

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rüdiger Voigt

Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft
und legislatorischer Programmsteuerung

Everhard Holtmann

Politisierung der Kommunalpolitik
und Wandlungen im lokalen Parteiensystem

Oscar W. Gabriel/Katja Ahlstick/Frank Brettschneider/
Volker Kunz/Stefan Löwenhaupt

Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik?
Ergebnisse einer vergleichenden Städtstudie

B 22–23/92
22. Mai 1992

Rüdiger Voigt, Dr. jur., geb. 1941; Professor für Verwaltungswissenschaft an der Universität der Bundeswehr München; 1981–1990 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Gesamthochschule Siegen; Herausgeber der „Beiträge zur Kommunalwissenschaft“.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Opladen 1984; (hrsg. zus. mit Klaus M. Schmals) Krise ländlicher Lebenswelten. Analysen, Erklärungsansätze und Lösungsperspektiven, Frankfurt/M. 1986; Kommunalpolitik im ländlichen Raum. Olädoyer für eine Wiederbelebung lokaler Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/86; (hrsg. zus. mit Franz Braschos) Kommunalpolitik in Stadt und Land. Beiträge zu Theorie und Praxis der Kommunalpolitik, Erfurt 1991.

Everhard Holtmann, Dr. phil. habil., geb. 1946; Professor am neugegründeten Institut für Politikwissenschaft der Martin-Luther-Universität in Halle/Wittenberg.

Veröffentlichungen u. a.: Politik und Nichtpolitik. Erscheinungsformen Politischer Kultur im frühen Nachkriegsdeutschland 1945 bis 1950, Opladen 1989; (Hrsg.) Politik-Lexikon, München 1991; (zus. mit Winfried Killisch) Lokale Identität und Gemeindegebietsreform. Der Streitfall Ermershausen. Eine empirische Studie über unkonventionelles Protestverhalten, Erlangen 1991.

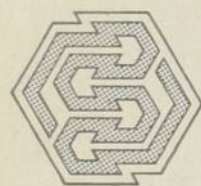
Oscar W. Gabriel, Dr. phil., geb. 1947; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Stuttgart.

Katja Ahlstick, geb. 1966; Mitarbeiterin im Forschungsprojekt „Kommunale Finanzen“ am Institut für Politikwissenschaft der Universität Stuttgart.

Frank Brettschneider, M. A., geb. 1965; Wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Stuttgart.

Volker Kunz, M. A., geb. 1961; Wissenschaftlicher Angestellter an der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn; Lehrbeauftragter an der Universität Mainz.

Stefan Löwenhaupt, Dipl.-Politologe, geb. 1966; Wissenschaftlicher Angestellter am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft der Universität Bamberg.



ISSN 0479-611 X

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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, 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 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislatorischer Programmsteuerung

Grundgesetz und Landesverfassungen garantieren das kommunale Selbstverwaltungsrecht, d.h. die eigenverantwortliche Erledigung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze. So sind nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung die Gemeinden „die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus“. Diesem Anspruch auf Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden stehen jedoch ökonomische, fiskalische, rechtliche und politische Rahmenbedingungen entgegen, die eine Selbständigkeit der Kommunen im Sinne von Autonomie einschränken bzw. ausschließen. Die Kommunen sind abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung, von der Finanzverteilung in Bund und Land, von der Kompetenzzuweisung und von der Kommunalfreundlichkeit der politischen Körperschaften (Parlament, Regierung, Verwaltung) im Rahmen der Politikverflechtung.

I. Unterschiedliche Gemeindeverfassungstypen

Die Frage ist, ob die Ursache solcher Probleme in der formalen Entscheidungsstruktur liegen könnte, die von einer bestimmten Gemeindeordnung festgelegt wird¹. Auf der Ebene der Kommunalverfassungstypen wird dabei die übliche Unterscheidung zugrundegelegt, nämlich die zwischen der Norddeutschen Ratsverfassung², der Bürgermeisterverfassung³, der Magistratsverfassung⁴ sowie – last but not least – der Süddeutschen Ratsverfassung⁵.

Von allen Kommunalverfassungen ist die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung gegenwärtig

am stärksten unter politischen Druck geraten⁶. Die von bestimmten Personen und Gruppen immer wieder vorgebrachte Forderung nach ihrer Revision beginnt allmählich auch bei der Düsseldorfer Landesregierung Wirkung zu zeigen⁷. So hat der Landesinnenminister nicht nur angekündigt, die Gemeindeordnung in dieser Legislaturperiode ändern zu wollen, sondern er hat auch eine große Fragebogenaktion durchgeführt, um die Meinung der Betroffenen zu erkunden. Dabei sind neben den Fraktionen, Bürgermeistern und Gemeindedirektoren alle 19 000 Mitglieder von Räten und Bezirksvertretungen über ihre Ansichten zur Kommunalpolitik befragt worden.

Das gibt Anlaß, aus der Sicht der Politik- und Verwaltungswissenschaft die diesem politischen „Reform“vorhaben zugrundeliegenden Prämissen zu untersuchen und die Berechtigung dieser Forderung zu überprüfen⁸. Die Ergebnisse dieser Analyse dürften nicht nur für Nordrhein-Westfalen interessant sein, sondern auch für die neuen Bundesländer, die sich für das eine oder andere System entscheiden werden⁹.

Während sich die Kritik an der Norddeutschen Ratsverfassung in den vergangenen Jahrzehnten – ähnlich wie bei den Ländern anderen Kommunalverfassungstyps – vor allem gegen die Machtfülle des Hauptverwaltungsbeamten und die Ohnmacht des Rates richtete, stehen heute die Machtlosigkeit des Verwaltungschefs und die Übermacht der

6 Vgl. Hermann Schönfelder, Rat und Verwaltung im kommunalen Spannungsfeld. Praktische Vorschläge für eine Verbesserung der Zusammenarbeit, Köln 1979; Thomas-G. Vetterlein, Parlamentarische Willensbildung auf Kommunalstufe: Krise und Reform eines Verfassungsorgans, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 7 (1976), S. 531–548.

7 Vgl. Dieprand von Richthofen/Gerd Bollermann (Hrsg.), Eine neue Gemeindeverfassung für Nordrhein-Westfalen?, Gelsenkirchen 1989.

8 Vgl. Rüdiger Voigt, Grundzüge der Gemeindeverfassung in Nordrhein-Westfalen. Die Entwicklung seit 1945, in: Dieter Fischer/Rainer Frey/Peter Paziorek (Hrsg.), Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Sind unsere Städte noch zu regieren?, Düsseldorf o. J. (1988), S. 35–58.

9 Vgl. Gerd Schmidt-Eichstaedt, Kommunalrecht und Kommunalverfassung in Deutschland, in: Franz Braschos/Rüdiger Voigt (Hrsg.), Kommunalpolitik in Stadt und Land. Beiträge zu Theorie und Praxis der Kommunalpolitik, Erfurt 1991, S. 2–14.

1 Vgl. Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeindeverfassungstypen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung, 7 (1987), S. 281–285.

2 Gilt in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.

3 Gilt in Rheinland-Pfalz und im Saarland.

4 Gilt in Hessen und Schleswig-Holstein.

5 Gilt in Bayern und Baden-Württemberg.

Fractionen im Rat, insbesondere der Mehrheitsfraktion, im Zentrum der Kritik¹⁰. War das Politikverständnis der einen Seite stärker am Gedanken der Partizipation orientiert¹¹, so ist das der anderen Seite im wesentlichen auf Verwaltungseffizienz gerichtet¹². Damit wird – wenn auch auf einer anderen Argumentationsebene – die alte Debatte um die Regierbarkeit unserer Städte wieder aufgenommen.

Konzentriert man sich auf die wesentlichen Unterschiede¹³, dann läßt sich die Spannbreite der Kommunalverfassungstypen in der Bundesrepublik unter dem Gesichtspunkt der Rolle des Verwaltungschefs als ein Kontinuum darstellen, dessen Endpunkte durch zwei Modelle charakterisiert werden können. Auf der einen Seite steht das Modell der exekutiven Führerschaft¹⁴, auf der anderen Seite das des City Managements.

Das *City-Management-Modell* ist durch die Figur des unpolitischen „City Managers“ charakterisiert, der über hohe professionelle Qualitäten verfügt, aber parteipolitisch neutral der jeweils herrschenden Mehrheit im Rat zuarbeitet. Der Rat und die in ihm vertretenen Parteien spielen dabei die eigentlich politische Rolle. Rat und Verwaltungschef sind – bis auf den Wahlvorgang – institutionell nicht miteinander verbunden. Typisch für dieses Modell ist, daß der Verwaltungschef oft im Rat nicht einmal Rederecht besitzt. Ein City Management in diesem Sinne findet sich auch heute noch in manchen britischen und amerikanischen Städten. Dieses Modell lag den Vorstellungen der britischen Besatzungsmacht zugrunde, als diese nach dem Kriege die Norddeutsche Ratsverfassung in ihrer Besatzungszone einfuhrte; es beeinflusst auch

10 Vgl. Dieter Schimanke (Hrsg.), *Stadtdirektor oder Bürgermeister*. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse, Basel u. a. 1989.

11 Vgl. Karl-Heinz Naßmacher, *Analysen und Reformvorstellungen zur kommunalen Verfassungsstruktur*, in: Paul Kevenhörster/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitische Praxis und lokale Politikforschung*, Berlin 1978, S. 289–323; Dietrich Thränhardt/Herbert Uppendahl (Hrsg.), *Alternativen lokaler Demokratie. Kommunalverfassung als politisches Problem*, Königstein 1981.

12 Vgl. Gerhard Banner, *Haushaltssteuerung in der Krise*, in: *Städte- und Gemeindebund*, 5 (1983), S. 163–166.

13 Vgl. Gerd Schmidt-Eichstaedt, *Die Machtverteilung zwischen der Gemeindevertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten im Vergleich der deutschen Kommunalverfassungssysteme*, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, (1985), S. 20–37.

14 Vgl. Paul Kevenhörster, *Neuere Fragestellungen lokaler Politikforschung. Erkenntnisstand, Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten der politikwissenschaftlichen Gemeindeforschung*, in: ders. (Hrsg.), *Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft*, Meisenheim 1977, S. 15 ff.

heute noch die Diskussion um die Entscheidungsstruktur in Nordrhein-Westfalen.

Das Gegenmodell hierzu ist das der *exekutiven Führerschaft*, wie es Rolf-Richard Grauhan insbesondere für die Länder der Süddeutschen Ratsverfassung herausgearbeitet hat¹⁵. Dieses Modell ist durch die Konzentration aller Machtbefugnisse in einer Hand gekennzeichnet. Der Bürgermeister erhält durch die direkte Volkswahl eine dem Rat gleichwertige Legitimation. Die politische Initiativfunktion liegt im wesentlichen beim Bürgermeister als Chef der Gemeindeverwaltung, der Rat dient eher als Beratungs- oder sogar lediglich als Akklamationsgremium für dessen Initiativen. Die Kritiker der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung, z. B. der Verband der Hauptgemeindefachleute und Beigeordneten im Lande NRW, favorisieren dieses Modell in ihrem Positionspapier vom Dezember 1987 und fordern die Übertragung der im Sinne einer exekutiven Führerschaft interpretierten baden-württembergischen Kommunalverfassung auf Nordrhein-Westfalen.

II. Kritik an der Norddeutschen Ratsverfassung

Der wichtigste Ausgangspunkt der gegenwärtig geäußerten Kritik an der Norddeutschen Ratsverfassung ist die Annahme, daß diese mit ihrer dualistischen Entscheidungsstruktur den modernen Anforderungen an die lokale Politiksteuerung nicht gerecht werden könne. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Entscheidungsstruktur einer Gemeinde im wesentlichen von den rechtlichen Rahmenbedingungen abhängt, daß also die formale die informelle Struktur determiniere. Zugleich wird unterschwellig angedeutet, daß ein allzu starker Einfluß der Vertretungskörperschaft und insbesondere der in ihr vertretenen Parteien von Übel sei und daher möglichst vermieden werden müsse. Und schließlich wird vorausgesetzt, daß bei unveränderter politischer Kultur eine Implantation der Süddeutschen Ratsverfassung nach baden-württembergischem Modell in Nordrhein-Westfalen die Voraussetzungen für eine Lösung der bestehenden Steuerungsprobleme schaffen würde.

Im Mittelpunkt der Untersuchung sollen die folgenden vier Fragen stehen:

15 Vgl. Rolf-Richard Grauhan, *Politische Verwaltung*, Freiburg 1970.

1. Welche Entscheidungsstruktur hat sich in unterschiedlichen Städten und Gemeinden herausgebildet?
2. Welche Bedeutung hat die Kommunalverfassung für die Ausformung dieser Entscheidungsstruktur?
3. Welche lokalen und regionalen Besonderheiten der politischen Kultur sind hierfür maßgebend?
4. Welche institutionellen Voraussetzungen lassen sich daraus für das Funktionieren lokaler Politiksteuerung ableiten?

Bei der Beantwortung dieser Fragen soll methodisch so vorgegangen werden, daß die Ergebnisse neuerer einschlägiger empirischer Untersuchungen verwendet und zum Vergleich die Resultate eigener Erhebungen herangezogen werden. Die Bezugsebene ist hier jeweils eine Stadt bzw. Gemeinde, deren lokale Steuerungsprobleme analysiert werden sollen. Ausgeblendet bleiben hingegen die gesamtgesellschaftlichen Steuerungsprobleme, in deren Rahmen die einzelne Gemeinde eher als Element einer „Gegensteuerung von unten“ und weniger als eigenes Steuerungssystem erscheint. Daß dadurch nur ein unvollständiges Bild entsteht, liegt auf der Hand. Ein solches Vorgehen erscheint jedoch angesichts der Unmöglichkeit, alle Faktoren einzubeziehen, als gerechtfertigt.

III. Kommunale Macht- und Entscheidungsstruktur

Aufschlußreich sind u. a. die Ergebnisse solcher empirischer Untersuchungen zur kommunalen Machtstruktur, deren Augenmerk auf die Machtverteilung in der Gemeinde, speziell auf den Einfluß lokaler Interessengruppen, gerichtet ist¹⁶. Sie sind geeignet, das steuerungspolitische Umfeld der Entscheidungsstruktur zu beleuchten. Hierzu gehören empirische Untersuchungen über Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik¹⁷, zum Sozialprofil und den politischen Karrieren der Ratsmitglieder¹⁸, zum Zusammenhang von Lokalpartei

16 Vgl. Hans-Arthur Haasis, *Kommunalpolitik und Machtstruktur. Eine Sekundäranalyse deutscher empirischer Gemeindestudien*, Frankfurt/M. 1978.

17 Vgl. Klaus Arzberger, *Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik*, Stuttgart 1980.

18 Vgl. Doris Gau, *Politische Führungsgruppen auf kommunaler Ebene. Eine empirische Untersuchung zum Sozialprofil und den politischen Karrieren der Mitglieder des Rates der Stadt Köln*, München 1983.

und vorpolitischen Raum¹⁹ oder zur repräsentativen Demokratie in Großstädten²⁰.

Noch aufschlußreicher für die hier interessierende Fragestellung sind allerdings solche Studien, die Entscheidungsprozesse zum Gegenstand haben, vor allem, da hier in letzter Zeit die Analyse administrationsinterner Entscheidungsprozesse in den Vordergrund des Interesses gerückt ist. Ihr Nachteil besteht allerdings oft darin, daß sie sich lediglich auf ein Bundesland beziehen²¹. Die darin enthaltenen Aussagen zur politischen Kultur des betreffenden Landes sind allerdings für unsere Fragestellung von größtem Nutzen.

1. Fallstudien zur vergleichenden Analyse von Gemeinden

Die Frage nach der optimalen Entscheidungsstruktur läßt sich jedoch kaum mit Hilfe von Untersuchungen beantworten, die sich auf ein einziges Bundesland beziehen. Vielmehr bedarf es hierzu einer vergleichenden Analyse von Gemeinden in Ländern unterschiedlichen Kommunalverfassungstyps. Auch diese Vorgehensweise hat in Deutschland eine gewisse Tradition. So wurde bereits 1976 der Zusammenhang zwischen Kommunalverfassung und kommunalem Entscheidungssystem in je einer Gemeinde der vier Grundtypen von Gemeindeverfassungen untersucht²². Ziemlich genau ein Jahrzehnt später wurde der Aktionsraum politischer Betätigung erneut in Gemeinden mit unterschiedlicher Kommunalverfassung analysiert²³. Besonders interessant ist hierbei, daß allein in Nordrhein-Westfalen vier Orte unterschiedlicher Größenordnung in die Grunduntersuchung einbezogen wurden, nämlich zwei Großstädte, eine Mittelstadt und eine kleinere Gemeinde. Und schließlich wurden 1988 die Auswirkungen der unterschiedlichen Kommunalverfassungen auf die Steuerungsfähigkeit am Beispiel von vier Mittel-

19 Vgl. Herbert Kühr/Klaus Simon, *Lokalpartei und vorpolitischer Raum*, Melle 1982.

20 Vgl. Klaus Simon, *Repräsentative Demokratie in großen Städten*, Melle 1988.

21 Vgl. Hans-Georg Wehling/Hans-Jörg Siewert, *Der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Eine Monographie*, Stuttgart 1984; sie knüpft bewußt an die Wertheim-Studie an, vgl. Thomas Ellwein/Ralf Zoll, *Wertheim. Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt*, München 1982.

22 Vgl. Hans-Ulrich Derlien/Christoph Gürtler/Wolfgang Holler/Hermann Josef Schreiner, *Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem. Eine vergleichende Untersuchung in vier Gemeinden, Meisenheim 1976*; es handelte sich dabei um die – etwa gleichgroßen – Mittelstädte Lemgo, Bad Homburg, Bad Kreuznach und Coburg.

23 Vgl. Hermann Hill, *Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform*, Baden-Baden 1987.

städten analysiert, nämlich Gladbeck und Lünen in Nordrhein-Westfalen sowie Göppingen und Konstanz in Baden-Württemberg²⁴.

Eine weitere wichtige Gruppe empirischer Untersuchungen sind die Fallstudien, die sich mit einem bestimmten Politikfeld, z. B. mit der Stadtsanierung oder der Umweltpolitik auf lokaler Ebene, befassen. Sie zeigen uns nicht nur, welchen Weg bestimmte Entscheidungen im konkreten Fall gegangen sind, sondern sie versuchen auch die Frage zu beantworten, aus welchen Gründen wichtige gesellschaftliche Probleme vom politisch-administrativen System der jeweiligen Gemeinde nicht oder aber zu spät wahrgenommen und bearbeitet worden sind²⁵.

Bereits aus diesem – notwendigerweise unvollständigen – Überblick wird deutlich, daß das vorhandene Datenmaterial ausreicht, um zumindest einige vorläufige Antworten auf die Ausgangsfrage zu erlauben. Bei einer kritischen Durchsicht dieser Arbeiten zeigt sich freilich auch, daß man sich für eine länderübergreifende vergleichende Analyse lokaler Entscheidungsstrukturen und -prozesse von einer Fixierung auf den Verwaltungschef lösen muß und diesen als einen unter mehreren Akteuren im Entscheidungsprozeß zu betrachten hat. Eine solche Betrachtungsweise ergibt sich bereits zwingend aus der von der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung vorgegebenen dualen Entscheidungsstruktur.

2. Die Aufgaben des zentralen Steuerungsleiters

Den folgenden Überlegungen zur lokalen Politiksteuerung liegt ein *Steuerungskonzept mittlerer Abstraktion* zugrunde²⁶. Denn gerade für eine Analyse der Steuerungsprobleme auf lokaler Ebene erweist sich das Abstraktionsniveau weitergehender theoretischer Konzepte als zu hoch, um noch em-

24 Vgl. Uwe Winkler-Haupt, Gemeindeordnung und Politikfolgen. Eine vergleichende Untersuchung in vier Mittelstädten, München 1988.

25 Vgl. Hans-Arthur Haasis, Bodenpreise, Bodenmarkt und Stadtentwicklung. Eine Studie zur sozialräumlichen Differenzierung städtischer Gebiete am Beispiel von Freiburg/Br., München 1987; Wolfgang Thomaßen, Politische Partizipation und Stadtentwicklungsplanung, München 1988; Ralph Baumheier, Altlasten als aktuelle Herausforderung der Kommunalpolitik. Zu den Schwierigkeiten politisch-administrativer Problemverarbeitung in der Kommune, München 1988.

26 Vgl. Rüdiger Voigt, Staatliche Steuerung aus interdisziplinärer Perspektive, in: Klaus König/Nicolai Dose (Hrsg.), Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln u. a. 1992 (i. E.).

pirischer Überprüfung zugänglich zu sein²⁷. Festzuhalten bleibt jedoch, daß Steuerung hier nicht als „Einbahnstraße“ verstanden wird, also nicht als ein nur in einer Richtung verlaufender Vorgang, sondern als ein Prozeß wechselseitiger Anpassung unterschiedlicher Interessen durch Integration und Koordination. Steuerung ist demnach keine einseitige Festlegung von Verhaltensweisen des oder der Adressaten durch den oder die Steuernden. Vielmehr soll hier unter Steuerung ein kommunikativer Prozeß verstanden werden, in dem ein (zentraler) Akteur versucht, auf die anderen Akteure einzuwirken. Wer als „Sieger“ hervorgeht, also mehr oder weniger erfolgreich die andere Seite beeinflusst hat, steht weder von vornherein fest, noch wird dies positiv oder negativ bewertet.

Im Zentrum der Untersuchung steht damit ein *Netzwerk von zentralen Akteuren* mit unterschiedlich großem Machtpotential. Während die zentralen Akteure im wesentlichen aufgrund ihrer formalen Position ermittelt werden, kommen bei der Frage des Machtpotentials stärker empirisch zu ermittelnde Faktoren ins Spiel, nämlich:

- die formale Weisungsbefugnis aufgrund der Amtshierarchie;
- die Möglichkeit, über das nötige Wissen sowie über einen entsprechenden Mitarbeiterstab verfügen zu können, um Initiativen ergreifen bzw. Alternativen ins Spiel bringen zu können;
- die Möglichkeit, politische Unterstützung, z. B. aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Rat, des Rückhalts in Partei und Fraktion bzw. der Popularität in der Bevölkerung, für das Einbringen und schließliche Durchsetzen eigener Zielvorstellungen mobilisieren zu können.

