

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Rüdiger Voigt
Restriktionen kommunaler
Sozialverwaltung

Herbert Schneider
Lokalpolitik in
einer Landgemeinde

B 3/77

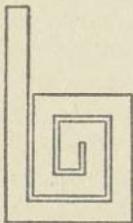
22. Januar 1977

Rüdiger Voigt, Dr. jur., geb. 1941 in Flensburg; Studium der Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaft in Kiel und Tübingen; 1972 bis 1976 Wiss. Assistent für Politikwissenschaft und öffentliches Recht an der Gesamthochschule Siegen; seit 1976 Assistenzprofessor für öffentliches Recht im Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1975; Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, Würzburg 1976; Staatliche Finanzgarantie und kommunale Selbstverwaltung, in: Die Verwaltung, 1974, S. 335—355; Kommunaler Finanzausgleich und Gemeindeautonomie. Dargestellt am Beispiel der Finanzausgleichspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 1975, S. 250—255 und 271—274.

Herbert Schneider, Dr. phil., Dr. rer. pol., geb. 1929 in Karlsbad. Studium der Politik- und Wirtschaftswissenschaften in Freiburg, Tübingen, Oxford und Genf; 1966—1973 Hauptgeschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft „Bürger im Staat“ bzw. Direktor der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg; seit 1971 Prof. für Politikwissenschaft und Didaktik der politischen Bildung an der Pädagogischen Hochschule Heidelberg; Gemeinderat und stellv. Bürgermeister in einer Landgemeinde.

Veröffentlichungen u. a.: Die Interessenverbände, München-Wien 1965⁴; Großbritanniens Weg nach Europa, Freiburg 1968; Zur Außenpolitik der Bundesrepublik — Ein Reader für den historisch-politischen Unterricht (mit U. Uffelmann), Paderborn 1976; Pluralismus und politische Bildung, in: Civitas-Jahrbuch für Sozialwissenschaften 1974; Der Landtag — Möglichkeiten und Grenzen des Länderparlamentarismus, in: H. Bausinger/Th. Eschenburg u. a.: Baden-Württemberg — Eine politische Landeskunde, Stuttgart 1975; Kommunalpolitik im Unterricht (mit W. Glashagen/B. und F. Nonnenmacher), in: Gegenwartskunde 4/1976.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Restriktionen kommunaler Sozialverwaltung

Es ist eine Probe auf die Menschlichkeit einer Gesellschaftsordnung, ob in ihr diejenigen zu ihrem Recht kommen, die es selber nicht fordern können.

Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen, 1975

Bereits heute wohnen rund 70 % aller Bundesbürger in Städten oder stadtähnlichen Gebilden; im Jahre 2000 werden — schenkt man den Prognosen Glauben — sogar mindest 80 % in Siedlungen mit mehr als 100 000 Einwohnern leben. Auch für die Menschen unseres Landes spielen also die städtischen Lebensverhältnisse eine immer größere Rolle. Auf der anderen Seite führt die wachsende Abhängigkeit des Bürgers von öffentlichen Leistungen zu steigenden Ansprüchen an die Sozialverwaltung der Städte und Kreise¹⁾. Diese stehen jedoch vor besonderen Schwierigkeiten, weil sie zwar direkt den Betroffenen und ihren Forderungen gegenüberstehen, aber keineswegs auch die *Gesamtkompetenz* für die Steuerung und Durchführung aller so-

zialpolitischen Maßnahmen haben. Bund und Länder, die insgesamt für die Gesellschaftspolitik verantwortlich sind, ziehen ihrerseits immer mehr Planungs- und Lenkungsbefugnisse an sich und überlassen den Kommunen lediglich Ausführungsaufgaben. Städte und Kreise sind hierdurch Restriktionen ausgesetzt, denen sie ohne grundlegende Änderungen der Finanzverteilung und der Bodenordnung — um nur zwei wichtige Teilbereiche zu nennen — aus eigener Kraft nicht entgegenwirken können. Kann man angesichts zunehmender Reglementierungstendenzen also überhaupt noch von Kommunalpolitik als *Gesellschaftspolitik* sprechen, wie dies etwa Martin Neuffer, der frühere Oberstadtdirektor von Hannover, tut²⁾?

I. Zur Bedeutung der Kommunalpolitik

Kommunalpolitik galt in der Bundesrepublik lange Zeit als unbedeutend und uninteressant gegenüber den Existenzfragen der „großen“ Staatspolitik. Als „Kirchturmspolitik“ wurde der Kommunalpolitik überhaupt jede Eigenart „echter“ Politik abgesprochen mit der Begründung, ihre Aufgabe sei lediglich die bürokratische *Ausführung* vorgegebener Entscheidungen übergeordneter staatlicher Instanzen. Aus dieser Einstellung heraus erklärt sich auch das geringe Interesse der Politikwissenschaft an diesem Thema³⁾. Das Feld wurde ganz der Staats- bzw. Verwaltungsrechtslehre⁴⁾ und — von einer anderen Warte aus — der Soziologie überlassen.

1. Zielkonflikte

Diese Beurteilung durch die Politikwissenschaft änderte sich allerdings zu Beginn der siebziger Jahre, als die *Zielkonflikte* zwischen Staatspolitik und Kommunalpolitik aufbrachen und politisch artikuliert wurden⁵⁾. Der Ausrichtung der staatlichen Konjunkturpolitik und vor allem der Strukturpolitik am Prinzip des unbeschränkten Wirtschaftswachstums stehen die Interessen der Gemeindegewohner an „gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen“ — wie es § 2 des Raumordnungsgesetzes von 1965 formuliert⁶⁾ — gegenüber. Besonders deutlich sichtbar wurde dieser Konflikt in den Kerngebieten der Groß-

politik“ im Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (Berlin usw. 1956, Bd. I, S. 1 ff.) von (dem Juristen) Hans Peters stammt, der in den 20er Jahren die Bedeutungslosigkeit des politischen Selbstverwaltungsbegriffs festgestellt hatte (Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926, S. 6 ff.)

⁵⁾ Rolf-Richard Grauhan, Warum „Großstadt-Politik“?, in: ders., Großstadt-Politik, Gütersloh 1972, S. 7 ff.

⁶⁾ Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl. III 2300-1).

¹⁾ Vgl. hierzu: Hans-Joachim Seeler, Haushaltsdefizite und Anspruchsgesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/76, S. 12.

²⁾ Martin Neuffer, Entscheidungsfeld Stadt, Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik — Standortüberprüfung der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart 1973.

³⁾ Als eine der ersten deutschen politikwissenschaftlichen Arbeiten auf diesem Gebiet kann Jürgen Bertram, Staatspolitik und Kommunalpolitik, Stuttgart 1967, angesehen werden.

⁴⁾ Bezeichnend hierfür ist die Tatsache, daß der Beitrag „Kommunalwissenschaften und Kommunal-

städte⁷⁾, wo Banken, Versicherungen, Kaufhäuser und andere in großem Umfang Grundstücke aufkauften und den Althausmietern kündigten⁸⁾. Der rasante Anstieg der Bodenpreise lud geradezu zur Spekulation ein. Das ließ den damaligen Münchener Oberbürgermeister Hans-Jochen Vogel zu der ironischen Feststellung gelangen⁹⁾: „Wenn der Dom von München nicht glücklicherweise in der Hand der Kirche wäre, würde er nach den Gesetzen der Rendite sofort einem Warenhaus oder Bürogebäude weichen müssen.“

Verschärft wurde die Situation durch Grundstückspekulanten, die Altbauhäuser ‚sanierungsreif‘ wohnen ließen, indem sie dort Gastarbeiter unter menschenunwürdigen Bedingungen unterbrachten. Das historisch und organisch entstandene Gefüge der Stadt wurde zerstört. Die jüngeren — aktiv im Wirtschaftsprozess stehenden — Menschen zogen in die Stadtrandgebiete. Dort entstanden sogenannte Schlafstädte, von denen aus die Arbeitsplätze in der Stadt — zumeist mit dem eigenen Auto — aufgesucht wurden. Aber auch diese Stadtrandgebiete weisen wiederum ein *soziales Defizit* auf. Dort herrscht nicht nur Mangel an Versorgungseinrichtungen¹⁰⁾, sondern es fehlt auch jede Urbanität¹¹⁾. Alle tieferen sozialen Beziehungen, aber auch das Interesse am kommunalpolitischen Leben ist weitgehend erloschen¹²⁾.

2. Betroffene

Als am schwersten Betroffene bleiben regelmäßig diejenigen zurück, die sich aus finanziellen, physischen und psychischen Gründen am wenigsten wehren können: Kleinstrentner, entwicklungsgestörte Kinder, Heimkinder, Jugendliche in Fürsorgeerziehung, Alters- und Pflegeheimbewohner, Nichtseßhafte und Kriminelle¹³⁾. Diese rund zehn Millionen Sozial-

fälle (ohne Berücksichtigung der Suchtkranken) in der Bundesrepublik, die Jürgen Roth 1971 festgestellt hat¹⁴⁾, gehen sicherlich kaum alle auf das Konto städtischer Lebensverhältnisse. Trotzdem ist ein innerer Zusammenhang unverkennbar. Bei näherem Hinsehen zeigt sich nämlich, daß die Probleme der Verstädterung lediglich Erscheinungsformen gesamtgesellschaftlicher Probleme sind¹⁵⁾.

Die Zahl der „Planungsverdrängten“ in den Obdachlosensiedlungen nimmt rapide zu¹⁶⁾. Die Bewohner von Abbruchvierteln werden — wie es die Behörden nennen — „umgesetzt“. Die sanierten Wohnviertel, die früher Wohnungen gerade für die sozial Schwachen enthielten, werden zu rentablen Geschäftsbereichen, deren Wohnungsmieten an der Profithöhe von Versicherungen, Ärzten und Zahnärzten bemessen wird¹⁷⁾. Horst W. Opaschowski¹⁸⁾ zieht daraus den Schluß: „Die Stadtsanierungen machen die Armen noch ärmer und die unsozial Behandelten zu asozial Handelnden.“ Aber auch der soziale Wohnungsbau führt u. U. zu ähnlichen Konsequenzen: in St. Louis, USA, mußte ein 1955 errichteter Häuserblock mit fast 3 000 Sozialwohnungen abgerissen werden, der durch Verelendung, Vandalismus und Kriminalität unbewohnbar geworden war¹⁹⁾. Die Mieten der Sozialwohnungen sind auch bei uns kaum noch als „sozial“ zu bezeichnen²⁰⁾.

In besonderem Maße betroffen sind die älteren Menschen, die mit dem Verlust ihrer gewohnten sozialen Umwelt ihre „soziale Geborgenheit“²¹⁾ und damit einen Teil ihrer Orientierungsmöglichkeiten verlieren. Auch in modern entworfenen Stadtrandsiedlungen etwa besteht für sie wegen ihrer geringer gewordenen Beweglichkeit die Gefahr der *sozialen Isolation*²²⁾. Die Folge ist häufig die Einweisung solcher Menschen in Altersheime, die sich andernfalls selbst versorgen könnten.

7) In diesen Gebieten sind die Bodenpreise längst so hoch, daß nur noch der Bau von Einkaufszentren, Banken und Verwaltungshochhäusern eine lohnende Rendite verspricht.

8) Vgl. Rolf-Richard Grauhan/Wolf Linder, Politik der Verstädterung, Frankfurt 1974, S. 127 ff. zum Beispiel München-Lehel.

9) Hans-Jochen Vogel, Die Amtskette — Meine 12 Münchner Jahre, München 1972, S. 300 ff.

10) Z. B. herrscht dort nach wie vor Ärzte- und vor allem Fachärztemangel, vgl. z. B.: Der Spiegel, 19/1975.

11) Zum Begriff „Urbanität“: Karolus Heil, Urbanität — Stadt der Zukunft. Analyse eines Leitbildes, in: Urbane Information, Heft 5/6, 1971.

12) Hans See, Grundwissen einer kritischen Kommunalpolitik, Köln 1975, S. 108.

13) Heinz Strang (Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit, Stuttgart 1970) spricht in diesem Zusammenhang von „tertiärer Armut“, die er als individuell, psychisch-sozial und partial charakterisiert.

14) Jürgen Roth, Armut in der Bundesrepublik, Frankfurt 1971, S. 70.

15) Grauhan/Linder, a. a. O., S. 13.

16) Ein Beispiel: 7 % der mehr als 180 000 Obdachlosen Nordrhein-Westfalens sind Opfer von Sanierungen. Hierzu näher: Hans Joachim Klein, Vergessene im Sozialstaat?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), 1974, S. 100 ff.

17) Ein Beispiel für solche Preisveränderungen findet sich bei Grauhan/Linder, a. a. O., S. 127.

18) Horst W. Opaschowski, in: Frankfurter Hefte 1972.

19) Zu den Einzelheiten: Der Spiegel 17/1974.

20) Siehe etwa: Der Spiegel 38/1976.

21) Hans Paul Bahrdt, Die moderne Großstadt, Reinbek 1969.

22) Otto Blume, Alte Menschen in der Großstadt — Hilflos?, in: Uwe Schultz (Hrsg.), Umwelt aus Beton oder Unsere unmenschlichen Städte, Reinbek 1973, S. 76 ff.

Der Anteil der über 65jährigen Bundesbürger nimmt immer noch zu; betrug er vor 100 Jahren nur 4,6 % der Gesamtbevölkerung, so sind es heute schon 12 %. Nicht von ungefähr nennt daher der Sozialbericht der Bundesregierung²³⁾ als eines der sozialpolitischen Ziele, den älteren Mitbürgern müsse der eigene Lebensraum möglichst lange erhalten bleiben, um ihre Selbständigkeit in ihrer vertrauten Umgebung so lange wie möglich zu bewahren.

Der aktivere Teil der Betroffenen setzt sich mit *Mieteraktionen* oder sogar mit Hausbesetzungen gegen die Zerstörung von Wohnraum und die Vertreibung aus der Innenstadt zur Wehr. Aber auch ein bedingungsloser Gegner der Grundstückspekulation wie Frankfurts Oberbürgermeister Rudi Arndt muß angesichts der Unantastbarkeit der „Institution Eigentum“ in manchen Fällen kapitulieren²⁴⁾. Die Folgen sind nicht nur in amerikanischen Großstädten deutlich sichtbar: Das breiartige Auseinanderfließen der Stadtstrukturen, das Absterben der vom Individualverkehr lahmgelagerten und erstickten Innenstädte, die ihre Funktionen an die Randzonen abgeben und allmählich veröden²⁵⁾.

Auch die Kinder, die ihr Recht noch nicht selber fordern können, sind die Leidtragenden dieser Entwicklung. Ihre *Spielmöglichkeiten* im Freien sind schlechter als die ihrer Altersgenossen vor 100 Jahren. Es ist daher kaum verwunderlich, daß es allein in Nordrhein-Westfalen über 50 Bürgerinitiativen gibt, die Spielplätze planen, bauen oder schon fertiggestellt haben²⁶⁾. Dem kinderfeindlichen Individualverkehr, der die Struktur der Städte so nachhaltig verändert hat, wird stets Vorrang eingeräumt vor der kindlichen Eigenwelt, die oft genug rücksichtslos manipuliert wird²⁷⁾.

Die Reichsgaragenordnung schreibt zwar 30 qm Park- und Zufahrtsfläche pro Wohnung für Kraftfahrzeuge vor, die Bauordnung für das Land Berlin^{27a)} z. B. gesteht den Kindern aber nur 2,5 qm — also nicht einmal ein Zehntel — für Spiel- und Tummelflächen zu. Selbst diese Vorschrift wird jedoch noch häufig umgangen. Den kommunalpolitischen Aspekt dieser Vernachlässigung kindlicher Bedürfnisse nach einer freien und ungehemmten Entwicklung beschreibt Alexander Mitscherlich bereits 1965: „Eine Stadt, die

²³⁾ Sozialbericht 1973, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1973, S. 31.

²⁴⁾ Ablehnungsbescheide der Frankfurter Behörden bei entsprechenden Baugenehmigungsanträgen, die sich auf das sog. Frankfurter Sozialbindungspapier von 1972 stützten, wurden von den Gerichten in

Inhalt

- I. Zur Bedeutung der Kommunalpolitik
 1. Zielkonflikte
 2. Betroffene
- II. Politikbegriff
 1. Politik oder Verwaltung?
 2. Nicht Autonomie, sondern Entscheidungsspielräume
- III. Standort der Kommunen im politisch-gesellschaftlichen System
 1. Historische Ableitung
 2. Widerspruch im Grundgesetz
- IV. Restriktionen der Kommunalpolitik
 1. Gesetzliche Reglementierungen durch Bund und Land
 - a) Kommunale Sozialhilfe
 - b) Landeskinderdengesetze
 2. Zentrale Planung übergeordneter politischer Instanzen
 - a) Kommunales Gesundheitswesen
 - b) Raumordnung und sozialer Wohnungsbau
 3. Einbeziehung der Kommunen in die staatliche Global- und Konjunktursteuerung
 - a) Staatliche Lenkungsinstrumente
 - b) Privater Wohlstand — öffentliche Armut
 4. Finanzielle Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen
 - a) Einbeziehung in den Finanzverbund
 - b) Einflußnahme durch staatliche Zuweisungen
- V. Schlußfolgerungen
 1. Vollzug vorentschiedener Prämissen?
 2. Legitimation — Rückkoppelung — Innovation
 3. Konfliktverarbeitung, nicht Konfliktabsorption
 4. Partizipation der Betroffenen

letzter Zeit häufig als rechtswidrig aufgehoben. Dabei sollte man sich jedoch noch einmal den Text des Art. 14 Abs. 2 GG ins Gedächtnis rufen: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

²⁵⁾ Vogel, a. a. O., S. 304.

²⁶⁾ Vgl. Hans-Peter Knirsch/Friedhelm Nickolmann, Die Chance der Bürgerinitiativen, Wuppertal 1976, S. 112 ff.

²⁷⁾ Alexander Mitscherlich, Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Frankfurt 1965, S. 91 f.

^{27a)} § 10 der Bauordnung für Berlin vom 29. 7. 1966 i. d. F. vom 13. 2. 1971 (GVBl. S. 457).

ihren Kindern keine weitläufigen Spielplätze, ihren Jugendlichen keine leicht erreichbaren Sport- und Tummelplätze, keine Bäder und Jugendzentren in der Nachbarschaft ihrer Wohnung verschafft, (darf) sich nicht wundern, wenn ihre erwachsenen Bewohner dann später nicht am politischen Leben der Gemeinde Anteil nehmen“²⁸⁾.

Engagierte Bürger, die die verheerenden Folgen des ungehemmten Individualverkehrs in den Städten erkennen, versuchen mit Verkehrsstreiks, sog. Rote-Punkte-Aktionen, die Subventionierung der Nahverkehrstarife bei gleichzeitigen Einsparungen an den Straßenbaukosten durchzusetzen. Aber obgleich diese Forderung angesichts der durch Autos verstopften und durch Abgase vergifteten Innenstädte jedermann einleuchten müßte²⁹⁾, und die Aktionen in vielen Städten breite Zustimmung bei der Bevölkerung fanden, blieben sie insgesamt weitgehend wirkungslos. Die Fahrpreise steigen weiter, die Idee des sogenannten „Null-Tarifs“ ist schon fast vergessen.

II. Politikbegriff

Ist demnach Kommunalpolitik also doch keine „echte“ Politik, weil die Aktionen der lokalen Ebene so offensichtlich den „Sachzwängen“ des Gesamtsystems unterliegen? Das wirft die Frage auf, welcher *Politikbegriff* dieser Darstellung zugrundeliegt.

Auch neuere Begriffsbestimmungen knüpfen an die Definition Max Webers an; er verstand unter Politik „das Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung“³²⁾. Dieser Politikbegriff, dem inzwischen entscheidungstheoretische, systemtheoretische und demokratietheoretische Definitionen gefolgt sind³³⁾ — um nur einige zu nennen —, legt bereits die Schlußfolgerung nahe, daß die Interessenauseinandersetzungen auf lokaler Ebene etwas mit Politik zu tun haben müssen, da es sich bei ihnen letztlich um

²⁸⁾ Mitscherlich, a. a. O., S. 93.

²⁹⁾ Diese Abgase zerstören bekanntlich nicht nur das Mauerwerk historischer Gebäude, sondern greifen vor allem auch die menschliche Gesundheit an.

³⁰⁾ Neuffer, a. a. O., S. 79.

³¹⁾ Vogel, a. a. O., S. 306.

³²⁾ Max Weber, Politik als Beruf, in: ders., *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen 1958, S. 493 ff.

³³⁾ Eine übersichtliche Darstellung dieser Ansätze im Bereich der Kommunalpolitik findet sich bei Lutz-Rainer Reuter, *Kommunalpolitik im Parteienvergleich*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34/76, S. 8 ff.

Martin Neuffer meint dazu: „Die Forderung nach dem Null-Tarif paßt daher ebensowenig in das Konzept einer egalitär-freiheitlichen Gesellschaft wie etwa die Forderung nach freier Wohnung für alle“³⁰⁾. Und auch bei der Altstadt-Sanierung sind die Initiativen zur Bewahrung der historischen Stadtkerne selten erfolgreich.

Hans-Jochen Vogel, der kaum im Verdacht steht, ein Linker oder gar ein Radikaler zu sein, sieht nach 12jähriger Tätigkeit als Oberbürgermeister Münchens die Ursachen so: „Die Krise ist die Krise des über seine Grenzen hinauswuchernden Systems, es ist die Krise der ökonomischen Stadt. Unser System produziert an den *wirklichen Bedürfnissen* vorbei. Es lenkt unsere Kräfte auf die Gebiete, die Zuwachs und rasche Rendite versprechen, und entzieht sie den öffentlichen, vor allem den kommunalen Investitionen und Dienstleistungen, von denen die Qualität unseres Lebens in Wahrheit abhängt.“³¹⁾ Diese Ansicht drückt tiefe Resignation aus.

ein *Machtproblem* handelt. Den Nachfolgern Max Webers erschien der Machtbegriff allerdings als zu wenig greifbar. Sie ersetzten ihn durch den Begriff der *Herrschaft*, im Weberischen Sinne also der institutionalisierten Macht. Damit wurde jedoch das Untersuchungsfeld der Politikwissenschaft erheblich verengt. Es beschränkte sich jetzt auf Regierungsinstitutionen und ließ andere Machtprozesse — etwa solche wirtschaftlicher Art — unbeachtet.

1. Politik oder Verwaltung?

Kennzeichnend für diese Auffassung ist die auf Lorenz von Stein³⁴⁾ zurückgehende Unterscheidung von Regierungstätigkeit als *politischer Leitung* und Verwaltungstätigkeit als *bürokratischer Ausführung*, die auch dem grundgesetzlichen Modell zugrunde liegt. Sieht man in der Regierungstätigkeit die Entscheidung des „Allgemeinen“ und „Grundsätzlichen“, so wären die Kommunen um so unpolitischer, je weniger sie „allgemeine“ und „grundsätzliche“ Fragen entscheiden³⁵⁾. Ihre Begrenzung auf die Aufgaben der örtlichen

³⁴⁾ Lorenz von Stein, *Verwaltungslehre*, Teil 1 Abt. 1, Neudruck der 2. Aufl. von 1869, Aalen 1962, S. 133 ff.

³⁵⁾ Rolf-Richard Grauhan, *Der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde*, in: *Der Bürger im Staat*, 1971, S. 106 ff.

Gemeinschaft würde somit ihren *unpolitischen Charakter* von vornherein festlegen. Folgerichtig würde die kommunale Selbstverwaltung daher lange als unpolitische Verwaltung angesehen und zeitweilig sogar in die Nähe der Vereine gerückt³⁶⁾. Bei einem Festhalten an dieser Auffassung bleibt jedoch der Wandel im Staatsverständnis unberücksichtigt. Das Grundgesetz schreibt die demokratische Legitimation für alle drei politischen Ebenen: Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen durch Art. 28 Abs. 1 vor. Die Vorstellung, die Gemeinde sei eine Organisation gesellschaftlicher Kräfte im Staat, ist damit überholt³⁷⁾. Vielmehr sind alle drei Verwaltungs- und Politikebenen *gleichrangig*, wenn auch nicht funktionsgleich³⁸⁾.

Auch ein Vergleich der *Aufgabenwahrnehmung* zeigt, daß Verwaltung als eine „Ziele und Richtung setzende Tätigkeit“³⁹⁾ nicht nur in den Ministerien von Bund und Ländern, sondern gleichermaßen in den Städten und Kreisen ausgeführt wird. Lokale Verwaltung ist also in jedem Fall *politische Verwaltung*. Ihre Entpolitisierung zur bloßen Fachverwaltung — auch durch manchen kommunalen Spitzenfunktionär — verkennt zudem generell die *Funktionsverlagerung* der Verwaltung vom hoheitlichen Eingriff zur leistenden und gestaltenden Tätigkeit, die besonders bei der Sozialverwaltung notwendig ist.

