



DEMOKRATIE  
POLITIK

THOMAS MÜLLER

„EXEKUTIVE FÜHRERSCHAFT“  
IN DER GEMEINDE?

DIE STADTVERTRETUNG  
WOLGAST ZWISCHEN  
GLEICHGÜLTIGER  
GEFOLGSCHAFT UND  
WOHL ÜBERLEGTEM FOLGEN

DEMOKRATIEPOLITIK –  
POLITIKWISSENSCHAFTLICHE  
ARBEITSPAPIERE AUS DEM  
ARBEITSBEREICH POLITISCHE THEORIE  
UND IDEENGESCHICHTE

HEFT 1



THOMAS MÜLLER

„EXEKUTIVE FÜHRERSCHAFT“ IN DER GEMEINDE?

DAS BEISPIEL DER STADTVERTRETUNG WOLGAST  
ZWISCHEN GLEICHGÜLTIGER GEFOLGSCHAFT UND  
WOHL ÜBERLEGTEM FOLGEN

DEMOKRATIEPOLITIK –

POLITIKWISSENSCHAFTLICHE ARBEITSPAPIERE AUS DEM  
ARBEITSBEREICH POLITISCHE THEORIE UND IDEENGESCHICHTE

HEFT 1

TITELANGABE

Thomas Müller 2006: „Exekutive Führerschaft“ in der Gemeinde? Das Beispiel der Stadtvertretung Wolgast zwischen gleichgültiger Gefolgschaft und wohl überlegtem Folgen (DemokratiePolitik – Politikwissenschaftliche Arbeitspapiere aus dem Arbeitsbereich Politische Theorie und Ideengeschichte; Heft 1). Greifswald: Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte, Universität Greifswald.

ISBN 3-86006-259-X

ISSN 1862-3220

HERAUSGEBER

Prof. Dr. Hubertus Buchstein  
Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Greifswald

REDAKTION

Steffi Krohn

BEZUGSMÖGLICHKEIT

Universität Greifswald  
Philosophische Fakultät  
Institut für Politikwissenschaft  
Baderstr. 6/7  
17487 Greifswald  
Tel. +49(0)3834 86-3150  
Fax +49(0)3834 86-3153  
E-mail [powi@uni-greifswald.de](mailto:powi@uni-greifswald.de)

DRUCK

CP-BÜROAUSSTATTER GREIFSWALD

DEMOKRATIEPOLITIK – beginnend mit diesem Heft sollen unter diesem Titel zukünftig weitere Beiträge aus dem Arbeitsbereich Politische Theorie und Ideengeschichte am Institut für Politikwissenschaft der Universität Greifswald veröffentlicht werden. Die Heftreihe will den für die Politikwissenschaft vorrangigen Publikationsorganen – also den Fachzeitschriften und Büchern in den einschlägigen Fachverlagen – keine Konkurrenz machen, sondern mit den Heften soll eine zusätzliche Möglichkeit geschaffen werden, um einige politikwissenschaftliche Ergebnisse aus dem Arbeitsbereich des Lehrstuhls ‚Politische Theorie und Ideengeschichte‘ zu präsentieren. Die Art und Weise der Publikation dient darüber hinaus dem Ziel, über den engen Kreis der wissenschaftlichen Kolleginnen und Kollegen hinaus Interesse zu wecken.

Der Titel DEMOKRATIEPOLITIK soll eine thematische Stoßrichtung zum Ausdruck bringen, die den engen Bereich der akademischen Politischen Theorie überschreitet. Denn geplant sind Beiträge, in deren Mittelpunkt weniger die Demokratie im allgemeinen Sinne, sondern vor allem der politische Umgang mit der Demokratie und die Möglichkeit demokratischer Reformpolitik stehen soll. Dazu gehören dann Überlegungen zur normativen Demokratietheorie ebenso wie kritische Analysen von Funktionsabläufen demokratischer Systeme; dazu gehören ideengeschichtliche Studien ebenso wie Arbeiten über aktuelle oder historische institutionelle Reformoptionen; und dazu zählen schließlich konzeptionelle Arbeiten über Grundfragen der Demokratietheorie ebenso wie Studien mit einem regionalen Bezug auf Vorpommern oder das Land Mecklenburg-Vorpommern insgesamt.

Die Hefte erscheinen in loser Folge und wenden sich – je nach thematischer Ausrichtung des jeweiligen Heftes – an unterschiedliche konkrete Zielgruppen: Dies können, wie mit dem vorliegenden Heft über die kommunalpolitische Arbeit in der Stadt Wolgast, in erster Linie lokalpolitische Akteure sein. Weitere Zielgruppen sind Multiplikatoren im Bereich der Medien, der politischen Parteien und Stiftungen sowie Akteure in der Politischen Bildung; nur ausnahmsweise soll bei einzelnen Heften die politikwissenschaftliche ‚scientific community‘ im engeren Sinne zur vorrangigen Zielgruppe gehören.

Zu den Hoffnungen, mit denen diese Reihe aufgelegt wird, gehört also nicht zuletzt, dass sie dazu beizutragen vermag, dass es zu einer engeren Verbindung zwischen der Politikwissenschaft als einer professionellen wissenschaftli-

chen Disziplin und den politischen Debatten in der Gesellschaft über den Zustand und die Perspektiven der Demokratie kommt.

Beide Seiten können von einem solchen Austausch nur profitieren.

Prof. Dr. Hubertus Buchstein

Greifswald, im Februar 2006

THOMAS MÜLLER

## „EXEKUTIVE FÜHRERSCHAFT“ IN DER GEMEINDE?

DIE STADTVERTRETUNG WOLGAST ZWISCHEN GLEICHGÜLTIGER GEFOLGSCHAFT UND  
WOHLÜBERLEGTEM FOLGEN

Einleitung _____	7
1. Die eingeschränkt parlamentarische Hegemonie nach Kommunalrecht _____	11
2. Die eingeschränkt exekutive Führerschaft in der Kommunalpolitik _____	18
3. Die eingeschränkt gültigen rechtlichen und politiksoziologischen Ursachen _____	28
Schlussbetrachtung _____	33
Anhang _____	36
Literatur _____	38

## EINLEITUNG

Nachdem sich die in der deutschen Staatsrechtstradition eher als unpolitisch beschriebene Kommune<sup>1</sup> bis spätestens Ende der 1980er Jahre als eigenständige Ebene der Politik innerhalb des Bundesstaates etabliert hatte (vgl. Rudzio 2000: 392f.), stieg in der öffentlichen und fachwissenschaftlichen Diskussion auch das Interesse an den kommunalen Politikstrukturen und mithin an deren demokratischer Qualität. Dabei hat sich der Fokus sowohl der Debatten, insbesondere aber auch der umgesetzten Reformen in den letzten Jahren vor allem auf die Ausweitung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten konzentriert (vgl. Rudzio 2000: 396; 400f.). Wenngleich alle drei Formen der Bürgerbeteiligung dabei Berücksichtigung gefunden haben (zur Unterscheidung vgl. Roth 1997: 409) – die repräsentative durch stärkere Verbreitung der Listenwahl mit freier Liste und Herabsetzung des Wahlalters, die direktdemokratische durch Einführung von Personal- und Sachplebisziten und die nicht-institutionalisierte durch die Initiierung von Bürgerinitiativen (vgl. Roth 1997: 420ff.; 430ff.; 436ff.) –, scheint unterdessen ein anderer Problembereich der lokalen Demokratie etwas aus dem Blickfeld geraten zu sein: die repräsentativen Entscheidungsstrukturen selbst.

<sup>1</sup> Dieser Begriff umfasst im weiteren Sinne in der Bundesrepublik Deutschland alle Selbstverwaltungskörperschaften (d.h. administrative und politische Institutionen mit eigener demokratischer Legitimation durch die Entscheidungsbetroffenen der jeweiligen Institution) unterhalb der politischen Ebene des Bundeslandes, also im Regelfall die Kreise, kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden – sowohl mit als auch ohne hauptamtliche Verwaltung. Diese verschiedenen Typen von Kommunen sind im Folgenden jedoch analytisch zu trennen, da sich aufgrund der damit einhergehenden Strukturunterschiede a priori keine für alle Typen gleichermaßen verallgemeinerbaren Aussagen erwarten lassen. Zumindest können derartige Verallgemeinerungen nicht aus der Betrachtung nur eines Typs – was hier der Fall sein soll – gewonnen werden.

Denn unbeeinträchtigt von den teilweise beachtlichen Veränderungen bei den Beteiligungsmöglichkeiten bilden die kommunalen Parlamente<sup>2</sup> nach wie vor das eigentliche Entscheidungszentrum der Kommunalpolitik (übereinstimmend Rudzio 2000: 396; Roth 1997: 417; 432).<sup>3</sup> Ebenso ungelöst lassen die skizzierten Reformen damit aber auch die internen Demokratiedefizite des kommunalen Parlamentarismus, deren Diagnose indes in der wissenschaftlichen Diskussion keineswegs neu ist.<sup>4</sup> Im Kern geht es dabei um das Theorem, dass die Entscheidungen in der Kommune in der Empirie entgegen den normativ-rechtlichen Erwartungen nicht – oder nur formell – in den Kommunalvertretungen gefällt werden und diese auch ihre Kontrollfunktion effektiv nicht wahrnehmen (vgl. Rudzio 2000: 403). Wohin diese Kompetenzen in der Realität abwandern, bleibt hingegen umstritten.

Dazu gibt es im Wesentlichen zwei divergierende Annahmen. Auf der einen Seite steht die Hypothese, dass letztlich die hauptamtliche Verwaltung die Entscheidungen trifft, indem sie im Rat die Initiative ergreift, entscheidungsfähige Anträge einbringt und diese auch durchsetzt. Das Parlament würde demgegenüber zum bloßen Akklamations- und nachträglichen Legitimierungsorgan entmündigt. Etwas schwächer ist auf der anderen Seite die Vermutung, dass die Entscheidungen zwar auch außerhalb der Kommunalvertretung gefällt werden, jedoch von einem elitären Kreis von Vorentscheidern, zu dem neben der Verwaltungsspitze maßgeblich auch ‚führende‘ Abgeordnete aus den jeweiligen Fraktionen gehören (vgl. Rudzio 2000: 406f.). In beiden Fällen ergibt sich indes das gleiche demokratietheoretische Problem: Die Entscheidungen werden nicht von dem dazu demokratisch legitimierten Gremium gefällt, sondern von einem Personenkreis, dessen Zusammensetzung nicht in Wahlen bestimmt wird.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Zur Problematik, ob Kommunalvertretungen als ‚echte‘ Parlamente zu betrachten sind, vgl. Wollmann 1999a: insbes. 61-63. Für diese Annahme spricht vor allem auch ein empirisch-analytischer Grund: Wenn Kommunalvertretungen nämlich stattdessen als Teil der Verwaltung aufgefasst werden, wird die Unterscheidung zur (hauptamtlichen, nicht gewählten) Verwaltung im engeren Sinne unklar (vgl. Wollmann 1999a: 65 FN 79).

<sup>3</sup> Eine Veränderung wäre ohnehin nur von Seiten der direktdemokratischen Reformen zu erwarten gewesen, da sowohl jüngere Wähler als auch Bürgerinitiativen bei der Durchsetzung ihrer Präferenzen auf repräsentative oder direktdemokratische Entscheidungsforen angewiesen bleiben. Insofern aber insbesondere die freiwilligen Sachplebiszite (noch?) kaum genutzt werden (vgl. Rudzio 2000: 396), entscheiden über die meisten Fragen weiterhin die Parlamente. Unklar bleibt in diesem Zusammenhang indes, inwieweit die Direktwahl der Verwaltungsspitze deren Gewicht gegenüber den Vertretungen und damit auch ihren Einfluss auf die Entscheidungen erhöht. Hier soll von der Hypothese ausgegangen werden, dass der Einfluss der Verwaltungen unabhängig von ihrer demokratischen Legitimation hoch und deshalb an sich zu beachten ist, während eventuelle Veränderungen infolge der Direktwahl (noch) vernachlässigt werden können.

<sup>4</sup> Als Beleg mag hier der Hinweis genügen, dass z.B. die These von der Kommunalpolitik „unter exekutiver Führerschaft“, auf die im Folgenden eingegangen wird, bereits von 1977 datiert (Paul Kevenhörster, zit. nach Rudzio 2000: 406 v.a. FN 47).

<sup>5</sup> Freilich kann weder im ersten Fall der Verwaltungsspitze noch im zweiten Fall Abgeordneten im Kreis der Vorentscheider eine demokratische Legitimation, jeweils für sich betrachtet, abgesprochen werden. Es kommt aber darauf an, dass die Entscheidungsgewalt von den Wählern einer ganz bestimmten Institution (dem Parlament) mit einer spezifischen Zusammensetzung übertragen worden ist. Wird diese nachträglich



Insofern jedoch zumindest die Verwaltungsspitze auch politisch bestellt ist (durch direkte oder Wahl im Parlament) und somit auf eine eigene demokratische Legitimation verweisen kann, wirft insbesondere die erste These einer „Politik unter exekutiver Führerschaft“<sup>6</sup> (Paul Kevenhörster 1977, zit. nach Rudzio 2000: 406; vgl. Roth 1997: 425) Abgrenzungsprobleme auf, weshalb deren Überprüfung anhand der Tätigkeit der Stadtvertretung der vorpommerschen Kleinstadt Wolgast im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stehen soll.<sup>7</sup> Denn auch wenn sich beispielsweise für die Gemeindeebene zeigen lässt, dass die hauptamtliche Verwaltung bzw. der Bürgermeister<sup>8</sup> in der Tat die politische Arena dominieren, bleibt offen, ob die Verwaltung qua demokratischer Legitimation ihrer Spitze (mit der Folge entsprechender Festlegungen im Kommunalrecht) nicht doch berechtigt oder sogar verpflichtet ist, bestimmte Entscheidungen an sich zu ziehen oder zumindest an ihrem Zustandekommen mitzuwirken. In diesem Fall könnte gar nicht so pauschal von einer All(ein)zuständigkeit der Gemeindevertretung ausgegangen werden, die von der Verwaltung usurpiert würde.