3. Verwaltungsführung und kommunale Entscheidungsfindung

Das weist bereits darauf hin, daß die durch die Gemeindeordnung vorgegebenen Initiativrechte als Bezugspunkt nicht ausreichen. Vielmehr geht es – neben der formalen Beschlußfassung – um die folgenden zwei Fragen:

1. Wer hat den Anstoß zu einer bestimmten Entscheidung gegeben? Dabei ist auch zu prüfen, von wem die in den Rat eingebrachte Initiative tatsächlich ausgeht, z. B. vom Verwaltungschef oder einem anderen zentralen Akteur.

27 Vgl. Rüdiger Voigt, Neuere Überlegungen zur politischen Steuerung in den Sozialwissenschaften – Brauchbarkeit für Raumplanung, in: Viktor von Malchus (Hrsg.), Perspektiven der Landesentwicklung Nordrhein-Westfalens im neuen Europa, Dortmund 1992, S. 108 ff.

2. Wer hat bei der Ausarbeitung der Entscheidungsvorlagen und der Auswahl der Entscheidungsalternativen maßgeblich mitgewirkt?

Damit wird aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit ein der Entscheidungstheorie entlehntes Schema verwendet, das sich bei der Durchführung empirischer Untersuchungen bereits bewährt hat. Stellvertretend für das gesamte Steuerungsnetzwerk soll hier der Zusammenhang zwischen der Entscheidungsstruktur einer Gemeinde und den in ihr ablaufenden Entscheidungsprozessen dargestellt werden. Auf der Basis dieser Analyse wird sodann versucht, die Frage zu beantworten, inwieweit diese Entscheidungsstruktur als geeignet erscheint, zumindest die dringendsten gesellschaftlichen Probleme der Gemeinde wahrzunehmen und gegebenenfalls einer Lösung zuzuführen.

Die formale Entscheidungsstruktur ergibt sich im wesentlichen aus der Gemeindeordnung. Sie läßt sich mit Hilfe von vier Strukturmerkmalen systematisieren:

- Verteilung von Kompetenzen in der Kommunalpolitik,
- Art der Verwaltungsführung,
- Verbindung oder Trennung der Funktionen des Verwaltungschefs und des Ratsvorsitzenden,
- Wahlmodus des Verwaltungschefs.

IV. Kommunalverfassungsmodelle im Vergleich

1. Zweiköpfigkeit und Allzuständigkeit: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen

Kennzeichnend für die in Nordrhein-Westfalen geltende Norddeutsche Ratsverfassung ist zum einen ihre *Zweiköpfigkeit*, d.h. Ratsvorsitz und Verwaltungsleitung sind auf zwei Personen verteilt, nämlich auf den ehrenamtlichen Bürgermeister und den hauptamtlichen Gemeindedirektor²⁸. Beide werden – allerdings mit unterschiedlichen Amtszeiten – vom Gemeinderat gewählt. Der Rat kann aufgrund seiner sog. *Allzuständigkeit* dem Gemeindedirektor bestimmte Aufgaben übertragen, aber auch jederzeit wieder entziehen. Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen umschreibt die Aufgaben des Gemeindedirektors dahinge-

hend, daß er die Beschlüsse des Rates vorzubereiten und diese dann unter der Kontrolle des Rates und in Verantwortung diesem gegenüber durchzuführen habe²⁹. Theoretisch handelt es sich also um einen Fall „legislatorischer Programmsteuerung“³⁰.

Ursprünglich war die Norddeutsche Ratsverfassung von den Briten nach dem Muster des „local government“ in ihrer Besatzungszone eingeführt worden. Im Laufe von vier Jahrzehnten hat sich jedoch aus dem britischen Vorbild in der spezifischen politischen Kultur Nordrhein-Westfalens eine eigenständige Kommunalverfassung entwickelt. Aus dem als unpolitisch gedachten Gemeindedirektor wurde ein beamteter Politiker, der seine Aufgabe nicht zuletzt auch in der politischen Führung seiner Gemeinde sieht. Seine Amtszeit (derzeit acht Jahre) stimmt nicht mit der des Rates (fünf Jahre), der ihn wählt, überein. Allerdings kann dieser ihn (seit 1979) jederzeit – freilich nur mit Zweidrittelmehrheit – abberufen. Und obwohl der Gemeindedirektor die alleinige Verantwortung für das Funktionieren der Verwaltung trägt, hat er nicht die Befugnis, über die Besetzung der Stellen innerhalb dieser Verwaltung zu entscheiden. Zwar hat nach der Gemeindeordnung das letzte Wort der Rat, in größeren Städten gibt es aber einen einflußreichen Personalausschuß, in dem die Fraktionen – insbesondere die Mehrheitsfraktion – oft eine mehr am Parteibuch als an der fachlichen Qualifikation der Bewerber orientierte Personalpolitik betreiben.

Die Beigeordneten sind Wahlbeamte. In gleicher Weise wie der Gemeindedirektor werden sie vom Rat auf acht Jahre gewählt. Sie vertreten den Hauptverwaltungsbeamten in ihrem Arbeitsgebiet. Zwar leitet und verteilt der Gemeindedirektor die Geschäfte, den Geschäftskreis der Beigeordneten kann aber auch der Rat selbst festlegen. Noch viel einschneidendere Folgen hat der Umstand, daß der Rat (genauer: die Fraktionen) dafür sorgen kann, daß nur Personen seines Vertrauens Beigeordnete werden, und obendrein diesen auch noch bestimmte Aufgaben zuweisen kann. Ein Parteienproporz ist freilich nach der Gemeindeordnung nicht vorgesehen. Zwar sind regelmäßige Beigeordnetenkonferenzen obligatorisch, ob sie aber zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung dienen, hängt von der Konstellation im Rat und dem Einfluß der Fraktionen auf die

29 Vgl. Wilfried Berg, Die Direktorialverfassung in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, in: Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, Berlin u. a. 1982², S. 222–229.

30 Vgl. R.-R. Grauhan (Anm. 15).

28 In Städten: Stadtdirektor; in kreisfreien Städten: Oberstadtdirektor.

Beigeordneten ab. Institutionell wird die Position der Beigeordneten zudem dadurch gestärkt, daß sie ihre abweichenden Meinungen in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs dem Hauptauschuß vortragen können.

Auch die Stellung des Bürgermeisters wurde im Laufe der Zeit auf Kosten des Rates erheblich aufgewertet. Dabei spielte die Tradition der rheinischen Bürgermeisterverfassung eine erhebliche Rolle, die in der Weimarer Republik starke Bürgermeisterpersönlichkeiten wie *Konrad Adenauer*, *Robert Lehr* u. a. hervorgebracht hatte. Diesem Vorbild fühlten sich vor allem die Oberbürgermeister der Großstädte verpflichtet. Nach der Gemeindeordnung leitet der Bürgermeister lediglich die Ratssitzungen, setzt die Tagesordnung fest und informiert den Rat über alle wichtigen Verwaltungsangelegenheiten. Zugleich ist er der Repräsentant der Gemeinde nach außen. Für die Wahlbürger erscheint der Bürgermeister hingegen als das eigentliche Stadtoberhaupt, so daß viele Probleme an ihn – und nicht an den Verwaltungschef – herangetragen werden. Die Versuchung ist groß, das besondere Vertrauen, das die Bürger ihm oft entgegenbringen, in politische Macht zu Lasten des Verwaltungschefs umzumünzen.

Es kommt hinzu, daß mit wachsendem Einfluß der Parteien auf lokaler Ebene die Bedeutung der Fraktionen zugenommen hat³¹. Dazu hat auch das Wahlsystem entscheidend beigetragen, das den Einfluß der Wahlbürger auf die Kandidatenaufstellung und ihre Platzierung auf der Liste minimiert, umgekehrt jedoch den der politischen Parteien maximiert. Die Fraktionen sind es also, die u. U. die Verwaltungsspitze fest am Zügel führen. Das gilt besonders für die Mehrheitsfraktion und ihren Vorsitzenden, dem damit häufig eine Schlüsselrolle zuwächst. Darüber hinaus hat sich – vor allem in Großstädten – auch das Selbstverständnis der Ratsmitglieder gewandelt. Obgleich der Rat nach der Gemeindeordnung als Verwaltungsorgan konzipiert ist und es eine strikte Gewaltenteilung auf kommunaler Ebene nicht gibt, verstehen sich die Mitglieder des Rates als Parlamentarier. Administrative Zweckmäßigkeit und „bloße“ fachliche Kompetenz gehören für sie damit in den Bereich einer oft als neutral (d. h. unpolitisch) verstandenen Verwaltung, während sie für sich selber den Primat der Politik in Anspruch nehmen.

31 Vgl. Bodo Richter, Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung – Entwicklung und Vergleich mit anderen deutschen Gemeindeverfassungen, in: Uwe Andersen (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, Köln 1987, S. 53–77.

2. Starker Bürgermeister und schwache Parteien: Das Beispiel Baden-Württemberg

Vergleicht man damit die Süddeutsche Ratsverfassung in Baden-Württemberg, fällt auf, daß – anders als in Nordrhein-Westfalen – dem vom Volk gewählten Bürgermeister Organcharakter zukommt. Er hat eigene, gesetzlich festgelegte Zuständigkeiten, die nicht vom Rat abgeleitet sind. So steht ihm z. B. das Recht der Eilentscheidung zu. Er ist zugleich Chef der Verwaltung und Vorsitzender des Rates. Seine Amtszeit beträgt – wie die des Gemeindedirektors in NRW – acht Jahre. Er hat den Vorsitz in den Ausschüssen des Rates, die i. d. R. nichtöffentlich tagen, wenn sie Beschlüßvorlagen beraten. Eine besondere Rolle kommt ihm in Personalangelegenheiten zu. Da die Gemeindeordnung ein Einvernehmen zwischen Rat und Bürgermeister vorschreibt, müssen sich also beide in bezug auf einen Kandidaten für eine Stelle der Gemeindeverwaltung einigen. Angesichts seiner im allgemeinen unabhängigen Position kommt dem Bürgermeister damit faktisch die Prerogative zu.

Auch dort, wo in Baden-Württemberg Beigeordnete vorgesehen sind³², sind diese rechtlich Untergebene des Bürgermeisters; er kann ihnen Weisungen erteilen und im Einzelfall auch Entscheidungen aus ihrem Geschäftsbereich an sich ziehen. In größeren Städten ist allerdings eine gewisse Tendenz zu einer kollegialen Führung festzustellen. So überträgt der Bürgermeister u. U. auch den Vorsitz in bestimmten Ausschüssen seinen Beigeordneten. Das erscheint vor allem unter dem Gesichtspunkt bemerkenswert, daß die Beigeordneten nach der baden-württembergischen Gemeindeordnung nach Parteienproporz ausgewählt werden sollen. Die Abgrenzung der Dezernatsbereiche muß der Bürgermeister zwar im Einvernehmen mit dem Gemeinderat vornehmen, dabei wird ihm jedoch im allgemeinen zugestanden, seinen eigenen Geschäftsbereich allein zu bestimmen. Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde unmittelbar nach außen – auch bei allen Rechtsgeschäften.

Ganz anders als in Nordrhein-Westfalen ist das Verhältnis des Bürgermeisters zu den politischen Parteien in Baden-Württemberg³³. Nur jeder zweite Bürgermeister ist hier überhaupt Mitglied einer Partei³⁴. Dabei steigt allerdings mit zunehmender Ortsgröße die Wahrscheinlichkeit seiner

32 In Gemeinden ab 10 000 Einwohner möglich.

33 Vgl. Hans-Georg Wehling, Der Bürgermeister und „sein“ Rat. Kommunalpolitik in der Bundesrepublik im Vergleich, in: Politische Studien, 35 (1984), S. 27–36.

34 Vgl. H.-G. Wehling/H.-J. Siewert (Anm. 21), S. 70ff.

Mitgliedschaft in einer Partei. Auch bei der Rolle, die den Parteien in der Kommunalpolitik zugestanden wird, fällt die deutliche Distanz zu ihnen auf. Nahezu drei Viertel aller befragten Bürgermeister meinten, daß Parteien auf dem Rathaus nichts zu suchen hätten³⁵. Mit Sicherheit spielt dabei das Wahlrecht eine wesentliche Rolle³⁶.

V. Vom Führungspluralismus zum Entscheidungszentralismus

In Nordrhein-Westfalen ist die Entscheidungsstruktur von der Kommunalverfassung nicht eindeutig determiniert, vielmehr besteht eine gewisse Tendenz zum Führungspluralismus. Anders als in Baden-Württemberg ist hier dem Verwaltungschef von der Gemeindeordnung keineswegs die führende Rolle zugedacht, vielmehr muß dieser sich die Führungsrolle oft mit anderen Politikern teilen.

1. Ausgangspunkt: Labiles Machtgleichgewicht

Häufig besteht zunächst ein labiles Machtgleichgewicht, wenn Rat und Verwaltungschef noch nicht lange im Amt sind. Die Hauptakteure auf der Verwaltungsseite sind dann neben dem Hauptverwaltungsbeamten u. U. auch die Beigeordneten und wichtige Dezernenten. Auf Ratsseite gehören dazu der Bürgermeister, die Vorsitzenden der großen Fraktionen sowie manchmal auch die Vorsitzenden der wichtigsten Ausschüsse. Dieser Personenkreis ist ja bereits in anderem Zusammenhang als sog. Vorentscheidergruppe bekannt geworden³⁷. Je nach lokalen und regionalen Besonderheiten der politischen Kultur kann aus diesem Führungspluralismus allerdings ein zentralisiertes Entscheidungssystem werden, wenn nämlich einer der Hauptakteure die Rolle des „zentralen Politikers“ übernimmt. Das ist die Person, die über die stärkste Stellung im Vorentscheidersystem verfügt, den

größten Einfluß auf örtliche Themen und Konzepte nimmt und jederzeit in der Lage ist, um seine Person eine Mehrheit zu scharen³⁸. Hierfür kommen neben dem Gemeindedirektor vor allem der Bürgermeister und der Chef der Mehrheitsfraktion in Betracht.

Ein wichtiger Faktor ist hierbei die lokalpolitische Situation, d. h. Parteienkonstellation und Mehrheitsverhältnisse im Rat sowie Geschlossenheit oder Flügelkämpfe in Parteien und Fraktionen, insbesondere in der Mehrheitsfraktion und der dahinterstehenden Partei. Es liegt auf der Hand, daß der Vorsitzende einer Fraktion, die eine sichere Mehrheit im Rat stellt, erheblich mehr Einfluß auf die Verwaltung hat, als beispielsweise der Vorsitzende einer Fraktion, die sich in einer Pattsituation befindet. Auch der Rückhalt des einzelnen zentralen Akteurs in Partei und Fraktion spielt eine wichtige Rolle. Das gleiche gilt für die Möglichkeit, auf die Ressourcen anderer politischer Ebenen Zugriff zu haben. Hierfür kommen mögliche Doppel- oder Mehrfachrollen der – formal ehrenamtlichen – Politiker, z. B. als Kreistags-, Landtags- oder Bundstagsabgeordnete oder als Mitglieder von Aufsichtsräten örtlicher und überörtlicher Wirtschaftsunternehmen, in Betracht.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang ferner die Mitgliedschaft in den Vorständen der kommunalen Spitzenverbände und der kommunalpolitischen Organisationen der Parteien³⁹. Und auch die Rückbindung des jeweiligen Akteurs an bestimmte gesellschaftliche Institutionen oder Gruppen wie Kirchen, Verbände und Vereine ist für dessen Chancen, die Position des zentralen Steuerungs politikers zu übernehmen, u. U. von großer Bedeutung. Schließlich sollte nicht vergessen werden, daß die Lokalpolitik stets eine Angelegenheit von Menschen und deren individuellen Eigenschaften ist. Dabei spielen einerseits Charaktereigenschaften der zentralen Akteure eine Rolle, wie z. B. die Fähigkeit, andere von den eigenen Vorstellungen überzeugen zu können oder ein besonderes politisches „Fingerspitzengefühl“ zu entwickeln. Andererseits ist aber auch die fachliche Qualifikation des einzelnen Akteurs von Bedeutung.

35 An dieser von Gerhard Lehmbuch bereits 1975 festgestellten Tendenz scheint sich auch mehr als zehn Jahre später wenig geändert zu haben; vgl. Gerhard Lehmbuch, *Der Januskopf der Ortsparteien*, in: *Der Bürger im Staat*, 25 (1975) 1, S. 3 ff.

36 Vgl. Bernd Löffler/Walter Rogg, *Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten*, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, Stuttgart 1991², S. 108–124.

37 Vgl. Gerhard Banner, *Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune*, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, (1982), S. 26–47.

38 Vgl. Gerhard Banner, *Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik – am Beispiel der Haushaltspolitik* –, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 9 (1984), S. 364–372.

39 Z. B. *Kommunalpolitische Vereinigung der CDU/CSU, Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik*.

2. Varianten des zentralisierten Entscheidungssystems

Je nachdem, wie die daraus resultierenden Machtpotentiale verteilt und auf bestimmte zentrale Akteure konzentriert sind, lassen sich aufgrund der insoweit übereinstimmenden Ergebnisse verschiedener empirischer Untersuchungen die folgenden drei Varianten feststellen:

Variante 1: Exekutive Führerschaft

In Kleinstädten und Gemeinden des ländlichen Raumes ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß der Gemeindedirektor die Führungsrolle übernimmt. Hier macht sich in den Räten das Fehlen an profilierten Landes- und Bundespolitikern, aber auch an Verwaltungsjuristen, Gewerkschafts- und Verbandssekretären bemerkbar. Zudem stehen dem hauptberuflich agierenden Verwaltungschef, der oft der einzige Jurist im Rat ist, im allgemeinen bloße Feierabendpolitiker gegenüber, die neben der Ratsarbeit ihrem Hauptberuf nachgehen müssen. In dieser Variante nähert sich die Situation dem Modell exekutiver Führerschaft. Ein „starker“ Gemeindedirektor beherrscht den Rat und errichtet mit Hilfe der Mehrheitsfraktion, deren „Spiritus rector“ er zugleich ist, eine Art Alleinherrschaft. Bürgermeister und Vorsitzender der Mehrheitsfraktion treten hinter ihm zurück. Die Charakteristika dieser Variante sind eine hohe Effizienz der Verwaltung⁴⁰, eine enge und unmittelbare Verbindung des Verwaltungschefs zu den lokalen gesellschaftlichen Organisationen⁴¹ sowie zur örtlichen Wirtschaft; und schließlich eine tendenziell unpolitische Haltung der Bevölkerung, begleitet von einer niedrigen Bewertung der Oppositionsrolle im Rat.

Als Beispiel für diese Variante mag die Großgemeinde G. dienen. Hier ist der Gemeindedirektor der „ungekrönte König“ der Gemeinde und der Bürgermeister lediglich formal Vorsitzender des Rates. Tatsächlich führt der Gemeindedirektor auch im Rat und in den Ausschüssen das „große Wort“. In ständigem Kontakt zum Regierungspräsidenten und in enger Verbindung zu den wichtigsten gesellschaftlichen Organisationen werden die wesentlichen Entscheidungen oft sogar ohne Wissen der CDU-Mehrheitsfraktion soweit vorangetrieben, daß dem Rat nur die Möglichkeit zur Akklamation bleibt.

Variante 2: Gemäßigter Populismus

In einer zweiten Variante wird der Bürgermeister zum zentralen Steuerungspolitiker. Dies ist – in Nordrhein-Westfalen – tendenziell dann der Fall, wenn dieser in einer Großstadt mit SPD-Mehrheit zugleich SPD-Landtagsabgeordneter ist und über wichtige Verbindungen zur Landesregierung verfügt. In einer Stadt mit CDU-Mehrheit setzt dies hingegen eher die Mitgliedschaft in der CDU/CSU-Fraktion des Bundestages und Verbindungen zur Bundesregierung voraus. Der Bürgermeister kann in diesen Fällen beispielsweise Infrastruktureinrichtungen für seine Stadt und Aufträge oder Subventionen für die örtlichen Wirtschaftsunternehmen beschaffen. Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Position des „zentralen Steuerungspolitikers“ ist freilich, daß der Bürgermeister über eine große Popularität bei der Bevölkerung und – nicht zuletzt wegen seiner Zugkraft bei der Wahl – über einen starken Rückhalt in seiner Partei und Fraktion verfügt.

Als Beispiel mag hier die Stadt R. dienen. Hier hat der Oberbürgermeister, der zugleich SPD-Landtagsabgeordneter und stellvertretender Vorsitzender des Wirtschaftsausschusses im Landtag ist, mit Hilfe eines großen persönlichen Büros eine Art Nebenverwaltung von zeitweilig bis zu 30 Mitarbeitern aufgebaut, mit der er die Verwaltungsspitze kontrolliert. Die meisten Initiativen gehen von ihm aus, während Initiativen und Vorlagen des Oberstadtdirektors, die nicht vorher mit dem Oberbürgermeister abgestimmt wurden, im Rat auf Widerstand oder sogar auf völlige Ablehnung stoßen.

Variante 3: Partei- und Fraktionsherrschaft

In einer dritten Variante wird der Vorsitzende der stärksten Ratsfraktion zum zentralen Steuerungspolitiker. Dies wird tendenziell immer dann der Fall sein, wenn er (und nicht der Bürgermeister) Landtags- bzw. Bundestagsabgeordneter ist und so über die Unterstützung einer anderen politischen Ebene verfügt. Nicht zuletzt durch diese Möglichkeit des Zugriffs auf Landesmittel gelingt es ihm oft, die Fraktion auf sich „einzuschwören“. Die Varianten 2 und 3 sind vor allem in Großstädten mit einer stark fragmentierten Parteienstruktur feststellbar. Außerdem setzt die Variante 3 eine klare Mehrheit einer Fraktion voraus, an der vorbei keine Politik in der Stadt gemacht werden kann. Während der Bürgermeister auch dann noch – z. B. aufgrund seiner persönlichen Popularität und seiner Rückbindung an gesellschaftliche Gruppen – bis zur Neuwahl eine zentrale Rolle bei

40 Gemessen in eingeworbenen Landesmitteln.

41 Kirchen, Vereine, Freiwillige Feuerwehr etc.

der lokalen Politiksteuerung spielen kann, wenn es eine Pattsituation im Rat gibt, ist diese Situation für den Vorsitzenden der stärksten Fraktion zu meist politisch „tödlich“.

