Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 20 (1980)

Artikel: Zur Einführung : Kommunalpolitik im Spiegel schweizerischer und deutscher Literatur

Autor: Linder, Wolf

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172205

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ZUR EINFÜHRUNG: KOMMUNALPOLITIK IM SPIEGEL SCHWEIZERISCHER UND DEUTSCHER LITERATUR

von Wolf Linder
Dr. rer. soc., lic. iur.
ORL-Institut der ETH Zürich

Der themenzentrierte Literaturüberblick führt im ersten Teil an schweizerische Beiträge zur Kommunalpolitik heran. Er berücksichtigt auch Arbeiten sozialwissenschaftlicher Nachbardisziplinen, vorab der Gemeindesoziologie, der ökonomischen Regionalwissenschaft, der Rechtswissenschaft sowie der Orts-, Regional- und Landesplanung. Im zweiten Teil wird die jüngere Entwicklung der kommunalpolitischen Forschung als Teilgebiet der ausreifenden und spezialisierungsfähigen Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland dargestellt. Der Schlussabschnitt versucht, aus einer kurzen Gegenüberstellung einige Anregungen zur Intensivierung der schweizerischen Kommunalforschung zu präsentieren.

Dans ce survol de la littérature, nous présentons d'abord les contributions suisses à la recherche concernant la politique locale, tout en tenant compte des travaux réalisés dans des disciplines voisines (la sociologie communale, l'économie, le droit, l'urbanisme). Dans une deuxième partie nous illustrons les développements récents de la recherche sur la politique locale en République Fédérale Allemande, où cette recherche est une sous-discipline d'une science politique en voie de maturation et de spécialisation. En comparant les deux volets de la littérature, la partie finale essaie de présenter des suggestions visant à l'intensification de la recherche sur la politique locale en Suisse.

Einleitungen zu einem Sammelthema pflegen gewissen Formen zu folgen. Dazu gehören die Bilanz des Erkenntnisstandes der Disziplin, die Suche nach Verbindendem und Gemeinsamkeiten der Einzelbeiträge, die Hervorhebung und Pointierung neuer Entwicklungen. Ferner geziemte es sich für einen Sozialwissenschafter, auch auf jene gesellschaftlichen Dimensionen des Themas hinzuweisen, die wissenschaftlich noch unerschlossen sind, die sich den Anstrengungen des Begriffs, oder gar operationalisierter Aussagen, widersetzen und entziehen.

Diesen Ansprüchen zu genügen, ist für das Thema der Kommunalpolitik alles andere als einfach. Die Wertschätzung nämlich, welche „die Gemeinde" im politischen Bewusstsein, oder wenigstens auf dem Feld politischer Ideologie geniesst, steht im Gegensatz zur fast völligen Vernachlässigung durch die schweizerische Politikwissenschaft, die ihre knappen Kräfte auf die Hauptgebiete der Innen- und Aussenpolitik konzentriert. Immerhin hat sich in der Westschweiz – dank der konstanten Bemühungen von M. Bassand – ein Brückenkopf für die soziologisch-politologische Analyse von Machtstrukturen und Entscheidungsprozessen in schweizerischen Gemeinden gebildet, dessen Verdienste kaum hoch genug zu schätzen sind. Dagegen hat die deutschsprachige Schweiz in der politikwissenschaftlichen Gemeindeforschung noch keine Tradition, keine Schwerpunkte, keine Hauptlinien vorzuweisen. Das vorliegende Jahrbuch ist darum Anlauf und Ermunterung zu politikwissenschaftlicher „Identitätsfindung" im Feld der Gemeinde.

Die nachstehenden Ausführungen zerfallen in drei Teile. Zunächst wird der Leser an schweizerische Literatur zur Gemeindepolitik herangeführt. Angesichts der spärlichen Beiträge der Politologie schien mir eine Ausweitung der Perspektive sinnvoll: Der Literaturüberblick berücksichtigt grenzüberschreitend auch jene Beiträge anderer Disziplinen, die politikwissenschaftliche Fragen entweder berühren oder auf sie hinführen.

Im zweiten Teil folgt eine Literaturübersicht zur kommunalpolitischen Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Hier hat sich die Kommunalpolitik als eigentlicher Forschungszweig und Lehrbereich der politikwissenschaftlichen Disziplin herausgebildet. Am Beispiel der BRD soll gezeigt werden, wie sich die kommunalpolitische Forschung als Teilgebiet einer bereits ausreifenden und spezialisierungsfähigen Politikwissenschaft entwickelt hat. Dazu gehören die Übernahme von ausländischen wie die Entwicklung eigener Forschungsmethoden, die Herausbildung eines gängigen Rahmens inhaltlicher Fragestellungen sowie – als Folge der Verselbständigung von Wissenschaft – das Auftauchen eines Theorie/Praxis-Problems.

Dem Leser werden die beiden Teile höchst ungleich vorkommen. Sie sind es notwendigerweise, der Sachlage entsprechend. Der kurze Schlussabschnitt versucht, aus der Gegenüberstellung der schweizerischen und der deutschen Literatur ein paar Fäden zur Intensivierung unserer politologischen Kommunalforschung zu spinnen.