Deshalb ist in einem ersten Schritt die für unser Beispiel insbesondere im Kommunalrecht von Mecklenburg-Vorpommern verankerte Abgrenzung der Aufgaben von Gemeindevertretung und Bürgermeister zu untersuchen. Dabei zeigt sich, dass die Kompetenzen beider Organe in der Tat vielfach miteinander verschränkt, auf der anderen Seite aber auch teilweise voneinander abgegrenzt sind, wobei insbesondere die Mitwirkungsrechte des Bürgermeisters an der Willensbildung in der Gemeindevertretung mit Blick auf ihre Folgen interessant erscheinen. Gemäß obiger Hypothese müsste sich nun zeigen lassen, dass sich jene über den ‚Geist‘ der gesetzlichen Vorgaben hinaus ausdehnen.

Im zweiten Schritt werden deshalb insgesamt fünf Indikatoren in den zwei Dimensionen Entscheidung und Kontrolle – auch eine Vernachlässigung der Letz-

---

und von dem Wähler nicht kontrollierbar geändert, liegt eine demokratiethoretisch problematische Missachtung der „Volkssouveränität“ vor. Davon unberührt bleibt, dass andere Institutionen (wie die Verwaltung insgesamt oder ihre gewählte Spitze) über abgegrenzte eigene Kompetenzen verfügen (vgl. weiter unten).

<sup>6</sup> Im Verlauf der Beschäftigung mit dem Thema sind Zweifel an der grammatikalischen Korrektheit des Begriffes „exekutive Führerschaft“ aufgekommen. Da die Bedeutung „Führerschaft der Exekutive“ und nicht „ausführende Führerschaft“ ist, müsste eine korrektere Formulierung wahrscheinlich „exekutiv“ durch „exekutivisch“ (=Bezug nehmend auf die Exekutive) o.ä. ersetzen. Insofern es sich dabei aber wohl um eine Wortneuschöpfung handelt und weil der andere Begriff anscheinend durchgängig in der Literatur verwendet wird, soll in der Arbeit trotzdem an diesem festgehalten werden.

<sup>7</sup> Die Aussagen, die im Folgenden zur Praxis der Kommunalpolitik in Wolgast gemacht werden, beruhen insbesondere auf den Erfahrungen und Einsichten, die der Autor als Mitglied der Wolgaster Stadtvertretung – in den Sitzungen des Plenums, des Rechnungsprüfungsausschusses und der SPD-Fraktion – seit Mai 2001 gewonnen hat. Sie sind, soweit möglich, durch Belege in Protokollen ergänzt.

<sup>8</sup> Da es im Folgenden nicht um die inneren Probleme der kommunalen Verwaltung, sondern um ihr Außenverhältnis zur kommunalen Bürgervertretung gehen soll, werden hauptamtliche Verwaltung und hauptamtlicher Bürgermeister – sofern nicht explizit differenziert wird – en bloc betrachtet. D.h. es wird davon ausgegangen, dass es zumindest keine nach außen sichtbaren Divergenzen gibt und Bürgermeister und Verwaltungsmitarbeiter gegenüber der Vertretung ‚gleichgerichtet‘ handeln.

teren erweitert den Spielraum für exekutive Führung – vorgestellt und anhand des gewählten Beispiels getestet. Eine Voraussetzung dafür bildet die Annahme, dass Wolgast trotz seiner Lage auf dem Gebiet der ehemaligen DDR als Fall zum Testen dieser für die ‚alte Bundesrepublik‘ entwickelten Hypothese geeignet ist, da die politischen Strukturen der Kleinstadt zum einen deren interne Anwendungsbedingungen erfüllen (vgl. unten) und zum anderen im Wesentlichen mit denen einer etwa gleich großen Gemeinde in Westdeutschland übereinstimmen (vgl. allgemein Wollmann 1999b).<sup>9</sup>

Während nun der fünfte Indikator zur parlamentarischen Kontrolle ergibt, dass die Stadtvertretung weder über die Erledigung der ‚wesentlichen Aufgaben‘ in der Kernverwaltung noch über die Wahrnehmung der von ihr delegierten Kompetenzen durch den Bürgermeister hinreichend gut informiert ist, um eine effektive Kontrolle ausüben zu können, erweisen sich gerade die delegierten Rechte des Bürgermeisters als recht umfangreich (1. Indikator). Damit hat das Kommunalparlament schon einen erheblichen Teil an „Führung“ in der Gemeinde eingebüsst. Dieses Bild vervollständigt sich nun bei einem Blick auf das Zustandekommen parlamentarischer Entscheidungen. So kommen fast 100% der Anträge aus der Verwaltung (2. Indikator), wodurch die Stadtvertretung die ‚positive Präferenzkontrolle‘ gänzlich an diese abtritt. Doch auch bei der anschließenden Beratung folgt sie, zum Teil mangels eigener Präferenzen, in der übergroßen Zahl der Fälle den Beschlussvorlagen und verabschiedet sie unverändert (3. Indikator). Selbst wenn sich im Einzelfall Kontroversen um eine Beschlussvorlage ergeben, setzt sich der Bürgermeister am Ende in der Regel scheinbar mühelos durch (4. Indikator). Wenngleich diesen Ergebnissen im Laufe der Untersuchung auch immer wieder relativierende Momente entgegenzuhalten sind – so, wenn die große Zahl unverändert beschlossener Anträge sicherlich häufig einfach Ausdruck wohlüberlegter Übereinstimmung mit den Verwaltungsvorschlägen ist –, bestätigt sich die Hypothese von der „exekutiven Führerschaft“ in der Kommunalpolitik dennoch eindrucksvoll.

Am Ende muss daher die Frage nach den Ursachen für diese Verwaltungsdominanz auf der kommunalen Ebene stehen. Diese sind mit der zeitlichen Überlastung der Feierabendparlamentarier (1.), der machtstrukturellen Überlegenheit der professionellen Verwaltung gegenüber den Hobbypolitikern (2.), den parteipolitischen Konstellationen, die die ‚Regierungsmehrheit‘ im Parlament zur Unterstützung des Bürgermeisters verpflichten (3.) und der ‚Verzettelung‘ in

---

<sup>9</sup> Einzige wesentliche Einschränkung bietet der Hinweis, dass „das lokale System der intermediären Interessenvermittlung“ (Parteien; Verbände etc.) „meist noch in den Kinderschuhen“ stecke (Roth 1997: 419). Das trifft so generell sicher auch auf Wolgast zu, aber das hier untersuchte Zusammenwirken von Stadtvertretung und Bürgermeister scheint dadurch nicht beeinträchtigt, insofern die Zusammensetzung der Stadtvertretung klar durch die ‚drei großen Parteien‘ CDU, PDS und SPD strukturiert ist.

Verwaltungsaufgaben infolge der kommunalrechtlichen Unschärfe (4.) scheinbar gut bekannt. Jedoch erweist sich vor dem Hintergrund des Wolgaster Beispiels jede für sich genommen als in ihrer Reichweite begrenzt. Eine halbwegs schlüssige Erklärung liefern sie nur im komplexen Wechselspiel.

Bevor daraus konkrete Reformvorschläge abgeleitet werden können, wird jedoch zunächst eine klare demokratietheoretische Vorstellung davon benötigt, ob das repräsentativ-parlamentarische Demokratiemodell vor dem Hintergrund der empirischen Erfahrungen für die Gemeinde überhaupt (noch) angemessen ist.

## 1. DIE EINGESCHRÄNKT PARLAMENTARISCHE HEGEMONIE NACH KOMMUNALRECHT

Um feststellen zu können, inwieweit die kommunale Verwaltung tatsächlich de facto stärker in den Entscheidungsprozess der Gemeindevertretung eingreift als de jure vorgesehen (und somit zugleich auch legitim), und inwieweit Letztere die Kontrolle der Verwaltung vernachlässigt, sind zunächst die staats- bzw. kommunalrechtlichen Grundlagen beider Institutionen sowie deren jeweilige Kompetenzen zu klären. Bevor wir damit beim Grundgesetz beginnen, sei jedoch als Grundlage für die Untersuchung noch ein analytisches Raster zur Erfassung und Abgrenzung dieser Kompetenzen vorgeschlagen. Es sieht eine einfache Unterscheidung von drei Entscheidungs-Arten vor: erstens solche in der ausschließlichen Zuständigkeit des Parlaments, wobei die Verwaltung allenfalls vorbereitend tätig werden, jedoch nicht auf den Entscheidungsprozess an sich Einfluss nehmen darf; zweitens Entscheidungen, für deren Zustandekommen beide Organe zusammenarbeiten müssen; und drittens diskretionäre (ausschließliche) Verwaltungsentscheidungen. Damit ergibt sich zugleich eine Spezifizierung der zu prüfenden Hypothese. Es kann demnach nicht darum gehen, pauschal die Dominanz der hauptamtlichen Verwaltung in der Kommunalpolitik nachzuweisen. Vielmehr ist zu zeigen, ob bzw. in welchem Maße die Verwaltung in den ersten beiden Bereichen, in denen sie gestaffelte Mitwirkungsrechte bzw. -pflichten besitzt, diese über die kommunalrechtlichen Festlegungen hinaus auf Kosten der Gemeindevertretung ausweiten kann.

### 1.1 Das Dogma von der All(ein)zuständigkeit der Gemeindevertretung

Mit Blick auf Art. 28 GG können sowohl Kommunalvertretung als auch -verwaltung ihre Existenzberechtigung von der Verfassung herleiten. Diese bestimmt einerseits das Prinzip der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie nicht nur auf Bundes- und Landes-, sondern auch auf kommunaler Ebene zur Grundlage für die Durchführung der Politik. So heißt es in Abs. 1: „In den Län-

dern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“ Damit wird die Gemeindevertretung zum unverzichtbaren Bestandteil der Kommunalpolitik und zum zentralen Gremium der gemeindlichen Demokratie. Andererseits verknüpft selbiger Artikel dieses Prinzip in Abs. 2 mit einem sog. „Recht der Selbstverwaltung“, wenn er ausdrücklich den Gemeinden das Recht einräumt, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“<sup>10</sup> und den Gesamtstaat indirekt dazu verpflichtet, die Wahrnehmung dieses Rechts auch zu gewährleisten.<sup>11</sup>

Wenngleich das Selbstverwaltungsrecht nach Interpretation des Bundesverfassungsgerichts in erster Linie ebenfalls einen basisdemokratischen Impetus hat, der die Beteiligung der Bürger an der Regelung der sie zumeist direkt betreffenden örtlichen Angelegenheiten sichern soll (vgl. Hesselberger 2003: 216), steht doch außer Zweifel, dass es zur praktischen Durchführung der Selbstverwaltung, zumindest ab einer bestimmten Gemeindegröße, exekutiver Organe bedarf. Insofern allerdings die Kommunalverwaltung im Gegensatz zur Bürgervertretung nicht ausdrücklich erwähnt ist und das GG folglich die Möglichkeit einer unmittelbaren Verwaltung durch die Einwohner einer Gemeinde nicht ausschließt, lässt sich daraus bereits in der Verfassung ein gewisser Vorrang der Gemeindevertretung ablesen.<sup>12</sup> Über die diffizile Frage der Kompetenzabgrenzung ist damit freilich noch nichts ausgesagt.

An dieser Stelle treffen jedoch die Kommunalverfassungen der Länder die entscheidenden Weichenstellungen. Sie legen – in der Regel unabhängig von ihrer bisweilen recht unterschiedlichen Ausgestaltung – fest, dass die Volksvertretungen auch auf lokaler Ebene „höchstes und beschließendes Organ“ sein sollen (Rudzio 2000: 396). Diesen wird also eindeutig die oberste Kompetenz für Beschlussfassung und Entscheidung über die Angelegenheiten der Gemeinde übertragen. Das hieße im Umkehrschluss, dass die Verwaltung auf das Feld der Beschlussausführung verwiesen ist und von ihr getroffene Entscheidungen (im eigenen Wirkungskreis; vgl. unten) letztlich nur eine von der Gemeindevertretung

---

<sup>10</sup> Art. 28 Abs. 2 GG bezieht sich ausdrücklich auf die Gemeinden, nicht auf die Kreise, als unterste Ebene im Staatsaufbau mit direktem Bürgerkontakt. Ihre Selbstverwaltungskompetenz – eine Kompetenz der Bürger für theoretisch alle sie unmittelbar betreffenden Belange – richtet sich intentional klar gegen das Modell eines zentralistischen Einheitsstaats und steht in der Tradition mittelalterlicher Stadtfreiheit und gemeindlicher Selbstorganisation, wie sie in der neuesten Zeit für Reformen des Staatsaufbaus wieder fruchtbar gemacht wurde. Bekanntestes Beispiel ist sicherlich die Preußische Städteordnung von 1808 mit ihrem geistigen Vater, dem Freiherrn vom und zum Stein (vgl. Wollmann 1999a: 51f.; Rudzio 2000: 391).

<sup>11</sup> „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft [...] in eigener Verantwortung zu regeln. [...] Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ [Hervorh. TM] (Art. 28 Abs. 2 GG).

<sup>12</sup> Wobei auch die Vertretung durch eine „Gemeindeversammlung“ ersetzbar ist (vgl. Art. 28 Abs. 1 GG), die allerdings als eine ausgeweitete Vertretung aufgefasst werden kann, in der jeder Bürger ‚sich selbst vertritt‘, und zudem ebenfalls nur im Extremfall einer kleinen Gemeinde vorstellbar erscheint.

abgeleitete Legitimation besitzen. Damit wäre unsere oben vorgenommene analytische Dreiteilung zwischen ausschließlicher Parlaments- bzw. Verwaltungs- und gemischter Entscheidung in der Normativität des Kommunalrechts zugunsten einer monistischen Alleinzuständigkeit der Vertretung aufgehoben: Entweder führt die Verwaltung nur die Beschlüsse der Gemeindevertretung aus, an deren Entstehung sie keinen Anteil hat oder, wenn sie selbst entscheidet, tut sie dies nur im Namen der Gemeindevertretung, die jede Verwaltungsentscheidung stillschweigend oder explizit sanktionieren muss.

