

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Georg-Christoph von Unruh

Die kommunale Selbstverwaltung Recht und Realität

Oscar W. Gabriel / Volker Kunz / Thomas Zapf-Schramm

Parteiideologien und Problemverarbeitung in der kommunalen Infrastrukturpolitik

Everhard Holtmann / Winfried Killisch

Gemeindegebietsreform und politische Partizipation Einstellungen in der fränkischen „Rebellengemeinde“ Ermershausen

B 30-31/89
21. Juli 1989

Georg-Christoph von Unruh, Dr. jur., geb. 1913; em. Ordinarius für Öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Richter am Oberverwaltungsgericht a. D.

Veröffentlichungen u. a.: Der Kreis. Herkunft und Ordnung einer kommunalen Körperschaft, 1964; Schleswig-Holstein – Werden und Wert eines Bundeslandes, 1971; Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen 1965–1978, 1978; Kommunale Selbstverwaltung 1833 und 1983, 1983; Verständnis- und Verfassungswandlungen einer öffentlichen Aufgabe, 1983; Verwaltungsgerichtsbarkeit im Verfassungsstaat. Probleme und Entwicklung, 1984; (Hrsg. zus. mit Kurt G. A. Jeserich und Hans Pohl) Deutsche Verwaltungsgeschichte, 7 Bände, 1983–1988.

Oscar W. Gabriel, Dr. rer. pol., geb. 1947; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Mainz.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu den Themenbereichen Politische Soziologie westlicher Demokratien, Theorien und Methoden der empirischen Politikwissenschaft, Kommunalpolitik.

Volker Kunz, M. A., geb. 1961; wissenschaftlicher Angestellter an der Universität Mainz.

Veröffentlichungen: Die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989; (zus. mit Thomas Zapf-Schramm) Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik, in: Dieter Schimanke (Hrsg.), Stadtdirektor und Bürgermeister, Basel 1989.

Thomas Zapf-Schramm, M. A., geb. 1958; Projektmitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz.

Veröffentlichungen: Kommunale Umweltpolitik, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989; (zus. mit Volker Kunz) Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik, in: Dieter Schimanke (Hrsg.), Stadtdirektor und Bürgermeister, Basel 1989.

Everhard Holtmann, Dr. phil. habil., geb. 1946; Privatdozent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Zwischen Unterdrückung und Befriedung. Autoritäres Regime und sozialistische Arbeiterbewegung in Österreich 1933–1938, München-Wien 1978; Politik und Nichtpolitik. Lokale Erscheinungsformen Politischer Kultur im frühen Nachkriegsdeutschland, Opladen 1989.

Winfried Killisch, Dr. phil., Dr. rer. nat. habil., geb. 1943; Professor für Geographie an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Räumliche Mobilität, Kiel 1979; Sanierung und Sozialplanung: Sanierungsfolgen für umsetzungsbetroffene Haushalte, Lübeck 1982.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986, 1987 und 1988 zum Preis von DM 25,– pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die kommunale Selbstverwaltung

Recht und Realität

I. Kommunale Selbstverwaltung als verfassungsrechtliches Prinzip

1. Demokratie und Selbstverwaltung

Das Grundgesetz hat sich nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts „für eine auf Selbstverwaltungskörperschaften aufgebaute ‚gegliederte Demokratie‘ entschieden“, wie sich aus dem Inhalt des Art. 28 GG ergibt¹⁾. Nach der Bestimmung seines 1. Absatzes muß „das Volk in Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben“, die nach denselben Grundsätzen zu bilden ist wie der Bundestag und die Parlamente der Länder. Da sich diese Bestimmung unmittelbar an die im vorhergehenden Satz enthaltene Vorschrift anschließt, wonach die verfassungsmäßige Ordnung den „Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ entsprechen muß, besitzt die Vielfaltigung des gebietlichen Wirkungsbereiches des Volkes — in engeren oder weiträumigeren Siedlungseinheiten wie in Ländern und im Staat — einen hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Rang. Durch die Einrichtung von Vertretungskörperschaften des Volkes in kommunalen Gebieten wird zugleich eine administrative Dezentralisierung geschaffen, welche durch die im 2. Absatz von Art. 28 GG genannte Selbstverwaltung²⁾ gewährleistet ist. Somit findet die in Art. 20 Abs. 2 GG bestimmte horizontale Gewaltengliederung mittels Trennung der Legislative (Gesetzgebung) von der Exekutive (Regierung und Verwaltung) sowie der Justiz (Rechtsprechung) eine Ergänzung durch die vertikale Gliederung der Administrative (Verwaltung) als eines Bestandteiles der vollziehenden Gewalt. Dabei beschränkt sich die in Art. 28 GG getroffene Regelung nicht wie eine Dekonzentration auf die Verteilung von Zuständigkeiten von einer Oberbehörde auf andere Dienststellen, sondern beläßt den ausführenden Behörden der kommunalen Körperschaften einen gesetzlich gebundenen eigenen Wirkungsbereich. Die Verantwortung hierfür liegt bei den gewählten Vertretern des Volkes in den Gemeinden, Gemeindeverbänden und Kreisen, die einer Rechtsaufsicht, nicht jedoch einer weiterreichenden Fachaufsicht durch staatliche Behörden unterworfen sind. Dies gilt, soweit nicht vom Gesetzgeber den Gemeinden und Kreisen sol-

che öffentlichen Aufgaben zur Erledigung übertragen sind, die eine einheitliche Bearbeitung aus rechtsstaatlichen Gründen erfordern.

Weder bundes- noch landesrechtlich bestehen, ungeachtet ihrer Gebietsgröße oder Einwohnerzahl, wesentliche Unterschiede zwischen den Gemeinden. Die Bezeichnung „Stadt“ ist historisch bedingt, und Dörfer gibt es von Rechts wegen ebensowenig wie Landgemeinden. Die verbindende Rechtsstellung als Gemeinde läßt die zwischen ihnen bestehenden beträchtlichen Unterschiede außer Betracht.

Durch den in Art. 28 Abs. 2 GG bestimmten und gleichzeitig begrenzten Wirkungsbereich — eine konstitutionelle Eigenart und ohne historisches Vorbild — sind indessen nicht alle Probleme der Beziehungen zwischen dem Ganzen und seinen Teilen im demokratischen Rechtsstaat gegenstandslos geworden³⁾, obwohl die Teile erstmals in das Ganze als wesentliche Bestandteile eingefügt sind. Anders war ihre Stellung nach Art. 127 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 festgelegt durch die wenig verbindliche Bestimmung: „Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze“. Da die Verfassung selbst keinen Hinweis auf den Umfang dieser Schranken des Gesetzgebers gab, folgte die herrschende Ansicht aus dem demokratischen Prinzip, daß Entscheidungen und Maßnahmen von Repräsentanten der „Bürgerschaft des Staates“ generell Vorrang vor dem „Willen der örtlichen Bürgerschaft“ besäßen⁴⁾. Für so einfach hielt indessen ein damals noch junger Politiker, Theodor Heuss, die Regelung des Verhältnisses von Demokratie und Selbstverwaltung nicht und warnte deshalb vor einer vereinfachenden Behandlung des Themas: „Es genügt nicht, die erhabenen Gedanken des Freiherrn vom Stein zu bejahen und

³⁾ Vgl. Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, in: Demokratie und Selbstverwaltung, 50 (1972), S. 327f. Die meisten Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland gehören einem Kreis an, besitzen darin jedoch nach Größe und Einwohnerzahl unterschiedliche Stellungen. Von einer bestimmten Einwohnerzahl an sind die Städte kreisfrei. Zwischen diesen bestehen rechtlich ebenfalls keine Unterschiede.

⁴⁾ Vgl. Ministerialdirektor von Leyden, Sitzungsberichte des Preußischen Landtags, 1929, S. 1821; Erlaß des preußischen Innenministers vom 3. April und 30. Mai 1925 (MinBl. 1925, S. 393 und 663).

¹⁾ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (B VfGE), 52 (1980), S. 112.

²⁾ Mit „selbaltige“ übersetzt im 10. Jahrhundert der Mönch Notker Labeo zu St. Gallen das lateinische „res publica“, die früheste Erwähnung des Wortes im deutschen Sprachraum.

auszusprechen, daß die Selbstverwaltung die Schule der Demokratie sei. Man muß vielmehr die Schwierigkeiten sehen und aussprechen, die mannigfach genung sind.“⁵⁾

Als diese Zeilen geschrieben wurden, schienen sich in Deutschland politische Kräfte, die von einem durch den verlorenen Krieg kaum erschütterten Fortschrittsvertrauen geprägt waren, euphorisch neuen Zielen zuzuwenden. Deshalb wandte sich der Schüler von Friedrich Naumann besorgt und kritisch gegen jene „naive Gläubigkeit“, die meinte, „nur ein Wort zu brauchen, um schon die Erfüllung zu spüren“, und warnte davor, „mit dem Wort Selbstverwaltung die Lösungsformel für die Schwierigkeit des Gemeinschaftslebens“⁶⁾ gefunden zu haben.

Diese Besorgnis vor einem allzu blinden Vertrauen auf die menschliche Fähigkeit, soziale und politische Probleme in gutem Einvernehmen miteinander lösen zu können, wurde damals jedoch von einem der Väter der Reichsverfassung, Hugo Preuss, nicht geteilt. Noch 10 Jahre zuvor hatte er in dem 1912 erschienenen „Handbuch für Politik“ die Überzeugung geäußert, „die kommunale Selbstverwaltung kann nur im wahren Verfassungsstaat Wahrheit werden“⁷⁾. Diesen identifizierte der Autor mit demokratischen Regierungsformen und führte dazu weiter aus, die Gemeinden könnten sich in ihrem Wirkungsbereich erst voll entfalten (um das Anliegen des Freiherrn vom Stein zu erfüllen, mit der „richtigen Ordnung der Kommunitätsachen einen Zusammenhang zwischen der Nation und der Staatsverwaltung“⁸⁾ herzustellen), wenn sie von der „übergeordneten Macht bürokratischer Obrigkeit“ befreit wären. Mochte Hugo Preuss dieses Anliegen des preußischen Reformers von 1808 auch richtig verstanden haben, so doch nicht — anders als Theodor Heuss — jenes Spannungsverhältnis, welches sich in jedem Staat entwickelt⁹⁾, in dem die örtliche Gemeinschaft nicht nur als soziale Gegebenheit anerkannt ist, sondern — wie nach dem Grundgesetz — zur politischen Ordnung des Staates gehört¹⁰⁾.

2. Das Vermächtnis des Freiherrn vom Stein

Hier wurde zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsentwicklung — ohne Parallelen in anderen

geltenden Verfassungen der Erde — versucht, das dialektische und pragmatische Spannungsverhältnis zwischen dem Ganzen und seinen Teilen aufzuheben oder doch zu mindern. Dies konnte gleichwohl nur im ständigen Bemühen um die Erkenntnis geschehen, daß es ein Irrtum ist, die kommunale Selbstverwaltung für eine der Demokratie inhärente oder doch ihr im wesentlichen entsprechende Einrichtung zu halten. Die Ursachen für diese Annahme reichen bis in das Zeitalter des Vormärks zurück, als ein von den Verfassungszuständen enttäushtes Bürgertum in der Gemeinde die Vertreterin des demokratischen Prinzips zu erkennen glaubte und sie häufig auch als eine der Gesellschaft zugehörige politische Ordnung verstand. Aus diesem Grunde richtete sich sein Postulat nach Gemeindefreiheit seit dem frühen 19. Jahrhundert gegen den Staat. Wie weit war dieses, weniger demokratische als liberale, die Teile über das Ganze stellende, kommunale Verständnis von den Vorstellungen des Freiherrn vom Stein entfernt! Dieser wollte nach seinen eigenen Worten mit der Städteordnung und der im Konzept bereits entworfenen Kreisordnung „den Staatsbürger an der Staatsverwaltung beteiligen“¹¹⁾, wobei die damit zum Ausdruck gebrachte Einheit der Verwaltung ebenso wie die Verpflichtung des Bürgers zum „öffentlichen Dienst“ bemerkenswert sind. Steins Konzept, gegen monokratische Regierungsform gerichtet und im Humboldtschen Sinne liberal, trägt deshalb demokratische Züge. Wohl war Stein kein Demokrat im Sinne von Rousseaus Theorie des Gesellschaftsvertrages, doch läßt bereits die Erwähnung des Staatsbürgers erkennen, daß seine Reformen letztlich auf eine verantwortliche Beteiligung von Vertretern der Bevölkerung am politischen Geschehen im Staat, d. h. an dem Ganzen, gerichtet waren. Tatsächlich wurde dieses Selbstverwaltungsverständnis weder damals noch später im Sinne des Reformers vollständig verstanden oder gar befolgt. Mit demselben Wort verbanden sich vielmehr bald in Deutschland recht unterschiedliche Vorstellungen und Zielsetzungen.

Deshalb kann auch „die geschichtliche Entwicklung“ nur insoweit „als verlässlicher Zeuge für die enge Verbindung von Demokratie und Selbstverwaltung in Deutschland angeführt“¹²⁾ werden, als man darin das zwischen beiden prinzipiell bestehende Spannungsverhältnis der Teile zum Ganzen erkennt. Daß Stein (und nach ihm Gneist und andere Reformer von 1872 und später) — wie häufig gerügt wird —, nur den „besitzenden Klassen“ ein

⁵⁾ Theodor Heuss, Demokratie und Selbstverwaltung, 1921, S. 10.

⁶⁾ Ebd., S. 20.

⁷⁾ Hugo Preuß, in: Handbuch der Politik, Bd. 1, 1912, S. 218.

⁸⁾ Frhr. vom Stein, Briefe und amtliche Schriften (hrsg. von E. Bolzenhart/W. Hubatsch), 1957, Bd. II, 1, Nr. 354.

⁹⁾ Vgl. Arnold Köttgen, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung (1931), in: Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform (ausgewählte Schriften von Arnold Köttgen), 1968, S. 1 ff.; Georg-Christoph von Unruh, Spannungen zwischen Staats- und Selbstverwaltung im bürgerlichen und im sozialen Rechtsstaat, in: Der Staat, 4 (1965), S. 491 ff.

¹⁰⁾ A. von Mutius, Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte (hrsg. von K. G. A. Jeserich/H. Pohl/G.-Chr. von Unruh) Bd. IV, 1985, S. 1070 ff.

¹¹⁾ Frhr. vom Stein (Anm. 8), Bd. III, Nr. 46.

¹²⁾ BVerfGE 7, 364.

politisches Mitspracherecht einräumen wollten¹³⁾, lag vor allem daran, daß damals — besonders in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts — der Bildungsstand eines größeren Teiles des Staatsvolkes noch nicht den Voraussetzungen für eine politische Verantwortung entsprach.

Im übrigen bestanden und bestehen stets größere und geringere Unterschiede zwischen der Angehörigkeit zum Demos (Volk) und den individuellen und unmittelbaren Teilnahmebefugnissen am kratein, an der Ausübung seiner Herrschaft. Zunächst und vielfach bis in die Neuzeit — so auch für den Freiherrn vom Stein — bildete die Selbständigkeit des einzelnen als Voraussetzung für die Unabhängigkeit seiner politischen Entscheidungen das Kriterium für seine staatsbürgerliche Qualifikation. Das war ebenso in der Antike wie auch im Mittelalter der Fall, als sozial selbständige Persönlichkeiten — in Ständen auf Landtagen versammelt — einer fürstlichen Monokratie entgegenzuwirken vermochten, wie es in England 1215 geschah, als der König den mächtigsten seiner Untertanen ihre Freiheit vor Willkür in der Magna Charta Libertatum verbriefte. Von dort nahmen Parlament und Demokratie in Großbritannien ihren Ausgang¹⁴⁾. Eine Gliederung der demokratischen Regierungsform erfolgt hier wie in den meisten so verfaßten Staaten der Gegenwart durch Wahlrecht und Wahlverfahren, während die dadurch erstrebte Vermeidung von unbeschränkter Herrschaft im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland auf andere Weise, als eine „deutsche Eigenart“, verwirklicht werden soll, wie sie in Art. 28 Abs. 1 und 2 GG konstituiert ist.

3. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Dieser Artikel schreibt zunächst vor, daß „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes“ zu entsprechen habe, um im folgenden Satz zu bestimmen, daß „in den Ländern, Kreisen und Gemeinden das Volk eine Vertretung“ besitzen müsse, die entsprechend dem Wahlverfahren zum Bundestag zu bilden ist. Diese Vorschrift macht eine weitere Bestimmung darüber erforderlich, welche öffentlichen Aufgaben von diesen verschiedenen Volksvertretungen ohne Schaden für das Ganze wahrgenommen werden müssen und dürfen.

¹³⁾ Vgl. Georg-Christoph von Unruh, Die Veränderungen der Preußischen Staatsverfassung durch Sozial- und Verwaltungsreformen, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte (Anm. 10), Bd. II, 1983, S. 339 ff.

¹⁴⁾ Die theoretische Grundlage schuf 1628 der Jurist Edward Coke in seinem Kommentar zur „Großen Urkunde“ von 1215, worin er die Privilegien der damaligen Barone jedem Briten zuerkannte, was zur Begründung der Habeas-Corpus-Akte von 1679 und der Bill of Rights von 1689 führte. (Vgl. Wolfgang Fickentscher, Der Gegensatz von Grundwerten und täglichen Dingen bei der Entstehung der modernen Demokratie, 1978, S. 6 f.).

Die Volksvertretungen im Bund und in den Ländern besitzen gemäß Art. 20 Abs. 1 und Art. 30 in Verbindung mit Art. 70 ff. GG staatliche Aufgaben, nämlich die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierungen. Auch die übrigen Volksvertretungen tragen eine Verantwortung¹⁵⁾, und zwar für einen Teil der administrativen Angelegenheiten. Auf diese Weise erfährt die in Art. 20 Abs. 2 GG konstituierte Gliederung der Staatsgewalt in Legislative, Exekutive und Justiz eine vertikale Ergänzung dadurch, daß die zur Exekutive gehörende Verwaltung durch Art. 28 Abs. 2 GG dezentralisiert ist. Die Formulierung der darin enthaltenen institutionellen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung ist allerdings nicht unproblematisch: Den Gemeinden muß „das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln“, wiewohl „im Rahmen der Gesetze“. Daß es sich hierbei um das Recht der Selbstverwaltung handelt, folgt aus dem Inhalt des nächsten Satzes, der mit der Konjunktion „auch“ den inhaltlichen Zusammenhang zum vorhergehenden Satz herstellt und bestimmt, daß dieses, wenn auch konstitutionell modifiziert, ebenso den Gemeindeverbänden zustehen solle.

Das Recht der Selbstverwaltung ist, wie sich aus dem Inhalt des Wortes ergibt, eine administrative Befugnis: Kommunale Vertretungskörperschaften dürfen „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich regeln“. Fraglich ist nur, was zu diesen „Angelegenheiten“ gehört, deren Bezugsobjekt — die örtliche Gemeinschaft in der mobilen Industriegesellschaft — nicht mehr unangefochten als Kriterium für Ordnung und Begrenzung von menschlichen Siedlungsverbänden gelten kann. Die Homogenisierung vieler menschlicher Lebensverhältnisse, aber auch die zunehmende Verflochtenheit von öffentlichen Aufgaben zum Schutze des Menschen und zur Wahrung des Friedens untereinander, führten zwangsläufig zur Zunahme von normativen und administrativen Maßnahmen für die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgaben. Auf diese Weise erleiden nicht nur lokale Individualitäten, sondern auch der Entscheidungsraum der kommunalen Vertretungskörperschaften — Gemeinderat und Kreistag — Einbußen, die durch die unzulängliche finanzielle Ausstattung der meisten Selbstverwaltungskörperschaften besonders ins Gewicht fallen. So wird der Freiraum zur selbständigen Regelung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft derart eingeschränkt, daß — ungeachtet aller noch so gut gemeinten gegenteiligen Beteuerungen — das konstitutionelle Konzept der gegliederten Demokratie und der sich daraus ergebenden Dezentralisation der öffentlichen Verwaltung fragwürdig wurde. Zu-

¹⁵⁾ Vgl. BVerfGE 52, 112; 61, 82; Wilhelm Hennis, Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: Festgabe für Rudolf Smend, 1962, S. 51 ff.; Friedrich Müller, Entfremdung, 1985², S. 20 ff., 39 ff., 81 ff.

treffend wurde dann auch als Fazit in bezug auf die örtliche Aufgabenerfüllung festgestellt¹⁶⁾, daß „das Verständnis gemeindlicher Selbstverwaltung auch Ausdruck eines bestimmten Staatsverständnisses ist“, das aber auch dementsprechend von allen für die freiheitliche Grundordnung politische Verantwortung tragenden Persönlichkeiten anerkannt und beachtet werden muß. Beachtet man den verfassungsrechtlich vorgegebenen Handlungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften von seiten des Gesetzgebers und der Regierungen nicht, so wächst bei den gewählten kommunalen Körperschaften die richtig diagnostizierte Versuchung, „gesamtpolitische und in die Bundeszuständigkeit fallende Entscheidungen regional oder örtlich zu konterkarieren“. Besonders bedenklich wirkt diese Beobachtung im Zusammenhang mit der solche Tendenzen eher fördernden als hemmenden Judikatur, wenn etwa in höchstrichterlichen Entscheidungen die Kompetenz der gewählten kommunalen Organe nicht mehr auf die administrative Tätigkeit der „Regelung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ beschränkt, sondern sogar auf solche Angelegenheiten ausgedehnt wird, zu deren Behandlung der Rat „offensichtlich unzuständig“ ist¹⁷⁾. Auf diese Weise wird die „deutsche Eigenart“ des demokratischen Regierungssystems nach dem Grundgesetz zwangsläufig Schaden erleiden.

4. Kommunale Strukturprobleme

In dieser Eigenart kommt die Institutionalisierung von Verantwortlichkeit zum Ausdruck, durch die das im Gesellschaftsvertrag von Rousseau 1762 konzipierte Demokratieverständnis und das Amtsprinzip konstitutionell eine Synthese erfahren haben. Sie konkretisiert sich in einer — nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts — „auf Selbstverwaltungskörperschaften aufgebauten gegliederten Demokratie“¹⁸⁾, die auf diese Weise zugleich eine Vervielfältigung erfährt, welche einen Leitbegriff bildet, der allerdings wiederum Probleme der richtigen Einordnung hervorruft¹⁹⁾.

Diese zu lösen, trägt dazu bei, den Gefahren einer Entartung der Demokratie zu begegnen, der sie wie

¹⁶⁾ Vgl. A. von Mutius, *Örtliche Aufgabenerfüllung. Traditionelles, funktionales oder neues Selbstverständnis*, in: ders. (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft*, 1983, S. 262 f.; Franz-Ludwig Kne Meyer, *Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise*, ebd., S. 209 ff.

¹⁷⁾ Z. B. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. März 1985, in: DVBl. 1985, 906 ff.

¹⁸⁾ S. Anm. 1.

¹⁹⁾ Werner Frotscher, *Selbstverwaltung und Demokratie*, in: A. von Mutius (Anm. 16), S. 127 ff., 135 ff., kannte allerdings bei Abfassung dieses Beitrags noch nicht die Darlegungen des Reformverständnisses des Freiherrn vom Stein. Stein hat nach den Worten von Theodor Heuss (Reformkräfte einer politischen Stilbildung, 2. Mai 1952) „die Erschaffung des politischen Bürgers als Aufgabe vor sich gesehen“, als Voraussetzung und Grundlage für eine Demokratie.

jede Regierungsform ausgesetzt ist. Bei ihr liegt der Ansatz für eine solche Entwicklung im Drang zu unbeschränkter Egalisierung, die „nicht mehr Freiheit, sondern mehr Herrschaft bedeutet“. Andererseits kann eine „Ideologie der Ungebundenheit und der Ansprüche zu immer neuen Ausbruchsversuchen aus der demokratischen Gleichheitsordnung führen, bis hin zur Leugnung des Ordnungsgedankens“. Diese wiederum macht die Gefahren einer übersteigerten Freiheit deutlich, die dann leicht den Ruf nach einem wie auch immer genannten „Führer“ auslösen kann²⁰⁾.

Solchen Problemen des Ganzen entsprechen jene, die in ihren Teilen erwachsen. Eine Schwierigkeit für die Behandlung von Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung bietet bereits der beträchtliche Unterschied der Gemeinden nach Einwohnerzahl, Flächengröße und Struktur: Unter diesen Begriff fallen Groß-, Mittel- und Kleinstädte wie Dörfer, die ebenfalls bereits die Einheitlichkeit ihres Charakters verloren haben. Gewiß stellen unter ihnen die größeren Städte nicht nur ein administratives, sondern auch im weiten Sinne des Wortes politisches Potential dar. Nichtsdestoweniger gelten auch für sie die Probleme, die prinzipiell das Verhältnis zwischen Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung betreffen, wiewohl es bei kleineren Orten häufig für die hier Verantwortlichen spürbarer wird.

