

§ 21 Kommunale Demokratie

Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann

I. Kommunale Demokratie – Zum Wandel der Selbstverwaltungsdoktrin in Deutschland. – II. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz. – III. Die Organisation der kommunalen Ebene. – IV. Typen der Inneren Gemeindeverfassung in der Bundesrepublik Deutschland. – V. Zur Praxis politischer Willensbildung und Entscheidung auf der kommunalen Ebene. – VI. Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. – VII. Kommunale Selbstverwaltung im Bundesstaat. –

Grundlagenliteratur

Borchmann, Emil / Vesper, Michael (1977): Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht. Stuttgart u. a.

Derlien, Hans Ulrich / Gürtler, Christoph / Holler, Wolfgang / Schreiner, Hermann Josef (1976): Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem. Meisenheim.

Gabriel, Oscar W. (Hg.) (1989): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. München.

Gunlicks, Arthur B. (1986): Local Government in the German federal system. Durham.

Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz (1979): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Opladen.

Püttner, Günter (Hg.) (21982). Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Berlin u. a., 6 Bde.

Schimanke, Dieter (Hg.) (1989): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Basel u. a.

Voigt, Rüdiger (Hg.) (1984): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik. Opladen.

Wehling, Hans Georg (1986a): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

siehe auch Hilfsmittel Teil B, VI., 1.

I. Kommunale Demokratie – Zum Wandel der Selbstverwaltungsdoktrin in Deutschland

In einer vor 30 Jahren veröffentlichten „Parlamentslehre“ hätte man nach einem Beitrag über die „Kommunale Demokratie“ wohl vergeblich gesucht. Schon die in dieser Bezeichnung hergestellte Verbindung zwischen den Begriffen Kommune und Demokratie ist der deutschen Selbstverwaltungstradition fremd. Vielmehr wurden der „Staat“ und die „kommunale Selbstverwaltung“ lange Zeit als klar voneinander getrennte Sphären angesehen. Noch die Weimarer Reichsverfassung spiegelte diese Antinomie wider, indem sie die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 127) neben den Bestimmungen über den Schutz der Familie und der Jugend, die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit usw. in den Abschnitt über das Gemeinschaftsleben aufnahm. In Anknüpfung an die

Selbstverwaltungsdoktrin des vordemokratischen Deutschland sah man im Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden kein Strukturmerkmal einer dezentralen demokratischen Staatsorganisation, sondern ein gegen den Staat gerichtetes Abwehrrecht grundrechtsähnlicher Prägung (zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung und der Selbstverwaltungsdoktrin: Gunlicks: 1986a, S. 5ff.; Wehling: 1986a, S. 17ff.). Die Weichen für den Bruch mit dieser Selbstverwaltungstradition wurden durch die Beschlüsse der Potsdamer Konferenz gestellt, welche die Demokratisierung des politischen Lebens zu einem Hauptziel für die Neuordnung Nachkriegsdeutschlands deklarierten und der kommunalen Ebene eine Schlüsselstellung beim Aufbau einer demokratischen Infrastruktur des gesamten politischen Systems zuwiesen.

Die Überlegungen über den Neuaufbau der Demokratie von der kommunalen Basis her wurden bereits 1945 praxisrelevant, als die Westmächte damit begannen, politisch unbelastete Deutsche für Aufgaben in den kommunalen Verwaltungen heranzuziehen. Schon im Januar 1946 fanden in der amerikanischen Besatzungszone die ersten Kommunalwahlen statt, bis zum Ende dieses Jahres wurden auch in der britischen und französischen Zone die von den Militärbehörden eingesetzten Organe durch demokratisch legitimierte Kommunalvertretungen ersetzt. Die Verabschiedung demokratischer Kommunalverfassungen, die an die Stelle der nach dem Führerprinzip konstruierten Deutsche Gemeindeordnung von 1935 traten, war eine der ersten Aktivitäten der 1946/1947 neugewählten Landtage. Als der Parlamentarische Rat (dazu Hilfsmittel B), I., 2.d)) am 1. September 1948 in Bonn seine Arbeit aufnahm, bestand auf der lokalen Ebene bereits eine weitgehend funktionsfähige politische Infrastruktur (zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zwischen 1945 und 1949 u.a. Gunlicks: 1986, S. 26ff.; Stammen: ³1977).

In den Beratungen des Parlamentarischen Rates gehörte die Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen nicht zu den großen Streitfragen. Das Ziel der Dezentralisierung der politischen Machtstrukturen war von den Siegermächten vorgegeben, es entsprach darüber hinaus auch den tatsächlichen politischen Gegebenheiten in den drei Westzonen. Zudem dürfte das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen schon im Hinblick auf die lange Selbstverwaltungstradition Deutschlands nicht zur Disposition gestanden haben. Wie die Weimarer Reichsverfassung räumt das Grundgesetz den Kommunen das Recht zur Selbstverwaltung ein. Allerdings zeigt sich an seiner verfassungssystematischen Einordnung und an der Formulierung der betreffenden Grundgesetzbestimmung der Bruch mit den bis dahin vorherrschenden Vorstellungen.

II. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz

Bereits die Aufnahme des Artikels 28 in den Abschnitt „Der Bund und die Länder“ verdeutlicht die für das Grundgesetz charakteristische, neue Sicht der kommunalen Selbstverwaltung als Bestandteil der demokratischen Staatsorganisation. Dies unterstreicht auch der gesamte Inhalt des Artikels 28, der neben dem in Absatz 2 geregelten Selbstverwaltungsrecht der Kommunen eine weitere wichtige Bestimmung, die sogenannte Homogenitätsklausel, enthält (Art. 28, Abs. 1). Sie macht die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates (i.e. § 6 IV und VI.), im Sinne des Grundgesetzes für die verfas-

sungsmäßige Ordnung in den Ländern verbindlich. Da die Bezeichnung „in den Ländern“ zugleich die Gemeinden und Gemeindeverbände einschließt, unterwirft das Grundgesetz die innere Ordnung der Kommunen den für das nationale politische System maßgeblichen Gestaltungsgrundsätzen (ausführlicher hierzu Gabriel: 1979a).

Die Ausgestaltung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung gehört in Deutschland traditionell zu den Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Aus diesem Grunde enthält das Grundgesetz nur sehr allgemeine Bestimmungen über die Organisation und die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Für die Organisation der Inneren Gemeindeverfassung eröffnet es zwei Möglichkeiten: eine Verfassung nach den Grundsätzen der repräsentativen oder der unmittelbaren Demokratie. Das direktdemokratische Prinzip findet seinen Ausdruck in der Möglichkeit, an die Stelle einer gewählten Kommunalvertretung eine Gemeindeversammlung treten zu lassen. Als zweite Variante der inneren Ordnung der Gemeinden sieht das Grundgesetz eine repräsentativdemokratische Verfassung vor. Soweit die Gemeindeangelegenheiten nicht von einer Gemeindeversammlung geregelt werden, ist in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine demokratisch gewählte Volksvertretung einzurichten. Obwohl der Wortlaut des Grundgesetzes keines dieser beiden Prinzipien favorisiert, hat sich in der Praxis das repräsentativ-demokratische Modell durchgesetzt. In Anbetracht der vagen Bestimmungen des Grundgesetzes und der Länderverfassungen über die innere Ordnung der Gemeinden verfügt der Gesetzgeber bei seiner Konkretisierung über einen großen Gestaltungsspielraum. Dies führte zu einer außerordentlichen Vielgestaltigkeit der institutionellen Strukturen. Auch wenn sich die Strukturen zum Teil nur geringfügig voneinander unterscheiden und auf fünf Grundmuster reduzieren lassen, weist jedes Land der (alten) Bundesrepublik einen besonderen Typus Innerer Gemeindeverfassung auf. In den neuen Bundesländern ist die Neuordnung der Kommunalverfassung noch nicht abgeschlossen (Schmidt-Eichstaedt: 1989 sowie Püttner: ²1982; zur Kommunalverfassung in den neuen Bundesländern Schmidt-Eichstaedt/Stade/Borchmann: 1990). Die Vielfalt der institutionellen Regelungen schlägt sich in der Praxis der kommunalen Demokratie allerdings nur begrenzt nieder; denn der tatsächliche Ablauf der kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse hängt nur bedingt von den institutionellen Rahmenbedingungen ab (Derlien/Gürtler/Holler/Schreiner: 1977; anders Banner: 1989). Andere Faktoren – wie die Gemeindegröße oder lokale politische Traditionen – spielen in dieser Hinsicht eine wichtigere Rolle (Wehling: 1986a, S. 74ff.).

