

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Everhard Holtmann

Kommunalpolitik im politischen System  
der Bundesrepublik

Oscar W. Gabriel

Demokratische Entwicklung und politische  
Kompetenz

Andreas Engel

Basisbezug in der Kommunalpolitik

Christian Melbeck

Die Machtstruktur deutscher  
und amerikanischer Städte in Abhängigkeit  
von institutionellen Rahmenbedingungen

B 25/90  
15. Juni 1990

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

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.

Oscar W. Gabriel, geb. 1947; Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politische Systeme an der Universität Bamberg; zuvor Lehrtätigkeit an den Universitäten Mainz, Köln, Trier, Koblenz-Landau und an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Grundkurs Politische Theorie, Köln–Wien 1978; (Hrsg.) Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983; Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1986; (Hrsg.) Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989.

Andreas Engel, Dr. phil., geb. 1954; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Philosophie an den Universitäten Köln und Bonn; seit 1988 wissenschaftlicher Angestellter im Anwendungsschwerpunkt Sozialwissenschaft des Diplom-Studiengangs Informatik an der Erziehungswissenschaftlichen Hochschule Rheinland-Pfalz, Abteilung Koblenz.

Veröffentlichungen u. a.: Wahlen und Parteien im lokalen Kontext. Eine vergleichende Untersuchung des Basisbezugs lokaler Parteiakteure in 24 nordhessischen Kreisparteiorganisationen von CDU, FDP und SPD, Frankfurt/M. u. a. 1988.

Christian Melbeck, Dr. phil., M. A., geb. 1955; seit Mai 1990 wissenschaftlicher Angestellter am Mannheimer Zentrum für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Franz Urban Pappi) Das Machtpotential von Organisationen in der Gemeindepolitik, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, (1984) 3; (zus. mit Franz Urban Pappi) Die sozialen Beziehungen städtischer Bevölkerungen, in: Jürgen Friedrichs (Hrsg.), Soziologische Stadtforschung, Opladen 1988.



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, 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 1985 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.



# Kommunalpolitik im politischen System der Bundesrepublik

## Aufbau, Aufgaben und Problemlagen

### I. Problemaufriß

Kommunalpolitik in der Bundesrepublik vollzieht sich innerhalb von Einrichtungen kommunaler Selbstverwaltung, wie sie, ältere deutsche Traditionen wiederaufnehmend, als Rechtsform 1949 in das Grundgesetz aufgenommen worden ist und seither als Handlungsrahmen lokaler Politikgestaltung ausgefüllt wird. Kennzeichnend für dieses Organisationsprinzip örtlicher Administration ist einmal das ihm anerkannt eigene Maß an *Autonomie*: Gemeindliche Selbstverwaltung soll möglichst frei bleiben von staatlicher Bevormundung und nicht zuletzt dadurch Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung an der Regelung ihrer örtlichen Angelegenheiten aktivieren.

Der Idee nach fungiert kommunale Selbstverwaltung, wenn sie eigene wie übertragene öffentliche Aufgaben wahrnimmt, zugleich als Elementarschule der Demokratie. Dies wiederum setzt voraus, daß Gemeindepolitik und Gemeindeverwaltung nicht einfach aus „höherer Gewalt“ des Staates abgeleitet werden können, sondern sich aus sich selbst begründen. Für diese demokratietheoretische Hervorhebung kommunaler Autonomie sprechen außerdem pragmatische Erwägungen: Örtliche Belange und Probleme sind den unmittelbar betroffenen Gemeindegürgern nahe und deshalb relativ vertraut. Solches Problembewußtsein und Betroffensein in Entscheidungen über Ortspolitik mit einzubeziehen, erscheint durchaus funktional, werden doch damit für die föderal und gewaltenteilig verfaßte gesamtstaatliche Ordnung vermehrt Ressourcen an „lokaler Kompetenz“ erschlossen. Zudem werden staatliche Politik und Verwaltung durch dezentrale und bürgernahe Erledigung öffentlicher Aufgaben zugleich entlastet und legitimiert.

Kennzeichnend für das Rechts- und Organisationsprinzip bundesdeutscher kommunaler Selbstverwaltung ist, andererseits, neben ihrer Autonomie die gesetzliche und faktische *Einschränkung dieser Autonomie*. Restriktionen sind in dreifacher Hinsicht wirksam:

1. Es existiert, wie das Bundesverfassungsgericht erst kürzlich erneut bekräftigt hat, kein gegenständlich oder nach feststehenden Merkmalen eindeutig bestimmbarer Aufgabenkatalog gemeindlicher Selbstverwaltung. Und: Gemeinden – und Gemeindeverbände (Kreise) – sind für kommunale Angelegenheiten nur so weit und solange eigenverantwortlich zuständig (und in der Erledigung dieser Angelegenheiten selbständig), wie Bundes- und Landesgesetzgeber von ihrer Gesetzgebungsbefugnis nicht Gebrauch machen<sup>1)</sup>.

2. Mit dem Gesetzesvorbehalt verbunden ist ein System gestufter *Staatsaufsicht*, die übergeordnete staatliche Aufsichtsbehörden dazu befugt, Entscheidungen und Maßnahmen kommunaler Selbstverwaltung hinsichtlich ihrer Gesetzmäßigkeit – und partiell auch Zweckmäßigkeit – zu kontrollieren.

3. Die Kommunen verfügen nur über beschränkte *Finanzhoheit*. Zwar ist den Gemeinden mit den Realsteuern sowie den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern eine originäre Steuerquelle und auch ein eigenes Heberecht verfassungsrechtlich gewährleistet. Doch in der konkreten Ausschöpfung der Realsteuergarantie nach Artikel 106, Abs. 6 GG sind die kommunalen Gebietskörperschaften an staatlich fixierte Bemessungsgrundlagen (z. B. Einheitswerte bei der Festsetzung der Grundsteuer) gebunden. Zwar können die Gemeinden seit der Grundgesetzänderung von 1969 einen Anteil des Lohn- und Einkommensteueraufkommens beanspruchen (Artikel 106, Abs. 5 GG), womit sie über eine Einnahmequelle verfügen, die unabhängig von örtlicher Wirtschaftsentwicklung ist. Aber die Höhe dieses Anteils wird zwischen Bund und Ländern ausgehandelt, ohne direkte Mitwirkung der kommunalen Ebene. Verstärkt wird die finanzielle Abhängigkeit außerdem dadurch; daß ein Großteil kommunaler Ausgaben durch Einnahmen aus Bundes- und Landesmitteln abgedeckt

<sup>1)</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 79 (1988), S. 127 ff.



ist, die den Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich zufließen. Auf dem Weg über solche, z. T. zweckgebundene Finanzzuweisungen greifen

Bundes- und Landesverwaltungen in die kommunale Programmplanung und Investitionstätigkeit indirekt steuernd ein.

## II. Rechtsstellung der kommunalen Selbstverwaltung

### 1. Institutionelle Garantie

In Artikel 28 GG ist eine institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung normiert. Damit ist, erstens, ein grundsätzlicher Bestandsschutz für die kommunale Gebietskörperschaft als Einrichtung ausgesprochen, nicht aber eine Bestandsgarantie gegen Auflösung oder Neugliederung einzelner Gemeinden und Kreise<sup>2)</sup>. Zweitens bekräftigt das Grundgesetz in der verfassungsrechtlichen Absicherung kommunaler Selbstverwaltung deren nichtstaatliche Rechtsnatur: Kommunale Gebietskörperschaften existieren und wirken ursprünglich aus eigener Legitimität, nicht kraft eines von Staats wegen verliehenen Mandats<sup>3)</sup>. Drittens bestätigt Artikel 28 die Allzuständigkeit (Universalität) der Gemeinden für ihren eigenen Wirkungskreis, d. h. das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaften in eigener Verantwortung zu regeln. „Allzuständiges“ und „eigenverantwortliches“ Tätigwerden setzt jedoch voraus, daß ein Kernbestand kommunaler Aufgaben vorhanden ist, der, trotz staatlichen Gesetzesvorbehalts, seitens des Zuständigkeiten verteilenden Gesetzgebers auch als eigene Angelegenheit der Gemeinden respektiert wird<sup>4)</sup>.

### 2. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung präzise festzulegen, ist rechtlich wie sachlich schwierig. Einesteils haben nahezu alle öffentlichen Angelegenheiten heutzutage örtlichen Bezug — selbst im Bereich der Außenpolitik, wie wiederholte Auseinandersetzungen zwischen Gemeinden und kommunaler Rechtsaufsicht um das von Gemeinderäten reklamierte Recht zur Behandlung verteidigungs- und friedenspolitischer Fragen, die gemeindliches Territorium berühren, andeuten. Andererseits tendiert kommunale Aufgabenerfüllung ihrerseits, infolge zunehmender regionaler Po-

litikverflechtung, zu einer „Entörtlichung“, wie sie in der Übertragung bestimmter gemeindlicher Planungs- und Vollzugsaufgaben auf überörtliche Zweckverbände deutlich wird<sup>5)</sup>.

Folglich kann häufig nur an der konkreten Regelungsmaterie entschieden werden, ob sie Bedürfnisse und Interessen betrifft, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln“ bzw. auf die Lebensbedingungen der Kommune als Sozialgemeinde „einen spezifischen Bezug haben“, und somit als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu klassifizieren ist<sup>6)</sup>. Unbeschadet bestehender Zuordnungsprobleme veranschaulicht die in der Bayerischen Landesverfassung und Gemeindeordnung enthaltene Aufzählung von Aufgaben einen allseits anerkannten Kernbestand örtlicher Angelegenheiten. In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fallen demnach insbesondere

- die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe;
- der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau;
- die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und Elektrizität;
- Einrichtungen zur Sicherung der Ernährung;
- Ortsplanung, Wohnungsbau und Wohnungsaufsicht;
- Feuerschutz;
- örtliche Kultur- und Archivpflege, Volks- und Berufsschulwesen, Erwachsenenbildung;
- öffentliche Wohlfahrtspflege (einschließlich Jugendpflege);
- Gesundheitspflege, Familienberatung, Säuglingspflege;
- Schulhygiene, körperliche Ertüchtigung der Jugend;
- öffentliche Bäder;
- Totenbestattung<sup>7)</sup>.

Dieser enumerative Katalog darf, wie gesagt, nicht als abschließende Festlegung des Kernbereichs

<sup>2)</sup> Vgl. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, München 1980, S. 306 f.

<sup>3)</sup> Besondere Hervorhebung findet das Originalitätsmerkmal in Art. 11, Abs. 2, Bayer. Landesverfassung: „Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts.“

<sup>4)</sup> So Gerhard Schmidt-Eichstädt, Die Rechtsqualität der Kommunalaufgaben, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3 (hrsg. von G. Püttner), Berlin u. a. 1983<sup>2</sup>, S. 24; s. a. K. Stern (Anm. 2), S. 308–310.

<sup>5)</sup> Vgl. K. Stern (Anm. 2), S. 308 f.

<sup>6)</sup> Neuestens BVerfGE (Anm. 1), S. 127; zuvor schon BVerfGE 16 (1963), S. 306, 325 und BVerfGE 50 (1979), S. 209.

<sup>7)</sup> Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 83; Bayer. Gemeindeordnung, Art. 57.



## Schema: Staatsaufsicht

Art der Aufsicht	Gegenstand der Aufsicht	Umfang der Aufsicht
Allgemeine Aufsicht	Selbstverwaltungsaufgaben (= freiwillige Aufgaben) weisungsfreie Pflichtaufgaben	Gesetzmäßigkeitskontrolle
Sonderaufsicht	Pflichtaufgaben nach Weisung	Gesetzmäßigkeitskontrolle, in beschränktem Umfang Zweckmäßigkeitskontrolle
Dienst- oder Fachaufsicht	Auftragsangelegenheiten	uneingeschränkte Gesetz- und Zweckmäßigkeitskontrolle

Quelle: L. Zopes (Anm. 11), S. 64.

kommunaler Aufgaben fehlgedeutet werden. Den Gemeinden steht vielmehr darüber hinaus, auch außerhalb des Kernbereichs, ein „Aufgabenfindungsrecht“ zu, d. h. die Befugnis, „sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen“<sup>8)</sup>.

### 3. Aufgabenarten

Ihrer Rechtsnatur nach werden die gemeindlichen Aufgaben unterschieden nach 1. im eigenen Wirkungskreis: a) freiwilligen Aufgaben (diese sind gesetzlich nicht normiert bzw. gesetzlich zulässig) und b) Pflichtaufgaben (gesetzlich zugewiesen) sowie 2. Auftragsangelegenheiten im übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde. Während die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises echte Selbstverwaltungsaufgaben bezeichnen, umfassen die Auftragsaufgaben im übertragenen Wirkungskreis alle Angelegenheiten, die den Gemeinden gemäß bundes- oder landesgesetzlicher Regelung „zur Besorgung namens des Staates“<sup>9)</sup> zugewiesen sind.

Dem so unterschiedenen Rechtscharakter kommunaler Aufgaben entsprechen unterschiedliche Grade kommunalpolitischer Handlungsfreiheit. Während es einer Gemeinde z. B. frei steht, eine weiterführende Schule zu bauen (freiwillige Angelegenheit im eigenen Wirkungskreis), ist sie etwa gesetzlich gehalten, bestimmte Aufgaben der Jugendhilfe zu übernehmen; hierbei liegt es allerdings in ihrem Ermessen, wie sie diese Pflichtaufgabe (im eigenen Wirkungskreis) ausführt. Nimmt die Gemeinde hingegen eine Auftragsangelegenheit wahr, unterliegt sie Weisungen der zuständigen Staatsbe-

hörden, sofern diese von ihrem generellen Weisungsrecht (z. B. Gewerbeaufsicht) oder einem (gesetzlich festgelegten) Vorbehalt der Einzelweisung (z. B. Zivilschutz) Gebrauch machen<sup>10)</sup>. Im Grenzbereich zwischen reinen Selbstverwaltungs- und eindeutigen Auftragsangelegenheiten werden die sog. „Pflichtaufgaben nach Weisung“ (z. B. Aufgabenerfüllung nach dem Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden) eingeordnet. Diese lassen staatliche Weisung zu, die jedoch hinsichtlich Art, Umfang und Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung gesetzlich exakt bestimmt ist<sup>11)</sup>.

### 4. Staatliche Kommunalaufsicht

Staatsaufsicht ist das die Einheitlichkeit örtlicher Verwaltung sichernde Gegengewicht zu kommunaler Autonomie. Entsprechend dem Rechtscharakter und Selbstständigkeitsgrad kommunaler Aufgaben sind die staatlichen Eingriffsbefugnisse abgestuft (siehe Schema):

Die *allgemeine Kommunalaufsicht* ist Rechtsaufsicht: Sie beschränkt sich darauf sicherzustellen, daß die Gemeindeverwaltung bei der Erledigung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis im Einklang mit den Gesetzen handelt. Dort, wo Städte und Landkreise Auftragsaufgaben wahrnehmen, erstreckt sich die staatliche Kontrolle auch auf die *Fachaufsicht*, d. h. sie überwacht, ob die Selbstverwaltungskörperschaften die ihnen übertragenen Aufgaben „rechtmäßig und darüber hinaus auch zweckmäßig wahrnehmen“<sup>12)</sup>. Förmliche Mittel

<sup>10)</sup> Vgl. G. Schmidt-Eichstädt (Anm. 4), S. 24.

<sup>11)</sup> Ebd.; s. a. Lorenz Zopes, Kommunalrecht, in: A. von Mutius (Hrsg.), Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Bd. 2, Neuwied—Darmstadt 1984, S. 16 f.

<sup>12)</sup> Reimer Bracker, Theorie und Praxis der Kommunalaufsicht, in: A. von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Heidelberg 1983, S. 462.

<sup>8)</sup> BVerfGE (Anm. 1), S. 127.

<sup>9)</sup> Vgl. exemplarisch Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 8.



der Kommunalaufsicht sind u. a. die Beanstandung, das Aufhebungs- oder Änderungsverlangen, die Aufhebung einer gemeindlichen Maßnahme, die Vornahme einer Verfügung anstelle der Gemeinde (Ersatzvornahme) sowie, als äußerster Eingriff, die Auflösung eines dauerhaft handlungsunfähigen Kollegialorgans.

Inwieweit kommunale Handlungsspielräume durch das Instrument staatlicher Aufsicht tatsächlich eingeschränkt sind, wird in der Fachliteratur eher zurückhaltend eingeschätzt. Bund und Länder seien, so argumentiert etwa Heiko Faber, auf den „Vollzugskonsens“ der Kommunen, denen ja die Ausführung gesetzlicher Vorschriften überwiegend obliegt, angewiesen; deshalb – und auch wegen der beträchtlichen Kontrollspannen – müsse in Konfliktfällen ein bloßer Rückgriff auf aufsichtsamtliche Rechte ziemlich wirkungslos bleiben<sup>13</sup>). In der Tat ist im Behördenumgang zwischen Kommunal- und Staatsorganen das informelle Einvernehmen die Regel, die förmliche Beanstandung die Ausnahme. Indirekt wird dies dadurch bestätigt, daß über Anordnungen von Aufsichtsbehörden bisher vergleichsweise selten verwaltungsgerichtlich entschieden werden mußte<sup>14</sup>).

## 5. Grundtypen der Gemeindeordnung

Die in den bundesdeutschen Flächenstaaten geltenden Gemeindeordnungen werden üblicherweise nach vier Grundtypen unterschieden. In der Typenvielfalt kommt die – durch Strukturvorgaben der Besatzungsmächte nach 1945 teilweise modifizierte – föderalistische Tradition kommunaler Selbstverwaltung zum Ausdruck (für Fragen der Gemeindeordnung sind laut Grundgesetz die Länder zuständig).

Demokratisches Kernstück aller Gemeindeverfassungstypen ist der Gemeinderat als frei und direkt gewählte örtliche Volksvertretung. Ihm kommt im Rahmen der Selbstverwaltung die oberste Beschluß- und Kontrollkompetenz zu. Von „Kommunalparlamenten“ zu sprechen, ist daher plausibel. Im strengen Sinne läßt sich das klassische Modell politischer Gewaltenteilung aber nicht auf die kommunale Ebene übertragen, da rechtsetzende und ausführende Kommunalorgane Teil der einen Selbstverwaltung sind. Das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung ist, so Georg Chr. von Unruh, „eine administrative Befugnis“, welche die Einrichtung als solche dem Sektor der Administration zu-

ordnet<sup>15</sup>). Zum anderen ist ein Gemeinderat keine „Legislative“, denn er besitzt nicht Gesetzgebungs-, sondern Satzungsrecht. In Form von Satzungen wird Ortsrecht, d. h. auf Gemeindegebiet beschränktes Recht gesetzt, beispielsweise bei der jährlichen Verabschiedung des Gemeindehaushalts oder der Festsetzung von örtlichen Steuern und Gebühren<sup>16</sup>).

Unterschiedlich geregelt sind in den Kommunalordnungen vor allem 1. die Interorgan-Zuständigkeiten zwischen Ratsvertretung und (hauptamtlicher) Verwaltungsspitze, 2. der Wahlmodus des Verwaltungsleiters, 3. der Ratsvorsitz sowie 4. die „monokratische“ oder „kollegiale“ Form der Verwaltungsleitung<sup>17</sup>).

Bei der *Norddeutschen Ratsverfassung* (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) steht der gewählten Gemeindevertretung der von dieser berufene Gemeindedirektor (in Städten: Stadtdirektor, in kreisfreien Städten: Oberstadtdirektor) als hauptamtlicher Leiter der Gemeindeverwaltung gegenüber. Er bereitet die Beschlüsse des Rates vor, achtet auf deren Rechtmäßigkeit und sorgt für die Ausführung. Vorsitzender des Gemeinderats, und damit oberster politischer Repräsentant der Gemeinde, ist jedoch der aus der Mitte der ehrenamtlichen Ratsmitglieder gewählte (Ober-)Bürgermeister.

Im Geltungsbereich der *Süddeutschen Ratsverfassung* (Baden-Württemberg, Bayern) sind die Kompetenzen zwischen der Ratsversammlung und dem (ebenfalls direkt gewählten) Bürgermeister dualistisch aufgeteilt. Die Gemeindevertretung hat Beschluß- und Kontrollrecht in allen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Der Bürgermeister leitet die Verwaltung, kümmert sich um deren laufende Geschäfte und ist zugleich, als stimmberechtigter Ratsvorsitzender, die politische Spitze der Gemeinde. Diese Doppelfunktion wie auch seine Legitimation durch direkte Volkswahl verleihen Gemeindeoberhäuptern in Süddeutschland eine traditionell starke Amtsstellung und auch Unabhängigkeit gegenüber der eigenen Partei bzw. Ratsfraktion.

Für die („unechte“) *Magistratsverfassung* (Hessen, Bremerhaven, größere Städte in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein) ist das kollegiale Leitungsprinzip typisch: Die Gemeindevertretung wählt den hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeister

<sup>13</sup>) Vgl. Heiko Faber, in: Kommentar zum Grundgesetz (Reihe Alternativkommentare), Bd. II, Neuwied–Darmstadt 1984, S. 79, 89.

<sup>14</sup>) Vgl. R. Bracker (Anm. 12), S. 477.

<sup>15</sup>) Georg-Christoph von Unruh, Die kommunale Selbstverwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/89, S. 3, 5.

<sup>16</sup>) Vgl. L. Zopes (Anm. 11), S. 7 f.

<sup>17</sup>) Dazu mit ausführlicher Systematik Helmut Köser, Deutsche Kommunale Verfassungssysteme, in: ders. (Hrsg.), Der Bürger in der Gemeinde, Hamburg 1979, S. 405 ff.; s. a. Bernd Becker, Öffentliche Verwaltung, Percha 1989, S. 343 ff.



als obersten Gemeindebeamten sowie den Magistrat als eine Art kollektiven Gemeindevorstand. Dieses Kollegialorgan setzt sich aus (entsprechend dem Stärkeverhältnis im Rat gewählten) ehrenamtlichen Ratsmitgliedern, beamteten Beigeordneten (Dezernatsleitern der Verwaltung) und dem Bürgermeister als Vorsitzendem zusammen. Der Magistrat leitet die Verwaltung und besorgt deren laufende Geschäfte.

Bei der *Bürgermeisterverfassung* (Rheinland-Pfalz, Saarland, kleinere Gemeinden Schleswig-Holsteins) wird der Bürgermeister als Gemeindevorsteher (Verwaltungschef und politische Spitze) ebenfalls vom Rat gewählt. Je nachdem, ob Selbstverwaltungskompetenzen dem (hauptamtlichen) Bürgermeister kraft Gesetz förmlich übertragen oder durch Beschluß der Gemeindevertretung (und damit von dieser rückrufbar) abgetreten werden, handelt es sich um eine monistische oder dualistische Variante der Bürgermeisterverfassung<sup>18)</sup>.

## 6. Die Kreise als zweite kommunale Ebene

Die kommunale Selbstverwaltung ist institutionell ihrerseits in zwei Ebenen gegliedert, in die lokale Gemeindeebene und eine überörtliche Kreisstufe (Landkreis). In kreisfreien Städten (Stadtkreisen) sind Gemeinde- und Kreisstufe zusammengefaßt. Die Institutgarantie von Artikel 28 GG schließt als Gemeindeverbände die Kreise mit ein. Allerdings ist der Verfassungsstatus der Kreise nach überwiegender Rechtslehre dem der Gemeinden nicht gleichrangig. Denn während Gemeinden „allzuständig“ sind und ihnen ein Aufgabenfindungsrecht für sämtliche örtlichen Angelegenheiten zugebilligt wird, verbleibt den Kreisen lediglich ein grundsätzlicher „kommunaler Aufgabenanspruch“, den der Gesetzgeber laut Verfassungsgebot auszufüllen hat<sup>19)</sup>.

In Arbeitsteilung mit den kreisangehörigen Gemeinden nehmen die Kreise überörtliche Selbstverwaltungsfunktionen wahr. Dabei wird nach Gesamtaufgaben, ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben unterschieden. Zu den Gesamtaufgaben, die „nach ihrem sachlichen Zuschnitt, ihrer Natur nach, über das einzelne Gemeindegebiet hinausreichen“<sup>20)</sup> bzw. auf die gemeinsamen Bedürfnisse der Einwohnerschaft des Kreises insgesamt bezogen sind<sup>21)</sup>, zählen u. a. der Bau und Unterhalt von

Kreisstraßen, regionale Wirtschaftsförderung oder der öffentliche Personennahverkehr. Ergänzend werden Kreise dort tätig, wo einzelne Gemeinden bestimmte Aufgaben aufgrund fehlender Finanz- bzw. Verwaltungskraft nicht oder nur unzureichend wahrnehmen können; z. B. bei der Trägerschaft weiterführender Schulen und Krankenhäuser sowie bei der Abfallentsorgung. Ausgleichende Funktionen übernimmt der Kreis, um Unterschiede im örtlichen Leistungsangebot auszugleichen, beispielsweise durch Förderung von Vereinen und Freizeistätten oder technische Verwaltungsassistenz<sup>22)</sup>.

Der Finanzbedarf der Kreise wird, neben einem sehr geringen eigenen Steueraufkommen und sonstigen Einnahmen, vor allem durch Zuweisungen von Bund und Land sowie durch die sogenannte Kreisumlage zu jeweils etwa einem Drittel gedeckt. Die Kreisumlage wird durch Beschluß des direkt gewählten Kreistags – ohne förmliche Mitwirkung, aber bemessen nach der jeweiligen Finanzkraft der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden – von diesen erhoben (1980 betrug die Kreisumlage im Landesdurchschnitt von NRW annähernd 35 Prozent)<sup>23)</sup>.

## 7. Sonstige Gemeindeverbände

Neben den Kreisen erfüllen höhere Kommunalverbände und Umlandverbände Funktionen als Gemeindeverbände. Erstere sind besondere kommunale Gebietskörperschaften mit eigenen Selbstverwaltungsbefugnissen. Zu ihnen gehören etwa die sieben bayerischen Bezirke, die spezielle Aufgaben der regionalen Gesundheits- und Kulturpflege wahrnehmen, sowie, mit ähnlichen Funktionen, die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen (in Nordrhein-Westfalen)<sup>24)</sup>. Umlandverbände sind ein jüngeres Instrument interkommunaler Zusammenarbeit. Vor allem in urbanen Verdichtungs-zonen des Bundesgebiets haben sich Städte und Landkreise zu Planungs- und Zweckverbänden zusammengeschlossen. Diesen sind, um den wachsenden kommunalen Planungs- und Koordinationsbedarf „in der Fläche“, der aus dichter werdenden Stadt-Umland-Verflechtungen resultiert, erfüllen zu können, in Bereichen wie Raumplanung, Freizeit, Verkehr, sowohl Planungs- als auch z. T. Vollzugsaufgaben überantwortet. Zu nennen sind hier etwa der Kommunalverband Ruhrgebiet oder der Umlandverband Frankfurt. Letzterer ist eine Gemeinschaftseinrichtung der Großstädte Frankfurt a. M. und Offenbach mit weiteren 41 Städten und sechs Landkreisen, welcher für Planungs-, Ver- und Entsorgungsfragen der Mainregion zuständig ist.

<sup>18)</sup> Vgl. H. Köser (Anm. 17), S. 418 ff.

<sup>19)</sup> H. Köstering, Das Verhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben, in: Handbuch (Anm. 4), S. 42 f.; s. a. Adalbert Leidinger, Der Kreis als kommunalpolitischer Gestaltungsraum, in: Der Landkreis, (1980) 10, S. 623 ff.