## 1.2 Erster Einspruch: eigene Kompetenzen des Bürgermeisters

Dass dieser strikte Monismus indes schon de jure lediglich mit gewissen Einschränkungen gilt, zeigt der Blick auf die spezifischen normativ-rechtlichen Bestimmungen für unser Beispiel Wolgast: die Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V)<sup>13</sup> in Verbindung mit der Hauptsatzung der Stadt Wolgast (HS WLG).<sup>14</sup> Insofern Letztere von der Stadtvertretung selbst erlassen wird, stellt sie allerdings zugleich ein Ergebnis von Kommunalpolitik dar. Dadurch sind ihre Festlegungen hier allenfalls ergänzend heranzuziehen und eher im Zusammenhang mit der realen Machtverteilung in der Gemeinde zu betrachten (vgl. Kap. III).

Zwar heißt es auch in § 22 (1) der Kommunalverfassung unmissverständlich, die Gemeindevertretung (GV) als „Vertretung der Bürger“ bildet das „oberste Willensbildungs- und Beschlussorgan der Gemeinde“.<sup>15</sup> Jedoch wird schon im vorhergehenden Paragraphen herausgestellt, dass neben der Gemeindevertretung zu den zwei „Organe[n] der Gemeinde“ auch der Bürgermeister (BM) zählt. Gemäß § 38 (2) leitet der hauptamtliche Bürgermeister<sup>16</sup> die Verwaltung. Im Ge-

<sup>13</sup> Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Januar 1998, zuletzt geändert am 26. Februar 2004. An dieser Stelle wird im Wissen um die methodischen Probleme aus arbeitstechnischen Gründen vernachlässigt, dass die verwendete Fassung der KV M-V erst am Ende des zugrunde liegenden Zeitraums in Kraft trat. Dies geschieht auch unter der Prämisse, dass die letzte Änderung der KV M-V keine Auswirkungen auf die Kernaussagen der Arbeit hat.

<sup>14</sup> Hauptsatzung der Stadt Wolgast in der Fassung vom 19. November 2001 (Änderung im Rahmen der Euro-Einführung).

<sup>15</sup> § 22 (1) KV M-V bestimmt außerdem, dass die Gemeindevertretungen der Städte die Bezeichnung „Stadtvertretung“ führen und entsprechend die Gemeindevertreter als „Stadtvertreter“ bezeichnet werden (§ 23 (2) KV M-V). Beides ist somit auch in Wolgast der Fall.

<sup>16</sup> Nach § 38 (1) KV M-V haben „kreisfreie Städte“, „amtsfreie Gemeinden“ und „geschäftsführende Gemeinden“ einen hauptamtlichen BM. Wolgast ist amtsfreie Gemeinde. Daneben bestimmt die KV M-V, dass der hauptamtliche BM auf sieben bis neun Jahre direkt gewählt wird (§ 37). In Wolgast hat der BM eine Amtszeit von sieben Jahren (§ 7 (1) HS WLG).

Wenn im Folgenden von „Bürgermeister“ (BM) gesprochen wird, meint das – soweit nicht anders gekennzeichnet – immer „hauptamtlicher Bürgermeister“. Diese Unterscheidung ist hier insbesondere deshalb bedeutsam, weil der hauptamtliche im Gegensatz zum ehrenamtlichen BM keine Stimme in der Gemeindevertretung besitzt (vgl. §§ 38; 39 KV M-V) und weil nur auf ihn die der überprüften Hypothese zugrunde liegenden Annahmen der Professionalität etc. zutreffen. In Gemeinden mit ehrenamtlichem BM ist dieser eher den Gemeindevertretern zuzurechnen und im Sinne der Hypothese würde er dann mit zum Personen-

gensatz zu dem sich hier andeutenden Dualismus stehen allerdings insbesondere die Bestimmungen des § 22 (2) KV M-V. Darin wird geregelt, dass die Gemeindevertretung alle Entscheidungen „von grundsätzlicher Bedeutung für die Gemeinde“ (vgl. v.a. Abs. 3) trifft und selbst dann, wenn sie gemäß Abs. 4 Angelegenheiten auf Hauptausschuss (HA)<sup>17</sup> oder Bürgermeister überträgt, diese jedoch zur Entscheidung „auch im Einzelfall jederzeit an sich ziehen“ kann. Das erstreckt sich dann auch auf Entscheidungen, die nicht „von grundsätzlicher Bedeutung“ sind, sodass die Gemeindevertretung in Mecklenburg-Vorpommern tatsächlich eine Art monistische ‚Letztzuständigkeit‘ zu besitzen scheint, von der alle Entscheidungsträger in der Gemeinde ihre Kompetenz lediglich zeitlich begrenzt ‚geborgt‘ haben. Selbst dort, wo die Gemeindevertretung ihre Befugnisse als „oberste Dienstbehörde“ der Gemeindeverwaltung (§ 22 (5) KV M-V) in der Regel im „Einvernehmen“ mit dem Bürgermeister auszuüben hat – also systematisch von gemischter Zuständigkeit gesprochen werden müsste –, setzt im Konfliktfall die Gemeindevertretung ihre Position durch, da sie die Zustimmung des Bürgermeisters durch Beschluss der absoluten Mehrheit aller Gemeindevertreter ersetzen kann.

Dennoch sichert die Kommunalverfassung M-V dem Bürgermeister als Spitze der Verwaltung auch eigene diskretionäre Zuständigkeiten und legale Mitwirkungsrechte bei der Entscheidungsfindung der Gemeindevertretung, wodurch die monistische Logik zumindest ein Stück weit in Richtung der vorgeschlagenen Dreiteilung durchbrochen wird. So erledigt der Bürgermeister mit Hilfe der von ihm geführten Verwaltungsmitarbeiter (§ 38 (2) KV M-V) „die Geschäfte der laufenden Verwaltung“<sup>18</sup> „im eigenen Wirkungskreis“<sup>19</sup> der Gemeinde in eigener Verantwortung (§ 38 (3)). Unabhängig legt er auch die innere Organisation der Verwaltungsführung fest (§ 38 (7) KV-MV). Darüber hinaus fällt er gemäß § 38 (4) KV M-V selbständig Entscheidungen in dringenden Fällen (die freilich nachträglich der Sanktionierung der GV bedürfen) sowie im Übrigen in

---

kreis gehören, der von der Verwaltung „geführt wird“. Die exekutive Führerschaft wird in Gemeinden mit ehrenamtlichem BM also von der Verwaltung allein ausgeübt.

<sup>17</sup> In Mecklenburg-Vorpommern sind hauptamtlich verwaltete Gemeinden zur Bildung eines sog. „Hauptausschuss[es]“ verpflichtet (§ 35 (1) KV M-V). Zu dessen Aufgaben zählen insbesondere die Koordination der Ausschussarbeit, die „Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung“ nach den Richtlinien der GV sowie die Entscheidung in übertragenen und dringlichen Angelegenheiten, wobei Letztere einer nachträglichen Genehmigung durch die GV bedürfen (§ 35 (2) KV M-V). Der HA setzt sich aus Gemeindevertretern zusammen, weshalb er – auch wenn der BM hier sogar mit Stimmrecht teilnimmt – als Organ der GV aufgefasst und deshalb in der Regel nicht gesondert betrachtet werden soll.

<sup>18</sup> Dazu zählen Entscheidungen von geringer wirtschaftlicher Bedeutung und für die Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs sowie solche infolge gesetzlicher oder tariflicher Bindung (§ 38 (3) KV M-V).

<sup>19</sup> Davon zu unterscheiden sind die „Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises“, die die Gemeindeverwaltung als Exekutive höherer Ebenen des Bundesstaates ausführt und für die der BM deshalb ohnehin alleine zuständig ist (§ 38 (5) KV M-V). Da er damit letztlich Beschlüsse der Landes- oder Bundeslegislative umsetzt, handelt es sich nicht um eine kommunale Angelegenheit, für die ein Mitspracherecht der Gemeindevertretung auch im Sinne von Art. 28 GG überhaupt in Frage käme.

allen Angelegenheiten, „die nicht von der Gemeindevertretung oder dem Hauptausschuss wahrgenommen werden.“ Damit eröffnet sich ein Aufgabenfeld, das – wie auch der Bereich delegierter Zuständigkeiten – je nach Willen und Aktivität der Gemeindevertreter mehr oder weniger weit sein kann. Im Umkehrschluss lässt sich jedoch vermuten: Ist dieses Feld stark ausgeweitet und hat die Gemeindevertretung Entscheidungen in bedeutendem Maße an den Bürgermeister delegiert, würde diese Feststellung die These von der exekutiven Führerschaft stützen.

### 1.3 Zweiter Einspruch: Mitwirkung des Bürgermeisters an der Willensbildung

Für unseren Zusammenhang bedeutsam sind indes weniger die ausschließlichen Verwaltungskompetenzen (3.; vgl. oben) als der Sektor, in dem es eine echte Mischung der Verantwortlichkeit gibt (2.), bzw. wo die Verwaltung die Gemeindevertretung in ihrer Arbeit lediglich zu unterstützen hat (1.). Dabei lässt sich feststellen, dass eine gemeinsame Zuständigkeit de jure letztlich nur bei der Festsetzung der Tagesordnung (TO) für die Sitzungen der Gemeindevertretung (und der Ausschüsse) existiert. Diese hat der Vorsitzende der Gemeindevertretung (bzw. des jeweiligen Ausschusses) nämlich „im Benehmen mit dem Bürgermeister“ (§ 29 (1) KV M-V) aufzustellen, wobei in diesem Falle das „Benehmen“ nicht durch einen Beschluss der Gemeindevertretung ersetzbar ist. Natürlich handelt es sich dabei lediglich um die vorläufige Tagesordnung, die zu Beginn der Sitzung vom Parlament noch geändert werden kann. Jedoch ist dann lediglich eine Erweiterung der Tagesordnung um dringliche Angelegenheiten möglich (Abs. 4). Die Bedeutung dieser recht formell und wenig nützlich erscheinenden Kompetenz wird sich bei der empirischen Betrachtung verdeutlichen.

Von der Mitwirkung bei der Aufstellung der Tagesordnung einmal abgesehen, verfügt der Bürgermeister zwar noch über ein Vetorecht gegen die Entscheidungen der Gemeindevertretung (§ 33 KV M-V). Allerdings ergeben sich dabei ähnliche Einschränkungen wie bei den Personalentscheidungen, sodass es sich nach den Buchstaben der Kommunalverfassung nicht um eine ‚echte‘ Kompetenzverzahnung handelt, bei der sich etwa die Gemeindevertretung gezwungen sähe, die Position des Bürgermeisters für ihre Entscheidung zu berücksichtigen. Vielmehr besitzt das Widerspruchsrecht des Bürgermeisters nur aufschiebende Wirkung bis zur nächsten Sitzung der Gemeindevertretung, in der diese dann noch einmal beschließen muss.<sup>20</sup> Einzig in dem Fall, dass der Verwaltungschef in dem Beschluss (erneut) eine Rechtsverletzung erkennt, kann danach noch

<sup>20</sup> Der BM kann vom Vetorecht Gebrauch machen, wenn er durch einen Beschluss der GV „das Wohl der Gemeinde gefährdet“ sieht. Erkennt er in einem Beschluss eine Rechtsverletzung, ist er hingegen zum Widerspruch verpflichtet (§ 33 (1) KV M-V).

einmal dessen Inkrafttreten durch Anrufung der kommunalen Rechtsaufsicht verzögert werden – ansonsten ist kein Widerspruch mehr möglich.

Neben den echten Mitwirkungsrechten ist die Verwaltung nun recht umfangreich ermächtigt bzw. sogar verpflichtet, die Willensbildung und Beschlussfassung der Gemeindevertretung ‚neutral‘ zu unterstützen. So zählt die Kommunalverfassung M-V zu den Aufgaben des Bürgermeisters (§ 38 (3)) auch die Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeindevertretung, was indes nicht näher definiert wird. Daraus erwächst ein gewisser Auslegungsspielraum, wenngleich dessen zentrale Bestandteile neben der organisatorischen Begleitung der Sitzungen (Verschickung von Einladung und Unterlagen; Tagungsraum; Protokoll etc.) sicherlich zwei sind: das bereits im Zusammenhang mit der Tagesordnung erwähnte Antragsrecht des Bürgermeisters (§ 29 (1) KV M-V) und – in Verbindung mit einer Teilnahmepflicht an den Sitzungen der Gemeindevertretung – das Recht und auf Verlangen der Gemeindevertretung auch die Pflicht, zu jedem Punkt der Tagesordnung Stellung zu nehmen (§ 29 (7) KV M-V). Damit bleibt der Bürgermeister zwar von der eigentlichen Entscheidung ausgeschlossen, jedoch verfügt er mit Antrags- und Rederecht über zwei entscheidende Kompetenzen im parlamentarischen Prozess, die ihn explizit an der Willensbildung der Gemeindevertretung beteiligen und ihm insofern auch einen gewissen Einfluss auf deren Ergebnisse sichern.

#### 1.4 Revision: Kompetenzverschränkung statt parlamentarischem Monismus

Die Kommunalverfassung M-V erweist sich also, was die monistische Alleinzuständigkeit der Gemeindevertretung angeht, letztlich in der Tat als nicht ganz konsequent. Abgesehen davon, dass sie dem Bürgermeister ‚in Verwaltungsangelegenheiten‘ eine Sphäre eigener Entscheidungen zugesteht, räumt sie diesem bis hinein in den Kernbereich der Regelungen von „grundsätzlicher Bedeutung“ Mitwirkungsrechte in der Gemeindevertretung ein. Dabei verschwimmen die von uns zunächst analytisch getrennten ‚gemischten Kompetenzen‘, bei denen die Gemeindevertretung den Willen des Bürgermeisters berücksichtigen muss (Aufstellung der Tagesordnung und Antragsrecht) mit den Rechten (u. Pflichten), die von der Absicht her wohl nur als ‚Dienstleistung‘ für die Willensbildung der Gemeindevertretung gedacht waren (Rederecht bzw. Auskunftspflicht), sich aber in der Realität als untrennbar von einer Beteiligung an dieser herausstellen. Wäre eine strikte Trennung gewollt gewesen, hätte die Kommunalverfassung die Stellungnahmen des Bürgermeisters in den Gemeindevertreter-sitzungen inhaltlich dergestalt beschränken müssen, dass dem Bürgermeister eigene Willensbekundungen verboten sind. Das hat sie nicht getan – im Gegen-



teil. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Vetorecht wird dies deutlich, wenn der Bürgermeister dazu angehalten wird, die Beschlüsse der Gemeindevertretung daraufhin zu prüfen, ob sie mit dem übereinstimmen, was er für das „Wohl der Gemeinde“ hält und gegebenenfalls Widerspruch einzulegen (vgl. oben). Dies erübrigt sich freilich, wenn er seine Auffassung vom Wohl der Gemeinde schon bei der Antragsberatung einbringen und durchsetzen kann.

