

ORGANISIERTE INTERESSEN IN DER KOMMUNALPOLITIK

Von Oscar W. Gabriel, Mainz

I. Prioritätenwandel und lokale Interessenpolitik

Nach den Ergebnissen einiger Untersuchungen des sozialen Wandels befindet sich die Bundesrepublik — wie andere westliche Demokratien — gegenwärtig in einer Phase des Umbruchs. Nach der vermeintlich geglückten Lösung wirtschaftlicher Probleme und nach der Schaffung eines umfassenden Systems sozialer Sicherung gewinnt die Forderung nach „humanen Lebensbedingungen“ zunehmend an Dringlichkeit. Zu diesen neuen politischen Zielen zählt man den Ausbau bürgerchaftlicher Mitbestimmung, den Schutz der Umwelt, die Schaffung einer weniger unpersönlichen Gesellschaft u. a. m.¹. Ob die hinter der Theorie des Prioritätenwandels stehenden Annahmen empirisch haltbar sind und ob die „Lebensstil-Issues“ wirklich neue, für postindustrielle Gesellschaften typische Problemlagen repräsentieren, sei dahingestellt. Immerhin müssen wir die These gelten lassen, daß eine starke Minderheit in unserer Gesellschaft den für die Industriegesellschaft typischen Wachstums- und Verteilungszielen skeptisch gegenübersteht — jedenfalls so lange ihre Mitglieder selbst nicht mit den Folgen ökonomischer Krisen konfrontiert sind.

Soweit sich die Forderung nach mehr Lebensqualität an das politische System richtet, wird sie nach einer weit verbreiteten Auffassung von der Bürgerinitiativbewegung vertreten². Diese im Kern zutreffende Einschätzung übersieht allerdings das breite Potential an Förderern, über das die „neue Politik“ im örtlichen Vereinswesen verfügt. Die Interessen dieser Gruppierungen werden unmittelbar berührt, wenn Ziele aus dem Bereich der Freizeitpolitik, des Natur- und Umwelt-

¹ Vgl. R. Inglehart, Value Priorities and Socioeconomic Change, in: S. H. Barnes, M. Kaase et al.: Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies (Beverly Hills, London: Sage), 1979, S. 311 ff.; vgl. auch: B. Guggenberger, Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie. Von der Ökologiebewegung zur Umweltpartei (Stuttgart u. a. Kohlhammer), 1980, S. 33 ff.

² Vgl. u. a.: Guggenberger, a.a.O.; R. Inglehart, The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics (Princeton, N.J.: Princeton University Press), 1977, S. 3, 14 ff., 289 ff., 302 ff.; W. Andritzky, Zur gesellschaftlichen Funktion von Bürgerinitiativen, in: Die Neue Gesellschaft, 25, 3, 1978, S. 340 ff.

schutzes, kommunaler Kulturpolitik und Brauchtumpflege u. a. m. auf der Tagesordnung stehen. Die Initiativgruppen verfügen im kommunalen Bereich, der im Rahmen des öffentlichen Aufgabenverbundes für die meisten der Lebensstil-Fragen zuständig ist³, über ein breites Reservoir natürlicher Verbündeter.

Über den Einfluß lokaler Vereine auf die politischen Entscheidungen in der Gemeinde liegen bislang nur wenige empirische Erhebungen vor. Zudem beziehen sich die meisten Untersuchungen auf Klein- und Mittelstädte, lassen also keine allgemeingültigen Aussagen zu. Unter diesen Vorbehalten stehen die folgenden summarischen Thesen über die Bedeutung der örtlichen Vereine in der Kommunalpolitik⁴:

1. Die prestige- und mitgliederstarken örtlichen Vereine spielen in ihren Aktionsbereichen die Rollen von Veto-Gruppen.
2. Die Vereine wirken in der Kommune als Instanzen sozialer Kontrolle und Integration, in dieser Funktion üben sie auch einen Einfluß auf den lokalen Entscheidungsprozeß aus.
3. Das Führungspersonal der Vereine ist stark in den institutionellen Entscheidungsprozeß integriert. Als Einflußstrategie par excellence dient den örtlichen Vereinen die Entsendung ihrer Mitglieder in kommunale Entscheidungsgremien, in denen sie im Bedarfsfalle als engagierte Verfechter der Vereinsinteressen auftreten.
4. Ökonomische Interessengruppen, insbesondere die Gewerkschaften und die Selbständigen- und Unternehmerorganisationen sind schwächer in den kommunalen Entscheidungsgremien repräsentiert, ihren Interessen trägt die politische Führung der Gemeinden quasi automatisch Rechnung.

Offenkundig verfügen nach vorherrschender Meinung die örtlichen Vereine über ein beträchtliches kommunalpolitisches Einflußpotential. Sie setzen dies zwar nur sporadisch, insgesamt betrachtet aber außerordentlich effektiv in manifesten Einfluß um. Auf Grund ihrer Ziel-

³ Vgl. H. Nassmacher, K. H. Nassmacher, Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen (Opladen: Leske), 1979, S. 39 ff.

⁴ Vgl. diese zusammenfassenden Arbeiten von: W. Helmke, K. H. Nassmacher, Organisierte und nicht-organisierte Interessen in der Kommunalpolitik, in: R. Frey, Hrsg., Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung (Bonn - Bad Godesberg: Verlag Neue Gesellschaft), 1976, S. 182 ff.; H. J. Siewert, Verein und Kommunalpolitik, in: KZfSS, 29, 3, 1977, S. 487 ff.; ders., Der Verein. Zur lokalpolitischen und sozialen Funktion der Vereine in der Gemeinde, in: H. G. Wehling, Hrsg., Dorfpolitik. Fachwissenschaftliche Analysen und didaktische Hilfen (Opladen: Leske), 1978, S. 65 ff.; W. Bühler, H. Kanitz, H. J. Siewert, Lokale Freizeitvereine (St. Augustin: Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung), 1978; O. W. Gabriel, Mängelanalyse des politischen Willensbildungsprozesses in der Gemeinde. Ein Beitrag zur ‚institutionellen Krise‘ der kommunalen Selbstverwaltung, in: L. Albertin et al., Politische Beteiligung im repräsentativen System (Bonn: Eichholz), 1979, S. 149 ff., S. 177 ff.; K. Simon, Lokale Vereine — eine Schule der Demokratie?, in: O. W. Gabriel, Hrsg., Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie (Königstein, Ts.: Hain), 1982.

setzungen eignen sich einige örtliche Vereine (besonders: Kultur-, Freizeit-, Traditionsvereine, kirchliche Organisationen) besonders dazu, nicht-ökonomische Ziele in den lokalen Entscheidungsprozeß einzubringen.