2. Nicht Autonomie, sondern Entscheidungsspielräume

Für den Bereich der Kommunalpolitik ist somit nach einer neuen Abgrenzung zu suchen, die diesen Veränderungen Rechnung trägt. Dabei muß berücksichtigt werden, daß es auch auf lokaler Ebene um den Konflikt konkurrierender gesellschaftlicher Interessen und Ziele, Werte und knapper Ressourcen geht⁴⁰⁾. Dieser Konflikt manifestiert sich

etwa auf der Ebene der Parteien in unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen und Handlungsalternativen. *Politikbegründend* ist also nicht eine historisch überkommene Autonomie der Gemeinden, sondern die Existenz kommunaler Handlungs- bzw. Entscheidungsspielräume⁴¹⁾.

Politik läßt sich mithin als gesellschaftsbezogenes Planen, Entscheiden und Realisieren bestimmen⁴²⁾. Dieser Politikbegriff eignet sich deshalb besonders für den Bereich der Kommunalpolitik, weil er das spezifisch „Politische“ dort ansiedelt, wo die vom politischen Entscheidungsprozeß Betroffenen *unmittelbar* berührt werden, also z. B. gerade im Bereich der sogenannten Daseinsvorsorge⁴³⁾, zu der im weiteren Sinne auch die Sozialverwaltung zu rechnen ist. Darüber hinaus macht es dieser Politikbegriff möglich, anhand der „kleinen“ Handlungsspielräume der Kommunen die Berechtigung der „großen“ politischen Entscheidungen der Zentralinstanzen zu überprüfen, die die Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene begrenzen⁴⁴⁾. *Kommunalpolitik* schließt demnach alle Elemente des Politischen ein:

— ihre demokratische Legitimation als Handlungs- und Herrschaftsbasis bedarf ständiger Erneuerung;

— ihr Kernbereich ist die Gesellschaftspolitik, der entscheidende Sektor heutigen politischen Handelns;

— ihre Bedeutung liegt in der Auswahl unter verschiedenen Handlungsalternativen, die sie als Entscheidungen mit Hilfe ihrer eigenen Herrschaftsinstrumente durchsetzt⁴⁵⁾.

³⁶⁾ Z. B. Art. 127 der Weimarer Verfassung vom 11. 8. 1919 (RGBl. S. 1383), Art. 124 WRV enthält die Vereinigungsfreiheit.

³⁷⁾ Ulrich Scheuner, Gemeindeverfassung und kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, in: AfK 1962, S. 149 ff (156).

³⁸⁾ Eberhard Laux, Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre, in: AfK 1970, S. 217 ff.

³⁹⁾ Scheuner, a. a. O., S. 161.

⁴⁰⁾ Dies ist spätestens mit der Rezeption der Ergebnisse der amerikanischen „Community Power“-For-

schung in Deutschland sozialwissenschaftliches Allgemeingut. Hierzu: Alf Ammon, Eliten und Entscheidungen in Stadtgemeinden, Berlin 1967 und Ralf Zoll (Hrsg.), Gemeinde als Alibi (Politisches Verhalten Bd. 3), München 1972.

⁴¹⁾ Grauhan, a. a. O., S. 107; ders., Politische Verwaltung, Freiburg 1970, S. 31 f. und 79 f.

⁴²⁾ Reuter, a. a. O., S. 5.

⁴³⁾ Ernst Forsthoff, Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln 1958, in: Rechtsstaat im Wandel, Stuttgart 1964, S. 111 ff. Den Begriff „Daseinsvorsorge“ hat Forsthoff allerdings bereits in den 30er Jahren geprägt (E. Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938).

⁴⁴⁾ Grauhan, in: Der Bürger im Staat, a. a. O., S. 107.

⁴⁵⁾ Reuter, a. a. O., S. 5/6. Vgl. hierzu auch Bertram, a. a. O., S. 56, der im „Mittleinsatz“ ein wichtiges Element der Kommunalpolitik sieht.

III. Standort der Kommunen im politisch-gesellschaftlichen System

Nachdem festgestellt wurde, daß in den Kommunen Politik stattfindet, drängt sich allerdings die Frage auf, warum gerade die Städte so wenig an den geschilderten sozialen Mißständen ändern oder ändern können. Eine Antwort hierauf ist kaum möglich, ohne eine Analyse des Standorts der Kommunen im politisch-gesellschaftlichen System der Bundesrepublik vorzunehmen. Dabei stoßen wir zunächst auf das bereits genannte Phänomen, daß Gemeinden und Kreise nach herrschendem Verfassungsverständnis gar nicht als *politische* Gebilde anerkannt werden, sondern lediglich als *unterstaatliche* Verwaltungskörperschaften angesehen werden⁴⁶⁾. Diese Einordnung hat vor allem historische Gründe, denen anhand des Selbstverwaltungsbegriffs nachgegangen werden soll. Eine Vernachlässigung des geschichtlichen Ursprungs von Idee und Wirklichkeit kommunaler Selbstverwaltung kann nämlich zu ideologischen Fehlinterpretationen im Bereich der Kommunalpolitik führen, wie Ralf Zoll⁴⁷⁾ anlässlich seiner Wertheim-Studie feststellen mußte.

1. Historische Ableitung

Im 19. Jahrhundert hatte der Liberalismus den Selbstverwaltungsgedanken — bezogen auf den Staat — als „politische Kampfpapare“ gegen den bürokratischen und militärischen Machtapparat der Monarchie und das mit ihm verbundene gesellschaftliche System benutzt⁴⁸⁾. Die liberale Verfassungsbewegung konzentrierte sich in Deutschland zunächst auf das gesamtstaatliche politische Zentrum, das Reich. Dagegen wurde die stadtbürgerliche Freiheit als rein gesellschaftlicher — nach damaliger Auffassung also „unpolitischer“ — Freiraum angesehen. Erst als das Scheitern der bürgerlichen Revolution von 1848 die Erfolglosigkeit der Forderung nach einer Selbstregierung parlamentarischen Charakters für das Reich sichtbar werden ließ, wandte sich ein wesentlicher Teil des deutschen Liberalismus der Selbstverwaltung in den Gemeinden als *Ersatzinstitution* für die im Staat fehlende Regierungsbeteiligung zu⁴⁹⁾.

Ogleich sich die Begriffe „Selbstverwaltung“ und „Demokratie“ (in ihrer parlamenta-

risch-repräsentativen Erscheinungsform) keineswegs miteinander decken, wurden sie dennoch bis zum Ersten Weltkrieg in Deutschland in enger Verbindung zueinander — wenn nicht gar als identisch — angesehen. Die Ursache hierfür liegt in dem im Vergleich zur sonstigen Praxis des Obrigkeitsstaates größeren Spielraum in den Gemeinden⁵⁰⁾. Dieser Freiraum war allerdings ausschließlich auf den *bürgerlichen* Teil der Bevölkerung begrenzt und lediglich auf eine unpolitische Selbstverwaltung im lokalen Raum beschränkt. Der bürgerliche Liberalismus in den Städten war — nach den Feststellungen Theodor Eschenburgs — aber nicht nur weithin undemokratisch, sondern zugleich antidemokratisch⁵¹⁾. Denn die städtische Selbstverwaltung war allein von der Interessenvertretung des Bürgertums im eigenen Wirkungskreis gekennzeichnet. *Zensuswahlrecht* — also die Verknüpfung des Wahlrechts mit der Steuerleistung — und *Bürgerrechtsgebühren* sollten vor dem Einfluß des „Pöbels“ schützen. Dienstboten, Handwerksgesellen, Kaufmannsgehilfen, Tagelöhner, Arbeiter und gering bezahlte Angestellte, überhaupt das sogenannte „niedere Volk“ war vom Bürger- und Wahlrecht und damit vom Selbstverwaltungsrecht überhaupt ausgeschlossen⁵²⁾.

Die Demokratisierung des Wahlrechts nach dem Ersten Weltkrieg bedeutete dann das Ende der alten Selbstverwaltung der Städte, die an die Vorherrschaft einer kleinen privilegierten Honoratiorenschicht gebunden war⁵³⁾. In stärkerem Maße hielten jetzt die Sozialdemokraten Einzug in die Rathäuser. Mit der Einführung des parlamentarisch-demokratischen Systems in der Weimarer Republik verlor das Selbstverwaltungsprinzip als liberales Freiheitsrecht, das gegen den Obrigkeitsstaat gerichtet war, seinen ursprünglichen Sinn. Das ideologische Erbe der vergangenen Epoche wirkte jedoch nach. So wurde das Selbstverwaltungsrecht 1919 wieder in der überkommenen Form in die Wei-

⁵⁰⁾ Zoll, a. a. O., S. 36.

⁵¹⁾ Theodor Eschenburg, Mythos und Wirklichkeit der kommunalen Selbstverwaltung, in: ders., Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Bd. II, München 1966, S. 129.

⁵²⁾ Helmuth Croon, Politische Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, in: Croon/Hofmann/v. Unruh, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, Stuttgart 1971, S. 15 ff. Die Parallele zur Verweigerung des Kommunalwahlrechts für ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik drängt sich hier geradezu auf. Anders aber in Schweden.

⁵³⁾ Scheuner, a. a. O., S. 149.

⁴⁶⁾ Hierzu: Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes: Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DOV), 1975, S. 515 ff.

⁴⁷⁾ Zoll, a. a. O., S. 36.

⁴⁸⁾ Laux, a. a. O., S. 220.

⁴⁹⁾ Zoll, a. a. O., S. 35.

marer Verfassung aufgenommen⁵⁴⁾. Obgleich jedoch die Gemeinde nun einen Teil ihrer Sonderstellung gegenüber Reich und Ländern verloren hatte und lediglich eines unter den parlamentarisch-demokratisch verfaßten Gebilden war⁵⁵⁾, gelang eine Neuorientierung der kommunalen Selbstverwaltung nicht, die der Realität des demokratischen Staates und der fortschreitenden industriellen Urbanisierung gleichermaßen gerecht geworden wäre.

2. Widerspruch im Grundgesetz

Nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur, die auch in den Gemeinden das sogenannte Führerprinzip durchgesetzt hatte⁵⁶⁾, begann die Diskussion der kommunalen Selbstverwaltung — etwa im Parlamentarischen Rat — unter dem Eindruck der Wiederaufbauleistungen der Städte, die nach dem Zweiten Weltkrieg, noch vor der Gründung der Länder, die ersten funktionsfähigen Verwaltungsgelände waren. Die Idee von der *Integrationswirkung der örtlichen Gemeinschaft*⁵⁷⁾ schien sich in dieser Zeit angesichts der Solidarität trümmerbeseitigender Frauen und Männer aller Schichten zu bewahrheiten. Daher wurde 1949 auch in das Grundgesetz das überlieferte Bild der Selbstverwaltung in Form einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung der *Allzuständigkeit* für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufgenommen⁵⁸⁾.

Die Folge dieser Entwicklung ist ein Widerspruch, der sich in der Verfassung selbst findet. Einerseits werden die Gemeinden und Kreise als Bestandteile der Länder angesehen,

andererseits werden die „Gemeindeparlamente“ nach den gleichen Grundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl vom Volk gewählt wie Bundestag und Landtage⁵⁹⁾. Die *demokratische Legitimation* der Kommunen hat also dieselbe Qualität wie die des Bundes und der Länder. Denn eine unterschiedliche Bewertung des Volkswillens, je nachdem, ob er im lokalen, regionalen oder zentralen Bereich geäußert wird, ist schwerlich mit dem Grundgesetz zu vereinbaren. Trotzdem werden die Gemeinden und Kreise als unterstaatliche Gebietskörperschaften angesehen, ihre Verwaltung als unpolitisch bezeichnet. Danach wären sie also Bund und Ländern nicht gleichgeordnet, sondern den Ländern *untergeordnet*. Eine Weiterentwicklung des sogenannten „kooperativen Föderalismus“ von Bund und Ländern in Richtung auf eine gleichberechtigte Anerkennung der Kommunen im Gesamtstaatsaufbau gelang bisher nicht.

So gesehen verwundert es dann aber, daß den Kommunen trotzdem ein Bereich eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung zugestanden wird, der Selbstverwaltungsbereich. Tatsächlich zeigen sich bei näherem Hinsehen schon sehr bald die Grenzen einer solchen als Einrichtung verfassungsmäßig gewährleisteten Gemeindeautonomie. Bereits die Definition des Selbstverwaltungsrechts als Befugnis, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im eigenen Namen unter der *Aufsicht des Staates* — das heißt des jeweiligen Landes — erledigen zu dürfen, relativiert jede Vorstellung einer kommunalen *Handlungsautonomie*.

IV. Restriktionen der Kommunalpolitik

Die Praxis der Kommunalpolitik im Bereich der Sozialverwaltung zeigt die Restriktionen des kommunalen Aktionsfeldes noch deutlicher:

— zunehmende gesetzliche Reglementierungen durch Bund und Land,

— zentrale Planungen übergeordneter politischer Instanzen,

— Einbeziehung der Kommunen in die staatliche Global- und Konjunktursteuerung,

— und besonders die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von staatlichen Zuweisungen⁶⁰⁾.

1. Gesetzliche Reglementierungen durch Bund und Land

Als gesetzliche Reglementierungen sind auf den ersten Blick die Bestimmungen der Gemeinde- und Kreisordnungen zu erkennen. Dabei steht das Problem der *Kommunalaufsicht* durch das Land im Vordergrund. Für die

⁵⁴⁾ Art. 127 WRV.

⁵⁵⁾ Eschenburg, a. a. O., S. 131.

⁵⁶⁾ Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 galt einheitlich für alle Länder des Deutschen Reiches; vgl. hierzu: Horst Matzerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart 1970.

⁵⁷⁾ Vgl. René König, Die Gemeinde. Grundformen der Gesellschaft, Hamburg 1958, S. 9.

⁵⁸⁾ Art. 28 Abs. 2 GG: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.

⁵⁹⁾ Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG; vgl. hierzu: Gabriele Wurzel, Gemeinderat als Parlament?, Würzburg 1975.

⁶⁰⁾ Vgl. Rainer Frey/Dietrich Thränhardt, Entpolitisierung oder Repolitisierung? Die Gemeinden in der BRD, in: Politische Bildung, 1974, S. 3 ff. (5).

praktische Kommunalpolitik wichtiger erscheint jedoch die Tatsache, daß sich die Kommunen zu 80 bis 90 % mit sogenannten Auftragsangelegenheiten befassen. Sie erfüllen also vorrangig *staatliche* Aufgaben, die dementsprechend auch den bis ins einzelne gehenden Weisungen des Staates unterliegen. Für die sogenannten Selbstverwaltungsaufgaben, die die Kommunen selbst gestalten könnten, bleibt somit wenig Raum. Gleichheitssatz (Art. 3) und Sozialstaatspostulat (Art. 20 Abs. 1) des Grundgesetzes fordern im übrigen *gleiche soziale Leistungen an jedem Ort*, so daß der Gemeindeautonomie auch hier enge Grenzen gesetzt sind. Die Aufgaben der „freien“ Selbstverwaltung werden zum größten Teil zu Pflichtaufgaben, bei denen nur noch das „Wie“, nicht mehr das „Ob“ ihrer Erfüllung in der Entscheidung der Kommunen liegt. Dies gilt in besonderem Maße für die kommunale Sozialhilfe.

a) Kommunale Sozialhilfe

Die quantitativ bedeutendsten Maßnahmen der sozialen Sicherheit wie Sicherung vor Not im Alter, bei Krankheit, Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit, sind ohnehin einheitlich für das gesamte Bundesgebiet geregelt. Allerdings liegt die Durchführung dieser Maßnahmen weniger in der Hand der Bundesregierung als vielmehr bei mehr oder weniger selbständigen Institutionen wie der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte bzw. den Landesversicherungsanstalten, den Orts- und anderen Krankenkassen, den Berufsgenossenschaften, der Bundesanstalt für Arbeit bzw. den Landesarbeitsämtern u. a.. Zwar ist die älteste Form sozialer Schutzmaßnahmen, die aus der Armenhilfe entstandene *soziale Fürsorge*, den Kommunen verblieben⁶¹⁾. Heute handelt es sich hierbei aber um eine Pflichtaufgabe, bei der der kommunale Ermessensspielraum durch das Bundessozialhilfegesetz erheblich eingeengt ist⁶²⁾.

Gerade das *Sozialhilferecht* hat sich in den letzten Jahren von seinen polizeirechtlichen Ursprüngen⁶³⁾ hin zu einem echten Lei-

stungsrecht entwickelt. Zwar wurde bereits durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz Ende des vorigen Jahrhunderts das bis dahin allgemeingültige Heimatsystem — jeder Bürger war dort zu unterstützen, wo er geboren war — abgeschafft⁶⁴⁾. Aber noch die Fürsorgepflichtverordnung und die sie ergänzenden Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Ausmaß der öffentlichen Fürsorge des Jahres 1924⁶⁵⁾ sahen den Hilfebedürftigen vor allem als *Objekt behördlichen Handelns* an, wenn diese Bestimmungen auch bereits eine Abkehr von den Prinzipien der Armenfürsorge bedeuteten. Trotzdem wurde dem Hilfebedürftigen noch immer nicht Hilfe um seiner selbst willen, sondern im Interesse der Allgemeinheit an der *Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung* gewährt. Zuständig hierfür waren als Bezirksfürsorgeverbände die Stadt- und Landkreise, und nur in besonderen Fällen — z. B. bei der Anstaltsunterbringung von Geisteskranken — war die Zuständigkeit den Provinzen bzw. Regierungsbezirken als Landesfürsorgeverbänden vorbehalten.

In seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1954⁶⁶⁾ erkannte schließlich das Bundesverwaltungsgericht dem Hilfebedürftigen einen *Rechtsanspruch* auf die Pflichtleistungen der Fürsorge zu. Dabei stützte sich dieses Gericht vor allem auf die Grundgesetzartikel 1 (Würde des Menschen) und 20 (Bekennnis zum sozialen Rechtsstaat). Der Bundesgesetzgeber vollzog diese Entwicklung im Bundessozialhilfegesetz von 1961 nach, indem er in § 4 einen Anspruch auf Sozialhilfe schuf. Durch die Ersetzung des Begriffs „Fürsorge“ durch *Sozialhilfe* und „Hilfebedürftiger“ durch *Hilfeempfänger* wurde zugleich — wenn auch nur in ersten Ansätzen — die programmatische Umorientierung des Fürsorgewesens im sprachlichen Bereich sichtbar⁶⁷⁾. Immer noch gilt für die Sozialhilfeleistungen allerdings der *Subsidiaritätsgrundsatz*: die Hilfe setzt nur ein, wenn sich der Bedürftige nicht selbst helfen kann und auch keine Hilfe durch andere erhält⁶⁸⁾. Nicht auf dem Programm stehen freilich nach wie vor die *vorbeugenden* Maßnahmen der sozialen Betreuung.

⁶¹⁾ Vgl. Willi Albers, Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung, in: AfK 1962, S. 65 ff. (74). Aufgaben der Sozialhilfe werden außerdem von Verbänden der „freien“ — d. h. nicht staatlichen — Wohlfahrtspflege wahrgenommen, z. B. Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk u. a.

⁶²⁾ Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom 30. 6. 1961 i. d. F. der Bekanntmachung vom 13. 2. 1976 (BGBl. I S. 289).

⁶³⁾ Z. B. Teil II, Titel 19 des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten (ALR) vom 5. 2. 1794.

⁶⁴⁾ Wilhelm Flottmann, Sozialhilfe, Neuwied und Berlin 1970, S. 14. Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. 6. 1870. Das Heimatprinzip gilt heute noch in einigen Schweizer Kantonen.

⁶⁵⁾ Fürsorgepflichtverordnung vom 13. 2. 1914; Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Ausmaß der öffentlichen Fürsorge vom 4. 12. 1924.

⁶⁶⁾ BVerwGE 1, 159 ff.

⁶⁷⁾ Hendrik Gröttrup, Die kommunale Leistungsverwaltung, Stuttgart 1973, S. 111.

⁶⁸⁾ § 2 BSHG.

Die Rechtsposition des einzelnen ist damit trotzdem wesentlich gestärkt worden. Allerdings führt die hiermit verbundene „Verrechtlichung“ der Sozialverwaltung⁶⁹⁾, die sich in einer immer weitergehenden Detaillierung und Präzisierung des Sozialhilferechts zeigt, zugleich zu einem (unerwünschten) Eigenleben der mit der Sozialhilfe beauftragten Institutionen⁷⁰⁾. Diese Institutionen beginnen, auf die Auswahl der sozialen Aufgaben Einfluß zu nehmen. Nur solche sozialen Mißstände werden erfaßt, die sich mit den Mitteln dieser Dienststellen bewältigen lassen⁷¹⁾.

Während sich also die Reichsgrundsätze noch mit einer *Generalklausel* begnügten, die lediglich die Sicherung des notwendigen Lebensbedarfs regelte und im übrigen den ausführenden Kommunen alle Gestaltungsmöglichkeiten offenließ, ist das Sozialhilferecht heute auf weite Strecken zum bloßen *Gesetzesvollzug* geworden⁷²⁾. Ein Netz vielfältiger gesetzlicher Einzelregelungen beschränkt die Kreise und kreisfreien Städte als Sozialhilfeträger in ihrer Selbständigkeit. Und obwohl die Ausrichtung der Sozialhilfe auf die Beseitigung bzw. Linderung individueller Notstände ein besonderes hohes Maß an Flexibilität und Ermessensspielraum erfordert, wird diese Hilfe heute in den Dienst einer umfassenden — in allen Einzelheiten festgelegten — *Sozialplanung* gestellt. Ohne die Notwendigkeit einer vorausschauenden Sozialpolitik zu verkennen, darf jedoch nicht die wachsende Gefahr übersehen werden, daß generalisierende und schematisierende Regelungen den Kern des einzelnen sozialen Mißstandes nicht mehr zu erreichen vermögen.

b) Landeskinderdengartengesetze

Ein weiteres Beispiel für die fortschreitende gesetzliche Reglementierung kommunaler Aktionsräume sind die *Kindergärten*, deren Einrichtung ursprünglich eine zwar willkommene, aber nicht existenznotwendige Leistung darstellte. Diese Aufgabe wurde im Rahmen freier Selbstverwaltung mit der Folge von den Kommunen erfüllt, daß die Zahl der Kin-

dergartenplätze in einer Gemeinde einerseits von ihren finanziellen Möglichkeiten und andererseits von ihrer sozialpolitischen Prioritätensetzung abhing. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Notwendigkeiten haben jedoch inzwischen das Bild verändert.

Die beginnende Emanzipation der Frauen sowie ihre zunehmende Einbeziehung in den Wirtschaftsprozess⁷³⁾ — fast 40% aller Berufstätigen sind Frauen — hat die Nachfrage nach Kindergartenplätzen sprunghaft ansteigen lassen. Damit war zugleich ein Bedürfnis nach einheitlicher Regelung verbunden, um nicht ein „Sozialgefälle“ auf diesem Gebiet zwischen den einzelnen Kommunen hinnehmen zu müssen. Landeskinderdengartengesetze legen daher heute in fast allen Bundesländern Planung, Unterrichtung, Betrieb und Unterhaltung, Zuständigkeit und Kosten genau fest. Allerdings hat auch die zentrale Regelung, deren Notwendigkeit von den Kommunen heftig bestritten wird, das Bestehen eines solchen Gefälles zwischen Stadt und Land, City und Stadtrand nicht vermeiden helfen.

An diesen Beispielen läßt sich im sozialen Bereich besonders deutlich der Übergang ablesen, der sich inzwischen vollzogen hat. Aus einem kommunalen Verwaltungshandeln, das gewisse Lenkungschancen eröffnet, ist eine lediglich *nachvollziehende Versorgungsfunktion* geworden⁷⁴⁾. Ähnliche Tendenzen zeigen sich bei den Ausführungsgesetzen der Länder zum Bundessozialhilfegesetz ebenso wie bei den Ausführungsgesetzen zum Jugendwohlfahrtsgesetz.

2. Zentrale Planung übergeordneter politischer Instanzen

In unserer arbeits- und funktionsteiligen Gesellschaft kann der kommunalen Ebene Autonomie zumindest dort nicht mehr zugestanden werden, wo sie integrierter Bestandteil eines öffentlichen *Funktions- und Leistungsverbundes* ist. Diese Konsequenz zeigt sich besonders im Bereich der Planung. Im politisch-administrativen System der Bundesrepublik spielt Planung allerdings eine immer größere Rolle. Als Instrument bewußter Zukunftsgestaltung ist Planung in allen Bereichen der heutigen technisierten Welt unerlässlich⁷⁵⁾. Der zunehmende Zwang zur zentralen

⁶⁹⁾ Vgl. Florian Tennstedt, Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik, in: Axel Murswiek (Hrsg.), Staatliche Politik im Sozialsektor, München 1976, S. 139 ff.

⁷⁰⁾ Zur Administration in sozialen Dienststellen: Dorothy E. Pettes, Supervision in der Sozialarbeit, Freiburg 1971, S. 39 f., sowie: Franz Flamm/Sigmund Gastiger, Die Verwaltung der Sozialarbeit, Freiburg 1974.

⁷¹⁾ Hierzu: Hans Achinger, Soziologie und Sozialreform, in: Soziologie und moderne Gesellschaft. Verhandlungen des 14. Deutschen Soziologentages 1959 in Berlin, Stuttgart 1966², S. 41 ff.

⁷²⁾ Gröttrup, a. a. O., S. 112.

⁷³⁾ Die Problemkreise „Emanzipation der Frau“ und „Einbeziehung der Frau in den Wirtschaftsprozess“ haben nur bedingt etwas miteinander zu tun.