Nach wie vor unterscheidet sich noch die Form der Staatsverwaltung, der das hierarchisch-monokratische System und die bestimmende Tätigkeit von Fachleuten das Gepräge geben, von der anders gearteten kommunalen Selbstverwaltung mit ihrer kollegialen Arbeitsweise im Zusammenwirken von jeweils auf Zeit gewählten Organwaltern. Auch hier hat sich jedoch ein bemerkenswerter Wandel des Ehrenamtes seit dem vorigen Jahrhundert vollzogen: Sollte noch nach den Vorstellungen des Freiherrn vom Stein ihr Inhaber alle damit verbundenen Angelegenheiten selbst und ohne Inanspruchnahme von öffentlichen Mitteln erledigen, so schlossen doch bald die Vielfältigkeit und Komplexität der Aufgaben der Industriegesellschaft in den meisten Städten, aber bald auch in den Dörfern, diese ehrenamtliche Arbeitsweise aus. Der hauptberuflich tätige Sachverständige wurde unentbehrlich, doch mittelbar oder auch unmittelbar in den Fachausschüssen kontrolliert durch die gewählten Vertreter der Bürgerschaft. Bei ihnen vollzogen sich indessen auch insoweit Veränderungen, als sie stärker als in der Vergangenheit von ihren Parteien nominiert und als Angehörige einer solchen Liste

²⁰⁾ Walter Leisner, *Demokratie — Selbstzerstörung einer Staatsform?*, 1979, S. 18; vgl. ders., *Der Triumph. Erfolgdenken als Staatsgrundlage*, 1985, S. 6, wo der Autor u. a. auf den „Mangel an Mut, sich gegen einen Pseudokonsens aufzulernen, der Diskussion und Nachdenken verdrängen will“, hinweist: „Dies aber ist heute die größte Gefahr für die Meinungsfreiheit.“

gewählt wurden. Hatte noch bei den ersten Kommunalwahlen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in manchen Orten die Parole gelaute: „Fort mit der Parteipolitik aus dem Rathaus“, so wirkte sich bald die in Art. 21 GG konstituierte Stellung der politischen Parteien auch auf die Kommunalpolitik aus. Dieser Begriff wird leider mißverstanden, da es sich, wie gesagt, bei der kommunalen Selbstverwaltung, ihrem Wesen und ihrem Umfang nach, um die „ausführende und gestaltende Wahrnehmung von öffentlichen Angelegenheiten“, um einen Teilbereich der Administrative, handelt. Es ist deshalb nur statthaft, in diesem Zusammenhang das Politische als „das Tun im Staat, aus dem Staat und

für den Staat“²¹⁾ — das heißt, unter Beachtung der verfassungsrechtlich gesetzten Grenzen der Kompetenzen in den jeweiligen Gebieten des Staates, so auch der Gemeinden und Kreise — zu verstehen.

Tatsächlich wirken sich die bestehenden Interdependenzen der Organisation der Parteien auch auf die kommunalen Verhältnisse aus und führen manchmal zu Entscheidungen personeller und sachlicher Art, die dem Ansehen der Parteien in den Augen der Bürger eher abträglich als förderlich sind. Freie Wählergemeinschaften und Rathausparteien sind unschwer auch insoweit als Ausdruck bürgerlichen Unmuts zu erkennen.

II. Die Verfassung der kommunalen Körperschaften

I. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Der Bürger ist seit dem Mittelalter der Inbegriff des eine eigene Freiheit bewahrenden Bewohners einer Stadt genannten und dadurch eine hervorgehobene Rechtsstellung besitzenden Gemeinde. An sie knüpft die neuzeitliche Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung an, die mit der 1808 in Preußen erlassenen Städteordnung beginnt. Diese Orte boten nicht nur aus historischen Gründen die beste Voraussetzung für den Beginn einer verfassungsmäßigen Ordnung des Staates, sondern auch weil hier die Voraussetzungen für die Übernahme von öffentlichen Ehrenämtern gegeben waren. Hier war bereits im 18. Jahrhundert das Bürgertum zu Besitz und Bildung in einem Maße gelangt, wie es sich auf dem flachen Lande, im Dorf, erst während des 19. Jahrhunderts durch das Schulwesen und die Verbesserung der agrarischen Infrastruktur entwickeln konnte. Zwar hatte sich auch hier eine genossenschaftliche Verwaltung der eigenen Angelegenheiten erhalten, doch wurde diese erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch Gemeindeordnungen gesetzlich geregelt und den Grundsätzen der Städteordnung von 1808 angepaßt.

Ähnlich verlief auch die Entwicklung des kommunalen Verfassungsrechts in den übrigen Teilen Deutschlands, wobei die Länder manche unterschiedlichen Organisationsformen — mit bis in die Gegenwart unterschiedlichen Typen — schufen. Neben der süddeutschen gibt es eine norddeutsche Ratsverfassung sowie eine Bürgermeisterverfassung. Nach der süddeutschen Ratsverfassung ist der vom Volk gewählte kommunale Hauptverwaltungsbeamte zugleich Vorsitzender der ebenfalls vom Volk im Ort gewählten kollegialen Vertretung. Dagegen ist nach der norddeutschen Ratsverfassung der Bürgermeister lediglich Vorsitzender der gewählten Vertretungskörperschaft, während ein Hauptverwaltungsbeamter die Verwaltungsgeschäfte leitet. Die Magistratsverfassung, welche

durch die Preußische Städteordnung 1808 eingeführt wurde, gilt nur in den Städten Schleswig-Holsteins, den meisten Gemeinden Hessens sowie in Bremerhaven. Hiernach bestellt der unmittelbar von den Einwohnern gewählte Rat ein weiteres Kollegium aus ehren- und hauptamtlich tätigen Mitgliedern unter Vorsitz eines fachkundigen Bürgermeisters für die Erledigung der laufenden Verwaltungsgeschäfte.

Die Bürgermeisterverfassung geht auf das zu Beginn des 19. Jahrhunderts in den zu Frankreich gehörenden Teilen des Rheinlandes eingeführte Mairie-System zurück. Der vom Volk gewählte Rat wählt einen Oberbürgermeister mit haupt- oder ehrenamtlich tätigen Beigeordneten für die Führung der Verwaltungsgeschäfte. Mit seiner Wahl erwirbt der Bürgermeister die Stellung eines Ratsvorsitzenden. Diese Form der Gemeindeverfassung gilt — wiederum mit mancher Modifizierung — in den kleineren Gemeinden Hessens, in Rheinland-Pfalz, im Saarland sowie in den Landgemeinden Schleswig-Holsteins.

Die in Bayern und in Baden-Württemberg geltende süddeutsche Ratsverfassung geht in ihrer historischen Entwicklung von dem Grundsatz aus, daß der gewählte Rat zugleich beschließendes und vollziehendes Organ²²⁾ ist. Deshalb handelt der ihm vorsitzende, ebenfalls unmittelbar von den Bürgern

21) Peter Graf Kielmansegg, Mehr als eine Versammlung der Volksvertreter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. November 1985.

22) „Organ“ heißt griechisch „Werkzeug“ und findet im Staatsrecht als Bezeichnung für Einrichtungen des als „Körper“ oder „Körperschaft“ verstandenen Staates Verwendung. So bestimmt Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG, daß die vom Volk ausgehende Staatsgewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ werden soll. Organe der Gesetzgebung sind für den Bund Bundestag und Bundesrat, für die Länder ihre Parlamente, für die vollziehende Gewalt Behörden einschließlich der Selbstverwaltung und für die Rechtsprechung die Gerichte. Die damit beauftragten Menschen nennt man Organwalter.

gewählte Bürgermeister nicht kraft eigener „Organbefugnis“, sondern im Namen und im Auftrag des Rates. Er besitzt jedoch insoweit eine Organstellung, als er kraft Gesetzes auch selbständige Maßnahmen zu treffen, insbesondere auf die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse des Rates zu achten hat.

Die norddeutsche Ratsverfassung lehnt sich an das britische System der local authorities an und wurde in der britischen Besatzungszone am 1. April 1946 eingeführt. Die Länder dieser Zone haben sie später entweder wie Schleswig-Holstein abgeschafft oder doch erheblich verändert, so in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Die modifizierte Ratsverfassung Niedersachsens kennt drei Organe: den Rat, den aus seiner Mitte gewählten Verwaltungsausschuß sowie den ebenfalls von ihr gewählten Gemeindedirektor, der in Städten Stadtdirektor oder Oberstadtdirektor heißt. Er leitet den Geschäftsgang der Verwaltung und wacht ebenfalls über die Rechtmäßigkeit der Ratsbeschlüsse. Selbständig handelt er für die ihm vom Staat übertragenen Aufgaben der Gefahrenabwehr. Eine ähnliche Stellung besitzt der kommunale Hauptverwaltungsbeamte in Nordrhein-Westfalen, wo es keinen Verwaltungsausschuß gibt. Im übrigen bestehen kraft Gesetzes manche Unterschiede in der Erledigung der laufenden Geschäfte der Gemeinden, so bei Aufgaben des „übertragenen Wirkungskreises“, womit regelmäßig der als Wahlbeamter bestellte Hauptverwaltungsbeamte betraut ist, der insoweit einer zuständigen staatlichen Behörde unter dem Innenminister verantwortlich ist.

So vielfältig auch das Bild der Verfassungstypen der Gemeinden in den deutschen Ländern anmutet, so hat sich doch durch die „Kräfte des Faktischen“ pragmatisch eine gewisse Homogenität entwickelt, weil das sachverständige Beamtenum in hohem Maße die Verantwortung für den Vollzug der Geschäfte besitzt, während dem Rat die Bestimmung der Richtlinien durch Normsetzungen und allgemeine Beschlüsse vorbehalten ist. Nichtsdestoweniger bilden alle kommunalen Organe eine für die Verwaltung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verantwortliche Einheit, wofür auch die vom Rat aus seiner Mitte bestellten Fachausschüsse durch ihr Zusammenwirken mit den Behördenangehörigen sorgen.

Einen Mißstand der deutschen Kommunalverfassung bildet die unterschiedliche Titulatur von Ratsvorsitzenden und Hauptverwaltungsbeamten. Bis 1945 war gemeinhin in Deutschland die Bezeichnung Bürgermeister für den Hauptverwaltungsbeamten einer Stadt üblich, der auch Vorsitzender des Rates sein konnte. Die britische Besatzungsmacht änderte die Bezeichnung der Amtswalter. So hieß hinfort der Ratsvorsitzende Bürgermeister und der Hauptverwaltungsbeamte Stadt- oder Gemeindedirektor, eine bis dahin in Deutschland kaum bekannte Bezeichnung. Ähnlich verfuhr man auch in den Kreisen, wo der Ratsvorsitzende hinfort Land-

rat hieß, ohne irgendwelche Verwaltungskompetenzen zu besitzen, für die der Kreis- oder Oberkreisdirektor verantwortlich war und ist. In Schleswig-Holstein nahm man allerdings später die ursprünglichen Bezeichnungen für die Hauptverwaltungsbeamten wieder auf, die in der amerikanischen und in der französischen Besatzungszone, wo man das vor 1933 geltende Kommunalrecht wiederherstellte, ohnehin nicht verändert worden waren.

2. Die Gemeindeverbände

Gemeinde und Gemeindeverbände sind anderweitige Bezeichnungen für die in Art. 109 Abs. 4 Satz 1 GG genannten „Gebietskörperschaften und Zweckverbände“. Zweckverbände sind korporative Verbindungen zur zweckmäßigen, effektiven Erledigung einer öffentlichen Aufgabe. Sie sind Gemeindeverbände im bundkörperschaftlichen Sinne. Auf derartige Einrichtungen ist jedoch der Begriff Gemeindeverband nicht beschränkt. Er ist vielmehr ein Oberbegriff für alle kommunalen Einrichtungen, die neben der Gemeinde bestehen, dazu gehört vor allem der Kreis wegen des in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vorgeschriebenen Wahlverfahrens für die Vertretungskörperschaft durch das in ihm lebende Volk, d. h. durch seine Einwohner als seine Mitglieder. Soweit jedoch Gemeindeverbände keine vom Volk in ihrem Gebiet unmittelbar gewählte Vertretungskörperschaft besitzen, müssen sie als Zweckverbände betrachtet werden wie etwa die Ämter in Schleswig-Holstein oder andere kommunale Zusammenschlüsse zu einem oder mehreren bestimmten Zwecken.

3. Der Kreis

Einen Gemeindeverband im funktionalen Sinn stellt auch der Kreis dar, der als eine Gebietskörperschaft ebenso wie die Gemeinde in der durch Art. 28 Abs. 1 GG vorgeschriebenen Verwaltungsorganisation der Bundesrepublik ein wichtiges Glied, insbesondere zur Stärkung der Leistungskraft von ländlichen Gemeinden, bildet. Die kreisangehörigen Gemeinden sind jedoch nicht korporative Mitglieder des Kreises. Die Mitgliedschaft besitzen vielmehr die Angehörigen des „Volkes im Kreis“. Den Gemeinden artgemäß gleichgestellt, ist auch das Recht der Selbstverwaltung für ihn gewährleistet, wenn auch unter gesetzlichen Vorbehalten²³⁾. Sein Name und die Grundzüge seiner „Ordnung“ führen auf regionale Verbände in den ostelbischen Gebieten des Reiches zurück, wo ein starkes genossenschaftliches Element die Ausbildung der landesfürstlichen Amtsverwaltung hemmte und beschränkte. Mochten auch bis ins 19. Jahrhundert hinein die politischen Repräsentanten vornehmlich Angehörige der Ritterschaft

²³⁾ Vgl. Georg-Christoph von Unruh, Der Kreis, 1964; ders., Der Landrat, 1965.

oder Gutsbesitzer sein, so blieb doch durch ihren Einfluß im Zeitalter des Absolutismus in den brandenburgisch-preußischen Kreisen die Teilnahme von „landbewohnenden Leuten“ an öffentlichen Angelegenheiten erhalten. Die vom Freiherrn vom Stein bereits 1808 geplante Einfügung des Kreises in den Verfassungsstaat ließ sich in Preußen erst durch die Kreisordnung 1872 verwirklichen, die mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit verbunden war.

Eine Mittlerstellung zwischen Staats- und Selbstverwaltung nahm in genuiner Fortsetzung eines jahrhundertelangen Prozesses der Landrat ein, der als staatlicher Beamter gewählter Vorsitzender des Kreistages (Vertretungskörperschaft der Einwohner) wie des Kreisausschuß genannten engeren kollegialen Beschlußorgans war und die laufenden Geschäfte führte.

III. Daseinsvorsorge durch eigene und übertragene Angelegenheiten

Die örtliche Gemeinschaft läßt sich nicht lediglich geographisch oder technisch-quantitativ bestimmen. Die Wortbildung hat vielmehr soziologisch-politischen Gehalt. Deshalb definiert man sie als „in einem wirtschaftlich, ökologisch, strukturell gleichförmigen und emotional überschaubaren Raum entstandenen Zusammenhang von nachbarschaftlicher Verbundenheit“²⁴). Ihre Angelegenheiten sind die aus dem räumlich-nachbarschaftlichen Zusammenleben der Menschen sich ergebenden Belange. Es handelt sich dabei um „die Anstrengungen zur bestmöglichen Verwirklichung der gemeinsamen Lebensinteressen eines Siedlungsraumes, welche in seiner Leistungskraft liegen“²⁵). Über die hierfür erforderlichen Maßnahmen und ihre Durchführung können die Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Art. 28 Abs. 2 GG in eigener Verantwortung befinden.

Daraus folgt, daß man die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht auf ein bestimmtes Gebiet beschränken kann. Die kategorialen Grunddaseinsfunktionen des Menschen wie vor allem: Wohnen, soziales Zusammenleben, Arbeiten, Sich Versorgen, Bildung, soziale Hilfestellung und Teilnahme am Verkehr vollziehen sich nicht mehr wie früher am selben Ort im Sinne einer zusammenhängenden Siedlung. Ort hat überdies in der Sprachentwicklung manche Wandlungen erfahren und läßt sich nicht ausschließlich auf einen bestimmten Typus einer Wohnstatt beschränken. Wesentlich sind das Vorhandensein einer bestimmten „Gemeinsamkeit der Interessenlage der Einwohner“ und

Die Bezeichnung „Kreis“ wurde am 1. Januar 1939 für alle Bezirke im Reich eingeführt, die strukturgemäß den Kreisen in Preußen entsprachen. Die herkömmliche gebietskörperschaftliche Verfassung bestätigte dann Art. 28 GG mit dem Gebot einer unmittelbar vom „Volk im Kreis“ zu wählenden Vertretungskörperschaft. Somit besteht der Kreis als kommunale Einheit, zugleich jedoch durch kooperative Funktionen als ein Gemeindeverband. Dadurch wird jedoch das Charakteristikum des Kreises nicht bestimmt. Seine Mitglieder sind vielmehr die Einwohner seines Gebietes, das aus der Fläche der zu ihm gehörenden Gemeinden besteht. Um jedoch ein Übergewicht von großen Städten innerhalb des Kreises zu vermeiden, gliederte man solche aus den Kreisen aus und schuf damit kreisfreie Städte, von denen es in der Bundesrepublik 88 (neben 234 Kreisen) gibt.

dazu dienende geeignete Kommunikationsdispositionen, insbesondere eine günstige Verkehrerschlossenheit.

So verstanden, ist der Begriff „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ nach wie vor praktikabel und läßt sich unter Beachtung des systematischen Zusammenhanges im Grundgesetz verfassungskonform interpretieren. Danach stellt die kommunale Selbstverwaltung keinen Gegensatz zur staatlichen Verwaltung dar, sondern ist als ein besonderer Gegenstand im administrativen Gefüge des Staates verankert. Art. 28 GG verteilt die Verantwortung für die unterschiedliche Erledigung von öffentlichen Angelegenheiten auf mehrere korporative Träger, die im Staat der Bundesrepublik miteinander verbunden sind. Aus dem Inhalt von Art. 28 Abs. 2 GG ergibt sich eine verfassungsrechtlich gewährleistete „Allzuständigkeit“, wodurch die Individualität einer jeden Gemeinde gesichert wird. Dieser Grundsatz der Universalität des Wirkungskreises ist eine Eigenart des deutschen Kommunalrechts, während in anderen europäischen Ländern der Grundsatz der Spezialität gilt, wonach den kommunalen Körperschaften bestimmte Angelegenheiten durch Gesetz überwiesen werden. Universalität bedeutet jedoch keine „Totalität“, wonach keine andere Behörde im gemeindlichen Raum geduldet werden dürfte, die für allgemeine staatliche Angelegenheiten eingerichtet ist, wie für Steuer- und Verkehrswesen oder Angelegenheiten der Landesverteidigung.

²⁴ Edzard Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, 1982, Rdn. 462; vgl. Hans-J. Wolff/Otto Bachof/Rolf Stober, Verwaltungsrecht II, 1987, § 84 IV, § 85 I, § 86 I und VII sowie § 89 VII; Rolf Stober, Kommunalrecht, 1987, § 3 I und II.

²⁵ Peter Michael Mombaur, Daseinsvorsorge in Gemeinden und Kreisen, in: A. von Mutius (Anm. 16), S. 503 f.; vgl. auch die sich daran anschließenden Beiträge im gleichen Band.

Zwar ist der Katalog der freiwilligen Aufgaben einer Gemeinde praktisch unbegrenzt, doch richtet er sich sowohl nach lokalen Bedürfnissen wie nach der Leistungsfähigkeit des Trägers. Außerdem hat der Gesetzgeber — seit § 66 der Preussischen Städteordnung von 1808 und des österreichischen Gesetzes über das Gemeinwesen vom 5. März 1862 — einen selbständigen vom übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde getrennt. Bei letzterem handelt es sich um Aufgaben, die aus rechtsstaatlichen Gründen überall einheitlich geregelt und ausgeführt werden müssen. Überdies müssen bestimmte im sozialen Rechtsstaat unabdingbare Angelegenheiten auch tatsächlich von den Gemeinden wahrgenommen werden. Deshalb ordnet der Gesetzgeber Pflichtaufgaben an, welche die Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen erledigen müssen. Im einzelnen steht ihnen dabei jedoch ein weiter Spielraum für selbständige Gestaltung zur Verfügung. Nimmt jedoch eine Gemeinde eine solche Aufgabe wahr, zu der sie nicht verpflichtet ist, muß sie jedenfalls die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften berücksichtigen. Das gilt etwa für karitative und medizinische Anstalten, für die Wasserversorgung und Entsorgung, für Verkehrseinrichtungen, die Pflege von Kunst, Wissenschaft und Sport, die Erwachsenenbildung sowie den Ausbau von Kommunikationswegen und Grünanlagen im Ort. Inhaltlich sind die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises bisher nur einmal in Art. 57 der Bayerischen Gemeindeordnung in einem Katalog erfaßt worden: „In den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit“ sollen die Gemeinden „die öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlich sind, insbesondere Einrichtungen zur Aufrechterhaltung

der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Feuersicherheit, der öffentlichen Reinlichkeit, des öffentlichen Verkehrs, der Gesundheit, der öffentlichen Wohlfahrtspflege einschließlich der Jugendfürsorge und Jugendpflege, des öffentlichen Unterrichts und der Erwachsenenbildung, der Jugenderziehung und der Kultur- und Archivpflege“. Wie aus dem Wort „insbesondere“ hervorgeht, ist dieser Katalog nicht abschließend, sondern kann durch den Gesetzgeber wie durch Entscheidungen der zuständigen kommunalen Organe ausgedehnt werden. Maßgebend ist und bleibt die Leistungsfähigkeit eines Ortes.

Dieser Katalog enthält jedoch Aufgaben, die nach herrschender Lehre durchaus nicht zum eigenen Wirkungskreis einer Gemeinde gehören, sondern teils als Pflichtaufgaben, teils als solche des übertragenen Wirkungskreises wahrzunehmen sind, wie vor allem die Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, d. h. die Gefahrenabwehr im weiten Sinne des Wortes oder die Polizei. Auch die Wohlfahrtspflege ist inzwischen als Sozialhilfe zu einer Pflichtaufgabe geworden. Bei dieser Fremdverwaltung sind die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten nebst ihren Mitarbeitern an Aufträge und Weisungen von staatlichen Dienststellen gebunden. Würde dieses Verfahren nicht praktiziert, so müßten staatliche Behörden im lokalen Bereich eingerichtet werden, um Aufgaben zu erledigen, die ihrem Wesen nach im Gebiet des Staates nach streng zu beachtenden einheitlichen Richtlinien durchgeführt werden müssen. So hat man einen praktikablen Weg genommen, der für den Staat wie für die Gemeinden, die dafür regelmäßig eine finanzielle Zuweisung erhalten, Vorteile bietet²⁶⁾.

IV. Grundlagen und Probleme der kommunalen Selbstverwaltung

1. Die kommunale Finanzverfassung

„Die wirkliche Grundlage des Selbstverwaltungslbens sind nicht die Verfassungsgesetze, die von einem idealistischen Menschenbild und von unrealistischen Grundsätzen ausgehen“, sondern die Rechtsnormen, welche die kommunale Finanzverfassung bestimmen²⁷⁾. Ihre inhaltliche Gestaltung läßt sich auch unmittelbar aus einer Vorschrift des Grundgesetzes entnehmen: Art. 115c Abs. 3 GG bestimmt nämlich, daß im Verteidigungsfall bei der

Gesetzgebung die „Lebensfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren“ ist. Hat dieses der Verfassungsgeber bereits für eine außergewöhnliche Lage vorgeschrieben, so muß die Erhaltung einer finanziellen Lebensfähigkeit der kommunalen Körperschaften erst recht im Frieden Beachtung durch die legislativen Organe finden.

Bis zum Ausgang des Ersten Weltkrieges galt für die meisten deutschen Gemeinden § 59 der Städteordnung von 1808, wonach „für die Beschaffung der öffentlichen Geldbedürfnisse die Stadtverordneten zu sorgen“ hatten. Weiter hieß es, daß alles, „was zur Befriedigung des öffentlichen Bedürfnisses der Stadt erfordert wird und aus dem Gemeindegeld kommen nicht bestritten werden kann, auf die Städtewohner zu verteilen und aufzubringen“ ist. In dieser Ermächtigung und Verpflichtung kam die

²⁶⁾ Zum Problem der Behandlung der Fremdverwaltung durch die Gemeinden vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, Aufgaben-Kategorien im kommunalen Bereich, in: Die Öffentliche Verwaltung, (1988), S. 397 ff.

²⁷⁾ Karl-Maria Hettlage, Der Gestalt- und Bedeutungswechsel der gemeindlichen Selbstverwaltung, in: Ordnung als Ziel, 1954, S. 88. Siehe auch Georg-Christoph von Unruh, Kommunale Selbstverwaltung 1833 und 1983, 1983, S. 28 ff.

umfassende Steuerautonomie der Städte zum Ausdruck, wie sie die kommunale Finanzverfassung in Deutschland kennzeichnete. Traf auch damals bereits der Gesetzgeber manche einschränkende Regelungen (z. B. wurden den Kommunen Zuweisungen aus staatlichen Finanzmitteln gewährt), so huldigte man doch, vor allem in den Städten, dem liberalen Grundsatz, daß jeder seines Glückes Schmied sei, und suchte die Unabhängigkeit gegenüber dem Staat dadurch zu wahren, daß die Gemeinden nicht seine „Kostgänger“ wurden. Die dadurch bedingte Ungleichheit zwischen reichen und armen Gemeinden nahm man um des Prinzips willen in Kauf. Dieses Prinzip wurde jedoch zunehmend gefährdet, als die Verpflichtungen der Kommunen für Für- und Vorsorge wuchsen²⁸). Die entscheidende Wende für das kommunale Finanzsystem trat durch die „Erzbergersche“ Reichsfinanzreform von 1919 ein, als unter dem Druck der Verpflichtungen des Reiches zur Zahlung von Kriegsschulden die Steuerhoheit der Gemeinden empfindlich beschnitten wurde: Einkommen- und Körperschaftsteuern wurden zu Reichssteuern. Die Grund- und Gewerbesteuer als Realsteuern wurden den Ländern zugewiesen. Dem direkten Zugriff der Kommunen blieben lediglich einige indirekte Verbrauchs- und Verkehrssteuern wie Vergnügungs-, Hunde-, Getränke-, Schankerlaubnis- und Jagdsteuer. Im übrigen waren die Kommunen auf staatliche Zuweisungen angewiesen.

Die sich aus dieser Veränderung der kommunalen Finanzverfassung ergebenden Wandlungen für das Kommunalwesen wurden bereits 1926 erkannt, und es wurde gefordert, „daß an die Stelle der Überweisung die eigene Beschlußfassung der verantwortlichen Körperschaften treten“ müsse, um die kommunale Selbstverwaltung zu garantieren²⁹).