I. Literatur zur schweizerischen Gemeindepolitik

1. Vorbemerkung

Wie einleitend gesagt, stehen dem Schwerpunkt gemeindepolitischer Analysen in der Westschweiz nur einzelne politikwissenschaftliche Untersuchungen im deutschsprachigen Raum gegenüber. Das heisst nun allerdings nicht, dass die Situation der Gemeinde völlig unerforscht sei: Andere Disziplinen können zum Teil auf ein ansehnliches Schrifttum verweisen. Dazu gehören einige „Klassiker": Der Beitrag von Dürr über „Urbanität und Bauerntum in der Schweiz"[1] aus dem Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1934 umfasst ein Jahrhundert schweizerischer Wirtschafts-, Sozialgeschichte und Politik von 1830 bis 1930. Er beleuchtet das Stadt/Landverhältnis aus seltener, und höchst interessanter Perspektive, an welcher historisch-politologische Studien neu anknüpfen könnten. Der Schweizerische Juristenverein hat seine Jahrestagung 1972 dem Problem der Gemeinden gewidmet; die Referate von Meylan und Jagmetti bieten umfassende Bestandesaufnahmen zu Problemen der Gemeindeautonomie sowie zur Stellung der Gemeinden im schweizerischen Staatswesen aus juristischer Sicht.[2] Auf weitere, vor allem auch gesellschaftspolitische Aspekte der Gemeindeautonomie verweisen die Arbeiten Gassers und die historische Studie des Amerikaners Barber.[3] Ökonomen haben sich vor allem in jüngerer Zeit mit den Finanzproblemen und der Aufgabenplanung der Kommunen, mit ihrer Verflechtung zu übergeordneten politischen Ebenen sowie ihrer Stellung in der Regionalpolitik befasst.[4] Die Frage nach der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im föderativen System berührt nicht zuletzt die Gemeinden. Diesem Teil der Föderalismus-Diskussion widmet sich eine stattliche Zahl von Aufsätzen, Dokumentationen, Disserta-

1 E. Dürr, „Urbanität und Bauerntum in der Schweiz", in: *Die Schweiz, Ein nationales Jahrbuch 1934* (hrsg. von der Neuen Helvetischen Gesellschaft), Erlenbach-Zürich, 1934.

2 R. Jagmetti, „Die Stellung der Gemeinden"; J. Meylan, „Problèmes actuels de l'autonomie communale", in: *ZSR* 1972.

3 A. Gasser, *Staatlicher Grossraum und autonome Kleinräume, Gemeindeautonomie und Partizipation* (ausgewählte Aufsätze), Social Strategies, Monographien zur Soziologie und Gesellschaftspolitik, Vol. 3, Basel, 1976; Benjamin Barber, *The Death of Communal Liberty, A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton,* Princeton 1974.

4 Zum Beispiel: H. Kesselring, *Kommunaler Finanzausgleich und Regionalpolitik,* Diessenhofen 1979; B. Ern, *Die Koordination von Flächennutzungsplanung (staatlicher Leistungsplanung) und Finanzplanung in organisatorischer Hinsicht,* Zürich 1979; H. Nabholz, *Kommunale Finanzplanung,* Zürich 1979; S. Bieri, „Das Verhältnis von Gemeinde- und Kantonsfinanzen im Umbruch", in: *Zbl,* Zürich 1971 sowie derselbe, „Interregionaler Ausgleich im föderativen System", in: *DISP* Nr. 41, Zürich 1976; H. Hauser / K. Grüter, „Entwicklungsplanung in kleineren und mittleren Gemeinden", in: A. Meier (Hrsg.), *Planung in Behörden und Verwaltung,* Bern 1976.

tionen und amtlichen Berichten.[5] Ansätze einer Siedlungs- und Gemeindesoziologie sind auch in der Schweiz aufzufinden.[6]

Schliesslich entstanden am Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETHZ in den letzten zehn Jahren eine Reihe von Studien, die sich direkt und indirekt mit der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung der Gemeinde befassen. Dazu gehören nicht nur die vielen Rohdaten der gesamtschweizerischen Leitbilder von 1971,[7] sondern auch zahlreiche Untersuchungen zum Agglomerations- und Migrationsprozess in der Schweiz, seinen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen sowie zur politischen Beeinflussung dieser Entwicklungen durch staatliche Politik.[8] Nicht zuletzt erschliessen soziologische Begleituntersuchungen zur Raum- und Infrastrukturplanung gemeindebezogene Daten und Materialien, die auch für den Politologen interessant sein dürften. Als Beispiel sei die „Analyse der regionalwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen des Verkehrssystems" des soziologischen Institutes der Universität Zürich (P. Heintz) im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption erwähnt.[9] Als umfassende Dokumentation zur Situation der schweizerischen Gemeinden zu Beginn der siebziger Jahre schliesslich ist das Sammelwerk „Schweizer Gemeinden und Gemeindeautono-

5 Statt vieler: R. Frey; *Zwischen Föderalismus und Zentralismus,* Bern 1977, und, enger bezogen auf die Gemeinde: A. Moser, „Gemeindereform durch neue Aufgabenzuteilung", in: *Zbl* 1971. Eingehend auf die Probleme des „Vollzugsföderalismus": R. Germann / Ch. Roig / R. Urio / M. Wemegah: *Fédéralisme en action: l'aménagement du territoire,* St. Saphorin, 1979.

6 J. Vontobel, *Zum Beispiel X-Wil, Eine Gemeindestudie, Menschliche Umwelt im Wandel,* Zürich 1976; H. Beck, *Der Kulturzusammenstoss zwischen Stadt und Land in einer Vorortsgemeinde,* Zürich 1952; H. Hanke / R. Steiner, Menschliche Probleme und Erwartungen in einer sich wandelnden Umwelt. Zwischenbericht einer Untersuchung in den Kirchgemeinden des Bezirkes Meilen. Verf. Bericht des Institutes für Angewandte Psychologie, Zürich 1974; K. Kälin, *Populationsdichte und soziales Verhalten,* Bern 1972; U. Jaeggi, *Berggemeinden im Wandel,* Bern 1965; B. Hamm, *Die Organisation der städtischen Umwelt,* Frauenfeld/Stuttgart 1977; J. Anderegg, *Ferenbalm, Struktur und Entwicklung einer Landgemeinde,* Bern 1973.

7 *Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, Schlussbericht,* Dezember 1971, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, Zürich 1971.