Im Gegensatz zur Inneren Gemeindeverfassung erweist sich der Zuschnitt der kommunalen Aufgaben als ziemlich einheitlich (hierzu: Gunlicks: 1986, S. 84ff.; Köstering: ²1982; Schäfer/Stricker: 1989). Obwohl das Grundgesetz die kommunalen Zuständigkeiten etwas detaillierter beschreibt als die Innere Gemeindeverfassung, macht es auch in dieser Hinsicht nur allgemeine Vorgaben für den Landesgesetzgeber, und insbesondere für die politische Praxis. Nach herrschender Lehre ist das Aufgabenfeld der Kommunen durch die folgenden Prinzipien zugleich gesichert und beschränkt (zum folgenden Gabriel: 1979a, S. 30ff.):

(1) Nach dem Grundsatz der Allzuständigkeit bzw. der Universalität des kommunalen Wirkungskreises haben die Gemeinden das Recht, alle in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Aufgaben zu erfüllen. Sie benötigen hierzu keinen besonderen gesetzlichen Auftrag. Dies unterscheidet sie von den Gemeindeverbänden, denen der Gesetzgeber bestimmte Aufgaben ausdrücklich übertragen muß.

(2) Das Örtlichkeitsprinzip begrenzt die Zuständigkeiten der Kommunen auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Was als eine örtliche oder als eine überörtliche Aufgabe anzusehen ist, läßt sich im Einzelfalle allerdings kaum eindeutig festlegen.

(3) Das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit besagt, daß die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben nicht im Auftrage des Staates, sondern aus eigener Kompetenz tätig werden. Im Gegensatz zu den staatlichen Auftragsangelegenheiten erledigen sie diese Aufgaben unabhängig von fachlichen Weisungen und Kontrollen durch den Staat.

(4) Die Kommunen haben das Recht, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln. Die Tätigkeit der kommunalen Organe erschöpft sich also nicht in der bloßen Ausführung staatlicher Gesetze, sie schließt vielmehr die Befugnis zur eigenständigen Gestaltung und Rechtssetzung ein.

(5) Die Gemeinden üben ihr Selbstverwaltungsrecht im Rahmen der Gesetze aus. Als Teil der öffentlichen Verwaltung ist die kommunale Selbstverwaltung im Rechtsstaat an Gesetze gebunden, d.h. ihre Handlungen müssen mit diesen im Einklang stehen. Auf der einen Seite schützt der Gesetzesvorbehalt den kommunalen Aufgabenbestand, auf der anderen Seite begrenzt er ihn. Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen dürfen zwar nur durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, jedoch verleiht das Grundgesetz dem Gesetzgeber die Kompetenz, den Gemeinden bestimmte Aufgaben zu entziehen oder zu übertragen oder die Art der Aufgabenerfüllung zu reglementieren.

Die im Grundgesetz enthaltenen Bestimmungen über die Aufgaben der Kommunen bleiben unbestimmt und interpretationsbedürftig. Insofern ist es nicht weiter überraschend, wenn über die praktischen Implikationen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts Kontroversen bestehen. Dennoch gibt es einige relativ unumstrittene Kernelemente des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, welche die Art der kommunalen Aufgaben und die Form ihrer Erledigung betreffen. Demnach enthält der Art. 28, Abs. 2 GG eine institutionelle Garantie des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen. Er schützt nicht jede einzelne Gemeinde und nicht jede kommunale Aufgabe, wohl aber die Einrichtung „kommunale Selbstverwaltung“. Dadurch garantiert er eine in Kreise und Gemeinden gegliederte Staatsorganisation und räumt den Kommunen das Recht ein, ihre Aufgaben als Rechtssubjekte mit eigenen hoheitlichen Befugnissen zu erfüllen. Die gemeindlichen Hoheitsrechte umfassen die Satzungshoheit, die Personalhoheit, die Gebietshoheit, die Finanzhoheit, die Planungshoheit und die Organisationshoheit. Von diesen ist die Finanzhoheit besonders bedeutsam, da sie eine eigenverantwortliche Einnahme- und Ausgabewirtschaft der Kommunen begründet und damit die Voraussetzungen für eine autonome Erfüllung der kommunalen Aufgaben schafft. In materieller Hinsicht bezieht sich das Selbstverwaltungsrecht auf einen Kernbestand von Aufgaben, als deren Schwerpunkt man die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Daseinsvorsorge ansieht. Staatliche Eingriffe in diesen traditionellen „Wesenskern“ der kommunalen Aufgaben verstoßen gegen die im Grundgesetz enthaltene institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.

Ob die verfassungsmäßigen Garantien die Institution kommunale Selbstverwaltung wirksam schützen und es den kommunalen Organen in der politischen Praxis ermöglichen, ihre Hoheitsrechte effektiv auszuüben, ist umstritten. Als wichtigste Einschränkungen des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen wird deren

Einbindung in einen umfassenden staatlich-kommunalen Planungs-, Leistungs- und Finanzierungsverbund gesehen, in dem die substantielle Regelung politischer Fragen durch staatliche Gesetze erfolgt und den Kommunen vornehmlich die Aufgabe zukommt, die staatlichen Vorgaben in einer den örtlichen Verhältnissen angemessenen Form umzusetzen. Allerdings belegt die empirische Forschung die verbreitete These von der Außensteuerung der Kommunen bislang nicht (dazu die Befunde bei Reissert: 1984; Gabriel/Kunz/Zapf-Schramm: 1990).

III. Die Organisation der kommunalen Ebene

Der einheitliche Terminus „kommunale Selbstverwaltung“ verdeckt die Tatsache, daß die kommunale Ebene politische Einheiten mit jeweils unterschiedlichen Aufgaben und Binnenstrukturen umfaßt. Im alltäglichen Sprachgebrauch dürfte sich der Begriff „kommunale Selbstverwaltung“ in erster Linie auf Städte und Gemeinden beziehen. Neben diesen üben aber auch Gemeindeverbände, von denen die Landkreise besonders bedeutsam sind, Selbstverwaltungsrechte aus. Einige Gemeinden besitzen den Status kreisfreier Städte und erfüllen zugleich die Funktionen von Gemeinden und Landkreisen. Die Gliederung in Gemeinden, Stadt- und Landkreise ist in sämtlichen Flächenstaaten der Bundesrepublik zu finden, und auch die Zuordnung der kommunalen Aufgaben zu diesen Einheiten fällt relativ einheitlich aus (Gunlicks: 1986, S. 36ff.).

Dagegen divergiert die weitere Organisation der kommunalen Ebene von Bundesland zu Bundesland beträchtlich. In Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind zwischen den Gemeinden und Kreisen weitere Gemeindeverbände mit unterschiedlichen Bezeichnungen, Kompetenzen und Organisationsstrukturen angesiedelt (Bogner: 1981). Weitere Unterschiede bestehen schließlich in der Einrichtung von Selbstverwaltungseinheiten unterhalb der Gemeindeebene, d.h. bei den Ortsteilen bzw. Stadtbezirken (Schäfer/von Kodolitsch: 1982ff.) sowie in der Übertragung von Kreisaufgaben auf kreisangehörige Städte (Gunlicks: 1986, S. 39ff.).

Unter den Selbstverwaltungseinheiten nehmen die Gemeinden in verfassungsrechtlicher wie in politischer Hinsicht eine exponierte Stellung ein. Das im Grundgesetz enthaltene Prinzip der Universalität des kommunalen Wirkungskreises bezieht sich ausschließlich auf die Gemeinden, die auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung eine besondere Rolle spielen dürften. Aus den genannten Gründen konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die Gemeindeebene, d.h. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die kreisfreien Städte.