1936 erhielten die Gemeinden wieder die Befugnis, Gewerbe- und Grundsteuern als Gemeindesteuer zu erheben. Bald darauf erging das Preußische Finanzausgleichsgesetz vom 10. November 1938, das Maßstäbe für die weitere Behandlung der kommunalen Finanzen setzte.

²⁸) Vgl. H. H. Kramer, Die Entwicklung der preußischen Steuerverfassung im 19. Jahrhundert, jur. Diss., Kiel 1970; R. Voigt, Die Auswirkung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart, 1975, vor allem S. 17 ff. Die Zuweisung der Realsteuern an die Gemeinden führten erstmals die Reformgesetze unter dem preußischen Finanzminister von Miquel 1893 ein. Dieser Regelung folgten bald die anderen Länder des Reiches. Von der steuerlichen Belastung des Sozialprodukts entfielen in Preußen im Jahre 1913 auf den Staat 27,8 Prozent, während sich der Kommunalanteil auf 72,7 Prozent belief.

²⁹) Vgl. Hans Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, 1926, S. 184. Hier findet sich auch die Bemerkung, daß Demokratie „ihrem Wesen nach ein Feind der Selbständigkeit öffentlich-rechtlicher Verbände im Staat“ sein und letztlich die zentralistischen Kräfte stärken müsse (S. 43).

Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland ist indessen „vom ersten Tage an durch eine fehlende Übereinstimmung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen gekennzeichnet“³⁰).

Erst durch das 8. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes erhielten in Art. 106 Abs. 6 GG die Gemeinden die Realsteuergarantie. Außerdem haben nach Art. 105 Abs. 2 a GG die Länder und nicht die kommunalen Gebietskörperschaften „die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern“.

Die Gemeinden sind in der Hebung der Realsteuern in unterschiedlicher Stärke an allgemeine staatliche Bestimmungen gebunden. Besonders problematisch war und ist die Regelung der Gewerbesteuer. Auch bei der Hebung der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern sind die Kommunen manchen Einschränkungen unterworfen. So kommt es, daß ein beträchtlicher Teil des kommunalen Haushaltes durch Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich gedeckt wird. Dieser verfolgt das Ziel, die Finanzkraft der Gemeinden der individuellen Aufgabenbelastung durch allgemeine und besondere staatliche Zuschüsse anzupassen. Dieser Ausgleich ist zunächst als ein vertikales Verfahren zu verstehen, enthält jedoch auch eine horizontale Komponente – einen interkommunalen Ausgleich –, ohne daß zwischen den Kommunen eine direkte Umverteilung erfolgt³¹).

Die Gesetze unterscheiden zwischen allgemeinen Finanzausweisungen und Zweckzuweisungen. Jene erhalten die Kommunen zweckfrei zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs nach einem bestimmten Schlüssel, diese zum Ausgleich von unvermeidbaren Fehlbeträgen, soweit andere Mittel hierfür nicht ausreichen.

Zur Bestimmung des Volumens des kommunalen Finanzausgleichs sind die Aufgaben des Landes und der Kommunen in Beziehung zueinander zu setzen. Dabei ist die Festsetzung der Umsatzsteueraufteilung an ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz nach Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG gebunden, während die Festsetzung des Volumens des kommunalen Finanzausgleichs der Entscheidung des jeweiligen Landesgesetzgebers obliegt. Dieser darf überdies durch den Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Finanzkraftunterschiede nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht ohne weiteres nivellieren. Es sollen zwar Ungleichheiten gemildert, aber nicht eingeebnet werden, weil eine dadurch bewirkte weitgehende Vereinheitlichung der gebietskörperschaftlichen Verhält-

³⁰) Magnus Staak, Kommunale Selbstverwaltung oder staatliche Vormundschaft?, in: Der Gemeindehaushalt, (1988), S. 175, 177.

³¹) Vgl. Hans Günter Henneke, Der kommunale Finanzausgleich, in: Jura, (1987), S. 397; E. Schmidt-Jortzig (Anm. 24), Rdn. 460 ff., 529 ff.

nisse mit der gemeindlichen Selbstverwaltung kaum vereinbar ist. Es würde auch gegen das allgemeine Willkürverbot verstoßen, wesentlich Ungleiches gleich behandeln zu wollen.

Dieser Feststellung widerspricht nur scheinbar das verfassungsrechtliche Gebot in Art. 72 Abs. 2 und 106 Abs. 3 GG, um eine „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik bemüht zu sein. Denn diese wäre nur auf Kosten einer dem Prinzip des Rechtsstaates widersprechenden Nivellierung, wenn überhaupt, erreichbar. Überdies würde der Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit, die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verletzt.

Hierfür hat Art. 106 Abs. 5 GG dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, bei der Bestimmung über die kommunale Beteiligung an dem Aufkommen aus der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer die Gemeinden selbst die Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen zu lassen. Eine solche Regelung würde die Anteilnahme der meisten steuerpflichtigen Einwohner an kommunalen Entscheidungen unmittelbar berühren, wenn damit Durchführung oder Verzicht von bestimmten gemeindlichen Leistungen verbunden wäre. Allerdings ist eine diese verfassungsrechtliche Möglichkeit nutzende Entscheidung des Gesetzgebers noch nicht gefallen, zumal sie einer umfassenderen steuerrechtlichen Regelung bedürfte, die wiederum für manche Steuerpflichtigen Nachteile bedeuten könnte. Ihre Erfüllung würde jedoch den Grundsätzen entsprechen, welche die kommunale Selbstverwaltung nach ihrer Verfassung im Grundsatz tragen, weil auf diese Weise „Last und Lust“ der Eigenverantwortung einem größeren Teil des „Volkes in der Gemeinde“ als bisher übertragen würde und auf diese Weise die bürgerschaftliche Teilnahme an der gemeindlichen Entwicklung wüchse³²⁾.

Damit würde jedoch nicht die fortdauernde Notwendigkeit eines Finanzausgleichs entfallen. Seine jeweilige Gestaltung ist der sichtbare Prüfstein für die vorhandene Aufgeschlossenheit der staatlichen Organwalter gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung. Gewiß werden hier und auf anderen Gebieten der öffentlichen Verwaltung staatliche Regelungen auch im kommunalen Raum notwendig sein und bleiben, doch darf der Staat nicht etwa eine „Vormundschaft“ im kommunalen Raum beanspruchen, wodurch die hierfür verantwortliche Selbstverwaltung auf die Dauer die Stellung einbüßt, die sie im Grundgesetz als wesentlichen Bestandteil des demokratischen und sozialen Rechtsstaates erhalten hat³³⁾.

³²⁾ So auch Winfried Brohm, Die Selbstverwaltung der Gemeinden im Verwaltungssystem der Bundesrepublik, in: DVBl., (1984), S. 300.

³³⁾ Vgl. M. Staak (Anm. 24), S. 175.

2. „Verwerfungen“ und andere Probleme für die kommunale Selbstverwaltung

Seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes sind manche „Verwerfungen“ in der Entwicklung der Selbstverwaltung eingetreten. Sie wurden auch nicht durch die mittels einer Gebietsvergrößerung zwischen 1964 und 1972 erstrebte Stärkung der kommunalen Leistungskraft behoben. Statt dessen brachten diese Gebiets- und Verwaltungsreformen besonders für die Gemeinden des flachen Landes und für solche am Rande von Städten einen Verlust an kommunaler Demokratie, so daß diese Veränderungen gar für die „seit Jahrzehnten schwerste Attacke“ gegen die Selbstverwaltung gehalten werden³⁴⁾.

Vor allem in den größeren Orten verliert die kommunale Selbstverwaltung für den einzelnen Bürger an Anschaulichkeit, wodurch — besonders in großen Städten — sein Bewußtsein, Mitglied der Gemeinde zu sein, eine Einbuße erfahren kann. Jedenfalls muß geprüft werden, ob nicht manche öffentliche Aufgabe auf private Träger in kleineren Zirkeln übertragen werden kann und damit wieder ein für den Bürger überschaubarer Funktionsbereich geschaffen wird. Andererseits kann er fragen, warum manche für ihn wichtige Angelegenheiten wie Sozialversicherung, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung oder Steuerwesen nicht zur kommunalen Selbstverwaltung gehören und statt dessen als Sonderbehörden unabhängig von den Selbstverwaltungsträgern tätig sind. Diese wiederum erfuhren immer weitere Einschränkungen der eigenverantwortlichen Regelung von örtlichen Angelegenheiten mit der daraus abzuleitenden Befugnis einer individuellen Gestaltung von ihnen, indem der Gesetzgeber immer mehr einzelne Lebensumstände regelt und dadurch „Varianten der Administration verkürzt und die Bürokratie kräftig fördert“³⁵⁾.

So kam es, daß „der Bestand an Aufgaben im eigentlich freiwilligen Bereich der Selbstverwaltung nicht mehr gehalten“³⁶⁾ werden konnte. Statt genereller kurzgefaßter Rechtsnormen sind Weiterbildung, Bibliothekswesen, Musikschulen, Denkmal-

³⁴⁾ Vgl. Winfried Brohm, Die Eigenständigkeit der Gemeinden, in: Die Öffentliche Verwaltung, (1986), S. 404 f.; abwägender Frido Wagener, Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung, (1983), S. 745 ff. Als Maßstab wurde versucht, den Betroffenenenschutz in Betracht zu ziehen, doch liegt darin ein zu starker Abwehrcharakter, der mit dem im Grundgesetz erteilten Auftrag an das „Volk in Kreisen und Gemeinden“ auf eine eigenverantwortlich gestaltete Tätigkeit zur „Pfleger des Überschaubaren“ nicht ganz im Einklang steht. Insoweit kann Reinhard Hendler, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984, S. 312 ff., nicht gefolgt werden.

³⁵⁾ Staat und Gemeinden. Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung beim Institut für Kommunalwissenschaften, 1980, S. 4.

³⁶⁾ Ebd.

schutz, Sport- und Spielplätze, Kindergärten, Rettungsdienst und Wirtschaftsförderung, um nur einige Beispiele zu nennen, häufig detailliert gesetzlich geregelt. Genügen würde es, wenn allgemeine Grundnormen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und zur Gefahrenabwehr erlassen, im übrigen jedoch die konkrete Ausgestaltung hierfür zu schaffender Anstalten in kommunale Eigenverantwortung gelegt würde. Außerdem ist festzustellen, daß manche für den Bürger wichtige kommunale Leistungen ihm gar nicht mehr unmittelbar als solche kommunaler Art ins Bewußtsein kommen. Das gilt für die Versorgung mit Energie und Wasser, für Entsorgung, Krankenpflege und Krankenversorgung, Betreuung von Kindern, Jugendlichen und Alten oder aber auch für den örtlichen Nahverkehr. Das „speziell Lokale“, das der Bürger als unmittelbar auf sich bezogen verstehen könnte, übt auf ihn diese Wirkung kaum noch aus. Das liegt daran, daß die Tätigkeit im Rathaus und in kommunalen Dienststellen vorwiegend „zur Vollzugsapparatur degeneriert“, was auch zunehmend für den Umweltschutz gilt, der in vielen Fällen geradezu ein Paradebeispiel für den Hang zum Perfektionismus ist³⁷⁾.

Eine wichtige Voraussetzung für eine Korrektur der eingetretenen „Verwerfungen“ bietet die Einsicht, daß die gesamtstaatliche Einheitlichkeit keinen grundsätzlichen Vorrang vor dem Ziel der räumlichen und sozialen Differenzierungen in Gemeinden und Gemeindeverbänden besitzt. Soll die kommunale Selbstverwaltung die ihr verfassungsmäßig übertragene Aufgabe weiterhin erfüllen können, so muß man Unterschiede in der Aufgabenerfüllung vor Ort in Kauf nehmen.

Mehr als eine Randfrage ist die Überlegung, ob man nicht generell wie in Bayern und Baden-Württemberg den Hauptverwaltungsbeamten außer den Mitgliedern der „Vertretung des Volkes in Kreisen und Gemeinden“ durch dieses selbst unmittelbar wählen läßt. Der so gewählte Hauptverwaltungsbeamte, ob Bürgermeister oder Leiter der Kreisverwaltung, wäre dann tatsächlich Repräsentant seiner Bürgerschaft und stellte damit ein „Gegengewicht gegenüber den Tendenzen eines ausufernden kommunalen Parlamentarismus“³⁸⁾ dar. Der Gesetzgeber könnte bestimmte Qualifikationserfordernisse für die Bewerber bestimmen, wie es auch jetzt bereits für die Wahrnehmung dieser Ämter vorgeschrieben ist. Deshalb sollte man diesen Vorschlag ebenso wie die Gestattung der Gemeinden, Hebesätze für den Gemeindeanteil der Einkommensteuer gemäß Art. 106 Abs. 4 GG wegen ihrer Bedeutung für die Selbstverwaltung gründlich prüfen. Bildet doch — nach der Erkenntnis von Karl Maria Hettlage — die Finanzverfassung die wirkliche

Grundlage des Selbstverwaltungslebens, wozu auch die Entscheidungsbefugnis von kommunalen Organen über eigene Steuermittel gehört.

Immerhin räumt auch das geltende Recht in der Bundesrepublik Deutschland ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden in finanzieller Hinsicht eine stärkere Unabhängigkeit ein als in manchen anderen demokratischen Staaten Europas. Nichtsdestoweniger besteht auch dort eine von den Einwohnern anerkannte und vielfach ehren- und nebenamtlich praktizierte Selbstverwaltung, die insoweit durchaus vorbildlich ist³⁹⁾ und kund tut, daß letztlich doch nicht alle kommunalen Probleme finanziell zu lösen sind⁴⁰⁾.

Probleme sind jedoch auch Ausdruck einer vorhandenen Lebendigkeit in von Menschen getragenen Einrichtungen. Das gilt auch für die kommunale Selbstverwaltung, die im Industriestaat — wie Edzard Schmidt-Jortzig eingehend nachgewiesen hat — „nachdrücklicher denn je legitimiert ist“⁴¹⁾. Um so notwendiger ist deshalb die Bewahrung ihrer verfassungsrechtlichen Grundlagen in der Fassung von Art. 28 Abs. 1 und 2 GG. Die darin zum Ausdruck gebrachte deutsche Eigenart der Einbindung von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in die Grundordnung des demokratischen und sozialen Rechtsstaates muß vor einer „Gleichschaltung“ durch europäische Richtlinien als ein für höherrangig gehaltenes Recht bewahrt werden, weil sie anderenfalls verlorengehen würde. In viel verbindlicherer Form deutet Art. 2 des Entwurfes einer europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung diese als „das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, in eigener Verantwortung und zu eigenem Nutzen ihrer Bevölkerung einen bedeutenden Anteil der öffentlichen Angelegenheiten zu regeln und zu verwalten“⁴²⁾. Diese Vorlage enthält viele unbestimmte Begriffe, ohne doch der bestehenden Verbundenheit des Staates mit seinen Gemeinden Rechnung zu tragen. Birgt diese auch mancherlei Probleme in sich, so sind sie doch zugleich Prüfsteine für die Fähigkeit zur Demokratie.

³⁹⁾ Vgl. Eberhard Laux, Kommunale Selbstverwaltung, in: Kommunale Selbstverwaltung. Ein Cappenberger Gespräch am 25. Oktober 1983 in Münster, 1984, S. 27; Frido Wagners, Diskussionsbeitrag, ebd., S. 89 ff.

⁴⁰⁾ Eine gründliche Analyse des Verhältnisses der Selbstverwaltungsträger zum Staat gibt Karl Heinrich Buhse, Selbstverwaltung und Grenzen des Sozialstaates, in: A. von Mutius (Anm. 16), S. 1245 ff., der u. a. auch auf die Einschränkungen durch übermäßige generelle Regelungen hingewiesen hat: „Stets geht es um den Ausgleich der Interessen des einzelnen und der Allgemeinheit“, wobei einer intakten Selbstverwaltung besondere Bedeutung zukommt.

⁴¹⁾ Edzard Schmidt-Jortzig, Die verfassungsmäßige und soziologische Legitimation gemeindlicher Selbstverwaltung heute (Schriftenreihe des Niedersächsischen Städteverbandes, Heft 7), 1980, S. 8 und passim. Auch in DVBl. 1980, S. 1 ff.

⁴²⁾ Franz-Ludwig Knemeyer, Die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung, (1988), S. 997 ff.

³⁷⁾ Vgl. ebd.

³⁸⁾ Eberhard Laux, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Recht und Realität (Manuskript eines Vortrags vor der Juristischen Gesellschaft Osnabrück-Emsland am 8. Mai 1987 in Osnabrück), S. 8 ff., 23 f.

Parteiideologien und Problemverarbeitung in der kommunalen Infrastrukturpolitik

I. Das Untersuchungsproblem¹⁾

Die kommunalen Gebietskörperschaften spielen in Deutschland traditionell eine Schlüsselrolle als Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Infrastrukturausstattung der Bundesrepublik hängt nicht zuletzt von den Entscheidungen kommunaler Organe ab. Als Träger der örtlichen Planungshoheit wirken die Gemeinden mittelbar oder unmittelbar an sämtlichen raumbezogenen Planungen des Staates mit. Dadurch beeinflussen sie maßgeblich die räumliche Verteilung der von öffentlichen Trägern erstellten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur²⁾. Darüber hinaus verfügen sie über einen mittelbaren Einfluß auf die Verteilung privater Infrastruktureinrichtungen, da die Standortentscheidungen der Privatwirtschaft nicht zuletzt von der bereits vorhandenen örtlichen Infrastruktur abhängen. Für die Lebensqualität der Bundesrepublik maßgebliche Entscheidungen fallen insofern in Gemeinderäten und Kreistagen.

Zu den wichtigsten Gestaltungsinstrumenten der staatlichen Infrastrukturpolitik gehören die Investitionsentscheidungen der Kommunen. Die Zahl und die Qualität der Schulen, der Sport- und Freizeiteinrichtungen, der Einrichtungen zur Ver- und Entsorgung usw. werden bestimmt durch die Höhe und die strukturelle Zusammensetzung der öffentlichen Investitionsausgaben, von denen die Gemeinden und Gemeindeverbände über 60 Prozent tätigen³⁾. Die struktur- und konjunkturpolitische Bedeutsamkeit der kommunalen Investitionsausgaben geht aus Art. 104 a, Abs. 4 GG hervor, der dem Bund unter struktur- und konjunkturpolitischen Gesichtspunkten einen direkten Zugriff auf die Ausgestaltung der kommunalen Investitionen eröffnet. Demnach kann der Bund den Ländern und den Gemeinden Finanzhilfen für konjunktur- oder strukturpo-

litisch bedeutsame Investitionen gewähren. Die Investitionshilfekompetenz des Bundes erstreckt sich mittlerweile auf zahlreiche infrastrukturpolitisch bedeutsame Handlungsfelder der Kommunen⁴⁾.

In der kommunalwissenschaftlichen Diskussion ist die Investitionspolitik seit langer Zeit ein bedeutsames Thema, wenn auch unter einem verhältnismäßig begrenzten Blickwinkel. Ein beträchtlicher Teil der einschlägigen Untersuchungen bezieht sich auf die Beziehungen zwischen staatlichen Investitionshilfen und kommunalen Investitionsentscheidungen. Verfechter einer integrierten gesamtstaatlichen Strukturplanung kritisieren dabei die unzulängliche strukturpolitische Steuerungskapazität der staatlichen Investitionshilfen. Dem halten Kritiker aus Wissenschaft und kommunaler Praxis die Außensteuerung der kommunalen Investitionen durch staatliche Rahmenvorgaben, insbesondere durch die Investitionszuweisungen, entgegen⁵⁾.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, fanden neuere politikwissenschaftliche Analysekonzepte, wie sie im Rahmen der Policy Output-Forschung entwickelt wurden, auf die kommunale Ausgabenpolitik in der Bundesrepublik (insbesondere auf die Investitionspolitik) bislang kaum Anwendung⁶⁾. Dies ist insofern verwunderlich, als sich

¹⁾ Diese Untersuchung faßt die wichtigsten Ergebnisse eines von den Verfassern bearbeiteten und von der Stiftung Volkswagenwerk finanzierten Forschungsprojektes über die Bestimmungsfaktoren der kommunalen Investitionspolitik in Rheinland-Pfalz zusammen. Auf Angaben zum methodischen Vorgehen wird in diesem Beitrag verzichtet. Sie sind im Projektbericht enthalten, der im Herbst 1989 veröffentlicht wird.

²⁾ Vgl. Hinrich Steffen, Zum Handlungs- und Entwicklungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt u. a. 1983, S. 1 f.

³⁾ Vgl. Hannes Rehm, Der volkswirtschaftliche Stellenwert kommunaler Investitionen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Sonderband 1987, S. 9 ff., bes. Tab. 2.

⁴⁾ Vgl. die Übersichten bei Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Franz Schnabel, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, S. 71 ff., 133 ff.; Georg P. Schwarz/Oscar W. Gabriel, Kommunalpolitik und Politikverflechtung. Zentralisierungstendenzen versus kommunale Autonomie, in: Politische Bildung, 15 (1982), S. 32 f., 43.

⁵⁾ Vgl. die Darstellung dieser Positionen bei Lothar Beinke/Rainer Frey, Kommunale Finanz- und Wirtschaftspolitik, in: Rainer Frey (Hrsg.), Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung, Bonn 1976, S. 219–240; Rolf Caesar/Manfred Kops, Abbau des Dolationswesens zwischen Ländern und Gemeinden? Eine Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 22 (1983), S. 50–73; Bernd Reissert, Staatliche Finanzzuweisungen und kommunale Investitionspolitik, unv. Diss. an der Freien Universität Berlin 1984, S. 19 ff., 35 ff.; Bertold Tillmann, Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: R. Frey (s. o.), S. 66–96.

⁶⁾ Vgl. z. B. Robert C. Fried, Politics, Economics and Federalism: Aspects of Urban Government in Austria, Germany and Switzerland, in: Terry N. Clark (Hrsg.), Comparative

gerade die Policy Output-Forschung dazu eignet, eine Verbindung zwischen der traditionellen struktur- und prozeßbezogenen Kommunalwissenschaft und den neuerdings stark expandierenden politikfeldbezogenen Analysen herzustellen. Sie versucht nämlich, die Inhalte staatlicher und kommunaler Entscheidungen durch die Struktur des kommunalen Entscheidungssystems und den Ablauf kommunaler Entscheidungsprozesse zu erklären. Diese Untersuchungen basieren größtenteils auf der Systemtheorie David Eastons, der dem politischen System in der gesamtgesellschaftlichen Arbeitsteilung die Aufgabe zuschreibt, Impulse aus der Umwelt aufzunehmen und sie im Rahmen systeminterner Prozesse in autoritative Entscheidungen umzuwandeln (näheres dazu im Abschnitt 3 dieses Beitrages)⁷⁾.

In den Vereinigten Staaten bezogen sich die frühen Policy Output-Studien auf die Politik der Kommunen und der Einzelstaaten. Relativ rasch kristallisierte sich dabei eine Auseinandersetzung über den Stellenwert originär politischer Faktoren für den Inhalt politischer Entscheidungen heraus. Um diese Frage geht es auch in dieser Arbeit: Einige Forscher unterstellten einen Einfluß der Merkmale des lokalen politischen Systems auf den Inhalt kommunalpolitischer Entscheidungen, andere dagegen bestritten dies und betrachteten die Allokationsentscheidungen der Kommunen vornehmlich als Produkt des sozioökonomischen Entwicklungsgrades der betreffenden lokalen Einheiten⁸⁾. Während sich die ersten Arbeiten auf dem Gebiet der Policy

Output-Forschung noch mit den unterschiedlichsten Struktur- und Prozeßmerkmalen der untersuchten politischen Einheiten beschäftigten, konzentrieren sich die neueren, vor allem auf Westeuropa bezogenen empirischen Studien auf die Relevanz der Machtverteilung im lokalen Parteiensystem für die materiellen Entscheidungen der kommunalen Organe. Aus dem Konzept wohlfahrtsstaatlicher Politik leiteten sie die Annahme ab, bürgerliche Mehrheiten in kommunalen Parlamenten und Verwaltungen neigten dazu, die kommunalen Ausgaben und Einnahmen zu begrenzen, während linke Parteien eine expansive Einnahmen- und Ausgabenpolitik betrieben⁹⁾.

Für die politikwissenschaftliche Gemeindeforschung ist die Frage nach dem Einfluß politischer Struktur- und Prozeßmerkmale auf den Inhalt politischer Entscheidungen von großer Bedeutung – auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten. Wenn sich nämlich nachweisen läßt, daß die Kontrolle der politischen Führung durch eine bestimmte Partei, die Intensität des politischen Wettbewerbs in einer Gemeinde, die politische Aktivität der Bevölkerung oder andere Merkmale des politischen Systems den Inhalt kommunalpolitischer Entscheidungen nicht beeinflussen, dann wird das Selbstverständnis einer Wettbewerbsdemokratie in Frage gestellt. Auf der anderen Seite relativiert der Nachweis eines Zusammenhangs zwischen politischen Struktur- und Prozeßmerkmalen und den Inhalten kommunaler Politik die in der Bundesrepublik auch heute noch weit verbreitete Interpretation der Kommunalpolitik als einer unpolitischen, rein sachbezogenen Regelung von Verwaltungsabläufen¹⁰⁾.

Community Politics, New York 1974, S. 313–350; Robert C. Fried, Party and Policy in West-German Cities, in: American Political Science Review, 70 (1976), S. 11–24; Hans Grüner/Wolfgang Jaedicke/Kurt Ruhland, Rote Politik im schwarzen Rathaus? Bestimmungsfaktoren der wohnungspolitischen Ausgaben bundesdeutscher Großstädte, in: Politische Vierteljahresschrift, 29 (1988), S. 42–57; Volker Kunz/Thomas Zapf-Schramm, Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik, in: Dieter Schimanke (Hrsg.), Stadtdirektor und Bürgermeister, Basel 1989 (im Erscheinen); Robert C. Rickards, Ursachen für die nichtinkrementale Bildung von Haushaltsprioritäten in bundesdeutschen Städten, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 24 (1985), S. 295–309.