<sup>20)</sup> Edzard Schmidt-Jortzig, Der Kreis als Funktionsträger im sozialen Rechtsstaat, in: Der Landkreis, (1980) 8–9, S. 389.

<sup>21)</sup> Vgl. ebd.; s. a. B. Becker (Anm. 17), S. 360.

<sup>22)</sup> Vgl. H. Köstering (Anm. 19), S. 49 f.

<sup>23)</sup> Vgl. A. Leidinger (Anm. 19), S. 626.

<sup>24)</sup> Vgl. B. Becker (Anm. 17), S. 360.



### III. Gemeinden und Kreise als Träger staatlicher Verwaltung

Kommunale Politik und Verwaltung ist nicht ausschließlich originäre Selbstverwaltung. Stadt- und Landkreise fungieren, neben der Erfüllung echter Selbstverwaltungsaufgaben, als untere staatliche Verwaltungsbehörden. Im übertragenen Wirkungskreis nehmen das Rathaus und das Landratsamt, ohne gesonderte gesetzliche Zuweisung und für die Bürger äußerlich nicht unterscheidbar, Aufgaben der allgemeinen inneren Staatsverwaltung wahr. Diese Verschränkung von Selbstverwaltung und Staatsverwaltung innerhalb kommunaler Behördenorganisation kommt in der „Doppelnatur“ des obersten Verwaltungsbeamten des Kreises anschaulich zum Ausdruck: Der Landrat bzw. Oberkreisdirektor steht der Kreisverwaltung vor und ist in gleicher Person Leiter der staatlichen Verwaltung im Kreis<sup>25</sup>). In letzterer Funktion amtiert er als „entliehenes Staatsorgan“<sup>26</sup>), und zwar einmal als Inhaber staatlicher Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden, und zum anderen vollzugszuständig dort, wo z. B. staatliche Gesundheits-, Vermessungs-, Kataster- und Poli-

zeibehörden den Landratsämtern eingegliedert sind.

„Organleihe“ und staatliche Auftragsverwaltung werden praktiziert, weil Bund und Länder, von einzelnen Sonder- und Fachverwaltungen abgesehen, in der Regel über keinen eigenen lokalen Verwaltungsunterbau verfügen. In der vertikal-funktionalen Arbeitsteilung zwischen Staat und kommunalen Gebietskörperschaften lebt eine ältere deutsche Organisationstradition fort<sup>27</sup>). Die Fortschreibung der herkömmlichen Praxis, den örtlichen Vollzug von Bundes- und Landesgesetzen weitgehend den Städten und Landkreisen zu überlassen, läßt sich jedoch auch funktional begründen: Wenn öffentliche Verwaltung dem Grundsatz folgt, sich nach „optimalen Einzugsbereichen“ (Renate Mayntz) zu organisieren, dann sprechen für die bestehende Praxis kommunal dezentralisierter Staatsadministration ihre größere Wirtschaftlichkeit und Bürger-nähe. Andererseits bleiben aufgrund der gegebenen Kommunalaufsicht die Maßstäbe einheitlicher Verwaltung gewahrt.

### IV. Die Finanzausstattung der Gemeinden

In welchem Umfang Städte, Kreise und Gemeinden im eigenen Wirkungskreis gestaltend tätig werden können, hängt wesentlich ab von ihrer Finanzlage. Laut Grundgesetz (Art. 106 und 107) ist die Verteilung des Steueraufkommens seit dem Finanzausgleich von 1969 so geregelt, daß den Gemeinden 1. das Aufkommen der Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuern), abzüglich eines Bund-/Länder-Anteils, zusteht; 2. das Aufkommen an örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (u. a. Vergnügungs-, Hunde- und Getränkesteuer) zufließt; 3. ein Anteil an der Einkommensteuer (derzeit 15 Prozent) überwiesen wird, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Basis der Einkommensteuerleistungen der örtlichen Einwohner weiterzuleiten ist; 4. der sogenannte „kleine Länderanteil“ zukommt (ebenso den Kreisen), d. h. ein landesgesetzlich festgelegter Hundertsatz vom Länderanteil der Gemeinschaftssteuern (Körperschafts- und Umsatzsteuer). Im übrigen werden die Gemeinden

am Aufkommen der Landessteuern nach Maßgabe landesgesetzlicher Regelung beteiligt.

Dieser landesgesetzliche Finanzvorbehalt wie auch die tatsächliche Einnahmenstruktur der Kommunen weisen darauf hin, daß die Hauptverantwortung für eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Kreise bei den Bundesländern liegt<sup>28</sup>). Für das Jahr 1985 beispielsweise setzten sich die kommunalen Einnahmen im Bundesdurchschnitt wie folgt zusammen: Gewerbesteuer 14,7 Prozent, sonstige Steuern 5,0 Prozent, Einkommensteueranteil 14,9 Prozent, Gebühren und Beiträge (Wasser, Müll, Bäder, Straßenreinigung, Erschließungskosten etc.) 22,8 Prozent; staatliche Finanzausweisungen, die von den Ländern im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichsgesetze gewährt werden, machten mit insgesamt 26,7 Prozent den zweitgrößten Posten kommunaler Einkünfte aus<sup>29</sup>).

<sup>25</sup>) Vgl. Herbert Schneider, Der Landkreis im politischen System der Bundesrepublik, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989, S. 108 ff.

<sup>26</sup>) K. Stern (Anm. 2), S. 321.

<sup>27</sup>) Vgl. H. Köstering (Anm. 19), S. 55.

<sup>28</sup>) Vgl. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion (Bundestags-Drucksache 11/2622 vom 24. August 1988, S. 2 f.).

<sup>29</sup>) Angaben nach Hans Boldt u. a., Der moderne Staat, Mannheim u. a. 1988, S. 198.



**Tabelle 1: Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände 1989 und 1990<sup>1)</sup>**

Art der Einnahmen	1989	1990	1989	1990
	in Mrd. DM		in Prozent	
Einnahmen	195,60	202,00	+ 6,0	+3,3
darunter:				
Steuern	68,20	69,00	+ 7,0	+1,2
Gebühren	40,90	43,70	+ 4,8	+6,8
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	38,00	39,40	+ 3,8	+3,7
Investitionszuweisungen von Land/Bund	13,00	14,00	+11,7	+7,7
Beiträge, Veräußerungserlöse u. ä.	12,60	12,20	+10,7	-3,2

<sup>1)</sup> Schätzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände auf der Basis einer gemeinsamen Umfrage.  
Angaben nach: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, (1990)3, S. 68.

Ersichtlich wird, daß die Gemeinden von staatlichen Zuweisungen in hohem Maße finanziell abhängig sind. Der Ausgleich der Ausgabenbedarfe und des zwischen den Gemeinden deutlichen Steuerkraftgefälles muß über den kommunalen Finanzausgleich der Länder erfolgen. Nach Art und Zweckbindung wird bei den staatlichen Finanzzuweisungen zwischen allgemeinen Zuweisungen und Zweckzuweisungen unterschieden. Erstere werden ohne Zweckbindung zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Gemeinden und Kreise überwiesen. Allgemeine Zuweisungen lassen sich weiter differenzieren nach 1. Schlüsselzuweisungen (der Verteilungsschlüssel berücksichtigt die Einwohnerzahl, Steuerkraft und besondere infrastrukturelle Belastungen), ferner 2. Bedarfszuweisungen aus einem sogenannten Ausgleichsstock, aus dem einmalige Mittel zur Bewältigung außergewöhnlicher Belastungen bewilligt werden können, und schließlich 3. Sonder(schlüssel)zuweisungen für laufende Zwecke, wodurch steuerschwachen Gemeinden ermöglicht werden soll, eine Mindestausstattung an öffentlicher Leistung bereitzuhalten.

Zweckgebundene Zuweisungen dienen der (Mit-)Finanzierung kommunaler Aufgaben außerhalb des Selbstverwaltungsbereichs sowie für bestimmte kommunale Investitionen. Sie können u. a. gewährt werden, um den Gemeinden die Kosten für die Wahrnehmung einzelner Aufgaben im Auftrag von Bund und Ländern (z. B. Schülerbeförderung, Verteidigungslasten) zu erstatten, des weiteren für laufende staatliche Zwecke sowie Schuldendiensthilfen (vgl. Tabelle 2).

Obwohl zweckgebundene Zuschüsse deutlich unter dem Volumen der allgemeinen Zuweisungen liegen (siehe Tabelle 2) und nur zwischen 10 und 15 Pro-

zent auf der kommunalen Einnahmeseite ausmachen<sup>30)</sup>, werden sie von entschiedenen Verfechtern der kommunalen Selbstverwaltung bevorzugt kritisiert. Denn erstens eröffneten sie der staatlichen Behörde, die über Investitionshilfesanträge befindet, Möglichkeiten, kommunale Projektplanung mittelbar zu steuern, u. a. über detaillierte Verwendungsaufgaben. Zum anderen behindere das System staatlicher Zweckzuweisungen die Konsolidierung der kommunalen Haushalte, u. a. deshalb, weil seitens der Nehmergemeinden bei Abrufung zweckgebundener Bundes- und Landesmittel die – nicht mitfinanzierten – Folgekosten häufig nicht hinreichend berücksichtigt würden<sup>31)</sup>. Von anderer Seite wird die These einer Aushöhlung kommunaler Autonomie von Gemeinden, die am „goldenen Zügel“ zweckgebundener Dotationen geführt werden, allerdings bestritten: Einmal stellten Zweckzuweisungen keineswegs Ursachen kommunaler Machteinbußen, sondern umgekehrt Folgen staatlichen Steuerungsversagens dar; der Staat kompensiere gewissermaßen geldlich sein eigenes Nichthandeln. Zudem lasse sich empirisch nachweisen, daß das Angebot staatlicher Subvention die Präferenzen kommunaler Investitionstätigkeit nicht wirklich verändere<sup>32)</sup>.

Ob die geltenden rechtlichen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs den Finanzbedarf der

<sup>30)</sup> Vgl. Helmut Willke, Budgetäre Restriktionen lokaler Politik, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, (1984) 1, S. 32.

<sup>31)</sup> Dazu ausführlich Ernst Pappermann, Staatliche Zweckzuweisungen – ein Hemmnis für die Konsolidierung der kommunalen Haushalte?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (1983) 10, S. 521 ff.; ähnlich auch H. Willke (Anm. 30), S. 32.

<sup>32)</sup> So H. Faber (Anm. 13), S. 79.

**Tabelle 2: Verteilung der Steuerverbundmasse**

Zuweisungsart	Gemeinde- finanz- ierungsgesetz 1989	Gemeinde- finanz- ierungsgesetz 1990	Veränderung	
			absolut	in Prozent
Schlüsselzuweisungen	8 100,5	8 646,3	+545,8	+ 6,7
– Gemeinden	6 186,8	6 603,7	+416,9	+ 6,7
– Kreise	951,5	1 015,6	+ 64,1	+ 6,7
– Landschaftsverbände	962,2	1 027,0	+ 64,8	+ 6,7
Ausgleichsstock	286,7	326,7	+ 40,0	+ 14,0
Besondere Zuweisungen an die Land- schaftsverbände	27,5	72,5	+ 45,0	+163,6
<b>Allgemeine Zuweisungen</b>	<b>8 414,7</b>	<b>9 045,5</b>	<b>+630,8</b>	<b>+ 7,5</b>
Stadterneuerung	385,0	385,0	± 0	± 0
Kommunale Denkmalpflege	18,0	18,0	± 0	± 0
Pauschalzuweisungen für kleinere private Denkmalpflegemaßnahmen	10,0	10,0	± 0	± 0
Schulbau	99,2	162,2	+ 63,0*	+ 63,5
Kommunale Museumsbauten	17,3	17,3	± 0	± 0
Wasserversorgung	18,7	10,2	- 8,5	± 0
Abwassermaßnahmen	289,0	301,1	+ 12,1	
Abfallverwertung und -beseitigung, Altlasten	47,3	43,7	- 3,6	
Investitionspauschale	411,5	446,1	+ 34,6	+ 8,4
Investitionspauschale für die Aufnahme von Aussiedlern	114,5	170,3	+ 55,8	+ 48,7
Investitionspauschale für die örtlichen Träger der Sozialhilfe	–	70,0	+ 70,0	.
<b>Zweckzuweisungen</b>	<b>1 410,5</b>	<b>1 633,9</b>	<b>+223,4</b>	<b>+ 15,8</b>
<b>Allgemeiner Steuerverbund insgesamt</b>	<b>9 825,2*)</b>	<b>10 679,4*)</b>	<b>+854,2</b>	<b>+ 8,7</b>
Verhältnis allgemeiner zu zweckgebundenen Zuweisungen	85,6 zu 14,4	84,7 zu 15,3		

\*) einschl. Verstärkung aus Mitteln des Kraftfahrzeugsteuerverbundes (1989: 108,1 Mio. DM; 1990: 38,3 Mio. DM).  
Quelle: Friedhelm Stork, Kommunalen Finanzausgleich 1990, in: Städte- und Gemeinderat, (1990)4, S. 110.

Gemeinden angemessen erfüllen, ist zwischen „gebenden“ Landes- und „nehmenden“ Kommunalpolitikern naturgemäß umstritten. Eine Schwierigkeit liegt darin, daß Korrekturen von Systemfehlern, wie sie zuletzt die Finanzreform von 1969 vornahm, unter Umständen weitere Systemfehler erzeugen. So hat die Beteiligung der Kommunen am Einkommensteueraufkommen ihre traditionelle Abhängig-

keit von der stärker konjunkturrempfindlichen Gewerbesteuer gewiß gemildert. Andererseits haben (laut Gemeindefinanzbericht 1988) gerade die Umverteilungswirkungen, die mit dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer einhergehen, zur Folge, daß die Gewerbesteuer-Hebesätze in strukturschwachen Kernstädten diejenigen ihrer Umlandgemeinden inzwischen um mehr als das Doppelte



übersteigen<sup>33)</sup>. Umlandgemeinden, die vom Einkommensteuerzufluß reichlich profitieren, können sich vergleichsweise niedrige Hebesätze leisten. Die

nachteiligen Auswirkungen auf die Attraktivität der Kernstädte als Wirtschaftsstandorte liegen auf der Hand.

## V. Sachpolitik statt Parteipolitik?

Die Auffassung, Kommunalpolitik sei ihrer Natur nach unpolitische Sachpolitik, hat in Deutschland lange Tradition. Soweit sich damit der naive Glaube verbindet, „Parteienstreit“ sei der Erledigung örtlicher Angelegenheiten wesensfremd, gute kommunale Selbstverwaltung erweise sich vielmehr in nichtpolitisierbaren Sachentscheidungen, äußert sich darin ein vordemokratisches Denken. Denn aus solcher Perspektive werden politische Einflußinteressen ausgeblendet, die auch auf kommunaler Ebene handfest vorhanden und allgegenwärtig sind.

Andererseits kann das populäre Trugbild einer unpolitischen Gemeindepolitik nicht zuletzt deshalb so ausdauernd überleben, weil sich in ihm — neben einem untergründigen Antiparteienaffekt und dem subjektiven Bedürfnis nach sozialer Harmonie im engeren örtlichen Lebensumfeld — auch ein Stück der besonderen Qualität kommunaler Politik widerspiegelt. Im Unterschied zu Landes- und Bundespolitik erlaubt Gemeindepolitik, ihren Themen und Inhalten nach, nur relativ selten richtungspolitische Programmentscheidungen; typisch ist vielmehr die sachbezogene Einzelfallentscheidung. Wobei einschränkend hinzugefügt werden muß, daß die Bedingungen für eine programmpolitische Aufbereitung kommunaler Fragen mit steigender Ortsgrößenklasse zwingender hervortreten<sup>34)</sup>.

Lokale Politik ist folglich der Sache und dem Verfahren nach nicht bloßes Abbild „großer Politik“. Auch die Stadtbürger selbst nehmen, Erhebungen zufolge, die Kommune wahr als eine „völlig eigenständige Ebene“ der Politik, an die sich spezifische infrastrukturelle Leistungserwartungen richten<sup>35)</sup>. Solche Nachfrage nach — und Benotung von — kommunalen Leistungen ist offenbar ganz unabhängig von parteipolitischen Sympathien. Nach Meinung von Manfred Güllner bestätigt dies, „wie wenig ideologische Komponenten die Urteile der Bürger prägen und wie stark objektive Faktoren

— tatsächliche Versorgung, Leistungsfähigkeit der Verwaltungsinstanzen, konkrete Bedürfnisse — die Meinungsbildung der Bürger auf kommunaler Ebene beeinflussen“<sup>36)</sup>. Aus solcher bedürfnisbezogener Politikerwartung speist sich offenbar die gleichfalls gemessene Präferenz der Bürger, auch in Großstädten, für ein „eher harmonieorientiertes Modell der Kommunalpolitik“<sup>37)</sup>.

Mit solchen Einstellungsprofilen sind politische Parteien nicht gleich zu kommunalen Fremdkörpern erklärt, wohl aber bestimmte Hemmschwellen für rigide kommunale Parteipolitik angedeutet. Kommunalpolitik ohne Parteien ist realistisch allenfalls in kleinen Landgemeinden vorstellbar. Die Arbeit in den Gemeindeparlamenten wird heute, das stellte das Bundesverfassungsgericht bereits in den fünfziger Jahren fest, „im allgemeinen Bewußtsein als echte politische Tätigkeit gewertet“<sup>38)</sup>. Die kommunalen Gebietsreformen der siebziger Jahre haben die Position der Parteien in den Selbstverwaltungskörpern auch der kleinen Gemeinden gestärkt, wenngleich im ländlichen Raum von einer flächendeckenden Dominanz des kommunalen Parteelements nicht gesprochen werden kann. So selbstverständlich die Rathauspräsenz von Parteien geworden ist, so unwillig reagieren auch Großstadtbürger auf Versuche von Ortsparteien, sachpolitisches Stadttregiment parteitaktischem Machtkalkül unterzuordnen. Die großstädtische Wählerbewegung bei den bayerischen Kommunalwahlen vom 18. März 1990 machte dies vor allem in zwei Großstädten deutlich: In der Landeshauptstadt München, wo sich durch Austritt zweier SPD-Mandaträger während der vorangegangenen Wahlperiode die Mehrheitsverhältnisse im Rathaus verändert hatten, wurde die dadurch verschärfte Polarisierung der Gemeinderatsarbeit vom Wähler mit der Abwahl der sogenannten „Gestaltungsmehrheit“ quittiert. In Augsburg hingegen, wo die CSU nach dem Wiederanschluß eines vor Jahren abgespaltenen gemäßigten Rathausflügels (Christlichsoziale Mitte) die Rückkehr zur konsensorientierten Gemeindepolitik öffentlich überzeugend vorführte, ging die Partei als klare Siegerin aus den Wahlen hervor.

<sup>33)</sup> Vgl. Der Staatsbürger (Beilage der Bayer. Staatszeitung), (1988) 11, S. 3.

<sup>34)</sup> Vgl. Karl-Heinz Naßmacher, Parteien in der Lokalpolitik, in: Sozialwissenschaftliche Studien für Unterricht und Studium, (1981) 1, S. 21.

<sup>35)</sup> Vgl. Manfred Güllner, Der Zustand des lokalen Parteiensystems: Chance oder Ende der Kommunalpolitik?, in: J. J. Hesse (Hrsg.), Erneuerung der Politik von unten?, Opladen 1986, S. 26 ff.

<sup>36)</sup> Ebd., S. 30.

<sup>37)</sup> Ebd., S. 33.

<sup>38)</sup> BVerfGE 7 (1957), S. 167.



Der Sachbezug kommunaler Politik ist nicht allein ein unter Gemeindebürgern weitverbreitetes Wunschbild. Daß die konkrete Problemverarbeitung im kommunalen Entscheidungsprozeß sich eher an externen Vorgaben (Verschuldungsgrenze, Finanzzuweisungen) als an parteipolitischen Optionen ausrichtet, ist inzwischen empirisch belegt. Gabriel u. a. haben das Investitionsverhalten der 49 verbandsfreien Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 1978–1985 untersucht. Es ergab sich, daß die Investitionstätigkeit „eher politikfeld- als parteispezifische Besonderheiten“ erkennen ließ<sup>39)</sup>. Gemessen am wichtigsten Bestimmungsfaktor, den staatlichen Zweckzuweisungen, beeinflusste die parteipolitische Konstellation im Gemeinderat Ausmaß und Richtung der kommunalen Eigeninvestitionen „allenfalls graduell“, am ehesten noch bei Verkehrsbaumaßnahmen<sup>40)</sup>.

In einer Studie über die Bestimmungsgrößen wohnungspolitischer Ausgaben in 54 bundesdeutschen Großstädten kommen Grüner u. a. für den Untersuchungszeitraum 1975–1982 zu ähnlichen Ergebnissen. Ausgangspunkt war hier die Annahme, daß sich Kommunalpolitik als parteigeleitete Richtungs politik vor allem auf dem Feld der Wohnungs-

politik bemerkbar machen müsse, da auf diesem Sektor 1. die Parteienkonzepte deutlich differieren und 2. die Kommunen über einen vergleichsweise weiten eigenen politischen Gestaltungsraum verfügen<sup>41)</sup>.

Im Ergebnis der vergleichenden Analyse fiel etwa die Beziehung zwischen sozialdemokratischer Stadtregierung und verstärkter Förderung von sozialem Mietwohnungsbau wesentlich schwächer aus als erwartet. Stärker abhängig war die kommunale Ausgabengestaltung im Feld der Wohnungspolitik von der städtischen Wirtschafts- und Finanzkraft, in Verbindung mit einer vorhandenen Tradition lokaler Wohnungsbautätigkeit. Der Zusammenhang zwischen Kommunalpolitik und Parteeinfluß ist damit nach Meinung der Autoren nicht generell widerlegt, erfährt aber, insbesondere durch den lokal direkt spürbaren Problemdruck, eine spezielle Brechung, die möglicherweise ein typisches kommunales Handlungsmuster erkennen läßt: „Der direktere Kontakt mit dem Bürger und eine dadurch verursachte höhere Sensibilität für gesellschaftliche Problemlagen könnten als Besonderheiten auf der Gemeindeebene bewertet werden, die den Spielraum parteipolitischer Strategien in spezifischer Weise begrenzen.“<sup>42)</sup>

## VI. Kommunales Wahlverhalten

Der in der wohnungspolitischen Studie angesprochene Zusammenhang zwischen lokalem Problemdruck und Parteeinfluß äußert sich in kommunalem Wahlverhalten in gleichsam gebündelter und öffentlich zugespitzter Form. Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen erstens strukturellen Bedingungsfaktoren, nämlich u. a. Größe und soziale Geschlossenheit der Gemeinde, Gemeindeordnung, Wahlsystem, lokale Parteiorganisation, zweitens langfristigen lokalkulturellen Prägungen wie sachpolitische Erwartungshaltungen, Persönlichkeitswahl und „lokale Kompetenz“ der Bürger, und schließlich drittens situativen Einflüssen bei der Wahl (beispielsweise aktuelle Problemverschärfung, Polarisierung im Gemeinderat). Der Faktor Parteipolitik ist in diesem Spektrum von Einflußgrößen in Gestalt lokaler Parteiensysteme, die von

hergebrachten Parteibindungen immer noch erkennbar geprägt sind, selbst eine unabhängige, d. h. die Wahlentscheidung beeinflussende Variable. Andererseits werden bei Kommunalwahlen nicht nur die interne Kräfteverteilung im lokalen Parteienfeld, sondern auch der Grad der Repräsentativität des Parteelements als Träger der Kommunalpolitik im Zusammenwirken aller genannten Bedingungsfaktoren neu justiert.

Die Bestimmungsgrößen für kommunales Wahlverhalten lassen sich nun aber nicht ausschließlich auf lokaler Ebene verorten. Allgemeine Parteidifikation, politische „Großwetterlagen“ und Zufriedenheit mit Bundes- und Landesregierungen üben gleichfalls Einfluß aus. Inwieweit kommunale Wahlentscheidungen autonom gefällt werden oder nur überörtliche Politikorientierungen abbilden, ist in der empirischen Wahlforschung allerdings umstritten. Mitte der siebziger Jahre formulierte Paul Kevenhörster die These, daß das kommunale politische System im Bewußtsein der Wähler nur geringe Konturen besitze; mithin stelle die kommunale Stimmabgabe überwiegend einen „Reflex ge

<sup>39)</sup> Oscar W. Gabriel u. a., Parteiideologien und Problemverarbeitung in der kommunalen Infrastrukturpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 30–31/89, S. 25 f.

<sup>40)</sup> Ebd.

<sup>41)</sup> Vgl. Hans Grüner u. a., *Rote Politik im schwarzen Rathaus?*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, (1988) 1, S. 45.

<sup>42)</sup> Ebd., S. 55.



samtsystemaren Wahlverhaltens<sup>43)</sup> dar. Zum kleinen Teil, so räumte Kevenhörster ein, seien auch lokal spezifische Beweggründe wirksam, so etwa die Aufmerksamkeit für örtliche Probleme und die den Wahlbewerbern zugeschriebene Problemlösungskompetenz.

In seiner Fallstudie über das Dienstleistungszentrum Frankfurt hat Konrad Schacht die Ergebnisse der Kommunalwahlen von 1981 ausgewertet. Kevenhörsters These vom „fremdbestimmten“ kommunalen Wahlverhalten in der Grundtendenz stützend, kommt Schacht zu dem Befund, daß ein spezifischer Bonn-Effekt bei Kommunalwahlen durchschlage: Vorausgesetzt, der allgemeine Stimmungstrend verläuft für die Kanzlerpartei negativ, reagierten deren Anhänger mit einer als Protest gemeinten Stimmenthaltung, während der örtliche Urnengang die Anhänger der Bonner Oppositionspartei(en) zusätzlich mobilisierte<sup>44)</sup>. Demnach wären die Leistungen (oder Fehlleistungen) der kommunalen politischen Akteure zumindest in urbanen Ballungszentren für den Wahlausgang nur bedingt ausschlaggebend. In einer Nachbetrachtung, welche die Ergebnisse der Kommunalwahl von 1985 mit einbezieht, hat Schacht seine die Eigenständigkeit lokalen Wahlverhaltens in Zweifel ziehende Interpretation allerdings abgeschwächt. Der soziale Wandel der Frankfurter Wählerschaft sowie die lokal besondere Partei- und Personalsituation hatten den Mechanismus der „Dialektik der Machtebenen“<sup>45)</sup>, in dem Kommunalwahlen den Part eines Denkkettel-Votums haben, augenscheinlich blockiert.

Offenbar fließen in kommunale Wahlentscheidungen eben doch „geborene“ lokale Erfahrungswerte wesentlich mit ein. Zwar ist eine örtliche Gemeinschaft in ihrer komplexen sozialräumlichen Zusammensetzung auch in kleinen Gemeinden heute kaum mehr überschaubar. Aber auch unter großstädtischen Lebensbedingungen besteht die Chance zur – ausschnitthaften – „Begehbarkeit“ (Helmut Klages) des näheren Lebensumfelds, sind die politischen Akteure dem Bürger vergleichsweise näher, wirken sich Leistungsdefizite und Politikversagen persönlich fühlbarer aus. Deshalb sind kommunale Wahlen immer auch eine Abstimmung über lokale Fragen und die lokal definierte politische Verantwortung bzw. Fähigkeit von Parteien wie Personen.

