrecht institutionell für die Mitglieder des Verbandsausschusses nicht vorgesehen, allerdings kann ein Weisungsrecht auch in der Verbandsatzung enthalten sein. Unabhängig davon gilt es für die Angelegenheiten, die dem Verbandsausschuss durch die Verbandsversammlung übertragen wurden, da deren Mitglieder ansonsten auch einem Weisungsrecht unterliegen würden. (vgl. hierzu für Niedersachsen Thiele 2004, S. 53 f.) Jedoch sind auch hier für Schleswig-Holstein die institutionell eingeschränkten Weisungsbefugnis-



se (vgl. Abschnitt 6.5.1) zu berücksichtigen. Durch die weitreichenden Möglichkeiten einen Verbandsausschuss mit Kompetenzen auszustatten und einem uneingeschränkten Weisungsrecht (für Aufgaben der Verbandsversammlung), ergeben sich für die Mitgliedsgemeinde und den Rat in Niedersachsen, bei Einrichtung eines Verbandsausschusses, die größten Einflussmöglichkeiten. Es folgt Bayern, mit den gleichen Weisungsmöglichkeiten, aber ohne die Möglichkeit, den Verbandsausschuss mit der Beschlussvorbereitung für die Verbandsversammlung zu beauftragen. In Schleswig-Holstein besteht ebenfalls nicht die Möglichkeit, die Beschlussvorbereitung zu übertragen und zusätzlich können gegenüber den Mitgliedern des Hauptausschusses keine Weisungen ausgesprochen werden.

Durch die Möglichkeit, einen Verbands- Hauptausschuss einzurichten und ihn mit Kompetenzen auszustatten, wird die Stellung des verwaltungsleitenden Organs geschwächt. Dabei bestehen in den drei untersuchten Bundesländern unterschiedliche Möglichkeiten, diesem Bedeutungsverlust durch eigene Kompetenzen entgegenzuwirken. Die stärksten Einflussmöglichkeiten besitzt der Verbandsvorsitzende in Bayern, der als Vorsitzender den Verbandsausschuss einlädt und die Tagesordnung aufstellt. Es folgt der Verbandsgeschäftsführer in Niedersachsen, der Mitglied und Vorsitzender des Verbandsausschusses sein kann, aber unabhängig davon den Verbandsausschuss einlädt und die Tagesordnung aufstellt. Eine etwas schwächere Position besitzt der Verbandsvorsteher in Schleswig-Holstein, der ebenfalls Mitglied des Hauptausschusses ist, allerdings ohne Stimmrecht. Er kann aber zum Vorsitzenden gewählt werden und damit die Kompetenzen erlangen, den Verbandsausschuss einzuladen und die Tagesordnung aufzustellen.

Auch unter Berücksichtigung der Kompetenzen für das verwaltungsleitende Organ verbleiben der Mitgliedsgemeinde und dem Rat in Niedersachsen die umfangreichsten Möglichkeiten, durch die Einrichtung eines Verbandsausschusses auf die Arbeit eines Zweckverbands Einfluss zu nehmen. Aufgrund der starken Befugnisse des Verbandsvorsitzenden in Bayern verringern sich die entsprechenden Einflussmöglichkeiten dort und sind im Vergleich die geringsten. Für den Hauptausschuss in Schleswig-Holstein ergibt sich insgesamt eine mittlere Position.

## **6.6 Institutionelles Fazit**

Zum Abschluss der institutionellen Untersuchung sollen die Ergebnisse des Vergleiches noch einmal zusammenfassend im Zusammenhang mit der theoretischen Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus dargestellt werden. Dafür werden die Untersuchungsergebnisse der vorangegangenen Abschnitte in einer Tabelle (Abbildung Nr. 11) unter Verwendung von Skalenpunkten vereinfacht zusammengefasst. Die Tabelle gliedert sich in zwei Bereiche, entsprechend den beiden Untersuchungszielen dieses Kapitels, mit denen zum einen der institutionelle Kontext für das Verhältnis von Politik und Verwaltung untersucht wurde und zum zweiten eine Überprüfung der Institutionenthese erfolgte. Die einzelnen Untersuchungskriterien wurden danach bewertet, ob durch sie eher eine Stärkung des Kommunalparlamentes oder des Bürgermeisters erfolgt. Im Falle einer Stärkung des Kommunalparlamentes wurden drei Punkte vergeben, bei einer Stärkung des Bürgermeisters ein Punkt und für den mittleren Bereich zwei Punkte.

Abbildung 11: Institutionelles Fazit

Gliederungs-Nr.	Untersuchungskriterium	Bayern	Schleswig-Holstein	Niedersachsen
6.2	<u>Kommunalparlament</u> - Hauptorgan - Mitgliedschaft Bürgermeister	3 1	3 3	3 1
6.2.1	<u>Kompetenzen Kommunalparlament</u> - Eigener/übertragener Wirkungskreis - Richtlinien - Kurations- und Abberufungskompetenzen - Auffangzuständigkeit - Informations- und Kontrollrechte - Vorbehaltsrechte	2 2 2 3 2 2	1 2 2 2 3 2	3 2 1 3 2 3
6.2.2	Ausschüsse	1	3	2
6.2.3	Fraktionen	1	2	3
6.3	<u>Bürgermeister</u> - Synchronisation von Wahlen - Abwahl	3 1	1 3	1 2
6.3.1	<u>Kompetenzen Bürgermeister</u> - Geschäftverteilung - Außenvertretung - Geschäfte der laufenden Verwaltung - Beschlussvorbereitung - Beschlusskontrolle - Eilkompetenz - Ersatzbeschlussrecht	3 1 1 1 2 1 1	2 3 1 1 2 1 3	1 2 3 2 2 3 3
6.3.2	Beamte auf Zeit	3	2	3
6.4.1	Ein- oder Doppelköpfigkeit	1	3	2
6.4.2	Besonderer Ausschuss	1	2	3
	<b>Verhältnis Politik – Verwaltung</b>	<b>38</b>	<b>47</b>	<b>50</b>

Gliederungs-Nr.	Untersuchungskriterium	Bayern	Schleswig-Holstein	Niedersachsen
6.5	<u>Zweckverband</u>			
	- Rechtgrundlagen	1	2	3
	- Änderung Verbandssatzung	2	3	1
6.5.1	- Übertragung Rechtssetzungsbefugnis	2	2	1
	<u>Verbandsversammlung</u>			
	- Mitgliedschaft	1	1	1
6.5.2	- Weisungen	3	2	3
	- Kompetenzen	2	1	3
6.5.2	Verwaltungsleitendes Organ	1	2	3
6.5.3	Verbandsausschuss	1	2	3
	<b>Institutionenthese</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>18</b>

Es zeigt sich somit für den ersten Untersuchungsbereich zum Verhältnis von Politik und Verwaltung auf Grundlage bestehender Kommunalverfassungen, dass der Rat in Niedersachsen die stärkste institutionelle Stellung einnimmt. Es folgt die Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein und mit einem größeren Abstand der Gemeinderat in Bayern, der über die schwächste Stellung im institutionellen Kontext verfügt. Entsprechend umgekehrt ist die Reihenfolge für die Stellung der Bürgermeister.

Hervorzuheben für den Rat in Niedersachsen ist die starke institutionelle Ausstattung bei der Aufgabenwahrnehmung des eigenen und übertragenen Wirkungskreises durch ein umfassendes Vorbehaltsrecht, mit dem auf die umfangreichen Geschäfte der laufenden Verwaltung des Bürgermeisters zugegriffen werden kann. Die Niedersächsische Gemeindeordnung enthält damit Tendenzen einer Allzuständigkeit für den Rat. Der niedersächsische Bürgermeister ist zwar ebenfalls Leiter der Verwaltung und Mitglied des Rates, aber nicht zwangsläufig der Vorsitzende des Rates. Ihm wird zudem die Mitgliedschaft in den Ausschüssen vorenthalten. Er besitzt kein Ersatzbeschlussrecht und verfügt nur über eine abgeschwächte Eilkompetenz. Zur Beschränkung seiner Stellung trägt auch die Einrichtung eines starken dritten Organs in Form des Verwaltungsausschusses bei. Zwar ist der Bürgermeister Mitglied und Vorsitzender des Verwaltungsausschusses, allerdings bedeutet allein die Existenz eines solchen dritten Entscheidungsorgans, dass Kompetenzen zwischen Politik und Verwaltung weitläufiger verteilt werden. In derartigen Entscheidungs-

konstellationen ist die Stellung eines Bürgermeisters schwächer als in Kommunalverfassungen mit nur zwei Entscheidungsorganen.

In Schleswig-Holstein basiert die Stärke der Gemeindevertretung auf umfassenden Informations- und Kontrollrechten, Abwahlmöglichkeiten gegenüber dem Bürgermeister sowie einer ausgeprägten Form der Doppelköpfigkeit der Gemeindeführung, die stark an ein präsidiales Regierungssystem auf nationaler Ebene erinnert. Die Trennung von Politik und Verwaltung wird durch einen Bürgervorsteher personifiziert, der gemeinsam mit dem Bürgermeister die Gemeinde repräsentiert. Der Bürgermeister in Schleswig-Holstein ist Leiter der Verwaltung aber weder Mitglied der Gemeindevertretung noch der Ausschüsse und verfügt über kein Ersatzbeschlussrecht. Auch hier erfährt die Stellung des Bürgermeisters dadurch eine Schwächung, dass es mit dem Hauptausschuss einen besonderen Ausschuss gibt, dem die Kommunalverfassung wichtige Funktionen überträgt. Zwar ist der Bürgermeister Mitglied des Hauptausschusses, jedoch ohne Stimmrecht und ohne die Möglichkeit, den Vorsitz auszuüben.

Dagegen stärkt der institutionelle Kontext den Gemeinderat in Bayern nur bei der Auffangzuständigkeit, bei den Kompetenzen für die Geschäftsverteilung und für die Beamten auf Zeit sowie durch eine Synchronisation von Wahlen für den Gemeinderat und den Ersten Bürgermeister. Demgegenüber verfügt der Erste Bürgermeister in Bayern über starke institutionelle Möglichkeiten, die sich vor allem aus seiner Mitgliedschaft und seinem Vorsitz im Gemeinderat sowie den Ausschüssen, einer nicht vorhandenen Abwahlmöglichkeit und der Abwesenheit eines besonderen Ausschusses ergeben. Es liegen damit alle wesentlichen Führungspositionen der Gemeinde in der Hand des Ersten Bürgermeisters. Gestärkt wird seine Position noch einmal dadurch, dass es im gemeindlichen Willensbildungsprozess kein drittes Entscheidungsorgan gibt.

Im zweiten Untersuchungsbereich, bei der Überprüfung der Institutionenthese im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit, wurden die einzelnen Untersuchungskriterien ebenfalls danach bewertet, ob sie zu einer Stärkung des Kommunalparlamentes oder aber des Bürgermeisters führen. Es zeigt sich, dass sich auf Grundlage des institutionellen Kontextes durch die interkommunale Zusammenarbeit in Form des Zweckverbands unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit für die Kommunalparlamente ergeben. Dabei sind die Untersuchungsergebnisse dieses zweiten Bereiches spiegelbildlich zum ersten Untersuchungsbereich des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. Die Auswirkungen des institutionellen Kontextes bei einer Zusammenarbeit im Zweckverband beeinträchtigen den Rat in Niedersachsen in seiner Steuerungsfähigkeit im Vergleich am geringsten. Dieses ist zum einen der teilweisen Anwendung der Gemeindeordnung, nach der der Rat wie dargestellt bereits eine starke Position besitzt, zu verdanken. Hinzu kommt eine Prägung des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit durch die vormalige Norddeutsche Ratsverfassung mit einer getrennten repräsentativen und rechtsgeschäft-

lichen Vertretung für den Zweckverband. Das Gesetz enthält zudem starke Weisungsrechte und eine umfangreiche Kompetenzfülle für die Verbandsversammlung. Hinzu kommen eine schwächere Stellung des Verbandsgeschäftsführers und die Möglichkeit zur Einrichtung eines starken Verbandsausschusses. Stärker als der niedersächsische Rat wird die Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein durch den institutionellen Kontext für interkommunale Zusammenarbeit in seiner Steuerungsfähigkeit beeinträchtigt. Dazu tragen die eingeschränkten Weisungsrechte sowie eine schwächere Aufgabenausstattung der Verbandsversammlung bei. Einen stärkeren institutionellen Einfluss behält die Gemeindevertretung nur bei den Bestimmungen zur Änderung der Verbandsatzung. Die stärksten Beeinträchtigungen durch institutionelle Vorgaben ergeben sich allerdings für den Gemeinderat in Bayern, was vorwiegend auf die Anwendung der Gemeindeordnung mit der schwachen Stellung des Gemeinderates, einem starken Verbandsvorsitzenden und die institutionellen Bestimmungen zum Verbandsausschuss zurückzuführen ist.

Die Institutionenthese, nach der sich durch die interkommunale Zusammenarbeit unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen, das heißt durch unterschiedliche Möglichkeiten und Restriktionen der länderspezifischen Kommunalverfassungen, ergeben, kann somit bestätigt werden. Die Bestätigung dieser Institutionenthese erfolgt vor dem Hintergrund der zentralen These, dass die interkommunale Zusammenarbeit zu einem Steuerungsverlust der Kommunalparlamente und zu einer Stärkung der Verwaltung führt. Die Überprüfung dieser These erfolgt sowohl durch die institutionelle Untersuchung als auch durch die akteurbezogene bzw. verhaltensorientierte Untersuchung in Kapitel V, deren Ergebnisse zusammenfassend in Kapitel VI dargestellt werden.

Die Untersuchung basiert auf dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, deren Inhalte in Kapitel II vorgestellt wurden. Für den institutionellen Untersuchungsbereich kann festgestellt werden, dass die Annahme des akteurzentrierten Institutionalismus, nach der politische Ergebnisse durch den institutionellen Kontext beeinflusst werden, zutrifft. Die Bestätigung ergibt sich auf Grundlage einer vergleichenden Untersuchung von drei unterschiedlichen Kommunalverfassungen, mit denen der Anwendungsbereich eines institutionellen Kontextes vergleichend variiert werden konnte.

Es hat sich im Rahmen der Untersuchung gezeigt, dass die Kommunalverfassungen große Unterschiede für die Stellung des Kommunalparlamentes und des Bürgermeisters aufweisen und zudem unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit haben. Anhand des Verwaltungsausschusses in Niedersachsen und des Hauptausschusses in Schleswig-Holstein konnte gezeigt werden, dass durch Institutionen spezifische Arenen und Anlässe für Interaktionen der Akteure geschaffen werden, die wiederum Unterschiede, z. B. bei den Mitgliedschaftsrechten für den Bürgermeister, aufweisen. Weitere Unterschiede erge-

ben sich bei den Bestimmungen zu den Verfügungsrechten für Ressourcen, z. B. bei Informationsrechten des Kommunalparlamentes gegenüber dem Bürgermeister und im wichtigen Bereich der institutionellen Kompetenzverteilung, die in allen drei untersuchten Kommunalverfassungen erhebliche Abweichungen voneinander aufweist. Ersichtlich wurde ebenfalls, dass sich die unterschiedliche Stellung von Politik und Verwaltung auch im Rahmen institutioneller Vorgaben für eine interkommunale Zusammenarbeit fortsetzt und zu einer Bestätigung dieser Stellung führt.

Die Kommunalverfassungen haben somit unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente, auch wenn sie die Ergebnisse nicht vollständig bestimmen, sondern den handelnden Akteuren einen Spielraum belassen, der durch Selbststeuerung ausgefüllt werden kann. Die institutionellen Faktoren wirken dabei in unterschiedlicher Weise als stimulierender, ermöglichender oder auch begrenzender Handlungskontext.

Deutlich wird, dass im institutionellen Kontext der Kommunalverfassungen gezielte Steuerungsbemühungen des Landesgesetzgebers enthalten sind, um die Stellung von Kommunalparlament und Bürgermeister zu bestimmen und die Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit in die eine oder die andere Richtung zu beeinflussen. Der Gesetzgeber löst damit in unterschiedlicher Form das Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung (vgl. Abschnitt 2.1), indem er z. B. durch eine Zentralisierung wichtiger Funktionen in der Hand des Bürgermeisters, wie z. B. in Bayern, eher eine effizienzorientierte Ausrichtung vornimmt oder durch eine Stärkung des Kommunalparlamentes, z. B. in Niedersachsen, die demokratische Mitbestimmung fördert. Gleichzeitig wird den Akteuren in unterschiedlichem Umfang ein Möglichkeitsraum bereitgestellt, der durch eigene Strategien und Handlungen konkretisiert werden kann.

Ein weiterer wichtiger Hintergrund für die verhaltensorientierte Untersuchung im nachfolgenden Kapitel liegt darin, dass der institutionelle Kontext die Positionen innerhalb der Kommunalverfassung länderspezifisch ausgestaltet und sich dadurch unterschiedliche Rollen für die handelnden Akteure ergeben. So führt eine Stärkung des Kommunalparlamentes gegenüber dem Bürgermeister dazu, dass diese Stellung auch die Rollenwahrnehmung der Akteure prägt, z. B. für die Mitglieder des Kommunalparlamentes in der Frage, ob ein Kommunalparlament eher als Parlament oder als Verwaltungsorgan zu charakterisieren ist, woraus sich wiederum Rückschlüsse auf Handlungen und Strategien der Akteure ableiten lassen.

## **V. Verhaltensorientierte Erklärungen: Empirische Befunde auf der Basis von halbstandardisierten Interviews und einer Dokumentenanalyse**

Nachdem in Kapitel IV die Institutionenthese empirisch überprüft wurde, folgt in diesem Kapitel die Untersuchung der Akteursthese. Die Untersuchung erfolgt als vergleichende fallbezogene Untersuchung von Gemeinden und Zweckverbänden aus Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Es handelt sich dabei um die Gemeinde Markt Tüßling und den Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting (Bayern), die Gemeinde Altenholz und den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen (Schleswig-Holstein) sowie den Flecken Steyerberg und den Zweckverband Linkes Weserufer (Niedersachsen). Untersucht werden sowohl die Gründungsphase als auch die Mechanismen der Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Beteiligung der Kommunalparlamente.

Bei der Untersuchung wird zurückgegriffen auf das Ergebnis der Untersuchungen in Kapitel III, mit dem festgestellt wurde, dass als zentrale Motive für eine interkommunale Zusammenarbeit regelmäßig die folgenden Zielstellungen genannt werden:

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit,
- Kosteneinsparungen,
- Sicherstellung der Aufgabenerfüllung,
- Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung.

Die Überprüfung der Akteursthese wird verbunden mit der Fragestellung, ob den ausgewählten Fallbeispielen ebenfalls die hier genannten Zielstellungen zugrunde lagen, ob diese Ziele auch tatsächlich erreicht wurden, in welcher Form die Kommunalparlamente an der Zielerreichung mitgewirkt haben und welche Veränderungen sich dadurch für die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente feststellen lassen, welcher „Preis“ also gegebenenfalls für eine Zielerreichung durch das Kommunalparlament zu entrichten war. Die Beantwortung der letzten Frage erfolgt in Kombination mit den Ergebnissen der institutionellen Untersuchung, da verhaltensorientierte Ergebnisse nur unter Berücksichtigung des institutionellen Kontextes eine ausreichende Erklärung ermöglichen.

Die Untersuchung erfolgt durch zwei miteinander kombinierte Untersuchungsmethoden, dem halbstandardisierten Interview sowie einer Dokumentenanalyse, deren Einsatz in Kapitel III beschrieben wurde. Zur Verwendung dieser beiden Instrumente werden im Folgenden noch einige kurze methodische Hinweise gegeben. Im Anschluss daran werden die konkreten Untersuchungsziele dieses Kapitels erläutert, die den Hintergrund der Fragen des halbstandardisierten Interviews bil-



den und der Dokumentenrecherche zugrunde lagen. Die Gliederung dieses Kapitels folgt dabei der Strukturierung des vorhergehenden Kapitels zur institutionellen Untersuchung.

## **1. Methodische Überlegungen**

Die Erhebung der empirischen Befunde zur verhaltensorientierten Untersuchung erfolgt fallbezogen, entsprechend der institutionellen Untersuchung in Kapitel IV. Die Befunde werden nach der Erhebung in einer vergleichenden Gegenüberstellung ausgewertet. Die Untersuchung erfolgt dabei entlang der bisher verwendeten 11 Gliederungspunkte, um das nachfolgende Zusammenführen der institutionellen und verhaltensorientierten Teilergebnisse zu vereinfachen und nachvollziehbar darzustellen. Grundsätzlich wurden die beiden Untersuchungsmethoden des halbstandardisierten Interviews und der Dokumentenanalyse für jeden Gliederungspunkt eingesetzt, allerdings wurde dann davon abgewichen, wenn Erkenntnisse nur aus Fragen des halbstandardisierten Interviews oder der Dokumentenanalyse erzielt werden konnten.

Es wurden insgesamt 19 Einzelinterviews durchgeführt, von denen auf die Gemeinde Markt Tüßling fünf, auf die Gemeinde Altenholz sieben und auf den Flecken Steyerberg ebenfalls sieben Interviews entfallen. Der Interviewleitfaden enthält insgesamt 49 Fragen, von denen sich 11 auf die interkommunale Zusammenarbeit des ausgewählten Zweckverbands beziehen. Grundsätzlich wurde bei allen Interviews der gleiche Leitfaden eingesetzt. Geringe Abweichungen gab es aufgrund weniger bundesländerspezifischer Fragen, von denen auf Bayern zwei, Schleswig-Holstein fünf und Niedersachsen sechs entfallen. Bei den Interviewpartnern wurde zwischen den Akteuren aus der ehrenamtlichen Politik und den Bürgermeistern bzw. einem Vertreter der Verwaltung unterschieden. Es wurden 11 Fragen nur an die Akteure aus der Politik gerichtet, die sich auf spezifische Inhalte für diesen Akteurskreis beziehen.

Für die Interviews wurde ein halbstandardisierter Interviewleitfaden eingesetzt, der zum Teil geschlossene Fragen mit Antwortalternativen enthält und zu einem anderen Teil offene Fragen. Die Interviews wurden mit einem Tonbandgerät aufgezeichnet und anschließend als Wortprotokoll schriftlich ausgefertigt. Die Auswertung erfolgte auf Basis einer generalisierenden Analyse, mit einer Darstellung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden sowie abweichenden Einzelmeinungen. Die Ergebnisse werden abhängig von der jeweiligen Fragestellung quantitativ oder qualitativ gewonnen.

Die Beschaffung und Auswertung der Dokumente erfolgte für alle drei Untersuchungsfälle nach der gleichen Systematisierung. Unter Zugrundelegung der Untersuchungsziele zu den einzelnen Gliederungspunkten wurden zunächst die potentiell relevanten Unterlagen ermittelt und anschließend

soweit möglich beschafft und gesichtet. Allerdings lagen erwartungsgemäß nicht für alle Untersuchungsfälle die gleichen Dokumente vor, was z. B. für Machbarkeitsstudien oder Evaluationen gilt. Weiterhin gab es in einigen Fällen datenschutzrechtliche Bedenken bei den Ansprechpartnern, die dazu führten, dass bestimmte Unterlagen nicht ausgehändigt wurden. Im Ergebnis führen Unterschiede bei den zur Verfügung gestellten Unterlagen jedoch nicht zu Verzerrungen oder einer geringeren Aussagekraft der Ergebnisse, da Unterlagen alternativ durch eigene Auswertungen der Ansprechpartner ersetzt wurden oder relevante Informationen durch die Analyse anderer Dokumente gewonnen werden konnten.

Die aus den halbstandardisierten Interviews und der Dokumentenanalyse gewonnenen Erkenntnisse werden bei den einzelnen Gliederungspunkten zunächst nacheinander dargestellt und dann zu einem gemeinsamen empirischen Befund zusammengefasst.

Im Folgenden werden nun die Untersuchungsziele zu den jeweiligen Gliederungspunkten gesondert dargestellt. Es soll dabei die Verbindung zwischen Hypothesen, Forschungsziel und Fragestellung deutlich werden. Die Untergliederung dieses Abschnitts entspricht den folgenden Abschnitten, so dass die Ausführungen unmittelbar zu den Erhebungen in Bezug gesetzt werden können.

## **2. Untersuchungsziele der verhaltensorientierten Untersuchung**

### **2.1 Grundsätzliches**

Dieser Gliederungspunkt wurde für den akteurbezogenen Untersuchungsabschnitt zusätzlich aufgenommen. Es soll mit zwei Fragen des halbstandardisierten Interviews eine erste Einschätzung darüber gewonnen werden, wie Politik und Verwaltung im jeweiligen Untersuchungsfall zueinander im Verhältnis stehen.

#### a) Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Kommunalparlament

Mit der ersten Frage (Interviewleitfaden 2.1 a) soll untersucht werden, ob die Akteure eine Dominanz der Verwaltung gegenüber der Politik sehen. Diese Frage kann grundsätzlich mit Ja oder Nein beantwortet werden, lässt aber auch Raum für weitere Aussagen. Wenn die Frage mit Ja beantwortet wurde, erfolgten zwei ergänzende Fragen nach den Ursachen für die Dominanz und Möglichkeiten der Veränderung.

## b) Relevante Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess

Die zweite Frage (Interviewleitfaden 2.1 b) zu den relevanten Akteuren des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses ergänzt die vorhergehende Frage nach einer Dominanz der Verwaltung gegenüber der Politik, da die genannten Akteure entweder der Verwaltung oder der Politik zuzuordnen sind. Sie ist als offene Frage konzipiert und lässt dementsprechend Raum für weitergehende Antworten.

## **2.2 Kommunalparlament**

Auch dieser Gliederungspunkt wird mit zwei Fragen aus dem halbstandardisierten Interview bearbeitet.

### a) Kommunalparlament als Verwaltungsorgan oder Parlament

Die Frage (Interviewleitfaden 2.2 a), ob es sich beim Kommunalparlament eher um ein Verwaltungsorgan oder ein Parlament handelt, soll grundsätzliche Erkenntnisse zum Verhältnis von Politik und Verwaltung im Untersuchungsfall liefern. Aus der generellen Einschätzung der Akteure lassen sich später Rückschlüsse für konkrete Entscheidungen in der Arbeit des Kommunalparlamentes treffen, so z. B. wenn es darum geht, den Nicht-/Einsatz „parlamentarischer Instrumente“, wie z. B. die Informations- und Kontrollrechte, zu erklären. Auch diese Frage ist als offene Frage konzipiert und lässt Raum für weitergehende Antworten.

### b) Orientierung bei Entscheidungen im Kommunalparlament

Die Frage (Interviewleitfaden 2.2 b), woran sich die Interviewpartner als Mitglieder des Kommunalparlamentes bei ihren Entscheidungen orientieren, wurde nur den Vertretern der Politik gestellt. Es handelt sich dabei für den Markt Tüßling um drei, für die Gemeinde Altenholz um sechs und für den Flecken Steyerberg ebenfalls um sechs Akteure. Das Untersuchungsziel besteht darin, mögliche Abhängigkeiten und Einflussnahmen der Verwaltung, z. B. durch Verwaltungsvorlagen, zu erkennen. Ein Ergebnis kann sein, dass die Politik sich stark an Vorlagen der Verwaltung orientiert, was ein Indiz für eine Dominanz der Verwaltung sein kann. (vgl. Abschnitt 2.1) Die Frage steht auch im Zusammenhang mit den Antworten zu den Fragen a) und b) in Abschnitt 2.2.3 und b) in Abschnitt 2.3.1, da dort noch einmal konkret auf die Fraktion als Orientierungsmöglichkeit und eine

mögliche Einflussnahme des Bürgermeisters Bezug genommen wird. Es handelt sich dabei ebenfalls um eine offene Frage, die den Befragten umfangreiche Antworten ermöglicht.

### **2.2.1 Aufgaben**

Hier kommen sowohl Fragen des halbstandardisierten Interviews als auch die Dokumentenanalyse zum Einsatz.

#### a) Wirksame Nutzung der Richtlinienkompetenz

Die Frage (Interviewleitfaden 2.2.1 a) nach einer wirksamen Nutzung der Richtlinienkompetenz durch das Kommunalparlament soll Aufschluss dazu geben, ob durch das Kommunalparlament die Möglichkeit genutzt wird, die Arbeit der Verwaltung zu beeinflussen. Es geht um Erkenntnisse, in welcher Form ein institutioneller Möglichkeitsraum durch die handelnden Akteure tatsächlich genutzt wird. Die Frage kann mit Ja oder Nein beantwortet werden, enthält aber keine standardisierten Antwortvorgaben und lässt somit auch Raum für weitere Ausführungen.

#### b) Nutzung der Informations- und Kontrollrechte

Auch die Frage nach dem Umfang des Einsatzes von Informations- und Kontrollrechten durch das Kommunalparlament (Interviewleitfaden 2.2.1 b) zielt auf die Erkenntnis, in welchem Maße ein institutioneller Möglichkeitsraum durch die handelnden Akteure tatsächlich genutzt wird. Zu den Informations- und Kontrollrechten zählen vor allem Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte, mit denen das Kommunalparlament die Möglichkeit erhält, sich über Angelegenheiten der Gemeinde zu informieren und die Verwaltung zu kontrollieren. Den Interviewpartnern wurden standardisierte Antwortvorgaben (in starkem Maße, in geringem Maße, gar nicht) gegeben, die eine quantitative Auswertung der Antworten zulassen.

#### c) Vorbehaltsrechte des Kommunalparlamentes

Die Frage nach einer Nutzung von Vorbehaltsrechten (Interviewleitfaden 2.2.1 c) richtet sich nur an die Interviewpartner aus dem niedersächsischen Flecken Steyerberg, da Vorbehaltsbefugnisse, die den Eingriff des Kommunalparlamentes in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters oder eines besonderen Ausschusses ermöglichen, institutionell nur in Niedersachsen vorgesehen sind.

Mit der Frage wurden standardisierte Antwortvorgaben (Nutzung in starkem Maße, geringem Maße, gar nicht), die eine quantitative Auswertung zulassen, vorgegeben.

Ergänzend wird durch eine Dokumentenrecherche untersucht, ob in der Hauptsatzung eine Regelung getroffen wurde, mit der sich der Rat für ganze Aufgabengruppen die Entscheidung vorbehält.

In Bayern und Schleswig-Holstein gibt es keine vergleichbaren Eingriffsmöglichkeiten für die Kommunalparlamente. Dort können nur im Rahmen eines Rückhol- bzw. Vorbehaltsrechtes vom Kommunalparlament auf den Bürgermeister oder beschließenden Ausschüsse übertragene Aufgaben „zurückgeholt“ werden. Im Rahmen einer Dokumentenrecherche wird an dieser Stelle untersucht, ob die Akteure hierzu weitere Regelungen getroffen haben.

#### d) Kompetenzverteilung unterhalb der institutionellen Schwelle zwischen Kommunalparlament und Bürgermeister

Durch Institutionen wird bis zu einem bestimmten Grad vorgegeben, durch welche Akteure Aufgaben wahrzunehmen sind. (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel IV) Allerdings ermöglichen die Kommunalverfassungen es den kommunalen Akteuren unterhalb dieser institutionell präjudizierten Aufgabenverteilung, Aufgaben zwischen den kommunalen Akteuren zu verschieben. Da ein wesentliches Kriterium zur Bestimmung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung in der Aufgabenverteilung liegt, wird hier untersucht, in welchem Umfang die kommunalen Akteure von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben und welche Aufgaben zwischen Kommunalparlament und Bürgermeister verschoben wurden. Für diese Fragestellung werden im Rahmen einer Dokumentenanalyse zunächst die Hauptsatzungen, Richtlinien und Geschäftsordnungen der Gemeinden untersucht.

Die Aufgabenabgrenzung zwischen Kommunalparlament und Bürgermeister erfolgt regelmäßig auch durch die Bestimmung von Wertgrenzen für bestimmte Aufgabenbereiche. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Untersuchungsfällen herzustellen, werden diese Wertgrenzen zum Haushaltsvolumen der Gemeinde ins Verhältnis gesetzt. Um einen möglichst aktuellen Stand zu erhalten, wird als Referenzjahr dafür das Haushaltsjahr 2009 zugrunde gelegt. Hiervon wird nur im Fall der Gemeinde Altenholz abgewichen, für die das Haushaltsjahr 2006 herangezogen wird. Das ist erforderlich, weil die Gemeinde Altenholz im Jahr 2006 zum letzten Mal einen Haushalt nach kameralistischer Haushaltsführung verabschiedet hat und seitdem Haushalte nach doppischer Systematik erstellt. In den anderen beiden Untersuchungsgemeinden wurden die Haushalte 2009 noch auf Grundlage einer kameralistischer Systematik erstellt. Ein Vergleich von Haushaltszahlen zwischen kameralen und doppischen Haushalten ist aber nicht möglich, da die Beträge des Ver-

waltungs- bzw. Vermögenshaushaltes nicht mit den Ansätzen des Ergebnis- bzw. Finanzplanes nach doppischer Haushaltssystematik vergleichbar sind. In den letzteren Zahlen fließen u. a. auch Abschreibungen ein, die in der kameralen Buchführung nicht vorkommen und das Volumen des Gesamthaushaltes gegenüber Zahlen der kameralen Haushaltssystematik nicht unwesentlich erhöhen.

Ergänzend zur Dokumentenanalyse wurden die Akteure mit einer offenen Frage des halbstandardisierten Interviews (Interviewleitfaden 2.2.1 d) nach einer Aufgabenübertragung des Kommunalparlamentes auf den Bürgermeister befragt. Die Frage hat in diesem Zusammenhang nur eine ergänzende Funktion, da nicht zu erwarten ist, dass die Aufgabenübertragung an den Bürgermeister von einzelnen Akteuren detailliert dargelegt werden kann. Die Schwierigkeiten der Abgrenzung sind teilweise auch den untersuchten Geschäftsordnungen zu entnehmen, wenn Aufgaben vorbehaltlich einer bereits gesetzlich bestimmten Aufgabenzuordnung übertragen wurden.

Eine Bewertung der übertragenen Aufgaben kann erst im späteren Vergleich zwischen den Untersuchungsfällen erfolgen.

### **2.2.2 Ausschüsse**

Die Untersuchung dieses Gliederungspunktes erfolgt durch fünf Fragen des halbstandardisierten Interviews und eine Dokumentenanalyse. Hintergrund der Fragen bildet die Annahme, dass die Struktur und die Arbeit der Ausschüsse vielfältige Auswirkungen auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung haben. Eine größere Anzahl von Ausschüssen kann ein Kommunalparlament entlasten, die Fachlichkeit der Ratsmitglieder verbessern und dadurch zu einer Herausbildung von Experten beitragen. Dementsprechend kann dann die ehrenamtliche Politik stärkeren Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung nehmen. Andererseits kann ein ausdifferenziertes Ausschusssystem zu einer Beeinträchtigung der Steuerungsfähigkeit von Politikprozessen in einer Gemeinde führen, da mit einer größeren Anzahl von Ausschüssen auch eine Selektivität der Arbeit im Willensbildungsprozess verbunden ist. (vgl. auch Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 241; Naßmacher 1989, S. 182)

Im Rahmen der Dokumentenanalyse wird zunächst herausgearbeitet, welche Ausschüsse in den Untersuchungsfällen eingerichtet wurden. Sofern institutionell die Einrichtung beschließender Ausschüsse möglich ist, wird untersucht, inwieweit den Ausschüssen eigene Beschlusskompetenzen übertragen wurden. Eine weitere Frage richtet sich darauf, ob ein einzelner Fachausschuss sich mit dem Aufgabenbereich des Zweckverbands befasst, was gegebenenfalls zu einer Spezialisierung der Ausschussmitglieder führen kann.

a) Anzahl der Ausschüsse

Durch eine Frage des halbstandardisierten Interviews (Interviewleitfaden 2.2.2 a) sollten die Interviewpartner unter Verwendung standardisierter Antwortvorgaben (zu viel, zu wenig oder angemessen) zunächst eine Einschätzung zur Anzahl der Ausschüsse treffen. Mit einer offenen Ergänzungsfrage wurde anschließend nach einer Begründung gefragt.

b) Entlastung des Kommunalparlamentes durch Ausschussarbeit

Durch eine Frage des halbstandardisierten Interviews (Interviewleitfaden 2.2.2 d) soll herausgearbeitet werden, ob durch die Ausschussarbeit eine Entlastung des Kommunalparlamentes entsteht. Zunächst wurde gefragt, ob durch die Akteure eine solche Entlastung gesehen wird und gegebenenfalls mit einer Ergänzungsfrage, in welcher Form eine solche Entlastung erfolgt. Sofern eine Entlastung nicht gesehen wird, wurde nach den Ursachen gefragt.

c) Herausbildung von Fachlichkeit durch Ausschussarbeit

Durch Frage 2.2.2 b des Interviewleitfadens wird mit einer offenen Frage herausgearbeitet, ob durch die Ausschussarbeit eine größere Fachlichkeit bei den Mitgliedern des Kommunalparlamentes festzustellen ist. Die Herausbildung einer größeren Fachlichkeit bei den Vertretern der Politik wirkt sich auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung aus, da den Fachleuten aus der Verwaltung gegebenenfalls eigener Sachverstand entgegengesetzt werden kann und somit die Abhängigkeit vom Fachwissen der Verwaltung verringert wird.

d) Kontrolle der Verwaltung durch Ausschussarbeit

Mit Frage 2.2.2 c des Interviewleitfadens soll herausgefunden werden, ob die Ausschussarbeit in den Untersuchungsfällen auch zur Kontrolle der Verwaltung dient. Sie steht im Zusammenhang mit der vorhergehenden Frage nach einer größeren Fachlichkeit in den Ausschüssen, da fachlich versierte Mitglieder besser in der Lage sind, eine Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung auszuüben.

#### e) Nachteile durch Ausschussarbeit

Mit Frage 2.2.2 e des Interviewleitfadens wurde erfragt, ob Nachteile gesehen werden, die durch die Ausschussarbeit entstehen. Diese Frage ist grundsätzlich mit Ja oder Nein zu beantworten. Sofern diese Frage mit Ja beantwortet wurde, sollten im Rahmen einer Ergänzungsfrage anschließend diese Nachteile benannt werden. Eine Antwortmöglichkeit besteht hier in der oben dargestellten Selektivität des Willensbildungsprozesses.

### **2.2.3 Fraktionen**

Dieses Untersuchungsfeld wird mit sechs Fragen des halbstandardisierten Interviews und einer Dokumentenanalyse bearbeitet. Mit den Fragen und der Dokumentenanalyse sollen die Stellung und Bedeutung von Fraktionen in den Untersuchungsgemeinden herausgearbeitet werden. Durch eine Professionalisierung der Arbeit im Kommunalparlament, z. B. durch die Erhöhung des Sachverstandes oder ein geschlossenes Auftreten, können Fraktionen dazu beitragen, das Kommunalparlament insgesamt gegenüber der Verwaltung zu stärken.

Zunächst wird einleitend die Zusammensetzung des Kommunalparlamentes dargestellt und durch eine Dokumentenrecherche herausgearbeitet, ob in den Untersuchungsgemeinden Regelungen bestehen, die dazu beitragen, die Stellung der Fraktionen im gemeindlichen Willensbildungsprozess zu verbessern. Die ausdrückliche Erwähnung der Fraktionen und das Einräumen eigenständiger Rechte, z. B. Rederechte, für die Fraktionen lassen Rückschlüsse auf eine stärkere Bedeutung der Fraktionen im Willensbildungsprozess zu. Die anschließenden Fragen richten sich nur an die Vertreter der Politik, da den Bürgermeister\*innen die Mitgliedschaft in Fraktionen nicht möglich ist.

#### a) Bedeutung der Fraktionen für die Meinungsbildung

Mit einer ersten (offenen) Frage (Interviewleitfaden 2.2.3 a) soll zunächst eine grundsätzliche Einschätzung der Interviewpartner zur Bedeutung der Fraktionen für die Meinungsbildung erfragt werden, die mit den sich anschließenden Fragen zu spezifischen Themenbereichen dann konkretisiert wird. Die Frage steht im Zusammenhang mit der Frage nach einer Orientierung bei Entscheidungen im Kommunalparlament in Abschnitt 2.2, da dort die Fraktion als Orientierungshilfe benannt werden konnte.



#### b) Geschlossene Abstimmungen von Fraktionen

Daran schließt sich mit Frage 2.2.3 b des Interviewleitfadens eine Frage an, die auf die Geschlossenheit einer Fraktion bei Abstimmungen zielt. Das Gewicht einer Fraktion wird durch regelmäßige geschlossene Abstimmungen ihrer Mitglieder gestärkt und lässt gleichzeitig Rückschlüsse darauf zu, inwieweit eine Fraktion für ihre Mitglieder als Orientierungshilfe für die Meinungsbildung dient. Die Beantwortung der Frage steht somit ebenfalls im Zusammenhang mit der Frage nach einer Orientierung bei Entscheidungen im Kommunalparlament in Abschnitt 2.2 sowie der vorhergehenden Frage nach der grundsätzlichen Bedeutung der Fraktionen für eine Meinungsbildung.

#### c) Weitere Teilnehmer an Fraktionssitzungen

Mit dieser und den nachfolgenden Fragen soll beleuchtet werden, in welchem Umfange die Fraktionsarbeit zu einer Professionalisierung der Arbeit der Mitglieder bzw. des Kommunalparlamentes beiträgt. Eine Möglichkeit, die Fachlichkeit der Ausschussarbeit zu erhöhen, liegt im Hinzuziehen von externem Sachverstand. Bei der Frage, ob zu den Sitzungen der Fraktionen weitere Personen hinzugezogen werden, handelt es sich um eine offene Frage des Interviewleitfadens (2.2.3 c). Mit der Frage wurden Beispiele für Funktionsträger genannt, die zu einer Fraktionssitzung hinzugezogen werden können. Zusätzlich wurde unter Vorgabe einer standardisierten Antwortvorgabe (nie, selten, häufig, sehr häufig) nach der Intensität der Nutzung externen Sachverstandes gefragt.

#### d) Fraktionsgeschäftsführer

Zu einer Professionalisierung der Fraktionsarbeit und einer Entlastung der ehrenamtlichen Akteure trägt die Beschäftigung eines Fraktionsgeschäftsführers bei. Ob die Fraktionen in den Untersuchungsfällen einen Fraktionsgeschäftsführer beschäftigen, wird mit Frage 2.2.3 d des Interviewleitfadens untersucht.

#### e) Bildung von Arbeitskreisen

Mit Frage 2.2.3 e des Interviewleitfadens wird untersucht, ob die Fraktionen zur Spezialisierung ihrer Arbeit für einzelne Politikfelder einzelne Arbeitskreise bilden. Durch Arbeitskreise kann für verschiedene Themenbereiche die Fachlichkeit erhöht werden und es können sich Experten herausbilden, die für die Fraktionen die fachliche Argumentation in diesen Bereichen stärken.

## f) Sitzungsperioden

Abgeschlossen werden die Fragen zur Professionalisierung der Fraktionsarbeit mit Frage 2.2.3 f des halbstandardisierten Interviewleitfadens zum Sitzungsrhythmus der Fraktionen. Durch regelmäßige in kurzen Zeitabständen stattfindende Sitzungen der Fraktion erhöht sich der Informationsfluss der Fraktionsmitglieder und damit die Fachlichkeit. Es wurde zunächst gefragt, ob die Fraktion regelmäßig tagt und gegebenenfalls anschließend unter Benennung eines Beispiels nach den Zeitabständen.

## **2.3 Bürgermeister**

Dieser Gliederungspunkt wird mit einer Frage des halbstandardisierten Interviews und einer Dokumentenanalyse untersucht.

Zunächst wird die besondere Situation für den Markt Tüßling erläutert, da der dortige Erste Bürgermeister sein Amt ehrenamtlich wahrnimmt.

In der Gemeinde Altenholz wird mit der Dokumentenanalyse untersucht, welche Wahlzeit die Gemeindevertretung für den Bürgermeister festgesetzt hat. Die Wahlzeit ist durch die Gemeindevertretung in der Hauptsatzung zu bestimmen. Je länger die Wahlzeit für den Bürgermeister ist, desto unabhängiger ist er gegenüber der Gemeindevertretung. Die Akteure der ehrenamtlichen Politik haben es somit durch die Bestimmung der Wahlzeit selbst in der Hand, in einem vorgegebenen Rahmen Einfluss auf die Unabhängigkeit des Bürgermeisters zu nehmen.

## a) Fraktionsnähe

Mit einer Frage des halbstandardisierten Interviews (Interviewleitfaden 2.3 a) sollen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob der Bürgermeister unter Zugrundelegung einer Parteibindung enge Beziehungen zu einer entsprechenden Fraktion des Kommunalparlamentes hat. Gegebenenfalls wurde die Frage in den Interviews mit einer standardisierten Frage zur Intensität (stark oder weniger stark) ergänzt. Im Falle einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen dem Bürgermeister und einer Fraktion können Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob die Fraktion und damit auch das Kommunalparlament stärkeren Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung erlangen.

Da der Bürgermeister in Steyerberg parteilos ist und eine engere Zusammenarbeit mit einer Fraktion aufgrund einer gemeinsamen Parteizugehörigkeit nicht vermutet werden kann, wurde dort die Frage nach einer Zusammenarbeit auf alle Fraktionen und Gruppen ausgeweitet.

Die Frage zur Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Fraktion wurde nur an die Akteure der Politik gerichtet.

### **2.3.1 Aufgaben**

Mit diesem Gliederungspunkt soll untersucht werden, inwieweit der Bürgermeister in den Untersuchungsgemeinden Einfluss auf die Arbeit des Kommunalparlamentes nimmt. Zunächst geht es um die Einflussnahme des Bürgermeisters auf Aufgabenbereiche des Kommunalparlamentes und anschließend um den Umfang der Unterrichtung des Kommunalparlamentes durch den Bürgermeister und damit einhergehend um die Frage, inwieweit der Bürgermeister seinen institutionellen Verpflichtungen (vgl. Kapitel IV) entspricht bzw. darüber hinausgehend bereit ist, das Kommunalparlament zu informieren. Die Untersuchungsziele dieses Bereiches werden durch drei Fragen des halbstandardisierten Interviews bearbeitet. Sie richten sich nur an die Vertreter der Politik, da es um ihre Einschätzung geht, inwieweit der Bürgermeister auf Aufgabenbereiche des Kommunalparlamentes Einfluss nimmt und in welchem Umfang die politischen Akteure sich durch den Bürgermeister informiert fühlen.

#### a) Einflussnahme des Bürgermeisters auf Aufgabenbereiche des Kommunalparlamentes

Mit einer ersten Frage (Interviewleitfaden 2.3.1 a) soll herausgefunden werden, ob die Akteure eine Einflussnahme des Bürgermeisters auf die Aufgabenbereiche des Kommunalparlamentes wahrnehmen. Wenn das der Fall ist, wird mit einer ergänzenden Frage untersucht, welche Intensität diese Einflussnahme besitzt. Diese Fragestellung beinhaltet die standardisierten Antwortvorgaben stark oder weniger stark.

#### b) Instrumente der Einflussnahme

Die Frage nach der Form einer Einflussnahme (Interviewleitfaden 2.3.1 b) wurde nur dann gestellt, wenn die Eingangsfrage nach einer Einflussnahme mit Ja beantwortet wurde. Mit der Frage wurden Beispiele genannt, die als Formen der Einflussnahme denkbar sind (Vorlagen, Beratung, Vorsitz, Mitgliedschaft im Kommunalparlament oder in Ausschüssen).

Die Fragen zur Einflussnahme des Bürgermeisters auf die Arbeit des Kommunalparlamentes stehen im Zusammenhang mit der Frage 2.2 b nach der Orientierung bei Entscheidungen im Kommunalparlament.

c) Unterrichtung der politischen Gremien durch den Bürgermeister

Hier wurde mit einer Frage des halbstandardisierten Interviews (Interviewleitfaden Nr. 2.3.1 c) zunächst danach gefragt, ob der Bürgermeister die politischen Gremien grundsätzlich informiert. Sofern die Frage mit Ja beantwortet wurde, erfolgten unter Vorgabe standardisierter Antworten zwei ergänzende Fragen dazu, ob die Unterrichtung regelmäßig und zu jedem Thema erfolgt.

### **2.3.2 Beamte auf Zeit**

Die im Interviewleitfaden zum Themenbereich Beamte auf Zeit aufgeführten Fragen wurden in den Interviews nicht gestellt, da sich nach Auswahl der Untersuchungsgemeinden und einem Rückgriff auf die Kommunalverfassungen bzw. einer überschlägigen Dokumentenanalyse ergeben hat, dass in keiner der drei untersuchten Gemeinden Wahlbeamte beschäftigt werden. Es erfolgt im Rahmen der Erhebungen lediglich ein Hinweis darauf, ob die Nichtbeschäftigung von Beamten auf Zeit institutionelle oder akteurbezogene Ursachen hat.

## **2.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Besonderer Ausschuss**

### **2.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung**

Hier wurden im Rahmen einer länderspezifischen Fragestellung jeweils zwei Fragen des halbstandardisierten Interviews zur Struktur der Verwaltung bzw. der Gemeinde gestellt. Das Untersuchungsziel besteht darin, herauszufinden, wie die besonderen Strukturprinzipien der jeweiligen Kommunalverfassung von den handelnden Akteuren aufgenommen werden, um daraus später Rückschlüsse für das Verhalten der Akteure ziehen zu können. Die Fragen greifen auf Ergebnisse des Kapitels IV zurück, wo festgestellt wurde, dass sich durch die bayerische Kommunalverfassung eine Funktionsballung im Amt des Ersten Bürgermeisters ergibt, für die Kommunalverfassung in Schleswig-Holstein eine strikte Trennung zwischen Verwaltung und Politik kennzeichnend ist und die niedersächsische Kommunalverfassung zwar die Wahl eines eigenen Vorsitzenden für den Rat vorsieht, es sich dabei aber auch um den Bürgermeister handeln kann.

#### a1) Vor- oder Nachteile durch die Funktionsballung im Amt des Ersten Bürgermeisters

Mit einer Frage des halbstandardisierten Interviews (Interviewleitfaden 4.1 a1) wurden die Akteure des Marktes Tüßling unter Zugrundlegung einer institutionell vorgegebenen Funktionsballung im Amt des Ersten Bürgermeisters zunächst danach befragt, ob sie durch diese Konstellation Vorteile oder Nachteile sehen. Die Einschätzung sollte anschließend aufgrund einer Ergänzungsfrage (Interviewleitfaden 4.1 b1) begründet werden.

#### a2) Vor- oder Nachteile durch die strikte Trennung von Verwaltung und Politik

Ähnlich wurde mit einer Frage des halbstandardisierten Interviews (Interviewleitfaden 4.1 a2) bei den Akteuren der Gemeinde Altenholz nach den Vor- oder Nachteilen der strikten Trennung zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister gefragt. Auch hier sollte die Einschätzung anschließend begründet werden (Interviewleitfaden 4.1 b2).

#### a3) Vor- oder Nachteile durch die Nichtwahrnehmung des Ratsvorsitzes

Für den Flecken Steyerberg ergab sich durch eine Dokumentenanalyse, dass der Bürgermeister nicht gleichzeitig der Ratsvorsitzende ist. Dementsprechend wurde die Frage des halbstandardisierten Interviews (Interviewleitfaden 4.1 a3) dahingehend modifiziert, dass nach den Vor- oder Nachteilen einer Nichtwahrnehmung des Ratsvorsitzes durch den Bürgermeister gefragt wurde. Die Einschätzung sollte im Anschluss begründet werden (Interviewleitfaden 4.1 b3).

### **2.4.2 Besonderer Ausschuss**

Die Bildung eines besonderen Ausschusses, wie sie in Niedersachsen mit dem Verwaltungsausschuss und in Schleswig-Holstein mit dem Hauptausschuss vorgesehen ist, wirkt sich auf die Machtstellung zwischen Bürgermeister und Kommunalparlament aus, da diese Gremien mit eigenen gewichtigen Aufgabenbereichen ausgestattet sind. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 6.4.2) Durch eine Dokumentenanalyse und drei Fragen des halbstandardisierten Interviews soll für den Flecken Steyerberg und die Gemeinde Altenholz herausgearbeitet werden, ob das Akteursverhalten die institutionell vorgegebenen Rolle verstärkt oder schwächt bzw. die institutionellen Ergebnisse bestätigt werden können. Für die Gemeinde Markt Tüßling waren Untersuchungen nicht von Relevanz, da ein Ergebnis der Untersuchung des Kapitels IV lautet, dass die Einrichtung eines besonderen Ausschusses in bayerischen Gemeinden nicht möglich ist.

### a) Zusammensetzung

Zunächst wird dargestellt, wie sich in den beiden Gemeinden der Haupt- bzw. Verwaltungsausschuss zusammensetzt.

### b) Aufgaben

Anschließend wird durch eine Dokumentenrecherche untersucht, ob es unterhalb der institutionellen Schwelle Kompetenzverlagerungen zwischen Kommunalparlament, besonderem Ausschuss und Bürgermeister gibt, die Einfluss auf die Rolle dieses Gremiums haben.

### c) Rolle des besonderen Ausschusses zwischen Kommunalparlament und Bürgermeister

Mit den Fragen a1 und a2 des Interviewleitfadens soll herausgefunden werden, welche Rolle die Interviewpartner für den Verwaltungsausschuss bzw. den Hauptausschuss zwischen Kommunalparlament und Bürgermeister sehen. Die Fragen b1 und b2 beziehen sich auf Vor- oder Nachteile dieser Rollengestaltung und wurden gegebenenfalls mit den Fragen c1 und c2 zur Benennung solcher Vor- oder Nachteile ergänzt.

## **2.5 Zweckverband**

Die Fragestellungen zu diesem Untersuchungsfeld werden mit 11 Fragen aus dem halbstandardisierten Interview sowie eine umfangreiche Dokumentenanalyse bearbeitet.

Zunächst werden in einer Einleitung die untersuchten Zweckverbände kurz beschrieben. Es wird dabei Bezug genommen auf die Gründung, Mitglieder, Organisation und Aufgaben des Zweckverbands. Dazu gehören auch Fragen zu Kündigungsmöglichkeiten der Mitglieder und Besonderheiten, die sich im Rahmen der Recherche ergeben haben und die für die weitere Untersuchung von Relevanz sind.

### a) Welche Ziele lagen der Gründung des Zweckverbands zugrunde?

Es soll in diesem Gliederungspunkt untersucht werden, welche Ziele der Gründung des Zweckverbands zugrunde lagen und ob diese Motive deckungsgleich mit den in Kapitel III herausgearbeiteten

ten Zielen sind. Diese Frage wird zunächst im Rahmen einer Dokumentenrecherche bearbeitet. Dabei ist der Umfang der Recherche abhängig von den in den Untersuchungsfällen vorhandenen Unterlagen. Heranzuziehen sind u. a. Sitzungsniederschriften, Voruntersuchungen und Publikationen von handelnden Akteuren. Die Dokumentenrecherche wird ergänzt durch eine Frage des halbstandardisierten Interviews (Interviewleitfaden 2.5 a), da möglicherweise nicht alle relevanten Zielstellungen zur Gründung des Zweckverbands den vorhandenen Dokumenten zu entnehmen sind. Für die Gemeinde Markt Tüßling werden abweichend die Ziele untersucht, die zum Beitritt der Gemeinde geführt haben, da der Markt Tüßling kein Gründungsmitglied des Zweckverbands war und erst im Jahre 1999 dem Zweckverband beigetreten ist.

#### b) Zielerreichung

Hier wird untersucht, inwieweit die bei Gründung des Zweckverbands formulierten Ziele auch tatsächlich erreicht wurden. Die Untersuchung erfolgt zunächst durch eine Dokumentenrecherche, deren Umfang sich danach richtet, inwieweit Unterlagen zur Verfügung stehen, die für die Frage einer Zielerreichung relevant sind. Im besten Fall handelt es sich dabei um ein Gutachten zur Evaluierung des Zweckverbands. Zusätzlich wurden die Akteure mit einer Frage des halbstandardisierten Interviews (Interviewleitfaden 2.5 b) danach befragt, ob die Ziele aus ihrer Sicht erreicht wurden.

#### c) Beteiligung des Kommunalparlamentes bei Gründung des Zweckverbands

In diesem Gliederungspunkt soll untersucht werden, inwieweit das Kommunalparlament an der Gründung des Zweckverbands beteiligt worden ist. Eine mögliche Ursache, dass ein Kommunalparlament im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit einen Steuerungsverlust erleidet, kann darin liegen, dass die politischen Vertreter in der Vorbereitungsphase nur unzureichend beteiligt werden. Eine Möglichkeit, politische Akteure an der Vorbereitung zu beteiligen, liegt in der Einrichtung von Arbeitsgruppen. Es wird im Rahmen einer Dokumentenanalyse herauszuarbeiten sein, ob eine solche Arbeitsgruppe eingerichtet wurde, wer an den Arbeitsgruppen teilgenommen hat und wie das Verfahren in diesen Arbeitsgruppen gestaltet war.

Mit den Fragen 2.5 f und 2.5 g des halbstandardisierten Interviewleitfadens wurden die Akteure befragt, ob und gegebenenfalls in welcher Form das Kommunalparlament an den Vorbereitungen zur Gründung des Zweckverbands beteiligt wurde. Für den Markt Tüßling richtet sich diese Frage auf den Beitritt der Gemeinde zum Zweckverband. Sofern eine Beteiligung erfolgte, wurde ergänzend gefragt, ob die Beteiligung aus Sicht des Interviewpartners ausreichend war (Interviewleitfa-

den 2.5 h). Eine zusätzliche Frage nach Alternativen der Beteiligung (Interviewleitfaden 2.5 i) wurde nur dann gestellt, wenn die erfolgte Beteiligung als unzureichend bezeichnet wurde. Es handelt sich bei allen Fragen um offene Fragen, die einen weiten Raum für Antworten einräumen.

d) Umfang der auf den Zweckverband übertragenen Kompetenzen

Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wird untersucht, in welchem Umfang Aufgabenbereiche auf den Zweckverband übertragen wurden und welche Kompetenzverluste sich dadurch für das Kommunalparlament, den Bürgermeister und gegebenenfalls einen besonderen Ausschuss ergeben. Zunächst werden die übertragenen Aufgabenbereiche und die damit zusammenhängenden Rechte, insbesondere das Recht zum Erlass von Satzungen und Verordnungen, beschrieben. Anschließend wird ermittelt, wie viele Mitarbeiter in den Aufgabenbereichen beschäftigt sind und wie hoch das Finanzvolumen ist. Wichtig ist die Frage, ob für die Mitgliedsgemeinden gegenüber dem Zweckverband eine Abnahmeverpflichtung von Leistungen besteht oder ob die Gemeinden frei über eine Auftragserteilung entscheiden können. Im letzten Fall ist die Rolle des Zweckverbands gegenüber der Gemeinde ähnlich wie die eines privaten Unternehmens.

Bei der Frage, welche Kompetenzverluste für die gemeindlichen Akteure entstehen, wird auf die Ergebnisse der Untersuchungen in Kapitel IV zurückgegriffen. Für das Kommunalparlament geht es insbesondere um Fragen nach Einbußen bei den Richtlinien für die Aufgabenwahrnehmung, Haushaltsrechten, Rechtssetzungsbefugnissen, Personalentscheidungen und Informations- und Kontrollrechten, während es sich beim Bürgermeister vor allem um Einschränkungen in der Funktion als Leiter der Verwaltung, den Geschäften der laufenden Verwaltung und Personalentscheidungen handelt. Untersucht wird auch die Frage, ob das Kommunalparlament gegebenenfalls einen Einfluss auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung durch die Aufgabenverlagerung auf den Zweckverband verloren hat. Sofern Personalkompetenzen vom Kommunalparlament auf den Bürgermeister übertragen wurden, wird ergänzend untersucht, ob diese Übertragung bereits vor Gründung des Zweckverbands erfolgte. Wenn ein Kommunalparlament vor Gründung des Zweckverbands Personalentscheidungen auf den Bürgermeister übertragen hat, liegt der Verlust dieser Kompetenzen für das Kommunalparlament nicht in der Übertragung dieser Kompetenzen auf den Zweckverband begründet, sondern ist auf vorhergehendes Akteursverhalten zurückzuführen.



#### e) Besondere Mehrheitserfordernisse für Beschlüsse der Verbandsversammlung

Anschließend wird im Rahmen einer Dokumentenrecherche die Frage untersucht, ob die Akteure für bestimmte Entscheidungen des Zweckverbands besondere Beschlussregelungen (z. B. Einstimmigkeit in der Verbandsversammlung) vorgesehen haben. Es sollen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob Kompetenzverluste für die Gemeinde, die sich durch die Aufgabenübertragung auf den Zweckverband ergeben, durch akteurbezogene Regelungen kompensiert oder gemildert werden. Mit entsprechenden Mehrheitserfordernissen kann für die Gemeinde ein Einfluss auf wichtige Entscheidungen des Zweckverbands gewahrt werden. Derartige Bestimmungen können z. B. in der Verbandssatzung enthalten sein.

#### f) Veränderungen für Kommunalparlament und Bürgermeister

Mit den Fragen 2.5 c, d und e des Interviewleitfadens wurden die Akteure befragt, welche Veränderungen sich aus ihrer Sicht für das Kommunalparlament und den Bürgermeister durch den Beitritt zum Zweckverband ergeben haben.

Mit Frage 2.5 c wurden die Interviewpartner gebeten, eine grundsätzliche Einschätzung über Veränderungen, die sich durch die Einrichtung des Zweckverbands für die Arbeit des Kommunalparlamentes ergeben haben, vorzunehmen. Diese Fragerichtung wurde mit Frage 2.5 d noch einmal konkretisiert, indem danach gefragt wurde, ob sich Veränderungen für die Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen im Aufgabenbereich des Zweckverbands ergeben haben. Sofern Veränderungen gesehen werden, wurde ergänzend mit einer standardisierten Antwortvorgabe danach gefragt, ob sich der Einfluss verringert oder vermehrt hat. Mit Frage 2.5 e wurden die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung im Aufgabenbereich des Zweckverbands erfragt.

### **2.5.1 Verbandsversammlung**

#### a) Mitglieder der Verbandsversammlung

Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wird untersucht, aus welchen Mitgliedern sich die Verbandsversammlung zusammensetzt. Von Interesse ist, ob es sich dabei um Mitglieder der Politik oder der Verwaltung handelt. Diese Fragen lassen sich zum Teil bereits durch die Untersuchung der Institutionen in Kapitel IV beantworten, allerdings haben die Akteure die Möglichkeit, diese institutionellen Bestimmungen zugunsten der Verwaltung oder der Politik zu modifizieren und damit die Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungen im Zweckverband zu verändern.

#### b) Vorsitzender der Verbandsversammlung

Im Rahmen der Dokumentenanalyse wird untersucht, wer Vorsitzender der Verbandsversammlung ist. Von Interesse ist auch hier, ob es sich dabei um einen Vertreter der Verwaltung oder der Politik handelt, da mit dieser Funktion bestimmte Kompetenzen verbunden sind, die einen Einfluss auf die Arbeit der Verbandsversammlung ermöglichen.

#### c) Weisungsrechte

Durch Weisungsrechte wird den Kommunalparlamenten die Möglichkeit eingeräumt, trotz der Übertragung von Aufgaben weiterhin Einfluss auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands zu nehmen. In diesem Gliederungspunkt soll mit Fragen des Interviewleitfadens und einer Dokumentenanalyse herausgearbeitet werden, ob und gegebenenfalls mit welcher Intensität in den Gemeinden die Weisungsrechte für Entscheidungen in der Verbandsversammlung genutzt werden.

Mit der ersten Frage (Interviewleitfaden 2.5 j) soll herausgefunden werden, ob die befragten Akteure die institutionell eingeräumten Weisungsrechte für die Mitglieder der Verbandsversammlung als ausreichend bewerten. Es handelt sich dabei um eine offene Frage, die entsprechenden Raum für Antworten der Akteure einräumt. Mit der folgenden Frage (Interviewleitfaden Nr. 2.5 k) wurden die Akteure dann um eine Einschätzung dazu gebeten, ob die institutionalisierten Weisungsrechte durch das Kommunalparlament ausreichend genutzt werden. Sofern dieses mit Nein beantwortet wurde, erfolgte eine ergänzende Frage nach der Ursache.

Die Fragen werden durch eine Dokumentenanalyse ergänzt, mit der untersucht wird, in wie vielen Fällen und für welche Bereiche tatsächlich Weisungen von den Gemeinden für die Vertreter in der Verbandsversammlung ausgesprochen wurden.

#### d) Kompetenzverteilung zwischen Verbandsversammlung, Verbandsausschuss, verwaltungsleitendes Organ

Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wird untersucht, inwieweit die Akteure Kompetenzen unterhalb der institutionellen Ebene zwischen den Entscheidungsträgern des Zweckverbands verteilt haben. Diese Informationen können Satzungen, Richtlinien, Geschäftsordnungen oder Einzelbeschlüssen der Verbandsversammlung entnommen werden. Die Beantwortung ist zum einen vor dem Hintergrund der Reichweite gemeindlicher Weisungsbeschlüsse von Bedeutung, die grundsätzlich nur für die Verbandsversammlung vorgesehen sind, und zum Zweiten vor der Fragestel-

lung, ob durch eine Verlagerung von Befugnissen zwischen den Entscheidungsträgern des Zweckverbands Kompetenzen von Akteuren der Politik auf Verwaltungsakteure übertragen wurden. Ein zentraler Punkt in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob ein zusätzlicher Verbandsausschuss oder Hauptausschuss eingerichtet wurde, dem alternativ Aufgaben übertragen werden können.

Wenn für das verwaltungsleitende Organ die Abgrenzung der Geschäfte der laufenden Verwaltung oder die Übertragung von Kompetenzen durch Wertangaben erfolgt, werden diese Beträge in Relation zu den Haushaltsdaten des Zweckverbands gesetzt, um im späteren Vergleich einen einheitlichen Bewertungsmaßstab zu besitzen.

#### e) Vorbehaltsbeschlüsse/Nachprüfung von Beschlüssen

Wie in Kapitel IV festgestellt wurde, gibt es für die Verbandsversammlung zum Teil die Möglichkeit, Beschlüsse von Ausschüssen nachzuprüfen oder sich Entscheidungen anderer Organe vorzubehalten. Im Rahmen einer Dokumentenrecherche wird untersucht, ob die Verbandsversammlungen gegebenenfalls von diesen institutionellen Möglichkeiten Gebrauch gemacht und damit in Aufgabenbereiche anderer Entscheidungsträger eingegriffen haben. Zusätzlich wird geprüft, ob zusätzliche Vorbehaltsmöglichkeiten unterhalb der institutionellen Ebene, z. B. durch Regelungen in der Verbandssatzung oder Richtlinien, geschaffen wurden.

### **2.5.2 Verwaltungsleitendes Organ**

Die Untersuchungsziele für diesen Bereich werden durch eine Dokumentenanalyse erarbeitet.

#### a) Ist das verwaltungsleitende Organ ein Bürgermeister?

Bei diesem Gliederungspunkt geht es um die Frage, wer die Position des verwaltungsleitenden Organs ausübt. Es kann sich dabei u. a. um den Bürgermeister einer beteiligten Gemeinde, einen Vertreter der Politik oder um einen hauptamtlichen Akteur handeln. Die Frage ist von Relevanz, um Einflussmöglichkeiten von Verwaltung und Politik auf die Arbeit des Zweckverbands zu erkennen.

b) Ist das verwaltungsleitende Organ ehrenamtlich oder hauptamtlich tätig?

Die Frage ergänzt den vorhergehenden Gliederungspunkt, da sich mit einer ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Ausübung der Aufgabe unterschiedliche Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit des Zweckverbands verbinden.

c) Werks-/Geschäftsleiter

Im Rahmen dieses Fragenkomplexes wird ebenfalls zu klären sein, ob es einen Werks-/Geschäftsleiter für den Zweckverband gibt. Die Einrichtung einer Werks- oder Geschäftsleitung kann das verwaltungsleitende Organ entlasten und zu einer Professionalisierung der Verwaltung des Zweckverbands beitragen.

d) Kompetenzen

Dieser Gliederungspunkt ergänzt die Ausführungen zu den Abschnitten 2.5.1 d und 2.5.2 c, in denen auch bereits auf Kompetenzen des verwaltungsleitenden Organs eingegangen wurde. An dieser Stelle sollen die bisher nicht genannten Kompetenzen aufgeführt werden, die von den institutionell vorgegebenen Aufgaben abweichen.

### **2.5.3 Besonderer Ausschuss**

Die Untersuchungsziele in diesem Untersuchungsbereich werden ebenfalls mittels einer Dokumentenanalyse bearbeitet.