IV. Typen der Inneren Gemeindeverfassung in der Bundesrepublik Deutschland

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Landesparlamente (hierzu § 22) bei ihren Entscheidungen über die Innere Gemeindeverfassung verschiedenartigen Einflüssen ausgesetzt. Aufgrund der langen Selbstverwaltungstradition hatten sich im 19. und frühen 20. Jahrhundert in den Gliedstaaten des Deutschen Reichs verschiedene Kommunalverfassungen herausgebildet, an die man bei der

Neuordnung des Kommunalwesens anknüpfen konnte. Daneben versuchten auch die Besatzungsmächte, ihre politischen Ordnungsvorstellungen in die Beratungen der Landesparlamente einzubringen. Insofern stellten die nach 1945 verabschiedeten Gemeindeordnungen eine Synthese aus deutschen Selbstverwaltungstraditionen und Vorgaben der Siegermächte dar. Während sich erstere in der amerikanischen und in der französischen Zone weitgehend durchsetzten, sind die Gemeindeordnungen in Niedersachsen und in Nordrhein-Westfalen deutlich von den Vorstellungen der ehemaligen britischen Besatzungsmacht geprägt. In den fünf neuen Ländern ist die Neuordnung der kommunalen Ebene noch nicht abgeschlossen. Derzeit gilt die nach der Volkskammerwahl 1990 revidierte provisorische Kommunalverfassung, keines der fünf Landesparlamente hat bislang eine neue Gemeindeordnung beschlossen. Aus dieser Ausgangslage resultiert ein ausgesprochen heterogenes Erscheinungsbild der kommunalpolitischen Strukturen. Nicht zuletzt aus diesem Umstand erklärt sich die anhaltende Diskussion über die Reform der Gemeindeverfassung, in die Effizienzgesichtspunkte wie demokratiethoretische Überlegungen gleichermaßen einfließen (Borchmann/Vesper: 1977).

Zwei strukturell besonders bedeutsame Problemfelder stehen im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung, nämlich einmal die Bestimmungen über die Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte der Bevölkerung und zum anderen die kommunalen Entscheidungsorgane, ihre Beziehung zueinander sowie ihre Kompetenzen.

1. Die Beteiligungsrechte der Bevölkerung

Da sich die Innere Gemeindeverfassung der meisten Bundesländer nahezu ausschließlich am Grundsatz der repräsentativen Demokratie orientiert, ist die Entscheidungskompetenz über sämtliche Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung entweder ausschließlich der Gemeindevertretung oder anteilig der Gemeindevertretung und dem Gemeindevorstand zugeordnet. Im ersten Fall sprechen wir von einer monistischen, im zweiten von einer dualistischen Gemeindeverfassung. Trotz des Primats der repräsentativen Organe verfügt die Bevölkerung formal und faktisch über einige Möglichkeiten, an kommunalpolitischen Entscheidungen mitzuwirken oder diese zu beeinflussen. Nach Art. 28, Abs. 2 GG muß das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die ausdrückliche Erwähnung im Grundgesetz macht deutlich, daß die Beteiligung an der Wahl der Kommunalparlamente normativ das wichtigste Partizipationsrecht darstellt. Die Kommunalwahlgesetze konkretisieren den von der Verfassung abgesteckten Rahmen (Meyer, H.: ²1982). In Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz – mit Abstrichen auch in Niedersachsen – geben sie den Wählerinnen und Wählern durch die Instrumente des Kumulierens und Panaschierens einen beträchtlichen Einfluß auf die personelle Zusammensetzung der Kommunalvertretungen. In Bayern und Baden-Württemberg, ab 1993 auch in Hessen, ist zudem die Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters vorgesehen.

Zusätzlich zu den verfassungsrechtlich geregelten Einflußmöglichkeiten der Bürger sehen die Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer sowie Fachgesetze des Bundes und der Länder weitere Beteiligungsmöglichkeiten vor, die zwar

überwiegend unterhalb der Ebene autoritativer Entscheidungen verbleiben, als Artikulations- und Organisationsrechte aber gleichwohl bedeutsam sind.

Das wichtigste Element direkter Demokratie im deutschen Selbstverwaltungsrecht stellt der Bürgerentscheid dar. Er überträgt den Bürgern in wichtigen kommunalen Angelegenheiten ein direktes Entscheidungsrecht, das im Erfolgsfalle einen Ratsbeschluß ersetzt. Bis vor kurzem kannte nur die Gemeindeordnung Baden-Württembergs diese Einrichtung, mittlerweile wurden Bürgerentscheide jedoch auch in Schleswig-Holstein und in den fünf neuen Bundesländern eingeführt. Einzelheiten des Verfahrensablaufs regelt die Gemeindeordnung (Ardelt/Seeger: 1977, S. 106ff.; Beilharz: 1981; Seeger: 1988).

Wesentlich umfassender als die Entscheidungsrechte in Sachfragen sind die Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Entscheidungen der kommunalen Organe. Durch die Ausübung eines Initiativrechts verfügt die Bevölkerung über die Möglichkeit, die Kommunalvertretung zur Beschäftigung mit bestimmten Themen zu zwingen. Das Entscheidungsrecht verbleibt in diesem Falle allerdings bei der Gemeindevertretung. Unter verschiedenartigen Bezeichnungen und in variierender institutioneller Ausgestaltung sind derartige Einrichtungen in den Gemeindeordnungen aller dreizehn Flächenstaaten der Bundesrepublik vorgesehen, in Nordrhein-Westfalen und Bayern allerdings nur in den schwachen Varianten eines Sammelpetitionsrechts bzw. eines Antragsrechts der Bürgerversammlung an die Kommunalvertretung. In Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein besteht darüber hinaus die Möglichkeit, bei besonders bedeutsamen kommunalpolitischen Entscheidungen, etwa bei kommunalen Planungen oder beim Beschluß über die kommunale Haushaltssatzung, Einwände und Anregungen vorzutragen, mit denen sich die Kommunalvertretung zu beschäftigen hat.

Wie ein Blick auf die Praxis zeigt, stellt die Wahlbeteiligung eindeutig das Kernstück des Beteiligungssystems der Kommunen dar. Obgleich die Beteiligung an Stadt- und Gemeinderatswahlen das Niveau der Bundestagswahlen normalerweise nicht erreicht und zudem zwischen den einzelnen Bundesländern relativ große Unterschiede bestehen, werden in der Spitze Beteiligungsquoten von mehr als 80 Prozent erreicht (einige Angaben hierzu bei Cryns/Heimbach: 1987, S. 112ff.). Da weitere Formen kommunalpolitischer Beteiligung empirisch kaum untersucht wurden, sind über ihre Bedeutung in der kommunalen Praxis keine verlässlichen Aussagen möglich. Von dieser Feststellung sind lediglich das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid in Baden-Württemberg auszunehmen. Über ihre kommunalpolitische Bedeutung liegen mehrere detaillierte Untersuchungen vor. In der Praxis werden die ohnehin nur schwach entwickelten Einrichtungen direkter Demokratie nur spärlich genutzt (Ardelt/Seeger: 1977; Beilharz: 1981; Seeger: 1988. Ob dies an ihrer unzulänglichen Ausgestaltung oder an der begrenzten Beteiligungsbereitschaft der Bevölkerung liegt, läßt sich beim derzeitigen Forschungsstand nicht sagen. Auch wenn die Mitwirkungsbereitschaft auf der lokalen Ebene stärker entwickelt ist als in der nationalen Politik (Gabriel: 1991a), prägen repräsentativ-demokratische Strukturen den kommunalpolitischen Alltag. Die für das politische Leben einer Stadt oder Gemeinde maßgeblichen Entscheidungen fallen formal wie faktisch in der Kommunalvertretung und der Kommunalverwaltung.

Weitere, irreführenderweise mit dem Begriff „Partizipation“ belegte Mitwirkungsrechte dienen bei genauer Betrachtung nicht der Einflußnahme auf politi-

sche Entscheidungen, sondern der Kommunikation zwischen lokalen Entscheidungsträgern und der Bevölkerung. Hierzu gehören z.B. Bürgerversammlungen, Anhörungen und die verschiedenen Mitwirkungs- bzw. Einspruchsrechte von an der kommunalen Planung Beteiligten (Mattar: 1983).

2. Die kommunalen Organe, ihre Aufgaben und Beziehungen

Die jeweils eigenen Zuständigkeiten der kommunalen Organe und die Bedingungen ihres Zusammenwirkens sind in den deutschen Gemeindeordnungen auf unterschiedliche Weise rechtsförmig geregelt. Doch trotz dieser „beeindruckenden Unterschiedlichkeit“ (Schmidt-Eichstaedt: 1985, S. 20) weisen die einzelnen Kommunalverfassungen hinsichtlich der intra-kommunalen Macht- und Kompetenzverteilung grundlegende Gemeinsamkeiten auf:

Die Entscheidungsbefugnisse sind, erstens, zwischen Ratsvertretung einerseits und Gemeinde-Verwaltungsleitung andererseits aufgeteilt. Zwar rechnen Rat und Verwaltung lt. strengem verfassungssystematischen Typenzwang zu der einen Selbstverwaltung. Doch läßt sich das klassische Schema politischer Gewaltenteilung (näheres § 1 III), das zwischen rechtsetzender und vollziehender Gewalt trennt, im Grundriß auch auf die kommunalen Institutionen übertragen, denn die gewählte Gemeindevertretung verfügt – zweite wesentliche Gemeinsamkeit aller Gemeindeordnungen – über die letztverantwortliche Beschlußkompetenz in wichtigen Gemeindeangelegenheiten. Diese Kompetenz betrifft vornehmlich die Ausübung der kommunalen Satzungshoheit, und hier wiederum insbesondere die Verabschiedung des Haushalts, die Bauleitplanung sowie die Festlegung gemeindlicher Steuern, Abgaben und Gebühren, ferner die Ratswahl der berufsmäßigen Stadträte (Beigeordnete bzw. Referenten) und damit ein wesentliches Element der Personalhoheit.