Im Hinblick auf die These von der exekutiven Führerschaft in der Gemeindepolitik ergibt sich damit für Mecklenburg-Vorpommern das Problem, dass ein komplexes ‚Gleichgewicht‘ den normativ-rechtlichen Maßstab für das tatsächliche Zusammenspiel von Gemeindevertretung und Bürgermeister bildet. So ginge es einerseits zu weit, von einer bereits rechtlich institutionalisierten exekutiven Führerschaft zu sprechen, da in der Kommunalverfassung lediglich ein Mitwirkungsrecht des Bürgermeisters an Beschlüssen der Gemeindevertretung verankert ist, jedoch nicht seine Federführung. Andererseits liegt zwar die Entscheidungskompetenz eindeutig bei der Gemeindevertretung, aber eine exekutive Beteiligung an der Willensbildung und Entscheidungsfindung muss nicht nur toleriert werden, sondern scheint von der Verfassung ausdrücklich gewünscht. Insofern wird es auf die Auswahl der Indikatoren, deren Operationalisierung und nicht zuletzt auch auf die Interpretation der Ergebnisse ankommen, damit das gemessen wird, was gemessen werden soll: eine über die erwünschte Beteiligung der Exekutive hinausgehende „Führerschaft“, in deren Folge die Gemeindevertretung nur noch affirmativ tätig würde.

Um diese Feststellung treffen zu können, ist indes neben der Verschränkung von Bürgermeister bzw. Verwaltung in den Entscheidungsprozess mit der Ausübung von Kontrollrechten noch ein zweiter – hier eindeutig diskretionärer – Kompetenzkreis der Gemeindevertretung zu betrachten. Während dabei mit der direkten Abwahl das wichtigste Kontrollinstrument den Bürgern vorbehalten ist (§ 32 (5) KV M-V), zählen die Pflicht des Bürgermeisters, die Gemeindevertretung „über alle wesentlichen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung“ zu informieren, die Möglichkeit der aktiven Anfrage an den Bürgermeister (jeder Stadtvertreter) sowie das Recht auf Akteneinsicht (Fraktion oder ein Viertel der Stadtvertreter) zu den Kontrollrechten der Vertretung (§ 34 KV M-V). Für Letztere lässt die These eine geringe Inanspruchnahme vermuten, woraus allerdings nicht nur auf eine unkontrollierte und dominante Verwaltung, sondern ebenso auf das Gegenteil geschlossen werden könnte: eine ohnehin transparent arbeitende Verwaltung, die die Nutzung der genannten Mittel überflüssig macht. Dies müsste dann jedoch zumindest an einer ausgiebigen Nutzung der Informationspflicht durch den Bürgermeister ablesbar sein.

## 2. DIE EINGESCHRÄNKT EXEKUTIVE FÜHRERSCHAFT IN DER KOMMUNALPOLITIK

### 2.1 Das Beispiel Wolgast als ‚guter Testfall‘

Mit seinen knapp 13.000 Einwohnern ist die Kleinstadt Wolgast eine Vertreterin der großen Mehrheit der deutschen Städte. Die Stadtvertretung (STV) setzt sich aus 25 Abgeordneten zusammen,<sup>21</sup> die alle fünf Jahre neu gewählt werden<sup>22</sup> und ihr Mandat ehrenamtlich wahrnehmen. Mit Ausnahme eines Stadtvertreters, der nach der Landtagswahl 2002 eine Tätigkeit als Wahlkreismitarbeiter einer Landtagsabgeordneten aufnahm, verdient in der Legislaturperiode 1999-2004 darüber hinaus auch kein Mandatsträger im Bereich der Berufspolitik sein Geld. Damit gilt die Bedingung eines ehrenamtlichen Kommunalparlaments für den Fall Wolgast uneingeschränkt. Da das verwendete empirische Material sich auf den Zeitraum zwischen September 2001 und September 2002 konzentriert, ist der später hauptberuflich mit Politik befasste Stadtvertreter noch nicht gesondert zu beachten.

Der Vertretung gegenüber steht – ebenfalls gemäß Hypothese – eine hauptamtliche Verwaltung, die von einem hauptamtlichen Bürgermeister (SPD) geleitet wird, der im September 2001 erstmals direkt von den Bürgern gewählt wurde, die indes den damaligen Amtsinhaber bestätigten. Dieser, ein gelernter Verwaltungswirt, konnte zudem schon auf eine längere Erfahrung in der Verwaltung und als Bürgermeister zurückblicken, als er 1992 aus Schleswig-Holstein nach Wolgast kam und die Amtsgeschäfte übernahm – damals noch auf Votum der Stadtvertretung (für zunächst zwei, dann weitere sieben Jahre). Nicht zuletzt diese Erfahrung trägt sicherlich dazu bei, dass für das Beispiel Wolgast auch von einem einheitlichen Auftreten von Bürgermeister und Stadtverwaltung gegenüber der Stadtvertretung ausgegangen werden kann. So verfügt er über die notwendige fachliche Autorität zur Leitung der Verwaltung und der sog. „Amtsleiterrunden“, in denen sich die Verwaltung vor den Vertretersitzungen intern auf ihr Vorgehen (bei Anträgen, Stellungnahmen etc.) verständigt.<sup>23</sup>

Insofern Wolgast also die formalen Kriterien für die Anwendung der Hypothese von der exekutiven Führerschaft in der Kommunalpolitik erfüllt, er-

---

<sup>21</sup> Seit der vergangenen Kommunalwahl im Juni 1999 gruppierten sich die Stadtvertreter in drei Fraktionen (CDU 10; PDS 7; SPD 6 Abgeordnete) und einen fraktionslosen Einzelbewerber. Da Letzterer auf sich eine Stimmenzahl vereinigte, die rechnerisch die Besetzung von zwei Sitzen ergab, blieb ein Platz unbesetzt – die Gesamtzahl der Stadtvertreter schrumpfte auf 24. Im Dezember 2001 trat darüber hinaus ein Abgeordneter aus der SPD-Fraktion aus, gehörte aber der STV weiterhin fraktionslos an.

<sup>22</sup> Bei den Kommunalwahlen in M-V kommt die sog. „freie Liste“ (vgl. Nohlen 2000: 93) – eine Mischung aus Personen- und Listenwahl – zur Anwendung, bei der der Wähler seine drei Stimmen über die Grenzen der Listen hinweg beliebig auf die Kandidaten verteilen kann. Dabei sind Panschieren und Kumulieren der Stimmen erlaubt. Im Ergebnis ist ein Kandidat als Person gewählt und seine Mitgliedschaft in der GV ist unabhängig von einer Änderung seiner Fraktions- bzw. Parteizugehörigkeit (vgl. §§ 31; 53 KWG M-V).

<sup>23</sup> Dieses richtet sich in Wolgast wohl in der Regel nach den Vorgaben des Bürgermeisters.

weist es sich als sinnvoller ‚Testfall‘ dafür. Im Übrigen ist zu erwarten, dass die Wolgaster Ergebnisse gleichermaßen Gültigkeit beanspruchen können für alle Kommunen mit ähnlichen formalen Voraussetzungen.<sup>24</sup> Dies gilt bis auf eine Einschränkung. Als Gemeinde auf dem Gebiet der früheren DDR verfügen die örtlichen Kommunalpolitiker bisher ‚nur‘ über knapp 15 Jahre Erfahrungen in den neuen kommunalpolitischen Strukturen und über einen anderen lebensweltlichen Hintergrund als ihre Kollegen in den sog. alten Bundesländern. Da die Hypothese jedoch gerade für Letztere entwickelt worden ist, wird diese Tatsache mit heranzuziehen sein, wenn Abweichungen zu erklären sind. Aber auch, wenn Wolgast die Annahmen besonders gut bestätigen sollte, bleibt seine Lage in Ostdeutschland zu berücksichtigen.

## 2.2 Indikatoren: exekutive Dominanz als ‚illegale‘ Machtverlagerung zur Verwaltung

Wenden wir uns nun den Indikatoren für eine ‚Messung‘ exekutiver Führerschaft in der Kommune und deren Operationalisierung zu. Für die Überprüfung der ersten Dimension – inwieweit der Bürgermeister über eine bloße Mitwirkung hinaus Willensbildung und Entscheidungen der Stadtvertretung beeinflusst – scheinen insgesamt vier Indikatoren angemessen. (1) Einen ersten bildet das Ausmaß, in dem die Stadtvertretung im Rahmen der von der Kommunalverfassung M-V geschaffenen Möglichkeiten Entscheidungskompetenzen an den Bürgermeister delegiert hat. Dabei würde eine umfangreiche Übertragung von Rechten in der Hauptsatzung der Stadt Wolgast (HS WLG) eine ‚Selbstentmachtung‘ der Stadtvertretung zugunsten der Exekutive im Sinne der Hypothese anzeigen. Allerdings bleibt es ohne Datenmaterial schwierig einzuschätzen, welchen Anteil die delegierten Entscheidungen tatsächlich am Gesamtaufkommen der Entscheidungen einnehmen. Daneben reduziert sich deren Bedeutung für die Hypothese auch, wenn mit der Delegation eine verstärkte Kontrolle seitens der Stadtvertretung einhergeht. Insofern diese sich nämlich von Fall zu Fall jedes delegierte Recht ‚zurückholen‘ kann, besitzt sie die Möglichkeit, dessen Ausübung innerhalb von ihr vorgegebener Richtlinien zu halten, wodurch sie sich die Entschei-

<sup>24</sup> Zu diesen zählen neben der Konstellation ehrenamtliche GV – hauptamtlicher Bürgermeister/Verwaltung die Bestimmungen der jeweiligen Kommunalverfassung zu den jeweiligen Kompetenzen und deren Zusammenspiel sowie auch die Größe des Ortes (mit der der Arbeitsanfall in der GV variiert, was die Tätigkeit der GV nicht unerheblich beeinflussen kann; vgl. unten Kap. IV). Insofern die Bedingung der hauptamtlichen Verwaltung erfüllt bleibt – was wohl in jeder Gemeinde in der BR Deutschland der Fall sein dürfte – lässt sich die Gültigkeit auch auf alle Gemeinden mit einem ehrenamtlichen BM ausweiten. Dabei ändern sich lediglich die ‚Vorzeichen‘, d.h. der BM wird zum Vorsitzenden der GV und seine Stelle wird durch den leitenden Verwaltungsbeamten eingenommen, der damit zum Träger der exekutiven Führerschaft würde. Alle Möglichkeiten der Verallgemeinerung bleiben unabhängig davon freilich relativ zur empirischen Basis der jeweiligen Untersuchung. Insofern die Aussagen zu Wolgast im Folgenden auf einer eher geringen Fallzahl beruhen (vgl. folg. Abschnitt) ist dies für Schlussfolgerungen aus dieser Arbeit zu beachten.

dungshoheit letztlich vorbehalten würde. Das gelingt freilich nur bei hinreichender Information über die Geschäftstätigkeit des Bürgermeisters.<sup>25</sup> Da einmal getroffene Entscheidungen im Übrigen häufig schwer korrigierbar sind (z.B. bei vertraglichen Verpflichtungen), kommt noch die Anforderung hinzu, dass die Informationen ‚vorgängig‘ sein müssten, um einen Einfluss der Stadtvertretung zu wahren.

(2) Wie bei diesen Informationen geht es nun auch beim zweiten Indikator um eine Phase im Entscheidungsprozess, die der eigentlichen Entscheidung vorgelagert ist. So entspringt letztlich jeder Beschluss einem Antrag, welcher damit einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den Beschluss selbst gewinnt (‚positive Präferenzkontrolle‘). Insofern ist im Zusammenhang mit unserer Hypothese interessant, wer einen Antrag in der Stadtvertretung stellt. Für eine exekutive Führerschaft würde dabei sprechen, wenn die Beschlussvorlagen ganz überwiegend von der Verwaltung eingebracht werden. Das böte ein Hinweis darauf, dass der Einfluss des Bürgermeisters über die bloße Mitwirkung (Stellungnahme; ‚begrenzte‘ Zahl an Anträgen) bzw. formale Sitzungsvorbereitung hinaus ausgedehnt ist.

(3) In Verbindung mit einem dritten Indikator lässt sich die Aussagekraft der ‚Autorschaft‘ von Anträgen jedoch relativieren. Letztlich kommt es nämlich auch im Fall überwiegend von der Verwaltung eingebrachter Anträge auf das Beratungsergebnis und die eigentliche Beschlussfassung an. So kann die Stadtvertretung auch dann noch ‚Herrin des Geschehens‘ bleiben, wenn sie die Anträge im Zuge ihrer Willensbildung abändert. Damit bliebe zumindest eine Art ‚negativer Präferenzkontrolle‘ gesichert. Wenn man hier die Anzahl veränderter Beschlussvorlagen aus der Verwaltung im Verhältnis zu den unveränderten als Anhaltspunkt nimmt, besteht allerdings die Gefahr eines Fehlschlusses. Schließlich könnte der Antrag aus der Verwaltung ja bereits von vornherein mit dem Willen der Stadtvertretung übereinstimmen, wodurch sich eine Abänderung erübrigen und den Präferenzen der Stadtvertretung entsprochen würde. Die Wahrscheinlichkeit, dass es sich um einen Fehlschluss handelt, lässt sich jedoch unter bestimmten Voraussetzungen verringern: So zum einen, wenn die Anzahl unverändert beschlossener Anträge ‚unverhältnismäßig‘ groß ist. Dann müsste gefragt werden, ob die Übereinstimmung von Bürgermeister und Stadtvertretung tatsächlich so groß sein kann, oder ob es nicht eigentlich andere Gründe für dieses ‚Unisono‘ gibt. So könnte die Änderungspräferenz der Stadtvertretung zu klein sein gegenüber dem für eine Änderung notwendigen Aufwand oder die Stadtvertretung in Bezug auf eine Vorlage schlicht gar keinen spezifischen ‚Willen‘

---

<sup>25</sup> Zur Operationalisierung vgl. die zweite Messdimension der Kontrollrechte (Indikator fünf).

besitzen. Wie dem auch sei: Auch wenn solche Indizien nicht aufzeigbar sind und somit davon auszugehen wäre, dass die gefassten Beschlüsse tatsächlich dem Willen der Stadtvertretung entsprechen, müsste diese bei eindeutiger Initiativlosigkeit dennoch als ‚geführt‘ gelten.