Hier ist zunächst zu klären, ob für den Zweckverband ein drittes Organ gebildet wurde. Die Bildung eines Verbands-/Hauptausschusses hat gegebenenfalls Auswirkungen auf die Stellung der Verbandsversammlung und des verwaltungsleitenden Organs, da einem solches Gremium Kontrollfunktionen oder alternativ Aufgaben übertragen werden können.

a) Zusammensetzung

Hier gilt es zu klären, wer Mitglied des Verbands-/Hauptausschusses ist. Von Bedeutung ist vor allem, ob sich der Ausschuss aus Mitgliedern der Verwaltung oder der Politik zusammensetzt und

den jeweiligen Akteuren damit ein entsprechender Einfluss auf die Arbeit des Zweckverbands eingeräumt wird.

b) Vorsitzender

Hier wird untersucht, wer Vorsitzender des Verbandsausschusses ist und ob es sich dabei um einen Vertreter der Verwaltung oder der Politik handelt.

c) Kompetenzen

Hier wird in Ergänzung zu Abschnitt 2.5.1 d auf Kompetenzen des Verbandsausschusses Bezug genommen. Es werden hier jedoch nur die bisher nicht genannten Kompetenzen aufgeführt. Die Kompetenzen des Verbandsausschusses sind insbesondere auch mit Blick auf mögliche Weisungsrechte durch Gemeinden von Interesse, da Weisungsrechte grundsätzlich nur gegenüber den Mitgliedern der Verbandsversammlung vorgesehen sind. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu untersuchen, ob gegenüber den Mitgliedern des Verbandsausschusses durch die entsendenden Gemeinden tatsächlich Weisungen ausgesprochen werden.

### **3. Empirische Befunde auf der Basis von halbstandardisierten Interviews und einer Dokumentenanalyse für den Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting/den Markt Tüßling**

#### **3.1 Grundsätzliches**

##### a) Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Marktgemeinderat

Eine Dominanz der Verwaltung wurde von keinem der fünf Befragten gesehen. In einem Fall wurde das Kräfteverhältnis zwischen Verwaltung und Marktgemeinderat als ausgeglichen bezeichnet (Interview Nr. 19) und von einem weiteren Befragten (Interview Nr. 15) die Rollenverteilung zwischen Marktgemeinderat und Verwaltung derart beschrieben, dass die Verwaltung Vorschläge unterbreitet und der Marktgemeinderat anschließend entscheidet, teilweise auch abweichend von den Vorschlägen der Verwaltung.

##### b) Relevante Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess

Auf die Frage nach den relevanten Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess wurde von vier der fünf Befragten der Erste Bürgermeister genannt. In zwei Fällen wurde neben dem Ersten Bürgermeister ausdrücklich noch einmal die Verwaltung als relevanter Akteur bezeichnet. Ebenfalls in vier Antworten wurden die Fraktionsvorsitzenden bzw. einzelne Mitglieder des Marktgemeinderates als relevante Akteure angeführt und in einem einzelnen Fall (Interview Nr. 18) die Bürger genannt, die durch Teilhabe an Bürgerversammlungen Einfluss nehmen.

Sowohl der Erste Bürgermeister bzw. die Verwaltung als auch die Fraktionsvorsitzenden bzw. einzelne Mitglieder des Marktgemeinderates werden in vier Antworten als relevante Akteure des gemeindlichen Willensbildungsprozesses genannt. Aufgrund der großen Übereinstimmung können sowohl der Erste Bürgermeister als auch die Fraktionsvorsitzenden und einzelne Mitglieder des Marktgemeinderates als relevante Akteure im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess erkannt werden. Die Aussagen zu dieser Frage lassen zudem eine hohe Übereinstimmung mit den Antworten zur vorhergehenden Frage erkennen, da sich relevante Akteure sowohl aufseiten der Politik als auch aufseiten der Verwaltung finden.

### **3.2 Marktgemeinderat**

#### a) Marktgemeinderat als Verwaltungsorgan oder Kommunalparlament

Die Frage nach einer Einordnung des Marktgemeinderates als Verwaltungsorgan oder als Kommunalparlament wurde von drei Befragten mit Kommunalparlament und von einem Befragten (Interview Nr. 17) mit Verwaltungsorgan beantwortet. Ein weiterer Interviewpartner (Interview Nr. 15) charakterisierte den Marktgemeinderat als Parlament und als Verwaltungsorgan, jedoch mit einer stärkeren Tendenz zum Verwaltungsorgan, da vom Marktgemeinderat weniger „Grundsätzliches“, wie z. B. Bebauungspläne und Satzungen, entschieden wird, sondern eine Befassung von Sachthemen mit Verwaltungsbezug im Vordergrund steht. Insgesamt überwiegt damit leicht die Einschätzung, dass es sich beim Marktgemeinderat eher um ein Kommunalparlament als um ein Verwaltungsorgan handelt.

#### b) Orientierung bei Entscheidungen im Marktgemeinderat

Zwei der drei Befragten nannten die Orientierung am Bürger als Handlungsmaßstab für Entscheidungen im Marktgemeinderat. Darüber hinaus ergeben sich keine Übereinstimmungen bei den Antworten. Es wurden jeweils einmal die vorhergehende Recherche, Orientierung an gesetzlichen Grundlagen, Fraktionsgespräche und Orientierung an persönlichen Einstellungen als Gemeinderatsmitglied genannt.

Für die Orientierungskriterien bei gemeindlichen Entscheidungen ergibt sich kein eindeutiges Bild, wenn auch die Nennung der Bürger als Entscheidungsmaßstab mit zwei Angaben überwiegt. Festzustellen ist jedoch, dass in keinem Fall die Verwaltungsvorlage als Orientierungshilfe benannt wurde, was Rückschlüsse auf selbstbewusste und parlamentsähnliche Strukturen zulässt und insofern die tendenzielle Einschätzung der Akteure zur Einordnung des Marktgemeinderates als Kommunalparlament bestätigt. Die Beantwortung dieser Frage korrespondiert insoweit auch positiv mit der Beantwortung der Frage a) in Abschnitt 3.1, wo eine Dominanz der Verwaltung durchgehend nicht gesehen wird.

### **3.2.1 Aufgaben**

#### a) Wirksame Nutzung der Richtlinienkompetenz

Die Frage, ob der Marktgemeinderat die Richtlinienkompetenz wirksam nutzt, um auf die Arbeit der Verwaltung Einfluss zu nehmen, wurde von drei Befragten mit Ja, von einem Befragten mit Nein (Interview Nr. 16) und von einem weiteren Befragten (Interview Nr. 15) dahingehend beantwortet, dass mit der Richtlinienkompetenz kein direkter Einfluss des Marktgemeinderates auf die Verwaltung ausgeübt wird, sondern die Lenkung der Verwaltung dem Ersten Bürgermeister, dem Geschäftsleiter und den Abteilungsleitern überlassen wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die befragten Akteure überwiegend eine wirksame Nutzung der Richtlinienkompetenz durch den Marktgemeinderat sehen.

#### b) Nutzung der Informations- und Kontrollrechte

In § 3 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Marktgemeinderates (Geschäftsordnung) ist vorgesehen, dass der Marktgemeinderat zur Vorbereitung seiner Entscheidungen einzelnen seiner Mitglieder bestimmte Aufgabenbereiche übertragen kann und sie insoweit auch mit der Überwachung der Verwaltung beauftragt werden. Sie haben für ihren Aufgabenbereich ein Akteneinsichtsrecht. (§ 3 Abs. 5 Geschäftsordnung) Der Marktgemeinderat konkretisiert mit dieser Bestimmung die institutionellen Möglichkeiten, die sich aus den Artikeln 30 Abs. 3 und 46 Abs. 1 GO für eine Überwachung der Verwaltung ergeben. Allerdings beschränkt der Marktgemeinderat dieses Befugnis auf die Vorbereitung von Entscheidungen des Marktgemeinderates, während in Artikel 30 Abs. 3 GO eine Überwachungsfunktion des Gemeinderates für die gesamte Verwaltung enthalten ist. Der Marktgemeinderat hat Referenten für die Bereiche Jugend, Erwachsene und Alte, Naturschutz und Umwelt, Familien sowie Handel und Gewerbe mit diesen Aufgaben betreut. (Anlage 1 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts)

Nach § 3 Abs. 5 Geschäftsordnung haben die Mitglieder des Marktgemeinderates allgemein zur Vorbereitung von Tagesordnungspunkten ein Akteneinsichtsrecht. Zusätzlich kann der Marktgemeinderat ein Mitglied mit der Akteneinsicht beauftragen.

In § 26 der Geschäftsordnung wird das Überwachungsinstrument der Anfrage näher beschrieben. Danach können die Marktgemeinderatsmitglieder in jeder Sitzung Anfragen an den Ersten Bürgermeister richten, allerdings nur zu den Angelegenheiten, die in den Aufgabenbereich des Marktgemeinderates fallen und nicht auf der Tagesordnung stehen. Wie in Kapitel IV Abschnitt 3.2.1



dargestellt, enthält die Gemeindeordnung keine konkreten Überwachungsinstrumente. Allerdings wird dennoch davon ausgegangen, dass für den Gemeinderat entsprechende Rechte bestehen. Darauf aufbauend beschreibt § 26 Geschäftsordnung das Instrument der Anfrage, jedoch mit der Beschränkung auf eigene Angelegenheiten des Marktgemeinderates, obwohl nach Art. 30 Abs. 3 GO die gesamte Verwaltungstätigkeit einbezogen werden könnte.

Auf die Frage, in welcher Intensität im Markt Tüßling die Informations- und Kontrollrechte genutzt werden, sahen drei Interviewpartner eine Nutzung in geringem Maße und zwei Befragte eine Nutzung in starkem Maße.

Durch die Antworten ergibt sich kein eindeutiges Bild, auch wenn die Mehrzahl der Befragten nur eine Nutzung der Informations- und Kontrollrechte in geringem Maße sieht. Zu berücksichtigen ist jedoch auch das Akteursverhalten bei der Konkretisierung von Überwachungsinstrumenten in der Geschäftsordnung. Die Reichweite der Instrumente bleibt hinter den Möglichkeiten zurück, die die Gemeindeordnung den Gemeinderäten grundsätzlich einräumt, da sie sich bei der Übertragung von Überwachungsrechten auf einzelne Marktgemeinderatsmitglieder auf die Vorbereitung von Entscheidungen beschränkt und bei den Anfragen auf die Themenbereiche, die in der Verantwortung des Marktgemeinderates liegen. Das Überwachungsrecht des Gemeinderates nach Artikel 30 Abs. 3 GO umfasst dagegen die gesamte Verwaltungstätigkeit. Das Akteneinsichtsrecht wird außer bei der Vorbereitung von Tagesordnungspunkten einem Mehrheitsbeschluss des Marktgemeinderates unterworfen. Denkbar wäre es auch, ein Akteneinsichtsrecht z. B. an den Fraktionsstatus oder eine bestimmte Zahl von Gemeinderatsmitgliedern zu binden, um die Nutzung dieses Instrumentes zu erleichtern. Zusammenfassend lässt sich deshalb für die Informations- und Kontrollrechte im Markt Tüßling nur eine Nutzung in geringem Maße feststellen.

### c) Rückholrecht des Marktgemeinderates

Der Gemeinderat besitzt nach Art. 32 Abs. 3 GO ein Rückholrecht für Angelegenheiten, die beschließenden Ausschüssen übertragen wurden. Nach § 2 Abs. 1 Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts (Gemeindesatzung) wurden im Markt Tüßling allerdings nur beratende Ausschüsse eingerichtet, so dass weitere Ausführungen zum Rückholrecht entbehrlich sind.

- d) Kompetenzverteilung unterhalb der institutionellen Schwelle zwischen Marktgemeinderat und Ersten Bürgermeister

Im Folgenden wird die Kompetenzverteilung unterhalb der institutionellen Schwelle zwischen Marktgemeinderat und Erstem Bürgermeister auf Grundlage der Geschäftsordnung und der Gemeindegatzung dargestellt. Soweit die Abgrenzung der Kompetenzbereiche zwischen Marktgemeinderat und Erstem Bürgermeister durch die Benennung von Wertgrenzen für Geldbeträge erfolgt, werden diese Beträge in Relation zu den Gesamtausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes des Haushaltsjahres 2009 gestellt.

### **Volumen Haushalt 2009**

Verwaltungshaushalt	3.689.138,37 €
Vermögenshaushalt	<u>1.284.864,31 €</u>
Gesamtvolumen	4.974.002,68 €

Der Marktgemeinderat hat in § 7 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Ersten Bürgermeister die folgenden Wertgrenzen für Rechtsgeschäfte und Geschäfte der laufenden Verwaltung festgesetzt:

- Zustimmung zu überplanmäßigen Ausgaben (= 0,07 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	2.500,00 €
- Zustimmung zu außerplanmäßigen Ausgaben (= 0,04 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	1.500,00 €
- Niederschlagung von Forderungen (= 0,07 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	2.500,00 €
- Erlass von Forderungen (= 0,01 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	500,00 €
- Abschluss von Verträgen (= 0,14 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	5.000,00 €
- Stundung von Forderungen (= 0,07 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	2.500,00 €
- Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln (= 0,39 % des Vermögenshaushaltes 2009)	5.000,00 €

Dem Ersten Bürgermeister wurden durch § 7 Abs. 1 Nr. 5 der Geschäftsordnung die Entscheidungen über die Einstellung, Höhergruppierung und Entlassung von Beschäftigten der Entgeltgruppen 1 bis 4 TVÖD (Tarifvertrag öffentlicher Dienst) übertragen.

Weiterhin wurde dem Ersten Bürgermeister durch § 7 Abs. 2 Nr. 4 c der Geschäftsordnung für einen eingeschränkten Bereich die Entscheidung über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 Baugesetzbuch übertragen.

Die Frage, ob dem Ersten Bürgermeister vom Gemeinderat Aufgaben übertragen wurden, beantworteten drei Interviewpartner mit Nein, ein Akteur bezeichnete den Umfang der übertragenen Aufgaben als gering (Interview Nr. 17) und in einem weiteren Fall (Interview Nr. 16) wurde die Frage mit Hinweis auf die übertragenen Personalentscheidungen bis Entgeltgruppe 4 mit Ja beantwortet.

Insgesamt lässt sich für den Aufgabenbereich des Marktgemeinderates feststellen, dass die Akteure überwiegend eine wirksame Nutzung der Richtlinienkompetenz durch den Marktgemeinderat gegenüber der Verwaltung sehen. Allerdings nutzt der Marktgemeinderat bei den Informations- und Kontrollrechten den institutionellen Möglichkeitsraum nicht vollständig aus, was sich an den Bestimmungen der Geschäftsordnung zur Ausgestaltung der Anfrage, Übertragung von Überwachungsaufgaben auf Mitglieder des Marktgemeinderates und zu den Akteneinsichtsrechten zeigt. Eine Einschätzung zum Umfang der auf den Ersten Bürgermeister übertragenen Aufgaben lässt sich erst im Vergleich mit den anderen beiden Untersuchungsfällen vornehmen.

### **3.2.2 Ausschüsse**

Im Markt Tüßling wurden nach § 2 Abs. 1 der Gemeindefassung die folgenden Ausschüsse gebildet:

- Haupt- und Finanzausschuss mit vier Marktgemeinderatsmitgliedern und dem Ersten Bürgermeister,
- Bau- und Umweltausschuss mit vier Marktgemeinderatsmitgliedern und dem Ersten Bürgermeister,
- Rechnungsprüfungsausschuss mit vier Marktgemeinderatsmitgliedern und dem Zweiten Bürgermeister.

Der Erste Bürgermeister ist der Vorsitzende des Haupt- und Finanzausschusses sowie des Bau- und Umweltausschusses. Im Rechnungsprüfungsausschuss ist der Zweite Bürgermeister Vorsitzender, da der Vorsitz nach Artikel 103 Abs. 2 GO nicht vom Ersten Bürgermeister wahrgenommen werden darf.

Bei den Ausschüssen handelt es sich nach § 2 der Gemeindefassung nicht um beschließende, sondern um vorberatende Ausschüsse.

Auf schriftliche Nachfrage teilte die Gemeinde mit, dass es keinen Fachausschuss gibt, der in besonderer Weise für die Aufgaben des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting verantwortlich ist (Schreiben Markt Tüßling vom 21.09.2010), so dass es keinen Ausschuss gibt, dessen Mitglieder über eine herausgehobene Fachlichkeit für die Arbeit des Zweckverbands verfügen.

#### a) Anzahl der Ausschüsse

Die Frage nach einer Einschätzung der Anzahl der Ausschüsse wurde von allen fünf Befragten mit angemessen beantwortet.

Bei der ergänzenden Frage nach einer Begründung für diese Einschätzung wurden größtenteils unterschiedliche Antworten von den Befragten gegeben. In zwei Fällen wurde darauf hingewiesen, dass es sich nur um beratende Ausschüsse handelt, die nicht so häufig tagen müssen, wie es für beschließende Ausschüsse der Fall wäre. Ein weiterer Befragter (Interview Nr. 16) sieht dadurch, dass die Ausschüsse keine beschließenden Funktionen haben, Nachteile. So wird viel Zeit für die Ausschusssitzungen aufgewandt, um die gleiche Angelegenheit dann noch einmal im Marktgemeinderat zu diskutieren. Dadurch entsteht ein großer Verwaltungsaufwand. In Interview Nr. 19 wurde darauf hingewiesen, dass die drei Ausschüsse überwiegend die Aufgabenbereiche der Gemeinde bzw. des Marktgemeinderates abdecken und die Anzahl insoweit ausreichend ist, während in Interview Nr. 18 ein Zusammenhang zwischen der Größe der Gemeinde und der Angemessenheit der Anzahl der Ausschüsse hergestellt wurde. Ein Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft des Ersten Bürgermeisters und der Anzahl der Ausschüsse wurde in keinem der Interviews gesehen. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 6.2.2)

#### b) Entlastung des Marktgemeinderates durch Ausschussarbeit

Die Frage, ob der Marktgemeinderat durch die Arbeit der Ausschüsse entlastet wird, wurde von allen Befragten mit Ja beantwortet. Die Entlastungsfunktion der Ausschüsse wird in der Vorberatung bzw. Vorbereitung von Themenbereichen für Entscheidungen des Marktgemeinderates gesehen. In drei Fällen wurde darauf hingewiesen, dass durch die Vorarbeit der Ausschüsse die Diskussionen im Marktgemeinderat verkürzt werden und in zwei weiteren Fällen, dass durch die Vorarbeiten der Ausschüsse bereits Entscheidungen präjudiziert bzw. dem Marktgemeinderat Ergebnisse vorgelegt werden. In Interview Nr. 16 wurde ausgeführt, dass Themenbereiche im Aus-

schuss und damit im kleineren Kreis viel intensiver vorbereitet und durchgearbeitet werden können, als es dem Marktgemeinderat aufgrund seiner Größe und zeitlichen Beschränktheit möglich ist.

Im Ergebnis ergibt sich für den Marktgemeinderat durch die Vorberatungen in den Ausschüssen vor allem eine zeitliche Entlastung.

c) Herausbildung von Fachlichkeit durch Ausschussarbeit

Die Frage, ob sich durch die Ausschussarbeit eine größere Fachlichkeit bei den Mitgliedern des Marktgemeinderates herausbildet, wurde von vier Befragten mit Ja und nur in einem Fall (Interview Nr. 15) mit Nein beantwortet. Ein Befragter (Interview Nr. 17) wies darauf hin, dass durch die Ausschussarbeit das Grundwissen des einzelnen Mitgliedes vermehrt wird, da die Ausschüsse die Möglichkeit haben, sich im Detail mit Themenbereichen zu beschäftigen, was im Marktgemeinderat nicht möglich ist. Insgesamt lässt sich durch die überwiegende Zahl der Antworten somit feststellen, dass nach Auffassung der Beteiligten die Ausschussarbeit zu einer größeren Fachlichkeit bei den Mitgliedern des Marktgemeinderates bzw. der Ausschüsse führt.

d) Kontrolle der Verwaltung durch Ausschussarbeit

Die Frage, ob die Ausschussarbeit auch der Kontrolle der Verwaltung dient, wurde von einem Befragten mit Nein beantwortet. (Interview Nr. 15) Von zwei Befragten wurde die Kontrolltätigkeit der Ausschüsse als eher gering eingestuft und dabei von einem Akteur (Interview Nr. 16) ergänzend darauf hingewiesen, dass die Ausschussarbeit mehr der Förderung der Zusammenarbeit dient, weil in kleinerem Mitgliederkreis mehr Zeit zur Verfügung steht und Themenbereiche intensiver besprochen werden können. In zwei Fällen wurde die Frage mit Ja beantwortet. Dabei wird von einem Akteur (Interview Nr. 18) mit Blick auf die aktuelle Haushaltslage die Kontrollfunktion insbesondere für Haushaltsangelegenheiten gesehen.

Insgesamt ergibt sich ein geteiltes Meinungsbild, wobei die Mehrzahl der Antworten darauf schließen lässt, dass eine Kontrollfunktion allenfalls in geringem Maße durch die Ausschüsse wahrgenommen wird.

#### e) Nachteile durch Ausschussarbeit

Nachteile für den gemeindlichen Entscheidungsprozess durch die Ausschussarbeit werden von den Befragten nicht gesehen. In Interview Nr. 19 wurde ausgeführt, dass keine Nachteile entstehen, weil es sich um beratende und nicht um beschließende Ausschüsse handelt, was zur Folge hat, dass die Themenbereiche nach der Vorbereitung in den Ausschüssen noch zur Entscheidung in den Marktgemeinderat kommen.

Insgesamt ergibt sich aus den Antworten der Befragten für die Struktur und die Arbeit der Ausschüsse ein positives Bild. Das gilt sowohl für die Anzahl der Ausschüsse, die von allen Befragten als angemessen beurteilt wird, aber auch für die Stärkung der Fachlichkeit der Ausschussmitglieder und einer Entlastungsfunktion der Ausschussarbeit für die Arbeit des Marktgemeinderates. Dabei wird der Schwerpunkt der Ausschussarbeit in der Vorbereitung von Themenbereichen für den Marktgemeinderat erkannt und weniger in einer Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung. Nachteile, die durch Ausschussarbeit entstehen, werden von den Befragten nicht gesehen.

### **3.2.3 Fraktionen**

Der Marktgemeinderat des Marktes Tüßling setzt sich aus 16 Gemeinderatsmitgliedern und dem Ersten Bürgermeister zusammen. Die 16 Marktgemeinderatsmitglieder verteilen sich wie folgt auf die jeweiligen Fraktionen:

- CSU                                8 Mitglieder,
- SPD                                4 Mitglieder,
- Freie Wähler                    4 Mitglieder.

Der Marktgemeinderat hat im Rahmen der Geschäftsautonomie die Möglichkeit genutzt, mit § 4 der Geschäftsordnung die Mindestzahl der Mitglieder für eine Fraktion auf drei festzulegen. Regelungen, die den Fraktionen gegenüber fraktionslosen Mitgliedern besondere Rechte einräumen, gibt es aber nicht. Die Stellung von Fraktionen im Markt Tüßling weicht somit nicht von dem Status ab, den die Gemeindeordnung den Fraktionen verleiht.

#### a) Bedeutung der Fraktionen für die Meinungsbildung

Von den drei Befragten gab ein Akteur (Interview Nr. 19) an, dass die Fraktion bei der Meinungsbildung für Entscheidungen im Marktgemeinderat keine Bedeutung hat. Die beiden anderen Be-

fragten weisen der Fraktion eine Bedeutung für die Entscheidungsfindung im Marktgemeinderat über Vorberatungen und Vorgespräche zu. Dabei wies einer der beiden Befragten (Interview Nr. 18) darauf hin, dass dies ohne Fraktionszwang geschieht.

Zusammenfassend lässt sich aus den Antworten eine Bedeutung der Fraktion für die Meinungsbildung der Mitglieder des Marktgemeinderates erkennen, auch wenn das in einem Fall nicht zutrifft. Die Antworten korrespondieren zum Teil positiv mit den Antworten zur Frage nach der Orientierung bei Entscheidungen im Marktgemeinderat (3.2 b), da dort zumindest in einer Antwort ebenfalls auf die Bedeutung der Fraktion hingewiesen wurde.

#### b) Geschlossene Abstimmungen von Fraktionen

Die Frage, ob die Fraktionen im Marktgemeinderat in der Mehrzahl der Entscheidungen geschlossen abstimmen, wurde von allen drei Befragten mit Nein beantwortet.

Auch wenn mit der vorhergehenden Frage den Fraktionen zumindest in Teilen eine Bedeutung für die Meinungsbildung der Mitglieder des Marktgemeinderates zuerkannt wird, führt das nicht dazu, dass die Fraktionen in der Mehrzahl der Entscheidungen geschlossen abstimmen. Es lässt sich somit für die Fraktionen im Marktgemeinderat, auch unter Rückgriff auf die Antworten zur Frage nach einer Orientierung bei Entscheidungen im Marktgemeinderat, feststellen, dass sie zwar in Teilen für die Meinungsbildung der Mitglieder des Marktgemeinderates von Bedeutung sind, jedoch in diesem Zusammenhang keine Dominanz aufweisen, was sich auch daran zeigt, dass sie in der Mehrzahl der Fälle nicht geschlossen abstimmen. Insbesondere wird dabei erkennbar, dass in den Fraktionen kein Fraktionszwang besteht.

#### c) Weitere Teilnehmer an Fraktionssitzungen

Zwei der drei Befragten teilten mit, dass zu den Fraktionssitzungen weitere Teilnehmer hinzugezogen werden. Es handelt sich dabei zum einen um der Fraktion nahe stehende Fachleute, die zu öffentlichen Fraktionssitzungen hinzugezogen werden und zum zweiten um den Ersten Bürgermeister, der an den Fraktionssitzungen der SPD teilnimmt. Die Teilnahme weiterer Personen erfolgt im ersten Fall häufig und im zweiten Fall sehr häufig. Der dritte Befragte (Interview Nr. 17) sagte aus, dass in der Regel keine weiteren Personen an den Fraktionssitzungen teilnehmen und gab die Häufigkeit dementsprechend mit selten an.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass an den Sitzungen der Fraktionen in zwei Fällen weitere Personen häufig bzw. sehr häufig teilnehmen und somit externer Sachverstand für die Arbeit der Fraktionen genutzt wird.

d) Fraktionsgeschäftsführer

Keine der Fraktionen im Marktgemeinderat des Marktes Tüßling beschäftigt einen Fraktionsgeschäftsführer.

e) Bildung von Arbeitskreisen

Die Frage, ob die Fraktionen für einzelne Politikfelder spezielle Arbeitskreise bilden, wurde in zwei Fällen mit Nein und in einem Fall mit Ja beantwortet. (Interview Nr. 18)

f) Sitzungsperioden

Auf die Frage nach der Sitzungshäufigkeit der Fraktionen teilten alle Befragten mit, dass die Fraktionen regelmäßig einmal im Monat vor jeder Gemeinderatssitzung tagen.

Zusammenfassend lässt sich für die politische Meinungsbildung im Markt Tüßling für die Fraktionen eine mittlere Bedeutung feststellen. Zwar kommt ihnen eine gewisse Bedeutung bei der Meinungsbildung für Entscheidungen im Marktgemeinderat zu, was aber nicht dazu führt, dass die Fraktionen dort in der Mehrheit der Fälle geschlossen abstimmen. Zu den Fraktionssitzungen wird externer Sachverstand hinzugezogen und in einem Fall auch auf das Instrument der Arbeitskreise zurückgegriffen, was zu einer Professionalisierung der Arbeit führt. Die SPD-Fraktion lädt zu den Sitzungen auch den Ersten Bürgermeister ein. Zur Professionalisierung der Arbeit im Marktgemeinderat trägt zusätzlich bei, dass die Fraktionen regelmäßig vor jeder Gemeinderatssitzung in monatlichem Abstand tagen. Ein Fraktionsgeschäftsführer wird aber von keiner der Fraktionen beschäftigt.



### **3.3 Erster Bürgermeister**

Der Erste Bürgermeister des Marktes Tüßling ist Ehrenbeamter. (§ 6 Gemeindegatzung) Trotzdem nimmt er das Amt des Ersten Bürgermeisters aber hauptberuflich wahr. Er ist als ehemaliger Leitender Beamter des Marktes Tüßling beurlaubt und für die Ausübung seines Ehrenamtes freigestellt. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 5)

Aufgrund dieser Konstellation ergeben sich keine Unterschiede zu den hauptamtlichen Bürgermeistern in anderen Gemeinden, da der Erste Bürgermeister des Marktes Tüßling sein Amt „faktisch“ hauptberuflich wahrnimmt.

#### a) Fraktionsnähe

Der Erste Bürgermeister des Marktes Tüßling ist Mitglied der SPD. Die Interviewpartner wurden deshalb nach der Zusammenarbeit des Ersten Bürgermeisters mit der Fraktion der SPD befragt.

Eine Zusammenarbeit zwischen dem Ersten Bürgermeister und der SPD-Fraktion wurde von den drei Befragten bestätigt und die Intensität der Zusammenarbeit als stark beschrieben. Allerdings wurde in einem Fall auch auf eine Zusammenarbeit mit der CSU-Fraktion hingewiesen, die ebenfalls stark ausgeprägt ist.

Die Antworten korrespondieren positiv mit den Antworten zu 3.2.3 c, wo festgestellt wurde, dass der Erste Bürgermeister an den Fraktionssitzungen der SPD teilnimmt. Bemerkenswert ist jedoch, dass die Zusammenarbeit nicht nur zwischen dem Ersten Bürgermeister und der SPD-Fraktion gesehen wird, sondern auch eine starke Zusammenarbeit zwischen CSU-Fraktion und Erstem Bürgermeister.

### **3.3.1 Aufgaben**

#### a) Einflussnahme des Ersten Bürgermeisters auf Aufgabenbereiche des Marktgemeinderates

Alle drei Befragten sehen eine Einflussnahme des Ersten Bürgermeisters auf Aufgabenbereiche des Marktgemeinderates. Dabei bezeichneten zwei Befragte die Einflussnahme des Ersten Bürgermeisters als weniger stark. Einer der beiden Akteure (Interview Nr. 17) wies darauf hin, dass die Einflussnahme des Ersten Bürgermeisters sich aus der Funktion des Ersten Bürgermeisters

ergibt, da er die Beschlussvorlagen in den Marktgemeinderat einbringt. Allerdings nimmt der Erste Bürgermeister auf die Meinungsbildung im Marktgemeinderat keinen direkten Einfluss und deshalb ist die Einflussnahme als weniger stark zu bewerten. Der dritte Akteur (Interview Nr. 18) bezeichnete die Einflussnahme des Ersten Bürgermeisters als stark.

#### b) Instrumente der Einflussnahme

Alle drei Befragten erklärten, dass der Erste Bürgermeister durch Beratung der politischen Akteure, u. a. in Form von Vorgesprächen, Einfluss auf die Aufgabenbereiche des Marktgemeinderates nimmt. Ein Befragter (Interview Nr. 19) wies darauf hin, dass zur Vorberatung von Themenbereichen vor jeder Gemeinderatssitzung gemeinsame Sitzungen der Fraktionsvorsitzenden mit dem Ersten Bürgermeister stattfinden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Erste Bürgermeister auf die Themenbereiche des Marktgemeinderates Einfluss nimmt, dieses jedoch überwiegend als weniger stark empfunden wird und sich vor allem in Form von Beratungen und Vorgesprächen vollzieht. Im Zusammenhang mit der Beantwortung der Frage 3.2 b ergibt sich, dass sich die Befragten bei ihren Entscheidungen im Marktgemeinderat grundsätzlich an anderen Kriterien orientieren, was aber nicht ausschließt, dass die Beratung durch den Ersten Bürgermeister bei den Entscheidungen der einzelnen Akteure mit einbezogen wird.

#### c) Unterrichtung der politischen Gremien durch den Ersten Bürgermeister

Alle Befragten gaben an, dass der Erste Bürgermeister die politischen Gremien informiert, jedoch stufen nur zwei Akteure diese Unterrichtung als regelmäßig ein, während ein Akteur (Interview Nr. 19) die Unterrichtung als nicht regelmäßig wahrnimmt. Die Unterrichtung erfolgt durch Besprechungen mit Fraktionsvorsitzenden (Interview Nr. 18) und durch Vorgespräche zu Fraktionssitzungen, in denen Hintergrundwissen sehr detailliert vermittelt wird, auch durch andere Akteure der Verwaltung (Interview Nr. 17). Alle drei Befragten teilten mit, dass die Unterrichtung zu jedem Themenbereich erfolgt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Erste Bürgermeister die politischen Akteure nach überwiegender Auffassung der Befragten regelmäßig informiert und dies auch zu jedem Thema geschieht. Im Zusammenhang mit Frage b lässt sich erkennen, dass dieses überwiegend in den Besprechungen mit den Fraktionsvorsitzenden und anderen Vorgesprächen zu Fraktionssitzungen erfolgt. Damit geht gleichzeitig eine Einflussnahme des Ersten Bürgermeisters auf die Aufgabenbe-

reiche des Marktgemeinderates einher, die aber nicht als besonders ausgeprägt wahrgenommen wird.

### **3.3.2 Beamte auf Zeit**

Die Beschäftigung von berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern ist erst in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern möglich. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 3.3.2) Da der Markt Tüßling 3.100 Einwohner hat, ist die Beschäftigung von berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern somit ausgeschlossen.

Denkbar wäre es, dass der Zweite Bürgermeister nach Art. 35 Abs. 1 GO zum Beamten auf Zeit gewählt wird. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in Gemeinden unter 5.000 Einwohnern auch der Erste Bürgermeister grundsätzlich Ehrenbeamter ist. (Art. 34 GO) Das gilt auch für den Markt Tüßling (vgl. Abschnitt 3.3), so dass die Beschäftigung eines Zweiten Bürgermeisters als Beamten auf Zeit eher theoretischer Natur ist.

## **3.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Besonderer Ausschuss**

### **3.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung**

a) Vor- oder Nachteile durch die Funktionsballung im Amt des Ersten Bürgermeisters

Bei der Frage, ob durch die Funktionsballung im Amt des Ersten Bürgermeisters Vorteile oder Nachteile gesehen werden, gaben vier Befragte an, dass sie darin eher Vorteile sehen und nur ein Akteur (Interview Nr. 19) sieht hier eher Nachteile.

Die Vorteile wurden von drei Akteuren ähnlich begründet, die darauf hinwiesen, dass in der Person des Ersten Bürgermeisters ein einheitlicher Ansprechpartner zur Verfügung steht, der durch seine Tätigkeiten in der Verwaltung, dem Marktgemeinderat sowie den Ausschüssen umfassend informiert ist und gleichzeitig die Mitglieder der Gremien entsprechend informieren kann. Ein anderer Akteur (Interview Nr. 17) begründete die Vorteile allgemeiner damit, dass in einer so kleinen Gemeinde, wie es der Markt Tüßling ist, das Miteinander und Parteiübergreifende zum Wohle der Gemeinde die wichtigsten Dinge sind und Parteipolitik eine eher untergeordnete Rolle spielt. Entscheidend ist das Miteinander im Marktgemeinderat.

In Interview Nr. 19 wurden die Nachteile der Funktionsballung im Amt des Ersten Bürgermeisters damit begründet, dass die Einflussmöglichkeiten des Ersten Bürgermeisters insgesamt zu groß

sind, da er Entscheidungen in der Verwaltung bereits vorab beeinflussen kann und die politischen Akteure sich bei ihren Entscheidungen auf das verlassen müssen, was die Verwaltung vorbereitet. Er hat manchmal Zweifel, ob die Informationen, die dem Marktgemeinderat gegeben werden, vollständig und umfassend sind. Oftmals ist man anderer Meinung als der Erste Bürgermeister, allerdings verfügt dieser durch seine Position über das bessere interne Wissen.

Unabhängig von der zuletzt dargestellten Einzelmeinung lässt sich feststellen, dass die weit überwiegende Zahl der Akteure in der Häufung von Funktionen im Amt des Ersten Bürgermeisters Vorteile sieht, die überwiegend damit begründet werden, dass es einen einheitlichen und gut informierten Ansprechpartner für alle Themen des gemeindlichen Entscheidungsprozesses gibt.

### **3.4.2 Besonderer Ausschuss**

Die Einrichtung eines Ausschusses mit besonderer Rechtsstellung ist in der bayerischen Gemeindeordnung nicht vorgesehen. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 3.4.2) Zwar hat der Markt Tüßling einen Haupt- und Finanzausschuss eingerichtet, in dem auch die drei Fraktionsvorsitzenden des Marktgemeinderates vertreten sind, jedoch ist mangels institutioneller Grundlage keine Vergleichbarkeit mit den besonderen Ausschüssen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen gegeben.

### **3.5 Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting**

Der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting wurde am 18.03.1963 durch die Gemeinden Marktberg, Perach, Reischach und Schützing gegründet (Festschrift 10 Jahre Straßenzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting) und hat seinen Sitz in Perach. Die Zahl der Mitglieder ist zwischenzeitlich auf 14 angestiegen. Nach Beschluss des Marktgemeinderates Tüßling am 09.07.1999 ist der Markt Tüßling dem Zweckverband im Jahre 1999 beigetreten.

Zu den Aufgaben des Zweckverbands gehören der Betrieb eines Bauhofes zur Deckung des Eigenbedarfs der Verbandsmitglieder, der Bau und die Unterhaltung von Anlagen und Einrichtungen sowie die Planung, die Überwachung und die Abwicklung von Bauvorhaben der Verbandsmitglieder. Der Zweckverband übernimmt mit seinem Bauhof für einige Mitgliedsgemeinden den gesamten Bauhofbetrieb. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 6) Er soll kostendeckend, allerdings ohne Gewinnerzielungsabsicht arbeiten (§ 4 Verbandssatzung), darf aber nicht als Konkurrent zu Baufirmen auftreten und sich auch nicht an Ausschreibungen beteiligen. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 6)

Der Markt Tüßling unterhält trotz der Mitgliedschaft im Zweckverband weiterhin einen eigenen „kleinen“ Bauhof mit drei Mitarbeitern. Von diesen drei Mitarbeitern sind ein Mitarbeiter für den Bereich Kanal und Wasser und zwei Mitarbeiter für allgemeine kleinere Bauhoftätigkeiten verantwortlich. Der Bauhof nimmt auch niedrigschwellige Straßenarbeiten wahr. Die Mitgliedschaft des Marktes Tüßling im Zweckverband dient der Inanspruchnahme von Gewässerunterhaltungsarbeiten, da es in der Gemeinde mehrere Bachläufe gibt, sowie der Straßenunterhaltung nicht geteilter Wege. Diese Arbeiten sind früher auch von eigenen Mitarbeitern übernommen worden, werden jetzt aber, weil der eigene Bauhof nicht über die erforderlichen Maschinen verfügt, an Dritte vergeben. Dazu zählt auch der Zweckverband, der jedoch einen Auftrag nur erhält, wenn die Leistungen im Vergleich mit anderen privaten Anbietern wirtschaftlicher sind. Die Mitgliedschaft im Zweckverband dient somit der potentiellen Inanspruchnahme von Leistungen, jedoch unter Voraussetzung der Wirtschaftlichkeit. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 4)

Die Verwaltung des Zweckverbands erfolgt durch eine eigene Geschäftsstelle, die von einem Geschäftsleiter geführt wird. Für den Zweckverband arbeiten derzeit 21 Mitarbeiter inklusive des Verbandsvorsitzenden, der aber ehrenamtlich tätig ist. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 5) Beim Beitritt des Marktes Tüßling zum Zweckverband wurden vom dortigen Bauhof keine Mitarbeiter übernommen. (Schreiben Markt Tüßling vom 09.11.2010)

Die Kündigung der Mitgliedschaft ist einem Verbandsmitglied grundsätzlich zum Schluss eines Rechnungsjahres möglich, bedarf aber der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Versammlung. (§ 2 Abs. 3 Verbandssatzung) Unabhängig davon, kann ein Mitglied nach § 44 Abs. 3 KommZG die Mitgliedschaft aus wichtigem Grund kündigen.

Die Bestimmungen zum Austritt eines Mitgliedes waren auch Gegenstand der Sitzung des Marktgemeinderates am 09.07.1999, in der der Beitritt beschlossen wurde und unter anderem auf diese Inhalte der Verbandssatzung kritisch hingewiesen wurde. Der Beitritt war nicht unumstritten und es wurde in der Diskussion die Befürchtung geäußert, dass der Zweckverband in naher Zukunft mehrwertsteuerpflichtig werde und die Preise damit entsprechend ansteigen würden. Weiterhin wurde kritisch angeführt, dass im Falle von Defiziten des Zweckverbands die Fehlbeträge auf die Mitgliedsgemeinden umgelegt werden. Der Beschluss zum Beitritt wurde mehrheitlich getroffen mit 10 Ja-Stimmen und 4 Gegenstimmen.

a) Welche Ziele lagen dem Beitritt zum Zweckverband zugrunde?

In der Sitzung des Marktgemeinderates am 09.07.1999 wies der Erste Bürgermeister auf die Verpflichtung der Gemeinde hin, ihre Straßen ordnungsgemäß zu unterhalten. Die Mitgliedschaft im

Zweckverband bringe den Vorteil, dass die Gemeinde jederzeit berechtigt sei, die Leistungen des Zweckverbands in Anspruch zu nehmen. Die Inanspruchnahme von Leistungen sei bei einer Nichtmitgliedschaft nur dann möglich, wenn die Kapazitäten des Zweckverbands das zuließen. (Auszug aus der Niederschrift über die 7. Sitzung des Marktgemeinderates am 09.07.1999)

Der Markt Tüßling teilte auf Nachfrage mit, dass der Beitritt aus „praktischen Gründen“ erfolgte, da der Bauhof des Marktes Tüßling für bestimmte Arbeiten, die in der Gemeinde zu erfüllen sind, nicht über die notwendigen personellen und technischen Voraussetzungen verfügt. (Schreiben Markt Tüßling vom 21.09.2010)

Von den Befragten wurden als Ziele für den Beitritt zum Zweckverband wirtschaftliche Ziele bzw. eine Kostenersparnis genannt. Ein Akteur (Interview Nr. 15) wies darauf hin, dass der Zweckverband größere Aufgaben besser erledigen kann und durch den Beitritt der eigene Bauhof personell nicht verstärkt werden musste. Durch die bessere Ausrüstung des Zweckverbands ergibt sich zudem ein qualitativer Fortschritt bei den Leistungen.

Neben wirtschaftlichen Zielen ergibt sich eine weitere Motivlage zum Beitritt aus den begrenzten Ressourcen des eigenen Bauhofes, mit denen Dienstleistungen nur in einem beschränkten Umfang erbracht werden können. Durch den Beitritt konnte es vermieden werden, den eigenen Bauhof personell aufzustocken.

#### b) Zielerreichung

Von den fünf Befragten sehen zwei die Ziele als erreicht an, zwei Akteure erklärten, sie sind teilweise erreicht und in einem Fall wurde die Frage nach der Zielerreichung mit Nein beantwortet. Im letzten Fall (Interview Nr. 17) wurde darauf verwiesen, dass dem Zweckverband zwar Aufträge erteilt werden, allerdings auch weiterhin Aufträge an private Anbieter gehen, weil die in diesen Fällen günstigere Angebote unterbreiten. In den beiden Fällen, in denen die Zielerreichung positiv bewertet wird, wurde dieses damit begründet, dass der Zweckverband bei nicht befestigten Wegen und beim Wasserbau oft eingesetzt wird und qualitativ gute Ergebnisse liefert (Interview Nr. 15) sowie in den Fällen, in denen er beauftragt wird, günstiger ist als private Anbieter. Zudem muss die Gemeinde bestimmte größere Ausrüstungsgegenstände nicht vorhalten, da der Zweckverband über große Mäh- oder Straßengeräte verfügt. (Interview Nr. 16)

Es überwiegt somit bei den Antworten der Akteure die Auffassung, dass die Ziele, die dem Beitritt des Marktes Tüßling zum Zweckverband zugrunde lagen, erreicht wurden.

c) Beteiligung des Marktgemeinderates beim Beitritt zum Zweckverband

Der Beitritt des Marktes Tüßling zum Zweckverband wurde nicht im Rahmen einer Arbeitsgruppe vorbereitet. (Schreiben Markt Tüßling vom 21.09.2010)

Auf die Frage, ob der Marktgemeinderat bei den Vorbereitungsarbeiten zur Gründung des Zweckverbands beteiligt wurde, antworteten vier Akteure mit Ja und in einem Fall konnte diese Frage nicht beantwortet werden. Bei der Form der Beteiligung wiesen die Befragten auf die Abstimmung im Marktgemeinderat hin und auf die damit einhergehende Diskussion, in der über die Gründe für einen Beitritt informiert wurde und mögliche Vor- und Nachteile erläutert wurden. Die Beteiligung war aus Sicht der Akteure auch ausreichend, was in zwei Fällen mit Hinweis auf die ausreichend dargelegten Informationen und Gründe für den Beitritt begründet wurde.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beteiligung des Marktgemeinderates beim Beitritt zum Zweckverband zwar nicht im Rahmen eines Arbeitskreises erfolgte, sondern nur im Rahmen der parlamentarischen Diskussion bzw. der entsprechenden Vorbereitung dazu, jedoch wird dieses Maß an Beteiligung von den befragten Akteuren als ausreichend erachtet. Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich für den Fall eines Beitritts zu einem Zweckverband andere Anforderungen an eine Beteiligung der ehrenamtlichen Politik ergeben, als es der Fall ist, wenn ein Zweckverband neu gegründet wird. Bei Gründung eines Zweckverbands wird eine neue Einrichtung geschaffen, auf deren Struktur und zukünftige Arbeitsweise und damit auf die Auswirkungen auf den gemeindlichen Willensbildungsprozess im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten weitgehend Einfluss genommen werden kann. In diesem Fall handelt es sich aber nicht um die Gründung, sondern um den Beitritt zu einem Zweckverband, der bereits 1963 gegründet wurde und der in seinen Strukturen und Arbeitsabläufen fest installiert ist. Es ergeben sich durch den Beitritt einer weiteren Gemeinde vor dem Hintergrund einer großen Anzahl bereits vorhandener Mitglieder keine bedeutenden Auswirkungen auf die vorhandenen Strukturen und Arbeitsabläufe des Zweckverbands. Die Vor- und Nachteile, die sich durch einen Beitritt für die Gemeinde ergeben, können deshalb in kürzerer Form anschaulich dargestellt werden und bedürfen keine längeren vorbereitenden Arbeiten, etwa in Form einer Arbeitsgruppe.

d) Umfang der auf den Zweckverband übertragenen Kompetenzen

Der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting hält nach § 4 der Verbandssatzung zur Deckung des Eigenbedarfs der Verbandsmitglieder einen Bauhof vor, übernimmt den Bau und die Unterhaltung von Anlagen und Einrichtungen sowie die Planung, die Überwachung und die Abwicklung von Bauvorhaben der Verbandsmitglieder. Allerdings bedeutet diese Aufgabenstellung für den Zweck-

verband nicht, dass die Mitgliedsgemeinden gleichgelagerte Aufgaben automatisch auf den Zweckverband übertragen. In § 4 Abs. 2 der Verbandssatzung wird gesondert darauf hingewiesen, dass die Baulast und die Unterhaltungspflicht durch die Aufgabenstellung des Zweckverbands nicht berührt werden und der Zweckverband nur tätig wird, wenn er durch ein Mitglied beauftragt wird. Dadurch besteht auch keine Abnahmeverpflichtung der Mitgliedsgemeinden für Leistungen des Zweckverbands. Den Mitgliedsgemeinden ist es freigestellt, ob sie Leistungen des Zweckverbands oder eines privaten Anbieters in Anspruch nehmen. Dabei ist es dem Zweckverband aber nicht möglich, als Konkurrent von Baufirmen aufzutreten und sich an Ausschreibungen zu beteiligen. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 6)

Beim Beitritt des Marktes Tüßling zum Straßen- und Wasserzweckverband Altötting wurden keine Mitarbeiter an den Zweckverband abgegeben. (Schreiben Markt Tüßling vom 09.11.2010) Der Markt Tüßling betreibt trotz der Mitgliedschaft im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting weiterhin einen eigenen Bauhof mit drei Mitarbeitern. Dieser Bauhof führt kleinere Straßenarbeiten, Arbeiten im Bereich Kanal und Wasser sowie allgemeine kleine Bauhoftätigkeiten aus. Die Mitgliedschaft im Zweckverband dient der Inanspruchnahme von Gewässerunterhaltungsarbeiten, da es in der Gemeinde mehrere Bachläufe gibt und der Straßenunterhaltung nicht geteilter Wege. Diese Arbeiten, die früher auch von eigenen Mitarbeitern wahrgenommen wurden, werden nun mangels geeigneter Ausrüstung an Dritte vergeben. Zu den potentiellen Dritten zählen neben dem Zweckverband auch private Anbieter. Vor jeder Auftragsvergabe werden die Angebote miteinander verglichen, so dass der Zweckverband faktisch im Wettbewerb mit privaten Anbietern steht. Das kann im Ergebnis dazu führen, dass wie beispielsweise im Jahr 2009 über eine längere Zeit vom Zweckverband keine Leistungen in Anspruch genommen werden. Die Mitgliedschaft im Zweckverband dient der potentiellen Inanspruchnahme von Leistungen, jedoch unter der Voraussetzung der Wirtschaftlichkeit. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 4)

Die Finanzierung des Zweckverbands erfolgt nach § 22 Abs. 1 Verbandssatzung grundsätzlich durch die Erhebung von Benutzungsgebühren für Leistungen, die der Zweckverband für seine Mitgliedsgemeinden erbringt. Die Benutzungsgebühren werden auf der Grundlage von Verrechnungssätzen nach § 14 Abs. 1 Nr. 6 Verbandssatzung vom Verbandsausschuss festgesetzt. Falls die Einnahmen aus den Benutzungsgebühren, Zuschüssen und sonstigen Einnahmen nicht den Finanzbedarf für die Investitionen bzw. den laufenden Betrieb decken, wird von den Mitgliedsgemeinden eine Investitionsumlage (§ 22 Abs. 2 Verbandssatzung) oder eine Betriebskostenumlage (§ 22 Abs. 3 Verbandssatzung) erhoben. Diese Umlagen werden gegebenenfalls in der Haushaltsatzung des Zweckverbands festgesetzt. (§ 23 Abs. 1 Verbandssatzung)

Der Markt Tüßling musste seit seinem Beitritt noch keine Umlagen an den Zweckverband entrichten. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 4) Das führt dazu, dass beispielsweise im Haus-



haltsjahr 2009 durch den Markt Tüßling kein Beitrag zur Deckung des Finanzbedarfes an den Zweckverband geleistet wurde, da Umlagen nicht erhoben und gleichzeitig Leistungen des Zweckverbands, die über eine Benutzungsgebühr zu bezahlen gewesen wären, nicht in Anspruch genommen wurden.

Der Markt Tüßling hat außerhalb einer laufenden Finanzierung des Zweckverbands kein Vermögen in Form von Barbeträgen oder Anlagevermögen in den Straßen- und Wasserzweckverband Altötting eingebracht. (Schreiben Markt Tüßling vom 25.01.2011)

Der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting besitzt keine Ermächtigung zum Erlass von Satzungen und Verordnungen. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 6) Der Erlass von Satzungen und Verordnungen setzt nach Artikel 22 KommZG voraus, dass eine Aufgabe der Gemeinde auf den Zweckverband übertragen wurde. Da, wie festgestellt, ein Aufgabenübergang auf den Zweckverband nicht stattgefunden hat, fehlt es demgemäß auch an der Voraussetzung, Verordnungen und Satzungen zu erlassen.

Da der Markt Tüßling dem Straßen- und Wasserzweckverband Altötting keine Aufgaben übertragen hat und eine Abnahmeverpflichtung von Leistungen des Zweckverbands für den Markt Tüßling nicht besteht, ist es für den Marktgemeinderat und den Ersten Bürgermeister auch nicht zu einem Verlust von Kompetenzen gegenüber dem Zweckverband gekommen. Dies gilt sowohl für die Richtlinienkompetenz des Marktgemeinderates bei den Geschäften der laufenden Verwaltung als auch für die nicht eingeschränkte Überwachungskompetenz inklusive der informellen Informationsrechte und auch für die Personalkompetenzen, die mangels Übergang von gemeindeeigenem Personal an den Zweckverband uneingeschränkt fortbestehen. Auch der Erste Bürgermeister unterliegt keinem Kompetenzverlust, da durch den fehlenden Aufgabenübergang weder seine Stellung als Leiter der Verwaltung noch in der Außenvertretung der Gemeinde beeinträchtigt wird, der Umfang der Geschäfte der laufenden Verwaltung sich nicht reduziert und durch den fehlenden Übergang von Personal auch seine Dienstaufsicht bzw. sein Weisungsrecht uneingeschränkt weiter fortbesteht. Zu einer Beeinträchtigung des Budgetrechtes für den Markt Tüßling kommt es erst dann, wenn der Zweckverband zu seiner Finanzierung Umlagen erheben muss, was, wie dargestellt, bislang nicht geschehen ist.

Zusammenfassend ist für den Markt Tüßling im Zusammenhang mit seiner Mitgliedschaft im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting festzustellen, dass durch die Mitgliedschaft das Recht erworben wurde, Leistungen des Zweckverbands vorrangig gegenüber Nichtmitgliedern in Anspruch zu nehmen. Ein Kompetenzverlust für die Gemeinde zugunsten des Zweckverbands entsteht nicht. Die Gemeinde bleibt für ihre Aufgaben selbst verantwortlich und tritt gegenüber dem Zweckverband außerhalb ihrer formalen Mitgliedschaft nur als Auftraggeber für Leistungen auf. Im

Rahmen der Auftraggeberrolle ist das Verhältnis zwischen dem Markt Tüßling und dem Zweckverband vergleichbar mit dem Vertragsverhältnis, das die Gemeinde mit einem privaten Dritten eingeht, wenn sie dort Leistungen einkauft. Die Vergabe von Aufträgen an den Zweckverband oder an ein privates Unternehmen erfolgt nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit.

Einschränkungen für das Budgetrecht des Marktes Tüßling und damit für das Recht des Marktgemeinderates über den Haushalt zu entscheiden, können sich durch die Mitgliedschaft erst dann ergeben, wenn der Zweckverband seinen Finanzbedarf nicht mehr durch die Erbringung von Leistungen und die Erhebung von Benutzungsgebühren decken kann und in der Folge die Mitgliedsgemeinden die Finanzierung durch eine Umlage sicherstellen müssen. Dazu ist es bislang nicht gekommen. Eine längerfristige Einschränkung könnte sich im Falle fortdauernder Unterfinanzierung dadurch ergeben, dass eine Kündigung der Mitgliedschaft nach § 2 Abs. 3 der Verbandssatzung die Zustimmung von zwei Dritteln der Verbandsversammlung erfordert, die in solchen Situationen zumindest fraglich wäre.

#### e) Besondere Mehrheitserfordernisse für Beschlüsse der Verbandsversammlung

Die oben dargestellte zwei Drittel-Mehrheit für den Austritt einer Mitgliedsgemeinde entspricht der gesetzlichen Mindestanforderung aus Art. 44 Abs. 1 KommZG und ist nicht dem Akteursverhalten zuzurechnen. Eine weitere zwei Drittel-Mehrheit findet sich in § 28 Abs. 1 der Verbandssatzung, die jedoch ebenfalls eine gesetzliche Mindestbestimmung nach Artikel 46 Abs. 1 KommZG erfüllt. In beiden Fällen wäre es möglich gewesen, über diese Mindestanforderungen hinaus höhere Mehrheiten mit der Verbandssatzung festzusetzen. Das ist allerdings unterblieben. Sonstige Mehrheitsanforderungen, die der Sicherung des Einflusses von Mitgliedsgemeinden dienen, sind in der Verbandssatzung nicht enthalten.

Vor dem Hintergrund, dass, wie dargestellt, dem Zweckverband durch die Mitgliedsgemeinden keine Aufgaben übertragen werden und demzufolge auch keine Kompetenzverluste für die Gemeinden entstehen, sind weitergehende Regelungen mit höheren Mehrheitserfordernissen zur Wahrung von Einflussmöglichkeiten der Mitgliedsgemeinden in vormals selbstständig wahrgenommenen Aufgabenbereichen auch entbehrlich. Sie wären allenfalls für den Fall denkbar, dass der Zweckverband im Rahmen einer Unterfinanzierung eine Umlage von seinen Mitgliedsgemeinden erheben will.

#### f) Veränderungen für Marktgemeinderat und Bürgermeister

Alle Befragten teilten mit, dass sich durch die Einrichtung des Zweckverbands keine Veränderungen für die Arbeit des Marktgemeinderates ergeben haben. In zwei Fällen wurde darauf hingewiesen, dass bei einer Auftragsvergabe im Aufgabenbereich des Zweckverbands jetzt diskutiert wird, ob der Auftrag dem Zweckverband oder einem Privaten erteilt werden soll. In Interview Nr. 15 wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die strukturellen Verhältnisse im Marktgemeinderat dergestalt sind, dass bestimmte Teile für private Unternehmen und andere für den Zweckverband plädieren.

Bei der Frage, ob sich die Einflussmöglichkeiten des Marktgemeinderates auf Entscheidungen im Aufgabenbereich des Zweckverbands verändert haben, sehen vier der fünf Befragten keine oder nur sehr geringe Veränderungen. In einem Fall (Interview Nr. 17) wurde darauf hingewiesen, dass dem Zweckverband nur sehr selten Aufträge erteilt werden. Nur ein Akteur (Interview Nr. 18) sieht geringere Einflussmöglichkeiten für den Marktgemeinderat.

Die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung im Aufgabenbereich des Zweckverbands wurden von allen Befragten als gering bzw. als nicht vorhanden eingeschätzt. In zwei Fällen wurde ergänzend darauf hingewiesen, dass ein Einfluss nur über die (Nicht-)Vergabe von Aufträgen an den Zweckverband ausgeübt werden kann. Ein Akteur (Interview Nr. 17) sieht geringe Einflussmöglichkeiten durch die Mitwirkung in der Verbandsversammlung des Zweckverbands bei Einstellungen, Wahlen oder Anschaffungen.

Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass die Akteure durch den Beitritt zum Zweckverband weder für die Arbeit des Marktgemeinderates noch bei den Einflussmöglichkeiten im Aufgabenbereich des Zweckverbands, abgesehen von einer Einzelmeinung, Veränderungen für den Marktgemeinderat sehen. Den Einfluss der Verwaltung auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands schätzen die Akteure als sehr gering ein.

### **3.5.1 Verbandsversammlung**

#### a) Mitglieder der Verbandsversammlung

Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting ergibt sich aus § 6 der Verbandssatzung. Jedes Verbandsmitglied hat in der Verbandsversammlung zwei Stimmen und entsendet dafür zwei Vertreter. (§ 6 Abs. 2 Verbandssatzung) Insgesamt hat die Verbandsversammlung 28 Mitglieder. Neben den Ersten Bürgermeistern, die grund-

sätzlich kraft Amtes der Verbandsversammlung angehören (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 3.5.1), entsenden die Gemeinderäte jeweils ein weiteres Mitglied in die Verbandsversammlung. Davon wurde nur im Fall der Stadt Burgkirchen abgewichen, die zwei Mitglieder des Gemeinderates entsandt hat. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 6) Für den Markt Tüßling wurde neben dem Ersten Bürgermeister ein Vertreter der SPD-Fraktion benannt.

Die Verbandssatzung des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting geht mit zwei Vertretern pro Mitgliedsgemeinde über die Mindestbestimmung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit hinaus, die mindestens einen Vertreter vorsieht, bei dem es sich dann um den Ersten Bürgermeister handeln soll.

#### b) Vorsitzender der Verbandsversammlung

Der Verbandsvorsitzende ist gleichzeitig der Vorsitzende der Verbandsversammlung. (Art. 36 Abs. 1 KommZG) Verbandsvorsitzender des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting ist der Erste Bürgermeister der Gemeinde Perach.

#### c) Weisungsrechte

Die Frage, ob die bestehenden Weisungsrechte als ausreichend anzusehen sind, wurde von vier der fünf Befragten mit Ja beantwortet. In Interview Nr. 15 wurde dazu aber angemerkt, dass in der Verbandsversammlung mehrheitlich abgestimmt wird. Ein Befragter (Interview Nr. 19) kann die bestehenden Weisungsrechte „schlecht beurteilen“, weil seine Fraktion nicht in der Verbandsversammlung vertreten ist. Aus seiner Sicht wird zudem über die Tätigkeit der Delegierten in der Verbandsversammlung nur unzureichend informiert.

Auf die Frage, ob die Weisungsrechte ausreichend genutzt werden, gaben drei der fünf Akteure an, dass die Weisungsrechte in ausreichendem Maße genutzt werden. In zwei Fällen erfolgte diese Aussage mit der Ergänzung, dass tatsächlich keine Weisungen ausgesprochen werden, was damit begründet wurde, dass es bislang mit dem Zweckverband keine Probleme gab. In Interview Nr. 16 wurde dazu weiter ausgeführt, dass jeder Vertreter in der Verbandsversammlung seine Entscheidungen selbstständig trifft und er davon ausgeht, dass der Vertreter der Gemeinde die Interessen der Gemeinde in der Verbandsversammlung vertritt. Sofern es zu Problemstellungen zwischen der Gemeinde und dem Zweckverband käme, würde auch vom Weisungsrecht Gebrauch gemacht werden. Für die beiden zuletzt genannten Akteure lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die Weisungsrechte ausreichend genutzt werden, weil sie bisher nicht erforderlich waren.

In einem Fall (Interview Nr. 18) wird die ausreichende Nutzung der Weisungsrechte nicht gesehen, ohne diese Antwort jedoch zu begründen. Ein Akteur (Interview Nr. 19) konnte die Frage nicht beantworten, da er nicht in der Verbandsversammlung vertreten ist. Grundsätzlich sieht er jedoch Einflussmöglichkeiten der Gemeinde gegenüber dem Zweckverband nur bei der Vergabe von Aufträgen in der Form, dass Aufträge entweder erteilt werden oder nicht erteilt werden.

Aus zwei Antworten zu der Frage nach der Nutzung der Weisungsrechte wird deutlich, dass seitens des Marktes Tüßling keine Weisungen gegenüber den Vertretern in der Verbandsversammlung ausgesprochen werden. Das ergibt sich auch aus einem Schreiben des Marktes Tüßling vom 21.09.2010.

Festzuhalten ist, dass der Marktgemeinderat seinen Vertretern in der Verbandsversammlung keine Weisungen erteilt. Das gilt auch für bedeutsame Angelegenheiten des Zweckverbands, wie z. B. Haushaltsplan, Stellenplan, Jahresrechnung, Finanzplan, Geschäftsordnung, Änderungen der Verbandssatzung, Wahl des Verbandsvorsitzenden. Eine Besonderheit für Weisungsmöglichkeiten ergibt sich bei Beschlüssen des Verbandsausschusses, die gesondert in Abschnitt 3.5.3 dargestellt wird.

Anzuführen ist in diesem Zusammenhang noch, dass die Beschlüsse der Verbandsversammlung und des Verbandsausschusses im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting regelmäßig einstimmig getroffen werden. Eine Ausnahme war die mehrheitliche Ablehnung eines Beschlusses im Jahre 2010, mit dem die Verrechnungssätze für Leistungen des Zweckverbands erhöht werden sollten. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 6)

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die bestehenden Weisungsrechte von den Befragten in der großen Mehrzahl als ausreichend eingeschätzt werden. Gleichzeitig beurteilt die Mehrheit der Befragten die Nutzung der Weisungsrechte als ausreichend, obwohl tatsächlich keine Weisungen durch den Marktgemeinderat erteilt werden. Offenbar wird ein Bedarf für Weisungen nur für die Situationen gesehen, in denen es zu Problemstellungen zwischen der Gemeinde und dem Zweckverband kommt. Da es diese Probleme bislang nicht gegeben hat, mussten demnach auch keine Weisungen ausgesprochen werden.

Eine weitergehende, aber damit zusammenhängende Begründung ergibt sich aus den Ausführungen zu Gliederungspunkt 3.5 d, wo festgestellt wurde, dass die Gemeinde keine Kompetenzen an den Zweckverband abgegeben hat, was im Ergebnis dazu führen dürfte, dass das Interesse, mit Weisungen Einfluss auf die Arbeit des Zweckverbands zu nehmen, als eher gering einzuschätzen ist. Die Angelegenheiten des Zweckverbands beziehen sich nicht auf vormalige Kompetenzbereiche des Marktgemeinderates bzw. des Ersten Bürgermeisters und haben bislang auch noch kei-

nen Einfluss auf die Budgethoheit des Marktgemeinderates. Ein direkter Zusammenhang zwischen der Arbeit des Zweckverbands und der Aufgabenstellung des Marktgemeinderates sowie des Ersten Bürgermeisters lässt sich nur schwer herstellen und definiert sich vorwiegend über die Rolle des Marktes Tüßling als Auftraggeber für den Zweckverband, wenn darüber entschieden wird, ob der Markt Tüßling dem Zweckverband einen Auftrag erteilt oder nicht. Ein Bedürfnis, Weisungen auszusprechen, kann sich zukünftig dann ergeben, wenn die Einnahmen des Zweckverbands aus den erbrachten Leistungen für die Deckung des Finanzbedarfes nicht mehr ausreichen und die Mitgliedsgemeinden im Rahmen einer Umlage zur Finanzierung herangezogen werden müssen. In diesem Fall wäre ein direkter Zusammenhang der Abläufe im Zweckverband und der sich daraus ergebenden Wirkungen in Form von Finanzleistungen der Gemeinde für die Akteure gegeben.

d) Kompetenzverteilung zwischen Verbandsversammlung, Verbandsausschuss und Verbandsvorsitzenden

Die Zuständigkeiten für die Verbandsversammlung ergeben sich aus § 10 der Verbandssatzung. Hier werden zunächst in § 10 Abs. 1 Verbandssatzung die gesetzlichen Aufgaben nach Art. 34 Abs. 2 KommZG wiederholt, die nicht auf den Verbandsvorsitzenden oder den Verbandsausschuss übertragen werden können. Daneben ist die Verbandsversammlung nach § 10 Abs. 2 Verbandssatzung zuständig für:

- den Erwerb, die Belastung und die Veräußerung von Grundstücken,
- den Abschluss von Rechtsgeschäften aller Art, die für den Zweckverband Verpflichtungen in Höhe von mehr als 20.000 € mit sich bringen,
- den Gesamtplan der im Rechnungsjahr oder in mehreren Rechnungsjahren durchzuführenden Unterhaltungsarbeiten.

Nach § 10 Abs. 2 S. 3 der Verbandssatzung kann die Verbandsversammlung diese Aufgaben auf den Verbandsausschuss übertragen, was aber nicht erfolgt ist. Kompetenzverlagerungen haben im Zweckverband nur auf Grundlage der Verbandssatzung und der Geschäftsordnung zwischen der Verbandsversammlung, dem Verbandsausschuss sowie dem Verbandsvorsitzenden stattgefunden. Einzelne Beschlüsse der Verbandsversammlung, durch die Kompetenzen übertragen wurden, gibt es nicht. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 6)

Dadurch, dass der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting einen Verbandsausschuss einrichtet und diesem Ausschuss Aufgaben überträgt, ergibt sich eine andere Kompetenzverteilung, als wenn es mit der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsitzenden nur zwei Organe im Zweckverband geben würde.

Der Verbandsausschuss entscheidet grundsätzlich über die Aufgaben, die nicht der Versammlung oder dem Vorstandsvorsitzenden vorbehalten sind oder einem anderen Ausschuss übertragen wurden. (§ 2 Abs. 1 Geschäftsordnung) Weitere Ausschüsse wurden für den Zweckverband jedoch nicht eingerichtet. (Schreiben des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting vom 14.02.2011) Nach § 14 Abs. 1 der Verbandssatzung ist der Verbandsausschuss verantwortlich für:

- die Einstellung, Höhergruppierung und Kündigung der Angestellten,
- die Vergabe von Lieferungen und Leistungen in Höhe von 10.000 € bis 20.000 €,
- die Erstellung des Entwurfes der Haushaltssatzung,
- die Einleitung von Maßnahmen gegen Verbandsmitglieder zur zwangsweisen Durchsetzung ihrer finanziellen Verpflichtungen gegenüber dem Zweckverband,
- die Ermittlung der erforderlichen Unterhaltungsarbeiten und die Überwachung der Tätigkeiten des Vorsitzenden und der Beschäftigten zur Erfüllung dieser Aufgabe,
- die Festsetzung der Gebühren für die Inanspruchnahme der Geräte des Zweckverbands (Benutzungsgebühren).

Wenn der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting keinen Verbandsausschuss eingerichtet hätte, würden die hier genannten Aufgaben entweder durch die Versammlung oder durch den Vorstandsvorsitzenden wahrgenommen werden. Dabei handelt es sich bei den Personalangelegenheiten für Angestellte, der Überwachungsfunktion und der Festsetzung der Benutzungsgebühren um originäre Aufgaben der Versammlung. Der Entwurf einer Haushaltssatzung und die zwangsweisen Maßnahmen gegen säumige Schuldner betreffen eher den Aufgabenbereich des Vorstandsvorsitzenden. Mit der betragsmäßigen Festsetzung von Vergaben bestimmt die Versammlung die Schnittstelle zwischen Versammlung, Vorstandsvorsitzenden und Verbandsausschuss. Unterhalb der Schwelle von 10.000 € handelt es sich um eine Angelegenheit, die als Geschäft der laufenden Verwaltung des Vorstandsvorsitzenden zu betrachten ist.

Für den Vorstandsvorsitzenden werden darüber hinaus die nachfolgenden Geschäfte der laufenden Verwaltung in § 5 Abs. 2 der Geschäftsordnung benannt. Sofern dafür Wertbeträge verwendet werden, werden diese in Relation zum Volumen des Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalt des Haushaltsjahres 2009 gesetzt.