In Wahrnehmung der erwähnten Beschlußrechte übt die gewählte Vertretungskörperschaft der Gemeindebürger eine genuin parlamentarische Funktion aus, indem sie eine allgemein verbindliche „Entscheidung zwischen Handlungsalternativen“ (Treiber/Blankenburg: 1989, S. 109) trifft. Ihrer Rechtsstellung nach sind Gemeinderatsmitglieder allerdings nicht Abgeordneten des Bundestags und der Landtage gleichgesetzt. Wohl sind sie gleich diesen an Aufträge und Weisungen nicht gebunden; aber sie entbehren des Schutzes der Immunität (eingeschränkte Strafverfolgung) und der Indemnität (Nichthaftbarkeit für Folgen von Entscheidungen als Mandatsträger; hierzu ausführlich § 4 II.).

Unterschiedlich geregelt sind Art und Ausmaß der Kompetenzausstattung im Innenverhältnis zwischen den Hauptorganen Rat und Verwaltungsspitze (s. für die Gemeindeordnungen der Bundesrepublik im einzelnen Schmidt-Eichstaedt/Stade/Borchmann: 1990): Ist die Gemeindevertretung das alleinzuständige Verfassungsorgan und verfügt der Hauptverwaltungsbeamte lediglich über übertragene Organkompetenzen, die aus der Allzuständigkeit des Rates abgeleitet sind oder überdies, wie in Nordrhein-Westfalen, dem Rückholrecht des Rates unterliegen, sprechen wir von einem „monistischen“ Verfassungstypus. Bei der „dualistischen“ Variante tritt neben die Gemeindevertretung ein weiteres Verfassungsorgan mit eigenständigen Kompetenzen in Gestalt des (Ober)Bürgermeisters oder Magistrats hinzu (für diese und die folgende Klassifizierung Köser: 1979, S.

405ff.). Hinsichtlich der administrativen Steuerung wird üblicherweise zwischen „monokratischer“ und „kollegialer“ Verwaltungsleitung unterschieden. Im ersteren Fall führt der hauptamtliche Verwaltungschef den kommunalen öffentlichen Dienst durch Einzelentscheidung in eigener Verantwortung. Im kollegialen Führungsmodell teilen sich Bürgermeister und haupt- bzw. ehrenamtliche Beigeordnete in die Verwaltungsleitung.

Unterschiedlich ist weiterhin der Wahlmodus der Verwaltungsspitze (Volkswahl des Bürgermeisters in Bayern und Baden-Württemberg, demnächst auch in Hessen; Ratswahl des Bürgermeisters bzw. Gemeindedirektors in allen übrigen westdeutschen Flächenstaaten) sowie die Sitzungsleitung von Gemeinderat und Ausschüssen; den Vorsitz führt entweder der Ratsvorsitzende (Bürgermeister, Stadtverordneten-Vorsteher) oder der Verwaltungschef (der in Bayern und Baden-Württemberg den Ratsvorsitz in Personalunion mit innehat).

Einen viel diskutierten – und bis in die Gegenwart wiederholt für reformüberfällig erklärten – Unterfall monokratischer Verwaltungsführung stellt die sog. doppelte Spitze im Geltungsbereich der norddeutschen Ratsverfassung (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) dar. Auch hier obliegt dem Gemeinde- bzw. (Ober-) Stadtdirektor die typische Organkompetenz des Hauptverwaltungsbeamten, insbesondere das (namens des Rates ausgeübte) Entscheidungsrecht über einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung, ferner die Aufgabe, Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse vorzubereiten und auszuführen. Die einfache Geschäftsvollzugsbefugnis des Verwaltungschefs steht zwar einerseits unter dem grundsätzlichen Entscheidungsvorbehalt des Rates (Zopes: 1984, S. 23). Andererseits kann der Hauptverwaltungsbeamte in der Regel für sich reklamieren, die rechtlich allein zulässige Entscheidung getroffen bzw. vorgeschlagen zu haben (Schmidt-Eichstaedt: 1985, S. 28). Die – für tatsächliche Entscheidungsmacht bedeutsame – Möglichkeit der Verwaltungsspitze zum Rekurs auf den Gesetzesvorbehalt spiegelt eine schon Anfang der 60er Jahre von Ernst Forsthoff registrierte Änderung der Gesetzesqualität wider: Moderne Gesetzgebung normiert in wachsendem Maße weite Bereiche des Soziallebens und geht dabei zunehmend dazu über, in die gesetzliche Formulierung solcher Intervention auch Ausführungsbestimmungen aufzunehmen, die herkömmlich „der Ordnung durch die Verwaltung selbst“ überlassen wurden (Forsthoff: 1961, S. 274). Eine derartige gesetzliche Absicherung vormals ‚freier‘ administrativer Entscheidungsräume stärkt die Verwaltungsposition gegenüber dem Rat und schränkt umgekehrt dessen Möglichkeiten ein, Vollzugsentscheidungen der kommunalen Ämter zu beeinflussen.

Der Bürgermeister seinerseits als anderer Teil der Doppelspitze ist „geborener“ Vorsitzender des Rates und des (beschließenden) Hauptausschusses (s. u.). Er vertritt die Gemeinde nach außen, führt bestimmte Ratsbeschlüsse selbständig aus (z.B. bei Durchführung der Geschäftsordnung), besitzt ein (aufschiebendes) Einspruchsrecht gegen Entscheidungen der Ratsversammlung und kann in Einzelfällen, gemeinsam mit einem weiteren Ratsmitglied, an Stelle des Rates entscheiden (Dringlichkeitsentscheidung). Insgesamt folgt die Konstruktion der ‚Doppelspitze‘ der Leitidee einer „kontrapunktische[n]“ Auspendelung der Machtfülle des Hauptverwaltungsbeamten durch einen mit besonderen eigenen Kompetenzen versehenen Ratsvorsitzenden“ (Schmidt-Eichstaedt: 1985, S. 26) sowie durch ein relativ weitgehendes Rückholrecht der Ratsvertretung.

Ratsausschüsse sind als fakultative Unterorgane der Gemeindevertretung in den Kommunalverfassungen sämtlicher Flächenstaaten vorgesehen. Einige Gemein-

deordnungen schreiben darüber hinaus die obligatorische Einsetzung bestimmter Ausschüsse fest (NRW: Hauptausschuß, Finanz-, Rechnungsprüfungsausschuß – Saarland: Finanz-, Rechnungsprüfungs-, Personalausschuß – Bayern: Rechnungsprüfungsausschuß in Gemeinden über 5000 Einwohner). Den Ausschüssen sind entweder beratende bzw. vorbereitende Aufgaben oder aber (ausgenommen Niedersachsen) Beschlußrechte zugewiesen.

Ratsausschüsse tagen häufiger als Ratsplena, und sie übertragen insoweit schon von ihrem Sitzungszyklus her, wie auch aufgrund ihrer fachpolitischen Spezialisierung, ein typisches Strukturmerkmal sogenannter „Arbeitsparlamente“ auf die kommunale Ebene. Der Vorsitz fällt, wie in Süddeutschland, entweder dem Verwaltungschef zu, oder aber er wird ratsseitig bestimmt (so im Geltungsbereich der Norddeutschen Ratsverfassung). Eine herausgehobene Position kommt dem Hauptausschuß in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sowie dem niedersächsischen Verwaltungsausschuß zu: Der Hauptausschuß soll die Gemeindeverwaltung überwachen, für die Einheitlichkeit der Arbeit der übrigen Ausschüsse sorgen, und er kann auch bestimmte Einzelentscheidungen treffen (Schleswig-Holstein). Ähnlich bestimmt sind die Koordinations- und Querschnittsfunktionen des gleichnamigen Gremiums in Nordrhein-Westfalen (Entscheidung über die Planung bedeutsamer Verwaltungsaufgaben, Eilentscheidungsrecht). Der Verwaltungsausschuß Niedersachsens, der Ratsbeschlüsse vorbereitet und auch eigene beschließende Befugnisse besitzt, ist kein Untergremium des Rates, sondern ein eigenständiges Gemeindeorgan.