II. Einige Bemerkungen zum Datenmaterial⁵

Den folgenden Analysen liegt Datenmaterial aus einer kleineren empirischen Erhebung im Rahmen eines an der Universität Mainz durchgeführten Projektseminars zugrunde. Mittels eines standardisierten Fragebogens wurde eine repräsentative Stichprobe von Kommunalpolitikern (Mitglieder von Orts-, Verbandsgemeinderäten, des Kreistages; Bürgermeister und Beigeordnete, N = 179) aus dem Landkreis Mainz—Bingen mündlich befragt. Als Kontrastgruppe wählten wir die kommunalpolitisch aktiven Abgeordneten zu vier deutschen Landtagen aus und baten sie um schriftliche Beantwortung eines ähnlichen Fragebogens (N = 155, Rücklauf etwa 60 %). Obwohl die Untersuchungsergebnisse nicht generalisierbar sind, gibt ein Vergleich der beiden unterschiedlichen Befragtengruppen recht interessante Hinweise auf die Struktur lokaler Interessenpolitik.

Im Hinblick auf die Vielzahl örtlicher Organisationen war eine Beschränkung auf die wichtigsten Vereine, nämlich Sportvereine, Kultur- und Heimatvereine⁶ geboten. Deren Einflußpotential in der Lokalpolitik soll mit dem kirchlicher und wirtschaftlicher Organisationen (Gewerkschaften, Unternehmer- und Selbständigenorganisationen) verglichen werden. Zur Erfassung des Einflußpotentials wählte ich vergleichsweise simple Indikatoren, die personelle Vertretung der betreffenden Gruppierungen in kommunalen Beschlußorganen und Führungsgremien, die perzipierte Organisationsbindung und Artikulationsbereitschaft⁷. Die Befragung der Landtagsabgeordneten enthielt einige weitere Indikatoren (vgl. dazu Kap. 4).

⁵ Das Seminar wurde 1976 bis 1978 durchgeführt. Die Daten für den Landkreis Mainz—Bingen basieren auf einer geschichteten Zufallsstichprobe von 200 Kommunalpolitikern (21 Ausfälle). Bei den kommunalpolitisch aktiven Abgeordneten der Landtage des Saarlandes, der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen war eine Vollerhebung in zwei Wellen beabsichtigt. Allen Befragten und den Seminarteilnehmern sei für ihre Mitarbeit gedankt. Bei der Datenaufbereitung haben mich Armin Klein und Joachim Herrgen intensiv unterstützt. Der Fragebogen für die Landtags-erhebung wurde von Gerhard Becker, Robert Heß, Hans-Ulrich Hilles, Armin Klein, Marion Löwe-Kumpf und Michael Mattar bearbeitet.

⁶ Vgl. Bühler, Kanitz, Siewert, a.a.O., S. 44 ff.

⁷ Gefragt wurde nach dem Ausmaß, in welchem sich die Politiker bei ihrer politischen Arbeit „ihren“ Organisationen verpflichtet fühlen, sowie nach ihrer Bereitschaft, in der Ratsarbeit Anliegen ihrer Organisationen zur Sprache zu bringen.

III. Ansatzpunkte für das „Inside-Lobbying“

Der Einfluß organisierter Gruppen auf politische Entscheidungen vollzieht sich auf vielerlei Wegen. Eine wesentliche Strategie stellt das „Inside-Lobbying“, die Mitarbeit in den politischen Entscheidungsgremien, dar. Ich untersuche zunächst die personelle Repräsentanz der örtlichen und überörtlichen Organisationen in den kommunalen Beschluß- und Führungsgremien.

1. Die personelle Vertretung in kommunalen Beschlußgremien

In Übereinstimmung mit der vorliegenden Literatur konnten wir auch in unserer Erhebung eine starke Position der örtlichen Vereine in den kommunalen Vertretungskörperschaften feststellen. Von den Landkreispolitikern gaben 87 % an, mindestens einem der abgefragten örtlichen Vereine anzugehören, bei den Landtagsabgeordneten belief sich der Anteil auf 88 %. Dennoch kann von einer erdrückenden zahlenmäßigen Überlegenheit gegenüber den örtlich nicht begrenzten Organisationen keineswegs die Rede sein. Einer dieser Gruppierungen rechneten sich 65 % der Landkreispolitiker und 76 % der Landtagsabgeordneten zu. Ein weiterer Faktor, die Mitgliedschaft in örtlichen *und* in überlokalen Assoziationen trägt zu einem vergleichsweise gut ausbalancierten Repräsentationsgefüge bei: Mehr als die Hälfte der Befragten in beiden Gruppen wies dieses Merkmal auf (Kreis: 56 %; Landtage: 65 %). Wie stark entwickelt die Einbindung der Kommunalpolitiker in das Netzwerk der traditionellen Interessenorganisationen ist, zeigt sich auch an dem verschwindend kleinen Anteil der Nichtorganisierten (5 % in beiden Befragtengruppen). Teils auf Grund einer bewußt gewählten Strategie, teils aber sicher auf Grund von Abschottungsaktionen der politischen Parteien, konnten sich die Bürgerinitiativen keine den traditionellen Interessengruppen vergleichbare Position sichern: Nur 5 % der Landkreispolitiker und 10 % der kommunalpolitisch aktiven Landtagsabgeordneten gaben an, in einer Bürgerinitiative mitzuarbeiten.