Für diese Annahme spricht, daß beispielsweise bei Kommunalwahlen in Bayern und Baden-Württemberg, wo das Kumulieren und Panaschieren – also Häufeln und über mehrere Listen streuendes Verteilen von Teilstimmen – möglich ist, die Zahl der „umverteilenden“ Stimmzettel die der unverändert abgegebenen um ein Mehrfaches übertrifft. Von diesem Stimmensplitting, das einer lokalen Persönlichkeitswahl gleichkommt, profitieren nicht zufällig vornehmlich Freie Wählergemeinschaften. Entgegen wahlsoziologischen Aussagen der siebziger Jahre, die ein kontinuierlich weiter abnehmendes Gewicht von „Rathausparteien“ unterstellten und darin eine fortschreitende Angleichung des lokalen an das nationale Parteiensystem bestätigt sahen<sup>46)</sup>, haben sich parteifreie Gruppierungen bei den Kommunalwahlen von 1989/90 in Süddeutschland gut behauptet<sup>47)</sup>. Der mögliche Einwand, der Streueffekt sei lediglich eine Folge des besonderen Wahlverfahrens, geht fehl. Eher darf vermutet werden, daß in anderen Bundesländern, wo das kommunale Vertretungsmonopol der Parteien durch Sperrklauseln und starre Listen bislang ungebrochen ist, aufgrund der dort geltenden Wahlrechtsbestimmungen ein vergleichbar vorhandenes Artikulationsbedürfnis „stimmlos“ bleiben muß.

Gerade die neuerliche Stabilisierung kommunaler Wählergemeinschaften bei Gemeinde- und Kreistagswahlen deutet aber auch darauf hin, daß sich bei kommunalen Wahlgängen lokale und überlokale Sichtweisen zunehmend überlagern. Bei den Kommunalwahlen des Jahres 1989 in Hessen nutzten nach einer Wahlanalyse von Infas „Wählergemeinschaften die Chance, mit bodenständigen Themen wie Fragen von Müllbeseitigung, Verkehrsplanung oder Standortentscheidungen irritierte CDU-Wähler zu sich herüberzuziehen“<sup>48)</sup>.

In regionalen Erfolgen parteifreier Bewerber reproduziert sich, so läßt sich zusammenfassend sagen, nicht lediglich das unausrottbar populäre Vorurteil gegenüber Parteien. Wählergemeinschaften besetzen offenbar dort, wo sie neuerlich Zulauf bekommen, lokale Kompetenzlücken der Parteien. Der Wandlungsprozeß von alten, altmittelständisch-konservativen zu neuen, ökologisch ausgerichteten parteifreien Bürgerlisten ist vielerorts folgerichtig eingeleitet. Neben dem kommunalen Stehvermögen von Wählergemeinschaften spiegeln auch die bei den jüngsten Kommunalwahlen beobachtbaren Tendenzen zu Wahlenthaltung und Auf-

<sup>43)</sup> Paul Kevenhörster, Parallelen und Divergenzen zwischen gesamtsystemarem und kommunalem Wahlverhalten, in: ders. u. a., Kommunales Wahlverhalten, Bonn 1976, S. 280.

<sup>44)</sup> Vgl. Konrad Schacht, Wahlentscheidung im Dienstleistungszentrum, Opladen 1986, S. 136, 169 f.

<sup>45)</sup> Ebd., S. 174.

<sup>46)</sup> Vgl. P. Kevenhörster (Anm. 43), S. 241.

<sup>47)</sup> Z. B. bei den Kommunalwahlen am 12. März 1989 in Hessen: Freie Wählergemeinschaften 9,2 Prozent (vorher 7,6 Prozent) in Gemeinden, 3,4 Prozent (2,1 Prozent) in kreisfreien Städten und Kreistagen.

<sup>48)</sup> Zitiert nach Süddeutsche Zeitung vom 14. März 1989.

fächerung des örtlichen Parteienspektrums mit der „Krise der lokalen Parteipolitik“ (Schacht) auch lokale Reflexe der Krise der Parteipolitik insgesamt wider. Aktuelle Defizite der Kommunalpolitik, wie zum Beispiel in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Umweltschutz, sind zunehmend als Probleme der Gesamtgesellschaft definiert und werden von den vor Ort davon Betroffenen auch so wahrgenommen. Die Folge ist, daß Kompetenzen, die den Parteien jeweils generell in solchen Problemfeldern zu-

geschrieben oder abgesprochen werden, bei kommunalen Wahlentscheidungen im Hintergrund stehen. Für das örtliche Wählervotum ist aber ebenso die lokal jeweils gegebene Spürbarkeit (Inzidenz) des Problemdrucks sowie das lokale politische Ideen- und Personenangebot von Wichtigkeit. In der Bundesrepublik sind Kommunalwahlen heute offensichtlich stets beides: Entscheidung über lokale Interessen und Abstimmung über große Politik.



# Demokratische Entwicklung und politische Kompetenz

Eine vergleichende Analyse des Kompetenzbewußtseins der bundesdeutschen und amerikanischen Bevölkerung

## I. Die Gemeindepolitik – eine Schule der Demokratie?<sup>1)</sup>

Zwischen Theoretikern und Praktikern der kommunalen Selbstverwaltung ist die Funktion der Kommunalpolitik als „Schule der Demokratie“ umstritten, insbesondere was die Situation in Deutschland betrifft. Der These, die Kommune sei derjenige Bereich, in dem sich am ehesten eine umfassende politische Mitwirkung der Bürger verwirklichen lasse, halten Kritiker die Brüche in der demokratischen Selbstverwaltungstradition Deutschlands und die Einschränkung der Effektivität bürgerschaftlicher Mitbestimmungsrechte durch die Einbindung der Kommunen in den gesamtstaatlichen Aufgabenverbund sowie deren Abhängigkeit von den ökonomischen Rahmenbedingungen entgegen.

Die Bedeutung der Kommunalpolitik und des kommunalpolitischen Engagements für den Erwerb demokratischer Werte und Verhaltensformen läßt sich nur empirisch klären. Zumindest von den folgenden drei Merkmalen dürfte die Eignung der Kommunalpolitik als „Trainingsfeld der Demokratie“ jedoch abhängen:

1. Von der institutionellen Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts und vom Zuschnitt der kommunalen Aufgaben: Nur wenn den Gemeinden das Recht eingeräumt ist, über materiell bedeutungsvolle Fragen frei zu entscheiden, wenn sie über die zur Verwirklichung ihrer Präferenzen benötigten Mittel verfügen und wenn die kommunalen Institutionen demokratisch verfaßt sind, können die Kommunen als Basiseinheiten eines demokratischen politischen Systems fungieren.

2. Von der Verankerung demokratisch-partizipativer Werte und Normen in den politischen Traditionen

<sup>1)</sup> Die in dieser Arbeit benutzten Daten wurden vom Zentralarchiv für empirische Sozialforschung (ZA) der Universität zu Köln zugänglich gemacht. Die Daten wurden im Rahmen der „Civic Culture“-Studie (1959/1960; ZA Nr. 0624), der „Political Action“-Studie (1973/1976, 1980; ZA Nr. 0765, ZA Nr. 1188) und des „International Social Survey“-Programms (1985; ZA Nr. 1490) erhoben.

nen eines Landes: Je umfassender und effektiver die institutionalisierten Partizipationsrechte der Bevölkerung in der kommunalen und nationalen Politik sind und je länger und kontinuierlicher die Bürger Erfahrungen mit diesen Partizipationsrechten sammeln konnten, desto eher bietet die Kommunalpolitik eine Chance, durch politische Aktivität die für eine Demokratie typischen Werte, Einstellungen und Verhaltensmuster zu erwerben.

3. Von den Einstellungen der Bevölkerung zur Kommunalpolitik im Vergleich zur Staatspolitik: Die Kommunalpolitik kann vor allem dann eine Sozialisationsfunktion für die nationale Politik erfüllen, wenn die Bevölkerung sie als einen integrierten Bestandteil eines demokratisch verfaßten Staates, und nicht als einen vom Staat qualitativ zu unterscheidenden vorpolitischen Lebensbereich wahrnimmt, in dem ganz andere Spielregeln gelten als in der nationalen Politik.

Gegenstand dieser Untersuchung ist ein Vergleich des Kompetenzbewußtseins der Bevölkerung demokratischer Staaten in der lokalen und nationalen Politik. Als Gefühl subjektiver politischer Kompetenz bezeichnet man die Einschätzung der Möglichkeit zur politischen Einflußnahme<sup>2)</sup>. Im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht die Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger in der Kommunalpolitik tatsächlich größere Mitwirkungschancen sehen als in der nationalen Politik und welche Faktoren diese Einstellungen beeinflussen. Aus der Beschreibung der Kommunen als „Trainingsfeld der Demokratie“ ergibt sich die Forderung, daß das kommunalpolitische Kompetenzbewußtsein zumindest nicht schwächer entwickelt sein darf als das Gefühl, Vorgänge auf der nationalen Ebene des politischen Systems beeinflussen zu können. Die Untersuchung bezieht sich auf die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten

<sup>2)</sup> Vgl. G. A. Almond/S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston 1965, S. 136 ff.



im Zeitraum von 1959 bis 1980/81. Für 1985 vorliegende Daten werden nur ergänzend herangezogen, da sie aus methodischen Gründen mit denen der Vorjahre nicht vergleichbar sind. Die Auswahl dieser beiden Länder ist nicht nur durch die Daten-

lage begründet. Sie eignen sich auch im Hinblick auf die institutionelle Stellung der Kommunen und auf ihre politische Tradition hervorragend für eine vergleichende Analyse des politischen Kompetenzbewußtseins.

## II. Das Konzept der politischen Kompetenz

### 1. Der aktive Bürger in der Demokratietheorie

Nach den Annahmen der empirischen Demokratietheorie besteht in allen politischen Systemen eine enge Wechselbeziehung zwischen politischen Strukturen, politischen Einstellungen und politischen Verhaltensweisen<sup>3)</sup>. Die Verfassung und ihre Institutionen stellen demnach nur eine notwendige Bedingung für das praktische Funktionieren eines demokratischen Regimes dar. Lebensfähig wird eine Demokratie erst durch ihre Verankerung in den Einstellungen und im Verhalten der politischen Akteure — oder in den Worten von Almond und Verba: „Ein demokratisch verfaßtes partizipatorisches politisches System benötigt eine ihm entsprechende politische Kultur.“<sup>4)</sup>

Mit der Annahme einer Entsprechung zwischen der politischen Struktur und der politischen Kultur werden die politischen Einstellungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung zum Angelpunkt der empirischen Demokratietheorie. Im Hinblick auf das Selbstverständnis der Demokratie als Regierung für und durch das Volk nehmen die politischen Teilhaberechte sowie die partizipativen Orientierungen und Verhaltensweisen der Bürger einen besonderen Rang unter den staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten ein<sup>5)</sup>. Die Verfassung einer liberalen Demokratie gewährleistet allen Staatsbürgern das Recht zur freien Artikulation politischer Forderungen und zur Bildung politischer Organisationen. Sie räumt ihnen eine gleiche Chance ein, für diese Forderungen bei der politischen Führung Gehör zu finden, und zwar unabhängig von der Herkunft und dem Inhalt der Forderungen<sup>6)</sup>. Dadurch verfügen

die Regierten über die Möglichkeit zur Einflußnahme auf die Regierenden. Dies wiederum bindet die Regierungspolitik an die Präferenzen der Bevölkerung.

Im Gegensatz zur abstrakten Norm staatsbürgerlicher Beteiligung ist das für das Funktionieren einer Demokratie benötigte Ausmaß an aktiver politischer Partizipation der Bevölkerung umstritten. Der vom „rational-aktivistischen Modell“ der Demokratie geforderte Typus des Bürgers zeichnet sich durch ein starkes politisches Interesse, ein hohes Informationsniveau und eine große Handlungsbereitschaft aus. Durch den ständigen Austausch mit der politischen Führung stellt er eine bürger-nahe oder „responsive“ Politik sicher<sup>7)</sup>. Allerdings entsprechen diese Ideale, selbst in traditionsreichen Demokratien, nicht der politischen Wirklichkeit. Nach den Ergebnissen der empirischen Forschung beteiligt sich nur eine Minderheit der Bürgerinnen und Bürger aktiv an der Politik, die Mehrheit ist entweder inaktiv oder übt allenfalls periodisch, besonders bei der Wahl der politischen Führung, ihre politischen Rechte aus<sup>8)</sup>.

### 2. Das Konzept der subjektiven politischen Kompetenz

In ihrem Entwurf einer „Civic Culture“ unternahmen Almond und Verba den Versuch, diesen Widerspruch zwischen dem normativen Leitbild des rational-aktivistischen Bürgers und der politischen Wirklichkeit zu entschärfen, ohne dabei die demokratietheoretische Normvorstellung einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit am politischen Leben völlig aufzugeben. Zu diesem Zwecke führten sie das Konzept der subjektiven politischen Kompetenz als Bindeglied zwischen Norm und Realität ein. Die als politisches Kompetenzbewußtsein beschriebene Einstellung, die man in der Literatur

<sup>3)</sup> Vgl. die vorzügliche Darstellung bei A. Lijphart, *The Structure of Inference*, in: G. A. Almond/S. Verba (Hrsg.), *The Civic Culture Revisited. An Analytic Study*, Boston 1980, S. 37–56.

<sup>4)</sup> G. A. Almond/S. Verba (Anm. 2), S. 3.

<sup>5)</sup> Vgl. ausführlich D. F. Thompson, *The Democratic Citizen. Social Science and Democracy in the Twentieth Century*, Cambridge 1970, bes. S. 1 ff., 13 ff., 53 ff.; A. Inkeles, *Participant Citizenship in Six Developing Countries*, in: L. Bowman/G. R. Boynton (Hrsg.), *Political Behavior and Public Opinion. Comparative Analyses*, Englewood Cliffs, N. J. 1974, S. 216 ff.

<sup>6)</sup> Vgl. R. A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven 1971, S. 1 ff.

<sup>7)</sup> Vgl. zur Beschreibung dieses Modells: G. A. Almond/S. Verba (Anm. 2), S. 338.

<sup>8)</sup> Vgl. u. a. L. W. Milbrath/M. L. Goel, *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Chicago 1977<sup>2</sup>, bes. S. 10 ff., mit zahlreichen weiteren Literaturangaben.



auch unter anderen Bezeichnungen findet<sup>9)</sup>, wurde aus der Sozialpsychologie übernommen und seit Beginn der fünfziger Jahre mehrfach empirisch untersucht. In einer der Pionierstudien der politikwissenschaftlichen Einstellungs- und Verhaltensforschung beschrieben Campbell u. a. das Gefühl politischer Effektivität als die Überzeugung, die politische Aktivität des Normalbürgers sei wichtig und erfolgversprechend. Sie eröffne ihm die Möglichkeit zur Einflußnahme auf die Regierungspolitik. Diesen Aspekt bezeichnete man später als „interne politische Effektivität“ und trennte ihn analytisch von der „externen politischen Effektivität“, dem Vertrauen in die Offenheit und Verantwortlichkeit des politischen Führungspersonals gegenüber der Wählerschaft<sup>10)</sup>.

Das von Almond und Verba entwickelte Konzept der subjektiven politischen Kompetenz ähnelt dem der internen politischen Effektivität. Wie dieses zielt es auf die subjektive Einschätzung der eigenen politischen Einflußmöglichkeiten durch eine Person. Die mit diesem Konzept verbundenen demokratie-theoretischen Überlegungen lassen sich relativ leicht rekonstruieren: Almond/Verba halten es in einer Demokratie nicht für erforderlich, daß alle Personen sich jederzeit aktiv an der Gestaltung politischer Angelegenheiten beteiligen. Die Verantwortlichkeit der Gewählten gegenüber den Wählern ist ihrer Auffassung nach bereits dann gewährleistet, wenn die Regierten über das Recht zur Einflußnahme auf die Regierenden verfügen und da-

von überzeugt sind, dies jederzeit mit gewissen Erfolgsaussichten ausüben zu können. Personen mit diesen Einstellungen bezeichnen Almond und Verba als subjektiv kompetent. Damit der demokratische Mechanismus des Austauschs zwischen der Bevölkerung und den politischen Entscheidungsträgern funktioniere, müsse die subjektive Kompetenz der Bürger aber eine Entsprechung in den Einstellungen der Inhaber politischer Führungspositionen finden. Bei diesen müsse die Erwartung vorherrschen, daß sich die Wähler im Bedarfsfalle tatsächlich politisch betätigen, um ihre Interessen zu wahren<sup>11)</sup>.

Für das Handeln der politischen Führung ist die subjektive politische Kompetenz der Bevölkerung deshalb bedeutsam, weil sie die Entscheidungsträger dazu zwingt, im Einklang mit den Präferenzen der Öffentlichkeit zu handeln. Anderenfalls sind nämlich von ihrer Seite Sanktionen zu erwarten. Doch selbst wenn die Bürgerschaft ihre Sanktionsinstrumente nicht in jedem Falle einsetzt, trägt schon deren Androhung zur „Responsivität“ der politischen Führung bei<sup>12)</sup>. Ein derartiger Zwang zu einer „responsiven“ Politik der Regierung besteht in einer „Untertanenkultur“ dagegen nicht. Vielmehr hängt die Bereitschaft der Regierung, die Belange der Bevölkerung zu berücksichtigen, in diesem Falle vornehmlich von ihrem guten Willen und von ihrer Gemeinwohlorientierung ab.

In „The Civic Culture“ beschäftigten sich Almond und Verba mit mehreren Aspekten des Kompetenzbewußtseins. In unserem Zusammenhang ist vor allem die Unterscheidung zwischen den wahrgenommenen Einflußmöglichkeiten in der lokalen (lokalpolitische Kompetenz) und in der nationalen Politik (nationale politische Kompetenz) von Interesse<sup>13)</sup>.

<sup>9)</sup> So z. B. unter der Bezeichnung „politische Effektivität“, vgl. zuerst: A. Campbell u. a., *The Voter Decides*, Evanston, Ill. 1954, oder – negativ formuliert – „Machtlosigkeit“, vgl. u. a. M. Seeman, *On the Meaning of Alienation*, in: *American Sociological Review*, 24 (1959), S. 783–791; ders., *Alienation and Engagement*, in: A. Campbell/P. Converse (Hrsg.), *The Human Meaning of Social Change*, New York 1972, S. 467–527; weitere Verweise auf die Verwendung dieses Konzeptes und auf Synonyme finden sich bei: P. A. Abramson, *Political Attitudes in America. Formation and Change*, San Francisco 1983, S. 135 ff.

<sup>10)</sup> Vgl. A. Campbell u. a. (Anm. 9), S. 194.; P. A. Abramson (Anm. 9), S. 141 ff.

<sup>11)</sup> Vgl. ebda., S. 156 f.

<sup>12)</sup> Vgl. G. A. Almond/S. Verba (Anm. 2), S. 138 ff.

<sup>13)</sup> Vgl. ebda., S. 140 ff.



### III. Demokratische Entwicklung und subjektive Kompetenz

Kompetenzbewußtsein können die politischen Akteure auf unterschiedliche Weise erwerben. Seine Vermittlung im Rahmen der Primärsozialisation ist zwar nicht auszuschließen, doch liefert die bisherige Forschung dafür kaum Anhaltspunkte<sup>14</sup>). Allenfalls mittelbar beeinflussen die Erziehung im Elternhaus und die individuelle Bildungskarriere das Gefühl subjektiver politischer Kompetenz; denn sie können die Herausbildung allgemeiner Persönlichkeitsmerkmale (Selbstvertrauen, Ich-Stärke) fördern, die später auch in der Politik wirksam werden<sup>15</sup>). Der Einfluß der Schul- bzw. Hochschulbildung auf die subjektive politische Kompetenz wird im Rahmen der empirischen Analyse geprüft. Diese Untersuchung basiert auf der Annahme, daß der in der Nachkriegszeit eingetretene Anstieg des formalen Bildungsniveaus in den USA — noch stärker aber in der Bundesrepublik Deutschland — eine Zunahme des politischen Kompetenzbewußtseins bewirkte<sup>16</sup>).

Im Gegensatz zur Primärsozialisation schreibt Abramson der Verarbeitung tatsächlicher politischer Erfahrungen eine große Bedeutung für den Erwerb politischer Kompetenz zu. Das Erlebnis erfolgreicher Einflußnahme vermittele der betreffenden Person ein Gefühl politischer Kompetenz, wiederholte Erfahrungen dieser Art stabilisierten ihr Kompetenzbewußtsein<sup>17</sup>). Diese Annahme macht plausibel, daß sich die Bevölkerung in lokalpolitischen Fragen im allgemeinen kompetenter fühlen dürfte als in der nationalen Politik. Im Vergleich zum nationalen politischen System bietet die Kommunalpolitik bessere Möglichkeiten zur direkten politischen Einflußnahme und zur Sammlung politischer Erfolgserlebnisse.

Im Hinblick auf ihre politische Entwicklung während der vergangenen zwei- bis drei Jahrhunderte eignen sich Deutschland und die Vereinigten Staaten in besonderem Maße für eine vergleichende

Analyse lokaler und nationaler politischer Kompetenz. Beide Länder verfügen über eine lange Tradition kommunaler Selbstverwaltung. Sie reicht in den Vereinigten Staaten bis in die Kolonialzeit, in Deutschland bis ins frühe 19. Jahrhundert — in den Städten sogar bis ins Mittelalter — zurück<sup>18</sup>). Während bürgerschaftliche Mitwirkungsrechte in den Städten und Gemeinden beider Staaten zumindest für einen Teil der Bevölkerung frühzeitig institutionalisiert wurden, unterscheiden sich ihre nationalen politischen Traditionen grundlegend. Demokratische Strukturen wurden in der amerikanischen Bundespolitik nahezu zweihundert Jahre früher eingeführt als in Deutschland<sup>19</sup>). Zu Recht gelten die Vereinigten Staaten neben der Schweiz als das Musterbeispiel einer „partizipativen Demokratie“. Diese Bewertung stützt sich auf eine 200jährige Tradition kontinuierlicher demokratischer Regierung auf allen Ebenen des politischen Systems und auf ein umfassendes System unmittelbarer politischer Mitwirkungsrechte, besonders auf der subnationalen Ebene. Mit der Verabschiedung der US-Verfassung erlangten die bereits im Mayflower Compact von 1620 statuierten Prinzipien der politischen Selbstbestimmung und der Volkssouveränität auch für das nationale politische System Verbindlichkeit. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, als in Europa noch die Staatsdoktrin des aufgeklärten Absolutismus vorherrschte. Obgleich das politische System der USA im 19. Jahrhundert keineswegs in jeder Hinsicht den heutigen Vorstellungen von einer liberalen Demokratie entsprach, waren die wichtigsten Merkmale einer demokratischen Regierungsform bereits in der Verfassung von 1787 bzw. 1791 verankert. Anders als in Kontinentaleuropa implizierte die Durchsetzung einer modernen Demokratie nicht die vollständige Neuordnung des politischen Systems, sondern in erster Linie die Universalisierung der Bürgerrechte innerhalb eines bereits bestehenden demokratischen Institutionensystems. Die Verfassungen des Bundes, der Gliedstaaten und der Kommunen beruhen in den Vereinigten Staaten auf den Prinzipien des politische Li-

<sup>14</sup>) Vgl. P. A. Abramson (Anm. 9) S. 146 ff., 153 ff. Abramsons Aussagen beziehen sich zwar auf das Effektivitätsbewußtsein, sie sind aber auch auf unseren Kontext anwendbar.

<sup>15</sup>) Vgl. ebda., S. 155 ff.; ausführlich hierzu: P. M. Sniderman, *Personality and Democratic Politics*, Berkeley u. a. 1975, S. 24 ff.; J. N. Knutson, *The Human Basis of the Polity. A Psychological Study of Political Men*, Chicago—New York 1972, S. 69 ff., 168 ff.

<sup>16</sup>) Vgl. für viele andere: R. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Peoples*, Princeton 1977, S. 3 ff., 72 ff., 293 ff.; R. J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*, Chatham 1988, S. 18 ff.

<sup>17</sup>) Vgl. P. A. Abramson (Anm. 9), S. 160 ff.; ausführlich: P. M. Sniderman (Anm. 15), S. 64 ff.

<sup>18</sup>) Vgl. zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland u. a.: A. B. Gunlicks, *Local Government in the German Federal System*, Durham, Mass. 1986, S. 5 ff.; H. G. Wehling, *Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1986, S. 17 ff., bes. S. 24 ff.; in den USA: J. Goodman, *The Dynamics of Urban Government and Politics*, New York—London 1975; P. Kevenhörster, *Politik ohne Parteien? Kommunalpolitische Funktionen politischer Parteien in amerikanischen Städten*, in: H. Kühr (Hrsg.), *Vom Milieu zur Volkspartei. Funktionen und Wandlungen der Parteien im kommunalen und regionalen Bereich*, Meisenheim—Königstein 1979, S. 300 ff.

<sup>19</sup>) Vgl. die Hinweise bei R. A. Dahl (Anm. 6), S. 33 ff.



beralismus<sup>20)</sup>. Insofern stützen sich die Demokratie auf der nationalen und der lokalen Ebene gegenseitig. Nicht nur in historischer Perspektive, sondern auch in funktionaler Sicht stellen die amerikanischen Kommunen die Basiseinheiten eines demokratisch verfaßten politischen Systems dar.

Die politische Entwicklung Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert verlief grundlegend anders. Die Reichsgründung von 1871 erfolgte unter den politischen Rahmenbedingungen eines autoritären Obrigkeitsstaates. Institutionell abgesicherte Einflußmöglichkeiten der Bevölkerung auf die nationale Politik waren entweder nicht vorhanden oder formal zwar gegeben, faktisch aber wirkungslos. Die Verfassung von 1871 enthielt keinerlei Grundrechtsgarantien, die die Ausübung von Partizipationsrechten abgesichert hätten. Das seit 1871 geltende allgemeine und gleiche Männerwahlrecht auf der nationalen Ebene war wegen des fehlenden Einflusses des Reichstags auf die Regierungsbildung und wegen seiner begrenzten Kompetenzen im Gesetzgebungsprozeß politisch relativ wertlos. Unter diesen Voraussetzungen konnten sich partizipative Orientierungen in der Bevölkerung kaum entwickeln. Da es auch in der Weimarer Republik nicht gelang, eine Tradition demokratischer politischer Beteiligung zu begründen, bestanden die partizipativen Defizite der politischen Kultur Deutschlands bis in die Gründungsphase der Bundesrepublik fort<sup>21)</sup>. Darüber hinaus interpretierte die deutsche Verfassungslehre die kommunale Selbstverwaltung bis zur Gründung der Bundesrepublik als

einen vom Staat qualitativ verschiedenen Bereich. Noch die Weimarer Verfassung behandelte die Kommunen als gesellschaftlich-genossenschaftliche Körperschaften. Seinen Ausdruck fand dies unter anderem in der Einordnung des Selbstverwaltungsrechts in den Verfassungsabschnitt „Gemeinschaftsleben“, der neben den politischen Grundrechten Bestimmungen über den Schutz der Familie enthielt. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten basierte die politische Ordnung des Staates und der Kommunen nicht auf einer einheitlichen politischen Philosophie. Erst nach der Gründung der Bundesrepublik sah man in den Kommunen einen integrierten Bestandteil des — nunmehr auch demokratisch verfaßten — Staates<sup>22)</sup>.