⁷⁴⁾ Gröttrup, a. a. O., S. 92.

⁷⁵⁾ Dieter Aderhold, Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie. Planung und Erfolgskontrolle, München 1973.

Programmsteuerung hat zur Entwicklung eines *Planungsverbundes* geführt, der neben Bund und Ländern auch die Kommunen umfaßt⁷⁶⁾. Für eine autonome Aufgabenwahrnehmung der lokalen Ebene ist in diesem System kein Platz. Gerade als *Verwirklichungs- und Umsetzungsebene* sind Städte und Kreise daher fest in den öffentlichen Aufgabenverbund integriert. Immer noch haben die Gemeinden jedoch Schwierigkeiten, staatliche Fachplanungen, wie beispielsweise die für Verkehr, Post und Energieversorgung, in ihre Zielvorstellungen einzuordnen. Erst eine Novelle des Bundesbaugesetzes schreibt nunmehr vor^{76a)}, daß die Träger der Fachplanungen ihre Vorhaben allen Gemeinden rechtzeitig bekanntzugeben haben, deren Gebiet berührt wird.

a) Kommunales Gesundheitswesen

Dieser Integrationsprozeß läßt sich im Gesundheitswesen feststellen. Obgleich gerade der *Krankenhausbereich* einer der traditionellen Schwerpunkte kommunaler Gesundheitspflege ist⁷⁷⁾, zwingen Kostenintensität und fortschreitende Spezialisierung zu einer überörtlichen Planung. Von den insgesamt 700 000 Betten in den Krankenhäusern der Bundesrepublik verfügen die Städte, Gemeinden und Kreise über etwa 200 000 Betten. Fast ein Drittel der Gesamtzahl befindet sich also in der Trägerschaft der Kommunen. Bis vor kurzem bewegten sich Trägerschaft, Organisation und Betrieb dieser Krankenhäuser in einem weitgehend *gesetzesfreien Raum*⁷⁸⁾. Es gab zwar bereits gesundheitsrechtliche, baupolizeiliche und sonstige Regelungen, die zu beachten waren. Die Entscheidung darüber, ein Krankenhaus zu errichten und zu betreiben, war für die Städte und Kreise jedoch eine *freie Entscheidung* im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts.

Erst das Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes von 1972 und die Bundespflegeverordnung von 1974⁷⁹⁾ griffen mit dem Ziel der *wirtschaftlichen Sicherung* der Krankenhäuser in diesen Bereich ein. Die Investitionskosten werden nunmehr — nach Ländern unterschiedlich verteilt — von Bund, Land und Kommunen gemeinsam aufgebracht. Erheblich weitergehend waren jedoch die Eingriffe der

⁷⁶⁾ Laux, a. a. O., S. 223.

^{76a)} Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18. 8. 1976, § 2 Abs. 5.

⁷⁷⁾ Neuffer, a. a. O., S. 58.

⁷⁸⁾ vgl. Walter Bauer, Kommunales Krankenhauswesen, in: AfK 1974, S. 229 ff.

⁷⁹⁾ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenpflegegesetze vom 29. 7. 1972 (BGBl. I S. 1009) und Bundespflegeverordnung vom 1. 1. 1974.

Länder, die zur Ausführung der Bundesbestimmungen Landeskrankenhausgesetze erließen. Zum Zwecke der „bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern“⁸⁰⁾ wird im Rahmen einer *staatlichen Krankenhausplanung* bis ins einzelne festgelegt, wo und wie Krankenhäuser errichtet werden sollen. Planungsbehörde ist das Landessozialministerium. Bei der Aufstellung des *Krankenhausbedarfsplanes* dürfen die Kommunen neben anderen Beteiligten — wie den Krankenhausgesellschaften — lediglich beratend mitwirken. Andere wesentliche Entscheidungen wie Einzugsbereich, Standort, Größe und Gliederung werden mehr oder weniger ganz dem jeweiligen Landessozialminister übertragen.

Aus jedermann einsichtigen Gründen — teilweise leerstehende Krankenhäuser sprechen für sich — wurde die autonome Entscheidungsbefugnis der Kommunen bei der Errichtung von Krankenhäusern durch ein *begrenztes Mitspracherecht* ersetzt⁸¹⁾. Das Krankenhauswesen gehört damit heute zu einem Bereich der Kommunalpolitik, in dem Versorgungs- und Lenkungsfunktionen miteinander verbunden sind. Denn auch im Rahmen der Krankenhausplanung nehmen die Kommunen nicht nur im Stadium der Zielverwirklichung (Aufgabenerfüllung) Einfluß auf die Entscheidungen, sondern — durch Mitsprache — auch bei der Zielfindung und Zielfestsetzung.

Noch steht den kommunalen Initiativen und Gestaltungsentscheidungen also ein nicht unwesentlicher Spielraum zur Verfügung. Diese Tatsache ändert jedoch nichts an der Konsequenz, daß bereits wichtige Entscheidungsbereiche im Krankenhauswesen der kommunalen Kompetenz entzogen sind und vor allem, daß das Abwandern weiterer Befugnisse zu höherstufigen Entscheidungsträgern zu befürchten ist. Ein Beispiel für diese Tendenz bot der Langzeitprogrammwurf der SPD von 1972, der als Ziel die vollständige Überführung der Krankenhäuser in die Zuständigkeit der Länder vorsah⁸²⁾. Erst die Neufas-

⁸⁰⁾ So z. B. Art. 1 des Bayerischen Krankenhausgesetzes vom 21. 6. 1974; ähnlich die meisten anderen Landeskrankenhausgesetze.

⁸¹⁾ Z. B. Art. 7, 16 Bay. KHG; vgl. hierzu: Rüdiger Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, Würzburg 1976, S. 112 ff.

⁸²⁾ Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973—1985, Bonn 1972, Tz. 46. Dagegen sollen nach dem Ökonomisch-politischen Orientierungsrahmen für die Jahre 1975 bis 1985 (Bonn 1973, Tz. 4.4.9) die Aufgaben der medizinischen Versorgung soweit wie möglich im Wege der Selbstverwaltung und der gesellschaftlichen Mitbestimmung durch die betroffenen Gruppen wahrgenommen werden.

sung des *Orientierungsrahmens* von 1973 schwächt diese Zielvorstellung in ihrer Ausschließlichkeit ein wenig ab.

b) Raumordnung und sozialer Wohnungsbau

Eine ähnliche Entwicklung ist im Bereich der Raumordnung und des sozialen Wohnungsbaus zu beobachten. Gerade am Beispiel der *Entwicklungsplanung*, die als Instrument zur Beeinflussung sozialer Prozesse über die räumliche Planung hinausgeht und auch den Zeitfaktor und die Finanzierungsfrage mit in die Planung einbezieht⁸³⁾, wird die enge Verzahnung der einzelnen politischen Ebenen bei der Aufgabenerfüllung deutlich. Z. B. führt die Bildung von Stadt-Umlandverbänden und Regionalen Planungsgemeinschaften dazu, daß sich die *Planungshoheit* von der Gemeinde auf überörtliche Ebenen verlagert⁸⁴⁾. Landesentwicklungspläne legen immer detailliertere Richtlinien für die konkreten Raumordnungspläne der Kommunen fest, denen nur das Recht auf Anhörung im Erarbeitungsverfahren bleibt. Aber auch das *Städtebauförderungsgesetz*⁸⁵⁾ greift durch die darin festgelegten Finanzierungsvoraussetzungen zumindest indirekt in die kommunalen Kompetenzen ein.

Ein weiteres Beispiel für die festgestellte Tendenz ist der *soziale Wohnungsbau*. Auf der Grundlage der Bedarfsmeldung der kreisangehörigen Gemeinde, der Bedarfsfeststellung des Kreises und der zusammenfassenden Beurteilung der Förderungsvorschläge durch den Bezirk wird ein *Wohnungsbauprogramm* vom Land aufgestellt und abgewickelt. Auf Bundesebene werden dann die Landeswohnungsbauprogramme und ihre Finanzierung abgestimmt und zu einem langfristigen *Gesamtprogramm* für das Gebiet der Bundesrepublik verarbeitet. Dieses Gesamtprogramm enthält ein Sozialprogramm, ein Regionalprogramm und ein Modernisierungsprogramm. Die *Gewährung von Mitteln* erfolgt schließlich in umgekehrter Reihenfolge von der Mittelbereitstellung des Bundes an die Länder bis zur Bewilligung von öffentlichen Mitteln des Bundes und des Landes durch die einzelne kreisangehörige Gemeinde. Ihr obliegt dann nur

noch die Ausführung des von „höherer Stelle“ beschlossenen Programms^{85a)}.

Festzustellen bleibt, daß sich im Bereich der Planung die kommunalen Aktionsräume von der autonomen Aufgabenerfüllung zur *arbeitsteiligen Funktionswahrnehmung* verschoben haben.

3. Einbeziehung der Kommunen in die staatliche Global- und Konjunktursteuerung

Dieser Prozeß läßt sich in noch augenfälliger Weise im Bereich der Global- und Konjunktursteuerung nachweisen. Angesichts der Tatsache, daß die Gemeinden zwei Drittel aller öffentlichen *Investitionen* tätigen⁸⁶⁾ und sich traditionell *prozyklisch* verhalten, also dem Auf und Ab der Konjunktur getreulich folgen, liegt der Gedanke nahe, die Kommunen in die staatliche Global- und Konjunktursteuerung einzubeziehen. Denn jede konjunkturpolitische Maßnahme des Staates, sei es zur Dämpfung oder zum Anheizen der Konjunktur, mußte im wesentlichen erfolglos bleiben, solange die Gemeinden in der Hochkonjunktur bei steigenden Steuereinnahmen verstärkt investierten und damit *konjunktursteigernd* wirkten, bei fallender Konjunktur dagegen die Investitionen verminderten.

a) Staatliche Lenkungsinstrumente

1967 wurde angesichts der Rezession die freie Entscheidungsmöglichkeit der Kommunen, die bis dahin zumindest theoretisch im Bereich ihrer eigenen Finanzwirtschaft bestanden hatte, fast völlig durch das *Stabilitätsgesetz* beseitigt⁸⁷⁾. Mit der Zielsetzung, das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ zu sichern, trifft das Stabilitätsgesetz Regelungen, die tief in das Finanzverhalten der Kommunen eingreifen. So haben die Länder durch geeignete Maßnahmen — z. B. durch eine entsprechende Genehmigungspraxis bei den Haushaltsplänen der Kommunen — darauf hinzuwirken, daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden den konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht (§ 16 Abs. 2). Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann auch ihre *Kreditaufnahme* be-

⁸³⁾ Vgl. Wolfgang Roters, *Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen*, Köln 1975, S. 19 ff.

⁸⁴⁾ See, a. a. O., S. 108.

⁸⁵⁾ Gesetz über Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Städten vom 27. 7. 1971 (BGBl. I S. 1125).

^{85a)} Zum „Bedeutungsverlust des kommunalen Wohnungsbaus“: Adalbert Evers/ Michael Lehmann, *Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik*, Offenbach 1973², S. 187 ff.

⁸⁶⁾ Finanzbericht 1976, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1975, S. 142.

⁸⁷⁾ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 (BGBl. I S. 582); vgl. hierzu: Evers/Lehmann, a. a. O., S. 127 ff.

schränkt werden (§ 19). Berücksichtigt man die Tatsache, daß vor allem die Städte gezwungen sind, einen großen Teil ihrer Ausgaben durch eine ständig wachsende Verschuldung zu decken⁸⁸⁾, so wird die Tragweite einer Maßnahme wie die der aufgrund des Stabilitätsgesetzes 1973 erlassenen sogenannten Schuldendeckelverordnung deutlich⁸⁹⁾.

Eine weitere Integration der kommunalen Finanzwirtschaft in den öffentlichen Verbund wurde durch die Einbindung der Kommunen in die gesamtstaatliche *Finanzplanung* einerseits und durch die Angleichung der Haushaltsvorschriften in den Gemeinde- und Kreisordnungen aller Bundesländer erreicht, die zum 1. 1. 1975 überall die Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts einführte. Vor allem die durch das neue Haushaltsrecht verbindlich vorgeschriebene Aufstellung von Finanzplänen durch die Kommunen, die dem Schema von Bund und Ländern entsprechen, dient der besseren — d. h. effektiveren — Einbeziehung der Gemeinden und Kreise in die staatliche Konjunkturpolitik.

Zum anderen bieten die vom Bund den Kommunen gewährten *Investitionshilfen* eine Möglichkeit zentralstaatlicher *Steuerung*⁹⁰⁾. Der mit diesen Investitionshilfen verfolgte Zweck, einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken, Wirtschaftskraftunterschiede im Bundesgebiet auszugleichen bzw. ganz allgemein das wirtschaftliche Wachstum zu fördern, läuft den kommunalen Interessen nicht selten zuwider. Denn die staatlichen Investitionen werden häufig gerade in bereits vorhandenen regionalen Schwerpunkten gebündelt, um *optimale Standortbedingungen* für die Industrieansiedlung zu schaffen⁹¹⁾. Mit dieser Zielsetzung kann jedoch kaum der im Bundesraumordnungsgesetz⁹²⁾ postulierte Aufgabe nähergekommen werden, besonders in *struktur-schwachen* Gebieten seien Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung zu fördern. Damit ist aber auch keineswegs die Vorstellung zu verwirklichen, die Frido Wagener 1969 mit dem Stichwort „Zentrale Orte“ verband, es

⁸⁸⁾ Allein der Bruttoschuldendienst (Zinsen und Tilgung) der Kommunen betrug im Jahre 1974 8 Mrd. DM, das sind 7,7% ihrer Gesamtausgaben, vgl. Finanzbericht 1976, S. 147.

⁸⁹⁾ Verordnung über die Begrenzung der Kreditaufnahmen durch Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1973 (BGBl. I S. 504).

⁹⁰⁾ Art. 104 a Abs. 4 GG, der durch das Finanzreformgesetz vom 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 359) eingefügt wurde.

⁹¹⁾ Noch pointierter: Grauhan/Linder, a. a. O., S. 64.

⁹²⁾ § 2 Abs. 1 Ziff. 3 Raumordnungsgesetz.

ginge darum, den Gemeindegewohnern in zumutbarer Entfernung kommunale Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen⁹³⁾.

b) Privater Wohlstand — öffentliche Armut

Die *Ursachen* für die Bindung der Kommunalpolitik an die zentralstaatliche Konjunkturpolitik liegen allerdings kaum im lokalen, sondern vielmehr im gesamtgesellschaftlichen Bereich. Denn obwohl kein nachweisbarer Zusammenhang zwischen sozialen Lebenschancen und wirtschaftlichem Wohlstand besteht^{93a)}, geht unsere Gesellschaft davon aus, daß durch wachsenden Wohlstand zugleich soziale Sicherheit, Gerechtigkeit und Freiheit verwirklicht würden. Höhe und Verteilung des *Sozialprodukts* rücken damit in den Brennpunkt des öffentlichen Interesses. Der aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) abgeleiteten Forderung, der Staat müsse der sozialen Ungleichheit aktiv entgegenwirken und so die sozialen Voraussetzungen zur Verwirklichung der Freiheit für alle schaffen, setzt das System der sozialen Marktwirtschaft jedoch enge Grenzen. Dieses seit Gründung der Bundesrepublik in mehr oder weniger reiner Form praktizierte ökonomische Ordnungssystem verbietet nämlich jede direkte Wirtschaftsteuerung durch den Staat. Die öffentliche Hand muß sich daher darauf beschränken, die Wirtschaft indirekt durch staatliche Anreize oder Belastungen mit dem Ziel zu lenken, das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ im Sinne des § 1 des Stabilitätsgesetzes zu erhalten bzw. wiederherzustellen (Art. 109 Abs. 2 GG). Da der Staat andererseits auf das wirtschaftliche Wachstum, genauer gesagt auf das auf diese Weise erwirtschaftete Sozialprodukt angewiesen ist, sieht er sich genötigt, Ausfallbürgschaften für das ständige Funktionieren dieses Wachstums zu leisten.

Dementsprechend werden auch öffentliche Investitionen größeren Ausmaßes — z. B. in den Städten — nur in *Reaktion* auf wirtschaftliche Initiativen getätigt. Die Investitionsentscheidungen der (privaten) Wirtschaftssubjekte genießen dabei Vorrang. Der Staat greift regelmäßig nur dann ein, wenn die eigenen Antriebskräfte der Wirtschaft nicht ausreichen,

⁹³⁾ Frido Wagener, *Neubau der Verwaltung*, Berlin 1974², S. 178 ff.

^{93a)} Vgl. hierzu und zum folgenden: Lothar Böckels/Bodo Scharf/Hans Peter Widmaier, *Machtverhältnisse im Sozialstaat*. Untersuchungen zur These: Öffentliche Armut bei privatem Reichtum, München 1976, S. 36 f. sowie: Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit*, Opladen 1973, S. 40 f.

kann damit aber vor allem in den Kommunen seinen Aufgaben der sog. Daseinsvorsorge kaum nachkommen. Erschwerend kommt hinzu, daß diese Aktivitäten zu Lasten der öffentlichen Finanzen gehen. Denn einerseits stützt der Staat vom Konkurs bedrohte Unternehmen von einer bestimmten Größenordnung an, um den Verlust an Arbeitsplätzen zu vermeiden. Finanzielle Verluste dieser Unternehmen werden „sozialisiert“^{93b)}, d. h. von der öffentlichen Hand übernommen und aus Steuermitteln ausgeglichen. Etwa entstehende Gewinne verbleiben dagegen selbstverständlich den privaten Eigentümern. Zum anderen verhilft der Staat durch Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen, die der Ankurbelung der Konjunktur dienen sollen, den (privaten) Unternehmen zu beschleunigtem Vermögenszuwachs. Ähnliches gilt — in noch stärkerem Maße — für direkte Subventionen. Auch diese vermehren den privaten Wohlstand einzelner, ohne der Öffentlichkeit direkten Nutzen zu bringen.

Die *Auswirkungen* der engen Bindung der Kommunalpolitik an die an ständigem Wirtschaftswachstum orientierte Konjunkturpolitik des Zentralstaates treffen besonders die Städte. Denn gerade hier werden Investitionen benötigt, die nach den Gesetzen der an Massenproduktion und Kapitalverwertung ausgerichteten Wachstumspolitik den niedrigsten Rang auf der gesamtgesellschaftlichen Prioritätenskala einnehmen⁹⁴⁾. Es handelt sich um die mit zunehmendem Verstärkerungsgrad wachsenden Bedürfnisse der Menschen nach einer humanen Stadtgestaltung, geräumigem und preisgünstigem Wohnungsbau, einem leistungsstarken und flächenstreuenden Nahverkehrssystem, einem individuellen und doch der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit gleichermaßen zur Verfügung stehenden Gesundheitswesen, ausreichenden Sozialeinrichtungen wie Kindergärten, Jugendzentren, Drogenberatungsstellen, Altenheimen und anderem, ferner einem Bildungsangebot für alle und vielfältigen Naherholungsmöglichkeiten.

Obwohl das Wohlbefinden jedes Bürgers von der Qualität und Quantität dieser Einrichtung abhängt, kann er sie auch bei steigendem Einkommen als einzelner nicht schaffen⁹⁵⁾. Allenfalls für eine privilegierte Elite sind ent-

^{93b)} Hierzu: Wilhelm Kapp/Fritz Vilmar (Hrsg.), *Sozialisierung der Verluste? Die sozialen Kosten des privatwirtschaftlichen Systems*, München 1972.

⁹⁴⁾ Grauhan, *Großstadt-Politik*, a. a. O., S. 12.

⁹⁵⁾ Ludwig Kötter, *Wie können die Gemeinden ihre sozialen Aufgaben lösen?*, in: *Perspektiven für die Zukunft unserer Städte und Dörfer* (Akademie für Politik und Zeitgeschehen), München/Wien 1971, S. 58 ff.

sprechende Austauschgüter als Waren zu kaufen⁹⁶⁾. Diesem privaten Reichtum einiger steht auf der Seite der Städte die *öffentliche Armut* gegenüber⁹⁷⁾.

4. Finanzielle Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen

Während die Kommunen vor dem Ersten Weltkrieg finanziell im wesentlichen unabhängig waren, ist ihr Steueranteil seither ständig gefallen. Betrag der kommunale Steueranteil 1913 noch 37,2 % — also mehr als ein Drittel — des gesamten staatlichen Steueraufkommens, so waren es 1975 noch rund 12 %⁹⁸⁾. Auch die Große Finanzreform des Jahres 1969 brachte den Kommunen lediglich eine relative und noch dazu kurzfristige finanzielle Entlastung. Im Austausch gegen die sogenannte Gewerbesteuerumlage — einer 40%igen Beteiligung des Bundes und des Landes am Gewerbesteueraufkommen — wurde den Gemeinden ein eigener Anteil an der Einkommensteuer zugestanden. Damit wurde ihre Abhängigkeit von der um jeden Preis betriebenen Industrieansiedlung reduziert.

a) Einbeziehung in den Finanzverbund

Die Mehreinnahmen waren jedoch schon bald durch die Steigerung der Personalausgaben und der Sachinvestitionskosten aufgezehrt. Denn die Gemeinden tätigen nicht nur zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen⁹⁹⁾, sondern sie besolden auch ein Drittel (mit Stadtstaaten sogar 44 %) des Personals der öffentlichen Administration. Hiervon ist wiederum ein Drittel allein im *Sozial- und Gesundheitswesen* tätig, wo zugleich ein besonders starker Personalzuwachs stattfand — von 1960 bis 1972 allein im Gesundheitswesen über 300 %. Die Kommunen sind jedoch so eng in den Finanzverbund von Bund und Ländern integriert, daß sie auf Kostensteigerungen in ihrem Bereich nicht von sich aus reagieren können.

Obgleich die Gemeinden einerseits direkt an der Einkommensteuer beteiligt sind und zum anderen indirekt am Aufkommen der *Gemeinschaftssteuern* — Einkommen-, Körperschaft-

⁹⁶⁾ Grauhan, *Großstadt-Politik*, a. a. O., S. 11 f.

⁹⁷⁾ Dieser Begriff wurde von John Kenneth Galbraith (*The Affluent Society*, 1958, deutsch: *Gesellschaft im Überfluß*, München und Zürich 1959) geprägt.

⁹⁸⁾ Siehe hierzu: Rüdiger Voigt, *Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart*, Berlin 1975.

⁹⁹⁾ 1973 waren das über 27 Mrd. DM, davon allein 3 Mrd. DM im Bereich Soziales und Gesundheit.

und Umsatzsteuer — über den Anteil ihres Landes teilhaben, ist ihr Einfluß auf die Finanzverteilung gering. Ändert der Bundestag aus sozialpolitischen Gründen z. B. die Einkommenbesteuerung, um die Bezieher niedriger Einkommen zu entlasten, so bedeutet das Steuerausfälle für die Gemeinden, die diese nicht kompensieren können. Auch die Verteilung innerhalb des Finanzverbundes, der die genannten Gemeinschaftssteuern einschließt, ist weitgehend dem Einfluß der Kommunen entzogen. Bund und Länder verhandeln allein über die Festsetzung ihrer Anteile.

Aber gerade die Höhe des Länderanteils an diesen Gemeinschaftssteuern beeinflusst die Finanzwirtschaft der Kommunen — und damit indirekt die gesamte Kommunalpolitik — erheblich¹⁰⁰⁾. Denn der Länderanteil ist maßgeblich für den Steuerverbund zwischen dem einzelnen Land und seinen Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Sinkt der Länderanteil — wie in den letzten Jahren bei der Umsatzsteuer —, so verringern sich in demselben Maße die Finanzausweisungen der Gemeinden und Kreise. Auf diese Mittel sind die Kommunen jedoch dringend angewiesen. Ihr Anteil am Gesamthaushalt beträgt bereits ein Viertel und übertrifft damit den Steueranteil (1974 = 28,2 %).

b) Einflußnahme durch staatliche Zuweisungen

Die Finanzausweisungen der Länder sind jedoch nur zum kleineren Teil frei verfügbar. Über die Hälfte ist zweckgebunden. Zweckbindung bedeutet aber im Regelfall Einflußnahme des Staates auf die Kommunen¹⁰¹⁾. Auf dem *Schulsektor* etwa werden die Gemeinden und Kreise durch finanziellen Druck in den meisten Ländern seit einigen Jahren veranlaßt, neue Schulbauten nur noch als Schulzentren zu bauen. Ohne das Für und Wider von Schulzentren abwägen zu wollen — verbesserte Ausbildungsmöglichkeiten bei streßerzeugenden Anfahrtswegen —, ist der

¹⁰⁰⁾ Rüdiger Voigt, Kommunalen Finanzausgleich und Gemeindeautonomie — Dargestellt am Beispiel der Finanzausgleichspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 1975, S. 250—255 und S. 271—274.

¹⁰¹⁾ Hierzu: Hans-Michael Gellen, Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung, Köln 1971.