### **Volumen Haushalt 2009**

Verwaltungshaushalt	1.230.000 €
Vermögenshaushalt	<u>170.000 €</u>
Gesamtvolumen:	1.400.000 €

- Geschäfte des täglichen Verkehrs, die nach gesetzlichen Vorschriften, Satzungen, Tarifen, Ordnungen u. Ä. abzuschließen sind,
- im täglichen Verkehr sonst abzuschließende Kauf-, Miet-, Pacht-, Werk-, Dienst- und Gestattungsverträge,
- sonstige Geschäfte, die einen Geldwert von 10.000 € im Einzelfall nicht übersteigen, oder wiederkehrende Verpflichtungen, sofern die Gesamtverpflichtung 5.000 € nicht übersteigt (= 5,9 bzw. 2,9 % des Vermögenshaushaltes 2009),
- Vergabe von Bauaufträgen, soweit sie den Betrag von 100.000 € im Einzelfall nicht übersteigen (= 59,9 % des Vermögenshaushaltes 2009).

Weiterhin wurden dem Verbandsvorsitzenden durch § 7 Abs. 1 Geschäftsordnung die folgenden Personalkompetenzen übertragen:

- Führung der Dienstaufsicht und Ausübung der übrigen Befugnisse eines Vorgesetzten,
- Abschluss von Dienst- und Arbeitsverträgen aller Art, bei Beschäftigten bis zur Entgeltgruppe 5 TVöD in eigener Zuständigkeit, im Übrigen gemäß den Beschlüssen der Verbandsversammlung im Rahmen der im Stellenplan vorgesehenen Planstellen und der im Wirtschaftsplan bereitgestellten Mittel,
- Regelung der Stellvertretung für den Geschäftsleiter im Einvernehmen mit der Verbandsversammlung,
- Regelung aller innerdienstlichen Angelegenheiten, wie der Erlass allgemeiner Dienstanweisungen oder von Geschäftsverteilungsplänen, der Abschluss von Betriebsvereinbarungen mit dem Personalrat/Betriebsrat.

Zusätzlich ist der Verbandsvorsitzende nach § 7 Abs. 2 Geschäftsordnung berechtigt, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Stellen und Mittel Hilfskräfte vorübergehend zu beschäftigen.

Bei der Angabe der Dienstaufsicht und der Befugnis zur Regelung innerdienstlicher Angelegenheiten handelt es sich um eine Wiederholung gesetzlicher Aufgabenzuordnungen, für die der Erste Bürgermeister nach der Gemeindeordnung zuständig ist und dementsprechend der Verbandsvorsitzende im Zweckverband. (siehe Kapitel IV, Abschnitt 3.5.1) Die Ausführungen zu den Dienst- und Arbeitsverträgen dienen der Zuordnung personalrechtlicher Kompetenzen zwischen der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsitzenden und bei der Regelung zur Stellvertretung des Geschäftsleiters behält sich die Verbandsversammlung mit dieser Bestimmung eine Mitwirkung vor.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass insbesondere durch die Einrichtung eines Verbandsausschusses eine neue Kompetenzverteilung zwischen Verbandsversammlung, Verbandsvorsitzen-



den und nunmehr Verbandsausschuss erfolgt. Dem Verbandsausschuss werden sowohl Tätigkeiten aus dem Aufgabenbereich der Verbandsversammlung als auch des Verbandsvorsitzenden übertragen. Zu erwähnen sind dabei vor allem die personalrechtlichen Befugnisse und die Festsetzung der Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme von Geräten des Zweckverbands nach § 14 Abs. 1 Verbandssatzung und die Auffangzuständigkeit nach § 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung, mit der eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Verbandsausschusses festgelegt wird, wenn weder die Verbandsversammlung noch der Verbandsvorsitzende für zuständig erklärt wurden.

#### e) Nachprüfung von Beschlüssen

Die Beschlüsse des Verbandsausschusses unterliegen einer Nachprüfung durch die Verbandsversammlung, wenn es der Verbandsvorsitzende, dessen Stellvertreter im Ausschuss, ein Drittel der Ausschussmitglieder oder ein Viertel der Mitglieder der Verbandsversammlung beantragen. (§ 2 Abs. 2 Geschäftsordnung) Diese Regelung entspricht im Wesentlichen der Bestimmung nach Art. 32 Abs. 3 GO, die über Art. 26 Abs. 1 KommZG auch für den Zweckverband Anwendung findet.

Auf Nachfrage wurde durch den Straßen- und Wasserzweckverband Altötting mitgeteilt, dass es nach dortiger Kenntnis bislang nicht zu einer solchen Nachprüfung durch die Verbandsversammlung gekommen ist. (Schreiben des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting vom 14.02.2011)

### **3.5.2 Verbandsvorsitzender**

Für die Wahl des Verbandsvorsitzenden enthält § 16 Abs. 1 Verbandssatzung die Voraussetzung, dass der Kandidat nach Art. 5 Gemeindegewahlgesetz wählbar sein muss. Der Zweckverband macht mit dieser Einschränkung von der Regelung des Art. 35 Abs. 3 KommZG Gebrauch, mit der die Verbandssatzung von den gesetzlichen Vorschriften für die Wahl des Verbandsvorsitzenden abweichen kann.

#### a) Ist der Verbandsvorsitzende ein Bürgermeister?

Der Verbandsvorsitzende des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting ist der Erste Bürgermeister der Gemeinde Perach. Es handelt sich somit um einen Vertreter der Verwaltung.

b) Ist der Verbandsvorsitzende ehrenamtlich oder hauptamtlich tätig?

Der Verbandsvorsitzende ist nach § 18 der Verbandssatzung ehrenamtlich tätig. Damit wird die gesetzliche Vorgabe des Art. 30 Abs. 1 KommZG wiederholt, die eine Hauptamtlichkeit nicht zulässt. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 3.5.2)

c) Geschäftsleiter

Der Zweckverband beschäftigt nach § 19 der Verbandssatzung einen Geschäftsleiter, dem die Verbandsversammlung Zuständigkeiten des Verbandsvorsitzenden nach § 17 Abs. 2 Verbandssatzung (Vollzug der Beschlüsse der Verbandsversammlung, Zuständigkeiten des Ersten Bürgermeisters nach der Gemeindeordnung) sowie weitere Angelegenheiten übertragen kann. Diese Regelung entspricht Art. 39 Abs. 2 KommZG, allerdings ist eine solche Übertragung nach der gesetzlichen Bestimmung nur möglich, wenn der Verbandsvorsitzende seine Zustimmung dazu erteilt hat. Dieser Hinweis fehlt in § 19 Verbandssatzung. Der Verbandsvorsitzende kann seine Befugnisse bei den Geschäften der laufenden Verwaltung und der technischen Betriebsführung sowie beim Vollzug der Beschlüsse der Verbandsversammlung ebenfalls dem Geschäftsleiter oder anderen Verbandsbediensteten übertragen. (§ 9 Abs. 2 Geschäftsordnung)

Der Geschäftsleiter ist Leiter der Geschäftsstelle (§ 10 Abs. 1 Geschäftsordnung) und für die verwaltungsmäßige und kaufmännische Erledigung der Verbandsaufgaben verantwortlich. Er unterstützt den Verbandsvorsitzenden und bereitet unabhängig von der Zuständigkeit des Verbandsvorsitzenden die Sitzungen der Verbandsversammlung und des Verbandsausschusses vor. (§ 11 Geschäftsordnung) Nach § 11 Abs. 3 der Geschäftsordnung bearbeitet der Geschäftsleiter die Personalangelegenheiten und besitzt bei Einstellungen und Entlassungen von Bediensteten ein Vorschlagsrecht. Er hat nach § 11 Abs. 6 der Geschäftsordnung die Befugnis, Grundstücksverträge im Einzelfall bis zu einem Wert von 10.000 € (= 5,8 % des Vermögenshaushaltes 2009) abzuschließen. In seiner Aufgabenwahrnehmung unterliegt er u. a. den besonderen Anordnungen der Verbandsversammlung. (§ 11 Abs. 2 Geschäftsordnung)

Durch die Einrichtung einer eigenen Geschäftsstelle bzw. die Leitung durch den Geschäftsleiter werden die Arbeit des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting professionalisiert und der Verbandsvorsitzende entlastet. Dem Geschäftsleiter wird die Verwaltung des Zweckverbands in großen Teilen übertragen, inklusive der Vorbereitung von Beschlüssen der Verbandsversammlung und des Verbandsausschusses, allerdings wird auch seine unterstützende Funktion für den Verbandsvorsitzenden hervorgehoben. Bei wichtigen Personalentscheidungen besitzt er ein Vorschlagsrecht.

#### d) Kompetenzen des Verbandsvorsitzenden

Die Zuständigkeiten des Verbandsvorsitzenden ergeben sich aus § 17 Verbandssatzung. Bei der Außenvertretung des Zweckverbands (§ 17 Abs. 1 Verbandssatzung), dem Vollzug der Beschlüsse der Verbandsversammlung und des Verbandsausschusses sowie der Übernahme der Aufgaben, die nach der Gemeindeordnung dem Ersten Bürgermeister obliegen (§ 17 Abs. 2 Verbandssatzung), handelt es sich um Angelegenheiten, die der Verbandsvorsitzende auf Grundlage des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit wahrnimmt. Das gilt auch für die Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung nach § 5 Abs. 1 Geschäftsordnung. Die Aufzählung dieser Aufgabenbereiche in der Verbandssatzung und der Geschäftsordnung hat somit nur einen deklaratorischen Wert. Die übrigen Aufgaben des Verbandsvorsitzenden wurden bereits in Abschnitt 3.5.1 d dargestellt.

### **3.5.3 Verbandsausschuss**

Als drittes Organ neben der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsitzenden wurde für den Straßen- und Wasserzweckverband Altötting ein Verbandsausschuss gebildet. (§ 5 Verbandssatzung)

#### a) Zusammensetzung

Die Zusammensetzung des Verbandsausschusses ergibt sich aus § 12 der Verbandssatzung. Nach § 12 Abs. 1 der Verbandssatzung besteht der Verbandsausschuss aus dem Verbandsvorsitzenden, seinem Stellvertreter und weiteren Mitgliedern. Die weiteren Mitglieder werden nach § 12 Abs. 2 Verbandssatzung durch die Verbandsversammlung, auf Vorschlag der Verbandsmitglieder (§ 2 Abs. 5 Geschäftsordnung) aus den Mitgliedern der Verbandsversammlung „bestellt“. Die Benennung der Verbandsausschussmitglieder gilt für die Dauer der Zugehörigkeit zur Verbandsversammlung. Sie können nur aus wichtigen Gründen von der Verbandsversammlung abberufen werden.

Der Verbandsausschuss des Zweckverbands besteht aus insgesamt 14 Mitgliedern, von denen jede Gemeinde ein Mitglied benannt hat. Mit Ausnahme der Stadt Burgkirchen haben alle Gemeinden den Ersten Bürgermeister als Mitglied des Verbandsausschusses benannt. (Auskunft nicht-standardisiertes Gespräch Nr. 6)

b) Vorsitzender

Der Vorsitzende des Verbandsausschusses ist der Verbandsvorsitzende. (Art. 36 GO i. V. m. Art. 26 KommZG) (Schreiben des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting vom 22.11.2010)

c) Kompetenzen

Die Aufgaben des Verbandsausschusses ergeben sich aus § 14 der Verbandssatzung und wurden bereits in Abschnitt 3.5.1 d dargestellt. Dem Verbandsausschuss wurden umfangreiche Aufgaben übertragen, zu denen personalrechtliche Befugnisse, die Festsetzung der Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme von Geräten des Zweckverbands und die Auffangzuständigkeit gehören.

Der Aufgabenbereich des Verbandsausschusses ist auch deshalb von Bedeutung, weil nach dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (Art. 33 Abs. 2) Weisungen von den Gemeinden grundsätzlich nur für die Mitglieder der Verbandsversammlung möglich sind. Eine ergänzende Regelung zu einem Weisungsrecht gegenüber Mitgliedern des Verbandsausschusses ist in der Verbandssatzung nicht enthalten. Unabhängig davon muss aber von einem Weisungsrecht für diejenigen Aufgaben ausgegangen werden, für die ansonsten die Verbandsversammlung zuständig wäre, deren Mitglieder einem Weisungsrecht unterliegen. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 3.5.1) Eine weitergehende Diskussion dazu kann an dieser Stelle jedoch unterbleiben, da, wie in Abschnitt 3.5.1 festgestellt wurde, seitens des Marktes Tüßling grundsätzlich keine Weisungen für die Vertreter der Gemeinde ausgesprochen werden.

## **4. Empirische Befunde auf der Basis von halbstandardisierten Interviews und einer Dokumentenanalyse für den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen/der Gemeinde Altenholz**

### **4.1 Grundsätzliches**

#### a) Dominanz der Verwaltung gegenüber der Gemeindevertretung

Vier Befragte beantworteten die Frage nach einer Dominanz der Verwaltung gegenüber der Gemeindevertretung mit Nein. Von einem anderen Akteur (Interview Nr. 14) wird beim Bürgermeister zwar ein Wissensvorsprung gesehen, der aber vom Bürgermeister im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit nicht ausgenutzt wird. Der Wissensvorsprung ergibt sich aus den Erfahrungen einer 18-jährigen Amtszeit und der Fachlichkeit des Bürgermeisters. Dementsprechend wird sich die Situation ändern, wenn ab dem 01.01.2011 ein neuer Bürgermeister sein Amt antritt, der nicht über diese Erfahrung verfügt. Ein weiterer Befragter (Interview Nr. 8) sieht eine gewisse Dominanz der Verwaltung bei der Vorbereitung der Entscheidungen der Gemeindevertretung, die aber nicht bis zur abschließenden Entscheidung reicht, da die Gemeindevertretung das abschließende Entscheidungsrecht besitzt. Ursächlich hierfür ist der Wissensvorsprung, den die Verwaltung gegenüber der ehrenamtlichen Politik hat. Eine Abhilfe ist zwar grundsätzlich möglich, setzt jedoch besser informierte Gremien voraus, was wiederum eine höhere Anzahl an Sitzungen und einen höheren Zeitaufwand für die ehrenamtlich Tätigen mit sich bringt.

Nur in einem Fall wurde die Frage nach der Dominanz der Verwaltung eindeutig mit Ja beantwortet. (Interview Nr. 11) Die Ursachen dafür werden auch hier in einer Informationshoheit der Verwaltung und der Möglichkeit, die Weitergabe von Informationen zu selektieren, gesehen. Diese Situation kann durch besser informierte Gremien und einem Berichtswesen verbessert werden.

#### b) Relevante Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess

Bei der Frage nach den relevanten Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess wurden von sechs der sieben Befragten die Fraktionsvorsitzenden genannt. In jeweils zwei Antworten wurden der Bürgermeister und die Ausschussvorsitzenden als relevante Personen genannt.

Die Angaben zu den relevanten Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess bestätigen die Antworten, die zur vorhergehenden Frage nach einer Dominanz der Verwaltung gegeben wurden. Nur in einem Fall wird eine Dominanz der Verwaltung gesehen, während die Mehrheit der Befragten keine Dominanz sieht und zwei Akteure eine Dominanz der Verwaltung für Abschnitte

des Entscheidungsprozesses erkennen bzw. für möglich halten. Zu dieser Beobachtung passt, dass sechs von sieben Akteuren die Fraktionsvorsitzenden, also Vertreter der Politik, als relevante Handlungspersonen bezeichnen. Es lässt sich somit vor dem Hintergrund dieser beiden Fragen für die Gemeinde Altenholz feststellen, dass die relevanten Akteure überwiegend in der Politik angesiedelt sind und keine Dominanz der Verwaltung besteht.

## **4.2 Gemeindevertretung**

### a) Gemeindevertretung als Verwaltungsorgan oder Kommunalparlament

Alle befragten Akteure charakterisieren die Gemeindevertretung als Kommunalparlament.

### b) Orientierung bei Entscheidungen in der Gemeindevertretung

Fünf der sechs Befragten nannten als Orientierungsmaßstab bei Entscheidungen in der Gemeindevertretung das Wohl des Bürgers bzw. das Wohl der Gemeinde. In einem einzelnen Fall wurden die Ziele und Grundsätze der Gemeinde, in jüngster Zeit verstärkt vor dem Hintergrund von finanziellen Handlungsengpässen, die Ergebnisse der Ausschussarbeit und die Meinungsbildung in den Fraktionen als Leitlinien benannt.

Es lassen sich für die ehrenamtliche Politik der Gemeinde Altenholz selbstbewusste und parlamentsähnliche Strukturen erkennen. Neben der durchgängigen Einschätzung als Kommunalparlament ergibt sich das auch durch die Antworten zu den Orientierungskriterien für Entscheidungen in der Gemeindevertretung. Dort wird in keinem Fall die Verwaltungsvorlage als Orientierungshilfe genannt, sondern das Wohl des Bürgers bzw. der Gemeinde zur Handlungsmaxime erklärt. Diese Ergebnisse korrespondieren gleichzeitig positiv mit den Erkenntnissen aus Abschnitt 2.1, wo bereits festgestellt wurde, dass eine Dominanz der Verwaltung nicht gegeben ist.

### **4.2.1 Aufgaben**

#### a) Wirksame Nutzung der Richtlinienkompetenz

Die Frage nach einer wirksamen Nutzung der Richtlinienkompetenz durch die Gemeindevertretung wurde von den Befragten durchgehend mit Ja bzw. in zwei Fällen mit einem bedingten Ja beant-

wortet, was damit begründet wurde, dass die Nutzung der Richtlinienkompetenz noch intensiviert werden könnte. Ein Akteur (Interview Nr. 8) wies darauf hin, dass die Gemeindevertretung sich eigentlich auf die Bestimmung der Ziele und Grundsätze beschränken soll und die Verwaltung für die Zielerreichung verantwortlich ist. Diese Aufgabenteilung wird jedoch nicht immer beachtet und die Gemeindevertretung kümmert sich über eine Richtlinienkompetenz hinaus auch um verwaltungsinterne Dinge.

Insgesamt sehen alle Akteure eine wirksame Nutzung der Richtlinienkompetenz, die nach Einschätzung Einzelner allerdings noch intensiviert werden kann.

#### b) Nutzung der Informations- und Kontrollrechte

In § 12 der Geschäftsordnung für die Gemeindevertretung und die Ausschüsse der Gemeindevertretung Altenholz (Geschäftsordnung) wird die Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters gegenüber der Gemeindevertretung beschrieben. Die Geschäftsordnung erfüllt damit die Anforderung des § 27 Abs. 2 SHGO, nach der die Geschäftsordnung die Art der Unterrichtung durch den Bürgermeister bestimmt. Die Unterrichtungspflicht für alle wichtigen Angelegenheiten (§ 12 Abs. 1 Geschäftsordnung) wiederholt die gesetzliche Bestimmung des § 27 Abs. 2 SHGO und führt dafür in § 12 Abs. 2 Geschäftsordnung wichtige Beispiele auf. In § 12 Geschäftsordnung wird die Verpflichtung, über die Arbeit der Ausschüsse zu unterrichten, aus § 27 Abs. 2 SHGO nicht noch einmal erwähnt. Da es sich dabei jedoch um eine gesetzliche Bestimmung handelt, besteht die Verpflichtung für den Bürgermeister unabhängig von einer Regelung in der Geschäftsordnung. Durch die Regelungen in der Geschäftsordnung ergeben sich keine Abweichungen zu den institutionellen Bestimmungen.

Ein deutliches Bild ergibt sich bei den Antworten der Akteure zu der Frage nach der Intensität der Anwendung der Informations- und Kontrollrechte. Fünf der Befragten sehen eine Nutzung der Informations- und Kontrollrechte in starkem Maße, wobei in einem Fall darauf hingewiesen wurde, dass diese Rechte darüber hinaus noch stärker genutzt werden könnten. Ein Akteur sieht die Nutzung zwischen geringem und starkem Maße angesiedelt, ebenfalls mit dem Hinweis auf die Möglichkeit einer intensiveren Nutzung. In einem Fall wird die Anwendung nur in geringem Maße gesehen. Ein Akteur wies ergänzend darauf hin, dass die Informations- und Kontrollrechte vorwiegend durch den Hauptausschuss und den Finanzausschuss genutzt werden. (Interview Nr. 8) Insgesamt lässt sich für die Gemeinde Altenholz eine starke Nutzung der Informations- und Kontrollrechte durch die Gemeindevertretung gegenüber der Verwaltung feststellen.

c) Vetorecht der Gemeindevertretung

In Schleswig-Holstein gibt es für die Gemeindevertretung nicht die Möglichkeit, sich Aufgaben aus dem Bereich des Bürgermeisters vorzubehalten. Wenn allerdings eine Aufgabe im Einzelfall auf den Bürgermeister oder einen Ausschuss übertragen wurde, kann die Gemeindevertretung nach § 27 Abs. 1 SHGO so lange darüber entscheiden, wie noch keine Entscheidung durch den Ausschuss oder den Bürgermeister erfolgt ist. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 4.2.1)

Diese Bestimmung der Gemeindeordnung hat die Gemeindevertretung in § 29 der Geschäftsordnung unter der Überschrift „Vetorecht bei der Ausführung von Beschlüssen“ konkretisiert. Danach darf eine Entscheidung in der übertragenen Angelegenheit durch den Bürgermeister oder den Ausschuss dann nicht mehr erfolgen, wenn der Bürgervorsteher gegenüber dem Bürgermeister erklärt, die Thematik werde auf die Tagesordnung der Gemeindevertretung gesetzt oder es soll dazu eine Sitzung der Gemeindevertretung einberufen werden. Das institutionell gesicherte Vorbehaltsrecht für übertragene Angelegenheiten wird durch diese Regelung nur durch die Benennung konkreter Zeitpunkte für den Eintritt des Vetorechtes konkretisiert.

d) Kompetenzverteilung unterhalb der institutionellen Schwelle zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister

Im Folgenden wird die Kompetenzverteilung unterhalb der institutionellen Schwelle zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister auf Grundlage der Hauptsatzung der Gemeinde Altenholz dargestellt. Sofern die Festsetzung von Geldbeträgen zur Abgrenzung der Aufgabenbereiche dient, werden diese Geldbeträge in Relation zu den Gesamtausgaben des Verwaltungs- und des Vermögenshaushaltes des Haushaltsjahres 2006 gestellt. Das Haushaltsjahr 2006 wurde deshalb zugrunde gelegt, weil die Gemeinde Altenholz im Jahr 2006 zum letzten Mal einen Haushalt nach kameralistischer Haushaltsführung verabschiedet hat und der Vergleich dieser Werte mit denen der anderen beiden Untersuchungsfälle auf Basis einer kameralen Haushaltsführung erfolgt.

**Volumen Haushalt 2006**

Verwaltungshaushalt	11.703.500 €
Vermögenshaushalt	<u>911.400 €</u>
Gesamtvolumen	12.614.900 €

Die Gemeindevertretung hat in § 7 Abs. 3 der Hauptsatzung für den Bürgermeister die folgenden Wertgrenzen für Rechtsgeschäfte und Geschäfte der laufenden Verwaltung festgesetzt:



- Verfügungen über das Gemeindevermögen (= 3,51 % des Vermögenshaushaltes 2006)	32.000 €
- Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben (= 0,26 % des Verwaltungshaushaltes 2006)	30.000 €
- Niederschlagung und Verzicht von Forderungen (= 0,14 % des Verwaltungshaushaltes 2006)	16.000 €
- Abschluss von Miet- und Pachtverträgen (Jahresbeträge) (= 0,18 % des Verwaltungshaushaltes 2006)	21.000 €
- Stundung von Forderungen (= 0,14 % des Verwaltungshaushaltes 2006)	16.000 €
- Vergabe von Aufträgen (= 3,51 % des Vermögenshaushaltes 2006)	32.000 €

Weiterhin wurde dem Bürgermeister durch § 7 Abs. 3 Nr. 15 der Hauptsatzung die Entscheidung über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 Baugesetzbuch übertragen.

Die Frage, ob dem Bürgermeister von der Gemeindevertretung Aufgaben übertragen wurden, wurde mit einer Ausnahme (Interview Nr. 14) von allen Akteuren mit Ja beantwortet. Der Umfang dieser Aufgabenübertragung wird dagegen unterschiedlich eingeschätzt. In zwei Fällen wird der Aufgabenumfang als eher gering eingestuft, während in zwei weiteren Fällen das Volumen der Aufgabenübertragung im mittleren Bereich des Möglichkeitsraumes gesehen wird. Von zwei Akteuren wird der übertragene Aufgabenbereich als umfangreich eingestuft. In einem Fall (Interview Nr. 13) wurde dafür als Beispiel die Übertragung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 Baugesetzbuch genannt. Der zweite Akteur (Interview Nr. 8) verwies beispielhaft auf das Vorhaben eines Schulneubaus, bei dem die Gemeindevertretung dem Bürgermeister unter Nutzung institutioneller Möglichkeiten im Rahmen von Eilentscheidungen weitgehende Kompetenzen übertragen hatte. Dem Bürgermeister wurde der grundsätzliche Auftrag erteilt, eine Schule unter Vorgabe bestimmter Eckpunkte (Schülerzahl, Fertigstellungszeitpunkt) errichten zu lassen und anschließend bei der Realisierung weitgehende Handlungsfreiheiten eingeräumt. Die erforderlichen Beschlüsse durch die Gemeindevertretung wurden zu einem nicht unerheblichen Teil nachträglich als Bestätigung von Eilentscheidungen nach § 55 Abs. 4 SHGO getroffen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Gemeindevertretung gegenüber der Verwaltung die Richtlinienkompetenz und die Informations- und Kontrollrechte wirksam nutzt. Die Regelungen zur Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters und des Vetorechtes der Gemeindevertretung enthalten keine Abweichungen zur Gemeindeordnung und dienen nur der Konkretisierung dieser Instrumente.

Der Umfang der auf den Bürgermeister übertragenen Aufgaben lässt sich erst im späteren Vergleich mit den anderen Fallbeispielen bewerten. Neben den durch die Hauptsatzung übertragenen Aufgaben lässt sich jedoch am Beispiel des Schulneubaus ein flexibler Umgang mit der Übertragung von Aufgaben auf den Bürgermeister unter variabler Nutzung des institutionellen Instrumentes Eilentscheidung feststellen. Die informelle Aufgabenübertragung außerhalb akteurgesetzter Richtlinien in Form der Hauptsatzung, unter Nutzung institutionell bereitgestellter Instrumente, lässt die Bedeutung akteurspezifischer Handlungen in der Praxis erkennen, die gleichzeitig ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren der Gemeindevertretung und dem Bürgermeister voraussetzt.

#### **4.2.2 Ausschüsse**

In der Gemeinde Altenholz wurden nach § 9 der Hauptsatzung die folgenden Ausschüsse gebildet:

- Hauptausschuss mit neun Gemeindevertretern und dem Bürgermeister
- Finanz- und Wirtschaftsausschuss mit neun Mitgliedern,
- Ausschuss für Soziales, Kinder und Jugend mit neun Mitgliedern,
- Ausschuss für Schule, Sport und Kultur mit neun Mitgliedern,
- Bau- und Verkehrsausschuss mit neun Mitgliedern,
- Ausschuss für Umwelt und öffentliche Einrichtungen mit neun Mitgliedern.

Den Ausschüssen wurde in § 9 Abs. 3 der Hauptsatzung die Entscheidung über die Auftragsvergabe im Rahmen der ihnen durch die Haushaltssatzung zugewiesenen Budgetgruppen bis zu 250.000 € übertragen.

Um den Bürgervorsteher in seiner Arbeit als Vorsitzender der Gemeindevertretung zu unterstützen, wurde zusätzlich ein Ältestenrat gebildet. (§ 9 Hauptsatzung) Der Ältestenrat setzt sich zusammen aus dem Bürgervorsteher als Vorsitzenden, den Fraktionsvorsitzenden, dem Vorsitzenden des Hauptausschusses sowie einzelnen fraktionslosen Mitgliedern der Gemeindevertretung. Der Bürgervorsteher kann zusätzlich den Bürgermeister hinzuziehen. (§ 4 Abs. 1 Geschäftsordnung)

Einen Fachausschuss, der in besonderer Weise für die Aufgaben des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen verantwortlich ist, gibt es nicht (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 2), so dass es keinen Ausschuss gibt, dessen Mitglieder über eine herausgehobene Fachlichkeit für die Arbeit des Zweckverbands verfügen.

a) Anzahl der Ausschüsse

Die Frage nach der Einschätzung der Anzahl der Ausschüsse wurde von allen sieben Interviewpartnern mit angemessen beantwortet.

Bei der ergänzenden Frage nach einer Begründung für diese Einschätzung verwiesen alle Befragten zunächst auf die Teilung eines vormaligen Sozial- und Schulausschusses, der ein zu großes Aufgabengebiet wahrzunehmen hatte und deswegen in zwei eigenständige Ausschüsse aufgeteilt wurde. Von drei Teilnehmern wurde auf eine laufende Diskussion hingewiesen, in der die Fusion des Hauptausschusses und des Finanz- und Wirtschaftsausschusses bzw. des Aufgabenüberganges von Teilen des Finanz- und Wirtschaftsausschusses an den Hauptausschuss thematisiert wird. Dazu ist es bisher aber nicht gekommen, weil im Hauptausschuss neben den Mitgliedern der Gemeindevertretung keine weiteren Bürger (Ausschussmitglieder, die nicht der Gemeindevertretung angehören, vgl. Abschnitt 4.2.2 in Kapitel IV) vertreten sein dürfen. Die Beteiligung weiterer Bürger bei Themen des Finanz- und Wirtschaftsausschusses wird jedoch von Teilen der Politik als erforderlich angesehen.

b) Entlastung der Gemeindevertretung durch Ausschussarbeit

Übereinstimmend wurde die Frage nach einer Entlastungsfunktion der Ausschüsse für die Gemeindevertretung beantwortet, die von allen Befragten gesehen wird. Die Entlastung entsteht durch die Vorbereitung von Entscheidungsvorschlägen für die Gemeindevertretung. Die fachliche Diskussion wird vorab in den Ausschüssen geführt und nur noch die abschließende politische Diskussion in der Gemeindevertretung.

c) Herausbildung von Fachlichkeit durch Ausschussarbeit

Die Frage nach einer größeren Fachlichkeit durch Ausschussarbeit bei den Mitgliedern der Gemeindevertretung wurde von sechs der sieben Befragten mit Ja und nur in einem Fall mit Nein beantwortet. (Interview Nr. 10) Ergänzend wurde in einem Fall (Interview Nr. 13) darauf hingewiesen, dass sich die Mitglieder allerdings nicht nur als Spezialisten verstehen, sondern immer auch „das Gesamte im Auge behalten“. Ein Akteur (Interview Nr. 8) betonte den Weiterbildungseffekt für die Ausschussmitglieder und sieht ausdrücklich für diejenigen Ausschussmitglieder, bei denen thematisch eine Verbindung zum Beruf oder Hobby besteht, eine hohe Motivation in der Arbeit.

Insgesamt nehmen die Akteure somit durch die Ausschussarbeit eine Herausbildung von Fachlichkeit wahr.

#### d) Kontrolle der Verwaltung durch Ausschussarbeit

Fünf der sieben Befragten gaben an, dass die Ausschussarbeit auch der Kontrolle der Verwaltung dient. Die Frage wurde nur in einem Fall mit Nein beantwortet und von einem Akteur (Interview Nr. 8) wird eine Kontrollfunktion zum Teil für den Hauptausschuss und den Finanz- und Wirtschaftsausschuss gesehen. Die übrigen Ausschüsse dienen weniger der Kontrolle, sondern der Erarbeitung von Lösungen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Akteure überwiegend für die Ausschüsse auch eine Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung sehen.

#### e) Nachteile durch Ausschussarbeit

Nachteile für den gemeindlichen Entscheidungsprozess durch die Ausschussarbeit werden von sechs der sieben Befragten grundsätzlich nicht gesehen. Jedoch wurde in einem Fall darauf hingewiesen (Interview Nr. 13), dass durch die verkürzte Diskussion in der Gemeindevertretung aufgrund der vorhergehenden Beratung im Ausschuss es für einen Außenstehenden schwierig ist, die Entscheidung für oder gegen ein Vorhaben konkret nachzuvollziehen, wenn nicht auch die Ausschusssitzung besucht wird. Ein anderer Akteur (Interview Nr. 10) wies auf ausschussübergreifende Fragen hin, was im Ergebnis dazu führen kann, dass die einzelnen Ausschüsse unterschiedliche Meinungen zu demselben Vorhaben bilden. In diesen Fällen wäre es besser, wenn eine Angelegenheit gleich der Gemeindevertretung zur Entscheidung vorgelegt würde. Nur ein Akteur (Interview Nr. 8) beantwortete die Frage nach Nachteilen mit einem Ja und verwies dabei auf den Zeitfaktor, da Prozesse sich durch langwierige Ausschussdiskussionen teilweise erheblich verzögern können.

Insgesamt zeigt sich durch die Antworten ein positives Bild für die Struktur und Arbeit der Ausschüsse in der Gemeinde Altenholz. Die Anzahl der Ausschüsse wird als angemessen eingeschätzt, die Ausschussarbeit dient der Förderung der Fachlichkeit der Ausschussmitglieder, einer Kontrolle gegenüber der Verwaltung und entlastet insgesamt die Gemeindevertretung. Nachteile, die durch die Ausschussarbeit entstehen, werden mit wenigen Ausnahmen nicht gesehen. Neben der Vorbereitung von Entscheidungen und einer Kontrolle der Verwaltung haben die Ausschüsse auch eigene Entscheidungskompetenzen bei der Vergabe von Aufträgen.

### **4.2.3 Fraktionen**

Die Gemeindevertretung der Gemeinde Altenholz setzt sich aus 28 Gemeindevertretern zusammen. Diese 28 Mitglieder verteilen sich wie folgt auf die jeweiligen Fraktionen:

- CDU	9 Mitglieder,
- Altenholzer Wählergemeinschaft (AWG)	7 Mitglieder,
- SPD	6 Mitglieder,
- Grüne	3 Mitglieder,
- FDP	3 Mitglieder.

In der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung sind für die Fraktionen keine besonderen Rechte enthalten, die einzelnen fraktionslosen Mitgliedern vorenthalten werden. Die Stellung von Fraktionen weicht damit nicht von dem Status ab, den die Gemeindeordnung den Fraktionen verleiht.

#### a) Bedeutung der Fraktionen für die Meinungsbildung

Die Fraktionen haben für die Meinungsbildung der Gemeindevertreter im gemeindlichen Willensbildungsprozess eine wichtige Bedeutung. Alle sechs Befragten weisen der Fraktion dafür einen hohen Stellenwert zu. In zwei Fällen wurde diese wichtige Stellung insbesondere für eine Diskussion und Meinungsbildung zu wichtigen Themenbereichen hervorgehoben.

Die hohe Bedeutung, die den Fraktionen hier zuerkannt wird, deckt sich nur zu einem kleinen Teil mit den Antworten zur Frage nach der Orientierung der Gemeindevertreter bei ihren Entscheidungen in der Gemeindevertretung (4.2 b). Dort wurde nur in einem Fall Bezug auf die Fraktion genommen und überwiegend übergeordnete Motive bei der Entscheidungsfindung angeführt.

#### b) Geschlossene Abstimmungen von Fraktionen

Alle sechs Befragten gaben an, dass ihre Fraktion in der Mehrzahl der Entscheidungen in der Gemeindevertretung geschlossen abstimmt. Drei Befragte wiesen aber darauf hin, dass es keinen Fraktionszwang gibt und in Einzelfällen Fraktionsmitglieder abweichend abstimmen.

Die Antworten zu dieser Frage entsprechen der hohen Bedeutung der Fraktionen, die ihnen bei der vorhergehenden Frage zugesprochen wurde. Auch hier lässt sich allerdings nur eine geringe Übereinstimmung mit den Antworten zur Frage nach der Orientierung bei Entscheidungen in der

Gemeindevertretung erkennen. Aus den hier gegebenen Antworten wird aber deutlich, dass die Fraktionen in der Praxis für die Meinungsbildung der Mitglieder der Gemeindevertretung eine hohe Bedeutung haben.

c) Weitere Teilnehmer an Fraktionssitzungen

Vielfältig gestalten sich die Antworten zu der Frage, ob weitere Personen an den Sitzungen der Fraktionen teilnehmen. Bei einer Fraktion werden zusätzlich der Bürgermeister, Kreistagsabgeordnete, Landtagsabgeordnete und Bundestagesabgeordnete, sofern sie der Partei angehören, sowie die weiteren Mitglieder der Ausschüsse, die durch die Fraktion vorgeschlagen wurden, zu den Sitzungen eingeladen. Zu den Sitzungen von zwei Fraktionen werden ebenfalls die weiteren Ausschussmitglieder, die durch die Fraktion vorgeschlagen wurden, sowie in einem Fall zusätzlich ein- bis zweimal pro Legislaturperiode der Bürgermeister eingeladen. Eine Fraktion tagt teilweise partiöffentlich, d. h. der Vorstand und Parteimitglieder können an den Sitzungen teilnehmen und es werden zusätzlich Bürger zu Fraktionssitzungen eingeladen. Zu Fachfragen nehmen außerdem Vertreter der Verwaltung bzw. der Bürgermeister teil. Eine Fraktion lädt zu den Sitzungen Fachleute zur Beratung ein. Die Frage nach der Häufigkeit der Teilnahme weiterer Personen an den Fraktionssitzungen wurde von drei Vertretern mit häufig, in einem Fall mit sehr häufig, in einem Fall mit selten und in einem anderen Fall differenziert nach den weiteren Teilnehmern mit selten bzw. sehr häufig angegeben.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass zusätzlich zu den Mitgliedern häufig bis sehr häufig weitere Personen an den Fraktionssitzungen teilnehmen. Dabei variiert der Kreis der zusätzlich eingeladenen Personen stark zwischen den einzelnen Fraktionen. Grundsätzlich gilt jedoch, dass externer Sachverstand für die Arbeit der Fraktionen genutzt wird.

d) Fraktionsgeschäftsführer

Keine der Fraktionen in der Gemeindevertretung der Gemeinde Altenholz beschäftigt einen Fraktionsgeschäftsführer.

e) Bildung von Arbeitskreisen

Die Frage, ob die Fraktionen für einzelne Politikfelder spezielle Arbeitskreise bilden, wurde für zwei Fraktionen mit Nein und für zwei Fraktionen mit Ja beantwortet. In einem Fall wurde die Frage

zwar ebenfalls mit Nein beantwortet, allerdings mit dem Hinweis, dass in der Fraktion fakultative Arbeitskreise gebildet werden. Daraus lässt sich erkennen, dass die Mehrheit der Fraktionen die Einrichtung von Arbeitskreisen als Instrument zur Professionalisierung der Fraktionsarbeit nutzt.

#### f) Sitzungsperioden

Bis auf eine Ausnahme tagen die Fraktionen der Gemeindevertretung in der Gemeinde Altenholz in regelmäßigen Zeitabständen. Vier der sechs Befragten gaben an, dass diese regelmäßigen Sitzungen grundsätzlich vor den Sitzungen der Gemeindevertretung stattfinden. Die Spanne der Zeitabstände zwischen den Fraktionssitzungen reicht von drei Wochen bis zu drei Monaten. Jedoch lässt sich erkennen, dass es sich im ersten Fall um eine Ausnahme handelt und regelmäßig die Fraktionen ein- bis zweimal pro Quartal zusammenkommen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Fraktionen für die politische Meinungsbildung in der Gemeinde Altenholz eine hohe Bedeutung haben. Dieses ergibt sich zunächst aus der grundsätzlichen Einschätzung der Befragten und zum anderen daraus, dass in der Mehrzahl der Fälle die Fraktionen geschlossen abstimmen. Durch die Hinzuziehung externen Sachverständigen zu den Fraktionssitzungen und mehrheitlich auch durch die Bildung einzelner Arbeitskreise für spezielle Themenbereiche erfolgt eine Spezialisierung der Arbeit in den Fraktionen. Drei der fünf Fraktionen laden zu ihren Sitzungen auch den Bürgermeister ein. Zur Vorbereitung der Sitzungen der Gemeindevertretung treten die Fraktionen regelmäßig vor diesen Sitzungen zusammen. Fraktionsgeschäftsführer werden von den Fraktionen aber nicht beschäftigt.

### **4.3 Bürgermeister**

Die Gemeindevertretung hat in § 5 der Hauptsatzung die Wahlzeit des Bürgermeisters auf sechs Jahre festgesetzt. Da die Amtszeit des Bürgermeisters nach § 57 Abs. 4 SHGO zwischen sechs und acht Jahren betragen kann, wurde mit der hier vorgenommenen Festsetzung die untere Grenze gewählt. Die Unabhängigkeit eines Bürgermeisters gegenüber der Gemeindevertretung wird mit einer längeren Wahlzeit gestärkt (siehe hierzu Kapitel IV, Abschnitt 4.3), so dass diese Regelung dazu genutzt wird, den Bürgermeister in seiner Unabhängigkeit gegenüber der Gemeindevertretung nicht zusätzlich zu stärken.

#### a) Fraktionsnähe

Der Bürgermeister der Gemeinde Altenholz ist Mitglied der CDU. Die Interviewpartner wurden deshalb nach einer Zusammenarbeit des Bürgermeisters mit der CDU-Fraktion befragt. Von drei Akteuren wird eine Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und CDU-Fraktion nicht gesehen, von einem weiteren Akteur allenfalls eine weniger starke Zusammenarbeit erkannt. In zwei Fällen wurde die Frage mit einem Ja beantwortet und die Intensität der Zusammenarbeit mit stark bewertet. Die letzten beiden Antworten korrespondieren positiv mit den Antworten zu 4.2.3 c, wo festgestellt wurde, dass der Bürgermeister auch an Sitzungen der CDU-Fraktion teilnimmt.

Es gibt es offenbar unterschiedliche Einschätzungen darüber, ob der Bürgermeister mit der CDU-Fraktion zusammenarbeitet und gegebenenfalls in welcher Intensität diese Zusammenarbeit erfolgt. Die Zusammenarbeit erscheint aber nicht als besonders ausgeprägt, wenn diese von vier der befragten Akteure nicht als solche erkannt wird.

### **4.3.1 Aufgaben**

#### a) Einflussnahme des Bürgermeisters auf Aufgabenbereiche der Gemeindevertretung

Drei der Befragten sehen keine Einflussnahme des Bürgermeisters auf Aufgabenbereiche der Gemeindevertretung. Von den drei anderen Akteuren wurde die Frage nach Einflussnahme des Bürgermeisters mit Ja beantwortet und davon in zwei Fällen mit stark und in einem Fall mit weniger stark bewertet.

#### b) Instrumente der Einflussnahme

In zwei Fällen wurde auf die Vorbereitung der Sitzungen der Gemeindevertretung und der Ausschüsse durch den Bürgermeister hingewiesen und konkret Vorlagen und Beratung des Bürgermeisters genannt. Einer der beiden Akteure (Interview Nr. 11) ergänzte dazu, dass der Bürgermeister allerdings durch Vorgespräche mit den Fraktionsvorsitzenden als Hauptmeinungsträger in der Gemeindevertretung in schwierigen Fällen deren Meinung kennt und in den Vorlagen für die Gemeindevertretung berücksichtigt. Im dritten Fall (Interview Nr. 9) wurden ebenfalls Beratung und Auskunft durch den Bürgermeister genannt und positiv hervorgehoben, dass der Bürgermeister in den Themenbereichen jederzeit gut vorbereitet ist und aufgrund seiner langen Tätigkeit über eine große Erfahrung verfügt.



Die Einflussnahme des Bürgermeisters auf Themenbereiche der Gemeindevertretung wird somit unterschiedlich beurteilt. Drei Akteure sehen eine solche Einflussnahme, vor allem durch die Vorbereitung der Sitzungen und seine Beratungsfunktion, während in den drei anderen Fällen keine Einwirkung des Bürgermeisters erkannt wird. In den Fällen, in denen die Einflussnahme des Bürgermeisters gesehen wird, wird diese aber nicht als negativ empfunden, sondern als angemessen. Die Antworten korrespondieren positiv mit den Antworten zu Frage 4.2 b, wo für die Orientierung bei Entscheidungen in der Gemeindevertretung die Verwaltungsvorlage nicht genannt wurde, was aber nicht ausschließt, dass die Vorbereitung und Beratung durch den Bürgermeister bei den Entscheidungen in der Gemeindevertretung berücksichtigt wird.

#### c) Unterrichtung der politischen Gremien durch den Bürgermeister

Alle Befragten gaben an, dass der Bürgermeister die politischen Gremien regelmäßig und zu allen Themen informiert. Ein Akteur (Interview Nr. 13) schränkte diese Antwort jedoch mit der Ergänzung ein, dass es sich dabei um alle Themen handelt, für die die Gemeindevertretung zuständig ist. Ein anderer Akteur (Interview Nr. 9) verwies auch an dieser Stelle auf Vorgespräche des Bürgermeisters mit den Fraktionsvorsitzenden bei schwierigen Themen und bemerkte weiterhin, dass der Bürgermeister regelmäßig sicherlich mehr weiß als die Fraktionsvorsitzenden und bei der Erreichung von Zielen manchmal auch taktiert. Das ist aber aus seiner Sicht völlig normal und wird nicht negativ empfunden. In der Regel sind die Gemeindevertreter gut informiert und er „habe noch nie das Gefühl gehabt, dass er mich hinters Licht führt“.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine Einflussnahme des Bürgermeisters auf Aufgabenbereiche der Gemeindevertretung nur zum Teil wahrgenommen und darüber hinaus nicht als dominant empfunden wird. Sie beschränkt sich auf die Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeindevertretung und der Ausschüsse sowie eine Beratungsfunktion. Die Unterrichtung der politischen Gremien durch den Bürgermeister erfolgt regelmäßig und zu jedem Themenbereich.

#### **4.3.2 Beamte auf Zeit**

Die Beschäftigung von Beamten auf Zeit ist erst in Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern möglich. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 4.3.2) Da die Gemeinde Altenholz keine Stadt ist und die Einwohnerzahl bei 10.000 liegt, ist die Beschäftigung von Beamten auf Zeit somit nicht möglich.

## **4.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Hauptausschuss**

### **4.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung**

a) Vor- oder Nachteile durch die strikte Trennung von Verwaltung und Politik

Sechs der sieben Befragten sehen in der strikten Trennung von Gemeindevertretung und Bürgermeister eher Vorteile als Nachteile. Vier der Befragten begründeten ihre Auffassung damit, dass die Unabhängigkeit der Gemeindevertretung so gestärkt wird. In zwei Fällen wurde darauf verwiesen, dass es sich um eine prinzipielle Trennung von Verwaltung und Parlament handelt, nach der die Politik die Entscheidungen trifft, die von der Verwaltung vorbereitet und ausgeführt werden. Durchgehend lässt sich bei den Befragten die Einschätzung erkennen, dass die Gemeindevertretung und der Bürgermeister zwei grundsätzlich unterschiedliche Aufgabenbereiche wahrnehmen, die nicht miteinander vermischt werden sollen.

Der siebte Akteur (Interview Nr. 8) würde es dagegen für sinnvoll halten, wenn ein Bürgermeister in der Gemeindevertretung ebenfalls Stimmrecht hätte, was für eine Durchbrechung der Trennung von Gemeindevertretung und Bürgermeister spricht. Er begründete seine Auffassung damit, dass ein Bürgermeister die Möglichkeit haben sollte, sich politisch bei Entscheidungen zu positionieren. Die derzeitige Konstellation mit Bürgermeister und Bürgervorsteher kann grundsätzlich zu Problemen führen, was allerdings in Altenholz nicht der Fall ist.

Die institutionelle Konstellation der strikten Trennung von Gemeindevertretung und Bürgermeister wird somit insgesamt von der weit überwiegenden Zahl der Befragten als vorteilhaft bewertet. Die Vorteile werden mit Bezug auf die Unabhängigkeit der Gemeindevertretung und die klare Rollendefinition für Bürgermeister und Gemeindevertretung herausgestellt.

### **4.4.2 Hauptausschuss**

a) Zusammensetzung

Der Hauptausschuss setzt sich aus neun Gemeindevertretern und dem Bürgermeister ohne Stimmrecht zusammen. (§ 9 Hauptsatzung) Darunter befinden sich die Fraktionsvorsitzenden der FDP und der SPD. Die Fraktionsvorsitzenden der AWG, von Bündnis 90/Die Grünen sowie der CDU gehören dem Hauptausschuss als stellvertretende Mitglieder an.

## b) Aufgaben

Für den Hauptausschuss wurden die folgenden Wertgrenzen in § 9 Abs. 1 a der Hauptsatzung festgesetzt:

- Veräußerung von Gemeindevermögen (= 27,43 % des Vermögenshaushaltes 2006)	250.000 €
- Verzicht von Forderungen (= 2,14 % des Verwaltungshaushaltes 2006)	250.000 €
- Stundung von Forderungen (= 2,14 % des Verwaltungshaushaltes 2006)	250.000 €
- Vergabe von Aufträgen seines Aufgabenbereiches (= 27,43 % des Vermögenshaushaltes 2006)	250.000 €

Nach § 15 Abs. 2 der Geschäftsordnung sind „Vorlagen und Anträge, die wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung oder ihres finanziellen Umfangs geeignet sind, auf die öffentlichen Finanzen der Gemeinde erheblich einzuwirken“, auch im Hauptausschuss zu beraten. Durch diese Bestimmung wird sichergestellt, dass Vorlagen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen im Hauptausschuss zu beraten sind, was die Bedeutung des Hauptausschusses unterstreicht.

Daneben wurden dem Hauptausschuss durch § 9 Abs. 1 a Nr. 3 Hauptsatzung die Personalentscheidungen für Inhaber von Stellen, die dem Bürgermeister unmittelbar unterstellt sind und Leitungsaufgaben erfüllen, übertragen. Hiervon betroffen ist in der Gemeinde Altenholz nur der Büroleiter des Bürgermeisters. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 2)

## c) Rolle des Hauptausschusses zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister

Die Bedeutung des Hauptausschusses wird von fünf der sieben Befragten als wichtig bis sehr wichtig beschrieben. Es werden im Hauptausschuss wichtige Themen entschieden bzw. für die Gemeindevertretung vorbereitet. Gegenüber dem Bürgermeister ist vor allem von Bedeutung, dass im Hauptausschuss der Stellenplan als Organisationsrahmen für den Bürgermeister beraten wird. Ein Befragter (Interview Nr. 14) wies aber darauf hin, dass trotz der Beratung des Stellenplans und der Bedeutung für den Bürgermeister die Organisation der Verwaltung weiterhin Sache des Bürgermeisters ist, so dass auch hier die Trennung zwischen Politik und Verwaltung erhalten bleibt. Ein Akteur (Interview Nr. 8) führte aus, dass es sich beim Hauptausschuss um einen meinungsbildenden Ausschuss handelt, in dem alle Meinungsmultiplikatoren vertreten sind. Entsprechend der

Rolle des Hauptausschusses lädt der Bürgermeister auch den Vorsitzenden zu den Abstimmungsgesprächen mit den Fraktionsvorsitzenden ein.

Demgegenüber erklärten zwei andere Akteure, dass der Hauptausschuss in Altenholz nicht die starke Rolle einnimmt wie in anderen Gemeinden bzw. die Bedeutung geringer ist, als sein Name aussagt. Zwar wird dem Hauptausschuss eine gewisse Führungskompetenz zugestanden, jedoch nur bis zu einer bestimmten Grenze. Zu einer Schwächung des Hauptausschusses trägt bei, dass die übrigen Fachausschüsse direkt der Gemeindevertretung zuarbeiten. Bei den Mitgliedern des Hauptausschusses ist deswegen auch der Wunsch entstanden, finanzielle Angelegenheiten, die bisher dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss obliegen, dem Hauptausschuss zu übertragen.

Von vier der fünf Akteure, die eine bedeutsame Rolle des Hauptausschusses sehen, wird diese Rolle als vorteilhaft eingestuft. Umgekehrt betrachten die beiden Befragten, die eine etwas schwächere Funktion für den Hauptausschuss sehen, das ebenfalls als vorteilhaft.

Auf die Frage nach Vorteilen, die in der Rollenwahrnehmung des Hauptausschusses gesehen werden, wurde in zwei Antworten ausgeführt, dass ein Vorteil des Hauptausschusses darin liegt, dass dort alle Fraktionsvorsitzenden vertreten sind und in diesem Gremium somit wichtige Dinge mit dem Bürgermeister vorbesprochen werden können. Ebenfalls in zwei Antworten wurde allerdings einschränkend darauf hingewiesen, dass die Vorteile in der Rolle des Hauptausschusses noch größer waren, als dieses Gremium in der Vergangenheit nichtöffentlich tagte, da bei nichtöffentlicher Sitzung bestimmte Angelegenheiten offener angesprochen werden.

Von den beiden Befragten, die eine schwächere Rolle des Hauptausschusses erkennen, wird in einem Fall (Interview Nr. 13) als vorteilhaft angesehen, dass durch die Nichtdominanz des Hauptausschusses die Fachausschüsse aufgewertet werden. Ebenfalls aufgewertet werden die Fraktionen aufgrund einer ihnen zuwachsenden Koordinationsrolle zwischen den Fachausschüssen. Im zweiten Fall wurde positiv herausgestellt, dass der Hauptausschuss eben keine „Oberregierung“ ist. (Interview Nr. 11) Gleichzeitig wurde von ihm im Gegensatz zu anderen Akteuren betont, dass er die öffentlichen Sitzungen des Hauptausschusses als vorteilhaft sieht, da dadurch mehr Transparenz und Demokratie Einzug halten.

Insgesamt ist festzustellen, dass trotz zweier abweichender Meinungen in der Summe der Antworten dem Hauptausschuss eine starke Rolle zuerkannt wird, die über die Bedeutung anderer Fachausschüsse hinausgeht.

Die Benennung der Vorteile zur Rolle des Hauptausschusses läuft entlang der Einschätzung, ob dem Hauptausschuss eine bedeutende oder weniger bedeutende Rolle zuerkannt wird. Bei denje-

nigen, die dem Hauptausschuss eine bedeutende Rolle zuerkennen, wird auf die Anwesenheit der Meinungsmultiplikatoren inklusive des Bürgermeisters hingewiesen und der sich daraus ergebenden Möglichkeit, Dinge vorzubesprechen. Hierzu passt auch, dass die nichtöffentlichen Sitzungen der Vergangenheit als vorteilhaft beschrieben werden. Die Wertschätzung des Hauptausschusses rührt hier aus dem Charakter eines informellen Führungsgremiums, in dem idealerweise in nichtöffentlicher Sitzung wichtige Dinge vorbesprochen und Weichen gestellt werden können. Umgekehrt treten die beiden Befragten, die eine schwächere Rolle des Hauptausschusses sehen, der Charakterisierung als „Oberregierung“ entgegen, sehen in den öffentlichen Sitzungen die Garantie für mehr Transparenz und Demokratie und befürworten andererseits stärkere Fachausschüsse sowie eine stärkere Rolle der Fraktionen und somit insgesamt einen stärkeren Pluralismus.

Eine Bewertung der Aufgabenübertragung kann erst im späteren Vergleich mit dem niedersächsischen Flecken Steyerberg erfolgen.

#### **4.5 Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen**

Der Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurde zum 1. März 2001 durch die Gemeinde Altenholz und die Gemeinde Dänischenhagen gegründet. Die Gemeinde Altenholz hat den erforderlichen Beschluss durch die Gemeindevertretung am 15.11.2000 gefasst. Neben diesen beiden Gründungsmitgliedern sind dem Zweckverband bislang keine weiteren Mitglieder beigetreten.

Der Zweckverband hat seinen Sitz in Altenholz. Die Betriebsstätte befindet sich in Gebäuden, die 2001 durch die Gemeinde Altenholz erstellt wurden. (Rasch 2005, S. 2) Dem Zweckverband wurden die folgenden Aufgaben übertragen:

- Unterhaltung der Straßen und des Straßenbegleitgrüns inklusive Straßenreinigung und Beseitigung von Schnee- und Eisglätte,
- Unterhaltung des Schmutzwasser- und des Regenwasserkanalnetzes mit den dazugehörigen Pumpstationen,
- Unterhaltung und Pflege aller gemeindlichen Grünflächen und der Sport- und Spielplätze,
- Pflegearbeiten an Knicks, Wald- und Forstregionen,
- zusätzliche Einzelaufträge für allgemeine Bauhoftätigkeiten.

Neben diesen Aufgaben für die beiden Mitgliedsgemeinden übernimmt der Zweckverband zusätzlich Arbeiten für weitere Gemeinden, ohne dass diese Gemeinden Mitglied des Zweckverbands sind. (Rasch 2005, S. 2)

Der Zweckverband hat keine eigene Verwaltung, sondern die Verwaltungs- und Kassengeschäfte wurden der Gemeinde Altenholz durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag übertragen. (§ 9 Verbandssatzung) Die Mitarbeiter der vormals eigenständig betriebenen Bauhöfe wurden vom Zweckverband übernommen. Es handelte sich dabei um insgesamt 20 Mitarbeiter (Rasch 2005, S. 2), von denen vorher 16 bei der Gemeinde Altenholz und 4 bei der Gemeinde Dänischenhagen beschäftigt waren. Derzeit beschäftigt der Zweckverband 21 Mitarbeiter. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 2) Die Gemeinde Altenholz betreibt außerhalb des Zweckverbands keinen eigenständigen Bauhof mehr.

Im Jahr 2004 wurde der Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen in eine Untersuchung kommunaler Bauhöfe des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein einbezogen (Landesrechnungshof 2005), mit der die Bauhöfe von 11 Landkreisen, 4 kreisfreien Städten und 16 weiteren Städten über 20.000 Einwohner sowie 2 Zweckverbände untersucht wurden. Mit der Untersuchung sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, „welche Organisationsformen die Kommunen für ihre Bauhöfe gewählt haben, mit welchem Sach- und Personalaufwand die Einrichtungen betrieben und wie die Betriebs- und Arbeitsabläufe gesteuert werden.“ (Landesrechnungshof 2005, S. 3) Zudem sollten „Aussagen zu einer besseren Wirtschaftlichkeit sowie Einsparmöglichkeiten durch ein effektives Qualitätsmanagement oder die Zusammenlegung von Bauhöfen bzw. die Kooperation mit benachbarten Bauhöfen“ gewonnen werden. (e.b.d., S. 3 f.) Die Untersuchung weist den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen als positives Beispiel „einer zweckdienlichen und sinnvollen kommunalen Kooperation“ aus. (e.b.d., S. 8) Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden im Folgenden bei der Frage nach der Zielerreichung der interkommunalen Zusammenarbeit berücksichtigt.

Nach § 13 der Verbandssatzung in der Fassung vom 01.03.2001 konnte ein Verbandsmitglied die Mitgliedschaft mit einer Kündigungsfrist von 12 Monaten zum Ende des Kalenderjahres, jedoch erstmalig nach Ablauf von fünf Jahren, kündigen. Eine solche Kündigung wurde am 12.07.2007 durch die Gemeinde Dänischenhagen zum 31.12.2008 ausgesprochen. (Niederschrift zur 10. Sitzung der Verbandsversammlung des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen am 25.09.2007, S. 5)

Diese Kündigung wurde jedoch nicht wirksam und die Gemeinden Altenholz und Dänischenhagen haben in ihren Sitzungen am 08.10.2008 und 16.09.2008 einen Vertrag zur Fortführung des gemeinsamen Bauhofes beschlossen. (Niederschrift zur 3. Sitzung der Verbandsversammlung des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen am 17.06.2009, S. 2) Wie sich aus verschiedenen Niederschriften zu Sitzungen der Verbandsversammlung ergibt, gingen dieser Kündigung Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedsgemeinden voraus, die im Wesentlichen die Wirtschaftlichkeit des Zweckverbands bzw. eine Kostenreduzierung, den Abrechnungsmodus und

eine Begrenzung der Tätigkeiten des Bauhofes für die Gemeinde Dänischenhagen zum Gegenstand hatten.

a) Welche Ziele lagen der Gründung des Zweckverbands zugrunde?

Für die Beantwortung wird zunächst auf einen Vortragstext der Werkleiterin Bezug genommen. (Rasch 2005, S. 1 f.)

Bis zur Gründung des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen führte jede Gemeinde einen eigenen Bauhof. In der Gemeinde Altenholz bestand ein Neubaubedarf, weil das bisherige Bauhofgelände in einem Wohngebiet lag. In der Gemeinde Dänischenhagen entsprachen die bisherigen Räumlichkeiten nicht mehr den Anforderungen an die Arbeitsstättenrichtlinien und den Sicherheitsbestimmungen, woraus zumindest ein Sanierungsbedarf entstand. Durch den neuen gemeinsamen Bauhof sollten die Bauhofaufgaben der beiden beteiligten Gemeinden wahrgenommen werden. Durch eine gegenseitige Ergänzung und den optimalen Einsatz des vorhandenen Personals sowie der vorhandenen Arbeitsgeräte und Fahrzeuge sollten die Leistungen möglichst wirtschaftlich und damit kostengünstig für die Mitgliedsgemeinden erbracht werden. Neben mehr Flexibilität beim Personal-, Fahrzeug- und Maschineneinsatz wollte man durch die Zusammenlegung Synergieeffekte durch eine gemeinsame Arbeitsorganisation, gegenseitigen Know-how-Transfer und eine Zusammenarbeit im Ein- und Verkauf sowie die Bündelung sachlich und fachlich zusammengehöriger Aufgaben erreichen.

Diese Ziele wurden durch die Interviewpartner bestätigt. Von den Interviewpartnern wurde durchgängig als Motiv für die Gründung eine Kostenersparnis bzw. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung genannt. Daneben formulierten zwei weitere Interviewpartner eine höhere Effektivität und eine qualitative Verbesserung der Dienstleistungen als Zielstellungen.

Es wird deutlich, dass für die Gründung des Zweckverbands vor allem wirtschaftliche Ziele ausschlaggebend waren. Es sollten durch Synergieeffekte Kosteneinsparungen erzielt werden. Ein weiteres Ziel bestand in der qualitativen Verbesserung von Dienstleistungen.

b) Zielerreichung

Im Folgenden werden zunächst die Untersuchungsergebnisse des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein dargestellt.

Der Landesrechnungshof (2005, S. 45) bescheinigt dem Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen summarisch, dass er sich „auf einem guten Weg“ befindet. Hervorgehoben werden insbesondere das große Engagement der Werkleiterin und des Bauhofleiters sowie ein Handeln dieser Akteure im wirtschaftlichen Interesse der beiden Verbandsmitglieder. Zusätzliche Synergieeffekte für den Zweckverband ließen sich erzielen, wenn dem Zweckverband weitere umliegende Gemeinden beitreten würden.

Die ersten beiden Jahre des Zweckverbands gestalteten sich schwierig und wurden haushaltsmäßig mit einem Zuschussbedarf beendet. Die Ursachen hierfür werden in den üblichen Anlauf- und Umstellungsschwierigkeiten, in wenig aussagefähigen Daten zu den Kosten der bisherigen Bauhöfe und in einem hohen Krankenstand des übernommenen Personals gesehen. Jedoch konnte zwischenzeitlich durch eine lückenlose Planung, der Erfassung des Ressourceneinsatzes und einer gezielten Auswertung der Kennzahlen ein kostendeckender Stundensatz ermittelt werden, der den Gemeinden in Rechnung gestellt wird. Für das Jahr 2003 konnte der Zweckverband das erste Mal einen Überschuss erzielen und Verbindlichkeiten reduzieren. Der Zweckverband erbringt zum Untersuchungszeitraum zusätzlich bereits Leistungen auf vertraglicher Basis für drei weitere Nachbargemeinden. (e.b.d.)

Die vom Zweckverband gebildeten Verrechnungssätze für Leistungen gegenüber den Gemeinden können dazu beitragen, das Kostenbewusstsein bei den beteiligten Akteuren zu schärfen. Dabei muss die Gemeinde als Auftraggeber die vom Bauhof gebildeten Verrechnungssätze akzeptieren. Eine Aussage über die Produktivität der in der verrechneten Zeiteinheit erbrachten Leistung ist damit aber nicht möglich, so dass dieses Verfahren nicht gleichgesetzt werden kann mit einer wirtschaftlichen Arbeitsweise des Bauhofes. Auf Grundlage dieser Abrechnung können jedoch weitere Kostenbetrachtungen angestellt werden. (e.b.d., S. 32 ff.)

Hervorgehoben wird die Aufgeschlossenheit des Zweckverbands bei Elementen der Qualitätssicherung gegenüber Bauhöfen, die als Bestandteil der Verwaltung geführt werden. Die Gründe dafür liegen in unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen, nach denen ein rechtlich selbstständiger Zweckverband für seinen Fortbestand sowohl auf den Nachweis wirtschaftlichen Handelns als auch auf die Sicherung belegbarer Qualitätskriterien, wie z. B. Kundenzufriedenheit, angewiesen ist. (e.b.d., S. 40)

Ein ungünstiges Verhältnis der Personalkosten ist auf die mit der Neugründung verbundene Übernahme des Personals der vormalig eigenständigen gemeindeeigenen Bauhöfe zurückzuführen. (e.b.d., S. 19)



Im Rahmen des halbstandardisierten Interviews wurde von vier der sieben Befragten eine durchgehende bzw. überwiegende Zielerreichung gesehen. Zur Begründung wurde in einem Fall (Interview Nr. 8) darauf hingewiesen, dass das derzeitige Aufgabenfeld des Bauhofes fast doppelt so groß ist wie zur Gründung des Zweckverbands, bei fast gleichem Personalbestand. In Interview Nr. 10 wurden die anfänglichen Probleme in der Zusammenarbeit angesprochen, die auch mit einer Veränderung der politischen Verhältnisse in der Gemeinde Dänischenhagen kurz nach Gründung des Zweckverbands zusammenhingen. In zwei Fällen wird nur eine unzureichende teilweise Zielerreichung gesehen. Einer der beiden Akteure (Interview Nr. 11) kritisierte insbesondere die verwaltemäßige Berechnung der Entgelte, in der nur die Unkosten zusammengezählt und durch die Anzahl der Arbeitsstunden geteilt werden. Es handelt sich dabei um eine pauschale Berechnung der Kosten, unabhängig vom konkreten Personaleinsatz und den verwendeten Gerätschaften. Diese Berechnung führt dazu, dass der Zweckverband letztlich immer ein positives Ergebnis erzielt. Durch die Aufgabenübertragung auf den Zweckverband kann dieser zudem selbstständig darüber entscheiden, wann er welche Leistungen für die Gemeinde erbringt. Das ist eine „Lizenz zum Gelddrucken“ und hat mit Wirtschaftlichkeit nicht viel zu tun. In einem weiteren Fall (Interview Nr. 14) wurde keine Aussage zur Zielerreichung getroffen und stattdessen auf die derzeit laufende Diskussion zu diesem Thema verwiesen.

Insgesamt lässt sich für die Zielerreichung des Zweckverbands ein positives Bild erkennen. Die bereits im Jahre 2004 durchgeführte Untersuchung des Landesrechnungshofes enthält überwiegend positive Erkenntnisse für die Arbeit des Zweckverbands. Diese beziehen sich vorwiegend auf wirtschaftliche Aspekte, weisen aber auch auf den Ansatz der Qualitätssicherung hin. Von der überwiegenden Anzahl der Interviewpartner wurde eine Zielerreichung vollständig bekundet und selbst in den beiden kritischen Antworten wurde eine teilweise Zielerreichung gesehen. Die Aussagen zur Zielerreichung beziehen sich dabei vorwiegend auf die wirtschaftlichen Ziele.

#### c) Beteiligung der Gemeindevertretung bei Gründung des Zweckverbands

Die Gründung des Zweckverbands wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe vorbereitet. In dieser Arbeitsgruppe waren die Bürgermeister der Gemeinden Altenholz und Dänischenhagen, die heutige Werkleiterin sowie der damalige Büroleiter des Bürgermeisters der Gemeinde Altenholz vertreten. Die Arbeitsgruppe hat regelmäßig getagt und ihre Ergebnisse anschließend in den politischen Gremien vorgestellt. Zu den Sitzungen der Arbeitsgruppen gibt es keine Niederschriften. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 2)

Im Rahmen des halbstandardisierten Interviews teilten sechs der sieben Befragten mit, dass eine Beteiligung der Gemeindevertretung zur Gründung des Zweckverbands stattgefunden hat. Ein

Interviewpartner (Interview Nr. 14) konnte dazu keine Aussagen machen, da er zum damaligen Zeitpunkt noch kein Mitglied der Gemeindevertretung war.

Die Beteiligung erfolgte in den Sitzungen der Ausschüsse und der Gemeindevertretung. Ein Akteur (Interview Nr. 8) wies darauf hin, dass die Frage der Aufgabenübertragung auf Einrichtungen, auf die man nur bedingten Einfluss hat, eine ganz wesentliche Rolle spielte. Ein weiterer Akteur (Interview Nr. 10) teilte mit, dass man im Rahmen der Diskussion auch alternative Formen der interkommunalen Zusammenarbeit geprüft hat. Die Beteiligung war aus Sicht der Akteure ausreichend. Nur ein Akteur (Interview Nr. 11) schränkte diese Aussage mit Blick auf die Beteiligung kleinerer Fraktionen etwas ein. Von fünf Befragten wurde die Beteiligung dagegen sogar als sehr umfassend bezeichnet.