Die gegensätzlichen politischen Traditionen der USA und Deutschlands dürften nicht folgenlos für das politische Kompetenzbewußtsein der Bevölkerung geblieben sein. Das in den USA geltende System politischer Werte und Normen fordert den potentiell aktiven Bürger in der lokalen und in der nationalen Politik. In der obrigkeitstaatlichen Tradition Deutschlands wurde dem Bürger allenfalls auf der Gemeindeebene eine aktive Rolle zugebilligt, die aber nicht als politisch angesehen wurde. In der nationalen Politik waren die für eine „Untertanenkultur“ typischen Einstellungen gefordert<sup>23)</sup>.

In Anbetracht der unterschiedlichen politischen Entwicklung der beiden Länder dürfte das politische Kompetenzbewußtsein in den Vereinigten Staaten stärker ausgeprägt sein als in der Bundesrepublik, vor allem in Fragen der nationalen Politik. Allerdings wurde den Bundesbürgern die deutsche Tradition einer „Untertanenkultur“ in unterschiedlichem Maße vermittelt. Wir werden im Rahmen der empirischen Analyse prüfen, ob sich die beschriebenen Traditionen in unterschiedlichen Kompetenzprofilen der Bevölkerungsgruppen niederschlagen, die ihre politischen Erfahrungen in unterschiedlichen politisch-kulturellen Kontexten sammelten.

<sup>20)</sup> Vgl. ausführlich: S. E. Bennett, *Apathy in America 1960—1984. Causes and Consequences of Citizen Political Indifference*, New York 1986, S. 13 ff.; M. Conway, *Political Participation in the United States*, Washington 1985; R. A. Dahl, *Democracy in the United States. Promise and Performance*, Chicago 1976<sup>3</sup>; H. McClosky/J. Zaller, *The American Ethos. Public Attitudes Toward Capitalism and Democracy*, Cambridge, Mass.-London 1984, bes. S. 18 ff.

<sup>21)</sup> Auf die partizipativen Defizite der politischen Kultur Deutschlands verweisen u. a.: M. und S. Greiffenhagen, *Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur Deutschlands*, München 1981, bes. S. 65 ff.; H. Pross, *Was ist heute deutsch? Wertorientierungen in der Bundesrepublik*, Reinbek bei Hamburg 1982, bes. S. 21 ff.

<sup>22)</sup> Vgl. zur traditionellen deutschen Selbstverwaltungsdoktrin: A. B. Gunlicks (Anm. 18), S. 23 f.; H. G. Wehling (Anm. 18), S. 24 ff.

<sup>23)</sup> Vgl. G. A. Almond/S. Verba (Anm. 2), S. 312 ff.



## IV. Entwicklung der subjektiven politischen Kompetenz

Die erste vergleichende Analyse des politischen Kompetenzbewußtseins in der Bundesrepublik und den USA legten Almond und Verba zu Beginn der sechziger Jahre vor. Den Befragten wurde eine hypothetische Konfliktsituation vorgegeben, in der sie ihre politischen Handlungsmöglichkeiten bewerten sollten (vgl. zum genauen Wortlaut der Fragen die Angaben in Tabelle 1). Die Auswertung der Antworten ist unter zwei Gesichtspunkten sinnvoll: In unserem Falle ist zu prüfen, ob die Bürger in derartigen Situationen überhaupt Einflußmöglichkeiten sehen. Die ebenso interessante Frage, welche konkreten Formen sie zur Wahrung ihrer Interessen in Erwägung ziehen, bleibt unberücksichtigt.

Wie bereits Almond/Verba ausführlich beschrieben, bestand in den Jahren 1959/60 zwischen den

**Tabelle 1: Subjektive Kompetenz in der lokalen und nationalen Politik in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA, 1959 bis 1980/85**

	Lokal		National		Befragte (N)	
	BRD	USA	BRD	USA	BRD	USA
1959	62	77	38	74	955	970
1974	67	75	56	81	2243	1651
1980/81	66	81	51	84	912	1071
<1985>	29	32 <sup>1)</sup>	8	19 <sup>1)</sup>	1048	677
			19	30 <sup>2)</sup>	1048	677
			5	38 <sup>3)</sup>	1048	677

*Frage zur lokalen politischen Kompetenz:* „Angenommen hier in der Gemeindeverwaltung (Stadtverwaltung) würde eine Verordnung in Betracht gezogen, die Sie als sehr ungerecht oder nachteilig betrachten. Was meinen Sie, könnten Sie dagegen tun?“

*Frage zur nationalen politischen Kompetenz:* „Und wenn wir jetzt einmal annehmen, daß im Bundestag in Bonn ein Gesetz in Erwägung gezogen würde, das Sie als sehr ungerecht und nachteilig ansehen. Was meinen Sie, könnten Sie dagegen unternehmen?“

1985: <sup>1)</sup> „Der Normalbürger hat einen beträchtlichen Einfluß auf die Entscheidungen der Regierung“ bzw. „Der Normalbürger hat großen Einfluß auf die Kommunalpolitik“; <sup>2)</sup> „Der Normalbürger hat einen beträchtlichen Einfluß auf die Politik“; <sup>3)</sup> „Leute wie ich haben in der Regierungspolitik viel zu bestimmen“; genannt sind jeweils die Zustimmungen.

In der Tabelle sind nur die ersten von drei möglichen Nennungen berücksichtigt, und zwar alle Angaben, die irgendeine Aktivität implizieren. Fehlende Werte sind in die Prozentuierung einbezogen. Um eine Angleichung der Altersstruktur der Stichproben zu erreichen, sind bei den Analysen für das Jahr 1974 nur die Befragten mit einem Mindestalter von 18 Jahren berücksichtigt, 1980/81 mit einem Mindestalter von 22 Jahren.

Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland ein beachtliches Kompetenzgefälle, vor allem in der nationalen Politik, in abgeschwächter Form aber auch in der Kommunalpolitik. Der Anteil national kompetenter Personen war in den USA fast doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik, und selbst in der Einschätzung der kommunalpolitischen Einflußmöglichkeiten lag zwischen den beiden Ländern eine Differenz von 15 Prozentpunkten. Insofern belegen die Befunde der Civic Culture-Studie den Einfluß der politisch-kulturellen Traditionen der beiden Länder auf die aktuellen politischen Einstellungen ihrer Bürgerinnen und Bürger. Während sich in beiden Ländern die Mehrheit der Befragten als lokalpolitisch kompetent einstuft, war dies bezüglich der nationalen Politik nur in den USA der Fall. Die Kompetenz der US-Bürger in Fragen der lokalen und nationalen Politik war etwa gleich groß. Im Gegensatz dazu trauten sich nicht einmal vier von zehn Bundesbürgern zu, etwas gegen unerwünschte gesetzgeberische Vorhaben des Bundestages zu unternehmen. Auf der lokalen Ebene sahen mehr als sechzig Prozent der bundesdeutschen Befragten eine Einflußmöglichkeit (vgl. Tabelle 1). In der Sicht der Bevölkerung stellte sich die staatliche Politik in der Bundesrepublik der fünfziger Jahre als „Große Politik“ dar, da sie sich außerhalb der Einflußsphäre der Durchschnittsbürger befand.

Die in Tabelle 1 enthaltenen Daten verleihen der These, seit dem Beginn der sechziger Jahre habe sich in der westlichen Welt eine „partizipatorische Revolution“ ereignet, zumindest für die Bundesrepublik eine gewisse Stichthaltigkeit. Die Kompetenz in Fragen der nationalen Politik stieg zwischen 1959 und 1974 um fast 20 Prozentpunkte an, erreichte aber gleichwohl nicht den für die USA zu verzeichnenden hohen Wert. In Anbetracht des höheren Ausgangsniveaus fiel das Wachstum der lokalpolitischen Kompetenz schwächer aus (+ 5 Prozent), jedoch trat auch auf der lokalen Ebene ein Kompetenzzuwachs ein. Die im gleichen Zeitraum in den USA ablaufenden Veränderungen waren nur gradueller Natur. Das lokalpolitische Kompetenzbewußtsein ging geringfügig zurück (– 2 Prozent). Das bereits 1959 außerordentlich starke Gefühl nationaler politischer Kompetenz stieg nochmals an, nämlich um sieben Prozentpunkte. Wie schon 1959, bestand zwischen der lokalen und der nationalen Kompetenz in den USA ein ausbalanciertes Verhältnis, in der Bundesrepublik schwächte sich die Lücke zwischen dem lokalen und dem nationalen Kompetenzbewußtsein etwas ab.



Verglichen mit den Jahren 1959 bis 1974 war der Zeitabschnitt zwischen 1974 und 1980/81 in beiden Ländern eher durch Kontinuität als durch Wandel charakterisiert. In der Bundesrepublik nahm das lokale (-1 Prozent) und das nationale Kompetenzbewußtsein (-4 Prozent) geringfügig ab, in den Vereinigten Staaten trat auf beiden Ebenen ein leichter Anstieg ein (+6 bzw. 3 Prozent). Damit stellte sich die Situation im Ländervergleich und im Hinblick auf das Verhältnis zwischen lokaler und nationaler Kompetenz 1980/81 ähnlich dar wie 1974. Im Jahre 1985 war das Kompetenzbewußtsein in den USA ebenfalls stärker ausgeprägt als in der Bundesrepublik. Wie in den Vorjahren fielen die Unterschiede in der Bewertung der Einflußmög-

lichkeiten in der Lokalpolitik schwächer aus als in der nationalen Politik.

Der in der Bundesrepublik eingetretene Einstellungswandel verweist auf die Möglichkeit, durch partizipative Erfahrungen eine positivere Sicht der eigenen Einflußmöglichkeiten in der Politik zu gewinnen. In diesem Zeitraum veränderten sich die politischen Strukturen der Bundesrepublik nachhaltig, und dem entsprach auch ein Wandel im Kompetenzbewußtsein der Bevölkerung. Allerdings vermochte der kulturelle Angleichungsprozeß zwischen unseren beiden Ländern nicht, das traditionelle partizipative Defizit der deutschen Politik und das Kompetenzgefälle zwischen der Bundesrepublik und den USA völlig abzubauen<sup>24</sup>).

## V. Generationszugehörigkeit, Bildungsniveau und Kompetenzbewußtsein

Nach den Annahmen der politischen Kulturforschung resultieren die Unterschiede im Niveau subjektiver politischer Kompetenz und in den Formen der Einflußnahme auf politische Entscheidungen unter anderem aus den politischen Traditionen eines Landes, aus den damit verbundenen Sozialisationsprozessen und aus den institutionell verfügbaren Beteiligungsmöglichkeiten, die die zum Erwerb politischer Kompetenz erforderlichen Erfolgserlebnisse vermitteln. Daß in den fünfziger Jahren ein größeres Kompetenzgefälle zwischen den USA und der Bundesrepublik bestand als in den siebziger und achtziger Jahren, ist auf dem Hintergrund dieser Erklärungsstrategie plausibel. Etwa zehn Jahre nach der Etablierung der Demokratie in der Bundesrepublik konnte noch kein definitiver Bruch mit der Tradition einer Untertanenkultur erfolgt sein, zumal die strikt antiplebiszitäre Ausgestaltung des Grundgesetzes ein direktes politisches Engagement der Bevölkerung nicht ermutigte. Wenn die partizipativen Defizite auf der lokalen Ebene weniger deutlich zu erkennen waren als in der nationalen Politik, dann hat dies vermutlich mit der stärkeren

Verankerung partizipativer Normen in der Tradition kommunaler Selbstverwaltung zu tun.

Eine direkte empirische Prüfung der Auswirkung der historischen Entwicklung auf die aktuelle Wahrnehmung und Bewertung bürgerschaftlicher Einflußmöglichkeiten in der nationalen und lokalen Politik ist nicht möglich. Jedoch läßt sich die Bedeutung der politischen Rahmenbedingungen für die Einstellungen zur Partizipation an der nationalen und lokalen Politik mittelbar und näherungsweise durch einen Vergleich des Kompetenzbewußtseins einzelner Generationseinheiten feststellen<sup>25</sup>).

Auf Grund der politischen Entwicklung der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik war die Bevölkerung dieser beiden Staaten mit sehr unterschiedlichen Regimekontexten konfrontiert. Während sich die politischen Strukturen der USA seit der Staatsgründung zwar graduell änderten, eine grundlegende Systemtransformation aber ausblieb, erlebte Deutschland während der vergangenen 120 Jahre vier Regimewechsel, in deren Gefolge es jeweils zu einem Umbruch in den Beziehungen der Bevölkerung zum politischen System kam. Der Verlauf der politischen Entwicklung Deutschlands im 20. Jahrhundert läßt erwarten, daß die Angehörigen der bundesdeutschen Vorkriegsgeneration, die ihre ersten politischen Erfahrungen unter dem Einfluß obrigkeitstaatlicher kultureller Traditionen sammelten, ein wesentlich schwächeres Kompetenzbewußtsein aufweisen als die nach der Gründung der Bundesrepublik in der Kontinuität demokratischer Strukturen aufgewachsenen Bevölke-

<sup>24</sup> Vgl. ähnliche Befunde bei: K. L. Baker/R. J. Dalton/K. Hildebrandt, *Germany Transformed. Political Culture and the New Politics*, Cambridge, Mass.-London 1981, S. 27 ff.; D. P. Conradt, *Changing German Political Culture*, in: G. A. Almond/S. Verba (Anm. 3), S. 231 ff.; O. W. Gabriel, *Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1986, S. 195 ff.; ders.: *Wahrnehmung der Politik durch den Bürger als Herausforderung für die Politikvermittlung. Vertrauen und Effektivitätsbewußtsein als Gegenstand der politischen Kulturforschung*, in: U. Sarcinelli (Hrsg.), *Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*, Stuttgart 1987, S. 63 ff.

<sup>25</sup> Vgl. zu dieser Analysestrategie: K. L. Baker/R. J. Dalton/K. Hildebrandt (Anm. 24), S. 12 ff., 45 ff.



rungsgruppen. Dementsprechend dürfte auch das Kompetenzgefälle zwischen den Angehörigen der amerikanischen und der bundesdeutschen Vorkriegsgeneration stärker ausfallen als in der Nachkriegsgeneration.

Leider erlauben die verfügbaren Daten keine theoretisch und historisch völlig überzeugende Abgrenzung politischer Generationseinheiten<sup>26)</sup>. Die deutschen Befragten wurden zu zwei Altersgruppen mit relativ einheitlichen politischen Erfahrungshorizonten zusammengefaßt. Der Vorkriegsgeneration wurden alle vor 1934 geborenen Befragten zugeordnet. Sie waren bei der Gründung der Bundesrepublik mindestens fünfzehn Jahre alt und hatten bis dahin kaum die Möglichkeit, die für den Erwerb politischen Kompetenzbewußtseins erforderlichen Erfahrungen zu sammeln. Die Nachkriegsgeneration besteht ausschließlich aus nach 1934 geborenen Personen, die bereits beim Eintritt ins Erwachsenenalter ein demokratisch verfaßtes politisches System vorfanden. Die US-Bürger entsprechenden Alters dienen als Kontrollgruppe bei der Analyse des Einflusses des Systemkontextes auf die politischen Einstellungen.

Die für die Bildung von Generationseinheiten maßgebliche Variable „Lebensalter“ kann noch unter einem weiteren Gesichtspunkt die Entwicklung des Gefühls subjektiver politischer Kompetenz beeinflussen. Nach unseren Annahmen fördert die Erfahrung erfolgreicher politischer Einflußnahme das individuelle Kompetenzgefühl. Die Wahrscheinlichkeit, derartige Erfahrungen zu sammeln, steigt in demokratisch verfaßten politischen Systemen mit der Dauer der Verfügung über Partizipationsrechte, d. h. mit dem Lebensalter<sup>27)</sup>. Dieser Konzeption zufolge ist in den USA mit einem überdurchschnittlichen Kompetenzbewußtsein in der älteren und einem unterdurchschnittlichen Gefühl subjektiver politischer Kompetenz in der jüngeren Befragtengruppe zu rechnen. Wegen der diskontinuierlichen politischen Entwicklung Deutschlands ist diese Annahme über die schrittweise Ansammlung partizipativer Erfahrungen auf die Bundesrepublik allenfalls bedingt anwendbar. Für die Erklärung des politischen Kompetenzbewußtseins

<sup>26)</sup> Zur genaueren Abgrenzung der Generationseinheiten vgl. ebd., S. 3 ff. Der Civic Culture-Datensatz enthält nicht die zu einer Abgrenzung politischer Generationseinheiten benötigten Daten. Allerdings fielen die Analysen des Zusammenhangs zwischen Generationszugehörigkeit und Kompetenzbewußtsein ziemlich ähnlich aus, auch wenn die Altersgruppen auf unterschiedliche Weise abgegrenzt wurden.

<sup>27)</sup> Diese Annahme beruht auf einer analogen Anwendung des von Converse zur Erklärung der Stabilität der Parteiidentifikation entwickelten OTPS-Modells, vgl.: P. E. Converse, *Of Time and Partisan Stability*, in: *Comparative Political Studies*, 2 (1969), S. 139–171.

kommt vielmehr in erster Linie das Konzept generationsspezifischer Erfahrungen in Frage.

Neben den originär politischen Bestimmungsfaktoren des Kompetenzbewußtseins ist das Bildungsniveau der Bevölkerung als weiterer Einflußfaktor zu berücksichtigen. Im Kontext einer Analyse generationenspezifischer Kompetenzmuster liegt die Relevanz dieser Größe auf der Hand. In der Nachkriegszeit vollzog sich nämlich in allen westlichen Demokratien eine Öffnung der höheren Bildungsinstitutionen. In Folge dieses Wandels des Bildungssystems kamen die Angehörigen der Nachkriegsgeneration zunehmend in den Genuß einer qualifizierten Schulbildung. Der Anstieg des formalen Bildungsniveaus war nach Inglehart und Dalton mit einer kognitiven Mobilisierung verbunden, die auch eine Zunahme der subjektiven politischen Kompetenz einschloß<sup>28)</sup>. Wenn diese Annahme zutrifft, dann dürften die divergierenden Kompetenzprofile in der Bundesrepublik und in den USA sowie in der Vor- und der Nachkriegsgeneration beider Länder zumindest teilweise auf das unterschiedliche formale Bildungsniveau der betreffenden Gruppen zurückgehen. Zum Zweck der empirischen Prüfung des Einflusses der Bildungseffekte wurden zwei Bildungsstrata gebildet. Die erste Gruppe umfaßte alle Befragten mit einer Elementarausbildung und einem mittleren Bildungsabschluß, die zweite die Personen mit einer Gymnasial- bzw. College- und Hochschulbildung<sup>29)</sup>.

In einer länderweise getrennten Betrachtung der Beziehungen zwischen Bildung, Generationszugehörigkeit und dem Gefühl politischer Kompetenz bestätigt sich zunächst in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik die Annahme, daß die Kompetenz in der lokalen und nationalen Politik mit dem Bildungsniveau steigt. Das Antwortverhalten der Altersgruppen entspricht ebenfalls den aus dem Generationenkonzept ableitbaren Erwartungen: In den Vereinigten Staaten bestehen keine substantiellen Unterschiede im Kompetenzbewußtsein der Vor- und der Nachkriegsgeneration. Dagegen weist die bundesdeutsche Nachkriegsgeneration, außer im Jahre 1959, ein deutlich stärkeres Gefühl subjektiver politischer Kompetenz auf als die Vorkriegsgeneration. Abgesehen von 1959 fällt dementsprechend das Kompetenzgefälle zwischen den Angehörigen der Vorkriegsgeneration beider

<sup>28)</sup> Vgl. Anm. 16.

<sup>29)</sup> In der Bundesrepublik umfaßt die untere Bildungsgruppe alle Befragten, deren Ausbildung spätestens mit der mittleren Reife endete, die höhere Bildungsgruppe besteht aus den Befragten mit Abitur oder gleichwertigem oder höherem Bildungsabschluß. In den USA bildet das 12-grade-Niveau die Trennlinie.



Länder wesentlich größer aus als es in der Nachkriegsgeneration der Fall ist<sup>30)</sup>.

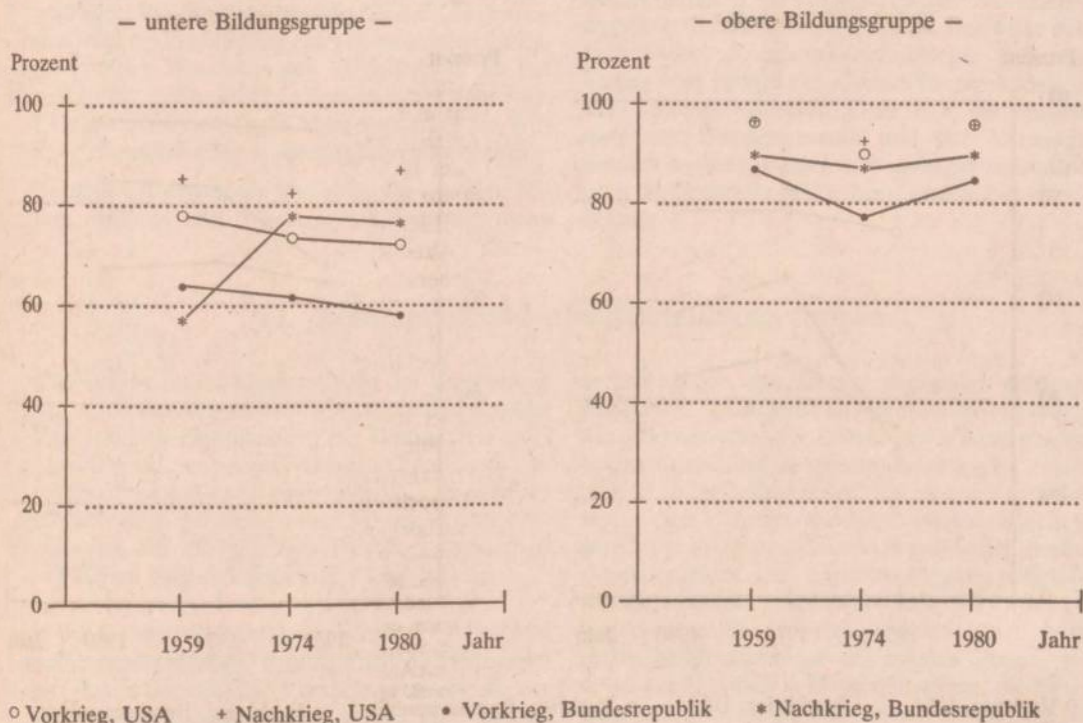
Dies wirft die Frage auf, ob die Unterschiede im Kompetenzniveau eher auf das divergierende formale Bildungsniveau der Bevölkerung oder auf die über die Generationszugehörigkeit wirksamen politischen Traditionen dieser beiden Länder zurückzuführen sind. Im ersten Falle müßten die Generationseffekte bei einer Kontrolle des Bildungsniveaus verschwinden oder sich zumindest stark verringern, im zweiten Falle ist auch innerhalb der gleichen Bildungsschicht mit einem generationsspezifischen Kompetenzgefälle zu rechnen.

In der empirischen Analyse der generationsspezifischen Kompetenzmuster in den beiden Bildungsstrata treten die differenzierenden Effekte der Generationszugehörigkeit und die vereinheitlichenden Effekte des Bildungsniveaus klar zu Tage. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, unterscheidet sich das lokalpolitische Kompetenzbewußtsein der formal gut

gebildeten Angehörigen der bundesdeutschen Nachkriegsgeneration nur graduell von dem der US-amerikanischen Vergleichsgruppe. Dagegen besteht zwischen den Angehörigen der Vorkriegsgeneration beider Länder auch dann noch ein deutliches Kompetenzgefälle, wenn sie eine vergleichbare Bildungskarriere durchlaufen haben. Im unteren Bildungsstratum fallen die generationenspezifischen Unterschiede zwischen beiden Ländern etwas stärker aus als in der besser gebildeten Gruppe. Zudem ist hier eine deutliche Differenz im Entwicklungsmuster der Vor- und der Nachkriegsgeneration zu erkennen, die unseren Annahmen über die Bedeutsamkeit der makropolitischen Rahmenbedingungen für die Formierung subjektiver politischer Kompetenz entspricht. Die formal weniger gut gebildeten Angehörigen der bundesdeutschen Vorkriegsgeneration weisen nicht nur ein im Vergleich mit allen übrigen Gruppen auffallend schwaches lokalpolitisches Kompetenzbewußtsein auf, darüber hinaus blieben ihre Einstellungen zu den kommunalpolitischen Einflußmöglichkeiten zwischen 1959 und 1980 bemerkenswert stabil. Da sich das Kompetenzbewußtsein der amerikanischen

<sup>30)</sup> Auf die Vorlage detaillierter Tabellen wird verzichtet.

**Abbildung 1: Lokalpolitisches Kompetenzbewußtsein und Generationszugehörigkeit in der Bundesrepublik und in den USA, 1959–1980/81 (Angaben: Prozentanteile)**



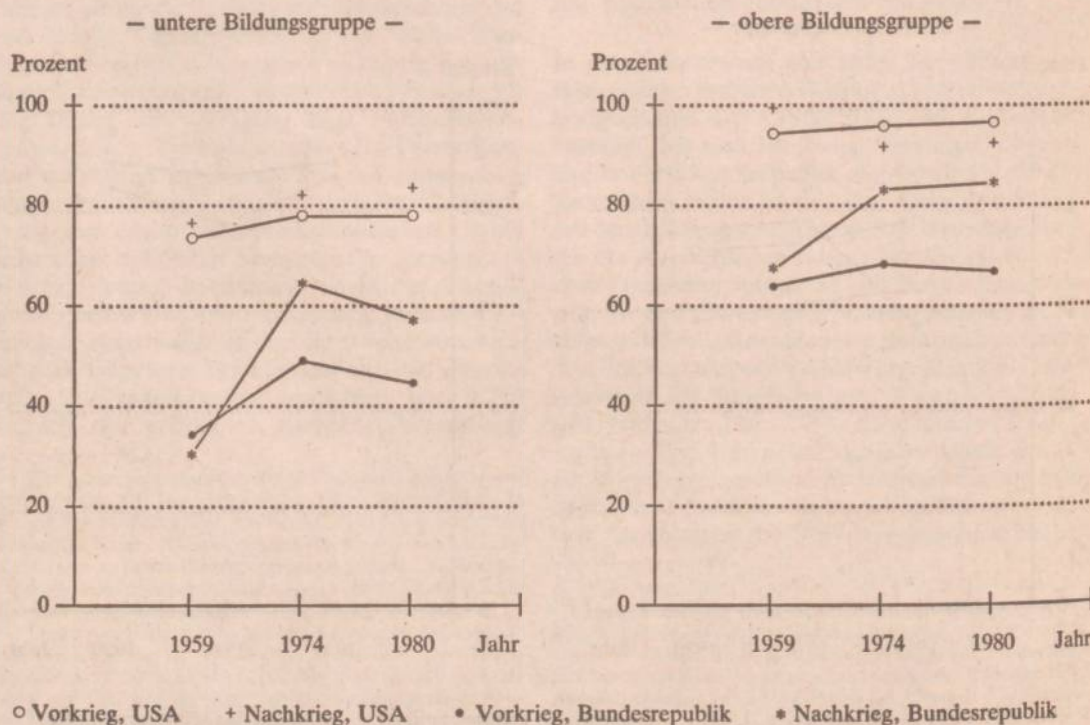


Vergleichsgruppe während des untersuchten Zeitraumes ebenfalls nicht veränderte, bestand zwischen diesen beiden Gruppen während des gesamten Untersuchungszeitraumes ein annähernd gleich großes Kompetenzgefälle. Ganz anders entwickelten sich die Einstellungen der jüngeren bundesdeutschen Befragten mit niedrigem formalem Bildungsniveau: Von allen vier Gruppen wiesen sie 1959 das schwächste Kompetenzbewußtsein auf, sie verzeichneten aber bis 1974 die weitaus stärkste Zunahme. Nach 1974 stabilisierte sich ihr Kompetenzbewußtsein auf dem erreichten Niveau.