Tatbestand der Einflußnahme als solcher festzuhalten. Daß das Land mit der Vergabe von Zweckzuweisungen *eigene Ziele* verfolgt, ohne die kommunalen Interessen immer zu berücksichtigen, liegt auf der Hand. Für die Städte ist es jedoch wegen ihrer Finanzknappheit unmöglich, angebotene Gelder abzulehnen. Sie müssen vielmehr alle Förderungsmöglichkeiten ausschöpfen, auch wenn dabei erheblich in ihre Kompetenzen eingegriffen wird. Ein Stadtkämmerer — quasi der Finanzminister der Kommune — hat daher das anschauliche Wort von den Zweckzuweisungen als dem „goldenen Zügel der Investitionszuschüsse“ geprägt.

Die Einbindung der Kommunen in den Finanzverbund greift also nicht nur in die Einnahmenhöhe, sondern auch in die Ausgabenhöhe der Gemeinden ein¹⁰²⁾. Denn häufig sind Investitionszuschüsse mit einer *Eigenbeteiligung* verbunden, die die Dispositionsmöglichkeiten der betreffenden Kommune weiter einengt. In der Folge werden dann oft dem ländlichen Raum *Infrastrukturinvestitionen* entzogen und durch deren Konzentration auf die städtischen Ballungsgebiete die Agglomeration (Zusammenballung) verstärkt. Auf der anderen Seite sind die Kommunen nach wie vor zu 60 % am örtlichen Gewerbesteuerertrag beteiligt, so daß die Kommunalpolitiker weiterhin Zugeständnisse an die Industrie machen müssen, um gewerbesteuerträchtige Betriebe in die Stadt zu holen. Dabei werden nicht nur erhebliche finanzielle Mittel für Subventionen aufgewendet¹⁰³⁾, sondern auch oft — insbesondere von Gemeinden mit ungünstigen Standortqualitäten — zum Schutz der Umwelt erlassene Gesetze mißachtet.

Aber auch die Beteiligung an der Einkommensteuer, die die Industrieabhängigkeit der Kommunen verringern sollte, führt u. U. zu ähnlich grotesken Erscheinungen. Bauland wird weniger für den sozialen Wohnungsbau als vielmehr für Einzelhäuser besonders einkommenstarker Bürger reserviert.

¹⁰²⁾ Vgl. Hans Meyer, Die Finanzverfassung der Gemeinden, Stuttgart 1969, S. 47 ff.

¹⁰³⁾ Z. B. Investitionszuschüsse, günstige Kredite, verbilligte oder kostenlose Grundstücke — häufig verbunden mit Verkehrsanbindung und Energieversorgung.

Die Analyse der *Abhängigkeitsfaktoren*, denen die Kommunen ausgesetzt sind (gesetzliche Reglementierung, zentrale Planung, staatliche Konjunktursteuerung und finanzielle Abhängigkeit), läßt nur den Schluß zu, daß von einer kommunalen *Autonomie* im Sinne des herkömmlichen Selbstverwaltungsbegriffs keine Rede mehr sein kann. Vielmehr ist die kommunale Ebene nur noch als Teil eines öffentlichen Funktions- und Leistungsverbundes zu erklären¹⁰⁴). Ist mit dieser Feststellung aber zugleich auch die anfangs getroffene Aussage widerlegt, es handele sich bei den lokalen Aktivitäten um Kommunalpolitik? Diese Frage kann verneint werden, wenn sich zumindest kommunale Handlungs- bzw. *Entscheidungsspielräume* feststellen lassen.

1. Vollzug vorentschiedener Prämissen?

Allerdings wird sogar die Notwendigkeit solcher kommunaler Entscheidungsspielräume — gerade auch im Bereich der Sozialverwaltung — von vielen Wirtschaftswissenschaftlern verneint. Im Interesse eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes und vorhersehbarer gesetzlicher Regelungen sprechen sie sich zumeist für eine *generelle Lenkungsbefugnis* des Zentralstaates aus. Deutlich wird diese Ansicht etwa bei Willi Albers, der für eine Festsetzung der Sozialhilfeleistungen nach dem Ermessen der lokalen Körperschaften keinen Platz sieht¹⁰⁵). Nach seiner Ansicht müßten auch die heute noch den Gemeinden und sogar die den Ländern verbliebenen Sozialhilfaufgaben auf zentrale Träger überführt werden.

Von einem Teil der Politikwissenschaftler, die sich mit dem kommunalen Bereich befassen — wie z. B. von Claus Offe — wird dagegen auch die Existenz kommunaler Handlungsspielräume geleugnet¹⁰⁶). Stimmt man dem zu, dann kann allerdings von Kommunalpolitik kaum gesprochen werden. Folgerichtig bezieht sich diese Richtung daher auch lediglich auf die „lokale Politikforschung“ und vermeidet den Begriff Kommunalpolitik¹⁰⁷). Dieser Auffassung liegt das Argument zugrunde, daß kommunale Aufgaben — wie z. B.

die Sozialhilfe — ebenso gut direkt vom Zentralstaat erledigt werden könnten, da sie ja ohnehin durch überkommunal gesetzte Prämissen bereits vorentschieden seien. Gegenüber den Gemeinsamkeiten der kommunalen Struktur- und Investitionsprobleme träten die „örtlichen Besonderheiten“ der kommunalpolitischen Funktionen immer mehr in den Hintergrund. Damit entfielen aber auch die Notwendigkeit einer Entscheidung auf örtlicher Ebene, die von Sachverstand und Kenntnis der lokalen institutionellen und politischen Gegebenheiten getragen wird.

Die Vertreter dieser These legen allerdings lediglich die Probleme in den Ballungsräumen zugrunde. Dieser Ansicht muß jedoch insoweit widersprochen werden, als sich die Situation in den einzelnen Städten und Gemeinden durchaus unterscheidet und keineswegs alle Aufgaben von Bund oder Land bereits in allen Einzelheiten vorentschieden sind. Nur in diesem Falle entfielen aber jeglicher kommunaler Handlungsspielraum. Die Kommunen müssen vielmehr als körperschaftlich organisierte *Subsysteme* des politisch-administrativen Gesamtsystems der Bundesrepublik angesehen werden¹⁰⁸). Da der Aufgabenumfang (Umweltkomplexität) des Gesamtsystems die *Grenze der Komplexitätssteigerung* — und damit die Möglichkeit zielgenauer Steuerung — erreicht hat, werden die Kommunen als Leistungseinheiten benötigt, die zur Entlastung des Gesamtsystems *eigene Entscheidungen* auf örtlicher Ebene zu treffen haben. Durch diese Entscheidungen soll bereits auf der untersten Stufe der Mehranfall an Komplexität — d. h. der „Gesamtheit der möglichen Ereignisse“ — reduziert werden¹⁰⁹).

2. Legitimation — Rückkoppelung — Innovation

Berücksichtigt man den Umstand, daß die planungstypische Zweckprogrammierung die Möglichkeit von Wertentscheidungen auf mehrere Entscheidungsebenen verteilt, so kann daraus unschwer geschlossen werden, daß ohne eigenverantwortliche Beteiligung der Kommunen — besser: der Betroffenen — an diesen Entscheidungen ein *Legitimationsdefizit* entstehen würde. Denn zentrale Entscheidungen liefen Gefahr, wegen des Man-

¹⁰⁴) Vgl. Roters, a. a. O., S. 17 ff.

¹⁰⁵) Albers, a. a. O., S. 79.

¹⁰⁶) Claus Offe, Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene“, in: Rolf-Richard Grauhan (Hrsg.), Lokale Politikforschung, Bd. 2 Frankfurt 1975, S. 303 ff. Zur ökonomischen Determiniertheit der Kommunalpolitik: Evers/Lehmann, a. a. O.

¹⁰⁷) Vgl. Titel des von Grauhan hrsg. Buches (s. Anm. 106).

¹⁰⁸) Vgl. Roters, a. a. O., S. 44 ff.

¹⁰⁹) Der Begriff der „Komplexität“ wird im Sinne Luhmanns gebraucht (Niklas Luhmann, Soziologie des politischen Systems, in: ders., Soziologische Aufklärung, Opladen 1973³, S. 154 ff.

gels an hinreichender Problemangemessenheit nicht mehr akzeptiert zu werden. Die erforderliche Legitimation können die Entscheidungen aber nur durch die Einschaltung der Betroffenen und ihrer demokratisch gewählten Vertretungskörperschaft auf kommunaler Ebene erhalten.

So gesehen, geht es bei der Kommunalpolitik vor allem um Legitimationsbeschaffung für die auf lokaler Ebene getroffenen Planungsentscheidungen durch Interessenartikulation. Diese darf sich freilich nicht in der Aufnahme notwendiger Information bei der Umsetzung von Maßnahmen auf diesen Bereich erschöpfen¹¹⁰⁾. Ihre Bedeutung liegt vielmehr vor allem in der Analyse von Erwartungsstrukturen und der Herstellung von allgemeiner *Konsensbereitschaft*¹¹¹⁾. Problembetroffenheit und Sachnähe lassen hierfür besonders die kommunalpolitische Ebene als geeignet erscheinen. Diese Aufgabe kann dagegen keinesfalls von einer in erster Linie administrativ arbeitenden Selbstverwaltung erfüllt werden. Vielmehr würden in einem solchen Fall Legitimationslücken entstehen¹¹²⁾, deren Existenz z. B. durch die Aktivitäten von Bürgerinitiativen deutlich würde.

Eine weitere Funktion der Kommunalpolitik liegt ebenfalls im Bereich der Planung, nämlich die *Rückkoppelungsfunktion*. Bund und Länder haben ein Interesse daran, daß zentral getroffene Entscheidungen nicht durch nachgeordnete Planungsträger verfälscht oder unterlaufen werden. Sie wollen daher, daß die tatsächlichen Entscheidungswirkungen auf der Ebene der Verwirklichung kontrolliert und Fehler in der Entscheidungsprogrammierung auf diese Weise rückgemeldet werden¹¹³⁾. Neben diesen Aufgaben der Kontrolle und Initiative liegt der Schwerpunkt kommunalpolitischer Tätigkeit darin, als demokratisch legitimierter *Innovationsfaktor* gegenüber der eher beharrenden Zentralverwaltung zu wirken.

3. Konfliktverarbeitung, nicht Konfliktabsorption

Die Ausgliederung bestimmter Entscheidungsmaterien auf kommunaler Ebene aus dem Ge-

¹¹⁰⁾ Vgl. Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969, S. 213.

¹¹¹⁾ Laux, a. a. O., S. 233. Die Konsequenz des Verfassers, diese Aufgabe könne nicht allein im Raum der Politik gelöst werden, erscheint jedoch kaum schlüssig.

¹¹²⁾ Eckart Pankoke, Stadtbürgerliche Selbstverwaltung und kommunale Partizipation, in: Liberal, 1971, S. 949 ff (952).

¹¹³⁾ Vgl. Roters, a. a. O., S. 50.

samtsystem dient jedoch nicht — wie Offe annimmt¹¹⁴⁾ — der Partikularisierung von Verantwortlichkeit in dem Sinne, daß Probleme, die in Wahrheit ihre Ursache in zentralstaatlichen Entscheidungen haben, den örtlichen Strukturen angelastet würden. Vielmehr soll diese Delegation von Entscheidungskompetenzen gerade für die Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten bei der *Entscheidungsfindung* und *Entscheidungsverwirklichung* sorgen und damit um das Verständnis der Betroffenen werben, also für das Gesamtsystem *loyalitätserzeugend* wirken.

Aufgabe der Kommunalpolitik ist mithin zwar eine gewisse *Entlastungsfunktion* für das Gesamtsystem. Diese Funktion besteht aber nicht in der Konfliktabsorption¹¹⁵⁾ (Bund und Kommune schieben sich das Problem solange gegenseitig zu, bis es inaktuell geworden ist). Die Entlastungsfunktion besteht vielmehr in der frühzeitigen *Konfliktverarbeitung*, indem dafür gesorgt wird, daß die Betroffenen selbstverantwortlich an der Lösung der Zielkonflikte mitarbeiten. Die Mitverantwortung, die die Betroffenen durch ihre Mitwirkung übernehmen, dient dann zugleich dazu, die Basis für ein kommunales Engagement zu verbreitern.

4. Partizipation der Betroffenen

Im Bereich der Sozialpolitik/Sozialverwaltung muß dem Engagierten allerdings bewußt sein, an welchen Adressaten politische Forderungen zu richten sind. Die *Gesamtverantwortung* für die Steuerung und Durchführung aller sozialpolitischen Maßnahmen liegt bei Bund und Ländern. Deren Institutionen sind für den an der Sozialpolitik in den Kommunen Interessierten jedoch kaum zu erreichen, sieht man einmal von dem turnusmäßigen Wahlakt ab. Der Versuch bewußter Mitgestaltung sozialpolitischer Entscheidungen kann sich also entweder auf die kommunale Vertretungskörperschaft oder auf die Bürger selbst konzentrieren. Da der direkten Einflußnahme auf die kommunalen Mandatsträger — z. B. im Wege des imperativen Mandats — rechtliche Schranken gesetzt sind, muß nach anderen Wegen für die Partizipation der Betroffenen gesucht werden.

Zum einen kommt die Einführung einer *institutionalisierten Bürgerbeteiligung* in Betracht, die als Ergänzung zu der in Bund, Ländern und Kommunen praktizierten repräsentativen Demokratie angesehen werden kann. Als Bürgerversammlung, Bürgerbefragung, Bürgerbe-

¹¹⁴⁾ Offe, a. a. O., S. 308.

¹¹⁵⁾ Offe, a. a. O., S. 307/308.

gehen oder Bürgerentscheid müßte sie in der Landesverfassung bzw. in der Gemeindeordnung verankert sein, wo zugleich ihre Voraussetzungen, Gegenstände und Erfolgsbedingungen zu regeln wären. Hierbei sind vor allem zwei Beteiligungsformen hervorzuheben, die ihre Entsprechung auf Landesebene haben und auf zentralstaatlicher Ebene in der Weimarer Republik hatten. Es handelt sich um das *Bürgerbegehren*, also um einen aus der Mitte der Bürger gestellten Antrag, einen Bürgerentscheid durchzuführen, sowie den *Bürgerentscheid* selbst, die verbindliche Entscheidung einer kommunalen Angelegenheit durch die Bürger ^{115a)}.

Beide finden sich in § 21 der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung, sind aber auf enumerativ aufgezählte „wichtige Angelegenheiten“ beschränkt und von einem mit absoluter Zweidrittelmehrheit gefaßten Gemeinderatsbeschluß abhängig. Demgegenüber scheiterten im Jahre 1951 Initiativen der CDU in Hessen und der SPD in Bayern, die beide fast zur gleichen Zeit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Kommunalverfassungsgesetze ihrer Länder aufnehmen wollten. Eine jährliche „Bürgerversammlung“ zur Unterrichtung der Einwohner und Bürger (§ 16) sowie eine „Bürgerinitiative“ (§ 17) sieht nunmehr aber die Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vor. Danach können die (wahlberechtigten) Bürger einer Gemeinde unter gewissen Voraussetzungen verlangen, „daß der Bürgermeister eine bestimmte Angelegenheit dem Gemeinderat zur Beratung und Entscheidung vorlegt (Bürgerinitiative)“. Eine solche „Bürgerinitiative“ bedarf der Zustimmung von mindestens 10 % der Bürger. Einen anderen Weg geht der Stadtstaat Bremen, indem dort in den städtischen *Deputationen* neben Mitgliedern der Exekutive und der Legislative von der Stadtbürgerschaft gewählte Vertreter der Stadt über Verwaltungsangelegenheiten mitberaten und -beschließen ¹¹⁶⁾.

Zum anderen kann die Beeinflussung der gesamtgesellschaftlichen Willensbildung durch nicht-verfaßte öffentliche Aktionen betrieben werden. Während Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf ein Land der Bundesrepublik und dort auch nur auf wenige Angelegenheiten beschränkt sind, kann eine solche Einschränkung für freie *Bürgerinitiativen* nicht

gelten. Das Fehlen einer rechtlichen Normierung (und damit Reglementierung) bietet einen gewissen Schutz davor, auf die Funktion bloßer Konsensherstellung zwischen zwei Wahlen abgedrängt zu werden. Sie bilden daher — anders als die institutionalisierten Beteiligungsformen — eine echte Konkurrenz zum Willensbildungsmonopol der kommunalen Parlamente ¹¹⁷⁾. Die Partizipation der Betroffenen — z. B. an städtischen Planungsentscheidungen ¹¹⁸⁾ — findet auf diesem Wege statt, indem der einzelne aus seiner passiven Betroffenheit zur aktiven politischen Identifikation und weiter zur politischen Aktion gelangt ¹¹⁹⁾. Diesen Aktionen einzelner Situationsgruppen fehlt jedoch fast immer das Moment der organisatorischen Verstetigung ¹²⁰⁾. Will man schließlich nicht auf die Möglichkeiten einer Mitwirkung der Kommunen an Gesetzgebung und Planung von Bund und Ländern mit Hilfe der kommunalen Spitzenverbände vertrauen ¹²¹⁾, so müssen andere Einwirkungsmöglichkeiten auf die übergeordneten zentralstaatlichen Instanzen gesucht werden.

Diese könnten insbesondere in der Mitarbeit in Parteien und Gewerkschaften liegen. Vor allem die Parteien brauchen Anstöße von außen durch politische Aktionen und ad hoc-Gruppenbildungen ¹²²⁾, um der latenten Gefahr der Versäulung und Verkrustung — und damit der Basis- und Realitätsferne — entgegenzuwirken. Allerdings muß bei diesem Weg über die Parteien berücksichtigt werden, daß sich kommunale Interessen — definiert als die Interessen der betroffenen Bürger — bei der notwendigen innerparteilichen Kompromißbildung nur schwer gegenüber den zentralstaatlichen Interessen durchsetzen können. Ähnliches gilt für die Gewerkschaften, wenn diese auch noch eher — bei entsprechender Problemsensibilisierung — ein geeignetes Mittel zur Durchsetzung sozialpolitischer Interessen sein können. Bei beiden geht es jedoch in erster Linie um die Ausnutzung

¹¹⁷⁾ Claus Offe (Zum politischen Stellenwert von Bürgerinitiativen, in: Grauhan (Hrsg.) Großstadtpolitik, a. a. O., S. 237 ff., 245) sieht allerdings auch die Bürgerinitiativen lediglich als „Frühwarnsysteme“ der Verwaltung bei der Modernisierung des Kapitalismus an.

¹¹⁸⁾ Hierzu: Peter C. Dienel, Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, in: Die Verwaltung, 1971, S. 151 ff. und ders., Zur Strategie der Partizipationsausweitung, Referat vorgelegt zum Wissenschaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft 1975 in Duisburg.

¹¹⁹⁾ Vgl. Pankoke, a. a. O., S. 953.

¹²⁰⁾ Vgl. Grauhan/Linder, a. a. O., S. 178.

¹²¹⁾ Hierzu: Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, a. a. O.

¹²²⁾ Grauhan/Linder, a. a. O., S. 178.

^{115a)} Vgl. hierzu und zum folgenden: Reinhold Bocklet, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Modelle — Argumente — Erfahrungen — Thesen, in: Politische Studien, Heft 213 (1974), S. 31 ff.

¹¹⁶⁾ § 1 des Gesetzes über die Deputationen i. d. F. vom 20. 1. 1975 (Brem. GesBl. S. 7) Ähnlich: § 72 der Hessischen Gemeindeordnung i. d. F. vom 1. 7. 1960 (Hess. GVBl. S. 103).

der vorhandenen Kommunikationsstränge von der lokalen Ebene zu den höherstufigen Entscheidungsträgern.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Einwirkung auf diese Instanzen ist in jedem Fall allerdings, daß der *Problemdruck* genügend stark ist. Diesen zu erzeugen bzw. zu verstärken ist Aufgabe von Bürgerinitiativen. Gelingt es diesen spontanen Aktionen engagier-

ter Bürger, die Existenz sozialer Mißstände in ihrer Kommune in das Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit — etwa mit Hilfe der Massenmedien — zu rücken, so kann lokaler Problemdruck zu überörtlichem *Öffentlichkeitsdruck* werden. Aber erst wenn dieser eine gewisse Schwelle überschritten hat, kann mit einer Reaktion des Landes und — bei entsprechend höherem Schwellenwert — mit einer Reaktion des Bundes gerechnet werden.

Lokalpolitik in einer Landgemeinde

Entscheidungsstrukturen und Partizipationsmöglichkeiten

„Mit wachsender Größe der politischen Einheit werden Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Bürgers geringer, während bei kleineren Einheiten die Gefahr besteht, daß die

politische Partizipation sich als trivial erweist, weil sie nur einen ganz geringen Teil der gesellschaftlichen Umwelt zu gestalten vermag.“ *)

Problemaufriß

Lokalpolitik steht in dem Ruf, besonders bürgeroffen und daher auch mitwirkungsfreundlich zu sein¹⁾. Erlaubt und begünstigt nicht der im Vergleich zur Bundes- und Landespolitik überschaubare Gemeinderahmen eine sachgerechte Beteiligung aller Mitbürger? Die politische Didaktik konnte daher kaum der Versuchung widerstehen, die Gemeinde als das demokratische Partizipationsfeld anzupreisen:²⁾ Hier seien die Probleme noch übersichtlich und durchschaubar, die Entscheidungswege verhältnismäßig kurz und die Einflußchancen einigermaßen gleichmäßig verteilt. Wie im Verlauf dieser Analyse noch zu sehen sein wird, läßt sich dagegen manches einwenden. Auf die irreführende Grundannahme dieser Auffassung sei aber schon jetzt hingewiesen: Der Gleichsetzung der Gemeinden. Ein öffentlich-rechtlicher Gemeindebegriff schließt jedoch Metropolen und Trabantenstädte, industrielle Schwerpunkte und landwirtschaftliche Siedlungen, Städte und Landgemeinden ein³⁾. Von einer überschaubaren Lokalpolitik kann aber in einer Metropole wie München nicht mehr die Rede sein,

*) Robert A. Dahl, *The City in the Future of Democracy*, in: *American Political Science Review*, H. 4/1967, S. 957.

¹⁾ Kommunalpolitik soll im folgenden als die makroanalytische Ebene verstanden werden, d. h. der rechtliche Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und die Gesamtheit der auf ihn bzw. in ihm wirkenden Kräfte. Im Unterschied hierzu bezeichnet Lokalpolitik die mikroanalytische Ebene, d. h. die in einer Gemeinde sich abspielende Politik.

²⁾ Siehe auch die kritische Auseinandersetzung mit diesem Ansatz in H. Schneider, W. Glashagen, B. und F. Nonnenmacher, *Kommunalpolitik im Unterricht*, in: *Gegenwartskunde*, 4/1976.

³⁾ Dazu auch: D. Kappe, Th. Knappstein, M. Schulte-Altdorneburg, *Grundformen der Gemeinde. Großstadt und Dorf, Opladen 1975*.

I. Vorbemerkung

wenn man bedenkt, daß sie allein über 35 000 Bedienstete zählt. Aber auch in den wissenschaftlich einigermaßen durchleuchteten mittleren und kleineren Städten ist die Überschaubarkeit weithin fragwürdig geworden. Lokalpolitik löst sich in den Augen ihrer irritierten Bürger in eine Vielzahl von anschei-

INHALT

- I. Vorbemerkung**
 - Problemaufriß
 - Das „alte Dorf“
 - Untersuchungsgegenstand: Landgemeinde N.
- II. Entscheidungsstruktur**
 - Vom „Bauernschultes“ zum hauptamtlichen Bürgermeister
 - Feierabendpolitiker im Gemeinderat
 - Januskopf der Ortsparteien
 - Nadelöhr Kandidatenaufstellung
- III. Entscheidungsthemen**
 - Urbanisierung der Dorfpolitik
 - Themenliste und Interessenartikulation
 - Finanzielle Außenabhängigkeit?
- IV. Kommunikation und Öffentlichkeit**
 - Kommunikationsbedingungen oder Dorföffentlichkeit „Ade“
 - Kommunikationsstellen: Vereine
 - Lokale „Hof“-Berichterstattung
- V. Bürgerbeteiligung**
 - Partizipation und Trivialität
 - Erhebliches lokalpolitisches Interesse
 - Geringe ständige Partizipation
 - Partizipationsförderung und Machtverteilung
- VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen**
 - Partizipationsmöglichkeiten
 - Politische Arbeitsteilung
 - Politischer Stil
 - Triviale Lokalpolitik?

nend zusammenhanglosen Projekten auf, auf die die Betroffenen — wie die Bürgerinitiativen zeigen — nur noch gelegentlich in Form von spontanen Aktionen reagieren. Es liegt daher die Vermutung nahe, daß Überschaubarkeit, Unmittelbarkeit und Teilnahmechancen am ehesten noch in kleineren Orten anzutreffen sind ⁴⁾).