8 A. Rossi / P. Tami, „Développement urbain en Suisse et politique urbaine de la confédération", *DISP* Nr. 52 und 53, Zürich 1979; A. Rossi, „Struktur- und Raumordnungspolitik: Die Ausgangslage", in: *DISP* Nr. 44, 1977, Zürich, S. 17 ff.; ders., *Sviluppo urbano e politica urbana in Svizzera,* Porza-Lugano 1979; B. Bürcher, „Der Agglomerationsprozess in der Schweiz", in: *DISP* Nr. 43, Zürich 1976, S. 34 ff.; F. Haag, „Interregionale Wanderungen in der Schweiz", in: *DISP* Nr. 44, Zürich 1977, S. 24 ff.; sowie F. Haag / B. Orban / M. Wyss, *Interregionale Migration in der Schweiz – Analyse der Volkszählung 1970,* 4 Bände, verf. Typoskript, ORL-Institut, 1975–1977; A. Rossi, „Die Wirtschaftsanalyse und der ländliche Raum", in: *Der ländliche Raum – eine Aufgabe der Raumplanung,* Festschrift für Th. Weidmann und E. Winkler, ORL-Schriftenreihe Nr. 28, Zürich 1977.

9 Arbeitsgruppe Verkehrssystem und Gesellschaft des soziologischen Instituts der Universität Zürich (M. Della Chiesa / J. Juchler / H. Meier / W. Meyer / R. Müller / L. Wolfensberger) zit. nach Kurzfassung, Bern, Juli 1977 (GVK-Auftrag Nr. 72).

mie" von Meylan / Gottraux / Dahinden zu erwähnen;[10] die Untersuchung gibt Aufschluss über den institutionellen Rahmen, die Aufgaben- und Ausgabenentwicklung, die Gemeindefinanzen, eine sozio-ökonomische Typisierung der schweizerischen Gemeinden und das Verhältnis der Gemeinde zu den Kantonen.

In diesem Schrifttum lässt sich – angesichts der Heterogenität von Ansätzen und der Vielfalt der Fragestellungen – keine Quintessenz herauslesen. Die folgenden Stichworte sind ein Gliederungsversuch, auf politologische Ausgangsfragen und Themenstellungen hinzusteuern, ohne dem Material Gewalt anzutun. Dass damit die Form strikter Literaturauswertung verlassen, dass damit auch Lücken in essayistischer Kurzform überbrückt werden mussten, ist der Preis dieser Darstellung.

2. Die Gemeinde als politische Institution

Gemeinde und Gemeindepolitik scheinen im öffentlichen Leben zu besonders liebevoll gepflegten Traditionen zu gehören: Kein Nationalfeiertag, an dem die wichtige Rolle der Gemeinde nicht mit gelobt würde, kein Politiker, der den Dienst an der Gemeinde in seiner Karriere unerwähnt liesse. Die Struktur der Gemeinde, selbst wo sie wegen Kleinheit und Überforderung zum Anachronismus wird, erweist sich als robust; Gemeindezusammenlegungen zum Beispiel gehören zu den schwierigsten politischen Unternehmungen. Mit Gemeindeautonomie lässt sich Staat machen – auch gegen den Staat. In der Zeit der Entfremdung des Bürgers von der Politik hält sich gleichzeitig noch das (Vor-)Urteil, Gemeindepolitik sei „überschaubar", betreffe den Einzelnen „unmittelbar in seinem Lebensbereich", sei vielleicht auch Anknüpfungspunkt für eine neue Politisierung des Bürgers auf den „höheren" Ebenen.

Viele solcher emotional-positiver Besetzungen, mit denen die offizielle Politik lebt, dürften näheren Überprüfungen nicht mehr stand halten. Aber gerade der Umstand, *dass* solche – kontrafaktischen – Überlieferungen des traditionellen Gemeindebildes noch lebendig sind, dürfte als These interessant sein.

Dabei ist die politische Gemeinde, wie wir sie heute als Teil der Staatsorganisation, als öffentliche Körperschaft mit einem teilweise selbständigen Wirkungskreis verstehen, noch gar nicht so alt.

Zunächst verlief bis zur Helvetik die politische Entwicklung der Gemeinden nicht abgetrennt von spezifischen Formen gemeinschaftlich-wirtschaftlicher Produktion (genossenschaftliche Nutzung und Verwaltung von Allmendvermögen, Gemeinwerk zum Beispiel im Kanton Wallis.[11]) Sie war auch verflochten mit den Eigentümergemeinschaften in den ländlichen Gebieten, oder den zünftischen Aristokratien in den Städten. Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass bis

10 J. Meylan / M. Gottraux / Ph. Dahinden, *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie,* Lausanne 1972.

11 A. Niederer, *Gemeinwerk in Kanton Wallis,* Basel 1956.

zur Mitte des 19. Jahrhunderts auch in der Schweiz ein ständiges wirtschaftlich-soziales Spannungsfeld zwischen Urbanität und Bauerntum die politische Entwicklung mitbestimmte: Der politische Hegemonieanspruch der Städte – während der Zeitspanne der Helvetik eingeebnet durch einen aufgepropften Zentralismus – kam in der Restaurationszeit noch einmal zum Zuge, und auch die wirtschaftlich-liberalistische Vorherrschaft der 48er Verfassung war – so Dürr – nicht nur eine „nationale", sondern eine „grossbürgerlich-städtische". Die „säkulare Auseinandersetzung" zwischen Stadt und Land fand – nach demselben Autor – ihren Abschluss erst später.[12] So hat die Kommune ihre heutige *politische Struktur, Form und Funktion* erst im Laufe des 19. Jahrhunderts gefunden. Dazu gehörte die Organisation nach dem Einwohnerprinzip, welches die „Eigentümergemeinden" ablöste, die geburtsrechtlichen „Bürgergemeinden" auf Nebenaufgaben zurückband, und das sich auch für verschiedene Gliederungen der politischen Gemeinde (Schul-, Kirch-, Orts- und Munizipalgemeinden) in den einzelnen Kantonen durchsetzte. Erscheinen die *Gemeinden aus staatsrechtlicher Sicht*[13] als „unterste" Gebietskörperschaften mit eigenem politischem Wirkungskreis im dreistufigen föderativen Aufbau der gesamtstaatlichen Organisation, so ist ihre gebietskörperschaftliche Existenz doch ausschliesslich durch das kantonale Recht garantiert. Wo die Bundesverfassung also im föderativen Zusammenhang von den „Kantonen" spricht, sind eigentlich Kantone *und* Gemeinden gemeint. Über das gegenseitige Kompetenzverhältnis von Kanton und Gemeinde befindet das kantonale Recht. Der Inhalt der „Gemeindeautonomie" variiert beträchtlich. Den unterschiedlichen politisch-kulturellen Traditionen dürfte zuzurechnen sein, dass die welschen Gemeinden einen kleineren selbständigen Wirkungskreis aufweisen als die deutschschweizerischen. Auch wenn nach wie vor richtig sein dürfte, dass die Gemeinden eine doppelte Funktion im staatlichen Gesamtverband wahrnehmen – nämlich die Besorgung der örtlichen Angelegenheiten neben der Erfüllungen von Aufgaben übergeordneter Stufen der Kantone und des Bundes – so hat doch das Bundesgericht die aus der deutschen Lehre stammende Untersuchung zwischen „eigenem" und „übertragenem" Wirkungskreis der Gemeinde aufgegeben.