Zusammenfassend lassen sich die Befunde folgendermaßen interpretieren: Die bundesdeutsche Vorkriegsgeneration ist noch stark in der Tradition der Untertanenkultur verhaftet. Eine qualifizierte Schulbildung schwächt das damit verbundene Kompetenzdefizit zwar graduell ab, beseitigt es aber nicht völlig. Dagegen bewirkte der veränderte Systemkontext eine Annäherung der Einstellungen der Nachkriegsgeneration an das Leitbild einer partizipativen politischen Kultur. Der Erwerb einer qualifizierten formalen Bildung stützt diesen Vorgang zusätzlich ab.

Obgleich beim Gefühl nationaler politischer Kompetenz im Prinzip ähnliche Muster auftreten, erweisen sich die über die Generationsvariable wirksamen anti-partizipativen Traditionen Deutschlands in der nationalen Politik der Bundesrepublik als besonders langlebig. Trotz einer deutlichen Zunahme des Kompetenzbewußtseins lag der Anteil national kompetenter Personen in der oberen Bildungsgruppe der bundesdeutschen Nachkriegsgeneration 1974 und 1980/81 immerhin noch um 11 Prozentpunkte unter dem Niveau der amerikanischen Vergleichsgruppe, 1959 hatte allerdings eine fast dreimal so große Differenz bestanden. Im betreffenden Bildungsstratum der Vorkriegsgeneration blieb der Abstand zwischen den USA und der Bundesrepublik zwischen 1959 und 1980/81 nicht nur größer, sondern auch ziemlich stabil. Erwartungsgemäß wiesen die formal weniger gut gebildeten Angehörigen der bundesdeutschen Vorkriegsgeneration das weitaus schwächste Kompetenzbewußtsein auf. Dieser Gruppe fehlten sowohl die makropolitischen als auch die bildungsmäßigen Voraussetzungen für den Erwerb subjektiver politischer Kompetenz. Im Durchschnitt der drei Erhe-

**Abbildung 2: Nationalpolitisches Kompetenzbewußtsein und Generationszugehörigkeit in der Bundesrepublik und in den USA, 1959–1980/81 (Angaben: Prozentanteile)**





bungen lag ihr Kompetenzbewußtsein in Fragen der nationalen Politik um 32 Prozentpunkte unter dem der US-amerikanischen Vergleichsgruppe. Dieser große Unterschied schwächte sich während des untersuchten Zeitraumes nicht ab. Zwar ließen die formal gut gebildeten bundesdeutschen Angehörigen der Vorkriegsgeneration ein stärkeres Gefühl der Kompetenz in der nationalen Politik erkennen als ihre weniger gut gebildeten Mitbürger. Jedoch konnte eine vergleichbare Bildungskarriere die Wirkung der verschiedenartigen politischen Rahmenbedingungen, mit denen die Deutschen und die Amerikaner vor 1949 konfrontiert waren, praktisch nicht auffangen (vgl. Abbildung 2).

Damit läßt sich die Frage nach der Bedeutung der Bildung und der Generationszugehörigkeit für das Niveau subjektiver politischer Kompetenz ziemlich schlüssig beantworten. Personen, deren politisches Überzeugungssystem sich unter den Bedingungen einer obrigkeitstaatlichen politischen Kultur formierte, können sich auch langfristig nicht völlig von dieser Tradition lösen. Sie fühlen sich in der lokalen, vor allem aber in der nationalen Politik weniger kompetent als solche Personen, die ihre politischen Erfahrungen unter den Bedingungen eines demokratischen Systems sammelten. Eine qualifizierte Bildung trägt nur bedingt dazu bei, diese makropolitischen Einflüsse zu neutralisieren. Sie überdauern selbst einen Regimewechsel. Dagegen zeigt die Entwicklung des politischen Kompetenzbewußtseins der bundesdeutschen Nachkriegsgeneration, daß die Etablierung eines demokratischen Regimes einen Wandel in den Einstellungen der Bevölkerung zum politischen System mit sich brachte. Eine qualifizierte Schulbildung verstärkte die Wirkung der politischen Kontextfaktoren zusätzlich.

Gemeinsam leisten die Variablen Generation, Nation, Bildung und Erhebungszeitpunkt nur einen

begrenzten Beitrag zur Erklärung der lokalpolitischen Kompetenz. Knapp 7,5 Prozent der individuellen Unterschiede im Kompetenzbewußtsein lassen sich auf diese Größen zurückführen, wobei die nationale Herkunft (2,5 Prozent) und das Bildungsniveau (2,3 Prozent) die wichtigsten Erklärungsvariablen darstellen. Zu einem erheblichen Teil sind die Kompetenzunterschiede in unseren Stichproben auf die Wirkung von Faktoren zurückzuführen, die hier nicht kontrolliert wurden, z. B. auf situationsspezifische Größen oder auf die Eigenart der lokalen politischen Kultur. Etwas besser, immerhin nämlich zu 16,2 Prozent, lassen sich die Unterschiede im nationalpolitischen Kompetenzbewußtsein mittels der genannten Größen erklären. Die weitaus bedeutsamste Bestimmungsgröße des nationalpolitischen Kompetenzbewußtseins ist dabei die nationale Zugehörigkeit. Sie steuert fast drei Viertel zur Erklärungsleistung des Gesamtmodells bei (10,7 Prozent) und reflektiert die unabhängig vom Generationenwandel und von der Bildungsexpansion wirksamen nationalen Traditionen Deutschlands und der Vereinigten Staaten. Nach deren Berücksichtigung üben das Bildungsniveau, die Generationszugehörigkeit und die spezifischen Rahmenbedingungen des jeweiligen Erhebungsjahrs einen Einfluß auf das Kompetenzbewußtsein einer Person aus: Angehörige der Nachkriegsgeneration fühlen sich in der Bundesrepublik und in den USA eher zur Einflußnahme auf die nationale Politik befähigt als Angehörige der Vorkriegsgeneration, mit dem Bildungsniveau steigt das nationalpolitische Kompetenzbewußtsein, und unabhängig vom Prozeß des Generationenwandels und der Bildungsrevolution fühlt sich die Bevölkerung der Bundesrepublik und der Vereinigten Staaten in den siebziger und achtziger Jahren politisch kompetenter als in der ersten Nachkriegsdekade.

## VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Ogleich in dieser Untersuchung der Zusammenhang zwischen der subjektiven politischen Kompetenz und den Einstellungen zur Demokratie nicht geprüft wurde und somit Aussagen über die Sozialisationsfunktion der Kommunalpolitik nur bedingt möglich sind, geben unsere Analysen doch einige Hinweise auf die mögliche Funktion kommunalpolitischen Engagements in der Demokratie.

In der Bundesrepublik Deutschland als einem Land mit problematischen demokratischen Traditionen war das lokalpolitische Kompetenzbewußtsein der Bevölkerung zwischen 1959/60 und 1985 stets stärker

ausgeprägt als das Gefühl nationaler politischer Kompetenz. Dies dürfte auf die traditionell größeren Mitwirkungsrechte der Bürger in der Kommunalpolitik, aber auch auf die organisatorischen Rahmenbedingungen auf der lokalen Ebene zurückzuführen sein, die im Vergleich mit dem Nationalstaat effektivere Möglichkeiten zur direkten politischen Einflußnahme eröffnen. Der starke Anstieg des nationalen Kompetenzbewußtseins in den Jahren 1959 bis 1974 wurde mit großer Wahrscheinlichkeit durch partizipative Erfahrungen auf der lokalen Ebene, etwa durch die Mitarbeit in Bürgerinitiativen, die Beteiligung an kommunalen Planungen oder die Mitarbeit



in lokalpolitischen Organisationen, vorbereitet. In der Bevölkerung der Vereinigten Staaten war die nationale politische Kompetenz bereits am Beginn unserer Untersuchung fast so stark ausgeprägt wie das Kompetenzbewußtsein in lokalpolitischen Fragen. Die Balance zwischen diesen beiden Einstellungen blieb während des gesamten Untersuchungszeitraumes erhalten. Dennoch scheinen auch hier vom lokalpolitischen Kompetenzbewußtsein positive Effekte für die nationale Politik auszugehen. Vermutlich strahlen die umfassenden lokalpolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten auf die nationale Politik der USA aus und fördern das Bewußtsein der Bürgerinnen und Bürger, auch auf dieser Ebene Einfluß ausüben zu können.

Personen mit einem niedrigen formalen Bildungsniveau lassen zumindest in der Bundesrepublik in

Fragen der lokalen Politik ein größeres Selbstbewußtsein erkennen als in nationalen politischen Angelegenheiten. Es müßte genauer geprüft werden, ob diese Unterschiede aus einer engeren Bindung der unteren Bildungsschichten an die lokale politische Gemeinschaft oder aus der größeren Anschaulichkeit der lokalpolitischen Aufgaben resultiert. In beiden Fällen aber enthält das lokalpolitische Selbstverständnis der Bürgerinnen und Bürger demokratische Potentiale, die auch der Demokratie auf der nationalen Ebene des politischen Systems zu Gute kommen können. In den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik, zwei Ländern mit unterschiedlichen politischen Strukturen und Kulturen, erfüllt das lokale politische System somit eine Sozialisationsfunktion für die nationale Politik.



## Basisbezug in der Kommunalpolitik

Wenn von der politischen Willensbildungsfunktion der Parteien die Rede ist, wird sehr schnell die Rolle lokaler Parteiakteure diskutiert. Für den Bürger ist der „jederzeit identifizierbare und ansprechbare [lokale Parteifunktionsträger oder] kommunale Mandatsträger . . . gleichsam primärer Adressat der meisten gegen Kommune und auch Staat gerichteten Ansprüche, Forderungen und Proteste“<sup>1)</sup>. Und innerhalb der Parteien, in denen selbst nach Meinung vieler Funktionsträger der Bürgerkontakt als zunehmend problematisch oder gestört angesehen wird, werden gerade die Vertreter in lokalen Parteiorganisationen mit der Forderung konfrontiert, durch intensivere Kontaktpflege „vor Ort“ die Defizite in der politischen Willensbildung durch mehr Bürgernähe zu korrigieren oder doch wenigstens zu kompensieren. Die Forderung nach größerer Basisnähe der Funktionsträger findet innerhalb wie außerhalb der Parteien nahezu uneingeschränkte Zustimmung.

Keineswegs ist jedoch immer deutlich, wer überhaupt jene vielzitierte Basis und welcher Art die Beziehung zwischen dem jeweils angesprochenen

Repräsentanten und „seiner“ Basis ist: „Sind es (jeweils: nominell oder faktisch?) die Wähler oder Mitglieder der . . . Parteien, ist es ihre Klientel in den Basisgruppen [d. h. den kleinsten Organisationseinheiten der Parteien, Anm. d. Verf.] . . . sind es die Delegierten der Partei auf den verschiedenen Ebenen und in den verschiedenen Gremien?“<sup>2)</sup> Geht es bei der Basisbindung einzelner Parteirepräsentanten oder -gremien um den Anspruch, in Übereinstimmung mit einer wie auch immer definierten Basis zu handeln; oder sind bestimmte Formen der direkten Kommunikation oder Interaktion zwischen beiden gemeint? Wer ist aktiv, wer passiv?

Aufgrund dieser unklaren Begriffsverwendung sowohl in der politischen Alltagssprache als auch in der wissenschaftlichen Diskussion versucht der folgende Beitrag, den Begriff der politischen Basis und einige seiner Komposita etwas präziser zu fassen. In der Beschreibung des Basisbezugs in lokalen Parteiorganisationen stützt er sich auf die Ergebnisse einer Befragung, die bei 1 802 Delegierten zu Kreisparteitagen durchgeführt worden ist<sup>3)</sup>.

### I. Zum Begriff der politischen Basis in der Parteienforschung

In der Parteienforschung wird der Begriff der politischen Basis oder Parteibasis sehr uneinheitlich verwendet. Für nahezu jede politisch relevante Personengruppe kann die Bezeichnung als „Basis“ gefunden werden.

Wohl am häufigsten wird von der „Wähler-“ oder „Mitgliederbasis“ der Parteien gesprochen. In beiden Fällen dient die über die Stimmabgabe bzw. das formale Kriterium der Mitgliedschaft zum Ausdruck gebrachte Zustimmung zu einer Partei als Kriterium für die Definition der Beziehung, die zwischen einem Parteirepräsentanten und der Wähler- bzw. Mitgliedschaft besteht.

Eine etwas andere inhaltliche Akzentuierung erhält der Begriff, wenn weniger auf das Merkmal der Zustimmung oder Unterstützung als vielmehr auf die sozialen Ursachen abgehoben wird, die dieser gemeinsamen Präferenz für eine Partei (und nicht nur für einen Kandidaten) zugrundeliegen. Es wird dann von der „sozialen Basis“ einer Partei gesprochen, davon, „daß Parteien Teile des Volkes darstellen bzw. repräsentieren, . . . soziale Segmente also mit gemeinsamen Eigenschaften . . . vor allem Klassen-, Schicht- und Gruppenzugehörigkeiten einerseits und Ideologien/Weltanschauungen und gesellschaftsgestaltende Konzeptionen andererseits“<sup>4)</sup>. Mit dem Blick auf die soziale Zusam-

<sup>3)</sup> Eine wesentlich umfangreichere Darstellung der Untersuchung, die über die hier behandelte Fragestellung hinaus auch die Abhängigkeit des Basisbezugs lokaler Parteiakteure vom Wählerkontext zum Thema hat, ist nachzulesen in Andreas Engel, Wahlen und Parteien im lokalen Kontext. Eine vergleichende Untersuchung des Basisbezugs lokaler Parteiakteure in 24 nordhessischen Kreisparteiorganisationen von CDU, FDP und SPD, Frankfurt/M. u. a. 1988.

<sup>4)</sup> R. Stöss, Einleitung: Struktur und Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik — Eine Theorie. in: ders. (Hrsg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945—1980, Bd. 1: AUD bis EFP, Opladen 1983, S. 27.

<sup>1)</sup> J. J. Hesse, Bürger und Parteien auf lokaler Ebene: Die Kommune als Ort der gesellschaftlichen und politischen Integration?, in: J. Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung, Bonn 1982, S. 239.

<sup>2)</sup> H. Fogt, Basisdemokratie oder Herrschaft der Aktivisten? Zum Parteiverständnis der Grünen, in: Politische Vierteljahresschrift, 25 (1984), S. 99. Fogt stellt diese Fragen zwar ausschließlich in bezug auf DIE GRÜNEN, doch auch für die anderen Parteien sind sie natürlich nicht beantwortet.



mensetzung der Parteien treten also gemeinsame politische Grundüberzeugungen als zentrales Bestimmungsmoment des Basisbegriffs in den Vordergrund, Wertorientierung und Einstellungen, die in gemeinsamen Lebenserfahrungen wurzeln und ein verbindendes Gruppenbewußtsein schaffen, das zuweilen als „Basiskonsens“ bezeichnet wird<sup>5)</sup>. In diesem Sinne wird dann beispielsweise auch von „Arbeiterparteien, bürgerlichen oder Mittelstandsparteien oder von Volksparteien gesprochen, je nachdem, ob eine Partei überwiegend in einer bestimmten Klasse oder Schicht verankert ist oder ob sich ihre Mitglieder und Wähler (!) in ausgewogener Weise aus mehreren oder allen Klassen bzw. Schichten rekrutieren“<sup>6)</sup>. In Übereinstimmung mit der Basis zu handeln heißt in diesem Zusammenhang nicht nur, die Klassen- oder Schichtinteressen einer bestimmten Klientel zu vertreten; Basisbindung im sozialen Sinn bedeutet vielmehr, daß politische Repräsentanten aus demselben sozialen Milieu stammen und daß sie gemeinsame Lebenserfahrungen und -gewohnheiten mit den Mitgliedern der Basis verbindet. Zu ihr gehört auch die Teilnahme an den tradierten, milieuspezifischen Ritualen der Gemeinschaftsbildung in der Basis.

Hennis sieht im Wandel der Parteien vom Typ der „demokratischen Massenintegrationspartei auf Klassen- und Konfessionsbasis“<sup>7)</sup> zur „Volkspartei oder weniger euphemistisch: der Allerweltpartei“<sup>8)</sup> eine zentrale Ursache für den Verlust gerade der sozialen Basisbindung und führt darauf „Regierbarkeitsprobleme“ in der Bundesrepublik zurück. Durch die Lockerung sozialstruktureller Verankerungen würden die Parteien nicht nur eine stabile Wählerschaft verlieren, sie würden sich auch zusehends von ihrem „ideellen Umfeld“ entfremden. Durch den „Wegfall nahezu aller vorgegebenen, aller historischen Integrationsfaktoren durch soziale Lage, gemeinsame Interessen, gemeinsame historische Erfahrungen“<sup>9)</sup> entfremdeten sich Parteiführung, Parteimitglieder- und Wählerschaft zusehends. Politische Zielvorgaben würden kaum mehr aus einem Prozeß von „Rat und Beratung, dem Mit- und Gegeneinander der Kräfte und Inter-

essen“ hervorgehen, sondern in Kommissionen „mühselig“ erarbeitet. „Nichts an ihnen ist spontan, selbstverständlicher Ausdruck einer bestimmten Lage.“<sup>10)</sup> Durch den Verlust von „Identifikationsmöglichkeiten . . . sozialer und geistiger Art“ nehme das Zusammengehörigkeitsgefühl ab, schwinde der „starke Charakter von ‚Gemeinschaft‘, von solidarischer Verbundenheit“<sup>11)</sup>.

Eine weitere Akzentuierung erfährt der Basisbegriff, wenn von „unterschiedlich historisch gewachsenen sozioökonomischen und ideologisch-kulturellen Traditionszonen“ auf die „territoriale Basis“ einer Partei geschlossen wird. Damit sind einerseits regionale Verteilungen der Parteiunterstützung in den Milieus und unterschiedliche programmatische Ausrichtungen von Parteien in den regionalen Verbänden angesprochen. Andererseits wird der Begriff aber auch allgemein zur Bezeichnung der regionalen Grundeinheiten der Parteiorganisation verwendet.

Da Parteimitglieder vorwiegend in solchen regionalen Organisationseinheiten erfaßt und politisch aktiv werden, das Parteiengesetz darüber hinaus eine regionale Organisationsgliederung mit der Begründung vorschreibt, daß sie „den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Partei“ ermöglichen solle (§ 7 PartG), werden oft die satzungsmäßig kleinsten Organisationseinheiten mit der Parteibasis identifiziert und als Basis- oder Grundeinheiten bezeichnet<sup>12)</sup>. Mit der Identifikation der organisatorischen Grundeinheiten als Parteibasis wird aber nicht nur im deskriptiven Sinn eine bestimmte Personengruppe definiert, es wird in der Regel auch der Anspruch erhoben, daß die innerparteiliche Willensbildung auf der Willensbildung in den Grundeinheiten basieren, der Basisbezug eine Willensbildung von „unten“ nach „oben“ garantieren soll.

Doch nicht nur die mehr oder weniger engagierte Mitgliedschaft in den Grundorganisationen, auch der aktive Kern der Parteimitglieder — die Versammlungsbesucher, die Wahlkämpfer und Aktivisten, die Inhaber von Parteiämtern bzw. politischen

<sup>5)</sup> Vgl. H. Schmollinger/R. Stöss, Sozialstruktur und Parteiensystem, in: D. Staritz (Hrsg.), Das Parteiensystem der Bundesrepublik. Geschichte — Entstehung — Entwicklung. Eine Einführung, Opladen 1980<sup>2</sup>, S. 253.

<sup>6)</sup> R. Stöss, Vorbemerkung, in: D. Staritz (Anm. 5), S. 13.

<sup>7)</sup> O. Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift, 6 (1965), S. 26.

<sup>8)</sup> W. Hennis, Parteistruktur und Regierbarkeit, in: ders./P. Graf Kielmannsegg/U. Matz (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 181.

<sup>9)</sup> Ebd., S. 190.

<sup>10)</sup> Ebd., S. 188.

<sup>11)</sup> Ebd., S. 192.

<sup>12)</sup> Vgl. H. Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 470—482; K. v. Beyme, Parteien in westlichen Demokratien, München 1982, S. 231; W. Weeck, Funktionen und funktionelle Merkmale der politischen Parteien in der modernen Demokratie. Prolegomena zu einer Theorie des innerparteilichen Willensbildungsprozesses, Freiburg 1982, S. 120; N. Lammert, Aufgabengerechte Organisationsstrukturen in Kreisverbänden. Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer Reform der Parteilarbeit in der Großstadt, in: J. Klein/K.-J. Kierey/N. Lammert, Bürgernahe Organisation großstädtischer Parteien, Melle 1983, S. 25, 27, 50, 57.



Ämtern und Mandatsträger — werden mitunter als „personelle Basis“ apostrophiert<sup>13)</sup>. Schließlich werden auch Interessengruppen, Verbände, Vereine, Standesorganisationen — allgemein also Organisationen des „vorpolitischen Raumes“ der Parteien — zur Basis gezählt, sofern die Mitgliedschaft in ihnen häufig mit einer bestimmten Parteipräferenz einhergeht<sup>14)</sup>.

Als gemeinsames Kennzeichen dieser Definitionen des Basisbegriffs in der Parteienforschung kann zusammenfassend festgehalten werden, daß mit ihnen zunächst eine Relation zwischen politischen Subjekten angesprochen wird, die in doppelter Hinsicht präzisierungsbedürftig ist<sup>15)</sup>. Zum einen muß geklärt werden, welche Personen bzw. Personengruppen in Beziehung zueinander stehen, und zum anderen, welcher Art die Beziehung ist, durch die eine politische Gemeinsamkeit zwischen ihnen gestiftet wird.

Da in demokratischen politischen Systemen verbindliche Entscheidungen nach dem Prinzip der Gewinnung politischer Unterstützung getroffen werden, dient auch der Basisbezug in demokratischen Parteien primär dem Zweck, um politische Unterstützung für die Entscheidungsträger in den Parteien zu werben. So sind beim Aufbau des Basisbezugs zwei politische Rollen mit aufeinander bezogenen Erwartungen beteiligt: die des um Unterstützung werbenden Parteiakteurs und die seiner Adressaten, von denen er Unterstützung erwartet.

## II. Dimensionen des Basisbezugs lokaler Parteiakteure

Um die vielfältigen, potentiell zum Aufbau einer Verbindung zwischen politischen Akteuren instrumentalisierbaren Aktivitäten zu systematisieren, schlägt Lawson vor, zwischen der unmittelbaren Teilnahme am politischen Prozeß (partizipativer Basisbezug) und der durch Repräsentation vermittelten Beteiligung zu unterscheiden (repräsentativer Basisbezug). Demokratietheoretisch knüpft

<sup>13)</sup> F. Ronneberger/J. Walchshöfer. Parteien als Kommunikationssysteme. in: O. W. Gabriel u. a. (Hrsg.). Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems. Bonn 1975. S. 121, 125, 132.

<sup>14)</sup> Vgl. H. Kaack (Anm. 12). S. 477—479.

<sup>15)</sup> Vgl. K. G. Troitzsch. Mitglieder und Wähler: Der demokratische Basisbezug. in: Politische Bildung, 2 (1981). S. 51.

<sup>16)</sup> R. Münch. Politischer Partizipationsbedarf und politische Partizipationskrisen — Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. in: L. Albertin/G. C. Behrmann/O. W. Gabriel/R. Münch. Politische Beteiligung im repräsentativen System. Teil I. Bonn 1979. S. 41.

<sup>17)</sup> Ebd., S. 4.

Der demokratische Basisbezug setzt also eine Roldifferenzierung zwischen „zentralen Entscheidungsrollen und peripheren Partizipationsrollen“<sup>16)</sup> voraus. „In den Entscheidungsrollen werden Entscheidungen getroffen und verantwortet, und es wird hierfür politische Unterstützung gesucht. In den Partizipationsrollen werden Entscheidungen durch die Artikulation von Werten, Interessen und Entscheidungsthemen nachgefragt, und es wird politische Unterstützung gewährt, z. B. durch generelle Anerkennung von Inhabern politischer Entscheidungsrollen oder durch Stimmabgabe für diese.“<sup>17)</sup>

Konstitutiv für den Basisbezug in Parteien sind daher einerseits die spezifischen Handlungen der Parteirepräsentanten, mit denen sie politische Entscheidungen rechtfertigen bzw. mit denen um Zustimmung geworben wird. Andererseits sind die Handlungen der Basis zu betrachten, mit denen Zustimmung (oder Ablehnung) zu politischen Entscheidungen zum Ausdruck gebracht wird. Begrifflich kann diese Differenzierung mit den Substantiven „Legitimation“ für das Werben um Unterstützung und „Legitimierung“ für das Gewähren von Unterstützungsleistungen zum Ausdruck gebracht werden. Vorwiegend der erste Aspekt — das Verhalten der um Basisunterstützung werbenden Parteivertreter — soll Gegenstand der weiteren Überlegungen sein.

diese Unterscheidung an die traditionsreiche Kontroverse über die „repräsentative oder plebiszitäre Komponente im modernen Verfassungsstaat“<sup>18)</sup> bzw. an das freie oder imperative Mandat an. In bezug auf die Handlungsmaximen politischer Repräsentanten läßt sich das in diesem Disput angesprochene Problem auf die Frage zuspitzen: „Soll ein Repräsentant das tun, was die Repräsentierten wollen und ihm in verbindlicher Form mitteilen, oder sollte er frei sein zu handeln, wie er glaubt, daß es dem Gemeinwohl entspricht?“<sup>19)</sup>

Sieht man von der normativen Seite ab und faßt es als empirisches Verhaltensproblem lokaler Parteiakteure auf, dann geht es bei der Analyse des Basisbezugs lokaler Parteiakteure darum, festzustellen,

<sup>18)</sup> E. Fraenkel. Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart u. a. 1973<sup>5</sup>. S. 113.

<sup>19)</sup> Eigene Übersetzung von H. F. Pitkin. The Concept of Representation. Berkeley-Los Angeles 1967. S. 145.



an welchen Handlungsmaximen und individuellen Rollendefinitionen sich lokale Parteivertreter orientieren, wenn sie um Unterstützung werben.

### 1. Der partizipative Basisbezug in lokalen Parteiorganisationen

In einer ersten Konkretisierung kann beim partizipativen Basisbezug zwischen institutionalisierten (konstitutionellen) und nichtinstitutionalisierten Formen der unmittelbaren Beteiligung unterschieden werden<sup>20</sup>). Institutionalisierte Formen des partizipativen Basisbezugs finden im lokalen Bereich vor allem im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen statt, weshalb es auch gerechtfertigt ist, vom „Basisbezug im Kontext von Wahlen und Abstimmungen“ zu sprechen<sup>21</sup>). Bei den nichtinstitutionalisierten (nicht konventionellen) Formen der unmittelbaren Einflußnahme geht es im wesentlichen um Versuche, den politischen Entscheidungsprozeß in konkreten Problemfällen zu beeinflussen, so daß auch vom „Basisbezug im Kontext der Problemlösung“ gesprochen werden kann<sup>22</sup>).