Ersichtlich sind Organstreitigkeiten schon in den formalrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeordnungen mit vorprogrammiert. So gibt etwa die Norddeutsche Ratsverfassung, die dem Stadt- bzw. Gemeindedirektor das Entscheidungsrecht für „einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung“ überträgt, mit dieser Formulierung lediglich einen unbestimmten Rechtsbegriff vor, der bezüglich der Kompetenzabgrenzung zwischen Rat und Hauptverwaltungsbeamtem auslegungsbedürftig ist. Von der Problemlage her damit vergleichbar sind im Geltungsbereich der dualistischen Süddeutschen Ratsverfassung jene Kompetenzkonflikte zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister, die sich an Personalentscheidungen des Stadtoberhauptes entzünden. Wie an jüngsten Verwaltungsgerichts-Entscheidungen abzulesen ist, tendiert die Rechtsprechung dahin, das Umsetzungsrecht des Bürgermeisters auch für Stellen im höheren Dienst sowie seinen Handlungsspielraum, die Geschäftsverteilung der Dezernatsleiter zu ändern, weit auszulegen.

V. Zur Praxis politischer Willensbildung und Entscheidung auf der kommunalen Ebene

Die Gemeindeordnungen geben für die Machtverteilung unter den kommunalen Organen und für das Procedere kommunalpolitischer Entscheidungsfindung lediglich den normativen Rahmen vor. Die tatsächliche kommunale Praxis folgt jedoch Vorgaben und einer Entwicklungslogik, die sich einmal als probleminduzierte, zum anderen als systeminduzierte Politisierung beschreiben lassen.

1. Systeminduzierte Politisierung: Machtverlust der Gemeindeparlamente?

Die Rechts- und Aufgabenstellung für die kommunale Selbstverwaltung als eine demokratisch legitimierte, normsetzende dritte Stufe öffentlicher Gewalt mit originären und übertragenen Zuständigkeiten läßt es als angemessen erscheinen, die gewählte Vertretungskörperschaft der Gemeinde als vollwertiges Parlament zu betrachten (so zu Recht Schmidt-Eichstaedt: 1985). Auch auf kommunaler Ebene beansprucht der Gemeinderat somit einen Primat der Politik, deren Entscheidungen der Gemeindeverwaltung zum Vollzug übertragen sind. Und ähnlich dem faktischen Verhältnis der Gewalten auf den Ebenen des Bundes und der Länder ist die Praxis kommunaler Politik durch einen Machtüberhang der Exekutive gekennzeichnet: ein Gemeinderat tagt selten häufiger als monatlich, eine Gemeindeverwaltung agiert täglich. Es ist vornehmlich die fachkundige Verwaltung, die Problemlagen thematisiert, sie dadurch „in den Bereich des Politisierten zieht“ (Treiber/Blankenburg: 1989, S. 109), Lösungsvorschläge formuliert und dabei auch schon die Konsensfähigkeit einer zur Entscheidungsreife gebrachten Verwaltungsvorlage bei gesellschaftlichen Interessengruppen vorweg auslotet. Ebenso ist „kommunale Außenpolitik“, also die Pflege von Außenkontakten mit staatlichen Genehmigungs-, Kontroll- und Subventionsstellen, nahezu ausschließlich Sache der kommunalen Verwaltung (Pehle: 1985, S. 281).

Demgegenüber ist die Thematisierungs- und Politikformulierungsfunktion der Ratsversammlung unterentwickelt. Schmidt-Eichstaedt hält die Annahme für realistisch, daß sich das Entscheidungshandeln des Rates „de facto auf prozeßleitende Beschlüsse und auf „Kulminationsbeschlüsse“ beschränkt“ (:1985, S. 22), was meint: das gewählte Vertretungsorgan gibt zunächst lediglich eine Richtung vor und tritt erst dann wieder beschließend in Aktion, wenn sich der Entscheidungsprozeß auf konkrete Lösungsentwürfe hin verdichtet.

Die tatsächlichen Vorbereitungs- und Vorauswahlbefugnisse der Kommunalverwaltung begleiten und beeinflussen folglich die materielle Willensbildung des Rates stetig. Gleichwohl ist fraglich, ob die Eigenmacht der Gemeindeverwaltungen so weit reicht, im Vorfeld der definitiven Ratsentscheidungen denkbare Entscheidungsalternativen immer schon auszusondern (so z. B. Schmidt-Eichstaedt: 1985, S. 21). Wohl ist das Ratsplenum gewöhnlich auf die Rolle eines ‚Notars‘ administrativ aufbereiteter Sachentscheidungen beschränkt. Vergleichende Fallstudien haben jedoch nachgewiesen, daß entscheidende Phasen der kommunalpolitischen Programmformulierung unterhalb der Vollversammlung der Stadtverordneten, nämlich auf der Ebene der Fraktions-Arbeitskreise und der Fachausschüsse des Rates, anzusiedeln sind. In diesem institutionellen Zwischenfeld, wo „Basis-Fachkoalitionen“, zusammengesetzt aus Fraktionsexperten und parteinahen Verwaltungsfachleuten, sich verstetigen und zu durchsetzungsmächtigen Anforderungskollegien verselbständigen (Banner: 1984, S. 370f.), werden Verwaltungsvorlagen in enger Verschränkung von politischen Mandatsträgern mit Akteuren der Verwaltung zur Entscheidungsreife gebracht. So „versucht die Verwaltung häufig, ihre Vorlagen schon vor der Ausschußphase politisch abzusichern. Weil eine unmittelbare Einleitung von Verwaltungsvorlagen größerer Bedeutung in das vom Gemeinderat und seinen Ausschüssen gebildete formale Entscheidungssystem prinzipiell immer das Risiko ihrer Ablehnung und damit verblichener Arbeitsleistung beinhaltet, ist die Herausbildung informeller, aber dennoch stabiler Kommunikationsmechanismen zwischen den Spitzenvertretern der Vertretungskörperschaft und den Führungskräften der Verwaltung

unter den gegebenen Verhältnissen offenbar unentbehrlich, um ein Mindestmaß an administrativer Effizienz zu gewährleisten“ (Pehle: 1985, S. 89).

Dieser, von Gerhard Banner 1972 auf die griffige Formel der „Vorentscheider“ gebrachte Mechanismus wird vor allem dann wirksam, wenn kommunalpolitische Entscheidungen von Gewicht (z.B. die Haushaltsaufstellung oder bedeutende Investitionsvorhaben) anstehen, die der vorbereitenden Abstimmung bedürfen zwischen Verwaltungsführung (Verwaltungschef, weitere leitende Beamte) und den Meinungsführern der Ratsfraktionen (Fraktionsvorsitzende, bisweilen weitere lokal einflußreiche Politiker) sowie fallweise auch Repräsentanten örtlicher Wirtschaftsgruppen (Banner: 1984, S. 370, mit weiteren Literaturhinweisen; Holler/Naßmacher: 1976). Aber nicht nur für die Vorlaufphase kommunalpolitischer Leit- und Richtungsentscheidungen wird die These einer „exekutiven Führerschaft“ (Kevenhörster) relativiert. Auch bei eher routineförmigen kommunalpolitischen Entscheidungslagen können sich, wie Derlien u.a. Mitte der 70er Jahre in einer vergleichenden Studie von vier Mittelstädten im Geltungsbereich unterschiedlicher Gemeindeordnungen gezeigt haben, die Stadtvertretung oder deren Unterorgane bereits bei der Vorbereitung von Verwaltungsvorlagen mit eigenen Vorstellungen durchsetzen: „Wenn keine Alternativen in den Ausschüssen vorgelegt werden, bedeutet dies auch nicht, daß die erwogenen Alternativen nicht bekannt sind oder nicht diskutiert werden. Zumindest die Fraktionen, die den OB und den Wahlbeamten stellen, sind in der Regel über bekannte Lösungsvarianten informiert. Enthält die förmliche Beschlußvorlage nur einen Beschlußvorschlag, ‚hat dies beinahe arbeitstechnische Gründe‘“ (Derlien/Gürtler/Holler/Schreiner: 1977, S. 72f.).