Wendet man sich der *Art* und der *Zahl* der Organisationsmitgliedschaften im einzelnen zu, dann tut sich ein deutliches Ungleichgewicht zwischen örtlichen und überörtlichen Gruppierungen auf. Wie Tab. 1 zeigt, verfügen allenfalls die Gewerkschaften unter den Landtagsabgeordneten über eine Vertretung, die sich zahlenmäßig mit jener der Sport- und Kulturvereine vergleichen läßt. Während Mehrfachmitgliedschaften in örtlichen Vereinen sehr häufig auftreten, stellen sie bei den überörtlichen Verbänden die Ausnahme dar. Der insgesamt etwas höhere Organisationsgrad der Landtagsabgeordneten im Vergleich

Tabelle 1: Mitgliedschaft der Kommunalpolitiker in ausgewählten Interessengruppen
(Angaben in Prozentpunkten)

	Nicht-Mitglied	Landkreis Einfach-Mitglied	Mehrfach-Mitglied	Nicht-Mitglied	Landtage Einfach-Mitglied	Mehrfach-Mitglied
Sport	34	46	21	23	21	56
Kultur	26	39	35	36	27	37
Gewerkschaft	62	39	0	39	42	19
Kirche	80	15	5	70	21	9
Unternehmer	79	12	9	90	5	6
Bürgerinitiativen	95	5	0	90	9	1

Tabelle 2: Vertretung einzelner Interessengruppen in der Rats-, Verwaltungs- und Parteiführung
(Angaben in Prozentpunkten)

	Kreis			Landtage			
	Partei-eliten	Rats-eliten	Verwaltungs-eliten	Partei-eliten	Rats-eliten	Verwaltungs-eliten	Ges.
Sport	67	67	80	77	71	86	77
Kultur	74	72	84	64	62	70	64
Gewerkschaften	48	42	48	63	58	54	61
Kirche	22	22	14	33	32	30	30
Unternehmer	14	17	28	10	9	19	10
Vereine, insgesamt	87	87	90	88	86	92	88
Verbände, insgesamt	62	61	74	79	76	81	76
n =	73	36	50	134	79	37	

mit ihren Kollegen aus dem Landkreis dürfte durch Statusmerkmale⁸, aber auch durch ihre politische Position bedingt sein. Um ihre lokale Basis zu sichern⁹, müssen sie sich einer Vielzahl örtlicher und überörtlicher Vereinigungen anschließen.

Unter dem Gesichtspunkt ihrer personellen Vertretung in den kommunalen Entscheidungsgremien betrachtet, stehen den örtlichen Vereinen stärkere Bataillone zur Verfügung als den überlokalen Organisationen. Die günstigen Chancen für ein Einbringen nicht-ökonomischer Ziele in den kommunalen Entscheidungsprozeß erhöhen sich weiter, wenn man die Interessen kirchlicher Organisationen berücksichtigt. Diese dürften sich eher mit denen der kulturellen Assoziationen decken als mit denen wirtschaftlicher Interessenverbände. Über den *tatsächlichen* Einfluß der verschiedenen Gruppierungen sagt unsere bisherige Analyse noch nichts aus; denn dieser hängt vom Vorhandensein weiterer Ressourcen, von den Gelegenheiten zur Einflußnahme und vom Geschick im Umgang mit den verfügbaren Einflußmitteln ab¹⁰.

2. Zur Integration der Interessengruppen in die kommunale Führungsstruktur

Nahezu alle vorliegenden Untersuchungen zur Willensbildung in der Gemeindepolitik stimmen in der Aussage überein, daß der faktische Einfluß der kommunalen Vertretungskörperschaft weit hinter der formalen Machtposition zurückbleibt. Auch im politischen System der Gemeinde hat sich eine Machtelite etabliert¹¹. Der Zugang zu dieser entscheidet über die Möglichkeit, Forderungen im politischen Prozeß durchzusetzen. Eine Untersuchung der Rolle von Interessengruppen im kommunalen Entscheidungsprozeß muß dieser Einflußdifferenzierung Rechnung tragen, wenn sie Fehleinschätzungen der Einflußpotentiale dieser Gruppierungen vermeiden will. Wie Tab. 2 zeigt, sind alle Interessengruppen ungefähr proportional zu ihrem Anteil unter den Befragten in den einzelnen Sektoren der politischen Führung vertreten. Insgesamt fällt es aber auf, daß insbesondere die örtlichen Vereine in der Verwaltungselite überrepräsentiert sind. Ob dies Ergebnis auf eine realistische Einschätzung der innergemeindlichen Einflußverteilung durch die Vereine zurückgeht oder ob für Bürgermeister und Beigeordnete eine besondere Verpflichtung zur Mitgliedschaft in örtlichen

⁸ Vgl. dazu: R. Payne, B. Pittard-Payne, R. D. Reddy, *Social Background and Role Determinants in Organized Voluntary Action*, in: D. H. Smith, R. Reddy, B. R. Baldwin, Hrsg., *Voluntary Action Research* (Lexington, Mass., Toronto, London: Lexington Books), 1972, S. 207 ff.

⁹ Vgl. die Angaben bei: H. Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems* (Opladen: Westdeutscher Verlag), 1971, S. 502 ff.

¹⁰ Vgl. R. A. Dahl, *Die politische Analyse* (München: List), 1973, S. 31 ff.

¹¹ Vgl. Gabriel, a.a.O., S. 237 ff.

Vereinen besteht, kann nicht entschieden werden. Anders als Gewerkschaften und kirchliche Organisationen bevorzugen auch die Unternehmer und Selbständigen den Zugang zur politischen Führung über die Verwaltungseliten. Von diesen nicht eindeutig interpretierbaren Besonderheiten abgesehen, gleicht die personelle Repräsentanz der Interessengruppen in den kommunalpolitischen Führungsgremien jener in den Beschlußorganen.