Insgesamt lässt sich für die Vorbereitungsarbeiten zur Gründung des Zweckverbands eine ausreichende Beteiligung der Akteure aus der Politik feststellen. Zwar erfolgten die Vorarbeiten zunächst ohne Vertreter der Politik im Rahmen einer internen Arbeitsgruppe, allerdings wurden die Ergebnisse der Arbeitsgruppe anschließend umfangreich in den verschiedenen politischen Gremien diskutiert. Dadurch fühlten sich alle politischen Akteure ausreichend am Vorbereitungsprozess beteiligt.

#### d) Umfang der auf den Zweckverband übertragenen Kompetenzen

Dem Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurden nach § 3 Abs. 2 der Verbandssatzung die folgenden Aufgaben übertragen:

- die laufende Unterhaltung der Straßen einschließlich des Straßenbegleitgrüns unter Einschluss der Verpflichtung aus dem Straßen- und Wegegesetz zur Straßenreinigung und zur Beseitigung von Schnee- und Eisglätte,
- die Aufgabe der Unterhaltung des Schmutzwasser- und des Regenwasserkanalnetzes mit den dazugehörigen Pumpstationen,
- die Unterhaltung und Pflege aller gemeindlichen Grünflächen, der Sport- und Spielplätze einschließlich der Reinigung der dort aufgestellten Müllbehältnisse,
- die Pflegearbeiten an Knicks, Wald- und Forstregionen in dem jeweiligen Gemeindegebiet.
- Darüber hinaus können dem Zweckverband über die vorstehend genannten Aufgaben hinaus Einzelaufträge erteilt werden, soweit die Arbeiten nach der personellen und sächlichen Ausstattung des Zweckverbands für diesen erfüllbar sind und es sich allgemein um eine Tätigkeit handelt, die die Gemeinde normalerweise mit Personal des Bauhofes erledigen würde.

Der Zweckverband hat für die ersten vier Aufgaben, bei denen er auch die Verkehrssicherungspflicht übernimmt, allein die Entscheidungskompetenz darüber, wie er die Aufgabe zu erfüllen hat. (§ 3 Abs. 4 der Verbandssatzung) Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben werden dem Zweckverband von den Verbandsmitgliedern Einzel- und Daueraufträge erteilt. Dadurch gelangt die Gemeinde für diese bisher selbstständig wahrgenommenen Aufgabenbereiche in die Rolle eines Auftraggebers. (§ 3 Abs. 1 S. 2 Verbandssatzung) Die Aufgaben werden dem Zweckverband jedoch vollständig übertragen und die Mitgliedsgemeinden dadurch von den Aufgaben entbunden. Ihnen verbleibt nur noch eine Kontrollpflicht. (Rasch 2005, S. 1)

Die Verbandssatzung enthält für die Mitgliedsgemeinden keine Abnahmeverpflichtung für Leistungen des Zweckverbands. Allerdings ergibt sich eine faktische Abnahmeverpflichtung für die Aufgabenbereiche, die dem Zweckverband durch die Gemeinden vollständig übertragen wurden. Eine fehlende Abnahmeverpflichtung durch die Mitgliedsgemeinden ist insofern nur für diejenigen Aufgaben von Relevanz, die dem Zweckverband nicht übertragen wurden, bei denen es sich jedoch um Aufgaben handelt, die typischerweise von einem Bauhof wahrgenommen werden und für die der Bauhof deshalb beauftragt werden könnte.

Die Mitarbeiter der bisherigen Bauhöfe der Gemeinden Altenholz und Dänischenhagen wurden vom Zweckverband für den neuen gemeinsamen Bauhof übernommen. Es handelt sich dabei um 20 Mitarbeiter, von denen 16 Mitarbeiter vorher bei der Gemeinde Altenholz beschäftigt waren. (Schreiben Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen vom 24.01.2011) Die Verwaltungs- und Kassengeschäfte werden durch die Gemeinde Altenholz wahrgenommen, da der Zweckverband keine eigene Verwaltung besitzt. (§ 9 Verbandssatzung)

Die Finanzierung des Zweckverbands erfolgt nach § 11 Abs. 1 der Verbandssatzung über die Erhebung von Entgelten für die übernommenen Aufgaben, die der jeweiligen Mitgliedsgemeinde in Rechnung gestellt werden. Diese Entgelte sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen so zu kalkulieren, dass dadurch sämtliche Personal- und Sachkosten des Zweckverbands gedeckt werden. Sofern diese Einnahmen in einem Geschäftsjahr den Finanzbedarf des Zweckverbands nicht abdecken, wird durch den Zweckverband zum Ausgleich des Fehlbetrages eine Umlage auf Grundlage der Einwohnerzahl der Verbandsmitglieder erhoben. (§ 11 Abs. 2 Verbandssatzung)

Für Leistungen des Bauhofes wurden durch die Gemeinde Altenholz im Haushaltsjahr 2006 insgesamt 969.374 Euro an den Zweckverband überwiesen. Eine Umlage nach § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung wurde nicht erhoben. (Schreiben Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen vom 24.01.2011)

Der Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurde insgesamt mit einem Stammkapital in Höhe von 447.654 DM ausgestattet. Dieses Stammkapital wurde dem Zweckverband durch die Verbandsmitglieder in Form von Wirtschaftsgütern (Fahrzeugen, Maschinen und Ähnliches) zur Verfügung gestellt. Die Gemeinde Altenholz hat hierfür Wirtschaftsgüter mit einem Wert von 370.000 DM, das entspricht einem Anteil von 82,7 %, eingebracht. (§ 10 Abs. 2 Verbandssatzung) Daneben hat die Gemeinde Altenholz im Jahr 2001 die Gebäude des Bauhofes erstellt und dem Zweckverband zur Verfügung gestellt. Dafür erstattet der Zweckverband der Gemeinde Altenholz jedoch sämtliche im Zusammenhang mit der Finanzierung dieser Gebäude entstehenden Kosten, inklusive der Abschreibungen, so dass die Gemeinde Altenholz für diesen Neubau keinen zusätzlichen finanziellen Aufwand hat. (Rasch 2005, S. 2) Die Finanzierung von Investitionen seit Gründung des Zweckverbands erfolgt selbstständig und in Eigenverantwortung des Zweckverbands. (Schreiben Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen vom 24.01.2011)

Nach § 3 Abs. 1 GkZ geht mit einer Aufgabenübertragung grundsätzlich auch das Recht auf den Zweckverband über, Satzungen und Verordnungen für die Mitgliedsgemeinden zu erlassen. Dieses Recht kann nach § 3 Abs. 1 S. 2 GkZ allerdings durch die Verbandssatzung ausgeschlossen werden. Für den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurde mit § 14 der Verbandssatzung eine solche Regelung getroffen und der Erlass von Satzungen oder Verordnungen für die Verbandsmitglieder ausgeschlossen.

Nachdem die Aufgaben herausgearbeitet wurden, die die Gemeinden dem Zweckverband übertragen haben, sollen nachfolgend die Auswirkungen für die Aufgabenwahrnehmung der Gemeindevertretung, den Hauptausschuss und den Bürgermeister dargestellt werden, die sich daraus ergeben.

Für die übertragenen Aufgabenbereiche verliert die Gemeindevertretung die Kompetenz, durch Ziele und Grundsätze den Rahmen und die Leit motive für die Aufgabenerledigung festzulegen (§ 27 Abs. 1 S. 1 und 2 SHGO, vgl. auch Kapitel IV, Abschnitt 4.2.1), da sie der gemeindlichen Selbstverwaltung entzogen werden. Es entfällt damit konkret die Möglichkeit, eine Rahmensetzung für Aufgabenbereiche vorzunehmen, in denen vormals 16 Mitarbeiter der Gemeinde tätig waren. Zudem wurden die Finanzmittel für diese Aufgabenbereiche im Rahmen des Gemeindehaushaltes vorher selbstständig verwaltet, während diese Mittel nun für Leistungen des Zweckverbands zu bezahlen sind. Im Jahr 2006 belief sich das Budget, das für Leistungen des Bauhofes aufgewendet wurde, auf 969.374 €. Das entspricht bei einem Volumen von 11.703.500 € des Verwaltungshaushaltes (Haushaltssatzung der Gemeinde Altenholz für das Haushaltsjahr 2006) einem Anteil von 8,3 %.

Die wichtigen Entscheidungen, die die Gemeindevertretung in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde trifft (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 4.2.1), werden für die übertragenen Aufgabenbereiche jetzt durch den Zweckverband getroffen. Hierzu gehören unter anderem der Erwerb und die Verwertung von Gemeindevermögen. (§ 28 Nr. 15 und 16 SHGO) Der Zweckverband entscheidet z. B. selbstständig über das vorhandene Vermögen in Form des Stammkapitals und über die Neuanschaffung von Vermögensgegenständen.

Die Gemeindevertretung verliert daneben die Auffangzuständigkeit für Selbstverwaltungsangelegenheiten, soweit sie die übertragenen Aufgabenbereiche betrifft. Nur geringe Einschränkungen ergeben sich allerdings bei den vom Bürgervorsteher als Vertreter der Gemeindevertretung und dem Bürgermeister gemeinsam wahrzunehmenden Repräsentationsaufgaben (§ 10 SHGO), die für die Aufgabenbereiche des Zweckverbands entfallen.

Auch im Bereich der Personalentscheidungen verliert die Gemeindevertretung nur wenig Kompetenzen, da es sich bei den 16 Mitarbeitern nicht um leitende Mitarbeiter handelt, bei denen die Entscheidungen durch die Gemeindevertretung oder durch den Hauptausschuss getroffen werden. Die personalrechtlichen Kompetenzen für die betroffenen Mitarbeiter lagen vor Gründung des Zweckverbands beim Bürgermeister.

Bedeutender erscheinen jedoch die Verluste der Kontrollrechte in Form des Unterrichtsrechtes nach § 27 Abs. 2 SHGO sowie das Recht jedes Gemeindevertreters, vom Bürgermeister auf Verlangen Auskunft zu erhalten und Akteneinsicht gewährt zu bekommen. (§ 30 Abs. 1 SHGO) Diese Rechte stehen im Zusammenhang mit informellen Kompetenzen der Gemeindevertretung, die sich regelmäßig in der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung ergeben. So ist es nicht ungewöhnlich, dass ehrenamtliche Politiker festgestellte Mängel (Straßenschäden, defekte Lampen, Gebäudeschäden, Müll und Unrat usw.) direkt mit zuständigen Mitarbeitern oder Vorgesetzten besprechen, um für Abhilfe zu sorgen. Diese direkten Zugriffsrechte sind aufgrund der formalen Ausgliederung nicht mehr gegeben. Dieser Punkt wird auch Gegenstand der Auswertung der Interviews bei Gliederungspunkt f sein.

Im Rahmen der Kontrollrechte ergibt sich auch für den Hauptausschuss als mittelbares Kontrollinstrument der Gemeindevertretung für die Umsetzung der von der Gemeindevertretung festgelegten Ziele und Grundsätze (§ 45 b SHGO) eine Einschränkung. Da die Aufgabenbereiche des Zweckverbands, wie dargestellt, der Rahmensetzung der Gemeindevertretung entzogen sind, kann dementsprechend auch keine detaillierte Kontrolle durch den Hauptausschuss erfolgen, die sich für die Gemeindeverwaltung im Wesentlichen im Berichtswesen nach § 45 c SHGO ausdrückt. Zwar sieht das Berichtswesen in der Gemeinde Altenholz unter laufender Nr. 7 auch eine jährliche Berichterstattung zur Beteiligung an Zweckverbänden vor, allerdings kann es sich dabei

nur um grundsätzliche Informationen handeln, die nicht vergleichbar sind mit der etwa vierteljährlichen Berichterstattung über die Entwicklung der Haushalts- und Finanzdaten für die Gemeindeverwaltung. Zusätzlich zu den Einschränkungen beim Berichtswesen entfällt für den Hauptausschuss auch die Möglichkeit, für die Aufgabenbereiche des Zweckverbands dem Rechnungsprüfungsamt Aufträge zur Prüfung zu erteilen. (§ 115 Abs. 1 SHGO)

Ein Kompetenzverlust ergibt sich aber nicht nur für die beiden politischen Gremien Gemeindevertretung und Hauptausschuss, sondern auch für den Bürgermeister. Sein Verantwortungsbereich als Leiter der Verwaltung mit der Befugnis zum Erlass von Richtlinien, allgemeinen Geschäftsanweisungen und Einzelfallentscheidungen (§ 55 Abs. 1 S. 2 und 3 SHGO) verringert sich um die übertragenen Aufgabenbereiche und um 16 Mitarbeiter. Entsprechend verringert sich seine Kompetenz zur Geschäftsverteilung und Organisation der betroffenen Aufgabengebiete und Mitarbeiter. Auch die Geschäfte der laufenden Verwaltung werden im Umfang verringert. Besonders stark sind seine Einbußen im Bereich der Personalentscheidungen. Er verliert für die 16 Mitarbeiter nicht nur die Vorgesetztenfunktion, sondern auch alle personalrechtlichen Entscheidungen, wie z. B. Einstellung, Höhergruppierung oder Entlassung. Weitere Einschränkungen ergeben sich für die gesetzliche Vertretung (§ 56 Abs. 1 SHGO), die Repräsentationsaufgaben (§ 10 SHGO) sowie das Eilentscheidungsrecht. (§ 55 Abs. 4 SHGO) Wichtig ist jedoch auch, dass er gegenüber der Gemeindevertretung nach § 27 Abs. 2 SHGO nicht mehr verpflichtet ist, über wichtige Verwaltungsangelegenheiten in den Aufgabenbereichen des Zweckverbands zu unterrichten, da die Aufgabenbereiche seinem Verantwortungsbereich entzogen sind.

Insgesamt ergeben sich für die Gemeindevertretung, den Hauptausschuss sowie den Bürgermeister bedeutende Kompetenzverluste durch die Übertragung von Aufgaben auf den Zweckverband. Zwar ist es dem Zweckverband nicht möglich, für die übertragenen Aufgabenbereiche Satzungen und Verordnungen zu erlassen, allerdings verliert die Gemeindevertretung ihre Auffangzuständigkeit für Selbstverwaltungsangelegenheiten und die Möglichkeit, durch Ziele und Grundsätze auf die Aufgabenbereiche des Zweckverbands Einfluss zu nehmen sowie über wichtige Angelegenheiten zu entscheiden, z. B. über bedeutende Investitionen. Das Recht, die Haushaltsmittel für die Gemeindeverwaltung selbstständig zu bestimmen, wird dadurch eingeschränkt, dass Leistungen des Zweckverbands nun bezahlt werden müssen. Der Anteil am Verwaltungshaushalt dafür belief sich im Jahr 2006 auf 8,3 %. Von Bedeutung sind auch die Verluste bei den Kontrollrechten für die übertragenen Aufgabengebiete. Geringe Einschränkungen ergeben sich dagegen bei den Personalkompetenzen, die ebenso wie die Mitwirkungsrechte bei der Verwaltungsgliederung und die Repräsentationsaufgaben des Bürgervorstehers vernachlässigt werden können. Der Hauptausschuss verliert die Möglichkeit, im Rahmen des Berichtswesens eine detaillierte Kontrolle für die übertragenen Aufgabengebiete durchzuführen.

Der Bürgermeister verliert in nicht geringem Maße Kompetenzen als Leiter der Verwaltung inklusive der Gliederung und Organisation der Aufgabenbereiche, bei der gesetzlichen Vertretung sowie bei den Geschäften der laufenden Verwaltung, die insbesondere in den übertragenen Aufgabengebieten einen erheblichen Umfang haben. Bedeutend ist auch die Verringerung der personalrechtlichen Kompetenzen für insgesamt 16 Mitarbeiter, die vor Gründung des Zweckverbands in seinem Verantwortungsbereich lagen. Zu vernachlässigen sind die Einbußen bei den Repräsentationsaufgaben und dem Eilentscheidungsrecht.

e) Besondere Mehrheitserfordernisse für Beschlüsse der Verbandsversammlung

Die Aufnahme neuer Mitglieder erfordert eine Mehrheit von zwei Dritteln der Verbandsversammlung. (§ 12 Abs. 2 Verbandssatzung) Damit wird allerdings nur die gesetzliche Bestimmung des § 16 GkZ wiederholt, in der sowohl für den Beitritt neuer Mitglieder als auch für das Ausscheiden von Mitgliedern eine zwei Drittel-Mehrheit vorgeschrieben wird. Die Möglichkeit, nach § 16 GkZ für diese und andere Satzungsänderungen die Zustimmung aller Mitglieder vorzuschreiben, wurde nicht genutzt. (vgl. auch Kapitel IV, Abschnitt 4.5)

f) Veränderungen für Gemeindevertretung und Bürgermeister

Auf die Frage, welche Veränderungen sich für die Arbeit der Gemeindevertretung durch die Einrichtung des Zweckverbands ergeben haben, gaben die Akteure überwiegend mehrere Antworten. Von fünf Befragten wurden der Verlust von Entscheidungskompetenzen und die nicht mehr vorhandenen direkten Zugriffsrechte für die Gemeindevertretung genannt. In einem Fall wurde darauf hingewiesen, dass die Leistungserbringung jetzt zwischen den drei Akteuren Gemeindevertretung, Bürger und Zweckverband diskutiert werden muss. (Interview Nr. 9) Ein Zugriff auf die Arbeit des Zweckverbands kann nach Aussage von zwei Befragten nur noch indirekt über Aufträge bzw. mit den diesen zugrunde liegenden Haushaltsansätzen der Gemeinde erfolgen. Ein indirekter Zugriff besteht auch in den Mitwirkungsmöglichkeiten über die Verbandsversammlung, die in zwei Fällen angesprochen wurden. Dabei bemerkte ein Akteur (Interview Nr. 13), dass die in der Anfangsphase des Zweckverbands nicht ausreichenden Zugriffsmöglichkeiten der Gemeindevertretung, insbesondere auf die Kostenstruktur des Bauhofes, zwischenzeitlich durch die Vergrößerung der Mitgliederzahl der Verbandsversammlung deutlich verbessert wurden. In einem anderen Fall (Interview Nr. 8) wurde demgegenüber jedoch darauf hingewiesen, dass faktisch „über das Jahr“ die Werkleitung im Zweckverband die Entscheidungen trifft und nicht die Verbandsversammlung. Insbesondere hat die Gemeindevertretung keinen Einfluss auf die Investitionen des Zweckverbands. Der gleiche Akteur führte aus, dass die einzelnen Mitglieder der Gemeindevertretung mit der

Gründung des Zweckverbands auch ihre informellen Zugriffsrechte auf die Arbeit des Zweckverbands verloren haben, so dass „auch der berühmte klappernde Kanaldeckel“ nicht mehr im Einflussbereich der Gemeindevertretung liegt, was jedoch auch vorher formal nicht der Fall war. Auf die verlorenen informellen Kompetenzen wurde auch in Interview Nr. 11 Bezug genommen. Durch die Abgabe der Aufgabe an den Zweckverband ist die Aufgabe für die Gemeinde verloren und Anfragen können nur noch an den Zweckverband oder den Bürgermeister gerichtet werden, der dann aber möglicherweise in öffentlicher Sitzung nicht über alle Dinge reden kann.

Ein Akteur konnte die Frage nicht beantworten, da er bei Gründung des Zweckverbands noch kein Mitglied der Gemeindevertretung war.

Die Frage, ob sich die Einflussmöglichkeiten für die Gemeindevertretung auf Entscheidungen im Aufgabenbereich des Zweckverbands verändert haben, wurde von sechs der sieben Interviewpartner mit Ja beantwortet. In einem Fall wurde die Frage nicht beantwortet.

Von den sechs Befragten werden verringerte bzw. in zwei Fällen sogar deutlich verringerte Einflussmöglichkeiten für die Gemeindevertretung gesehen. Ein Akteur (Interview Nr. 8) sieht die deutlich verringerten Einflussmöglichkeiten darin begründet, dass der Zweckverband durch die Werkleitung, den Vorstandsvorsteher und die Verbandsversammlung gesteuert wird. Die beschränkten Einflussmöglichkeiten für die Gemeindevertretung ergeben sich somit durch Vorgaben des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit. Ergänzend wies er darauf hin, dass die Vertreter in der Verbandsversammlung in ihren Entscheidungen frei sind und nur ihrem Gewissen unterliegen.

Gleichzeitig wurde aber in zwei Fällen darauf hingewiesen, dass sich durch die zwischenzeitliche Aufstockung der Mitgliederzahl der Verbandsversammlung die Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeindevertretung verbessert haben. Ein Akteur (Interview Nr. 11) sieht diese verbesserten Mitwirkungsmöglichkeiten vor allen Dingen für kleine Fraktionen. Weitere Einflussmöglichkeiten für die Gemeinde werden dadurch gesehen, dass der Bürgermeister gleichzeitig Vorstandsvorsteher des Zweckverbands ist. (Interview Nr. 9)

Auf die Frage, wie die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung im Aufgabenbereich des Zweckverbands eingeschätzt werden, antworteten fünf der sieben Befragten, dass sie einen hohen bis sehr hohen Einfluss der Verwaltung auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands sehen. In einem Fall (Interview Nr. 9) wurde dieser Einfluss direkt mit der Funktion des Bürgermeisters im Zweckverband in Verbindung gebracht und in einem anderen Fall (Interview Nr. 10) die hohe Bedeutung der Vorbereitungsfunktion durch die Verwaltung gerade für den Aufgabenbereich des Zweckverbands betont. Die Verwaltung erstellt Berechnungen für Kostensätze, erarbeitet Aufstellungen und trägt



dafür Sorge, dass die Wirtschaftlichkeit des Zweckverbands mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Gemeinden gegeben ist. In einem anderen Fall wurde auf die notwendige Unterscheidung zwischen der Gemeindeverwaltung und der Verwaltung des Zweckverbands hingewiesen. (Interview Nr. 8) Grundsätzlich besitzt die Verwaltung der Gemeinde gegenüber dem Zweckverband nur noch eingeschränkte Einflussmöglichkeiten, da sie lediglich als Auftraggeber tätig werden kann. Hinzu kommt, dass sie den eigenen Zweckverband vorrangig beauftragt bzw. beauftragen muss. Noch geringer sind die Möglichkeiten der Einflussnahme bei der Frage, wie der Zweckverband seine Aufgaben bearbeitet. Allerdings gilt es hier zu berücksichtigen, dass die Gemeindeverwaltung Altenholz dadurch Einfluss auf den Zweckverband besitzt, weil sie gleichzeitig die Verwaltung des Zweckverbands wahrnimmt. Sie ist somit Teil des Zweckverbands.

Insgesamt zeigen sich in den Antworten deutliche Veränderungen für die Arbeit der Gemeindevertretung. Es wurden Entscheidungskompetenzen und damit Einflussmöglichkeiten an den Zweckverband abgegeben. Dies zeigt sich vor allem in der veränderten Rolle der Gemeinde als Auftraggeber gegenüber dem Zweckverband. Ein direkter Zugriff auf die Arbeit des Zweckverbands ist nicht mehr möglich. Dazu gehört auch, dass vormals bestehende informelle Zugriffsmöglichkeiten weggefallen sind. Eine mittelbare Steuerung kann nur noch über die Verbandsversammlung erfolgen.

Dementsprechend sehen die Befragten auch durchgehend eine Veränderung der Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen im Aufgabenbereich des Zweckverbands, die sich gegenüber dem Zeitpunkt vor Gründung des Zweckverbands verringert oder sogar deutlich verringert haben. Der Zweckverband entscheidet eigenständig durch die Verbandsversammlung, den Verbandsvorsteher oder die Werkleitung. Zwar wird der Kompetenzverlust bzw. der Verlust an Einflussmöglichkeiten durch die zwischenzeitliche Erhöhung der Mitgliederzahl der Verbandsversammlung für die Gemeindevertretung etwas entschärft, jedoch kann sie den Kompetenzverlust der Gemeindevertretung nicht kompensieren.

Bei der Bestimmung der Einflussmöglichkeiten der (Gemeinde-) Verwaltung auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands ist zunächst eine Trennung zwischen der Gemeindeverwaltung und der Verwaltung des Zweckverbands vorzunehmen. Die originäre Aufgabe der Gemeindeverwaltung gegenüber dem Zweckverband wird auf die Rolle des Auftraggebers reduziert. Eine Unterscheidung gestaltet sich aber als schwierig, da die Verwaltungstätigkeit sowohl der Gemeinde als auch des Zweckverbands durch dieselben Mitarbeiter bzw. durch den Bürgermeister als Verbandsvorsteher wahrgenommen wird. In beiden Fällen ist der Bürgermeister der Gemeinde Altenholz Leiter der Verwaltung. Unabhängig von einer formalen Trennung ergibt sich durch die Verflechtung der beiden Verwaltungen somit tatsächlich ein großer Einfluss für die Gemeindeverwaltung bzw. den Bürgermeister auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands. Vor diesem Hintergrund sind die

Antworten der befragten Akteure zu sehen, die einen hohen bis sehr hohen Einfluss der Verwaltung auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands erkennen, da es sich letztendlich zwar um zwei formal unterschiedliche Verwaltungen handelt, die jedoch von denselben handelnden Personen geprägt und geleitet werden.

#### **4.5.1 Verbandsversammlung**

##### a) Mitglieder der Verbandsversammlung

Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung ergibt sich aus § 5 der Verbandssatzung. Nach § 5 Abs. 1 Verbandssatzung ist der Bürgermeister des Verbandmitglieds stimmberechtigtes Mitglied der Verbandsversammlung. Daneben wählen die Verbandmitglieder jeweils vier weitere stimmberechtigte Mitglieder für die Verbandsversammlung.

Als weitere Vertreter für die Gemeinde Altenholz benannten die Fraktionen der CDU, SPD, FDP und AWG jeweils ein Mitglied.

Die derzeitige Mitgliederzahl beruht auf der 4. Änderungssatzung der Verbandssatzung des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen, die am 17. Juni 2009 durch die Verbandsversammlung beschlossen wurde. Vorher wurden die Gemeinden in der Verbandsversammlung nur durch zwei Mitglieder vertreten, von denen ein Mitglied der Bürgermeister sein musste.

Die Mitgliedschaft des Bürgermeisters nach § 5 Abs. 1 Verbandssatzung alte Fassung sowie der 4. Änderungsfassung entspricht der gesetzlichen Bestimmung nach § 9 Abs. 1 GkZ, nach der der Bürgermeister als Mitglied der Verbandsversammlung vorzusehen ist. Die Entsendung weiterer Mitglieder geht über diese Mindestbestimmung des Gesetzes hinaus.

##### b) Vorsitzender der Verbandsversammlung

Nach § 5 Abs. 5 der Verbandssatzung wählt die Verbandsversammlung einen Vorsitzenden. Für den Zweckverband wurde der Bürgermeister der Gemeinde Dänischenhagen zum Vorsitzenden der Verbandsversammlung gewählt.

### c) Weisungsrechte

Die Frage, ob die bestehenden Weisungsrechte für die Mitglieder der Verbandsversammlung ausreichend sind, wurde von fünf der sieben Akteure mit Ja beantwortet. Nur in einem Fall wurde das verneint (Interview Nr. 11) und von einem weiteren Befragten (Interview Nr. 14) darauf hingewiesen, dass einige Mitglieder der Gemeindevertretung die Auffassung vertreten, dass die Weisungsrechte nicht ausreichend sind und sich dementsprechend mehr Einfluss auf die Arbeit des Zweckverbands wünschen.

Vier Akteure teilten mit, dass die Weisungsrechte auch ausreichend genutzt werden. Einer dieser vier Befragten (Interview Nr. 8) erklärte, dass „so gut wie keine Weisungen ausgeübt“ werden. Eine Fraktion habe zwischenzeitlich versucht, über diesen Weg Einfluss zu nehmen, jedoch erkennen müssen, dass die Möglichkeiten der Einflussnahme über Weisungen beschränkt sind. Die Gemeindevertretung hat bei Angelegenheiten des Zweckverbands in erster Linie bei Satzungsänderungen mitgewirkt. Es wurden Vorschläge erarbeitet und die entsandten Mitglieder beauftragt, entsprechend zu votieren. Diese Satzungsänderungen wurden vorher in Arbeitsgruppen mit allen Fraktionen besprochen und einstimmig beschlossen. Die Gründe dafür, dass bislang keine formalen Weisungen ausgesprochen wurden, sieht er darin, dass die fünf Themenpunkte aus § 9 Abs. 6 GkZ, für die Weisungen möglich sind, bislang keinen Entscheidungsbedarf erzeugten. Darüber hinaus wurden Satzungsänderungen vorab einvernehmlich beschlossen.

Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass nach § 9 Abs. 6 Nr. 3 GkZ Änderungen der Verbandssatzung Gegenstand von Weisungen sein können. Unabhängig von formal ausgesprochenen Weisungen kann hier bei Satzungsänderungen aufgrund der einheitlichen Meinungsbildung im Vorfeld durch die Gemeindevertretung bzw. die Fraktionen allerdings von „faktischen“ Weisungen für die Vertreter in der Verbandsversammlung ausgegangen werden.

Ein weiterer Akteur (Interview Nr. 10), der ebenfalls eine ausreichende Nutzung der Weisungsrechte sieht, teilte mit, dass bislang kein Bedarf für Weisungen bestanden hätte, da es keine großen Streitpunkte gab. Das kann sich zukünftig jedoch wegen der problematischen Haushaltssituation in der Gemeinde Altenholz und daraus entstehender Erfordernisse für eine Kostenminimierung bzw. eine Reduzierung von Aufgaben ändern. Ein weiterer Interviewpartner (Interview Nr. 14), der die Nutzung der Weisungsrechte weder als ausreichend noch als nicht ausreichend ansieht, wies darauf hin, dass mit Weisungen kein großer Einfluss ausgeübt werden kann und die Vertreter in der Verbandsversammlung deshalb selbstständig entscheiden.

In zwei Fällen wurde die Frage nach der ausreichenden Nutzung mit Nein beantwortet. In einem dieser zwei Fälle (Interview Nr. 13) sieht der Befragte jedoch bisher auch keinen Bedarf für Wei-

sungen. Allerdings besteht auch für ihn die Möglichkeit, dass sich das wegen der schwierigen Haushaltslage zukünftig ändert. Den Vertretern in der Verbandsversammlung ist aber auch ohne formale Weisungen bekannt, was die Gemeindevertretung und die Fraktionen wollen. Unabhängig davon sind Weisungen in der Sache schwierig, weil Vertreter auch zum Wohl des Zweckverbands entscheiden müssen. Vor dem Hintergrund dieser Begründung lässt sich jedoch fragen, ob der Befragte tatsächlich die Nutzung der Weisungsrechte als nicht ausreichend betrachtet, da er ja gleichfalls erklärte, dass es bislang dafür keinen Bedarf gab. Der zweite Akteur (Interview Nr. 11) begründete sein Nein damit, dass Teile der Verwaltung und Teile der Verbandsversammlung sehr gut zusammenarbeiten, was in der Natur der Sache liegt, wodurch ein Einfluss auf bestimmte Abläufe jedoch erschwert wird.

Im Rahmen einer weiteren Recherche (nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 2) wurde bestätigt, dass die am Zweckverband beteiligten Gemeinden bislang noch keine Weisungsbeschlüsse für die Sitzungen der Verbandsversammlung getroffen haben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der weit überwiegende Teil der Befragten die bestehenden Weisungsrechte für ausreichend hält. Zudem sieht der überwiegende Teil der Befragten eine ausreichende Nutzung der Weisungsrechte, obwohl offensichtlich bislang keine formale Weisung ausgesprochen wurde. Diese Einschätzung beruht zum einen darauf, dass ein entsprechender Bedarf für Weisungen bisher nicht gesehen wird. Das Erfordernis, Weisungen zu erteilen, wird dabei in Zusammenhang mit möglichen Konflikten zwischen dem Zweckverband und der Gemeinde gebracht, die es bisher aber nicht gegeben hat, auch nicht im Zusammenhang mit den anfänglichen Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen den beiden Mitgliedsgemeinden. (vgl. Abschnitt 4.5) Eine solche Konfliktsituation kann sich zukünftig aufgrund einer schlechter werdenden Finanzsituation aber ergeben. Eine weitere Begründung liegt darin, dass die Weisungsrechte in ihrer thematischen Reichweite beschränkt sind und für diesen potentiellen Einflussbereich Weisungen nicht erforderlich waren. Nur in einem einzelnen Fall wurde die Nutzung der Weisungsrechte eindeutig als nicht ausreichend beschrieben. Der überwiegende Teil der Befragten betrachtet dagegen die Nutzung der Weisungsrechte bzw. deren Nichtnutzung als zufrieden stellend.

#### d) Kompetenzverteilung zwischen Verbandsversammlung und Verbandsvorsteher

Für den Zweckverband gibt es keine besonderen Beschlüsse der Verbandsversammlung zu einer Kompetenzverschiebung zwischen der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsteher. Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen des Zweckverbands orientiert sich am Gesetz für kommunale Zusammenarbeit und wird durch die Dienstanweisung über die Ausschreibung und

Vergabe von Lieferungen und Leistungen konkretisiert. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 2)

Die Verbandsversammlung trifft nach § 10 GkZ alle für den Zweckverband wichtigen Entscheidungen und orientiert sich dabei an § 28 SHGO. Im Folgenden wird die Kompetenzverteilung unterhalb der institutionellen Schwelle zwischen Verbandsversammlung und Verbandsvorsteher bzw. Werkleitung auf Grundlage der Dienstanweisung über die Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen dargestellt. Die Beträge zur Aufgabenübertragung werden dabei in Relation zu den Gesamtausgaben der Jahresrechnung des Wirtschaftsjahres 2006 gestellt. Das Wirtschaftsjahr 2006 wurde entsprechend der Heranziehung des Haushaltsjahres 2006 für die Aufgabenübertragung zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister in Abschnitt 4.2.1 ausgewählt.

### **Volumen Jahresrechnung 2006**

Gesamteinnahmen: 1.166.000 €

Gesamtausgaben: 1.174.000 €

Die Verbandsversammlung hat in § 9 der Dienstanweisung über die Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen die folgende Wertgrenze für die Vergabe von Aufträgen festgesetzt:

- für den Verbandsvorsteher bei Vergabe von Aufträgen: 51.000 €  
(= 4,3 % der Gesamtausgaben Jahresrechnung 2006).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für den Zweckverband nur wenige Kompetenzen unterhalb der institutionellen Ebene zwischen der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsteher neu verteilt wurden. Die Aufgabenverteilung orientiert sich überwiegend an den institutionellen Vorgaben des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit. Da ein Hauptausschuss nicht eingerichtet wurde, entfällt damit eine zusätzliche Alternative für die Übertragung von Aufgaben.

#### e) Vorbehaltsbeschlüsse

Vorbehaltsbeschlüsse sind weder durch die Gemeindeordnung noch im Gesetz über kommunale Zusammenarbeit für die Verbandsversammlung vorgesehen. Dennoch kann nach § 2 Abs. 4 der Dienstanweisung für die Werkleitung der Verbandsvorsteher oder die Verbandsversammlung sich eine Entscheidung der Werkleitung über die Geschäfte der laufenden Betriebsführung im Einzelfall vorbehalten. Daneben können der Verbandsvorsteher und die Verbandsversammlung nach § 5

Abs. 2 Dienstanweisung für die Werkleitung im Einzelfall auch Personalentscheidungen an sich ziehen, die der Werkleitung nach § 5 Abs. 1 Dienstanweisung für die Werkleitung übertragen wurden.

Das Vorbehaltsrecht des Verbandsvorstehers gegenüber der Werkleitung ist dabei im Zusammenhang mit dem Direktionsrecht des Verbandsvorstehers zu sehen und kann für die weitere Untersuchung deshalb vernachlässigt werden. Wichtig ist jedoch die Feststellung, dass sich die Verbandsversammlung auf Akteursebene Personalentscheidungen und Entscheidungen der laufenden Betriebsführung vorbehält. Bei beiden Aufgabenbereichen handelt es sich um klassische Aufgabengebiete des Verbandsvorstehers, für die der Verbandsversammlung ein Zugriffsrecht eingeräumt wird.

Der Zweckverband teilte auf Nachfrage mit, dass es bislang nicht zu einem entsprechenden Vorbehaltsbeschluss gekommen ist. (Schreiben Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen vom 24.01.2011)

#### **4.5.2 Verbandsvorsteher**

a) Ist der Verbandsvorsteher ein Bürgermeister?

Der Verbandsvorsteher des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen ist der Bürgermeister der Gemeinde Altenholz. Er ist somit ein Vertreter der Verwaltung.

b) Ist der Verbandsvorsteher ehrenamtlich oder hauptamtlich tätig?

Der Verbandsvorsteher ist ehrenamtlich tätig. (§ 7 Abs. 1 Verbandssatzung)

c) Werks-/Geschäftsleiter

Für den Zweckverband ist eine Werkleitung eingerichtet, die von einer Mitarbeiterin der Gemeinde Altenholz wahrgenommen wird. Die Werkleitung leitet und beaufsichtigt den Bauhof nach den Richtlinien der Verbandsversammlung und den Anweisungen des Verbandsvorstehers. Sie nimmt die laufende Betriebsführung des Bauhofes wahr (§ 1 Abs. 1 Dienstanweisung für die Werkleitung), soweit nicht die Verbandsversammlung oder der Verbandsvorsteher sich die Entscheidungen im Einzelfall vorbehalten haben (§ 2 Abs. 4 Dienstanweisung für die Werkleitung) und ist für

die wirtschaftliche Betriebsführung verantwortlich. (§ 1 Abs. 2 Dienstanweisung für die Werkleitung)

Die Werkleitung trifft alle Personalentscheidungen, sofern nicht der Verbandsvorsteher oder die Verbandsversammlung sich im Einzelfall die Personalentscheidungen vorbehalten haben. (§ 5 Dienstanweisung für die Werkleitung) Sie bereitet die Sitzungen der Gremien des Zweckverbands vor (§ 4 Dienstanweisung für die Werkleitung) und führt die Beschlüsse der Verbandsversammlung und die Entscheidungen des Verbandsvorstehers aus. (§ 9 Abs. 3 Verbandssatzung)

Die Werkleitung ist berechtigt, Aufträge bis zu einem Betrag von 31.000 € (= 2,6 % der Gesamtausgaben Jahresrechnung 2006) zu vergeben (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 der Dienstanweisung über die Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen) und nach § 2 Abs. 3 der Dienstanweisung für die Werkleitung überplanmäßig Aufträge bis zu einem Wert von 20.000 DM (= 10.210,18 €) zu erteilen, das entspricht 0,87 % der Gesamtausgaben der Jahresrechnung 2006.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Werkleitung des Zweckverbands umfangreiche Kompetenzen eingeräumt wurden, die von der Leitung des Bauhofes über die Beschlussvorbereitung bis zur Vergabe von Aufträgen reichen. Damit wird die Verwaltung des Zweckverbands fast vollständig der Werkleitung übertragen. Die Einrichtung einer Werkleitung, die in der Gemeindeverwaltung Altenholz integriert ist, trägt dazu bei, die Arbeit des Zweckverbands zu professionalisieren und den Verbandsvorsteher zu entlasten.

#### d) Kompetenzen des Verbandsvorstehers

Nach § 7 Abs. 2 Verbandssatzung werden vom Verbandsvorsteher neben den gesetzlich übertragenen Aufgaben (vgl. hierzu Kapitel IV, Abschnitt 4.5.2) alle Entscheidungen getroffen, die nicht nach § 10 GkZ i. V. m. § 28 SHGO der Verbandsversammlung vorbehalten sind. In Abschnitt 4.5.1 d wurden zusätzliche Kompetenzübertragungen bei der Auftragsvergabe von der Verbandsversammlung auf den Verbandsvorsteher dargestellt. Daneben ergibt sich das weitere Aufgabenfeld des Verbandsvorstehers im Wesentlichen aus den für die Werkleitung dargestellten Aufgabenbereichen.

### **4.5.3 Hauptausschuss**

Für den Zweckverband wurde ein Hauptausschuss nicht gebildet.

Daraus resultiert eine Stärkung des Verbandsvorstehers, da ein Hauptausschuss gegebenenfalls die Verbandsverwaltung zu überwachen hat (§ 12 Abs. 6 GkZ) und diesem alternativ zum Verbandsvorsteher Aufgaben von der Verbandsversammlung übertragen werden können. (§ 10 GkZ)



## **5. Empirische Befunde auf der Basis von halbstandardisierten Interviews und einer Dokumentenanalyse für den Zweckverband Linkes Weserufer/ den Flecken Steyerberg**

### **5.1 Grundsätzliches**

#### a) Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Rat

Die Frage nach einer Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Rat wurde von drei Interviewpartnern mit Nein beantwortet. Der Befragte in Interview Nr. 2 sieht ebenfalls keine Dominanz der Verwaltung, wies aber darauf hin, dass das von den handelnden Personen abhängt. In anderen Konstellationen kann es durchaus zu einer Dominanz der Verwaltung kommen. Um dann gegebenenfalls Abhilfe zu schaffen, muss der Rat zunächst einmal das Bewusstsein darüber entwickeln, dass es eine Dominanz der Verwaltung gibt. In einem zweiten Schritt muss der Rat dann über Fraktionsgrenzen hinaus Einigkeit finden, sich einer solchen Dominanz zu erwehren. Von einem Befragten (Interview Nr. 7) wird für wenige Fälle durchaus eine Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Rat gesehen. Die Ursachen dafür liegen aber bei den Ratsmitgliedern. Einer gegebenenfalls ausgeübten Dominanz durch die Verwaltung kann der Rat sich aber entgegenstellen, wenn dieser sich einig ist. Ein weiterer Akteur (Interview Nr. 1) sieht keine Dominanz der Verwaltung, allerdings in Abhängigkeit von politischen Mehrheiten Steuerungsmöglichkeiten durch Beschlussvorlagen.

Nur ein Befragter (Interview Nr. 5) beantwortete die Frage nach einer Dominanz der Verwaltung mit einem eindeutigen Ja. Ursächlich für die Dominanz der Verwaltung ist, dass „die Verwaltung die Politik im Grunde als Hemmschuh“ betrachtet. Abhilfemöglichkeiten sind nur theoretischer Natur, in der Praxis aber nicht umzusetzen.

Im letzten Fall handelt es sich um eine abweichende Einzelmeinung, da in drei von sieben Fällen überhaupt keine Dominanz und in drei weiteren Fällen nur eine denkbare bzw. leichte Einflussnahme der Verwaltung gesehen wird.

#### b) Relevante Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess

Ein relativ geschlossenes Bild ergibt sich bei der Frage nach den relevanten Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess. Durchgehend wurden die Fraktions- und Gruppensprecher als relevante Personen bezeichnet. In zwei Fällen wird diese Rolle allerdings nicht für alle, sondern nur für einzelne der Fraktions- und Gruppensprecher gesehen. Neben den Fraktions- und Grup-

pensprechern wird von vier Befragten der Bürgermeister als relevante Person eingeschätzt. In zwei Fällen wurde der Verwaltungsausschuss als Gremium genannt.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass im Flecken Steyerberg die Fraktions- und Gruppensprecher sowie der Bürgermeister (zum Teil im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft im Verwaltungsausschuss) die relevanten Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess sind. Die überwiegende Sichtweise, dass eine Dominanz der Verwaltung nicht besteht, korrespondiert positiv mit der Nennung der relevanten Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess. Als relevante Personen werden mit den Fraktions- und Gruppensprechern sowohl Vertreter der Politik als auch der Bürgermeister erkannt.

## **5.2 Rat**

### a) Rat als Verwaltungsorgan oder Kommunalparlament

Vier der befragten Akteure charakterisieren den Rat als Kommunalparlament. In einem weiteren Fall wird der Rat tendenziell eher als Kommunalparlament denn als Verwaltungsorgan eingeordnet und in zwei Interviews wurde keine eindeutige Zuordnung zu der einen oder anderen Seite vorgenommen. Es überwiegt damit jedoch deutlich die Charakterisierung des Rates als Kommunalparlament.

### b) Orientierung bei Entscheidungen im Rat

Überwiegend benannten die Befragten mehrere Kriterien, an denen sie sich bei Entscheidungen im Rat orientieren. Dabei steht die persönliche Meinung bzw. Wertvorstellung mit fünf Angaben an erster Stelle, gefolgt von Gesprächen mit Bürgern bzw. Bürgerinteresse in drei Fällen und ebenfalls drei Fälle, in denen die Fraktion als Orientierungshilfe genannt wurde. Nur in einem Fall (Interview Nr. 4) wurde die Verwaltungsvorlage als eine von mehreren Orientierungshilfen genannt. Demgegenüber wird die Verwaltungsvorlage von einem anderen Akteur (Interview Nr. 3) ausdrücklich kritisch gesehen.

Für den Rat des Fleckens Steyerberg lassen sich somit selbstbewusste und parlamentsähnliche Strukturen erkennen. Neben einer stark überwiegenden Einschätzung, dass es sich beim Rat um ein Kommunalparlament handelt, zeugen die Angabe der persönlichen Meinung als häufigste Orientierungshilfe bei Ratsentscheidungen, wie auch die Orientierung am Bürgerinteresse, von einem vorhandenen Selbstbewusstsein bei den Ratsmitgliedern. Dem steht auch die Nennung der Frakti-

on in mehreren Fällen nicht entgegen, da Fraktionen auch in Bundes- und Landesparlamenten eine bedeutende Rolle spielen. Die Erkenntnisse in diesem Abschnitt korrespondieren positiv mit den Ergebnissen zu Abschnitt 5.1, wo bereits festgestellt wurde, dass eine Dominanz der Verwaltung nicht gegeben ist.

### **5.2.1 Aufgaben**

#### a) Wirksame Nutzung der Richtlinienkompetenz

Überwiegend negativ wurde die Frage beantwortet, ob der Rat des Fleckens Steyerberg durch seine Richtlinienkompetenz wirksam auf die Arbeit der Verwaltung Einfluss nimmt. In vier von sieben Interviews wurde das mit Nein beantwortet. In den drei anderen Fällen wird zwar die Nutzung dieses Instrumentes gesehen, allerdings die Wirksamkeit infrage gestellt. Ein Akteur (Interview Nr. 4) wies daraufhin, dass es „zeitlich und auch fachlich leider nicht möglich ist, Dinge, die man als Richtlinie ausgegeben hat, durchgreifend zu kontrollieren“. Ähnlich äußerte sich ein weiterer Akteur (Interview Nr. 6), der ebenfalls auf zeitliche Schwierigkeiten hinwies. Im dritten Fall (Interview Nr. 7) wird die Nutzung der Richtlinienkompetenz als Versuch eingestuft, ein wenig Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung zu nehmen.

Eine wirksame Nutzung der Richtlinienkompetenz durch den Rat des Fleckens Steyerberg wird somit von den Befragten nicht gesehen.

#### b) Nutzung der Informations- und Kontrollrechte

In § 10 Abs. 1 der Geschäftsordnung wird das Recht des einzelnen Ratsmitgliedes beschrieben, Anfragen zu Tagesordnungspunkten in Sitzungen zu stellen. Daneben sollen nach § 10 Abs. 2 der Geschäftsordnung sonstige Anfragen drei Tage vor Beginn der Sitzung schriftlich an den Bürgermeister gerichtet werden. Mit der Bestimmung in § 10 Abs. 1 Geschäftsordnung wird das umfassende Auskunftsrecht aus § 39 a NGO für Anfragen zu Tagesordnungspunkten wiederholt und mit der Regelung in § 10 Abs. 2 Geschäftsordnung eine Soll-Bestimmung zum Verfahren von Anfragen eingeführt. Mit diesen Bestimmungen erfolgt jedoch keine inhaltliche Einschränkung des Auskunftsrechts nach § 39 a NGO.

Kein einheitliches Bild ergibt sich bei den befragten Akteuren auf die Frage nach der Intensität der Anwendung von Informations- und Kontrollrechten durch den Rat. Ein Akteur (Interview Nr. 1) sagte, dass die Informations- und Kontrollrechte, insbesondere durch eine hohe Anzahl von Anfragen,

in starkem Maße genutzt werden. Diese Anfragen erfolgen regelmäßig durch dieselben zwei bis drei Ratsherren und insbesondere auch zum Thema Zweckverband. Zwei weitere Akteure sehen ebenfalls eine Nutzung in starkem Maße. Dagegen sehen drei Interviewpartner lediglich eine Nutzung in geringem Maße und ein Akteur (Interview Nr. 5) stuft den Gebrauch als gering bis gar nicht ein. Hier scheint es bei den befragten Akteuren völlig unterschiedliche Wahrnehmungen darüber zu geben, ob der Einsatz eines Instrumentes als stark oder weniger stark zu bezeichnen ist.

c) Vorbehaltsbefugnisse des Rates

Ein eindeutiges Bild ergibt sich bei der Frage nach der Nutzung der Vorbehaltsbefugnisse durch den Rat im Flecken Steyerberg. Vier der Akteure sehen eine Nutzung in geringem Maße, ein Akteur eine starke bis geringe Nutzung, ein Befragter eine geringe bis gar keine Nutzung und ein weiterer Akteur sieht gar keine Nutzung dieses Instrumentes. Insgesamt ergibt sich somit eine Häufung der standardisierten Antwortvorgaben für eine Nutzung in geringem Maße.

Die Möglichkeit, sich durch die Hauptsatzung die Entscheidung für ganze Aufgabengruppen vorzubehalten (§ 40 Abs. 2 NGO), wird nicht genutzt.

d) Kompetenzverteilung unterhalb der institutionellen Schwelle zwischen Rat und Bürgermeister

Im Folgenden wird die Kompetenzverteilung unterhalb der institutionellen Schwelle zwischen Rat und Bürgermeister dargestellt. Sofern die Abgrenzung der Aufgabenbereiche durch die Festsetzung von Geldbeträgen erfolgt, werden diese Geldbeträge in Relation zu den Gesamtausgaben des Verwaltungs- und des Vermögenshaushaltes des Haushaltsjahres 2009 gestellt.

**Volumen Haushalt 2009**

Verwaltungshaushalt	8.180.900 €
Vermögenshaushalt	<u>2.398.200 €</u>
Gesamtvolumen	10.579.100 €

Der Rat des Fleckens Steyerberg hat auf Grundlage des § 40 Abs. 1 Nr. 1 NGO Richtlinien für die Geschäfte der laufenden Verwaltung erlassen. Mit laufender Nr. 3 wurden die folgenden Wertgrenzen für Rechtsgeschäfte des Bürgermeisters festgesetzt:

- Verfügungen über das Gemeindevermögen - ausgenommen sind Schenkungen – (= 0,25 % des Volumens des Vermögenshaushaltes 2009)	6.000 €
- Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben (= 0,07 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	6.000 €
- Niederschlagungen und Erlass von Forderungen (= 0,03 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	3.000 €
- Abschluss von Miet- und Pachtverträgen (Jahresbeträge) (= 0,07 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	6.000 €
- Stundung von Forderungen (= 0,06 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	5.000 €
- Verträge über Lieferungen und Leistungen des Haushaltsplanes (= 0,25 % des Vermögenshaushaltes 2009)	6.000 €
- Verträge mit Mitgliedern des Rates (= 0,01 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	1.000 €

Der Bürgermeister trifft die Entscheidung über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 Baugesetzbuch. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 7)

Für die folgenden Berufsgruppen wurden dem Bürgermeister die Personalentscheidungen übertragen:

- Auszubildende,
- Praktikanten,
- geringfügig Beschäftigte,
- ehrenamtlich Tätige,
- Vertretungskräfte im Kindergartenbereich,
- ABM-Kräfte und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung,
- (so genannte „1-Euro-Jobs“),
- befristete Vertretungskräfte im Reinigungsdienst,
- Bewährungs- und Tätigkeitsaufstiege.

Die Frage, ob der Rat dem Bürgermeister Aufgaben übertragen hat, wurde in zwei Fällen mit Nein und von den übrigen Befragten mit Ja beantwortet. Ein Akteur (Interview Nr. 1) wies dabei auf Personalentscheidungen hin und ein anderer Befragter (Interview Nr. 4) nannte sowohl die Personalentscheidungen als auch die Übertragung durch Festsetzung von Wertgrenzen für Geschäfte der laufenden Verwaltung.

Für den Aufgabenbereich des Rates ist zusammenfassend festzustellen, dass eine Richtlinienkompetenz durch den Rat nicht in einem wirksamen Maße gegenüber der Verwaltung ausgeübt wird und zudem mögliche Vorbehaltsrechte für den Aufgabenbereich des Bürgermeisters in nur geringem Maße genutzt werden. Insbesondere wurde keine Regelung in der Hauptsatzung getroffen, mit der sich der Rat ganze Aufgabengruppen zur Entscheidung vorbehält. Die Aussagen der Interviewpartner zu den Informations- und Kontrollrechten lassen keine eindeutige Bewertung zu. Die Bestimmungen zur Anfrage enthalten keine inhaltlichen Abweichungen zum umfangreichen institutionellen Auskunftsrecht nach § 39 a NGO. Der Umfang der auf den Bürgermeister übertragenen Aufgaben lässt sich erst im späteren Vergleich mit den anderen Fallbeispielen bewerten.

### **5.2.2 Ausschüsse**

Im Flecken Steyerberg wurden die folgenden Fachausschüsse eingerichtet:

- Ausschuss für Infrastruktur, Land- und Forstwirtschaft, Umweltschutz mit neun Mitgliedern,
- Schul- und Jugendausschuss mit 14 Mitgliedern,
- Ausschuss für Familie, Soziales, Kultur, Sport und Fremdenverkehr mit neun Mitgliedern,
- Haushalts- und Finanzausschuss mit sechs Mitgliedern.

Die Zahl der Ausschüsse wurde zu Beginn dieser Wahlperiode verringert, was sich unter anderem in der Zusammenlegung der vormalig eigenständigen Ausschüsse für Schule und Jugend zum gemeinsamen Schul- und Jugendausschuss zeigt. Der Schul- und Jugendausschuss ist mit 14 Mitgliedern der größte Ausschuss und hat einen umfangreichen thematischen Aufgabenkatalog zu bewältigen. (Interview Nr. 1)

Einen Fachausschuss, der in besonderer Weise für die Aufgaben des Zweckverbands Linkes Weserufer verantwortlich ist, gibt es nicht (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 1), so dass es keinen Ausschuss gibt, dessen Mitglieder über eine herausgehobene Fachlichkeit für die Arbeit des Zweckverbands verfügen.

#### a) Anzahl der Ausschüsse

Die Anzahl der Ausschüsse wird von drei Befragten mit Bezug auf den Schul- und Jugendausschuss als zu gering eingestuft. Diese Akteure sind deshalb der Ansicht, dass der Schul- und Jugendausschuss in der nächsten Legislaturperiode wieder in zwei Ausschüsse aufgeteilt werden soll. Die anderen vier Befragten bezeichnen die Anzahl der Ausschüsse als angemessen. Ein Ak-

teur (Interview Nr. 5) sieht bei einer größeren Anzahl von Ausschüssen Schwierigkeiten bei der Besetzung mit Mitgliedern und eine zu große Selektivität der Ausschussarbeit.

Es überwiegt somit leicht die Zahl der Befragten, die die Anzahl der Ausschüsse als angemessen bewerten.

#### b) Entlastung des Rates durch Ausschussarbeit

Eine Entlastung des Rates durch die Ausschussarbeit wird von sechs der sieben Befragten gesehen. Die Entlastungsfunktion wird dabei vor allem in der Vorberatung und zeitlichen Entlastung des Rates erkannt. Ein Akteur (Interview Nr. 1) erklärte, dass der Rat grundsätzlich den Empfehlungen des Ausschusses folgt, so dass der zeitliche Umfang der Diskussionen verkürzt wird. Ein Akteur wies jedoch daraufhin (Interview Nr. 4), dass einige Ratsmitglieder kritisieren, dass sie nicht an allen Entscheidungen ausreichend beteiligt sind, die im Ausschuss diskutiert werden. Ein anderer Akteur (Interview Nr. 2) erklärte, dass die Ausschussarbeit für den Rat auch belastend wirken kann. Er verwies beispielhaft auf den Fall, dass ein Entscheidungsvorschlag des Ausschusses anschließend von einem maßgeblichen Fraktionsvorsitzenden nicht akzeptiert wird, weil er selbst nicht im Ausschuss vertreten ist und deshalb nachher eine gegenteilige Entscheidung im Rat getroffen wird. Ein weiterer Befragter (Interview Nr. 5) sieht keine Entlastung durch Ausschussarbeit, sondern teilweise sogar die Tendenz, dass in den Ausschüssen populistischen Neigungen nachgegangen wird und dies in der Sache zu falschen Ergebnissen führt.

Unabhängig von der zuletzt genannten Einzelmeinung sehen alle anderen befragten Akteure grundsätzlich eine entsprechende Entlastungsfunktion der Ausschüsse für die Ratsarbeit, die vor allem in der Vorberatung von Themen und einer zeitlichen Entlastung besteht, auch wenn es kritische Anmerkungen zu der Ausschussarbeit gibt.

#### c) Herausbildung von Fachlichkeit durch Ausschussarbeit

Die Frage, ob sich durch die Ausschussarbeit bei den Ratsmitgliedern eine größere Fachlichkeit herausbildet, wurde von sechs Akteuren mit Ja und nur von einem Akteur mit Nein beantwortet. (Interview Nr. 1) Das Nein wurde mit einem Beispiel aus der Vergangenheit begründet, bei dem der Bau von Windkraftanlagen relativ unkritisch unterstützt und die sich daraus ergebende Entwicklung nicht richtig vorhergesehen wurde. Fachlichkeit setzt allerdings voraus, dass entsprechende Informationen vorhanden sind, so dass die Konsequenz daraus lautet, dass die Verwaltung zukünftig noch mehr Sachverstand und Informationen unter anderem in die Ausschüsse ge-

ben muss. Trotz dieser abweichenden Einzelmeinung ist nach überwiegender Ansicht der befragten Akteure jedoch eine Spezialisierung durch Ausschussarbeit festzustellen.

#### d) Kontrolle der Verwaltung durch Ausschussarbeit

Die Frage, ob die Ausschussarbeit auch der Kontrolle der Verwaltung dient, wurde von vier Befragten mit Ja beantwortet und von einem Akteur (Interview Nr. 3) wird eine Kontrollfunktion partiell gesehen. Ein Befragter (Interview Nr. 4) begründete die Kontrollfunktion mit der größeren Fachlichkeit der Ausschussarbeit und der entsprechenden Möglichkeit, tief greifender Fragen zu stellen, was sich dort besonders anbietet, weil regelmäßig Fachleute aus der Verwaltung teilnehmen. Ein weiterer Akteur (Interview Nr. 1) begründete sein Ja auch mit Blick auf andere Gemeinden und führte aus, dass in der Ausschussarbeit große Zeitanteile für Anfragen verwendet werden. Dazu gehören auch „Kanaldeckelanfragen“, die es eigentlich nicht mehr geben soll. Die Verwaltung stellt sich den teils kritischen Anfragen und entwickelt daraus auch selbstkritische Fragen. Zwei Akteure sehen in der Ausschussarbeit keine Kontrolle gegenüber der Verwaltung. In einem Fall (Interview Nr. 7) wurde hinzugefügt, dass in der Ausschussarbeit die Zusammenarbeit im Vordergrund steht.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass von den Befragten überwiegend eine Kontrollfunktion in der Ausschussarbeit gegenüber der Verwaltung gesehen wird.

#### e) Nachteile durch Ausschussarbeit

Sechs der sieben Befragten sehen für den gemeindlichen Entscheidungsprozess keine grundsätzlichen Nachteile, die durch die Ausschussarbeit entstehen. Ein Akteur (Interview Nr. 1) bemerkte kritisch mit Bezug auf den Schul- und Jugendausschuss, dass in diesem Ausschuss die beratenden Mitglieder sehr unterschiedliche Gebiete vertreten und sich gegenseitig in ihre Kompetenzbereiche hineinwirken wollen. Ein anderer Befragter (Interview Nr. 4) wies auf die Möglichkeit hin, dass unterschiedliche Ausschüsse sich um Kompetenzen „rangeln“. Nur ein Akteur (Interview Nr. 5) wies ausdrücklich auf einen Nachteil durch die Ausschussarbeit hin, indem er seine Kritik an populistischen Tendenzen in der Ausschussarbeit bekräftigte und diese vor allem mit dem Öffentlichkeitscharakter des Großteils der Ausschusssitzungen begründete.

Grundsätzlich werden mit der dargestellten Ausnahme jedoch keine Nachteile für den gemeindlichen Entscheidungsprozess gesehen.



Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Struktur und die Arbeit der Ausschüsse von den Befragten überwiegend positiv gesehen werden. Dies gilt sowohl für die Anzahl der Ausschüsse, die überwiegend als angemessen bezeichnet wird, aber insbesondere auch für die Fachlichkeit der Ausschussmitglieder und der Kontrollfunktion durch Ausschussarbeit. Der Rat wird durch die Vorbereitungsarbeit der Ausschüsse entlastet. Grundsätzliche Nachteile werden mit einer Ausnahme in der Ausschussarbeit nicht gesehen.

### **5.2.3 Fraktionen**

Der Rat des Fleckens Steyerberg besteht aus 17 Ratsmitgliedern inklusive des Bürgermeisters. Die Ratsmitglieder, ohne Bürgermeister, verteilen sich wie folgt auf die Fraktionen:

- CDU	6 Mitglieder,
- SPD	5 Mitglieder,
- Wählergemeinschaft Steyerberg (WG)	3 Mitglieder.

Die FDP und die Steyerberger Liste sind jeweils durch ein einzelnes Mitglied im Rat vertreten. Sie besitzen nach § 39 b NGO keinen Fraktionsstatus, da sie nicht über die erforderliche Mindestzahl von zwei Ratsmitgliedern verfügen. Die Fraktion der CDU und der Vertreter der Steyerberger Liste haben sich aber zur Gruppe CDU/Steyerberger Liste und die Fraktion der WG hat sich mit dem Vertreter der FDP zur Gruppe WG/FDP zusammengeschlossen.

In der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung finden sich für die Fraktionen und Gruppen keine besonderen Rechte, die einzelnen fraktionslosen Ratsmitgliedern vorenthalten werden. Die Stellung von Fraktionen und Gruppen weicht damit nicht von dem Status ab, den die Niedersächsische Gemeindeordnung den Fraktionen und Gruppen verleiht.

#### a) Bedeutung der Fraktionen für die Meinungsbildung

Von den sechs Befragten stufen vier die Bedeutung der Fraktion für die Meinungsbildung als wichtig ein. Dieses wurde vor allem mit der Zugänglichkeit von Informationen begründet. Ein Akteur (Interview Nr. 5) erachtet zwar gewisse Gemeinsamkeiten als wünschenswert, jedoch ist für ihn seine eigene Meinungsbildung ausschlaggebend. Ähnlich äußerte sich ein zweiter Befragter (Interview Nr. 6) indem er ausführte, dass im Rahmen der Gruppe versucht wird, eine Einigung zu Themen zu erzielen, allerdings dabei durch die Gruppe kein Druck ausgeübt wird, was von ihm auch abgelehnt wird.

Die Aussagen der Befragten korrespondieren positiv mit den Antworten zur Frage nach der Orientierung bei Ratsentscheidungen (5.2 b), bei der ebenfalls mehrfach die Fraktion als Orientierungshilfe genannt wurde. Insgesamt lässt sich für die Meinungsbildung eine große Bedeutung der Fraktionen vor allem für den Erhalt von Informationen feststellen, auch wenn zwei Akteure stärker ihre Eigenständigkeit, betonen.

#### b) Geschlossene Abstimmungen von Fraktionen

Die Frage, ob die Fraktionen bzw. Gruppen im Rat in der Mehrzahl der Entscheidungen geschlossen abstimmen, wurde von vier der sechs Befragten mit Ja beantwortet. Nur zwei Akteure sehen in der Mehrzahl der Fälle keine geschlossene Abstimmung bzw. ordnen die Anzahl ungefähr bei der Hälfte ein.

Aus den Antworten lässt sich für das Abstimmungsverhalten im Rat eine wichtige Bedeutung für die Fraktionen und Gruppen erkennen, auch wenn nicht durchgehend für alle Fraktionen/Gruppen eine geschlossene Abstimmung in der Mehrzahl der Fälle erfolgt. Die Antworten zu dieser Frage korrespondieren gleichfalls positiv mit den Antworten zur Frage nach einer Orientierung bei Entscheidungen im Rat sowie mit der vorhergehenden Frage, bei der sich eine hohe Bedeutung der Fraktionen für die Meinungsbildung ergab.

#### c) Weitere Teilnehmer an Fraktionssitzungen

Aus den Antworten der Befragten ergibt sich, dass zu den Sitzungen der Fraktionen bzw. Gruppen grundsätzlich weitere Personen eingeladen werden. Dazu gehören in allen Fällen die Vertreter der Partei bzw. Wählergruppe aus den einzelnen Ortschaften. In einem Fall nehmen an den Sitzungen der Fraktion die Vertreter des Parteivorstandes teil und es werden die von der Fraktion vorgeschlagenen beratenden Mitglieder der Ausschüsse eingeladen. An einigen Sitzungen nehmen auch parteifremde Fachleute und in seltenen Fällen der Bürgermeister teil. Bei einer anderen Fraktion nehmen an den Sitzungen ebenfalls zusätzlich Vertreter des Parteivorstandes teil. Eine dritte Fraktion lädt den Bürgermeister zu Sitzungen ein. Alle Befragten gaben an, dass fraktionsfremde Personen häufig bis sehr häufig an den Sitzungen der Fraktionen teilnehmen.

Insgesamt wird deutlich, dass alle Fraktionen bzw. Gruppen häufig bis sehr häufig externen Sachverstand für die Arbeit der Fraktion nutzen. Der Kreis der zusätzlichen Teilnehmer an Fraktionssitzungen variiert dabei stark zwischen den einzelnen Fraktionen und Gruppen.

#### d) Fraktionsgeschäftsführer

Keine der Fraktionen im Rat des Fleckens Steyerberg beschäftigt einen Fraktionsgeschäftsführer.

#### e) Bildung von Arbeitskreisen

Die Fraktionen und Gruppen im Rat des Fleckens Steyerberg bilden für einzelne Politikfelder keine speziellen Arbeitskreise.

#### f) Sitzungsperioden

Bei der Frage nach der Regelmäßigkeit von Fraktionssitzungen erklärten nur die Vertreter einer Gruppe, dass die Sitzungen unregelmäßig stattfinden. Es handelt sich dabei pro Jahr um ca. fünf bis sechs Sitzungen, die vor jeder Ratssitzung liegen. Die übrigen Befragten teilten mit, dass ihre Gruppe bzw. Fraktion regelmäßig einmal im Monat tagt.

Insgesamt lässt sich für die Fraktionen und Gruppen im Rat des Fleckens Steyerberg eine große Bedeutung feststellen. Das ergibt sich zunächst aus der Bedeutung der Fraktionen für die Meinungsbildung im Rat, bei der mit Ausnahme von zwei Akteuren die Rolle der Fraktionen als wichtig eingestuft wird. Es folgt aber auch aus der Geschlossenheit von Abstimmungen, die in der Mehrzahl der Fälle gegeben ist. Zur Spezialisierung der Arbeit trägt bei, dass zu den Sitzungen der Fraktionen grundsätzlich weitere Personen hinzugezogen werden. Dazu zählen Vertreter der einzelnen Ortschaften der Gemeinde und Parteivertreter, allerdings nur in seltenen Fällen der Bürgermeister. Die Sitzungen finden mit einer Ausnahme regelmäßig im monatlichen Rhythmus statt. Die Fraktionen beschäftigen aber keinen Fraktionsgeschäftsführer und bilden keine Arbeitskreise für einzelne Politikfelder.

### **5.3 Bürgermeister**

#### a) Fraktionsnähe

Der Bürgermeister in Steyerberg ist parteilos, so dass die Frage nach einer Zusammenarbeit nicht mit Bezug auf eine bestimmte Fraktion gestellt wurde, sondern auf alle Fraktionen und Gruppen ausgeweitet wurde.

Vier Akteure erklärten, dass die Zusammenarbeit Ihrer Fraktion bzw. Gruppe mit dem Bürgermeister weniger stark ausgeprägt ist. Zwei Akteure sehen die stärkste Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und CDU-Fraktion. Ein Akteur (Interview Nr. 5) sieht dagegen eine starke Zusammenarbeit des Bürgermeisters mit allen Fraktionen und Gruppen.

Insgesamt erscheint die Zusammenarbeit des Bürgermeisters mit den Fraktionen und Gruppen im Rat des Fleckens Steyerberg als weniger stark. Diese Erkenntnis korrespondiert im Übrigen auch positiv mit den Ergebnissen zu 5.2.3 c, wo festgestellt wurde, dass der Bürgermeister nur selten an Sitzungen der Fraktionen und Gruppen teilnimmt. Im Falle einer engeren Zusammenarbeit mit einer Fraktion oder Gruppe ist zu erwarten, dass sich das auch in einer stärkeren Teilnahme an Sitzungen der Fraktion oder Gruppe ausdrückt.