In Anlehnung an die Mitte der 70er Jahre von Derlien u.a. empirisch ermittelten (und in der jüngeren Studie Winkler-Haupts 1988 in der Tendenz bestätigten) Befunde schält sich ein typisches Grundmuster kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse heraus: Dank ihres Informationsvorsprungs ist die kommunale Administration den Parlamentariern „bei der Initiierung und Vorbereitung von Beschlüssen der Stadtvertretung weit überlegen“ (Derlien/Gürtler/Holler/Schreiner: 1977, S. 116). Umgekehrt können die Ratsfraktionen – zumindest jene, die auf der Beigeordnetenbank Personen ihres politischen Vertrauens platzieren – den Wissensvorsprung der Verwaltung dadurch kompensieren, daß sie über die Wahlbeamten einen „sekundären Kontrollmechanismus“ aufbauen (Derlien/Gürtler/Holler/Schreiner: 1977, S. 116), welcher die administrativen Planungs- und Vollzugsschritte verwaltungsintern begleitet. Hieran wird übrigens deutlich, daß die seitens der Ratsparteien betriebene Politisierung der Dezernentenebene nicht allein Effekt einer gezielten personalpolitischen Patronage und parteivermittelten Karriereplanung ist, sondern eben auch im System kommunaler Machtverteilung mit angelegt ist (Derlien/Gürtler/Holler/Schreiner: 1977, S. 74, auch Schmidt-Eichstaedt: 1985, S. 32). Allerdings bleibt trotz solcher ‚polykratischer‘ Verteilung von verwaltungsinternen Informations- und Einflußchancen die Beschlußvorbereitung Sache der Verwaltung, was, neben der Filterwirkung des Vorentscheider-Systems und der Konzentration der parlamentarischen Kleinarbeit in den Ausschüssen, das politische Gewicht des Ratsplenums deutlich einschränkt.

Kontrovers diskutiert wird die Frage, ob die hier skizzierte Typik des kommunalen Einflußsystems allgemeine Gültigkeit hat oder ob der reale Ablauf kommunalpolitischer Entscheidungsvorgänge von Land zu Land Unterschiede aufweist, die im Aufbau der jeweiligen Gemeindeordnung begründet sind. Letztere Posi-

tion wird beispielsweise von Gerhard Banner und Heinrich Lehmann-Grube vertreten, die, aufgrund eigener Erfahrungen als kommunale Wahlbeamte, für das Entscheidungssystem der Norddeutschen Ratsverfassung eine bedenkliche parteipolitische Entscheidungsaufladung feststellen, die bewirke, daß sich die Tendenz zu kostenträchtiger Verselbständigung der Fachpolitik verstärke; andererseits schwinde die Durchsetzungsfähigkeit der einer ausgeglichenen Haushaltsplanung verpflichteten Steuerungs politik. Banner begründet dieses „Steuerungsgefälle“ von den südlichen zu den nord-westlichen Bundesländern mit folgender Dialektik: „Diejenigen Gemeindeordnungen, die der Fach- und Parteipolitik am meisten Spielraum geben, verbessern scheinbar die Durchsetzungschancen der Fraktionen gegenüber der Verwaltung. In Wirklichkeit verbessern sie die Chance der beamteten Fachpolitiker, die Fraktionen in ihrem Sinn zu manipulieren – mit dem Risiko, daß der Haushalt blockiert wird und die Mandatsträger jede kommunalpolitische Handlungsfähigkeit verlieren“ (Banner: 1984, S. 370; dazu kritisch Wehling: 1986b, S. 1048f.).

Die These eines verfassungstypus-bedingten Steuerungsdefizits der doppelköpfigen Ratsverfassung Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens wird bei empirischer Überprüfung deutlich abgeschwächt. So kommt Winkler-Haupt in seiner Vergleichstudie in vier Mittelstädten zu dem Ergebnis, daß nicht nur unterschiedliche formale Verfassungsvorgaben, sondern gerade auch Unterschiede in den finanzwirtschaftlichen Rahmendaten (Haushaltseckwerte) und in der Organisation parlamentarischer Behandlung „den Prozeß kommunaler Sparpolitik und das dortige Rollenverhalten der Akteure/Akteursgruppen in unterschiedlichem Maße beeinflussen“ (Winkler-Haupt: 1988, S. 197). Bestätigt wird die frühere Aussage Derliens und seiner Mitautoren, daß „die Gemeindeverfassung lediglich das in allen untersuchten Städten sehr ähnliche Muster des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses unterschiedlich akzentuiert, aber nicht grundsätzlich verschieden ausfallen läßt“ (Derlien/Gürtler/Holler/Schreiner: 1977, o.S.).

2. Probleminduzierte Politisierung: Parteienstreit statt Sachpolitik?

Die Normalerwartung der Gemeindegewerinnen und -bürger gegenüber der Kommunalpolitik und deren Akteuren ist überwiegend von einem harmoniegeleiteten Vorstellungshorizont bestimmt (Güllner: 1986, S. 33). Um ein weiteres Beispiel zu nennen: Die zeitweilige Spaltung der CSU-Ratsfraktion und -Orts partei in Augsburg Anfang der 80er Jahre wurde von der eigentlichen CSU-Klientel (den CSU-Wählern der vorangegangenen Kommunalwahl von 1978) vornehmlich negativ beurteilt (Institut für Demoskopie Allensbach, vertrauliche Umfrage: Juni 1982). Die in allen verfügbaren Umfragedaten wiederholt bestätigte, mehrheitlich geäußerte Präferenz für Konsens, Sachlichkeit und Ideologiefreiheit in der Kommunalpolitik kontrastiert nun aber ersichtlich zum Selbstverständnis und zur öffentlichen Selbstdarstellung von vielen Kommunalpolitikern die – häufiger in größeren Städten – sich an einem eher konfliktorischen Handlungsmuster ausrichten (mit lokalem Beleg Güllner: 1986, S. 33)

Die Gründe für diese Kluft zwischen einem bürgerschaftlichen Wunschbild von Kommunalpolitik und jener Mandatsträger-Orientierung liegen nicht etwa, wie ein populäres Vorurteil nahe legt, wesentlich in lokalen „Entartungen“ des Par-

teienstaates (Stichwort: „Parteihader“) bzw. einer vorgeblich prinzipiellen Unvereinbarkeit von Kommunalpolitik und Parteipolitik begründet. Denn selbst wenn zutrifft, daß kommunalpolitische Problemstellungen typischerweise nicht nach programmatischen Richtungsentscheidungen ausgelegt sind, sondern sachbezogene Einzelfallentscheidungen erfordern, so wird man doch nüchtern feststellen müssen, daß es in aller Regel eben nicht nur eine sachlogische Problemlösung gibt. Vielmehr markiert ein Beschluß ‚in der Sache‘ stets eine Entscheidung zwischen mehreren möglichen Entscheidungs-Alternativen, die voneinander abweichende, z.T. hart kontrastierende Auffassungen über Inhalt, Finanzausstattung und Dringlichkeit der betreffenden Maßnahme repräsentieren. Unterschiedliche Prioritäten und konkurrierende Interessenlagen in der Ortsbevölkerung finden in einem lokalen Mehrparteiensystem folglich ihr sachangemessenes kommunalpolitisches Organisationsprinzip. Die Übertragung dieses parteienstaatlichen Wettbewerbsmodells auf die kommunale Ebene ist mithin demokratietheoretisch wohlbegründet – sie bedeutet freilich auch zu akzeptieren, daß die entsprechenden konfliktbetonten Handlungsorientierungen in Konkurrenz um Wähler- und Abstimmungsmehrheiten auch die kommunale Praxis leiten.

Etliche Detailbeobachtungen deuten darauf hin, daß sich die „Parteipolitisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung in letzter Zeit konsolidiert, weiter vorarbeitet bzw. beschleunigt („Parteipolitisierung“ läßt sich, einem Definitionsvorschlag Hans-Georg Wehlings folgend, „bestimmen als das Ausmaß, in welchem es den lokalen politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren“ (Wehling: 1991, S. 150). So ergab beispielsweise eine empirische Analyse der Strukturen lokaler Konfliktregulierung in 49 Städten in Rheinland-Pfalz, daß zwar ein durch Freie Wählergemeinschaften repräsentierter Partei – und konfliktfreier Politikstil nach wie vor beträchtliche Zustimmung findet, zugleich aber sich parteienstaatliche Muster politischer Willensbildung insoweit durchsetzen, als die Bundestagsparteien das Gros der Gemeinderatssitze einnehmen. Bei fortdauernder Dominanz der beiden großen Volksparteien CDU und SPD zeichnet sich im Untersuchungsgebiet seit Ende der 70er Jahre eine Tendenz zur Fragmentierung des lokalen Parteiensystems ab, die sich als Indiz für eine Verstärkung wettbewerbsdemokratischer Konstellationen auf kommunaler Ebene deuten läßt (dazu Gabriel: 1991b, S. 380ff.). Deutlich steigende Tendenz von 1974 auf 1984 wies zudem die parteiloyale Rekrutierung von Verwaltungschef und Verwaltungsleitung auf: In den 49 untersuchten rheinland-pfälzischen Städten ist der parteilose Bürgermeister mittlerweile die rare Ausnahme (Gabriel: 1991b, S. 388).