Das „alte Dorf“

Vor nicht allzu langer Zeit hätte man für diese noch ohne Bedenken den im Gegensatz zur Stadt stehenden Begriff „Dorf“ verwandt, mit dem sich die Vorstellung eines zwar in sich sozialdifferenzierten, jedoch nach außen verhältnismäßig abgeschlossenen Gemeinwesens verband. Untersuchungen aus allen Teilen Deutschlands belegen, daß dieses von der bäuerlichen Lebensweise durchdrungene Dorf keine ländliche Idylle Gleichgestellter, sondern eine vielschichtig angelegte und hierarchisch geordnete „Kastengesellschaft“ war: An der Spitze der sozialen Pyramide befanden sich die großen Bauern, der Mittelbau wurde von den sogenannten Halbbauern gebildet, ihnen folgten die Häusler, während ganz unten die Tagelöhner und das Gesinde standen ⁵⁾. Sie alle waren eingebunden in die stützenden und schützenden sozialen Institutionen der überlieferten Sitten, der mehrere Generationen umfassenden Großfamilie, der geschlossenen Nachbarschaft und der normsetzenden bzw. normüberwachenden Kirche ⁶⁾. Um in einer von unberechenbaren Naturkräften abhängigen und von habgierigen Machthabern bedrohten Welt überleben zu können, brauchte man die Solidarität. Sie einigte das Dorf vor allem dann, wenn es von „draußen“ mit Forderungen bedrängt wurde, etwa vom zinsintreibenden Grundherrn oder einer jagdfreundlichen Forstverwaltung. Dieses Dorf besteht nicht mehr! Von Dorfpolitik kann nur noch rückblickend oder einschränkend — im Sinne

⁴⁾ „Die Chance der Beteiligung des Bürgers an den politischen Angelegenheiten ist nirgendwo so groß wie in der kleinen Gemeinde. Politische Entscheidungen können gewissermaßen an Ort und Stelle überprüft und oft auch korrigiert werden.“ A. Leclaire, Probleme der kleinen Gemeinde, in: H. Rausch/Th. Stamm (Hrsg.): Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1972, S. 275.

⁵⁾ U. a.: H. Schwerdt, Abschied von der Dorfidylle, in: Der Bürger im Staat, 2/1973, S. 116 ff.
W. Teuscher, Klassenstruktur und Initiative in einer sich wandelnden ländlichen Gemeinde, in: R. König (Hrsg.) Soziologie der Gemeinde, Sonderheft 1/1966 Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, S. 105 ff.

⁶⁾ G. Wurzbacher, Der Übergang zur personen- und organisationsbestimmten Gesellschaft, in: G. Wurzbacher/R. Pflaum, Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung, Stuttgart 1961, S. 280.

der Entwicklung bäuerlich geprägter Orte — die Rede sein. Die von Marx geforderte und von Kommunisten propagierte Überwindung des Unterschieds zwischen Stadt und Land ist in weiten Teilen der Bundesrepublik schon weiter vorangeschritten als in Osteuropa. Die Soziologen beschreiben diese Entwicklung als Stadt-Land-Kontinuum; Industrialisierung, Verkehrserschließung und Massenkommunikation haben die Dörfer geöffnet! Wenn wir heute von Verstädterung sprechen, meinen wir nicht nur die überall wahrnehmbaren Veränderungen in ihrem äußeren Erscheinungsbild, sondern auch die Wandlungen ihrer Lebensgrundlage und ihres Normgefüges. Die Veränderungen im Erscheinungsbild sind zum Leidwesen vieler nicht mehr zu übersehen. Wo sich einst Fachwerkhäuser duckten, erheben sich heute Betonsilos. Und Millionen fleißiger Wochenendwerker tun ihr übriges, um die Dörfer zu „modernisieren“. Wenn die Industrialisierungswelle ihren Wohnort noch nicht erreicht hat, pendeln sie werktags zu den auswärtigen Arbeitsstätten. Dieser durch die modernen Massenkommunikationsmittel und den PKW-Verkehr noch verstärkte Kontakt zur Außenwelt führt zu einer früher in diesem Umfang nie gekannten überlokalen Orientierung der Dorfbevölkerung, die überdies durch die im Zuge der kommunalen Gebietsreform aus mehreren Ortschaften gebildeten Gesamtgemeinden noch verstärkt worden ist. Sie hat die in vielen Teilen der Bundesrepublik noch vorhandene Identität von Gemeinde als politischer Einheit und Gemeinde als sozialem Wirkungsfeld weithin aufgehoben. Als Folge dieser vielschichtigen Entwicklung hat sich das traditionelle Dorf in eine Vielzahl von Gemeindetypen aufgelöst. Je nach der Erwerbsstruktur wird daher unterschieden zwischen ⁷⁾:

Gewerblichen Gemeinden

Arbeiterwohngemeinden
und Wohnsiedlungen

Arbeiterbauerngemeinden

Kleinbäuerliche Gemeinden

Bäuerliche Gemeinden.

Diese Typologisierung reicht jedoch nicht aus, dem verschiedenartigen Charakter der Gemeinden gerecht zu werden. Als weitere Klassifizierungsmerkmale dienen daher u. a. Bevölkerungsgröße, soziale Wirklichkeit und Raumbezogenheit ⁸⁾. Wenn daher im folgen-

⁷⁾ P. Hesse, Grundprobleme der Agrarverfassung, Stuttgart 1949, S. 21.

⁸⁾ H. Kötter, Die Gemeinde in der ländlichen Soziologie, in: R. König (Hrsg.), Soziologie der Gemeinde, Sonderheft 1/1966, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, S. 12 ff.

den von Landgemeinde die Rede ist, so soll darunter ein Gemeinwesen außerhalb der industriellen Ballungsräume mit einer Bevölkerung von unter 7 500 verstanden werden, d. h. die Einwohnerzahl bewegt sich in der Höhe oder unterhalb der von den Gemeinde-reformen genannten Richtzahlen für Mindest-gemeindegrößen von 5 000 bis 7 500 Einwohnern. Trotz des Kahlschlags der kommunalen Gebietsreform bestehen heute noch zahllose Landgemeinden⁹⁾. Eine von ihnen — die Arbeiterwohngemeinde N. — soll im folgenden etwas näher betrachtet werden.

Untersuchungsgegenstand: Landgemeinde N.

Die nur 2 400 Einwohner zählende Gemeinde liegt in einer Verdichtungszone zwischen den Ballungsräumen unterer und mittlerer Neckar; der Abstand zu den nächsten großstädtischen Zentren beträgt 45 bzw. 35 km. In diesen werden vor allem Einkäufe des längerfristigen Bedarfs getätigt, während die Vorratsbesorgungen in den benachbarten Kleinstädten E. und M. erfolgen. Da am Ort nur 45 Gewerbebetriebe mit rd. 500 Arbeitsplätzen vorhanden sind, ist ein großer Teil der Erwerbstätigen gezwungen, als Pendler außerhalb der Gemeinde sein Brot zu verdienen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, daß noch immer ein Teil der Bevölkerung in der Binnenschifffahrt sein Auskommen findet. Trotz dieser intensiven Außenkontakte hat sich die politische Gemeinde N. ihre soziale Wirklichkeit lebendig erhalten können, d. h. sie ist noch immer eine Verdichtungszone sozialer Beziehungen und zahlreiche innerörtliche Interaktionen grenzen sie deutlich nach außen ab. Zur Erhaltung ihrer rechtlichen Selbständigkeit war sie allerdings gezwungen, die Eingliederung der nahegelegenen Arbeiterbauern-Gemeinde G. zu suchen. Obwohl diese kirchlich mit dem kath. bzw. ev. Pfarramt in N. verbunden ist, blieben die sozialen Interaktionen zwischen N. und G. in der Vergangenheit gering. Von dem Hauptort N. durch den Neckar getrennt, bewahrt G. auch heute noch sein soziales Eigenleben. Die politische Integration beider Orte wird aber auch deshalb erschwert, weil hier ein „Mittel-Großer“ einem „Kleinen“ gegenübersteht, der von dem Gefühl des Benachteiligtseins durchdrungen ist. Ein inzwischen in Angriff genommener Brückenbau dürfte aber in absehbarer Zeit die beiden Orte nicht nur verkehrsmäßig, sondern auch sozial, z. B. auch durch gemeinsame Vereine, einander näherbringen.

⁹⁾ Statistisches Jahrbuch 1976, Stuttgart 1976, S. 57. Ihre genaue Zahl läßt sich aber nach Auskunft des Statistischen Bundesamts nicht feststellen.

Es liegt die Frage nahe, warum gerade N. als Beispiel gewählt worden ist. Dafür waren zwei Gründe bestimmend: Der Verfasser hat Gelegenheit, als Gemeinderat die Lokalpolitik in N. unmittelbar zu beobachten. Da diese Form der beobachtenden Teilnahme nicht frei von der Gefahr einer Identifizierung mit dem Untersuchungsgegenstand ist, bemühte ich mich von vornherein um kritische Distanz. Die eigenen Erfahrungen wurden ergänzt durch statistische Auswertungen, Protokolleinsichten und Gespräche. Außerdem wurde nach Vergleichen gesucht, um etwaige generelle Tendenzen besser erkennen zu können, und deshalb auch Gespräche mit lokalpolitischen Beobachtern in anderen Gemeinden geführt.

Eine Vergleichsmöglichkeit bot sich u. a. an in der bereits 1961 veröffentlichten Studie von R. Plaum¹⁰⁾: Diese analysiert ebenfalls die Politik in einer größeren Pendlergemeinde, wobei sie jedoch den Vorteil hat, ihre Ausführungen in eine umfangreiche gemeindegsoziologische Untersuchung einbetten zu können. Allerdings berührt sie die Probleme der Kommunikation und Entscheidungsthemen nur am Rande. Dieser auch heute noch lesenswerten Studie sind kaum weitere Darstellungen der Lokalpolitik in Landgemeinden gefolgt. Das wissenschaftliche Interesse wandte sich stattdessen den Kleinstädten zu, deren Politik vor allem unter machttheoretischen Aspekten untersucht worden ist¹¹⁾. Es wird daher im Folgenden zu prüfen sein, inwieweit die dabei gewonnenen Erkenntnisse auch auf Landgemeinden übertragen werden können.

Die Politik einer Gemeinde läßt sich von verschiedenen Wegen aus erschließen¹²⁾: Im Folgenden soll dafür eine Kombination von Entscheidungsstruktur, Entscheidungsthemen, Kommunikation und politische Beteiligung gewählt werden. Auf Grund der wenig zufried-

¹⁰⁾ R. Plaum, Politische Führung und politische Beteiligung als Ausdruck gemeindlicher Selbstgestaltung, in G. Wurzbacher/R. Plaum, a. a. O., S. 232 ff.

¹¹⁾ U. a.: B. Luckmann, Politik in einer deutschen Kleinstadt, Stuttgart 1970.

R. Zoll u. a., Wertheim III — Kommunalpolitik und Machtstruktur, München 1974.

¹²⁾ Agger u. a. unterscheiden zwischen a) bevorzugten Entscheidungsweisen, b) politischer Beteiligung, c) politischen Einfluß, d) Machtstrukturen, e) formales Institutionengefüge, f) die sich aus den Funktionen der Machtstrukturen typischer Weise ergebenden Entscheidungsmuster, g) verschiedene Regimetypen (R. Agger/D. Goldrich/B. E. Swanson, The Rulers and the Ruled, Political Power and Impotence in American Communities, New York 1964).

denstellenden Literaturlage dient dieses Vorgehen vor allem dem Zwecke, die im Eingangszitat von Dahl aufgestellten Behauptungen über die a) größeren Mitwirkungsmöglichkeiten in kleinen politischen Einheiten

und b) über den geringen Gestaltungsspielraum dieser Partizipation am Beispiel einer Landgemeinde zu überprüfen und durch empirisch vorläufig belegte eigene Hypothesen zu ergänzen.

II. Entscheidungsstruktur

Vom „Bauernschultes“ zum hauptamtlichen Bürgermeister

Die Gemeindeordnungen weisen dem Gemeinderat die „Richtlinienkompetenz“ zu, während der Bürgermeister (Gemeindedirektor) die Verwaltung zu leiten hat. Doch gerade an diesem Punkt zeigt es sich, daß auch in den Kommunen eine Kluft zwischen „Verfassungsrecht“ und „Verfassungswirklichkeit“ bestehen kann. Ist es doch in der Regel der Bürgermeister, der die Fäden in der Hand hält, Initiativen ergreift und neue Richtungen einschlägt. Einst ein „Bauernschultes“, übt er heute dieses Amt auch in ländlichen Gemeinden hauptberuflich aus. Dies verschafft ihm einen erheblichen Informations- und Kompetenzvorsprung gegenüber „seinem“ Gemeinderat, vor allem im Bereich der immer wichtiger werdenden Außenbeziehungen. Als „Außenminister“ seiner Gemeinde führt er die notwendigen Verhandlungen mit dem aufsichtführenden Landratsamt, den Verkehrsträgern wie Bundesbahn oder Bundespost oder auch mit an der Gründung von Niederlassungen interessierten Unternehmern. Verfügt er über überörtliche Beziehungen, kann es ihm leichter gelingen, an die Finanzierungstöpfe des Bundes oder Landes heranzukommen. In der Gemeinde N. setzte er sich dafür ein, an Stelle eines störanfälligen und deshalb kaum jemanden zufriedenstellenden Fährbetriebs einen Brückenbau — auf Kosten des Landes — durchzusetzen. Damit trug er der Erwartungshaltung der Bevölkerung Rechnung, die sich nicht nur einen Bürgermeister mit Fachkompetenz, sondern auch mit Initiative wünscht. Um als „Außenminister“ möglichst viel für seine Gemeinde erreichen zu können, empfiehlt sich für ihn der Anschluß an eine der überregional organisierten etablierten Parteien. Das verschafft ihm einen leichteren Zugang zu Ministern, Abgeordneten und Landräten. Doch wird er eine Parteimitgliedschaft seine Bürger möglichst wenig spüren lassen, erwarten doch diese von ihm, daß er für alle in gleicher Weise ansprechbar und handlungsbereit ist. Das bleibt nicht ohne Folgen für seine politische Stellung. Pfizer beklagt, daß der Bürgermeister größerer Städte

häufig Gefangener seines Apparats sei¹³⁾, mit dessen wohlwollender Unterstützung er allein seine Pläne verwirklichen könne. In Landgemeinden mag er diesen im allgemeinen aus wenigen hauptamtlichen Mitarbeitern bestehenden Apparat für seine Vorstellungen rasch gewinnen können, fast unmöglich erweist es sich aber für ihn — besonders wenn er aus dem Orte selbst stammt — dem engmaschigen Netz sozialer Bindungen zu entschlüpfen und auf persönliche Distanz zu gehen. Auf Schritt und Tritt wird er angesprochen, beobachtet und beurteilt. Diese Art von sozialer Kontrolle kann sich politisch als fast ebenso wirkungsvoll erweisen, wie die dem Gemeinderat zugedachte Kontrollfunktion. Dessen nebenberufliche Mitglieder verfügen als „Feierabendpolitiker“ nicht über die Zeit, um mit dem Bürgermeister konzeptionell und fachlich einigermaßen Schritt zu halten. Im Unterschied zu größeren Städten kann sich in Landgemeinden kaum eine Zwischenschicht von (Teilzeit-) „Berufs“-Politikern herausbilden, deren Kennzeichen darin besteht, daß sie das Ratsmandat mit einem politiknahen Beruf verbindet. In N. ist daher genauso wie in der Kleinstadt die Neigung vorhanden, die wegweisenden Initiativen dem Bürgermeister zu überlassen. Bevor er aber diese im Gemeinderat entwickelt, berät er sich ebenfalls mit „Vorentscheidern“, deren Kreis allerdings etwas anders zusammengesetzt ist als in größeren Kommunen¹⁴⁾. Da die Kategorie der leitenden Mitarbeiter in der Verwaltung geringer vertreten ist, muß er stärker auf außerhalb des Gemeinderates stehende, aber fachlich kompetente Mitbürger zurückgreifen. Er sichert sich damit nicht nur deren Sachverstand für den Beratungsgegenstand, sondern auch deren Unterstützung bei der in kleineren Gemeinden für unabdingbar gehaltenen breiten Konsensbildung. Gerade weil hier die

¹³⁾ Th. Pfizer, Kommunalpolitik und politische Bildung, in: ders. (Hrsg.), Bürger im Staat — Politische Bildung im Wandel, Stuttgart 1971, S. 99.

¹⁴⁾ Auf Verhältnisse in größeren Kommunen bezieht sich hier offensichtlich: W. Holler/K. H. Naßmacher, Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 4/1976, S. 17—19.

persönliche Distanz so gering ist und damit die Gefahr von Reibereien, ja aufbrechenden Feindschaften im Hintergrund lauert, besteht auf allen Seiten ein beachtliches Konsensbedürfnis.

Feierabendpolitiker im Gemeinderat

Der Bürgermeister wird es sich daher mehr als einmal überlegen, eine Vorlage gegen starken Widerstand im Gemeinderat oder in der Bevölkerung durchzusetzen. Dieser Gemeinderat besitzt aber nicht nur eine Vetomacht, sondern nimmt auch Anregungs- und Korrekturaufgaben wahr. Die Anregungsfunktion ist darin zu sehen, daß über die Fraktionsgrenzen hinweg der Verwaltung Initiativen — z. B. Förderungen des Fremdenverkehrs — oder Einzelmaßnahmen nahegelegt werden, während die Korrekturaufgabe darin besteht, Maßnahmen der Verwaltung zu überprüfen und gegebenenfalls auch zu verändern. In N. nimmt sich dieser Korrekturaufgabe vor allem die SPD-Opposition an, die sich keine Gelegenheit entgehen läßt, dem Bürgermeister Verfahrensmängel vorzuhalten oder Unterlassungssünden anzukreiden. Demgegenüber hat es die CDU-Mehrheitsfraktion nicht so leicht, eine ihr gemäße politische Rolle zu finden. Da der Bürgermeister ihrer Partei angehört, verbietet es allein Solidarität, ihn öffentlich in allzu große Schwierigkeiten zu bringen oder bei Auseinandersetzungen mit der „Opposition“ im Stiche zu lassen. Dieses Verhalten kann aber leicht als einfalllose Duckmäuserei mißverstanden werden, so daß sie deshalb genötigt ist, ihre Eigenständigkeit gegenüber der Verwaltung durch eigene Initiativen nachzuweisen. Dieser Ansatz für ein konkurrierendes Zweiparteiensystem läßt sich aber nicht ohne weiteres verallgemeinern. In anderen Gemeinden wird der Bürgermeister von einer Allparteienkoalition getragen; auch kann der Fall eintreten, daß er sich mit einer ihm fernstehenden Mehrheitsfraktion arrangieren muß.

Aufgrund der bisherigen Ausführungen könnte der Eindruck entstanden sein, als ob die Gemeinderatsarbeit — vom Bürgermeister einmal abgesehen — vorwiegend von den erst anfang der 70er Jahre gebildeten Fraktionen getragen würde. Das ist jedoch nur bedingt der Fall. Die Fraktionen haben sich als Mittel der politischen Arbeitsteilung bewährt: Nicht jeder der 12 Gemeinderäte ist nach der Tagesmühe noch in der Lage, alle anstehenden Probleme mit der gleichen Intensität zu bearbeiten. Es bedeutet für ihn daher schon eine Entlastung, wenn er sich bei komplizierten Themen auf den Sachverstand bestimmter

Kollegen stützen kann. Bei der Mehrzahl der Beratungsgegenstände wird aber noch immer individuell gearbeitet und entschieden, d. h. die Fraktionen haben die Willensbildung und Abstimmungen keineswegs monopolisiert. Das ist vor allem auf das Rollenverständnis der Gemeinderäte zurückzuführen, die sich in N. — wie an vielen anderen Orten — als unabhängige Vertreter der Gesamtbürgerschaft sehen. Sie haben sich daher erfolgreich dagegen gewehrt, auf Fraktionsbeschlüsse festgelegt oder an Parteiempfehlungen gebunden zu werden, wenn auch die gemeinsame Fraktionsarbeit solidaritätsverstärkend wirkt. Dieses traditionelle Rollenverständnis der Gemeinderäte kann durch das Wahlrecht noch abgestützt werden, wenn dieses — wie in Baden-Württemberg — dem Wähler erlaubt, durch Panaschieren und Kumulieren die von den Parteien vorgelegten Listen zu verändern¹⁵⁾. Die Gemeinderatswahlen sind dann noch immer Persönlichkeitswahlen! Wollen die amtierenden Gemeinderäte wiedergewählt werden, müssen sie sich auch als einzelne für möglichst viele sichtbar um die gemeindlichen Angelegenheiten kümmern. In N. sehen daher einige Gemeinderäte ihre Aufgabe darin, die in ihren Augen stiefmütterlich behandelten Anliegen des Ortsteils G. wirkungsvoll zu vertreten. Andere bemühen sich um die Jugend oder auch die Wasserversorgung. Diese bürger- und problemnahe Arbeit setzt den Gemeinderat in die Lage, der Verwaltung laufend Anregungen und Anstöße zu geben. So wünschenswert der enge Kontakt zwischen Wählern und Gewählten grundsätzlich ist, so wenig ist doch zu übersehen, daß er sich auch als Hemmschuh für notwendige Entscheidungen erweisen kann. Es ist nicht jedermanns Sache, sich am Morgen nach einer Sitzung der Kritik unzufriedener Nachbarn und besserwisserischer Kegelbrüder zu stellen. Gemeinderäte schrecken daher oft davor zurück, unpopuläre Entscheidungen zu treffen. Auf der Suche nach einem möglichst breiten Konsens ziehen sich deshalb ihre Sitzungen manchmal endlos lange hin, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß anders als in Groß- und Mittelstädten mit ihrem vergleichsweise ausgebildeten Fraktions- und Ausschußwesen die Vorlagen vielfach ungefiltert von vorhergehenden Ausschuß- und Fraktionssitzungen sogleich vom Gesamtgemeinderatskollegium beraten und entschieden werden müssen. Die Diskussionen im Gemein-

¹⁵⁾ Der Wähler kann innerhalb der insgesamt zulässigen Stimmenzahl einem Bewerber bis zu drei Stimmen geben (Kumulieren) und er kann darüber hinaus Bewerber aus anderen Wahlvorschlägen übernehmen (Panaschieren).

derat können daher zuweilen noch offen und kontrovers sein! Dieser geringe Grad von politischer Arbeitsteilung ist auch in anderen Landgemeinden anzutreffen, er kann jedoch in aus mehreren Ortschaften bestehenden Gesamtgemeinden durch eine andere Form der Arbeitsteilung — Ortschaftsräte — vergrößert werden.

Januskopf der Ortsparteien

In der von R. Pflaum beschriebenen Landgemeinde im Westerwald wurden zwar Partei-gruppierungen in der Weimarer Republik festgestellt, doch „ein Großteil der Kandidatenlisten für die Gemeindewahlen bis 1933 galten offiziell nicht als Parteilisten, sondern liefen unter dem Namen der Spitzenkandidaten“¹⁶⁾. Erst nach dem 2. Weltkrieg setzte sich die Praxis durch, daß Kandidatenlisten allein von den am Ort bestehenden Parteigruppen aufgestellt werden. Begünstigt durch das geltende kommunale Wahlrecht konnten sich die stark von Honoratioren gefärbten Wählervereinigungen oder Bürgergemeinschaften in den kleineren Landgemeinden weitaus länger halten. Erst im Zuge der größeren Einheiten schaffenden kommunalen Gebietsreform bzw. der politischen Polarisierung ist es den Parteien gelungen, auch in den Landgemeinden Fuß zu fassen. In N. besitzen sowohl die CDU als auch die SPD eine Ortsvereinigung. Bei den verhältnismäßig hohen Mitgliederzahlen von rd. 60 bzw. 40 dienen sie offensichtlich der Mobilisierung von „opinionleadern“ und Wählern für die Landtags- und Bundestagswahlen. Vor diesen Wahlen leben die Ortsgruppen auf, sie aktivieren ihre Mitglieder, kleben Plakate und halten Versammlungen ab. Dabei können sie sich auf die Unterstützung ihrer überlokalen Organisationen verlassen. Bei den Kommunalwahlen sind sie hingegen weitaus mehr auf sich allein gestellt. Sie müssen Kandidaten aussuchen, Wahlprogramme aufstellen und eine eigene Wahlkampagne führen. Nach dieser Kraftanstrengung fallen sie aber wieder in einen Dämmerzustand zurück, denn ihre sonstigen Aktivitäten in der Lokalpolitik bleiben gering¹⁷⁾. G. Lehbruch spricht nicht grundlos vom Januskopf der Ortsparteien, er will damit ausdrücken, daß deren beide Gesichter in verschiedene Richtungen blicken: Im Blick

auf die „Große Politik“ sind sie bemüht, dem Wähler spezifisch parteipolitische Kriterien für die Wahlentscheidung zu vermitteln, im Blick auf die Lokalpolitik passen sie sich hingegen den vorherrschenden parteilosen Urteils- und Selektionskriterien an¹⁸⁾.

Auch der Wähler in N. wünscht keine Politik (sprich: Parteipolitik) auf dem Rathaus. An dieser Einstellung kann man sicher manches aussetzen: Etwa das dahinterstehende Bild von der unpolitischen Honoratioren-Selbstverwaltung. Gerechterweise muß man aber auch hinzufügen, daß in Gemeinden von der Bevölkerungsgröße und sozialen Zusammensetzung Ns. dem Bürger Parteien noch nicht als Instrumente der lokalen Orientierungshilfe und Interessenorganisation nötig erscheinen, weil er sich auf Grund der räumlichen Nähe selbst informieren und direkt an den Bürgermeister bzw. an die Gemeinderäte wenden zu können glaubt. Die Lokalpolitik ist daher in N. noch immer stärker personen- als organisationsbezogen, selbst wenn man die noch zu erörternden Vereine in Betracht zieht. Eine Aussage wie „Die politischen Parteien stellen heute in der Kommunalpolitik einen der entscheidendsten Faktoren dar“ kann daher allenfalls für die Verhältnisse in den Großstädten zutreffen¹⁹⁾.