3. Organisationsbindung der Repräsentanten als Einflußressource

Neben den bislang behandelten personellen Ressourcen können sich auch die normativen Ressourcen, d. h. das Gefühl der Verbundenheit mit bestimmten Interessengruppen unterscheiden; denn die Mitgliedschaft in einer Organisation bringt nicht automatisch eine Verbundenheit mit deren Zielen und eine Bereitschaft mit sich, die Ziele der betreffenden Gruppen in der eigenen politischen Arbeit zu fördern. Eine kleine Zahl engagierter, artikulationsbereiter Vertreter in kommunalen Entscheidungsgremien bringt einer Organisation einen größeren Nutzen als eine große Zahl vergleichsweise indifferenter und passiver Mitglieder. Organisationsbindung und Artikulationsbereitschaft stehen dabei, wie sich auch in unserer Studie zeigte, in einem engen Zusammenhang¹².

Weder im Hinblick auf die Organisationsbindung noch hinsichtlich der Bereitschaft, Interessen ihrer Gruppen in die Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft einzubringen, unterschieden sich die Vereins- und Verbandsmitglieder voneinander in statistisch signifikanter Weise. Auch zwischen den einzelnen Organisationen gab es keine relevanten Unterschiede (vgl. Tab. 3). Dies Ergebnis läßt zumindest zwei Interpretationen zu: Da die Mitglieder der örtlichen Interessengruppen sich nicht stärker für die Ziele ihrer Organisationen engagieren als die Mitglieder überlokaler Verbände, sind sie auch nicht in der Lage, ihre zahlenmäßige Überlegenheit in Einfluß umzumünzen. Doch auch die gegenteilige Annahme erscheint möglich: Dieser zufolge müßten die überörtlichen Gruppierungen ihre zahlenmäßige Unterlegenheit durch intensiveres Engagement kompensieren, um einen den Vereinen vergleichbaren Einfluß auf die Kommunalpolitik zu erlangen. Da dies jedoch unterbleibt, stabilisiert sich das personell bedingte Einflußgefälle zwischen Vereinen und Verbänden. Das verfügbare Datenmaterial läßt keine sinnvolle Entscheidung zwischen beiden Annahmen zu. Hierzu benötigt man m. E. vergleichende Entscheidungsprozeßanalysen.

¹² Das Assoziationsmaß tau b zwischen der perzipierten Organisationsbindung und der Artikulationsbereitschaft betrug in der Landtagserhebung .44 (Vereine) und .31 (Verbände), in der Befragung der Landkreispolitiker .42 für die Vereine und für die Verbände. Alle Beziehungen waren statistisch hochsignifikant.

Tabelle 3: Organisationsbindung der Mitglieder einzelner Interessengruppen im Vergleich
(Angaben in Prozentpunkten)

	Kreis			n =	Landtage			n =
	schwach	mittel	stark		schwach	mittel	stark	
<i>a) Bindungsgefühl</i>								
Sport	36	43	20	118	49	46	5	115
Kultur	33	41	27	132	46	48	6	96
Gewerkschaft	49	30	21	70	47	44	9	85
Kirche	39	36	24	33	50	43	7	44
Wirtschaft	32	38	30	37	71	14	14	14
Vereine, insgesamt	36	40	23	154	50	49	5	131
Verbände, insgesamt	43	32	25	112	51	39	9	107
<i>b) Artikulation</i>								
Sport	41	45	14	115	21	72	7	114
Kultur	47	40	12	129	17	76	7	96
Gewerkschaft	59	30	10	69	20	74	6	84
Kirche	46	42	12	33	18	77	5	44
Wirtschaft	47	42	11	38	15	69	15	13
Vereine, insgesamt	48	40	13	151	22	72	6	130
Verbände, insgesamt	55	35	12	112	21	73	6	106

Vereine und Verbände scheinen nach den bisherigen Ergebnissen mit vergleichbaren normativen Ressourcen ausgestattet. Interessante Unterschiede aber ergaben sich im Antwortverhalten der Landkreispolitiker einerseits und der Landtagsabgeordneten auf der anderen Seite: Erstere fühlten sich stärker den Zielen ihrer Organisation verpflichtet, letztere dagegen wiesen die vergleichsweise stärker ausgeprägte Bereitschaft auf, Organisationsinteressen in die Arbeit der Vertretungskörperschaft einzubringen. Möglicherweise zeigen diese Ergebnisse Unterschiede im Verständnis der Organisationsmitgliedschaft an: Auf Grund des höheren Organisationsgrades und der stärkeren Einbindung in Parteiloyalitäten entwickeln die Landtagsabgeordneten unter Umständen ein geringeres Bindungsgefühl an jede einzelne Interessenorganisation. Ihre exponierte Stellung im lokalen politischen System und die Vielzahl der Mitgliedschaften macht sie aber zur Zielscheibe für Petenten aus den Interessenorganisationen. Das Bemühen um die Absicherung der lokalen Machtposition veranlaßt die Landtagsabgeordneten dazu, auch Interessen solcher Gruppierungen vorzubringen, denen sie sich nicht stark verpflichtet fühlen. Das Mitgliedschaftsverständnis der Landkreisbefragten kann man, wenn diese Vermutungen zutreffen, eher als expressiv, das der Landtagsabgeordneten eher als instrumentell bezeichnen.