Als Beispiel für die dritte Variante kann die Stadt S. herangezogen werden, wo der Vorsitzende der Mehrheitsfraktion Mitglied des Landtags ist und über einigen Einfluß in der Landesregierung verfügt. Er hat dafür gesorgt, daß Beigeordnete und Dezernenten vom Rat gewählt wurden, deren Loyalität gegenüber der Mehrheitsfraktion und ihrem Chef stärker ist, als die gegenüber dem Oberstadtdirektor. Inzwischen berät ein ganzer Stab von Experten der Stadtverwaltung die SPD-Fraktion – und insbesondere deren Vorsitzenden. Mit welchem Kenntnisstand und mit welcher Intention die Verwaltungsangehörigen dabei handeln, wissen weder der Oberstadtdirektor noch der Oberbürgermeister. Ganz offiziell nehmen 103 Beamte der Stadtverwaltung an den Sitzungen der Fraktion und der Fraktionsarbeitskreise teil.

VI. Politische Kultur und Gemeindeverfassung

Wie gezeigt wurde, kann dieselbe Kommunalverfassung – hier die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung – ganz unterschiedliche Entscheidungsstrukturen hervorbringen, die, ausgehend vom „Führungspluralismus“, von einer Art „City Management“ bis zur exekutiven Führerschaft durch einen zentralen Politiker reichen. Dieser zentrale Steuerungspolitiker kann allerdings sowohl aus der Verwaltung (Gemeindedirektor), als auch aus dem Rat (Bürgermeister oder Chef der Mehrheitsfraktion) kommen. Dabei zeigt sich, daß die Annahme, die Gemeindeordnung determiniere die Entscheidungsstruktur durch die eindeutige Zuweisung von Führungsrollen und Machtpotentialen, so nicht aufrechterhalten werden kann. Vielmehr ist deutlich geworden, daß vor allem lokale Besonderheiten der politischen Kultur für die Ausgestaltung der jeweiligen Entscheidungsstruktur maßgeblich sind.

Ein wesentlicher Faktor ist dabei die Rolle, die die politischen Parteien spielen⁴². Ist ihre Bedeutung gering, dann sind die Chancen für den

Verwaltungschef besonders hoch, sich zum zentralen Steuerungspolitiker aufzuschwingen. Das wird zusätzlich erleichtert, wenn die Konsensbereitschaft im Rat groß ist. In dieser Hinsicht sind Ähnlichkeiten zwischen der Situation in Klein- und Mittelstädten Baden-Württembergs und der in Gemeinden des ländlichen Raums in Nordrhein-Westfalen festzustellen. Hier wirkt sich das nordrhein-westfälische Wahlrecht, das politische Parteien tendenziell begünstigt, (noch) nicht aus. Auf längere Sicht könnte jedoch die Vergrößerung der Gemeinden durch die Gebietsreform die Bedeutung der politischen Parteien auch im ländlichen Raum weiter zunehmen lassen. Die Tendenz zur Machtkonzentration beim Verwaltungschef wird noch verstärkt durch das Fehlen profilierter Politiker im Gemeinderat. Sobald jedoch der Bürgermeister oder der Chef der Mehrheitsfraktion Unterstützung von anderen politischen Ebenen mobilisieren kann, bzw. die Parteien eine ausschlaggebende Rolle in der Stadt spielen, verändert sich dieses Bild z. T. nachhaltig.

Für die in der einzelnen Gemeinde bestehende Entscheidungsstruktur sind also sowohl institutionenbezogene wie personenbezogene Merkmale maßgebend. Bei den institutionenbezogenen Merkmalen kommt es z. B. auf die Mehrheitsverhältnisse im Rat, die Geschlossenheit der stärksten Fraktion und die Unterstützung der Fraktion durch die örtliche Parteibasis an. Oft spielen jedoch personenbezogene Merkmale eine ausschlaggebende Rolle, wie etwa der Rückhalt, den die zentralen Akteure bei der Mehrheitsfraktion, bei einflußreichen gesellschaftlichen Organisationen und Gruppen bzw. bei der Bevölkerung haben. Aber auch Qualifikation und Image der zentralen Akteure gehören zu dieser Merkmalskategorie. Neben diesen lokalen Aspekten können überlokale Faktoren vor allem dann eine Bedeutung erlangen, wenn z. B. durch Doppel- oder Mehrfachrollen eines zentralen Akteurs dessen Machtpotential in der Gemeinde erheblich gestärkt wird.

Der undifferenzierte Vorwurf, die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung verhindere eine sinnvolle Politiksteuerung auf lokaler Ebene, ist weitgehend überzogen und stellenweise sogar ganz unberechtigt. Die Forderungen der Hauptgemeindebeamten in Nordrhein-Westfalen, die Funktionen von Verwaltungschef und Ratsvorsitzendem in einer Person zusammenzufassen und diesen Bürgermeister neuer Art (wieder) auf zwölf Jahre zu wählen, läßt sich mit den Ergebnissen dieser Untersuchung jedenfalls nicht rechtfertigen. Sie erscheinen vielmehr als übersteigertes Machtstreben der amtierenden Gemeindedirektoren. Die Ein-

⁴² Vgl. Herbert Kühr (Hrsg.), Vom Milieu zur Volkspartei. Funktionen und Wandlungen der Parteien im kommunalen und regionalen Bereich, Königstein 1979.

führung der Süddeutschen Ratsverfassung würde den Wünschen dieser Gruppe zwar entgegenkommen, muß aber angesichts der Vielzahl und der Vielfalt von unterschiedlichen Interessen (insbesondere in den Großstädten Nordrhein-Westfalens), die in das politische System der Gemeinde integriert (und nicht ausgegrenzt) werden müssen, als wenig erfolgversprechend eingeschätzt werden. Für die politischen Parteien würde die Chance noch geringer werden, ihrer eigentlichen Aufgabe gerecht zu werden, die Anliegen der Bürger in den Entscheidungsprozeß ihrer Gemeinde einzubringen.

Andere Forderungen sind hingegen durchaus bedenkenwert: Daß der Rat stärker die Aufgabe als Steuerungs- und Kontrollorgan für die wichtigsten Gemeindeangelegenheiten und die allgemeinen Grundsätze der Verwaltungsführung übernehmen sollte, statt sich in jedes Detail der Verwaltungsarbeit einzumischen, erscheint gerade auch unter dem Gesichtspunkt einer Aufrechterhaltung der Ehrenamtlichkeit der Ratsmitglieder als sinnvoll. Besonders in Großstädten spricht vor allem das Selbstverständnis der Ratsmitglieder für eine solche Lösung. Freilich müßte entsprechend die im Grundgesetz enthaltene Funktionsbestimmung der kommunalen Selbstverwaltung neu überdacht werden, der zufolge die Stadt- und Gemeinderäte keine Parlamente, sondern Verwaltungsorgane sind. Die Forderung nach einer solchen Neube-

stimmung der kommunalen Selbstverwaltung ist immer wieder auch von Politik- und Rechtswissenschaften erhoben worden⁴³. Dabei wird aber zumeist nicht bedacht, daß eine solche Veränderung das mühsam ausbalancierte Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern im föderalen System stören, wenn nicht sogar zerstören würde⁴⁴. Die Länder sind nach den bisherigen Erfahrungen nicht bereit, ihr Exklusivrecht, als einzige legitime Partner des Bundes aufzutreten und damit auch für „ihre“ Gemeinden handeln zu dürfen, aufzugeben.

Zu betonen bleibt abschließend noch einmal, daß jede Umgestaltung der geltenden Gemeindeordnung die Vorgaben der örtlichen politischen Kultur berücksichtigen muß. Der Nutzen einer solchen Umgestaltung muß vor allem daran gemessen werden, ob und inwieweit es dem lokalen politisch-administrativen System gelingt, die in der Gemeinde vorhandenen unterschiedlichen (und gleichermaßen legitimen) Interessen zu integrieren und zu koordinieren. Dabei spielt neben einer funktionstauglichen Kommunalverfassung vor allem ein Gesichtspunkt eine Hauptrolle, der allzuoft vernachlässigt wird: der „Faktor Mensch“!

43 Z. B. von Wolfgang Roters, Dietrich Thränhardt und Gerd Schmidt-Eichstaedt.

44 Vgl. Arthur B. Gunlicks/Rüdiger Voigt (Hrsg.), Föderalismus in der Bewährungsprobe: Die Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren, Bochum 1991.

Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem

I. Parteipolitik im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß

1. Kommunalpolitik – eine Politikqualität eigener Art?

Wer die „Politisierung“ der Kommunalpolitik thematisiert, begibt sich wissentlich in das Feld eines altbekannten Grundsatzkonflikts, der um „Natur“ und „Wesen“ von kommunaler Selbstverwaltung geführt wird. Dieser Disput nimmt mitunter Züge eines verfassungspolitischen Bekenntnisstreits an. Bedenkt man, daß die kommunale Selbstverwaltung wichtige Funktionen einer dritten Ebene im Bundesstaat mit eigenen und übertragenen Aufgaben erfüllt, daß kommunale Körperschaften beispielsweise rund zwei Drittel aller jährlichen öffentlichen Investitionen tätigen und etwa 80 Prozent der Bundes- und Landesgesetze ausführen, daß ferner Gemeindepolitik immer noch als eine Grundschule der Demokratie gilt, dann wird deutlich, daß es für eine stabile Fundamentierung demokratischer politischer Kultur nicht unerheblich ist, ob die parteienstaatliche Konkurrenzdemokratie auch für die kommunale Ebene akzeptiert wird. Denn wenn der Kommunalpolitik im öffentlichen Bewußtsein eine politische Qualität eigener Art zugewiesen würde, müßte der Anspruch, das für die nationale Politik anerkannte regulative Prinzip des Parteienstaats auf kommunale Angelegenheiten zu übertragen, systemwidrig erscheinen.

Gewiß wird heute kaum mehr ernstlich behauptet, die Erledigung gemeindlicher Angelegenheiten durch Gemeinderat und -verwaltung sei gänzlich „unpolitisch“. Daß auch Kommunalwahlen politische Wahlen sind – und zwar unabhängig davon, ob man die ebenenabhängigen Bestimmungsgründe des Wahlverhaltens stärker oder schwächer gewichtet¹ –, daß des weiteren die Kommunalpolitik de facto maßgeblich von politischen Parteien gestaltet wird und hierbei wiederum die großen

Parteien eine Führungsrolle innehaben², ist als ein Kennzeichen kommunaler Verfassungswirklichkeit inzwischen weithin bekannt, wenn auch nicht vorbehaltlos anerkannt.

2. Parteipolitisierung wächst mit den Ortsgrößen

Die empirisch angeleitete lokale Politikforschung hat herausgearbeitet, daß der Faktor Parteipolitik für kommunale Entscheidungsprozesse an Bedeutung gewinnt. Eine Definition Hans-Georg Wehling übernehmend, läßt sich Parteipolitisierung bestimmen als das Ausmaß, in dem es örtlichen Parteiorganisationen und Parteivertretern gelingt, „die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren“³. Als Maßstab für eine parteipolitische Durchdringung der Rathauspolitik können demnach die formelle Parteizugehörigkeit und – ungleich schwieriger nachweisbar – virtuelle Parteibindungen der Mitglieder von Rat und Verwaltungsstab herangezogen werden. Aufschlußreich sind ferner die inhaltliche Ausrichtung von Beschlußvorlagen an parteipolitischen Zielsetzungen sowie der Grad der Parlamentarisierung kommunaler Entscheidungsprozesse. Diese ist u. a. am arbeitsteiligen Zusammenwirken von Ratsausschüssen und Ratsplenum⁴ sowie an beider Abstimmungsverhalten ablesbar⁵.

Je nach Ortsgröße, Typus der Gemeindeordnung und regionaler politischer Kultur wird der er-

verhalten, Bonn 1976, S. 241 ff.; Dieter Hermann/Raymund Werle, Kommunalwahlen im Kontext der Systemebenen, in: Politische Vierteljahresschrift, 24 (1983) 4, S. 385 ff.; Konrad Schacht, Wahlentscheidung im Dienstleistungszentrum, Frankfurt/M. 1986.

2 So das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 23. Januar 1957, vgl. BVerfGE 6, S. 114.

3 Hans-Georg Wehling, „Parteipolitisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Hubert Heinelt/Helmut Wollmann (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel u. a. 1991, S. 150.

4 Vgl. Hans-Ulrich Derlien u. a., Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Meisenheim 1976, S. 72 ff., 116; Uwe Winkler-Haupt, Gemeindeordnung und Politikfolgen, München 1988, S. 173 f., 197.

5 Vgl. H.-G. Wehling (Anm. 3), S. 150 f.

1 Vgl. Paul Kevenhörster, Parallelen und Divergenzen zwischen gesamtsystemarem und kommunalem Wahlverhalten, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Kommunales Wahl-

reichte Stand der Parteipolitisierung schwanken⁶. Auch bei Anwendung dieser Variablen ist es dennoch schwierig, eine im Lauf der Zeit *zunehmende* Parteipolitisierung exakt nachzuweisen. Unter Berücksichtigung solcher Unsicherheiten resümiert Wehling: „Alle verfügbaren Befunde sprechen dafür, daß das Ausmaß von Parteipolitisierung . . . mit der Gemeindegröße zunimmt. Mit zunehmender Gemeindegröße verringert sich der Anteil der Freien Wähler an den Gemeinderatsmandaten, gehören die Hauptverwaltungsbeamten und die Beigeordneten einer politischen Partei an – auch bei der Direktwahl des Bürgermeisters in Baden-Württemberg und Bayern –, finden allgemeinpolitische Debatten in Gemeinderäten statt, tendiert die Ratsarbeit zunehmend in Richtung Parlamentarisierung: mit entsprechendem Debattenstil, Vorentscheidungen in Fraktionen, Abstimmungen nach Mehrheit und Minderheit. . . . Mit zunehmender Größe der Räte werden schließlich parlamentarische Prozesse zunehmend funktional, deren Handhabung erleichtert wird durch ein mit Ortsgröße zunehmendes parlamentarisches, kompetitives Selbstverständnis der Ratsmitglieder.“⁷

Diesem Befund widerspricht nur auf den ersten Blick, daß die Freien Wählergemeinschaften (FWG) bei Gemeinderatswahlen in Baden-Württemberg ihren Stimmenanteil, der im Jahr 1980 bei 24,3 Prozent lag, bis 1989 auf 40,7 Prozent haben steigern können⁸. Bei genauerer Prüfung erweist sich nämlich, daß ein Großteil der nicht parteigebundenen Mandatsträger der FWG ihre jeweiligen „freien“ Listen sehr wohl als einer der Parteien nahestehend ansieht⁹.

Daß politische Parteien im Feld der Kommunalpolitik inzwischen ihre institutionelle Vormachtstellung haben ausbauen können, wird durch andere Untersuchungen in der Tendenz bestätigt. So hat Doris Gau am Beispiel von Kölner Stadtverordneten typische Verlaufsmuster kommunalpolitischer Karrieren ermittelt. Ihre Untersuchung zeigt, daß die Chancen für den Aufstieg zum Mandatsträger in der Großstadt primär über politische Parteien vermittelt werden¹⁰. Diese für mittlere und größere Städte wohl generell nachweisbare Auswahlfunktion politischer Parteien bei der Kandidaten-

aufstellung für Ratswahlen hat allerdings nicht automatisch zur Folge, daß sich die gewählten Repräsentanten hinfort als Notare eines Mehrheitswillens verstünden, der in Parteigremien vorab gebildet und bei Abstimmungen im Gemeinderat nur mehr ratifiziert würde.

3. Kommunalpolitiker als „Treuhand“ und „Delegierte“

Anhand einer vergleichenden Untersuchung in nordhessischen Kreisparteiorganisationen von CDU, SPD und FDP wies Andreas Engel lokalen Parteiakteuren, die großteils gleichzeitig Ämter in kommunalen Vertretungsorganen innehatten, einen „flexiblen Repräsentationsstil“ nach, der zwischen den Rollen des am Wohl der Gesamtgemeinde orientierten „Treuhanders“ und des Parteibeschlüssen verpflichteten „Delegierten“ beweglich bleibt¹¹. Das geteilte Rollenverständnis erklärt sich daraus, daß die mit einem Ratsmandat ausgestatteten Lokalpolitiker an der Schnittstelle zwischen kommunalpolitischen und parteibezogenen Beziehungsfeldern agieren: „Kommunalpolitiker betonen die politische Verantwortung gegenüber der Gesamtbürgerschaft, ebenso präferieren Akteure mit intensiven Kontakten im kommunalpolitischen Handlungsfeld das Handlungsmodell des Treuhanders, während solche mit intensiven innerparteilichen Kontakten eine Affinität zur Delegiertenrolle zeigen.“¹² Das Ziel der Stimmenmaximierung gibt auch auf kommunaler Ebene die Bedingungen des politischen Wettbewerbs und der Neuverteilung von Machtchancen vor. Daher müssen sich kommunal aktive Parteipolitiker in einem „Spagat“ üben zwischen entschiedener Interessenvertretung ihrer Stammwähler einerseits und erfolgreicher Ansprache parteiungebundener Wählerschichten andererseits. Nach Engel ist es diese gleichsam gespaltene Dynamik des Wählerverhaltens, welche die Lokalpolitiker zum fortgesetzten Rollenwechsel nötigt¹³.

Auch die Art und Weise, wie kommunalpolitische Interessengegensätze reguliert werden, stellt sich janusköpfig dar. In einer vergleichenden Studie konnte Oscar Gabriel aufzeigen, daß sich im kommunalen Geschehen herkömmliche konkordanzdemokratische und parteienstaatlich-konkurrenzdemokratische Handlungsmuster offenbar miteinander verbinden. Erstere leiten die Praxis

6 Vgl. ebd. Zum Einfluß vergleichbarer Kontextvariablen auf kommunale Wahlentscheidungen vgl. D. Hermann/R. Werle (Anm. 1), S. 404.

7 H.-G. Wehling (Anm. 3), S. 158f.

8 Vgl. ebd., S. 152.

9 Vgl. ebd.

10 Vgl. Doris Gau, Politische Führungsgruppen auf kommunaler Ebene, München 1983.

11 Vgl. Andreas Engel, Wählerkontext und Handlungsdispositionen lokaler Parteiakteure, in: Karl Schmitt (Hrsg.), Wahlen, Partieliten, politische Einstellungen, Frankfurt/M. u. a. 1990, 136ff., insbes. S. 140, 162ff.

12 Ebd., S. 166.

13 Vgl. ebd., S. 173.

einer partei- und konfliktfreien Verhandlungslösung, letztere sind durch eine deutliche Scheidung zwischen Regierungs- und Oppositionsrolle sowie die Durchsetzung von Mehrheitsentscheidungen charakterisiert¹⁴. Aus Sicht dieser in Rheinland-Pfalz durchgeführten Untersuchung ergibt sich folgendes Bild: Parteifreie Wählergemeinschaften halten mancherorts erhebliche Wähleranteile, in verbandsfreien Gemeinden hingegen besitzen die national etablierten Parteien die weitaus meisten Ratssitze. „Trotz einer gewissen Auflockerung des lokalen Parteiensystems verloren die beiden großen Volksparteien nicht ihre führende Position in der Kommunalpolitik; denn selbst im ungünstigsten Falle kontrollierten CDU und SPD gemeinsam zwei Drittel der Ratsmandate.“¹⁵ Allerdings ist in den Städten dieser Region seit Ende der siebziger Jahre eine Tendenz zur stärkeren Fraktionalisierung des lokalen Parteiensystems erkennbar. Legt man die Partientheorie Lijpharts als Maßstab an, so müßte diese Entwicklung auf eine Stärkung konkordanzdemokratischer Verhaltensmuster hinauslaufen. Besser wohl deutet man diese Veränderung im lokalen Parteiensystem als Anzeichen aktueller Politisierung, denn es sind die GRÜNEN, die durch ihren Einzug in Ratsvertretungen die kommunalpolitischen Konfliktlinien neu markiert haben¹⁶.

Was parteipolitische Einflußnahmen auf Personal- und Sachentscheidungen betrifft, werden die von Wehling vorgetragene Befunde von Gabriel im wesentlichen bestätigt. „Zwischen 1974 und 1984 nahm die Tendenz der Mehrheitspartei des Rates, die Verwaltungsspitze exklusiv zu kontrollieren, deutlich zu. . . . Besonders nahm die Neigung zu, die Verwaltungsspitze ausschließlich durch Vertreter der Mehrheitspartei zu beschicken.“¹⁷ In den untersuchten rheinland-pfälzischen Städten gehörten Mitte der achtziger Jahre zwei von drei Bürgermeister der jeweiligen Mehrheitsfraktion des Rates an (nur eine einzige Stadtverwaltung wurde von einem parteilosen Amtsinhaber geführt). Die Bürgermeisterwahl ist überwiegend Gegenstand parteipolitischer Kampfabstimmungen geworden. Ausgeprägter als bei der Beratung und Verabschiedung der kommunalen Etats, wo sich kontroverse und einstimmige Voten in etwa die Waage

hielten, ist demzufolge die Bestellung der leitenden Verwaltungsbeamten abhängig von parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen¹⁸.

4. Parteipolitisierung – nicht primär ein Problem politischer Hygiene

Der kommunale Parteienstaat als örtlich verkleinertes und auf gemeindliche Themen und Interessenlagen hin ausgerichtetes Formprinzip einer Politik, die sich durch Parteipolitik(er) und Parteienwettbewerb vermittelt, hat offenbar – diesen Schluß lassen die empirischen Ergebnisse zu – auf kommunalem Boden seine Position ausbauen können. Andererseits weckt die parteipolitische Steuerung kommunaler Angelegenheiten im Meinungsbild der Bevölkerung eher ablehnende Assoziationen. Auch Funktionsträger in lokaler Politik und Verwaltung ordnen auf Befragen ihre parteipolitische Bindung einer Verpflichtung gegenüber gesamtstädtischen Belangen meist unter. Fast scheint es, als nehme mit fortschreitender kommunaler Parteipolitisierung der öffentliche Widerstand gegen diese proportional zu.