Gewiß halten sich, wie dieselbe Vergleichsstudie belegt, konfliktorische und konsensuale Entscheidungsmuster bei kommunalen Sach- und Personalbeschlüssen im Gesamtbild in etwa die Waage (Gabriel: 1991b, S. 390). Auch sind ferner, wie andere empirische Untersuchungen übereinstimmend erbracht haben, kommunale Investitionsentscheidungen in zentralen Aufgabenbereichen (Wohnen, Verkehr, Kultur usw.) über längere Zeiträume hinweg vornehmlich durch die lokal jeweils gegebene Wirtschafts- und Finanzkraft bestimmt und folgen viel weniger deutlich klassischen parteipolitischen, nach dem gängigen Links-Rechts-Schema ausgerichteten Zielvorgaben (Grüner/Jaedicke/ Ruhland: 1988, Gabriel/Kunz/Zapf-Schramm: 1990). Dennoch scheint die Aussage zulässig, daß – mit steigender Ortsgröße und wachsendem Dienstleistungsbesatz sich verstärkend – eine im Stil und in den Formen der Parteipolitik ausgeübte Politisierung der Kommunalpolitik in den 80er Jahren an Intensität zugenommen hat.

Dieser Politisierungsschub ist, wie es scheint, durch einen erhöhten Problemdruck im kommunalen Feld bedingt. Mindestens zwei Ursachen dafür lassen sich benennen. Einmal bilden sich aktuelle Konditionsschwächen des deutschen Parteiensystems auch auf Gemeindeebene ab: Die Wahlmüdigkeit nimmt zu. Die Mobilisierungslücke bei Kommunalwahlen sowie die auch hier im Wählerverhalten sichtbar nachlassende Parteibindung geht vornehmlich zu Lasten der großen Parteien. „Der politische Markt ist heute vielerorts offen“ (Feist/Liepelt: 1991, S. 198). Insbesondere die SPD muß in großstädtischen Dienstleistungszentren einen Machtverfall ihrer traditionellen kommunalen Hochburgen registrieren (Feist/Liepelt: 1991, S. 196 f.).

Zum anderen werden gesamtgesellschaftliche Widersprüche, die in einzelnen Politikfeldern verstärkt aufbrechen, auf lokaler Ebene spürbar (Hesse, J. J.: 1982, S. 238). Es sind gerade ‚kritische‘ Politikbereiche, wie etwa Wohnen, Umwelt (Abfallwirtschaft), Verkehr, Soziale Dienste, in welchen die persönlichen Lebensumstände der Bürgerinnen und Bürger einschneidend berührt sind. Daher werden hier steigende Leistungsanforderungen an Politik und Verwaltung freigesetzt, teilweise auch soziale Abwehrreaktionen betroffener Bevölkerungsteile (etwa von Anliegern gegen eine bauliche Nachverdichtung im Wohnbezirk) hervorgerufen. Andererseits gehören eben dieselben Politikfelder zu den klassischen Aufgabenbereichen im eigenen Wirkungskreis kommunaler Selbstverwaltung. Den Kommunen wird diese ihre Zuständigkeit politisch und finanziell zur Belastung, denn im Fortgang der gesetzlichen Regelungsdichte werden öffentliche Vollzugs- und Leistungsaufgaben vermehrt den kommunalen Gebietskörperschaften übertragen (Hesse, J. J.: 1986, S. 25), ohne daß diesen angemessene Steuerungsinstrumente (z.B. befristete Umwandlungsverbote im Mietwohnungsbestand) und Geldmittel verfügbar gemacht werden (nach Angaben des Bayerischen Gemeindetages liegt der Kostendeckungsgrad für kommunale Aufgaben, die den Kommunen seitens des Staates übertragen worden sind, bei gerade 35 Prozent).

Die „lokale Inzidenz“ gesellschaftlicher Problemlagen (J. J. Hesse) und die fortschreitende Kommunalisierung öffentlicher Leistungsfunktionen machen das politisch-administrative System der Städte und Gemeinden zum direkten Adressaten steigender Bürgererwartungen und wachsender Bürgerkritik, da die unzureichende Finanzausstattung zu Einsparungen im freiwilligen Leistungsangebot der Kommunen nötigt. Die Akteure der örtlichen Politik und Verwaltung reagieren auf diesen Problemdruck mit einer zusätzlichen Politisierung des kommunalpolitischen Prozesses, deren Erscheinungsformen, in Kenntnis ihrer bislang ungenügenden empirischen Absicherung, hier abschließend knapp umrissen werden sollen:

Die Funktionen und Eigenaktivitäten der örtlichen Parteiverbände verlagern sich vom input- auf den output-Bereich des lokalen Sektors politischer Interessenvermittlung. D.h. im Vergleich mit der Wahrnehmung politischer Beteiligungs- und Integrationsfunktionen wird es aus Sicht der Parteien wichtiger, auf das Leistungsangebot der Kommunalpolitik Einfluß zu nehmen. Mit diesem Perspektivenwechsel lokaler Parteipolitik geht, zweitens, einher, daß die erwähnten ‚kritischen‘ Politikfelder verstärkt parteipolitisch kontrovers besetzt werden. Je entschiedener ein eigenes Parteiprofil aufgebaut wird, sei es bezogen auf ein kommunales Gesamtinteresse (etwa bei Verabschiedung einer neuen Abfallsatzung), sei es mit Blick auf die Interessen sozialer Großgruppen (Mieter, Pendler,

Kulturverbraucher), um so eher mag man hoffen können, bei Wahlen Mobilisierungsdefizite auszugleichen. So erklärt sich, daß kommunale Betroffenen-Politik immer häufiger medienwirksam inszeniert wird, wobei die Polarisierung zwischen den Ratsparteien härter, die öffentlich ausgetragene Kontroverse im Stil und Umgangston schärfer wird. Jedoch stößt die Strategie der parteipolitischen Instrumentalisierung der Kommunalpolitik mitunter an ihre Grenze – Konfrontation um des schieren Machtvorteils willen wird, wie das Augsburger Beispiel zeigt, vom Bürger nicht gebilligt. Folglich ist örtliche Parteipolitik bemüht, ihre kommunalpolitischen Initiativen als die jeweils sachpolitisch optimale Lösung vorzustellen. Dies intensiviert wiederum (das ist der dritte Ansatz für Politisierung) das Interesse der Parteien an einer parteikonformen Besetzung der Leitungsstellen in der Kommunalverwaltung; sachpolitischer Beistand der Fachreferate soll dadurch für eigene Konzepte dienstbar gemacht, für alternative Entwürfe konkurrierender Parteien neutralisiert werden.

VI. Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung

Im Gegensatz zur ideologischen, konfliktgeladenen, parteigesteuerten Staatspolitik sieht man in der kommunalen Selbstverwaltung, trotz der oben beschriebenen Trends zur Politisierung an einer herkömmlichen Auffassung festhaltend, vielfach einen sachbezogenen, praxisnahen, überschaubaren und harmonisch funktionierenden Bereich. Aus dieser vermeintlichen strukturellen Spannung zwischen Staats- und Kommunalpolitik entwickelte sich in der kommunalrechtlichen Literatur eine Debatte über die Rolle der Kommunalpolitik als Politik oder Verwaltung, in der es nicht zuletzt um die Frage geht, ob die kommunale Vertretungskörperschaft als ein Parlament anzusehen sei. Diese Vorstellung wird von Kommunalverfassungsrechtlern überwiegend zurückgewiesen, weil sich die Rechtsstellung des Organs Kommunalvertretung und die seiner Mitglieder so stark von der eines staatlichen Parlamentes unterscheidet, daß die Bezeichnung „Kommunalparlament“ unangemessen sei. Als Beispiele für derartige Unterschiede werden u.a. die fehlende Immunität und Indemnität der Kommunalvertreter sowie die staatlichen Aufsichtsrechte gegenüber der kommunalen Vertretungskörperschaft genannt (ausführlich: Wurzel: 1975; Schröder: 1979).