⁷⁾ Vgl. David Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York 1965, S. 22.

⁸⁾ Vgl. die erste deutschsprachige Zusammenfassung dieser Diskussion bei Adrienne Windhoff-Héritier, Die Policy Output Analyse – eine Frageperspektive für die deutsche lokale Politikforschung?, in: Paul Kevenhörster (Hrsg.), Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim am Glan 1977, S. 325–353.

⁹⁾ Dieser Forschungsansatz wurde bislang in Untersuchungen der nationalen, einzelstaatlichen und lokalen Policies angewandt. Studien über die Policies kommunaler Gebietskörperschaften liegen für zahlreiche westliche Demokratien vor, z. B. für die USA, Großbritannien, Belgien, Frankreich, Italien, Dänemark, Norwegen und für die Bundesrepublik Deutschland; detaillierte Angaben hierzu finden sich in: Oscar W. Gabriel/Volker Kunz/Thomas Zapf-Schramm, Bestimmungsfaktoren kommunaler Investitionsausgaben, Abschlußbericht über das Forschungsprojekt für die Stiftung Volkswagenwerk, Mainz: Institut für Politikwissenschaft, 1989.

¹⁰⁾ Vgl. Oscar W. Gabriel/Peter Haungs/Matthias Zender, Opposition in Großstadtparlamenten, Melle 1984; Oscar W. Gabriel, Lokales Parteiensystem zwischen Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie. Eine empirische Analyse von 49 Gemeinden in Rheinland-Pfalz, in: Dieter Oberndörfer/Gerd Mielke/Karl Schmitt (Hrsg.), Parteien und regionale politische Kultur, Berlin 1989 (im Erscheinen).

II. Die Investitionsausgaben der verbandsfreien Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz

Gegenstand unserer Untersuchung sind die aus eigenen Mitteln finanzierten Sachinvestitionen der 49 verbandsfreien Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz auf den Gebieten Kultur/Wissenschaft/Forschung, Sport/Erholung und Verkehr in den Jahren 1978 bis 1985. Als öffentliche Investition bezeichnet Schwarting „jede Erhöhung bzw. Erneuerung des öffentlichen Kapitalstocks“¹¹⁾. Der größte Teil hiervon entfällt auf Sachinvestitionen, d. h. auf den Erwerb oder die Instandsetzung von Gebäuden und Ausrüstungen. Als Veränderung des Vermögensbestandes einer Gemeinde sind die kommunalen Investitionsausgaben Bestandteile des Vermögenshaushaltes. Bereinigt man die Bruttoinvestitionen einer Kommune um die staatlichen Investitionszuweisungen, dann erhält man die Eigeninvestitionen¹²⁾.

Differenzierte Informationen über die Ausgabenpolitik kreisangehöriger Städte und Gemeinden auf einzelnen Politikfeldern sind für Rheinland-Pfalz erst seit 1978 verfügbar. Aufgrund ihrer Stellung im Verwaltungssystem von Rheinland-Pfalz¹³⁾ eignen sich vornehmlich die kreisfreien Städte und verbandsfreien Gemeinden für eine vergleichende empirische Analyse der Investitionspolitik. Im Unterschied zu den kleinen, finanzschwachen verbandsangehörigen Gemeinden betätigen sich die von uns ausgewählten Untersuchungseinheiten als Investoren auf zahlreichen Gebieten der kommunalen Daseinsvorsorge. Alle verbandsfreien Gemeinden verfügen über eine hauptamtliche Verwaltung und über ein ausdifferenziertes Parteiensystem. Damit erfüllen sie die für eine Untersuchung des Zusammenhanges zwischen dem Inhalt politischer Entscheidungen und den Merkmalen des lokalen politischen Systems erforderlichen Voraussetzungen, während diese in Kleinstgemeinden ohne differenzierte politische Strukturen häufig nicht gegeben sind.

Die kommunalen Investitionsausgaben wurden bislang nur selten unter dem Gesichtspunkt ihrer parteipolitischen Prägung untersucht. Dies ist vor al-

lem im Hinblick auf ihre Bedeutsamkeit als kommunalpolitisches Gestaltungsmittel erstaunlich. Für eine empirische Analyse bieten sich die Investitionsausgaben deshalb an, weil die kommunalen Entscheidungsträger in diesem Bereich flexibler auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren können als bei Entscheidungen über die langfristig festliegenden Personalausgaben oder über die weitgehend außenbestimmten Sozialausgaben. Dies bringt auch die Möglichkeit mit sich, kommunalpolitische Prioritäten in Investitionsentscheidungen einfließen zu lassen¹⁴⁾.

Allerdings ist es aus mehreren Gründen problematisch, die *gesamten* Sachinvestitionen einzelner Gemeinden miteinander zu vergleichen. Die Investitionsaktivitäten hängen nicht nur von den parteipolitischen Machtverhältnissen und von den sozioökonomischen Rahmenbedingungen in einer Kommune ab. Sie werden auch von den ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben bestimmt¹⁵⁾. In der kommunalen Leistungsverwaltung, zu deren Instrumenten die Investitionspolitik gehört, ergibt sich ein weiteres Problem: Die Kommunen können bis zu einem gewissen Grade frei darüber entscheiden, ob sie ihre Aufgaben durch ihre Verwaltung oder durch private Dienstleistungsunternehmen erfüllen. Insofern enthalten die öffentlichen Haushalte nur einen Teil der kommunalen Ausgaben. Der in den Bilanzen der privatwirtschaftlich organisierten kommunalen Unternehmen enthaltene Teil bleibt bei einer Analyse von Haushaltsdaten unberücksichtigt.

Aus diesen Gründen beschränkt sich unsere Untersuchung auf solche Aufgabenfelder, die in Gemeinden mit unterschiedlichen politisch-administrativen Funktionen anfallen und in denen privatwirtschaftliche Leistungen wegen ihrer geringen Bedeutung vernachlässigt werden können. Diesen Anforderungen genügen die Investitionsausgaben in den drei ausgewählten Politikfeldern. Eine Beschäftigung mit den kommunalen Investitionen für Kultur/Wissenschaft/Forschung, Sport/Erholung und Verkehr ist unter mehreren Gesichtspunkten interessant: Die Ausgaben der Kommunen auf diesen Gebieten waren Gegenstand mehrerer Policy Output-Studien. Zumindest die Kulturinvestitionen und die Investitionen für Sport/Erholung lassen sich sinnvoll in das Konzept wohlfahrtsstaatlicher Politik einordnen, das den Kern der Policy-Forschung bil-

¹¹⁾ Gunnar Schwarting, Kommunale Investitionen, Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in NRW 1965–1972, Frankfurt-Bern 1979, S. 13.

¹²⁾ Die Verwendung dieser Größe ist deshalb sinnvoll, weil praktisch alle empirischen Analysen die Investitionszuweisungen als (von außen gesetzte) Bestimmungsfaktoren der kommunalen Investitionsausgaben ansehen. Bei einer Verwendung der unbereinigten Investitionsausgaben sind die staatlichen Zuweisungen sowohl in der abhängigen als auch in der unabhängigen Variablen enthalten. Vgl. R. J. Bennett, Central Grants to Local Governments. The Political and Economic Impact of the Rate Support Grant in England and Wales, Cambridge 1982, S. 215.

¹³⁾ Vgl. Oscar W. Gabriel, Die kommunale Selbstverwaltung, in: Peter Haungs (Hrsg.), 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde, Mainz 1986, S. 383–416.

¹⁴⁾ In diesem Sinne u. a. Hans Heuer, Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, Stuttgart u. a. 1977, S. 202.

¹⁵⁾ Vgl. Heinz Köstering, Das Verhältnis der Gemeinde- und Kreisaufgaben einschließlich der Funktionalreform, in: Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin u. a. 1983, S. 39–59.

det¹⁶). Schließlich unterscheiden sich die drei Aufgabenfelder unter institutionellen Gesichtspunkten wie im Hinblick auf das Investitionsvolumen: Die Kulturaufgaben und die Aufgaben im Bereich Sport/Erholung gehören zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen, die Verkehrspolitik ist eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe¹⁷). Somit verfügen die lokalen Parteien auf

diesen drei Politikfeldern über unterschiedliche parteipolitische Gestaltungsmöglichkeiten. Für kulturelle Aufgaben schließlich bringen die Kommunen nur begrenzte Mittel auf, die Verkehrsausgaben binden einen erheblichen Teil ihrer Ressourcen, und die Aufwendungen für Sport und Erholung liegen zwischen diesen beiden Extremen (vgl. nähere Angaben in Teil 4).

III. Die Annahmen über den Einfluß parteipolitischer Effekte für die kommunale Investitionspolitik

Das Interesse der Policy Output-Forschung, in deren Gesamtzusammenhang unsere Untersuchung eingeordnet ist, richtet sich darauf, das Niveau und die Struktur der staatlichen Aktivitäten (public policies) aus den Strukturen und Prozessen des politischen Systems sowie aus den in einer Gesellschaft bestehenden sozialstrukturellen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedingungen zu erklären. Als theoretischer Bezugsrahmen setzte sich in der Output-Forschung eine vereinfachte Version der Eastonschen Systemtheorie durch¹⁸). Das politische System erfüllt nach diesem Konzept im Rahmen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung die Aufgabe, Forderungen und Unterstützungen (Inputs) in staatliche Leistungen für die gesellschaftliche Umwelt (Outputs) umzuwandeln. Eine allgemein akzeptierte, empirisch prüfbare Theorie der Allokationsfähigkeit des politischen Systems wurde bislang weder von der Politikwissenschaft noch von einer anderen Disziplin, z. B. der Finanzwissenschaft, entwickelt.

1. Die Messung der Outputs

In der Forschungspraxis setzte man die Outputs zumeist mit der statistischen Größe „Höhe der öffentlichen Ausgaben (je Einwohner)“ gleich. Dieser Operationalisierung folgt auch unsere Untersuchung. Natürlich schlägt sich nur ein Teil der kommunalen Leistungen in Ausgaben nieder; kostenneutrale Satzungen werden auf diese Weise beispielsweise nicht erfaßt. Vereinzelt findet man daher auch andere Output-Konzeptionen, z. B. die Geschwindigkeit, mit der Kommunen innovative

Programme durchführen¹⁹). Die Wahl von Budgetgrößen liegt aber aus zwei Gründen nahe: Zunächst sind diese Daten leicht zugänglich und weiterhin läßt sich der Haushalt durchaus als Regierungsprogramm in Zahlen bezeichnen, in dem sich die politischen Vorstellungen der Regierenden ausdrücken²⁰).

2. Die Messung der Inputs

Der Begriff Inputs umfaßt die Forderungen (demands) und Unterstützungsleistungen (supports), die aus der Umwelt in das politische System fließen. Die Forderungen werden in der Output-Forschung zumeist mit gesellschaftlichen Problemlagen und Bedarfsstrukturen gleichgesetzt. Easton sieht ihre Bedeutung für den politischen Prozeß in dem Umstand, daß sie für die Gesellschaft verbindliche Entscheidungen des politischen Systems auslösen. Die Unterstützung, insbesondere in Form unterstützender Handlungen (overt supports), dient der Bestandssicherung des politischen Systems, indem sie dieses mit Energie und Ressourcen versorgt. Zur Aufnahme und Verarbeitung von Forderungen und Unterstützungen bildet jedes politische System bestimmte Organisationen (Parteien, Bürokratien etc.) und Verfahren (Wahlen, Steuereinzahlung etc.) aus²¹).

Als Indikatoren des Investitionsbedarfs verwenden wir die zentralörtliche Stellung der Kommunen, insbesondere ihre Dienstleistungszentralität²²), und

¹⁶) Vgl. Laurence J. Sharpe/Kenneth Newton, *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy*, Oxford 1984; Michael A. Pagano/Richard J. T. Moore, *Cities and Fiscal Choices. A New Model of Urban Public Investment*, Durham 1985; Klaus Zimmermann/Frank G. Müller, *Umweltschutz als neue politische Aufgabe. Substitutionseffekte in öffentlichen Budgets*, Frankfurt-New York 1985.

¹⁷) Vgl. Rolf-Dieter Postlep, *Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen. Einflüsse höherwertiger Dienstleistungen auf die kommunalen Steuereinnahmen in verschiedenen Großstädten* (Abhandlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 87), Hannover 1985, S. 237. Bei der Finanzierung staatlicher Straßen sind die Kommunen allerdings stärker festgelegt als bei den quantitativ bedeutsameren Aufwendungen für den kommunalen Straßenbau.

¹⁸) Vgl. D. Easton (Anm. 7); ders., *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs 1965.

¹⁹) Vgl. Michael Aiken/Robert R. Alford, *Community Structure and Innovation: Public Housing, Urban Renewal, and the War on Poverty*, in: T. N. Clark (Anm. 6), S. 231-287. Vgl. mit einer anderen Konzeption auch Brian R. Fry/Richard F. Winters, *The Politics of Redistribution*, in: *American Political Science Review*, 64 (1970), S. 508-522.

²⁰) Vgl. Helga Treiber, *Politik unter der Oberfläche. Politikwissenschaftliche Analysen von Bundesausgaben 1952 bis 1980*, Frankfurt 1984, S. 2.

²¹) Vgl. D. Easton (Anm. 7), S. 478.

²²) In diese Größe gehen die folgenden Indikatoren ein: die Wohnbevölkerung, gemittelt über die Jahre 1978 bis 1983; das Verhältnis der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs der Gemeinden der verschiedenen Zentralitätsstufen zu ihrer Einwohnerzahl 1980 und der Beschäftigtenbesatz in den Tertiärsektoren der sozialversicherungspflichtig Beschäftigtenstatistik, jeweils gemittelt über die Jahre 1978 bis 1983 (je 1 000 Einwohner); genauere Angaben zum Meßverfahren bei O. W. Gabriel/V. Kunz/T. Zapf-Schramm (Anm. 9), dort auch weitere Literaturhinweise.

ihre Bevölkerungsentwicklung²³). Auf Grund der Bedeutung *zentraler* Kommunen für die Versorgung ihres Umlandes dürfte der Investitionsbedarf mit dem zentralörtlichen Status einer Gemeinde steigen²⁴). Dieser Zusammenhang ist insbesondere für die Kultur- sowie Sport/Erholungsinvestitionen zu unterstellen, da die betreffenden Haushalte zur Finanzierung originärer zentralörtlicher Leistungen dienen. Verkehrsinvestitionen lassen sich als zentralitätsbedingte Leistungen interpretieren²⁵). Sie ermöglichen die Inanspruchnahme der originären zentralörtlichen Leistungen durch Konsumenten aus dem Umland und werden insofern ebenfalls positiv durch die zentralörtliche Stellung der Kommunen beeinflusst. Zudem sind auf diesem Gebiet ausgabensteigernde Effekte auch wegen der spezifischen Produktionsbedingungen im tertiären Sektor zu erwarten²⁶). Ebenfalls plausibel ist die Hypothese, daß mit dem Bevölkerungswachstum einer Gemeinde der Bedarf an Infrastruktureinrichtungen und Investitionsausgaben steigt.

Als wichtige Ressourcengrößen verwenden wir die Freie Spitze und die Verschuldungsfähigkeit einer Kommune²⁷). Mit zunehmender finanzieller Leistungsfähigkeit steigt die Möglichkeit, öffentliche Aufgaben zu erfüllen und Infrastruktureinrichtungen bereitzustellen. Außerdem berücksichtigen wir die Investitionszuweisungen als Unterstützung des lokalen politischen Systems durch den Bund und das Land. Nach unseren Annahmen lösen alle diese Inputs Reaktionen des politischen Systems aus. Sowohl ein zunehmender Bedarf als auch ein zunehmender finanzieller Handlungsspielraum führten

²³) Diese Größe wurde über die prozentuale Veränderung der Einwohnerzahl zu derjenigen von 1970 operationalisiert (vgl. Anm. 22).

²⁴) Vgl. Michael Aiken/Roger Depré, *The Urban System, Politics, and Policy in Belgian Cities*, in: Kenneth Newton (Hrsg.), *Urban Political Economy*, London 1981, S. 85 bis 116; G. Schwarting (Anm. 11); L. J. Sharpe/K. Newton (Anm. 16).

²⁵) Vgl. Bernd Mielke, *Die Kosten überörtlicher Funktionen in Großstädten mit einer Fallstudie am Beispiel Hamburgs*, Berlin 1979, S. 29.

²⁶) Vor allem höherwertige tertiäre Produktionen erlauben eine Massierung von Arbeitsplätzen auf geringer Fläche. Ihre Konzentration in den Stadtkernen führt aufgrund des Berufsverkehrs zu einem besonderen Bedarf an kommunalen Verkehrsleistungen, vgl. R.-D. Postlep (Anm. 17), S. 62 f.

²⁷) Die Freie Spitze ist der Teil der laufenden Einnahmen, der nach Abzug der laufenden Ausgaben (z. B. Personalausgaben) zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung steht. In den Analysen fanden die jährlichen Beträge je Einwohner Verwendung (1978–1985). Als Verschuldungsfähigkeit wird der Schuldenstand je Einwohner dividiert durch die Einnahmekraft je Einwohner definiert. Letztere setzt sich zusammen aus der Steuerkraft, den allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen, den interkommunalen Finanztransfers und den Gebühren und Beiträgen. Die Operationalisierung erfolgte über den Schuldenstand 1977/1980/1983 zur Einnahmekraft 1978 und 1979/1980, 1981 und 1982/1983, 1984 und 1985; genauere Angaben zur Messung dieser Größen bei O. W. Gabriel/V. Kunz/T. Zapf-Schramm (Anm. 9), dort auch weitere Literaturhinweise.

im allgemeinen zu steigenden Investitionsausgaben.

In Abhängigkeit vom Forschungsinteresse lassen sich die Beziehungen zwischen Inputs und Outputs unter mehreren Gesichtspunkten untersuchen. In einigen Studien stand der Einfluß des sozioökonomischen Entwicklungsniveaus auf die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben im Vordergrund²⁸), andere untersuchten den Einfluß der Finanzkraft und der staatlichen Investitionszuweisungen auf die Investitionsaktivitäten²⁹). Diese Größen sind in unserem Zusammenhang nur unter einem ganz speziellen Gesichtspunkt von Interesse, nämlich insoweit, als die parteipolitische Kräftekonstellation in den Gemeinden die Beziehung zwischen den Bedarfs- und Ressourcengrößen einerseits und den Investitionsausgaben auf der anderen Seite beeinflusst.

3. Parteipolitik und kommunale Investitionsausgaben

Bei der Beschreibung des politischen Systems unterscheidet man zwischen institutionell-strukturellen (polity) und prozessualen (politics) Aspekten³⁰). Obgleich die institutionelle Betrachtungsperspektive in der Bundesrepublik durch die Arbeiten von Gerhard Banner neuerdings eine Renaissance erlebte, waren Untersuchungen des Einflusses der Kommunalverfassung auf den Inhalt kommunalpolitischer Entscheidungen in der internationalen Forschung bislang von untergeordneter Bedeutung³¹). Da sich unsere Untersuchung auf ein Bundesland beschränkt, bleibt der Einfluß der Kommunalverfassungsstruktur unberücksichtigt.

Die meisten Policy Output-Studien bewegen sich im Beziehungsfeld Politics – Policy und haben den Einfluß des lokalen Parteiensystems auf den Inhalt der Entscheidungen kommunaler Organe zum Gegenstand. Im Hinblick auf die speziellen politischen Gegebenheiten in der US-amerikanischen Kommunalpolitik stand in den ersten Studien das Ausmaß

²⁸) Vgl. z. B. Roy W. Bahl/Robert J. Saunders, *Determinants of Changes in State and Local Government Expenditures*, in: *National Tax Journal*, 18 (1965), S. 50–57; Salomon Fabricant, *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*, New York 1952.

²⁹) Vgl. z. B. G. Schwarting (Anm. 11).

³⁰) Vgl. Carl Böhrer/Werner Jann/Eva Kronenwett, *Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch*, Opladen 1988³, S. 4 ff.

³¹) Vgl. Gerhard Banner, *Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 37 (1984), S. 364–372. Kritisch zum empirischen Gehalt dieser Annahme vgl. V. Kunz/T. Zapf-Schramm (Anm. 6); für die USA vgl. Terry N. Clark, *Community Structure, Decision Making, Budget Expenditures, and Urban Renewal in 51 American Communities*, in: *American Sociological Review*, 33 (1968), S. 576–593; Robert L. Lineberry/Edmund P. Fowler, *Reformism and Public Policies in American Cities*, in: *American Political Science Review*, 61 (1967), S. 701–716.

des lokalen Parteienwettbewerbs im Vordergrund. Die Untersuchungen führten allerdings zu widersprüchlichen Befunden. Einige Studien sahen im Ausmaß des lokalen Parteienwettbewerbs einen ausgabenfördernden Faktor, andere dagegen kamen zu dem entgegengesetzten Ergebnis³²⁾. Mit der Ausweitung der Policy Output-Forschung auf die Kommunalpolitik westeuropäischer Staaten rückte die Kontrolle der lokalpolitischen Führung durch bürgerliche oder sozialdemokratische/sozialistische Parteien in den Vordergrund. Während diese Untersuchungsperspektive für die Vereinigten Staaten in Anbetracht der nur schwach ausgeprägten ideologischen Differenzen zwischen den Demokraten und den Republikanern relativ unerheblich war, ist sie für die Politik in den stärker ideologisierten Parteiensystemen Westeuropas angemessen. Für die Bundesrepublik wurde sie insofern interessant, als eine Reihe von Indikatoren (z. B. Stimmenanteil der Freien Wählergruppen, Zugriff der politischen Parteien auf die Bürgermeisterämter) auf eine Intensivierung der parteipolitischen Konflikte in der Kommunalpolitik hindeuten. Im Zuge dieser Entwicklung verliert das traditionelle Selbstverwaltungsverständnis der Kommunalpolitik als rein sachbezogene, ideologie- und konfliktfreie Regelung von Verwaltungsangelegenheiten zunehmend an Bedeutung. Die gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen der Parteien fließen verstärkt in kommunalpolitische Entscheidungen ein³³⁾.

Bereits Mitte der siebziger Jahre legte Robert Fried Untersuchungen über die Kommunalpolitik bundesdeutscher Großstädte vor, in denen er einen Einfluß ideologischer Faktoren auf die kommunale Ausgabenpolitik nachzuweisen suchte. Seine Gemeindesozialismus-Hypothese, nach der linke Mehrheiten in den Kommunalvertretungen eine expansive Ausgabenpolitik favorisieren, hielt der empirischen Prüfung allerdings nicht stand³⁴⁾. In einer neueren Studie wiesen Grüner, Jaedicke und Ruhland zwar einen schwachen Parteeffekt auf dem Gebiet der Wohnungspolitik nach, jedoch beeinflussten die lokale/regionale Wirtschaftskraft und der örtliche Problemdruck die Ausgaben für den kommunalen Wohnungsbau deutlich stärker³⁵⁾.

Die meisten Untersuchungen des Einflusses der parteipolitischen Kräfteverteilung auf die kommunale Ausgabenpolitik setzen Eastons Modell des

politischen Systems theoretisch nicht angemessen in die empirische Analyse um³⁶⁾. Sie behandeln nämlich die sozioökonomischen und die politischen Variablen, also auch die Machtverteilung zwischen den politischen Parteien, als unabhängig voneinander wirkende, additive Bestimmungsfaktoren der kommunalen Ausgabenpolitik. In der empirischen Analyse übte die Parteivariablen bei einer Kontrolle der sozioökonomischen Umweltfaktoren zumeist keinen eigenständigen Einfluß auf die Höhe der kommunalen Ausgaben aus, oder den sozioökonomischen Faktoren kam das vergleichsweise größere Gewicht zu. Aus diesen Befunden zog man die Schlußfolgerung, die Parteipolitik sei für kommunale Ausgabeentscheidungen unwichtig oder im Vergleich mit wirtschaftlichen Faktoren von untergeordneter Bedeutung³⁷⁾.

Diese Vorgehensweise ist insofern problematisch, als sie einen direkten Einfluß der Bedarfs- und Ressourcenvariablen auf die öffentlichen Haushalte unterstellt. Ohne den politischen Prozeß existieren für Easton aber keine Beziehungen zwischen Inputs und Outputs. Wir nehmen daher dessen theoretisches Modell der System-Umwelt-Beziehung in seiner ursprünglichen Form wieder auf und verwenden es als Grundlage für die empirische Analyse. Als Umweltfaktoren lösen lokale Bedarfe und Ressourcen nach Easton autoritative politische Entscheidungen aus. Für deren Umwandlung in Kollektivgüter sind die Eigenschaften des politischen Systems maßgeblich. Sie fördern die Konversion der Inputs in Outputs, lassen sie unbeeinflusst oder schwächen sie ab³⁸⁾. In diesem Sinne stellte Manfred G. Schmidt in seiner Analyse des Parteeinflusses auf die Landespolitik der Bundesrepublik fest: „... zwischen der sozialökonomischen Lage und der Politikproduktion ist eine intervenierende Variable vorhanden — die politischen Entscheidungen im politisch-administrativen System — die wiederum von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen gefärbt sind“³⁹⁾. Nach unseren Annahmen übt die parteipolitische Machtverteilung in den kommunalen Entscheidungsgremien

³⁶⁾ Vgl. dazu ausführlich: Tore Hansen, Transforming Needs into Expenditure Decisions, in: K. Newton (Anm. 24), S. 24—47; Jeff Stonecash, Politics, Wealth, and Public Policy: The Significance of Political Systems, in: Thomas R. Dye/Virginia Gray (Hrsg.), The Determinants of Public Policy, Lexington/Mass. 1980, S. 21—37; Jeff Stonecash/Susan W. Hayes, The Sources of Public Policy: Welfare Policy in the American States, in: Policy Studies Journal, 9 (1981), S. 681—698.