Die Motive und die politische Stoßrichtung, die Träger und der sachliche Gehalt der Gegenströmungen sind naturgemäß unterschiedlich. Teils werden bestimmte „Auswüchse“ kommunaler Parteipolitik (personeller Filz bei Besetzung kommunaler Ämter, überzogene Ausgabewünsche bei der Haushaltsplanung) kritisiert¹⁹, teils wird die Ablehnung, so sie der traditionellen Vorstellung einer ideologie- und parteifreien, rein sachbezogen arbeitenden Gemeinde-Selbstverwaltung verhaftet bleibt, grundsätzlicher vorgetragen. Geht es, wie häufig behauptet, bei der Erledigung gemeindlicher Angelegenheiten allein darum, die *eine* dem Problem sachlich angemessene Lösung zu beschließen, dann erscheint das Geltendmachen konkurrierender, zumal richtungspolitisch profilierter Lösungsalternativen in der Tat sachfremd und destruktiv.

Die Forderung, dieses Spannungsverhältnis durch Eindämmung parteipolitischer Einflußmöglichkeiten zu beheben, ist demokratietheoretisch jedoch nicht hinreichend reflektiert. Kommunale Parteipolitisierung sollte nicht vorrangig normativ als ein Problem politischer Hygiene bzw. politischen

14 Vgl. Oscar W. Gabriel, Das lokale Parteiensystem zwischen Wettbewerbs- und Konsensdemokratie: Eine empirische Analyse am Beispiel von 49 Städten in Rheinland-Pfalz, in: Dieter Oberndörfer/Karl Schmitt (Hrsg.), Parteien und regionale politische Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991, S. 371 ff.

15 Ebd., S. 382.

16 Vgl. ebd., S. 383.

17 Ebd., S. 386.

18 Vgl. ebd., S. 390.

19 Vgl. Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Kommunalverfassung heute und morgen. Bilanz und Ausblick, Köln u. a. 1989, S. 26 (Statement Erwin Schleberger); Gerhard Banner, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik am Beispiel der Haushaltspolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung, (1984) 9, S. 364 ff.

Machtmißbrauches beurteilt werden – als ginge es nur darum, illegitimer Pfründenwirtschaft und verbissener Parteidogmatik Einhalt zu gebieten. Es sind vielmehr wesentlich strukturelle, aus der Eigendynamik kommunaler Sachlagen und Institutionen kommende Impulse, welche die Parteipolitisation – jedenfalls in großen Städten – fördern. Diese These bedarf freilich der Begründung.

5. Ideologiefrei, harmonisch, rein sachlich – ein verbreitetes Idealbild kommunaler Politik

Die Gegenposition zum Vorhergehenden ist seit jeher das Standardargument insbesondere Freier Wählergemeinschaften, daß eine möglichst parteifreie Zusammensetzung der kommunalen Wahlkörper einem sachpolitisch definierten ideellen Gesamtwillen der Gemeindebürgerschaft am besten Ausdruck gebe. Hier dient die Forderung nach „ideologiefreier“ Gemeindepolitik erkennbar der kommunalen Positionssicherung ihrer Fürsprecher, und dies ist im Wettbewerb um örtliche Wählerstimmen zweifellos legitim. Die in jüngster Zeit konsolidierten Stimmen- und Mandatsanteile für Parteifreie bezeugen, daß die Forderung, die Rathäuser nicht der Parteipolitik zu überlassen, bei Teilen der Wählerschaft immer noch – und neuerdings vermehrt – Zustimmung findet. Sobald Gemeindebürger demoskopisch befragt werden, sprechen sie sich mehrheitlich für eine kommunalpolitische Praxis aus, die konsensgeleitet sein soll, ideologiefreie Lösungen sucht und nicht durch Parteistreitigkeiten polarisiert wird.

Zur Illustration dieses Sachverhalts sei ein lokales Beispiel angeführt: Ende 1981 hatte sich in Augsburg von der Ortspartei und Stadtratsfraktion der CSU eine „Christlichsoziale Mitte“ (CSM) abgespalten, weil sich ein Teil der der CSU angehörenden Ratsmitglieder und Referenten weigerte, den auf innerstädtische Konfrontation angelegten Kurs der lokalen Parteiführung mitzutragen²⁰. Eine repräsentative Umfrage erbrachte, daß diese Form der innerparteilichen bzw. kommunalen Konflikt austragung von lediglich 19 Prozent der befragten Bürger befürwortet wurde. 31 Prozent bewerteten den Vorgang negativ. Sogar unter den Anhängern der CSM war der Anteil derer, die meinten, eine Spaltung wäre besser vermieden worden, nicht viel niedriger als die Zahl der Sezessionsbefürworter (31 zu 29 Prozent).

Soll ein Politiker, ein Abgeordneter, der bei Abstimmungen in Gewissenskonflikte mit seiner Par-

tei gerät, sich der Parteiräson beugen oder widersetzen? Auch danach wurden die Augsburger befragt. 26 Prozent gaben der Parteidisziplin den Vorrang, fast 54 Prozent antworteten, „er soll so abstimmen, wie er selbst denkt“²¹; zwar ist in der Frageformulierung nicht nach Politikebenen unterschieden worden, da die Antworten jedoch im Kontext des konkreten örtlichen Parteikonflikts eingeholt wurden, lassen sie sich als zusätzlichen Hinweis auf eine gegenüber parteipolitischer Überformung von Kommunalpolitik überwiegend skeptische Grundeinstellung interpretieren²².

Einer ungebremsen Parteipolitisation kommunaler Organe wirkt diese Grundeinstellung wirksam entgegen. Das zeigen nicht zuletzt die relativen Wahlerfolge Freier Wählergruppen. Wehling berichtet, daß in Baden-Württemberg (Stand 1984) fast jedes zweite Gemeindeoberhaupt einer politischen Partei angehört. Zugleich vertraten aber drei Viertel der befragten Bürgermeister die Meinung: „Parteien haben auf dem Rathaus nichts zu suchen. Hier geht es um Sachfragen.“²³ Dieses Selbstverständnis wird gewiß gefördert durch den besonderen Wahlmodus, der die Besetzung des kommunalen Spitzenamtes durch Direktwahl vorsieht und überdies politischen Parteien kein Vorschlagsrecht einräumt. Der von Engel herausgearbeitete Rollenkonflikt wird auf der Bürgermeisterebene offenbar überwiegend zugunsten des überparteilichen Treuhänders gesamtstädtischer Belange entschieden.

II. Problemgeleitete und systembedingte Politisierung

1. Politikverflechtung fördert Politisierung

Die Abneigung gegen eine Parteipolitisation der Kommunalpolitik erweist sich nicht zuletzt deshalb als so zählebig, weil sich ein latentes Einstellungsmuster in der Bevölkerung und ein entsprechendes Politikverständnis von Wählergruppen sowie nicht weniger Bürgermeister wechselseitig reproduzie-

21 Institut für Demoskopie Allensbach, CSU und CSM. Eine Allensbach-Umfrage zur Spaltung der Augsburger CSU, Mai 1982 (unveröffentlicht), S. 4, 12.

22 Vgl. die Belege bei Manfred Güllner, Der Zustand des lokalen Parteiensystems: Chance oder Ende der Kommunalpolitik?, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Erneuerung der Politik „von unten“?, Opladen 1986, S. 33 ff.; H.-G. Wehling, Bürgermeister in Baden-Württemberg. Stellung und Sozialprofil, in: Die Öffentliche Verwaltung, (1986) 24, 1051.

23 H.-G. Wehling (Anm. 22), S. 1051.

20 Vgl. Roland Schulz, CSU und CSM in Augsburg – Ein Fallbeispiel für kommunales Politikverständnis, unv. Magisterarbeit an der Universität Erlangen-Nürnberg, 1989.

ren. Zwar demontiert kommunale Parteipolitik ihr schwaches Ansehen immer wieder beharrlich selbst, indem etwa bei der Besetzung städtischer Verwaltungsposten die Herrschafts- und Versorgungspatronage allzu ungeniert betrieben wird oder die symbolische Dramatisierung örtlicher Probleme allzu durchsichtig ist. Entgegen einer verbreiteten Annahme existiert jedoch kein quasi-natürlicher Gegensatz zwischen „sachlicher“ Kommunalpolitik und „ideologischer“ Parteipolitik. Einmal deshalb, weil sich nicht genau ausloten läßt, ob die lokale Anti-Parteien-Haltung hauptsächlich ein Reflex *genereller* Parteiverdrossenheit ist oder ob sie primär aus der größeren Anschaulichkeit und Übersichtlichkeit örtlicher Aufgabenstellungen resultiert, was einen „rein sachlichen“ Lösungsbedarf subjektiv einleuchtend macht. Zum anderen steht eine eigene Qualität kommunaler Politik, die aus der *Absetzung* gegen (parteien-)staatliche abgeleitet ist, auch objektiv in Frage.

Die Unterscheidung zwischen – lokaltypischen – Einzelfall-Entscheidungslagen und programmgeleiteten Richtungsentscheidungen, die der „großen“ Politik vorbehalten sind, ist als Begründung für die Sondernatur kommunaler Politik längst brüchig geworden. In dem Maße nämlich, wie konkrete Probleme, die im örtlichen Wirkungskreis anfallen, unter den Bedingungen einer fortgeschrittenen Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden immer schon ebenenübergreifenden richtungspolitischen Vorentscheidungen – auch: Nicht-Entscheidungen – unterliegen, sind diese Probleme nicht mehr in „lokalistischen“ Alleingängen entscheidbar. Der vorläufige Stopp für die Neufassungen der kommunalen Abfallsatzungen Nürnbergs und Münchens, den die kommunale Rechtsaufsicht bzw. das Verwaltungsgericht mit Hinweis auf entgegenstehende bundesgesetzliche Regelungen verhängt haben, ist dafür ein Beispiel. Dasselbe Beispiel verdeutlicht zugleich, wie von kommunaler Seite versucht wird, eine sachgerechte lokale Problemlösung durchzusetzen, indem man ein kommunales Aufgabenfeld – hier über den Weg des kalkulierten Satzungskonflikts – gezielt politisiert²⁴.

Der Tatbestand, daß Gemeindepolitik mit Landes- und Bundespolitik zunehmend häufiger in „Verbundlösungen“ eingebettet ist, erweist sich für die Einschätzung der Politisierung kommunaler Entscheidungsprozesse als bedeutsam. Es ist nicht

24 Vgl. zur Kommunalisierung der Umweltpolitik Heinrich Pehle, Umweltschutz vor Ort. Die umweltpolitische Verantwortung der Gemeinden, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/90, S. 24–34.

sehr sinnvoll, aus dem nachweisbaren Spannungsverhältnis zwischen den kommunalen Gestaltungsansprüchen politischer Parteien einerseits und typischen Erwartungshaltungen der Gemeindeglieder andererseits, die primär an einer leistungsfähigen Gemeindeverwaltung und örtlichen Infrastrukturversorgung interessiert sind und Parteipolitik hier auszuklammern wünschen, immer wieder die Forderung abzuleiten, parteipolitische „Fehlentwicklungen“ der Selbstverwaltung seien aufzuhalten²⁵. Vielmehr stellt sich die Frage: Gibt es Faktoren, welche die Politisierung der Kommunalpolitik vorantreiben, gerade *weil* sie die besonderen lokalen Problemlagen und Politikbedingungen abbilden?

2. Steigender Problemdruck verstärkt Handlungszwang für lokale Akteure

Diese Frage leitet die nachfolgenden Ausführungen. Aufgenommen werden damit analytische Überlegungen, die Joachim Jens Hesse schon Anfang der achtziger Jahre skizziert hat²⁶. Unbestritten bleibt dabei eine spezifische Qualität von Gemeindepolitik; deren Besonderheit wird in den Handlungsbedingungen kommunaler Selbstverwaltung gesehen, wie sie durch typische lokale Problemlagen und den institutionellen Rahmen der Selbstverwaltung vorgegeben sind. Daran knüpft die Annahme an, daß die aktuelle Entwicklung in klassischen kommunalen Aufgabenbereichen wie Wohnen, Verkehr, Energie, Soziale Dienste und Abfallentsorgung inzwischen ein Stadium erreicht hat, das diese Bereiche als kritische Politikfelder ausweist. Die Problemverschärfung erzeugt einen steigenden Belastungs- und Erwartungsdruck für kommunale Akteure, der, so meine These, Politisierungsschübe freisetzt.

Der Handlungsrahmen kommunaler Politik wird dadurch doppelt verändert. Einmal wird die Vorbereitung örtlicher Entscheidungen vermehrt Gegenstand kommunaler „Außenpolitik“. Zum anderen verschieben sich die Machtgewichte innerhalb der kommunalen Verfassungsorgane und zwischen diesen: Weil die rechtliche Konstruktion der Gemeindeordnungen kein echtes parlamentarisches System in dem Sinne vorsieht, daß Rat und Ver-

25 So z. B. M. Güllner: Die nachlassende Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen sei „eine folgerichtige Reaktion der Bürger auf Versuche der Politik, die Eigenständigkeit und die besondere Qualität der kommunalen Politikebene zu mißbachten“ (Anm. 22), S. 35.

26 Vgl. Joachim Jens Hesse, Bürger und Parteien auf lokaler Ebene: Die Kommune als Ort der gesellschaftlichen und politischen Integration?, in: Joachim Raschke (Hrsg.), *Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Opladen 1982, S. 235 ff.

waltungsspitze sich wie Parlament und eine von diesem gewählte und zugleich abhängige Stadtregerung gegenüberstehen, verstärken die Ratsparteien auf anderem Wege ihre sachlichen und personellen Einflußnahmen auf die Kommunalverwaltung. Um nach außen hin Kompetenz zur Lösung örtlich drängender Probleme nachzuweisen, versucht die lokale Parteipolitik sich der flankierenden Hilfe der Fachreferate und -ämter zu versichern.

Die *problemgeleitete* Politisierung wird somit um eine *systembedingte* Komponente ergänzt. Letztere ist ein bevorzugter Ansatzpunkt für die parteipolitische Durchsetzung kommunaler Funktionsstellen, kennzeichnend insbesondere für die Situation in Städten, die über eine ressortmäßig ausdifferenzierte Administration verfügen. Jedoch sind die politischen Parteien nicht ausschließlich Gewinner der Politisierung des kommunalen Sektors. Vermehrt lokal präsent und bei Kommunalwahlen erfolgreich sind nämlich parteifreie Gruppierungen eines neuen Typs, die sich in ihrer sozialen Basis und ihren Zielpräferenzen von „alten“ Freien Wählergemeinschaften sichtlich unterscheiden. Infolge dieses Politisierungseffekts hat sich das lokale Parteiensystem vor allem auf der Ebene kreisangehöriger Gemeinden häufig zu Lasten des Mandatsanteils der etablierten Parteien verändert. Nachfolgend wird sowohl die „ländliche“ wie auch die „städtische“ Variante kommunaler Politisierung vorgestellt und exemplarisch beschrieben.

Die „Problemüberbürdung“ (Thomas Ellwein) des kommunalen Entscheidungssystems ist nicht ausschließlich ein Kennzeichen großstädtischer Verdichtungsräume, wengleich in diesen besonders ausgeprägt. Im örtlichen Lebenskreis werden Beeinträchtigungen und Mängel in Bereichen der Grundversorgung – Wohnraum, Umweltschutz, Müllbeseitigung, Sozialhilfe, Verkehrswegeplanung und Verkehrsberuhigung – individuell immer stärker spürbar. Die gravierenden Umweltbelastungen – allein für Baden-Württemberg wird der Besatz mit Altlastenverdachtsflächen auf 17 000 bis 26 000 geschätzt²⁷ – beeinträchtigen die örtlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen. Zudem kumulieren sich die Belastungen bei bestimmten Problemgruppen: Beispielsweise sind die städtischen sozialen Dienste angesichts der fortlaufenden Verknappung an billigem Wohnraum zunehmend weniger in der Lage, die Lebensumstände bedürftiger

Personengruppen oberhalb der Armutsgrenze zu halten.

Kürzungen im Bereich kommunaler Hilfs- und Serviceangebote rühren auch daher, daß die finanzielle Ausstattung der Gemeinden mit den steigenden Leistungsanforderungen nicht Schritt hält. In Nürnberg beispielsweise hat sich von 1979 auf 1990 die durchschnittliche Sozialhilfebelastrung je Einwohner mehr als verdreifacht. Im gleichen Zeitraum ist die Steuerkraft je Einwohner lediglich um 70 Prozent (Index 1978 = 100) gestiegen²⁸. Neuesten Pressemeldungen zufolge ist der Haushaltsfehlbetrag der westdeutschen Städte, Gemeinden und Kreise insgesamt im ersten bis dritten Quartal 1991, verglichen mit dem Vergleichszeitraum des Vorjahres, von 1,6 auf 5,3 Mrd. DM angewachsen²⁹.

Steigender Problemdruck und anhaltende Ressourcenknappheit verstärken sich also in den Kommunen gegenseitig. Im Wohnungssektor wird dieser Wirkungszusammenhang besonders anschaulich: Während einerseits der Nachfragedruck durch Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den Wohnungsmarkt seit Mitte der achtziger Jahre zunimmt, ist das Angebot an preisgünstigem Wohnraum zurückgegangen, da die kommunale Neubautätigkeit nachgelassen hat. Überdies schrumpft der Bestand an relativ billigen Altwohnungen durch Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Wie sich für Nürnberg zeigen läßt, konzentrieren sich die Umwandlungsaktivitäten auf Wohnungen in verdichteten innerstädtischen Altbauquartieren sowie auf Sozialwohnungen älterer Förderungsjahrgänge, mit hohen Anteilen einkommensschwacher Mieter. Die Folge ist, daß einkommensschwächere Haushalte auf neue Sozialwohnungsbestände in städtischen Randlagen verwiesen werden. Ein solches Ausweichen wird jedoch aufgrund des sinkenden Neubauvolumens immer schwieriger (für Nürnberg weisen die Jahre 1989/1990 die geringste Fertigstellungsrate seit 1950 aus)³⁰.

Die kommunalen Akteure geraten durch die krisenhafte Entwicklung in zentralen Politikfeldern unter verstärkten Handlungsdruck. Jene Felder, in denen ein öffentlicher Vorsorge- und Regelungsbedarf besonders dringlich ist, gehören zum klassi-

27 Vgl. Raumordnungsbericht 1991, Dt. Bundestag, 12. WP, Drs. 12/1098, S. 116.

28 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1991 der Stadt Nürnberg, S. 155, 175.

29 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Januar 1992, S. 9.

30 Erste Teilergebnisse eines lfd. DFG-Projekts zu Verlauf und Folgen der Umwandlung in Nürnberg (Mitteilung des Projektleiters Prof. Winfried Killisch, Erlangen).

schen gemeindlichen Aufgabenspektrum. Dies begründet die formelle Zuständigkeit der kommunalen Ebene. Indes empfinden Städte und Gemeinden diese Zuständigkeit zunehmend als Belastung. Mit den Leistungserwartungen betroffener Bürger vor Ort direkt konfrontiert, sind sie nur unzureichend imstande, die z.T. gesetzlich festgelegten Ansprüche zu erfüllen. Der Gesetzgeber hat kostenträchtige Bereiche lokaler Leistungsverwaltung zu pflichtigen Aufgaben der Kommunen erklärt, ohne diesen jedoch immer eine angemessene Finanzausstattung (etwa durch Bezuschussung der Sozialhilfeausgaben) mitzugeben.

In anderen städtischen Problemfeldern, deren Regelung von ordnungspolitischen Entscheidungen der Bundesgesetzgebung abhängt, fehlen den Kommunen bislang wirksam greifende Steuerungsmittel, etwa befristete Umwandlungsverbote oder eine Herabsetzung der sogenannten Kappungsgrenze für Mieterhöhungen. Für betroffene Bürger ist schwer erkennbar, daß die politische Verantwortlichkeit über mehrere Systemebenen verteilt ist. Dies hat zur Folge, daß den kommunal Verantwortlichen auch staatliche Steuerungsdefizite anderer Politikebenen ungefiltert angelastet werden. Protest und Unzufriedenheit regen sich zusätzlich dort, wo die Kommunen zu Kürzungen freiwilliger Leistungen gezwungen sind, um die Kostenunterdeckung bei Aufgaben auszugleichen, die ihnen von Staats wegen übertragen sind.

Hinzu kommt, daß gesamtstädtische und partikuläre Interessen besonders in kritischen Aufgabenfeldern zusehends schwieriger ausbalanciert werden können. Bürger wehren sich beispielsweise gegen Neubaumaßnahmen, weil sie aufgrund der damit einhergehenden höheren Wohn- und Verkehrsdichte eine Beeinträchtigung ihrer Lebensqualität befürchten. Bei der Planung von Abfalldeponien, Kraftwerken und Müllverbrennungsanlagen sind Standortkonflikte mittlerweile vorprogrammiert. Wo Anliegerproteste aufbrechen, werden lokale Probleme in den Bereich öffentlicher Kontroversen gerückt und dadurch automatisch als *Sache* politisiert.

3. Kritische kommunale Aufgabenfelder werden parteipolitisch besetzt

Für eine lokale Parteipolitik bedeutet diese Politisierung städtischer Lebenswelt eine neue Herausforderung. Die ohnedies bestehenden strukturellen Schwierigkeiten des lokalen Parteiensystems – die sich mit Stichworten wie nachlassende Parteibindung, Erosion von Traditionsmilieus und sin-

kende Wahlbeteiligung benennen lassen – werden zusätzlich verschärft. Als kommunale Akteure stehen Parteipolitiker vor dem Dilemma, daß sie, im mühsamer gewordenen Wettbewerb um Wählerstimmen, ihre Lösungsfähigkeit für spezifisch örtliche Probleme nachweisen müssen, dabei aber mit wechselnden Teilen ihrer Wählerklientel in Zielkonflikte geraten. Maßnahmen zur innerstädtischen Verkehrsberuhigung etwa finden zwar den Beifall der Anwohner, vergraulen jedoch regelmäßig Einkaufs- und Berufseinpender und den Handel. Für örtliche Parteiorganisationen ist es sichtlich schwieriger geworden, ihre klassische Funktion zu erfüllen, ein Konzept flächendeckender Stadtpolitik anzubieten, das in einer nach Lebensstilen und Interessenlagen zunehmend zergliederter Stadtgesellschaft mehrheitsfähig bleibt.