Nadelöhr Kandidatenaufstellung

Die Parteien haben eine große Stunde in der Lokalpolitik: Es ist die Auswahl der Gemeinderatskandidaten. Beim Fehlen von Wählervereinigungen stellen sie das Nadelöhr dar, durch das sich der Kandidat hindurchzwängen muß, bevor er sich den Wählern stellen kann. Er braucht daher die Parteien als institutionellen Rahmen für die angestrebte lokalpolitische Betätigung, vor allem aber beim Wahlkampf, den er als einzelner auch in einer Landgemeinde wie N. kaum mehr im Stile der Honoratiorendemokratie, allein vertrauend auf sein Ansehen in der Bürgerschaft, führen könnte. Die Parteien wiederum sind auf zugkräftige Kandidaten angewiesen, wenn sie aus allgemeinpolitischen Gründen bei der Kommunalwahl einigermaßen gut abschneiden wollen. Diese wurden auch in N. bis in die 50er Jahre hinein vor allem aus der örtlichen Honoratiorenschicht rekrutiert, die damit ihrer Forderung auf kommunale Führungsaufgaben Geltung verschaffte. Das ist

¹⁶⁾ R. Pflaum, Politische Führung und politische Beteiligung als Ausdruck gemeindlicher Selbstgestaltung, in: G. Wurzbacher/R. Pflaum: a. a. O., S. 247.

¹⁷⁾ H. Kaack, Die Basis der Parteien, Struktur und Funktion der Ortsvereine, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/1971, S. 29.

¹⁸⁾ G. Lehbruch, Der Januskopf der Ortsparteien, in: Der Bürger im Staat, 1/1975, S. 6/7.

¹⁹⁾ M. Bormann/G. Regenthal, Kommunalpolitik — Ein didaktisches Modell, in: Die Deutsche Schule, 4/1976, S. 264.

heute anders: Beruflicher Leistungsdruck und Demokratisierungsvorstellungen haben auch in N. die Honoratioren gezwungen, ihren Führungsanspruch aufzugeben. Die auch hier einstmals sehr einflußreichen Landwirte sind im Gemeinderat seit 1975 nicht mehr vertreten. Die durch den Gemeinderat dargestellte politische Führungsschicht von N. setzt sich jetzt aus Angehörigen folgender Berufe zusammen:

- 2 Selbständige
- 2 Angestellte
- 2 Arbeiter
- 3 Lehrer/Hochschullehrer
- 3 Mittlere und gehobene Beamte

Parteiverdienste sind bei der Kandidatenaufstellung wenig gefragt. Im Unterschied zu den von Matthée untersuchten bäuerlichen Gemeinden²⁰⁾ spielen bei ihr mit Rücksicht auf das Wahlverhalten der Bevölkerung weniger der Besitzstand als vielmehr Bekanntheitsgrad (Verwandtschaft), öffentliche Tugenden und Sachkompetenz eine Rolle. Einen hohen Bekanntheitsgrad kann man durch Beruf, Familie und ehrenamtliche Tätigkeit erlangen, doch reicht er allein nicht aus, um sich für eine Aufstellung zu empfehlen. Der Kandidat muß auch den Ansprüchen auf die Erfüllung öffentlicher Tugenden entsprechen. Darunter wird in N. u. a. verstanden: Verantwortungsbewußtsein, Hilfsbereitschaft (freundliches Wesen), Einsatzfreudigkeit und geordnetes Familienleben. Doch hat sich in den vergangenen Jahren mehr und mehr die Auffassung durchgesetzt, daß diese Tugenden zur Gestaltung einer urbanisierten Lokalpolitik nicht mehr ausreichen. In den Augen der Wähler müssen sie ergänzt werden durch Amtskompetenz, worunter man die Fähigkeit verstehen mag, seine Ansichten im Gemeinderat gewandt zu vertreten und sachlich zu untermau-

ern. Da ein Zusammenhang von beruflicher Tätigkeit und den gewünschten Qualifikationen zu erkennen ist, haben Beamte oder Lehrer eine größere Chance, aufgestellt und auch gewählt zu werden als Arbeiter, die allerdings durch die Tätigkeit in Vereinen oder kirchlichen Ehrenämtern den Nachweis ausreichender Amtskompetenz erbringen können. Was bereits in Bretten und Wertheim festgestellt wurde²¹⁾, gilt ganz allgemein auch für N.: Die erfolgreiche Arbeit in Vereinen und Kirchengemeinden wirkt sich kandidatur- und wahlfördernd aus! Insofern ist die politische Führungsschicht des Gemeinderats eng mit dem weiteren Kreis der Aktivbürger verzahnt, zu dem aber nicht nur Vereinsfunktionäre, Kirchenräte und Schulbeiräte gehören, sondern auch jene, die bereit sind, in einem Festausschuß mitzuwirken oder Fahrten für Senioren zu organisieren. Diese Aktivbürger kennen sich untereinander; nach gemeinsamen Sitzungen trinkt man gelegentlich auch ‚mal ein Bier‘ zusammen und bei festlichen Anlässen begegnet man sich auf den ersten Plätzen der Festhalle wieder. Sie bilden aber keine geschlossene Gruppe, die sich gegenseitig die Bälle zuschieben und auch miteinander privat verkehren würde. Das wird nicht nur durch die unterschiedliche Parteiorientierung, sondern auch durch die verschiedenartige soziale Zusammensetzung verhindert. Hinzu kommt, daß in diese Schicht einander sich befehlende Familienlager hineinreichen. Die geringe persönliche Distanz erweist sich zunächst als konsensfördernd: wenn aber Konflikte erst einmal entstehen, können sie sich in den engen Verhältnissen einer Landgemeinde von Generation zu Generation weiter vererben. Die Verbindung von Parteigruppen mit familiären Konstellationen kann daher auch in sozial wenig differenzierten Landgemeinden zur Herausbildung einer pluralistischen Machtstruktur führen²²⁾.

III. Entscheidungsthemen

Urbanisierung der Dorfpolitik

Der sich überall abzeichnende Urbanisierungsprozeß macht auch vor den Themen der Dorfpolitik nicht halt. Diese waren bis in unsere Zeit hinein relativ statisch: Es galt vor allem den Gesamtbesitzstand der Gemeinde zu wahren, u. a. Fischereirechte, Verfügung

über das Allmendeland oder Waldnutzung. Deren Ertrag konnte geschmälert werden durch das Eindringen von Bettlern und die Zunahme von Armenhäuslern; es lag daher

²¹⁾ S. u. a. die Hinweise von B. Luckmann, a. a. O. S. 137, S. 172.

²²⁾ Diese Beobachtung relativiert die Annahmen von T. N. Clark, Power and Community Structure: Who Governs, Where, and When?, in: Ch. M. Bonjean/T. N. Clark/R. L. Lineberry (ed.) Community Politics, New York 1971, p. 187; auch Matthée bringt dafür einige Beispiele, a. a. O., S. 65 ff.

²⁰⁾ U. Matthée, Elitenbildung in der kommunalen Politik, Eine Untersuchung über die Zirkulation der politischen Führungseliten am Beispiel des Kreises Seeberg, Phil. Diss. 1967.

im Interesse der Gemeinde, beides zu verhindern. Es galt aber auch die Grundlage des Wirtschaftens auf dem Lande, den Individualbesitz an Grund und Boden, zu sichern und dessen Nutzung zu erleichtern, d. h. Grenzsteindelikte waren zu ahnden, Wege zu bauen und Zuchttiere zu halten. Eine weitere und in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Aufgabe bestand darin, über die Moral ihrer Bürger zu wachen. Dies geschah auf Grund eines engmaschigen Normensystems, dessen Einhaltung nicht nur den Bestand der Gemeinde sichern sollte, sondern auch die Kommunikation erleichterte²³⁾. In den verhältnismäßig begrenzten Verhältnissen einer Landgemeinde wird heutzutage noch „angeprangert“, etwa der rücksichtslose Geschäftsmann, die geschwätzige Frau oder der über die Stränge schlagende Jugendliche. Das alles äußert sich im mißbilligenden Gespräch oder anderen Formen der sozialen Kontrolle wie etwa dem „aus dem Wege gehen“. Die politische Gemeinde ist jedoch nicht mehr Hüter der Dorfmentalität! Geblieben ist aber ein Restbestand der zuerst genannten Aufgaben. Die Gemeinde N. verfügt beispielsweise über einen beträchtlichen Grund- und Waldbesitz, mit dem die rechtliche Verpflichtung der pfleglichen Behandlung verbunden ist. Es entspricht aber darüber hinausgehenden älteren Denkgewohnheiten, wenn man sich mit Händen und Füßen dagegen sträubt, Grundbesitz der Gemeinde zugunsten anderer Vermögenswerte zu veräußern. Obwohl in N. die haupt- und nebenberuflichen Landwirte längst zu einer verschwindenden Minderheit zusammenschmolzen sind, nahm es bisher die Bevölkerung stillschweigend hin, daß die Ausgaben für Gemeindewaage und Zuchtierhaltung weit über den Benutzungsgebühren lagen. Diese Probleme werden aber überschattet von den immer umfangreicher werdenden modernen Gemeindeaufgaben. Die Bevölkerung erwartet heute genauso wie in der Stadt eine ausreichende Straßenbeleuchtung oder Sozialeinrichtungen. Wo aber die zeitgemäßen Erfordernisse nicht berücksichtigt werden, greift gelegentlich die Aufsichtsbehörde ein. Sie kann u. a. die Gemeinde bedrängen, endlich eine Kläranlage zu bauen. Dieser Urbanisierungsdruck spiegelt sich auch im Umfang und in den Themen der Tagesordnungspunkte des Gemeinderats in N. innerhalb der 9 Sitzungen eines Jahres wieder: Brückenbau, Schulwesen, Kläranlage, Friedhof, Jugendbe-

²³⁾ A. Jacob: Das Ende der Dorfpolitik, in: Der Bürger im Staat, 1/1975, S. 26.

²⁴⁾ Bund und Länder gewähren zweckgebundene Zuschüsse, u. a. für Schulhausbau, Sportstättenerrichtung und Wegeerschließung.

gegnungsstätte, Altenbetreuung, Baulanderschließung u. a. Welchen Stellenwert haben die einzelnen Bereiche in der Gemeindepolitik? Ist es richtig, daß dieser vor allem von den staatlichen Zuschüssen abhängt²⁴⁾?

Themenliste und Interessenartikulation

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die gemeindlichen Aufgaben einzuteilen, man kann z. B. zwischen Weisungs-, Pflicht- oder freiwilligen Aufgaben unterscheiden. Im folgenden soll jedoch nicht auf rechtliche Gesichtspunkte, sondern auf die Eigenart der Tätigkeitsbereiche abgehoben werden²⁵⁾, wenn eine Einteilung in Daseinsvorsorge, Wirtschafts- und Hausbauförderung, soziale Aufgaben, Freizeit und Kultur vorgenommen wird. Um dem Leser ein anschauliches Bild von den Themen der Lokalpolitik zu vermitteln, soll im folgenden die Tätigkeit der Selbstverwaltungsorgane in N. etwas ausführlicher dargestellt werden.

Wehe dem Bürgermeister, wenn die Wasserversorgung ausfällt! N. ist in der glücklichen Lage, daß seine Quellen auch in Trockenjahren ausreichend Wasser abgeben. Es muß nur die Zuleitung in absehbarer Zeit ausgebaut und das Rohrleitungssystem erneuert werden. Die Bürgerschaft ist offensichtlich bereit, einem solchen Vorhaben auch finanziellen Vorrang einzuräumen. Anders ist es mit der Entwässerung: Sie soll wohl funktionieren, aber die Gemeinde möglichst wenig kosten. Die Gemeinde N. hat in den vergangenen Jahren zwar sehr viel investiert, aber kaum daran gedacht, die in den 50er Jahren errichtete Kläranlage der Bevölkerungszunahme anzupassen. Erst eine Auflage des Wirtschaftsministeriums zwang den Gemeinderat dazu, die Erweiterung der Kläranlage in sein Investitionsprogramm aufzunehmen. Des langen und breiten wurde dabei über die Finanzierung diskutiert; sollte man dem Beispiel eines benachbarten Zweckverbandes folgen und die Kosten auf die Hausbesitzer umlegen oder nach dem Verursacherprinzip handeln, d. h. alle Haushalte entsprechend ihrem Wasserverbrauch heranziehen? Ohne daß darüber eine Meinungsumfrage oder eine Bürgerversammlung stattgefunden hätte, setzte sich in N. die zweite Lösung durch. Sie wurde auch von der SPD bejaht, in deren Reihen nicht

²⁵⁾ O. Haussleitner unterscheidet zwischen herrschaftssichernder Ordnungsverwaltung, einer stark expandierenden Betreuungsverwaltung und einer fast durchgängig an unternehmerischen Kriterien orientierten Leistungsverwaltung, Art. Öffentliche Verwaltung, in: W. Bernsdorf (Hrsg.), Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1968², S. 755—757.

wenige Hausbesitzer zu finden sind. Eine Landgemeinde unterhält zwar keine eigenen Verkehrsbetriebe, muß sich aber mit Rücksicht auf seine Bevölkerung um eine gute öffentliche Verkehrsanbindung kümmern. Im vergangenen Jahre hatte sich daher der Gemeinderat mit der beabsichtigten Zurückstufung des mit mehreren Beamten besetzten Bahnhofs in eine unbemannte Haltestelle zu beschäftigen. Doch nicht nur die öffentlichen, sondern auch die privaten Dienstleistungen können zum Gegenstand der Sorge einer Gemeindeverwaltung werden, z. B. die Niederlassung eines zweiten Arztes, die Verpachtung einer Gaststätte an einen qualifizierten Wirt oder die Eröffnung eines unentbehrlichen Fachgeschäfts. Alle diese wichtigen Bemühungen wurden jedoch überragt von einem Projekt: dem Brückenbau. Wie bereits mitgeteilt wurde, ist N. vom Teilort G. durch den Neckar getrennt, der durch eine Autofähre und einen Nachen überquert wird. Beide Einrichtungen sind aber nicht nur kostspielig, sondern auch störanfällig und vom Hochwasser bedroht. Es bildete sich deshalb schon vor Jahren eine Art Bürgerinitiative, die allerdings ohne Erfolg das Land zu einem Brückenbau bewegen wollte. Der neugewählte Bürgermeister knüpfte an diese schon halbverschütteten Bemühungen an, sicherte sich finanzielle Zusagen von Land und Kreis und gewann seinen Gemeinderat für die Bauträgerschaft. Jetzt kann mit dem Bau begonnen werden, von dem man sich auch eine Aufwertung als Wohnort und eine Belebung des Fremdenverkehrs verspricht. Um den hohen Pendleranteil zu verringern, waren Bürgermeister und Gemeinderat schon in den 60er Jahren darum bemüht, Industrie anzusiedeln. Ein größerer Erfolg wurde ihnen aber durch den Einspruch des Landes verwehrt, das N. in seinen Entwicklungsplänen als Naherholungsgebiet ausgewiesen hat. Die darin liegende Chance ist aber von Privaten kaum erkannt und genutzt worden. Im Gegenteil, trotz verbaler Beteuerungen der Bürger siechte der vor dem Zweiten Weltkrieg recht lebendige Fremdenverkehr dahin. Das durch rückläufige Übernachtungszahlen gefährdete Prädikat „Erholungsort“ bewog daher Bürgermeister und einige interessierte Gemeinderäte, die Gründung eines Fremdenverkehrsvereins in die Wege zu leiten. Die Initiative kam in diesem Fall eindeutig von „oben“. Da man in N. kein Glück mit der Industrieansiedlung hatte und der Fremdenverkehr zunächst wenig erfolgversprechend erschien, suchte N. sich als Wohnort auszuweisen. Aufgrund der gegebenen topographischen Lage brauchte man in N. nicht darüber zu streiten, in welcher Richtung

die Baulanderschließung erfolgen soll. Es bedurfte auch keines Drucks der Grundeigentümer, dieses Bauland auszuweisen. Bürgermeister und Gemeinderat antizipierten die Forderungen der Grundstückseigentümer und der Baulustigen, von Personengruppen, die in diesem Falle weitgehend identisch waren.

Nur bedingt kann man von artikulierten Interessen im sozialen Bereich sprechen, etwa von Anträgen der Kirchengemeinde auf Bezuschussung eines Ausbaus des Kindergartens. Die Parteien hatten bei den letzten Gemeinderatswahlen die Altenbetreuung und die Förderung der Jugend in ihr Programm aufgenommen; es blieb aber dem Gemeinderat überlassen, in freier Entscheidung diese Programmpunkte in Form von Altennachmittagen und einer Jugendbegegnungsstätte zu konkretisieren. Wenig später artikulierte der Vorstand des neugeschaffenen Jugendclubs seine Forderungen im Hinblick auf eine laufende Unterstützung durch die Gemeinde; seinen Forderungen wurde zum Teil entsprochen. Er reihte sich damit in die Schar der Vereine ein, die von der Gemeinde einen jährlichen Zuschuß erhalten. Dabei kommt es gelegentlich zu einem Gerangel mit dem vor allem Fußball betreibenden Sportverein, dem von den anderen vorgehalten wird, auf ihre Kosten bevorzugt unterstützt zu werden. Alle diese Vereine — mit einer Ausnahme — beteiligten sich mit einer erstaunlichen Einsatzfreude an der von der Gemeindeverwaltung ausgerichteten 1000-Jahrfeier. Diese Ausnahme war ein in G. beheimateter Verein, der damit gegen die von der Schulaufsichtsbehörde beabsichtigte Schließung der Grundschule in diesem Teilort protestieren wollte. Wie schon viele Male zuvor, hatte sich der Gemeinderat wieder mit den von seinen aus G. stammenden Mitgliedern vorgebrachten Klagen über die angebliche Nichteinhaltung des Fusionsvertrags zu beschäftigen. Es spricht viel dafür, daß diese Art von Integrationsaufgaben kein Einzelfall sind, sondern Zeit und Energie vieler anderer Gemeinderäte in den durch die kommunale Gebietsreform neugeschaffenen Landgemeinden in Anspruch nimmt.

Finanzielle Außenabhängigkeit?

Die vorhergehende Themenskizze bestätigt zunächst die Annahme von der Urbanisierung der Dorfpolitik: Wasserversorgung, Entwässerung, Brückenbau und Industrieansiedlung gehören ebenso dazu, wie die Planung eines Hallenbads. Diese in den Bereich der Infrastrukturpolitik fallenden Projekte erfordern einen hohen finanziellen Aufwand, der in der Regel nur mit Hilfe staatlicher Zuschüsse zu

decken ist. An den Brückenbau hätte N. kaum denken können, wenn nicht Land und Kreis zu weitgehenden Zusagen bereit gewesen wären. Andererseits scheiterte die Realisierung des in Aussicht genommenen Projekts Schwimmbad bislang an den fehlenden Zuschüssen. Es ist daher durchaus richtig gesehen, daß der Stellenwert der projektbezogenen Lokalpolitik infolge der mangelhaften eigenen Finanzausstattung im starken Maße vom Staat und seinen zweckbestimmten Zuschüssen bestimmt wird. Allerdings muß diese generelle Aussage etwas relativiert werden. Kommunalpolitik unterscheidet sich zwar von der mehr richtungweisenden Bundes- und Landespolitik durch ihre größere Projektbezogenheit²⁶⁾, doch äußert sie sich auch in vielen Einzelfragen und Einzelentscheidungen. Dabei handelt es sich zunächst um Verwaltungsentscheidungen im Rahmen engezogener rechtlicher Grenzen, wie z. B. Baugenehmigungen oder Auftragsvergaben. Einen weitaus größeren Gestaltungsspielraum besitzen hingegen solche Entscheidungen, die sich u. a. mit Personalfragen, Wirtschaftsförderung oder Dienstleistungen befassen. Sie sind insofern politisch, als sie in einer Landgemeinde wie N. auf reges öffentliches Interesse stoßen und alternative Lösungen erlauben, wie z. B. die Veräußerung eines gemeindeeigenen Hauses und die Verwendung des Verkaufserlöses. Die Anregungen für derartige Entscheidungsfragen können durchaus aus

der Mitte des Gemeinderats stammen, wie u. a. die Anlage einer Uferpromenade, doch deren weitere Bearbeitung ist in der Regel Sache des die Gemeinde nach außen vertretenden Bürgermeisters. Er ist vor allem federführend für die Vorbereitung von Projekten. Auf die Projektausführung haben aber beide — Gemeinderat und Bürgermeister — nur einen geringen Einfluß, weil diese entweder von der Ministerialbürokratie in den Zuschuß-Richtlinien im einzelnen vorgeschrieben wird, oder bei der Kompliziertheit der Materie den Technikern überlassen werden muß. Beide können sich aber damit trösten, daß im kommunalpolitischen Willensbildungsprozeß einer Landgemeinde die organisierten Interessen nur eine untergeordnete Rolle spielen²⁷⁾, d. h. dessen Katalog wird durch die vom Bürgermeister und den Gemeinderäten artikulierten Themen und Probleme beherrscht. Es ist damit aber noch nicht garantiert, daß auch alle Interessen erkannt und aufgegriffen werden, z. B. die Probleme der Gastarbeiter. Ihre Nichtbeachtung ist vermutlich darauf zurückzuführen, daß sie noch kein Wahlrecht besitzen bzw. noch nicht ein anerkannter Teil des auf Konsens und Solidarität bedachten Kommunikationssystems sind; insofern unterscheidet sich die Politik der Interessenartikulation recht wesentlich von der in Großstädten, wo es — um gehört zu werden — vor allem auf die Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen ankommt.

IV. Kommunikation und Öffentlichkeit

Kommunikationsbedingungen oder Dorföffentlichkeit „Ade“

In einer Landgemeinde kommen Bürgermeister und Gemeinderäte mit ihren Mitbürgern noch am Stammtisch, bei der Chorprobe oder bei Familienfesten zusammen; es ist unvermeidlich, daß sie bei diesen Gelegenheiten deren Sorgen und Wünsche unmittelbar und manchmal anschaulicher als ihnen lieb ist erfahren. Dieser Kommunikationsfluß ist jedoch nicht identisch mit einer Dorföffentlichkeit, die alles in der Gemeinde Vorfällende mit Hilfe eines überkommenen Normensystems zur Kenntnis nehmen und beurteilen würde.

²⁶⁾ M. Hättich, Kommunalpolitik — ein politisches Seitengebiet? in: H. Rausch/Th. Stammen (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1972, S. 295; danach wollen Entscheidungen im Bereich der Bundes- und Landespolitik Richtungen festlegen, z. B. Krankenhausversorgung. Diese Globalentscheidungen werden auf lokaler Ebene in Projekte umgesetzt, z. B. Krankenhausneubau.

In der verhältnismäßig abgeschlossenen Welt eines traditionellen Dorfes blieb kaum etwas unbemerkt; Privates und Politisches ging ineinander über. Die Geburt eines unehelichen Kindes erregte nicht nur die Gemüter, sondern stellte auch ein lokalpolitisches Ärgernis deshalb dar, weil die Gemeinde gegebenenfalls für dessen Unterhalt zu sorgen hatte. Obwohl in den vergangenen hundert Jahren überlokale Orientierung und Normenverfall auch in den Landgemeinden zu einer beachtlichen Ausweitung der Privatsphäre geführt haben, stehen sich doch hier Privatheit und Öffentlichkeit nicht so unvermittelt gegenüber wie in den Großstädten. Die Politik hat sich noch nicht verselbständigt! Das hat verschiedene Gründe: Zunächst ist die bekannte Erscheinung der Personalisierung der Lokalpolitik zu nennen, d. h. Politik wird mit Führungspersönlichkeiten identifiziert. Ähnliches

²⁷⁾ Im Vergleich R. Zoll u. a., a. a. O. S. 92.

ist auch in der Bundes- und Landespolitik zu verzeichnen, wo die Personalisierung durch Wahlkämpfe und Massenkommunikationsmittel augenfällig verstärkt wird. Im Unterschied zu den im Fernsehen auftretenden Bundespolitikern ist aber bei Bürgermeister und Gemeinderäten die persönliche Distanz zu den Bürgern gering²⁸⁾. Sie begegnen einander auf Schritt und Tritt. Da man sich zudem von Kindesbeinen an kennt, sind die persönlichen Biographien jedem einigermaßen vertraut. Eine kritiklose Identifizierung mit der von Bürgermeister und Gemeinderat vertretenen Politik kommt daher recht selten vor. Es ist jedoch ebenfalls zu beobachten, daß persönliche Animositäten oder gar Familienkonflikte den Blick für Sachentscheidungen trüben können. Im Zusammenhang damit ist die Rollendifferenzierung in der Lokalpolitik wenig entwickelt: Ein Bürger wird noch nicht in verschiedene Funktionen aufgespalten: Gerade aufgrund der persönlichen Nähe unterscheidet man z. B. kaum zwischen den Rollen des Gemeinderats, Vereinsvorsitzenden und Firmeninhabers. Diese geringe Rollendifferenzierung und die schon geschilderte Personalisierung erklären, warum in der Lokalpolitik Politisches und Privates noch immer stark miteinander vermischt sind. Auf eine schärfere Trennung wirken jedoch verschiedene Erscheinungen hin, wie etwa der veränderte Charakter der Dorfpolitik: Sie hat nicht mehr den Lebenswandel ihrer Angehörigen zu überwachen, um das moralische und soziale Überleben der Gemeinde zu sichern. Die Trunksucht von X. mag als ärgerlich und störend empfunden werden, für ihre Folgen braucht aber die Gemeinde nicht mehr gerade zu stehen. Es ist auch der erweiterte Rahmen der Landgemeinden in Betracht zu ziehen. Durch die Bildung großflächiger Gesamtgemeinden nimmt die persönliche Distanz zu, was eine Versachlichung der Lokalpolitik zur Folge haben kann.