### **5.3.1 Aufgaben**

#### a) Einflussnahme des Bürgermeisters auf Aufgabenbereiche des Rates

Die Frage nach einer Einflussnahme des Bürgermeisters auf die Aufgabenbereiche des Rates wurde von allen Befragten mit Ja beantwortet. Die Einflussnahme wird von drei Akteuren als weniger stark bewertet, während die anderen drei Befragten sie eher als stark einschätzen. Einer der Akteure (Interview Nr. 5) schränkte die starke Einflussnahme aber auf eine begrenzte Zahl von Fällen ein.

Die Intensität der Einflussnahme wird somit von den Befragten unterschiedlich wahrgenommen und bewegt sich zwischen den standardisierten Antwortvorgaben stark und weniger stark.

#### b) Instrumente der Einflussnahme

Bei der Frage nach den Instrumenten des Bürgermeisters zur Einflussnahme wurden von den Akteuren mehrere Möglichkeiten genannt. Dabei wurde in vier Fällen der Einfluss durch Vorlagen, dreimal seine Mitwirkung in Ausschüssen und in zwei Fällen seine Tätigkeit im Rat benannt. Zwei Antworten bezogen sich auf die Öffentlichkeitsarbeit des Bürgermeisters, mit der die Möglichkeit einer Vorabfestlegung verbunden ist. Ein Akteur (Interview Nr. 6) wies zusätzlich auf persönliche Gespräche des Bürgermeisters mit den Fraktionssprechern hin.

Die von allen Befragten erkannte Einflussnahme des Bürgermeisters auf Aufgabenbereiche des Rates erfolgt hauptsächlich durch die Vorlagenerstellung und die Mitwirkung in Ausschüssen. Auch

wenn eine Einflussnahme des Bürgermeisters gesehen wird, orientieren sich die Befragten, wie bei 5.2 b festgestellt wurde, bei den Entscheidungen im Rat allerdings grundsätzlich an anderen Kriterien. Diese Antworten stehen aber nicht im Widerspruch zueinander, da die Ratsmitglieder sich ja bei ihren Entscheidungen nicht am Bürgermeister orientieren müssen, unabhängig davon, ob er Einfluss auf die Aufgabenbereiche bzw. Entscheidungen des Rates nimmt.

#### c) Unterrichtung der politischen Gremien durch den Bürgermeister

Alle Akteure teilten mit, dass der Bürgermeister die politischen Gremien regelmäßig informiert. Einheitlich ist auch die Auffassung, dass er nicht zu jedem Thema informiert, was aber in drei von sechs Fällen mit dem zusätzlichen Hinweis verknüpft wurde, dass er zu den wichtigen Themen die politischen Gremien informiert. Die Antworten, dass der Bürgermeister nicht zu jedem Thema informiert, erfolgten somit offensichtlich nicht aus einer kritischen Betrachtungsweise.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die befragten Akteure die Einflussnahme des Bürgermeisters auf Aufgabenbereiche des Rates tendenziell als weniger stark bewerten. Die Einflussnahme basiert vor allem auf Vorlagen und der Mitwirkung des Bürgermeisters in Ausschüssen. Die politischen Gremien werden durch den Bürgermeister zu allen relevanten Themen regelmäßig unterrichtet.

### **5.3.2 Beamte auf Zeit**

Die Beschäftigung des allgemeinen Vertreters des Bürgermeisters als Beamten auf Zeit ist erst in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern möglich. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 5.3.2) Da der Flecken Steyerberg 5.300 Einwohner hat, ist die Beschäftigung von Beamten auf Zeit somit nicht möglich.

## **5.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Verwaltungsausschuss**

### **5.4.1 Ein oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung**

Im Flecken Steyerberg wird der Vorsitz im Rat nicht durch den Bürgermeister wahrgenommen. Der Rat hat eine Ratsfrau zur Ratsvorsitzenden gewählt.

a) Vor- oder Nachteile durch die Nichtwahrnehmung des Ratsvorsitzes durch den Bürgermeister

In den Interviews wurde von allen sieben Befragten die Nichtwahrnehmung des Ratsvorsitzes durch den Bürgermeister als vorteilhaft angesehen. Dieses wurde in vier Fällen damit begründet, dass der Bürgermeister bei der jetzigen Rollenverteilung als neutrale Person an den Ratssitzungen teilnehmen kann und – wie es ein Akteur (Interview Nr. 2) ausdrückte – „nicht der Schlachtenlenker in der Ratssitzung ist“. Drei weitere Akteure sehen die Vorteile darin, dass durch die Nichtwahrnehmung des Ratsvorsitzes eine Macht- bzw. Kompetenzbündelung beim Bürgermeister vermieden wird.

### **5.4.2 Verwaltungsausschuss**

a) Zusammensetzung

Der Verwaltungsausschuss im Flecken Steyerberg besteht aus sechs Mitgliedern des Rates (Beigeordnete) und dem Bürgermeister. Der Rat hat die Zahl der Beigeordneten gegenüber der gesetzlichen Zahl von vier auf sechs erhöht. (§ 56 Abs. 2 NGO) Darunter befinden sich die Sprecher der Gruppe CDU/Steyerberger Liste, der SPD-Fraktion und der Gruppe WG/FDP sowie der Vertreter der Steyerberger Liste, die Ratvorsitzende und in Vertretungsfunktion für den Sprecher der Gruppe WG/FDP der Vertreter der FDP.

b) Aufgaben

Dem Verwaltungsausschuss wurden durch § 3 der Hauptsatzung i. V. m. lfd. Nr. 3 der Richtlinien für die Geschäfte der laufenden Verwaltung Aufgaben des Rates mit den folgenden Wertgrenzen übertragen:

- Verfügungen über das Gemeindevermögen (= 0,52 % des Vermögenshaushaltes 2009)	6.000 € bis 12.500 €
- Verträge mit Mitgliedern des Rates (= 0,03 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	1.000 € bis 2.500 €

Für die folgenden Berufsgruppen wurden dem Bürgermeister Personalentscheidungen übertragen, die nach § 80 Abs. 4 NGO grundsätzlich vom Verwaltungsausschuss wahrgenommen werden:

- Auszubildende,
- Praktikanten,
- geringfügig Beschäftigte,
- ehrenamtlich Tätige,
- Vertretungskräfte im Kindergartenbereich,
- ABM-Kräfte und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung,
- (so genannte „1-Euro-Jobs“),
- befristete Vertretungskräfte im Reinigungsdienst,
- Bewährungs- und Tätigkeitsaufstiege.

### c) Rolle des Verwaltungsausschusses zwischen Rat und Bürgermeister

In den Interviews wurde zur Frage nach der Rolle des Verwaltungsausschusses zwischen Rat und Bürgermeister der Verwaltungsausschuss in sechs Antworten als zentrales Gremium der Gemeinde charakterisiert. Die Einschätzungen reichen vom „Hauptausschuss“ über dominant und sehr dominant bis hin zum zentralen Schaltorgan. Diese starke Rolle wurde in fünf Fällen mit den wichtigen Entscheidungskompetenzen des Verwaltungsausschusses begründet. Ein Akteur (Interview Nr. 1) wies darauf hin, dass der Verwaltungsausschuss diese wichtigen Entscheidungen auch deshalb trifft, weil er im Gegensatz zum Rat alle drei Wochen tagt, während zwischen den Ratssitzungen zwei bis drei Monate liegen. Er führte weiter aus, dass die umfangreichen Entscheidungskompetenzen des Verwaltungsausschusses zwischen den Mitgliedern und den Nichtmitgliedern des Verwaltungsausschusses durchaus umstritten sind. Ähnliche Aspekte enthalten die Antworten von drei weiteren Befragten. Pointiert drückte es ein Akteur aus, als er darauf hinwies, dass der Verwaltungsausschuss „direkte Verwaltungsentscheidungen mitentscheiden kann, die man als normalsterblicher Ratsherr oder Ratsfrau eben nicht beeinflussen kann bzw. nur im Vorfeld oder im Nachhinein innerhalb der Gruppen und Fraktionen.“ (Interview Nr. 6)

Zwei Befragte betonten eine ähnliche Funktion des Verwaltungsausschusses, wenn in einem Fall auf die Scharnierfunktion zwischen Rat und Verwaltung (Interview Nr. 1) und im anderen Fall auf die konstruktive Rolle des Verwaltungsausschusses zwischen Bürgermeister und Rat hingewiesen wurde. (Interview Nr. 7)

In zwei Antworten wurde zusätzlich darauf hingewiesen, dass es zwischen einigen Mitgliedern des Verwaltungsausschusses persönliche Differenzen gibt, die auch dazu führen, dass die Ergebnisse des Verwaltungsausschusses nicht immer vorab berechenbar sind und die eigentliche Rolle als „Hauptausschuss“ gefährden. (Interview Nr. 2 + 6)

Die Frage, ob die Akteure die Rolle des Verwaltungsausschusses als vorteilhaft oder nachteilig betrachten, wurde unterschiedlich beantwortet. Von zwei Befragten wird kritisch gesehen, dass dem Rat durch die Entscheidungsfülle des Verwaltungsausschusses umfangreiche Entscheidungsmaterien vorbehalten bleiben. Während ein Akteur (Interview Nr. 5) in der Nichtöffentlichkeit des Verwaltungsausschusses einen Nachteil sieht, wird dieser Aspekt in einem anderen Fall (Interview Nr. 1) positiv gesehen, da sich bei einigen Ratsmitgliedern die Meinungen je nach Öffentlichkeits- oder Nichtöffentlichkeitsstatus wandeln. Ein Akteur (Interview Nr. 3) hob positiv hervor, dass durch die Mitgliedschaft der Fraktions- und Gruppensprecher im Verwaltungsausschuss der Informationsfluss aus den Sitzungen des Verwaltungsausschusses in die Fraktionen sichergestellt wird. In einem weiteren Fall (Interview Nr. 5) wird ein Vorteil darin gesehen, dass viele Dinge schon abschließend im Verwaltungsausschuss beschlossen werden können.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es sich beim Verwaltungsausschuss im Flecken Steyerberg um ein zentrales Gremium im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess handelt, das eine Klammerfunktion zwischen Rat und Bürgermeister ausübt. Die große Bedeutung des Verwaltungsausschusses basiert nicht zuletzt auf den kurzen dreiwöchigen Sitzungsrhythmus, bei gleichzeitig nur relativ wenigen Ratssitzungen im Jahr, wodurch naturgemäß eine Fülle von Entscheidungen, die bei kürzeren Sitzungsperioden auch im Rat behandelt werden könnten, dem Verwaltungsausschuss vorbehalten bleiben. Zu der Stärke des Verwaltungsausschusses trägt auch bei, dass mit den Sprechern der Gruppen und Fraktionen und dem Bürgermeister die relevanten Akteure des gemeindlichen Willensbildungsprozesses Mitglied des Verwaltungsausschusses sind. Dadurch, dass die Anzahl der Beigeordneten von vier auf sechs erhöht wurde, ist der Einfluss der Politik im Verwaltungsausschuss gegenüber der Verwaltung gestärkt worden.

Eine Bewertung der Aufgabenübertragung kann erst im späteren Vergleich mit der Gemeinde Altenholz aus Schleswig-Holstein erfolgen.

### **5.5 Zweckverband „Linkes Weserufer“**

Der Zweckverband Linkes Weserufer wurde zum 1. Januar 2005 durch die Samtgemeinden Liebenau und Marklohe sowie den Flecken Steyerberg gegründet. Der Flecken Steyerberg hat den erforderlichen Ratsbeschluss am 30.11.2004 gefasst.

Der Zweckverband hat zunächst die Aufgabenbereiche Personalverwaltung, Immobilienmanagement, Wirtschafts- und Tourismusförderung sowie Bauhof wahrgenommen. Der gemeinsame Bauhof arbeitet aber nur für die Samtgemeinde Liebenau und den Flecken Steyerberg, da die Bauhöfe in der Samtgemeinde Marklohe von den Mitgliedsgemeinden getragen werden und eine Einigung,



diese Bauhöfe ebenfalls auf den Zweckverband zu übertragen, nicht erzielt werden konnte. (Hartema 2008, S. 4)

Der Zweckverband betreibt den Bauhof seit dem 01.07.2006 am Standort des ehemaligen Bauhofes in Steyerberg. Die Mitarbeiter der vormalig selbstständigen Bauhöfe Liebenau und Steyerberg wurden durch den Zweckverband übernommen. (e.b.d., S. 20) Derzeit arbeiten im gemeinsamen Bauhof 12 Mitarbeiter.

Eine Gemeinde kann ihre Mitgliedschaft grundsätzlich zum Ende des auf die Kündigung folgenden Kalenderjahres beenden. (§ 25 Abs. 2 Verbandsordnung) Allerdings ist die erstmalige Kündigung nach § 25 Abs. 3 der Verbandsordnung erstmals nach Ablauf von 10 Jahren seit Ende des Kalenderjahres möglich, in dem die Aufnahme in den Zweckverband erfolgte. Für Leistungen des Bauhofes gilt nach § 21 Abs. 2 der Verbandsordnung eine fünfjährige Abnahmeverpflichtung der beteiligten Gemeinden.

Aufseiten des Fleckens Steyerberg wurde die Gründung des Zweckverbands vom Amtsvorgänger des derzeitigen Bürgermeister mit vorangetrieben. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 1) Anfänglich sollte der Zweckverband von vier Gemeinden gegründet werden, die Gemeinde Stolzenau hat jedoch kurz vor Gründung des Zweckverbands auf einen Beitritt verzichtet. (Hartema 2008, S. 7) Der Gründung des Zweckverbands war eine Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudie der Firma Matrix (Matrix-Gutachten) vorausgegangen. Mit diesem Gutachten war den damals noch vier Gemeinden vorgeschlagen worden, im Rahmen des Zweckverbands in den Aufgabenbereichen Personalverwaltung, Immobilienmanagement und Bauhof zusammen zu arbeiten, um Aufgaben im Bereich der Wirtschafts- und Tourismusförderung gemeinsam zu finanzieren. (Matrix 2004, S. 4)

Der Beitritt des Fleckens Steyerberg zum Zweckverband Linkes Weserufer war umstritten. Der Beschluss des Rates am 30.11.2004 erfolgt mit 11 Ja-Stimmen, einer Enthaltung und 4 Gegenstimmen der WG Steyerberg. Der Sprecher der WG begründete die Ablehnung einerseits mit einem Verlust an Einflussmöglichkeiten für Räte und Gemeinden im Aufgabenbereich des Zweckverbands und andererseits damit, dass die im Gutachten aufgezeigten Einsparpotentiale in Höhe von 40 000 € pro Gemeinde nach der Absage der Gemeinde Stolzenau und dem Ausklammern der Bauhöfe in der Samtgemeinde Marklohe gegenstandslos seien. (Die Harke - Nienburger Zeitung vom 03.12.2004)

Die Zusammenarbeit im Zweckverband Linkes Weserufer blieb auch nach der Gründung umstritten. Die Diskussion um den Zweckverband stand dabei immer auch im Zusammenhang mit einer Debatte zur Gemeindefusion. Die WG Steyerberg stellte am 6. Mai 2009 einen Antrag für den Rat

des Fleckens Steyerberg, mit dem u. a. ausgeschlossen werden sollte, dass weitere Aufgaben auf den Zweckverband übertragen werden. Dieser Antrag erhielt in der Sitzung des Verwaltungsausschusses am 10.08.2009 auch eine knappe Mehrheit für eine entsprechende Beschlussempfehlung an den Rat. Der Rat hat in der Folgezeit aber keinen entsprechenden Beschluss gefasst. Am 7. Januar 2010 stellte die Gruppe WG/FDP einen erneuten Antrag, mit dem die Verwaltung beauftragt werden sollte, zu ermitteln, welche finanziellen Auswirkungen sich bei einem vorzeitigen Ausstieg aus dem Zweckverband für den Flecken Steyerberg ergeben. Darüber hinaus sollte die Verwaltung konkrete Gespräche über einen möglichen Ausstieg des Fleckens Steyerberg mit den anderen Samtgemeinden aufnehmen. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass der Flecken Steyerberg den Zweckverband nach § 25 Abs. 3 der Verbandsordnung grundsätzlich erst mit Ende des Jahres 2015 verlassen kann, da dort eine vorzeitige Kündigung ausgeschlossen wird, es sei denn, die Verbandsversammlung trifft eine abweichende Entscheidung. Das bedeutet, dass für ein vorzeitiges Ausscheiden Verhandlungen mit den beiden anderen Mitgliedern erforderlich sind. Dieser Antrag wurde jedoch in der Sitzung des Verwaltungsausschusses am 02.03.2010 mit fünf zu zwei Stimmen abgelehnt. Am 16. September 2010 stellte die Gruppe WG/FDP einen erneuten Antrag, der u. a. zum Inhalt hatte, keine weiteren Aufgaben auf den Zweckverband zu übertragen.

Im Jahr 2008 wurde die bisherige Zusammenarbeit im Zweckverband Linkes Weserufer durch die Firma Kommunalberatung Hartema (Hartema 2008) evaluiert. Neben der Evaluierung wurde auch die Fragestellung untersucht, ob durch die Aufnahme neuer Verbandsmitglieder zusätzliche Synergien erzielt werden und welche weiteren Aufgabenfelder der Zweckverband zukünftig wahrnehmen kann. Die Ergebnisse dieser Evaluierung werden im Folgenden bei der Frage nach der Zielerreichung der interkommunalen Zusammenarbeit berücksichtigt.

a) Welche Ziele lagen der Gründung des Zweckverbands zugrunde?

Für die Beantwortung der Frage werden zunächst die schriftlich fixierten Aussagen aus der Verbandsordnung, dem Matrix-Gutachten sowie dem Evaluationsbericht durch die Kommunalberatung Hartema herausgearbeitet.

Die grundlegende Zielstellung für den Zweckverband lässt sich der Präambel der Verbandsordnung entnehmen. Dort heißt es: Die Mitglieder wollen Aufgaben „zukünftig gemeinsam wahrnehmen, um hierdurch eine effizientere, effektivere und das bisherige Qualitätsniveau absichernde Erledigung der Aufgaben zu erreichen. Gleichzeitig wollen die Kommunen gemeinschaftlich neue Impulse für die langfristige wirtschaftsstrukturelle und touristische Entwicklung erreichen.“ Diese Ziele lassen sich zusammenfassend den Überschriften Wirtschaftlichkeit, Qualitätssicherung und Entwicklung der Wirtschafts- und Tourismusförderung zuordnen. Dabei sollte durch eine wirtschaft-

lichere Erledigung bestehender Aufgabenfelder eine Finanzierung von Aktivitäten im Bereich der Wirtschafts- und Tourismusförderung erfolgen. (Matrix 2004, S. 4)

Für den Aufgabenbereich Bauhof wird in § 5 Abs. 2 der Verbandsordnung das Ziel eines effizienten Einsatzes und das Erreichen einer insgesamt wirtschaftlichen Aufgabenerledigung genannt. Dazu sollte eine durchgängige Kosten-/Leistungsrechnung eingeführt werden, um ein Kostenbewusstsein für Leistungen des Bauhofes bei den zukünftigen Auftraggebern zu schaffen. Einen Schwerpunkt für Einsparungen im Bereich des Bauhofes stellten die Personalkosten dar. Einsparmöglichkeiten wurden vor allem durch einen effizienteren Personaleinsatz und eine Reduzierung des Personals gesehen. Dabei wurde jedoch einschränkend darauf hingewiesen, dass betriebsbedingte Kündigungen für die Mitglieder des Zweckverbands nicht akzeptabel wären und ein Abbau von Stellen überwiegend durch altersbedingtes Ausscheiden erfolgen müsste. Eine Minderung der Personalkosten wäre deshalb erst mittelfristig möglich. Darüber hinaus wurde das Ziel formuliert, den Bauhof schrittweise in den Wettbewerb zu anderen privatwirtschaftlichen Anbietern zu stellen. (e.b.d., S. 41 f.)

Die Interviewpartner bestätigten in der Befragung im Wesentlichen diese Ziele. Von allen Befragten wurden wirtschaftliche Ziele mit Bezug auf Einsparungen, Rationalisierungen oder Ähnliches genannt. Von den meisten Akteuren wurde auch die Absicht genannt, durch Einsparungen in gemeinsam wahrgenommenen Aufgabenbereichen, die Einstellung eines Wirtschaftsförderers zu ermöglichen. Ein Akteur (Interview Nr. 6) wies zudem darauf hin, dass zum damaligen Zeitpunkt wohl nicht klar ausgesprochen worden sei, dass durch die Gründung des Zweckverbands auch eine Fusion der beteiligten Mitglieder vorbereitet werden sollte. Nach seiner Ansicht hätte die Entscheidung für einen Beitritt wohl einen anderen Verlauf genommen, wenn dieser Punkt zum damaligen Zeitpunkt deutlicher zum Ausdruck gebracht worden wäre. Einen ähnlichen Zusammenhang beschrieb ein weiterer Akteur außerhalb der Interviews. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 1) Dementgegen wurde von einem Befragten (Interview Nr. 7) ausdrücklich kein Zusammenhang zwischen Gründung des Zweckverbands und einer nachfolgenden Fusion der Mitglieder gesehen.

Der Gründung des Zweckverbands lagen überwiegend Ziele der Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung zugrunde. Durch Einsparungen sollte zudem die Einstellung eines Wirtschaftsförderers ermöglicht werden. Für den Bereich Bauhof wurden eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und Einsparungen vor allem bei den Personalkosten als Zielstellung formuliert. Ob eine spätere Fusion zumindest als ungeschriebenes Ziel einiger handelnder Akteure mit zur Gründung des Zweckverbands beigetragen hat, kann aus heutiger Sicht nicht abschließend festgestellt werden. Allerdings lässt die Erwähnung dieser potentiellen Zielstellung durch verschiedene Akteure den Rückschluss

zu, dass diese Motivlage im Zusammenhang mit der Gründung des Zweckverbands zwischen den handelnden Akteuren diskutiert wurde.

#### b) Zielerreichung

Für die Frage, ob die Ziele, die zur Gründung des Zweckverbands führten, auch erreicht wurden, kann zunächst auf ein Evaluationsgutachten aus dem Jahr 2008 durch die Firma Kommunalberatung Hartema zurückgegriffen werden, auf deren Untersuchungsergebnisse im Folgenden Bezug genommen wird.

Die einzelnen Aufgabenfelder des Zweckverbands wurden im Rahmen einer so genannten Nutzwertbetrachtung nach fünf Kriterien mit unterschiedlicher Gewichtung bewertet. Zugrunde gelegt wurden die Kriterien Wirtschaftlichkeit (40 %), Geschäftsprozessoptimierung (20 %), Steigerung der Effektivität und Produktivität (20 %), Kundenorientierung (10 %) sowie Mitarbeiterorientierung (10 %). Die Kriterien folgen dabei entsprechend der Zielsetzung bei Gründung des Zweckverbands wirtschaftlichen Erfolgsmaßstäben. Auf Grundlage dieser Kriterien erfolgte eine Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder mit einem Erfüllungsgrad von 0 (nicht erfüllt) bis 4 (sehr hoch) Punkten. (Hartema 2008, S. 34 ff.)

Der Erfüllungsgrad für den Bauhof lag bei 70 % und wurde dementsprechend mit dem Faktor 3 als hoch bewertet. Ebenfalls mit einem hohen Erfüllungsgrad wurden die Aufgabenfelder Immobilienmanagement (70 %) und Wirtschafts- und Tourismusförderung (80 %) beurteilt. Nur der Aufgabenbereich Personal erzielte mit 25 % einen geringen Erfüllungsgrad (25 %).

Der Bauhof verfügt zwar über eine Kostenrechnung, kann aber noch keine Leistungsrechnung durchführen. Bei der Personalbemessung wird für den Bauhof ein Stellenüberhang in Höhe einer Stelle gesehen, auch wenn bereits eine Stelle eingespart wurde. Zudem werden eine Überalterung und ein hoher Krankenstand für die Beschäftigten des Bauhofes festgestellt. (e.b.d., S. 23 ff.)

Die Interviewpartner beantworteten die Frage nach der Zielerreichung des Zweckverbands überwiegend negativ. Von den sieben Akteuren gaben fünf an, dass das Ziel der Wirtschaftlichkeit nicht erreicht wurde. Drei Befragte bezogen sich dabei ausdrücklich auf den Bauhof, für den Einsparungen bzw. Synergieeffekte nicht erreicht worden sind und dessen Leistungen als zu teuer eingeordnet werden. Die Ursache hierfür wird zum einen darin gesehen, dass entgegen des Matrix-Gutachtens nur die Samtgemeinde Liebenau und der Flecken Steyerberg einen gemeinsamen Bauhof unterhalten und die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Marklohe ihre Bauhöfe weiterhin selbstständig betreiben. Zudem basierte das Gutachten auf der Annahme, dass auch die Ge-

meinde Stolzenau Mitglied des Zweckverbands wird. Andere Ursachen werden in der nicht vorgenommenen Personalreduzierung gesehen, wobei es aufgrund des hohen Altersschnitts der Mitarbeiter im Bauhof gleichzeitig zu hohen Fehlzeiten aufgrund von Krankheit kommt, die zu einer Kostensteigerung führen. In drei Fällen wurde die Nichterreichung der Zielstellung auch am Beispiel der gemeinsamen Personalverwaltung im Zweckverband begründet, aus der sich der Flecken Steyerberg jedoch zwischenzeitlich wieder zurückgezogen hat. Ein Akteur (Interview Nr. 5) sieht als Ursache für die mangelnde Wirtschaftlichkeit des Zweckverbands das grundsätzliche Problem, dass in öffentlichen Verwaltungen kein Kostendenken vorhanden ist. Mit dem Zweckverband ist zudem eine zusätzliche Verwaltungsebene über den Gemeinden geschaffen worden, ohne ernsthaft Rationalisierungen zu betreiben. Drei der fünf Befragten sehen mit Hinweis auf verschiedene Beispiele, in denen schlechte Leistungen erbracht wurden, auch das Ziel der Qualitätssicherung als nicht erreicht.

Zwei der sieben Befragten sehen die Ziele des Zweckverbands als eher erreicht an. Ein Akteur (Interview Nr. 6) wies zur Begründung daraufhin, dass wie geplant ein Wirtschaftsförderer eingestellt werden konnte und beim Bauhof auch eine Kosteneinsparung erreicht wurde. Weitere Potentiale sieht er nach dem Auslaufen der Abnahmeverpflichtung für Leistungen des Bauhofes durch die Gemeinden. Auf diesen Aspekt wiesen auch zwei andere Befragte hin, die eine Zielerreichung nicht erkennen.

Bei der Frage, ob die Ziele die zur Gründung des Zweckverbands führten, erreicht wurden, ergibt sich kein einheitliches Bild. Während das Gutachten zur Evaluierung für drei der vier untersuchten Aufgabenbereiche des Zweckverbands inklusive des Bauhofes eine hohe Zielerreichung feststellt, hält die überwiegende Zahl der Akteure die Ziele für nicht erreicht. Das gilt insbesondere auch für den Bauhof, für den Einsparungen und Synergieeffekte ausgeblieben sind. Eine wesentliche Ursache wird darin gesehen, dass mit der Samtgemeinde Liebenau und dem Flecken Steyerberg nur zwei Gemeinden den gemeinsamen Bauhof unterhalten, während die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Marklohe weiterhin eigenständige Bauhöfe betreiben und die Gemeinde Stolzenau dem Zweckverband überhaupt nicht beigetreten ist. Eine weitere Problemstellung, die sowohl vom Gutachter als auch von den Akteuren gesehen wird, liegt im hohen Personalbestand des Bauhofes, der darüber hinaus eine Überalterung und hohe Fehlzeiten aufgrund von Krankheit aufweist.

### c) Beteiligung des Rates bei Gründung des Zweckverbands

Zur Vorbereitung der interkommunalen Zusammenarbeit wurde ein projektbegleitender Lenkungskreis eingerichtet. Der Lenkungskreis setzte sich aus jeweils drei Vertretern pro Gemeinde zusammen, bei denen es sich um den Bürgermeister und zwei Mitglieder des Rates, in der Regel

Fraktionssprecher, handelte. (Schreiben Linkes Weserufer vom 19.11.2010) Durch eine Beteiligung des Lenkungskreises sollte eine frühzeitige, den Zielen des Projektes dienende Einbindung der Räte sichergestellt werden. (Matrix 2004, S. 7) In den Sitzungen wurden keine mehrheitlichen Entscheidungen getroffen, sondern die Diskussionen beendet, wenn ein allgemein akzeptierter Konsens gefunden werden konnte. Zu den Sitzungen des Lenkungskreises wurden keine Protokolle gefertigt. (Schreiben Linkes Weserufer vom 19.11.2010)

Die Frage, ob der Rat bei den Vorbereitungsarbeiten zur Gründung des Zweckverbands beteiligt wurde, beantworteten alle sieben Interviewpartner mit Ja. Von vier Akteuren wurde dabei auf die Beteiligung im Rahmen des Lenkungskreises hingewiesen. Ein Akteur führte dazu aus, dass der Lenkungskreis sich regelmäßig getroffen und die wichtigen Angelegenheiten vorbesprochen hat. (Interview Nr. 1) Allerdings wird von „politisch Verantwortlichen“ kritisiert, dass trotz Zusage ein Dialog in diesem Rahmen nach Gründung des Zweckverbands nicht fortgesetzt wurde und eine Kanalisierung des Informationsflusses zum Zweckverband nur über den Bürgermeister erfolgt.

Ein Akteur wies darauf hin, dass eine Beteiligung der Politik auch über den Lenkungskreis hinaus erfolgte. (Interview Nr. 4) Die Grundsatzbeschlüsse wurden im Rat getroffen, sowohl am Beginn des Verfahrens, als auch zum Abschluss mit der Verabschiedung der Verbandsordnung. Zwischenzeitlich war immer wieder der Verwaltungsausschuss, in dem alle Sprecher der Fraktionen und Gruppen vertreten waren, informiert worden. Ein weiterer Akteur (Interview Nr. 6) verwies ebenfalls auf eine umfangreiche Beteiligung außerhalb des Lenkungskreises. Es seien intensive Gespräche, u. a. mit anderen Räten, geführt worden und die Verbandsordnung wurde mehrfach in den Fraktionen behandelt. Kritisch bemerkte er jedoch, dass das Ziel, den Zweckverband als Zwischenlösung zu betrachten bzw. einer späteren Fusion der beteiligten Gemeinden, im Rahmen der Beteiligung nicht klar herausgearbeitet wurde.

Die Frage, ob die Beteiligung ausreichend war, wurde von vier Akteuren mit Ja und in drei Fällen mit Nein beantwortet. Die drei Akteure, die diese Frage mit Nein beantwortet haben, wurden nach einer alternativen Form der Beteiligung befragt. Ein Akteur schlug dafür die Hinzuziehung von externem Sachverstand, z. B. in Form eines Anwaltes, vor. Ein zweiter Akteur hätte sich nach dem Rückzug der Gemeinde Stolzenau und der Reduzierung der Zusammenarbeit beim Bauhof auf die Samtgemeinde Liebenau und den Flecken Steyerberg mehr Informationen zur neuen Situation, insbesondere Kostenschätzungen, gewünscht. Nach Ansicht des dritten Befragten wären Informationsveranstaltungen mit der Bevölkerung, eine Evaluationsphase nach ein bis zwei Jahren der Zusammenarbeit und eine stärkere Beteiligung der Mitarbeiter sinnvoll gewesen.

Insgesamt lässt sich für die Gründungsphase des Zweckverbands eine substantielle Beteiligung der Politik erkennen. Im Mittelpunkt der Begleitung stand ein Lenkungskreis mit jeweils drei Vertre-

tern der beteiligten Gemeinden. Bei zunächst vier beteiligten Gemeinden umfasste dieser Lenkungskreis 12 Mitglieder, was aus arbeitsökonomischen Gründen als Obergrenze zu betrachten ist. Eine umfangreichere Beteiligung durch die Entsendung von mehr Mitgliedern der Gemeinden hätte die Arbeitsfähigkeit des Lenkungskreises beeinträchtigt. Daraus ergibt sich allerdings das Problem, dass neben dem Bürgermeister nur noch zwei weitere Vertreter des Rates dem Lenkungskreis als Mitglieder angehören konnten. Dabei handelte es sich um die Sprecher von Fraktionen. Eine Beteiligung von Fraktionssprechern ist grundsätzlich geeignet, einen Informationsfluss vom Lenkungskreis in die Fraktionen zu gewährleisten. Im Rat des Fleckens Steyerberg waren zur damaligen Zeit drei Fraktionen vertreten (CDU, SPD und WG Steyerberg), so dass eine Fraktion nicht an der Arbeit des Lenkungsausschusses beteiligt werden konnte. Die Beschränkung auf insgesamt drei Vertreter pro Gemeinde erscheint aus den dargestellten Gründen aber vertretbar. Das gilt umso mehr, als zusätzlich zum Lenkungskreis eine Beteiligung der politischen Gremien durch interkommunale Gesprächsrunden und durch den Verwaltungsausschuss des Fleckens Steyerberg erfolgte. Unabhängig davon sind die Vorschläge für eine alternative bzw. weitergehende Beteiligung der Akteure nachvollziehbar und geeignet, im Falle der Hinzuziehung von externem Sachverstand bzw. weiteren Informationsveranstaltungen auch unter Einbeziehung der Bevölkerung der Gründung eines Zweckverbands eine größere Legitimation durch die Politik zu geben.

d) Umfang der auf den Zweckverband übertragenen Kompetenzen

Dem Zweckverband Linkes Weserufer wurden die Aufgabenbereiche Zentrale Dienste, u. a. mit den Bereichen Personal und EDV, seit dem 01.09.2009 aber ohne Beteiligung des Fleckens Steyerberg (Zweckverband Linkes Weserufer, Haushaltsplan 2009, 1. Nachtrag, S. III), das Immobilienmanagement (§ 4 Verbandsordnung), die Bauhöfe der Samtgemeinde Liebenau und des Fleckens Steyerberg (§ 5 Verbandsordnung) sowie die Wirtschafts- und Tourismusförderung (§ 6 Verbandsordnung) übertragen. Zu diesen fachbezogenen Aufgaben kommen allgemeine Verwaltungsaufgaben des Zweckverbands, wie z. B. die Haushalts- und Kassenführung. (Hartema 2008, S. 9) Die Kassengeschäfte werden seit dem 01.09.2009 durch die Samtgemeinde Liebenau wahrgenommen (Zweckverband Linkes Weserufer, Haushaltsplan 2009, 1. Nachtrag, S. III), die dafür eine Kostenerstattung vom Zweckverband erhält. (§ 27 Verbandsordnung)

Nach Hartema (e.b.d., S. 21 f.) liegen die Arbeitsschwerpunkte des Bauhofes „bei den klassischen kommunalen Bauhofaufgaben wie Unterhaltung von Verkehrsflächen und Seitenräumen sowie Grünanlagen und Spielplätzen.“ Zum Aufgabenbereich gehören auch Transportfahrten und die Unterhaltung einer Reparaturwerkstatt. Zudem nimmt der Bauhof für einige Gebäude Hausmeisteraufgaben wahr. Die Samtgemeinde Liebenau und der Flecken Steyerberg als ehemalige Träger

selbstständiger Bauhöfe sind verpflichtet, für einen Zeitraum von fünf Jahren die Leistungen des Bauhofes in Anspruch zu nehmen. (§ 21 Abs. 2 Verbandsordnung)

Alle Mitarbeiter der bisher selbstständigen Bauhöfe in der Samtgemeinde Liebenau und dem Flecken Steyerberg wurden vom Zweckverband übernommen. (e.b.d., S. 20) Vom ehemaligen Bauhof des Fleckens Steyerberg sind neun Mitarbeiter zum Bauhof des Zweckverbands gewechselt. Der Personalübergang erfolgte auf Grundlage eines Beschlusses des Verwaltungsausschusses, der für diese Personalentscheidungen zuständig war. (Schreiben Flecken Steyerberg vom 11.11.2010)

Die Finanzierung des Zweckverbands erfolgt nach § 18 der Verbandsordnung durch Umlagen der Verbandsmitglieder, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, um den Finanzbedarf zu decken. Diese Umlagen werden getrennt nach den Aufgabenbereichen und den Verbandsmitgliedern ermittelt, die dem Zweckverband die jeweilige Aufgabe übertragen haben. Selbstständige Umlagen werden für die Personalverwaltung (§ 19 Verbandsordnung), das Immobilienmanagement (§ 20 Verbandsordnung) und die Wirtschaftsförderung (§ 22 Verbandsordnung) festgesetzt. Für die Leistungen des Bauhofes werden von den Verbandsmitgliedern zunächst Kostenerstattungen für die in deren Gebiet erbrachten Leistungen erhoben. Die Berechnung dieser Kostenerstattungen soll auf Basis einer durchgängigen Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen, mit der gleichzeitig ein effizienter Einsatz des Bauhofes und das Erreichen einer insgesamt wirtschaftlichen Aufgabenerledigung gewährleistet werden sollen. (§ 5 Abs. 2 Verbandsordnung) Sofern diese Kostenerstattungen den Kostenaufwand für die Aufgaben des Bauhofes nicht abdecken, ist eine „Sonderumlage Bauhöfe“ von den teilnehmenden Verbandsmitgliedern zu erheben. (§ 21 Abs. 1 Verbandsordnung) Zusätzlich wird nach § 23 Verbandsordnung eine allgemeine Verbandsumlage für die Finanzbedarfe des Zweckverbands erhoben, die nicht aus den Umlagen der §§ 19 – 22 Verbandsordnung und den sonstigen Einnahmen gedeckt werden können.

Im Folgenden werden nur die Zahlungsströme und Vermögenswerte des Fleckens Steyerberg für den allgemeinen Betrieb des Zweckverbands und den Betrieb des Bauhofes näher beschrieben, da nur diese Positionen Gegenstand des Vergleiches mit den anderen Fallbeispielen sind.

Im Haushaltsjahr 2009 wurden durch den Flecken Steyerberg für Leistungen des Bauhofes insgesamt 421.357,58 € an den Zweckverband gezahlt. (Schreiben Flecken Steyerberg vom 22.11.2010) Die Zahlungen erfolgten aufgrund von Kostenerstattungen nach § 5 Abs. 2 Verbandsordnung, die auf Basis von pauschalen Stundensätzen berechnet wurden, da eine Kosten- und Leistungsrechnung bislang nicht eingerichtet wurde. Zudem wurde als allgemeine Verbandsumlage nach § 23 Verbandsordnung ein Betrag von 2.203,34 € überwiesen. Eine „Sonderumlage Bauhöfe“ wurde weder im Haushaltsjahr 2009 noch in den Vorjahren erhoben. (Schreiben Zweckverband Linkes Weserufer vom 24.01.2011)



Nach § 24 Abs. 1 Verbandsordnung wurden alle zum Betrieb der bisherigen Bauhöfe gehörenden Fahrzeuge, Maschinen und sonstiges bewegliches Vermögen durch den Zweckverband übernommen. Dem Flecken Steyerberg wurde für sein eingebrachtes Vermögen zwischenzeitlich ein Betrag in Höhe von 74.989,20 € durch den Zweckverband erstattet. (Schreiben Flecken Steyerberg vom 22.11.2010) Bei dem Standort des Bauhofgeländes handelt es sich um das ehemalige Bauhofgelände des Fleckens Steyerberg. Es steht weiterhin im Eigentum des Fleckens Steyerberg und wird vom Zweckverband angemietet. Zusätzlich besteht noch eine Lagerstätte in Liebenau. (Hartema 2008, S. 20) Seit Gründung des Zweckverbands werden neue Investitionen selbstständig und eigenverantwortlich durch den Zweckverband finanziert.

Nach § 8 Abs. 2 NKomZG gehen mit der Errichtung des Zweckverbands die mit der Durchführung der Aufgaben verbundenen Rechte und Pflichten der Verbandsmitglieder auf den Zweckverband über. Dazu gehört auch die Ermächtigung, für die betreffenden Aufgaben Satzungen und Verordnungen zu erlassen. Davon hat der Zweckverband bislang aber keinen Gebrauch gemacht. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 3)

Nachdem die Aufgaben und Kompetenzen herausgearbeitet wurden, die die Gemeinden dem Zweckverband übertragen haben, sollen nachfolgend die Auswirkungen für die Aufgabenwahrnehmung des Rates, des Verwaltungsausschusses und des Bürgermeisters im Flecken Steyerberg dargestellt werden, die daraus resultieren.

Für den Rat ergibt sich durch die Übertragung der o. g. Aufgaben eine Einschränkung der Richtlinienkompetenz nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 NGO. (vgl. auch Kapitel IV, Abschnitt 5.2.1) Die Richtlinienkompetenz, die sich auf Grundsätze der Verwaltungsorganisation und des Personalwesens beziehen kann, dient gemeindeintern einer Einschränkung der Zuständigkeiten des Bürgermeisters. Sie ist ein Leitungsmittel für Aufgabenbereiche, in denen der Rat keine originären Zuständigkeiten hat und kann weiterhin dazu genutzt werden, die Geschäfte der laufenden Verwaltung des Bürgermeisters zu konkretisieren. Die übertragenen Aufgaben, soweit sie vor der Aufgabenübertragung im Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters lagen, unterliegen jetzt nicht mehr der Richtlinienkompetenz des Rates. Es entfällt damit konkret die Möglichkeit, auf Aufgaben, die früher von neun Mitarbeitern der Gemeinde bearbeitet wurden, Einfluss zu nehmen. Ein weiterer Kompetenzverlust entsteht für den Rat dadurch, dass die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die im Rahmen der übertragenen Aufgaben getätigt werden, nicht mehr dem Vorbehaltsrecht des Rates nach § 40 Abs. 2 NGO unterliegen. Er verliert dadurch Einflussmöglichkeiten auf einen umfangreichen Teil der Aufgaben, die bislang durch den Bürgermeister wahrgenommen wurden. Der Rat konnte vorher Einzelfälle oder Gruppen von Angelegenheiten der Geschäfte der laufenden Verwaltung zur eigenen Entscheidung an sich zu ziehen, was bei der Aufgabenwahrnehmung durch den Zweckverband nicht mehr möglich ist. Daneben wurde das Budget für diese Aufgaben vor Gründung des

Zweckverbands im Haushalt der Gemeinde verwaltet. Die Finanzmittel sind nun für Leistungen des Bauhofes an den Zweckverband zu bezahlen und damit einem direkten Gestaltungsrecht im Rahmen des Haushaltes entzogen. Im Jahr 2009 belief sich die Gesamtsumme, die für Leistungen des Bauhofes und eine allgemeine Umlage aufgewendet wurde, auf 423.560,92 €. Das entspricht bei einem Volumen von 8.351.200,00 € des Verwaltungshaushalts (Flecken Steyerberg, Haushaltsplan 2009, 2. Nachtrag, S. 1) einem Anteil von 5,1 %.

Kein Kompetenzverlust ergibt sich dagegen durch das vom Flecken Steyerberg in den Zweckverband eingebrachte Vermögen, da der Wert durch den Zweckverband erstattet wurde. Allerdings ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass der Rat nicht mehr über Investitionen im betroffenen Aufgabenbereich entscheidet, über die jetzt der Zweckverband selbstständig im Rahmen des dort aufzustellenden Haushaltsplanes beschließt.

Durch die Aufgabenübertragung hat der Rat auch die Kompetenz verloren, für die Aufgabenbereiche Satzungen und Verordnungen zu erlassen, unabhängig davon, ob der Zweckverband seinerseits von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht hat. Hinzu kommen die Überwachungsrechte nach § 40 Abs. 3 NGO in Form von Auskunfts- und Akteneinsichtsrechten sowie das Antrags- und Auskunftsrecht des einzelnen Ratsmitgliedes nach § 39 a NGO. Diese Rechte stehen im Zusammenhang mit informellen Kompetenzen des Rates, die sich regelmäßig in der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung ergeben. So ist es nicht ungewöhnlich, dass Politiker festgestellte Mängel (Straßenschäden, defekte Lampen, Gebäudeschäden usw.) direkt mit Akteuren der Verwaltung besprechen, um für Abhilfe zu sorgen. Diese Zugriffsrechte sind aufgrund der formalen Ausgliederung der Aufgaben nicht mehr vorhanden. Dieser Punkt wird auch Gegenstand der Auswertung der Interviews bei Gliederungspunkt f in diesem Abschnitt sein.

Auch der Verwaltungsausschuss wird durch die Gründung des Zweckverbands und der Übertragung von Aufgaben in seinem Aufgabengebiet eingeschränkt. Er verliert für das übertragene Aufgabengebiet das Recht, nach § 58 NGO vom Bürgermeister Auskünfte in allen Angelegenheiten der Gemeinde zu verlangen und zu allen Verwaltungsangelegenheiten Stellung nehmen zu können. Zudem verliert er für das Aufgabenfeld das Recht, sich in Einzelfällen Aufgaben aus dem Bereich der Geschäfte der laufenden Verwaltung des Bürgermeisters nach § 57 Abs. 2 S. 2 NGO vorzubehalten, Aufträge zur Kontrolle an das Rechnungsprüfungsamt zu erteilen (§ 118 Abs. 1 NGO), die Lückenkompetenz (§ 57 Abs. 2 NGO) sowie die Eilzuständigkeit nach § 66 NGO. (vgl. auch Kapitel IV, Abschnitt 5.4.2) Der Verwaltungsausschuss büßt außerdem durch den Personalübergang personalrechtliche Befugnisse für neun Mitarbeiter ein, die er nach § 80 Abs. 4 NGO vor Übergang des Aufgabenbereiches besaß.

Neben den beiden politischen Organen Rat und Verwaltungsausschuss muss auch der Bürgermeister einen Kompetenzverlust für die übertragenen Aufgaben hinnehmen. Dazu gehört, dass sich sein Verantwortungsbereich als Leiter der Verwaltung für die Aufgabenverteilung, die Organisation und Gliederung der Verwaltung sowie den Einsatz von neun Mitarbeitern verringert. Für die Aufgaben verliert er zudem die Zuständigkeit für die Geschäfte der laufenden Verwaltung und die gesetzliche Vertretung, inklusive der Repräsentationsaufgaben. Bei den personalrechtlichen Entscheidungen für die neun übergeleiteten Mitarbeiter besaß der Bürgermeister nach § 80 Abs. 4 NGO ein Mitbestimmungsrecht, das jetzt entfallen ist. Das gilt auch für seine bisherige Vorgesetztenfunktion, die nun im Rahmen des Zweckverbands wahrgenommen wird.

Insgesamt ergeben sich für den Rat, den Verwaltungsausschuss und den Bürgermeister bedeutende Kompetenzverluste durch die Gründung des Zweckverbands und der Übertragung von Aufgaben. Der Rat kann seine Richtlinienkompetenz nicht mehr für das übertragene Aufgabengebiet ausüben und auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung durch ein Vorbehaltsrecht zugreifen, weil diese nicht mehr durch den Bürgermeister ausgeführt werden. Die Zahlungen an den Zweckverband belaufen sich auf einen Anteil von ca. 5,1 % des Verwaltungshaushalts und haben die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des gemeindlichen Haushaltes entsprechend geschmälert. Hinzu kommt, dass nach Gründung des Zweckverbands dieser selbstständig über Investitionen entscheidet. Von Bedeutung ist auch der Verlust von Informationsrechten.

Für den Verwaltungsausschuss ergeben sich die bedeutendsten Kompetenzeinbußen bei den Personalentscheidungen, den nicht mehr vorhandenen Vorbehaltsrechten bei den Geschäften der laufenden Verwaltung sowie im Rahmen der Lückenkompetenz. Zudem verliert auch er für das übertragene Aufgabengebiet das Auskunftsrecht gegenüber dem Bürgermeister. Geringere Auswirkungen dürfte dagegen der Verlust des Eilentscheidungsrechtes haben, da diese Kompetenz wohl nur in seltenen Fällen für das übertragene Aufgabengebiet Anwendung findet.

Der Bürgermeister wird vor allem in seiner Funktion als Leiter der Verwaltung mit den Befugnissen zur Organisation und Aufgabenverteilung eingeschränkt. Daneben verliert er die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die bei den übertragenen Aufgaben eine große Rolle spielen. Zu vernachlässigen sind dagegen die Verluste bei den Repräsentationsaufgaben.

#### e) Besondere Mehrheitserfordernisse für Beschlüsse der Verbandsversammlung

Änderungen der Verbandsordnung, der Beitritt von Verbandsmitgliedern, die Auflösung des Zweckverbands und Beschlüsse zur Aufgabenerweiterung erfordern die Zustimmung aller Verbandsmitglieder. (§ 11 Abs. 3 Verbandsordnung) Die Akteure haben damit die Möglichkeit nach

§ 17 Abs. 1 NKomZG genutzt, höhere Zustimmungserfordernisse für diese Beschlüsse vorzusehen, da gesetzlich die Zustimmung der Mitglieder nicht vorgeschrieben wird.

f) Veränderungen für Rat und Bürgermeister

Die Antworten zu der Frage nach den Veränderungen für die Arbeit des Rates, die sich durch die Errichtung des Zweckverbands ergeben haben, erbringen ein relativ einheitliches Bild. Es wurde von sechs der sieben Befragten darauf hingewiesen, dass sich durch die übertragenen Kompetenzen der Einfluss des Rates auf das Aufgabengebiet verringert hat. Die Akteure erkennen den Verlust von direkten Einflussmöglichkeiten auf das Aufgabengebiet. Ein Akteur (Interview Nr. 7) erklärte, dass in der Verbandsversammlung vorwiegend die Interessen des Zweckverbands wahrgenommen werden. Ein weiterer Akteur (Interview Nr. 6) wies jedoch darauf hin, dass das nun bestehende Auftraggeberverhältnis auch Vorteile durch eine größere Kostentransparenz bringt.

Die Frage, ob sich durch die Gründung des Zweckverbands die Einflussmöglichkeiten des Rates auf Entscheidungen im Aufgabenbereich des Zweckverbands verändert haben, wurde von allen sieben Interviewpartnern dahingehend beantwortet, dass sich für den Rat die Einflussmöglichkeiten verringert haben.

Von fünf der sieben Befragten wird aber auch für die Verwaltung ein eingeschränkter Einfluss auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands gesehen. Nur ein Akteur (Interview Nr. 6) sieht für die Verwaltung einen deutlich höheren Einfluss als für den Rat. Durchgängig wurde bei den Einflussmöglichkeiten für die Verwaltung auf den Verbandsausschuss des Zweckverbands hingewiesen, in dem nur die drei Bürgermeister der beteiligten Gemeinden vertreten sind. (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 5.5.3) Ein Akteur (Interview Nr. 2) sieht einen starken Einfluss für den Verbandsausschuss, der sogar im Verhältnis stärker ist als für den Verwaltungsausschuss der Gemeinde. Sechs der sieben Befragten beschrieben in diesem Zusammenhang aber auch die isolierte Stellung des Fleckens Steyerberg im Zweckverband, die sich bei Mehrheitsbeschlüssen im Verbandsausschuss in Abstimmungen gegen den Flecken Steyerberg ausdrückt.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Akteure durch die Aufgabenübertragung auf den Zweckverband für den Rat einen Verlust von Einfluss auf das übertragene Aufgabengebiet sehen, der sich im Verlust von direkten Einflussmöglichkeiten zeigt. Gleichzeitig wurde damit auch der Einfluss auf Entscheidungen im übertragenen Aufgabenbereich verringert. Die Mehrzahl der Befragten sieht aber auch für die Verwaltung einen verringerten Einfluss auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands, was allerdings auch einer konkreten Konfliktkonstellation und einer sich daraus ergebenden isolierten Position des Fleckens Steyerberg geschuldet ist.

### **5.5.1 Verbandsversammlung**

#### a) Mitglieder der Verbandsversammlung

Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung ergibt sich aus § 9 der Verbandsordnung. Nach § 9 Abs. 2 der Verbandsordnung entsendet jedes Verbandsmitglied drei stimmberechtigte Vertreter in die Verbandsversammlung. Nach § 9 Abs. 1 Verbandsordnung werden die Vertreter vom Rat des Verbandsmitglieds gewählt. Dabei muss einer der Vertreter der Bürgermeister oder ein von ihm vorgeschlagener Bediensteter der Gemeinde sein. Mit dieser Regelung wird grundsätzlich die geltende Rechtslage wiederholt (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 5.5.1), allerdings ist eine Wahl des Bürgermeisters für die Verbandsversammlung nicht erforderlich, da dieser kraft Amtes Mitglied ist.

Die Verbandsordnung geht mit drei Vertretern pro Mitgliedsgemeinde über die Mindestbestimmung des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit hinaus, die mindestens einen Vertreter, bei dem es sich dann um den Bürgermeister oder einen anderen Bediensteten handeln muss, vorsieht.

Für den Flecken Steyerberg wurden neben dem Bürgermeister ein Vertreter der CDU-Fraktion und ein Vertreter der SPD-Fraktion benannt.

#### b) Vorsitzender der Verbandsversammlung

Die Wahl des Vorsitzenden der Verbandsversammlung erfolgt nach § 9 Abs. 5 Verbandsordnung. Für den Zweckverband wurde der Vertreter der CDU-Fraktion für den Flecken Steyerberg in der Verbandsversammlung zum Vorsitzenden der Verbandsversammlung gewählt.

Nach § 15 Abs. 2 NKomZG hat der Vorsitzende der Verbandsversammlung grundsätzlich die verpflichtenden Erklärungen des Zweckverbands zusammen mit dem Verbandsgeschäftsführer zu unterschreiben. Davon kann die Verbandsordnung abweichen, wie hier geschehen, indem durch § 15 Abs. 3 Verbandsordnung der Vorsitzende des Verbandsausschusses für die Mitunterzeichnung entsprechender Erklärungen bestimmt wurde.

#### c) Weisungsrechte

Die Frage, ob die Weisungsrechte für die Mitglieder der Verbandsversammlung ausreichend sind, wurde in zwei Fällen mit Ja und von einem Akteur mit Nein beantwortet. Im letzten Fall (Interview

Nr. 1) wurde auf das Problem der vorgeschriebenen einheitlichen Stimmabgabe hingewiesen. Es ist in der Vergangenheit vorgekommen, dass trotz eines eindeutigen Votums des Verwaltungsausschusses die Stimmen für den Flecken Steyerberg nicht einheitlich abgegeben wurden. Es stellt sich deshalb für ihn die Frage nach der Reichweite des imperativen Mandats, denn zu einer bestimmten Stimmabgabe kann niemand gezwungen werden. Die Antworten der übrigen Akteure zu dieser Frage sind weder der einen noch der anderen Richtung eindeutig zuzuordnen.

Auf die einheitliche Stimmabgabe wurde in zwei weiteren Interviews hingewiesen, allerdings mit einer anderen Problemsicht. Ein Akteur (Interview Nr. 4) kritisiert dabei, dass durch die gesetzliche Bestimmung der einheitlichen Stimmabgabe eine politische Einflussnahme ausgeschlossen wird und parteiübergreifende Mehrheiten in der Verbandsversammlung nicht möglich sind. Ähnlich argumentiert der zweite Akteur (Interview Nr. 2), der eine konfliktreiche Situation darin sieht, dass möglicherweise ein Fraktionsmitglied als Vertreter in der Verbandsversammlung seine Stimme entgegen der Fraktionsmeinung oder seiner eigenen Meinung abgeben soll. Darüber hinaus lehnt er Weisungen für die Vertreter in der Verbandsversammlung ab und plädiert dafür, dass dort im Rahmen von Diskussionen Kompromisse gesucht werden, da der Zweckverband auch nur als Kompromiss funktioniert. Die Verbandsversammlung sollte stärker als Parlament arbeiten, indem dort die Positionen der Fraktionen und Gemeinden eingebracht werden.

Auf die Frage, ob die Weisungsrechte ausreichend genutzt werden, gaben vier der sieben Akteure an, dass die Weisungsrechte nicht ausreichend bzw. noch stärker als bisher genutzt werden könnten. Ursächlich hierfür ist nach Auffassung von zwei Befragten die Uneinigkeit im Rat darüber, wie dieses Instrument eingesetzt werden kann. Zwei weitere Akteure sehen eine ausreichende Nutzung der Weisungsrechte. Einer der beiden Akteure (Interview Nr. 4) erklärte, dass der Verwaltungsausschuss bei wichtigen Themen, z. B. bei Haushaltsangelegenheiten, das Stimmverhalten der Vertreter in der Verbandsversammlung vorgibt. Im zweiten Fall (Interview Nr. 1) erfolgte der Hinweis, dass in der Praxis Weisungsbeschlüsse eher durch den Verwaltungsausschuss als durch den Rat getroffen werden. Ähnlich wie im ersten Fall gab er an, dass Weisungsbeschlüsse bei wichtigen Angelegenheiten, die den Verwaltungsausschuss oder den Rat betreffen, gefasst werden. Die Anzahl beschränkt sich aber auf das notwendige Maß. Eine höhere Intensität von Weisungen würde die Zusammenarbeit im Zweckverband noch mehr lähmen. Der Flecken Steyerberg ist das einzige Mitglied des Zweckverbands, das von diesem Instrument Gebrauch macht und wird dafür auch von den anderen Mitgliedern kritisiert. Ein Problem entsteht dann, wenn trotz einer vorliegenden Weisung ein Vertreter in der Verbandsversammlung bei der Abstimmung davon abweicht. Von einem Befragten wurde diese Frage nicht beantwortet.

Im Rahmen einer Dokumentenrecherche konnte herausgearbeitet werden, dass sich seit Gründung des Zweckverbands der Verwaltungsausschuss und der Rat des Fleckens Steyerberg immer

wieder mit Themen des Zweckverbands beschäftigt haben. Dabei kam es auch zu einzelnen Weisungsbeschlüssen, z. B. hat der Rat entsprechende Beschlüsse für die Übertragung der Doppik auf den Zweckverband, Regelung des Wertausgleichs für in den Zweckverband eingebrachte Fahrzeuge und Maschinen, Neustrukturierung der Serviceeinheit Personal sowie insbesondere zur Stimmführerschaft des Bürgermeisters bei vorhergehenden Entscheidungen des Verwaltungsausschusses oder des Rates gefasst. Allerdings wurden Weisungsbeschlüsse nicht für Angelegenheiten des Zweckverbands, wie z. B. Haushaltsplan, Stellenplan, Jahresrechnung, Finanz- und Investitionsprogramm, Richtlinien, Verwaltungsvereinbarungen oder Beschlüsse zur Verbandsgeschäftsführung, getroffen. Eine besondere Problematik ergibt sich bei Beschlüssen des Verbandsausschusses, die gesondert in Abschnitt 5.5.3 dargestellt wird. Aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen ergibt sich zudem, dass es seit 2007 fünf Fälle gab, in denen der Flecken Steyerberg im Verbandsausschuss und/oder der Verbandsversammlung überstimmt wurde bzw. sich enthalten hat. Zwar lagen in diesen Fällen keine Weisungsbeschlüsse vor, jedoch wäre die begrenzte Reichweite eines solchen Beschlusses hier erkennbar geworden, da ein Weisungsbeschluss eine Abstimmungsniederlage nicht verhindern kann.

Aus der Summe der Antworten ergibt sich zwar kein eindeutiges Meinungsbild, aber die Tendenz, dass die bestehenden Weisungsrechte als ausreichend eingeschätzt werden. Allerdings wird für die Abstimmungen in der Verbandsversammlung die nach § 11 Abs. 3 NKomZG vorgeschriebene einheitliche Stimmabgabe für die Vertreter einer Gemeinde als Problem deutlich. Dabei ergibt sich die Problemsicht einerseits aus der mangelnden Durchsetzbarkeit von Weisungen für die einheitliche Stimmabgabe und, dem entgegengesetzt, aus der grundsätzlichen Ablehnung diese Vorgabe, die auf parlamentarischen Vorstellungen zum Funktionieren einer Verbandsversammlung beruht.

Eine größere Anzahl der Befragten wünscht sich eine stärkere Nutzung der Weisungsrechte. Ursächlich dafür, dass Weisungen nicht in einem stärkeren Maß genutzt werden, dürfte auf der einen Seite die Uneinigkeit im Rat über die Frage sein, wie intensiv und in welchen Fällen Weisungsrechte eingesetzt werden sollen, und andererseits die Befürchtung, dass eine zu starke Inanspruchnahme die Zusammenarbeit im Zweckverband mit den anderen beiden Mitgliedern stärker behindern würde.

Entgegen der Auffassung einiger befragter Akteure ergibt sich aus der Dokumentenrecherche, dass Weisungsbeschlüsse für eine Reihe von bedeutsamen Angelegenheiten im Zweckverband nicht getroffen werden.

- d) Kompetenzverteilung zwischen Verbandsversammlung, Verbandsausschuss und Verbandsgeschäftsführer

Die Zuständigkeiten der Verbandsversammlung ergeben sich aus § 10 der Verbandsordnung. Die Verbandsversammlung ist nach § 10 Nr. 1 - 4 Verbandsordnung zuständig für:

1. die Änderung der Verbandsordnung,
2. die Auflösung oder Umwandlung des Zweckverbands,
3. die Wahl des Vorsitzenden der Verbandsversammlung,
4. die Wahl des Verbandsgeschäftsführers und die Regelung der Stellvertretung.

Dabei handelt es sich um gesetzliche Aufgaben nach § 13 NKomZG, die nicht auf andere Organe übertragen werden können. Über diese gesetzlichen Aufgaben hinaus werden der Verbandsversammlung durch § 10 Nr. 5 – 10 Verbandsordnung die folgenden Aufgaben zugeordnet:

5. die Bestellung eines Schlichters,
6. die Angelegenheiten, über die nach den Vorschriften der NGO der Rat beschließt,
7. die Rahmenvereinbarungen für Umlagen, Kostenerstattungen und Einbringung von Vermögen,
8. die Neuaufnahme von Mitglieder,
9. die Festlegung von Entschädigungen für die Mitglieder der Verbandsversammlung und des Verbandsausschusses,
10. Kündigungen vor Ablauf der ersten Kündigungsfrist.

Bei den zuletzt genannten Aufgaben handelt es sich um Entscheidungen grundsätzlicher Art, die der Stellung der Verbandsversammlung als Hauptorgan entsprechen. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 5.5)

Nach § 13 Nr. 6 NKomZG ist die Verbandsversammlung zuständig für Angelegenheiten, über die nach den Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung der Rat oder der Verwaltungsausschuss beschließen. Davon kann die Verbandsversammlung einzelne Aufgaben dem Verbandsausschuss oder dem Verbandsgeschäftsführer übertragen. Mit der Nichterwähnung der Aufgaben des Verwaltungsausschusses in § 10 Nr. 6 Verbandsordnung soll wahrscheinlich implizit dieser Aufgabenkreis an den Verbandsausschuss übertragen werden. Entsprechend wurde auf Nachfrage mitgeteilt, dass der Verbandsausschuss über diejenigen Angelegenheiten entscheidet, die nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung dem Verwaltungsausschuss obliegen. Dazu gehören die Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung, die Auffangzuständigkeit und die Eilentscheidung. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 3) Dem folgend werden in



§ 13 der Verbandsordnung auch die Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung sowie die Auffangzuständigkeit als Aufgaben des Verbandsausschusses genannt.

Dadurch, dass der Zweckverband einen Verbandsausschuss eingerichtet und diesem Ausschuss Aufgaben übertragen hat, ergibt sich eine andere Kompetenzverteilung, als wenn es mit der Verbandsversammlung und dem Verbandsgeschäftsführer nur zwei Organe im Zweckverband geben würde. Bei den übertragenen Aufgaben handelt es sich um den Aufgabenkreis, für den nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung der Verwaltungsausschuss verantwortlich ist und der im Falle einer Nichteinrichtung des Verbandsausschusses grundsätzlich durch die Verbandsversammlung wahrzunehmen wäre.

Über die in der Verbandsordnung vorgenommene Kompetenzverteilung hinaus hat die Verbandsversammlung durch Beschluss „Richtlinien der Verbandsversammlung über die Geschäfte der laufenden Verwaltung/übertragene Angelegenheiten“ erlassen. Mit lfd. Nr. I. dieser Richtlinien wurden die nachstehenden Wertgrenzen für die Geschäfte der laufenden Verwaltung des Verbandsgeschäftsführers festgesetzt. Die Beträge zur Aufgabenübertragung werden in Relation zu den Beträgen des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes des Zweckverbands gesetzt.

### **Volumen Haushalt 2009**

Verwaltungshaushalt	1.285.100,00 €
Vermögenshaushalt	<u>47.000,00 €</u>
Gesamtvolumen:	1.332.100,00 €

- Verfügungen über das Gemeindevermögen gem. § 40 Abs. 1 Nr. 11 NGO - ausgenommen sind Schenkungen - (= 12,8 % des Volumens des Vermögenshaushaltes 2009)	6.000 €
- Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben gem. § 89 Abs. 1 S. 2 NGO (= 0,47 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	6.000 €
- Niederschlagungen und Erlass von Forderungen (= 0,12 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	1.500 €
- Abschluss von Miet- und Pachtverträgen (Jahresbeträge) (= 0,47 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	6.000 €
- Stundung von Forderungen - jedoch ohne Wertgrenze bis zu 3 Monaten - (= 0,39 % des Verwaltungshaushaltes 2009)	5.000 €

- |   |         |
|---|---------|
| - Verträge über Lieferungen und Leistungen im Rahmen<br>des Haushaltsplanes<br>(= 12,8 % des Vermögenshaushaltes 2009)  | 6.000 € |
| - Verträge des Zweckverbands mit Mitgliedern der<br>Verbandsversammlung (§ 40 Abs. 1 Nr. 18 NGO), wenn<br>es sich nicht um Verträge nach feststehenden Tarifen handelt. | 1.000 € |

Weiterhin gehören zu den Geschäften der laufenden Verwaltung:

- Geschäfte des täglichen Verkehrs, die nach feststehenden Tarifen, Richtlinien, Ordnungen usw. abzuschließen sind oder regelmäßig wiederkehren und
- Rechtsgeschäfte oder Verwaltungshandlungen, die in Durchführung bundes-, landes- oder ortsrechtlicher Bestimmungen vorgeschrieben oder zulässig sind.

Zusätzlich wurden dem Verbandsgeschäftsführer mit lfd. Nr. II der Richtlinie die Personalentscheidungen im Rahmen des Stellenplans für die folgenden Berufsgruppen übertragen:

- Auszubildende,
- Praktikanten,
- geringfügig Beschäftigte,
- ehrenamtlich Tätige,
- Vertretungskräfte im Kindergartenbereich,
- ABM-Kräfte und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (sog. „1 Euro-Jobs“),
- befristete Vertretungskräfte im Reinigungsdienst,
- Bewährungs- und Tätigkeitsaufstiege.

Insgesamt ergibt sich eine nicht unerhebliche Kompetenzverteilung unterhalb der institutionellen Schwelle. Die bedeutendste organisatorische Entscheidung resultiert aus der Einrichtung des Verbandsausschusses, dem entsprechend der Stellung des Verwaltungsausschusses wichtige Aufgaben übertragen wurden. Dem Verbandsgeschäftsführer wurden nur wenige zusätzliche Personalentscheidungen übertragen.

#### e) Vorbehaltsbeschlüsse

Die Verbandsversammlung hat sich bisher keine Beschlüsse nach § 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 40 Abs. 2 NGO für den Aufgabenbereich des Verbandsausschusses oder des Verbandsge-

schäftsführers vorbehalten oder übertragene Aufgaben mit einem Vorbehalt versehen. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 3)

### **5.5.2 Verbandsgeschäftsführer**

a) Ist der Verbandsgeschäftsführer ein Bürgermeister?

Der Verbandsgeschäftsführer ist der allgemeine Vertreter des Samtgemeindebürgermeisters der Samtgemeinde Liebenau. Er ist somit ein Vertreter der Verwaltung.

b) Ist der Verbandsgeschäftsführer ehrenamtlich oder hauptamtlich tätig?

Nach § 15 Abs. 1 der Verbandsordnung ist der Verbandsgeschäftsführer ehrenamtlich tätig.

c) Werks-/Geschäftsleiter

Einen Werks- oder Geschäftsleiter gibt es nicht.

d) Kompetenzen des Verbandsgeschäftsführers

Die Kompetenzen des Verbandsgeschäftsführers ergeben sich aus § 15 Verbandsordnung und entsprechen den Kompetenzen nach dem Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit. Durch die Einrichtung eines Verbandsausschusses und die Übertragung der Beschlussvorbereitung für die Verbandsversammlung auf den Verbandsausschuss bleibt dem Verbandsgeschäftsführer diese Kompetenz allerdings vorenthalten. Weitere Aufgaben des Verbandsgeschäftsführers wurden bereits in Abschnitt 5.5.1 d dargestellt.

Erklärungen, die den Zweckverband verpflichten, erfordern neben der Unterschrift des Verbandsgeschäftsführers zusätzlich die Unterschrift des Vorsitzenden der Verbandsversammlung oder einer sonstigen durch die Verbandsversammlung bestimmten Person. (§ 15 Abs. 2 NKomZG) Von der gesetzlichen Möglichkeit, auf die Unterzeichnung durch einen weiteren Akteur zu verzichten, wurde kein Gebrauch gemacht. Durch § 15 Abs. 3 Verbandssatzung erhielt die Verbandsversammlung jedoch die Möglichkeit, durch die Geschäftsordnung einen Kreis von Rechtsgeschäften,

Erklärungen und Entscheidungen festzulegen, für die die Unterschrift des Verbandsgeschäftsführers ausreichend ist. Von dieser Regelung wurde allerdings ebenfalls kein Gebrauch gemacht.