³⁷⁾ Dies ist das Vorgehen in der klassischen Studie von Thomas R. Dye, Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States, Chicago 1966, auf die sich zahlreiche Folgeuntersuchungen bezogen. Als Analysemodell diente dabei das linear-additive Regressionsverfahren.

³⁸⁾ Vgl. D. Easton (Anm. 18), S. 131; vgl. auch J. Stonecash/S. W. Hayes (Anm. 36), S. 682.

³⁹⁾ Manfred G. Schmidt, CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt-New York 1980, S. 71; der Begriff intervenierende Variable ist dabei nicht im statistischen Sinne zu verstehen.

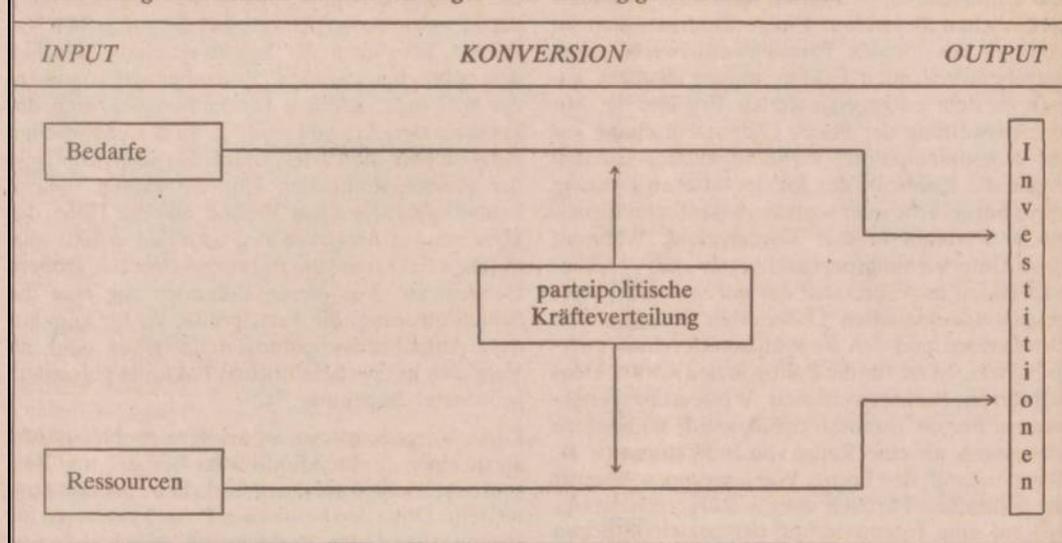
³²⁾ Vgl. den Überblick bei Robert C. Fried, Comparative Urban Policy and Performance, in: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby (Hrsg.), Handbook of Political Science, Bd. 5, Reading/Mass. 1975, S. 305—379; Richard J. Hofferbert, State and Community Policy Studies: A Review of Comparative Input-Output-Analysis, in: James A. Robinson (Hrsg.), Political Science Annual, Indianapolis 1972, S. 3—72.

³³⁾ Vgl. die Literaturhinweise in Anm. 10.

³⁴⁾ Vgl. die Literaturhinweise in Anm. 6.

³⁵⁾ Vgl. H. Grüner/W. Jaedicke/K. Ruhland (Anm. 6).

Abbildung: Kommunale Investitionsausgaben in Abhängigkeit lokaler Politik



keinen isolierbaren direkten Einfluß auf die Investitionsausgaben aus, sondern sie beeinflusst die Beziehung zwischen Zentralität, Bevölkerungsentwicklung, Finanzkraft, Investitionszuweisungen und den Investitionen.

Gegenstand der empirischen Analyse sind demnach die unterschiedlichen Reaktionen bürgerlich bzw. sozialdemokratisch geführter Kommunalverwaltungen auf Veränderungen des Bedarfs und der Ressourcen. Die innergemeindlichen Entscheidungsstrukturen vermitteln zwischen den sozioökonomischen Bedarfsindikatoren Zentralität und Bevölkerungswachstum sowie den Ressourcenindikatoren Freie Spitze, Verschuldungsfähigkeit und Investitionszuweisungen einerseits und den kommunalen Investitionsausgaben andererseits. Die parteipolitische Kräfteverteilung im lokalen politischen System beeinflusst die Art und Weise, in der das politische System die Inputs in Outputs umwandelt (vgl. Abbildung).

Aus dem bisherigen Forschungsstand ergeben sich die folgenden Annahmen über die Wirkung „rechter“ und „linker“ Mehrheiten auf die Umwandlung von Bedarfen und Ressourcen in Kollektivgüter: Nach ihren programmatischen Aussagen kann man linke Parteien als staatsinterventionistisch, rechte Parteien als anti-interventionistisch oder marktorientiert einstufen⁴⁰). Diese Hypothese bewährte sich mittlerweile in zahlreichen empirischen Unter-

suchungen: Demnach setzen sich sozialdemokratische, sozialistische und kommunistische Parteien für eine aktive staatliche Gestaltung gesellschaftlicher, insbesondere wirtschaftlicher Abläufe ein. Sie sind planungsfreudig, fordern umfassende Aktivitäten des Staates auf dem Gebiet der Wohlfahrts- und Infrastrukturpolitik, und sie favorisieren eine staatliche Wirtschaftsregulierung. Diese gesellschaftspolitische Konzeption schlägt sich auch in der Gestaltung öffentlicher Ausgaben nieder; denn sie erfordert eine expansive staatliche Ausgabenpolitik, die durch eine hohe Abgabenbelastung der Bürger finanziert wird⁴¹).

Somit erwarten wir eine ausgesprochen responsive Reaktion SPD-dominierter Gemeinden auf sich verschärfende gesellschaftliche Problemlagen und auf wachsende finanzielle Gestaltungsspielräume insbesondere in den wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern Kultur und Sport/Erholung⁴²). Die mit der zentralörtlichen Stellung und dem Bevölkerungswachstum steigenden Bedarfe lösen bei einer SPD-Dominanz stärkere Ausgabensteigerungen in den betreffenden Investitionshaushalten aus als sie bei

natürlich eine Vereinfachung der politischen Gegebenheiten in Mehrparteiensystemen dar. Auf der anderen Seite kann man SPD und CDU als die weitaus stärksten Kommunalparteien in Rheinland-Pfalz als entgegengesetzte Pole des lokalen Parteiensystems betrachten. Sie kontrollieren nicht nur die Mehrzahl der Sitze in den Kommunalvertretungen, sondern stellen in 48 der 49 Untersuchungseinheiten den Verwaltungschef. Die kleinen Parteien werden vernachlässigt, da ihr Einfluß nur über eventuelle Koalitionsstrukturen messbar ist, für die uns keine vollständigen Angaben vorliegen; vgl. O. W. Gabriel (Anm. 10).

⁴¹) Vgl. für die internationale Ebene z. B. Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt-New York 1982.

⁴⁰) Vgl. Lutz-Rainer Reuter, Kommunalpolitik im Parteienvergleich. Zum Funktionswandel der kommunalen Selbstverwaltung anhand der kommunalpolitischen Grundsatzzprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/76. Diese These findet sich bereits in der klassischen Studie von Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy, New York 1957. Die Reduzierung des Parteiensystems auf eine rechte und eine linke Partei stellt

einer CDU-Dominanz auftreten. Darüber hinaus erhöhen SPD-geführte Gemeinden bei einem wachsenden finanziellen Handlungsspielraum stärker ihre Ausgaben als dies Gemeinden mit CDU-Mehrheiten tun.

Bürgerliche, d. h. liberale und konservative Parteien setzen stärker auf den Marktmechanismus als Allokationsinstrument. Dementsprechend räumen ihre politischen Programme dem Staat keine vergleichbar aktive Rolle bei der Gesellschaftsgestaltung ein: Staatliche Aktivitäten im Wirtschaftsprozess haben vornehmlich die Aufgabe, das Funktionieren des Marktes zu garantieren und in denjenigen Bereichen Korrekturen vorzunehmen, in denen die Güterallokation durch den Markt zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. Hieraus ergibt sich ein Leistungsprofil bürgerlicher Regierungen, das sich von dem sozialdemokratisch kontrollierter politischer Einheiten markant unterscheidet: Sie streben keine aktive staatliche Steuerung des Wirtschaftsprozesses an, sondern weisen der Politik die Aufgabe zu, optimale Rahmenbedingungen für die private Wirtschaftstätigkeit zu setzen. Wegen der Bedeutung der kommunalen Verkehrsstruktur für das privatwirtschaftliche Infrastrukturangebot und wegen der Schwierigkeiten, die einer privatwirtschaftlichen Organisation des Straßennetzes entgegenstehen, dürften die Verkehrsinvestitionen zu denjenigen Aufgabenfeldern gehören, in denen bürgerliche Parteien am ehesten zu einer expansiven Investitionspolitik tendieren. Zu diesem Schluß kommt auch Reuters Analyse der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP: Die CDU/CSU „will durch kommunale Wirt-

schaftspolitik gute Wirtschaftsbedingungen herstellen und durch leistungsfähige Verkehrsstrukturen, eine verbesserte Versorgungsstruktur und wirtschaftliche Infrastruktur Impulse für unternehmerische Standortentscheidungen geben“⁴³).

Die Beziehung Investitionszuweisungen — Investitionsausgaben kann ebenfalls parteipolitischen Einflüssen unterliegen, jedoch lassen sich derartige Annahmen allenfalls ad hoc, aber nicht auf einer fundierten theoretischen Basis formulieren. Aus diesem Grunde behalten wir die Klärung der Frage, wie sich die parteipolitische Konstellation auf die Umsetzung von Zuweisungen in Investitionen auswirkt, der empirischen Analyse vor.

Wie in den meisten Studien wird die parteipolitische Machtverteilung über die Mandatsverteilung in der Kommunalvertretung gemessen. Grundlage hierfür sind die Wahlperioden 1974—1979 und 1979—1984. Um der besonderen Stellung des Bürgermeisters in Rheinland-Pfalz Rechnung zu tragen, beziehen wir die Amtszeiten der SPD-(Ober-)Bürgermeister über den Zeitraum 1970 bis 1982 ein. Der Rückgriff auf den Zeitraum seit 1970 bzw. 1974 gründet sich auf die Überlegung, daß die Verwirklichung parteipolitischer Schwerpunktsetzungen eine gewisse Zeit beansprucht. Daten über die Parteizugehörigkeit der übrigen Mitglieder der Verwaltungsspitze (z. B. Beigeordnete) standen nicht für alle 49 Gemeinden zur Verfügung⁴⁴). Auf der Grundlage der ausgewählten Indikatoren der parteipolitischen Kräfteverteilung ergeben sich zwei etwa gleich große Städtegruppen, eine CDU-Gruppe mit 25 Gemeinden und eine SPD-Gruppe mit 24 Gemeinden.

IV. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung

1. Struktur und Entwicklung der Investitionsausgaben

Im Gesamtzusammenhang der kommunalen Ausgaben- und Investitionspolitik kommt den Politikfeldern Kultur/Wissenschaft/Forschung, Sport/Erholung und Verkehr eine unterschiedliche Bedeutung zu. Als Aufgabenträger auf dem Gebiet der Kultur- und Wissenschaftspolitik sind die Kommunen vergleichsweise unbedeutend, auf dem Sektor

Sport/Erholung sind sie der wichtigste Träger öffentlicher Aufgaben, und auch in der Verkehrspolitik tätigen sie einen beachtlichen Teil der staatli-

⁴²) So auch die Gemeindesozialismus-Hypothese von R. C. Fried, *Party and Policy* (Anm. 6), S. 16; ferner M. Aiken/R. Depré (Anm. 24), S. 90; Noel T. Boaden/Robert L. Alford, *Sources of Diversity in English Local Government Decisions*, in: *Public Administration*, 47 (1969), S. 205; Kenneth Newton/Laurence J. Sharpe, *Local Output Research: Some Reflections and Proposals*, in: *Policy and Politics*, 5 (1977), S. 73.

⁴³) L.-R. Reuter (Anm. 40), S. 23. Vgl. ähnliche Annahmen bei Werner W. Pommerehne, *Institutional Approaches to Public Expenditures. Empirical Evidence from Swiss Municipalities*, in: *Journal of Public Economics*, 9 (1978), S. 255—280; Carl-Johan Skovsgaard, *Party Influence on Local Spending in Denmark*, in: K. Newton (Anm. 24), S. 47—62.

⁴⁴) Die Kräfteverteilung zwischen CDU und SPD wurde auf der Basis des Mandatsanteils der SPD und der Prozentpunktdifferenz zwischen dem Mandatsanteil von SPD und CDU in den betreffenden Wahlperioden berechnet. Die Bürgermeistervariable erfaßt die Anzahl der Jahre, während derer ein sozialdemokratischer Verwaltungschef amtierte. Vgl. allgemein hierzu: Laurence J. Sharpe, *Does Politics Matter? An Interim Summary with Findings*, in: K. Newton (Anm. 24), S. 7; L. J. Sharpe/K. Newton (Anm. 16), S. 177.

chen Ausgaben⁴⁵). Dies schlägt sich auch in der Investitionspolitik unserer 49 Untersuchungseinheiten nieder. Im (ungewichteten) Durchschnitt der Jahre 1978 bis 1985 betragen die Eigeninvestitionen für Kultur, Wissenschaft und Forschung je Einwohner 6,09 DM, mehr als den fünffachen Betrag an Eigenmitteln investierten die untersuchten Kommunen für Aufgaben auf dem Gebiet Sport/Erholung (33,69 DM), und noch wesentlich höher waren die eigenfinanzierten Pro-Kopf-Investitionen im Jahresdurchschnitt auf dem Verkehrssektor (109,67 DM). Der Anteil der Eigeninvestitionen an den Gesamtausgaben für die drei Aufgabenbereiche variierte zwischen 45,9 Prozent (Verkehr) und 12,7 Prozent (Kultur, Sport/Erholung 26,0 Prozent). Dies unterstreicht die unterschiedliche Bedeutung der Investitionen, als Instrument der kommunalen Daseinsvorsorge auf den drei untersuchten Politikfeldern (vgl. die Angaben in Tabelle 1).

Tabelle 1: Die eigenfinanzierten Investitionen der 49 verbandsfreien Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz auf den Gebieten Kultur, Wissenschaft und Forschung, Sport und Erholung sowie Verkehr im Zeitraum 1978 bis 1985

	KULTUR	SPORT/ ERHOLUNG	VERKEHR
JAHRESANGABEN			
Jahr	DM je Einwohner		
1978	7,82	15,41	86,11
1979	7,28	24,49	93,52
1980	8,84	31,01	111,39
1981	9,80	33,59	94,63
1982	8,28	27,67	89,46
1983	4,97	23,11	77,46
1984	8,59	32,55	69,56
1985	11,05	25,66	73,95
DURCHSCHNITTSWERTE (1978-1985)			
Angabe	DM je Einwohner		
Mittelwert	6,09	33,69	109,67
Minimum	0,00	0,00	35,89
Maximum	31,09	408,99	385,86
Standardabweichung	Fallzahl		
größer 1	7	2	7
1 bis -1	42	47	38
kleiner -1	0	0	4

⁴⁵ Vgl. dazu die Angaben bei H. Steffen (Anm. 2), S. 92 ff.

Im zeitlichen Verlauf wie auch im zwischenkommunalen Vergleich treten auf den drei Politikfeldern starke Unterschiede auf: Die Eigeninvestitionen für Kultur/Wissenschaft und Forschung sowie für Sport/Erholung entwickelten sich zwischen 1978 und 1985 ausgesprochen diskontinuierlich. Ein interpretierbares Verlaufsmuster ist der Tabelle 1 allenfalls insoweit zu entnehmen, als die kommunalen Eigeninvestitionen auf diesen beiden Sektoren in der Wirtschaftskrise 1981/1983 drastisch abnahmen. Der prozyklische Verlauf der kommunalen Investitionsausgaben zeigt sich noch deutlicher in der Verkehrspolitik: Sie stiegen im Zeitraum 1978/1980, nahmen zwischen 1981 und 1984 nahezu um 40 Prozent ab und expandierten 1984/85 wieder geringfügig.

Die Eigeninvestitionen verteilen sich sehr unterschiedlich auf die 49 Kommunen. Auf den Gebieten Kultur/Wissenschaft/Forschung sowie Sport/Erholung wendet der größte Teil der Kommunen nur geringe Eigenmittel für Investitionen auf: In 42 der 49 Städte und Gemeinden betragen die durchschnittlichen Eigeninvestitionen je Einwohner auf dem Kultursektor weniger als 13 DM, in 28 Kommunen sogar weniger als 5 DM je Einwohner. Drei Städte dagegen brachten mehr als 25 DM auf. Auch im Politikfeld Sport/Erholung tätigten wenige Gemeinden stark überdurchschnittliche Eigeninvestitionen, wobei insbesondere zwei Gemeinden mit 190 DM und 409 DM je Einwohner hervortraten. Auf dem Verkehrssektor brachten 11 der 49 Städte deutlich vom Durchschnitt abweichende Ausgaben auf (vgl. Tabelle 1).

2. Parteipolitik als Bestimmungsfaktor der Investitionspolitik — Ein Vergleich zwischen Annahmen und Ergebnissen

In der folgenden Analyse geht es darum, den Einfluß der Bedarfs- und Ressourcenfaktoren auf das Investitionsverhalten CDU- und SPD-dominierten Gemeinden empirisch zu messen. Das zu diesem Zwecke eingesetzte Analyseverfahren schätzt die Beziehung zwischen diesen Variablen bei Kontrolle aller anderen im Modell enthaltenen Größen. Von besonderem Interesse ist die Frage, ob sich die Beziehungen zwischen Bedarfen/Ressourcen und Eigeninvestitionen in den CDU- und den SPD-dominierten Städten voneinander unterscheiden. Das Auftreten derartiger Unterschiede liefert uns Informationen über parteispezifische Formen der Problemverarbeitung auf den drei untersuchten Politikfeldern.

Diese Fragestellung macht es sinnvoll, die nachfolgend präsentierten Daten unter zwei Gesichtspunkten zu betrachten: Zunächst ist zu fragen, wie stark die Bedarfs- und Ressourcenrößen Zentralität, Bevölkerungswachstum, Freie Spitze, Verschlus-

Tabelle 2: Einflüsse der Bedarfs- und Finanzkraftvariablen sowie der Investitionszuweisungen auf die eigenfinanzierten Investitionen in den Gebieten Kultur/Wissenschaft/Forschung, Sport/Erholung sowie Verkehr im Zeitraum 1978 bis 1985

Investitionsbereich	Dienstleistungszentralität		Bevölkerungsentwicklung		Freie Spitze		Verschuldungsfähigkeit		Investitionszuweisungen	
	CDU	SPD	CDU	SPD	CDU	SPD	CDU	SPD	CDU	SPD
Kultur	.13	.04	.16	-.09	.00	.25	-.14	.02	.50	.29
Sport/Erholung	.06	.02	-.02	-.14	-.02	-.03	-.07	.14	.53	.66
Verkehr	.06	-.27	.29	-.01	.20	.02	.15	.07	.26	.11

dungsfähigkeit und Investitionszuweisungen bei Kontrolle aller übrigen Faktoren die eigenfinanzierten Pro-Kopf-Investitionen beeinflussen. Der Einfluß dieser Größen ist um so stärker, je höher die nachfolgend beschriebenen Beziehungsmaße sind⁴⁶⁾.

Darüber hinaus geben die Daten Aufschluß über die Auswirkungen der parteipolitischen Machtverteilung: Die Parteien setzen Bedarfe und Ressourcen in jeweils spezifischer Weise in Investitionsausgaben um, wenn sich die Beziehungsmaße in der Gruppe der CDU-Städte erkennbar von den in den SPD-dominierten Städten ermittelten Werten unterscheidet. Die Beziehungsmaße sind also auf ihre absolute Höhe wie auch auf gruppenspezifische Unterschiede zu prüfen.

a) Bedarfseffekte

Unseren Annahmen zufolge steigen mit der Dienstleistungszentralität und dem Bevölkerungswachstum die Pro-Kopf-Eigeninvestitionen einer Gemeinde auf allen Politikfeldern. Diese Beziehung sollte in SPD-dominierten Städten zumindestens auf den Sektoren Kultur sowie Sport/Erholung stärker sein als in Gemeinden mit CDU-Mehrheiten.

Im Gegensatz zu diesen Erwartungen weist die Variable Dienstleistungszentralität einen erstaunlich schwachen Einfluß auf die Höhe der Investitionsausgaben auf. Von einer Ausnahme abgesehen, wirkt sich die zentralörtliche Stellung einer Kommune nicht auf ihr Investitionsverhalten aus. Die Parteeffekte treten ebenfalls nicht in der erwarteten Form auf.

Im allgemeinen fallen die Beziehungen zwischen der Dienstleistungszentralität und den eigenfinanzierten Investitionen in den CDU- und SPD-Gemeinden ziemlich ähnlich aus (vgl. Tabelle 2).

Der einzige substantiell interpretierbare Parteeffekt widerspricht der Gemeindesozialismus-Hypothese. In SPD-dominierten Kommunen sinken die Investitionsausgaben für den Verkehr mit zunehmender Dienstleistungszentralität. Diese Gemeinden reagieren demnach auf einen wachsenden Bedarf an örtlicher Verkehrsinfrastruktur *nicht* mit erhöhten Ausgaben. Eine theoretisch überzeugende Erklärung für diese negative Beziehung liegt nicht vor. Sie könnte allenfalls durch eine detailliertere Analyse der Bedeutung der Verkehrsinvestitionen im Gesamtzusammenhang der kommunalen Ausgabenpolitik gewonnen werden. Andererseits läßt sich aber auch kein CDU-Effekt auf die Verkehrsinvestitionen von Gemeinden unterschiedlicher Zentralität nachweisen. Somit ist die Gegenhypothese, nach der CDU-regierte Kommunen überdurchschnittlich in Bereichen mit Vorleistungsfunktionen für privatwirtschaftliche Infrastruktur investieren, ebenfalls widerlegt. Auf den Politikfeldern Kultur sowie Sport/Erholung sind demgegenüber keine Parteeffekte festzustellen.

Unsere Ergebnisse decken sich mit denen anderer Untersuchungen des kommunalen Ausgabeverhaltens in der Bundesrepublik. In den Analysen von Reissert und Schwarting gehörte die Dienstleistungszentralität zu den schwächsten Bestimmungsfaktoren der kommunalen Investitionsausgaben. Eine ähnlich geringe Bedeutung der Bevölkerung-/Siedlungsdichte als einer mit unserem Zentralitätsfaktor vergleichbaren Größe für die kommunalen Ausgaben für den Wohnungsbau ermittelten Grüner, Jaedicke und Ruhland⁴⁷⁾.

⁴⁶⁾ Die Koeffizienten wurden durch eine gepoolte Analyse der acht Einzeljahre des Untersuchungszeitraums ermittelt (LISREL-Verfahren, Ausreißer ausgeschlossen, die Gesamtfallzahl beträgt damit 378). Dabei handelt es sich um zur Gesamtfallzahl standardisierte Pfadkoeffizienten. Ein Wert von 0 indiziert, daß die beiden betreffenden Variablen voneinander gänzlich unabhängig sind. Nahe bei +1 bzw. -1 liegende Werte zeigen eine sehr starke positive bzw. sehr starke negative Beziehung an. Als substantiell interpretierbar betrachten wir alle Beziehungen mit einem Wert von mindestens d. h.: |.20|.

⁴⁷⁾ Vgl. G. Schwarting (Anm. 11), S. 164 ff.; B. Reissert (Anm. 5), S. 110-118; H. Grüner/W. Jaedicke/K. Ruhland (Anm. 6), S. 52.

Keine durchgehende empirische Bestätigung finden auch die Hypothesen über die Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf die Investitionsausgaben. Wiederum liegt nur ein einziger substantiell bedeutsamer Effekt vor, nämlich bei den Verkehrsinvestitionen der CDU-geführten Gemeinden. Diese reagieren auf einen Bevölkerungszuwachs mit verstärkten Verkehrsinvestitionen. In SPD-Städten tritt eine solche Beziehung nicht auf. Dieses Ergebnis widerspricht den theoretischen Annahmen über die höhere Bereitschaft sozialdemokratischer Mehrheiten, Bedarfe in Ausgaben umzuwandeln. Andererseits stützt es die Erwartung, daß Unionsmehrheiten Verkehrsinvestitionen als notwendige Vorleistungen für privatwirtschaftliche Investitionen ansehen und ihnen deshalb eine besondere Bedeutung zuweisen (vgl. Tabelle 2).

Demgegenüber ist für die Kultur- und Sport/Erholungsinvestitionen kein Einfluß des Bevölkerungswachstums festzustellen, und zwar unabhängig von der parteipolitischen Kräftekonstellation (vgl. Tabelle 2)⁴⁸).

Zusammenfassend kann man festhalten, daß die beiden Bedarfsvariablen keinen durchgängigen und bedeutsamen Einfluß auf das Investitionsverhalten der untersuchten Kommunen ausüben. Die nachweisbaren, aber verhältnismäßig schwachen Einflüsse widersprechen der Vermutung einer stärkeren Transformationsleistung SPD-dominierter Gemeinden, stützen aber zumindest zum Teil die Annahmen über den Einfluß der CDU-Programmatik auf wirtschaftsnahe Infrastrukturinvestitionen. Die Dominanz der CDU bzw. der SPD ist überwiegend unerheblich für die Umsetzung örtlicher Bedarfe in Eigeninvestitionen. Allerdings üben auch die beiden Bedarfsvariablen selbst, die Dienstleistungszentralität und das Bevölkerungswachstum, bei Kontrolle der übrigen im Modell enthaltenen Größen keinen wesentlichen Einfluß auf die Höhe der Eigeninvestitionen aus.

b) Finanzkrafteffekte

In der politischen Diskussion schreibt man dem Finanzierungsspielraum der Kommunen eine erhebliche Bedeutung für deren Investitionsaktivitäten zu. Demnach müßten die Freie Spitze und die Verschuldungsfähigkeit die Investitionsausgaben nachhaltig positiv beeinflussen.