Die Geschichte demokratischer Institutionen verlief in der Vergangenheit auf lokaler und überlokaler Ebene nicht immer parallel. Heute haben sich indessen die *wesentlichen formalen Strukturen des politischen Entscheidungsprozesses*[14] angeglichen. In grösseren Gemeinden (rund 10 Prozent der 3000) ist die traditionelle Versammlungsdemokratie abgelöst durch Formen halbdirekter Demokratie: Der Gesamtheit der Aktivbürgerschaft stehen die wichtigsten Entscheidungsfragen nach Ausgestaltung eines Initiativ- und Referendumsrechtes zu, das Gemeindeparlament entscheidet die wichtigen Fragen, eine Gemeindevorsteherschaft ist zuständig für die übrigen Entscheidungen und leitet die lokale Ver-

12 E. Dürr, *a a. O.*
13 R. Jagmetti, *a. a. O.*
14 Dazu als Übersicht: J. Meylan / M. Gottraux / Ph. Dahinden, *a. a. O.*

waltung. Die Gewaltentrennung im Sinne der klassischen Rechtsfunktionen (Rechtsetzung/Rechtsanwendung) ist indessen weniger deutlich. Die Modelle politischer Verwaltungsführung (Kollegialprinzip, Präsidialprinzip, Mischung zwischen vollamtlichen und nebenamtlichen Funktionen, von „exekutiven" und „legislativen" Formelementen) sind äusserst vielfältig. Hinweise auf das Zusammenwirken der institutionellen Gewalten finden wir vor allem in Buchers Studie über den Gemeinderat der Stadt St. Gallen, während Faganini bedenkenswerte Überlegungen für eine Organisationsreform der Gemeinde im Kanton St. Gallen anstellt.[15]

Als ein herausstechendes Merkmal erscheint das *Milizsystem* in der Verwaltung von Gemeinden bis zu kleinstädtischer Grösse. Albonico hat diese nebenamtliche Selbstverwaltung anhand kleinerer Bündner Gemeinden neuerdings untersucht.[16] Er sieht das Milizsystem als Lösung für kleine Gesellschaften, möglichst viele Aufgaben durch „Einsparung" von „Personal und Material" bewältigen zu können. Diese „Einsparung" setzt aber auf personeller Ebene – statt der Professionalisierung und Spezialisierung – die Fähigkeit zur Übernahme und Differenzierung vieler Rollen, eine vielseitige Ausbildung und Lernbereitschaft sowie eine „zuverlässige Innenlenkung" der nebenamtlichen Gemeindepolitiker voraus. Albonico skizziert Möglichkeiten zeitgemässer Verbesserung und Aufwertung der Milizverwaltung, übersieht aber die Gefahr nebenamtlicher Politik und Verwaltung keineswegs:[17] In Kleingesellschaften, deren Angehörige sich familiär, beruflich, in sozialen Gruppen usw. einander nahe stehen, können sich durch Verflechtung und Rollenkumulation sozialgeschichtete oder clanhafte Eliten mit erheblicher Machtkonzentration herausbilden.[18] Wir hätten hier also auf „Kosten" des Sozialmodells der „Gemeinschaft" im Sinne Tönnies zu verweisen, die im Gegensatz zum Weber'schen Typus der „rationalen Gesellschaft" eben eine Trennung wirtschaftlicher, politischer und sozialer Macht weniger ermöglicht.

Direkte und halbdirekte Demokratie sind in besonderer Weise mit *Strukturen der Eliteherrschaft* verbunden. Dies zeigt Bassand an mehreren Untersuchungen, unter anderem zu Agglomerationsgemeinden im Einzugsbereich der Verstädterung in der Westschweiz sowie zu den jurassischen Städten Délémont und Mou-

15 E. Bucher, *Der Gemeinderat der Stadt St. Gallen,* Bern/Stuttgart 1970, sowie H. Faganini, *Kanton und Gemeinde vor ihrer Erneuerung, Eine Interdisziplinäre Studie über den inneren Aufbau des Kantons St. Gallen,* Bern 1974.

16 R. Albonico, *Nebenamtlich – Nebenbei? Selbstverwaltung in kleineren Gemeinden, eine Untersuchung über Möglichkeiten und Grenzen des Miliz-Systems auf Gemeinde-Ebene in Graubünden,* Fanas 1979.

17 Zur politisch-sozialen Analyse von Berggemeinden vgl. auch die (leider unveröffentlichte) Arbeit von Ernst Koenig, Entscheidungsstrukturen auf Gemeindeebene in einem Berggebiet, Typoskript, Herrenhof 1971.