(4) Zum anderen – und damit fände sich zugleich ein weiterer Grund für eine nur scheinbare Einhelligkeit der Auffassungen – ließe sich die Möglichkeit eines Fehlschlusses abschwächen, wenn der vierte Indikator zur Durchsetzungskraft des Bürgermeisters gegenüber der Stadtvertretung demonstrieren könnte, dass der Verwaltungschef mitunter einen Antrag auch bei ursprünglich ablehnender Haltung der Stadtvertretung (also bei hoher Änderungspräferenz) durchsetzen kann.

(5) Der insgesamt fünfte Indikator bezieht sich nun auf die zweite Dimension der untersuchten Hypothese – auf die Vernachlässigung der parlamentarischen Kontrollrechte bzw. -pflichten gegenüber Bürgermeister und Verwaltung. Dabei ergibt sich für die Anwendung jedoch scheinbar eine ähnliche Einschränkung wie bei der Abänderung von Anträgen als Indikator für die negative Präferenzkontrolle. Zwar liegt die Grundannahme darin, dass eine geringe Nutzung von Anfragen und Akteneinsichtsrecht Ausdruck einer geringen Kontrolle ist und eine unkontrollierte Verwaltung einen Teil des Phänomens der „exekutiven Führerschaft“ darstellt. Jedoch könnte wenig Kontrolle wiederum auch ‚schweigender‘ Ausdruck von Zufriedenheit der Stadtvertretung mit der Verwaltungstätigkeit sein. Wenn die Parlamentarier allerdings nicht zugleich über andere, nicht offizielle Kanäle (persönliche Kontakte zu Mitarbeitern der Verwaltung oder BM) über eine ‚ordnungsgemäße‘ Arbeit der Verwaltung informiert sind bzw. eine solche sicherstellen können, wäre eine Nichtnutzung der offiziellen Kontrollmechanismen in diesem Fall allerdings zu wenig. Denn aus dem öffentlichen Erscheinungsbild der Verwaltungsarbeit lassen sich keine Rückschlüsse darauf ziehen, inwiefern diesem tatsächlich rechtlich (im Rahmen der Gesetze) und politisch (im Rahmen der Vorgaben der STV) korrektes Handeln zugrunde liegt. Und ein ‚diffuses‘ Vertrauen in die ‚Selbstkontrolle‘ der Verwaltung kann wohl kaum als angemessen betrachtet werden.

### 2.3 Delegation mit mangelnder Kontrolle: faktischer Verlust der parlamentarischen Allzuständigkeit (Indikatoren 5 & 1)

Wie sich die Nutzung der Kontrollrechte nun in der Praxis der Arbeit der Wolgaster Stadtvertretung darstellt (5. Indikator), wurde anhand einer einjährigen Stichprobe aus der Legislaturperiode 1999-2004 untersucht, die auch die empirische Grundlage für die Einschätzung der anderen vier Indikatoren bildet. In neun Sitzungen zwischen September 2001 und September 2002 hatten die Stadt-

vertreter dabei über insgesamt 203 Beschlussvorlagen zu befinden, von denen 33 bereits im Hauptausschuss (HA),<sup>26</sup> immerhin aber noch 170 im Plenum zur Entscheidung kamen.<sup>27</sup> Daneben ließen sich – bereinigt um Nachfragen bei Anträgen und bloße Mitteilungen zu Veranstaltungen etc. – im gesamten Zeitraum 35 Anfragen der Stadtvertreter (=3,9 Anfragen/Sitzung) und 20 Mitteilungen des Bürgermeisters (=2,2 Informationen/Sitzung) zu den unterschiedlichsten Themen im Bereich der Verwaltungsarbeit registrieren. Hinzu kommt noch eine Reihe von Auskünften, die die Stadtvertreter bereits im Vorfeld der Plenarsitzungen bei der Diskussion der Beschlussvorlagen in den Ausschüssen erhalten haben, deren Quantifizierung jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich ist. Diese Ergebnisse scheinen auf eine effektive Kontrolle der Exekutive durch das Kommunalparlament hinzudeuten (5. Indikator). Sie werden indes durch mindestens zwei Feststellungen relativiert. Zum einen ist innerhalb des ganzen Jahres nicht ein einziges Mal vom Recht auf Akteneinsicht Gebrauch gemacht worden.<sup>28</sup> Nun mag es im kommunalpolitischen Alltag generell eher selten sein (und eine laufende Inanspruchnahme wohl auch eine arbeitstechnische Überforderung), dass Stadtvertreter Vorgänge der Verwaltung so tiefgründig nachprüfen. Jedoch kann der Autor gerade aufgrund seiner Erfahrungen im Rechnungsprüfungsausschuss nur betonen, dass ein Blick in die Akten durch nichts zu ersetzen ist, da mündliche Auskünfte häufig unkonkret und unbelegt bleiben.

Zum anderen zieht der Inhalt der Anfragen und Informationen selbst die Effektivität der Kontrolle in Zweifel. So richten sich die Anfragen ganz überwiegend auf die Tätigkeit der Verwaltung zur Verbesserung des Stadtbildes durch Pflege städtischer Grundstücke etc. Während damit ein Bereich stark kontrolliert wird, aus dem in der Regel kaum etwas zu den „wesentlichen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung“ (vgl. oben; § 34 KV M-V) zählt, bleiben die Arbeit in der Kernverwaltung und die delegierten Aufgaben des Bürgermeisters hingegen weitgehend unhinterfragt. Es muss also davon ausgegangen werden, dass die Stadtvertretung über deren Erledigung nicht informiert ist, zumal sich auch die Auskünfte in eigener Initiative des Bürgermeisters nur selten darauf beziehen.<sup>29</sup> Diese Lücke kann wohl auch nicht durch Mittel der nicht-öffentlichen oder offi-

---

<sup>26</sup> Da der HA zu acht Neunteln mit Stadtvertretern besetzt ist und damit als ‚kleine Stadtvertretung‘ gelten kann, wird er hier nicht getrennt betrachtet.

<sup>27</sup> Niederschriften der 21.-29. Sitzung der STV und des HA der Stadt Wolgast, Sept. 2001-Sept. 2002. Die geringe Zahl an Sitzungen erklärt sich vor dem Hintergrund eines eigentlich üblichen monatlichen Sitzungsturnus der STV dadurch, dass aufgrund ‚geringen Geschäftsanfalls‘/ ‚Sommerpause‘ im Januar, Februar, Juli und August 2002 keine Sitzungen stattgefunden haben (Die ‚Juni-Sitzung‘ war allerdings am 1. Juli 2002). Vgl. VI. Anhang.

<sup>28</sup> Wäre dies der Fall gewesen, hätte es in den Niederschriften auftauchen müssen, da die Akteneinsicht von einer Fraktion (oder einem Viertel der Stadtvertreter) beantragt werden muss (§ 34 (4) KV M-V).

<sup>29</sup> Detailliertere Aussagen wären hier nur auf Basis einer quantifizierenden Inhaltsanalyse der Anfragen und Informationen möglich, die jedoch wegen ihres Zeitaufwandes nicht durchgeführt wurde.

ziösen ‚Kontrolle‘ ausgefüllt werden. Zwar gibt es – kleinstadttypisch – einige Abgeordnete mit guten ‚Beziehungen ins Rathaus‘, die sicherlich hin und wieder auch mehr zutage fördern als ‚Verwaltungsklatsch‘. Indes taugen diese Informationen nur zur Kontrolle, wenn sie in gezielten Anfragen öffentlich gemacht werden oder in entsprechende (Änderungs-)Anträge münden.

Insofern sich das Wolgaster Stadtparlament in der Praxis somit durch Nicht-Informiertheit seines Einflusses auf die Ausübung der von ihm delegierten Rechte begibt (zumal auch kaum eine Auskunft dem Kriterium der Vorgängigkeit gerecht würde), erlangt der erste Indikator (Kompetenzdelegierung) in vollem Umfange Bedeutung. Umso dringender erscheint eine Antwort auf die Frage, wie man nun den Umfang der delegierten Kompetenzen selbst wertet. Zu diesen zählen gemäß Hauptsatzung der Stadt Wolgast (HS WLK) nach § 7 (2) alle Entscheidungen unterhalb der für die Entscheidungen des Hauptausschusses festgelegten Wertgrenzen.

Damit verfügt der Bürgermeister je nach Entscheidungsmaterie bei Einmalzahlungen immerhin über Beträge bis unter 50.000 Euro, bei wiederkehrenden Zahlungen bis unter 2.500 Euro (§ 5 (3) HS WLK). Da die Hauptsatzung dem Hauptausschuss im Rahmen der Wertgrenzen pauschal „alle Entscheidungen überträgt, die nicht nach § 22 Abs. 3 KV M-V [...] der Stadtvertretung vorbehalten sind“ (§ 5 (2) HS WLK), entscheidet auch der Bürgermeister innerhalb der jeweiligen Wertgrenzen in allen diesen Angelegenheiten, die im Einzelnen Verträge allgemein, über- und außerplanmäßige Ausgaben, „Verfügung über Gemeindevermögen“, „Übernahme von Bürgschaften“ sowie städtebauliche Verträge umfassen (§ 22 (4) KV M-V).<sup>30</sup> Wenngleich es wiederum eingehenderer Untersuchungen bedürfte, um den Anteil der delegierten an allen Entscheidungen und damit auch deren Bedeutung genauer zu ermessen, untermauert ihr hier aufgezeigtes Ausmaß m. E. die untersuchte Hypothese.<sup>31</sup> Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil diese Rechte angesichts schwacher parlamentarischer Kontrolle nur eine geringe Rückkopplung an die delegierende Instanz – die Kommunalvertretung – haben.

---

<sup>30</sup> Daneben erscheinen die Bestimmungen aus § 7 (4) und (5) HS WLK, wonach der BM alle Personalangelegenheiten entscheidet, die nicht dem HA und der Stadtvertretung vorbehalten sind, und wonach jener auch „über die Erklärung des Einvernehmens der Gemeinde nach § 36 BauGB“ bei Vorhaben befindet, die nicht das Ortsbild prägen oder von besonderer Bedeutung für die Stadt sind, weniger wichtig. Denn bei Ersterem handelt es sich wohl eher um eine Art ‚salvatorische Klausel‘, da es eigentlich keine Personalangelegenheiten gibt, die nicht den genannten Gremien vorbehalten sind und beim Zweiten geht es ohnehin nur in Ausnahmefällen um eine politische, ansonsten ‚nur‘ um eine rechtskonforme Entscheidung.

<sup>31</sup> Im Übrigen lässt sich vermuten, dass die an den BM delegierten Entscheidungen tatsächlich die Mehrheit aller Entscheidungen ausmachen, da gerade im Bereich der geringen Wertgrenzen im ‚alltäglichen Kleinklein der Verwaltungarbeit‘ am meisten Entscheidungsbedarf entsteht.

## 2.4 Keine positive und nur bedingt negative Präferenzkontrolle: die Stadtvertretung zwischen Folgen und Gefolgschaft (Indikatoren 2 & 3)

Indes ist es der zweite Indikator (Autorschaft der Anträge), der die exekutive Führerschaft in der Gemeinde am eindrucksvollsten bestätigt. Denn zwischen September 2001 und September 2002 wurden 99% der Anträge von der Verwaltung bzw. vom Bürgermeister gestellt. Lediglich zwei von 203 Beschlussvorlagen kamen aus der Stadtvertretung selbst.<sup>32</sup> Jedoch ist, wie erwähnt, Vorsicht vor übereilten Schlussfolgerungen durchaus geboten, weil die Aussagekraft zunächst nur auf die positive Präferenzkontrolle durch die Stadtvertretung beschränkt bleibt. Allerdings sind auch die Zahlen für die negative Präferenzkontrolle – den dritten Indikator für unsere Hypothese – nicht weniger eindeutig. So wurden von 201 verwaltungsseitig eingebrachten Beschlussvorlagen immerhin noch 97,5% (196) ohne jegliche Änderung in Hauptausschuss bzw. Stadtvertretung positiv beschieden.<sup>33</sup> An dieser Stelle drängt sich nun endgültig der Verdacht auf, dass die Stadtvertretung ein bloßes Akklamationsorgan für die zuvor verwaltungsintern gefällten Entscheidungen bildet. Obgleich dieser Verdacht nicht unbegründet ist, bleibt er jedoch nur eine schwache Bestätigung der Hypothese, wenn er nicht weiter erhärtet werden kann. Dazu sollten die Gründe für die hohe Zustimmungsrates näher interessieren.