Für die Freie Spitze bestätigt sich diese Annahme immerhin in zwei von sechs Fällen. In SPD-Städten wachsen die Kulturinvestitionen mit der Freien Spitze, in CDU-Städten die Verkehrsinvestitionen. Im übrigen läßt sich weder ein substantiell bedeutender Einfluß der Freien Spitze auf die Investitionsausgaben noch ein Parteeffekt feststellen. Die Bedeutung der Freien Spitze für das Investitionsverhalten der Kommunen ist also bei einer Kontrolle der übrigen Größen keineswegs so groß, wie in der Literatur angenommen wird. Die Investitionspolitik sozialdemokratisch regierter Kommunen auf dem Kultursektor stützt die aus dem Konzept wohlfahrtstaatlicher Politik ableitbaren Erwartungen schwach. Die größere Transformationsleistung der CDU-Städte im Verkehrsbereich entspricht der Hypothese über die erhöhte Bereitschaft konservativer Mehrheiten, Infrastrukturvorleistungen für die Privatwirtschaft zu erbringen (vgl. Tabelle 2).

Die Verschuldungsfähigkeit spielt generell und in keiner der beiden Gruppen eine Rolle für die Höhe der Investitionsausgaben (vgl. Tabelle 2). Damit erübrigen sich weitere Überlegungen über die Transformationsaktivität von CDU- und SPD-Mehrheiten. Der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen wurde in bisherigen deutschen Policy Studien in der Regel nicht über die hier benutzten Indikatoren gemessen, sondern über globale Größen wie Wirtschafts- und Finanzkraft oder Realsteuereinnahmekraft⁴⁹). Diese Variablen beeinflussten die Ausgaben bzw. Investitionen erheblich stärker als dies bei unseren Indikatoren der Fall ist. Lediglich in der Arbeit von Herrmann wurde ein vergleichbarer Finanzkraftindikator zur Messung des Investitionsspielraums benutzt. Auch dieser Indikator stand mit den tatsächlichen Investitionen in einem nur sehr schwachen Zusammenhang⁵⁰).

c) Der Einfluß der Investitionszuweisungen

Die Investitionszuweisungen gelten in der einschlägigen Diskussion als die wichtigsten Anreizfaktoren der kommunalen Investitionstätigkeit. Je nach Interessenlage wird dieser Einfluß als Einschränkung der kommunalen Handlungsfreiheit kritisiert oder als Beitrag zu einer ausgewogenen räumlichen Verteilung örtlicher Infrastruktur gerechtfertigt. Spezifische parteipolitische Effekte spielen in der Dis-

⁴⁸) Ähnlich auch B. Reissert (Anm. 5), S. 110 und H. Grüner/W. Jaedicke/K. Ruhland (Anm. 6), S. 49 f. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß sich über den Einfluß des Wanderungssaldos auf die Wohnungsbauausgaben keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen treffen lassen und beziehen diese daher nicht in ihr endgültiges Analysemodell ein.

⁴⁹) Vgl. H. Grüner/W. Jaedicke/K. Ruhland (Anm. 6), S. 48, 53; B. Reissert (Anm. 5), S. 110–117.

⁵⁰) Vgl. Hayo Herrmann, Sektorale Wirtschaftsstruktur und kommunale Finanzsituation. Eine empirische Studie für Kreise und Arbeitsmarktregionen der Bundesrepublik Deutschland, München 1986, S. 269 ff., 312 ff.

kussion über die Steuerungswirkung der Investitionszuweisungen keine Rolle.

Im Gegensatz zu den von Reissert präsentierten Ergebnissen erweisen sich die Investitionszuweisungen in der Mehrzahl der von uns untersuchten Konstellationen als die weitaus wichtigste Bestimmungsgröße der Investitionsausgaben⁵¹). In fünf der sechs Fälle bewirken sie substantiell bedeutende Ausgabensteigerungen. Dies gilt vor allem für das Aufgabenfeld Sport/Erholung und, in etwas abgeschwächter Form, für den kulturellen Bereich. Beide Sektoren lassen sich der wohlfahrtsstaatlichen Politik zurechnen. Bei den Kulturinvestitionen fällt die Transformationsleistung in den CDU-geführten Kommunen etwas stärker aus als bei einer Dominanz der SPD. Dagegen stellt sich die Sachlage bei den Investitionen für Sport/Erholung umgekehrt dar. Die Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur sind sichtlich schwächer durch die staatlichen Zuweisungen bestimmt, insbesondere in der SPD-Gruppe (vgl. Tabelle 2).

V. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Nach den Ergebnissen unserer Untersuchung weist das Investitionsverhalten der 49 verbandsfreien Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz eher politikfeld- als parteispezifische Besonderheiten auf. Bei den wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben Kultur/Wissenschaft/Forschung und Sport/Erholung lassen sich CDU- und SPD-dominierte Kommunen erkennen durch staatliche Zuweisungen steuern. Lokale Bedarfs- und Ressourcengrößen beeinflussen das Ausgabenniveau in beiden Gruppen nur schwach. Auf dem für privatwirtschaftliche Überlegungen unmittelbar bedeutsamen Verkehrssektor stellt sich die Sachlage etwas anders dar: In CDU-regierten Städten spielen lokale Bedarfs- und Ressourcenfaktoren und externe Finanzierungsmöglichkeiten eine vergleichbare Rolle als Bestimmungsfaktoren der Eigeninvestitionen.

Insgesamt stützt unsere Untersuchung die Ergebnisse vergleichbarer Studien zur kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik:

1. Den wichtigsten Bestimmungsfaktor der kommunalen Investitionsausgaben stellen die staatlichen Investitionszuweisungen dar. Sie stimulieren Eigeninvestitionen der Kommunen, und zwar weitgehend unabhängig von deren Bedarfs- und Res-

sourceslage und der in ihr bestehenden parteipolitischen Konstellation⁵³).

2. Die parteipolitische Machtverteilung in den lokalen Entscheidungsgremien beeinflusst die Höhe der kommunalen Eigeninvestitionen allenfalls graduell, ein klares parteipolitisch bedingtes Leistungsprofil läßt sich nicht nachweisen. Am ehesten ist es noch bei den Verkehrsinvestitionen gegeben. Die empirischen Belege für den geringen Parteeinfluß auf die Gestaltung der Kommunalausgaben lassen sich also nicht ausschließlich auf eine unzulängliche Operationalisierung des Eastonschen Systemkonzeptes zurückführen, sondern sie scheinen die tatsächlichen kommunalpolitischen Gegebenheiten zu reflektieren⁵⁴).

Wenn man sich die institutionellen Rahmenbedingungen und die kulturellen Traditionen vergegenwärtigt, unter denen die Kommunalpolitik in der Bundesrepublik abläuft, dann können die Untersuchungsergebnisse kaum überraschen. Die örtliche Selbstverwaltung gilt in Deutschland traditionell als ein parteipolitisch wenig kontroverser Handlungsbereich, jedenfalls im Vergleich mit der Bundes- und der Landespolitik. Diese Annahme wird empirisch durch die weit verbreitete Neigung belegt, alle in der Kommunalvertretung präsenten politischen

⁵¹) Bei B. Reissert (Anm. 5) übte dagegen die Realsteuerkraft den vergleichsweise stärkeren Einfluß auf die eigenfinanzierten Investitionen aus.

⁵²) Vgl. zu den Effekten der Zuweisungen auf die Investitionen B. Reissert (Anm. 5), S. 44; G. Schwarting (Anm. 11), S. 108.

⁵³) Im Grundsatz ähnlich: B. Reissert (Anm. 5), S. 302 ff.; G. Schwarting (Anm. 11), bes. S. 99 ff., 172 ff., 187.

⁵⁴) Ähnlich: R. C. Fried, *Party and Policy* (Anm. 6); H. Grüner/W. Jaedicke/K. Ruhland (Anm. 6).

Gruppierungen an der Verwaltungsspitze zu befähigen. Das Abstimmungsverhalten der Kommunalvertretungen, selbst bei politischen Schlüsselentscheidungen wie der Verabschiedung des Gemeindehaushaltes oder des Flächennutzungsplanes, ist gleichfalls eher konsens- als konfliktorientiert⁵⁵). Unter diesen Bedingungen ist weder die CDU noch die SPD ohne weiteres in der Lage, ihre ideologischen Präferenzen in materielle politische Entscheidungen umzusetzen.

Neben spezifisch kommunalpolitischen Traditionen begrenzen Merkmale des deutschen Parteiensystems die bruchlose Umsetzung von Parteiideologien in staatliche Entscheidungen. Seit der Gründung der Bundesrepublik verloren die beiden großen Parteien zunehmend ihre exklusive Verankerung in bestimmten gesellschaftlichen Gruppen und wurden zu Mittelschichtparteien. Mit dem Wandel ihrer Anhängerschaft ging auch eine gewisse programmatisch-ideologische Konvergenz der Parteien einher. Im Interesse ihrer Mehrheitsfähigkeit kann die SPD keine dezidiert sozialistische Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben; in einer säkularisierten Gesellschaft müssen sich die Unionsparteien aus den gleichen Gründen um die Unterstützung kirchlich nicht gebundener Wähler im Arbeitnehmerlager bemühen. Die Umsetzung ideologischer Ziele in Regierungspolitik wird schließlich in der Bundesrepublik dadurch erschwert, daß die beiden großen Parteien im Regelfalle auf eine Koalition mit der FDP angewiesen sind. Die Fraktionalisierung des Parteiensystems ist in unseren Untersuchungseinheiten noch deutlich stärker ausgeprägt als im nationalen politischen System. Dies erschwert zusätzlich die Realisierung parteipolitischer Ziele in der kommunalen Entscheidungspraxis.

Die Wirksamkeit parteipolitischer Einflüsse für die kommunale Ausgabengestaltung wird weiterhin durch die Einbindung der Kommunen in den staatlichen Finanzierungs- und Leistungsverbund eingeschränkt: Aufgrund der Verteilung der Kompetenzen auf dem Gebiet der Finanzgesetzgebung verfügen die Kommunen kaum über einen eigenen Gestaltungsspielraum in der Abgabepolitik. Einen erheblichen Teil ihrer Einnahmen beziehen sie nach einem eindeutig festliegenden Verteilungsschlüssel aus dem staatlichen Finanzverbund. Insofern ist die kommunale Einnahmepolitik vergleichsweise wenig flexibel, die ideologischen Präferenzen der lokalen Parteiorganisationen können in ihr kaum zum Zuge kommen. Die aus international vergleichenden Untersuchungen bekannten Unterschiede in den Abgabenquoten konservativ/liberal und sozial-

demokratisch/sozialistisch regierter Staaten sind in der Haushaltspolitik kommunaler Gebietskörperschaften nicht zu erwarten, vor allem dann nicht, wenn sich die Untersuchung auf ein Bundesland beschränkt. In ihrer Ausgabenpolitik unterliegen die Gemeinden ähnlichen externen Beschränkungen. Zahlreiche kommunale Ausgaben, insbesondere die für Parteeffekte besonders sensiblen Sozialausgaben, resultieren aus bundes- und landesgesetzlich festgelegten Leistungsverpflichtungen der Kommunen. Im Bereich der Infrastrukturpolitik werden derartige externe Rahmenbedingungen ebenfalls wirksam: Ein erheblicher Teil der kommunalen Investitionen entfällt auf Pflichtaufgaben, bei denen die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Ausgaben allenfalls graduell variieren können. Zudem dürften die Modalitäten der Investitionsfinanzierung, insbesondere die Mitfinanzierung kostenintensiver Investitionen durch staatliche Zuweisungen, den Einfluß parteipolitischer Faktoren auf Investitionsentscheidungen in Grenzen halten.

Obleich sich in unseren 49 Untersuchungseinheiten kein nachhaltiger Einfluß der parteipolitischen Kräfteverteilung auf die kommunale Investitionspolitik nachweisen läßt, erlaubt dieses Ergebnis keine generellen Schlußfolgerungen über die Bedeutsamkeit oder Irrelevanz politischer Strukturmerkmale für die Inhalte kommunaler Entscheidungen. Bei einer Analyse von Personalausgaben oder der kommunalen Verschuldungspolitik können parteipolitische Faktoren eine wichtigere Rolle spielen. Der Einfluß anderer Merkmale des lokalen politischen Systems, z. B. der inneradministrativen Strukturen, der politischen Aktivität der Bevölkerung, der Zentralisierung oder Fragmentierung der kommunalen Machtstrukturen oder der politischen Einstellungen der lokalen Entscheidungsträger auf die Umsetzung von Inputs in Outputs wurden hier nicht untersucht. Aus diesem Grunde sagen unsere Ergebnisse nichts über die generelle Bedeutung politischer Strukturen und Prozesse für den Inhalt politischer Entscheidungen aus, sondern nur über die Bedeutung der parteipolitischen Kräftekonstellation für spezifische politische Aktivitäten auf einzelnen Politikfeldern. Der Umstand, daß in der Investitionspolitik als einem wichtigen kommunalen Handlungsbereich mit vergleichsweise großen politischen Gestaltungsmöglichkeiten allenfalls bescheidene und von Politikfeld zu Politikfeld variiierende Parteeffekte nachweisbar sind, deutet auf einen großen Einfluß der Tradition einer primär sachbezogenen Kommunalpolitik hin, die durch die Einbindung der Kommunen in ein umfassendes System der Politikverflechtung noch verstärkt wird.

⁵⁵) Vgl. für unsere Untersuchungseinheiten: O. W. Gabriel (Anm. 10).

Gemeindegebietsreform und politische Partizipation

Einstellungen in der fränkischen „Rebellengemeinde“ Ermershausen

I. Folgekosten der Reform: Vernachlässigte lokale Identität

In Artikel 28,2 bekräftigt das Grundgesetz die eigenverantwortliche Selbstverwaltung örtlicher Gemeinschaften. Diese Verfassungsgarantie schließt, das wird häufig übersehen, in dem Prinzip demokratischer kommunaler Selbstregierung auch die Schutzwürdigkeit der zugehörigen örtlichen sozialen Gemeinschaft als des berufenen Trägers solcher Autonomie grundsätzlich mit ein¹⁾. Die Gemeinde als Verwaltungseinheit und ihr gesellschaftliches Substrat, d. h. eine durch Ortszugehörigkeit definierte Sozialgemeinde, sind demnach im gemeinten Verfassungssinn funktional aufeinander bezogen.

Durch die Gemeindegebietsreformen der sechziger und siebziger Jahre ist die Symmetrie von Verwaltungs- und Sozialgemeinde jedoch vielerorts gestört worden. In der Gesamtbilanz des Neugliederungswerkes fallen, neben dem positiven Effekt gestärkter Verwaltungs- und Leistungskraft im ländlichen Raum, ein nicht nur an der zahlenmäßigen Verminderung kommunaler Mandate meßbarer Verlust an Bürgernähe der Selbstverwaltungsorgane und eine gesunkene Bürgerbeteiligung negativ ins Gewicht²⁾. Ein Erfahrungswert der Gebietsreform ist, daß traditionelle Lokalbindungen und soziale Eigenkräfte gewachsener Ortsgemeinschaften auf neu und größer zugeschnittene kommunale Verwaltungsgebilde nicht ohne weiteres übertragbar sind.

Diese politischen und sozialen Folgekosten der Gebietsreform — die vorrangig nach Maßstäben administrativer Leistungssteigerung umgesetzt worden ist³⁾ — wiegen aus heutiger Sicht um so schwerer,

als das Bedürfnis nach Mit- und Selbstbestimmung im Lebensumfeld offenbar generell wächst, zugleich aber individualistischere Züge annimmt und so als ein Potential für bürgerschaftliche Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten verloren zu gehen droht. Der Hang zur Vereinzelung vertieft die Auseinanderentwicklung von Privatleben bzw. Berufsinteressen und politischem Geschehen. Damit droht ein weiterer Substanzerfall demokratischer Politik: Selbstgenügsame Pflege persönlicher Interessen geht einher mit Gleichgültigkeit gegenüber dem Politikbetrieb. Umgekehrt werden die Basisbindungen parlamentarischer Vertretungen brüchig.

Die — hier nur andeutbaren — Akzeptanzschwächen des repräsentativen Systems erfahren indirekt eine Verstärkung durch späte Folgen der Gemeindegebietsreform. Denn: Gemeindepolitik ist in die Rathäuser der neuen Einheitsgemeinden abgewandert und damit für viele Bürger als ein möglicher Wirkungskreis eigener kommunalpolitischer Aktivität weggerückt. Diese Entwicklung führt dazu, daß die kommunale Selbstverwaltung die — „von oben“ und aus ganz anderen Gründen verursachten — aktuellen Vertrauens- und Vermittlungsprobleme der parteienstaatlich regulierten Demokratie „von unten“ nicht mehr (bzw. noch weniger als früher) abfangen kann.

Eingemeindete Ortsteile pflegen, gleichsam ersatzweise, einen überkommenen Parochialismus. Die Bewohner beschränken ihre sozialen Kontakte, wie Hans-Hermann Zahn am Brackweder Beispiel herausfand, „auch einige Zeit nach der Reform immer noch im wesentlichen auf ihre alte Gemeinde“⁴⁾. Gemeindepolitik wird zur Sache bloßer Beobachtung und im übrigen auf die Entgegennahme eines lokalen Dienstleistungsangebots reduziert, das im Gefolge der Gebietsreform allerdings erheblich verbessert worden ist. Wo örtliche Rathäuser aufgelöst wurden, geht die alltägliche Erfahrungseinheit — welche das vopolitische Ortsleben mit den Akteuren kommunaler Selbstverwaltung vormals

¹⁾ Vgl. Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz, Berlin-Frankfurt 1966, S. 85.

²⁾ Zusammenfassend Werner Thieme/Günther Prillwitz, Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981, S. 37, 214; ferner mit lokalen Daten Dieter Jauch, Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, Stuttgart 1975, S. 75, 94; Hans-Hermann Zahn, Die Einstellung der Bürger zu ihrer Gemeinde, Baden-Baden 1982, S. 214 f.; L. Albertin/I. Keim/R. Werle, Die Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Reformer, Opladen 1982, S. 127 ff.

³⁾ So übereinstimmend W. Thieme/G. Prillwitz (Anm. 2), S. 45; Hans-Ulrich Derlien/Dyprand v. Queis, Kommunalpolitik im geplanten Wandel, Baden-Baden 1986, S. 13; ferner Ulrich Scheuner, Voraussetzungen der kommunalen Gebietsreform, in: G. C. von Unruh/W. Thieme/U. Scheuner,

Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981, S. 57 ff.

⁴⁾ H.-H. Zahn (Anm. 2), S. 214.

verband — verloren. Seither ist die soziale Verankerung von Gemeindepolitik in vorpolitischen örtlichen Lebensbezügen, ein wesentliches Element lebendiger Gemeindedemokratie, häufig abgerissen.

Der mutmaßliche Zusammenhang zwischen ungeplant entpolitizierenden Folgen der Gebietsreform und generellen Vermittlungsproblemen des bundesdeutschen Parteienstaates bildet nicht den Untersuchungsgegenstand unserer empirischen Fallstudie, er stellt allenfalls einen Hinweis auf ihre denkbare gesamtpolitische Einordnung dar. Ziel der im Frühjahr 1988 vorgenommenen Befragung in der unterfränkischen Landgemeinde Ermershausen (bei Bamberg) war es, über die Einstellungen der Bewohner die subjektive Dimension des dort mehr als ein Jahrzehnt währenden hartnäckigen Kampfes gegen die (1978 verfügte) Eingemeindung in die neue Großgemeinde Maroldsweisach zu erfassen und damit auch lokale Hintergründe dieses kollektiven Widerstands aufzuhellen⁵⁾. Art, Dauer und Intensität dieses Widerstands lassen den Funktionsverlust der institutionalisierten kommunalen Selbstverwaltung und einen Vertrauensschwund von Parteienstaat und staatlicher Politik bzw. Verwaltung exemplarisch zutage treten.

Natürlich stellt sich die Frage, ob die in Ermershausen erhobenen Umfragewerte verallgemeinbar sind. Ist das einsame Aufbegehren gegen die Eingemeindung mehr als ein lokaler Sonderfall, ist es, angesichts der weithin unstrittigen Hinnahme der Neugliederung durch die Betroffenen, nicht atypisch für das normale Bürgerurteil über die Gebietsreform? Hat nicht der zähe Kleinkrieg zwischen „Rebellenort“ und Gemeinde-, Kreis- und Landesoberigkeiten lediglich die Bedeutung einer vereinzelt lokalen Kraftprobe?

Unsere Antwort (und zugleich These) lautet: Gemessen an der inzwischen geräuschlosen Anpassung nahezu aller betroffenen Gemeinden an die Ergebnisse der Gebietsreform, hat der Fall Ermershausen nicht mehr als die Größenordnung eines lokalen Restkonflikts. Gleichwohl bringt die dortige lokale Protestbewegung besonders spektakulär zum Ausdruck, was in einer unbestimmten Zahl anderer Einheitsgemeinden hinter der Fassade äußerlichen Bürgerfriedens als stille Unzufriedenheit weiterwirkt: Bedauern über ein Stück verlorener

⁵⁾ Die Befragung wurde im April/Mai 1988 im Rahmen eines am Institut für Geographie der Universität Erlangen-Nürnberg veranstalteten Projekt-Seminars, das von den Verfassern gemeinsam mit Philipp Hümmer geleitet wurde, vorgenommen. Befragt wurden alle 456 wahlberechtigten Einwohner Ermershausens. Die Rücklaufquote betrug 81% (N = 371).

Identität und Gefühle der Entfremdung vom Verwaltungsbetrieb in der neuen Großgemeinde⁶⁾. So gesehen, erhellt die Untersuchung des Ausnahmefalles Ermershausen ein Stück andernorts oft verdrängter kommunaler Normalität. Diese nimmt jedoch nur dort Ausmaße eines offenen und aktiven Widerstands an, wo — wie in Ermershausen — eine besondere lokale Betroffenheit vorliegt.

Die erwachsenen Ermershäuser Bürger zeigten eine hohe Bereitschaft zu unkonventioneller Partizipation (verstanden als Politikbeeinflussung außerhalb der vom Institutionensystem angebotenen Formen und Wege). Das ist insoweit überraschend, als damit bei Landbewohnern, welche einer konservativen Sozialmoral und Politikansicht anhängen, ein Verhaltenstypus auftaucht, der nach bisheriger wissenschaftlicher Erkenntnis das Merkmal vornehmlich höher gebildeter Angehöriger der neuen städtischen Dienstleistungsberufe mit urbanem Lebensstil und postmateriellen Einstellungen ist⁷⁾. Dies läßt sich — zweiter Teil unserer These — so deuten, daß politische Deprivation, als spezielle Art politischer Unzufriedenheit mit staatlichen Fehlleistungen⁸⁾, auch im ländlich-konservativen Sozialmilieu als unkonventionelles Protestverhalten Ausdruck finden kann — vorausgesetzt, es geht um mehr als einen nur abstrakten Wertkonflikt, wenn also eine konkrete Betroffenheit vorliegt, etwa in Gestalt eines obrigkeitlichen Eingriffs in traditionelle Lebenswelten, der als existentiell bedrohlich empfunden wird.

Auch aus diesem Blickwinkel gelangen wir zu dem Schluß, daß das nonkonforme Protestverhalten einer peripheren fränkischen Landgemeinde zwar eine lokale Ausnahmesituation spiegelt, nicht aber einen atypischen Sonderfall darstellt. Wir vermuten (ohne es mit empirischen Vergleichsdaten absichern zu können), daß die bodenständigen Kerne der Bürgerproteste z. B. in Whyl, im Hunsrück oder um Wackersdorf, die eine Mobilisierung in ländlich-konservativen Traditionsmilieus freigesetzt haben, durch ähnliche Deprivationsgefühle bewegt werden.

⁶⁾ Exemplarisch dafür H.-H. Zahn (Anm. 2), S. 214f.

⁷⁾ Vgl. zum theoretischen Konzept des Wertewandels und seinen empirischen Anwendungen Max Kaase, Bedingungen unkonventionellen Verhaltens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 7/1976, S. 179 ff.; Alan Marsh/Max Kaase, Background of Political Action, in: Samuel Barnes/Max Kaase (Eds.), Political Action, Beverly Hills-London 1979, S. 130 ff.; Helmut Klages/Willi Herbert, Wertorientierung und Staatsbezug, Frankfurt-New York 1983, S. 31 ff.; zusammenfassend Oscar W. Gabriel, Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1986, S. 321 ff.

⁸⁾ Vgl. M. Kaase (Anm. 7), S. 182f.