In dieser Situation entwickeln örtliche Parteiakteure Strategien, welche die Politisierung der kommunalen Arena verstärken. Geradezu zwangsläufig werden kritische Politikfelder zum Gegenstand parteipolitischer Kontroversen. In solchen Feldern finden Aktionsprogramme und Dringlichkeitsanträge am ehesten öffentliche Aufmerksamkeit. Parteiverbände und ihre örtlichen Mandatsträger, die sich mit themenbezogenem Engagement als Sachwalter zahlenmäßig großer Bevölkerungsgruppen profilieren, dürfen sich bessere Wahlchancen ausrechnen – kann doch als gesichert gelten, daß die Issue-Orientierung, also die subjektive Einschätzung der Wichtigkeit politischer Themen und der Problemlösungskompetenz der Wahlbewerber, auch die kommunale Wahlentscheidung wesentlich leitet³¹. So erklärt sich, daß der öffentlich inszenierte, verbale Schlagabtausch zwischen lokal konkurrierenden Parteien härter geworden ist. Das Bemühen um die erfolgreiche Besetzung von Themenfeldern, die für die Wähler wichtig sind, zwingt die Konkurrenten aber auch zu höherer Professionalität in der Sache: Wenn Parteien örtliche Probleme aufgreifen und Lösungen vorschlagen, müssen sie bei Betroffenen und bei einer kritischen lokalen Öffentlichkeit den Verdacht ausräumen, primär parteitaktisch vorzugehen. Um überhaupt Gehör und Unterstützung zu finden, müssen parteipolitische Lokalinitiativen sachlich fundiert sein. Da ist es von erheblichem Vorteil, wenn eine Partei auf das Expertenwissen und die fachliche Reputation der kommunalen Fachverwaltung zurückgreifen kann.

³¹ Vgl. D. Hermann/R. Werle (Anm.1); K. Schacht (Anm.1).

4. Parteipolitik sucht Assistenz der kommunalen Fachverwaltung

Aus dieser Sicht erscheint die so häufig und heftig als lokale „Selbstbedienung“ und „Parteibuchwirtschaft“ kritisierte kommunale Personalpolitik in etwas anderem Licht, denn das Bestreben politischer Parteien, auf Stellenbesetzungen in der Stadtverwaltung (auch unterhalb der Leitungsebene) Einfluß zu nehmen, ist durch die Dynamik kommunaler Problemlagen und die Logik des kommunalen Entscheidungssystems mitbegründet. Vergleichend angelegte empirische Fallstudien haben herausgearbeitet, daß die Stadtverwaltung in der Regel über einen Wissensvorsprung verfügt, der sie den Ratsmitgliedern „bei der Initiierung und Vorbereitung von Beschlüssen der Stadtvertretung generell überlegen“³² macht. Zwar kann von einer eindeutig „exekutiven Führerschaft“ der Kommunalpolitik nicht gesprochen werden. Aber es ist eben doch die fachlich spezialisierte und kontinuierlich tätige Verwaltung, die einen örtlichen Regelungsbedarf aufgreift und anmeldet, Vorschläge ausarbeitet und dabei häufig über denkbare Alternativen de facto eine Vorentscheidung trifft³³.

Um so mehr kommt es für die im Rat vertretenen Parteien darauf an, schon in die Vorbereitung kommunalpolitischer Entscheidungen, die in die Zuständigkeit der Verwaltung fällt, über Personen ihres Vertrauens einbezogen zu werden³⁴. Auf diesem Wege kann in Planungsprozesse und in die Entwicklung der kommunalen Leistungsangebote ein richtungspolitischer Gestaltungsanspruch eingebracht werden, der aufgrund des Wählerauftrags legitim ist. Indes: Nicht nur verfassungsrechtlicher Bedenken wegen, die auf möglichen Durchbrechungen des Prinzips gleicher Zugangschancen zu öffentlichen Ämtern gründen, sind einer einseitig parteipolitisch gesteuerten Personalauslese Grenzen gesteckt. Die Amtszeit kommunaler Wahlbeamter endet nicht mit der Legislaturperiode der gewählten Stadtvertretungen. Daher sind, zumal bei wiederholtem Wechsel der Mehrheitsverhältnisse, Rat und Dezernentenkollegium häufig parteipolitisch nicht gleich zusammengesetzt. Auch sind absolute Ratsmehrheiten in der Bundesrepublik in letzter Zeit seltener geworden, so daß die

Zahl der Städte mit Besetzungsmonopol der SPD oder der Unionsparteien sinkt.

III. Strukturwandel parteifreier Wählergruppen

Die Politisierung hat auch die Kommunalpolitik kleinerer, kreisangehöriger Städte und Gemeinden erfaßt. Diesen Politisierungsprozeß in Gemeinden mittlerer und kleinerer Größenklasse in Verbindung mit der dort relativ starken Position parteifreier Gruppierungen zu sehen, mag zunächst widersinnig anmuten, da doch gerade Freie Wählergemeinschaften als erklärte Verfechter einer kommunalen Sachpolitik auftreten, die harmoniebetont ist und Parteipolitik ausgrenzt. „Auf kommunaler Ebene werden keine Gesetze erlassen, die den Stempel der sie beschließenden politischen Parteien tragen. Gemeindepolitik ist Sachpolitik und sollte als solche auch erhalten bleiben. Eine Gewähr dafür bieten die Freien Wähler, die auf Gemeindeebene wie auf Landkreisebene sachlich mit Erfolg arbeiten . . . Für das Wohl einer Gemeinde ist es unabdingbar, daß in den Gemeinderat Persönlichkeiten mit Sachverstand und dem Willen zur Zusammenarbeit gewählt werden.“³⁵ Diese Aussage, zitiert aus einem Bürgermeisterwahlbrief der FWG einer fränkischen Marktgemeinde aus dem Jahr 1990, gibt das typische traditionelle Selbstverständnis Freier Wähler beispielhaft wieder.

Jedoch mehren sich in der letzten Zeit Anzeichen, daß sich im Spektrum parteifreier örtlicher Wählergruppen ein Strukturwandel vollzieht. Der Wandel ist Ausdruck einer Politisierung, deren gesellschaftliche und sachliche Bestimmungsgründe denen der Großstädte ähnlich sind, die sich hier jedoch nicht primär als verstärkte Parteipolitisierung auswirkt. Die überwiegend großstadtzentrierte lokale Politikforschung hat diesen Vorgang bisher vernachlässigt. Doch drängt sich als Hypothese geradezu auf, daß gesamtgesellschaftliche Entwicklungen, die zu einer Politisierung lokaler Themen und Politikverfahren in Ballungszentren beitragen, zumindest auch in Gemeinden wirksam sind, die im Einzugsbereich städtischer Verdichtungsräume liegen. Auch Umlandgemeinden sind von Umweltbelastungen, Zersiedelung und Planungskonflikten um Verkehrswege, Deponien oder Industrieansiedlungen inzwischen eingeholt

32 H.-U. Derlien u. a. (Anm. 4), S. 116.

33 Vgl. Gerd Schmidt-Eichstaedt, Die Machtverteilung zwischen der Gemeindevertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten im Vergleich der deutschen Kommunalverfassungssysteme, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, (1985) 1, S. 21 ff.

34 Vgl. zur Scharnier-Funktion der Fachausschüsse des Rates G. Banner (Anm. 19), S. 370 f.

35 Wahlbrief im Besitz des Verfassers.

worden. Gleichzeitig haben sich hier durch Zuzug aus innerstädtischen Wohngebieten in wachsender Zahl Einwohner angesiedelt, die auf Beeinträchtigungen der Wohnstandortqualität mit vergleichsweise hoher Konfliktbereitschaft reagieren.

Unter den Neubürgern stadtnaher kleiner Gemeinden ist der Anteil der Beschäftigten des Dienstleistungssektors, also der neuen Mittelschichten mit gehobener Bildungs- und Berufsausbildung sowie urbanem Lebensstil, hoch. Diese Sozialgruppe gilt soziologischen Erkenntnissen zufolge als besonders aufgeschlossen für postmaterialistische Wertvorstellungen (ökologische Sensibilität, Mitbestimmung, persönliche Selbstentfaltung) und für Formen einer „neuen Politik“, welche sich *außerhalb* der Politikvermittlungsschiene organisiert, die an Parteien und Großverbände angebunden ist³⁶. Solche politische Selbstaktivierung bleibt zeitlich befristet und problembezogen, selten gibt sie den Anstoß zum Engagement in einer Partei. Dieses Verhaltensmuster spiegelt die geringe Parteiidentifikation und eine Issue-Orientierung wider, die, wie erwähnt, für das Wahlverhalten und die politische Einstellung dieser Schicht allgemein charakteristisch sind.

Für die Entwicklung der Kommunalpolitik in kleinen Städten und Gemeinden läßt sich daraus die Vermutung ableiten, daß kommunale Wachstums- und Infrastrukturprobleme bei den betroffenen Bewohnern Politisierungsprozesse auslösen, wobei sich dieses Politisierungspotential jedoch vorzugsweise *neben* etablierten Parteien formiert (die in dieser Ortsgrößenklasse ohnehin schwächer vertreten sind). Es tritt eine neue Variante parteifreier Bürgerlisten auf. Diese unterscheiden sich von dem altmittelständisch-konservativen Programm- und Sozialprofil der traditionellen FWG deutlich und haben zu lokaler Parteipolitik ein wesentlich pragmatischeres Verhältnis.

Ein flächendeckender Nachweis für diese Umgruppierung im lokalen Parteiensystem steht bislang aus. Immerhin liegen zwei Fallstudien vor, die der Frage nach einem Strukturwandel von Wählergemeinschaften in einer Umlandgemeinde (knapp 3000 Einwohner) der nordbayerischen Universitätsstadt Erlangen und in einer Kleinstadt im Taunus (rund 15000 Einwohner), die im Einzugsbereich des hessischen Rhein-Main-Gebietes liegt, nachgegangen sind³⁷. Beide Orte sind in ihrer Bevölkerungsstruktur durch hohe Anteile an mittlerer und oberer Mittelschicht geprägt. In beiden

Fällen konkurrieren zwei parteifreie Gruppierungen untereinander und mit lokalen Parteien.

Im Ergebnis dieser Lokalstudien wird die Politisierungsthese in der Tendenz bestätigt. In der Erlanger Umlandgemeinde gab das Votum der Gemeinderatsmehrheit für eine umstrittene Umgehungsstraße im Jahr 1982 den Anstoß zur Gründung einer zweiten parteiunabhängigen Gruppierung. Intendiert war eine „bürgerliche Konkurrenz“ zur älteren FWG, „die Umweltthemen und eine humanere Ortsplanung thematisiert“³⁸. Unter den Gemeinderatskandidaten der „Unabhängigen Bürger“ dominierten 1984 die Altersgruppen unter 40 Jahren, etwa jede(r) zweite hatte eine Universitätsausbildung. Für die parteilose Organisationsform waren weniger prinzipielle Anti-Partei-Affekte als vielmehr pragmatische Gründe ausschlaggebend; man hoffte, als überparteiliche Gruppierung auch konservative Wähler anzusprechen. Mit ihrem Auftreten übernimmt die neue Wählergruppe, so die Autorin der Studie, zwei Funktionen: Sie bündelt Unzufriedenheit mit der „autokratischen Amtsführung“ des langjährigen (von der FWG gestellten) Bürgermeisters und artikuliert damit Forderungen nach mehr Partizipation und Pluralität im Gemeinderat. In ihrem Programm betont sie typische postmaterialistische Zielsetzungen (verträgliche Lebenswelt, Umweltschutz), die hier ihren lokalen Festpunkt im Widerstand gegen ein umstrittenes Verkehrsprojekt finden³⁹.

Von einer vergleichbaren Fragestellung ausgehend, hat die hessische Fallstudie für die Jahre 1972 bis Mitte 1991 mit einem Schwerpunkt auf der Phase vor den Kommunalwahlen 1989 untersucht, ob die in den achtziger Jahren gegründeten politischen Gruppierungen den Wertewandel in ihrer Programmatik widerspiegeln und auf diese Weise lokales Protestpotential binden. Um diese Arbeitshypothese zu überprüfen, wurde die von Inglehart entwickelte Typologie, welche materialistische Werthaltungen den postmaterialistischen gegenüberstellt, auf die Gemeindeebene in abgewandel-

37 Vgl. Claudine Stauber, Freie Wählergemeinschaften und ihre Funktion in der Gemeinde, (unv. Magisterarbeit an der Universität Erlangen-Nürnberg 1988); Ronald Biesten, Der Prozeß der Bildung einer Wählergemeinschaft am Beispiel der Wählergruppe „Königstein 2000“, unv. Magisterarbeit an der Universität Konstanz 1991.

38 Aussage eines Gründungsmitglieds, zit. in C. Stauber (Anm. 37), S. 76.

39 Vgl. C. Stauber (Anm. 37), S. 120. Bei den Kommunalwahlen 1984 erzielte die Wählergruppe „Unabhängige Bürger“ rd. 10 Prozent der Stimmen und ein Mandat. Das Ergebnis für 1990: 14,7 Prozent und zwei Mandate (CSU drei Sitze, SPD vier, FWG fünf).

36 Dazu auch allgemein Hinweise bei K. Schacht (Anm. 1), S. 2 ff., 18 ff.

ter Form übertragen. Kommunalpolitische Ziele wie Umweltschutz und mehr Bürgermitsprache werden als postmaterialistisch, Präferenzen für Gewerbeförderung bzw. eine solide Haushaltsfinanzierung als materialistische Orientierungen ausgewiesen⁴⁰. Daran gemessen gewinnen beide örtlichen Wählergruppen deutlich eigene Konturen: Gründung, Wahlerfolg⁴¹ und Gemeinderatsarbeit der „Aktionsgemeinschaft lebenswertes Königstein“ zeigen, daß in der Bevölkerung der Tausenstadt postmaterialistische Einstellungen an Boden gewonnen haben. „Die Mischung aus ökologisch-partizipatorischen und traditionell-bewahrenden Werten, entsprechend ihrer Kandidatenstruktur, in Verbindung mit einem parteilosen Auftreten, läßt für diesen neuen Typus einer Wählergemeinschaft... einigen Erfolg zu. Auch für einen Teil traditioneller CDU-Wähler erscheint sie so wählbar.“⁴² Nach Auffassung des Autors der Studie signalisiert die Entstehung der AIK einen kommunalpolitischen Bewußtseinswandel in der Ortsbevölkerung, der von den etablierten Parteien nicht oder nur verspätet wahrgenommen worden ist.

Anders und im politischen Profil weniger eindeutig stellt sich die konkurrierende „Wählergruppe Königstein 2000“ dar. Es ließen sich materialistische wie postmaterialistische Orientierungen feststellen, wobei einzelne Gemeinderatskandidaten unterschiedliche Sprachrohrfunktionen übernehmen. Insgesamt tendiert diese Wählergruppe zu einer „lobbyistischen Interessenvertretung“ der städtischen Einzelhändler und Handwerker, die ihre

Anliegen in der Kommunalpolitik offenbar nicht hinreichend vertreten fühlen. Weiteres Augenmerk gilt der Stadtentwicklung und der Konsolidierung der städtischen Finanzen. Ein generelles Ressentiment gegenüber politischen Parteien war übrigens in beiden Fällen als Gründungsmotiv nicht festzustellen⁴³.

Der hier beispielhaft beschriebene Strukturumbuch im Aktionsbereich parteifreier kommunaler Wählergemeinschaften ist eine ländlich-kleinstädtische Erscheinungsform der konstatierten Tendenz zur „Auswanderung“ der Wähler aus dem lokalen Parteiensystem. Nicht nur die etablierten Parteien (einschließlich der GRÜNEN) sind durch die neue Politisierung von unten herausgefordert. Auch Freie Wählergemeinschaften alten Typs, die mancherorts schon als ein von „echten“ Parteien kaum noch unterscheidbares Teilelement des lokalen Parteiensystems wahrgenommen werden⁴⁴, geraten unter Konkurrenzdruck. Sie reagieren darauf, indem sie sich für ökologische Zielvorstellungen stärker öffnen. Die großen Parteien ihrerseits versuchen, beispielsweise in Bayern, durch Aufnahme parteiloser Bewerber auf Kandidatenlisten oder Neugründung von Ortsvereinen ihre Wähleranteile zu festigen. Eine weitere Variante ist die Gründung sogenannter „Tarnlisten“, die allerdings mit geltendem Wahlrecht kollidiert⁴⁵. Organisationsreformen und wahltaktische Maßnahmen allein werden, so viel scheint sicher, die lokalen Akzeptanzverluste der politischen Parteien nicht ausgleichen können.

40 Vgl. R. Biesten (Anm. 37), S. 56f.

41 Bei den Kommunalwahlen 1981 errang die „Arbeitsgemeinschaft lebenswertes Königstein“ (AIK) 22 Prozent und acht Sitze (1985: neun Sitze, 1989: acht Sitze). Die „Wählergruppe Königstein 2000“ (WK 2000) erhielt 1989 9,8 Prozent und vier Sitze. Angaben lt. R. Biesten (Anm. 37), S. 126.

42 Ebd., S. 118.

43 Vgl. ebd., S. 115, 118.

44 So D. Hermann/R. Werle (Anm. 1), S. 398.

45 Lt. Pressemeldungen sind wegen der Kandidatur von „Tarnlisten“ mehr als 20 Verfahren vor Verwaltungsgerichten angestrengt worden.

Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik?

Ergebnisse einer vergleichenden Städtestudie

I. Das Untersuchungsproblem

Die kommunalen Gebietskörperschaften spielen in Deutschland traditionell eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge. Das Grundgesetz trägt diesem Sachverhalt in Art. 28 Abs. 2 Rechnung, in dem es den Gemeinden das Recht verleiht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Da die Gemeinden und Gemeindeverbände jedoch nicht nur ihre eigenen Aufgaben als kommunale Gebietskörperschaften erfüllen, sondern darüber hinaus im Rahmen der gesamtstaatlichen Aufgabenteilung etwa 80 Prozent aller Landes- und Bundesgesetze ausführen und etwa zwei Drittel aller staatlichen Investitionen tätigen¹, sind Erkenntnisse über Struktur, Wandel und Bestimmungsfaktoren kommunaler Aufgaben nicht allein für die Wissenschaft, sondern auch für die kommunalpolitische Praxis von großer Tragweite. Die Art und Weise, in der die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen, ist für die Infrastrukturausstattung einer Gesellschaft außerordentlich bedeutsam.

In der neueren Diskussion über die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in den modernen, demokratischen Industriegesellschaften der westlichen Hemisphäre unterscheiden viele Sozialwissenschaftler zwischen Themen der „Alten“ und der „Neuen Politik“. Ihren Annahmen zufolge haben im Verlauf des gesellschaftlichen Wandels die traditionellen „Brot- und Butter-Themen“ zugunsten neuer politischer Forderungen – z. B. nach einer verbesserten Umweltqualität, nach mehr politischer Mitbestimmung – an Bedeutung verloren².

1 Vgl. Arthur B. Gunlicks, *Local Government in the German Federal System*, Durham 1986, S. 84, 137 ff.

2 Vgl. für die Bundesrepublik: Kendall L. Baker/Russell J. Dalton/Kai Hildebrandt, *Germany Transformed: Political Culture and the New Politics*, Cambridge, Mass.–London 1981, S. 136 ff.

Ein derartiger Wandel der politischen Themenstruktur dürfte auch die kommunale Ebene nicht unberührt lassen. Dennoch wurden die aus den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Veränderungen resultierenden Anforderungen an die Kommunen als Träger öffentlicher Aufgaben bislang kaum empirisch untersucht³. Noch dürftiger sind Informationen über die Frage, ob und in welchem Umfang kommunale Entscheidungsträger die sich aus dem gesellschaftlichen Strukturwandel ergebenden Veränderungen des kommunalen Aufgabenbestandes wahrnehmen und welche politischen Folgerungen sie hieraus ziehen.

In diesem Sinne untersucht der vorliegende Beitrag am Beispiel von vier kreisfreien Städten der (alten) Bundesrepublik – Bamberg, Bonn, Ludwigshafen und Wiesbaden – die Struktur und den Wandel kommunaler Aufgaben und Ausgaben. Für die Beschränkung auf kreisfreie Städte sprechen zwei Gesichtspunkte: Erstens entsprechen sie stärker als alle anderen Gebietskörperschaften dem Ideal der Allzuständigkeit in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft⁴, und zweitens lassen sich die Aufgaben dieser Gebietskörperschaften von Bundesland zu Bundesland miteinander vergleichen. Bei einer Berücksichtigung kreisangehöriger Städte wären beide Bedingungen nicht gegeben.

Im einzelnen wird den folgenden Fragen nachgegangen:

1. Welche kommunalpolitischen Aufgaben und Ausgaben halten die kommunalen Entscheidungsträger für vordringlich?

3 Zu den wenigen Ausnahmen gehören: Klaus Arzberger, *Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik*, Stuttgart u. a. 1980; Klaus Arzberger/Manfred Murck/Jürgen Schumacher, *Die Bürger. Bedürfnisse – Einstellungen – Verhalten*, Königstein 1979.

4 Vgl. Günter Püttner, *Das System der kommunalen Aufgaben*, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlin u. a. 1983, S. 3 ff.

2. Lassen sich Veränderungen in der Perzeption der vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben der Kommunen feststellen, und in welchen Aufgabenfeldern ergeben sich besonders deutliche Prioritätenverschiebungen?

3. Wirken sich ideologische Orientierungen und Wertvorstellungen der kommunalen Entscheidungsträger auf ihre Ausgabeprioritäten aus?

4. Unterscheiden sich die Ausgabeprioritäten nach der Parteizugehörigkeit?

5. Welche Rolle spielen die von den Politikern perzipierten Wählerwünsche als Bestimmungsfaktoren für die finanzpolitischen Prioritäten der Ratsmitglieder?

Die Daten wurden mittels einer schriftlichen Befragung sämtlicher 258 Ratsmitglieder der vier Städte erhoben. Die Umfrage fand zwischen Februar und April 1991 statt und erbrachte eine Rücklaufquote von 54 Prozent (144 Befragte), die allerdings von Stadt zu Stadt und von Partei zu Partei deutlich variierte⁵.