Die nächstliegende Vermutung dazu wäre sicherlich erstens, dass die parteipolitischen Konstellationen dem Bürgermeister eine ‚eigene Mehrheit‘ in der Stadtvertretung sichern, die dann die Anträge aus der Verwaltung ‚durchstimmt‘. Diese Erklärung scheidet jedoch für Wolgast weitestgehend aus. Zum einen stellt ‚seine‘ Fraktion – die der SPD – nur 6 (5) von 24 Abgeordneten, zum anderen gibt es auch keine Koalition. Zwar konnte der Bürgermeister bei ‚kritischen‘ Entscheidungen häufig auch auf die Stimmen der PDS zählen, mit denen es dann zur absoluten Mehrheit reichte. In mindestens genauso vielen Fällen haben aber auch Vertreter beider (!) Fraktionen gegen ihn gestimmt. Das deutet auf

---

<sup>32</sup> Bei den zwei Anträgen aus der STV handelte es sich zum einen um die Beschlussvorlage 165/01, ein Antrag der CDU-Fraktion auf Änderung des Gesellschaftervertrags eines städtischen Unternehmens, der Wolgaster Wohnungswirtschaft (WoWi). Ziel des Antrags war es, durch Aufnahme von Stadtvertretern in die Gesellschafterversammlung die politische Kontrolle über das Unternehmen zu erhöhen. Der Zeitpunkt des Antrags deutete jedoch auf andere Motive. So hatte sich der BM (SPD) vorübergehend entschlossen, bei den 2001 stattfindenden Wahlen nicht wieder anzutreten und stattdessen die gerade frei gewordene Geschäftsführung der WoWi zu übernehmen. Die CDU hoffte offenbar, mit ihrem Antrag dem politischen Gegenspieler damit die künftige Arbeit ‚zu erschweren‘. Indes scheiterte sie doppelt. Der BM trat (freilich nicht allein deshalb) wieder an und blieb im Amt und ihr Antrag wurde bis zur Unkenntlichkeit verändert. Zum anderen war es die unkontroverse Vorlage 58/02 zur Umbesetzung in Ausschüssen.

Im Übrigen wurden von den 203 Anträgen bereits 33 im HA abschließend entschieden (vgl. voriger Abschnitt).

<sup>33</sup> Die zuvor tagenden Fachausschüsse können nur Änderungsempfehlungen erarbeiten, welche – soweit in den beschließenden Organen erfolgreich – in der Gesamtbilanz eingerechnet sind. Insofern erbrachte ein Verweis auf ihre ansonsten nicht mitbetrachtete Tätigkeit keine Relativierung der Zahlen.



„unabhängige“ Einstellungen nicht nur von CDU-Abgeordneten. Trotzdem wurde die große Mehrheit der Anträge mit Stimmen aus allen Fraktionen verabschiedet.

Vermutet man die Gründe nun zweitens im Inhalt der Beschlussvorlagen, fällt einerseits bei einem Blick auf die unverändert beschlossenen Anträge auf, dass sich darunter zu einem nicht unbeträchtlichen Teil Vorlagen finden, an deren Ursprung eigentlich Bürger stehen und die von der Verwaltung nur „aufbereitet“ werden, oder die lediglich eine Folge zuvor getroffener Grundsatzentscheidungen darstellen.<sup>34</sup> Nicht nur Letztere sind im Übrigen zumeist relativ unkontrovers und ähneln häufig eher Verwaltungsakten als politischen Entscheidungen. Diese insgesamt immerhin 62 Fälle können nun kaum zur Untermauerung unserer Hypothese herangezogen werden, da zum einen die Exekutive gar nicht ihr eigentlicher Autor ist und außerdem davon auszugehen ist, dass ihr unkontroverser Inhalt ohnehin mit den Präferenzen der Stadtvertretung übereinstimmt. Deren Zustimmung zu den Vorlagen verkörpert insofern – unter der Voraussetzung, dass die Stadtvertreter alle notwendigen Informationen besitzen – eine autonome, wohl überlegte Entscheidung.

Stellt man nun andererseits fast spiegelbildlich für die Gegenstände der von der Stadtvertretung veränderten Anträge fest, dass diese eher kontrovers sind,<sup>35</sup> suggeriert dies, dass die geringe Zahl von Einwänden der Stadtvertretung gegen die Vorlagen der Verwaltung sich tatsächlich einfach aus der Unumstrittenheit von deren großer Mehrheit erklärt, anstatt einen Beleg für die These vom „Parlament am Gängelband“ zu liefern. Insofern aber der Anteil unverändert beschlossener Anträge auch unter Abzug der relativ eindeutig als unkontrovers zu kennzeichnenden 62 Fälle mit zwei Dritteln (134 von 201) noch außerordentlich hoch bleibt, ist die Skepsis damit nicht ausgeräumt.

Vielmehr deuten Beobachtungen in den Sitzungen der Stadtvertretung, aber auch der Ausschüsse drittens darauf hin, dass die Stadtvertreter häufig zu den Anträgen gar keine eigenen Präferenzen besitzen und sich daher von den Empfehlungen der Verwaltung „leiten lassen“.<sup>36</sup> Dies geht sogar so weit, dass Be-

<sup>34</sup> Dabei hatten 43 Beschlüsse (21,4%) Grundstücksverkäufe in dafür angelegten Neubaugebieten zum Inhalt (inklusive Folgevereinbarungen), 13 (6,5%) waren Folgebeschlüsse, wie z.B. Auftragsvergaben zu vorher gefassten Grundsatzentscheidungen (dabei ist die Vergabe an den billigsten Anbieter in der Regel zwingend – von Entscheidung kann also eigentlich keine Rede sein), und bei immerhin noch 6 handelte es sich um Anträge von BürgerInnen zu städtischen Satzungen (Ausnahmegenehmigungen, wobei meistens ein großer Konsens gegen Ausnahmen vorherrscht).

<sup>35</sup> Geändert wurden im Einzelnen die Vorlagen 135/01, 146/01, 155a/01, 30a/02 und 87/02. Immerhin zwei weisen die Gemeinsamkeit auf, dass es darin um das kontroverse Thema Verkehr geht (besonders in der Innenstadt reichen hier spezifische Interessen von Gewerbetreibenden bis ins Parlament). Ansonsten lassen sich aus der Materie, aus der die Anträge jeweils stammen, noch keine Kontroversen vermuten, diese ergeben sich offenbar aus den komplexen Spezifika des entsprechenden Antrags.

<sup>36</sup> Hier läuft auch die Möglichkeit auf, dass sich die hohe Zustimmungsrates aus der guten Abstimmungsarbeit in den Ausschüssen erklärt. Im Übrigen müssten in diesem Falle auch von den Fachausschüssen wesent-

schlussvorlagen, d.h. insbesondere Begründungen und Erläuterungen, gar nicht gelesen werden. Dabei erfolgt mitunter nicht einmal eine rationale Auswahl, d.h. dass Vorlagen beispielsweise deshalb nicht gelesen würden, weil sie nach ihrem Betreff als ‚unwichtig‘ eingestuft werden. Auch eindeutig ‚wichtige‘ Anträge wie z.B. die Haushaltssatzung u. Ä. ignoriert man,<sup>37</sup> wobei sich über das Ausmaß und die Ursachen nur spekulieren lässt (vgl. unten Kap. IV).

#### 2.5 Führung statt Mitwirkung: Willensbildung und Entscheidung im Schatten des Bürgermeisters (Indikator 4)

Aber auch wenn ein Thema umstritten ist – die Stadtvertretung also eine Vorlage gelesen haben und eine eigene Präferenz besitzen muss, die von der der Verwaltung abweicht – folgt daraus noch nicht zwangsläufig, dass der Antrag auch im Sinne der Stadtvertretung geändert oder sogar abgelehnt wird. Und das bietet uns einen unerhörten Anhaltspunkt für die Gültigkeit der zu testenden Hypothese. Wenn nämlich auf der einen Seite die Stadtvertreter den vermeintlichen Aufwand für eine Änderung (inklusive der Gefahr einer Ablehnung des Änderungsantrags) höher bewerten als ihre Änderungspräferenz (die Intensität des subjektiven Änderungswunsches) oder den aus der Änderung erwachsenden Nutzen (für die Gemeinde, die eigene Partei oder sie selbst), wird erst gar kein Änderungsantrag gestellt. Dass derartige Motive zumindest mit einer Rolle spielen, legen die Erfahrungen aus der Wolgaster Stadtvertretung nahe. Aber auch wenn auf der anderen Seite die Verwaltung eine sehr starke Präferenz hat, ihren Willen in einer Angelegenheit durchzusetzen, gelingt ihr dies in der Regel.<sup>38</sup> Da Beispiele für solche Auseinandersetzungen indes sehr rar sind, kann als Maß für diesen insgesamt vierten Indikator zur Durchsetzungskraft des Bürgermeisters/der Verwaltung nicht mit statistischem Material aufgewartet werden. Stattdessen soll als Beleg kurz ein paradigmatischer Fall dargestellt werden.

Für die 21. Sitzung der Stadtvertretung am 26. September 2001 hatte die Verwaltung eine Vorlage zur Änderung der Vergnügungssteuersatzung im Rahmen der Euroeinführung erarbeitet und der Stadtvertretung unter den drei möglichen Varianten (A: Abrundung; B: Aufrundung; C: „spitz gerechnet“) die Variante B empfohlen (Vorlage 164a/01). Bei der Beratung in den Ausschüssen offen-

---

lich mehr Änderungsvorschläge ausgehen, was offenbar nicht der Fall ist (bei den fünf veränderten Anträgen waren solche, in denen der Änderungsvorschlag aus einem Ausschuss kam, schon mit einbezogen).

<sup>37</sup> Das ging in einem Fall sogar soweit, dass die Kämmerin sich genötigt sah, bei der Beratung des Haushalts 2003 vor den Stadtvertretern dessen diskussionslose Verabschiedung zu monieren und die Abgeordneten ‚durch die Blume‘ zu einer sorgsameren Wahrnehmung ihrer Aufgaben aufforderte. Da sie damit allerdings die Eitelkeiten einiger Stadtvertreter verletzt hatte, wurde sie von diesen in der Folge zu einer öffentlichen Entschuldigung für ihre Äußerungen gezwungen.

<sup>38</sup> Vermutlich funktioniert dies aber nur, wenn die Präferenz der Verwaltung, sich durchzusetzen, größer ist als die der STV.

barten sich jedoch andere Vorstellungen bei den Stadtvertretern. So folgte der Finanzausschuss (FA) nicht der Verwaltungsempfehlung und befürwortete stattdessen die Variante C. Vor dem Hintergrund der seinerzeitigen „Teuro-Debatte“ lag dieser Entscheidung die Auffassung zugrunde, die Stadt solle ihre gleichwohl angespannte Haushaltslage nicht auf Kosten der Bürger zu verbessern suchen und sich jeglicher Erhöhungen im Rahmen der Währungsreform enthalten. Dagegen intervenierte jedoch der Bürgermeister auf der darauf folgenden Hauptausschusssitzung mit der Argumentation, eine „geringfügige Erhöhung“ sei „bei dieser Art von Steuer“ (!) „gerechtfertigt“ (21. HA v. 19.09.2001, TOP 36). Mit immerhin noch drei Gegenstimmen folgte daraufhin der Hauptausschuss in der Abstimmung nicht den eigenen Fraktionskollegen aus dem FA, sondern dem Bürgermeister.

In der Stadtvertretung prallten dann beide Auffassungen in öffentlicher Sitzung aufeinander. So sprachen sich die Vorsitzende sowie weitere Mitglieder des FA fraktionsübergreifend (!) aus den genannten Gründen nochmals ausdrücklich gegen eine Erhöhung der Steuer aus, während der Bürgermeister mit den bekannten Argumenten dagegenhielt, die er noch um den Hinweis erweiterte, die Steuer sei bewusst hoch anzusetzen, „um die Spielsucht nicht zu fördern“ (21. STV v. 26.09.2001, TOP 15). Trotz des seinerzeit hohen öffentlichen Drucks, und obwohl die Vergnügungssteuer lediglich einen Bruchteil der städtischen Einnahmen ausmacht, stimmten 14 von 18 anwesenden Stadtvertretern für die Empfehlung des Bürgermeisters, nur zwei stimmten dagegen, weitere zwei enthielten sich der Stimme.<sup>39</sup>

Nun lässt das Beispiel freilich zunächst breiten Spielraum für Interpretationen. Ebenso gut könnte es bedeuten, dass sich einfach eine Mehrheit der Stadtvertreter gegen eine Minderheit (im FA) oder das bessere Argument durchgesetzt hat. Da eine Abwägung auf Basis der Argumente zu viele Faktoren zu berücksichtigen hätte, muss sich hier der Einfachheit halber – aber nicht ohne Grundlage – deren Gleichwertigkeit angenommen werden. Im Übrigen entscheiden in Kontexten des Alltags selten die Argumente (allein). Unter diesen Voraussetzungen weisen die Beobachtungen, dass sich die Minderheit über alle Fraktionen verteilt und die Mehrheit keine eigenen Protagonisten besitzt, zumindest auf eine tendenziell stärkere Durchsetzungskraft des Bürgermeisters gegenüber einem ‚einfachen‘ Stadtvertreter (das Argument wiegt stärker, weil es vom BM stammt) und darauf hin, dass die Mehrheit eine von der Exekutive ‚geführte‘ ist. Und selbst wenn man das Beispiel nur als Ausdruck einer Auseinandersetzung innerhalb der Stadtvertretung ansieht, so hat dann diese letztlich mit dazu ge-

---

<sup>39</sup> Dabei ist leider nicht rekonstruierbar, wie die Mitglieder des FA abstimmten.

führt, dass die Verwaltung ihre Präferenz durchsetzen konnte. Diese erweist sich damit als in der Lage, ihre Position nicht nur, wie bisher gezeigt, bei vorgängiger Zustimmung oder Gleichgültigkeit seitens der Stadtvertreter durchzusetzen, sondern selbst, wenn starke Änderungspräferenzen vorhanden sind, die zumindest von einigen Stadtvertretern auch offensiv vertreten werden.<sup>40</sup>

## 2.6 Fazit: Stadtvertretung als nachgeordnete Legitimierungsinstanz

Im Ergebnis aller fünf Indikatoren sieht sich die Hypothese von der „exekutiven Führerschaft“ in der Kommunalpolitik trotz der gemachten Einschränkungen bestätigt. Natürlich erklärt sich die widerspruchslose Annahme vieler Anträge zu einem großen Teil auch aus deren Inhalt und die Zustimmung der Stadtvertretung ist eine gewollte, kein Ausdruck blinder Gefolgschaft. Angesichts der überwältigenden Zahlen zur Autorschaft der Anträge und zu den Beratungsergebnissen (Beschlüssen) kann jedoch zum einen kein Zweifel daran bestehen, dass der Einfluss des hauptamtlichen Bürgermeisters/der Verwaltung auf die Stadtvertretung größer ist, als von der Kommunalverfassung M-V vorgesehen. Von einer auf Antrags- und Rederecht gestützten bloßen Mitwirkung kann keine Rede mehr sein. Zum anderen dokumentiert aber diese Beschränkung des Kommunalparlaments auf einen passiven ‚Filter‘ für die Gemein(de)wohl-Orientierung der Verwaltungsanträge auch eine Verfehlung des demokratiethoretischen Anspruches als aktives Zentrum der lokalen Demokratie. Man könnte den Schluss ziehen, die Kommunalverfassung von dieser vergeblichen Erwartung zu befreien und sich mit der Filterfunktion zufrieden zu geben, wenn sich nicht gezeigt hätte, wie groß die ‚Löcher im Filter‘ sind. Denn tatsächlich scheint nicht einmal die Filterfunktion gesichert und die parlamentarische Arbeit beschränkt sich eben in vielen Fällen doch auf Hinnahme statt Annahme – auf die nachträgliche Legitimierung, den ‚demokratischen Anstrich‘ für schon fest stehende Entscheidungen. Die Frage nach einem Ausweg führt uns im letzten Kapitel zu einer Diskussion der Ursachen.