II. Widerstand als Teil dörflichen Alltags

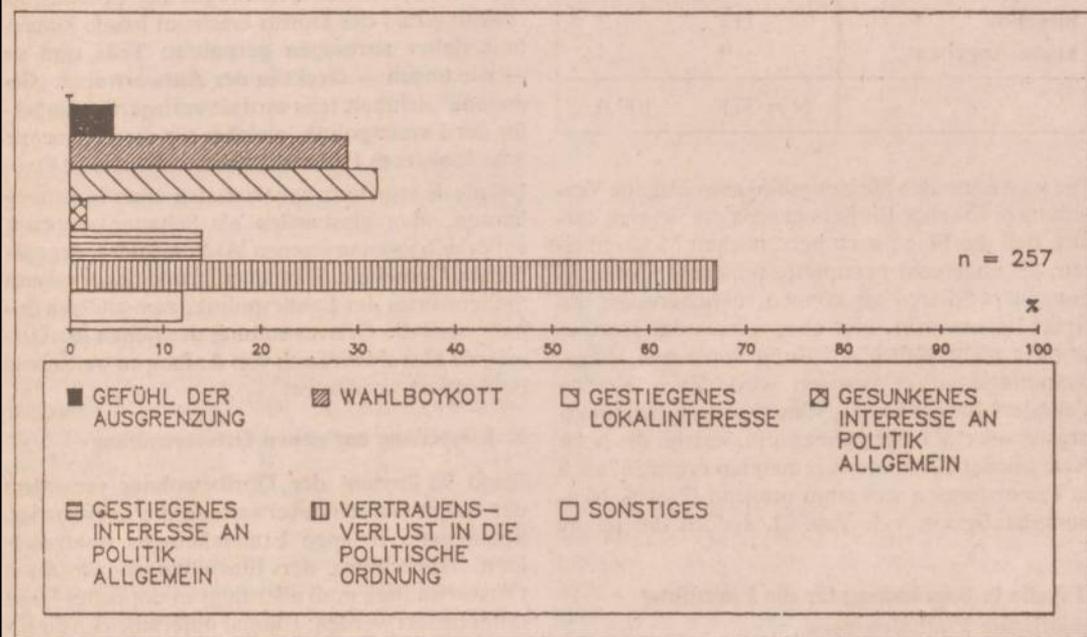
1. Politisches Interesse und Ortsbezogenheit

Knapp vier Fünftel der Einwohner nehmen am politischen Geschehen lebhaft oder zumindest gelegentlich Anteil. Nur jeder Fünfte zeigt sich „wenig“ oder „gar nicht“ interessiert.

Das Politikinteresse im Ort liegt damit erheblich über dem bundesdeutschen Durchschnittswert der achtziger Jahre⁹⁾. Die vergleichsweise hohe Aufmerksamkeit für Politik belegt, daß sich der Eingemein-

dungskonflikt auf die Einwohner politisierend ausgewirkt hat. Für sieben von zehn Befragten hat sich die Einstellung zur Politik seither verändert: Wahlboykott und Vertrauensentzug für die politische Ordnung sind die am häufigsten genannten Reaktionen. Nur ganz wenige sagen, ihr Interesse an Politik sei gesunken. Hingegen äußert gut jeder dritte derjenigen, deren Einstellung zur Politik sich nach eigenem Bekunden geändert hat, zunehmende Aufmerksamkeit für Gemeindeangelegenheiten (Abb. 1).

Abbildung 1: Einstellung zur Politik: Veränderungen nach der Eingemeindung



Basis: Befragte, die angeben, ihre Einstellung zur Politik habe sich nach der Eingemeindung geändert (N = 257).

Das besondere Interesse knapp der Hälfte der Ortsbewohner (45,6 %) gilt der Gemeinde. Die kommunale Interessenpräferenz übersteigt damit die in anderen Fallstudien ermittelten Vergleichsdaten (zwischen 10 und 13 %) um ein Mehrfaches¹⁰⁾. Überdurchschnittlicher politischer Interessensgrad und intensive Ortsbindung sind in Ermershausen eng aufeinander bezogen.

2. Die Selbsteinschätzung politischer Einflußchancen: Gespaltene lokale Kompetenz

Befragt, wie sie ihre persönlichen politischen Einflußchancen einschätzen, stellen generell in Umfragen diejenigen Bundesbürger die vergleichsweise

stärkste Gruppe dar, die glauben, am ehesten auf der Gemeindeebene etwas bewegen zu können¹¹⁾. Das traditionell stärker ausgeprägte Bewußtsein lokaler Kompetenz hat im allgemeinen auch die kommunale Gebietsreform überdauert¹²⁾.

In Ermershausen hingegen scheint die übliche Rangfolge auf den ersten Blick erheblich verrutscht: Auf die Frage, wo am ehesten die Chance bestünde, eine als ungerecht empfundene politische Maßnahme wieder rückgängig zu machen, nennt lediglich ein knappes Viertel der Bewohner die Gemeinde. Rund 40 % erwähnen den Bereich der Landespolitik. Die Bundespolitik dagegen fällt

⁹⁾ Vgl. dazu die Angaben für die Zeitreihe 1952–1983 bei O. W. Gabriel (Anm. 7), S. 184.

¹⁰⁾ Vgl. H.-H. Zahn (Anm. 2), S. 92 f.; D. Jauch (Anm. 2), S. 114.

¹¹⁾ Vgl. Max Kaase/Alan Marsh: Political Action Repertory, in: S. Barnes/M. Kaase (Anm. 7), S. 141, mit den Differenzwerten für die nationale und lokale Politikebene im Vergleich der Jahre 1959/60 und 1974.

¹²⁾ So jedenfalls nach H.-H. Zahn (Anm. 2), S. 91 und D. Jauch (Anm. 2), S. 87.

deutlicher ab als sonst üblich. Auffallend hoch ist im übrigen mit gut 30 % die Gruppe derer, die sich „nirgends“ Einfluß zuschreiben mögen (Tab. 1).

Tabelle 1: Chancen politischer Einflußnahme

Frage: Wo sehen Sie ehestens Chancen, eine als ungerecht empfundene politische Maßnahme rückgängig zu machen?		
	abs.	Prozent
in den Gemeinden	95	25,6
in der Landespolitik	145	39,1
auf Bundesebene	10	2,6
nirgends	112	30,2
keine Angaben	9	2,4
	N = 371	100,0

Die vom normalen Meinungsbild abweichende Verteilung politischer Einflußchancen erklärt sich daraus, daß die Frage nach persönlichen Möglichkeiten, als ungerecht perzipierte politische Entscheidungen revidieren zu können, üblicherweise abstrakt beantwortet, hier aber seitens der Dorfbewohner mehrheitlich auf ihren konkreten Eingemeindungskonflikt bezogen wird. Zwar bleiben Grunderfahrungen wie „Nähe zum Entscheidungsorgan“ oder „Ortsgemeinschaft“, welche die hohe Rate lokaler Kompetenz gemeinhin erklären, auch in Ermershausen weiterhin prägend (25,1 % Nennungshäufigkeit, vgl. Tab. 2). Jedoch die relativ

Tabelle 2: Begründung für die Einstufung politischer Einflußchancen

	abs.	Prozent
Nähe zu Entscheidungen	37	10,2
Ortsgemeinschaft	54	14,9
Überschaubarkeit	1	0,3
Staatsregierung entscheidet	133	36,7
Landrat		
„verlängerter Arm“	1	0,3
Einfluß Landespolitik vermutete	8	2,2
Allkompetenz	53	14,6
Ohnmacht des Einzelnen	57	15,8
Arroganz der Politik	10	2,8
keine Angaben	8	2,2
	N = 362	100,0

größte Teilgruppe sieht eigene Einflußmöglichkeiten nicht explizit auf kommunaler, sondern auf landespolitischer Ebene, weil in der Landeshauptstadt München jene Organgewalten (Landtag, Innenministerium, Staatskanzlei) angesiedelt sind, die über eine eventuelle Korrektur der Eingemeindung entscheiden.

Daß sich die persönlichen Einflußbeurteilungen in so hohem Ausmaße auf die Landespolitik richten, hat seinen Grund in dem nahezu alle Dorfbewohner bewegendem Kampf um die Rückgewinnung gemeindlicher Selbständigkeit. Gut ein Drittel der Befragten begründet seine Einflußpräferenz für die mittlere Politikebene mit der Entscheidungsbefugnis der bayerischen Staatsregierung (Tab. 2). Im Meinungsbild des Dorfes erscheint lokale Kompetenz daher sozusagen gespalten: Teils wird sie — wie üblich — direkt in der Antwortrubrik „Gemeinde“ sichtbar, teils wird sie verlagert in den Sektor der Landespolitik, welcher für die kommunale Schicksalsfrage Ermershausens zuständig ist¹³⁾.

Lokale Kompetenz existiert also auch in Ermershausen, aber einstweilen als Schattenkompetenz außerhalb ihres ureigenen Aktionsfeldes, der politischen Gemeinde. Einmal aufgrund des erwähnten Stellenwertes der Landespolitik, zum anderen deshalb, weil die Ortsverwaltung der neuen Marktgemeinde Maroldsweisach von Anfang an weitgehend boykottiert worden ist.

3. Einstellung zur neuen Ortsverwaltung

Rund 90 Prozent der Dorfbewohner verweigern der neuen Gemeindeverwaltung die Legitimation, kommunale Belange Ermershausens wahrzunehmen. Hinsichtlich der Einstellungen zur neuen Ortsverwaltung muß allerdings in doppelter Weise differenziert werden: Einmal unterscheiden die Ermershäuser sehr wohl zwischen kommunalpolitischer Verantwortlichkeit der ungeliebten neuen Gemeindeoberen und der Verwaltungspraxis ihrer ausführenden Organe; die Leistungskraft und der freundlich-sachliche Amtston der Rathausbediensteten finden durchaus Anerkennung. Andererseits — damit bereits angedeutet — schließt der prinzipielle Boykottvorsatz nicht aus, daß auf dem Rathaus zumindest erledigt wird, was unaufschiebbar bzw. unumgänglich ist. Fast 60 % der Ermershäuser hatten im Jahre 1987 die Gemeindebehörde wenigstens einmal aufgesucht¹⁴⁾ (die konkreten Anlässe siehe Tab. 3).

¹³⁾ Addiert man beide Prozentsätze, die in Tabelle 1 auf die Antwortspalten „Gemeinde“ und „Landespolitik“ entfallen, so ergibt sich übrigens mit gut 65 % eine Quote, die im Bereich des bei H.-H. Zahn (Anm. 2, S. 91) ermittelten Normalwertes lokaler Kompetenz (dort: 55,6 %) liegt.

¹⁴⁾ Die Besuchsfrequenz entspricht in etwa den von H.-H. Zahn (Anm. 2), S. 143, für Bielefeld-Brackwede ermittelten Werten; dort gaben jedoch nur 10 % an, „nie“ die Verwaltungsstelle aufgesucht zu haben.

**Tabelle 3: Gründe für Rathausbesuche
(Mehrfachnennungen)**

	abs.	Prozent
Paß- und Ausweissachen	150	70,8
Rentenbescheinigung u. ä.	31	14,6
Steuern, Gebühren, Abgaben	25	11,8
Bau- und Grundstücksangelegenheiten	10	4,7
Aufgebote	7	3,3
Begrüßungsgeld		
DDR-Gäste	8	3,8
sonstiges	44	20,8
Befragte	212	

Obwohl die Beziehungen zur Marktgemeinde stark getrübt sind, ist also der kontinuierliche Kontakt zur Gemeindeverwaltung nicht gänzlich abgerissen. Der kleine Amtsverkehr mit dem Rathaus bewegt sich in einer Größenordnung, wie sie nach der Gebietsreform auch anderswo für eingemeindete Ortsteile registriert wird.

Innerlich angenommen ist die neue Gemeindeführung damit keineswegs. Vier von fünf Ermershäusern geben nämlich an, sie hätten infolge der Eingemeindung örtliche Behördengänge „sehr“ (61,7%) oder „ein wenig“ (20,2%) eingeschränkt.

Neun von zehn Ortsbürgern sind sogar der Überzeugung, die Bedürfnisse ihres Ortsteils würden in der Einheitsgemeinde „schlechter“ (30,2%) bzw. „viel schlechter“ (59,2%) berücksichtigt. Das Gefühl, bei kommunalpolitischen Entscheidungen benachteiligt zu werden, äußert sich nicht als lediglich diffuse Unzufriedenheit. Fast jeder erwachsene Dörfner (86,5%) erinnert sich an konkrete Maßnahmen, die gegen die Interessen Ermershausens durchgesetzt worden seien. Bei den Antworten kommen zudem jene besonderen, materiellen und immateriellen dörflichen Betroffenheiten zum Vorschein, die dem Konflikt Nahrung geben und inzwischen zu symbolischen Anhaltspunkten des Widerstands erwachsen sind (Tab. 4).

4. Demokratische Mitsprache in der alten und in der neuen Gemeinde

Neun von zehn Ermershäusern behaupten, die neue Gemeindeverwaltung „macht doch, was sie will“. Nur knapp 7% der Befragten sehen für sich Möglichkeiten, an kommunalen Verwaltungsentscheidungen in Maroldsweisach mitzuwirken. Spiegelverkehrt ergibt sich ein äußerst günstiges Meinungs-

Tabelle 4: Benachteiligungen des eigenen Ortsteiles

Frage: Entscheidungen der Gemeinde gegen die Interessen Ermershausens? (Mehrfachnennungen)		
	abs.	Prozent
Höhere Abgaben	108	33,6
Raubbau am Wald	196	61,1
Benachteiligung bei Investitionen	224	69,8
Abbestellung der Kirchenglocken	197	61,4
Sperrung Zuschuß		
Sportheimbau	176	54,8 *
Kindergartenbau	114	35,5
Abriß Meierei	99	30,8
Befragte	321	

bild, wenn nach demokratischen Mitspracherechten in der alten Gemeinde gefragt wird: Fast drei von vier Befragten äußern sich positiv, weniger als 5% bescheinigen der vormaligen Gemeindeführung ein selbstherrliches Gebaren (Abb. 2)¹⁵.

Noch deutlicher fällt die kontrastierende Bewertung in der Teilgruppe aus, die sich für Kommunalpolitik besonders interessiert und sich eine hohe lokale Kompetenz zuschreibt (Tab. 5 und 6).

Der Vorwurf mangelnder demokratischer Offenheit der Marktgemeinde-Verwaltung kann nicht Ergebnis wirklich gemachter Erfahrungen sein, denn bislang weigert sich ja die große Mehrheit des Dorfes, in den Organen der Einheitsgemeinde mitzuarbeiten. Die grundsätzliche Frontstellung gegenüber Maroldsweisach verlagert sich in einen pauschalen Willkürverdacht gegenüber der neuen Gemeindeleitung. Umgekehrt wird die alte, zwangsweise aufgelöste Ortsverwaltung rückblickend zum idealen Gegenbild kommunaler Selbstregierung verklärt. Die Antworten auf diese beiden Fragen enthalten klare Projektionen. Gerade das zeigt, wie stark sich die Einwohner mit ihrer früheren politischen Gemeinde nach wie vor identifizieren.

5. Eingemeindung als Ortsgespräch — Kommunale Informiertheit und Informationsquellen

In ländlichen Gemeinden werden Informationen über lokale Ereignisse auch heute noch weithin über persönliche Kontakte vermittelt. Seitdem infolge der Gemeindegebietsreform zahlreiche Ge-

¹⁵) 22,9% Befragte enthalten sich eines Urteils, da sie die frühere Ortsverwaltung selbst nicht mehr erlebt haben.

Abbildung 2: Politische Mitwirkungsmöglichkeit als Bürger in der alten und neuen Gemeinde

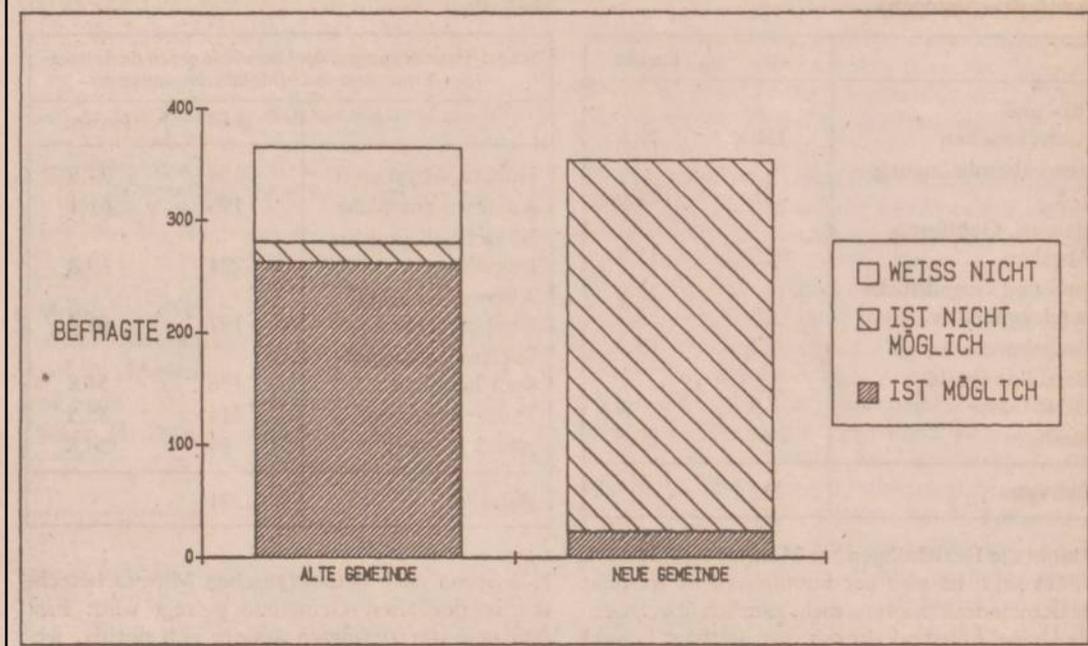


Tabelle 5: Politische Interessenpräferenz und Mitwirkungsmöglichkeit in der neuen Gemeinde

politische Interessenpräferenz	Mitwirkung in der neuen Gemeinde			
	nicht möglich		möglich	
	abs.	%	abs.	%
Gemeinde	162	99,4	1	0,6
Landkreis	18	94,7	1	5,3
Bayern	16	80,0	4	20,0
Bonn	9	81,8	2	18,2
international	9	81,8	2	18,2
alles	106	88,3	14	11,7
interessiere mich nicht	8	100,0		
insgesamt	328	93,2	24	6,8

N = 352

meinderäte ihr Mandat verloren und die Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften verlagert worden sind, hat die herkömmliche Form direkter Kommunikation als Umschlagplatz für kommunalpolitische Anliegen und Neuigkeiten folgerichtig an Bedeutung eingebüßt¹⁶⁾.

¹⁶⁾ So übereinstimmend D. Jauch (Anm. 2), S. 92 und H.-H. Zahn (Anm. 2), S. 115.

Tabelle 6: Einstufung politischer Einflußchancen und Mitwirkungsmöglichkeiten in der neuen Gemeinde

Einstufung politischer Einflußchancen	Mitwirkung in der neuen Gemeinde			
	nicht möglich		möglich	
	abs.	%	abs.	%
Gemeinde	83	92,2	7	7,8
Landespolitik	136	95,8	6	4,2
Bundesebene	7	70,0	3	30,0
nirgends	101	93,5	7	6,5
insgesamt	327	93,4	23	6,6

N = 350

Nicht so in Ermershausen. Hier zeigt unsere Befragung das genaue Gegenteil einer kommunalpolitisch verarmten lokalen Öffentlichkeit. Lokale Zeitungen, die in eingemeindeten Orten häufig ein faktisches Monopol für ortsbezogene Berichterstattung besitzen, rangieren in Ermershausen als örtliche Informationsquelle hinter persönlichen Kontakten und dem Mitteilungsblatt der örtlichen Bürgergemeinschaft, den „Ermetztal-Nachrichten“, erst an dritter Stelle. Auch gesellige Beziehungen werden vergleichsweise intensiv zu kommunalpolitischem Meinungs austausch genutzt (Tab. 7).

Tabelle 7: Informationsquellen für Gemeindeangelegenheiten (Mehrfachnennungen)

	abs.	Prozent
Persönliche Kontakte	254	68,5
Stammtisch	83	22,4
Kaffeekränzchen	29	7,8
Lokalzeitung	234	63,1
Bürgergemeinschaft	177	47,7
Ermetztal		
Nachrichten	246	66,3
Vereine	84	22,6
politische Parteien	4	1,1
Altbürgermeister	45	12,1
Straßengespräche	78	21,0
Kirchgang	25	6,7
sonstiges	22	5,9
kein Bedarf	5	1,3

N = 371

Das kommunalen Themen geltende Informations- und Mitteilungsbedürfnis ist im Ort ungemein rege. Die meisten Bewohner sind an die verschiedenen, untereinander personell vernetzten lokalen Verkehrsschleifen — den Stammtisch, die Bürgergemeinschaft und die Vereine, das Gespräch auf der Straße, im Wirtshaus oder mit dem Altbürgermeister — mehr als einmal angeschlossen. Nur eine winzige Minderheit von fünf Befragten erklärt sich für gänzlich unbeteiligt (noch weniger, nämlich vier Bürger, halten die Information durch politische Parteien für erwähnenswert).

Bei privaten, geselligen Zusammenkünften bieten lokale und speziell kommunale Themen reichlich Gesprächsstoff. Vier von fünf Ermerhäusern unterhalten sich im Freundeskreis über lokale Ereignisse bzw. das Tagesgeschehen im Ort (82,7%). Bei dieser Frage wurde nach politischen und nicht-

politischen Themenbereichen nicht unterschieden. Immerhin nennen 52,8% der Befragten als Gesprächsgegenstand ausdrücklich die Gemeindepolitik. Ein Dauerthema ist erwartungsgemäß die Wiedererlangung der kommunalen Selbständigkeit (79,7% Nennungen). Klassische Gesprächsstoffe wie Privatprobleme (54,2%), Nachbarn/Bekannte (25,2%), berufliche Fragen (38,5%) und Sport/Hobby (42%) treten demgegenüber in den Hintergrund.

Die Rückgewinnung der Selbständigkeit ist im Ermerhäuser Ortsgespräch eindeutig das beherrschende Thema. Die meisten Befragten nehmen dies nicht nur für sich selbst an, sondern ebenso für ihre Mitbürger: Zwei von drei Dörfnern sagen, das ganze Dorf spreche darüber. Ein weiteres knappes Drittel glaubt, daß dies zumindest für die Mehrheit der Bewohner gelte.

Der rege kommunale Informationsfluß im Ort ist Bestandteil der politischen Rundumverteidigung des Dorfes. Zwar bleibt die lokale Presse wichtig, weil sie über den Eingemeindungskonflikt fortlaufend ausführlich berichtet. Aber als Informanten sind vor allem der Altbürgermeister, ehemalige Gemeinderäte und weitere lokal anerkannte Bürger gefragt. Die genannten Meinungsführer bilden im Vorstand der Bürgergemeinschaft, die sich 1978 als eine Art privatrechtliche Gemeindevollversammlung konstituierte, ein kommunales Schattenkabinett. Als Quelle kommunaler Informationen nennt fast jeder zweite Ermerhäuser die Bürgergemeinschaft, etwa jeder achte den Altbürgermeister. Ihre Mitteilungen und Situationsdeutungen gelten als authentisch und glaubwürdig. Sie formulieren und vertreten, vormals durch förmliches politisches Mandat, später durch bürgerschaftliches Votum beauftragt, die Meinung des Dorfes nach außen und geben den aktuellen Stand der dörflichen Außenpolitik nach innen weiter. Der Zusammenschluß nach innen hat mithin auch seine kommunikative Dimension.

III. Rückwirkungen auf individuelle Einstellungen zur Politik

1. Vertrauensverlust der politischen Ordnung

Daß die Eingemeindung gegen den erklärten Willen der überwältigenden Mehrheit der Ermershäuser geschah, hat im politischen Bewußtsein der Bewohner Spuren hinterlassen. Die Verstörung sitzt um so tiefer, als die Staatsmacht den bürgerlichen Ungehorsam des Dorfes mit einem massiven Aufgebot ihrer Zwangsmittel beantwortete. In einer „Nacht- und Nebelaktion“ riegelten Polizei- und Grenzschutzeinheiten am 19. Mai 1978 frühmorgens den Ort ab und erzwangen den Abtransport der Gemeindeakten.

Der Aufmarsch massierter Staatsmacht gegen eine „besonders verdiente und staatstreue Gemeinde“¹⁷⁾ wurde als erschreckend und demütigend empfunden. In der an sich staatstreuen und „cher konservativen“¹⁸⁾ Landgemeinde ging der bis dahin fraglose Vertrauensvorschuß in die Autorität des Staates und seiner handelnden Akteure weitgehend verloren. Fast jeder zweite Bewohner hat nach eigener Aussage Vertrauen in die politische Ordnung eingebüßt (s. a. Abbildung 1).

Dies korrespondiert mit einem Teilbefund unserer schon erwähnten Frage zur politischen Kompetenz. Nahezu jeder dritte Ermershäuser fühlt sich den Entscheidungen der Verantwortlichen im politisch-administrativen System ohnmächtig ausgeliefert: 30,2 % sehen „nirgends“ eine Chance, eine als ungerecht empfundene Maßnahme rückgängig machen zu können (vgl. S. 30). Als Gründe dafür werden „Ohnmacht des Einzelnen“ (14,6 %) und „Arroganz der Politik“ (15,7 %) genannt. Dabei ist fehlendes Vertrauen in persönliche politische Einflußmöglichkeiten nicht etwa ein anderer statistischer Ausdruck für politische Interesselosigkeit, denn Interesse und Desinteresse an Politik sind unter den Resignierten so verteilt wie in der Ortsbevölkerung insgesamt.

Der Staat fängt, sprichwörtlich, beim Landrat an. In ihm erhält folglich der in Ermershausen eingetretene Vertrauensschwund der politischen Ordnung konkret Gestalt. Auf die Frage, welche Personen, Gruppierungen oder Institutionen im Verlauf der Gebietsreform besonders enttäuscht haben, wird mit großem Abstand, von fast 80 % der Ortsbevölkerung, der Landrat genannt. Jeder dritte Dorfbewohner (34,8 %) glaubt, der Verlust der Selbständigkeit sei letztlich dem Einfluß des Landrats zu verdanken. Der Landrat steht in eigener Person

und als Verkörperung überpersönlichen Amtshandelns für jene Macht, die aus Ermershäuser Sicht vertragswidrig die Korrektur der regionalen Zielplanung der Gebietsreform 1973 betrieben und damit den Verlust der kommunalen Selbständigkeit vorentschieden hat. Das technokratische „Planspiel“ (Altbürgermeister Höhn) der Verwaltungsorgane — und ganz besonders die Rolle, die dabei das Landratsamt als Architekt der kommunalen Neugliederung im Grenzlanddistrikt des Haßberge-Kreises spielte — wurde, lange vor dem denkwürdigen 19. Mai, in Ermershausen als Mißachtung des fundamentalen politischen Moralgrundsatzes von Treu und Glauben empfunden. In der Überzeugung, eigenes gutes Recht sei kreispolitischen Abreden kalt geopfert worden, liegt eine der wesentlichen tieferen Ursachen des Widerstands begründet.