Das Kernstück des Fragebogens bildete die Einstellung der Befragten zu 21 kommunalen Aufgaben, die das gesamte Spektrum der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge abdecken (vgl. die Angaben in Tabelle 1). Diese Aufgaben waren von den Ratsmitgliedern unter mehreren Gesichtspunkten zu bewerten. Fragen nach der gegenwärtigen, früheren und künftigen Wichtigkeit der Aufgaben sollten dazu beitragen, den Wandel des kommunalen Leistungsprofils im Zeitablauf zu erfassen. Da im Mittelpunkt der Untersuchung die Struktur der kommunalen Ausgaben steht, bezog sich ein weiterer Fragenkomplex auf die Einschätzung des Bedarfs an Mehr- bzw. Minderausgaben auf den betreffenden Politikfeldern. Darüber hinaus liefern die Umfragedaten Informationen über die für unsere Fragestellung relevanten Merkmale der Ratsmitglieder. Der folgende Teil enthält zunächst einen Überblick über

5 In Bamberg antworteten 19 von 45 Ratsmitgliedern (CSU: 12 von 21, SPD: 3 von 13, FDP: keiner von 2, GRÜNE: 3 von 4, andere: 1 von 5), in Bonn 27 von 73 (CDU: 7 von 32, SPD: 7 von 24, FDP: 6 von 8, GRÜNE: 7 von 9), in Ludwigshafen 39 von 59 (CDU: 8 von 18, SPD: 27 von 33, FDP: 1 von 2, GRÜNE: 1 von 2, andere: 2 von 4) und in Wiesbaden 55 von 81 (CDU: 18 von 27, SPD: 28 von 41, FDP: 2 von 6, GRÜNE: alle 7). Um die damit verbundenen Verzerrungen in der Einschätzung kommunaler Aufgaben und Ausgaben zu verringern, wird in den beschreibenden Teilen dieses Beitrags grundsätzlich mit gewichteten Daten gearbeitet. Grundlage der Gewichtung ist die Parteizugehörigkeit der Befragten, die entsprechend den Anteilen der einzelnen Parteien in den Kommunalvertretungen berechnet wurde.

die Struktur und den Wandel der kommunalpolitischen Prioritäten aus der Sicht der Ratsmitglieder. Dem schließt sich der Versuch an, mittels multivariater Analysen (d. h. mehrere Variablen gleichzeitig einbeziehender) zu klären, auf welche Faktoren die Vorstellungen der Befragten von der Dringlichkeit bestimmter kommunaler Aufgaben zurückgeführt werden können.

II. Struktur und Wandel kommunaler Aufgaben

Im Hinblick auf die zentrale Stellung der Kommunen im System der öffentlichen Daseinsvorsorge ist zunächst die Frage von Interesse, ob sich die in der nationalen Politik behauptete Verschiebung von traditionellen zu neuen politischen Aufgaben auch auf der kommunalen Ebene feststellen läßt. Die Prüfung dieser Annahme gestaltet sich allerdings insofern schwierig, als die Kommunen in der Bundesrepublik traditionell zahlreiche Aufgaben wahrnehmen, die sich nicht ohne weiteres als „alt“ oder „neu“ klassifizieren lassen. Sicherlich gehört die Befriedigung elementarer Sicherheits- und Erhaltungsbedürfnisse wie Wohnungsbau, Sozialhilfe oder Altenpolitik zur Alten Politik, jedoch sind die Kommunen schon seit langem als Anbieter von Leistungen in der Sport- und Freizeitpolitik tätig und erfüllen damit Aufgaben, die inhaltlich ohne weiteres der Neuen Politik zugeordnet werden können. Es ist demnach als eine empirisch zu klärende Frage anzusehen, ob die Gegenüberstellung von alten und neuen Aufgaben in der Kommunalpolitik überhaupt greift und welche Aufgabenbereiche in der Sicht der kommunalen Mandatsträger in der Vergangenheit an Bedeutung gewonnen haben und künftig eine Aufwertung erfahren werden.

1. Die aktuelle Bedeutung kommunaler Aufgaben und Ausgaben

Wie die in Tabelle 1 enthaltenen Daten zeigen, nehmen in der Prioritätenliste der Ratsmitglieder der kommunale Wohnungsbau und die Abfallvermeidung die führenden Positionen ein, gefolgt von den Aufgaben Abfallbeseitigung, öffentlicher Personennahverkehr, Stadtplanung und Stadtsanierung. Mindestens 80 Prozent der Befragten stuften diese Aufgaben als wichtig oder sehr wichtig ein. Erst an siebter Stelle wurde die traditionell bedeutende Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförde-

Tabelle 1: Ausgaben- und Aufgabenpräferenzen der Ratsmitglieder in Bamberg, Bonn, Ludwigshafen und Wiesbaden

	Einschätzung der Aufgabe als wichtig/sehr wichtig						Ausgabenpräferenzen		
	vor zehn Jahren		heute		in zehn Jahren		Erhöhung	Kürzung	Differenz
	%	Rang	%	Rang	%	Rang	%	%	
<i>Wirtschaftspolitik</i>									
Straßenbau	58,1	(2)	24,0	(21)	28,8	(20)	19,3	38,6	- 19,3
Parkplatzbau	49,8	(8)	35,8	(20)	28,0	(21)	34,4	39,5	- 5,1
Öffentl. Sicherheit und Ordnung	51,4	(3)	41,9	(17)	52,2	(15)	25,0	12,3	+ 12,7
Wirtschaftsförderung	59,7	(1)	76,0	(7)	70,0	(11)	50,2	8,2	+ 42,0
Stadtplanung/Städtebau	48,4	(4)	80,0	(5)	81,3	(6)	55,7	5,2	+ 50,5
Sport-/Freizeiteinrichtungen	42,1	(12)	43,1	(18)	44,7	(18)	31,9	13,7	+ 18,2
Sozialhilfe	29,8	(13)	75,1	(8)	74,9	(9)	28,7	12,6	+ 16,1
Jugendhilfe	34,6	(11)	70,0	(9)	75,0	(8)	49,6	2,1	+ 47,5
Soziale Einrichtungen	41,7	(9)	70,2	(11)	75,1	(10)	53,1	3,8	+ 49,3
<i>Hebung der Standortqualität</i>									
Grund-/Hauptschulen	43,5	(9)	43,9	(16)	43,2	(19)	47,5	1,2	+ 46,3
Weiterführende Schulen	46,0	(6)	48,9	(14)	49,2	(16)	48,7	2,6	+ 46,1
Kulturförderung	29,6	(19)	51,9	(13)	60,1	(14)	45,6	18,5	+ 27,1
Wissenschaftsförderung	45,0	(7)	52,4	(15)	67,3	(12)	44,3	6,5	+ 37,8
Gesundheitswesen	46,0	(4)	56,5	(12)	55,9	(13)	41,4	2,1	+ 39,3
Park-/Erholungseinrichtungen	34,2	(15)	38,7	(19)	46,2	(17)	39,0	7,7	+ 31,3
<i>Neue Politik</i>									
Kommunaler Wohnungsbau	31,8	(16)	92,1	(1)	83,7	(5)	83,8	0,4	+ 83,4
Abwasserbeseitigung	29,7	(17)	78,3	(6)	87,4	(4)	40,1	1,6	+ 38,5
Abfallbeseitigung	27,0	(20)	88,4	(3)	92,0	(2)	66,7	3,8	+ 62,9
Abfallvermeidung	21,1	(21)	90,8	(2)	94,5	(1)	83,6	0,8	+ 82,8
Öffentl. Nahverkehr	25,5	(17)	85,6	(4)	91,4	(3)	89,5	1,5	+ 88,0
Energieversorgung	39,7	(14)	71,6	(10)	76,7	(7)	32,2	6,5	+ 25,7

Anmerkung: Die Frage zur Aufgabenpräferenz lautete: „Es wird in letzter Zeit viel über die Veränderung der kommunalen Aufgaben diskutiert. A: Wie wichtig waren die folgenden Aufgaben vor zehn Jahren? B: Wie wichtig sind die betreffenden Aufgaben Ihrer Meinung nach gegenwärtig? C: Wie wichtig werden diese Aufgaben Ihrer Meinung nach in zehn Jahren sein?“ Antwortvorgaben: 1 (ganz unwichtig) bis 5 (sehr wichtig). In der Tabelle wurden die Anteile für die Antwortvorgaben 4 und 5 zusammengefaßt. Die Rangordnung wurde anhand der Mittelwerte für die Wichtigkeit der Aufgaben erstellt.

Die Frage zur Ausgabenpräferenz lautete: „Wenn Sie jetzt einmal an einzelne Aufgabenbereiche denken. Wie ist Ihre persönliche Einstellung zur Gestaltung der Ausgaben in Ihrer Stadt?“ Antwortvorgaben: „Ich bin in den folgenden Bereichen für eine starke Kürzung, gewisse Kürzung, Beibehaltung, gewisse Erhöhung, starke Erhöhung der Ausgaben.“ In der Tabelle wurden die Anteile für starke und gewisse Kürzungen sowie starke und gewisse Erhöhungen zusammengefaßt.

Um den Grad der Übereinstimmung zwischen früheren und heutigen bzw. heutigen und künftigen Rangfolgen der Wichtigkeit kommunaler Aufgaben auszudrücken, kann man den Rangkorrelationskoeffizienten r_s berechnen. Er vergleicht zwei Rangordnungen unter dem Gesichtspunkt der Ähnlichkeit bzw. Unähnlichkeit. Bei einer vollständigen Übereinstimmung zweier Rangordnungen nimmt er den Wert 1,00 an. Sind die Rangordnungen völlig entgegengesetzt, beträgt der Wert -1,00. Besteht zwischen zwei Rangordnungen keinerlei Beziehung, beträgt er 0,00. Ein negatives Vorzeichen deutet also tendenziell auf eine Nichtübereinstimmung zweier Rangordnungen hin, ein positives hingegen auf eine Übereinstimmung. Für den Vergleich „vor zehn Jahren“ - „heute“ ergibt sich ein r_s von -0,48, für den Vergleich „heute“ - „in zehn Jahren“ ein r_s von 0,94.

genannt. Im Vergleich damit werden verkehrspolitische Themen wie der Straßen- und der Parkplatzbau, aber auch die Anlage und Unterhaltung von Parks und Erholungseinrichtungen als nachrangig eingeschätzt. Im Vergleich mit einer 1987 durchgeführten Umfrage unter Ratsmitgliedern der CDU/CSU, in der einer ähnlicher Fra-

genkatalog zum Einsatz kam, sind in der neuen Studie z.T. erhebliche Verschiebungen in den Prioritäten feststellbar. Sie betreffen vor allem den kommunalen Wohnungsbau, der 1987 noch an letzter Stelle der kommunalen Agenda lag, aber auch die Wirtschaftsförderung und die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung. Beiden The-

menfeldern wurde 1991 eine geringere Bedeutung zugewiesen als vier Jahre zuvor⁶. Auf sämtlichen als besonders wichtig bewerteten Aufgabenfeldern befürwortet eine breite Mehrheit der Ratsmitglieder Mehrausgaben. Demgegenüber votieren die Befragten in den als nachrangig eingestuften Aufgabenfeldern mehrheitlich für konstante bzw. geringere Ausgaben (vgl. Tabelle 1). Es läßt sich also feststellen, daß die Ausgabenpräferenzen der Kommunalpolitiker klar der Einstufung der Dringlichkeit kommunaler Aufgaben folgen. Mittels einer Faktorenanalyse lassen sich die Ausgabenpräferenzen zu drei großen Themenfeldern gruppieren, die mit den Begriffen Wirtschafts- und Sozialpolitik, Hebung der Standortqualität und Neue Politik bezeichnet werden können.

2. Zur Einschätzung des Aufgabenwandels

Erste Hinweise auf einen Wandel kommunaler Aufgaben ergeben sich aus einem Vergleich der Einschätzung der aktuellen Wichtigkeit bestimmter Themen mit der Bedeutung, die ihnen vor zehn Jahren zugewiesen wurde. Drei Themen standen aus der Sicht der Befragten vor zehn Jahren an der Spitze der kommunalen Prioritätenliste: die Wirtschaftsförderung, der Straßenbau sowie Sicherheit und Ordnung. Im Gegensatz hierzu entfielen auf die Aufgaben Abfallvermeidung, Abfallbeseitigung und öffentlicher Personennahverkehr weniger als ein Drittel der Nennungen. Diese der kommunalen Umweltpolitik zuzurechnenden Themen finden sich heute ausnahmslos auf vorderen Rangplätzen, was auf eine Aufwertung umweltpolitischer Belange verweist (vgl. Tabelle 1)⁷.

Allerdings wäre es irreführend, den Bedeutungsgewinn bestimmter Aufgaben an einem Vergleich der Prozentanteile von Nennungen festzumachen, weil die Befragten aktuell einen stärkeren Problemdruck zu perzipieren scheinen als noch vor zehn Jahren. Jedenfalls liegen die Anteile derjenigen, die einzelne kommunale Aufgaben derzeit als wichtig einstufen, deutlich über dem in der Ver-

gangenheitsbewertung ermittelten Niveau. Ein besonders aussagekräftiges Beispiel hierfür stellt die Einschätzung der kommunalen Wirtschaftsförderung dar, die heute 76 Prozent als wichtig einstufen, vor zehn Jahren jedoch nur 59,7 Prozent. Hieraus könnte man folgern, die Wirtschaftsförderung habe auf der kommunalen Prioritätenskala an Bedeutung gewonnen. Wie irreführend eine derartige Einschätzung wäre, zeigt sich jedoch bei einem Vergleich der Rangplätze, die diese Aufgabe gegenwärtig und in der Retrospektive einnimmt. Vor zehn Jahren lag die kommunale Wirtschaftsförderung an erster Stelle, derzeit liegt sie aber nur an siebter. Wie dieses Beispiel zeigt, ist es sinnvoll, die Veränderung der Rangplätze als Indikator eines Bedeutungsgewinnes oder -verlustes bestimmter kommunaler Aufgaben zu verwenden. Dann läßt sich – in Übereinstimmung mit dem Konzept der Neuen Politik – eine klare Prioritätenverschiebung feststellen: Klassische kommunale Aufgaben wie Straßen- und Parkplatzbau, Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung und Wirtschaftsförderung haben in der Sicht der Befragten während der vergangenen zehn Jahre deutlich an Dringlichkeit verloren, umweltpolitische Themen (Abfallbeseitigung und -vermeidung, öffentlicher Personennahverkehr) sowie der kommunale Wohnungsbau dagegen rückten auf der kommunalen Prioritätenskala deutlich nach vorne. Der daran ablesbare Themenwandel läßt die Anwendung des Konzeptes der Neuen Politik auf der lokalen Ebene sinnvoll erscheinen.

Im Unterschied zu den teilweise beträchtlichen Prioritätenverschiebungen zwischen der Vergangenheit und der Gegenwart herrscht in bezug auf die künftige Entwicklung Kontinuität vor (vgl. Tabelle 1). Einen graduellen, keineswegs jedoch dramatischen Bedeutungsgewinn attestieren die Befragten der Abfallbeseitigung und -vermeidung; weiter zurückgehen wird ihrer Meinung nach die Bedeutung der kommunalen Wirtschaftsförderung.

III. Bestimmungsfaktoren der kommunalen Ausgabenpräferenzen

1. Die Erklärungskraft der einzelnen Variablen

Von den wenigen Aufgabenbereichen abgesehen, in denen eine breite Mehrheit der Befragten für höhere Ausgaben votiert, ergeben sich in der Erhebung ziemlich unterschiedliche Vorstellungen

6 Vgl. Oscar W. Gabriel, Kommunale Lebensbedingungen, Wertvorstellungen und kommunale Aufgaben. Gutachten für das Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., St. Augustin 1990, S. 37ff. (i.E.). Leider sind diese Daten wegen Unterschieden im Erhebungsinstrument nicht mit denen von Arzberger (Anm. 3) vergleichbar.

7 Vgl. Thomas Zapf-Schramm, Kommunale Umweltpolitik, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989, S. 299–336; Eckhart Hahn, Lokale Umweltpolitik, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen dezentraler Politik, Opladen 1991, S. 477–499.

**Tabelle 2: Bestimmungsfaktoren kommunalpolitischer Ausgabenprioritäten
(Erklärungskraft einzelner Größen in Prozent der Gesamtabweichung)**

Ausgabenbereich	Stadt	Ideologie	Werte	Parteien	Bürgerwünsche	Erklärungskraft des Modells
Straßenbau	-	26,3	7,1	7,9	5,8	53,9
Parkplatzbau	14,3	33,6	-	5,1	-	59,0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	-	24,3	-	-	-	37,3
Wirtschaftsförderung	10,1	8,2	-	14,1	14,0	51,9
Stadtplanung/Städtebau	6,0	-	5,0	-	13,9	32,8
Sport-/Freizeiteinrichtungen	7,5	-	-	13,4	-	30,8
Sozialhilfe	-	16,6	5,6	10,3	-	38,0
Jugendhilfe	-	14,3	5,0	-	-	28,0
Soziale Einrichtungen	-	28,7	6,7	6,4	-	47,2
Grund-/Hauptschulen	6,6	-	-	-	23,0	44,0
Weiterführende Schulen	9,8	-	-	-	17,9	42,7
Kulturförderung	18,4	-	-	-	8,4	41,7
Wissenschaftsförderung	-	-	-	-	11,4	33,1
Gesundheitswesen	9,0	-	7,3	-	12,7	36,1
Parks/Erholungseinrichtungen	17,6	-	-	-	6,4	34,2
Kommunaler Wohnungsbau	7,1	14,7	-	13,0	18,0	53,7
Abwasserbeseitigung	-	5,3	-	-	12,3	36,9
Abfallbeseitigung	-	-	-	5,3	23,2	41,5
Abfallvermeidung	-	25,9	-	8,1	8,3	48,0
Öffentlicher Personennahverkehr	-	23,5	-	-	10,8	40,7
Energieversorgung	-	-	10,5	-	-	25,3

Anmerkung: Erklärungsbeiträge von weniger als fünf Prozent sind in die Tabelle nicht aufgenommen worden. In die Berechnung der Erklärungskraft des Modells gingen zusätzlich die Variablen Lebensbedingungen, Finanzlage, Wichtigkeit des Aufgabenbereichs vor zehn Jahren sowie Mehrheits-/Minderheitsfraktion ein. Sie werden in der Tabelle nicht dargestellt, weil sie bis auf eine Ausnahme jeweils weniger als fünf Prozent erklären. Lediglich im Bereich Wissenschaftsförderung erklärt die Variable Mehrheits-/Minderheitsfraktion 7,2 Prozent.

von den Schwerpunkten kommunaler Finanzpolitik. Ob diese Unterschiede in einem systematischen Zusammenhang mit den jeweiligen Problemlagen der Herkunftsgemeinde der Ratsmitglieder, mit ihren parteipolitischen und ideologischen Bindungen, ihrer Einschätzung der kommunalen Lebensbedingungen und der Finanzkraft der Stadt, mit ihren Wertorientierungen und schließlich mit den von den Politikern wahrgenommenen Wählerwünschen stehen und wie stark sie dies tun, kann durch empirische Analysen geklärt werden. Das Instrument, mit dem man die Erklärungskraft einzelner Bestimmungsgrößen berechnet, ist die Mehrfachvarianzanalyse. Dabei wird gefragt, wie stark die Meßwerte der einzelnen Befragten vom Durchschnittswert aller Befragten abweichen, in unserem Fall also wie stark sich die Ausgabenpräferenzen der einzelnen Befragten von den Ausgabenpräferenzen aller Befragten unterscheiden. Im nächsten Schritt wird untersucht, um wieviel Prozent diese Abweichungen verringert werden können, wenn man einzelne Bestimmungsgrößen (wie etwa die Ideologie) mit einbezieht. Je stärker die Ab-

weichungen verringert werden, desto größer ist die Erklärungskraft der entsprechenden Bestimmungsgröße, desto größer ist z. B. die Erklärungskraft der Ideologie für die Prioritäten, die ein Einzelner bestimmten Bereichen in der kommunalen Finanzpolitik zumißt.

Wie Tabelle 2 zeigt, wird die Ausgabenpräferenz der kommunalen Mandatsträger in sämtlichen 21 Fällen deutlich von den genannten Faktoren beeinflusst. Besonders gut ist die Erklärungsleistung unseres Analysemodells bei den Ausgabenpräferenzen auf den Gebieten Bau von Straßen und Parkplätzen, kommunaler Wohnungsbau und Wirtschaftsförderung. Am wenigsten dagegen tragen die ins Modell einbezogenen Variablen zur Erklärung der Ausgabenwünsche in den Bereichen Jugendhilfe und Energieversorgung bei. Der Erklärungsbeitrag der einzelnen Größen wird in den folgenden Teilen dieses Beitrags genauer dargestellt. Auf eine detaillierte Interpretation der Einflüsse, die von den sozioökonomischen und finanzwirtschaftlichen Bedingungen der Städte ausgehen, muß aus Platzgründen verzichtet werden.

2. Ideologien und Werte als Bestimmungsgrößen kommunaler Ausgabenpräferenzen

Ideologien und Werte gelten als zentrale Elemente des individuellen Überzeugungssystems und sollten daher wichtige Bestimmungsfaktoren der Ausgabenpräferenzen der lokalen Mandatsträger sein. Wertorientierungen werden im Verlaufe des Sozialisationsprozesses erworben und internalisiert, sind zeitlich stabil und erfüllen ordnende, integrierende, sinnvermittelnde sowie einstellungs- und verhaltenssteuernde Funktionen. Ähnliche Eigenschaften werden auch für die ideologischen Dispositionen unterstellt. Sie lassen sich als generalisierte Schemata zur Deutung politischer Sachverhalte charakterisieren⁸.

Die Einstellungen zu einzelnen politischen Aufgaben, in der wahlsoziologischen Literatur Issue-Orientierungen genannt, werden von den zentralen, im Persönlichkeitssystem fest verankerten Wertvorstellungen und ideologischen Überzeugungen geprägt⁹. Die unterschiedlichen Politikfeld-Präferenzen der Befragten sollten sich daher zumindest teilweise aus ihren Positionen auf dem Links-Rechts-Kontinuum (stufenweise Einordnung von ganz links bis ganz rechts) und ihren Wertorientierungen erklären lassen.

a) Links-Rechts-Orientierungen als Bestimmungsfaktoren der Politikprioritäten

Mit dem Links-Rechts-Gegensatz verbinden sich die Gruppen-, Interessen- und Wertekonflikte der vorindustriellen und der industriellen Gesellschaft. In Anlehnung an Downs und die Ergebnisse einschlägiger empirischer Untersuchungen ist bei Personen mit linken Präferenzen ein ausgeprägter Wunsch nach staatlichen Interventionen, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik, zu erwarten¹⁰. Sie weisen dem Staat eine umfassende Verantwortung für das soziale Wohlergehen der Bevölkerung zu. Personen, die

8 Vgl. Thomas Zapf-Schramm, Kommunale Umweltpolitik, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989, S. 299–336; Ekhart Hahn, Lokale Umweltpolitik, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen dezentraler Politik, Opladen 1991, S. 477–499.