Eine Zusammenschau aller Indikatoren des Einflußpotentials lokaler Interessengruppen führt zu dem Ergebnis, daß Vereine wie Verbände, Vertreter ökonomischer und nicht-ökonomischer Gruppen personell stark im lokalen Entscheidungssystem verankert sind; lediglich die Bürgerinitiativen sind weithin aus dem Prozeß des Inside-Lobbying ausgeschlossen. Diese Feststellung trägt aber keineswegs die Schlußfolgerung, die von den Initiativgruppen vertretenen politischen Ziele besäßen im lokalpolitischen Prozeß keine Durchsetzungschancen. Sozio-kulturelle Bedürfnisse werden von örtlichen Vereinen schon seit jeher artikuliert, und nichts spricht dafür, den Initiativgruppen einen Alleinvertretungsanspruch für nicht-ökonomische Issues zuzugestehen. Gemessen an den Indikatoren personelle Vertretung in den Entscheidungs- und Führungsgremien einer Gemeinde, Organisationsbindung und Artikulationsbereitschaft der Repräsentanten stellt sich das System lokaler Interessenpolitik als gut ausbalanciert dar. Es erscheint unwahrscheinlich, daß auf Dauer eine Gruppe in der Lage ist, alle anderen zu majorisieren. Insbesondere wenn es gelingt, innerverbandliche Entscheidungsprozesse stärker für die Mitgliederbeteiligung zu öffnen als dies bislang der Fall ist¹⁸, bieten die örtlichen Vereine nicht-ökonomischen Interessen einen guten Zugang zum lokalen Entscheidungssystem.

¹⁸ Kritisch sieht dies: Simon, a.a.O.

IV. Zur Einschätzung und Bewertung des Einflusses organisierter Interessengruppen auf die Kommunalpolitik

Bislang waren die Kommunalpolitiker ausschließlich in ihrer Funktion als Repräsentanten von pressure-groups von Interesse. Ihre Rolle als Mitglieder politischer Entscheidungsgremien und ihre — zu unterstellende — Kenntnis politischer Vorgänge in der Gemeinde lassen es jedoch sinnvoll erscheinen, einen weiteren Gesichtspunkt ihrer Beziehung zu den kommunalpolitisch bedeutsamen Interessengruppen zu überprüfen, nämlich die von ihnen vorgenommene Einschätzung und Bewertung des Einflusses organisierter Interessengruppen auf die Kommunalpolitik. Die Landtagserhebung enthielt einige Fragen zu diesem Komplex, deren Ergebnisse uns in die Lage versetzen, zusätzlich zum Einflußpotential auch *zugeschriebenen* Einfluß und damit eine weitere Einflußdimension zu erfassen. Aus hier nicht näher zu erläuternden inhaltlichen und untersuchungstechnischen Gründen beschränkt sich diese Untersuchung auf die Rolle ökonomischer Gruppierungen (Gewerkschaften, örtliche Wirtschaft) sowie kirchlicher Organisationen.

Diese Gegenüberstellung erlaubt keine Aussagen über die Erfolgchancen alter und neuer politischer Themen. Die Kirchen engagieren sich stark auf einzelnen, der „neuen Politik“ zugerechneten Gebieten (Minoritätenpolitik, Friedenssicherung, Umweltschutz), lehnen aber andere Forderungen der Alternativbewegung ebenso vehement ab. Obgleich auch die stark rückläufige Entwicklung des Einflusses der Kirchen den Vergleich ihrer kommunalpolitischen Rolle mit dem der Gewerkschaften und der örtlichen Wirtschaft problematisch erscheinen läßt, wirft ein solcher Versuch auf der kommunalen Ebene noch die geringsten Probleme auf. Auf Grund ihres starken Engagements in der kommunalen Sozialarbeit spielen die Kirchen im Gemeindeleben auch heute noch eine wichtige Rolle, und ihre Reaktionen auf kommunale Entscheidungen sind von den Politikern ebenso einzukalkulieren wie die ökonomischer Machtgruppen.

1. Zur Wahrnehmung des Einflusses von Kirchen, Wirtschaft und Gewerkschaften auf die Kommunalpolitik

Nach den Aussagen der befragten Kommunalpolitiker verfügen weder die Kirchen noch die Unternehmer noch die Gewerkschaften über eine dominierende Einflußposition in der Gemeinde. Die beiden wirtschaftlichen Gruppierungen, Unternehmer und Gewerkschaften, schneiden in der Beurteilung fast gleich ab: Ungefähr ein Fünftel der Befragten schreibt ihnen einen geringen Einfluß zu. Der Anteil derer, die sie für sehr einflußreich halten, liegt knapp bei einem Drittel. Demgegenüber rangiert der Einfluß der Kirchen deutlich niedriger: Fast die Hälfte der

Tabelle 4
Wahrnehmung und Bewertung des Einflusses der Kirchen, Gewerkschaften und der örtlichen Wirtschaft auf die Kommunalpolitik sowie Häufigkeit des Gedankenaustausches zwischen Kommunalpolitikern und Vertretern dieser Gruppen (Angaben in Prozentpunkten)

	Wahrnehmung			Bewertung			Kontakte					
	schwach	mittel	stark	\bar{x}	zu groß	mittel	legitim	\bar{x}	nie	gelegentlich	regelmäßig	\bar{x}
Kirchen	45	35	20	1.75	20	32	46	2.27	21	57	23	1.02
Wirtschaft	21	50	28	2.08	25	38	36	2.11	21	56	23	1.03
Gewerkschaft	23	43	33	2.10	26	28	43	2.17	21	44	35	1.14
	N = 155				N = 155				N = 155			

kommunalpolitisch aktiven Landtagsabgeordneten stufen ihn als schwach ein, nur 20 % halten ihn für groß (vgl. Tab. 4). Das System der Interessenpolitik scheint sich, jedenfalls soweit diese drei Gruppierungen beteiligt sind, in einem begrenzt gleichgewichtigen Zustand zu befinden, in welchem sich der Einfluß von Unternehmern und Gewerkschaften ausbalanciert, der der Kirchen allerdings deutlich abfällt.

Die Aussagen über das lokalpolitische Einflußpotential von Kirchen, örtlicher Wirtschaft und Gewerkschaften sind deutlich durch die Parteizugehörigkeit der Befragten geprägt: SPD- und FDP-Mitglieder schätzten den Einfluß der örtlichen Wirtschaft überdurchschnittlich hoch ein, während der CDU angehörige Befragte zu einer überdurchschnittlichen Einschätzung des Einflusses der Gewerkschaften neigten¹⁴. Von den untersuchten demographischen Merkmalen besaßen das Alter, die Mandatsdauer und die Konfessionszugehörigkeit einen signifikanten Einfluß auf die Wahrnehmung der Bedeutung der örtlichen Wirtschaft: jüngere Befragte, Ratsmitglieder, Konfessionslose und Protestanten schrieben der örtlichen Wirtschaft eine bedeutendere Rolle zu als dies der Durchschnitt der Befragten tat. Bei einer Kontrolle der Variablen Parteizugehörigkeit verschwand erwartungsgemäß der Einfluß der Konfession auf das Antwortverhalten¹⁵.