### **5.5.3 Verbandsausschuss**

Die Verbandsordnung bestimmt mit § 8, dass es neben der Verbandsversammlung und dem Verbandsgeschäftsführer mit dem Verbandsausschuss ein drittes Organ gibt.

#### a) Zusammensetzung

Nach § 12 der Verbandsordnung besteht der Verbandsausschuss aus den Bürgermeistern der Verbandsmitglieder. Er setzt sich somit aus drei Mitgliedern zusammen.

#### b) Vorsitzender

Die Mitglieder des Verbandsausschusses wählen aus ihrem Kreis den Vorsitzenden. Der Vorsitz soll für die Dauer der allgemeinen Wahlperiode (§ 33 Abs. 2 NGO) wahrgenommen werden, kann jedoch auf Beschluss des Verbandsausschusses auch vorher wechseln. (§ 12 Verbandsordnung)

Durch § 15 Abs. 3 Verbandsordnung wurde der Vorsitzende des Verbandsausschusses anstelle des Vorsitzenden der Verbandsversammlung für die Mitunterzeichnung verpflichtender Erklärungen des Zweckverbands bestimmt.

Vorsitzender des Verbandsausschusses ist der Samtgemeindebürgermeister der Samtgemeinde Marklohe.

#### c) Kompetenzen

Die Kompetenzen des Verbandsausschusses wurden bereits unter 5.5.1 d dargestellt. Dem Verbandsausschuss wurden umfangreiche Aufgaben entsprechend dem Verwaltungsausschuss nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung übertragen, zu denen die Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung, die Auffangzuständigkeit und die Eilentscheidung gehören.

Nach § 13 Abs. 2 S. 2 der Verbandsordnung hat der Verbandsausschuss das Recht, sich in Einzelfällen eine Entscheidung im Aufgabenbereich des Verbandsgeschäftsführers vorzubehalten. Einen solchen Vorbehaltsbeschluss hat es bisher aber noch nicht gegeben. (Auskunft nichtstandardisiertes Gespräch Nr. 3)

Die Kompetenzen des Verbandsausschusses sind vor allem deshalb von Interesse, weil Weisungen grundsätzlich nur für die Mitglieder der Verbandsversammlung vorgesehen sind. Von der Möglichkeit, in die Verbandsordnung ein Weisungsrecht für die Mitglieder des Verbandsausschusses einzufügen, wurde kein Gebrauch gemacht. Jedoch muss unabhängig davon von einem Weisungsrecht für diejenigen Aufgaben ausgegangen werden, die dem Verbandsausschuss nach § 13 S. 2 NKomZG übertragen wurden, da für diese Angelegenheiten ansonsten die Verbandsversammlung zuständig wäre, deren Mitglieder einem Weisungsrecht unterliegen. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 5.5.3)

Jedoch hat nach den vorliegenden Unterlagen der Flecken Steyerberg bislang keinen Gebrauch vom Weisungsrecht gegenüber dem Bürgermeister als Mitglied des Verbandsausschusses gemacht.

## **6. Ergebnisse der verhaltensorientierten Untersuchung**

Die Befunde der verhaltensorientierten Untersuchung aus den vorhergehenden Abschnitten werden im Folgenden vergleichend gegenübergestellt. Die Gegenüberstellung folgt dabei der bisherigen Gliederung dieses Kapitels in den Abschnitten 2 – 5. Es gilt festzustellen, wie sich die akteurbezogenen Handlungen in den jeweiligen Untersuchungsgemeinden auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung sowie bei der interkommunalen Zusammenarbeit in Form des Zweckverbands auswirken.

### **6.1 Grundsätzliches**

In keiner der untersuchten Gemeinden kann eine Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Kommunalparlament festgestellt werden und es zeigen sich bei allen untersuchten Kommunalparlamenten selbstbewusste und parlamentsähnliche Strukturen für die ehrenamtliche Politik. Entsprechend werden auch in allen Fällen die Fraktionsvorsitzenden der im Kommunalparlament vertretenen Fraktionen als relevante Akteure des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses bezeichnet. Daneben wird im Markt Tüßling und im Flecken Steyerberg auch der Bürgermeister als relevanter Akteur benannt, nicht jedoch in der Gemeinde Altenholz. Hier kommt zum Ausdruck, dass der Bürgermeister in Schleswig-Holstein kein Mitglied der Gemeindevertretung ist und dementsprechend nicht den gleichen Stellenwert im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess besitzt wie der Bürgermeister in Bayern und in Niedersachsen.

### **6.2 Kommunalparlament**

Im Zusammenhang mit dem vorhergehenden Gliederungspunkt stehen die Fragen nach einer Einschätzung des Kommunalparlamentes als Verwaltungsorgan oder als Parlament und den Orientierungskriterien für Entscheidungen im Kommunalparlament.

Die Erkenntnisse zu diesem Gliederungspunkt bestätigen die vorhergehenden Untersuchungsergebnisse, indem das Kommunalparlament durchgehend als Parlament und nicht als Verwaltungsorgan eingeschätzt wird. Als Kriterium für Entscheidungen im Kommunalparlament werden verschiedene Aspekte genannt, wie z. B. persönliche Meinung, Wohl des Bürgers oder Fraktion, allerdings nicht die Verwaltungsvorlage. Dadurch wird die Unabhängigkeit der Kommunalparlamente in der Meinungsbildung unterstrichen.

### **6.2.1 Aufgaben**

Hier wurde zunächst untersucht, in welcher Intensität durch die Akteure der Politik ein institutioneller Möglichkeitsraum für den Einsatz einer Richtlinienkompetenz, von Informations- und Kontrollrechten sowie Vorbehalts- bzw. Rückholrechten genutzt wird.

Der Marktgemeinderat im Markt Tüßling nutzt zwar seine Richtlinienkompetenz gegenüber dem Ersten Bürgermeister, schöpft allerdings die institutionellen Möglichkeiten der Informations- und Kontrollrechte nicht vollständig aus. Ein Rückholrecht von Angelegenheiten, die beschließenden Ausschüssen übertragen wurden, ist gegenstandslos, da es sich bei den eingerichteten Ausschüssen nur um beratende Ausschüsse handelt. Demgegenüber werden sowohl die Richtlinienkompetenz als auch die Informations- und Kontrollrechte in der Gemeinde Altenholz durch die Gemeindevertretung wirksam genutzt. Daneben hat die Gemeindevertretung Regelungen der Gemeindeordnung zu einem Vetorecht bei übertragenen Aufgaben in der Geschäftsordnung konkretisiert. Im Flecken Steyerberg werden die Richtlinienkompetenz gegenüber der Verwaltung nicht wirksam genutzt und die institutionell eingeräumten Vorbehaltsrechte für den Aufgabenbereich des Bürgermeisters nur in geringem Maße in Anspruch genommen. Insbesondere wurden keine Regelungen in der Hauptsatzung getroffen, mit denen sich der Rat Aufgabengruppen zur Entscheidung vorbehalten hat. Insgesamt werden die institutionellen Möglichkeiten der Kommunalparlamente, in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters einzugreifen, in der Gemeinde Altenholz am stärksten genutzt. Etwas geringer ist die Nutzung dieser Rechte im Markt Tüßling und am geringsten im Flecken Steyerberg. Dort wird insbesondere das weitgehende Vorbehaltsrecht zum Eingriff in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters nur wenig genutzt.

Ein weiteres Untersuchungskriterium in diesem Gliederungspunkt bezieht sich auf die Aufgabenverteilung zwischen den kommunalen Akteuren, die unterhalb der institutionellen Ebene durchgeführt wurde. Im Ergebnis wurden dem Bürgermeister in der Gemeinde Altenholz in allen zum Vergleich herangezogenen Kriterien die weitgehendsten Befugnisse übertragen. Hierzu zählen die Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben, die Niederschlagung von Forderungen, der Abschluss von Miet- und Pachtverträgen sowie die Vergabe von Aufträgen. Eine mittlere Position nimmt der Erste Bürgermeister des Marktes Tüßling ein, dem aber insgesamt etwas weitergehende Befugnisse übertragen wurden als dem Bürgermeister des Fleckens Steyerberg.

Bei der Übertragung von Personalentscheidungen durch das Kommunalparlament auf den Bürgermeister ist sowohl für den Ersten Bürgermeister im Markt Tüßling als auch für den Bürgermeister des Fleckens Steyerberg festzustellen, dass ihnen nur in geringem Maße Personalentscheidungen übertragen wurden. Eine solche Übertragung ist für die Gemeinde Altenholz nicht erforderlich, da diese Befugnisse in Schleswig-Holstein institutionell dem Bürgermeister zugeordnet sind.

Eine Besonderheit ergibt sich in der Gemeinde Altenholz bei der Übertragung von Aufgaben durch die Gemeindevertretung auf den Bürgermeister. Im Rahmen eines Projektes wurden dem Bürgermeister unter variabler Nutzung des Instrumentes Eilentscheidung weitgehende Befugnisse außerhalb akteurgesetzter Richtlinien übertragen. Anhand dieses Beispiels wird die Bedeutung akteurspezifischer Handlungen in der Praxis augenscheinlich, die aber gleichzeitig ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren der Gemeindevertretung und dem Bürgermeister voraussetzen.

Insgesamt ergibt sich für die unterschiedlichen Kriterien, die im Aufgabenbereich des Kommunalparlamentes untersucht wurden, ein differenziertes Bild. Zwar wird der institutionelle Möglichkeitsraum in Bezug auf Informations- und Kontrollrechte sowie die Richtlinienkompetenz am stärksten in der Gemeinde Altenholz genutzt, gleichzeitig wird dort jedoch dem Bürgermeister auch die weitreichendste Autonomie in der Aufgabenwahrnehmung eingeräumt. Das lässt erkennen, dass die Gemeindevertretung zwar selbstbewusst die ihr eingeräumten institutionellen Rechte wahrnimmt, allerdings gleichzeitig dem Bürgermeister ein großes Vertrauen entgegenbringt, wenn sie ihm eine weitreichende Autonomie bei eigenständigen Aufgabenbereichen und darüber hinaus unter flexibler Nutzung institutioneller Möglichkeiten im Rahmen von Projekten einräumt.

Der Marktgemeinderat Tüßling nutzt die institutionellen Informations- und Kontrollrechte sowie die Richtlinienkompetenz gegenüber dem Ersten Bürgermeister in einem geringeren Maße als die Gemeindevertretung in Altenholz und überträgt dem Ersten Bürgermeister auch nicht in gleichem Umfang Aufgaben des Marktgemeinderates. Jedoch weisen sowohl die Nutzung des institutionellen Möglichkeitsraumes als auch die Reichweite der übertragenen Aufgaben eine stärkere Intensität auf, als dies für den Flecken Steyerberg in Niedersachsen der Fall ist.

Bemerkenswert ist, dass der Umfang der durch das Kommunalparlament übertragenen Aufgaben offensichtlich mit der Nutzung eingeräumter Informations- und Kontrollrechte sowie der Richtlinienkompetenz des Kommunalparlamentes korreliert. Je mehr Autonomie einem Bürgermeister eingeräumt wird, desto stärker werden auch die institutionellen Möglichkeiten genutzt, in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters hineinzuwirken.

### **6.2.2 Ausschüsse**

Durch Ausschüsse kann ein Kommunalparlament die Fachlichkeit seiner Mitglieder erhöhen und damit zu einer Spezialisierung beitragen, die Verwaltung kontrollieren und sich entlasten. Für das Kommunalparlament ist die Einrichtung von Ausschüssen somit ein Instrument, um stärker auf die Arbeit der Verwaltung Einfluss zu nehmen.



Im Markt Tüßling wurden drei Ausschüsse ohne beschließende Funktionen eingerichtet, deren Arbeitsschwerpunkte in der Vorbereitung von Beschlüssen des Marktgemeinderates liegen und die nur in geringem Umfang zur Kontrolle der Verwaltung dienen. Die Gemeinde Altenholz hat sechs und der Flecken Steyerberg vier Ausschüsse eingerichtet, deren Aufgabe u. a. auch in einer Kontrolle der Verwaltung besteht. In der Gemeinde Altenholz nehmen die Ausschüsse in geringem Maße auch eigene Entscheidungskompetenzen wahr. Ein Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft des Bürgermeisters und der Anzahl der Ausschüsse (vgl. Kapitel V, Abschnitte 2.2.2 u. 3.2.2) kann für den Markt Tüßling nicht bestätigt werden. Zwar ist die Anzahl der Ausschüsse geringer als in den anderen beiden Gemeinden, allerdings kann die Begründung dafür auch in der unterschiedlichen Größe der Gemeinde liegen, da der Markt Tüßling die kleinste der drei untersuchten Gemeinden ist. Die Akteure bezeichnen die Anzahl der Ausschüsse in allen drei Gemeinden als angemessen.

Es lässt sich durch die Ausschussarbeit eine Erhöhung der Fachlichkeit bei den Mitgliedern des Kommunalparlamentes feststellen. Allerdings wurde in keiner Gemeinde ein Ausschuss ausdrücklich mit dem Aufgabengebiet des Zweckverbands betraut, so dass sich für dieses Aufgabenfeld keine besondere Fachlichkeit in einem der Ausschüsse ergibt.

Die Kommunalparlamente werden insgesamt durch die Ausschussarbeit entlastet, ohne dass es dadurch zu nachteiligen Wirkungen für den gemeindlichen Willensbildungsprozess kommt. Die Struktur und die Arbeit der Ausschüsse sind in allen drei Untersuchungsgemeinden ähnlich zu bewerten, mit einer Abweichung bei der ausgeübten Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung. Während diese Kontrollfunktion sowohl in der Gemeinde Altenholz als auch im Flecken Steyerberg durch die Ausschüsse wahrgenommen wird, gilt dies für den Markt Tüßling nur in geringem Umfang. Dadurch nehmen die Kommunalparlamente in der Gemeinde Altenholz und im Flecken Steyerberg in einem stärkeren Maße Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung als der Marktgemeinderat im Markt Tüßling.

### **6.2.3 Fraktionen**

In diesem Gliederungspunkt wurden die Stellung und die Bedeutung von Fraktionen im Willensbildungsprozess der Untersuchungsgemeinden herausgearbeitet. Im Zentrum der Untersuchung steht die Frage, in welchem Umfang Fraktionen durch eine Professionalisierung der politischen Arbeit dazu beitragen, dass das Kommunalparlament gegenüber der Verwaltung gestärkt wird.

Für alle drei Gemeinden lässt sich feststellen, dass den Fraktionen kein Status verliehen wird, der über den institutionellen Kontext hinausgeht. Eine Gemeinsamkeit ergibt sich auch bei der Frage

zur Beschäftigung eines Fraktionsgeschäftsführers, da keine der Fraktionen über einen Fraktionsgeschäftsführer verfügt. Die Fraktionen tagen grundsätzlich regelmäßig, im Markt Tüßling und im Flecken Steyerberg durchschnittlich monatlich sowie in der Gemeinde Altenholz ein- bis zweimal pro Quartal. Während in der Gemeinde Altenholz die Fraktionen mehrheitlich Arbeitskreise für eine thematische Spezialisierung bilden und dieses im Markt Tüßling für eine der drei Fraktionen gilt, findet eine solche Arbeitsteilung im Flecken Steyerberg nicht statt. Mit Ausnahme einer Fraktion im Markt Tüßling werden in den Untersuchungsgemeinden zu den Sitzungen der Fraktionen weitere Personen hinzugezogen. Dabei wird in der Gemeinde Altenholz in drei Fällen auch der Bürgermeister zu den Sitzungen eingeladen, während das im Markt Tüßling nur für eine Fraktion gilt. Im Flecken Steyerberg wird der Bürgermeister nur ausnahmsweise zu den Fraktionssitzungen eingeladen. Insgesamt lässt sich für die Fraktionen in der Gemeinde Altenholz und im Flecken Steyerberg eine stärkere Stellung im gemeindlichen Willensbildungsprozess erkennen, als es im Markt Tüßling der Fall ist. Diese Einschätzung wird dadurch unterstrichen, dass die Fraktionen in der Gemeinde Altenholz und im Flecken Steyerberg in der Mehrheit der Fälle bei den Abstimmungen im Kommunalparlament geschlossen abstimmen, während das im Markt Tüßling nicht der Fall ist. Durch die Stellung und Bedeutung der Fraktionen werden die Kommunalparlamente in der Gemeinde Altenholz und im Flecken Steyerberg in einem bedeutenderem Umfang gestärkt als im Markt Tüßling. Dadurch wird ihnen ein größerer Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung ermöglicht. Wenn Fraktionen als wesentliche Elemente eines Parlamentes betrachtet werden, lässt sich daraus zumindest für die Gemeinde Altenholz und den Flecken Steyerberg eine hohe Übereinstimmung mit den Ergebnissen aus Abschnitt 6.2 erkennen, wo für alle Untersuchungsgemeinden festgestellt wurde, dass das Kommunalparlament als Parlament und nicht als Verwaltungsorgan charakterisiert wird.

### **6.3 Bürgermeister**

In diesem Abschnitt wurde untersucht, ob der Bürgermeister unter Zugrundelegung einer Parteibindung engere Beziehungen zu einer bestimmten Fraktion im Kommunalparlament hat und ob sich dadurch Auswirkungen für das Verhältnis von Politik und Verwaltung ergeben.

Der Erste Bürgermeister im Markt Tüßling ist Mitglied der SPD und arbeitet sowohl mit der SPD-Fraktion als auch mit der CSU-Fraktion im Marktgemeinderat stark zusammen. Der Bürgermeister der Gemeinde Altenholz ist Mitglied der CDU und der Bürgermeister des Fleckens Steyerberg parteilos. In beiden Fällen ist jedoch keine herausragende Zusammenarbeit mit einer bestimmten Fraktion im Kommunalparlament zu erkennen. Insgesamt lassen sich dadurch aus der Zusammenarbeit der Bürgermeister und der Fraktionen in den Untersuchungsgemeinden keine besonde-

ren Erkenntnisse gewinnen, die Rückschlüsse auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung zulassen.

Für die Gemeinde Altenholz ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass die Wahlzeit des Bürgermeisters durch die Gemeindevertretung mit sechs Jahren im unteren Bereich der institutionellen Möglichkeiten (sechs bis acht Jahre) festgelegt wurde. Die Regelung wurde somit nicht dazu genutzt, den Bürgermeister in seiner Unabhängigkeit gegenüber der Gemeindevertretung zu stärken.

### **6.3.1 Aufgaben**

In diesem Abschnitt wurde untersucht, inwieweit der Bürgermeister einerseits in die Aufgabenbereiche des Kommunalparlamentes hineinwirkt und andererseits seinen institutionellen Verpflichtungen zur Unterrichtung des Kommunalparlamentes nachkommt.

Für diesen Untersuchungsbereich ergeben sich in den Gemeinden keine größeren Unterschiede. Der Bürgermeister nimmt in allen Gemeinden Einfluss auf den Aufgabenbereich des Kommunalparlamentes, der allerdings von den Akteuren in keinem Fall als dominant empfunden wird. Diese Ergebnisse korrelieren positiv mit den Erkenntnissen aus Abschnitt 6.1, wo festgestellt wurde, dass eine Dominanz der Verwaltung gegenüber der Politik nicht gegeben ist. Darüber hinaus unterrichtet der Bürgermeister in allen Gemeinden das Kommunalparlament regelmäßig und zu allen (relevanten) Themenbereichen.

## **6.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Besonderer Ausschuss**

### **6.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung**

Mit diesem Untersuchungsabschnitt wurde untersucht, wie die Akteure die Besonderheiten der spezifischen Kommunalverfassung ihres Bundeslandes einschätzen. Die Merkmale der Kommunalverfassungen liegen in Bayern in der Funktionsballung im Amt des Ersten Bürgermeisters, in Schleswig-Holstein in der strikten Trennung von Verwaltung und Politik und in Niedersachsen in einer Mischform, die sich darin ausdrückt, dass der Ratsvorsitz sowohl vom Bürgermeister als auch von einem anderen Ratsmitglied wahrgenommen werden kann. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 6.4.1)

Im Markt Tüßling wird die Funktionsballung im Amt des Ersten Bürgermeisters von den Akteuren positiv beurteilt, was vor allem damit begründet wird, dass es mit dem Ersten Bürgermeister einen

einheitlichen und gut informierten Ansprechpartner für alle Themen des gemeindlichen Entscheidungsprozesses gibt. Auch in der Gemeinde Altenholz wird die Trennung von Gemeindevertretung und Bürgermeister von den Akteuren überwiegend vorteilhaft bewertet. Diese Vorteile werden mit einer Unabhängigkeit der Gemeindevertretung sowie mit der klaren Rollenverteilung zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung begründet. Im Rat des Fleckens Steyerberg wird der Ratsvorsitz nicht vom Bürgermeister wahrgenommen. Die Trennung dieser beiden Ämter wird von den Akteuren als vorteilhaft bewertet, da der Bürgermeister somit in der Lage ist, als neutrale Person an den Ratssitzungen teilzunehmen und eine Macht- bzw. Kompetenzbündelung in seiner Person vermieden wird.

Insgesamt lässt sich für alle drei Untersuchungsgemeinden feststellen, dass die besonderen Strukturmerkmale der jeweiligen Kommunalverfassung, die einen spezifischen Einfluss auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung haben, generell positiv gesehen werden.

#### **6.4.2 Besonderer Ausschuss**

Wichtig für das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist gegebenenfalls die Einrichtung eines Ausschusses mit besonderen Kompetenzen, wie es in Niedersachsen und Schleswig-Holstein der Fall ist, nicht jedoch in Bayern. Ziel dieses Untersuchungsabschnittes ist es, herauszufinden, ob durch aktorspezifisches Verhalten die institutionell vorgegebene Rolle des besonderen Ausschusses noch einmal verstärkt oder abgeschwächt wird.

Dem Hauptausschuss in der Gemeinde Altenholz wurden durch die Akteure in größerem Umfang zusätzliche Aufgaben übertragen. Dazu gehören u. a. Verfügungsrechte über Gemeindevermögen sowie die Personalentscheidungen für leitende Mitarbeiter. Zudem sind Vorlagen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen auch im Hauptausschuss zu beraten. Demgegenüber wurden im Flecken Steyerberg dem Verwaltungsausschuss nur wenige zusätzliche Aufgaben übertragen und stattdessen dem Bürgermeister in geringem Umfang Personalkompetenzen des Verwaltungsausschusses übertragen. Die umfangreichere akteurbezogene Kompetenzübertragung in der Gemeinde Altenholz ist dabei vor dem Hintergrund einer schwächeren institutionellen Kompetenzzustattung des Hauptausschusses gegenüber dem Verwaltungsausschuss zu sehen. (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 6.4.2)

Der Hauptausschuss in der Gemeinde Altenholz nimmt eine starke Rolle im Willensbildungsprozess ein, die über die Bedeutung anderer Ausschüsse hinausgeht. Gestärkt wird der Hauptausschuss dadurch, dass neben dem Bürgermeister wichtige Akteure der Gemeindevertretung Mitglied im Hauptausschuss sind. Die Vorteile des Hauptausschusses werden von den Akteuren vor

dem Hintergrund dieser Zusammensetzung in der Rolle eines informellen Führungsgremiums gesehen, in dem wichtige Dinge vorbesprochen werden können. Allerdings wird diese Einschätzung von einer Minderheit nicht geteilt, die im Hauptausschuss keine „Oberregierung“ sehen will und stattdessen einen größeren Pluralismus durch stärkere Fachausschüsse und Fraktionen befürwortet.

Eine noch stärkere Rolle als der Hauptausschuss in der Gemeinde Altenholz nimmt der Verwaltungsausschuss im Flecken Steyerberg wahr. Es handelt sich dabei um ein zentrales Gremium im gemeindlichen Entscheidungsprozess, das als Klammer zwischen Rat und Bürgermeister wirkt. Das Gewicht der Politik im Verwaltungsausschuss wurde durch die Erhöhung der Zahl der Beigeordneten von vier auf sechs noch einmal erhöht. Bei den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses handelt es sich in noch stärkerem Maße als in Altenholz um die relevanten Akteure des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Zu ihnen gehören alle Sprecher der Gruppen und Fraktionen sowie der Bürgermeister. Zum hohen Stellenwert des Verwaltungsausschusses trägt zusätzlich bei, dass die Sitzungen in cirka dreiwöchigem Abstand stattfinden und damit eine sehr viel höhere Intensität aufweisen als die Sitzungen des Rates.

Insgesamt zeigt sich, dass die Akteure die institutionell vorgegebene Rolle sowohl des Haupt- als auch des Verwaltungsausschusses noch einmal verstärken. Das geschieht im Flecken Steyerberg aber in einem stärkeren Maße als in der Gemeinde Altenholz, so dass die ohnehin starke Stellung des Verwaltungsausschusses im gemeindlichen Willensbildungsprozess ein noch höheres Gewicht erhält.

## **6.5 Zweckverband**

Die in die Untersuchung einbezogenen Zweckverbände weisen Unterschiede in ihrer Struktur und Entwicklung auf, die es zu berücksichtigen gilt, wenn die Ergebnisse der interkommunalen Kooperationen miteinander verglichen werden. Diese besonderen Merkmale des situationsbedingten Kontextes werden nachfolgend noch einmal zusammenfassend den einzelnen Untersuchungsabschnitten vorangestellt.

Der Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting wurde bereits im Jahre 1963 gegründet und hat insgesamt 14 Mitglieder. Der Zweckverband beschäftigt insgesamt 21 Mitarbeiter und wird durch eine eigene Geschäftsstelle verwaltet. Der Markt Tüßling ist dem Zweckverband im Jahre 1999 beigetreten, betreibt aber trotz der Mitgliedschaft im Zweckverband weiterhin einen eigenen Bauhof mit drei Mitarbeitern, wodurch er gegenüber Leistungen des Zweckverbands relativ unabhängig ist. Die Leistungen des Zweckverbands werden nur dann in

Anspruch genommen, wenn das Angebot sich im Vergleich mit privaten Dritten als wirtschaftlich erweist. Eine Abnahmeverpflichtung von Leistungen gegenüber dem Zweckverband besteht nicht. Eine Kündigung der Mitgliedschaft zum Schluss eines Rechnungsjahres ist möglich, setzt allerdings eine zwei Drittel-Mehrheit der Mitglieder der Versammlung voraus.

Der Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurde 2001 durch die Gemeinden Altenholz und Dänischenhagen gemeinsam gegründet. Der Zweckverband hat insgesamt 20 Mitarbeiter, von denen 16 vorher bei der Gemeinde Altenholz beschäftigt waren, und wird durch die Gemeinde Altenholz verwaltet. Die Gemeinde Altenholz unterhält aufgrund der Mitgliedschaft im Zweckverband keinen eigenen Bauhof mehr. Gegenüber dem Zweckverband besteht zwar keine vereinbarte Abnahmepflicht, jedoch ergibt sich eine faktische Abnahmepflicht für die Aufgabenbereiche, die dem Zweckverband durch die Gemeinde Altenholz vollständig übertragen wurden. Eine Kündigung der Mitgliedschaft ist mit einer Frist von 12 Monaten zum Ende eines Kalenderjahres möglich.

Der Zweckverband Linkes Weserufer wurde 2005 durch den Flecken Steyerberg und die Samtgemeinden Liebenau und Marklohe gegründet und unterhält seit 2006 einen Bauhof, der aber nur von der Samtgemeinde Liebenau und dem Flecken Steyerberg getragen wird. Die Samtgemeinde Marklohe als drittes Mitglied des Zweckverbands beteiligt sich nicht am gemeinsamen Bauhof. Von Bedeutung ist, dass die ursprünglich beabsichtigte Teilnahme der Gemeinde Stolzenau am Zweckverband nicht zustande kam und der gemeinsame Bauhof jetzt von zwei anstatt wie zunächst vorgesehen von vier Gemeinden getragen wird. Seit Gründung des Zweckverbands war der Faktor, dass der Bauhof nur von zwei statt von vier Gemeinden getragen wird, mit ursächlich für einen Konflikt zur Mitgliedschaft des Fleckens Steyerberg im Zweckverband, der die politischen Gremien des Fleckens Steyerberg seitdem beschäftigt. Der Zweckverband beschäftigt im Bauhof 12 Mitarbeiter und hat für den Betrieb des Bauhofes vom Flecken Steyerberg neun ehemalige Mitarbeiter übernommen. Die erstmalige Kündigung der Mitgliedschaft ist nach einer Laufzeit von 10 Jahren zum Ende des auf die Kündigung folgenden Kalenderjahres möglich. Für die Leistungen des Bauhofes gilt zudem eine fünfjährige Abnahmeverpflichtung der beteiligten Gemeinden.

Die dargelegten spezifischen Strukturen sind im Folgenden als kontextuale Faktoren und Handlungssituation zu berücksichtigen, wenn die Ergebnisse aus der vergleichenden verhaltensorientierten Untersuchung der interkommunalen Zusammenarbeit erörtert werden. Es handelt sich bei diesen spezifischen Handlungssituationen ebenfalls um Ergebnisse akteurspezifischen Verhaltens, mit denen die Grundlagen der interkommunalen Kooperation in starkem Maße beeinflusst wurden und wesentliche Ergebnisse der Zusammenarbeit vorab präjudiziert worden sind.

In allen drei Untersuchungsfällen wurden als Ziele für die Mitgliedschaft im Zweckverband eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Kosteneinsparung genannt. Beim Beitritt des Marktes

Tüßling zum Straßen- und Wasserzweckverband Altötting spielte zudem die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung eine Rolle und für die Gemeinde Altenholz wurde zusätzlich die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung als Ziel genannt. Diese Zielstellungen entsprechen auch den in Kapitel III herausgearbeiteten allgemeinen Zielstellungen für eine interkommunale Zusammenarbeit. Der Zweckverband Linkes Weserufer wollte durch die angestrebten Einsparungen konkret die Einstellung eines Wirtschaftsförderers ermöglichen.

Die Ziele wurden für den Markt Tüßling und im Wesentlichen auch für die Gemeinde Altenholz erreicht, während die Frage für den Flecken Steyerberg nicht eindeutig beantwortet werden kann. Zwar wurde im Rahmen eines Gutachtens u. a. für den Betrieb des Bauhofes eine hohe Zielerreichung festgestellt, allerdings wird diese Bewertung von der überwiegenden Zahl der befragten Akteure des Fleckens Steyerberg nicht geteilt. Insbesondere für den Bauhof sind nach dortiger Sicht Einsparungen und Synergieeffekte nicht zu erkennen. Eine wesentliche Ursache dafür wird darin gesehen, dass der Bauhof nur von der Samtgemeinde Liebenau und dem Flecken Steyerberg getragen wird, während die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Marklohe weiterhin eigenständige Bauhöfe betreiben und die Gemeinde Stolzenau nicht an der Zusammenarbeit im Zweckverband beteiligt ist. Sowohl vom Gutachter als auch von den befragten Akteuren wird der hohe Personalbestand des Bauhofes, der zusätzlich durch eine Überalterung und hohe Fehlzeiten aufgrund von Krankheiten gekennzeichnet ist, als Problembereich ausgewiesen. Bei einer Bewertung aller vorliegenden Unterlagen und Aussagen muss aufgrund des Gutachtens für den Bauhof aber zumindest von einer teilweisen Zielerreichung ausgegangen werden.

Die Beteiligung der Kommunalparlamente bei der Vorbereitung der Mitgliedschaft im Zweckverband erfolgte durch unterschiedliche Partizipationsformen. Im Markt Tüßling wurde für den Beitritt zum Straßen- und Wasserzweckverband Altötting keine Arbeitsgruppe eingerichtet, sondern die Beteiligung erfolgte im Rahmen der parlamentarischen Diskussion und den entsprechenden Vorbereitungsarbeiten dazu. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting durch eine große Zahl weiterer Mitglieder und einen langjährigen Betrieb bereits über etablierte Strukturen und Arbeitsabläufe verfügte, die durch den Beitritt einer einzelnen Gemeinde nur geringfügig beeinflusst werden. Größere Einflussmöglichkeiten im Rahmen von Beitrittsverhandlungen sind infolgedessen nicht zu erwarten und die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Beitritts deshalb entbehrlich. Die Entscheidung über einen Beitritt fokussierte sich auf die Möglichkeit, einem Zweckverband mit bekannten und etablierten Strukturen beizutreten oder nicht. Das Ausmaß der Beteiligung wird von den Akteuren vor diesem Hintergrund als ausreichend angesehen. Demgegenüber wurde bei der Gründung des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen zwar eine Arbeitsgruppe gebildet, in der aber keine Vertreter der Politik mitgearbeitet haben. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe wurden allerdings umfassend in den verschiedenen politischen Gremien diskutiert. Deshalb wird auch hier die Beteiligung der Politik am

Vorbereitungsprozess von den Akteuren als ausreichend bezeichnet. Ein ähnliches Bild ergibt sich für den Flecken Steyerberg bei den Vorbereitungsarbeiten für den Zweckverband Linkes Weserufer. Im Zentrum der Beteiligung stand ein Lenkungskreis mit jeweils drei Vertretern pro beteiligte Gemeinde. Der Flecken Steyerberg wurde vom Bürgermeister und zwei Ratsmitgliedern, bei denen es sich um Sprecher von Fraktionen handelte, vertreten. Zusätzlich zu der Arbeit des Lenkungskreises erfolgte eine Beteiligung der politischen Gremien durch interkommunale Gesprächsrunden und durch Informationen im Verwaltungsausschuss. Auch hier sehen die Akteure durch die verschiedenen Formen der Beteiligung eine ausreichende Teilhabe der Politik. Insgesamt kann somit für alle drei Untersuchungsfälle festgestellt werden, dass die Beteiligung der Politik bei der Vorbereitung der Mitgliedschaft im Zweckverband ausreichend war.

Ein wichtiger Untersuchungsbereich liegt in der Frage, in welchem Umfang von den Gemeinden Aufgabenbereiche auf den Zweckverband übertragen wurden und welche Kompetenzverluste sich dadurch für die gemeindlichen Entscheidungsträger ergeben.

Der Markt Tüßling hat keine Aufgaben auf den Straßen- und Wasserzweckverband Altötting übertragen und es besteht keine Abnahmeverpflichtung für Leistungen durch den Zweckverband. Es wurden auch keine Mitarbeiter des Bauhofes des Marktes Tüßling vom Zweckverband übernommen, sondern der Markt Tüßling betreibt seinerseits weiterhin einen eigenen Bauhof. Eine Kompetenz, Satzungen und Verordnungen für das Gemeindegebiet zu erlassen, besteht für den Straßen- und Wasserzweckverband Altötting nicht. Dementsprechend haben weder der Marktgemeinderat noch der Erste Bürgermeister durch den Beitritt zum Zweckverband Kompetenzen verloren. Der Markt Tüßling bleibt für seine Aufgaben selbst verantwortlich und tritt gegenüber dem Zweckverband nur als Auftraggeber auf. Die Rolle des Zweckverbands gegenüber der Gemeinde ähnelt der eines privaten Anbieters von Dienstleistungen. Eine Einschränkung für den Markt Tüßling bzw. den Marktgemeinderat kann sich durch die Mitgliedschaft erst dann ergeben, wenn der Zweckverband seinen Finanzbedarf nicht mehr durch die Erbringung von Leistungen und die Erhebung von Benutzungsgebühren decken kann und in der Folge die Finanzierung des Zweckverbands durch eine Umlage der Mitgliedsgemeinden sichergestellt werden muss. Dazu ist es bislang allerdings nicht gekommen.

Demgegenüber hat die Gemeinde Altenholz einen Großteil der durch den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wahrgenommenen Aufgaben mit der Verkehrssicherungspflicht vollständig auf den Zweckverband übertragen. Für diese Aufgabenbereiche besteht auch eine faktische Abnahmeverpflichtung. Allerdings hat der Zweckverband nicht die Kompetenz, Satzungen und Verordnungen für das Gemeindegebiet zu erlassen. Zum Betrieb des Bauhofes hat der Zweckverband 16 ehemalige Mitarbeiter der Gemeinde Altenholz übernommen. Die Finanzierung des Zweckverbands erfolgt grundsätzlich über die Erhebung von Entgelten für die Durchführung



der übernommenen Aufgaben und, sofern diese Einnahmen nicht ausreichen, durch die Erhebung einer Umlage.

Es entstehen durch die Aufgabenübertragung sowohl für die Gemeindevertretung als auch für den Bürgermeister und den Hauptausschuss bedeutende Kompetenzverluste. Die Gemeindevertretung verliert die Möglichkeit, durch Ziele und Grundsätze auf die Aufgabenbereiche des Zweckverbands Einfluss zu nehmen und über wichtige Angelegenheiten, wie z. B. bedeutende Investitionen im Zweckverband, zu entscheiden. Sie verliert zudem das Recht, im Rahmen der Budgethoheit die Haushaltsmittel für die Gemeindeverwaltung selbstständig zu bestimmen. Im Jahre 2006 belief sich der Anteil der Zahlungen an den Zweckverband auf 8,3 % des Verwaltungshaushaltes. Zusätzlich hat die Gemeindevertretung Kontrollrechte gegenüber der Verwaltung für die übertragenen Aufgabengebiete verloren, was auch für diesbezügliche informelle Kontrollrechte gilt.

Der Hauptausschuss hat die Möglichkeit verloren, für die übertragenen Aufgabengebiete im Rahmen des Berichtswesens eine detaillierte Kontrolle durchzuführen, während der Bürgermeister vor allen Dingen in seinen Kompetenzen als Leiter der Verwaltung eingeschränkt wird. Das gilt insbesondere für die Gliederung und Organisation der Aufgabenbereiche. Zudem verliert er Kompetenzen bei der gesetzlichen Vertretung der Gemeinde sowie bei den Geschäften der laufenden Verwaltung, die im übertragenen Aufgabenbereich einen erheblichen Umfang haben. Von Bedeutung ist auch die Verringerung der personalrechtlichen Kompetenzen für insgesamt 16 Mitarbeiter.

Auch der Flecken Steyerberg hat dem Zweckverband Linkes Weserufer den Betrieb eines gemeinsamen Bauhofes vollständig übertragen. Gleichzeitig besteht für den Zeitraum von fünf Jahren eine Abnahmeverpflichtung für Leistungen des Bauhofes. Vom Flecken Steyerberg wurden für den Betrieb des neuen gemeinsamen Bauhofes neun Mitarbeiter an den Zweckverband abgegeben. Das Recht, Satzungen und Verordnungen für den Aufgabenbereich des Zweckverbands zu erlassen, ist dem Zweckverband auf Grundlage der Institutionen automatisch übertragen worden, allerdings wurde davon bislang kein Gebrauch gemacht. Die Finanzierung des Bauhofes erfolgt grundsätzlich durch die Erhebung von Kostenerstattungen für die im jeweiligen Gemeindegebiet erbrachten Leistungen. Sofern diese Kostenerstattungen den Aufwand für die Aufgaben des Bauhofes nicht decken, wird eine zusätzliche Sonderumlage erhoben. Dazu ist es bislang jedoch noch nicht gekommen.

Durch die Aufgabenübertragung ergeben sich sowohl für den Rat als auch für den Verwaltungsausschuss und den Bürgermeister bedeutende Kompetenzverluste. Der Rat hat nicht mehr die Möglichkeit, durch Richtlinien einen Rahmen für das übertragene Aufgabengebiet zu setzen, mit seinem Vorbehaltsrecht auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung zuzugreifen und er verliert seine Kompetenzen bei den Informations- und Kontrollrechten. Im Rahmen des Budgetrechts er-

geben sich Einschränkungen bei den Gestaltungsmöglichkeiten, da Finanzmittel für Leistungen des Zweckverbands jetzt an den Zweckverband transferiert werden müssen. Im Jahr 2009 belief sich der Anteil der Finanzmittel, die für Leistungen des Bauhofes von der Gemeinde an den Zweckverband transferiert wurden, auf 5,1 % des Verwaltungshaushaltes. Daneben entscheidet der Zweckverband eigenständig über Investitionen im übertragenen Aufgabenbereich.

Beim Verwaltungsausschuss verringern sich der Umfang der Personalentscheidungen und die Reichweite möglicher Vorbehaltsrechte bei den Geschäften der laufenden Verwaltung. Daneben verliert er seine Auffangzuständigkeit sowie die Möglichkeit, Auskünfte zum übertragenen Aufgabengebiet vom Bürgermeister zu verlangen. Der Bürgermeister wird vor allem in seiner Funktion als Leiter der Verwaltung in den Bereichen Organisation und Aufgabenverteilung eingeschränkt und verliert zudem die Zuständigkeit für die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die im übertragenen Aufgabenbereich eine große Rolle spielen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass für den Markt Tüßling bzw. für den Marktgemeinderat und den Bürgermeister keine Kompetenzverluste entstehen, da keine Aufgaben auf den Zweckverband übergegangen sind und die Gemeinde weiterhin selbstständig für ihre Aufgaben verantwortlich bleibt. Einschränkungen können sich erst dann ergeben, wenn der Zweckverband sich nicht mehr über die Erbringung von Leistungen selbst finanzieren kann und die Mitgliedsgemeinden durch eine Umlage die Finanzierung sicherstellen müssen. Demgegenüber ergeben sich sowohl in der Gemeinde Altenholz als auch im Flecken Steyerberg für das Kommunalparlament und den Bürgermeister bedeutende Kompetenzverluste. Vergleichbar sind hier die Verluste der Gemeindevertretung und des Rates bei der Einflussnahme durch Ziele und Grundsätze bzw. Richtlinien, bei den wichtigen Entscheidungen, wie z. B. den Investitionen, sowie beim Verlust der Informations- und Kontrollrechte. Die Einschränkungen der Budgethoheit sind mit 8,3 % des Verwaltungshaushaltes in der Gemeinde Altenholz etwas höher als im Flecken Steyerberg mit 5,1 %. Allerdings hat der Rat in Steyerberg zusätzliche Kompetenzverluste bei den Vorbehaltsrechten hinzunehmen. Beim Vergleich Hauptausschuss und Verwaltungsausschuss ergeben sich für den Verwaltungsausschuss die größeren Kompetenzverluste, da der Umfang der Personalentscheidungen verringert wird und zudem die Vorbehaltsrechte im Aufgabenbereich des Bürgermeisters eingeschränkt werden. Die Kompetenzverluste für die Bürgermeister liegen vor allem in der Leitung der Verwaltung, der gesetzlichen Vertretung und den Geschäften der laufenden Verwaltung und sind in diesen Bereichen vergleichbar. Im Gegensatz zum Bürgermeister des Fleckens Steyerberg verliert der Bürgermeister der Gemeinde Altenholz zudem seine Kompetenzen für die Mitarbeiter, die jetzt beim Zweckverband beschäftigt sind. Insgesamt ergeben sich die stärkeren Verluste für den Rat und den Verwaltungsausschuss im Flecken Steyerberg gegenüber der Gemeindevertretung und dem Hauptausschuss in der Gemeinde Altenholz. Umgekehrt verliert der Bürgermeister der Gemeinde

Altenholz aufgrund des verringerten Umfangs bei den Personalentscheidungen mehr Zuständigkeiten als der Bürgermeister im Flecken Steyerberg.

Weitergehende Mehrheitserfordernisse in Form von besonderen Beschlussregelungen für bestimmte Entscheidungen des Zweckverbands können den Verlust von Kompetenzen für die Gemeinde im Rahmen einer Aufgabenübertragung an den Zweckverband kompensieren oder mildern. Für den Straßen- und Wasserzweckverband Altötting wurden derartige Mehrheitserfordernisse nicht vereinbart. Sie sind vor dem Hintergrund einer fehlenden Aufgabenübertragung für den Markt Tüßling auch weitgehend entbehrlich und erscheinen allenfalls sinnvoll für den Fall einer Unterfinanzierung des Zweckverbands und der dann erforderlichen Umlagenfinanzierung durch die Mitgliedsgemeinden. Auch für den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurde durch die Akteure keine Regelung getroffen, die für Entscheidungen höhere Mehrheitserfordernisse festlegt, als sie sich durch den institutionellen Kontext ergeben. Nur für den Zweckverband Linkes Weserufer haben die Akteure höhere Mehrheitserfordernisse in der Form vereinbart, dass Änderungen der Verbandsordnung, der Beitritt von Verbandsmitgliedern, die Auflösung des Zweckverbands und Beschlüsse zur Aufgabenerweiterung der Zustimmung aller Verbandsmitglieder bedürfen. Dadurch wurde die institutionelle Möglichkeit genutzt, für diese Entscheidungen höhere Zustimmungserfordernisse vorzusehen, da gesetzlich die Zustimmung der Mitglieder nicht vorgeschrieben wird. Allerdings handelt es sich bei den Bereichen mit einem höheren Zustimmungserfordernis nicht um Aufgaben, die im direkten Zusammenhang mit den vorher beschriebenen Kompetenzverlusten für die Gemeinde stehen.

Durch die befragten Akteure wurden die vorstehenden Ergebnisse bestätigt. Für den Markt Tüßling wird entsprechend dem fehlenden Aufgabenübergang für die Arbeit des Marktgemeinderates und für den Einfluss auf Entscheidungen im Aufgabenbereich des Zweckverbands keine bzw. nur eine geringe Veränderung gesehen. Eine Veränderung ergibt sich nur bei einer Auftragsvergabe, wenn jetzt zusätzlich zu privaten Anbietern ein Angebot des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting die Diskussion mit beeinflusst. Hier weisen die Fraktionen des Marktgemeinderates unterschiedliche Präferenzen auf, allerdings werden dem Zweckverband insgesamt nur selten Aufträge erteilt. Ein Einfluss für die Verwaltung lässt sich auch allenfalls im Bereich der (Nicht-)Vergabe von Aufträgen an den Zweckverband feststellen. Ein anderes Bild ergibt sich für die Akteure in der Gemeinde Altenholz. Sie sehen durch die Gründung des Zweckverbands deutliche Veränderungen für die Arbeit der Gemeindevertretung, da Entscheidungskompetenzen und somit Einflussmöglichkeiten an den Zweckverband abgegeben wurden. Das wird vor allem deutlich an der veränderten Rolle der Gemeinde als Auftraggeber gegenüber dem Zweckverband. Ein direkter Zugriff auf die Arbeit des Zweckverbands ist auch im Rahmen informeller Zugriffsmöglichkeiten nicht mehr gegeben. Die Angelegenheiten des Zweckverbands können jetzt nur noch mittelbar über die Verbandsversammlung gesteuert werden. Dementsprechend wird durch die Akteure auch ein Entschei-

dungsverlust für den Aufgabenbereich des Zweckverbands festgestellt. Die zwischenzeitliche Erhöhung der Mitgliederzahl in der Verbandsversammlung hat zwar dazu geführt, dass ein Kompetenzverlust gemildert wurde, jedoch folgt daraus keine vollständige Kompensation. Für die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung wird zwischen der originären Gemeindeverwaltung und der Verwaltung des Zweckverbands unterschieden. Die Gemeindeverwaltung tritt gegenüber dem Zweckverband nur in der Rolle des Auftraggebers auf. Allerdings wird auch die Verwaltung des Zweckverbands durch Mitarbeiter der Gemeinde wahrgenommen, so dass eine Unterscheidung letztlich schwierig ist. Die Verflechtung beider Verwaltungen wird durch den Bürgermeister personifiziert, da er Leiter beider Verwaltungen ist. Insofern ergibt sich unabhängig von einer formalen Trennung durch die Verflechtung der beiden Verwaltungen tatsächlich ein großer Einfluss für die Gemeindeverwaltung bzw. den Bürgermeister auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands. Auch die Akteure im Flecken Steyerberg sehen für den Rat einen Einflussverlust für das übertragene Aufgabengebiet und für die in diesem Aufgabenbereich zu treffenden Entscheidungen. Allerdings wird dieser Einflussverlust mit Hinweis auf die Einflussmöglichkeiten im Verbandsausschuss des Zweckverbands auch für die Verwaltung festgestellt. Der Verbandsausschuss, der sich nur aus Vertretern der Verwaltung zusammensetzt, besitzt eine starke Stellung im Willensbildungsprozess des Zweckverbands. Jedoch kommt in diesem Zusammenhang die isolierte Stellung des Fleckens Steyerberg im Zweckverband zum Tragen, die sich bei Mehrheitsbeschlüssen im Verbandsausschuss in Abstimmungen gegen den Flecken Steyerberg ausdrücken kann.

### **6.5.1 Verbandsversammlung**

Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfang der Verwaltung oder der Politik direkte Mitwirkungsmöglichkeiten auf Entscheidungen im Zweckverband eingeräumt werden. Die geringsten Einflussmöglichkeiten für die Vertreter der Politik bestehen beim Markt Tüßling und dem Straßen- und Wasserzweckverband Altötting. Zwar werden dort über die institutionelle Mindestbestimmung hinaus zwei Vertreter pro Gemeinde in die Verbandsversammlung des Zweckverbands entsandt und somit dem Marktgemeinderat die Möglichkeit eingeräumt, einen eigenen Vertreter zu entsenden, allerdings wird das erste Mandat durch den Ersten Bürgermeister wahrgenommen. Da mit einer Ausnahme auch die anderen Gemeinden jeweils den Ersten Bürgermeister und ein weiteres Mitglied des Kommunalparlamentes in die Verbandsversammlung entsenden, besteht somit für die Vertreter der Politik insgesamt nur ein leichtes Übergewicht gegenüber den Vertretern der Verwaltung. Ein ähnliches Bild ergab sich in der Gemeinde Altenholz bis zur Änderung der Verbandssatzung im Jahr 2009, als pro Gemeinde ebenfalls nur zwei Vertreter in die Verbandsversammlung entsandt wurden, von denen jeweils einer der Bürgermeister war. Das ausgeglichene Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik hat sich jedoch nach der Änderung der Verbandssatzung dahingehend geändert, dass nunmehr neben

dem Bürgermeister vier weitere Mitglieder aus den Gemeinden entsandt werden. Die Gemeinde Altenholz hat hierfür vier Vertreter der Gemeindevertretung benannt. Damit geht die Zusammensetzung der Verbandsversammlung deutlich über die Mindestbestimmung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit hinaus, die grundsätzlich nur den Bürgermeister als Vertreter vorsieht. Durch die Erhöhung der Mitgliederzahl in der Verbandsversammlung wurden die Mitwirkungsmöglichkeiten für die Akteure der Politik insgesamt deutlich erhöht, da die Verbandsversammlung sich jetzt aus zwei Vertretern der Verwaltung und acht Akteuren der Politik zusammensetzt. Zum Vorsitzenden der Verbandsversammlung wurde der Bürgermeister der Gemeinde Dänischenhagen gewählt. Etwas schwächer ist die Position der Politik in der Verbandsversammlung des Zweckverbands Linkes Weserufer. Die Verbandsversammlung setzt sich aus jeweils drei Vertretern der Mitgliedsgemeinden zusammen. Neben den Bürgermeistern wurden jeweils zwei weitere Vertreter durch die Räte entsandt. Der Flecken Steyerberg wird neben dem Bürgermeister durch zwei Fraktionsmitglieder aus dem Rat vertreten. Zwar geht die Vertretung der Gemeinde mit drei Mitgliedern in der Verbandsversammlung über die institutionelle Mindestbestimmung hinaus, die grundsätzlich nur einen Vertreter, bei dem es sich dann um den Bürgermeister oder einen anderen Bediensteten handeln muss, vorsieht, allerdings beschränkt sie sich auf zwei Vertreter pro Rat. Damit besteht die Verbandsversammlung insgesamt aus sechs Akteuren der Politik und drei Akteuren der Verwaltung. Zum Vorsitzenden der Verbandsversammlung wurde allerdings ein Vertreter der Politik aus dem Flecken Steyerberg gewählt.

Durch Weisungsrechte wird den Kommunalparlamenten grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt, trotz der Übertragung von Aufgaben weiterhin Einfluss auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands zu nehmen. Die dafür bestehenden institutionalisierten Weisungsrechte werden im Markt Tüßling als ausreichend erachtet. Die Nutzung dieser Weisungsrechte wird von den Akteuren ebenfalls als ausreichend angesehen, obwohl tatsächlich überhaupt keine Weisungen durch den Marktgemeinderat ausgesprochen werden. Die Begründung dafür ergibt sich daraus, dass ein Bedarf, Weisungen auszusprechen, nur für den Fall einer konflikthaften Konstellation zwischen der Gemeinde und dem Zweckverband gesehen wird. Dazu ist es bislang allerdings noch nicht gekommen. Im Fall des Marktes Tüßling ist zudem zu berücksichtigen, dass durch die Gemeinde keine Kompetenzen auf den Zweckverband übertragen wurden und es dadurch an einem originären Interesse fehlt, Weisungen zu erteilen, da ein direkter Zusammenhang zwischen der Arbeit des Zweckverbands und der Aufgabenstellung des Marktgemeinderates und des Ersten Bürgermeisters nur schwer herzustellen ist. Die Verbindungen zwischen der Gemeinde und dem Zweckverband ergeben sich vorwiegend über die Rolle der Gemeinde als Auftraggeber für den Zweckverband. Sollte es jedoch zukünftig dazu kommen, dass der Markt Tüßling mit den anderen Mitgliedsgemeinden die Finanzierung des Zweckverbands durch eine Umlage sicherstellen muss, weil die sonstigen Einnahmen für den Finanzbedarf nicht mehr ausreichen, könnte sich diese Situation ändern und bei den Akteuren die Notwendigkeit gesehen werden, den Vertretern in der Verbands-

versammlung Weisungen zu erteilen. Ähnlich gestaltet sich die Situation in der Gemeinde Altenholz, wo die Akteure die institutionalisierten Weisungsrechte ebenfalls als ausreichend betrachten. Auch hier wird die Nutzung als ausreichend gesehen, obwohl formal bislang überhaupt keine Weisungen ausgesprochen wurden. Die Begründung ergibt sich wie im Falle des Marktes Tüßling daraus, dass der Bedarf für Weisungen vor allem dann gesehen wird, wenn sich zwischen dem Zweckverband und der Gemeinde eine konflikthafte Situation ergibt. Aus Sicht der Akteure sind derartige Konfliktsituationen jedoch zukünftig aufgrund einer schlechter werdenden Finanzsituation für die Gemeinde denkbar. Eine weitere Ursache für die Nichtinanspruchnahme von Weisungsrechten liegt darin, dass die institutionalisierten Weisungsrechte thematisch in ihrer Reichweite begrenzt sind und für die potentiellen Einflussbereiche ein Bedarf an Weisungen bislang nicht gesehen wurde. Eine von den ersten beiden Fällen abweichende Situation besteht dagegen im Flecken Steyerberg. Hier werden die bestehenden Weisungsrechte tendenziell als ausreichend betrachtet. Ein besonderes Problem wird jedoch in der institutionell vorgeschriebenen einheitlichen Stimmabgabe gesehen. Dabei wird einerseits darauf hingewiesen, dass eine einheitliche Stimmabgabe der Vertreter in der Verbandsversammlung tatsächlich nicht durchsetzbar ist, da die Vertreter nicht zu einer bestimmten Stimmabgabe gezwungen werden können. Andererseits wird diese Vorschrift deshalb kritisiert, weil sie eine parlamentsähnliche Arbeit in der Verbandsversammlung nicht zulässt, weil Parteien sich nicht über Gemeindegrenzen hinweg für eine gemeinsame Abstimmung zusammenschließen können.

Allerdings haben sowohl der Rat als auch der Verwaltungsausschuss des Fleckens Steyerberg in der Vergangenheit für die Vertreter in der Verbandsversammlung Weisungen ausgesprochen. Dazu gehört insbesondere auch ein Weisungsbeschluss zur Stimmführerschaft des Bürgermeisters bei vorhergehenden Entscheidungen des Verwaltungsausschusses oder des Rates. Trotzdem hält die Mehrzahl der Befragten eine stärkere Nutzung der Weisungsrechte für wünschenswert bzw. sieht derzeit keine ausreichende Nutzung dieses Instrumentes. Ursächlich hierfür ist einerseits eine Uneinigkeit im Rat darüber, wie intensiv und in welchen Fällen Weisungen genutzt werden sollen, und auf der anderen Seite die Befürchtung, dass durch eine zu starke Nutzung dieses Instrumentes die Zusammenarbeit im Zweckverband stärker behindert würde. Im Unterschied zu den beiden anderen Untersuchungsfällen werden im Flecken Steyerberg allerdings Weisungsrechte genutzt, wenn auch mit einer begrenzten Intensität. Die Ursache dafür, dass Weisungen im Flecken Steyerberg ausgesprochen werden, liegt auch in der besonderen Situation zwischen dem Flecken Steyerberg und dem Zweckverband Linkes Weserufer, mit der die konflikthafte Konstellation gegeben ist, die in den beiden anderen Fällen als Voraussetzung für Weisungen durch das Kommunalparlament gesehen wird.

Wichtig für die Reichweite gemeindlicher Weisungsbeschlüsse ist die Frage, inwieweit die Akteure Kompetenzen unterhalb der institutionellen Ebene zwischen den Entscheidungsträgern des

Zweckverbands umverteilt haben, da Weisungsbeschlüsse grundsätzlich nur für die Verbandsversammlung vorgesehen sind. Ein zweiter bedeutender Aspekt in dieser Fragestellung besteht darin, inwieweit durch die Umverteilung von Befugnissen Kompetenzen von politischen Akteuren auf Verwaltungsakteure übertragen wurden. Bedeutsam für die Aufgabenübertragung zwischen den Entscheidungsträgern im Zweckverband ist, ob ein Verbandsausschuss eingerichtet wurde, dem alternativ Aufgaben durch die Verbandsversammlung übertragen werden können. Sowohl der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting als auch der Zweckverband Linkes Weserufer haben einen Verbandsausschuss eingerichtet, wodurch es zu erheblichen Kompetenzverlagerungen gekommen ist. Im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting wurden Aufgaben von der Verbandsversammlung und vom Verbandsvorsitzenden auf den Verbandsausschuss übertragen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang vor allem personalrechtliche Befugnisse, die Festsetzung der Nutzungsgebühren sowie die Auffangzuständigkeit, mit der eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Verbandsausschusses gegenüber der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsitzenden festgelegt wird. Der Zweckverband Linkes Weserufer hat zusätzlich zu den institutionell vorgegebenen Aufgaben der Verbandsversammlung weitere wichtige Aufgaben übertragen, die die Stellung der Verbandsversammlung zunächst stärken. Allerdings ergibt sich eine wesentliche akteurbezogene Kompetenzverteilung durch die Einrichtung des Verbandsausschusses und die Übertragung derjenigen Aufgaben, die der Verwaltungsausschuss nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung wahrnimmt. Zu diesen Aufgaben gehören die Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung, die Auffangzuständigkeit und die Eilentscheidung. Die Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung würde bei Nichteinrichtung eines Verbandsausschusses durch den Verbandsgeschäftsführer wahrgenommen werden und die übrigen Aufgaben gehen zulasten der Verbandsversammlung. Dem Verbandsgeschäftsführer werden dagegen nur geringe zusätzliche Personalentscheidungen zu seinem institutionell vorgegebenen Aufgabenkreis übertragen. Demgegenüber wurden im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen kein Hauptausschuss eingerichtet und nur wenige Kompetenzen zwischen der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsteher unterhalb der institutionellen Ebene abweichend verteilt. Allerdings wurde dem Verbandsvorsteher die Auffangzuständigkeit für die Aufgaben des Zweckverbands übertragen. Die Aufgabenwahrnehmung orientiert sich darüber hinaus überwiegend an den institutionellen Vorgaben des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit.

Die umfangreichsten Kompetenzverschiebungen ergeben sich im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting sowie im Zweckverband Linkes Weserufer durch die Einrichtung eines Verbandsausschusses. Der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting hat dem Verbandsausschuss bedeutende Funktionen übertragen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Verbandsausschuss sich überwiegend aus Vertretern der Verwaltung zusammensetzt. Während die Verbandsversammlung aus 15 Vertretern der Politik und 13 Vertretern der Verwaltung besteht, sind im 14-köpfigen Verbandsausschuss stattdessen 13 Akteure der Verwaltung vertreten. Es wurden somit umfangreiche

Kompetenzen von einem Gremium, das sich in der Mehrzahl aus Vertretern der Politik zusammensetzt, auf ein anderes Gremium übertragen, das durch Vertreter der Verwaltung dominiert wird. Noch durchgreifender sind die Umverteilungen im Zweckverband Linkes Weserufer. Hier wurden in Anlehnung an die Kompetenzausstattung des Verwaltungsausschusses dem Verbandsausschuss noch mehr Aufgaben übertragen, als es im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting der Fall ist. Während die Verbandsversammlung des Zweckverbands Linkes Weserufer sich aus sechs Vertretern der Politik und drei Vertretern der Verwaltung zusammensetzt und somit durch Vertreter der Politik dominiert wird, ist der Verbandsausschuss nur mit den drei Bürgermeistern als Vertreter der Verwaltung besetzt. Es erfolgte somit eine umfangreiche Kompetenzverlagerung von einem politisch dominierten Gremium auf ein Gremium, das nur mit Vertretern der Verwaltung besetzt ist. Die geringsten Änderungen ergeben sich in der Gemeinde Altenholz, in der ein Hauptausschuss nicht eingerichtet wurde und die Aufgabenwahrnehmung weitgehend entlang der institutionellen Vorgaben erfolgt.

Die Auswirkungen, die sich für die Reichweite von gemeindlichen Weisungen durch eine Aufgabenübertragung auf einen Verbandsausschuss ergeben, werden in Abschnitt 6.5.3 diskutiert.

Neben der Aufgabenwahrnehmung wurde untersucht, inwieweit die Verbandsversammlung die institutionellen Möglichkeiten nutzt, in Aufgabenbereiche anderer Entscheidungsträger einzugreifen und ob auf Akteursebene zusätzliche Regelungen geschaffen wurden, die einen solchen Eingriff erlauben.

Hier ergibt sich für den Straßen- und Wasserzweckverband Altötting, dass über die institutionell vorgesehenen Möglichkeiten hinaus, nach denen die Verbandsversammlung Beschlüsse des Verbandsausschusses nachprüfen kann, keine weitergehenden Regelungen vereinbart wurden. Die eingeräumten Befugnisse zur Nachprüfung wurden durch die Verbandsversammlung bislang nicht in Anspruch genommen. Für den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurde in einer Dienstvereinbarung festgelegt, dass die Verbandsversammlung sich Entscheidungen der Werkleitung über die Geschäfte der laufenden Betriebsführung und Personalentscheidungen vorbehalten kann. Bei beiden Aufgabengebieten handelt es sich um klassische Aufgabengebiete des Verbandsvorstehers. Mit dieser Regelung werden deshalb der Verbandsversammlung unterhalb der institutionellen Schwelle Zugriffsrechte auf den Aufgabenbereich des Verbandsvorstehers eingeräumt. Diese Instrumente wurden allerdings bislang durch die Verbandsversammlung nicht angewendet. Im Zweckverband Linkes Weserufer wurden die der Verbandsversammlung institutionell eingeräumten Vorbehaltsrechte für Beschlüsse im Aufgabenbereich des Verbandsausschusses oder des Verbandsgeschäftsführers bislang ebenfalls nicht genutzt. Es ergibt sich somit für alle drei Untersuchungsfälle, dass die Verbandsversammlungen die eingeräumten Rechte, in die Kompetenzbereiche des Verbandsausschusses bzw. des verwaltungsleitenden Organs einzugreifen,



bislang nicht in Anspruch genommen haben. Die Möglichkeit, über institutionelle Bestimmungen hinaus Zugriffsmöglichkeiten für die Verbandsversammlung auf den Aufgabenbereich eines anderen Entscheidungsträgers zu schaffen, wurde nur im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen genutzt.

### **6.5.2 Verwaltungsleitendes Organ**

Wichtig für die Willensbildung im Zweckverband und damit für das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist die Stellung des verwaltungsleitenden Organs. Bedeutsam ist, ob es sich bei dem verwaltungsleitenden Organ um einen Vertreter der Verwaltung oder der Politik handelt und ob dieser ehrenamtlich oder hauptamtlich tätig ist. Von Bedeutung ist auch, ob er durch eine Geschäftsstelle unterstützt wird, die ihn entlastet und die Arbeit des Zweckverbands professionalisieren kann. Der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting sowie der Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen besetzen die Position des verwaltungsleitenden Organs mit einem Bürgermeister und somit einem Vertreter der Verwaltung. Auch der Verbandsgeschäftsführer des Zweckverbands Linkes Weserufer ist als allgemeiner Vertreter eines Samtgemeindebürgermeisters ein Akteur der Verwaltung. In allen drei Fällen wird diese Position zudem ehrenamtlich wahrgenommen. Der Verbandsvorsitzende des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting wird in seiner Arbeit durch einen hauptamtlichen Geschäftsleiter unterstützt, der die Geschäftsstelle leitet. Durch die Geschäftsstelle bzw. den Geschäftsleiter wird in großen Teilen die Verwaltung des Zweckverbands übernommen. Entsprechend wird der Verbandsvorsitzende entlastet und die Arbeit des Zweckverbands professionalisiert. Ähnlich ist für den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen eine Werkleitung für die Verwaltung des Zweckverbands eingerichtet. Der Werkleitung wurde fast vollständig die Verwaltung des Zweckverbands übertragen. Auch hier kommt es durch die Werkleitung zu einer Professionalisierung der Arbeit und zu einer Entlastung für den Verbandsvorsteher. Für den Zweckverband Linkes Weserufer wurde dagegen keine Werks- oder Geschäftsleitung eingerichtet. Als Einschränkung für den Verbandsgeschäftsführer ergibt sich zudem, dass er Erklärungen, durch die der Zweckverband verpflichtet werden soll, nur gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Verbandsausschusses abgeben kann. Es wurde weder die institutionelle Möglichkeit genutzt, generell von der Unterzeichnung eines weiteren Akteurs abzusehen, noch von der in der Verbandssordnung vorgesehene Regelung Gebrauch gemacht, für einen Kreis von Angelegenheiten eine Ausnahme von dieser Bestimmung festzulegen. Unter Einbeziehung der akteurbezogenen Kompetenzverteilungen (vgl. Abschnitt 6.5.1) besitzt er insgesamt die schwächste Stellung im Vergleich der verwaltungsleitenden Organe, während der Verbandsvorsteher im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen über die stärkste Position verfügt.

### **6.5.3 Besonderer Ausschuss**

Von großer Bedeutung für den Einfluss von Politik und Verwaltung auf die Arbeit des Zweckverbands ist, ob ein Verbands- oder Hauptausschuss eingerichtet wurde, wer gegebenenfalls Mitglied und Vorsitzender eines solchen Gremiums ist und welche Aufgaben dieser Ausschuss wahrnimmt. Im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurde kein Hauptausschuss eingerichtet, was grundsätzlich zu einer Stärkung des Verbandsvorstehers führt, da ein Hauptausschuss die Verbandsverwaltung überwachen kann und ihm alternativ zum Verbandsvorsteher Aufgaben von der Verbandsversammlung übertragen werden können. Demgegenüber wurde sowohl im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting als auch im Zweckverband Linkes Weserufer ein Verbandsausschuss eingerichtet und jeweils mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet. Der Verbandsausschuss des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting setzt sich aus insgesamt 14 Mitgliedern zusammen, bei denen es sich in 13 Fällen um den Ersten Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden handelt, während der Verbandsausschuss des Zweckverbands Linkes Weserufer aus drei Mitgliedern besteht, bei denen es sich ausschließlich um die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden handelt. In beiden Fällen wird somit der Verbandsausschuss überwiegend oder vollständig durch Vertreter der Verwaltung dominiert. Auch bei den Vorsitzenden handelt es sich um Akteure der Verwaltung. Für keinen der beiden Zweckverbände wurden unterhalb der institutionellen Ebene Regelungen vereinbart, nach denen den Mitgliedern des Verbandsausschusses Weisungen durch die Gemeinde erteilt werden können. Allerdings ist davon auszugehen, dass für diejenigen Aufgaben, die der Verbandsausschuss anstelle der Verbandsversammlung wahrnimmt, ein solches Weisungsrecht besteht. Im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting wurden dem Verbandsausschuss sowohl Aufgaben von der Verbandsversammlung als auch vom Verbandsvorsitzenden übertragen. Allerdings werden durch den Markt Tüßling auch für Entscheidungen des Verbandsausschusses keine Weisungen erteilt, so dass ein Weisungsrecht das für einen Teil der Aufgaben besteht, ins Leere läuft. Beim Aufgabenkreis des Verbandsausschusses im Zweckverband Linkes Weserufer handelt es sich mit Ausnahme der Beschlussvorbereitung um Aufgaben, die ansonsten von der Verbandsversammlung wahrzunehmen wären, so dass in der überwiegenden Anzahl davon ausgegangen werden kann, dass die Mitglieder des Verbandsausschusses einem Weisungsrecht der Mitgliedsgemeinden unterliegen. Durch den Flecken Steyerberg wurde von diesem Weisungsrecht gegenüber dem Bürgermeister bislang allerdings ebenfalls kein Gebrauch gemacht.