Für beide Arten des partizipativen Basisbezugs ist es charakteristisch, daß eine direkte Kommunikation zwischen Parteiakteuren und ihren Adressaten stattfindet. „Prototyp des direkten (unvermittelten) Kommunikationsprozesses ist der ohne Einschaltung technischer Mittel geführte Dialog“, bei dem die Wechselseitigkeit am Beispiel von Rede und Gegenrede „als Vorbedingung für ‚Verständigung‘ und ‚Verstehen‘, für die Herstellung von ‚Consensus‘ . . . besonders deutlich wird.“<sup>23</sup>) Die Funktion des um Zustimmung werbenden partizipativen Basisbezugs liegt ja gerade auch im Erzeugen des zumindest subjektiven Eindrucks, an einem „unmittelbaren, persönlichen, also nicht anderweitig vermittelten Informationsaustausch“<sup>24</sup>) teilzunehmen.

Der parteiinterne partizipative Basisbezug ist weitgehend formal geregelt. Organisierte Parteiveranstaltungen aller Art dienen dazu, den Informations-

fluß unter den Positionsinhabern und Mitgliedern aufrechtzuerhalten. Partizipationsmöglichkeiten sind größtenteils satzungsmäßig reglementiert, in erster Linie dadurch, daß die Teilnahme an innerparteilichen Wahlen und Abstimmungen an formale Mitgliedschaften, Delegationen oder die Wahl in bestimmte Ämter gebunden ist, wenn auch nicht zu übersehen ist, daß die innerparteiliche Kommunikation über informelle persönliche Kontakte offenbar um so wichtiger wird, je aktiver Parteimitglieder sind<sup>25</sup>).

Der parteiexterne partizipative Basisbezug wird dagegen in stärkerem Maße durch informelle Kommunikationsbeziehungen aufrechterhalten. „Immer wenn aktive Parteimitglieder ihre politischen Meinungen in ihr privates oder soziales Leben hineinbringen, wenn sie zu Hause mit Familienangehörigen, mit engeren persönlichen Freunden, im Beruf mit Arbeitskollegen, im Kontakt mit Nachbarn oder Verwandten politische Themen diskutieren, passiert zweierlei: Einerseits tragen sie Botschaften und Ansichten ihrer Partei in die Öffentlichkeit; andererseits werden sie unvermeidlich mit Ansichten und Anliegen des normalen (!) Bürgers konfrontiert.“<sup>26</sup>)

Gemessen an der Häufigkeit politischer Gespräche bzw. der Anzahl politischer Kontakte können für aktive lokale Parteimitglieder drei voneinander abgrenzbare Kommunikationsfelder nachgewiesen werden, die damit auch drei unterschiedliche Adressaten des Basisbezugs in lokalen Parteien aufzeigen<sup>27</sup>):

1. die Gemeindeparteiorganisation,
2. die Kreisparteiorganisation und
3. das außerparteiliche Kommunikationsfeld.

Im außerparteilichen Kommunikationsfeld kann auf der lokalen Ebene zumindest noch zwischen der Präsenz in parteinahen gesellschaftlichen Vorfelddorganisationen (im Untersuchungsgebiet bei der SPD die Arbeiterwohlfahrt und die Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene, bei der CDU die Katholische Arbeiterbewegung und die Caritas) und in Vereinen unterschieden werden (Heimat-, Schützen-, Musik-, Sportvereine, Feuerwehr oder karitative Organisationen)<sup>28</sup>).

Die Verbindung zu parteinahen Vorfelddorganisationen kann von lokalen Parteifunktionsträgern vor allem „im Sinne einer Stärkung innerparteilicher

<sup>20</sup>) Zur generellen Unterscheidung zwischen konventionellen und unkonventionellen Formen der politischen Partizipation vgl. S. A. Barnes/M. Kaase, *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills-London 1979.

<sup>21</sup>) Vgl. H. Kaack, *Parteiensystem und Legitimation des politischen Systems*, in: ders./U. Kaack (Hrsg.), *Parteien-Jahrbuch 1975. Dokumentation und Analyse der Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1975*, Meisenheim 1978, S. 358.

<sup>22</sup>) Vgl. ebd.

<sup>23</sup>) H. Reimann, *Kommunikations-Systeme. Umriss einer Soziologie der Vermittlungs- und Mitteilungsprozesse*, Tübingen 1974<sup>2</sup>, S. 130 f.

<sup>24</sup>) W. Falke, *Die Mitglieder der CDU. Eine empirische Studie zum Verhältnis von Mitglieder- und Organisationsstruktur der CDU 1971–1977*, Berlin 1982, S. 184 f.

<sup>25</sup>) Vgl. ebd., S. 185.

<sup>26</sup>) M. Güllner/D. Marvick, *Aktivisten in einer Parteihochburg: Zum Beispiel Dortmund*, in: *Transfer*, Bd. 2, *Wahlforschung: Sonden im politischen Markt*, 1976, S. 128.

<sup>27</sup>) Vgl. A. Engel (Anm. 3), S. 132–143.

<sup>28</sup>) Vgl. ebd., S. 140 f.



Hausmacht instrumentalisiert werden, . . . denn diese Organisationen liefern eine zusätzliche Plattform, das Kommunikationsnetz auszubauen, Informationen selektiert weiterzureichen und Mitglieder und Delegierte der eigenen Partei in diesen Organisationen zum Zweck der Unterstützung zu beeinflussen und in die entsprechenden Versammlungen zu dirigieren<sup>29)</sup>.

Vereinsarbeit wird immer wieder als eine „Standardaktivität jeder lokalen Partei“ und damit des Basisbezugs lokaler Parteiakteure betrachtet<sup>30)</sup>. Außer der empirisch keineswegs gesicherten Annahme, daß Vereine ein wichtiges Stimmpotential für Wahlen bilden, kommt im Rahmen des partizipativen Basisbezugs lokaler Parteiakteure als weiteres Motiv der Vereinsaktivität hinzu, daß sie zur Intensivierung des politischen Kontaktes zu Teilssegmenten der sozial aktiven lokalen Wählerschaft eingesetzt werden kann. Auch an der Verankerung im Vereinswesen kann die für den Basisbezug typische, zweiseitige Kommunikationsbeziehung nachgewiesen werden: Einerseits wird die Teilnahme am Vereinsleben von Parteifunktionsträgern dazu benutzt, für die eigenen Vorhaben und Pläne direkt zu werben. Andererseits bietet dem Vereinsmitglied die Anwesenheit eines Parteipositionsinhabers im Verein die Gelegenheit, Kontakt aufzunehmen, was allein schon das politische Vertrauen in die Offenheit einer Partei (und mittelbar des politischen Systems) für die Willensbildung von „unten“ stärken kann.

Zusammenfassend kann für den partizipativen Basisbezug in lokalen Parteiorganisationen festgehalten werden, daß mit ihm jene sozialen Beziehungen gemeint sind, die als Kommunikationskanäle zum direkten Austausch von Unterstützungsaufforderungen und Zustimmung instrumentalisiert werden können. Als Merkmal individueller Akteure bezeichnet er relativ dauerhafte, direkte Kommunikationsbeziehungen, die aufgrund bestimmter Unterstützungserwartungen (seitens der Partei) und Rechtfertigungserwartungen (seitens der jeweiligen Basis als Adressaten von Unterstützungserwartungen) bestehen. Als Merkmal der lokalen Parteiorganisation beschreibt der Basisbezug ein System oder Netzwerk von Rechtfertigungs- und Unterstützungsbeziehungen zwischen einzelnen Organisati-

onsmitgliedern sowie parteiinternen und -externen Gruppen<sup>31)</sup>.

## 2. Der repräsentative Basisbezug lokaler Parteiakteure

Mit der Bezeichnung „repräsentativer bzw. responsiver Basisbezug“ werden alle Aktivitäten zusammengefaßt, durch die Beziehungen zwischen zwei Systemeinheiten als Reaktion auf das Verhalten in der anderen entstehen, ohne daß es zur unmittelbaren Teilnahme kommt. Im Rahmen der empirischen Analyse des Verhaltens lokaler Parteiakteure ist bei den auf politische Repräsentation gerichteten Aktivitäten danach zu fragen, worüber Einverständnis hergestellt wird (inhaltlicher Bezug der Repräsentation) und durch welche Aktivitäten dies erreicht wird (Repräsentationsstil, „style of representation“)<sup>32)</sup>.

Lokale Parteirepräsentanten stehen in der Frage des inhaltlichen Bezugs der Basisbindung, auf einer sehr allgemeinen Ebene, typischerweise vor dem Konflikt zwischen der Orientierung an der Gesamtbürgerschaft ihres lokalen Wahlbezirks bzw. der lokalen Einheit, für die sie politische Verantwortung haben (oder zu übernehmen beabsichtigen), und der Beachtung spezifischer Gruppeninteressen, die möglicherweise schwerpunktmäßig in der lokalen Wählerschaft bzw. Mitgliederschaft ihrer Partei vertreten sind.

Hinsichtlich des Repräsentationsstils, also der Art und Weise, wie lokale Parteiakteure auf das Begehren der Rechtfertigung politischen Handelns seitens der Basis reagieren, wird in der demokratietheoretischen Diskussion zwischen der Rolle des an Instruktionen von seiner Basis gebundenen Delegierten und des allein auf sein Gewissen hörenden und auf sein eigenes politisches Urteilsvermögen vertrauenden Treuhänders (Mandatars) unterschieden. In empirischen Analysen zum Selbstverständnis politischer Repräsentanten konnte darüber hinaus die Rolle des „Politicos“ identifiziert werden, eines Akteurs, der je nach äußeren Bedingungen oder Adressaten entweder den einen oder anderen Repräsentationsstil zeigt<sup>33)</sup>.

Diese drei Repräsentationsstile, die mit der Präferenz bestimmter Rechtfertigungsstrategien im Kon-

<sup>29)</sup> W. Horn/H. Kühr, Kandidaten im Wahlkampf. Kandidatenauslese, Wahlkampf und lokale Presse 1975 in Essen. Königstein 1978, S. 20.

<sup>30)</sup> Vgl. K. Simon, Lokale Vereine – Schule der Demokratie? Zum Einfluß lokaler Freizeitvereinigungen auf die politische Beteiligung der Bürger in der Gemeinde, in: O. W. Gabriel (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983, S. 261.

<sup>31)</sup> Vgl. A. Engel (Anm. 3), S. 20.

<sup>32)</sup> H. Eulau/J. Wahlke/W. Buchanan/L. C. Ferguson, The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke, in: H. Eulau/K. Prewitt, Labyrinths of Democracy: Adaptions, Linkages, Representation and Politics in Urban Politics, Indianapolis-New York 1973, S. 113f.

<sup>33)</sup> Vgl. H. Uppendahl, Repräsentation und Responsivität, Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 12 (1981), S. 123–134.



text des Basisbezugs in Verbindung stehen, konnten auch in der empirischen Analyse von Einstellungen der Kreisparteitagsdelegierten im Untersuchungsgebiet nachgewiesen werden<sup>34</sup>).

Der *Treuhänder* ist demnach bestrebt, immer mit der größtmöglichen Anzahl von Adressaten Übereinstimmung zu suchen und diese als „seine“ Basis anzusehen. Letztendlich betrachtet er also die Wählerschaft seiner Partei bzw. die gesamte Bürgerschaft als politische Basis. Er vertritt die Auffassung, daß lokale Parteiakteure sich am Wohl des Ganzen zu orientieren haben und gerade im kommunalpolitischen Bereich die sachlichen Aspekte einer politischen Entscheidung hervorzuheben haben. Er erhebt den Anspruch, prinzipiell für Anfragen und Bitten eines jeden Bürgers offen zu sein und nicht nur für solche einer bestimmten Klientel. Vor Parteimitgliedern weist er auf die unterschiedlichen Interessen in der Wählerschaft hin, die bei Entscheidungen zu berücksichtigen seien, und fordert die Parteimitgliedern auf, in der Bevölkerung für die Ziele der Partei zu werben und im innerparteilichen Willensbildungsprozeß eher gemäßigt aufzutreten. Zusammengefasst charakterisieren diese Einstellungen die Disposition für ein Rechtfertigungsverhalten, das auch als „Strategie der Stimmenmaximierung“ beschrieben werden kann.

Zum Repräsentationsstil des *Delegierten* paßt am besten eine Rechtfertigungsstrategie, die als programmatisch konsequent bezeichnet werden kann. Bei ihr versuchen Parteiakteure, mit einer gegebenenfalls geringen Anzahl von Adressaten größtmögliche Übereinstimmung herzustellen, was letztendlich als Ausführen bzw. Umsetzen der politischen Instruktionen der Basis interpretiert werden kann. Dies setzt natürlich voraus, daß der Delegierte mit den Forderungen der Basis zumindest im

Grundsatz übereinstimmt, wenn es für ihn nicht auf eine völlige politische Selbstverleugung hinauslaufen soll. Im Konfliktfall ist sein Rechtfertigungsverhalten allerdings in der Tat durch einseitige Anpassung an die Wünsche der Basis gekennzeichnet. Im Gegensatz zum stimmenmaximierenden *Treuhänder*, der potentiell alle Bürger als seine Basis definiert, sieht sich der programmatisch konsequente Delegierte eher als Vertreter der Stammklientel der Partei. Und in bezug auf die Rolle der Parteimitglieder als Repräsentanten der Basis vertritt er die Auffassung, daß sie sich hauptsächlich aktiv am innerparteilichen Willensbildungsprozeß beteiligen sollen.

Schließlich entspricht dem „*Politico*“ ein Rechtfertigungsverhalten, das mit Uppendahl als „Responsivitätsstrategie“ bezeichnet werden kann und Elemente der Stimmenmaximierungsstrategie und des programmatisch Konsequenten vereint. Dieser Akteur versucht ebenfalls, „ein Höchstmaß an Übereinstimmung zwischen sich und seinen Adressaten zu erreichen, nun aber, indem er seine eigene Position auf die der Adressaten zubewegt, mit dem gleichzeitigen Versuch, etwa divergierende Positionen unterschiedlicher Adressaten zu ‚integrieren‘ oder ‚auf einen Nenner‘ zu bringen“<sup>35</sup>). Der *Politico* legt sich nicht auf eine bestimmte Personengruppe als Adressat des Basisbezugs fest. Er variiert je nach der Situation die für ihn verbindliche Basis und läßt sich bei der Auswahl seiner Basis durchaus auch von den an ihn herangetragenen Forderungen leiten. Mal ist der *Politico* stärker Repräsentant der Parteimitglieder (oder eines Teils von ihnen), mal mehr der Wähler (oder einer bestimmten Wählergruppe). Von den Parteimitgliedern erwartet er, daß sie sich sowohl am innerparteilichen Willensbildungsprozeß beteiligen, als auch sich in der Wählerschaft für die Partei einsetzen.

### III. Positionsabhängige Formen des Basisbezugs lokaler Parteiakteure

Eine verbreitete Vorstellung über Parteien geht davon aus, daß Parteiangehörige weitgehend gemeinsame Ziele verfolgen und an einem Strang ziehen, wenn es darum geht, um Unterstützung zu werben. Doch in einer Organisation, in der „der Rivalität, dem Streit und der Intrige . . . Eintracht und das Wir-Gefühl gegenüber[stehen] . . . und nicht selten egoistische Interessen und Vorteilsbeschaffung mit selbstloser Hingabe an die Sache, Gesinnung

und Partei“ kollidieren<sup>36</sup>), ist kaum zu erwarten, daß gerade beim Werben um Unterstützung von allen die gleichen Adressaten angesprochen und immer die gleichen Rechtfertigungsanreize zur Zustimmung angeboten werden.

Eine zentrale Frage der empirischen Analyse des Basisbezugs lokaler Parteiakteure lautet daher, ob Adressaten und Rechtfertigungsformen von den Positionen geprägt sind, die jene in der kommunal-

<sup>34</sup>) Vgl. A. Engel (Anm. 3), S. 128–132.

<sup>35</sup>) A. Engel/K. G. Troitzsch, Wahlkampf in vier Wahlkreisen. Zur Analyse des Bundestagswahlkampfes 1980 auf lokaler Ebene, Koblenz 1983, S. 29.

<sup>36</sup>) R. Roth/E. Wiesendahl, Strukturbesonderheiten politischer Parteien. Zur politischen Soziologie der Organisationswirklichkeit in Parteien, Bremen 1985, S. 6.



len Selbstverwaltung oder in der lokalen Parteiorganisation wahrnehmen.

Auf Sorauf geht ein Untersuchungsansatz zurück, der Parteien als Interaktionssystem mit den drei Bereichen a) formale Parteiorganisation (Organisation der Mitgliedschaft), b) Partei in den öffentlichen Ämtern und c) Partei in der Wählerschaft unterscheidet<sup>37)</sup>. Alle drei Segmente der Partei kommen auf der lokalen Ebene als Adressaten des Basisbezugs in Frage.

Die Beziehungen der Wähler zu Funktionsträgern in der Mitgliederorganisation oder zu politischen Repräsentanten sind überwiegend passiv. Sie gehen zur Wahl, bekennen sich auch gelegentlich öffentlich zu ihrer Partei, am innerparteilichen Willensbildungsprozeß nehmen sie aber nicht — oder nur sehr sporadisch — teil. Umgekehrt richten auch die Funktionsträger meist nur in Phasen besonders intensiver öffentlicher Diskussion ihre Aufmerksamkeit auf die Wählerschaft, hauptsächlich also in Wahlkämpfen, denn in der Sicherung einer ausreichend stabilen und großen Wählerbasis liegt schließlich der wesentliche Anreiz des Wählerbasisbezugs.

Die Partei als Dachverband der gewählten kommunalen Mandatsträger und Amtsinhaber steht in einem doppelten politischen Verantwortungsverhältnis. Weil ihre Mitglieder für die lokale Bürgerschaft verbindliche Entscheidungen fällen (oder dagegen opponieren), treten sie vor der Gesamtbürgerschaft für eine von ihnen zu verantwortende politische Entscheidung (oder Entscheidungsoption) ein. Aufgrund satzungsmäßig geregelter Nominierungsverfahren stehen lokale Mandatsträger aber auch in einer abhängigen Beziehung zur Parteimitgliederorganisation und haben daher auch die besonderen Interessen der Parteimitglieder und -funktionsträger auf lokaler Ebene zu berücksichtigen. Es stellt sich die Frage, welche Adressaten jeweils dominant sind und welche Formen des Basisbezugs zu beiden unterhalten werden.

Mit der institutionalisierten Parteiorganisation (der Partei der Mitglieder) wird der formale Parteiapparat identifiziert, „in dem man die formal gewählten Parteivorsitzenden und die Aspiranten auf die öffentlichen Ämter findet, die große Zahl der regional und funktional abgrenzbaren Parteivorstände, die eingeschriebenen Mitglieder und die Aktivisten der Partei“<sup>38)</sup>.

Da die institutionalisierte Parteiorganisation, neben den Parteivertretern im staatlichen Bereich

bzw. dem der kommunalen Selbstverwaltung, von den Bürgern weitgehend mit der Partei identifiziert wird, muß davon ausgegangen werden, daß die Bürger auch von ihr Rechtfertigung und Begründung des Parteihandelns verlangen. Weil aber die Kompetenz zur Umsetzung politischer Ziele in politische Entscheidungen bei den Amts- und Mandatsträgern liegt, können Repräsentanten der institutionalisierten Partei gegenüber Bürgern leicht in einen Rollenkonflikt geraten, der darin besteht, daß sie für politische Entscheidungen einstehen sollen, die von den politischen Amts- und Mandatsträgern zu verantworten sind und unter Umständen den aus der Mitgliederwillensbildung hervorgegangenen Zielvorstellungen widersprechen. Wie sich Repräsentanten der institutionalisierten Parteiorganisation in dieser Situation verhalten, ist ebenfalls eine offene Frage der empirischen Analyse des Basisbezugs lokaler Parteiakteure.

Innerparteilich ist zwischen den Funktionsinhabern und den „aktiven Helfern“ ohne Parteiamt zu unterscheiden. Das Angewiesensein auf die Mitarbeit und Unterstützung durch die aktiven Parteimitglieder — nicht zuletzt bei der Wiederwahl — drängt die Parteiführung, gegenüber den politischen Interessen ihrer aktiven Helfer offen zu sein. Auf der lokalen Ebene können folglich vier spezifische politische Rollen unterschieden werden, für die jeweils unterschiedliche Adressaten des Basisbezugs in Frage kommen.

Das *aktive Parteimitglied* (ohne politisches Amt) ist innerhalb der Partei Hauptadressat des Mitgliederbasisbezugs der Parteifunktionsträger. Andererseits wird von ihm erwartet, daß es außerparteilich die Partei gegenüber dem Bürger vertritt (Wählerbasisbezug der Parteifunktionsträger).

Die *Funktionsträger* in der institutionalisierten Parteiorganisation müssen sich zum einen um die Unterstützung der aktiven Parteimitglieder bemühen, da sie in der Wahrnehmung und Ausübung ihrer Ämter nicht zuletzt von der formalen Unterstützung in Abstimmungen auf Parteiversammlungen abhängig sind (Mitgliederbasisbezug der Parteifunktionsträger). Wie die aktiven Parteimitglieder stehen sie aber auch vor der Erwartung der Mandatsträger und Amtsinhaber in der kommunalen Selbstverwaltung, diese im Wählerbasisbezug zu unterstützen (Wählerbasisbezug der Parteifunktionsträger).

Zum dritten müssen die an der innerparteilichen Willensbildung beteiligten *Mandatsträger* und *Inhaber öffentlicher Wahlämter* berücksichtigt werden, die einerseits gegenüber den aktiven Parteimitgliedern und Funktionsträgern in der Mitgliederorganisation ihre Politik in den öffentlichen Funktionen

<sup>37)</sup> F. J. Sorauf, *Party Politics in America*. Boston 1968. S. 11.

<sup>38)</sup> W. Falke (Anm. 24). S. 18.



**Tabelle 1: Ämterübernahme aktiver lokaler Parteimitglieder (Delegierte zu Kreisparteitagen)**

	SPD	CDU	FDP	Gesamt
Keine Ämter auf der Gemeinde- oder Kreis-ebene	16,3 (119)	17,4 (107)	42,1 (134)	21,6 Prozent (360) (absolut)
Akteure mit öffentlichen Ämtern/Mandaten auf Gemeindeebene	14,0 (102)	20,7 (127)	16,0 (51)	16,8 (Prozent) (280) absolut
Akteure mit Ämtern in der Gemeindeparteiorganisation	25,6 (187)	18,7 (115)	18,9 (60)	21,8 Prozent (362) (absolut)
Mehrbereichsakteure (Ämter in der Parteiorganisation und im Kommunalbereich)	44,1 (322)	43,3 (266)	23,0 (73)	39,7 Prozent (661) (absolut)

Schriftliche Befragung der CDU- und SPD-Delegierten zu den Kreis- bzw. Unterbezirksparteitagen in 7 nordhessischen Landkreisen und der Stadt Kassel zwischen dem 27. 2. 1982 und dem 30. 9. 1982. Aus den FDP-Kreisorganisationen wurde eine der den beiden großen Parteien vergleichbare Befragtengruppe anhand einer postalischen Parteimitgliederbefragung rekonstruiert. In die vorliegenden Auswertungen wurden von den 1802 Befragten 1663 einbezogen (SPD = 730, CDU = 615, FDP = 318 Befragte; das entspricht einem Rücklauf von 49,4 Prozent der befragten Delegierten bei der SPD und bei der CDU von 53,0 Prozent). Nähere Einzelheiten zur Durchführung der Befragung in A. Engel (Anm. 3), S. 94–103 und zum Fragebogen ebd., S. 333–334. Sämtliche Mittelwertunterschiede sind auf dem Fünfprozentniveau signifikant.

rechtfertigen müssen (Parteibasisbezug der kommunalen Mandatsträger und Amtsinhaber); andererseits sind sie auf die Unterstützung der Wähler angewiesen (Wählerbasisbezug der kommunalen Mandatsträger und Amtsinhaber).

Schließlich ist noch jener nicht geringe Anteil lokaler Akteure zu berücksichtigen, die sowohl Positionen in der lokalen Mitgliederorganisation als auch Mandate oder Ämter in den kommunalen Vertretungen wahrnehmen und die als *Mehrbereichsakteure* bezeichnet werden sollen. Ihr Anteil an der aktiven Parteimitgliedschaft gibt bereits eine erste Auskunft über den positionell vermittelten Basisbezug zwischen lokaler Mitgliederorganisation und kommunaler Ratsfraktion. Tabelle 1 gibt Aufschluß über die Positionsübernahmen in den verschiedenen Sektoren der Parteiorganisation.

Nach Tabelle 1 liegt der Anteil der Mehrbereichsakteure an der Aktivmitgliedschaft im Vergleich zu den anderen Akteursgruppen deutlich am höchsten, wenn auch bei der FDP verständlicherweise niedriger als bei den anderen Parteien. Für den Basisbezug in lokalen Parteiorganisationen folgt aus dieser Beobachtung, daß innerhalb der lokalen Gliederungen der Mitgliederorganisationen kommunale Amts- und Mandatsträger — sei es als Inhaber einer singulären Position oder als Mehrbereichsakteure — sehr stark repräsentiert sind (56,6 Prozent). Mit anderen Worten: Die „Basisrückkopplung“ durch die „Kombination von Partei-

und Parlaments- bzw. Regierungsmätern“<sup>39)</sup> ist auf der lokalen Ebene sehr eng, um nicht zu sagen dominant.

Für die nach typischen Positionen unterschiedenen vier Gruppen lokaler Parteiakteure werden nun anhand des vorliegenden Datenmaterials Aussagen über die eigene Wahrnehmung und Einschätzung bezüglich der Adressaten, Inhalte und Stile der Rechtfertigung politischen Handelns im Kontext des Basisbezugs gemacht.

### 1. Adressaten des Basisbezugs lokaler Parteiakteure

Die Rekonstruktion der Adressaten des Basisbezugs lokaler Parteiakteure stützt sich auf fünf Fragen, die auf einer Rangskala messen, als wessen Vertreter sie sich in erster Linie fühlen: als Vertreter ihres Ortsteils/Stadtteils/Wohnbezirks, als Vertreter ihrer Gemeinde bzw. Stadt, als Vertreter ihrer Region (Landkreis), als Vertreter ihrer Partei oder als Vertreter eigener Interessen bzw. der von Gleichgesinnten. Mittels einer Faktorenanalyse kann der durch die fünf Fragen aufgespannte Einstellungsraum auf zwei Dimensionen reduziert werden. Die erste Dimension beschreibt den Gegensatz zwischen der Vertretung der Gemeinde/Stadt versus der Repräsentanz spezifischer Interessengruppen. Die zweite Dimension macht deutlich, daß

<sup>39)</sup> H. Kaack, Zur Struktur der politischen Führungselite in Parteien, Parlament und Regierung, in: H. Kaack/R. Roth, Handbuch des deutschen Parteiensystems, Bd. 1: Partiestrukturen und Legitimation des Parteiensystems, Opladen 1980, S. 205.



lokale Parteiakteure zwischen der Vertretung des Orts- bzw. Stadtteils und der Partei unterscheiden.