18 Dazu: U. Windisch, *Lutte de Clans – Lutte de Classes,* Lausanne 1976.

tier.[19] Bassand stützt sich zunächst auf jene Untersuchungsmethoden, die in der internationalen Tradition der „Community Power" Forschung gebräuchlich sind (Kombination von Positions- und Reputationstechnik, von Entscheidungs- und Nichtentscheidungsansatz (näheres dazu im II. Teil)). Der besondere Wert der Untersuchungen dürfte aber darin liegen, dass Bassand auch den sozialen und kulturellen Kontext einbezieht, und den sozio-ökonomischen Strukturen seiner Untersuchungsgemeinden weit möglichst nachgeht. So problematisiert er zunächst den schwindenden Handlungsspielraum wirtschaftlich peripherer Gemeinden im Sog des überregionalen Agglomerationsprozesses unter Entwicklungsbedingungen der Ungleichheit und Abhängigkeit. Weiter lenkt er die Aufmerksamkeit auf die Eigenheiten des kommunalen Entscheidungsprozesses, so der ungleichen Beteiligung sozialer Schichten, den geringen Einfluss der Parteien im Zielkonflikt zwischen „nationalen" und „lokalen" Interessen, der Überlagerung der direkten und repräsentativen Demokratie durch lokale Eliten mit bestimmten Merkmalen sowie des beschränkten Handlungsspielraums alternativer Politiken gegenüber dem vorherrschenden Interessenanspruch. Darauf werde ich noch zurückkommen.

3. Gemeindeaufgaben und Gemeindetypen

Einen Überblick über die Gemeindeaufgaben anhand der kommunalen Budgets geben Meyland / Gottraux / Dahinden. Insgesamt sind die Ausgaben bis Ende der sechziger Jahre etwa im Gleichschritt zu den kantonalen und den Bundesaufgaben gestiegen und machen rund 30 Prozent aller öffentlicher Ausgaben aus. Global figurierten 1969 die Bereiche Erziehung (26 Prozent), Strassen (13 Prozent), Verwaltung (10 Prozent), Soziale Wohlfahrt und Passivzinsen (je 9 Prozent) und Gesundheitswesen (6 Prozent) an der Spitze der kommunalen Ausgaben.[20] Die *wirtschaftliche Ausgangssituation der Gemeinden* ist aber nicht bloss *ungleich* zwischen Berggebieten und Mittelland, sondern variiert auch beträchtlich in einzelnen Kantonen; Ern zum Beispiel verweist auf Unterschiede gemeindlicher Steuereinnahmen pro Kopf im Kanton Zürich von 350 bis 4000 Franken. Dementsprechend ist auch die finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden von Zuschüssen des Bundes und der Kantone überaus unterschiedlich; letztere reichen (wiederum im Kanton Zürich) von wenigen Prozenten bis zu drei Vierteln des kommunalen Haushalts.[21] Die unterschiedliche Steuerbelastung der einzelnen Gemeinden wird durch die Instrumente des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs zwar gemildert, figuriert aber in vielen Kantonen

19 M. Bassand, *Urbanisation et pouvoir politique. Le cas de la Suisse,* Genève 1974; ders., *Les ambiguitées de la démocratie locale, La structure du pouvoir de deux villes jurassiennes,* St. Saphorin 1976; M. Bassand / J. Fragnière, *Le pouvoir dans la ville,* Vevey 1978.

20 J. Meyland / M. Gottraux / Ph. Dahinden, *a. a. O.,* S. 107 f.

21 B. Ern, *a. a. O.,* S. 255 und 256.

als Dauerproblem auf der politischen Agenda. Nicht nur die zunehmende Abhängigkeit der Gemeinden von den Zuweisungen von Kanton und Bund, sondern auch ihre funktionale Verflechtung mit den überlokalen Aufgaben prägen die neuere Entwicklung: Die Kommunen werden mehr und mehr eingespannt in die gesamtstaatliche Aufgabenerfüllung. Verschiedentlich wird denn auch beklagt, der „Vollzugsföderalismus" überlaste (vor allem die kleineren) Gemeinden, und die Abhängigkeit vom Finanzausgleich schränke die kommunale Handlungsfreiheit unverhältnismässig ein. [22]

Die *Frage nach den „typischen" oder „hauptsächlichen" Gemeindeaufgaben* kann zwar aus dem rechtlichen Kompetenzkreis und den übertragenen Aufgaben formell beantwortet werden, ist aber aus verschiedenen Gründen wenig aussagekräftig. Schon die globalen Statistiken decken zunächst die beträchtlichen Unterschiede der Finanzkraft, der Pro-Kopf-Ausgaben, oder einzelner Schwergewichte im Aufgabenrahmen auf. Nicht nur die Grössenunterschiede, sondern auch die unterschiedlichen wirtschaftlich/sozialen Strukturmerkmale verbieten es, von „der Gemeinde" schlechthin zu reden. „Die Gemeinde" als kleine Dorfgemeinschaft mit ihren engen Vernetzungen des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens führt schliesslich auch als soziologischer Begriff zu völlig anderen Konnotationen als die „Stadtgemeinde" im Sinne eines differenzierten, und engeren Begriffs der politischen Gebietskörperschaft. So zerfällt denn auch die neuere Forschung (grob) in Bereiche der „Stadtforschung" und der „Kleingemeindeforschung". Ein anderer Ausweg wird gesucht über die *Typisierung von Gemeinden nach ihren sozio-ökonomischen Strukturmerkmalen.* In einem frühen Versuch des ORL-Institutes sind die Gemeinden in 14 Typen anhand eines einzigen Kriteriums aufgegliedert, nämlich aufgrund der Anteile der berufstätigen Wohnbevölkerung in den drei wirtschaftlichen Erwerbssektoren. [23] Der Typologie von Meylan / Gottraux / Dahinden liegen demographische, wirtschaftliche und finanzielle Grössen zugrunde; die zwölf Typen bringen Einwohnerzahl, Wohn- und Industriecharakter, Wohlstand und Verstädterungsgrad zum Ausdruck. [24] Elf Gemeindetypen schliesslich unterscheiden Della Chiesa et al. nach Bevölkerungsgrösse, dem Industriealisierungsgrad, dem Anteil des Tertiärsektors, der Anzahl Arbeitsplätze und der Wegpendler pro Einwohner. [25] Die Brauchbarkeit solcher Typologien hängt natürlich ab vom spezifischen Untersuchungszweck. So haben sich die genannten Typologien für die Einschätzung des (industriellen) Entwicklungspotentials, für die Erklärung von typischen „Entwicklungspfaden" der Gemeinden oder von gesellschaftlichen Auswirkungen überlokaler Infrastruktur, für die Analyse der kommunalen Aufgaben und Ausgaben und ihre typischen Probleme usw. als fruchtbar erwiesen. Solche Typolo-