2. Zur Bewertung des Einflusses der Kirchen, der Wirtschaft und der Gewerkschaften

Das dem ersten Anschein nach bestehende Einflußgefälle zwischen den ökonomischen Machtgruppen einerseits und den Kirchen andererseits sollte in seiner Bedeutung nicht überschätzt werden. Die noch bei den Perzeptionsfragen feststellbaren Unterschiede nehmen eine ganz andere Form an, wenn die *Bewertung* des Einflusses unserer Vergleichsgruppen zur Debatte steht: Die als am wenigsten einflußreich eingestuften Kirchen befinden sich im Hinblick auf die Legitimität ihrer Einflußnahme in der Spitzenposition vor den Gewerkschaften. Fast die Hälfte aller Befragten war der Meinung, der gegenwärtig von den Kirchen ausgeübte Einfluß auf die Kommunalpolitik sei völlig angemessen. Besonders kritisch war die Mehrzahl der Befragten zu den Einflußversuchen der örtlichen Wirtschaft eingestellt (vgl. Tab. 4).

¹⁴ Der Zusammenhang zwischen der Parteizugehörigkeit der Befragten und ihrer Einschätzung des Einflusses der örtlichen Wirtschaft und der Kirchen war hochsignifikant. Das Assoziationsmaß Cramer's V betrug für die Kirchen .37, für die örtliche Wirtschaft .34; dagegen war die Beziehung zwischen Parteizugehörigkeit und Perzeption des Gewerkschaftseinflusses signifikant, aber nur schwach ausgeprägt.

¹⁵ Alle Unterschiede waren auf dem 95 %-Niveau signifikant, die Beziehungen waren aber nur schwach.

Wie schon bei der Perzeption, so stellen wir auch bei der Bewertung des Einflusses deutlich ausgeprägte parteispezifische Unterschiede fest: CDU-Politiker neigen dazu, den Einfluß der Kirchen und der örtlichen Wirtschaft als angemessen, den der Gewerkschaften aber eher als zu stark zu betrachten, bei den SPD-Mitgliedern hingegen treffen wir die exakt entgegengesetzte Einschätzung der lokalen Interessenpolitik an. Auch die bereits bekannten Auffassungsunterschiede zwischen den Angehörigen verschiedener Alters- und Konfessionsgruppen stellen sich wieder ein. Zusätzlich verstärken sich mit zunehmender Gemeindegröße die Vorbehalte gegen die kirchliche Einflußnahme¹⁶.

Sieht man diese Aussagen zur Wahrnehmung und Bewertung der lokalpolitischen Interessenstrukturen in ihrem Zusammenhang, dann spricht einiges für die Existenz von Klientelbeziehungen zwischen der SPD und den Gewerkschaften einerseits, der CDU, den Kirchen und der örtlichen Wirtschaft auf der anderen Seite. CDU-Politiker sind der Meinung, der Einfluß der Kirchen und der Unternehmen in der Kommunalpolitik sei eher gering und darüber hinaus auch völlig gerechtfertigt, SPD-Angehörige zeichnen von den Gewerkschaften ein entsprechendes Bild. Auch die folgenden Daten zu den Interaktionsbeziehungen zwischen Interessengruppen und Politikern bestätigen diesen Eindruck, zumindest für die Kirchen und für die Gewerkschaften.

3. Kontakte zwischen Kommunalpolitikern und Interessengruppen als Mittel der Interessenpolitik

Die kontinuierliche Mitarbeit in Entscheidungsgremien auf der kommunalen Ebene dient den Interessengruppen zwar als wichtiges Instrument der Einflußnahme auf politische Entscheidungen, sie dürfte sich aber mitunter als zu aufwendig erweisen. Doch nicht allein unter Abwägung der Aufwands-Ertrags-Relation ist es für Interessengruppen ratsam, sich nicht auf „Inside-Lobbying“ zu beschränken: Die Mitgliedschaft in Fraktionen und Parteien kann für die Vereins- und die Verbandsmitglieder Loyalitätskonflikte mit sich bringen und diese dazu veranlassen, im Falle von Interessenkonflikten nach anderen Gesichtspunkten als dem ihrer Organisationsmitgliedschaft zu entscheiden. Infolgedessen werden sich die organisierten Gruppen bemühen, auch von „außen“ Einfluß auf die kommunalen Mandatsträger zu nehmen. Ihre Erfolgsaussichten bei diesen Bemühungen hängen nicht zuletzt davon

¹⁶ Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit und Legitimität des Einflusses der Kirchen: Cramer's V .42; *Unternehmereinfluß*: Cramer's V .40; *Einfluß der Gewerkschaften*: Cramer's V .28; alle Beziehungen waren hochsignifikant. Die genannten sozio-demographischen Merkmale standen in signifikanter, aber nur schwacher Beziehung zur Bewertung des Gruppeneinflusses.

ab, ob die Kommunalpolitiker die Einflußnahme der betreffenden Gruppierungen für legitim halten und eine gewisse Bereitschaft zum Gespräch mit ihnen erkennen lassen.

Die Frage nach der *Häufigkeit* des Gedankenaustauschs kommunaler Mandatsträger mit den Vertretern von Kirchen, Gewerkschaften und Unternehmen lieferte Ergebnisse, die sich nahtlos in das bislang gewonnene Bild der Interessenpolitik einfügen: Etwa ein Fünftel der Befragten machte zu der entsprechenden Frage keine Angabe bzw. erklärte, überhaupt nicht im Gedankenaustausch mit einer der genannten Gruppen zu stehen. Was die *Regelmäßigkeit* des Meinungsaustauschs angeht, waren gewisse Unterschiede zwischen den drei Gruppierungen feststellbar: Die Gewerkschaften werden von mehr als einem Drittel der Politiker als regelmäßige Gesprächspartner angegeben, für die Kirchen und die Unternehmer liegt der Anteil jeweils bei 23 % (vgl. Tab. 4).