Es ist in diesem Rahmen nicht möglich, die betreffenden Positionen ausführlich zu würdigen. Lediglich an zwei Gesichtspunkten kann die Fragwürdigkeit der Differenzierung zwischen staatlichen und kommunalen Parlamenten aufgezeigt werden. Eine der gravierendsten Unstimmigkeiten in der betreffenden Argumentation besteht in der Vermischung von normativen Argumenten und Tatsachenbeschreibungen. So ist z.B. die Beobachtung, daß in Kommunalparlamenten Freie Wählergruppen vertreten sind, als normatives Argument gänzlich belanglos. Zudem stellt sich die Frage, ob z.B. die aus den Wahlgrundsätzen resultierenden Gemeinsamkeiten zwischen staatlichen und kommunalen Parlamenten sowie die Ähnlichkeit zwischen dem kommunalen Satzungsrecht und der parlamentarischen Gesetzgebungsbefugnis nicht ungleich stärker zu gewichten sind, als dies in der kommunalrechtlichen Literatur geschieht. Auf die normativen Aspekte des Problem „Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung“ soll hier nicht eingegangen werden (ausführlicher: Gabriel: 1984, S. 101ff.). Statt dessen ist zu fragen, wie die beteiligten Akteure, insbesondere die

Gemeindebevölkerung und die Inhaber kommunaler Entscheidungspositionen, die politischen und administrativen Komponenten in der Kommunalpolitik gewichten.

Erste Untersuchungen über die „Politikfähigkeit“ der kommunalen Selbstverwaltung finden sich in einer Ende der sechziger Jahre durchgeführten Repräsentativumfrage in Frankfurt, Münster und Erlangen. In ihr vertraten mehr als zwei Drittel der Befragten die Auffassung, in der Gemeinde solle nicht nach politischen Gesichtspunkten entschieden werden. Über 60 Prozent stimmten der Aussage zu, die Führung der Gemeinde sollte am besten in die Hände unpolitischer Fachleute gelegt werden. Eine starke Minderheit ließ nur ein geringes Verständnis für die demokratischen Attribute der kommunalen Selbstverwaltung erkennen, z.B. für die demokratische Wahl der Gemeindevertretung. Alle diese Einstellungen deuten auf erhebliche Vorbehalte gegenüber parteienstaatlich-wettbewerbendemokratischen Prinzipien hin. Allerdings drängt sich die Frage auf, ob die negativen Einstellungen zu parteienstaatlichen Strukturen nicht auch die nationale Ebene betreffen und somit zu den generellen Merkmalen der politischen Kultur der Bundesrepublik gehören. Zwar gibt es Hinweise darauf, daß die Bevölkerung die Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik etwas kritischer bewertet als auf der nationalen Ebene, doch ist die Einstellung zu den Parteien im Bund und in den Kommunen wohl am zutreffendsten als ambivalent zu charakterisieren (Gabriel: 1991b).

Wie unter den Bürgerinnen und Bürgern, bestehen auch unter den Inhabern kommunaler Führungspositionen keine einheitlichen Vorstellungen von der Rolle der kommunalen Selbstverwaltung. Im Sinne des traditionellen Vorstellungsbildes verstehen sie die Kommunalpolitik mehrheitlich als sachbezogene, konflikt-, ideologie- und parteiferne Regelung von Verwaltungsaufgaben. Eine starke Minderheit räumt jedoch die Existenz einer parteipolitischen Dimension ein und bewertet diese nicht als dysfunktional (ausführlicher Gabriel: 1984; 1991b, Simon: 1988).

Vergleicht man die wenigen vorliegenden Daten über die lokale politische Kultur mit entsprechenden Informationen über die nationale Politik, dann scheinen die Einstellungen zur Kommunalpolitik zu einem erheblichen Teil generelle, für alle Ebenen des politischen Systems maßgebliche Wahrnehmungen und Bewertungen zu reflektieren. Die noch in den fünfziger Jahren bestehenden Unterschiede zwischen der lokalen und der nationalen politischen Kultur haben sich offenkundig abgeschwächt. Nicht nur in struktureller, auch in kultureller Hinsicht wurde die kommunale Selbstverwaltung mittlerweile in das politische System integriert. Simon (:1988, S. 102) charakterisiert die Bewertung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Bevölkerung und die Führungsgruppen folgendermaßen: „Die administrative Vorstellung von Kommunalpolitik überwiegt. Sie wird aber keineswegs so ausschließlich vertreten, wie gelegentlich unterstellt wird. Vielmehr gibt eine beachtliche Minderheit einem politischen Verständnis der Kommunalpolitik den Vorzug. Beide Grundeinstellungen sind aber in der Regel nicht in einem reinen Typ vorzufinden, sondern in wechselnder Akzentuierung und Vermischung auch mit Elementen der jeweils anderen Einstellung. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß die wenigsten Kommunalpolitiker solche Fragen in den Zusammenhang einer reflektierten Systemvorstellung bringen, sondern eher ad hoc und aufgrund von persönlichen Erfahrungen einzeln bewerten“ (Hervorh. d. Verf.).

VII. Kommunale Selbstverwaltung im Bundesstaat

Die Stellung der Kommunalen Selbstverwaltung im repräsentativen Verfassungssystem des Grundgesetzes ist, wie dargelegt, durch die Grundsätze der lokalen Eigenständigkeit und der Einbindung lokaler Verwaltungskraft in den mehrstufigen Staatsaufbau gekennzeichnet. Kommunale Eigenständigkeit realisiert sich in dezentraler Wahrnehmung öffentlicher (staatlicher) Aufgaben sowie in den Einrichtungen örtlicher Selbstregierung. Kommunale Selbstverwaltung ist heute, wie die vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission Verfassungsreform in den 70er Jahren feststellte, eine „dezentralisierte Verwaltungsform zur eigenberechtigten Erledigung öffentlicher Angelegenheiten durch Organe, die von örtlichen Gemeinschaften konstituiert werden“ (BT-Drs. 7/5294, S. 220).

Die damit angedeutete verfassungsrechtliche Sonderposition, welche die Kommunale Selbstverwaltung im zweigliedrigen Bund-Länder-Staatsaufbau der Bundesrepublik einnimmt, verpflichtet beispielsweise den Gesetzgeber, bei der Ordnung der Wahlrechtsbestimmungen zu den Vertretungskörperschaften der Gemeinden die vergleichsweise hohe Bedeutung des Persönlichkeitsfaktors bei örtlichen Wahlgängen zu berücksichtigen. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits in den 50er Jahren zwar die Übertragung der Fünfprozent-Sperrklausel auf die kommunale Ebene grundsätzlich für zulässig erklärt, aber ein Wahlvorschlagsmonopol politischer Parteien verneint (BVerfGE 6, 12, BVerfGE 11, 30). Das Gericht begründete dies damit, daß auch Bewerbern, die mit den heimischen Verhältnissen besonders vertraut sind, eine angemessene Wählbarkeitschance gewährleistet sein muß; daher müsse auch ortsgebundenen, lediglich kommunale Interessen verfolgenden Wählergruppen eine chancengleiche Teilnahme an Kommunalwahlen gewährleistet sein.

In der Tat ist die Persönlichkeitswahl immer noch ein spezifisches Strukturmerkmal des kommunalen Parlamentarismus. Dessen politisches Gewicht scheint jedoch generell auf den ersten Blick gemindert, wenn darauf verwiesen wird, daß die Gemeinden als lokale weisungsgebundene Organe staatlicher Auftragsverwaltung fungieren – sie insoweit als Träger öffentlicher Gewalt immer auch „selbst ein Stück ‚Staat‘ sind“ (BVerfGE 73, 3) – und gerade auch im eigenen Wirkungskreis durch Bundes- und Landesgesetze, durch zentrale Fach- und Entwicklungsplanungen sowie zweckgebundene Investitionszuweisungen seitens des Staates übersteuert werden. Indes läßt sich die Tatsache, daß heute rund 75 – 80 Prozent aller ausführungsbedürftigen Gesetze des Bundes von Städten, Gemeinden und Kreisen vollzogen werden, nicht nur als Aushöhlung, sondern auch als Einflußchance der Kommunalen Selbstverwaltung deuten: Bund und Länder, die nur über einen vergleichsweise bescheidenen eigenen örtlichen Verwaltungsunterbau verfügen, sind für die Ausführung ihrer gesetzlichen Vorhaben auf die Vollzugsloyalität der Kommunen angewiesen.