Die vier Akteursgruppen unterscheiden sich nach ihren Positionen signifikant in der Beachtung einzelner Adressatengruppen (vgl. Tabelle 2). „Nur“-Mandatsträger und Mehrbereichsakteure definieren sich eher als Repräsentanten der Gemeinde bzw. der Gesamtbürgerschaft, einfache Parteimitglieder und Parteifunktionsträger geben eine stärkere Orientierung gegenüber Interessengruppen bzw. der Partei als Interessenverband an. Damit wird ein erster positionsabhängiger Unterschied im Basisbezug lokaler Parteiakteure deutlich.

**Tabelle 2: Positionsspezifische Adressaten des Basisbezugs lokaler Parteiakteure**

Repräsentationsfaktoren	„Nur“ Partei- mitglied	„Nur“ Man- dat/ Amt	„Nur“ Partei- amt	Mehr- be- reichs- akteur
(+) Gemeinde- versus Interessen- repräsentation (-)	-0,48	0,17	-0,30	0,28
(+) Partei- versus Wohnbereichs- repräsentation (-)	-0,13	-0,17	0,14	0,04
(+) Region- versus Wohnbereichs- repräsentation (-)	0,02	-0,01	0,15	0,06

Werte größer 0 bedeuten eine stärkere Präferenz für die Vertretung der Gemeinde bzw. der Partei. Werte kleiner 0 zeigen eine stärkere Neigung für die Repräsentanz spezifischer Interessengruppen bzw. des Wohnbereichs an. Vgl. A. Engel (Anm.3), S. 121-124, S. 161-163. Sämtliche Mittelwertunterschiede sind auf dem Fünfprozentniveau signifikant.

## 2. Zum Repräsentationsstil lokaler Parteiakteure

Der Repräsentationsstil lokaler Parteiakteure wurde in der Befragung rekonstruiert, um Aufschluß über Dispositionen für bestimmte Rechtfertigungsstrategien zu gewinnen. Wiederum konnten mit einer Faktorenanalyse drei Dimensionen nachgewiesen werden, die den Rollenmerkmalen des Treuhänders, Delegierten und Politicos entsprechen (vgl. Tabelle 3).

Die Stimmenmaximierungsstrategie wird am ehesten von Mehrbereichsakteuren verfolgt, also jenen, die in beiden Handlungsfeldern der Partei verankert sind. Am wenigsten wird sie von den „rei-

**Tabelle 3: Positionsspezifische Repräsentationsstile lokaler Parteiakteure**

Repräsentationsstrategien	„Nur“ Partei- mitglied	„Nur“ Man- dat/ Amt	„Nur“ Partei- amt	Mehr- be- reichs- akteur
(+) Stimmenmaxi- mierung (Freies Mandat) (-)	-0,17	0,07	-0,12	0,10
(+) Responsivi- tät (-)	0,09	-0,01	0,10	0,08
(+) Programmati- sche Konsequenz (Delegierter) (-)	0,00	0,05	0,12	-0,07

Gewichtung nach der Anzahl der Befragten pro Partei und Kreisverband.

Positive Werte in Tabelle 3 stehen für Zustimmung, negative für Ablehnung des entsprechenden Repräsentationsstils. Vgl. A. Engel (Anm. 3), S. 128 f., 164. Sämtliche Mittelwertunterschiede sind auf dem Fünfprozentniveau signifikant.

nen“ Parteifunktionsträgern bzw. den „Nur“-Mandatsträgern angenommen.

Parteifunktionsträger identifizieren sich am ehesten mit der Rolle des an Instruktionen gebundenen Delegierten, aber auch „Nur“-Mandatsträger neigen dieser Rollenauffassung zu. Singuläre Positionsinhaber scheinen auf lokaler Ebene am ehesten bereit zu sein, die Vorstellungen ihrer jeweils unterschiedlichen Klientel zu übernehmen (Parteifunktionsträger als Delegierte von Interessengruppen; Mandatsinhaber als Delegierte ihrer Gemeinde).

**Tabelle 4: Positionsspezifische Interessenschwerpunkte lokaler Parteiakteure**

Faktoren des politischen Interesses	„Nur“ Partei- mit- glied	„Nur“ Man- dat/ Amt	„Nur“ Partei- amt	Mehr- be- reichs- akteur
(+) Bundespoliti- sches Interesse (-)	0,00	-0,19	0,17	-0,03
(+) Kommunal- politisches Interesse (-)	-0,57	0,24	-0,26	0,28

Gewichtung nach der Anzahl der Befragten pro Partei und Kreisverband.

Positive Werte in Tabelle 4 stehen für Zustimmung, negative für Ablehnung des entsprechenden Repräsentationsstils. Vgl. A. Engel (Anm. 3), S. 124 ff. Sämtliche Mittelwertunterschiede sind auf dem Fünfprozentniveau signifikant.



### 3. Politische Interessenschwerpunkte lokaler Parteiakteure

Weiterhin kann anhand von Fragen zum ebenenspezifischen politischen Interesse (vgl. Tabelle 4) nachgewiesen werden, daß Funktionsträger aus dem Bereich der institutionalisierten Parteiorganisation das stärkste bundespolitische Interesse aufweisen, kommunale Mandatsträger das geringste. Kommunale Mandatsträger und Amtsinhaber sowie Mehrbereichsakteure interessieren sich dagegen wie erwartet signifikant stärker für kommunal-

politische Themen. Neben dem bereits festgestellten personellen Übergewicht von Mandats- und Amtsinhabern aus dem kommunalen Bereich ist somit auch eine klare Einstellungs- und Interessendiskrepanz zu den Parteiaktivisten und -funktionsträgern feststellbar. Die Mehrheit der lokalen Parteiakteure ist also nicht nur in der Kommunalpolitik aktiv, sie perzipiert auch überwiegend die lokale Wählerschaft als Hauptadressaten der politischen Rechtfertigung (Wählerbasisbezug) und hat deutliche Interessenschwerpunkte im kommunalpolitischen Bereich.

## IV. Ergebnisse

Die dargestellten Ergebnisse zeigen, daß Parteiakteure aus dem Bereich der kommunalen Selbstverwaltung und Mitglieder der institutionalisierten Parteiorganisation klar voneinander unterscheidbare Adressaten- und Rechtfertigungspräferenzen im Kontext des Basisbezugs ausbilden.

Die positionelle Verankerung im kommunalpolitischen Handlungsfeld korrespondiert mit einer stärkeren Präferenz für die Gesamtbürgerschaft als Adressat des Basisbezugs, kommunalpolitischen Themen als inhaltlichem Bezug und der Präferenz für die Delegiertenrolle.

Aktive Mitglieder und Funktionsträger in der institutionalisierten Parteiorganisation sehen ihre Rolle dagegen eher als die eines Interessenvertreters mit

größerer Aufmerksamkeit für bundespolitische Themen und parteiprogrammatische Grundsatzfragen sowie als eines an politische Verpflichtungen gebundenen Delegierten.

Bei Mehrbereichsakteuren — also Parteivertretern, die sowohl Positionen in der lokalen Parteiorganisation als auch im kommunalpolitischen Bereich besetzen — dominieren offenbar die Einstellungs- und Verhaltensmuster aus der kommunalpolitischen Arena sowie im Unterschied zu Einzelpositionsinhabern die Stimmenmaximierungsstrategie. Der Basisbezug ist also — mit eindeutigen positionellen Unterschieden auf der Individualebene — in lokalen Parteiorganisationen sehr stark von kommunalpolitischen Gesichtspunkten geprägt.



# Die Machtstruktur deutscher und amerikanischer Städte in Abhängigkeit von institutionellen Rahmenbedingungen

## I. Einleitung

In Untersuchungen zur kommunalen Machtstruktur stehen üblicherweise natürliche Personen statt juristischer Personen (Organisationen) im Mittelpunkt. Während z. B. bei der Analyse nationaler Politikfelder Organisationen als eigenständige Akteure mit eigenen Interessen behandelt werden, ist dieser Ansatz für Gemeindestudien unüblich. Dies hat vor allem historische Gründe, die im folgenden noch kurz angesprochen werden. Dieser Aufsatz basiert auf der Überlegung, daß Organisationen die kommunale Machtstruktur entscheidend mitbestimmen. Auf lokaler Ebene ist es allerdings nicht sinnvoll, Organisationen und Personen vollkommen getrennt voneinander zu betrachten, da die lokal mächtigen Personen häufig führende Positionen in den lokal mächtigen Organisationen haben. Es ist aber meines Erachtens genauso wenig sinnvoll, die Macht einer Organisation einer Person mit Führungsposition in dieser Organisation zuzuweisen.

Eine zweite Abweichung von traditionellen Ansätzen besteht in der Berücksichtigung von institutio-

nellen Rahmenbedingungen für die Machtstruktur. Popitz<sup>1)</sup> argumentiert, daß der Prozeß der Institutionalisierung von Macht mit steigender Entpersonalisierung, Formalisierung und Integrierung verbunden ist.

Die Entpersonalisierung der Machtverhältnisse bewirkt, daß Entscheidungen von Positionsinhabern und nicht von Individuen getroffen werden. Mit Formalisierung meint Popitz, daß die Machtausübung allgemein verbindlichen Regeln folgt und mit Integrierung, daß sich eine dauerhafte Struktur ergibt, in die die relevanten Akteure eingebunden sind. Das Ergebnis eines solchen Institutionalisierungsprozesses ist seiner Meinung nach Herrschaft im Sinne Max Webers.

Im weiteren Verlauf des Aufsatzes wird dargelegt, daß deutsche und amerikanische Gemeinden sich im Grad der Institutionalisierung unterscheiden. Anhand einer vergleichenden Fallstudie werden die Auswirkungen dieser Unterschiede mit der empirischen Wirklichkeit konfrontiert.

## II. Der sozialwissenschaftliche Machtbegriff und die Gemeinde

Es gibt zahlreiche sozialwissenschaftliche Machtdefinitionen, die sich häufig auf Max Weber beziehen, der Macht als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“<sup>2)</sup>, definierte. An diese Definition anschließende Überlegungen gehen dann aber in völlig unterschiedliche Richtungen, je nachdem welcher Teil der Definition besonders betont wird. Aus den Worten „innerhalb einer sozialen Beziehung“ kann man ableiten, daß Macht nicht fest strukturiert ist und sich nur in der konkreten Inter-

aktion manifestiert. Der sich daraus ergebende Machtbegriff wird daher auch als relational und der betrachtete Machtaspekt als aktuell bezeichnet.

Der Halbsatz „gleichviel worauf diese Chance beruht“ läßt sich zwar so interpretieren, daß eine weitere Beschäftigung mit den Grundlagen dieser Chancen überflüssig ist, hat aber in verschiedenen Ansätzen den gegenteiligen Effekt. In den meisten dieser Fälle werden die Chancen mit Ressourcen gleichgesetzt. Die Ressourcen einer Person oder Organisation sind ihr Machtpotential. Aus der Betrachtung der Ressourcen ergibt sich eine stärkere Betonung von potentieller Macht. Aufgrund der Sichtweise, Macht als Attribut einer Person oder Organisation aufzufassen, wird dieser Ansatz auch

<sup>1)</sup> Heinrich Popitz, *Phänomene der Macht: Autorität – Herrschaft – Gewalt – Technik*. Tübingen 1986.

<sup>2)</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1972<sup>5</sup>, S. 28.



als attributiv bezeichnet. Aus Ressourcenansätzen ergibt sich eher eine statische Machtstruktur.

Die Kontroverse in den „klassischen“ Studien zur kommunalen Machtforschung läßt sich an dieser Unterscheidung festmachen. Die Positions- und die Reputationsmethode beziehen sich auf potentielle, die Entscheidungsmethode auf aktuelle Macht. Der in diesem Aufsatz vertretene Standpunkt, daß nicht nur die Macht von Individuen, sondern auch die der Organisationen berücksichtigt werden muß, war in den klassischen Ansätzen schon angelegt. In Konzepten der Positionsmacht stehen Organisationen im Mittelpunkt, wobei aber die Ressourcen der Organisation Individuen als Inhabern von (Führungs-) Positionen zugeschrieben werden.

Die Erforschung kommunaler Machtstrukturen setzte in Deutschland im Vergleich zu den USA erst relativ spät ein. Die etwa seit den sechziger Jahren in Deutschland entstandenen Untersuchungen orientierten sich zunächst sehr stark am amerikanischen Vorbild. Theoretische Ausgangsüberlegungen und Untersuchungsmethoden wurden übernommen, ohne Fragen der Übertragbarkeit zu problematisieren. Es wurde vorausgesetzt, daß „Gemeinde“ und „community“ einander entsprechen und sich kommunale Machtstrukturen in beiden Staaten mit den gleichen Methoden erheben lassen.

Auf den ersten Blick scheinen die formalen Strukturen in Deutschland und den USA einander sehr ähnlich zu sein. Tatsächlich enthalten beide Staaten auf den verschiedenen Gliederungsstufen vom Namen und z. T. auch von den Aufgaben her verwandte Einheiten. Erst aus der sehr verschiedenen Art der Systemeinbindung ergeben sich weitreichende Unterschiede, die sich auch auf die kommunalen Machtstrukturen auswirken. Das Problem der Auswirkungen von institutionellen Rahmenbedingungen läßt sich nicht dadurch umgehen, daß man den juristischen oder geographischen Gemeindebegriff zugunsten eines soziologischen Gemeindebegriffs aufgibt, der von der Vorstellung eines „sozialen Systems“ Gemeinde ausgeht.

Soziale Systeme werden durch die Interaktionen ihrer Mitgliedseinheiten definiert. Die Mitgliedseinheiten können sowohl natürliche Personen als auch juristische Personen bzw. Organisationen sein, bei den Interaktionen kann es sich sowohl um freundschaftliche Kontakte zwischen Personen als auch um formalisierte Beziehungen zwischen Organisationen handeln. Welche Mitgliedseinheiten für das soziale System von Bedeutung sind und welche Art der Interaktion zu betrachten ist, hängt sicherlich mit der Größe der Gemeinde und den von ihr zu bearbeitenden Aufgaben zusammen. In einem

kleinen Dorf in einer Agrargesellschaft wird das soziale System durch wenig formalisierte Interaktionen der Dorfbewohner bestimmt. Sobald aber die Größe zunimmt und/oder die vom System zu bewältigenden Aufgaben komplexer werden, findet eine interne Differenzierung statt, d. h. es entstehen spezielle Teilsysteme, die die entsprechenden Aufgaben wahrnehmen. In systemtheoretischer Terminologie ausgedrückt: Es findet eine funktionale Differenzierung statt.

Mit der funktionalen Differenzierung ist meistens auch eine Veränderung der Interaktion verbunden. Nicht mehr freundschaftliche oder verwandtschaftliche Beziehungen stehen im Vordergrund, sondern mehr und mehr auf formalen Regeln beruhende Interaktionen. Gleichzeitig ergibt sich aber mit zunehmender Differenzierung das Problem, daß die Problemlösungen der Teilsysteme dem Gesamtsystem zur Verfügung gestellt werden müssen. Das soziale System Gemeinde bleibt nur dann erhalten, wenn die Teilsysteme in Interaktion zueinander stehen. In der Sprache der Systemtheoretiker ist dies das Problem der Integration. Allgemein wird in der Theorie sozialer Systeme angenommen, daß das politische Teilsystem die notwendige Integration gewährleistet. Denkbar aber wären auch Interaktionen der Teilsysteme untereinander, die ebenfalls zur Integration führen könnten, ohne daß ein politisches Teilsystem ausdifferenziert und beteiligt sein müßte.

Für die Gemeinde als soziales System muß eine Besonderheit beachtet werden, nämlich daß die Gemeinde nicht nur ein System von Systemen ist, sondern auch ein System innerhalb von Systemen. Das soziale System Gemeinde ist eingebettet in andere Systeme (wie z. B. Kreis, Land und nationales System) und ist natürlich auch deren Einflüssen ausgesetzt. So werden die formalen Regeln der Interaktionen zwischen den Mitgliedseinheiten der Teilsysteme häufig von übergeordneten Systemen vorgegeben. Je nach Systemerfordernissen können sich sehr verschiedene Lösungsmöglichkeiten herausbilden. Gemeinden, die unterschiedlichen Umweltbedingungen unterliegen, weil sie z. B. unterschiedlichen nationalen Systemen angehören, können bei identischer Aufgabenstellung dennoch sehr verschieden im Grad der Differenzierung und in der Art der Integration sein.

Hier stellt sich die Frage, warum der relativ komplexe Systemansatz herangezogen wird, wo doch der eingangs erwähnte Ansatz von Popitz einen wesentlich leichteren Zugang bietet. Der Grund ist, daß Popitz von einem festen Prozeß der Institutionalisierung ausgeht, der bei einem bestimmten



Herrschaftstyp endet und sich nur durch die gerade erreichte Stufe unterscheidet. Die im nächsten Punkt angesprochenen institutionellen Rahmenbedingungen für deutsche und amerikanische Gemeinden lassen sich aber kaum als unterschiedliche

Stufen im Sinne von Popitz interpretieren. Mit dem hier eingeführten Systembegriff steht ein wesentlich flexiblerer Ansatz zur Verfügung, der trotz ähnlicher Aufgabenstellungen unterschiedliche strukturelle Formen zuläßt.

### III. Institutionelle Rahmenbedingungen in Deutschland und Amerika

Die lokalen Systeme der USA und der Bundesrepublik weisen einen unterschiedlichen Grad der Ausdifferenzierung auf, wofür sich vor allem historische Gründe anführen lassen. Während es in Deutschland (und auch in anderen europäischen Staaten) zu einer Ausdifferenzierung politischer Macht auf zentrale politische Institutionen kam (sei es nun ein Monarch oder ein Parlament), fehlt eine solche Konzentrationsphase in Nordamerika weitgehend<sup>3)</sup>. Dies hängt sicherlich damit zusammen, daß erst Ende des 19. Jahrhunderts die „frontier“ geschlossen wurde. Die gewaltigen geographischen Dimensionen, verbunden mit schlechten Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen, behinderten eine solche Ausdifferenzierung. In den neu besiedelten Gebieten entstanden häufig neue Regierungsformen, die sich grundlegend von den europäischen unterschieden. In der Literatur wird diese Phase oft als die „Jacksonian Revolution“ bezeichnet, deren Auswirkungen bis heute spürbar sind. „Das kennzeichnende Merkmal der demokratischen Bewegung der Jackson-Periode ist ihr Widerstand gegen staatliche Interventionen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, verbunden mit einer starken Betonung der einzelstaatlichen und gemeindlichen Autonomie. Hieraus erklärt sich die Ablehnung des Gedankens einer festgefühten hierarchisch gegliederten Behördenorganisation und eines Berufsbeamten-tums mit einem ‚Standesbewußtsein‘.“<sup>4)</sup> Verglichen mit den USA ist der deutsche Verwaltungsaufbau klar strukturiert. Zwar gibt es auch in der Bundesrepublik länderspezifische Besonderheiten, diese fallen aber im Vergleich zur amerikanischen Typenvielfalt kaum ins Gewicht.

Die Bundesrepublik Deutschland hat einen mehrstufigen, föderativen Staatsaufbau. Föderativ, da staatliche Macht zwischen dem Bund und den Ländern geteilt ist, mehrstufig, da es neben dem Bund und den Ländern noch weitere Ebenen lokaler Gebietskörperschaften gibt, die ebenfalls Gebietshoheit haben. Die verschiedenen Stufen des

Verwaltungsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland — Bund, Länder, Regierungsbezirke, Verwaltungsgemeinschaften und Gemeinden — zeigt Tabelle 1. Zu beachten ist, daß der Verwaltungsaufbau nicht immer bundeseinheitlich ist. Sowohl in der Anzahl der Verwaltungsebenen als auch in deren Bezeichnungen gibt es Abweichungen zwischen den einzelnen Bundesländern.

Für die USA lassen sich auf lokaler Ebene fünf Grundformen lokaler Regierungen unterscheiden: county, municipality, township, school district and special district. Auch die zu diesen Oberkategorien zusammengefaßten Einheiten können sich von Staat zu Staat erheblich unterscheiden.

Special districts sind eigenständige Verwaltungseinheiten, die im Unterschied zu den deutschen Zweckverbänden prinzipiell unabhängig von anderen lokalen Einheiten sind. In der Regel haben sie Finanzhoheit, können also selbst Steuern erheben und Kredite aufnehmen. Meistens erfüllen special districts nur eine Aufgabe, wie z. B. Naturschutz, Brandschutz oder Wasserversorgung. Die Grenzen der special districts können problemorientiert festgelegt werden, ohne sich an den Grenzen anderer lokaler Einheiten orientieren zu müssen. Für die Ausbildung in (public) elementary und secondary schools sind meistens eigenständige lokale Einheiten zuständig, die als school districts bezeichnet werden. Die weitergehende Ausbildung ist häufig Sache der Kreise oder des Staates. Auch die school districts sind verwaltungs- und steuermäßig unabhängig. Ihre Grenzen brauchen ebenfalls nicht mit denen anderer lokaler Einheiten übereinzustimmen.

Der Staatsaufbau der Vereinigten Staaten von Amerika ähnelt auf den ersten Blick sehr dem der Bundesrepublik Deutschland. Aus dem nach dem Unabhängigkeitskrieg von 1775 bis 1783 entstandenen Staatenbund souveräner, unabhängiger Staaten (Konföderation) entstand mit Inkrafttreten der amerikanischen Verfassung 1789 ein Bundesstaat (Union) mit föderativem Staatsaufbau. Im Verlauf der amerikanischen Geschichte erhielt der Bund mehr und mehr Kompetenzen, allerdings nur in

<sup>3)</sup> Vgl. z. B. Richard Münch, Legitimität und politische Macht, Opladen 1976.

<sup>4)</sup> Ernst Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, Köln-Opladen 1960, S. 46.



bestimmten Bereichen. Beobachter aus anderen Ländern, denen meist außen- oder verteidigungspolitische Aspekte besonders wichtig sind, neigen leicht dazu, die tatsächliche Stellung der Bundesregierung zu stark zu gewichten. Daß der Bund in zahlreichen innenpolitischen Bereichen nur über sehr geringe Einflußmöglichkeiten verfügt, wird dabei übersehen.

**Tabelle 1: Verwaltungsgliederung der Bundesrepublik Deutschland (plus West-Berlin) und der Vereinigten Staaten von Amerika**

	Deutschland (1. 1. 1983)	USA (1982)
Bund	1	1
Länder	11	50
Regierungsbezirke	26	—
Landkreise (Country)	237	3 041
(Township)	—	16 734
School district	—	14 851
Special district	—	28 588
Gemeinden		19 076
Kreisfreie Städte	91	—
Kreisangehörige Gemeinden	8 416	—
Lokale Einheiten insgesamt	8 744	82 290

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1984; U.S. Bureau of the Census, 1982, Census of Governments, Volume 1: Governmental Organization.

Analysiert man den Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland genauer, so zeigt sich, daß der Bund auf der mittleren und unteren Verwaltungsebene nur über sehr wenige eigene Behörden verfügt. Verwaltungsaufgaben werden vor allem von den Ländern und den ihnen untergeordneten Behörden wahrgenommen. Artikel 83 des Grundgesetzes besagt, daß die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt. Diese weiteren Regelungen sind vor allem in den Artikeln 84 bis 87 enthalten.

Auch die Länder selbst haben wieder einen mehrstufigen Verwaltungsaufbau. Dieser ist in den Flächenstaaten dreistufig, mit Ausnahme Schleswig-Holsteins und des Saarlandes, die einen zweistufigen Aufbau haben. Die unterste Stufe bilden die

Kommunalverwaltungen, die die ihnen zugewiesenen Landes- oder Bundesangelegenheiten durchführen müssen.

Der entscheidende Unterschied zwischen dem deutschen und amerikanischen System besteht zum einen darin, daß in Amerika mehr lokale Einheiten zu berücksichtigen sind, und zum anderen, daß Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung in den USA keine Einheit bilden. So benötigt beispielsweise der Bund dort für die Durchführung eines Bundesgesetzes auf lokaler Ebene eigene Behörden.

Diese unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen sind zentral für das Verständnis amerikanischer Machtstrukturanalysen. Das Ziel der meisten Studien lag, je nach Ausrichtung des Forschers, entweder in dem Versuch, eine oligarchische oder eine pluralistische Machtstruktur aufzuzeigen. Die genannten institutionellen Rahmenbedingungen führen zunächst fast automatisch zu einer pluralistischen Struktur, da mehrere Regierungseinheiten auf lokaler Ebene für ein Problem zuständig sein können und eine integrierende Institution fehlt. An Entscheidungen sind verschiedene Organisationen beteiligt, die sich gegenseitig blockieren können. Das pluralistische Element ergibt sich daraus, daß bei unterschiedlichen Sachfragen unterschiedliche Organisationen zu beteiligen sind und jedesmal ein Interessenausgleich neu geschaffen werden muß. In verschiedenen Studien konnte gezeigt werden, daß Personen, die in wichtigen Organisationen eine Führungsposition besitzen, in den Gemeinden werthomogene Gruppen bilden können, die praktisch die Funktion einer integrierenden Institution wahrnehmen und den quasi „institutionellen Pluralismus“ aufheben. Vertreter dieses Ansatzes werden auch als „Elitisten“ bezeichnet.

Im Unterschied zu den USA gibt es auf lokaler Ebene in Deutschland — mit Ausnahme der Gemeinden mit süddeutscher Ratsverfassung, in denen der Bürgermeister von der Bevölkerung gewählt wird — mit dem Gemeinderat nur ein einziges allgemein gewähltes Organ, in dem sich formal alle Macht konzentriert. Es existiert eine relativ eindeutig geregelte hierarchische Struktur, die nicht erst durch die Integrationsleistungen von sozialen Gruppen handlungsfähig ist.

Betrachtet man die Möglichkeiten der Einflußnahme auf kommunalpolitische Entscheidungen, so ist es für außenstehende Akteure in deutschen Gemeinden problematisch, überhaupt am Entscheidungsprozeß beteiligt zu werden.



## IV. Vergleich zweier Fallstudien

Zur Illustration der oben angeführten Überlegungen werden einige Ergebnisse einer vergleichenden Analyse einer deutschen und einer amerikanischen Gemeinde aufgeführt.

Die westdeutsche Untersuchungsgemeinde ist eine Stadt mittlerer Größe in Nordrhein-Westfalen, die nicht unmittelbar im Einzugsbereich einer Großstadt liegt. Größter lokaler Arbeitgeber ist ein naturwissenschaftliches Forschungszentrum. Die einheimische Industrie hat mittelständischen Charakter. Die Untersuchung wurde im Rahmen des Projekts der Deutschen Forschungsgemeinschaft „Analyse sozialer Netzwerke“ durchgeführt. Leiter der Studie war Franz Urban Pappi, der schon zu einem früheren Zeitpunkt eine Elitestudie in dieser Gemeinde angefertigt hatte. In dieser ersten Studie<sup>5)</sup> wurde das Pseudonym „Altneustadt“ verwendet, das hier beibehalten werden soll. Nähere Angaben zur Untersuchungsanlage finden sich bei Pappi und Melbeck<sup>6)</sup>.

Die amerikanische Gemeinde erhielt das Pseudonym Towertown. Die Towertownstudie stand unter Leitung von Edward O. Laumann, der zusammen mit Pappi schon die erste Altneustadtstudie durchführte. So ist es auch kein Zufall, daß Towertown zahlreiche Gemeinsamkeiten mit Altneustadt aufweist, sondern es ist das Ergebnis einer gezielten Suche.