Die Gesprächsbereitschaft korreliert, wie vermutet, für die Kirchen und die Gewerkschaften positiv und auch in der Stärke deutlich erkennbar mit der Bewertung des Einflusses dieser Gruppen, zwischen der Bewertung des Unternehmereinflusses und der Bereitschaft zum Gespräch mit dieser Gruppe gab es dagegen keine statistisch signifikante Beziehung¹⁷.

Bezieht man nun die Parteizugehörigkeit in die Untersuchung der Interaktionsmuster der Kommunalpolitiker ein, dann ergibt sich eine gewisse Modifikation der zuvor eingeführten Annahme über die Klientelbeziehungen zwischen der CDU, den Kirchen und der Wirtschaft sowie der SPD und den Gewerkschaften. Wie bei allen früheren Einflußindikatoren, so zeigt sich auch bei der Häufigkeit des Gedankenaustauschs eine klare Affinität zwischen der CDU und den Kirchen, noch deutlicher aber treten die Verbindungen zwischen der SPD und den Gewerkschaften zu Tage: 50 % der SPD-Mitglieder pflegen regelmäßige Kontakte zu den Gewerkschaften, dies ist aber nur bei 23 % der CDU-Mitglieder der Fall. Diese wiederum unterhalten intensivere Beziehungen zu den Kirchen als die der SPD angehörigen Befragten (30 % bzw. 13 %)¹⁸. Im Gegensatz dazu unterliegt der Kontakt zur örtlichen Wirtschaft nicht dem Einfluß der Parteizugehörigkeit: Jeweils ungefähr ein

¹⁷ Korrelation zwischen der Bewertung des Einflusses und der Häufigkeit von Gesprächen: Kirchen : tau b .23; Gewerkschaften : tau b .27, für beide hochsignifikante Beziehung; für die örtliche Wirtschaft war die Beziehung nicht signifikant (95 %-Niveau).

¹⁸ Wegen der kleinen Fallzahl wurde die FDP aus der Berechnung herausgenommen. Damit ergeben sich für die Variablen Parteizugehörigkeit/Kontakthäufigkeit die folgenden Assoziationsmaße : Gewerkschaften : Phi .37, hochsignifikant; Kirchen : Phi .20, signifikant; Unternehmer : nicht auf dem 95 %-Niveau signifikant.

Fünftel der CDU- und der SPD-Abgeordneten steht nach eigenen Angaben ständig in Kontakt mit der örtlichen Unternehmerschaft, ebenso hoch ist der Anteil an Politikern aus beiden Parteien, die nach eigenem Bekunden keine Gespräche mit dieser Gruppe führen.

Zusätzliche Anhaltspunkte für die Annahme, das Verhältnis der CDU zu den Kirchen bzw. das der SPD zu den Gewerkschaften sei grundsätzlich anderer Art als das beider Parteien zu den Unternehmern ergeben sich aus der Parteizugehörigkeit der Mitglieder der betreffenden Organisationen (Tabellen hierzu werden nicht vorgelegt): In kirchlichen Organisationen finden wir einen überdurchschnittlich hohen Anteil von CDU-Mitgliedern, und in den Gewerkschaften übertrifft die Zahl der SPD-Mitglieder bei weitem den Durchschnittswert. Dagegen weisen die Unternehmer- und Selbständigenorganisationen kein solch klares parteipolitisches Profil auf.

Während es zu den Kirchen und den Gewerkschaften deutlich ausgeprägte personelle, normativ abgesicherte Beziehungen der CDU bzw. der SPD gibt, scheint das Verhältnis beider Parteien zur örtlichen Wirtschaft eher pragmatischer bzw. instrumenteller Art. Dies gilt insbesondere für die SPD: Zwar halten SPD-Kommunalpolitiker im Vergleich mit ihren Kollegen von der CDU den Einfluß der örtlichen Wirtschaft auf gemeindliche Entscheidungen für größer, bewerten diesen auch kritischer, unterscheiden sich aber in der Gesprächsbereitschaft nicht von den CDU-Befragten. Umgekehrt führt bei diesen eine im Vergleich mit der SPD positivere Bewertung des Unternehmereinflusses nicht zu intensiveren Kontakten. Möglicherweise äußern sich in diesen Wechselbeziehungen zwischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen noch Traditionen der alten Milieuparteien, die zwar auf nationaler Ebene kaum noch hervortreten, im lokalen Bereich in Einzelfällen aber noch gut erkennbar sind¹⁹.

Von den in unsere Untersuchung einbezogenen sozio-demographischen Variablen beeinflusste keine die Gesprächsbereitschaft der Befragten mit den Kirchen in erkennbarer Weise. Die Verbindungen zu den Ge-

¹⁹ Vgl. dazu: K. H. Nassmacher, W. Rudzio, Das lokale Parteiensystem auf dem Lande. Dargestellt am Beispiel der Rekrutierung von Gemeindevertretern, in: H. G. Wehling, Hrsg., a.a.O., S. 123 ff.; D. Buchhaas, H. Kühr, Von der Volkskirche zur Volkspartei — Ein analytisches Stenogramm der CDU im rheinischen Ruhrgebiet, in: H. Kühr, Hrsg., Vom organisierten Milieu zur Volkspartei. Funktion und Wandlungen der Parteien im kommunalen und regionalen Bereich (Königstein, Ts.: Hain), 1979, S. 136 ff.; K. H. Nassmacher, Zerfall einer liberalen Subkultur — Kontinuität und Wandel des Parteiensystems in der Region Oldenburg, ebd., S. 30 ff.; ders., Regionale Tradition als Bestimmungsfaktor des Parteiensystems, in: W. Günther, Hrsg., Sozialer und politischer Wandel in Oldenburg. Studien zur Regionalgeschichte vom 17. bis 20. Jahrhundert (Oldenburg: Holzberg), 1981, S. 153 ff.; ders., Kontinuität und Wandel des regionalen Parteiensystems, ebd., S. 221 ff.