Die Wirkungen, die durch die (Nicht-) Einrichtung eines Verbandsausschusses entstehen, sind differenziert zu betrachten. Im Fall des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wird der Verbandsvorsteher dadurch gestärkt, dass es für die Verbandsversammlung keine Möglichkeit gibt, einem Gremium alternativ Aufgaben oder Überwachungsfunktionen gegenüber der Verwaltung zu übertragen. Entsprechende Möglichkeiten gibt es sowohl im Straßen- und Wasserzweck-

verband Altötting als auch im Zweckverband Linkes Weserufer durch die Einrichtung eines Verbandsausschusses. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in beiden Fällen die Besetzung des Verbandsausschusses vollständig bzw. weit überwiegend mit Vertretern der Verwaltung erfolgt. Insofern hat die Verbandsversammlung zwar die Möglichkeit, Aufgaben und Überwachungsfunktionen auf einen Verbandsausschuss zu übertragen, jedoch werden dann gleichzeitig Kompetenzen von einer durch politische Akteure dominierten Verbandsversammlung auf ein Gremium verlagert, das durch Akteure der Verwaltung dominiert wird. Dadurch ergibt sich in allen drei Fällen eine Stärkung der Verwaltung gegenüber der Politik, wenn auch durch unterschiedliche Konstellationen in den Zweckverbänden. Weisungen, die für die Mitglieder der Verbandsausschüsse zumindest für einen Teilbereich der Aufgaben möglich sind, werden in keinem einzigen Fall ausgesprochen.

## **6.6 Verhaltensorientiertes Fazit**

Abschließend sollen die Ergebnisse der verhaltensorientierten Untersuchung noch einmal zusammenfassend im Zusammenhang mit der theoretischen Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus dargestellt werden. Die Untersuchungsergebnisse der vorangegangenen Abschnitte werden dabei vergleichbar der Darstellung in Kapitel IV zum institutionellen Fazit in einer Tabelle (Abbildung Nr. 12) unter Nutzung von Skalenpunkten vereinfacht abgebildet. Die Darstellung gliedert sich in zwei Bereiche entsprechend den Untersuchungszielen, die diesem Kapitel zugrunde liegen. Der erste Teil bezieht sich auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung und auf die Zusammenarbeit der Akteure innerhalb der Untersuchungsgemeinden und der zweite Teil bildet den Bereich ab, mit dem die Akteursthese untersucht wurde. Die Untersuchungskriterien wurden danach bewertet, ob sie eher zur Stärkung der Politik oder aber der Verwaltung beitragen. Bei einer Stärkung der Politik wurden drei Skalenpunkte vergeben, bei einer Stärkung der Verwaltung ein Punkt und für den mittleren Bereich zwei Punkte.

Abbildung 12: Verhaltensorientiertes Fazit

Gliederungs-Nr	Untersuchungskriterium	Markt Tüßling	Gemeinde Altenholz	Flecken Steyerberg
6.1	Verwaltungsdominanz/Relevante Akteure	2	3	2
6.2	Kommunalparlament	3	3	3
6.2.1	<u>Kompetenzen Kommunalparlament</u> - Nutzung institutioneller Eingriffsmöglichkeiten - Übertragene Aufgaben	2 2	3 1	1 3
6.2.2	Ausschüsse	2	3	3
6.2.3	Fraktionen	2	3	3
6.3.1	Kompetenzen Bürgermeister	2	2	2
6.4.2	Besonderer Ausschuss	1	2	3
	<b>Verhältnis Politik – Verwaltung</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
6.5	<u>Zweckverband</u> - Beteiligung der Politik <u>Kompetenzverluste</u> - Bürgermeister - Kommunalparlament - Weitergehende Mehrheitserfordernisse - Einfluss Kommunalparlament	3 1 3 2 3	3 3 2 1 1	3 2 1 3 2
6.5.1	<u>Verbandsversammlung</u> - Mitgliedschaft - Nutzung Weisungen - Umverteilung Kompetenzen - Rückgriffsrechte	1 1 2 1	3 1 3 2	2 2 1 1
6.5.2	Verwaltungsleitendes Organ	2	1	3
6.5.3	Verbandsausschuss	1	1	1
	<b>Akteursthese</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>21</b>

Als Ergebnis der verhaltensorientierten Untersuchung ist für das Verhältnis von Politik und Verwaltung in den Untersuchungsgemeinden festzustellen, dass der Marktgemeinderat im Markt Tüßling gegenüber der Gemeindevertretung in Altenholz und dem Rat in Steyerberg die schwächste Stellung einnimmt. Zwischen der Gemeindevertretung in Altenholz und dem Rat in Steyerberg gibt es bei den einzelnen Untersuchungskriterien zwar einige Unterschiede, die in der Summe jedoch dazu führen, dass die Stellung von Politik und Verwaltung in beiden Gemeinden sich angleicht und ähnlich zu bewerten ist.

Aus der Darstellung lässt sich ersehen, dass es zwischen den drei Untersuchungsgemeinden nur geringe Unterschiede bei der Frage nach einer Dominanz der Verwaltung bzw. den relevanten Akteuren und dem Status des Kommunalparlamentes gibt. Es wurde in keiner der untersuchten Gemeinden eine Dominanz der Verwaltung festgestellt und Ungleichheiten zeigen sich nur bei der Bewertung des Bürgermeisters als relevanten Akteur des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses. Insgesamt lassen sich für alle Kommunalparlamente selbstbewusste und parlamentsähnliche Strukturen feststellen, was sich auch daran zeigt, dass das Kommunalparlament durchgehend als Parlament und nicht als Verwaltungsorgan charakterisiert wird.

Eine interessante Erkenntnis ergibt sich für die Nutzung institutioneller Rechte gegenüber dem Bürgermeister im Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben. Je mehr Aufgaben einem Bürgermeister durch das Kommunalparlament übertragen wurden, desto stärker werden auch die eingeräumten institutionellen Möglichkeiten durch das Kommunalparlament genutzt, in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters hineinzuwirken. Zwar wird mit der Aufgabenübertragung auf den Bürgermeister auch ein gewisses Vertrauen zum Ausdruck gebracht, das in der Folge aber nicht dazu führt, von einer stärkeren Nutzung institutioneller Eingriffsmöglichkeiten abzusehen.

Zur Stärkung der Kommunalparlamente in Altenholz und in Steyerberg tragen die Arbeit der Ausschüsse und die Stellung und Bedeutung der Fraktionen im Kommunalparlament bei. Für den Flecken Steyerberg ist zusätzlich auf die Bedeutung des Verwaltungsausschusses als zentrales Gremium im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess hinzuweisen, das als Klammer zwischen Rat und Bürgermeister wirkt.

Für den zweiten Untersuchungsbereich, die Überprüfung der Akteursthese im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit, zeigt sich beim Vergleich der Untersuchungsgemeinden ein verändertes Bild. Zwar wird deutlich, dass das Akteurshandeln in den einzelnen Untersuchungsfeldern unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente hat, allerdings ergibt sich in der Gesamtbetrachtung, dass sich die akteurbezogenen Steuerungsverluste für die Kommunalparlamente durch interkommunale Zusammenarbeit in den untersuchten Gemeinden ähnlich auswirken.

Im Einzelnen sind keine Unterschiede bei der Frage festzustellen, ob die Kommunalparlamente bei der Vorbereitung der interkommunalen Zusammenarbeit ausreichend beteiligt wurden, was in allen drei Gemeinden der Fall war. Unterschiede gibt es allerdings bei der Einrichtung eines Verbandsausschusses im Zusammenhang mit der Neuverteilung von Kompetenzen und der Frage, ob dadurch Aufgaben von der Politik auf die Verwaltung übertragen wurden. Hier ergeben sich keine Auswirkungen für die Gemeindevertretung in Altenholz, da im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen kein Hauptausschuss eingerichtet wurde, während sowohl der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting als auch der Zweckverband Linkes Weserufer einen Verbandsausschuss eingerichtet haben und diesen überwiegend mit Vertretern der Verwaltung besetzen. Damit wird ein Gremium, das grundsätzlich dazu geeignet ist der Politik mehr Einfluss auf den Willensbildungsprozess des Zweckverbands zu ermöglichen, dazu genutzt, die Stellung der Verwaltung zu stärken.

Wesentliche Unterschiede ergeben sich auch bei der grundsätzlichen Frage, welche Kompetenzen auf den Zweckverband übertragen wurden. Hier gibt es für den Marktgemeinderat und den Ersten Bürgermeister im Markt Tüßling keine Einschränkungen, da keine Aufgaben an den Zweckverband abgegeben wurden. Demgegenüber ergeben sich bedeutende Kompetenzverluste in der Gemeinde Altenholz, vor allem für den Bürgermeister, während im Flecken Steyerberg die Kompetenzverluste stärker zulasten des Rates gehen. Abweichungen ergeben sich auch in der Frage, ob weitergehende Mehrheitserfordernisse zum Erhalt von Steuerungsmöglichkeiten vereinbart wurden und für die Besetzung der Verbandsversammlung, bei der die Gemeindevertretung der Gemeinde Altenholz die stärksten Einflussmöglichkeiten besitzt.

Die Weisungsrechte, die die Kommunalparlamente gegenüber den Mitgliedern der Verbandsversammlung haben, werden nur vom Flecken Steyerberg in Anspruch genommen, was auch mit einer besonderen Konfliktkonstellation zwischen dem Flecken Steyerberg und dem Zweckverband Linkes Weserufer zusammenhängt. Ein wichtiges Kriterium mit unterschiedlichen Auswirkungen akteurbezogener Handlungen liegt in der Stellung des verwaltungsleitenden Organs. Hier verfügt der Verbandsvorsteher im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen über die stärkste Stellung im Vergleich mit den anderen beiden Zweckverbänden.

Dementsprechend ergeben sich unterschiedliche Veränderungen für die Einflussmöglichkeiten der Kommunalparlamente und Bürgermeister auf bisher selbstständig wahrgenommene Aufgabenbereiche der Gemeinden. Keine oder nur geringe Veränderungen ergeben sich für die Akteure im Markt Tüßling, da dem Zweckverband keine Aufgaben übertragen wurden. Verringerte Einflussmöglichkeiten entstehen für die Gemeindevertretung in Altenholz und den Rat im Flecken Steyerberg, während der Bürgermeister in der Gemeinde Altenholz über eine starke Position verfügt, was sich vor allem aus der Verflechtung der Gemeindeverwaltung und der Verwaltung des Zweckver-

bands ergibt. Weniger stark ausgeprägt sind dagegen die Einflussmöglichkeiten des Bürgermeisters aus Steyerberg auf die Angelegenheiten des Zweckverbands Linkes Weserufer.

Auch wenn in der Gesamtbetrachtung die Veränderungen für die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit vergleichbar sind, wird die Akteursthese durch die Untersuchung dennoch bestätigt, da sich mit wenigen Ausnahmen bei allen Untersuchungskriterien unterschiedliche Auswirkungen für die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente in den Untersuchungsgemeinden ergeben.

Für den Markt Tüßling ist dabei aber zu berücksichtigen, dass nicht von einem eigentlichen Steuerungsverlust gesprochen werden kann, da dem Zweckverband keine Aufgaben übertragen wurden. Neben der Übertragung von Aufgaben wurden bei der Untersuchung der Akteursthese allerdings weitere Kriterien einbezogen, die sich auf Steuerungsmöglichkeiten für die Arbeit im Zweckverband beziehen. Diese Kriterien wurden auch für den Markt Tüßling entsprechend interpretiert und bewertet.

Im Zusammenhang mit der theoretischen Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus ist festzustellen, dass dem Akteurshandeln bei der Gestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung sowie für die Selbstorganisation im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit eine große Bedeutung zukommt. Dabei wird es Aufgabe der Ergebnisdarstellung in Kapitel VI sein, die Anteile institutioneller und akteurbezogener Elemente ins Verhältnis zu setzen. Dort wird auch zu klären sein, inwieweit der institutionelle Kontext die Rollenwahrnehmung der Akteure prägt und somit die Ergebnisse der verhaltensorientierten Untersuchung beeinflusst. Dazu gehört z. B. die Frage, ob der institutionelle Kontext dazu beiträgt, dass das Kommunalparlament in der Selbstwahrnehmung der Akteure eher als Parlament oder als Verwaltungsorgan zu klassifizieren ist. Deutlich wurde im Rahmen der akteurbezogenen Untersuchung am Beispiel des Zweckverbands Linkes Weserufer die Bedeutung von Handlungssituationen, die Auswirkungen auf das Akteursverhalten und die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten haben. Die Ergebnisse sind vor diesem Hintergrund auch als Zusammenspiel von nicht beabsichtigten Folgen einiger beteiligter Akteure mit gezielten Steuerungsbemühungen zu sehen.

## **VI. Ergebnis**

### **1. Methodische Überlegungen**

Im Folgenden werden die Ergebnisse der institutionellen Untersuchung aus Kapitel IV und der verhaltensorientierten Untersuchung des Kapitels V zusammengefasst und auf theoretischer Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus interpretiert. Die Zusammenfassung folgt der in den Kapiteln IV und V verwendeten Gliederung, um die Darstellung und Zusammenführung der institutionellen und verhaltensorientierten Teilergebnisse zu vereinfachen und nachvollziehbar zu gestalten. Der Untersuchung und demzufolge auch der Interpretation der Ergebnisse liegt, in Anlehnung an die Anwendungshinweise des akteurzentrierten Institutionalismus, die analytische Maxime zugrunde, dass nur akteurbezogen erklärt wird, was nicht institutionell erklärt werden kann.

Auf eine Modifikation für den zentralen Begriff der Institutionen gegenüber dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus soll hier vorab noch einmal hingewiesen werden. Im akteurzentrierten Institutionalismus werden Institutionen gleichermaßen als abhängige wie auch als unabhängige Variablen betrachtet. In dieser Untersuchung wurden die Kommunalverfassungen als Grundlage institutioneller Erklärungen als unabhängige Variablen untersucht und so genanntes Ortsrecht der kommunalen Selbstverwaltung (Satzungen, Richtlinien usw.) als abhängige Variablen betrachtet und den verhaltensorientierten Erklärungen zugeordnet.

### **2. Untersuchungsziele**

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Annahme, dass Kommunalparlamente im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung und auf Basis bestehender Kommunalverfassungen über die Möglichkeit der politischen Steuerung verfügen. Bezogen auf die Machtpositionen im kommunalen Entscheidungssystem wurde allerdings die These formuliert, dass die interkommunale Zusammenarbeit zu einem Steuerungsverlust der Kommunalparlamente und zu einer Stärkung der Verwaltung führt. Auf theoretischer Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus wurden hieraus zwei weitere Hypothesen abgeleitet:

1. Es ergeben sich durch eine interkommunale Zusammenarbeit unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen, das heißt durch unterschiedliche Möglichkeiten und Restriktionen, die aus den länderspezifischen Kommunalverfassungen resultieren. (Institutionenthese)



2. Es ergeben sich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente durch das spezifische Akteurshandeln. (Akteursthese)

Die empirische Überprüfung dieser beiden Hypothesen erfolgte in den Kapiteln IV und V. Dabei unterteilt sich die Untersuchung sowohl für den institutionellen als auch für den verhaltensorientierten Bereich in zwei unterschiedliche Untersuchungsabschnitte. Um vor dem Hintergrund der zentralen These einen Steuerungsverlust feststellen zu können, wurde zunächst in den Kapiteln IV und V entlang der Abschnitte 2.1 bis 2.4.2 das Verhältnis von Politik und Verwaltung auf Basis der Kommunalverfassungen sowie fallbezogen auf Akteursebene bestimmt. Die eigentliche Überprüfung der Institutionenthese und der Akteursthese erfolgte danach in den Gliederungspunkten 2.5 bis 2.5.3, mit der eine Überprüfung der spezifischen Rechtsgrundlagen sowie des Akteursverhaltens im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit vorgenommen wurde. Bei der Untersuchung der Akteursthese wurde zurückgegriffen auf die Ergebnisse der Untersuchungen in Kapitel III, wo festgestellt wurde, dass als zentrale Motive für eine interkommunale Zusammenarbeit regelmäßig die folgenden Zielstellungen genannt werden:

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit,
- Kosteneinsparungen,
- Sicherstellung der Aufgabenerfüllung,
- Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung.

Die Untersuchung wurde mit der Fragestellung verbunden, ob den ausgewählten Fallbeispielen ebenfalls diese Zielstellungen zugrunde lagen, ob diese Ziele auch tatsächlich erreicht wurden, in welcher Form die Kommunalparlamente an der Zielerreichung mitgewirkt haben und welche Veränderungen sich dadurch für die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente feststellen lassen, welcher „Preis“ also gegebenenfalls für eine Zielerreichung durch das Kommunalparlament zu entrichten war.

Die Frage, wie sich die interkommunale Zusammenarbeit auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten auswirkt, kann nur durch eine Kombination der verhaltensorientierten und institutionellen Untersuchungsergebnisse beantwortet werden, da auf Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus verhaltensorientierte Ergebnisse nur unter Berücksichtigung des institutionellen Kontextes eine ausreichende Erklärung ermöglichen. Es gilt die forschungsleitende Frage zu beantworten, wie sich unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen (Können) und Akteurshandeln (Wollen) auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit auswirken.

Die Untersuchungsergebnisse erlauben gleichzeitig einen Rückschluss auf Steuerungsbemühungen des Landesgesetzgebers, der den institutionellen Kontext gestaltet und damit die interkommunale Zusammenarbeit in die eine oder andere Richtung beeinflussen will. Allerdings bestimmt der institutionelle Kontext nicht vollständig die Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit, sondern belässt den handelnden Akteuren einen Spielraum, der durch Selbststeuerung ausgefüllt werden kann. Auf Grundlage der Untersuchung können der Anteil gezielter Steuerungsbemühungen durch den institutionellen Kontext und die beabsichtigten und nicht beabsichtigten Folgen des akteurspezifischen Handelns bestimmt werden.

Im Untersuchungsbereich der verhaltensorientierten Erklärungen liegt die Zielrichtung nicht in der Handlung eines einzelnen Akteurs, sondern im handelnden Zusammenwirken verschiedener Akteure und der Frage, welche Ergebnisse daraus entstehen. Im Fokus steht die Schaffung von Strukturen durch Steuerung und Selbstorganisation im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit.

## **2.1 Grundsätzliches**

Bedeutsame institutionelle Unterschiede zwischen den Kommunalverfassungen ergeben sich bei der Frage, ob in ihnen eher eine Trennung oder eine Verschränkung der gemeindlichen Entscheidungsorgane zum Ausdruck kommt. Die Beantwortung dieser Frage hat Auswirkungen auf die Selbstwahrnehmung der Akteure und die Zusammenarbeit der gemeindlichen Entscheidungsorgane. Durch eine stärkere Trennung wird die Selbstwahrnehmung als eigenständiges Subjekt bei den politischen Akteuren gefördert, was sich auch darin ausdrückt, dass die Arbeit im Kommunalparlament eher als parlamentarische Aufgabe und weniger als Verwaltungstätigkeit wahrgenommen wird. Daraus lassen sich wiederum Erkenntnisse für die Aufgabenwahrnehmung der Akteure gewinnen.

Die bayerische Kommunalverfassung ist geprägt durch eine Verschränkung von Gemeinderat und Verwaltung, die personifiziert wird durch die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder und den Ersten Bürgermeister. Der Erste Bürgermeister ist der Vorsitzende des Gemeinderates und der Ausschüsse und besetzt alle relevanten Leitungspositionen in Politik und Verwaltung, wodurch er eine besonders starke Stellung im gemeindlichen Willensbildungsprozess erhält. Auch die niedersächsische Kommunalverfassung zeichnet sich durch eine Verschränkung der gemeindlichen Entscheidungsorgane aus. Sie resultiert hier aus der Mitgliedschaft des Bürgermeisters im Rat, der Einrichtung eines Verwaltungsausschusses, den gegenseitigen Eingriffsrechten in die jeweiligen Kompetenzbereiche und dem Zwang zur Kooperation in umfangreichen Bereichen, in denen Entscheidungen nur durch den Rat bzw. den Verwaltungsausschuss und den Bürgermeister gemein-

sam getroffen werden können. Der Bürgermeister erhält durch seine Funktionen im Verwaltungsausschuss die Rolle eines Scharniers zwischen Politik und Verwaltung. Eine andere Rollenverteilung ergibt sich dagegen durch die Kommunalverfassung in Schleswig-Holstein, die gekennzeichnet ist durch eine klare Trennung von willensbildenden Leitungsfunktionen durch die Gemeindevertretung und eine voll verantwortliche Ausführungskompetenz des Bürgermeisters. Hier ist der Bürgermeister weder Mitglied der Gemeindevertretung noch kann er dem wichtigen Hauptausschuss vorsitzen. Der Bürgermeister kann lediglich durch seine Teilnahme an Sitzungen und eine stimmrechtslose Mitgliedschaft im Hauptausschuss eine Funktion als Scharnier zwischen Verwaltung und Politik ausfüllen.

Diese strukturellen Unterschiede im institutionellen Kontext zeigen sich auch in den Aussagen der Akteure zu einer Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Kommunalparlament und den relevanten Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess. Zwar konnte in keiner der untersuchten Gemeinden eine Dominanz der Verwaltung festgestellt werden, allerdings zeigen sich Unterschiede bei den relevanten Akteuren des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses. Es wurden in allen Fällen die Fraktionsvorsitzenden der im Kommunalparlament vertretenen Fraktionen als relevante Akteure bezeichnet, wodurch sich selbstbewusste und parlamentsähnliche Strukturen für die untersuchten Kommunalparlamente zeigen. Allerdings wurden nur im Markt Tüßling und im Flecken Steyerberg die Bürgermeister als relevante Personen des Entscheidungsprozesses eingestuft, nicht jedoch in der Gemeinde Altenholz. Dadurch kommt zum Ausdruck, dass der Bürgermeister in Altenholz aufgrund der starken Trennung von Politik und Verwaltung in der schleswig-holsteinischen Kommunalverfassung nicht die gleiche Stellung im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess besitzt wie die Bürgermeister der anderen beiden Untersuchungsfälle.

Durch die Ergebnisse zeigt sich, dass für die Orientierung der Akteure die Kommunalverfassung als institutioneller Kontext zu berücksichtigen ist. Die Akteure einer Gemeinde werden durch die Kommunalverfassung konstituiert und ihnen werden gleichzeitig Rollen für ihr Handeln zugewiesen. Ihre Wahrnehmung wird durch die Mitgliedschaft im Kommunalparlament oder durch die Aufgabenstellung eines Bürgermeisters geprägt. Aus dieser Rollenvorgabe lassen sich für den Bürgermeister und für die Akteure der Politik bereits bestimmte Standardinteressen herausarbeiten, die als Handlungsorientierung der Akteure zugrunde gelegt werden können.

## **2.2 Kommunalparlament**

In allen drei untersuchten Kommunalverfassungen wird das Kommunalparlament durch den institutionellen Kontext entweder direkt als Hauptorgan bezeichnet oder diesem faktisch diese Stellung durch die Zuweisung kommunalpolitischer Grundsatzentscheidungen eingeräumt. Unterschiede

ergeben sich jedoch bei der Frage, ob ein Bürgermeister Mitglied des Kommunalparlamentes ist und ob er dort ein Stimmrecht besitzt. Während sowohl der Bürgermeister in Bayern als auch in Niedersachsen Mitglied des Kommunalparlamentes ist und dort ein Stimmrecht besitzt, wird dem Bürgermeister in Schleswig-Holstein die Mitgliedschaft in der Gemeindevertretung vorenthalten. Dadurch besitzt der Bürgermeister in Bayern und Niedersachsen direkte Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit des Kommunalparlamentes. In Schleswig-Holstein zeigt sich dagegen die strikte Trennung zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister auch in der vorenthaltenen Mitgliedschaft des Bürgermeisters. Durch die Mitgliedschaft im Kommunalparlament wird die Stellung der Bürgermeister in Bayern und Niedersachsen erheblich gestärkt.

Dass der institutionelle Kontext in allen drei Bundesländern das Kommunalparlament als Hauptorgan im gemeindlichen Willensbildungsprozess charakterisiert, drückt sich auch in der Einschätzung der Akteure aus. Sie sehen im Kommunalparlament durchgehend ein Parlament und kein Verwaltungsorgan. Ein Ausfluss dieser Selbsteinschätzung und eines Selbstbewusstseins ist auch daran zu erkennen, dass die Akteure der Politik sich bei ihren Entscheidungen im Kommunalparlament nicht an der Verwaltungsvorlage orientieren, sondern an verschiedenen anderen Aspekten.

Die Bedeutung des institutionellen Kontextes wird offensichtlich an der Frage, welchen Akteuren Mitgliedschafts- und Handlungsrechte für das Kommunalparlament verliehen werden, konkret, ob der Bürgermeister Mitglied des Kommunalparlamentes ist und ob er dort über ein Stimmrecht verfügt. Es zeigt sich aber auch hier, dass die Wirkungen des institutionellen Kontextes nicht auf formale Regeln beschränkt sind, sondern die Orientierung der Akteure beeinflussen, wenn sich die Rolle des Kommunalparlamentes als Hauptorgan in der Einschätzung der Akteure ausdrückt.

### **2.2.1 Aufgaben**

Bei den Aufgaben des Kommunalparlamentes wurden die unterschiedlichen institutionellen Rechte für die Kommunalparlamente vergleichend herausgearbeitet, um das Verhältnis von Politik und Verwaltung zu bestimmen. In Ergänzung zur institutionellen Untersuchung wurde akteurbezogen untersucht, in welcher Intensität der institutionelle Möglichkeitsraum für die Richtlinienkompetenz, die Informations- und Kontrollrechte sowie die Vorbehalts- und Rückholrechte durch die Akteure der Politik genutzt wird. Zusätzlich wurde untersucht, in welchem Umfang unterhalb der institutionellen Schwelle Aufgaben zwischen den kommunalen Akteuren neu verteilt wurden und wie sich das Verhältnis der Akteure durch dieses akteurspezifische Verhalten verändert hat.

Während sich in Schleswig-Holstein die institutionelle Aufgabenzuordnung entlang der Kategorien eigener und übertragener Wirkungskreis bewegt, ist das in Bayern und in Niedersachsen nicht der

Fall. In Schleswig-Holstein liegen die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung vorwiegend in der Verantwortung des Bürgermeisters, was dazu führt, dass der Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein ein Großteil kommunaler Aufgaben vorenthalten wird, da die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zwischen 70 und 80 % des Aufgabenumfanges einer Gemeinde ausmachen. Der Rat in Niedersachsen verfügt in diesem Zusammenhang über die stärkste Position, da er auf den Großteil der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zugreifen kann.

Unterschiede in den Kommunalverfassungen ergeben sich ebenso bei den Kurations- und Abberufungskompetenzen der Kommunalparlamente. Die stärkste Stellung hat der Gemeinderat in Bayern, der grundsätzlich für die Personalangelegenheiten verantwortlich ist. Etwas schwächer ist die Position der Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein, die bei den routinemäßigen Personalentscheidungen keine Kompetenzen besitzt, allerdings die Beamten auf Zeit ohne Mitwirkung des Bürgermeisters wählt und bei sonstigen leitenden Mitarbeitern ein Vetorecht hat. Die schwächste Position in diesem Zusammenhang nimmt der Rat in Niedersachsen ein, dem zwar formal ein Großteil der Personalentscheidungen übertragen wurde, der dabei allerdings immer auf die Mitwirkung des Bürgermeisters angewiesen ist.

Abweichungen in den Kommunalverfassungen gibt es auch bei der Auffangzuständigkeit, mit der festgelegt wird, wer eine Entscheidung trifft, sofern nicht eine ausdrückliche institutionelle Zuordnung vorgenommen wurde. Hier besitzen der Gemeinderat in Bayern und der Rat über den Verwaltungsausschuss in Niedersachsen die stärkste Position, da sie die Auffangzuständigkeit wahrnehmen, während die Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein dieses Recht nur für die Selbstverwaltungsaufgaben besitzt.

Keine wesentlichen Unterschiede ergeben sich bei der Kompetenz der Kommunalparlamente, durch den Erlass von Richtlinien in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters hineinzuwirken. Die Richtlinienkompetenz ist allerdings auf grundsätzliche Vorgaben beschränkt.

Bei den institutionellen Informations- und Kontrollrechten verfügen die Kommunalparlamente in den drei untersuchten Bundesländern über starke Kompetenzen. Dadurch kann ein ausdrücklicher Informationsvorsprung des Bürgermeisters verhindert werden. Die Kompetenzen der Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein ragen dabei aber hervor, da der Hauptausschuss als formalisierte Kontrollinstanz sowie das Berichtswesen weitergehende Möglichkeiten einräumen.

Eine Besonderheit ergibt sich in Niedersachsen durch das Vorbehaltsrecht für den Rat, mit dem er sich Entscheidungen im Aufgabenbereich des Bürgermeisters vorbehalten kann. Mit dieser Kompetenz wird es dem Rat ermöglicht, praktisch für alle Aufgaben des eigenen und für große Bereiche des übertragenen Wirkungskreises Entscheidungen zu treffen. Nicht vergleichbar damit sind

die Rechte des Gemeinderates in Bayern und der Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein, im Rahmen eines Rückholrechts über Aufgaben weiterhin zu entscheiden, die vorab durch das Kommunalparlament übertragen wurden.

Durch die akteurbezogene Untersuchung wurde festgestellt, dass die Richtlinienkompetenz, die Informations- und Kontrollrechte sowie die Vorbehalts- und Rückholrechte in den Untersuchungsgemeinden in unterschiedlicher Intensität genutzt werden. Den stärksten Gebrauch von den Eingriffsmöglichkeiten in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters macht die Gemeindevertretung in Altenholz, gefolgt vom Marktgemeinderat im Markt Tüßling und dem Rat des Fleckens Steyerberg. Ebenfalls in unterschiedlichem Ausmaß wurde die Möglichkeit genutzt, Aufgaben unterhalb der institutionellen Schwelle vom Kommunalparlament auf den Bürgermeister zu übertragen. Davon hat gleichfalls die Gemeindevertretung in Altenholz am intensivsten Gebrauch gemacht. In geringerem Umfang wurden dem Ersten Bürgermeister im Markt Tüßling vom Marktgemeinderat Kompetenzen übertragen, allerdings immer noch mehr, als es im Flecken Steyerberg der Fall ist. Interessant ist, dass die Reichweite der durch die Akteure selbstständig übertragenen Aufgaben offensichtlich mit der Nutzung eingeräumter institutioneller Kompetenzen zur Kontrolle bzw. zum Eingriff im Aufgabenbereich des Bürgermeisters korreliert. Die Nutzung institutioneller Eingriffsmöglichkeiten in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters steigt an mit dem Umfang der Aufgaben, die dem Bürgermeister durch das Kommunalparlament übertragen wurden.

Das Akteursverhalten weicht mit den dargestellten Unterschieden bei der Nutzung der Eingriffsmöglichkeiten in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters und den akteurbezogenen Aufgabenübertragungen von den Gewichtungen des institutionellen Kontextes ab. Die institutionellen Eingriffsrechte sind in Schleswig-Holstein und in Niedersachsen etwas stärker ausgeprägt als in Bayern. Entsprechend dieser Gewichtung nutzt die Gemeindevertretung in Altenholz diese institutionellen Rechte am intensivsten, nicht jedoch der Rat des Fleckens Steyerberg, wo die Rechte in einem geringeren Umfang in Anspruch genommen werden als im Markt Tüßling. Auch bei der Aufgabenwahrnehmung durch das Kommunalparlament zeigen sich akteurbezogene Effekte, deren Ausprägungen von der institutionellen Kompetenzverteilung abweichen. Die stärksten institutionellen Kompetenzen besitzt der Gemeinderat in Bayern, gefolgt vom niedersächsischen Rat und der Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein. Trotz der schwächsten institutionellen Kompetenzausstattung werden von der Gemeindevertretung der Gemeinde Altenholz dennoch dem Bürgermeister im Vergleich die umfangreichsten Aufgaben übertragen. Bei der akteurbezogenen Aufgabenübertragung nimmt der Marktgemeinderat des Marktes Tüßling eine mittlere Position ein, obwohl er durch die Kommunalverfassung den umfangreichsten Aufgabenbereich zugewiesen bekommt. Dagegen wird im Flecken Steyerberg, mit einer institutionellen Aufgabenzuweisung mittleren Umfangs, durch den Rat von der Aufgabenübertragung in geringstem Maße Gebrauch gemacht. Es zeigt sich dadurch, dass für diese Untersuchungsbereiche Ergebnisse nur in einer Gesamtschau

des institutionellen Kontextes und des akteurspezifischen Verhaltens erzielt werden können. Zwar wird das Verhältnis von Politik und Verwaltung auch hier durch den institutionellen Kontext geprägt, allerdings lassen sich dadurch noch keine abschließenden Ergebnisse erzielen. Wichtig ist, ob und wie die Akteure ihren institutionellen Möglichkeitsraum nutzen, um die Ergebnisse durch das Handeln oder Nichthandeln vor Ort in die eine oder andere Richtung zu beeinflussen.

Darüber hinaus hat sich die Bedeutung des institutionellen Kontextes in diesem Gliederungspunkt daran gezeigt, dass den Akteuren durch die Kommunalverfassungen in unterschiedlichen Ausmaß Kompetenzen als Handlungsressourcen zugewiesen werden, die es ermöglichen, ein Ergebnis zu beeinflussen. Hierzu zählen die Rechte zur autonomen Entscheidung für bestimmte Aufgabengebiete, die Möglichkeiten, diese zu beschränken, und Vetorechte.

### **2.2.2 Ausschüsse**

Für die Ausschüsse wurde der institutionelle Kontext vor allem dahingehend untersucht, welche Rolle die Kommunalverfassungen dem Bürgermeister im Rahmen der Ausschussarbeit einräumen. Je stärker die Stellung des Bürgermeisters in diesem Zusammenhang ist, desto mehr kann er auf die Aufgabenwahrnehmung des Kommunalparlamentes einwirken, da die Ausschüsse als Einrichtungen der Kommunalparlamente diesen gegenüber grundsätzlich eine dienende Funktion haben. Mit der verhaltensorientierten Untersuchung sollte ergänzend dazu herausgearbeitet werden, ob die den Ausschüssen zugeschriebenen dienenden Funktionen in Form einer Entlastung des Kommunalparlamentes, der Herausbildung einer größeren Fachlichkeit sowie einer Kontrolle der Verwaltung sich in den Untersuchungsgemeinden auch tatsächlich einstellen.

Der institutionelle Kontext weist für den Ersten Bürgermeister in Bayern im Vergleich mit den Bürgermeistern in Niedersachsen und Schleswig-Holstein die stärkste Position aus. Diese beruht vor allem auf der institutionellen Tendenz zu einer geringeren Anzahl von Ausschüssen, den eingeräumten Kompetenzen inklusive des Vorsitzes in den Ausschüssen und den Auswirkungen, die sich durch beschließende Ausschüsse für die Stimmgewichtung ergeben. Der Bürgermeister in Niedersachsen ist kein Mitglied der Ausschüsse, besitzt mit der Einladung und der Aufstellung der Tagesordnung jedoch bedeutende Instrumente, die ihm große Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit der Ausschüsse gestatten. Die schwächste Stellung erhält in diesem Zusammenhang der Bürgermeister in Schleswig-Holstein, der weder Mitglied der Ausschüsse ist noch besondere Kompetenzen gegenüber den Ausschüssen besitzt.

Die institutionelle Tendenz zu einer geringeren Anzahl von Ausschüssen durch die bayerische Kommunalverfassung, aufgrund der Mitgliedschaft des Ersten Bürgermeisters in den Ausschüs-

sen, konnte im Rahmen der verhaltensorientierten Untersuchung für den Markt Tüßling nicht bestätigt werden. Zwar ist die Anzahl der Ausschüsse im Markt Tüßling geringer als in den anderen beiden Gemeinden, dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass der Markt Tüßling die kleinste der drei untersuchten Gemeinden ist. Die Anzahl der Ausschüsse wurde von den Akteuren als angemessen bezeichnet. Dadurch, dass den Ausschüssen im Markt Tüßling keine Beschlussfunktionen übertragen wurden, ergibt sich für den Ersten Bürgermeister in den Ausschüssen auch keine höhere Stimmgewichtung. In der Gemeinde Altenholz wurden den Ausschüssen in geringem Maße Entscheidungskompetenzen übertragen, die aber keine Auswirkungen auf das Verhältnis von Gemeindevertretung und Bürgermeister haben, da der Bürgermeister weder Mitglied der Gemeindevertretung noch der Ausschüsse ist.

In den Untersuchungsgemeinden konnte in allen Fällen durch die Ausschussarbeit eine Erhöhung der Fachlichkeit der Politiker und eine Entlastung für das Kommunalparlament festgestellt werden. Nachteile, die durch die Ausschussarbeit für die gemeindliche Willensbildung entstehen, z. B. eine Selektivität des Willensbildungsprozesses, ergeben sich dagegen nicht. Unterschiede ergeben sich allerdings bei der Kontrolle der Verwaltung. Während diese Kontrollfunktion sowohl in der Gemeinde Altenholz als auch im Flecken Steyerberg durch die Ausschüsse wahrgenommen wird, ist dies im Markt Tüßling nur im geringen Umfang der Fall. Insgesamt lässt sich damit feststellen, dass die akteurspezifische Ausschussarbeit dazu dient, die Handlungsressourcen der Politiker zu erhöhen. Dadurch, dass in der Gemeinde Altenholz und im Flecken Steyerberg die Ausschussarbeit in einem stärkeren Maße auch dazu genutzt wird, die Verwaltung zu kontrollieren, wird in diesen beiden Gemeinden ein stärkerer Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung genommen als im Markt Tüßling.

Der institutionelle Kontext hat bei der Einrichtung von Ausschüssen in den Gemeinden für das Verhältnis von Politik und Verwaltung eine wichtige Bedeutung, wie sich an den unterschiedlichen Kompetenzen für die Bürgermeister zeigt. Sie werden in stark abweichendem Maße mit unterschiedlichen Handlungsressourcen gegenüber den Ausschüssen ausgestattet und können dementsprechend Einfluss auf die Arbeit der Ausschüsse nehmen. Allerdings lässt sich daraus nicht abschließend die tatsächliche Stellung der Ausschüsse im gemeindlichen Willensbildungsprozess erkennen. Dies wird an den Ergebnissen der verhaltensorientierten Untersuchung deutlich, die bei der Übertragung von Beschlussfunktionen sowie der Anzahl von Ausschüssen zu einer Relativierung institutioneller Erkenntnisse führen. Als weiteres Ergebnis der verhaltensorientierten Untersuchung konnte festgestellt werden, dass die Akteure die Ausschussarbeit dazu nutzen, die Handlungsressourcen der Politiker zu stärken, wenn auch nicht überall in gleicher Intensität, und damit die Stellung der Politik gegenüber der Verwaltung verbessern.



### **2.2.3 Fraktionen**

Fraktionen können durch eine Professionalisierung der Arbeit im Kommunalparlament, z. B. durch die Erhöhung des Sachverstandes oder ein geschlossenes Auftreten, dazu beitragen, ein Kommunalparlament gegenüber der Verwaltung zu stärken. Der diesbezügliche Stellenwert von Fraktionen wird durch den institutionellen Kontext in unterschiedlicher Weise beeinflusst, indem ihnen Verfügungsrechte über Ressourcen, z. B. Informationsrechte, eingeräumt werden. Dabei lässt sich die Stellung einer Fraktion jedoch nur zu einem geringeren Teil aus dem institutionellen Kontext ableiten und wird in einem stärkeren Maße durch verhaltensorientierte Faktoren geprägt. Im Rahmen der Untersuchung wurde zunächst der institutionelle Stellenwert von Fraktionen untersucht, um anschließend im Rahmen der verhaltensorientierten Untersuchung herauszuarbeiten, ob dieser Stellenwert durch die tatsächliche Positionierung im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess bestätigt werden kann.

Als Indikator für den institutionellen Stellenwert wurden die den Fraktionen eingeräumten Rechte herangezogen, die einzelnen Mitgliedern des Kommunalparlamentes vorenthalten sind. Es handelt sich dabei neben Antragsrechten, z. B. für ein Akteneinsichtsrecht, um Vorschlagsrechte für politische Gremien. Die Untersuchung der Kommunalverfassungen hat ergeben, dass die Fraktionen in Niedersachsen die stärkste Rechtsstellung besitzen, gefolgt von den Fraktionen in Schleswig-Holstein. Die schwächste Stellung entfällt auf die Fraktionen in Bayern.

Diese institutionelle Vorprägung wurde im Rahmen der verhaltensorientierten Untersuchung zum überwiegenden Teil bestätigt. In keinem der Untersuchungsfälle wird den Fraktionen durch lokale Bestimmungen ein Status gewährt, der über den institutionellen Kontext hinausgeht. Weitere Gemeinsamkeiten in den Untersuchungsfällen ergeben sich bei den regelmäßigen Sitzungsperioden der Fraktionen und dadurch, dass in keinem Fall ein Fraktionsgeschäftsführer beschäftigt wird. Abweichungen gibt es dagegen in den Gemeinden bei der Einrichtung von Arbeitskreisen und der Hinzuziehung von externen Personen zu den Fraktionssitzungen. Ein wichtiges Kriterium für die Bedeutung der Fraktionen liegt in der Frage, ob die Fraktionen in der Mehrzahl der Fälle bei den Abstimmungen im Kommunalparlament geschlossen auftreten. Während dieses im Markt Tüßling nicht der Fall ist, treten die Fraktionen in der Gemeinde Altenholz und im Flecken Steyerberg in der Mehrheit der Fälle bei den Abstimmungen im Kommunalparlament geschlossen auf. Insgesamt lässt sich für die Fraktionen in der Gemeinde Altenholz und im Flecken Steyerberg dadurch eine stärkere Stellung im gemeindlichen Willensbildungsprozess erkennen, als im Markt Tüßling. Die verhaltensorientierte Untersuchung bestätigt somit vor allem für den Markt Tüßling den geringeren institutionellen Stellenwert von Fraktionen. Die Bedeutung der Fraktionen ist in der Gemeinde Altenholz und dem Flecken Steyerberg höher, was dazu führt, dass die Kommunalparlamente entsprechend gestärkt werden.

Bei Fraktionen handelt es sich im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus um spezifische Foren für Anlässe von Interaktionen der politischen Akteure. Sie bieten den politischen Akteuren die Möglichkeit, ihre Handlungsressourcen zu erhöhen und können so insgesamt zur Stärkung des Kommunalparlamentes beitragen. Die Bedeutung von Fraktionen ergibt sich neben den verhaltensorientierten Faktoren in einem geringeren Maß aus dem institutionellen Kontext. Der Einfluss des institutionellen Kontextes liegt dabei weniger in der Wirkung von formalen Regeln, sondern in der Prägung der Handlungsorientierung der Akteure. Das zeigt sich auch daran, dass der Stellenwert von Fraktionen im Willensbildungsprozess der untersuchten Gemeinden überwiegend dem institutionellen Stellenwert der Kommunalverfassungen entspricht.

### **2.3 Bürgermeister**

Die Stellung eines Bürgermeisters im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einer Gemeinde erklärt sich sowohl durch den institutionellen Kontext als auch durch akteurspezifisches Verhalten. Der institutionelle Kontext wurde für die Stellung des Bürgermeisters danach untersucht, ob die Wahl des Bürgermeisters und die Kommunalparlamentswahl an einem gemeinsamen Wahltermin stattfinden und ob die Möglichkeit zur Abwahl des Bürgermeisters besteht. Abweichende Wahlperioden für Bürgermeister und Kommunalparlament führen zu einer Entpolitisierung des Bürgermeisteramtes. Wenn die Möglichkeit besteht, einen Bürgermeister abzuwählen, wird dadurch die Stellung des Bürgermeisters im Verhältnis zum Kommunalparlament geschwächt. Im Rahmen der verhaltensorientierten Untersuchung wurde herausgearbeitet, ob der Bürgermeister einer Partei angehört und ob eine intensivere Zusammenarbeit mit der entsprechenden Fraktion im Kommunalparlament erfolgt, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die Fraktion und damit das Kommunalparlament einen stärkeren Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung besitzt.

Bei dem Kriterium Synchronisation von Wahl- und Amtszeiten für Bürgermeister und Kommunalparlament besitzt der Bürgermeister in Niedersachsen die größte Unabhängigkeit mit einer Wahlzeit von acht Jahren gegenüber fünf Jahren für den Rat. In Schleswig-Holstein liegt die Wahlzeit des Bürgermeisters zwischen sechs und acht Jahren und reicht damit ebenfalls über die fünfjährige Wahlzeit der Gemeindevertretung hinaus. In Bayern werden sowohl der Erste Bürgermeister als auch der Gemeinderat für fünf Jahre gewählt. Dadurch wird die Unabhängigkeit des Ersten Bürgermeisters eingeschränkt. Dagegen besitzt der Erste Bürgermeister in Bayern bei dem Kriterium Abwahl die größte Unabhängigkeit, da eine Abwahl in der bayerischen Kommunalverfassung nicht vorgesehen ist. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist die Abwahl eines Bürgermeisters möglich, allerdings sind die Anforderungen für eine Abwahl in Niedersachsen wesentlich höher als in Schleswig-Holstein.

Durch die akteurbezogene Untersuchung wurde festgestellt, dass zwar zwei der drei Bürgermeister in den Untersuchungsfällen einer Partei angehören, allerdings erfolgt keine signifikante Zusammenarbeit mit der entsprechenden Fraktion im Kommunalparlament. Eine für die akteurbezogene Untersuchung relevante Erkenntnis liegt jedoch darin, dass die Gemeindevertretung in Altenholz die Wahlzeit des Bürgermeisters mit sechs Jahren auf das institutionelle Minimum begrenzt hat und die Regelung infolgedessen nicht dazu genutzt hat, den Bürgermeister in seiner Unabhängigkeit gegenüber der Gemeindevertretung zu stärken.

Die wesentlichen Erkenntnisse in diesem Untersuchungsbereich ergeben sich somit aus den Bestimmungen des institutionellen Kontextes, während die akteurbezogenen Wirkungen sich signifikant nur für die Festsetzung der Wahlzeit in der Gemeinde Altenholz zeigen.

### **2.3.1 Aufgaben**

Nachdem in Abschnitt 2.2.1 die institutionellen und verhaltensorientierten Untersuchungsergebnisse für die Kompetenzen des Kommunalparlamentes dargestellt wurden, folgen hier die entsprechenden Ergebnisse für die Kompetenzen des Bürgermeisters. Auch wenn die Kompetenzausstattung des Bürgermeisters grundsätzlich das Ergebnis institutioneller Regelungen und verhaltensorientierter Faktoren ist, liegt der Schwerpunkt hier doch auf dem institutionellen Kontext.

Bei der institutionellen Untersuchung ergeben sich keine Unterschiede für die Kontrolle von Beschlüssen des Kommunalparlamentes, die in allen drei Kommunalverfassungen dem Bürgermeister eingeräumt wird. Deutliche Unterschiede zeigen sich jedoch bei den übrigen Aufgabenfeldern. Insgesamt besitzt der Erste Bürgermeister in Bayern die stärkste Stellung, was vor allem seinen Kompetenzen in der Außenvertretung, bei den Geschäften der laufenden Verwaltung, bei der Beschlussvorbereitung, bei der Eilkompetenz sowie einem Ersatzbeschlussrecht für das Kommunalparlament zu verdanken ist. Eine mittlere Position nimmt der Bürgermeister in Schleswig-Holstein ein, der ebenfalls ausgeprägte Befugnisse bei den Geschäften der laufenden Verwaltung, der Beschlussvorbereitung sowie der Eilkompetenz besitzt. Eingeschränkt werden seine Kompetenzen jedoch insbesondere im Bereich der Außenvertretung, bei der er sich die Repräsentationsaufgaben gleichberechtigt mit dem Bürgervorsteher teilen muss. Die schwächste kompetenzielle Ausstattung hat der Bürgermeister in Niedersachsen, für den sich Beschränkungen vor allem bei den Geschäften der laufenden Verwaltung ergeben, in die der Rat und der Verwaltungsausschuss mit einem Vorbehaltsbeschluss eingreifen können. Daraus ergibt sich für den Bürgermeister eine signifikante Einschränkung seiner Handlungsautonomie bei gleichzeitiger Stärkung von Rat und Verwaltungsausschuss. Weitere Beschränkungen erfährt er bei der Vorbereitung von Beschlüssen

des Rates, die in Niedersachsen durch den Verwaltungsausschuss erfolgt und im Bereich der Eilkompetenz, die ebenfalls vorrangig durch den Verwaltungsausschuss wahrgenommen wird.

Inwieweit unterhalb der institutionellen Schwelle Kompetenzen zwischen dem Kommunalparlament und dem Bürgermeister verteilt wurden, wurde bereits in Abschnitt 2.2.1 ausgeführt. Im Rahmen der verhaltensorientierten Untersuchung wurde hier ergänzend untersucht, inwieweit der Bürgermeister in Aufgabenbereiche des Kommunalparlamentes hineinwirkt und ob er seine institutionellen Verpflichtungen zur Unterrichtung des Kommunalparlamentes erfüllt. In den Untersuchungsgemeinden ergeben sich für diese Bereiche keine größeren Unterschiede. Der Bürgermeister nimmt in allen Gemeinden Einfluss auf den Aufgabenbereich des Kommunalparlamentes, dieses wird von den Akteuren allerdings nicht als dominant empfunden. Der Bürgermeister unterrichtet zudem in allen Gemeinden das Kommunalparlament regelmäßig und zu allen Themenbereichen.

Die Bedeutung akteurbezogener Effekte bei der Verteilung von Aufgaben zwischen dem Kommunalparlament und dem Bürgermeister wurde bei den Untersuchungsergebnissen zur Kompetenzausstattung des Kommunalparlamentes ausführlich belegt. In diesem Untersuchungsabschnitt verblieb als Untersuchungsschwerpunkt somit die Aufgabenausstattung des Bürgermeisters durch den institutionellen Kontext. Dabei zeigt sich, dass durch institutionelle Bestimmungen den Bürgermeistern bedeutende Handlungsressourcen zugewiesen werden, die autonome Entscheidungen in den verschiedenen Aufgabengebieten ermöglichen. Deutlich wurden jedoch auch die großen Unterschiede zwischen den landesspezifischen Kontexten für die Kompetenzausstattung des Bürgermeisters.

### **2.3.2 Beamte auf Zeit**

Für das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist bedeutsam, ob eine Gemeinde Beamte auf Zeit beschäftigt, die durch das Kommunalparlament gewählt werden und eine Dominanz des Bürgermeisters beschränken können. Im Rahmen der institutionellen Untersuchung wurde herausgearbeitet, in welcher Reichweite das Kommunalparlament und der Bürgermeister Einfluss auf die Wahl und die Arbeit der Beamten auf Zeit haben und wie sich das im Ergebnis auf das Verhältnis von Bürgermeister und Kommunalparlament auswirkt. Im Vergleich der Kommunalverfassungen besitzt das Kommunalparlament in Bayern und in Niedersachsen die größten Einflussmöglichkeiten für Beamte auf Zeit. Etwas geringer sind dagegen die Kompetenzen in Schleswig-Holstein, wo der Bürgermeister einen größeren Einfluss besitzt. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Beschäftigung von Beamten auf Zeit nur in Gemeinden ab einer bestimmten Größenklasse möglich ist. In den Untersuchungsfällen werden durch die Gemeinden keine Beamten auf Zeit beschäftigt. Dieses ist aufgrund institutioneller Vorgaben im Flecken Steyerberg und in der Gemeinde Alten-

holz nicht möglich und für den Markt Tüßling aufgrund der kleinen Einwohnerzahl nur eine Möglichkeit theoretischer Natur. Die Nichtbeschäftigung von Beamten auf Zeit führt im Verhältnis von Bürgermeister und Kommunalparlament zu einer relativen Verbesserung der Position des Bürgermeisters.

Der institutionelle Rahmen schafft mit den Beamten auf Zeit Akteure und Akteurkonstellationen und begrenzt gleichzeitig die Möglichkeiten ihres Einsatzes. In den Untersuchungsfällen können die Akteure diesen institutionellen Möglichkeitsraum nicht nutzen, da er ihnen durch institutionelle Vorgaben vorenthalten bleibt. Für diesen Untersuchungsbereich sind deshalb Ergebnisse ausschließlich dem institutionellen Kontext zu entnehmen.

## **2.4 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung/Besonderer Ausschuss**

### **2.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung**

Die Kommunalverfassung als institutioneller Kontext wird in unterschiedlicher Form durch grundlegende Strukturprinzipien geprägt, die das Verhältnis von Politik und Verwaltung übergreifend bestimmen. Diese generellen Weichenstellungen prägen damit auch die Rollen, die den Akteuren im Rahmen des gemeindlichen Willensbildungsprozesses zugewiesen werden.

Bei der bayerischen Kommunalverfassung handelt es sich um eine einköpfige Kommunalverfassung, die dadurch geprägt ist, dass der Erste Bürgermeister als Leiter der Verwaltung und durch den Vorsitz im Gemeinderat über eine sehr starke Position verfügt. In Niedersachsen lässt die Kommunalverfassung keine eindeutige Zuordnung zur Ein- oder Doppelköpfigkeit zu. Der Bürgermeister kann wie die anderen Ratsmitglieder zum Ratsvorsitzenden gewählt werden. Unabhängig davon besitzt er aber eine starke Position durch die Befugnisse zur Einladung und Aufstellung der Tagesordnung für den Rat, die aber etwas schwächer ist als für den Ersten Bürgermeister in Bayern. Die Kommunalverfassung in Schleswig-Holstein zeichnet sich dagegen durch eine Trennung von Gemeindevertretung und Bürgermeister aus, in der die wichtigen Leitungsfunktionen auf mehrere Köpfe verteilt werden und der Bürgervorsteher mit der Einberufung der Gemeindevertretung, der Aufstellung der Tagesordnung sowie der Sitzungsleitung eine eigene starke Position besitzt. Im Vergleich nimmt der Bürgermeister in Schleswig-Holstein die schwächste Stellung ein.

Im Rahmen der verhaltensorientierten Untersuchung wurde die spezifische Ausrichtung der jeweiligen Kommunalverfassung von den Akteuren grundsätzlich positiv beurteilt. Im Markt Tüßling wurde hervorgehoben, dass durch die Funktionsballung im Amt des Ersten Bürgermeisters ein einheitlicher und gut informierter Ansprechpartner für alle Themen vorhanden ist, während die Akteure

der Gemeinde Altenholz betonten, dass durch das Merkmal der Trennung die Gemeindevertretung unabhängig ist und es zudem eine klare Rollenverteilung zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung gibt. Im Flecken Steyerberg wird die Trennung zwischen Ratsvorsitz und Bürgermeister vor dem Hintergrund einer Macht- und Kompetenzbündelung beim Bürgermeister positiv bewertet.

Die positive Würdigung der spezifischen Strukturmerkmale durch die handelnden Akteure ist auch auf eine Prägung des Selbstverständnisses durch die Kommunalverfassung zurückzuführen. Die Rollen, die den Akteuren durch die Kommunalverfassung zugewiesen werden, werden von diesen nicht nur angenommen, sondern auch internalisiert. Der institutionelle Rahmen beschränkt sich damit nicht nur auf formale Vorgaben, sondern beeinflusst gleichzeitig die Handlungsorientierungen der Akteure. Die Prägung der Handlungsorientierungen drückt sich darin aus, dass die Ergebnisse der institutionellen Untersuchung (vgl. Kapitel IV, Abschnitt 6.6) in der grundsätzlichen Ausrichtung mit den Ergebnissen der verhaltensorientierten Untersuchung (vgl. Kapitel V, Abschnitt 6.6) übereinstimmen.

### **2.4.2 Besonderer Ausschuss**

Unterschiede in den Kommunalverfassungen bestehen auch bei der Einrichtung eines besonderen Ausschusses, der in seiner Rechtsstellung von den anderen Ausschüssen abweicht und mit einem eigenständigen Aufgabenbereich versehen wird. Die Einrichtung eines solchen Ausschusses ist für die Machtbalance zwischen Kommunalparlament und Bürgermeister von Bedeutung, da die Übertragung eines besonderen Aufgabenbereiches dazu führt, dass diese dem Bürgermeister vorenthalten werden kann. Neben dem institutionellen Kontext wurde im Rahmen der verhaltensorientierten Untersuchung herausgearbeitet, ob die institutionellen Vorprägungen zur Stellung eines besonderen Ausschusses sich in den Gemeinden bestätigen lassen.

Die Einrichtung eines besonderen Ausschusses ist in der bayerischen Kommunalverfassung nicht vorgesehen, was dazu führt, dass der Erste Bürgermeister keine Kompetenzverluste hinnehmen muss. Die weitreichendsten institutionellen Bestimmungen für die Schaffung eines besonderen Ausschusses enthält die niedersächsische Kommunalverfassung mit dem Verwaltungsausschuss. Dieser besitzt eine eigene Organstellung und verfügt über einen großen und bedeutenden Aufgabenkatalog. Durch die Einrichtung des Verwaltungsausschusses wird der Handlungsraum des Bürgermeisters eingeschränkt, auch wenn er durch seine Mitgliedschaft in diesem Gremium Einfluss auf die Arbeit des Verwaltungsausschusses nehmen kann. Durch diese Konstellation erhält der Verwaltungsausschuss auch den Charakter eines Klammerorgans zwischen Rat und Verwaltung.

Dem Verwaltungsausschuss ähnlich ist der Hauptausschuss in Schleswig-Holstein, wenn auch ohne eigene Organstellung. Der Hauptausschuss übernimmt wichtige Aufgaben, wie z. B. die Erarbeitung strategischer Vorgaben für die Verwaltung. Allerdings ist der Aufgabenbereich nicht vergleichbar mit dem des Verwaltungsausschusses und beeinträchtigt auch nicht das klassische Aufgabenfeld des Bürgermeisters. Durch die Mitgliedschaft des Bürgermeisters wird auch der Hauptausschuss in die Lage versetzt, mit einer Klammerfunktion zwischen Gemeindevertretung und Verwaltung zu wirken. Die Einschränkungen, die sich für den Bürgermeister in Schleswig-Holstein durch die Einrichtung eines Hauptausschusses ergeben, sind nicht so weitreichend wie die des Bürgermeisters in Niedersachsen.

Durch die verhaltensorientierte Untersuchung wurden die institutionellen Erkenntnisse bestätigt. Der Stellenwert des Verwaltungsausschusses und des Hauptausschusses im Willensbildungsprozess der Gemeinden entspricht der Stellung aus dem institutionellen Kontext. Die stärkste Rolle nimmt dementsprechend der Verwaltungsausschuss im Flecken Steyerberg ein, bei dem es sich um ein zentrales Gremium im gemeindlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess handelt. Zu den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses gehören mit dem Bürgermeister sowie den Sprechern der Gruppen und Fraktionen alle relevanten Akteure des Willensbildungsprozesses. Zwar nimmt auch der Hauptausschuss in der Gemeinde Altenholz eine starke Rolle ein, allerdings hat er nicht den gleichen Stellenwert wie der Verwaltungsausschuss im Flecken Steyerberg. Dem Hauptausschuss gehören neben dem Bürgermeister relevante Akteure der Gemeindevertretung an, allerdings nicht im gleichen Umfang wie im Flecken Steyerberg. Aufgrund der Zusammensetzung wird der Hauptausschuss zum Teil als informelles Führungsgremium gesehen, allerdings ist diese Einschätzung nicht unumstritten, wodurch verhindert wird, dass der Hauptausschuss eine noch größere Bedeutung erhält.

Mit dem Verwaltungsausschuss und dem Hauptausschuss wird eine hervorgehobene Arena für die Interaktionen der Akteure geschaffen. Die Mitgliedschaft in einem solchen Gremium erhöht die Handlungsressourcen der Akteure, da damit die Mitwirkung in besonderen Entscheidungsbereichen und ein privilegierter Informationszugang verbunden sind. Deutlich wird auch in diesem Bereich, dass der institutionelle Kontext die Handlungsorientierung der Akteure beeinflusst, was dazu führt, dass die institutionellen Prädestinationen zur Stellung des Verwaltungs- bzw. des Hauptausschusses durch die Handlungen der Akteure bestätigt werden. Dass dieses Handeln sich aber auch in eine entgegengesetzte Richtung bewegen kann, wird deutlich an den teilweise kritischen Einschätzungen in der Gemeinde Altenholz, die verhindern, dass der dortige Hauptausschuss eine noch stärkere Rolle spielen kann.

## **2.5 Zweckverband**

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit in Form des Zweckverbands handelt es sich um eine Handlungsoption, die den Akteuren institutionell angeboten wird. Im Rahmen dieser Handlungsoption wird den handelnden Akteuren ein Möglichkeitsraum eröffnet, der ihnen in Abhängigkeit vom institutionellen Kontext einen eigenen Gestaltungsspielraum einräumt. Die Schwerpunkte dieses Untersuchungsbereichs bezogen sich sowohl auf die Nutzung des Gestaltungsspielraums durch die Akteure als auch auf die Rahmenbedingungen durch den institutionellen Kontext.

Für die Gründung des Zweckverbands sind die damit verbundenen Zielstellungen als situationsbedingter Kontext zu berücksichtigen. In allen drei Fällen wurden als Ziele für die Mitgliedschaft im Zweckverband u. a. eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sowie eine Kosteneinsparung genannt, die mit den in Kapitel III herausgearbeiteten allgemeinen Zielstellungen für eine interkommunale Zusammenarbeit übereinstimmen. Es handelt sich dabei um Ziele mit einer Effizienzorientierung, die zu den unterstellten Standardinteressen für die Vertreter der Verwaltung gehören. Die politischen Mandatsträger orientieren sich an einer grundsätzlicheren politischen Rationalität, die aber auch die Verfolgung von Effizienzzielen beinhaltet. (vgl. Kapitel II, Abschnitte 2.4 und 2.5) In dieser Handlungssituation stellt die Gründung eines Zweckverbands eine institutionell angebotene Handlungsoption für die Akteure dar.

Während die Ziele im Markt Tüßling und überwiegend auch in der Gemeinde Altenholz erreicht wurden, gilt das für den Flecken Steyerberg nur zum Teil. Eine Ursache für die nicht vollständige Zielerreichung wird von den Akteuren darin gesehen, dass der Bauhof nicht, wie ursprünglich geplant, von vier Gemeinden getragen wird, sondern nur von zwei. Die Ergebnisse lassen sich somit nur vor dem Hintergrund besonderer situativer Rahmenbedingungen erklären, die sich im Laufe des Prozesses ergeben haben.

Ein Aspekt der akteurbezogenen Untersuchung besteht in der Frage, ob und in welchem Umfang die Akteure der Politik an den Vorbereitungen zur Gründung des Zweckverbands beteiligt wurden und sie dadurch die Möglichkeit hatten, auf die Strukturen der künftigen interkommunalen Zusammenarbeit Einfluss zu nehmen. Die Form der Beteiligung und der Vorbereitung ist ebenfalls als ein Bestandteil des situationsbedingten Kontextes zu betrachten.

In den Untersuchungsfällen wurden die politischen Akteure in unterschiedlicher Form an der Vorbereitung der interkommunalen Zusammenarbeit beteiligt. Im Markt Tüßling nahmen die politischen Akteure im Rahmen der parlamentarischen Diskussion an den Vorbereitungen teil, was vor dem Hintergrund bereits etablierter Strukturen und Arbeitsabläufe des Zweckverbands als ausreichend zu betrachten ist. In der Gemeinde Altenholz wurde für die Gründung des Zweckverbands



Bauhof Altenholz-Dänischenhagen eine Arbeitsgruppe gebildet, allerdings ohne Beteiligung politischer Vertreter. Da die Ergebnisse der Arbeitsgruppe anschließend aber umfassend in den verschiedenen politischen Gremien diskutiert wurden, ist auch diese Form der Beteiligung als ausreichend zu betrachten. Ähnlich verhält es sich für den Flecken Steyerberg, wo für die Gründungsphase des Zwecksverbands Linkes Weserufer ein Lenkungskreis mit drei Vertretern pro Gemeinde eingerichtet wurde. Darunter waren auch zwei Vertreter des Rates des Fleckens Steyerberg. Darüber hinaus erfolgte eine Beteiligung der politischen Gremien durch interkommunale Gesprächsrunden und durch Unterrichtung des Verwaltungsausschusses. Auch dieses Maß der Beteiligung ist als ausreichend zu bezeichnen. Insgesamt ergeben sich somit für die drei Untersuchungsfälle zwar unterschiedliche Formen der Partizipation, die aber jeweils als ausreichend zu bewerten ist.

Zum institutionellen Kontext für die Zusammenarbeit in den Zweckverbänden gehören nicht nur spezielle Rechtsvorschriften, sondern es kommen gleichzeitig die jeweiligen Gemeindeordnungen zur Anwendung. Dadurch spiegelt sich die Stellung der kommunalen Akteure bei den Entscheidungsträgern im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Zweckverbands. Als Ergebnis der institutionellen Untersuchung war in Kapitel IV festgestellt worden, dass der Rat in Niedersachsen über die stärkste institutionelle Position im kommunalen Entscheidungsprozess verfügt, gefolgt von der Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein und dem Gemeinderat in Bayern. Die starke Stellung des Rates in Niedersachsen wird im Rahmen des Zweckverbands dadurch noch einmal aufgewertet, dass für den Zweckverband die vormalige Zweigleisigkeit der Norddeutschen Ratsverfassung mit einer getrennten repräsentativen und rechtsgeschäftlichen Vertretung Anwendung findet. Neben den formalen Regeln hat der institutionelle Kontext, wie bereits an anderer Stelle dargelegt, für die Prägung der Handlungsorientierungen der Akteure eine große Bedeutung.

In allen Kommunalverfassungen haben die Kommunalparlamente das Entscheidungsrecht über eine Mitgliedschaft der Gemeinde in den Zweckverbänden und somit eine entsprechende Vetoposition. Die institutionellen Bestimmungen unterscheiden sich aber darin, ob den Mitgliedsgemeinden und damit den Kommunalparlamenten für Änderungen der Verbandssatzung, die die Grundlage der Zusammenarbeit im Zweckverband ist, Mitwirkungsmöglichkeiten gegeben werden. Dadurch, dass in Bayern und stärker noch in Schleswig-Holstein für einen Kreis von Entscheidungen besondere Mehrheiten für die Verbandsversammlung vorgeschrieben sind, wird der Einfluss des Kommunalparlamentes in diesen beiden Bundesländern stärker geschützt als in Niedersachsen, wo es keinerlei institutionelle Sicherungen gibt. Allerdings haben die Akteure für den Zweckverband Linkes Weserufer die Möglichkeit genutzt und u. a. für die Änderungen der Verbandssatzung die Zustimmung aller Verbandsmitglieder vorgeschrieben, was dazu führt, dass der Rat eine Vetoposition erhält. Für den Straßen- und Wasserzweckverband Altötting sowie den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurden dagegen keine Regelungen zur Sicherung des Einflusses der Kommunalparlamente vereinbart, die über die institutionellen Bestimmungen hinausgehen.

Durch die akteurbezogenen Bestimmungen für den Zweckverband Linkes Weserufer besitzt der Rat des Fleckens Steyerberg im Vergleich die umfangreichsten Einflussmöglichkeiten auf Änderungen der Verbandssatzung. Es wurde durch die Akteure der institutionell eingeräumte Möglichkeitsraum weitgehend ausgeschöpft, um dem Rat Einflussmöglichkeiten zu erhalten. Daran zeigt sich auch hier die Bedeutung akteurbezogener Handlungen für die Nutzung eines institutionell bereitgestellten Möglichkeitsraumes.

Ob es für die gemeindlichen Entscheidungsträger zu einem Steuerungsverlust kommt, hängt wesentlich davon ab, ob und gegebenenfalls welche Aufgabenbereiche von den Mitgliedsgemeinden auf den Zweckverband übertragen wurden und wer bislang für die Aufgaben innerhalb der Gemeinde zuständig war. Grundsätzlich ist die Beantwortung dieser Frage Gegenstand der akteurbezogenen Untersuchung, da die Aufgabengebiete zwischen den Kooperationspartnern frei vereinbart werden. Allerdings sieht der institutionelle Kontext für das Recht, Satzungen und Verordnungen zu erlassen, eine Ausnahme vor, da diese Kompetenz kraft institutioneller Bestimmung für den übertragenen Aufgabenbereich auf den Zweckverband übergeht. Von dieser institutionellen Regelung können die Akteure in Schleswig-Holstein und in Bayern allerdings abweichen, während das in Niedersachsen nicht möglich ist. Da der Erlass von Satzungen und Verordnungen in allen Kommunalverfassungen den Kommunalparlamenten vorbehalten ist, verlieren diese damit eine wichtige Kompetenz. Der institutionelle Kompetenzverlust ist allerdings in Niedersachsen am größten, da in den anderen beiden Bundesländern eine Ausnahme von dem automatischen Aufgabenübergang vorgesehen werden kann.