Towertown liegt im Staate Illinois und hatte zum Untersuchungszeitpunkt knapp 33 000 Einwohner. Die nächste Großstadt liegt etwa 100 km entfernt. Ethnische und religiöse Zugehörigkeiten spielen dort kaum eine Rolle. Es gab wenig Zuwanderungen von Süd- oder Osteuropäern, und auch der Anteil Farbiger ist gering. Äquivalent zu der Forschungseinrichtung in Altneustadt gibt es in Towertown eine Universität. Eine genauere Beschreibung der Towertownstudie findet sich bei Galaskiewicz<sup>7)</sup>.

Eine der ältesten und einfachsten Methoden, potentielle Macht zu messen, ist die Frage nach der

Machtreputation<sup>8)</sup>. Sowohl in Altneustadt als auch in Towertown entfielen auf eine große Anzahl von Organisationen Nennungen bei der Frage nach der Machtreputation. Zur besseren Darstellbarkeit werden die Einzelorganisationen in der Tabelle 2 zu institutionellen Bereichen zusammengefaßt.

Damit die Anzahl der Einzelorganisationen in einem Bereich inhaltlich interpretiert werden kann, wurden Organisationen ausgeschlossen, auf die nur sehr wenige Machtnennungen entfielen. Trotzdem ist die absolute Anzahl der Machtnennungen wegen der unterschiedlichen Größe der Bereiche nur schwer zu interpretieren. Daher wird hier die Abweichung von einer „erwarteten“ Verteilung verwendet. Die hier verwendeten Erwartungswerte beruhen auf der Annahme einer Gleichverteilung der Nennungen für die Organisationen. Jeder Organisation wurde zunächst die durchschnittliche Zahl der abgegebenen Machtnennungen zugewiesen. Dieser Wert wurde anschließend für jeden Bereich mit der Anzahl der vorhandenen Organisationen multipliziert.

Durch den Ausschluß von Organisationen mit sehr geringer Machtreputation ergeben sich mit 114 Organisationen in Altneustadt und 101 Organisationen in Towertown recht ähnliche Werte. Ein erster Unterschied zeigt sich aber schon bei der durchschnittlich pro Person genannten Zahl einflußreicher Organisationen. In Altneustadt liegt die durchschnittliche Zahl der genannten Organisationen bei 20, während in Towertown 31 Organisationen pro befragte Person genannt werden. Der höhere durchschnittliche Wert für Towertown bestätigt die oben angeführte These, daß das amerikanische lokale System nicht so stark zentralisiert ist wie das deutsche und daher in den USA eine größere Zahl von Organisationen berücksichtigt werden muß.

Die Tabelle kann hier nicht in allen Einzelheiten behandelt werden. Allgemein läßt sich zunächst einmal feststellen, daß Unterschiede in den Machtreputationswerten sowohl auf der speziellen lokalen Situation beruhen können als auch auf unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen.

Die höhere Machtreputation des Bereichs Landwirtschaft in Towertown läßt sich damit begründen, daß Towertown Handelszentrum für die umliegenden Farmen ist. Entsprechend erklärt sich die her-

<sup>5)</sup> Vgl. Edward O. Laumann/Franz Urban Pappi, *Networks of Collective Action*, New York 1976.

<sup>6)</sup> Vgl. Franz Urban Pappi/Christian Melbeck, *Das Machtpotential von Organisationen in der Gemeindepolitik*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, (1984)3, S. 557–584.

<sup>7)</sup> Joseph Galaskiewicz, *Exchange Networks and Community Politics*, Beverly Hills – London 1979.

<sup>8)</sup> Hunter leitete in seiner Studie über *Regional City* seine Aussagen zur Machtstruktur aus der Rangfolge der Machtreputationsnennungen ab. Diese Art der Operationalisierung wurde von vielen seiner Nachfolger übernommen. Floyd Hunter, *Community Power Structure*, New York 1953.



**Tabelle 2: Tatsächliche und erwartete Machtreputation für Einzelorganisationen mit mehr als zwei Machtnennungen nach institutionellen Bereichen für Altneustadt und Towertown**

Bereich	Altneustadt			Towertown		
	Machtnennungen			Machtnennungen		
		tatsächliche	erwartete		tatsächliche	erwartete
	n <sup>1)</sup>	%	%	n <sup>1)</sup>	%	%
1. Industrie	8	8,1	7,0	8	8,0	7,9
2. Großhandel	1	1,5	0,9	0	0,0	0,0
3. Landwirtschaft	0	0,0	0,0	2	3,1	2,0
4. Einzelhandel	2	1,0	1,8	0	0,0	0,0
5. Betriebe der öffentlichen Hand	4	9,1	3,5	0	0,0	0,0
6. Banken	3	3,7	2,6	4	6,7	4,0
7. Dienstleistungen für Wirtschaftsunternehmen	1	0,6	0,9	7	6,3	6,9
8. Wirtschaftsverbände	7	8,5	6,1	5	6,3	4,9
9. Stadtverwaltung	7	9,4	6,1	5	4,7	4,9
10. Verwaltung andere Ebenen	4	1,9	3,5	11	11,9	10,9
11. Wasserverbände	3	1,9	2,6	0	0,0	0,0
Stadtrat						
12. a) allgemein	8	10,5	7,0	4	7,2	4,0
13. b) CDU-Fraktion	1	3,3	0,9	—	—	—
14. c) SPD-Fraktion	1	1,9	0,9	—	—	—
15. d) FDP-Fraktion	1	1,2	0,9	—	—	—
Parteien						
16. b) CDU/Republicans	3	2,6	2,6	1	0,6	1,0
17. c) SPD/Democrats	2	1,2	1,8	1	0,3	1,0
18. d) Sonstige	1	0,2	0,9	1	2,1	1,0
19. Gewerkschaften	1	0,4	0,9	12	4,0	11,9
20. Bürgerinitiativen	2	0,5	1,8	0	0,0	0,0
21. Schulvereine	0	0,0	0,0	1	0,9	1,0
22. Kultur- und Hobbyvereine	5	1,8	4,4	0	0,0	0,0
23. Gesellige Vereine	7	3,3	6,1	6	7,2	5,9
24. Sportvereine	9	6,0	7,9	0	0,0	0,0
25. Religion	11	7,1	9,6	15	7,2	14,9
26. Bildung	13	5,7	11,4	5	6,7	4,9
27. Gesundheitswesen	2	1,3	1,8	7	8,4	6,9
28. Wohlfahrtsvereine/Hilfsorganisationen	5	3,0	4,4	3	3,0	3,0
29. Medien	2	4,1	1,8	3	5,3	3,0
Zahl der Organisationen	114			101		
Zahl der Nennungen		1 444			2 937	
Zahl der Personen mit Nennungen		72			95	

<sup>1)</sup> Zahl der Organisationen, auf die mehr als 2 Nennungen entfielen.



ausgehobene Bedeutung der Betriebe der öffentlichen Hand in Altneustadt dadurch, daß die Forschungsanlage, die die mit Abstand höchste Machtrepuation aufweist und eine zentrale Bedeutung für die Gemeinde hat, sich in diesem Bereich befindet. Die im Bereich Bildung enthaltene Universität, die als Äquivalent zur Forschungseinrichtung dienen soll, dominiert in Towertown längst nicht so stark wie die Forschungseinrichtung in Altneustadt. Daß der Bildungsbereich in Towertown überhaupt eine überdurchschnittliche Machtrepuation aufweist, geht auf die Universität zurück.

Die Unterschiede in der Machtrepuation von Organisationen der wirtschaftlichen Bereiche und des Bildungsbereichs lassen sich gut durch lokale Gegebenheiten erklären. Anders ist es in den Bereichen Verwaltung und Stadtrat, bei denen Unterschiede auf unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen zurückgeführt werden können.

Die im ersten Teil des Aufsatzes für die USA angeführte starke Fragmentierung der Verwaltung auf lokaler Ebene zeigt sich auch in den Machtrepuationsangaben der Tabelle. Während der Bereich „Verwaltung andere Ebenen“ in Altneustadt nur Ämter des Landes und des Kreises umfaßt, die alle weniger Machtnennungen erhalten als der Durchschnitt, ergibt sich für Towertown ein stark abweichendes Bild. Der Bereich insgesamt erhält die höchste Machtrepuation. Zwei Organisationen dieses Bereichs zählen zu den zehn meistgenannten, zwei weitere liegen über dem Durchschnitt. Dabei handelt es sich um Organisationen des Kreises, des Schulbezirks und zweier spezieller Bezirke (special districts).

In der Literatur finden sich häufig Hinweise auf die herausgehobene Stellung von Gewerkschaften und religiösen Organisationen für die USA. Aus der Tabelle ergibt sich, daß Gewerkschaften weder in Towertown noch in Altneustadt ein bedeutender Machtfaktor sind. In Towertown ist dieser Bereich mit zwölf Gewerkschaften zwar sehr stark besetzt, die Zahl der tatsächlichen Machtnennungen ist allerdings deutlich geringer als der erwartete Wert. Nur eine Gewerkschaft erhält eine durchschnittliche Anzahl Machtnennungen, alle anderen bleiben darunter.

Sowohl in Altneustadt als auch in Towertown enthält der Bereich Religion eine große Anzahl an Organisationen. In Towertown handelt es sich bei 13 der 15 religiösen Organisationen um eigenständige Kirchen. Keine dieser Kirchen weist aber eine überdurchschnittliche Machtrepuation auf. In Altneustadt gibt es drei Kirchengemeinden im Stadtkern, die alle eine überdurchschnittliche Machtrepuation aufweisen. Der durchschnittliche Wert für

den Bereich ist gering, da die Kirchengemeinden der (eingemeindeten) Stadtteile alle eine geringe Zahl an Machtnennungen erhalten.

Der Bereich Gesundheitswesen enthält in Altneustadt ein Krankenhaus mit einer etwa durchschnittlichen, und eine Krankenversicherung mit einer unterdurchschnittlichen Machtrepuation. In Towertown erhält der Gesundheitssektor eine relativ hohe Machtrepuation. Towertown erhielt zu diesem Zeitpunkt ein neues Krankenhaus, dessen Bau sehr umstritten war. Die Initiative für den Neubau ging vom Hospital Board aus, unter dessen Schirmherrschaft auch die Planung stand. Dieses Board erhält eine weit über dem Durchschnitt liegende Anzahl an Machtnennungen. Eine ebenfalls sehr hohe Machtrepuation weist ein auf Kreisebene angesiedeltes Gesundheitszentrum auf. Über dem Durchschnitt liegt auch noch das lokale Krankenhaus, das langfristig vermutlich durch den Krankenhausneubau überflüssig wird.

Der Medienbereich enthält in Altneustadt die beiden Lokalzeitungen. Beide gehören zu den zehn meistgenannten Organisationen. Der Unterschied zwischen ihnen beträgt nur eine Nennung. Auch in Towertown existieren im Medienbereich zwei Organisationen, die zu den zehn ranghöchsten zählen. Dabei handelt es sich um die lokale Zeitung und um einen privaten Radiosender. Daneben gibt es noch eine Kabel-TV Station, die aber eine sehr geringe Anzahl an Machtnennungen erhält.

Die Angabe der Machtrepuation von Organisationen liefert einen ersten Eindruck von der Machtverteilung. Sie stellt aber noch keine befriedigende Operationalisierung des theoretischen Begriffs Macht dar. Selbst wenn man sich auf potentielle Macht beschränkt, so ändert dies doch nichts an dem relationalen Charakter von Macht. Eine angemessenere Operationalisierung ergibt sich aus der Berücksichtigung der Beziehungen zwischen den lokal mächtigen Akteuren, wobei die Machtrepuation als Abgrenzungskriterium zur Auswahl der relevanten Akteure dienen kann. Zur Analyse von Beziehungsstrukturen steht die Methode der Netzwerkanalyse zur Verfügung<sup>9)</sup>.

Die Literatur über Organisationsbeziehungen auf Gemeindeebene nennt vor allem drei Beziehungsarten, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind: Informationsübertragung, Ressourcenaustausch und Verflechtungen durch das Führungspersonal von Organisationen (Boundary Penetra-

<sup>9)</sup> Vgl. Franz Urban Pappi, Die Netzwerkanalyse aus soziologischer Perspektive, in: ders. (Hrsg.), Methoden der Netzwerkanalyse, Bd. 1 der Techniken der empirischen Sozialforschung, München 1987.



**Tabelle 3: Informations- und Führungspositionsnetzwerk für Altneustadt und Towertown**

	Altneustadt		Towertown	
	n	Dichte	n	Dichte
Informationsnetzwerk	651	0,11	1 449	0,19
Führungspositionsnetzwerk	710	0,12	112	0,01
Organisationen	114		101	
Agenten	51		77	

tion)<sup>10</sup>). Da aus den vorhandenen Daten das Ressourcenaustauschnetz für Altneustadt nicht angemessen gebildet werden kann, beschränkt sich die folgende Tabelle auf das Informations- und Führungspositionsnetzwerk.

Aus Tabelle 2 ist bekannt, daß für Altneustadt 114 und für Towertown 101 einflußreiche Organisationen identifiziert wurden. Die Angaben über die Beziehungen der Organisationen stammen von hier als „Agenten“ bezeichneten Personen. Dies sind Personen mit einer Führungsposition (z. B. Vorsitzender oder Direktor) in einer Organisation. Die Agenten wurden in den entsprechenden Fragen darauf hingewiesen, daß nicht ihre persönlichen Beziehungen gefragt sind, sondern die Verbindungen ihrer Organisationen. Die Netzwerke sind allerdings nicht vollständig, da nicht für jede Organisation ein Agent befragt wurde. Die Zahl der Agenten zeigt die letzte Zeile der Tabelle 3.

Aufgrund der unterschiedlichen Zahl der Organisationen und Agenten für Altneustadt und Towertown läßt sich die absolute Zahl der Verbindungen nicht gut vergleichen. Daher enthält die Tabelle neben der absoluten Zahl auch einen standardisierten Wert, der als Dichte bezeichnet wird. Die Dichte eines Netzwerkes gibt das Verhältnis der Zahl der tatsächlich vorhandenen zur Zahl der möglichen Beziehungen an. Die Zahl der möglichen Beziehungen ist das Produkt aus der Zahl der Agenten und der um Eins verminderten Anzahl der Organisationen.

<sup>10</sup>) Vgl. Edward O. Laumann/David Knoke. Policy Networks of the Organizational State: Collective Action in the National Energy and Health Domains, in: Robert Perrucci/Harry R. Potter (Hrsg.), Networks of Power: Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels, New York 1989, S. 17–56.

Die Dichte für das durch gemeinsame Führungspositionen geschaffene Netz in Towertown ist so gering, daß schon diese Angabe allein für strukturelle Auswertungen aussagekräftig ist. Für die anderen Netze reicht die Angabe der Dichte nicht aus. Es läßt sich zwar ablesen, daß in Towertown zwischen den Organisationen mehr Informationen ausgetauscht werden als in Altneustadt. Es läßt sich aber nicht entscheiden, inwieweit sich aus den Beziehungen im Informationsnetzwerk unterschiedliche Strukturen ergeben.

Die Informationsnetzwerke von Altneustadt und Towertown stimmen darin überein, daß die Medien eine bedeutende Rolle als Organisationsgeber und -nehmer spielen. In den anderen Bereichen zeigen sich aber recht auffällige Unterschiede. Während in Towertown die mächtigen Organisationen besonders gut in das Informationsnetzwerk eingebunden sind, ist dies in Altneustadt nicht der Fall. Dort sind vor allem solche Organisationen, die kommunale Entscheidungen in gewisser Weise vorbereiten und kontrollieren, im Informationsnetzwerk zentral, nicht aber die, die tatsächlich die Entscheidungen fällen.

Als Erklärung dafür bietet sich an, daß es in einem gering differenzierten und wenig zentralisierten System sehr viel wichtiger ist, Informationen zu erhalten und auch geben zu können als in einem stark differenzierten und zentralisierten System. Je mehr Organisationen an einer Entscheidung beteiligt sind bzw. je weniger eine Organisation alleine eine Entscheidung fällen kann, desto wichtiger wird der Informationsaustausch. Kann eine Organisation alleine bindende Entscheidungen treffen, erhält das Informationsnetz eine andere Bedeutung. Es steht nicht mehr die Bildung möglicher Koalitionen im Vordergrund, sondern Informationen werden benötigt, um zu erkennen, wo ein Regelungsbedarf besteht.

In Altneustadt hatte zum Zeitpunkt der Untersuchung die CDU die Mehrheit im Stadtrat und damit auch die Möglichkeit, Entscheidungen nach ihren Vorstellungen zu fällen. Auch wenn der Stadtrat und die CDU für Entscheidungen keine Unterstützung durch andere Organisationen benötigen, verwundert die geringe Einbindung dieser Organisationen in das Informationsnetzwerk doch. Auch mächtige Organisationen benötigen Informationen über die Wünsche ihrer Klientel. Anscheinend erhalten sie diese aber auf anderen Wegen.

Schon ein erster Blick auf die Gesamtdichten des durch gemeinsame Führungspositionen geschaffenen Netzes läßt erkennen, daß hier ein fundamentaler Unterschied zwischen Towertown und Altneu-



stadt besteht. Die in Towertown auf Personalverflechtungen beruhenden Beziehungen sind so gering und lassen so wenig Struktur erkennen, daß man die Aussage, amerikanische Organisationen scheuten enge Bindungen zu anderen Organisationen, für Towertown nur bestätigen kann. Ganz anders sieht es für Altneustadt aus. Vor allem die CDU und der Stadtrat, die im Informationsnetz überraschend gering verflochten waren, zeigen hier sehr enge Verbindungen untereinander und zu anderen bedeutenden Organisationen.

Zwischen bestimmten Organisationen bestehen keine Beziehungen. Hier sind zunächst die formal nicht zulässigen Verbindungen der Parteien untereinander, der Parteien zu der Stadtverwaltung und des Stadtrates zu der Stadtverwaltung zu nennen. Interessanter ist aber, daß bestimmte Organisationen hier nicht eingebunden sind, obwohl dies formal möglich wäre. Hier ist vor allem die oppositionelle SPD zu nennen, die nur mit sehr wenigen Organisationen, die ebenfalls nicht mit dem Macht-

zentrum verbunden sind, durch gemeinsame Führungspositionen verbunden ist.

In einigen Fällen scheinen sich das Informations- und das Personalverflechtungsnetzwerk gegenseitig zu ergänzen. Dabei sind neben den Verbindungen des SPD-Blocks vor allem die Verbindungen des Verwaltungsblocks zu den Parteiblöcken, dem Wirtschaftsblock und dem Bildungsblock zu nennen. Betrachtet man die Personalverflechtungen als die engen, beständigen Verbindungen und die Informationsverflechtungen als die schwächeren, unbeständigen Verbindungen, dann läßt sich sagen, daß der CDU-Block eine zentrale Position in der Machtstruktur Altneustadts einnimmt.

Insgesamt unterscheiden sich die Machtstrukturen Altneustadts und Towertowns in mehreren Punkten. Der stärkste Unterschied ergibt sich für die dauerhaften Personalverflechtungen durch Führungspositionen, die in Towertown nur in sehr geringem Umfang vorhanden sind.

## V. Schlußbemerkungen

Unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen haben erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Machtstruktur. Daß es einen Unterschied im Institutionalierungsgrad deutscher und amerikanischer Gemeinden gibt, läßt sich durch die Literatur recht gut belegen. Empirische Untersuchungen über die Auswirkungen unterschiedlicher Rahmenbedingungen gibt es kaum. Der hier angeführte empirische Vergleich zweier Fallstudien zeigt aber, daß dieser Punkt keinesfalls unberücksichtigt bleiben darf.

Die durch gemeinsame Führungspositionen gebildeten Verbindungen sind sehr langfristig und stabil. In Ansätzen, die die tatsächliche Beteiligung an Entscheidungen analysieren, wird dieser Aspekt der Macht häufig übersehen. Eine solche Struktur ist hervorragend dafür geeignet, bestimmte Streitfragen gar nicht erst in die öffentliche Diskussion gelangen zu lassen. Hinter den gemeinsamen Führungspositionen verbirgt sich das „zweite Gesicht der Macht“<sup>11)</sup>, das sich den Untersuchungen aktueller Macht häufig entzieht.

In amerikanischen Gemeinden fehlen solche langfristigen Bindungen. Wenn häufig unterschiedliche Koalitionen gebildet werden müssen, wie es aufgrund der starken Fragmentierung auf lokaler Ebene in den USA der Fall ist, sind Personalverflechtungen eher hinderlich. Hier ist eine möglichst zentrale Position im Informationsnetzwerk von Bedeutung.

Aus den beiden Fallstudien läßt sich zwar nicht ablesen, wie schwer oder leicht der Zugang zum Informationsnetzwerk ist, es ist aber wahrscheinlich, daß eine Einbindung in das Informationsnetzwerk leichter möglich ist als in das Führungspositionensnetz. In amerikanischen Gemeinden haben es Organisationen daher leichter, an für sie wichtigen Entscheidungen beteiligt zu werden als deutsche Organisationen, die nicht durch gemeinsame Führungspositionen fest in die kommunale Machtstruktur integriert sind.

<sup>11)</sup> Vgl. Steven Lukes, Power, A Radical View, London 1974.



**Everhard Holtmann: Kommunalpolitik im politischen System der Bundesrepublik.  
Aufbau, Aufgaben und Problemlagen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/90, S. 3—14

Grundlage von Kommunalpolitik in der Bundesrepublik sind die Einrichtungen kommunaler Selbstverwaltung. Ihr Bestand ist durch verfassungsrechtliche Institutsgarantie gewährleistet. Verfassungsleitender Grundgedanke ist, in der Kontinuität einer älteren deutschen Kommunaltradition, den Gemeindebewohnern — bzw. den durch sie legitimierten Organen — einen Raum zu eigenverantwortlicher Regelung ihrer örtlichen Angelegenheiten zu ermöglichen. Der darin zum Ausdruck kommende Autonomiegedanke kommunaler Selbstverwaltung unterliegt andererseits bestimmten verfassungsrechtlichen wie praktischen Einschränkungen. Solche Einschränkungen ergeben sich aus der Einordnung der kommunalen Ebene in das Gesamtgefüge des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik, welches den örtlichen Wirkungskreis der Gemeinden und Kreise nicht nur für echte Selbstverwaltungsaufgaben frei hält, sondern zugleich als einen Bereich staatlicher Verwaltung definiert, in dem kommunale Behörden im staatlichen Auftrag bzw. als Träger unterer allgemeiner Staatsverwaltung tätig sind. Dieses für Verfassungsstellung und Handlungsspielräume kommunaler Politik kennzeichnende Nebeneinander von Selbständigkeit und Staatsbindung kommt u. a. in der Anerkennung originär kommunaler Aufgaben und ergänzender staatlicher Kommunalaufsicht sowie in der Deckung des gemeindlichen Finanzbedarfs beispielhaft zum Ausdruck. Kommunales Wahlverhalten spiegelt einerseits diese Verschränkung zwischen örtlicher und staatlicher Ebene, andererseits aber auch die Besonderheiten lokaler Problemlagen und Problemwahrnehmung wider.

**Oscar W. Gabriel: Demokratische Entwicklung und politische Kompetenz. Eine vergleichende Analyse des Kompetenzbewußtseins der bundesdeutschen und amerikanischen Bevölkerung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/90, S. 15—26

Mit dem Begriff „subjektive politische Kompetenz“ bezeichnet man in der Einstellungsforschung das Gefühl, mit gewissen Erfolgsaussichten Einfluß auf politische Vorgänge nehmen zu können. Als die wichtigsten Bestimmungsfaktoren des Kompetenzbewußtseins werden individuelle Erfahrungen erfolgreicher Einflußnahme angesehen, die ihrerseits wiederum von den institutionellen Strukturen eines politischen Systems und den kulturellen Traditionen eines Landes bestimmt werden. Der vorliegende Beitrag untersucht am Beispiel zweier Staaten mit unterschiedlichen politischen Institutionen und Traditionen, den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland, die Struktur und die Bestimmungsfaktoren des Kompetenzbewußtseins der Bevölkerung in der lokalen und nationalen Politik. Er zeigt auf, daß in den fünfziger Jahren ein beträchtliches Kompetenzgefälle zwischen der Bevölkerung dieser beiden Staaten bestand, besonders im Hinblick auf die nationale Politik. Diese Einstellungsmuster spiegeln den Verlauf der politischen Entwicklung beider Länder wider. Nach der Etablierung einer funktionsfähigen Demokratie in der Bundesrepublik sind die Unterschiede im Kompetenzbewußtsein der Bürgerinnen und Bürger zwar nicht verschwunden, sie haben sich aber deutlich abgeschwächt. Die wichtigste Ursache hierfür ist im Prozeß des Generationenaustausches zu sehen, in dessen Verlauf die in obrigkeitstaatlichen Traditionen aufgewachsenen Angehörigen der deutschen Vorkriegsgeneration zunehmend durch Bevölkerungsgruppen ersetzt wurden, die ihre politischen Erfahrungen in einem demokratisch verfaßten politischen Regime sammelten.



## **Andreas Engel: Basisbezug in der Kommunalpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/90, S. 27–36

Wenn von der politischen Willensbildungsfunktion der Parteien die Rede ist, fallen schnell Begriffe wie „Basis“, „Basisarbeit“, „politische Willensbildung vor Ort“ oder „Basismobilisierung“. Doch weder in der politischen Alltagssprache noch in der wissenschaftlichen Diskussion wird immer deutlich, wer überhaupt mit dieser vielzitierten Basis gemeint und welcher Art die Beziehung ist, die zwischen der jeweils angesprochenen politischen Instanz und „ihrer“ Basis existiert. Aufgrund dieser unklaren Begriffsverwendung definiert der vorliegende Beitrag den Begriff der politischen Basis aus der Sicht politischer Akteure als Adressat ihres Basisbezugs. Der Basisbezug meint die relativ dauerhaften, direkten Kommunikationsbeziehungen, die aufgrund von Unterstützungserwartungen seitens der Partei bzw. aufgrund von Rechtfertigungserwartungen gegenüber Parteiakteuren von seiten der jeweiligen Basis bestehen. Am Beispiel einer Befragung aktiver Parteimitglieder und -funktionsträger der lokalen Ebene werden die unterschiedlichen Adressaten und Formen des Basisbezugs in Abhängigkeit von der jeweiligen Position in der Parteiorganisation und der kommunalen Selbstverwaltung beschrieben.

## **Christian Melbeck: Die Machtstruktur deutscher und amerikanischer Städte in Abhängigkeit von institutionellen Rahmenbedingungen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/90, S. 37–45

Organisationen haben entscheidenden Einfluß auf die kommunale Machtstruktur. Die Art der Einbindung hängt von institutionellen Rahmenbedingungen ab. Hier wird gezeigt, daß sich die institutionellen Rahmenbedingungen amerikanischer und deutscher Gemeinden unterscheiden. Ein empirischer Vergleich zweier Fallstudien zeigt, daß sich daraus tatsächlich Auswirkungen auf die kommunale Machtstruktur ergeben. In der amerikanischen Gemeinde sind durch gemeinsame Führungspositionen geschaffene Verbindungen zwischen Organisationen kaum vorhanden. Dafür sind die wichtigen Organisationen sehr gut in das Netzwerk des Informationsaustausches eingebunden. In der deutschen Gemeinde sind die sehr langfristigen und stabilen Beziehungen, die durch gemeinsame Führungspositionen gebildet werden, von zentraler Bedeutung. Im Informationsnetz sind hier eher die außenstehenden Organisationen zentral.