22 J. Meyland / M. Gottraux / Ph. Dahinden *a. a. O.*, S. 219 ff. sowie R. Albonico, s. *a. O.*, S. 101 ff.

23 Industriestandorte, ORL-Institut, Zürich 1967.

24 J. Meylan / M. Gottraux / Ph. Dahinden, *a. a. O.*, S. 205 ff.

25 M. Della Chiesa u. a., *a. a. O.*, S. 8 ff.

gien sind wertvolles Ausgangsmaterial auch für den Politologen, der selbst in engeren Fragestellungen der Gemeindeforschung auf den sozio-ökonomischen Kontext zumeist nicht verzichten kann.

Das lenkt unsere Aufmerksamkeit auf den näheren Zusammenhang zwischen der überlokalen sozio-ökonomischen Entwicklung und der Situation der Gemeinden.

4. Die Gemeinden in der wirtschaftlich-sozialen Ungleichentwicklung

Anders als in verschiedenen europäischen Ländern hat sich im schweizerischen Industrialisierungsprozess des 19. Jahrhunderts eine dezentralisierte Siedlungs- und Produktionsstruktur erhalten. Eine „Auslaugung" des Landes, die stadtbezogene Proletarisierung der Landbevölkerung erfolgte gerade nicht. Die dezentral verfügbare Wasserkraft führte zur Ausbreitung von kleinen und mittleren Industriebetrieben bis in die voralpinen Flusstäler und damit zu einer dispersen Verbreitung von Industriestandorten. Sie wurde unterstützt durch eine entsprechende Verkehrsinfrastruktur (Eisenbahnen), die unter anderem auch Ansätze einer regionalen Arbeitsteilung ermöglichte.[26]

Die wirtschaftliche Entwicklung des 20. Jahrhunderts, speziell nach dem Zweiten Weltkrieg, unterhöhlt diese dezentrale Verteilung von Wirtschaft und Bevölkerung. Die Landwirtschaft, worin 1850 noch rund die Hälfte der Bevölkerung arbeitete, beschäftigt heute noch rund 6 Prozent der Erwerbstätigen. Der Industriesektor überschritt in den sechziger Jahren seinen anteilmässigen Höhepunkt (etwas über 50 Prozent der Beschäftigten), während der Dienstleistungssektor allein von 1950 bis 1975 von 37 auf rund 50 Prozent der Erwerbstätigen angestiegen ist. Diese „Tertiärisierung" und das anhaltende Wachstum der Wirtschaftsproduktion sind begleitet von einer grossräumigen Konzentration: Die grösseren Städte des Mittellandes werden zu Kristallisationspunkten einer überlokal und international ausgerichteten Dienstleistungswirtschaft sowie zu Zentren eines grossräumig-regionalen Arbeitsmarktes für Zupendler.[27] Industriegebiete – mit hohem Flächenbedarf für automatisierte Produktionsabläufe – verlagern sich an die Agglomerationsränder. Motorisierung, grossflächige Erschliessung, Verdrängung des Wohnraums aus den Zentren und weiteren Faktoren begünstigen die Bildung expandierender Wohngürtel im städtischem Umland.

Auf diesen wirtschaftlichen Prozess grossräumiger Agglomerationsbildung, der zudem von Infrastrukturpolitiken des Bundes und der Kantone häufig unter-

26 Zur näheren Entwicklung vgl. A. Hauser, *Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte,* Erlenbach-Zürich 1961, S. 190 ff.; sowie H. Kleinewefers / R. Pfister, *Die schweizerische Volkswirtschaft,* Frauenfeld 1977, insbesondere S. 57 ff.

27 Dazu: A. Rossi, 1979, *a. a. O.*, Bürcher, *a. a. O.*

stützt wird,[28] haben die Gemeinden kaum einen steuernden Zugriff, aber sie sind von seinen wirtschaftlich-sozialen Auswirkungen nachhaltig betroffen.

Grossräumige *Konzentration und Entleerung* wirken sich am stärksten aus auf Ebene der Gemeinden: Lebten 1850 70 Prozent der Schweizer in 90 Prozent der 3204 Gemeinden, so wohnten 1960 rund 50 Prozent der Bevölkerung in 2 Prozent der 3095 Gemeinden.[29] Dem stehen eine grosse Zahl von Gemeinden des Berggebietes und in regionalen Randlagen gegenüber, die von ständiger Abwanderung bedroht sind.[30] Die – auf regionaler respektive kantonaler Ebene[31] – recht aufmerksam verfolgten *Wohlstandgefälle* zeigen sich noch viel ausgeprägter auf kommunalem Niveau, wie einzelne Studien belegen.[32] Als dritte Teilproblematik kommt die grossräumige *Funktionalisierung des Raumes* hinzu: Einzelne Gemeinden werden von Teilfunktionen im grossräumigen sozio-ökonomischen Prozess bestimmt. Hinter „monofunktionalen" Entwicklungs- oder Entmischungsprozessen zum bevölkerungsentblössten Dienstleistungszentrum (neben dem Typus des Agglomerationszentrums wäre das touristische Zentrum zu nennen), zur Schlaf- oder Pendlergemeinde, zum Sammelstandort überlokaler Infrastruktur usw. stehen Problemlagen, deren politische Verarbeitung vereinzelt untersucht worden ist: Städtische Gemeinden sind gekennzeichnet von einem strukturellen Interessenkonflikt zwischen der Anpassung an überlokale, sozio-ökonomische Erfordernisse und einwohnerbezogenen Benutzerbedürfnissen. In Fortführung früherer Untersuchungen sehen Bassand und Fragnière ein dreipoliges Kräftefeld von Interessengruppen, die in diesem Konfliktfeld je einen bestimmten Handlungsraum ausschöpfen: Erstens „monopolistische" Kapitalinteressen von grossen Industrie-, Bank- und Handelsunternehmen mit nationaler respektive internationaler Ausrichtung. Als dominante Gruppe wirken sie modernisierend, zentralisierend, technokratisch; zweitens eine Gruppe „nicht-monopolistischer" Kapitalinteressen, getragen von mittleren und von Kleinunternehmen, die stark auf den politischen Föderalismus, die Gemeindeautonomie und die Nicht-Intervention des Staates ausgerichtet sind; drittens die Gruppe der Angestellten und Arbeiter, welche einen Ausbau der Sozialleistungen des Gemeinwesens statt des Wirtschaftswachstums, eine ausgeglichenere Verteilung sowie einen grösseren Einfluss auf die politisch/wirtschaftlichen Entscheidungen reklamieren.[33] In seiner Einzelfallstudie zur Stadt Wädenswil gibt Ern Hinweise auf typische Problemlagen einer Agglomerationsgemeinde, die einen vom Grossstadt-