werkschaften wurden mit zunehmendem Alter und zunehmender Dauer der kommunalpolitischen Tätigkeit etwas schwächer. Ein schwach positiver Zusammenhang schließlich bestand zwischen der Gemeindegröße sowie dem Einkommen der Befragten und der Häufigkeit ihrer Kontakte zur örtlichen Wirtschaft. Dies ist plausibel, weil bei Unternehmern und Beziehern höherer Einkommen politische Kontakte mit der betreffenden Gruppe häufig Beiprodukte allgemeiner sozialer Beziehungen darstellen. Insgesamt ändert dies Ergebnis aber nichts an der Feststellung, daß der Zugang der Unternehmer, der Kirchen und der Gewerkschaften zum lokalen politischen System primär über die politischen Parteien und weniger über soziale Bezugsgruppen vermittelt ist.

V. Zusammenfassung

Aus methodischen wie aus inhaltlichen Gründen erlauben die hier vorgelegten Ergebnisse keine verlässlichen Schlußfolgerungen hinsichtlich der Durchsetzungschancen neuer politischer Themen im kommunalen Bereich. Um einigermaßen genau abschätzen zu können, wie die kommunalen Gremien auf neue Problemlagen reagieren, wie sich die örtlichen Interessengruppen in die Interaktionen zwischen dem Bürger und der politischen Führung einschalten, welche Gruppen welche Interessen repräsentieren usw., benötigen wir breit angelegte vergleichende Entscheidungsprozeßanalysen²⁰. Dabei wäre der Frage nachzugehen, welche politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen gegeben sein müssen, um ein Höchstmaß an Sensibilität der politischen Führung für sich verändernde Bedürfnisstrukturen zu gewährleisten. Ob allerdings überhaupt die Themen der „Neuen Politik“ so neu sind und ob sie auch bei anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf der Tagesordnung bleiben, sei dahingestellt.

Daß das lokale politische System für nicht-ökonomische Ziele unempfindlich sei, ließ sich unseren Daten nicht entnehmen. Insgesamt betrachtet, finden wir ein recht gut ausbalanciertes System von Interessengruppen — wobei ich die Frage der Nichtorganisierten nicht aufgegriffen habe. Die lokalen Freizeitvereine verfügen über eine zahlenmäßig starke Vertretung in den kommunalen Entscheidungsgremien, sie sind gut in die politische Führung integriert. Berücksichtigt man zudem ihre Bereitschaft zum Einflußtausch²¹, ihre — zumindest in Klein- und Mit-

²⁰ Vgl. dazu: T. N. Clark, *Community Power and Policy Outputs. A Review of Urban Research* (Beverly Hills, London: Sage), 1973.

²¹ B. Luckmann, *Politik in einer deutschen Kleinstadt* (Stuttgart: Enke), 1970, S. 163; D. Fürst, *Kommunale Entscheidungsprozesse. Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse* (Baden-Baden: Nomos), 1975, S. 105 f.

telstädten noch vorhandene — Integrations- und Kontrollfunktion, die Möglichkeit, politischen Parteien Kandidaten und Stimmenpakete zuzuführen, dann verfügen die örtlichen Vereine über beträchtliche Einflußressourcen, deren Umsetzung in manifesten Einfluß aber schwer abschätzbar ist. Die Chance der lokalen Vereine, Koalitionen zur Förderung nicht-ökonomischer Ziele zustandezubringen, dürfte vor allem abhängen von

- der Bereitschaft vereinsangehöriger lokaler Mandatsträger, die Vereinsmitgliedschaft nicht nur zur Abstützung der eigenen Machtposition zu verwenden,
- der Politisierung der Vereinsarbeit in Form eines Engagements für Lebensstil-Fragen,
- der Mobilisierung der Vereinsmitglieder für die Organisationsziele.

Summary

If the assumptions of many observers hold true, in Western democracies a change towards a post-industrial type of society is taking place. In this chapter, the question is raised of whether the established system of local interest politics is capable of coping successfully with the new political issues brought to the fore as a consequence of this transformation. This is an interesting problem in the study of local politics since, in German political system, the responsibility for providing public goods covering the citizen's demands in the field of new politics is largely attributed to the local political institutions. Additionally, there is a strong tradition of local associations dealing with non-industrial or so called life-style issues at the local level. Due to their position as agents of social integration and control, such associations dispose of considerable resources, which, if necessary, they mobilize for achieving their organizational goals. The data used for examining the role of local interest groups as promoters of various kinds of interests are taken from two small samples of local office-holders.

In our samples, nearly 90 percent of the local representatives held membership positions in at least one local organization, compared with only 10 resp. 5 % belonging to the newly established citizens action groups. Between those two extremes we found the membership rate of non-local interest groups (unions, industrial associations, church-related organizations). The share the various types of interest groups had in the political elite-segments of the local community corresponded approximately to their respective proportion in the sample.

Exercising influence is not a direct function of the personnel's strength in a governing-body. It additionally depends on the inclination of the organization's members to engage themselves for the pursuit of organizational goals. In this respect, we did not find out any differences between the organizational affiliation, since all of the representatives of interest groups displayed a moderate obligation to the goals of the organizations which they belonged to.

One of the two samples provided us with a further opportunity for examining the role played by local associations. Local representatives were asked for evaluating the influence of several local and non-local interest groups (unions, economic elites, church-related organizations), the legitimacy they attributed to their influence-attempts, and for reporting the frequency of personal contacts they had with the above mentioned groups. As it was the case with the previously presented indicators, no dramatic differences in the influence-potential of the groups emerged. All of our empirical measures indicate that, irrespective of whether they promote traditional economic or non-traditional as well as traditional non-economic interests, well-suited channels of access to the local political process are available for local interest groups.