Es ist noch gar nicht so lange her, daß sich die Frauen zum Wasserholen am Dorftrög oder -brunnen trafen. Diese Form der ritualisierten Kommunikation ist aber inzwischen ebenso weggefallen wie der gegenseitige Besuch an langen Winterabenden. Die Nachbarschaften sind im Fernsehzeitalter auf Distanz gegangen. Gehalten haben sich aber die unverbindlichen Stammtische, bei denen auch Ortsneuigkeiten ausgetauscht und lokalpolitische Ereignisse diskutiert werden²⁹⁾. Ihre

²⁸⁾ M. Hättich, a. a. O. S. 295/296.

²⁹⁾ Dazu auch Th. Ellwein/G. Zimpel, Wertheim I — Fragen an eine Stadt, München 1969, S. 147.

Bedeutung als Kommunikationsfaktor läßt sich jedoch schwer abschätzen. Wer sich eingehender aus erster Hand informieren möchte, kann die öffentlichen Gemeinderatssitzungen aufsuchen. Sie finden in N. in der Regel einmal monatlich statt und erfreuten sich auch eines regen Besucherinteresses, 40 oder 50 Zuhörer sind keine Seltenheit. Häufig blickt man aber in dieselben Gesichter, so daß ihre Kommunikationswirkung dennoch begrenzt erscheint. Die beobachtenden Veränderungen lassen daher zweifeln, ob von dem, was in der Gemeinde geschieht, der größere Teil der Bevölkerung auch noch immer in kürzester Zeit erfährt³⁰⁾. Ein rascher Informationsaustausch wird zudem durch die aufgelockerte Baustruktur in den sich um den Ortskern lagernden Neubaugebieten erschwert. Anders als in den Wohngemeinden der Ballungsräume mit ihrem unverhältnismäßig hohen Prozentsatz von hinzugezogenen Pendlern spart aber dieser langsamer fließender Informationsstrom nur ganz geringe Bevölkerungsteile — so etwa manche der abgekapselt lebenden Hinzugezogenen — aus³¹⁾. Auch N. weist einen erheblichen Prozentsatz von Pendlern auf, doch diese stammen zumeist aus dem Orte selbst, dem sie sich daher auch gefühlsmäßig verbunden fühlen. Er ist ihre Heimat! Diese Identifikation wird noch durch die von Fremden gerühmte schöne Lage ihrer Gemeinde, den Stolz auf die Erfolge „ihrer“ Sportvereine und das örtliche Freizeitangebot verstärkt. Man interessiert sich daher für das Gemeindegeschehen, wenn auch einer langsamer fließende innerörtliche Kommunikation die in den vergangenen Jahren erst bebauten Hanglagen nicht immer erreicht. Es ist daher zu fragen, ob die entstandenen Kommunikationslücken durch die Vereine geschlossen werden können.

Kommunikationsstellen: Vereine

Entgegen aller Vermutungen ist der direkte Einfluß der Vereine auf die Lokalpolitik gering. Er äußert sich vor allem dann, wenn diese von der Gemeinde Zuschüsse oder sonstige Hilfeleistungen fordern. Sie brauchen aber in diesen Fällen kaum die Trommel zu rühren. Bürgermeister und Gemeinderat kommen ihnen im Rahmen ihrer Möglichkeiten weit entgegen, wohlwissend, daß das Freizeitangebot ihrer Gemeinde im wesentlichen von den

³⁰⁾ Einen raschen Kommunikationsfluß in der dicht überbauten Altstadt von Bretten stellte fest: B. Luckmann, a. a. O. S. 22.

³¹⁾ S. auch H. G. Wehling/A. Werner, Kleine Gemeinden in Ballungsräumen, Gelnhausen/Berlin 1975.

Vereinen bestimmt wird³²⁾. Diese sind aber auch Kontaktstellen, indem sie Angehörige unterschiedlicher Lebenskreise zusammenführen. Voraussetzung dafür ist allerdings eine die schichtspezifische Exklusivität überwindende Offenheit, die in N. durchaus gegeben ist, d. h. die Angehörigen aller Schichten sind in ihren Reihen anzutreffen. Die Sportvereine haben sich sogar der sonst an den Rand des Gemeindegesehens verbannten Gastarbeitern geöffnet. In ihnen überwiegt aber ansonsten das Element der neuen Mittelschichten; Angestellte, Facharbeiter und untere Beamte geben dort den Ton an, wenn man von dem als Unternehmer tätigen Vorsitzenden des „Fußballclubs“ absieht. So wichtig die Vereine für Kontakte sind, so wenig können sie doch heute die für die Teilnahme an der Kommunalpolitik notwendigen Informationen vermitteln. Diese sind auch nicht vom amtlichen Mitteilungsblatt zu erwarten, das sich damit begnügt, offizielle Bekanntmachungen, kirchliche Nachrichten und Vereinstermine abzudrucken. Im Hinblick auf die bereits bemerkten Lücken im örtlichen Kommunikationsnetz und der noch zu behandelnden zunehmenden Komplexität der kommunalpolitischen Probleme ist daher die Presse aufgerufen, dem Leser durch Informationen, Analysen und Hintergrundinformationen Orientierungshilfen an die Hand zu geben, unterrichtet sie doch als einziges Medium den Bürger über die Lokalpolitik. Einsichtige Lokalredakteure haben dies auch richtig erkannt. H. J. Schlüter schreibt z. B. „Es hieß Abschiednehmen von der bloßen, unreflektierten Berichterstattung über die lokale Szenerie, vom reinen Termin-Journalismus also, weg von den Terminen, die den Lokalredaktionen von außen aufgezwängt werden ... Statt dessen Ellbogenfreiheit schaffen für die Analysen der kommunalpolitischen Zusammenhänge ...“³³⁾.

Lokale „Hof“-Berichterstattung

Die Lokalpresse ist zum Gegenstand wissenschaftlichen Interesses geworden. Schon Oswald machte auf ihre Bedeutung zur Formulierung der öffentlichen Meinung in den Kommunen aufmerksam³⁴⁾. Ob sie dieser wichtigen Aufgabe gerecht wird, muß aber nach den bislang in Kleinstädten gewonnenen Un-

tersuchungsergebnissen stark bezweifelt werden. So schreibt z. B. Zoll: „Die Lokalteile üben besonders Enthaltensamkeit in der Kritik an den Honoratioren, unter den ‚politischen Organen‘ bleiben Exekutive und Legislative, besonders aber die Interessenverbände, von der Kritik verschont“³⁵⁾. Ähnlich urteilen auch Haenisch/Schröter: „Bei der Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung entwickeln die Lokalteile keine Selbständigkeit. Sie greifen nicht auf autonome Instanz in den Meinungsbildungsprozeß ein. Sie sind bloße Sprachrohre und ähneln darin ihren Vorläufern, den Hofbulletins. Wie diese dienen sie nicht der Information, sondern der Repräsentation“³⁶⁾. Diese Kritik braucht nicht überall ins Schwarze zu treffen. Es gibt zahlreiche Lokalredakteure, die sich trotz schwieriger Arbeitsbedingungen bemühen, möglichst umfangreich über das lokale Geschehen zu berichten, notwendige Kritik zu üben und Verständnis fördernde Hintergründe aufzuzeigen. Gelten diese Beobachtungen auch für die Berichterstattung aus den Landgemeinden? Merkwürdigerweise liegen darüber noch keine Untersuchungen vor, obgleich ein nicht unerheblicher Prozentsatz der bundesdeutschen Bevölkerung in ihnen zu Hause ist. Bei dem Versuch, diese Frage zu beantworten, kann ich mich daher nur auf eigene, begrenzte Beobachtungen stützen. Über die Geschehnisse in den Landgemeinden — wie z. B. Gemeinderatssitzungen, Feuerwehreffeste, Jubiläen — informieren von Fall zu Fall die ortsansässigen nebenberuflichen Korrespondenten. Nur bei besonderen Anlässen fährt der in der Stadt amtierende Redakteur selbst an den Ort des Geschehens, um über den Besuch eines Ministers oder die Abhaltung einer 1000-Jahrfeier in Großaufmachung zu berichten. Es ist für den Außenstehenden nicht ganz deutlich, nach welchen Kriterien der Platz in den Lokalseiten auf die nach Publicity drängenden Gemeinden vergeben wird: Ist es der vom Redakteur zu beurteilende politische Stellenwert eines Ereignisses, die aus Verkaufsgründen empfundene Notwendigkeit alle im Einzugsbereich liegenden Gemeinden gleichmäßig zu berücksichtigen oder ganz einfach der tägliche Zwang, den vorhandenen Platz zu füllen? Welche Kriterien auch immer angewandt werden, das Ergebnis der redaktionellen Bemühungen läuft vielfach auf eine Selbstdarstellung der lokalen Größen hinaus:

³²⁾ S. auch E. M. Wallner, Die Rezeption des stadtbürgerlichen Vereinswesens durch die Bevölkerung auf dem Lande, in G. Wiegmann (Hrsg.), Kultureller Wandel im 19. Jahrhundert, Göttingen 1973.

³³⁾ H. J. Schlüter, Die Buchsbaumhecke schützt nicht mehr, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, 9. 11. 1975, II.

³⁴⁾ H. Oswald, Die überschätzte Stadt, Freiburg 1966, S. 164.

³⁵⁾ R. Zoll u. a., a. a. O. S. 196.

³⁶⁾ H. Haenisch/K. Schröter, Zum politischen Potential der Lokalpresse, in: R. Zoll (Hrsg.) Manipulation der Meinungsbildung. Zum Problem hergestellter Öffentlichkeit, Köln 1971, S. 261 ff.

Es werden Namen herausgestrichen, Verdienste gefeiert und Aktionen vermeldet. Kritische Anmerkungen verirren sich selten in derartige Berichte, die dem Leser daher ein etwas aufpoliertes Bild von der Lokalpolitik vermitteln. Wie ist diese Art von Berichterstattung zu erklären? Die Rücksichtnahme auf Anzeigekunden dürfte dabei kaum eine große Rolle spielen, denn im ländlichen Bereich besitzen die Zeitungen vielfach ein Anzeigenmonopol. Eine Erklärung ist darin zu finden, daß die Berichte oft von den Betroffenen selbst stammen. Weder Redaktionen noch Leser finden etwas dabei, daß Bürgermeister selbst zur Feder greifen und über die letzte Gemeinderatssitzung schreiben. Es fehlt offensichtlich ein Problembewußtsein dafür, daß die zu Kontrollierenden die Kontrollaufgabe der Presse nicht auf diese Art unterlaufen

sollten. Kann man sich dann eigentlich noch wundern, daß die Lokalspalten von Selbstbewehräucherung angefüllt sind? Wenn die Berichte von den Betroffenen nicht selbst verfaßt wurden, stammen sie vielfach von einem Korrespondenten, der noch stärker als der Lokalredakteur in das örtliche Geschehen eingebunden ist und unter dessen Konsenszwang steht. Er zieht sich den Zorn seiner Mitbürger zu, wollte er es wagen, einen Gemeinderat namentlich zu kritisieren oder einen heimischen Büttenredner zu verreißen. Nur ab und zu wird diese Konsensdecke in der Lokalpolitik zur Seite geschoben, nämlich dann, wenn die Ortsvereinigungen der Parteien glauben, einen Streit in der Presse fortsetzen zu müssen. Doch auch in diesem Falle dient die Lokalpresse weniger der Information als vielmehr der politischen Selbstdarstellung.

V. Bürgerbeteiligung

Partizipation und Trivialität

Die bisherigen Ausführungen erlauben, auf das erkenntnisleitende Interesse dieser Analyse zurückzukommen: Am Beispiel der Landgemeinde N. soll überprüft werden, ob sich die Annahme von Dahl als begründet erweist, daß zwar a) in kleinen politischen Einheiten die Mitwirkungsmöglichkeit größer, aber b) aufgrund der geringen Gestaltungsmöglichkeiten von der Trivialität gefährdet sind³⁷⁾. Was heißt trivial? Folgen wir dem Duden, so kann darunter das Abgedroschene, Seichte oder Alltägliche verstanden werden. Trivial wäre es dann, wenn sich — wie ich es erlebt habe — ein Gemeinderat des Langen und Breiten mit der Frage beschäftigt, ob und wie eine die Nachtruhe störende Kirchturmsuhr abgestellt werden kann. Ein über grundsätzliche gesellschaftspolitische Probleme nachdenkender Intellektueller mag über einen solchen Tagesordnungspunkt belustigt lächeln. Anders wird aber vermutlich die Reaktion eines lokalpolitisch interessierten Durchschnittsbürgers ausfallen, der durch Beruf und Familie daran gewöhnt ist, Alltagsfragen zu lösen. Das Problem der Kirchturmsuhr ist genauso wie das der Wasserversorgung oder das der Anlage eines Kinderspielplatzes Teil seiner Erfahrungswelt. Wenn man unter tri-

vial das Alltägliche versteht, so gehört diese Art von Kommunalpolitik dazu. Trivial hat aber im Wortgebrauch von Dahl noch einen anderen Sinn: Es ist das Unbedeutende. Kommunalpolitik wäre demnach unbedeutend, weil sie nur noch einen geringen Teil der gesellschaftlichen Umwelt zu gestalten vermag. Auch der Bürger einer Landgemeinde ist sich heute darüber im Klaren, daß die sogenannten Vitalentscheidungen in Bonn fallen, d. h. Schutz nach Innen und Außen, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitswesen. Alles Fragen, denen er neben der in der Verantwortung der Länder verbliebenen Schulpolitik Priorität einräumt. Das erklärt vielleicht auch, warum in N. — wie in vielen anderen Landgemeinden — die Beteiligung an den Bundestagswahlen etwas größer ist als die an den Gemeinderatswahlen. Es fällt aber auch auf, daß sich in dieser Gemeinde ein höherer Prozentsatz von Bürgern als in den Großstädten an den Kommunalwahlen beteiligt. Eine ähnliche Beobachtung hat schon R. Plaum in ihrer Untersuchungsgemeinde gemacht³⁸⁾. Wie aber Oel herausgefunden hat, ist das lokale Interesse bzw. die lokalpolitische Orientierung in diesen Gemeinden nicht gleichmäßig verteilt, sie erweist sich u. a. in landwirtschaftlichen und Arbeiterwohngemeinden größer als in Gewerbegebieten³⁹⁾. Eine Er-

³⁷⁾ R. A. Dahl, *The City in the Future of Democracy*, a. a. O. S. 957; ähnlich F. Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1972³ S. 57: „Tendenziell gesehen ist die Mitgliederbeteiligung in großen Organisationseinheiten minimal, in kleinen Einheiten, wo große Mitgliederbeteiligung möglich ist, jedoch trivial.“

³⁸⁾ R. Plaum, *Politische Führung und politische Beteiligung als Ausdruck gemeindlicher Selbstgestaltung*, in: G. Wurzbacher/R. Plaum, a. a. O., S. 263.

³⁹⁾ P. Oel, *Die Gemeinde im Blickfeld ihrer Bürger*, Stuttgart 1972, S. 47. Danach bedeutet lokales Interesse Anteilnahme am örtlichen Geschehen. Kommunalpolitische Orientierung will hingegen ausdrück-

klärung für dieses Verhalten kann wahrscheinlich darin gefunden werden, daß für den nach außerhalb fahrenden Pendler seine Gemeinde eine Art von Rückzugsgebiet darstellen kann. Hier ist er nicht anonymen Kräften ausgeliefert, sondern Teil eines kleinen vertrauten Kosmos⁴⁰⁾. Die Umwelt hat daher für ihn noch eine andere Bedeutung als für den Großstädter, vor allem auch dann, wenn er landgebunden ist, d. h. ein Haus oder noch ein Stück Land besitzt. Hinzu kommt aber noch etwas anderes: Wie verschiedene Untersuchungen festgestellt haben, teilen die Bürger in kleineren Gemeinden noch immer die Überzeugung, daß sie auf ihrem Rathaus etwas bewirken können⁴¹⁾. Diese Überzeugung würde nicht entstehen oder sich für längere Zeit halten, wenn ihr nicht auch eigene oder mitgeteilte Erfahrungen zugrunde lägen.

Erhebliches lokalpolitisches Interesse

Im überschaubaren Rahmen einer Landgemeinde wie N. kann der Bürger noch selbst seine Interessen zur Geltung bringen. Er bevorzugt dabei das persönliche Gespräch mit Bürgermeister oder einzelnen Gemeinderäten, das je nach Sachlage auch zu Eingaben führt. Bei alledem braucht er sich nicht auf die Unterstützung von Parteien oder Interessenorganisationen zu verlassen. Entsprechend älteren liberalen Demokratietheorien handelt er noch immer als einzelner, als Bürger. Obgleich der Gestaltungsspielraum der Gemeinden zunehmend eingeschränkt und fremdbestimmt wird durch den Staat, Investoren u. a., ist er subjektiv nach wie vor der Auffassung, daß er über eben diese Gemeinde seine Umwelt mitgestalten kann. Anteilnahme und Interessenwahrnehmung sind aber nicht identisch mit Partizipation, die den Anspruch einer ständigen aktiven Beteiligung stellt. Im Gegensatz hierzu bedeutet sie, daß der Bürger gelegentlich seine Interessen wahrnimmt. Beschäftigung kann aber auch ausdrücken, daß er ständig das Lokale (einschließlich des lokalpolitischen) verfolgt. In N. identifizieren sich die Bürger im starken Maße mit ihrer Gemeinde, d. h. sie interessieren sich auch dafür, was in ihr vorgeht. Das wird ihnen dadurch erleichtert, daß die Zahl der handelnden Personen ebenso überschaubar ist, wie die der zur Debatte stehenden Entscheidungsfragen. In Groß- und Mittelstädten kann die Übersicht über die in Angriff genommenen Projek-

ken, daß Ereignisse auf lokalpolitischer Ebene eher wahrgenommen und auch stärker bewertet werden als bundes- oder landespolitische Probleme.

⁴⁰⁾ B. Luckmann, a. a. O. S. 6/7.

⁴¹⁾ R. Plaum, a. a. O. S. 261.

te verloren gehen, nicht so in einer Gemeinde, wo z. T. nur folgende Projekte anstehen: Brückenbau, Kläranlage, Baulanderschließung. Selbst wenn man die anderen Entscheidungsfragen und die vorhandenen Kommunikationsschwierigkeiten berücksichtigt, bleibt die Lokalpolitik noch einigermaßen übersichtlich und scheinbar auch zugänglich. Gerade weil sie privat daran gewöhnt sind, Alltagsfragen zu beantworten, nehmen viele Bürger für sich auch in Anspruch, lokalpolitische Probleme lösen zu können. Ihre auf Erfahrung und Information beruhende Kompetenz mag noch ausreichen, kleinere Einzelvorhaben — wie z. B. Anlage eines Wegs oder Renovierung eines Gebäudes — fachmännisch zu beurteilen, sie genügt jedoch nicht mehr, Großprojekte, wie z. B. einen Brückenbau, zu durchschauen und in die Gesamtentwicklung einzuordnen. Interesse und Sachverstand stehen daher nahe neben Nörgelei und Kleinkariertheit. In einer solchen Atmosphäre gedeiht der im Vordergründigen bleibende oder im Privaten wühlende Tratsch. Eine größere Versachlichung der Diskussion wäre daher zuweilen vonnöten, vor allem wenn man bedenkt, welcher erheblicher Einfluß der politischen Kommunikation auf die lokalpolitischen Entscheidungen zukommen kann. Um dies zu erreichen, müßte u. a. die Presse mehr als bisher Analysen liefern und auch der Gemeinderat Orientierungshilfen anbieten. Vor allem wäre es angebracht, noch eine größere Anzahl von Mitbürgern an der Lokalpolitik direkt zu beteiligen.

Geringe ständige Partizipation

Der Bedarf an politischem Personal ist an und für sich heute schon recht groß: Auf 200 Einwohner kommt bereits ein Gemeinderat. Dies günstige Verhältnis erklärt auch z. T. die beachtliche Personenbezogenheit der Lokalpolitik. Zählt man zu den 12 Gemeinderäten und 12 „Nachwuchskandidaten“ noch die am Ort ansässigen Kreisräte, Partei- und Vereinsfunktionäre, Kirchengemeinderäte u. a. hinzu, so ergibt sich ein Kreis von etwa 60 politisch Aktiven, d. h. 2,5 % der Einwohnerschaft. Das ist von einem Demokratisierungsstandpunkt aus gesehen wenig genug. Es gilt aber zu bedenken, daß die Partizipationsbereitschaft unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht allzu groß ist. Dies steht im merkwürdigen Gegensatz zu dem festgestellten Interesse an lokalpolitischen Fragen. Kann dieses nicht auch eine — wie Dahl meint — Flucht vor der „großen“ Politik sein⁴²⁾? Die Bürger in N.

⁴²⁾ R. A. Dahl, Who governs? Democracy and Power in an American City, New Haven and London 1963, S. 280.

sind aber bereit, in Notfällen helfend einzugreifen; es ist dann ein überraschend großes Maß an dörflicher Solidarität festzustellen, wobei offenbleibt, ob hierbei ein Erbe aus früheren Jahrhunderten auflebt, oder man ganz einfach aus der Not — Fehlen von bürokratischen Organisationen wie Berufsfeuerwehr — eine Tugend macht. An Beteiligung fehlt es auch nicht, wenn die Gemeinde ein Fest feiert, gilt es doch dann, N. nach außen im besten Licht zu zeigen. Bei der Vorbereitung und Durchführung der 1000-Jahrfeier waren daher mehr als 200 ehrenamtliche Helfer — Junge und Alte, Beamte und Arbeiter, zur Stelle. Diese Motivation fehlt aber für eine ständige politische Beteiligung. Warum sich engagieren, wenn im Grunde genommen alles gut läuft? Gerade weil auch für den aktiv Veranlagten noch viele andere Möglichkeiten bestehen, sich selbst zu verwirklichen, sei es beim Bau eines Eigenheimes oder der Pflege eines Hobbys, verringert sich die politische Partizipationsbereitschaft, obgleich die politischen Gratifikationswege in einer kleineren Gemeinde zunächst verhältnismäßig kurz erscheinen⁴³⁾. Sieht man von der Möglichkeit partizipationsfördernder Konflikte — etwa im Ortsteil G. — ab, dürfte sich diese Ausgangssituation in den nächsten Jahren wenig ändern, d. h. es bedürfte gewisser Anstrengungen, um den Partizipantenkreis zu erweitern.

Partizipationsförderung und Machtverteilung

Unkenntnis kommunalpolitischer Faktoren und Probleme kann partizipationserschwerend sein; deshalb wäre es denkbar, daß über Informationsveranstaltungen, d. h. Vermittlung kognitiver Orientierung, die Handlungsbereitschaft gefördert wird. So uneinig die Wissenschaft über den Stellenwert von Partizipationsgründen ist, so einig zeigt sie sich doch darin, daß die bloße Information nicht ausreicht⁴⁴⁾. Betrachtet man die bereits lokalpolitisch Aktiven in N., so stellt man fest, daß diese durch eine Mischung von Persönlichkeitsmerkmalen (Aktivität), Wertorientierung (Bürgerpflicht) und Erfahrungen (positiv und negativ) motiviert worden sind, wobei der ausschlaggebende Faktor schwer isoliert wer-

den kann. Eine ähnliche Mischung ist auch bei den „politischen Reservisten“ gegeben, die sich aus verschiedenen Gründen nur von Fall zu Fall engagieren. Setzte eine zielbewußte politische Bildung bei ihnen ein, wäre es denkbar, durch ein Mehr an Selbstvertrauen stärkender Information zusätzliches politisches Potential zu wecken. Der naheliegende Begriff „Rekrutieren“ ist hier absichtlich vermieden worden, setzt doch dieser ein auswählendes Subjekt voraus, etwa die Parteien. Es hat sich aber gezeigt, daß die Parteien zwar Kandidaten anbieten, doch die Bürger über Panaschieren und Kumulieren eine eigene Wahlliste aufstellen können.