28 A. Rossi / P. Tami, a. a. O., S. 16, respektive S. 18 ff.

29 M. Bassand 1974, a. a. O., S. 252.

30 Nähere statistische Angaben zum Beispiel in: *Die Wohnbevölkerung der Gemeinden 1850–1970*, Eidgenössisches Statistisches Amt, Bern 1971.

31 G. Gaudard, *Les disparités régionales en Suisse*, Fribourg 1973; derselbe, *L'inégalité économique dans l'espace*, Fribourg 1975; H. Bächtold, „Das regionale Volkseinkommen der Schweiz", in: *DISP* Nr. 46, Zürich 1977, S. 29 f.

32 J. Meylan / M. Gottraux / Ph. Dahinden, *a. a. O.*, S. 205 ff.; A. Rossi 1979, *a. a. O.*, S. 41 ff.

33 M. Bassand / P. Fragnière, *a. a. O.*, S. 172 ff.

zentrum abhängigen Wachstumsboom durchzustehen hat.[34] Die grosstechnologische Infrastruktur verteilt in der Regel den „Nutzen" grossräumig respektive allgemein, konzentriert aber unter Umständen hohe Kosten auf engem Raum: Dimensionen kommunaler Sonderopfer, die zur Zeit vor allem mit den Kernkraftwerk-Standorten politisch virulent geworden sind, zeigt Winkler in ihrer Arbeit über die Zürcher Flughafengemeinden.[35] Auf spiegelbildliche Problematiken verweisen die Berggemeinde-Untersuchungen, die vor allem aus soziologischer Perspektive entstanden sind. Als einer der interessantesten Befunde neuerer soziologischer Untersuchungen kann sicher gelten, dass unterschiedliche Einstellungen des Bürgers zu Politik und Gemeinde weniger abhängen von einem traditionell begriffenen „Stadt-Land-Gegensatz". Als erklärungskräftig erweist sich vielmehr die Unterscheidung „soziofugaler" (= schrumpfender, stagnierender) und „soziopetaler" Gemeinden mit wachsender und jüngerer Bevölkerung, höherer Erwerbsquote und zunehmender Vielfalt der Rollenstruktur.[36] Dieser Befund gewinnt an Bedeutung durch die Tatsache, dass Konzentration und Entleerung sowohl innerhalb von ländlichen wie in Agglomerationsgebieten stattfinden, wie die umfassendste Studie des schweizerischen interregionalen Migrationsprozesses belegt.[37]

Die Ergebnisse verschiedenster Disziplinen weisen auf *gemeinsame Punkte* hin: Auf die *in der Nachkriegszeit zunehmende Abhängigkeit und Einseitigkeit gemeindlicher Entwicklung vom überlokalen Konzentrations- und Entmischungsprozess, die Auflösung der Gemeinde als einheitlicher sozialer Lebensraum und den Verlust selbständiger Entwicklungsmöglichkeiten.* Die *Korrektur durch eine Politik der Dezentralisierung* richtet sich daher konsequenterweise (und nur in scheinbarer Paradoxie) an die staatlichen Zentralinstanzen. Die *„Gemeindepolitik" des Bundes* umfasst dabei keineswegs bloss Raumplanung und Berggebietsförderung (Investitionshilfegesetz); dass auch die Fremdarbeiterpolitik, die Wohnbaupolitik neben Gewässerschutzmassnahmen und Nationalstrassenbau von unmittelbarer – und teilweise widersprüchlicher – Auswirkung auf die Gemeinden sind, belegen ansatzweise Rossi und Tami.[38] Als neueres Steuerungsinstrument für eine ausgeglichene Regionalentwicklung mit starkem Bezug auf die einzelnen Gemeinden gilt die wirtschaftliche Strukturpolitik des Bundes und der Kantone. Neueren Datums ist die Entdeckung, dass nicht bloss eigentliche Berggebiete, sondern zahlreiche Gemeinden des Mittellandes von wirtschaftlicher Stagnation, Bevölkerungsverlusten oder -überalterung bedroht sind und damit neue „Problemregionen" im Mittelland bilden.[39] Dies hat einen Trend zu einer

34 B. Ern, „Die Entwicklungsplanung Wädenswil"; Fallstudie in: W. Linder / B. Hotz / H. Werder, *Planung in der schweizerischen Demokratie,* Bern 1979; sowie ders., a. a. O.

35 G. Winkler, *Leben im Banne des Flughafens,* Zürich 1978.

36 Della Chiesa und andere, *a. a. O.*

37 Dazu F. Haag / B. Orban / M. Wyss, *a. a. O.;* ferner A. Rossi (1979), *a. a. O.,* S. 54 ff.

38 A. Rossi / P. Tami, *a. a. O.*

39 H. Elsasser, „Räumliche Disparitäten in der Schweiz – dargestellt am Beispiel der Verteilung der Beschäftigten", in: *DISP* Nr. 48, Zürich 1978, S. 12 ff.