9 Vgl. zu dieser Charakterisierung der Issue-Orientierungen Jürgen W. Falter, Ein Modell zur Analyse individuellen politischen Verhaltens, in: Politische Vierteljahresschrift, 13 (1972), S. 555.

10 Vgl. Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy, New York 1957. Zur Makroebene vgl. Manfred G. Schmidt, CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt/M.–New York 1980; ders., Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt/M.–New York 1982; zur Mikroebene vgl.

sich ideologisch rechts einstufen, tendieren zu einer restriktiven Definition der Staatsaufgaben sowie zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Aktivitäten; sie präferieren hingegen den Ausbau staatlicher Ordnungsleistungen (z. B. im Bereich der inneren Sicherheit).

Zur Überprüfung dieser Annahmen für die Kommunalpolitik in den vier untersuchten Städten wurden die Befragten gebeten, sich auf einer elfstufigen Links-Rechts-Skala zu plazieren. Auf der Basis der Antworten wurde zwischen ideologisch linken, rechten und in der Mitte liegenden Positionen unterschieden¹¹. Die Ideologievariable gehört in den vier untersuchten Städten zu den wichtigsten Erklärungsgrößen der Issue-Orientierungen politischer Entscheider. Ihre Erklärungskraft wird nur selten von einer anderen Variablen übertroffen (vgl. Tabelle 2). In Tabelle 3 sind diejenigen Politikfelder erfaßt, für die Ideologie besonders bedeutsam ist.

Die Ergebnisse zeigen die theoretisch erwartete Präferenz der ideologisch rechts stehenden Mandatsträger für die Items Straßen- und Parkplatzbau sowie Wirtschaftsförderung. Diese Politikfelder beziehen sich mittelbar oder unmittelbar auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Aktivitäten privater Wirtschaftssubjekte. Mit ihnen sind keine direkten Eingriffe in den Wirtschaftsablauf verbunden, so daß sie sich als Bestandteile einer primär ökonomischen Interessen verpflichteten rechten bzw. liberalen Wirtschaftsdoktrin einordnen lassen. Auch die Mehrausgaben für Sicherheit und Ordnung werden erwartungsgemäß von der rechten Mandatsträgergruppe weit überdurchschnittlich befürwortet.

Fast spiegelbildlich hierzu verhalten sich die Ausgabewünsche für Aufgaben der wohlfahrtsstaatlichen Politik. Sozial- und Jugendhilfe sowie Unterhaltung und Ausbau sozialer Einrichtungen gehören zu diesem Einstellungskomplex, dem Personen mit einer linken Orientierung einen überdurchschnittlichen Stellenwert einräumen. Die Mittelwertunterschiede zwischen den drei Gruppen fallen allerdings nicht mehr so deutlich aus wie zuvor und liegen in einem Fall, beim Item Sozialhilfe, auch nicht in der erwarteten Richtung. Wie bei der Jugendhilfe treten vor allem die sich

Robert S. Erikson/Norman G. Luttbeg/Kent L. Tedin, American Public Opinion. Its Origins, Content, and Impact, New York–London 1988, S. 74ff.

11 Die Einstufung erfolgte nach den Skalenwerten wie folgt: Links (1–4) mit $n = 59$, Mitte (5–7) mit $n = 31$, Rechts (8–11) mit $n = 44$.

**Tabelle 3: Ideologie als Bestimmungsgröße für Issue-Präferenzen
(Mittelwerte der Ausgabenprioritäten verschiedener Gruppen)**

Ausgabenbereich	Links	Mitte	Rechts
Straßenbau	2,40	2,84	2,93
Parkplatzbau	2,31	3,02	3,62
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2,83	3,27	3,48
Wirtschaftsförderung	3,44	3,44	3,61
Sozialhilfe	3,22	3,12	3,32
Jugendhilfe	3,56	3,45	3,48
Soziale Einrichtungen	3,72	3,58	3,48
Kommunaler Wohnungsbau	4,49	4,19	4,43
Abwasserbeseitigung	3,55	3,50	3,43
Abfallvermeidung	4,47	4,21	4,01
Öffentlicher Personennahverkehr	4,68	4,66	4,02

Anmerkung: In die Tabelle wurden nur die Ausgabenbereiche aufgenommen, bei denen die Ideologie eine bedeutende Erklärungskraft (mindestens fünf Prozent) besitzt. Für jede der drei Befragtengruppen „Links“, „Mitte“, „Rechts“ ist der Mittelwert, der ausschließlich auf die Ideologie zurückgeführt werden kann, angegeben. Ein Wert von 3,00 bedeutet, daß die Gruppe für die Beibehaltung des derzeitigen Ausgabenniveaus eintritt. Ein Wert unter drei bedeutet Forderungen nach Ausgabenkürzungen, ein Wert über drei Forderungen nach Ausgabenerhöhungen. D. h., daß zum Beispiel beim Parkplatzbau Linke für Ausgabenkürzungen eintreten (2,31), während Rechte Ausgabenerhöhungen fordern (3,62).

ideologisch der Mitte zuordnenden Ratsmitglieder für eine Ausgabenkürzung bzw. für eine Beibehaltung des derzeitigen Ausgabenniveaus ein. Dieser Sachverhalt ist auch beim Wohnungsbau festzustellen. Beim Unterhalt und Ausbau sozialer Einrichtungen liegt wieder das von den wirtschaftspolitischen Items bekannte Muster vor: Die sich ideologisch links einstuftenden Mandatsträger favorisieren hohe Ausgaben für dieses Politikfeld. Für die übrigen sozialstaatlichen Bereiche sind ideologische Differenzen nicht erklärungsrelevant.

Das dritte Aufgabenfeld, in dem die Links-Rechts-Selbsteinstufung eine große Rolle spielt, ist der kommunale Umweltschutz. Bis auf die Items Abfallbeseitigung und Energieversorgung sind die ideologischen Einstellungen wiederum von Bedeutung. Auf jedem dieser Politikfelder ist die Neigung zu Mehrausgaben bei Personen mit linken Orientierungen besonders stark ausgeprägt, während eine Position im rechten Lager mit einer ausgabepolitischen Zurückhaltung einhergeht.

Wie die Daten zeigen, ist der für die nationale Politik maßgebliche Links-Rechts-Konflikt auch für die Kommunalpolitik relevant. Dabei wird linke Politik von den Befragten nicht nur im Sinne klassischer wohlfahrtsstaatlicher Themen definiert, umweltpolitische Themen stehen ebenfalls mit dem Links-Rechts-Gegensatz in Verbindung. Die These, daß es in der Kommunalpolitik um eine ideologiefreie Lösung von Sachaufgaben gehe, trifft für die untersuchten vier Städte jedenfalls nicht zu.

b) Materialistische und postmaterialistische Orientierungen als Bestimmungsfaktoren der Politikprioritäten

Hypothesen über den Wandel gesellschaftlicher Wertstrukturen wurden seit den Arbeiten von Inglehart vielfach formuliert und empirisch überprüft. Nach Inglehart läßt sich in den westlichen Industrienationen ein Übergang von materialistischen zu postmaterialistischen Wertorientierungen feststellen. Infolge der verbesserten Lebensbedingungen komme es zu einem Bedeutungsgewinn partizipativer, egalitärer, selbstverwirklichungs- und lebensstilorientierter Ziele und zu einer Abwertung von traditionellen Sicherheits-, Erhaltungs- und Prosperitätszielen¹², der die Politikpräferenzen der Bevölkerung beeinflusse und sich in den Issue-Orientierungen der Ratsmitglieder niederschlagen müsse. Ähnliche Überlegungen wie Inglehart stellte auch die Forschergruppe um Klages¹³ an, die zwischen (traditionellen) KON- und (moder-

12 Vgl. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton N. J. 1977; ders., *Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt*, Frankfurt/M.-New York 1990. Einzelheiten zur Wertwandeldebatte vgl. Oscar W. Gabriel, *Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1986; Helmut Klages, *Wertedynamik. Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen*, Zürich 1988.

13 Helmut Klages/Willi Herbert, *Wertorientierungen und Staatsbezug. Untersuchungen zur politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/M.-New York 1983; Helmut Klages, *Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalysen, Prognosen*, Frankfurt/M.-New York 1984.

**Tabelle 4: Wertorientierung als Bestimmungsgröße für Issue-Präferenzen
(Mittelwerte der Ausgabeprioritäten verschiedener Gruppen)**

Ausgabenbereich	KON	keine	beide	NON-KON
Straßenbau	2,88	2,40	2,70	2,51
Stadtplanung/Städtebau	3,80	3,96	3,90	3,38
Sozialhilfe	3,18	3,36	3,13	3,39
Jugendhilfe	3,34	3,93	3,47	3,61
Soziale Einrichtungen	3,42	4,14	3,48	3,81
Gesundheitswesen	3,39	3,22	3,71	3,34
Energieversorgung	3,05	2,99	3,39	3,50

Anmerkung: In die Tabelle wurden nur die Ausgabenbereiche aufgenommen, bei denen die Wertorientierungen eine bedeutende Erklärungskraft (mindestens fünf Prozent) besitzen. Für jede der vier Befragtengruppen ist der Mittelwert, der ausschließlich auf die Wertorientierungen zurückgeführt werden kann, angegeben. Ein Wert von 3.00 bedeutet, daß die Gruppe für die Beibehaltung des derzeitigen Ausgabenniveaus eintritt. Ein Wert unter drei bedeutet Forderungen nach Ausgabenkürzungen, ein Wert über drei Forderungen nach Ausgabenerhöhungen. Als Grundlage für die Gruppenbildung diente eine 6-Punkte-Ratingskala von Helmut Klages mit den Items: „Ich möchte in einer Gesellschaft leben, in der“ (a) „Recht und Gesetz beachtet werden sollen“, (b) „der Mensch mehr zählt als Geld“, (c) „man es durch Leistung zu etwas bringen kann“, (d) „Bewährtes geschätzt und geachtet wird“, (e) „man offen ist für neue Ideen und geistigen Wandel“ und (f) „die Bürger an allen Entscheidungen beteiligt sind“. Außer dem Item „der Mensch mehr zählt als Geld“, das sich als unbrauchbar erwies, wurden alle Items für die Gruppierung herangezogen. Fallzahlen der Gruppen: KON (39), keine (13), beide (48), NON-KON (31).

nen) NON-KON-Dispositionen unterscheidet und diese mittels eines im Vergleich mit Inglehart theoriadäquateren Meßinstruments erhebt. Dabei gehören zu den KON-Werten u. a. Selbstkontrolle, Pflicht und Anpassung sowie Sicherheitsorientierung, während NON-KON-Werte für Partizipation, Emanzipation und idealistische Daseinsgestaltung stehen. Neben den beiden reinen Typen führen Klages u. a. zwei Mischtypen ein, von denen einer nur schwache KON- und NON-KON-Dispositionen aufweist, während der andere traditionelle und moderne Wertvorstellungen miteinander verbindet.

Postmaterialistische Wertorientierungen bzw. NON-KON-Dispositionen implizieren auf der Issue-Ebene Forderungen nach einer lebenswerten Umwelt und weitgehender Mitbestimmung in gesellschaftlichen sowie politischen Fragen und drücken sich zugleich in einem verstärkten Engagement für die Belange gesellschaftlicher Minderheiten und Randgruppen aus¹⁴. Auf der Grundlage dieser Überlegungen lassen sich von unseren Items die Forderungen nach Mehrausgaben für Abwasser- und Abfallbeseitigung, Abfallvermeidung, öffentlichen Personennahverkehr, Energieversorgung, Parks und Erholungseinrichtungen sowie Kultur und sekundäre Bildungseinrichtungen als Themen der Neuen Politik einschätzen. Tenden-

ziell bestätigt sich diese Vermutung. Obwohl nur bei den Ausgaben für Energieversorgung der gesetzte Schwellenwert von fünf Prozent Erklärungskraft erreicht wird, haben Personen mit NON-KON-Dispositionen überdurchschnittliche Präferenzen für Mehrausgaben auf den Gebieten Kultur und Abwasserbeseitigung.

Mit den traditionellen KON-Dispositionen dürfte eine hohe Wertschätzung von Wachstums-, Sicherheits- und Sozialstaatszielen verbunden sein. Zu diesem Aufgabenkomplex gehören der Straßen- und Parkplatzbau, die Wirtschaftsförderung, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die soziale Sicherheit, Gesundheit und der Wohnungsbau. Den Tabellen 2 und 4 ist zu entnehmen, daß diese Hypothese für den Straßenbau zutrifft, jedoch bestätigen auch die Wünsche nach Gestaltung der Aufgaben für Sicherheit und Wirtschaftsförderung diese Annahme. Die Präferenzen für die Issues der sozialen Sicherheit und Gesundheit sind über die vier Gruppen unsystematisch verteilt. Es fällt jedoch auf, daß sich Personen mit NON-KON-Dispositionen für eine aktivere kommunale Sozialpolitik aussprechen.

Insgesamt ist der Einfluß der Wertpräferenzen auf die kommunalen Ausgabenpräferenzen schwächer und weniger konsistent, als es bei den ideologischen Orientierungen festgestellt wurde. Diese Effekte lassen sich möglicherweise auf die Struktur der Befragtengruppe zurückführen, die überdurchschnittlich postmaterialistisch geprägt ist.

14 Vgl. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies*, in: *American Political Science Review* 65 (1971), S. 999.

3. Parteizugehörigkeit und Ausgabenpräferenzen

„Does Party Matter?“ lautet eine der nicht nur theoretisch, sondern auch unter Gesichtspunkten der politischen Praxis zentralen Fragen der Policy-Output-Forschung¹⁵. Die Arbeiten über den Einfluß parteipolitischer Faktoren auf das Profil staatlicher Politik beruhen im Regelfall auf recht einfachen Annahmen: Demnach werden eine aktive staatliche Rolle im Wirtschaftsprozeß und ein umfassender Wohlfahrtsstaat um so wahrscheinlicher, je stärker die Position sozialdemokratischer oder sozialistischer Parteien im politischen System ist. Auf der anderen Seite sieht man in der Dominanz bürgerlicher, insbesondere liberaler oder konservativer Parteien einen wesentlichen Faktor, der eine schwache staatliche Interventionsbereitschaft oder -kapazität in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik begünstigt. Der gegenwärtige Stand der Forschung zum Thema „Parteien und Politik-inhalte“ läßt sich wie folgt zusammenfassen: Es macht einen Unterschied für das Profil der staatlichen Politik, ob bürgerliche oder linke Parteien regieren, jedoch liegen die Unterschiede häufig in Nuancen, und sie variieren von Politikfeld zu Politikfeld.

Auch auf kommunaler Ebene kann man annehmen, daß die Ausgabenprioritäten der Eliten systematisch mit den Parteipräferenzen variieren¹⁶. Diese Annahme läßt sich mit der Rolle der politischen Parteien im Prozeß der Interessenartikulation und -aggregation begründen: Auf Grund von Tradition, sozialer Zusammensetzung und Ideologie weisen Parteien bestimmten Politikgehalten in ihrer Programmatik und Politik einen unterschiedlichen Stellenwert zu. Auf diese Weise fungieren sie als Kristallisationskerne von Bevölkerungsgruppen mit bestimmten politischen Forderungen. Wohlfahrtsstaatliche Ausgaben bilden das Kernelement sozialdemokratischer Politik, konservative Parteien weisen eine starke Präferenz für Ausgaben auf dem Gebiet öffentlicher Sicherheit und Ordnung auf. Der Politikbereich wirtschaftlich-

technologische Infrastruktur ist parteipolitisch weniger eindeutig zuzuordnen. Er kann über das Konzept der „aktiven Politik“ bzw. wegen seiner instrumentellen Funktion für den Ausbau des Wohlfahrtsstaates als Bestandteil sozialdemokratischer Politik angesehen werden, andererseits dürften sich konservative und liberale Parteien auf Grund der Interessen eines Teils ihrer Wählerschaft für staatliche Ausgaben auf dem Gebiet der wirtschaftsnahen Infrastrukturpolitik engagieren. Themen der Neuen Politik spielen in der Präferenzstruktur bürgerlicher und sozialdemokratischer Parteien eine untergeordnete Rolle. Dieser Umstand war dafür ausschlaggebend, daß sich neben der Hauptkonfliktlinie zwischen christdemokratischen und sozialdemokratischen Parteien im Parteiensystem eine zweite Spannungslinie etablierte, die das Aufkommen grün-alternativer Parteien begünstigt. In deren Politikprofil spielen zunächst die Themen der Neuen Politik eine hervorgehobene Rolle. Zudem zeichnen sich diese Parteien durch eine dezidiert wachstumskritische, gegen „Law-and-Order“ gerichtete Präferenzstruktur sowie schließlich durch ein hohes Erwartungsniveau im Hinblick auf den Ausbau des Wohlfahrtsstaates aus¹⁷.

Nicht alle diese Befunde für die nationale Ebene lassen sich auch für die vier untersuchten Städte feststellen. Betrachtet man die in Tabelle 2 dargestellte Erklärungskraft der Parteizugehörigkeit der Mandatsträger, so erreicht diese höchstens 14,1 Prozent (Wirtschaftsförderung). Von Bedeutung ist sie ferner in den Bereichen Sport/Freizeit, kommunaler Wohnungsbau, Sozialhilfe, Abfallvermeidung und -beseitigung, Straßenbau, soziale Einrichtungen und Parkplatzbau. Tabelle 5 zeigt, welche Parteien in diesen Ausgabenbereichen für über- bzw. unterdurchschnittliche Ausgaben eintreten.

Betrachtet man die Komplexe wirtschaftsnahe Infrastruktur, Sozial- und Umweltpolitik, so findet man stets einen Gegensatz zwischen der FDP und den GRÜNEN. Während die Liberalen beim Straßen- und Parkplatzbau sowie bei der Wirtschaftsförderung für Mehrausgaben eintreten, präferieren die GRÜNEN hier Ausgabenkürzungen. Daß auch die SPD für die Wirtschaftsförderung Mehrausgaben fordert, dürfte an der Bedeutung dieses Bereichs für die Arbeitsmarktpolitik liegen.

15 Vgl. David R. Cameron, *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*, in: *American Political Science Review*, 71 (1978), S. 1243–1261; Thomas R. Dye, *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*, Chicago 1966; M. G. Schmidt (Anm. 10).

16 Vgl. Hans Grüner/Wolfgang Jaedicke/Kurt Ruhland, *Rote Politik im schwarzen Rathaus? Bestimmungsfaktoren der wohnungspolitischen Ausgaben bundesdeutscher Großstädte*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 29 (1988), S. 42–57; Oscar W. Gabriel/Volker Kunz/Thomas Zapf-Schramm, *Bestimmungsfaktoren des kommunalen Investitionsverhaltens. Eine empirische Analyse am Beispiel der Investitionsausgaben rheinland-pfälzischer Städte und Gemeinden*, München 1990.

17 Vgl. für die nationale Ebene Volker Kunz/Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider, *Wertorientierungen, Ideologien und Policy-Präferenzen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Oscar W. Gabriel/Klaus G. Troitzsch (Hrsg.), *Vor der Bundestagswahl 1990*, Frankfurt/M. – Bern 1992 (i. E.).

**Tabelle 5: Parteizugehörigkeit als Bestimmungsgröße für Issue-Präferenzen
(Mittelwerte der Ausgabenprioritäten verschiedener Gruppen)**

Ausgabenbereich	CDU/CSU	SPD	FDP	GRÜNE
Straßenbau	2,70	2,74	3,76	1,59
Parkplatzbau	2,99	2,87	3,61	1,93
Wirtschaftsförderung	3,71	3,54	3,52	2,07
Sport-/Freizeiteinrichtungen	3,05	3,54	2,50	2,87
Sozialhilfe	2,90	3,26	3,13	4,34
Soziale Einrichtungen	3,40	3,67	3,38	4,21
Kommunaler Wohnungsbau	3,99	4,70	3,65	4,99
Abfallbeseitigung	3,79	3,99	3,29	3,67
Abfallvermeidung	4,08	4,48	3,32	4,81

Anmerkung: In die Tabelle wurden nur die Ausgabenbereiche aufgenommen, bei denen die Parteizugehörigkeit eine bedeutende Erklärungskraft (mindestens fünf Prozent) besitzt. Für jede der vier Befragtengruppen ist der Mittelwert, der ausschließlich auf die Parteizugehörigkeit zurückgeführt werden kann, angegeben. Ein Wert von 3.00 bedeutet, daß die Gruppe für die Beibehaltung des derzeitigen Ausgabenniveaus eintritt. Ein Wert unter drei bedeutet Forderungen nach Ausgabenkürzungen, ein Wert über drei Forderungen nach Ausgabenerhöhungen.

Die Präferenzen für sozialpolitische Ausgaben stimmen mit den Erwartungen überein. So fordern die GRÜNEN Mehrausgaben für Sozialhilfe, soziale Einrichtungen und den kommunalen Wohnungsbau. Die Ratsmitglieder der FDP hingegen plädieren in diesen Bereichen für einen geringeren Ressourceneinsatz. Beim kommunalen Wohnungsbau, für den die Ideologie- und Werteveriablen eine verhältnismäßig geringe Rolle spielen, sind zwei Lager erkennbar: An der Seite der GRÜNEN tritt die SPD für deutliche Ausgabenerhöhungen ein, auf der anderen wird die FDP – wie bei der Sozialhilfe – in ihrer Forderung nach geringeren Ausgaben durch die CDU/CSU unterstützt.

Im Komplex Umweltpolitik spielt die Parteizugehörigkeit keine allzu große Rolle, und die erkennbaren Präferenzen überraschen nicht. Für Abfallvermeidung und -beseitigung müßte nach Ansicht der GRÜNEN mehr getan werden, während die FDP Mehrausgaben für die Abfallvermeidung als überflüssig erachtet.

Nahezu völlig unabhängig von der Parteizugehörigkeit variieren die Ausgabeprioritäten der Mandatsträger in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Ordnung, Jugendhilfe, Schulen, Parks/Erholungseinrichtungen, Kultur- und Wissenschaftsförderung, Gesundheitswesen, Abwasserbeseitigung, öffentlicher Personennahverkehr und Energieversorgung. Die Erklärungskraft der Parteivariablen liegt in diesen Bereichen jeweils unter 5 Prozent.