## 3. DIE EINGESCHRÄNKTE GÜLTIGEN RECHTLICHEN UND POLITIKSOZIOLOGISCHEN URSACHEN

Im Folgenden sollen nun vier Ursachenhypothesen für die „exekutive Führerschaft“ in der Kommune vor dem Hintergrund der Wolgaster Resultate diskutiert werden.

---

<sup>40</sup> Übrigens zeigt sich hier auch die Bedeutung des Rederechts des BM in der STV und ihren Ausschüssen.

### 3.1 Feierabendparlamentarier in Zeitnot

Als erste und zentrale Ursache wird in der fachwissenschaftlichen Diskussion seit langem die „Überlastung der ehrenamtlichen Ratsmitglieder“ genannt (vgl. Rudzio 2000: 403; vgl. Roth 1997: 425). Insbesondere mit wachsender Größe der Städte stehe der „Arbeitsanfall“ in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zum begrenzten „Zeitbudget“ der Feierabendpolitiker. Dies scheint sich zunächst auch für die Kleinstadt Wolgast zu bestätigen, wenn sogar teilweise Anträge gar nicht gelesen werden und es, wie das Beispiel „Vergnügungssteuer“ auch verdeutlicht, den Fraktionen oft nur ‚mehr schlecht als recht‘ gelingt, die Arbeit ihrer Mitglieder in Fachausschüssen, Hauptausschuss und Stadtvertretung zu koordinieren.<sup>41</sup>

So wie Letzteres aber zu einem Gutteil auch einfach auf schlechte Organisation – und somit Kompetenzdefizite – zurückzuführen ist, erklärt sich auch das Nichtlesen der Beschlussvorlagen zumindest nicht allein aus Zeitknappheit. Immerhin konnten wir zeigen, dass der durchschnittliche Arbeitsanfall mit 22,5 Anträgen pro Sitzung bei weniger als einer Sitzung pro Monat nicht so hoch ist, wenn man zudem bedenkt, dass davon mindestens 3,3 eher unkontroversen Verwaltungscharakter haben. Hinzu kommt, dass immerhin zehn von 24 Stadtvertretern entweder Lehrer, Rentner oder Studenten sind<sup>42</sup> – und damit wahrscheinlich über die nötige Lesezeit verfügen. Aus diesen Gründen müsste mehr Zeit zur Befassung mit den problematischen Anträgen übrig bleiben und zumindest ein großer Teil der Stadtvertreter über deren Inhalt gut informiert sein.

Wenn gerade ‚wichtige‘ und kontroverse Vorlagen (wie der Haushalt) dann trotzdem kritiklos verabschiedet werden, bleibt als Erklärung nur, dass auch die, die die Zeit dazu haben, die Anträge nicht lesen, womit das Zeitargument als Begründung der exekutiven Führerschaft ausschiede. Oder aber die Anträge sind mitunter doch zu lang und kompliziert (in ihrer Begründung), was dann ebenfalls weniger auf Zeit denn auf Kompetenz als entscheidenden Faktor hindeuten würde. Freilich bildet das Lesen und Verstehen ohnehin nur einen ersten Schritt hin zu einem Änderungsantrag und daneben ist die Beschäftigung mit den Anträgen aus der Verwaltung immerhin noch zeitintensiv genug, um die Stadtvertreter von der Erarbeitung eigener Anträge ‚abzuhalten‘. Insofern bleibt

<sup>41</sup> Ein allgemein wohl eher positiver Nebeneffekt ist, dass dadurch auch ein ‚Fraktionszwang‘ nur höchst selten ausgeübt werden kann. Dieser ist aber durch das System der Wahl mit freier Liste und das Angewiesensein auf bekannte Persönlichkeiten – das sich angesichts der schwierigen Personalsituation bei allen Parteien letztlich sogar auf ‚jeden Mann‘ (und bei der geringen Frauenquote noch stärker auf jede Frau) erstreckt – und die aus beiden resultierende Personalisierung ohnehin nur beschränkt möglich.

<sup>42</sup> Stadtvertreter Braun, Hämmerling, Powils (Lehrer); Kleebaum, Scholz, Skibbe, Wilke (Rentner); Bergemann, Kruschinski, Müller (Studenten).

das Zeitargument nicht ohne Relevanz, es sollte aber dennoch vorsichtiger benutzt werden als bisher.

### 3.2 Kompetenzdefizit der Hobbypolitiker

Denn gerade auch die faktisch nicht vorhandene positive Präferenzkontrolle verweist ebenso auf ein Kompetenzgefälle zwischen ‚Hobbyparlamentariern‘ und kommunaler Exekutive, das über die unzweifelhaft vorhandenen zeitlichen Nachteile zur hauptamtlichen Verwaltung hinausgeht. So sei diese – und das ist der Kern eines zweiten Begründungsansatzes – den Abgeordneten insgesamt „machtstrukturell überlegen“, d.h. nicht nur zeitlich (hauptamtlich vs. ehrenamtlich), sondern ebenso an Fachkompetenz (Berufspolitiker/professionelle Verwaltungsangestellte vs. verschiedene Berufe) und Information (vgl. Wollmann 1999a: 65; vgl. Roth 1997: 425).<sup>43</sup> Dies lässt sich für Wolgast im Großen und Ganzen nur bestätigen. Die Beobachtung, dass die Stadtvertreter bei Anträgen häufig keine eigenen Präferenzen besitzen und sich quasi von der Verwaltung ‚führen lassen‘ ist beredter Ausdruck dessen. Offenbar erzeugt insbesondere der fachliche Kompetenzvorsprung ein Vertrauen nach dem Motto: ‚die werden schon das Richtige machen‘. Eine solche Einstellung scheint – darauf deutet zumindest das Wolgaster Beispiel – im Übrigen auch den Hort an Erfahrungen langjähriger Abgeordneter wettzumachen, auf den sich sonst häufig die (politikwissenschaftlichen) Hoffnungen nach einem Gegengewicht zur Exekutive richten (vgl. Roth 1997: 425). Hier spielt aber sicherlich die allgemeine Zufriedenheit der Wolgaster Stadtvertreter mit ‚ihrer‘ Verwaltung eine nicht unwesentliche Rolle, die andernorts so vielleicht nicht vorausgesetzt werden kann. Insofern ist wohl vorstellbar, dass die Bedeutung des Kompetenzgefälles durch Einarbeiten verringert ist. Aber weder ist lange Parlamentszugehörigkeit ein Garant für Kompetenz (z.B. wenn man regelmäßig keine Anträge liest), noch sichert Kompetenz vor exekutiver Führerschaft (z.B. bei Zeitknappheit).

Neben dem Kompetenzvorsprung, der der Verwaltung in Argumentationen systematisch zu einer inhaltlichen Überlegenheit verhilft, sollten jedoch auch die rhetorischen Fähigkeiten und die ‚Autorität qua Amt‘ der leitenden Verwaltungsmitarbeiter im Hinblick auf ihre Durchsetzungsfähigkeit nicht unterschätzt werden. Der Wolgaster Bürgermeister bietet hierfür ein exzellentes Beispiel, wie vielleicht die dargestellte Auseinandersetzung um die „Vergnügungssteuer“ bereits erahnen lässt. In der Regel kann man sagen: Wer auch immer sich auf eine

---

<sup>43</sup> Teil dieses machtstrukturellen Ungleichgewichts ist die Tatsache, dass die Kommunalvertretung in der Regel im Unterschied zu ihren ‚großen Brüdern‘ Land- und Bundestag über keinen „eigenen Apparat“ an Mitarbeitern verfügt (Roth 1997: 425), die sie mit von der Exekutive unabhängigen Informationen (insbesondere in Rechtsfragen) versorgen und ihr Verwaltungsarbeit abnehmen.

Argumentation zu einem von ihm für ‚wichtig‘ erachteten Thema mit ihm einlässt, unterliegt in der anschließenden Abstimmung. Dabei erscheint es allerdings unmöglich, die Faktoren „Autorität“ und „Rhetorik“ als Ursachen voneinander zu trennen. Insofern kann auch nicht abschließend beurteilt werden, in welchem Grad sie in Wolgast für die Führerschaft der Exekutive verantwortlich sind. Generell begünstigen sie diese aber eher.

Im Zusammenhang mit der machtstrukturellen Überlegenheit ist bei der Untersuchung des Wolgaster Beispiels noch etwas aufgefallen. In Abweichung von § 5 der Geschäftsordnung der Stadtvertretung (GO STV), der regelt, dass die Stadtvertreter alle Anträge inklusive Anlagen „spätestens eine Woche vor Beginn der Sitzung“ erhalten, sind immerhin 14,3% der Vorlagen (29) innerhalb dieser Frist noch geändert oder den Abgeordneten sogar erst zur Sitzung als sog. „Tischvorlagen“ zur Verfügung gestellt worden. Wiederum gilt es, diese Beobachtung nicht überzubewerten, da deutlich ein Bemühen der Verwaltung erkennbar war, etwaige Änderungen den Vertretern so früh wie möglich zur Kenntnis zu geben und es sich in der Regel auch entweder um dringliche Angelegenheiten oder Änderungen eher redaktioneller Natur gehandelt hat. Dennoch gab es auch kurzfristige Anträge, die noch bis zur nächsten Sitzung hätten warten und entsprechend besser vorher beraten werden können. Erstaunlich – aber gleichzeitig eine Bestätigung unserer obigen Ergebnisse – ist nur die Tatsache, dass die Stadtvertreter die Aufnahme der neuen oder geänderten Vorlagen in die Tagesordnung nicht ein einziges Mal verweigert haben.<sup>44</sup> Insofern diese allerdings bei der Einschätzung, ob eine Vorlage tatsächlich dringlich ist, in der Regel von den Aussagen der Verwaltung abhängig sind, besitzt diese ein Instrument, mit dem sie die Stadtvertretung noch stärker ‚führen‘ könnte.

### 3.3 ‚Parteipolitik‘

Einen dritten Begründungsansatz, der analog zur ‚großen Politik‘ den Hintergrund der exekutiven Führerschaft darin sieht, dass eine ‚Regierungsmehrheit‘ in der Regel die Anträge der Exekutive durchbringt, hatten wir für Wolgast bereits oben ausgeschlossen. Er sollte aber für andere Kommunen sicherlich nicht vergessen werden, zumal der Bürgermeister auch in Wolgast bei ‚kritischen Anträgen‘ häufig auf eine ‚lose Mehrheit‘ aus SPD und PDS zählen konnte. Allerdings ließe sich auch für vergleichbare Gemeinden vermuten, dass die Beschlussvorlagen in der Regel mit parteienübergreifenden Mehrheiten beschlossen werden. Dabei könnte es sich indes um ein Spezifikum der sog. neuen Bundes-

---

<sup>44</sup> Was nach § 29 (4) KV M-V ihr alleiniges Recht ist, da nur sie eine Erweiterung der TO in der Sitzung beschließen können. Im Übrigen wären sie nach diesem Paragraphen sogar verpflichtet, ausschließlich nicht dringliche Angelegenheiten (d.h. nicht aufschiebbar bis zur nächsten Sitzung) neu aufzunehmen.

länder handeln, denen aufgrund der Wende-Erfahrungen und einer Überpolitisierung in der DDR sicherlich nicht zu Unrecht häufig ein besonderes Bedürfnis „nach konsensuellen Lösungen“ unterstellt wird (vgl. Roth 1997: 424). Spätestens mit dem Wegfall der Fünf-Prozent-Klausel bei den Kommunalwahlen in Mecklenburg-Vorpommern dürften dort „konsensuelle Lösungen“ ohnehin stärker gefragt sein. Die Führerschaft der Exekutive äußert sich dann darin, dass sie sich (gezwungener Maßen) die entsprechenden Mehrheiten für ihre Anträge ‚organisiert‘ – etwa in Vorgesprächen mit den Chefs der parlamentarischen Gruppen, durch die diese als „Vorentscheider“ dann möglicherweise wieder mehr Einfluss auf die Entscheidungen gewinnen können. In Wolgast kam dieses Modell unseres Wissens indes bisher nur in Ausnahmefällen zur Anwendung, wenn der Bürgermeister die Befürchtung hatte, auf ‚konventionellem Wege‘ zu scheitern.