In den Untersuchungsfällen ergibt sich für den Aufgabenübergang ein differenziertes Bild. Vom Markt Tüßling wurden dem Straßen- und Wasserzweckverband Altötting keine Kompetenzen übertragen, was dazu führt, dass es weder für den Marktgemeinderat noch für den Ersten Bürgermeister zu einem Steuerungsverlust für übertragene Aufgaben kommt. Ein Steuerungsverlust kann sich für den Markt Tüßling bzw. für den Marktgemeinderat erst dann einstellen, wenn der Zweckverband nicht mehr in der Lage ist, seine Finanzierung selbstständig sicherzustellen und die Mitgliedsgemeinden durch eine Umlage diese Finanzierung gewährleisten müssen. Eine andere Situation ergibt sich dagegen in der Gemeinde Altenholz und im Flecken Steyerberg, wo sich sowohl für das Kommunalparlament als auch für den Bürgermeister bedeutende Kompetenzverluste einstellen, auch wenn für den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen das Recht, Satzungen und Verordnungen zu erlassen, ausgeschlossen wurde. Die stärkeren Verluste ergeben sich in der Gesamtschau für den Rat bzw. den Verwaltungsausschuss im Flecken Steyerberg gegenüber der Gemeindevertretung und dem Hauptausschuss in der Gemeinde Altenholz. Spiegelbildlich verliert der Bürgermeister der Gemeinde Altenholz durch den Verlust von Personalentscheidungen mehr Kompetenzen als der Bürgermeister im Flecken Steyerberg.

Weder für den Straßen- und Wasserzweckverband Altötting noch für den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurden qualifizierte Mehrheiten für bestimmte Entscheidungen des Zweckverbands vereinbart, um dadurch den Verlust von Kompetenzen im Rahmen einer Aufgabenübertragung an den Zweckverband zu kompensieren. Für den Markt Tüßling erscheint eine derartige Vereinbarung auch entbehrlich, da, wie dargestellt, dem Straßen- und Wasserzweckverband Altötting keine Kompetenzen übertragen wurden. Nur für den Zweckverband Linkes Weserufer wurde die institutionelle Möglichkeit genutzt, für bestimmte Entscheidungen die Zustimmung aller Verbandsmitglieder vorzusehen. Allerdings handelt es sich dabei um keine Kompetenzbereiche, die im direkten Zusammenhang mit den Aufgaben stehen, die auf den Zweckverband übertragen wurden. Deutlich wird an diesem Untersuchungsbereich, dass die Akteure institutionelle Möglichkeiten zur Kompensation von Steuerungsverlusten nicht in einem wirksamen Maße nutzen und sich hier dadurch die Bedeutung des Akteurshandelns vor allem durch Nichthandeln bestimmen lässt.

Die Beantwortung der Frage, ob die interkommunale Zusammenarbeit zu einem Steuerungsverlust der Kommunalparlamente und zu einer Stärkung der Verwaltung führt, ist vor dem Hintergrund besonderer kontextueller und situationsbedingter Faktoren vorzunehmen. Für den Markt Tüßling ist entscheidend, dass dem Zweckverband keine Aufgaben übertragen wurden und es dadurch allenfalls zu marginalen Veränderungen für den Marktgemeinderat bei einer Auftragsvergabe an den Zweckverband kommt. Eine andere Situation ergibt sich in der Gemeinde Altenholz, in der sich deutliche Veränderungen für die Arbeit der Gemeindevertretung einstellen, da Entscheidungskompetenzen und somit Einflussmöglichkeiten an den Zweckverband abgegeben wurden. Die Steuerung von Angelegenheiten des Zweckverbands kann nur mittelbar über die Verbandsversammlung erfolgen. Für die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung ist auf die besondere Konstellation hinzuweisen, die sich dadurch ergibt, dass die Gemeindeverwaltung gleichzeitig auch die Verwaltung des Zweckverbands wahrnimmt. In der Person des Bürgermeisters wird die Verflechtung zwischen beiden Verwaltungen deutlich, da er gleichzeitig Leiter beider Verwaltungen ist. Durch diese Konstellation erhält die Verwaltung der Gemeinde Altenholz einen großen Einfluss auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands. Auch der Rat des Fleckens Steyerberg wird in seiner Steuerungsfähigkeit durch die Übertragung der Aufgaben an den Zweckverband eingeschränkt. Allerdings werden aufgrund einer besonderen Handlungssituation auch die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung auf den Aufgabenbereich des Zweckverbands eingeschränkt. Zwar ist der Bürgermeister Mitglied im Verbandsausschuss, der eine starke Stellung im Willensbildungsprozess des Zweckverbands besitzt, allerdings ist in diesem Zusammenhang die bestehende Konfliktsituation und eine daraus resultierende isolierte Stellung des Fleckens Steyerberg zu berücksichtigen.

### **2.5.1 Verbandsversammlung**

Durch den institutionellen Kontext wird mit der Verbandsversammlung die wichtigste Arena für den Zweckverband geschaffen. Gegenstand der Untersuchung waren die Mitgliedschaftsrechte für die Verbandsversammlung, Weisungsrechte für die Kommunalparlamente, Aufgabenverlagerungen und Eingriffsrechte in die Kompetenzen anderer Entscheidungsträger. Für alle Untersuchungsgebiete sind sowohl der institutionelle Kontext als auch verhaltensorientierte Erklärungen zu berücksichtigen.

Eine größtmögliche Beteiligung von politischen Vertretern kann vor allem durch eine Partizipation in der Verbandsversammlung erfolgen. Um ein großes Ausmaß an Steuerungsfähigkeit für das Kommunalparlament zu erhalten, müsste deshalb die Verbandsversammlung mit möglichst vielen Vertretern aus der Politik besetzt werden. Zunächst weist der institutionelle Kontext in allen Fällen jedoch dem Bürgermeister einen Vorrang bei der Mitgliedschaft zu. Eine davon abweichende Regelung kann in Bayern und in Niedersachsen nur mit Zustimmung des Bürgermeisters und in Schleswig-Holstein nur in Städten getroffen werden. Allerdings ist auch in diesen Fällen für Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Entsendung eines Vertreters der Verwaltung vorgesehen. In der Verbandssatzung kann vereinbart werden, dass die Kommunalparlamente darüber hinaus weitere Vertreter in die Verbandsversammlung entsenden. Institutionell wird der Bürgermeister allerdings in allen Fällen durch die vorrangige Mitgliedschaft in der Verbandsversammlung in seinen Steuerungsmöglichkeiten gestärkt.

In allen Untersuchungsgemeinden haben die Akteure von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, über institutionelle Mindestbestimmungen hinaus, weitere Akteure in die Verbandsversammlung zu entsenden. Allerdings wurde diese Möglichkeit in unterschiedlichem Ausmaß genutzt, um das Gewicht zwischen Politik und Verwaltung zu verschieben. Die geringsten Einflussmöglichkeiten haben die Vertreter der Politik im Markt Tüßling, wo neben dem Ersten Bürgermeister ein weiteres Mitglied des Marktgemeinderates in die Verbandsversammlung entsandt wird. Insgesamt ergibt sich in der Zusammensetzung der Verbandsversammlung des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting ein leichtes Übergewicht für die Vertreter der Politik gegenüber den Vertretern der Verwaltung. In der Gemeinde Altenholz werden seit dem Jahr 2009 neben dem Bürgermeister vier weitere Mitglieder der Gemeindevertretung in die Verbandsversammlung entsandt, während es bis dahin nur einen weiteren Vertreter gab. Dadurch wurden für die Gemeindevertretung die Mitwirkungsmöglichkeiten deutlich verbessert. Insgesamt setzt sich die Verbandsversammlung jetzt aus zwei Vertretern der Verwaltung und acht Akteuren der Politik zusammen. In die Verbandsversammlung des Zweckverbands Linkes Weserufer werden pro Mitgliedsgemeinde drei Vertreter entsandt. Dabei handelt es sich für den Flecken Steyerberg um den Bürgermeister und zwei

Ratsmitglieder. Die Verbandsversammlung setzt sich insgesamt aus sechs Akteuren der Politik und drei Vertretern der Verwaltung zusammen.

Durch das akteurspezifische Handeln ergeben sich deutliche Korrekturen gegenüber den institutionellen Vorgaben, die in allen Fällen vorrangig den Bürgermeister für eine Mitgliedschaft in der Verbandsversammlung vorsehen. Nach der akteurbezogenen Korrektur werden der Gemeindevertretung in Altenholz die größten Steuerungsmöglichkeiten gewährt. Geringere Möglichkeiten besitzt der Rat im Flecken Steyerberg und die schwächste Vertretung im Zweckverband hat der Marktgemeinderat in Tüßling. Auch nach den akteurbedingten Änderungen bleiben zumindest im Markt Tüßling und im Flecken Steyerberg die Kommunalparlamente unterrepräsentiert. Nur für die Gemeindevertretung in Altenholz ist die Vertretung in der Verbandsversammlung als proportional angemessenen zu betrachten. Die Kommunalparlamente im Markt Tüßling und im Flecken Steyerberg bleiben somit in ihren Steuerungsmöglichkeiten eingeschränkt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Durch die in allen Fällen weiterhin bestehende Mitgliedschaft des Bürgermeisters wird die Verwaltung gestärkt.

Unabhängig von diesem Ergebnis ist die Bedeutung akteurbezogener Handlungen zu erkennen, die in allen Fällen zu Korrekturen gegenüber den institutionellen Bestimmungen geführt haben. Die Akteure nutzen die Möglichkeitsräume, die durch den institutionellen Kontext angeboten werden, in unterschiedlicher Intensität, um institutionelle Prädestinationen zu verändern.

Für die Steuerungsmöglichkeiten eines Kommunalparlamentes ist es wichtig, inwieweit der institutionelle Kontext ihm Weisungsrechte gegenüber den Vertretern in der Verbandsversammlung zuweist und in welcher Intensität die Akteure von diesen Weisungsrechten tatsächlich Gebrauch machen. Einem unbeschränkten Weisungsrecht und damit bedeutenden Steuerungsmöglichkeiten für die Kommunalparlamente unterliegen die Vertreter der Verbandsversammlung in Bayern und in Niedersachsen. In Schleswig-Holstein sind Weisungen dagegen nur für wenige Aufgabenfelder möglich, so dass die Steuerungsfähigkeit der Gemeindevertretung diesbezüglich eingeschränkt wird.

Als Ergebnis der akteurbezogenen Untersuchung ergibt sich für die Untersuchungsfälle ein zweigeteiltes Bild. Sowohl im Markt Tüßling als auch in der Gemeinde Altenholz werden die bestehenden Weisungsrechte wie auch die tatsächliche Nutzung dieser Rechte als ausreichend betrachtet. Allerdings werden in beiden Fällen tatsächlich keine Weisungen ausgesprochen. Dieser vermeintliche Widerspruch ist dadurch zu erklären, dass Konfliktsituationen, die in beiden Fällen als Voraussetzung für die Nutzung von Weisungen angesehen werden, bisher nicht vorgelegen haben. Für den Markt Tüßling ist eine solche Situation denkbar, wenn der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting nicht mehr in der Lage ist, selbstständig seine Finanzierung sicherzustellen und die

Gemeinden durch eine Umlage dafür in Anspruch genommen werden müssen. Außer einer nicht gegebenen Konfliktsituation ist für das nicht vorhandene Interesse zur Nutzung von Weisungen zusätzlich zu berücksichtigen, dass dem Zweckverband durch den Markt Tüßling keine Kompetenzen übertragen wurden. Auch in der Gemeinde Altenholz kann es zukünftig aufgrund einer sich verschlechternden Finanzsituation zu einer Konfliktsituation kommen, durch die es aus Sicht der Akteure erforderlich wird, von den Weisungen Gebrauch zu machen. Ein weiterer Grund dafür, dass durch die Gemeindevertretung in Altenholz bisher keine Weisungen ausgesprochen werden, liegt auch darin, dass die Weisungen thematisch begrenzt sind. Für die erreichbaren Aufgabenfelder wird bislang ein Bedarf an Weisungen nicht gesehen. Im Flecken Steyerberg werden die Weisungsrechte als tendenziell ausreichend angesehen. Ein wesentlicher Unterschied zu den anderen beiden Untersuchungsfällen besteht jedoch darin, dass hier Weisungsrechte auch tatsächlich genutzt werden. Nach Ansicht der Akteure könnte dieses sogar in einem noch stärkeren Umfang geschehen. Ein Grund für die Inanspruchnahme von Weisungen liegt u. a. in der besonderen Konfliktsituation zwischen dem Flecken Steyerberg und dem Zweckverband Linkes Weserufer. Damit liegt im Flecken Steyerberg die Voraussetzung vor, die in den beiden anderen Gemeinden ebenfalls als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Weisungen genannt wird. Als Ergebnis der verhaltensorientierten Untersuchung ist deshalb festzuhalten, dass im Flecken Steyerberg Weisungen dafür genutzt werden, steuernd auf die Aufgabenfelder im Zweckverband einzuwirken, während das im Markt Tüßling und in der Gemeinde Altenholz nicht geschieht.

Auch für diesen Untersuchungsbereich lassen sich Erklärungen nur in einer Gesamtbetrachtung institutioneller Bestimmungen und spezifischen Akteursverhaltens gewinnen. Durch den institutionellen Kontext werden den Kommunalparlamenten in unterschiedlichem Ausmaß Steuerungsmöglichkeiten durch Weisungsrechte eingeräumt. Diese institutionellen Möglichkeiten werden jedoch nur in einem Fall in begrenztem Umfang in Anspruch genommen, während in den beiden anderen Fällen diese Steuerungsmöglichkeiten von den Akteuren nicht genutzt werden. Die Begründung für das unterschiedliche Verhalten der Akteure liegt hier u. a. in einer besonderen Handlungssituation in Form eines Konfliktes. Diese Konfliktsituation trägt dazu bei, dass institutionelle Handlungsoptionen genutzt werden.

Wichtig für die Reichweite von Weisungen ist, inwieweit Aufgaben von einem Gremium wahrgenommen werden, dessen Mitglieder einem Weisungsrecht des Kommunalparlamentes unterliegen. Dies gilt grundsätzlich für die Mitglieder der Verbandsversammlung.

Der institutionelle Kontext in Niedersachsen verleiht der Verbandsversammlung bei der Kompetenzverteilung innerhalb des Zweckverbands im Vergleich die stärkste Stellung aufgrund umfassender Einflussmöglichkeiten bei den wichtigen Aufgaben und den Zugriffsmöglichkeiten auf den größten Aufgabenanteil des Zweckverbands durch ein Vorbehaltsrecht. Etwas schwächer ist die

Stellung der Verbandsversammlung in Bayern, die vor allem bei Personalentscheidungen über bedeutende Kompetenzen verfügt. Die schwächste Stellung hat die Verbandsversammlung in Schleswig-Holstein, der auch der Erlass von Verordnungen des Zweckverbands vorenthalten wird.

Neben dem institutionellen Kontext ist hier von Bedeutung, ob im Rahmen akteurbezogener Handlungen unterhalb der institutionellen Schwelle Kompetenzen zwischen Politik und Verwaltung umverteilt wurden. Gegebenenfalls kann dadurch die Reichweite von Weisungen des Kommunalparlamentes eingeschränkt und darüber hinaus die Stellung von Politik und Verwaltung verändert werden. Im beachtlichen Umfang wurden Aufgaben im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting und im Zweckverband Linkes Weserufer durch die Einrichtung eines Verbandsausschusses umverteilt. Im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting wurden dem Verbandsausschuss, der sich fast vollständig aus Vertretern der Verwaltung zusammensetzt, bedeutende Aufgaben übertragen. In noch größerem Umfang sind im Zweckverband Linkes Weserufer Aufgaben auf den Verbandsausschuss übertragen worden, dessen Stellung sich anlehnt an die des Verwaltungsausschusses in der Gemeinde. Wichtig ist dabei, dass der Verbandsausschuss sich nur aus den drei Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden zusammensetzt. Im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurde kein Hauptausschuss gebildet. Die Aufgabenwahrnehmung der Entscheidungsorgane orientiert sich weitgehend entlang der institutionellen Vorgaben.

Die Auswirkungen, die sich aus der akteurbezogenen Kompetenzverteilung für die Reichweite von Weisungen ergeben, können vernachlässigt werden, da bei einer Aufgabenübertragung von der Verbandsversammlung auf einen Verbandsausschuss davon auszugehen ist, dass für diese Aufgaben auch gegenüber den Mitgliedern des Verbandsausschusses ein Weisungsrecht besteht. Da auf Grundlage des institutionellen Kontextes die Verbandsversammlung in Niedersachsen bei der Aufgabenwahrnehmung die stärkste Stellung besitzt, verfügt dementsprechend der Rat in Niedersachsen auch über die größte Reichweite bei den Weisungsrechten für Aufgabenbereiche des Zweckverbands. Die schwächste Position hat hier die Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein, bei der zudem die Reichweite der Weisungsrechte auf bestimmte Angelegenheiten beschränkt wird.

Neben der Reichweite von Weisungen besitzt ein anderer Aspekt der akteurbezogenen Aufgabenverteilung eine größere Bedeutung. Sowohl der Verbandsausschuss im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting als auch im Zweckverband Linkes Weserufer werden durch Vertreter der Verwaltung dominiert bzw. vollständig besetzt. Durch akteurbezogene Handlungen werden deshalb Kompetenzen von der Verbandsversammlung auf Akteure der Verwaltung übertragen. Die institutionelle Handlungsoption Verbandsausschuss wird somit durch die Akteure dazu genutzt, die Vertreter der Verwaltung zu stärken.

Durch den institutionellen Kontext werden der Verbandsversammlung Möglichkeiten eingeräumt, in den Kompetenzbereich anderer Entscheidungsträger einzugreifen. Da, wie dargestellt, bei den Mitgliedern der Verbandsversammlung die Vertreter der Politik überwiegen, lässt sich anhand der Nutzung dieser Instrumente erkennen, inwieweit eine durch mehrheitlich politische Akteure besetzte Verbandsversammlung auf Aufgabenbereiche des verwaltungsleitenden Organs oder eines durch Akteure der Verwaltung dominierten Verbandsausschusses zugreift und damit steuernd in diese Aufgaben hineinwirkt. Weiterhin wurde untersucht, inwieweit die Akteure für die Verbandsversammlung Regelungen vereinbart haben, die es erlauben, über institutionelle Bestimmungen hinaus, in Aufgabenbereiche anderer Entscheidungsträger einzugreifen.

Im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting wurden die institutionell eingeräumten Möglichkeiten, Beschlüsse des Verbandsausschusses nachzuprüfen, bislang nicht in Anspruch genommen. Weitergehende Regelungen zu Eingriffsmöglichkeiten in Aufgabenbereiche des Verbandsausschusses oder des Verbandsvorsitzenden wurden nicht getroffen. Dagegen wurde für den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen vereinbart, dass die Verbandsversammlung sich bestimmte Entscheidungen des Verbandsvorstehers vorbehalten kann. Diese Regelungen gehen über das Rückholrecht für übertragene Aufgaben hinaus, das der Verbandsversammlung institutionell eingeräumt wird. Diese Eingriffsmöglichkeit wurde jedoch bislang durch die Verbandsversammlung nicht in Anspruch genommen. Das institutionell eingeräumte Recht zur Rückholung von übertragenen Aufgaben besitzt für den Zweckverband kaum Relevanz, da, wie dargestellt, zwischen der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsteher kaum Aufgaben übertragen wurden. Auch im Zweckverband Linkes Weserufer wurden die institutionell weitgehenden Vorbehaltsrechte der Verbandsversammlung für den Kompetenzbereich anderer Entscheidungsträger bislang nicht in Anspruch genommen. Für alle drei Untersuchungsfälle ergibt sich somit, dass sowohl die institutionell eingeräumten Rechte als auch die akteurbezogenen Eingriffsrechte im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen bislang durch die Akteure nicht in Anspruch genommen werden. Die Akteure verzichten damit auf die Anwendung ihnen zur Verfügung stehender Handlungsressourcen für Aufgabenfelder anderer Entscheidungsorgane. In den drei Untersuchungsfällen wurden darüber hinaus lediglich durch den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen weitergehende akteurbestimmte Eingriffsmöglichkeiten für die Verbandsversammlung geschaffen.

Auch an diesem Untersuchungsbereich zeigt sich, dass der institutionelle Kontext Handlungsoptionen zum Erhalt der Steuerungsfähigkeit anbietet, die aber von den Akteuren nicht genutzt werden. Die Untersuchungsergebnisse werden hier überwiegend durch das Nichthandeln der Akteure geprägt.

Anhand der dargestellten Ergebnisse konnte gezeigt werden, dass der institutionelle Kontext für die Verbandsversammlung als wichtigste Arena des Zweckverbands einen Möglichkeitsraum



schaft, der durch die Akteure in verschiedener Form ausgefüllt wird. Die unterschiedlichen Umsetzungsmöglichkeiten lassen sich entlang der Strategieoptionen Effizienz- bzw. Effektivitätsverbesserung versus Verhinderung des Verlustes von Steuerungsmöglichkeiten darstellen. (vgl. Abbildung 2 in Kapitel II) In fast allen Untersuchungsbereichen haben die Akteure aber darauf verzichtet, institutionelle Handlungsoptionen zum Erhalt der Steuerungsfähigkeit in einem größeren Umfang zu nutzen. Der Verlust von Steuerungsfähigkeit ist hier somit überwiegend auf das Akteursverhalten zurückzuführen.

### **2.5.2 Verwaltungsleitendes Organ**

Für den Status der Verbandsversammlung ist es wichtig, wie durch den institutionellen Kontext und akteurbezogene Handlungen die Stellung eines verwaltungsleitenden Organs gestaltet wird. Durch eine umfangreiche kompetenzielle Ausstattung des verwaltungsleitenden Organs kann der Kompetenzbereich einer Verbandsversammlung eingeschränkt werden. Dadurch wird indirekt auch der Einflussbereich der Verbandsmitglieder bzw. der Kommunalparlamente reduziert, steuernd auf die Aufgabenwahrnehmung der Verbandsversammlung einzuwirken.

Durch den institutionellen Kontext erhält der Verbandsvorsitzende in Bayern im Vergleich die stärkste Stellung. Durch die Leitung der Verwaltung und den Vorsitz in der Verbandsversammlung sowie gegebenenfalls in einem Verbandsausschuss besetzt er alle relevanten Leitungspositionen innerhalb des Zweckverbands und ist zudem nicht abwählbar. Er besitzt ein umfangreiches Aufgabenfeld, zu dem u. a. auch die Einladung und die Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung gehören. Etwas schwächer ist die Stellung des Verbandsvorstehers in Schleswig-Holstein, der nur für den Fall, dass er ehrenamtlich tätig ist, Mitglied der Verbandsversammlung bleibt und dann auch zum Vorsitzenden gewählt werden kann. Dadurch erhält er gegebenenfalls eine weitere wichtige Leitungsposition neben der Leitung der Verwaltung. Für den Verbandsvorsteher ist eine Abberufung möglich. Auch der Verbandsvorsteher besitzt umfangreiche Kompetenzen, u. a. durch die Vorbereitung der Beschlüsse und, wenn er zum Vorsitzenden gewählt wird, die Einladung der Verbandsversammlung. Der Verbandsgeschäftsführer in Niedersachsen besitzt dagegen im Vergleich eine schwache Stellung, da er kein Mitglied der Verbandsversammlung ist und auch nicht zum Vorsitzenden gewählt werden kann. Auch hier ist die Abberufung durch die Verbandsversammlung möglich. Die Einladung der Verbandsversammlung erfolgt durch den Vorsitzenden der Verbandsversammlung, der zugleich der repräsentative Vertreter des Zweckverbands ist. Wenn ein Verbandsausschuss eingerichtet wird, kann durch die Übertragung der Vorbereitungskompetenz für Beschlüsse der Verbandsversammlung der Einflussbereich des Verbandsgeschäftsführers zusätzlich beschränkt werden.

Die institutionelle Stellung des verwaltungsleitenden Organs bestätigt sich durch das Akteurshandeln nur teilweise. Das Amt des verwaltungsleitenden Organs wird in allen drei Untersuchungsfällen von einem ehrenamtlich tätigen Vertreter der Verwaltung wahrgenommen. Allerdings werden nur der Verbandsvorsitzende im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting und der Verbandsvorsteher im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen durch eine eigene Geschäfts- und Werkleitung in der Arbeit unterstützt. Der Aufgabenbereich des Verbandsvorstehers im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wird zudem dadurch erweitert, dass er alle Aufgaben wahrnimmt, die nicht der Verbandsversammlung vorbehalten sind. Insgesamt ergibt sich somit die stärkste Stellung für den Verbandsvorsteher im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen, gefolgt vom Verbandsvorsitzenden des Straßen- und Wasserzweckverbands Altötting und die schwächste Position für den Verbandsgeschäftsführer im Zweckverband Linkes Weserufer. Die tatsächliche Stellung des verwaltungsleitenden Organs im Zweckverband entspricht somit nur in Niedersachsen den institutionellen Prädestinationen, während die faktische Position des Verbandsvorsitzenden in Bayern und des Verbandsvorstehers in Schleswig-Holstein von den institutionellen Prädestinationen abweicht.

Auch für diesen Untersuchungsbereich gilt, dass Erklärungen sich nur in einer Gesamtschau des institutionellen Kontextes und der akteurbezogenen Handlungen ergeben. Die akteurbezogenen Handlungen führen dazu, dass institutionelle Vorprägungen korrigiert werden und unterstreichen damit ihre Bedeutung.

### **2.5.3 Besonderer Ausschuss**

Die Einrichtung eines besonderen Ausschusses als zusätzliches Gremium im Zweckverband ist wichtig für die Kompetenzverteilung innerhalb des Zweckverbands und für die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunalparlamente in den Mitgliedsgemeinden. Durch die institutionelle Möglichkeit, einen besonderen Ausschuss einzurichten, wird die Position des verwaltungsleitenden Organs geschwächt, da dem Ausschuss Kontrollfunktionen gegenüber der Verwaltung sowie alternativ zum verwaltungsleitenden Organ Aufgaben zur Entscheidung übertragen werden können. Mitgliedsgemeinden bzw. Kommunalparlamente können durch die Vertretung in einem solchen Ausschuss stärker an Entscheidungen im Zweckverband teilhaben, wenn der Ausschuss anstelle des verwaltungsleitenden Organs Aufgaben wahrnimmt. Damit werden gegebenenfalls die Steuerungsmöglichkeiten erhöht. Für die Untersuchung sind sowohl der institutionelle Kontext als auch verhaltensorientierte Erklärungen zu berücksichtigen.

Der institutionelle Kontext in Niedersachsen weist für die Mitgliedsgemeinde und den Rat in diesem Bereich die größten Einflussmöglichkeiten auf. Einem Verbandsausschuss können umfas-

sende Kompetenzen übertragen werden und es gibt zudem ein uneingeschränktes Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedern, zumindest für die Entscheidungsmaterien, die dem Verbandsausschuss durch die Verbandsversammlung übertragen wurden. Etwas geringer sind die Möglichkeiten für Gemeinden in Bayern, wo zwar ebenfalls Weisungen mit unbegrenzter Reichweite möglich sind, allerdings dem Verbandsausschuss nicht die Aufgabe übertragen werden kann, Beschlüsse der Verbandsversammlung vorzubereiten. Auch in Schleswig-Holstein kann die Beschlussvorbereitung nicht auf den Hauptausschuss übertragen werden und es besteht zudem kein Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedern des Hauptausschusses.

In allen drei Bundesländern gibt es unterschiedliche Möglichkeiten für das verwaltungsleitende Organ, dem Bedeutungsverlust durch die Einrichtung eines besonderen Ausschusses entgegenzuwirken. Diese Einflussmöglichkeiten ergeben sich vorwiegend aus der Wahrnehmung des Vorsitzes und der Kompetenz, den besonderen Ausschuss einzuladen. Die stärkste Stellung besitzt in diesem Zusammenhang der Verbandsvorsitzende in Bayern, gefolgt vom Verbandsgeschäftsführer in Niedersachsen. Der Verbandsvorsteher in Schleswig-Holstein verfügt im Vergleich über die geringsten Kompetenzen.

In einer Gesamtbetrachtung verbleiben der Mitgliedsgemeinde und dem Rat in Niedersachsen institutionell die stärksten Instrumente, um durch einen Verbandsausschuss auf die Aufgabewahrnehmung des Zweckverbands einzuwirken. Durch die starke Stellung des Verbandsvorsitzenden in Bayern ergeben sich für den dortigen Gemeinderat die geringsten Einflussmöglichkeiten. Die Möglichkeiten für die Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein durch die Einrichtung eines Hauptausschusses liegen dazwischen.

Im Rahmen der akteurbezogenen Untersuchung galt es herauszuarbeiten, ob ein Verbands- oder Hauptausschuss eingerichtet wurde, wie dieses Gremium sich gegebenenfalls zusammensetzt und welche Aufgaben wahrgenommen werden. Für den Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wurde kein Hauptausschuss geschaffen. Dadurch wird grundsätzlich die Position des Verbandsvorstehers gestärkt. Dagegen gibt es sowohl im Straßen- und Wasserzweckverband Altötting als auch im Zweckverband Linkes Weserufer einen Verbandsausschuss, der über wichtige Kompetenzen verfügt. Der Verbandsausschuss wird in beiden Fällen durch Vertreter der Verwaltung dominiert. Auf die Aufgaben, die durch den Verbandsausschuss wahrgenommen werden, kann durch das Weisungsrecht weitgehend Einfluss genommen werden, allerdings werden weder durch den Markt Tüßling noch durch den Flecken Steyerberg gegenüber den Mitgliedern des Verbandsausschusses Weisungen ausgesprochen.

Das Akteurshandeln in allen drei Untersuchungsgemeinden bleibt somit unterhalb der Möglichkeiten, die der institutionelle Kontext den Akteuren bietet, um Steuerungsmöglichkeiten für die Kom-

munalparlamente zu schaffen. Im Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen wird darauf verzichtet, einen Hauptausschuss einzurichten und ihm Kontrollaufgaben für die Verwaltung zu übertragen. Dagegen haben zwar der Straßen- und Wasserzweckverband Altötting und der Zweckverband Linkes Weserufer einen Verbandsausschuss eingerichtet, der allerdings von Vertretern der Verwaltung dominiert wird. Zudem wird die Möglichkeit, gegenüber den Mitgliedern Weisungen auszusprechen, nicht wahrgenommen. Dieser Untersuchungsbereich ist somit ein weiteres Beispiel dafür, dass ein institutioneller Möglichkeitsraum durch die handelnden Akteure nicht ausgeschöpft wird. Die institutionellen Möglichkeiten für die Kommunalparlamente, durch die Einrichtung eines besonderen Ausschusses stärkeren Einfluss auf die Arbeit des Zweckverbands zu nehmen, werden entweder gar nicht genutzt oder sogar durch die Akteure ins Gegenteil verkehrt, wenn der Verbandsausschuss von Vertretern der Verwaltung dominiert wird.

## **2.6 Fazit**

Der erkenntnistheoretische und empirische Mehrwert der vorliegenden Arbeit besteht zusammengefasst aus neun zentralen Aussagen, wobei sich die Ziffern 1 – 5 auf konkrete Befunde und sich die Ziffern 6 – 8 auf einen Beitrag der Arbeit für wissenschaftliche Debatten beziehen.

### **Konkrete Befunde**

#### **1. Die Aufgabenübertragung durch eine Gemeinde auf einen Zweckverband führt zu einem Steuerungsverlust für das Kommunalparlament**

Die empirischen Befunde lassen die Schlussfolgerung zu, dass die Übertragung von Kompetenzen auf einen Zweckverband zu einem Steuerungsverlust für die Kommunalparlamente führt. Dieses zeigt sich beispielsweise beim Verlust von Informations- und Kontrollrechten oder den Einschränkungen bei der Budgethoheit. Die Realisierung der interkommunalen Zusammenarbeit durch die Akteure erfolgte innerhalb der Möglichkeitsräume der landesspezifischen Kommunalverfassungen in verschiedener Form. Die Optionsräume wurden in vielen Fällen aber nicht dazu genutzt, die Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente zu erhalten. Die interkommunale Zusammenarbeit fördert somit einen Steuerungsverlust der Kommunalparlamente.

#### **2. Vorhandene Steuerungsmöglichkeiten werden nicht oder nur gering genutzt**

Institutionelle und teilweise akteurbezogene Regelungen erlauben den Kommunalparlamenten, grundsätzlich steuernd auf die Aufgabenwahrnehmung des Zweckverbands Einfluss zu nehmen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diese Steuerungsmöglichkeiten durch die Akteure bestenfalls nur

im geringen Ausmaß angewendet werden. Zwar wurde die Möglichkeit genutzt, eine institutionelle Vorrangstellung der Verwaltung bei der Besetzung der Verbandsversammlung dahingehend zu korrigieren, dass dieses Gremium mehrheitlich durch Akteure der Politik besetzt wird, jedoch findet eine proportional angemessene Vertretung der Politik nur selten statt. Die institutionell zur Verfügung stehenden Weisungsrechte werden ebenfalls nur in geringem Maße genutzt, um Einfluss auf die Akteure der Verbandsversammlung zu nehmen. Besonders deutlich wird die mangelnde Nutzung eines institutionellen Optionsraumes bei der Einrichtung eines Verbandsausschusses für den Zweckverband. Die Möglichkeit, damit stärkeren Einfluss auf Entscheidungen im Zweckverband zu nehmen, wurde in den untersuchten Fällen nicht genutzt, sondern die Besetzung dieses Gremiums durch Bürgermeister führt zu einer Stärkung der Verwaltung. Deutlich wurde auch, dass Rechte der Verbandsversammlung zum Eingriff in Aufgabenbereiche des verwaltungsleitenden Organs oder des Verbandsausschusses nicht in Anspruch genommen werden.

### **3. Die Verwaltung wird durch die Einrichtung eines Zweckverbands in seinen Einflussmöglichkeiten gestärkt**

Die Bürgermeister erleiden durch die Aufgabenübertragungen auf den Zweckverband einen Kompetenzverlust, z. B. durch Einschränkungen in der Leitungskompetenz oder bei den Geschäften der laufenden Verwaltung, allerdings erhalten sie zugleich durch die vorrangige Mitgliedschaft in den Gremien des Zweckverbands große Einflussmöglichkeiten. Das gilt insbesondere durch die Mitgliedschaft in der Verbandsversammlung aber auch durch die Besetzung des Verbandsausschusses. Sie gewinnen damit Einfluss auf Entscheidungen, die vor einer Aufgabenübertragung durch die Kommunalparlamente wahrgenommen wurden. Anhand der Einrichtung eines Verbandsausschusses wird sogar deutlich, dass potentielle Steuerungsinstrumente für das Kommunalparlament im Ergebnis dazu führen, dass die Stellung der Verwaltung gestärkt wird. Dadurch wird die zentrale These, dass es mit Bezug auf die Machtpositionen im kommunalen Entscheidungssystem durch interkommunale Zusammenarbeit zu einem Steuerungsverlust der Kommunalparlamente und zu einer Stärkung der Verwaltung kommt, bestätigt.

### **4. Die Ursachen für einen Steuerungsverlust der Kommunalparlamente liegen nicht in einer mangelhaften Beteiligung der Politik**

Die Beteiligung der Politik bei der Vorbereitung der interkommunalen Zusammenarbeit ist in allen untersuchten Fällen als ausreichend zu betrachten. Die Begründung für den Steuerungsverlust der Kommunalparlamente ergibt sich deshalb nicht aus mangelnder politischer Partizipation, sondern vielmehr aus einer Kombination von Wirkungen des institutionellen Kontextes und der akteurbezogenen Handlungen. Die akteurbezogenen Handlungen sind zu einem Großteil den politischen Akteuren zuzuordnen, die aktiv an dem Beitritt zum Zweckverband mitgewirkt haben.

Der Steuerungsverlust für die Kommunalparlamente nimmt ihren Ausgangspunkt im institutionellen Kontext, der das Verhältnis von Verwaltung und Politik im gemeindlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess prägt. Diese Prägung setzt sich bei den institutionellen Bestimmungen für die interkommunale Zusammenarbeit fort und führt zu einer Bestätigung der Institutionenthese. Allerdings lassen sich die Steuerungsverluste nicht nur mit Wirkungen des institutionellen Kontextes begründen, da wesentliche Ergebnisse, die einen Steuerungsverlust für die Kommunalparlamente belegen, auch auf akteurbezogenes Handeln zurückzuführen sind.

Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit haben aber auch spezifisch kontextuale und situationsbedingte Faktoren in den Untersuchungsfällen. So hat die Verwaltung des Fleckens Steyerberg im Zweckverband Linkes Weserufer grundsätzlich durch die Mitgliedschaft im Verbandsausschuss eine starke Stellung im Willensbildungsprozess des Zweckverbands. Besondere situative Rahmenbedingungen verhindern allerdings, dass die potentiellen Einflussmöglichkeiten umfassend genutzt werden können.

##### **5. Die Wirkungen des institutionellen Kontextes gehen über rechtliche Vorgaben hinaus und prägen die Rollenwahrnehmung der Akteure**

Es hat sich gezeigt, dass der institutionelle Kontext über rechtliche Vorgaben hinaus für die motivationalen Orientierungen der Akteure bedeutend ist und die Rollenwahrnehmung der Akteure prägt. Das drückt sich beispielsweise in der Stellung von Fraktionen aus, deren tatsächlicher Stellenwert in den Gemeinden den unterschiedlichen institutionellen Gewichtungen in den Kommunalverfassungen weitgehend folgt. Die institutionelle Prägung der Akteure trägt dazu bei, dass das Akteursverhalten tendenziell das Verhältnis von Politik und Verwaltung auf gemeindlicher Ebene im Sinne der institutionellen Prädestination gestaltet. So wird durch die verhaltensorientierte Untersuchung die schwächere Stellung des Kommunalparlamentes in der bayerischen Kommunalverfassung gegenüber der niedersächsischen und der schleswig-holsteinischen Kommunalverfassung bestätigt.

Die fünf vorstehenden Befunde können verallgemeinert werden und lassen damit generelle Rückschlüsse über die hier untersuchten Fälle hinaus zu. Wie dargestellt, wurden die herangezogenen Kommunalverfassungen auf Basis größtmöglicher Unterschiede ausgewählt. Die Untersuchungsergebnisse sind somit auch für andere Bundesländer, deren Kommunalverfassungen ähnliche Gewichtungen aufweisen, zu erwarten. Das gilt sowohl für die rechtliche Wirkung von Institutionen als auch für die Prägung der Akteure durch den institutionellen Kontext.

## **Beitrag zu wissenschaftlichen Debatten**

### **6. Beitrag zur Steuerungsdebatte**

Mit den Ergebnissen der Arbeit wird zunächst ein Betrag zur Steuerungsdebatte geleistet. Anhand der Wirkungen des institutionellen Kontextes lassen sich Steuerungsbemühungen des Landesgesetzgebers erkennen. Dieser prägt durch gesetzliche Grundlagen sowohl das Verhältnis von Politik und Verwaltung in der Gemeinde, als auch die Kooperation im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit. Durch die Wirkungen des institutionellen Kontextes über rechtliche Vorgaben hinaus werden die Orientierungen der Akteure geprägt, und somit die Reichweite der Steuerungsmöglichkeiten erweitert.

Die Ergebnisse der Arbeit belegen somit, dass politische Steuerung möglich ist. Sie widersprechen damit einem vielfach propagierten Steuerungspessimismus (Luhmann 2000). Sie bestätigen ferner den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, nach dem politische Ergebnisse auf interagierende Akteure zurückzuführen sind. Diese Interaktionen werden allerdings durch den institutionellen Kontext strukturiert.

Die Untersuchung hat darüber hinaus ergeben, dass innerhalb eines institutionellen Rahmens die politischen Akteure durch Interaktionen nicht nur politische Ergebnisse, sondern auch politische Veränderungen bewirken. Der institutionelle Kontext durch die Gemeindeordnungen und die Rechtsgrundlagen für die interkommunale Zusammenarbeit besitzt eine Erklärungskraft, weil der Gestaltungsspielraum der Akteure für die interkommunale Kooperation eingegrenzt wird. Die Institutionen dienen der Beschreibung wichtiger Einflüsse auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung und die interkommunale Zusammenarbeit, die durch die Prägung der Akteure über die eigentlichen Wirkungen von Institutionen hinausgehen.

Beim akteurzentrierten Institutionalismus handelt es sich um einen policy-orientierten Ansatz, der von Mayntz und Scharpf für die Untersuchung gesellschaftlicher Teilsysteme entwickelt wurde. Demgegenüber behandelt diese Arbeit eine politics-Dimension, in dem der Verlust bzw. Erhalt von Steuerungsfähigkeit im Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses steht. Die Arbeit ergänzt die bestehende Diskussion außerdem durch die Fokussierung auf die kommunale Selbstverwaltungsebene. Insofern wurde die traditionelle wissenschaftliche Debatte um diese neue Dimension empirisch erweitert. Es erfolgt somit eine empirische Überprüfung einer zentralen Fragestellung aus der Steuerungsdebatte unter Ausdehnung des Untersuchungsfeldes.

## **7. Beitrag zur lokalen Parlamentarismusforschung**

Die empirischen Befunde der vorliegenden Arbeit erweitern zudem die bisherigen Erkenntnisse in der lokalen Parlamentarismusforschung. In der politikwissenschaftlichen Kommunal- und Parlamentarismusforschung steht in vielfältiger Form das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Fokus des Interesses. Die vorliegende Arbeit liefert darüber hinaus solide Erkenntnisse zum Verhältnis von Politik und Verwaltung bei der interkommunalen Zusammenarbeit, indem sie aufzeigt, wie sich der Einfluss der Kommunalparlamente verringert, während gleichzeitig der Einfluss der Verwaltung auf die kooperativ wahrgenommenen Aufgaben erweitert wird. Damit ergeben sich Anknüpfungspunkte zu weiteren Untersuchungen, z. B. zu jenen, die sich mit Auswirkungen von Privatisierungen auf die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten beschäftigen haben. Eine interessante Fragestellung besteht darin, ob die Folgen, die sich durch die interkommunale Zusammenarbeit für das Verhältnis von Politik und Verwaltung ergeben, mit denen einer Privatisierung von Aufgaben vergleichbar sind.

Die vorliegenden empirischen Ergebnisse sind aber auch in einem größeren Zusammenhang für die Diskussion um die Akzeptanz demokratischer Strukturen von Bedeutung, die zwar nicht Gegenstand dieser Arbeit war, auf die aber kurz eingegangen werden soll. Kommunalparlamente als lokale Arenen der politischen Repräsentation bedürfen für die Aufrechterhaltung ihrer Legitimation einer substantiellen Steuerungsfähigkeit für kommunale Aufgabenbereiche, ohne die eine dauerhafte Akzeptanz durch die wählende Bevölkerung nicht zu erwarten ist. Ein Verlust von Steuerungsfähigkeit im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit lässt somit auf längere Sicht negative Auswirkungen auf die Legitimation lokaler Parlamente vermuten; dieses umso mehr, wenn diese Form der Zusammenarbeit nicht nur im Einzelfall sondern für eine Vielzahl von Aufgabenbereichen praktiziert wird. Durch eine abnehmende Legitimation der Kommunalparlamente lassen sich dann negative Auswirkungen über das lokale System hinaus auch für andere Ebenen erwarten, da die kommunale Ebene oftmals das Erlernen und Erleben von Demokratie vor Ort leistet.

## **8. Beitrag zur Forschung über die interkommunale Zusammenarbeit**

Weiterhin konnte gezeigt werden, dass die interkommunale Zusammenarbeit mit dem Steuerungskonzept analysiert werden kann. Es bietet damit gleichzeitig einen Anknüpfungspunkt für weitere Untersuchungen, die sich beispielsweise der Frage der Steuerungsfähigkeit in anderen Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit, z. B. im Rahmen einer Zweckvereinbarung, widmen können. Es könnte untersucht werden, welche Auswirkungen sich für das Verhältnis von Politik und Verwaltung bei dieser Form der Kooperation ergeben und ob sie vergleichbar mit denen eines Zweckverbands sind. Eine ähnliche Fragestellung lässt sich bei einer Variation der Gemeindegroße, z. B. einer Untersuchung von interkommunaler Zusammenarbeit in größeren Städten



oder bei einer Variation der Akteurskonstellation, z. B. unter Berücksichtigung unterschiedlicher parteipolitischer Zugehörigkeiten von Mitgliedern des Kommunalparlamentes, untersuchen.

## **9. Erkenntnisgewinn für die Praxis**

Die hier untersuchten Fälle wurden exemplarisch herangezogen, so dass für Gemeinden in ähnlichen Konstellationen generelle Rückschlüsse gezogen werden können. Die Ergebnisse sind damit über die Untersuchungsfälle hinaus zu verallgemeinern. Zugleich lassen sich der Arbeit praxisrelevante Handlungsanweisungen für die Selbststeuerung der Akteure auf kommunaler Ebene entnehmen. So können die handelnden Akteure aus den Untersuchungsergebnissen Rückschlüsse für die Gestaltung der interkommunalen Kooperation ziehen, wenn es darum geht, die Steuerungsfähigkeit von Kommunalparlamenten in einer Zusammenarbeit zu optimieren. Stellschrauben ergeben sich z. B. bei der Besetzung von Gremien, durch eine möglichst umfängliche Vertretung politischer Akteure oder bei der Einflussnahme durch Weisungen, die für alle wesentlichen Entscheidungen ausgesprochen werden sollten. Diese Handlungsmöglichkeiten bestehen sowohl bei der Schaffung neuer Einrichtungen als auch für bereits bestehende Kooperationen. Zwar sind Steuerungsverluste im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichem Ausmaß dem jeweiligen institutionellen Kontext geschuldet, jedoch wurde deutlich, dass sich innerhalb des institutionellen Rahmens für die Akteure bedeutende Handlungsspielräume ergeben, die zum Erhalt von Steuerungsfähigkeit der Kommunalparlamente genutzt werden können.

**Anhang:****Leitfaden für ein halbstandardisiertes Interview**

Personenkreis: Bürgermeister, Fraktionsvorsitzende, Vorsitzende Kommunalparlament

**2.1 Grundsätzliches:**

- a) Sehen Sie in Ihrer Gemeinde bei gemeindlichen Entscheidungen eine Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Kommunalparlament?  
→Wenn ja, worin liegt diese begründet?  
→Wenn ja, sehen Sie Möglichkeiten diesen Zustand zu verändern?
- b) Wer sind in Ihrer Gemeinde die relevanten Personen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess?

**2.2 Kommunalparlament:**

- a) Funktioniert das Kommunalparlament eher als Verwaltungsorgan oder als Parlament?
- b) Woran orientieren Sie sich als Mitglied des Kommunalparlamentes Ihrer Gemeinde bei Entscheidungen im Kommunalparlament?

**2.2.1 Aufgaben des Kommunalparlamentes:**

- a) Wird Ihres Erachtens in Ihrer Gemeinde durch das Kommunalparlament die Richtlinienkompetenz in einem Maße genutzt, um wirksam auf die Arbeit der Verwaltung Einfluss zu nehmen?
- b) In welchem Maße werden in Ihrer Gemeinde durch das Kommunalparlament die Informations- und Kontrollrechte genutzt?  
→in starkem Maße (1), in geringem Maße (2), gar nicht (3)
- c) nur in Niedersachsen:  
Die Geschäfte der laufenden Verwaltung liegen grundsätzlich im Aufgabenbereich des Bürgermeisters. Der Rat hat nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung allerdings die Möglichkeit, sich Entscheidungen in diesem Aufgabenbereich vorzubehalten. In welchem Maße werden in Ihrer Gemeinde durch den Rat diese so genannten Vorbehaltsbefugnisse genutzt?  
→in starkem Maße (1), in geringem Maße (2), gar nicht (3)
- d) Wurden in Ihrer Gemeinde eigenständige Aufgaben des Kommunalparlamentes auf den Bürgermeister übertragen?

**2.2.2 Ausschüsse:**

- a) Wie beurteilen Sie in Ihrer Gemeinde die Anzahl der Ausschüsse, als  
→ zuviel (1), zuwenig (2) oder angemessen (3)?  
→ Warum?
- b) Bildet sich durch die Ausschussarbeit eine größere Fachlichkeit bei den Mitgliedern des Kommunalparlamentes heraus?
- c) Dient die Ausschussarbeit der Kontrolle der Verwaltung?
- d) Entlastet die Arbeit der Ausschüsse das Kommunalparlament?  
→Wenn ja, in welcher Form?  
→Wenn nein, warum nicht?
- e) Sehen Sie für den gemeindlichen Entscheidungsprozess Nachteile die durch die Ausschussarbeit entstehen?  
→Wenn ja, welche?

**2.2.3 Fraktionen:**

- a) Welche Bedeutung haben Fraktionen für Ihre Meinungsbildung in Bezug auf Entscheidungen im Kommunalparlament?
- b) Stimmt Ihre Fraktion im Kommunalparlament Ihrer Gemeinde in der Mehrzahl der Entscheidungen geschlossen ab?
- c) Werden zu den Sitzungen Ihrer Fraktion weitere Personen hinzugezogen und wenn ja, welche?  
→z. B. Bürgermeister, Funktionsträger der Partei  
→nie (1), selten (2), häufig (3), sehr häufig (4)
- d) Beschäftigt Ihre Fraktion einen Fraktionsgeschäftsführer?
- e) Bildet Ihre Fraktion für einzelne Politikfelder spezielle Arbeitskreise?
- f) Tagt Ihre Fraktion eher regelmäßig, z. B. wöchentlich, oder eher unregelmäßig?  
→Wenn regelmäßig, in welchen Zeitabständen?

2.3 Bürgermeister:

- a) Ihr Bürgermeister kommt aus der Partei \_\_\_\_\_. Arbeiten die Fraktion der \_\_\_\_\_ und der Bürgermeister zusammen?  
 →Wenn ja, in welcher Intensität?  
 →stark (1), weniger stark (2)

2.3.1 Aufgaben des Bürgermeisters:

- a) Wirkt der Bürgermeister in Ihrer Gemeinde in Aufgabenbereiche des Kommunalparlamentes hinein?  
 →Wenn ja, in welcher Intensität?  
 →stark (1), weniger stark (2)
- b) Wenn ja, wie (Vorlagen, Beratung, Vorsitz, Mitgliedschaft im Kommunalparlament, Ausschüssen)?
- c) Informiert der Bürgermeister in Ihrer Gemeinde die politischen Gremien?  
 →Wenn ja, regelmäßig (1), nicht regelmäßig (2)  
 →Wenn ja, zu jedem Thema (1), nicht zu jedem Thema (2)

2.4.1 Ein- oder Doppelköpfigkeit der Verwaltung:für Bayern:

- a1) Sehen Sie in Ihrer Gemeinde durch die Funktionsballung im Amt des Ersten Bürgermeisters eher Vorteile oder eher Nachteile?  
 b1) Warum?

für Schleswig-Holstein:

- a2) Sehen Sie in Ihrer Gemeinde durch die strikte Trennung von Gemeindevertretung und Bürgermeister eher Vorteile oder eher Nachteile?  
 b2) Warum?

für Niedersachsen:

- a3) Sehen Sie in Ihrer Gemeinde durch die Nicht-/Wahrnehmung des Ratsvorsitzes durch den Bürgermeister eher Vorteile oder eher Nachteile?  
 b3) Warum?

2.4.2 Besonderer Ausschuss:für Niedersachsen:

- a1) Wie sehen Sie in Ihrer Gemeinde die Rolle des Verwaltungsausschusses zwischen Rat und Bürgermeister?  
 b1) Sehen Sie hier eher Vorteile oder Nachteile?  
 c1) Welche?

Schleswig-Holstein:

- a2) Wie sehen Sie in Ihrer Gemeinde die Rolle des Hauptausschusses zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister?  
 b2) Sehen Sie hier eher Vorteile oder Nachteile?  
 c2) Welche?

2.5 Interkommunale Zusammenarbeit:

- a) Welche Ziele lagen der Gründung des Zweckverbands in Ihrer Gemeinde zugrunde?
- b) Wurden diese Ziele auch tatsächlich erreicht?
- c) Welche Veränderungen haben sich in Ihrer Gemeinde durch die Einrichtung des Zweckverbands für die Arbeit des Kommunalparlamentes ergeben?
- d) Haben sich in Ihrer Gemeinde durch die Gründung des Zweckverbands die Einflussmöglichkeiten des Kommunalparlamentes auf Entscheidungen im Aufgabenbereich des Zweckverbands verändert?  
→Wenn ja, verringert (1), vermehrt (2)
- e) Wie schätzen Sie die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung im Aufgabenbereich des Zweckverbands ein?
- f) Wurde das Kommunalparlament bei den Vorbereitungsarbeiten zur Gründung des Zweckverbands beteiligt?
- g) Wenn ja, in welcher Form?
- h) Wenn ja, war diese Beteiligung Ihres Erachtens ausreichend?
- i) Wenn nein, wie hätte eine ausreichende Beteiligung des Kommunalparlamentes aussehen können?
- j) Sind die vorgesehenen Weisungsrechte für die Mitglieder der Verbandsversammlung Ihres Erachtens ausreichend?
- k) Werden die Weisungsrechte gegenüber den Mitgliedern der Verbandsversammlung in Ihrer Gemeinde durch Kommunalparlament ausreichend genutzt?  
→Wenn nein, worin sehen Sie die Ursache dafür?

**Verzeichnis der Interviewpartner für das halbstandardisierte Interview:**

**Flecken Steyerberg  
Lange Straße 21  
21595 Steyerberg**

**3 Gesprächstermine:**

16.09.2010: Bürgermeister

05.10.2010: Sprecher SPD-Fraktion

11.10.2010: Ratsvorsitzende, Einzelvertreter FDP, Sprecher Gruppe WG/FDP,  
Sprecher Gruppe CDU/Steyerberger Liste, Einzelvertreter Steyerberger Liste

**Gemeinde Altenholz  
Allensteiner Weg 2 - 4  
24161 Altenholz**

**2 Gesprächstermine:**

28.10.2010: Bürgermeister

15.11.2010: Bürgervorsteher, Vorsitzender Fraktion Altenholzer Wählergemeinschaft,  
Vorsitzender Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Vorsitzender FDP-Fraktion,  
Vorsitzender CDU-Fraktion, Vorsitzender SPD-Fraktion

**Markt Tüßling  
Marktplatz 2  
84577 Tüßling**

**1 Gesprächstermin:**

23.11.2010: Vorsitzender CSU-Fraktion, Vorsitzender SPD-Fraktion,  
Vorsitzender Fraktion Freie Wähler, Erster Bürgermeister,  
Geschäftsleitender Beamter

**Verzeichnis nichtstandardisierter Gespräche:**

**Flecken Steyerberg  
Lange Straße 21  
21595 Steyerberg**

2 Gesprächstermine:

16.09.2010: Bürgermeister

28.01.2011: Bürgermeister

**Markt Tüßling  
Marktplatz 2  
84577 Tüßling**

1 Gesprächstermin:

23.11.2010: Erster Bürgermeister, Geschäftsleitender Beamter

**Zweckverband Linkes Weserufer  
Ortstraße 28  
31618 Liebenau**

1 Gesprächstermin:

11.10.2010: Verbandsgeschäftsführer

**Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen  
Allensteiner Weg 2 – 4  
24161 Altenholz**

1 Gesprächstermin:

05.10.2010: Werkleiterin

**Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting  
Hauptstraße 21  
84567 Perach**

1 Gesprächstermin:

24.11.2010: Geschäftsleiter

**Literaturverzeichnis:**

- Armbrust, Peter, 2007: Einführung in das niedersächsische Kommunalrecht. Hamburg.
- Asche, Michael/Krieger, Fritz, 1990: Interkommunale Zusammenarbeit –Gemeinschaftliche Industrie und Gewerbegebiete–. Dortmund.
- Balzert, Helmut/Schäfer, Christian/Schröder, Marion/Kern, Uwe, 2008: Wissenschaftliches Arbeiten. Herdecke/Witten.
- Benz, Arthur, 1992: Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/Main, New York: S. 147 – 205.
- Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), 1997: Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden.
- Bertelsmann Stiftung/Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.), 2007: Kommunale Dienstleistungspartnerschaften. Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung. Gütersloh.
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars, 2005: Die Machtposition der Bürgermeister im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und NRW, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland. Wiesbaden: S. 33 – 85.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Wiesbaden.
- Bovenschulte, Andreas/Buß, Annette, 1996: Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen. Baden-Baden.
- Brandel, Rolf/Stöbe-Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert, 1999: Verwalten oder gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell. Berlin.
- Braun, Dietmar, 1999: Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Opladen.
- Bunzel, Arno/Reitzig, Frank/Sander, Robert, 2002: Interkommunale Kooperation im Städtebau. Berlin.
- Buß, Annette, 2002: Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung. Baden-Baden.
- Czada, Roland/Schimank, Uwe, 2000: Institutionendynamik und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung, in: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/Main: S. 23 – 43.
- Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 1993: Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch. Opladen.
- Dehn, Klaus-Dieter, 2007: Grundlagen des Kommunalverfassungsrechts in Schleswig-Holstein. Kiel.
- Deutscher Städtetag (DST), 2003: Interkommunale Kooperation. Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen. Köln, Berlin.

- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB), 2004: Interkommunale Zusammenarbeit. DStGB Dokumentation Nr. 39. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), 2005: Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Kommunalpolitik. Berlin.
- Diller, Christian, 2002: Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Egner, Björn/Heinelt, Hubert, 2005: Sozialprofil und Handlungsorientierung von Bürgermeistern in Deutschland, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland. Wiesbaden: S. 143 – 200.
- Ehlers, Dirk, 2006: Die Verantwortung der kommunalen Mandatsträger, in: Henneke, Hans-Günter/Meyer, Hubert (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: S. 185 – 205.
- Eisenmann, Susanne, 2002: Der Gemeinderat im Reformprozess, in: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): Die regierbare Stadt. Stuttgart: S. 85 – 95.
- Eschenburg, Theodor, 1967: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Band I. München.
- Esser, Hartmut, 1993: Soziologie. Allgemeine Grundlagen. Frankfurt/Main, New York.
- Franck, Norbert/Stary, Joachim, 2006: Die Technik wissenschaftlichen Arbeitens, 13. Auflage. Paderborn.
- Franke, Jürgen, 2007: Kommunale Zusammenarbeit geht neue Wege, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter: Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltung. Stuttgart: S. 289 – 295.
- Gawron, Thomas/Jähnke, Petra, 2000: Kooperation in der Region – Einführung und Problemstellung, in: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Erkner: S. 11 – 34.
- Giegel, Hans-Joachim (Hrsg.), 1992: Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften. Frankfurt/Main.
- Gisevius, Wolfgang, 1997: Leitfaden durch die Kommunalpolitik. Bonn.
- Hartema Kommunalberatung, 2008: Abschlussbericht Evaluierung der interkommunalen Zusammenarbeit beim Zweckverband „Linkes Weserufer“. Westoverledingen.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg, 2001: Der „Neue Institutionalismus“. Kurs der FernUniversität Hagen. Kurseinheit 1. Hagen.
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Egner, Björn/König, Christine, 2005: Partizipation und Führung in der lokalen Politik. Baden-Baden.
- Heinz, Werner (Hrsg.), 2000: Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Heinz, Werner/von Kodolitsch, Paul/Langel, Nicole/Reidenbach, Michael, 2004: Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. Berlin.



- Hölzl, Josef/Hien, Eckart/Huber, Thomas, 2008: Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Kommentar. Rosenheim.
- Hoffmann, Peter, 2003: Kommunalpolitik in Niedersachsen, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Wiesbaden: S. 171 – 196.
- Holtkamp, Lars, 2005: Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern – eine Ursachenanalyse, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland. Wiesbaden: S. 13 – 32.
- Holtkamp, Lars, 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Wiesbaden.
- Holtmann, Everhard, 1994: Politiklexikon. München.
- Huebner, Michael, 1996: Regionalisierung und kommunale Zusammenarbeit. Oldenburg.
- Imhoff-Daniel, Angela, 1994: Organisation und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in Niedersachsen – Empirische Untersuchung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Münster, Hamburg.
- Ipsen, Jörn, 2006: Niedersächsisches Kommunalrecht. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden.
- Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.), 2000: Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Erkner.
- Kellmann, Klaus, 2003: Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Wiesbaden: S. 277 – 289.
- Kersting, Norbert, 2002: Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik, in: Bogumil, Jörg (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Opladen: S. 139 – 162.
- Kersting, Norbert, 2006: Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 21, 2006. Bonn: S. 32 – 38.
- Klemme, Marion, 2002: Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmund.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, 2007: Bayerisches Kommunalrecht. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), 2005: Stadt Böblingen und Stadt Sindelfingen auf dem Weg zu einer intensiveren Interkommunalen Zusammenarbeit. KGSt-Bericht Nr. 5/2005. Köln.
- Krieger, Fritz, 2000: Interkommunale Kooperation am Beispiel gemeinsamer Industrie- und Gewerbegebiete, in: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Erkner: S. 223 – 234.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2005: Ergebnis der Querschnittsprüfung 2004 „Kommunale Bauhöfe“. Kiel.

- Landtag von Schleswig-Holstein (Hrsg.): Landtags-Drucksache 13/2806, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995. Kiel 01.06.1995.
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar, 1999: Gesellschaftliche Differenzierung und politische Steuerung. Kurs der FernUniversität Hagen.
- Langosch, Rainer, 2000: Städtenetze – Stärkung der Regionen durch Kooperationen?  
In: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Erkner: S. 139 – 145.
- Lissack, Gernot, 2009: Bayerisches Kommunalrecht. München.
- Luhmann, Niklas, 2000: Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt/Main.
- März, Peter, 2003: Kommunalpolitik im Freistaat Bayern, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Wiesbaden: S. 41 – 63.
- Matrix Gesellschaft für Beratung in Wirtschaft, Politik und Verwaltung, 2004: Machbar- und Wirtschaftlichkeitsstudie für die Kommunale Zusammenarbeit der Samtgemeinden Liebenau und Marklohe, des Fleckens Steyerberg und der Gemeinde Stolzenau. Abschlussbericht. Düsseldorf.
- Mayntz, Renate, 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg.
- Mayntz, Renate, 1997: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Frankfurt/Main, New York.
- Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf, 1988: Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt/Main, New York.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main, New York: S. 39 – 72.
- Mirbeth, Herbert, 2006: Interkommunale Zusammenarbeit – Erfahrungen aus der Praxis, in: Kommunalpraxis: Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht. Kronach: S. 80 – 84.
- Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank, 2002: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide: Wirkungsaspekte auf kommunale Willensbildungs- und Entscheidungs-vorbereitungsprozesse in Deutschland und der Schweiz, in: Bogumil, Jörg (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Opladen: S. 219 – 238.
- Murawski, Klaus-Peter, 2002: Politische Steuerung im Dialog, in: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): Die regierbare Stadt. Stuttgart: S. 61 – 84.
- Murawski, Klaus-Peter, 2010: Politische Steuerung im Dialog und in Netzwerken, in: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): Die regierbare Stadt, 2. Auflage. Stuttgart: S. 38 – 64.
- Naßmacher, Hiltrud, 1989: Die Aufgaben, die Organisation und die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. München: S. 179 – 196.

- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz, 2007: Kommunalpolitik in Deutschland. Wiesbaden.
- Nohlen, Dieter, 1994: Lexikon der Politik, Band 2, Politikwissenschaftliche Methoden. München.
- Nohlen, Dieter, 1998: Lexikon der Politik, Band 7, Politische Begriffe. München.
- Rasch, Brigitte, 2005: Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen. Vortrag anlässlich des 2. Zweckverbandstages. Altenholz.
- Reiser, Marion, 2006: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Wiesbaden.
- Rentsch, Harald/Ziertmann, Marc, 2008: Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Kommentar. Kiel.
- Scharpf, Fritz W., 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/Main, New York: S. 51 – 96.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Politiknetzwerke als Steuerungssubjekte, in: Derlien, Hans-Ulrich/Gerhardt, Uta/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: S. 381 – 407.
- Scharpf, Fritz W., 2006: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden.
- Schimank, Uwe, 1992: Determinanten sozialer Steuerung – akteurtheoretisch betrachtet. Ein Themenkatalog, in: Bußhoff, Heinrich (Hrsg.): Politische Steuerung: Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Baden-Baden: S. 165 – 192.
- Schimank, Uwe, 1994: Autonomie und Steuerung wissenschaftlicher Forschung. Ein gesellschaftlich funktionaler Antagonismus, in: Derlien, Hans-Ulrich/Gerhardt, Uta/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: S. 409 – 431.
- Schimank, Uwe, 2004: Der akteurzentrierte Institutionalismus, in: Gabriel, Manfred (Hrsg.): Paradigmen der akteurzentrierten Soziologie. Wiesbaden: S. 287 – 301.
- Schimank, Uwe, 2005: Differenzierung und Integration der modernen Gesellschaft. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 1. Wiesbaden.
- Schimank, Uwe, 2007: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Wiesbaden.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, 2006: Entwicklungen der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung, in: Henneke, Hans-Günter/Meyer, Hubert (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: S. 59 – 82.
- Schoch, Friedrich, 2006: Stand der Dogmatik, in: Henneke, Hans-Günter/Meyer, Hubert (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: S. 11 – 57.
- Schulze, Holger, 1997: Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse, Heft 4/1997, Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin. Berlin.

- Schwirzke, Werner/Sandfuchs, Klaus, 1999: Allgemeines Niedersächsisches Kommunalrecht. Köln.
- Straßen- und Wasserzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting, 1973: Festschrift 10 Jahre Straßenzweckverband von Gemeinden des Landkreises Altötting. Perach.
- Suter-Blume, Wiebke, 2000: Konversion im Städtekrans um Berlin – Ein weltweites Projekt der Weltausstellung EXPO 2000, in: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Erkner: S. 163 – 171.
- Thiele, Robert, 2004: Niedersächsische Gemeindeordnung, Kommentar, 7. Auflage. Hannover.
- Thiele, Robert, 2004: Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, Kommentar. Kiel.
- Thiele, Robert, 2007: Niedersächsische Gemeindeordnung, Kommentar, 8. Auflage. Hannover.
- Wehling, Hans-Georg, 1989: Rechtsstellung, Rolle und Sozialprofil der Bürgermeister, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. München: S. 221 – 235.
- Weidemann, Holger/Neumann, Wolfgang, 2006: Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, Kommentar.
- Weißhaar, Erwin, 1993: Kommunalrecht Niedersachsen. Herford.
- Wiesenthal, Helmut, 2006: Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Wiesbaden.
- Zintl, Reinhard, 1992: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/Main, New York: S. 97 – 146.

**Rechtsquellenverzeichnis:**

- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. Bayern S. 796), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. April 2007 (GVBl. Bayern S. 271)
- Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (SHGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVBl. Schl.H. S. 57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.06.2008 (GVBl. S. 310)
- Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994 (GVBl. Bayern 1994, S. 555), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. April 2007 (GVBl. Bayern S. 271)
- Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1997 (GVBl. Schl.H. S. 151)
- Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. April 2000
- Gesetz über kommunale Wahlbeamte –KWBG- (BayRS II, S. 428), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 17. August 2009 (GVBl. Bayern S. 478)
- Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVBl. Schl.H. S. 122), zuletzt geändert durch Art. 4 des Doppik-Einführungsgesetzes vom 14. Dezember 2006 (GVBl. Schl.H. S. 285)
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2863)
- Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) vom 19. Februar 2004 (Nds. GVBl. 2004, S. 63), in der Gültigkeit zum 1. März 2008
- Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Oktober 2006 (Nds. GVBl. S. 473), geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes, des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes und anderer Gesetze vom 7. Dezember 2006 (Nds. GVBl. S. 575)

**Ortsrechtsverzeichnis:**

- Dienstanweisung der Gemeinde Altenholz über die Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen vom 29. Februar 2008 in der Fassung der 1. Änderung vom 1. April 2009
- Dienstanweisung für die Werkleitung des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen (Dienstanweisung für die Werkleitung) vom 19. Januar 2001
- Dienstanweisung des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen über die Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen (Dienstanweisung über die Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen) vom 1. November 2002
- Geschäftsordnung des Straßen- und Wasserzweckverbands von Gemeinden des Landkreises Altötting vom 1. Juni 2008
- Geschäftsordnung des Rates des Flecken Steyerberg vom 14. Dezember 2006
- Geschäftsordnung des Zweckverbands „Linkes Weserufer“ vom 17. März 2005
- Geschäftsordnung für den Marktgemeinderat Tüßling vom 1. Mai 2008
- Geschäftsordnung für die Gemeindevertretung und die Ausschüsse der Gemeindevertretung Altenholz vom 1. April 2003
- Grundsätze, Ziele, Berichtswesen der Gemeinde Altenholz vom 29. März 2006
- Hauptsatzung der Gemeinde Altenholz in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 22. Juni 2009
- Hauptsatzung des Flecken Steyerberg in der Fassung der 7. Satzungsänderung vom 9. Februar 2007
- Richtlinien der Verbandsversammlung des Zweckverbands „Linkes Weserufer“ über die Geschäfte der laufenden Verwaltung/übertragene Angelegenheiten vom 1. Juni 2006
- Richtlinien für die Geschäfte der laufenden Verwaltung des Flecken Steyerberg vom 9. Februar 2006
- Satzung des Zweckverbands „Linkes Weserufer“ (Verbandsordnung) vom 2. Dezember 2004
- Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts des Marktes Tüßling (Gemeindesatzung) vom 01. Mai 2008
- Verbandssatzung des Straßen- und Wasserzweckverbands von Gemeinden des Landkreises Altötting vom 7. Dezember 1967 in der Fassung der Änderungssatzung vom 27. Februar 2002 (Amtsblatt des Landkreises Altötting vom 5. April 2002, Nr. 10)
- Verbandssatzung des Zweckverbands Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen vom 1. März 2001
- Verbandssatzung des Zweckverbands Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen vom 1. März 2001 in der Fassung der 4. Änderungssatzung zur Satzung des Zweckverbands Bauhof Altenholz-Dänischenhagen vom 17. Juni 2009