Die aus dem Konzept der wohlfahrtsstaatlichen Politik und dem Gegensatz zwischen Alter und Neuer Politik ableitbaren Annahmen werden in dieser Untersuchung also teilweise bestätigt (Wirt-

schaftsförderung, soziale Leistungen), teilweise widerlegt (öffentliche Sicherheit). Dabei sind die den Annahmen widersprechenden Ergebnisse nicht zuletzt auf die Bedeutsamkeit der Einflußgrößen Ideologien und Wertorientierung zurückzuführen, die die Parteizugehörigkeit überlagern. Die eingangs gestellte Frage „Does party matter?“ ist mithin nur mit Einschränkungen positiv zu beantworten.

4. Bürgerwünsche und Ausgabenpräferenzen

a) Annahmen und Untersuchungsstrategie
Nach den Annahmen der normativen Demokratietheorie müßte ein Bestimmungsfaktor der Ausgabenpräferenzen lokaler Entscheidungsträger alle anderen in seiner Bedeutung übertreffen: die Wünsche der Wählermehrheit. Alle Beiträge zur modernen empirischen Demokratietheorie sehen nämlich in der Orientierung des Handelns des Führungspersonals am Willen der Wählermehrheit ein charakteristisches Merkmal demokratischer Politik, in dem sich die Verantwortlichkeit der politischen Führung gegenüber der Wählerschaft ausdrückt¹⁸.

Seit der klassischen Studie von Miller und Stokes¹⁹ gab es in der empirischen Forschung mehrere Versuche, die Bedeutung der Wählerwünsche für das Entscheidungsverhalten der politischen Führung zu ermitteln. Obgleich derartige Analysen mit beträchtlichen konzeptuellen und methodischen Pro-

18 Vgl. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven – London 1971, S. 1 ff.

19 Warren E. Miller/Donald E. Stokes: *Constituency Influence in Congress*, in: Charles F. Cnudde/Deane E. Neubauer (Hrsg.), *Empirical Democratic Theory*, Chicago 1969, S. 388–407.

blenen verbunden sind, gehört die Erforschung der Repräsentationsbeziehungen zwischen Wählern und Gewählten zu den interessantesten Problemen der empirischen Demokratietheorie²⁰. Als derjenige Bereich des politischen Systems, der sich angeblich durch eine besondere Bürgernähe auszeichnet, drängt sich die Kommune für eine Untersuchung von Repräsentationsbeziehungen geradezu auf²¹. Noch stärker als in der nationalen Politik ist in den Kommunen eine positive Beziehung zwischen den Wünschen der Wählermehrheit und den politischen Prioritäten lokaler Entscheidungsträger zu erwarten.

In unserer Untersuchung ist nur ein kleiner Ausschnitt aus dem komplexen Beziehungsgeflecht, das Wähler und Gewählte miteinander verbindet, einer empirischen Prüfung zugänglich: der Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Ausgabenwünsche der Bevölkerungsmehrheit durch die Ratsmitglieder (unabhängige Variable) und deren eigenen finanzpolitischen Prioritäten (abhängige Variable). Miller und Stokes wiesen der Verbindung zwischen diesen beiden Größen eine Schlüsselstellung im Repräsentationsprozeß zu, indem sie die politischen Präferenzen und die wahrgenommene Wählermeinung als die Größen betrachteten, die dem Entscheidungsverhalten unmittelbar vorgelagert sind²². Die Beziehung zwischen den Politikerpräferenzen und den Vorstellungen der Wählermehrheit wird nachfolgend in zwei Schritten untersucht:

1. Zunächst geht es um die Analyse der generellen Übereinstimmung zwischen den Ausgabenpräferenzen dieser beiden Gruppen.
2. Der zweite Teil der Untersuchung dient der Klärung der Frage, in welchen Aufgabenbereichen eine besonders enge Übereinstimmung zwischen den politischen Vorstellungen von Wählern und Gewählten besteht und welche Politikbereiche

durch eine schwache Responsivität des politischen Führungspersonals charakterisiert sind.

Die Übereinstimmung zwischen den Ausgabenwünschen von Wählern und Gewählten wird auf der Grundlage der bereits vorgestellten Indikatoren geprüft. Da die Untersuchung keine Messung der Ausgabenprioritäten der Bevölkerung enthält, ist kein unmittelbarer Vergleich von Politiker- und Wählerpräferenzen möglich²³. Statt dessen wurden die Ratsmitglieder um eine Einschränkung der Ausgabenpräferenzen der Bevölkerungsmehrheit gebeten. Obgleich man die Einschätzung der Mehrheitspräferenzen durch die Politiker nicht mit der tatsächlichen Verteilung der Einstellungen in der Wählerschaft gleichsetzen darf, ist es eine außerordentlich interessante Frage, wieweit sich die Präferenzen der Politiker an dem orientieren, was sie für die Meinung der Wählermehrheit halten.

Zur Messung der Intensität von Repräsentationsbeziehungen entwickelte Russell Dalton²⁴ ein einfaches Verfahren. Auf der x-Achse eines Koordinatensystems wird der Anteil der Wähler abgetragen, die sich für eine Erhöhung der Ausgaben auf jedem erfaßten Gebiet einsetzen. Dementsprechend gibt die y-Achse die Politikerpräferenzen wieder. Im Falle einer vollständigen Übereinstimmung zwischen den Ausgabenwünschen der beiden Vergleichsgruppen liegen sämtliche Punkte auf der Winkelhalbierenden des Koordinatensystems. Je größer dagegen die Unterschiede zwischen den Einstellungen der Politiker und der Wähler ausfallen, desto stärker streuen die Punkte im Koordinatensystem.

b) Orientierung der lokalen Entscheidungsträger an der Bevölkerungsmehrheit

In einem responsiven politischen System besteht eine weitgehende Ähnlichkeit zwischen Ausgabenprioritäten der Entscheidungsträger und den von ihnen wahrgenommenen Wählerwünschen. Wie allerdings die in der Abbildung enthaltenen Daten zeigen, entsprechen die politischen Gegebenheiten in den vier Städten dem aus der normativen Demokratietheorie abgeleiteten Ideal responsiver Politik nur bedingt. Zwar besteht eine positive Beziehung zwischen den Wähler- und den Politikerpräferenzen, sie ist aber nur schwach ausgeprägt. Die Politiker scheinen demnach bei ihren Ausgabepreferenzen bis zu einem gewissen Grade dem Rechnung zu tragen, was sie für den Willen der Wähler-

20 Vgl. die neuesten Beiträge von Jacques Thomassen, *Empirical Research into Political Representation. A Critical Reappraisal*, in: Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hrsg.), *Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung*, Opladen 1991, S. 259–274; Ursula Hoffmann-Lange, *Kongruenzen in den politischen Einstellungen von Eliten und Bevölkerung als Indikator für politische Repräsentation*, ebd., S. 275–289; Sören Holmberg, *Political Representation in Sweden*, ebd., S. 290–324.

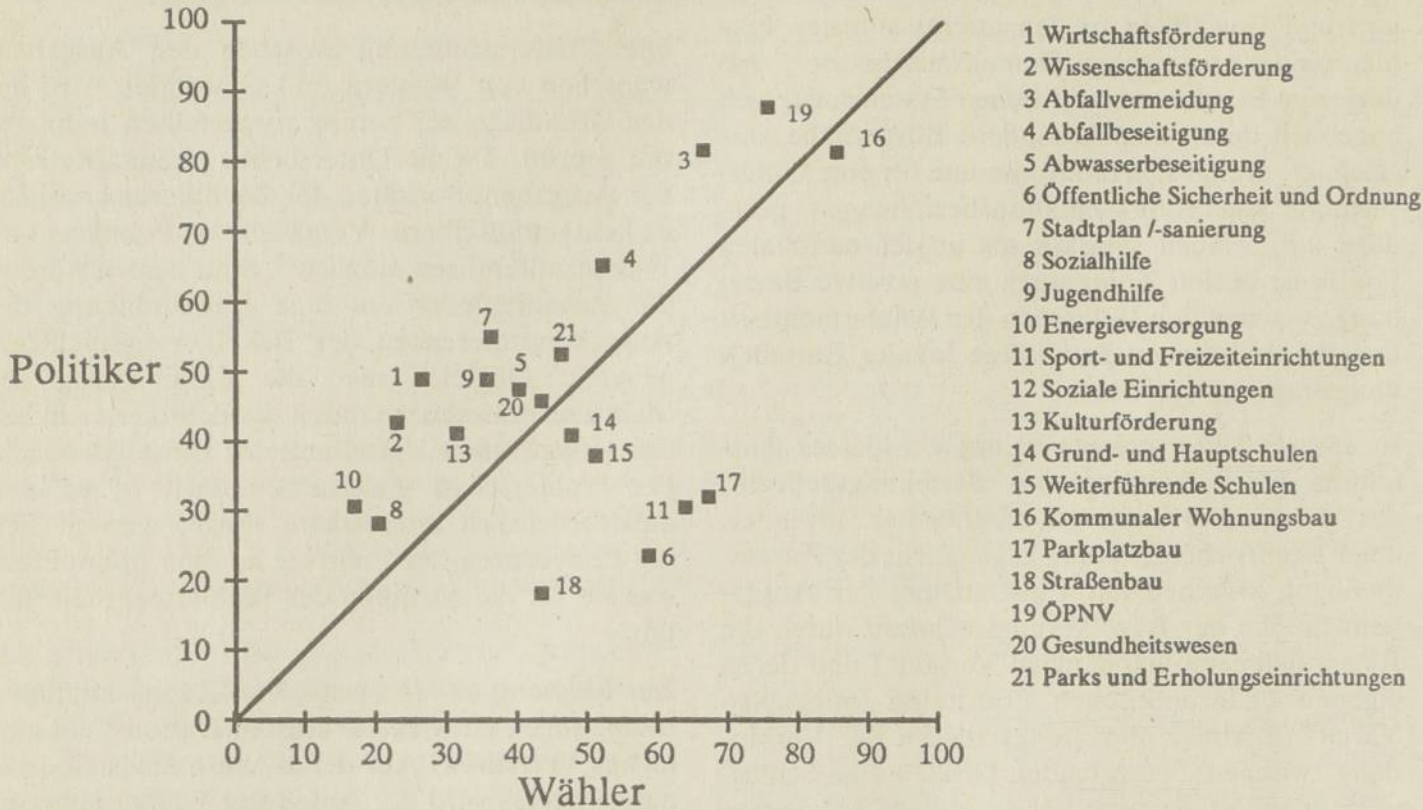
21 Vgl. Manfred Hättich, *Kommunalpolitik – ein politisches Seitengebiet?*, in: Heinz Rausch/Theo Stammen (Hrsg.), *Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik*, München 1977², S. 352 ff.; s. a. die empirische Untersuchung von Sidney Verba/Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York u. a. 1972, S. 299 ff.

22 Vgl. W. E. Miller/D. E. Stokes (Anm. 19), S. 393 f.

23 Vgl. ausführlich K. Arzberger (Anm. 3), S. 137 ff.

24 Russell J. Dalton, *Political Parties and Political Representation*, in: *Comparative Political Studies*, 18 (1985), S. 267–299.

Abbildung: Übereinstimmung der Ausgabepräferenzen der Politiker mit der Wählermehrheit



mehrheit halten, jedoch fällt dieser Zusammenhang keineswegs so stark aus, daß man von einer engen Repräsentationsbeziehung sprechen könnte. Ein ähnliches Bild vermittelt ein Vergleich zwischen der von den Politikern und der von den Wählern aufgestellten Rangordnung der gewünschten Ausgaben. Unsere Untersuchung bestätigt in diesem Punkte den früher von Arzberger ermittelten Befund, nach dem „die Prioritätensetzungen der städtischen Parlamentarier... kaum noch eine Ähnlichkeit mit dem... durchschnittlichen Bürgerwillen“ aufweisen²⁵.

Bezieht man diese Aussagen auf einzelne Politikfelder, dann ergibt sich jedoch ein differenzierteres Bild. Ziemlich stark orientieren sich die Politiker in den Bereichen kommunaler Wohnungsbau (16), Schulbau (14, 15), Gesundheitswesen (20) und Abwasserbeseitigung (5) an den vermeintlichen Wünschen der Wählermehrheit. Interessanterweise nehmen die meisten dieser Aufgaben auf der kommunalen Prioritätenliste einen hohen Rang ein. Demgegenüber gehen die Ausgabenwünsche von Politikern und Wählern auf den Feldern Straßenbau (18), öffentliche Sicherheit und Ordnung (6), Sport- und Freizeiteinrichtungen (11) und Parkplatzausbau (17) deutlich auseinander. Hier fordern die Wähler höhere Ausgaben als die Poli-

ker. Auf anderen Gebieten halten die Politiker die Wähler finanzpolitisch für erheblich konservativer als sich selbst: Im Vergleich mit den Wählern sind sie eher bereit, die Ausgaben für sozialpolitische Maßnahmen (9) sowie für Wirtschaftsförderung (1) und Wissenschaftsförderung (2) zu erhöhen. Mehrere in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz durchgeführte Studien waren zu ähnlichen Ergebnissen gekommen²⁶.

Wegen der kleinen Fallzahlen sind städte- und parteispezifische Auswertungen unserer Daten nur mit Vorbehalten zu interpretieren. Jedoch stützen sie grundsätzlich die bisher vorgetragenen Erkenntnisse über das Verhältnis zwischen Wähler- und Politikerpräferenzen. Obgleich der Zusammenhang zwischen den Ausgabenpräferenzen der Politiker und der von diesen vorgenommenen Einschätzung der Wählerwünsche generell recht schwach ausgeprägt ist, bestehen gewisse Unterschiede in der Repräsentationsleistung des lokalen politischen Systems der vier untersuchten Kommunen bzw. der in den Räten vertretenen Fraktionen.

26 Vgl. den Überblick bei Adrienne Windhoff-Héritier, Partizipation und Politikinhalt. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozeß, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983, S. 305-337; S. Verba/N. H. Nie (Anm. 21), S. 299 ff.; für die nationale Politik in der Bundesrepublik vgl. U. Hoffmann-Lange (Anm. 20), S. 280f.

25 Vgl. K. Arzberger (Anm. 3), S. 147.

Gemessen an der Höhe der Korrelationskoeffizienten besteht zwischen den Ausgabenpräferenzen der Kommunalpolitiker und deren Einschätzung der Wählerwünsche in Ludwigshafen die größte Übereinstimmung, gefolgt von Wiesbaden und – mit deutlichem Abstand – Bamberg und Bonn. Auch die Fraktionszugehörigkeit übt einen Einfluß auf die Responsivität der Kommunalpolitiker aus: Auf der Basis ihrer Selbsteinschätzung kann man die Unionspolitiker als überdurchschnittlich, die Mandatsträger der GRÜNEN als unterdurchschnittlich responsiv bezeichnen; die SPD-Ratsmitglieder nehmen eine Zwischenposition ein. Zu ähnlichen Ergebnissen war auch Arzberger in seiner vergleichenden Untersuchung der Präferenzen von Bürgern und politischen Führungsgruppen gekommen²⁷. Vermutlich spiegeln diese Daten den Umstand wider, daß große Volksparteien darum bemüht sind, breite Wählerkoalitionen hinter sich zu bringen, während eine Partei vom Typ der GRÜNEN sich eher als parlamentarische Vertretung von Minderheitsanliegen versteht.

IV. Schlußfolgerungen

„Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik?“ lautete die am Beginn unserer Untersuchung stehende Frage. Soweit die Einstellungen der Ratsmitglieder in Bamberg, Bonn, Ludwigshafen und Wiesbaden zur Beantwortung dieser Frage herangezogen werden können, gibt es in der kommunalen Finanzpolitik tatsächlich einen Prioritätenwandel: Die traditionellen Aufgaben der Wirtschaftsförderung, des Straßenbaus und der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung haben in den vergangenen zehn Jahren an Bedeu-

27 Vgl. K. Arzberger (Anm. 3), S. 147f.

tung verloren. Einen höheren Stellenwert dagegen konnten ökologische und wohnungsbaupolitische Aufgaben gewinnen. Die Ergebnisse stützen somit die in Analysen der nationalen Politik gewonnene Erkenntnis eines Prioritätenwandels, der sich in einer Aufwertung von Themen der Neuen und einer entsprechenden Abwertung von Themen der Alten Politik manifestiert.

Wie die Parteien auf der nationalen Ebene des politischen Systems²⁸ haben sich auch die lokalen Führungsgruppen für diese Themen der Neuen Politik geöffnet. Allerdings variiert die Empfänglichkeit für die neuen Themen klar mit der ideologischen Orientierung, den politischen Wertvorstellungen und der Parteizugehörigkeit der Mandatsträger. So läßt sich die Neue Politik eindeutig als links und postmaterialistisch einstufen. SPD und GRÜNE engagieren sich in besonderem Maße für diese Anliegen und sind bereit, dem durch eine Umschichtung in der kommunalen Ausgabenpolitik Rechnung zu tragen. Bei den GRÜNEN wird dies durch ein ausgeprägtes sozialpolitisches Engagement ergänzt. Diesen ideologisch und parteipolitisch klar profilierten Themen der Neuen Politik steht im rechten, materialistischen Spektrum des politischen Konfliktsystems ein besonderes Engagement für wirtschaftsnahe Aktivitäten gegenüber. Die betreffenden Positionen werden parteipolitisch durch die CDU/CSU und die FDP abgedeckt. Wie diese Konstellation zeigt, kann – zumindest in den untersuchten Städten – von einer ideologisch und parteipolitisch neutralen Kommunalpolitik nicht die Rede sein.

28 Vgl. Ursula Hoffmann-Lange, Eliten zwischen Alter und Neuer Politik. Konstanz und Wandel der Konfliktlinien in den Eliten der Bundesrepublik, in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase (Hrsg.), Wahlen und politischer Prozeß. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1983, Opladen 1986, S. 108–150; Hermann Schmitt, Neue Politik in alten Parteien. Zum Verhältnis von Gesellschaft und Parteien in der Bundesrepublik, Opladen 1987.

Rüdiger Voigt: Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislatorischer Programmsteuerung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22-23/92, S. 3-12.

Ausgehend von der Frage, ob bestimmte Gemeindeordnungen besser den Anforderungen an die lokale Politiksteuerung gerecht werden als andere, werden zwei besonders ausgeprägte Kommunalverfassungsmodelle, nämlich die Norddeutsche und die Süddeutsche Ratsverfassung, miteinander verglichen. Die Ergebnisse dieses Vergleichs dürften gerade für die neuen Bundesländer interessant sein, die sich für das eine oder für das andere System entscheiden können. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen zwei Steuerungsmodelle, nämlich das Modell der legislatorischen Programmsteuerung und das der exekutiven Führerschaft. Ist im ersteren Fall zentraler Steuerungsakteur der Chef der Verwaltung, so ist im letzteren Fall die kommunale Vertretungskörperschaft das eigentliche Machtzentrum.

Die Norddeutsche Ratsverfassung tendiert zwar grundsätzlich zum Führungspluralismus, dieser kann jedoch schnell aufgrund von Parteienkonstellation, Mehrheitsverhältnissen im Rat und der herausragenden Machtposition einzelner Politiker in einen Entscheidungscentralismus umschlagen. Aus einem Vorentscheidergremium tritt in diesem Fall eine einzelne Person als zentraler Steuerungsminister in den Vordergrund. Eine Übertragung der Süddeutschen Ratsverfassung auf andere Länder des alten Bundesgebietes wird trotz der dort vorhandenen eindeutigeren Machtverhältnisse nicht befürwortet. Eine solche Übertragung würde nämlich der gewachsenen politischen Kultur eines Landes nicht ohne weiteres gerecht werden können.

Everhard Holtmann: Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22-23/92, S. 13-22.

Die Politisierung von Kommunalpolitik, zumal in ihrer speziellen Erscheinungsform als Parteipolitisierung, ist ein Reizwort, das in öffentlichen Debatten bei Teilen der Kommunalwissenschaft, in breiten Bevölkerungskreisen und auch bei kommunalpolitischen Praktikern häufig ablehnende Reaktionen hervorruft. Der Beitrag zeigt demgegenüber auf, daß die – fälschlicherweise auf ein Problem politischer Hygiene verengte – Politisierung der kommunalen Selbstverwaltung Gründe hat, die sich nicht in Karriereinteressen und in Ideologiebindungen lokaler Parteipolitiker erschöpfen, sondern vielmehr durch den erhöhten Problemdruck bei klassischen kommunalen Aufgabenfeldern sowie aus der besonderen Konstruktion der Gemeindeordnungen erklärt werden können.

In Großstädten fördert diese Konstellation die Tendenz zur parteipolitischen Besetzung von Sachthemen und Personalentscheidungen. In kleineren Städten bzw. kreisangehörigen Gemeinden wirkt sich die Entwicklung eher zum Nachteil der etablierten Parteien aus. Hier zeichnet sich, durch das Auftauchen parteifreier Wählergruppen neuen Typs, eine Veränderung im lokalen Parteiensystem ab.

Oscar W. Gabriel/Katja Ahlstick/Frank Brettschneider/Volker Kunz/Stefan Löwenhaupt: Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik? Ergebnisse einer vergleichenden Städtestudie

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22-23/92, S. 23-35.

Empirische Untersuchungen zeigen, daß in westlichen Demokratien mit dem gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Wandel auch Veränderungen der politischen Themenstruktur auf der nationalen Ebene des politischen Systems einhergegangen sind. Dieser Beitrag untersucht die Struktur und den Wandel kommunaler Aufgaben und Ausgaben am Beispiel der vier kreisfreien Städte Bamberg, Bonn, Ludwigshafen und Wiesbaden. Dazu wurden 1991 alle 258 Ratsmitglieder der vier Städte schriftlich befragt.

Themen der „Alten Politik“ (u. a. Wirtschaftsförderung, Straßenbau, Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung) haben in den vergangenen zehn Jahren an Bedeutung verloren. Dafür stehen heute ökologische und wohnungsbaupolitische Aufgaben an der Spitze der Prioritätenliste der Kommunalpolitiker. Welche Rolle Themen der „Neuen Politik“ für die Ausgabepräferenzen der Ratsmitglieder spielen, hängt jedoch von deren Wertvorstellungen, ideologischen Orientierungen und von ihrer Parteizugehörigkeit ab.

Korrekturhinweis:

In der Beilage B 21/92 ist bedauerlicherweise ein Satzfehler auf dem Titelblatt übersehen worden. Der korrekte Titel lautet: „Schild und Schwert der Partei“. Das Ministerium für Staatssicherheit – Herrschaftsinstrument der SED.