2. Resistenz und verletztes Rechtsgefühl

Etwa 84 % der Befragten bezeichnen die Eingemeindung als nicht rechtens. Eine deutliche Mehrheit (58,6 %) führt den ungebrochenen Widerstand auf verletztes Rechtsempfinden zurück. Aufschlußreich sind auch hier die dem reinen Werturteil unterliegenden Motive: vier von fünf Bewohnern rügen die Mißachtung des Bürgerwillens. Jeder zweite stellt heraus, daß die Voraussetzungen für den Erhalt kommunaler Eigenständigkeit erfüllt gewesen seien. Knapp 40 % monieren den Bruch des nach ihrer Überzeugung seinerzeit gegebenen Selbständigkeitsversprechens. Ebensoviele (38,8 %) bringen das „Unrecht“ der Eingemeindung mit dem Polizeieinsatz in direkten Zusammenhang.

Der Polizeieinsatz vom Mai 1978 ist also im Dorf als ein traumatisches Gemeinschaftserlebnis präsent. Er hat aber, auch nach überwiegender Meinung der Bewohner, das Eintreten für die Selbständigkeit nicht erst verursacht, sondern eine schon latent vorhandene Unrechtsüberzeugung verfestigt. Es erscheint daher stimmig, daß die Ermershäuser überwiegend (mit 58,5 %) sagen, die im Laufe der eskalierenden Auseinandersetzung erfahrenen Enttäuschungen und Nachteile hätten auf den Widerstandswillen lediglich verstärkend gewirkt. In der Verbindung solcher älterer Erfahrungen mit dem jüngeren Erlebnis des Polizeieinsatzes ist die Erklärung für eine im Kern konservative Empörung und ihre ungewöhnliche Bekundung in unkonventionellem Protestverhalten zu finden.

3. Ausdrucksformen unkonventionellen Protestverhaltens

Das in den siebziger Jahren von Ronald Ingelhart, Max Kaase und anderen Sozialwissenschaftlern entwickelte Konzept unkonventionellen politischen

¹⁷⁾ So der Vorsitzende der Aktionsgemeinschaft Demokratische Gebietsreform, Josef Kiermaier, in einer Petition an den Bayerischen Landtag, Mitte Juli 1978.

¹⁸⁾ Leserbrief des im Ort geborenen Landesbischofs i. R. Hermann Dietzfelbinger in der Süddeutschen Zeitung vom 1. Juni 1978.

Verhaltens geht, grob gesagt, davon aus, daß in Situationen, in denen Bürger mit ihren Wünschen auf mangelnde Aufgeschlossenheit der politischen Herrschenden stoßen und darauf mit der Aktivierung ruhender direkter Beteiligungsrechte reagieren, eine Minderheit auf Formen unkonventionellen Protests zurückgreift. Praktiziert werden dabei auch solche Aktionsformen, die (wie z. B. genehmigte politische Demonstrationen) zwar legal sind, von Teilen der Bevölkerung aber als illegitim abgelehnt werden¹⁹⁾.

Unkonventioneller Protest ist ein politisches Ausnahmeverhalten, das besonderer, häufig lokaler Mobilisierungsanstöße bedarf²⁰⁾ und eigentlich typisch ist für eine bestimmte protestgeneigte Teilpopulation. Kaase zufolge ist es die sozial-demographische Kombination „von Jungsein und hoher Schulbildung, die am stärksten zu unkonventionellem politischem Verhalten prädisponiert“²¹⁾. Anhänger von Linksparteien und Inhaber postmaterialistischer Wertpräferenzen sind über-, Frauen und Personen mit starker Kirchenbindung gewöhnlich unterrepräsentiert²²⁾.

In Ermershausen sind die sozialstrukturellen Bedingungen nun gänzlich anders. Über 56 % der an der Befragung beteiligten Einwohner sind 40 Jahre oder älter. Annähernd vier Fünftel haben die Schule mit dem Hauptschulabschluß verlassen. Nur knapp 17 % der Erwerbstätigen sind oder waren als Angestellte bzw. Beamte beschäftigt. Das Dorf wählt traditionell mehrheitlich konservativ und ist überwiegend kirchentreu, was u. a. daraus hervorgeht, daß die protestantische Kirchengemeinde ein zentrales Element lokaler Selbstidentifikation ist.

Dennoch werden von den Bewohnern Protestaktionen bejaht und selbst in die Tat umgesetzt, die sich über nahezu das gesamte Spektrum eines unkonventionellen politischen Verhaltens erstrecken²³⁾, mit Ausnahme von Sachbeschädigungen und physischer Gewaltanwendung. Letztere werden einmütig abgelehnt. Die Frage, bei welchen Aktionen gegen die Eingemeindung man unter Umständen selbst mitmachen würde, ergab das in Tab. 8 dargestellte Bild.

Tab. 9 stellt die verschiedenen Aktionsformen des politischen Lebens dar.

Drei Viertel der Bürger (73,9 %) hatten mehrmals, 6,2 % einmal an solchen Aktionen teilgenommen.

¹⁹⁾ Vgl. M. Kaase (Anm. 7), S. 185.

²⁰⁾ Vgl. Max Kaase/Alan Marsh, Political Action: A Theoretical Perspective, in: S. Barnes/M. Kaase (Anm. 7), S. 42.

²¹⁾ M. Kaase (Anm. 7), S. 191.

²²⁾ Vgl. ebd.; A. Marsh/M. Kaase (Anm. 7), S. 130 ff.

²³⁾ Zur Protestpotential-Skala siehe M. Kaase (Anm. 7), S. 205.

Tabelle 8: Bereitschaft zu politischen Protestaktionen (Mehrfachnennung)

Aktionsformen	abs.	Prozent
Leserbrief schreiben	209	56,3
Bittschrift verfassen	219	59,0
Blockaden	136	36,7
gewaltlose Demonstration	258	69,5
Wahlboykott	310	83,6
Steuerverweigerung	175	47,2
Sachbeschädigungen	12	3,2
körperliche Gewalt	1	0,3

N = 371

Tabelle 9: Teilnahme an politischen Protestaktionen (Mehrfachnennungen)

Aktionsformen	abs.	Prozent
Petitionen, Information der Öffentlichkeit (Leserbriefe o. ä.)	155	41,8
Umszüge und Demonstrationen	209	56,3
Wahlboykott	234	63,1
Abgabenverweigerung	117	31,5
Rathausbewachung	102	27,5
Behinderung von Gemeindebediensteten	120	32,3
Teilnahme an Gerichtsverhandlungen	50	13,5

N̄ = 371

Eine Aufschlüsselung der Ortsbewohner nach Alterskohorten zeigt, daß das lokale Protestpotential nur bedingt mit der nachwachsenden Dorfgeneration gleichgesetzt werden kann. Neben den ganz Jungen (bis 20 Jahre) schält sich in der mittleren Altersgruppe der 40jährigen ein zweiter aktivistischer Kern heraus, auch und gerade bei härteren Protestvarianten wie Blockaden, Demonstrationen, Wahlboykott und Steuerstreik. Verglichen mit diesen beiden Altersgruppen, fällt die Protestbereitschaft bei den 25–29jährigen niedriger aus (Tab. 10).

Zu erwarten wäre, daß die Bereitschaft zu unkonventioneller Partizipation mit steigendem Politikinteresse zunimmt. In Ermershausen trifft dies zu für das Schreiben von Leserbriefen und das Verfassen einer Bittschrift, also für Aktionen, die eine gewisse Geübtheit mit schriftlichen Meinungsäußerungen erfordern. Wo aber die „literarische“ Hemmschwelle nicht existiert, bei Blockaden und Demon-

Tabelle 10: Bereitschaft zur Teilnahme an Protestaktionen nach Alter der Befragten (Mehrfachnennungen)

Aktionsformen	Alter des Befragten														Insgesamt	
	unter 20 Jahre		20-24 Jahre		25-29 Jahre		30-39 Jahre		40-49 Jahre		50-60 Jahre		über 60 Jahre		abs.	%
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%				
Leserbrief schreiben	19	79,2	19	82,6	20	58,8	49	61,3	35	68,6	36	46,2	30	39,5	208	56,8
Bittschrift verfassen	17	70,8	11	47,8	18	52,9	46	57,5	32	62,8	51	65,4	44	57,9	219	59,8
Blockaden	13	54,2	7	30,4	14	41,2	32	40,0	23	45,1	21	26,9	22	29,0	132	36,1
gewaltlose Demonstration	19	79,2	22	95,7	20	58,8	60	75,0	40	78,4	49	62,8	44	58,0	254	69,4
Wahlboykott	21	87,5	20	87,0	26	76,5	67	83,8	46	90,2	61	78,2	64	84,2	305	83,3
Steuerverweigerung	15	62,5	11	47,8	12	35,3	39	48,8	32	62,8	31	39,7	34	44,7	174	47,5
Sachbeschädigungen	2	8,3			3	8,8	4	5,0	2	3,9			1	1,3	12	3,3
körperliche Gewalt									1	2,0						
Befragte	24		23		34		80		51		78		76		366	

Tabelle 11: Politikinteresse und Bereitschaft zur Teilnahme an Protestaktionen (Mehrfachnennungen)

Aktionsformen	Politikinteresse								Befragte	
	sehr		gelegentlich		wenig		gar nicht		abs.	%
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%		
Leserbrief schreiben	91	64,1	85	56,3	31	46,3	2	18,2	209	56,3
Bittschrift verfassen	90	63,4	90	59,6	34	50,7	5	45,5	219	59,0
Blockaden	48	33,8	55	36,4	30	44,8	3	27,3	136	36,7
gewaltlose Demonstration	98	69,0	107	70,9	50	74,6	3	27,3	258	69,5
Wahlboykott	112	78,9	132	87,4	57	85,1	9	81,8	310	83,6
Steuerverweigerung	61	43,0	77	51,0	32	47,8	5	45,5	175	47,2
Sachbeschädigungen	6	4,2	4	2,6	2	3,0			12	3,2
körperliche Gewalt					1	1,5			1	0,3
Befragte	142	38,3	151	40,7	67	18,1	11	3,0	371	100,0

strationen, bei Wahl- und Steuerstreiks, ist die Protesthaltung unabhängig von einem großen, gelegentlichen oder geringen politischen Interesse ausgeprägt (Tab. 11).

Wir haben des weiteren geprüft, ob sich im Protestverhalten geschlechtsspezifische Unterschiede erkennen lassen, und ferner, ob sich eine nach Alter

und Einstellung ziemlich homogene, außerfamiliale Bezugsgruppe wie die Ermershäuser Landjugend hinsichtlich ihrer unkonventionellen Handlungsbereitschaft von der Gesamtheit der Ortsbewohner abhebt. Die getrennte Auszählung nach Geschlecht zeigt, daß aktiver Protest gegen die Eingemeindung keine männliche Domäne, sondern mindestens in gleicher Weise Frauensache ist (Tab. 12 bis 14):

Tabelle 12: Teilnahme an Protestaktionen nach Geschlecht der Befragten

Aktionsbeteiligung	Geschlecht der Befragten			
	männlich		weiblich	
	abs.	%	abs.	%
ja, einmal	12	6,6	11	6,0
ja, mehrmals	133	73,5	141	77,5
nein	36	19,9	30	16,5
Befragte	181	49,9	182	50,1

N = 363

Tabelle 13: Bereitschaft zur Teilnahme an Protestaktionen nach Geschlecht der Befragten (Mehrfachnennungen)

Aktionsformen	Geschlecht der Befragten			
	männlich		weiblich	
	abs.	%	abs.	%
Leserbrief schreiben	97	52,4	112	60,2
Bittschrift verfassen	111	60,0	108	58,1
Blockaden gewaltlose	64	34,6	72	38,7
Demonstration	125	67,6	133	71,5
Wahlboykott	157	84,9	153	82,3
Steuerverweigerung	90	48,6	85	45,7
Sachbeschädigungen	3	1,6	9	4,8
körperliche Gewalt			1	0,5
Befragte	185		186	

N = 371

Ein deutliches Aktivitätsgefälle wird jedoch sichtbar, wenn die Landjugendmitglieder mit den Nichtmitgliedern verglichen werden. Unter den Angehörigen dieser Jugendgruppe ist die Bereitschaft, an Protestaktionen teilzunehmen, durchweg höher ausgebildet. Bemerkenswert ist dabei, daß die Ablehnung von Sachbeschädigung und körperlicher Gewalt kaum weniger entschieden ausfällt. Das betonte Bekenntnis zu gewaltfreiem Widerstand schließt klischeehafte Deutungen der Art aus, das größere Protestpotential dieser Peer-group sei auf

Tabelle 14: Teilnahme an Protestaktionen nach Geschlecht der Befragten (Mehrfachnennungen)

Aktionsformen	Geschlecht der Befragten			
	männlich		weiblich	
	abs.	%	abs.	%
Petitionen/Information der Öffentlichkeit (Leserbriefe u. ä.)	62	33,5	93	50,0
Umzüge und Demonstrationen	97	52,4	112	60,2
Wahlboykott	116	62,7	118	63,4
Abgabenverweigerung	57	30,8	60	32,3
Rathausbewachung	59	31,9	43	23,1
Behinderung von Gemeindebediensteten	57	30,8	63	33,9
Teilnahme an Gerichtsverhandlungen	21	11,4	29	15,6
Befragte	185		186	

N = 371

einen für Jugendliche typischen unreflektierten Radikalismus zurückzuführen (Tab. 15 und 16).

Wollen wir diese Daten bewerten, so ist an Kaases 1976 getroffene Feststellung zu erinnern, daß für die Mehrheit der Bürger schon die Anerkennung bzw. die Beteiligung an einer legalen friedlichen Demonstration erhebliche Überwindung koste²⁴. Dieser Hinweis verdeutlicht, wie groß die existentielle Betroffenheit sein muß, damit sich eine entlegene Landgemeinde wie Ermershausen dem kollektiven bürgerlichen Ungehorsam zuwendet und eine hochaktive Protesthaltung so lange durchhält. Die Bereitschaft zum zivilen Ungehorsam, in den Formen unkonventioneller Aktion, ist hier deshalb so hoch, weil die Einwohner sich mit dem Schicksal ihres Ortes persönlich stark identifizieren. Als genannte Motive rangieren, nach dem Polizeieinsatz (55,3 %), „Unrecht gegenüber dem Ort“ (30,5 %) und „Ungerechtigkeiten gegenüber einzelnen Personen“ (26,1 %) etwa gleichgewichtig nebeneinander. Aber weit mehr (64,4 %) geben „persönliche Motive“ für ihre Beteiligung an Aktionen an.

Daran zeigt sich zweierlei: einmal ist die Identifikation mit dem Dorf, die im Widerstandswillen Aus-

²⁴) Vgl. M. Kaase (Anm. 7), S. 185.

Tabelle 15: Bereitschaft zur Teilnahme an Protestaktionen nach Zugehörigkeit zur Landjugend (Mehrfachnennungen)

Aktionsformen	Landjugend-Angehöriger			
	ja		nein	
	abs.	%	abs.	%
Leserbrief schreiben	38	73,1	171	53,6
Bittschrift verfassen	35	67,3	184	57,7
Blockaden gewaltlose	27	51,9	109	34,2
Demonstration	45	86,5	213	66,8
Wahlboykott	47	90,4	263	82,4
Steuer-verweigerung	29	55,8	146	45,8
Sachbeschädigungen	4	7,7	8	2,5
körperliche Gewalt			1	0,3
Befragte	52		319	

Tabelle 16: Teilnahme an Protestaktionen nach Zugehörigkeit zur Landjugend (Mehrfachnennungen)

Aktionsformen	Landjugend-Angehöriger			
	ja		nein	
	abs.	%	abs.	%
Petitionen/Information der Öffentlichkeit (Leserbriefe u. ä.)	31	59,6	124	38,9
Umzüge und Demonstrationen	39	75,0	170	53,3
Wahlboykott	28	53,8	206	64,6
Abgaben-verweigerung	12	23,1	105	32,9
Rathaus-bewachung	21	40,4	81	25,4
Behinderung von Gemeinde-bediensetzten	22	42,3	98	30,7
Teilnahme an Gerichts-verhandlungen	3	5,8	47	14,7
Befragte	52		319	

druck findet, nicht rein ideeller Natur. Ortsbindung wird vielmehr, das sollte nicht übersehen werden, durch konkrete Erfahrungen materieller persönlicher Nachteile gestützt (45,6% Antwortquote). Am häufigsten werden gestiegene Abgaben und Gebühren (21,6%) sowie Strafverfahren bzw. Pfändungen (15,6%) genannt. Zweitens sind der Glaube, das Dorf erleide Nachteile, und die Erfahrung individueller Benachteiligung nur zwei Seiten ein und desselben Gefühls der Zurücksetzung. Mehr als 90% der Bewohner glauben, durch den Eingemeindungskonflikt sei dem Dorf als Ganzem Schaden entstanden.

4. „Friedliche Bürger, nicht Rebellen“ — das Bedürfnis nach Normalität

Der Jahre währende, an mehreren politischen, gerichtlichen und publizistischen Fronten geführte Kampf gegen die Eingemeindung gehört in Ermershausen mittlerweile zum Alltag. Doch obwohl der Widerstand, wie unsere Befragung dokumentiert, ungebrochen ist und in seinen unkonventionellen Formen wohl auch instrumentell eingesetzt wird²⁵⁾, herrscht unter den Dorfbewohnern ein starkes Bedürfnis, in den Zustand normalen dörflichen Lebens zurückkehren zu können. Die Position von Außenseitern, die der Obrigkeit Paroli bieten, hat das Dorf weder mit Stolz erfüllt noch gar in eine selbstgefällige Pose von Freiheitskämpfern versetzt. Kaum jemand sonnt sich in dem — durch Medien immer wieder aufpolierten — Glanz einer „Rebellengemeinde“. Nur ein knappes Zehntel der Einwohner mag sich mit diesem Kennzeichen identifizieren. Die große Mehrheit (89,5%) lehnt das Etikett „Rebellen“ ab (Tab. 17).

Tabelle 17: Selbstbezeichnung der Einwohner

	Antwort-häufigkeit	Prozent
friedliche Bürger	99	26,7
ganz normale Bürger	50	13,5
Bürger, die nur ihr Recht wollen	38	10,2
demokratische, mündige Bürger	69	18,6
Bürger, die um ihr Recht kämpfen	26	7,0
verratene und betrogene Bürger	11	3,0
heimatentreue Bürger	33	8,9
Rebellen	34	9,1
keine Angaben	11	3,0
	N = 371	100,0

²⁵⁾ Vgl. ebd.

Im Kontext anderer Fragen bestätigt sich, daß das Wahrzeichen „Rebellendorf“ als rufschädigend angesehen wird. Streben nach Normalität, wie sie im Wunsch nach Bewahrung eines „guten Namens“ zum Ausdruck kommt, birgt mehr als das natürliche menschliche Bedürfnis, einen Zustand andauernder öffentlicher Spannung und seelischen Drucks zu beenden. Bedrückend wirkt ebenso, sich — nach eigener Überzeugung durch Unrecht — von Hoheitsträgern einer Staats- und Wertordnung ausgegrenzt zu wissen, deren konservativer Repräsentation man sich im Grunde zugehörig fühlt. Den Rebellensstatus zu akzeptieren, hieße anzuerkennen, daß man selbst außerhalb von Rechtsstaat und politischer Ziemlichkeit agiert. Der ausdauernde Protest entspringt nicht radikaldemokratischem Bürgerbewußtsein, sondern ist Ausdruck von zivilem

Ungehorsam wider Willen. Die Bewohner lehnen sich auf gegen „Unrecht“ und „Behördenwillkür“, leiden jedoch als „Landeskinder“ zugleich an dem gestörten Verhältnis zur Staatsautorität.

Es sind, so unser verallgemeinerndes Fazit, nicht unterstellte Leistungsmängel des modernen Wohlfahrtsstaates, die bei konservativen Bevölkerungsteilen einen negativen Staatsbezug²⁶⁾ entstehen lassen. Vielmehr sind es, in den Augen der Betroffenen, Vorgänge einer Selbstdiskreditierung des staatlichen Planungsvorrangs und Gewaltmonopols, welche traditionelle Staatsgefölschaft erschüttern und auch auf dem flachen Land unkonventionellen Protest hervorbringen können.

²⁶⁾ Vgl. H. Klages/W. Herbert (Anm. 7), S. 21, 66.

Georg-Christoph von Unruh: Die kommunale Selbstverwaltung. Recht und Realität

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30—31/89, S. 3—13

Eine deutsche Eigenart der demokratischen Regierungsform nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist die in Art. 28 GG getroffene Entscheidung des Verfassungsgebers für eine „auf Selbstverwaltungskörperschaften aufgebaute gegliederte“ und damit zugleich „vervielfältigte Demokratie“. Dem „Volk in Kreisen und Gemeinden“ ist im 2. Absatz dieses Artikels das „Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln“. Das Grundgesetz sichert die Bewahrung von regionalen oder lokalen Eigenarten. Zuständigkeitskonflikte zwischen dem das Ganze darstellenden Staat und seinen gemeindlichen Teilen sind jedoch im Zeitalter der Industriegesellschaft um so weniger auszuschließen, als sich „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ nicht immer einwandfrei von den übrigen übergreifenden öffentlichen Funktionen unterscheiden lassen. Um so notwendiger ist die Anerkennung der Individualität der verschiedenen Teile in der gegliederten Demokratie, um dieses Prinzip als wichtigen Bestandteil des Rechtsstaates nach dem Grundgesetz wirksam zu erhalten.

Wichtig ist dafür, nicht nur die Grundlagen und Befugnisse der Selbstverwaltungsträger zu erhalten, sondern auch ihre Grenzen zu kennen. Wie der Name sagt, sind diese durch das Tätigkeitswort „regeln“ bestimmt, womit die verwaltende Tätigkeit bezeichnet ist, die sich von staatlichen Befugnissen der politischen Lenkung durch Regierung und Gesetzgebung unterscheidet. Im Rahmen der kommunalen Kompetenzen vermögen die Selbstverwaltungskörperschaften nach wie vor wichtige öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Da es sich bei den kommunalen Körperschaften um überschaubare Gebiete handelt, können sich die meisten Bürger mit ihrer Gemeinde oder ihrem Kreis identifizieren. Daran ändern auch mannigfache „Verwerfungen“ im System der kommunalen Selbstverwaltung kaum etwas.

Oscar W. Gabriel/Volker Kunz/Thomas Zapf-Schramm: Parteideologien und Problemverarbeitung in der kommunalen Infrastrukturpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30—31/89, S. 14—26

Den kommunalen Investitionen kommt eine bedeutende Rolle in der räumlichen Verteilung der von öffentlichen Trägern erstellten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur zu. Im Rahmen der Policy-Output-Forschung wird die Relevanz der Machtverteilung im lokalen Parteiensystem für die Investitionsentscheidungen der kommunalen Organe überprüft. Die Untersuchungsanordnung folgt der Systemtheorie Eastons, indem die unterschiedlichen Reaktionen bürgerlich bzw. sozialdemokratisch geführter Kommunalverwaltungen auf Veränderungen des Investitionsbedarfs und der Ressourcen zum Gegenstand der empirischen Analyse gemacht werden. Ein klares parteipolitisch bedingtes Leistungsprofil läßt sich allerdings nicht nachweisen.

Everhard Holtmann/Winfried Killisch: Gemeindegebietsreform und politische Partizipation. Einstellungen in der fränkischen „Rebellengemeinde“ Ermershausen.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30—31/89, S. 32—39

Die kommunale Gebietsreform hat den Gemeinden, insbesondere im ländlichen Raum, einen Zuwachs an Leistungs- und Verwaltungskraft gebracht, der seitens der Bürger durchweg anerkannt wird. Andererseits hat, infolge derselben Reformmaßnahme, kommunale Selbstverwaltung als ein unmittelbarer Wirkungskreis für Ortsbewohner an Nähe und Anziehungskraft eingebüßt. Denn die überkommene Einheit von Verwaltungs- und Sozialgemeinde wurde vielerorts aufgelöst, und die Gemeindepolitik ist in entferntere Handlungszentren neugebildeter Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften abgewandert.

Dieser Vorgang rührt nicht nur unmittelbar an die gesellschaftlichen Grundlagen lebendiger Gemeindegemeinschaften, sondern spiegelt die derzeit erkennbaren, allgemeinen Legitimationsprobleme der Vertretungs- und Verwaltungskörper unserer staatlichen Ordnung auf lokaler Ebene in besonderer Weise wider.

Die Hartnäckigkeit, mit welcher die Bewohner der fränkischen Landgemeinde Ermershausen sich gegen den 1978 verfügten Verlust ihrer kommunalen Autonomie wehren, erhellt die lokale und die gesamtpolitische Dimension des erwähnten Legitimationsproblems beispielhaft: Der Widerstand des Dorfes wäre, das zeigen die Ergebnisse der Untersuchung, ohne eine besondere örtliche Betroffenheit in solcher Intensität und Dauerhaftigkeit schwerlich vorstellbar. Doch treten an diesem örtlichen Einzelfall Akzeptanzverluste der Gemeindegemeinschaften zutage, die andernorts oft als stille Unzufriedenheit und Entfremdung vorhanden sind. Des weiteren dokumentiert der Fall Ermershausen, daß — elementare Betroffenheit vorausgesetzt — Politikverdrossenheit auch bei konservativer Landbevölkerung in ein unkonventionelles Protestverhalten einmünden kann.