Zusammenfassend bleibt daher festzustellen, daß dem Bürger in einer Gemeinde wie N. ein ganzes Arsenal an Mitwirkungsmöglichkeiten zu Gebote steht, auch die ständige politische Partizipation, vorausgesetzt, daß er über einen institutionellen Rahmen (Parteien, Kirchen u. a.) ein öffentliches Ehrenamt erlangt. Auf diese Einschränkung muß deshalb hingewiesen werden, weil in der untersuchten Gemeinde lokalpolitische Partizipationsinstrumente in Gestalt von Parteien nur eine geringe Rolle spielen oder in Form der Bürgerinitiativen kaum in Erscheinung treten. Erlaubt nicht aber soziale Macht — z. B. als Unternehmer — eine ständige politische Einflußnahme genauso wie ein Ehrenamt? Aus der Tatsache, daß zwei von drei am Ort befindliche Unternehmer Ehrenämter bekleiden, läßt sich schließen, daß soziale Macht nicht automatisch in ständige politische Einflußnahme umgemünzt werden kann. Gleichzeitig wird dadurch aber auch eine Kumulierung an Macht erkennbar. Die zahlreichen Mitwirkungsmöglichkeiten in N. schließen nicht aus, daß die Macht dort recht ungleich verteilt ist. Allein von seiner Position her hat der Bürgermeister mehr Macht als ein einfacher Wähler; aber auch der Unternehmer S., Vorsitzender des Verkehrsvereins und 2. Vors. einer Partei-gruppierung, dürfte über mehr Macht verfügen, als etwa ein nur seinem Berufe nachgehender Hauptschullehrer. Einer Überziehung des Machtanspruchs wirkt aber das in der Gemeindegemeinschaft wirksame Egalitätsprinzip entgegen, d. h. die Betonung der Gleichgestelltheit⁴⁵⁾. Sie rührt weniger von gesamtgesellschaftlichen radikal-demokratischen Vorstellungen, als vielmehr von dem Bewußtsein gleicher Herkunft und des Aufeinanderangewiesenseins in Notlagen her.

⁴³⁾ Der Austausch zwischen lokalpolitischer Aktivität und greifbaren Erfolgen kann in den zuschlußunabhängigen Bereichen relativ rasch erfolgen. Doch in den mit überörtlichen Stellen verflochtenen Gebieten muß ebenso wie in der Bundes- und Landespolitik mit langen und unübersichtlichen Entscheidungswegen gerechnet werden.

⁴⁴⁾ Die einzelnen Positionen zeigt auf der von G. Zimpel herausgegebene Reader: Der beschäftigte Mensch, München 1970.

⁴⁵⁾ S. auch G. Wurzbacher, Die berufliche Gliederung in ihrem Wandel und ihre Auswirkungen auf die gemeindliche Verbundenheit der Bevölkerung, in: G. Wurzbacher/R. Pflaum, a. a. O., S. 61.

VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Reiz, aber auch Schwierigkeit einer verallgemeinernden lokalpolitischen Betrachtung liegen darin, daß Gemeinde und Gemeinde nicht ohne weiteres gleichzusetzen sind. Sie unterscheiden sich u. a. nach Einwohnerzahl, Raumbezogenheit und Verhältnis politischer Einheit zum sozialen Wirkungsfeld. Ihr vielfältiges Erscheinungsbild läßt daher Verallgemeinerungen der in der Arbeiterwohngemeinde N. gewonnenen Erkenntnisse nur bedingt — im Sinne von Tendenzen und Hypothesen — und nicht ohne Vorbehalt — im Hinblick auf weitere empirische Befunde — zu. Diese Tendenzen deuten darauf hin, daß trotz eines weit um sich greifenden Urbanisierungsprozesses die Lokalpolitik in Landgemeinden sich von der in Groß- und Mittelstädten unterscheidet. Ihre charakteristischen Merkmale sind aber kaum mehr thematisch bestimmt: Der Urbanisierungsdruck hat die Themen der Landgemeindepolitik sowohl verändert (u. a. projektbezogene Infrastrukturpolitik) als auch erweitert (u. a. Freizeitangebot), womit sich diese denen der Städte angleichen. Die Politik in den Landgemeinden ist daher heutzutage vor allem durch Art und Umfang der politischen Partizipation, der politischen Arbeitsteilung und des politischen Stils gekennzeichnet.

Partizipationsmöglichkeiten

a) Dahl unterstellt, daß in kleineren politischen Einheiten die Mitwirkungsmöglichkeiten größer seien⁴⁶⁾. Auf die Landgemeinden übertragen, müßte dies bedeuten, daß in ihrem Rahmen die Bürger umfassendere Mitwirkungsmöglichkeiten als z. B. in Großstädten besitzen. Dies trifft jedoch nur eingeschränkt zu. Richtig ist, daß der Bürger in kleineren Gemeinden seine Interessen unmittelbar wahrnehmen kann. Will er auf dem Rathaus etwas erfahren oder auch erreichen, wendet er sich direkt an Bürgermeister oder Gemeinderäte. Voraussetzung einer ständigen politischen Mitarbeit ist jedoch ein Gemeinderatsmandat. Dieses ist nicht länger den Honorationen vorbehalten; Hofgröße und Bildungsgrad stellen keine Freikarte für den Eintritt in den Gemeinderat mehr dar! Dieser ergänzt sich vorwiegend aus den Sozialaktiven in Vereinen, Kirchengemeinden und anderen Bereichen. Eine erfolgreiche Kandidatur erfordert einen hohen Bekanntheitsgrad und ausreichende Sachkompetenz. Ein Lokalpolitiker

wird aber auch noch immer daran gemessen, ob er den Kriterien der öffentlichen Tugenden (u. a. Verantwortungsbewußtsein, Hilfsbereitschaft) entspricht.

b) Der Romantisierung des Landlebens im 19. Jahrhundert sollte keine Verklärung der Partizipationsbereitschaft in den heutigen Landgemeinden folgen. Aus verschiedenen Gründen — Arbeitsüberlastung, Desinteresse, Komplexität — bleibt auch hier der Kreis der politisch Aktiven begrenzt; einer aus Angehörigen verschiedener Berufe zusammengesetzten politischen Oligarchie überläßt der Bürger die ständige Gestaltung des Gemeindegesehens. Er selbst begnügt sich in der Regel damit, die Lokalpolitik aufmerksam und kritisch zu verfolgen. Dieses lokalpolitische Interesse ist in überschaubaren und gewachsenen Landgemeinden nach wie vor verhältnismäßig groß⁴⁷⁾. Obwohl sich in den durch die kommunale Gebietsreform geschaffenen Gesamtgemeinden ein „Wir“-Gefühl nur schwer entwickeln kann, braucht das nicht immer ein Nachlassen des kommunalpolitischen Interesses zur Folge zu haben. Es ist sogar möglich, daß dieses vorübergehend zunimmt, weil man sich in einem Teilort aus Kosten der Nachbarn benachteiligt fühlt. Der Neidkomplex kann sich daher ebenso als eine Triebfeder lokalpolitischer Anteilnahme erweisen wie die Gemeinde-Identifikation oder die Überzeugung, in diesem vertrauten Rahmen noch etwas bewirken zu können.

c) Die Anteilnahme am lokalpolitischen Geschehen setzt zweierlei voraus: Einmal ein einigermaßen funktionierendes Kommunikationsnetz; zum anderen die Fähigkeit zur Informationsverarbeitung. Mit beiden ist es aber in den Landgemeinden nicht zum besten bestellt. Eine zwischen Privatem und Politischem keinen Unterschied machende Dorföffentlichkeit bröckelt auseinander. Die auch in Landgemeinden zu beachtende Differenzierung zwischen beiden kommt zunächst einer Versachlichung der Lokalpolitik zugute; gleichzeitig zerfallen aber die überlieferten ritualisierten Formen der Kommunikation, ohne daß neue an ihre Stelle treten würden. Da auch die Zeitungen über das lokale Geschehen nur lückenhaft und manchmal gar noch entstellt berichten, kann es vorkommen, daß der Bürger über überörtliche Ereignisse besser informiert ist als über das, was sich vor

⁴⁶⁾ R. A. Dahl, *The City in the Future of Democracy*, a. a. O., S. 957.

⁴⁷⁾ S. P. Oel, *Die Gemeinde im Blickfeld ihrer Bürger*, Stuttgart 1972, sowie die Ergebnisse der Kommunalwahlen.

seiner Haustür politisch tut. Selbst wenn ein intaktes Kommunikationsnetz noch vorhanden sein sollte, bedeutet dies noch nicht, daß er auch in der Lage wäre, die ihm zugehenden Informationen zu verarbeiten. Daran hindern ihn vielfach die noch aus dem „alten Dorf“ stammenden Denkraster, die zur Bearbeitung der urbanisierten Lokalpolitik-Themen nicht immer ausreichen.

Politische Arbeitsteilung

a) Kleineren Gemeinden wurde zurecht mangelnde politische Strukturierung nachgesagt⁴⁸⁾. Ortsvereinigungen der Parteien erschienen überflüssig, weil die vorhandenen Interessen und Präferenzen allen bekannt waren. Kandidatenversammlungen wurden nicht für notwendig gehalten, weil jeder jeden kannte. Nachdem aber die honorationenbestimmten Wählervereinigungen durch die auf dem Vormarsch befindlichen Parteien zurückgedrängt oder aufgesaugt werden, bietet sich in den bevölkerungsmäßig gewachsenen Landgemeinden ein etwas anderes Bild: Auch bei den Kommunalwahlen ringen die Parteien miteinander um Stimmen. Dennoch bleibt die politische Arbeitsteilung in ihnen weniger entwickelt als in Klein- und Mittelstädten, von den Großstädten ganz zu schweigen⁴⁹⁾. Das Fraktions- und Ausschußwesen besteht nur in Ansätzen und auf die Lokalpolitik fixierte Organisationen — wie etwa Bürgerinitiativen — haben Seltenheitswert. Vereine und Kirchengemeinden nehmen sich nur gelegentlich lokalpolitischer Fragen an; vor allem aber glaubt der Bürger noch immer auf die Parteien als lokalpolitisches Orientierungs- und Artikulationsinstrument verzichten zu können. Ohne Zwischenschaltung einer Partei oder eines Vereins nimmt er selbst seine Interessen in die Hand. Die Entscheidungsstruktur in Landgemeinden ist daher weniger organisations- als vielmehr personenbezogen; in ihrem Mittelpunkt stehen Bürgermeister und Gemeinderäte.

b) Mit dem hauptamtlichen Bürgermeister hat die professionelle Verwaltung in den Landgemeinden Einzug gehalten. Da er mehr als sein ehrenamtlicher Vorgänger über Sachkompetenz verfügt und die für die Bezuschussung notwendigen Außenverhandlungen führt, hat sich das Kräfteverhältnis Bürgermei-

ster—Gemeinderat zugunsten des Verwaltungschefs verschoben. Die Gemeinderäte sind im Unterschied zum Bürgermeister „Feierabendpolitiker“. Es kann von ihnen kaum erwartet werden, daß sie sich in der Gesetzes- und Verordnungsflut ohne weiteres zurechtfinden. In aus mehreren Ortschaften zusammengewürfelten Gemeinden fehlt ihnen zudem noch der Gesamtüberblick. Das alles wirkt sich zugunsten der Machtstellung des Bürgermeisters aus. Dennoch spricht manches gegen die gelegentlich geforderte Machtbeschneidung des Bürgermeisters (Verwaltungschefs).

In dem verhältnismäßig engen Rahmen einer Landgemeinde verbinden sich häufig Bürgernähe mit Kleinkariertheit, Ortsidentifikation mit Beharrungsvermögen. Ein über die Kirchturmsspitzen seiner Gemeinde hinausblickender Bürgermeister kann sich in einem solchen politischen Klima als ein Element der Erneuerung und des Wandels bewähren. Was wäre heute manche Gemeinde ohne den Weitblick ihres Bürgermeisters, der den widerstrebenden Bürgern den Anschluß an die überörtliche Wasserversorgung oder die Erschließung eines Gewerbegebiets geradezu aufzwingen mußte? Ein „starker Bürgermeister“ benötigt jedoch als Gegengewicht auch einen „starken Gemeinderat“, wer viel Macht hat, sollte auch wirksam kontrolliert werden.

c) Der Begriff „Basisarbeit“ mag manchen Gemeinderat wenig besagen; es ist aber gerade die Stärke der Gemeinderäte, daß sie in der Regel noch an eben dieser Basis zu Hause sind. Unabhängig von Parteien, Verbänden und Vereinen stehen sie in einem engen Kontakt mit ihren Wählern, deren Sorgen, Nöte und Wünsche ihnen vertraut sind. Diese geringe persönliche Distanz verstärkt die demokratische Entscheidungslegitimierung. Sie kann sich aber auch lähmend auf die Entscheidungsbereitschaft auswirken, indem man dazu neigt, notwendig gewordene Entscheidungen auf die lange Bank zu schieben. Der Stolz auf die unbestreitbaren Vorzüge ihrer Volksnähe mag manche Gemeinderäte auch dazu verleiten, die Außendimension der Lokalpolitik dem Bürgermeister zu überlassen. In ihrer Kontrollfunktion beschränken sie sich dann auf Alltagsfragen und Einzelprobleme. Sicherlich ist es für die ehrenamtlichen Gemeinderäte schwierig, das an Umfang und Bedeutung wichtige Feld der Verflechtungen mit Kreis, Land und Bund zu überblicken oder gar zu durchschauen. Ihre Kontrolle kann aber nicht an seinem Rande halt machen. Damit sie dazu befähigt werden, noch einen Schritt weiterzugehen und auch die Außenbe-

⁴⁸⁾ A. Jacob, Das Ende der Dorfpolitik, in: Der Bürger im Staat, 2/1975, S. 26.

⁴⁹⁾ Die Ortschaftsverfassung in den neuen Gemeinden kann allerdings den Grad der politischen Arbeitsteilung erhöhen, indem zwischen Gemeinderat und Bürger Ortschaftsräte zwischengeschaltet werden.

ziehungen in ihre Kontrolltätigkeit aufzunehmen, sollten ihnen u. a. Weiterbildungsseminare angeboten werden. Wäre dies nicht eine wichtige Aufgabe für die politische Erwachsenenbildung, die immer wieder auf der Suche nach dem richtigen Adressatenkreis für ihre Bemühungen ist?

Politischer Stil

a) Ein sich auf alle Lebensgebiete erstreckender Generalkonsens ist auch in Landgemeinden abgebaut worden. Dennoch besteht nach wie vor ein beachtliches politisches Konsensbedürfnis, durch das notwendig gewordene Entscheidungen verzögert werden können. Dies ist einer der Gründe, warum die partizipationsfördernde Gratifikation, d. h. ein verhältnismäßig rascher Austausch zwischen Aktivität und Anerkennung/Erfolg, nicht immer so kurzgeschlossen ist, wie es zunächst für den Beobachter den Anschein haben mag⁵⁰⁾. Ein anderer Grund ist in der immer enger werdenden Außenverflechtung zu suchen, durch die Entscheidungswege nicht nur unübersichtlicher, sondern auch langsamer werden.

b) Das Konsensbedürfnis wird u. a. mit der Personalisierung der Lokalpolitik erklärt. Gegen eine solche Erklärung könnte jedoch eingewandt werden, daß die Erscheinung der Personalisierung auch in anderen politischen Bereichen anzutreffen ist. Im Unterschied zu Bund, Land und Großstadt entfällt aber in einer Landgemeinde das Schutzschild der persönlichen Distanz: Bürgermeister, Gemeinderäte und Bürger leben in Tuchfühlung miteinander. Sachliche Meinungsunterschiede können daher leicht in unversöhnliche persönliche Zwistigkeiten umschlagen. Der Konsens erfüllt daher auch eine soziale Schutzfunktion⁵¹⁾. Es ist jedoch nicht zu verkennen, daß die Verdrängung von Konflikt und Konkurrenz oligarchische Verhärtungstendenzen verstärken kann.

Triviale Lokalpolitik?

a) An eine Feststellung sei nochmals erinnert: Die lokalpolitisch Aktiven sind auch in Landgemeinden verhältnismäßig dünn gesät. Man könnte jedoch daran denken, die im Gemeinderat zentrierten Aktiven durch „Nachwuchskandidaten“ oder beratende Ausschußmitglieder

⁵⁰⁾ U. a. bei H. J. Benedikt, Kleinbürgerliche Politisierung, in: H. E. Bahr (Hrsg.), Politisierung des Alltags — gesellschaftliche Bedingungen des Friedens, Neuwied 1972, S. 90.

⁵¹⁾ Auf Grund von Beobachtungen in einer Kleinstadt urteilen ähnlich R. Zoll u. a., a. a. O., S. 107 ff.

der zu vermehren⁵²⁾. Dies hätte eine Erweiterung der Rekrutierungsbasis des Gemeinderats zur Folge. Das Demokratieproblem kann jedoch, wie in anderen Bereichen auch, in einer Landgemeinde nicht auf die aktive Partizipation reduziert werden, sondern sollte auch die bereits erwähnte Kontrollaufgabe mit einbeziehen. Dem Selbstverständnis einer gemischten Verfassung folgend ist an ihr auch der Bürger zu beteiligen. Dessen nach wie vor erhobenen Kompetenzanspruch in Sachen Lokalpolitik stehen sich aber immer komplizierter werdende Entscheidungsfragen gegenüber. Lokalpolitik ist zwar in Landgemeinden noch einigermaßen überschaubar, jedoch kaum mehr durchschaubar! Damit eine kontrollbewußte Gemeindeöffentlichkeit entstehen kann, sollte sie daher durchsichtiger gemacht werden.

b) Zur Orientierungshilfe bieten sich in Landgemeinden u. a. öffentliche Gemeinderatssitzungen, Bürgerversammlungen und andere Informationsveranstaltungen an. Da aber an diesen Zusammenkünften immer nur ein kleiner Teil der Bürgerschaft teilnimmt, muß auch an schriftliche Informationen gedacht werden. Wenn eine objektive Information gesichert ist, könnten auch die amtlichen Mitteilungsblätter kurze Berichte aus Gemeinderatssitzungen bringen. Vor allem aber bleibt die Lokalpresse aufgerufen, an Stelle von „Hofberichten“ zur Selbstdarstellung lokaler Größen sachgerechte Information und Hintergrund aufhellende Analysen über das lokalpolitische Geschehen zu bringen. Das wird allerdings durch die Einbindung der lokalen Berichterstatter in die örtlichen Beziehungs- und Abhängigkeitsverhältnisse erschwert. Es sollten deshalb nur solche Berichterstatter eingesetzt werden, die sich einer gewissen Unabhängigkeit erfreuen; Selbst diese werden aber mit Rücksicht auf die örtlichen Gegebenheiten nicht immer jeder Frage nachgehen können. Deshalb sind die Lokalredakteure in ihrer Absicht zu bestärken, derartige Lücken durch eigene Analysen auszufüllen.

c) Haben Partizipation und Kontrolle in der Lokalpolitik noch einen Sinn? Diese Frage ist zu stellen, wenn man sich des Dahlschen Eingangszitats erinnert: Danach könnten die Gemeinden nur noch einen geringen Teil der gesellschaftlichen Umwelt selbst gestalten. Industrialisierung, Urbanisierung und Sozialstaatlichkeit führen zu einer Einebnung der

⁵²⁾ Nachwuchskandidaten könnten an den Fraktionssitzungen beteiligt werden. Die Gemeindeordnungen erlauben die Berufung von sachkundigen Einwohnern in die beratenden Ausschüsse, wie z. B. Bauausschuß (s. GO Ba. Württ. § 41).

regionalen und gesellschaftlichen Besonderheiten, so daß viele der früher von den Kommunen selbständig behandelten Problemen verallgemeinert werden können, d. h. sie gelangen in die Entscheidungskompetenz von Bund und Ländern⁵³⁾. Der dadurch bewirkte Autonomieverlust der Gemeinden ist kaum zu übersehen, wenn er auch von den Bürgern nicht immer als solcher wahrgenommen und empfunden wird. Viele von ihnen wiegen sich noch in dem Glauben, über die Gemeinden einen erheblichen Teil der gesellschaftlichen Umwelt gestalten zu können. Andere verschließen sich nicht der Einsicht, daß diese Umwelt immer mehr dem Zugriff von überörtlichen Mächten ausgesetzt ist. Gerade aber

⁵³⁾ M. Zöller hat diese Verallgemeinerung deutlich herausgearbeitet. Ich kann mir aber im Hinblick auf die Landgemeinden nicht ohne weiteres seiner Schlußfolgerung anschließen, nach der es deshalb immer schwerer werde, die Partizipationsangebote in Selbstverwaltungseinheiten festzumachen. (M. Zöller, Erwiderung auf Fritz Vilmars Demokratisierungskonzept, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/75, S. 37.

dies mag ein starker Beweggrund für sie sein, sich der personennahen und damit bergenden Landgemeinde zuzuwenden, von der Schutz und Hilfe gegenüber den anonymen überörtlichen Bürokratien erhofft wird.

d) Diese Patronatsfunktion ersetzt jedoch keinen eigenen Gestaltungsbereich. Es ist zwar über die kommunale Gebietsreform versucht worden, auch den Landgemeinden wieder mehr Zuständigkeiten zu verschaffen, doch im Zeichen der Sozialstaatlichkeit und der Urbanisierung kann kaum erwartet werden, daß diese ihre Selbstbestimmung zurückgewinnen. Deshalb erscheint es überlegenswert, die kommunale Selbstverwaltung im Sinne eines größeren Entscheidungsspielraums bei der Projektumsetzung bzw. eines institutionalisierten Gegenstromverfahrens — Ein- und Mitwirkung auf überlokale Planungs- und Entscheidungsgremien — fortzuschreiben⁵⁴⁾.

⁵⁴⁾ Hier stimme ich weithin überein mit L. Reuter, Kommunalpolitik im Parteienvergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/76, S. 14.

Rüdiger Voigt: Restriktionen kommunaler Sozialverwaltung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/77, S. 3—20

Jenseits der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes stößt die praktische Kommunalpolitik auf Grenzen, die ihr durch äußere, von ihr nicht oder kaum beeinflussbare, Faktoren gezogen werden. Das kommunale Aktionsfeld wird nämlich begrenzt durch die zunehmende Reglementierung im Wege der Bundes- und Landesgesetzgebung, durch zentrale Planungen übergeordneter politischer Instanzen, durch die Einbeziehung der Kommunen in die Konjunkturpolitik des Bundes und schließlich durch die wachsende finanzielle Abhängigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften von staatlichen Zuweisungen.

Diese Restriktionen des kommunalen Handlungsspielraumes zeigen sich besonders deutlich im Bereich der Sozialverwaltung. Aber gerade hier wäre ein Freiraum selbstverantwortlicher Entscheidungen der Städte und Kreise dringend erforderlich. Denn die Beseitigung oder wenigstens Linderung individueller Notstände verlangt ein hohes Maß an Flexibilität und daher einen weiten Ermessensspielraum der örtlichen Sozialbehörden. Darüber hinaus ist die Einbeziehung der Betroffenen in den Zielfindungsprozeß sozialpolitischer Entscheidungen zu fordern. Nur auf diese Weise können sich anbahnende Konflikte frühzeitig aufgefangen werden. Das setzt allerdings eine intakte Kommunikation von der Peripherie zum Zentrum voraus, die bisher nur in Ansätzen erkennbar ist.

Herbert Schneider: Lokalpolitik in einer Landgemeinde

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/77, S. 21—39

„Die Gemeinden sind wichtige Partizipationsfelder“ — Eine solche allgemein gehaltene Aussage unterscheidet jedoch nicht ausreichend zwischen Metropolen und Kleinstädten, industriellen Schwerpunkten und ländlichen Siedlungen. Die Vermutung spricht am ehesten noch dafür, daß die besten Möglichkeiten einer Bürgerbeteiligung in den überschaubaren und gewachsenen Landgemeinden bestehen. Erweist sich aber hier nicht die Partizipation als trivial, weil sie nur einen geringen Teil der gesellschaftlichen Umwelt zu gestalten vermag? Beide Annahmen werden am Beispiel einer außerhalb der Ballungsräume liegenden Landgemeinde überprüft.

Diese Untersuchung führt zu dem Ergebnis, daß das feststellbare erhebliche lokalpolitische Interesse nicht zu verwechseln ist mit einer ständigen Partizipation: Sie beschränkt sich auf die Mitglieder des Gemeinderates. Lokalpolitik in den Landgemeinden ist trotz des Vordringens der Parteien noch immer stärker personen- als organisationsbezogen. Ihre Themen haben sich aber weithin denen der Städte angeglichen; das macht sie für den Bürger undurchsichtiger. Gleichzeitig führt der Urbanisierungsprozeß zu einer größeren Außenabhängigkeit und damit zu einem geringeren eigenständigen Gestaltungsspielraum. Dies wird von dem Bürger nicht immer so empfunden, weil in seinen Augen die von der Gemeinde zu entscheidenden Fragen nach wie vor einen verhältnismäßig hohen Stellenwert besitzen.

Um zu Verallgemeinerungen in Form von Tendenzen bzw. Hypothesen zu gelangen, werden die in der Untersuchungsgemeinde gesammelten Erfahrungen mit Befunden in anderen Orten verglichen. Davon ausgehend entwickelt der Verfasser Vorschläge zur Verbesserung der lokalen Berichterstattung, ausreichenden Informationen von Gemeinderäten und Beteiligung der Landgemeinden an einem „Gegenstromverfahren“ im Sinne einer Mitwirkung in überlokalen Planungs- und Entscheidungsgrämien.