### 3.4 Unentschiedenheit der Kommunalverfassung

Nachdem die ersten drei Ansätze die exekutive Führerschaft in den Gemeinden in den Akteuren der Kommunalpolitik begründet gesehen hatten, setzt der vierte nun den Fokus eher auf deren kommunalrechtliche Rahmenbedingungen. So gibt es bezogen auf alle Bundesländer die Hypothese, die „innere Kommunalverfassung [sei] von Unstimmigkeiten und ‚Ungereimtheiten‘ gekennzeichnet“ und in der Folge lade diese „in der rechtlichen Regelung liegende Unschärfe geradezu zu Konflikten zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung/Verwaltungsspitze ein“ (Wollmann 1999a: 64). Nun hatte sich zwar das Problem in Wolgast weniger in offenen Auseinandersetzungen als in einer unterschweligen Dominanz der Verwaltung über das Parlament geäußert, aber schon darin liegt zumindest ein verdeckter institutioneller Konflikt. Denn rechtlich sehen die Kompetenzzuschreibungen – das haben wir eingangs dargestellt – ja anders aus. Gerade weil die Kommunalverfassung (M-V) einerseits die monistische Allzuständigkeit der Gemeindevertretung nicht ganz aufgibt, andererseits aber auch Bereiche einer dualistischen Aufgabenteilung und Kompetenzverschränkung mit dem Bürgermeister vorsieht, ist dieser Konflikt indes bereits durch sie vorgezeichnet (vgl. Wollmann 1999a: 64). Er findet nun seinen Ausdruck u.a. auch darin – und hier stützt insbesondere unsere grobe inhaltliche Auswertung von Anfragen und Anträgen in der Wolgaster Stadtvertretung den vierten Erklärungsansatz –, dass sich die „ehrenamtliche[n] Feierabendpolitiker“ in „Detailfragen“ des Verwaltungsvollzugs „verzetteln“, „anstatt sich in erster Linie der großen und strategischen Fragen“ anzunehmen (Wollmann 1999a: 64).<sup>45</sup> Doch ha-

---

<sup>45</sup> Im Gegensatz dazu konstatiert Roland Roth, dass die Professionalisierung der Verwaltung „den Rat von direkten Selbstverwaltungsaufgaben weitgehend entlastet“ habe, was diesem „die Konzentration auf genuin parlamentarische Aufgaben“ ermögliche (Roth 1997: 423). Ersteres ist zwar sicherlich richtig, aber offenbar



ben wir auch hier gesehen, dass selbst dort, wo vorhanden, die Potentiale zur Konzentration auf die ‚wichtigen‘ Fragen nicht zwangsläufig auch genutzt werden.

Insofern kann abschließend davon ausgegangen werden, dass sich das Phänomen der exekutiven Führerschaft in der Kommune weder aus zeitlicher Überlastung, machtstruktureller Überlegenheit, organisierten Mehrheiten oder kommunalrechtlicher Unschärfe allein erklärt, sondern nur durch deren komplexes Zusammenwirken, das noch um weitere Faktoren wie Amtsautorität, rhetorische Fähigkeiten und gezieltes ‚Management‘ der Beschlussvorlagen ergänzt werden muss.

#### SCHLUSSBETRACHTUNG

Die Frage nach Alternativen zur führenden Stellung der Exekutive in der Gemeinde wurde bereits aufgeworfen. Dem vorgelagert ist jedoch die Entscheidung, ob solche überhaupt zu suchen sind. Schließlich scheint die Regelung der gemeindlichen Aufgaben ja trotzdem – oder gerade deshalb – gut zu ‚funktionieren‘. Im Übrigen sollte hier nicht die These vertreten werden, dass das Ausgreifen der exekutiven Kompetenzen nicht auch das „Wohl der Gemeinde“ im Blick hätte, sondern den Zwecken einer korrupten Verwaltung diene. Dafür zumindest bietet Wolgast kein Beispiel.

Um demgegenüber nun aber trotzdem die Notwendigkeit von Reformen zu begründen, die wieder mehr ‚Handlungsmacht‘ auf die Gemeindevertretung zurückverlagern, sind mindestens zwei Strategien denkbar. Zum einen eine ‚rechtlich-normative‘, über die sich die exekutive Führerschaft in der Kommune mit Verweis auf die Bestimmungen in Grundgesetz und Kommunalverfassung als ‚illegal‘ kennzeichnen lässt. Dieser Pfad vor allem wurde in der vorliegenden Arbeit besprochen. Da auf eine solche ‚Rechtsbeugung‘ indes nicht mit den üblichen Rechtsmitteln reagiert werden kann – sollte die Gemeindevertretung die kommunale Verwaltung für etwas verklagen, an dem sie selbst eine nicht unerhebliche Mitschuld trägt? –, muss nach geeigneten strukturellen Veränderungen gesucht werden, um Sollen und Sein zumindest wieder annähernd in Übereinstimmung zu bringen. Wenn dabei jedoch der Weg des geringsten Widerstandes ausgeschlossen werden soll, der in einer Anpassung der Norm an die Realität

---

noch nicht in dem Umfang, dass auch das Zweite zutrifft. Dazu bestätigt der Blick auf das Beispiel Wolgast eher die Auffassung von Hellmut Wollmann. So hat sich die KV M-V einerseits noch nicht von dem Gedanken der Allzuständigkeit der Gemeindevertretung auch für Verwaltungsfragen gelöst, andererseits konnte gezeigt werden, dass kommunale Parlamente (zum Teil nicht ohne eigenes Zutun) in ihrer Arbeit tatsächlich nicht unwesentlich mit Verwaltungsentscheidungen befasst sind.

bestünde, ist zum anderen der Rückgriff auf eine zweite Reformbegründung mit höherrangigem Geltungsanspruch unerlässlich. Es ist der dem gültigen Recht zugrunde liegende demokratische Anspruch unserer Gesellschaft, der diesem Kriterium gerecht wird.

Als zweite Begründungsstrategie findet sich somit eine ‚demokratiethoretisch‘ (oder analog zur ersten ‚moralisch-normativ‘) zu nennende. Ihr zufolge genügt es nicht, die Scheindemokratie in der Kommune nur entsprechend rechtlich zu legitimieren. Vielmehr muss die Institution, die nicht nur rechtlich, sondern auch demokratisch durch Wahlen direkt von den Bürgern dazu bestimmt ist, für ihre Gemeinde kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, durch Reformen in die Lage versetzt werden, dieser Bestimmung auch tatsächlich nachzukommen. Tatsächlich heißt dabei im Sinne dieser Arbeit das effektive Ausüben von positiver (aktiver) und negativer (passiver) Präferenzkontrolle, wobei es hier nicht um die Beantwortung der Frage gehen konnte, ob die vertretenen Präferenzen auch mit denen der Bürger übereinstimmen – was ein weiteres Demokratiekriterium darstellt.

Spätestens seitdem sich in allen Bundesländern die Direktwahl des Bürgermeisters durchgesetzt hat (vgl. Rudzio 2000: 389f.), ergibt sich aber das Problem, dass zwei Institutionen das erstgenannte ‚Demokratiekriterium‘ direkter Legitimation durch Wahlen erfüllen. Dieser empirische Einwand ist zu berücksichtigen, bevor man den normativen Ruf ‚alle Macht der Gemeindevertretung‘ erhebt. Denn er macht deutlich, dass – analog zur obigen Dreiteilung der Kompetenzsphären – je nach Machtverteilung zwischen Bürgermeister und Gemeindevertretung formal drei Demokratiemodelle vorstellbar sind, aus denen dann möglicherweise auch unterschiedliche Reformoptionen abzuleiten sind. Für das Modell einer ‚Führerdemokratie‘ (1), in dem dem Bürgermeister auch formell alle Grundsatz- („Legislative“) und Ausführungsentscheidungen (Exekutive) allein zukommen, könnte die Gemeindevertretung ganz aufgelöst werden – allenfalls als durch Kooptation bestelltes Beratungsorgan hätte sie dann noch einen Platz. Demgegenüber wären nach dem ‚parlamentarischen‘ Demokratiemodell (2) die Direktwahlen für den Bürgermeister wieder abzuschaffen und – das hat uns das Beispiel Wolgast gezeigt – darüber hinaus Wege zu suchen, die auch in der Praxis eine Umverteilung der legislativen und exekutiven Entscheidungsmacht vom Bürgermeister auf das Gemeindeparlament sicherstellen.

In Abgrenzung von diesen beiden Modellen monistischer Zuständigkeitsverteilung ist nun drittens noch das ‚präsidentialistische‘ Modell mit einer dualistischen Kompetenzspaltung zwischen direkt gewählter Legislative und Exekutive denkbar (3). Aufgrund der einfachen Anschlussfähigkeit an die Empirie (Beispiel Wolgast) und der normativen Hoffnungen, die man in eine derartige Ge-

waltenteilung setzen kann (z.B. Vermeidung von Überforderungen, wie sie das Beispiel Wolgast gezeigt hat),<sup>46</sup> scheint eine Orientierung der Reformen an diesem dritten Modell am besten geeignet, die aufgezeigten Widersprüche in der Gemeindepolitik zu lösen. Für Neuerungen hieße das u.a.: endgültige Aufgabe der Allzuständigkeit der Gemeindevertretung, konsequente Trennung von Grundsatz- (Gemeindevertretung) und Ausführungsentscheidungen (Bürgermeister); aber auch: Befähigung der Gemeindevertreter zu effektiver Präferenzkontrolle (bei der ‚positiven‘ zumindest teilweise), die über eine bloße Stärkung der Kontrollrechte (Wollmann 1999a: 65) hinausgeht, z.B. durch eigene hauptamtliche Mitarbeiter (wie Fraktionsgeschäftsführer o.Ä.), vor allem aber besser geschützte Möglichkeiten der beruflichen Freistellung und gezielte Weiterbildung in Fragen der Kommunalpolitik.

---

<sup>46</sup> Die Argumentation kann an dieser Stelle aus Platzgründen nur schemenhaft erfolgen.

„EXEKUTIVE FÜHRERSCHAFT“ IN DER GEMEINDE

ANHANG

1. Zusammenstellung der Protokollauswertung

Stadtvertretung Wolgast, Vorlagen Sept. 2001-Sept. 2002 (134/01-108/02; 9 Sitzungen)<sup>47</sup>

Beschlussvorlagen		Absolut	Relativ (zur jeweiligen Grundgesamtheit)	Durchschnitt (Anträge pro Sitzung)
Gesamtzahl		203	100%	22,5
Von der Verwaltung gestellt		201	99% (203)	22,3
Davon:	ohne Änderung beschlossen	196	97,5% (201)	21,8
	mit Änderung oder abgelehnt	5	2,5%	0,5
	Grundstücksverkäufe (mit Folgeanträgen)	43	21,4%	4,8
	Folgeanträge zu Grundsatzbeschlüssen (Auftragsvergaben etc.)	13	6,5%	1,4
	Bürgeranträge zu Satzungen	6	3%	0,7
Von Stadtvertretern gestellt		2	1% (203)	0,2
Im Hauptausschuss entschieden		33	16,3%	3,6
In der Stadtvertretung entschieden		170	83,7%	18,9

Sitzung (Datum)	Anfragen der Stadtvertreter (ohne Anfragen zu Anträgen)	Informationen des Bürgermeisters	Tischvorlagen/ Änderungen zur Sitzung
21. (26.09.2001)	5	2	4
22. (17.10.2001)	4	3	2
23. (12.11.2001)	2	1	1
24. (19.12.2001)	6	0	5
25. (04.03.2002)	3	3	4
26. (15.04.2002)	5	1	4
27. (29.05.2002)	5	4	4
28. (01.07.2002)	3	1	1
29. (02.09.2002)	2	5	4
Zusammen (9 Sitz.)	35	20	29
Durchschnitt (pro Sitzung)	3,9	2,2	3,2 (14,4 % von 201)

---

## 2. Abkürzungsverzeichnis

BM	Bürgermeister
FA	Finanzausschuss
FN	Fußnote
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GV	Gemeindevertretung
GO	Geschäftsordnung
HA	Hauptausschuss
HS WLK	Hauptsatzung der Stadt Wolgast
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
STV	Stadtvertretung
TO	Tagesordnung
TOP	Tagesordnungspunkt

LITERATUR

- Geschäftsordnung der Stadtvertretung der Stadt Wolgast und ihrer Ausschüsse in der Fassung vom 06.03.2000 (GO STV).
- Hauptsatzung der Stadt Wolgast in der Fassung vom 19.11.2001 (HS WLG).
- Hesselberger, Dieter 2003: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. Bonn.
- Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Januar 1998, zuletzt geändert am 26. Februar 2004 (KV M-V).
- Niederschriften der 21.-29. Sitzung (26.09.2001-02.09.2002) der Stadtvertretung der Stadt Wolgast, 3. Wahlperiode 1999-2004.
- Niederschriften der 21.-29. Sitzung (19.09.2001-28.08.2002) des Hauptausschusses der Stadt Wolgast, 3. Wahlperiode der Stadtvertretung 1999-2004.
- Nohlen, Dieter 2000: Wahlrecht und Parteiensystem. 3. Aufl. Opladen.
- Roth, Roland 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung. In: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland: Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden.
- Rudzio, Wolfgang 2000: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 5. Aufl. Opladen.
- Wollmann, Hellmut 1999a: Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente? In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Politisches Handeln in den Gemeinden. 2., überarb. Aufl. Opladen.
- Wollmann, Hellmut 1999b: Um- und Neubau der Kommunalstrukturen in Ostdeutschland. In: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.): Politisches Handeln in den Gemeinden. 2., überarb. Aufl. Opladen.

THOMAS MÜLLER

- geb. 1979 in Wolgast
- von 1999 bis 2002, Bachelor-Studium in Geschichte und Politikwissenschaft an der Universität Greifswald
- seit 2003, Student im Master-Studiengang „Democratic Studies/ Demokratie-studien“ am Institut für Politikwissenschaft der Universität Greifswald
  
- von 2001 bis 2004 Mitglied der Stadtvertretung Wolgast (Fraktion der SPD)
- seit 2004, tätig als sachkundiger Einwohner im Sozial- und Kulturausschuss der Stadtvertretung Wolgast

HEFT 1      „EXEKUTIVE FÜHRERSCHAFT“ IN DER GEMEINDE?  
DIE STADTVERTRETUNG WOLGAST ZWISCHEN GLEICHGÜLTIGER  
GEFOLGSCHAFT UND WOHL ÜBERLEGTEM FOLGEN  
(THOMAS MÜLLER, 2006)  
ISBN 3-86006-259-X

HEFT 2      UECKERMÜNDE – EIN REFUGIUM DES RECHTSEXTREMISMUS?  
(BENJAMIN FISCHER, 2006)