Verstärkung lokaler und wirtschaftspolitischer Intervention durch Bund und Kantone ausgelöst.[40] Die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen kommunaler Politik werden daher nicht zuletzt von der Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik des Bundes und der Kantone abhängen.[41] Der Agglomerations- und Entleerungsprozess wird neuerdings im Sinne einer ökonomisch-strukturellen „Zweiteilung" interpretiert: Während sich die Know-how- und kapitalintensiven (Gross-)Unternehmen mit internationaler Marktorientierung vor allem in den Agglomerationen konzentrieren, werden die regionalen Randlagen zunehmend industrielle Arbeitsplätze strukturschwacher Branchen von Zweigbetrieben und mit geringerem Qualifikationsniveau aufweisen.[42] Stimmt diese Analyse auch nur im Groben, so ergäben sich – neben den bisherigen räumlichen Disparitäten – mit der strukturellen Abhängigkeit der regionalen „Komplementärräume" neue Probleme für die Gemeinden in der Randlage des Mittellandes.

5. Direkte und halbdirekte Demokratie in der Gemeinde

Die Untersuchung des politischen Verhaltens auf Gemeindeebene begegnet zunehmendem Interesse. So geben Einzelstudien wertvolle Hinweise zur *Beteiligung des Bürgers an Wahlen und Abstimmungen.* Schon ältere Arbeiten (vor Einführung des Frauenstimmrechts) bestätigen, dass politische Teilnahme auf Gemeindeebene sich in vielfacher Hinsicht nicht vom allgemeinen Abstimmungs- und Wahlverhalten unterscheidet: Untere soziale Schichten, Bürger mit geringeren Sozialkontakten und mit höherer Mobilität beteiligen sich weniger am politischen Geschehen.[43] Von den weiteren allgemeinen Faktoren für hohe Wahlbeteiligung (Verheiratete, Altersgruppen zwischen 35 und 55 Jahren, Mitglieder politischer Organisationen) sieht Jaeggi eine Abweichung: Entgegen ausländischen Untersuchungen stellt er in seinen ländlichen Gemeinden eine höhere Stimmbeteiligung fest als in den Städten.[44] Koenig findet die Gewerbetreibenden als fleissigste Versammlungsteilnehmer in Bündner Berggemeinden; Landwirte kommen, wenn es um „ihre" Probleme geht, während Arbeiter sowie die jüngsten und ältesten Altersgruppen, häufiger fehlen.[45] Zumindest in kleineren Gemein-

40 Als Übersicht: R. Meier, „Ziele der kantonalen Regional- und Strukturpolitik und Konsequenzen für ein nationales Leitbild", in: *DISP* Nr. 57, Zürich 1980, S. 44 ff.

41 Als neues Element neben den klassischen Bereichen regionaler Wirtschaftsförderung erscheint die Arbeitsmarktpolitik. Dazu etwa H. Baumann / W. Mäder, „Probleme der längerfristigen Arbeitsmarktentwicklung unter Berücksichtigung struktureller und regionaler Aspekte", in: *DISP* Nr. 47, Zürich 1977, S. 20 ff.

42 W. Wittmann, *Eine zweigeteilte Schweiz, Agglomerationen und wirtschaftliche Randregionen,* Bern 1976; sowie H. Baumann / W. Mäder, *a. a. O.* und R. Meier, *a. a. O.*

43 J. Steiner, *Die Anteilnahme der Stimmbürger am politischen Leben ihrer Gemeinde,* Bern 1971; sowie U. Jaeggi, *a. a. O.*

44 U. Jaeggi, *a. a. O.*, S. 216 f.

45 Koenig, *a. a. O.*, sowie: E. Koenig, „Die Bedeutung kommunikationstheoretischer Überlegungen für Gemeindestudien", in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft,* 1973, S. 131 ff.

den bildet die Einbindung in das Vereinsleben einen wichtigen Faktor für die Stimmbeteiligung, wie etwa die Studie Scheideggers über den Strukturwandel von vier solothurnischen Gemeinden oder Andereggs volkskundliche Ferenbalm-Studie belegen.[46] Die Versammlungsdemokratie kann offensichtlich nicht mehr als „Schule der Demokratie" gelten, weil ihr die Schüler davongelaufen sind, wie Schaffhauser bemerkt: Seine Statistik zu grösseren st. gallischen Gemeinden weist nach, dass die Teilnahme an Gemeindeversammlungen etwa dreimal so tief liegt wie an Urnengängen derselben Kommunen.[47]

Die Neidhart/Hoby-Studie untersucht die Motive der Stimm- und Wahlabstinenz auch mit Bezug auf die Gemeinden. Danach wird in Städten und Kleinstädten „politisches Desinteresse", auf dem Land hingegen „politische Ohnmacht" als häufigstes Abstinenzmotiv genannt. „Politisches Desinteresse" ist dabei in kleinstädtischen Gebieten stärker vorhanden, das Motiv der „Inkompetenz" auf dem Land stärker verbreitet als in den jeweilig anderen Gebieten.[48] Der Befund von Della Chiesa et al., dass Wachstumsgemeinden mit geringer Kontaktdichte (zum Beispiel Schlafstädte) eine hohe politische Teilnahmslosigkeit aufweisen, dürfte den Erwartungen entsprechen; aber auch verarmende (soziofugale) Kleingemeinden können offenbar unter politischer Apathie leiden.[49]

Wer wird gewählt? Das ist die Ausgangsfrage der parlamentssoziologischen Forschungsrichtung, der sich auf nationaler Ebene vor allem Gruner gewidmet hat.[50] Aber auch aus den Gemeinden finden wir neuerdings aufschlussreiche Ergebnisse. Die ausführliche Analyse des Instituts für Meinungsforschung AG Baden der parteiinternen Selektionsverfahren und der Resultate der Zürcher Gemeinderatswahlen 1974 in zwei Stadtkreisen zeigt, dass Frauen in allen wichtigen Phasen des Wahlverfahrens stark benachteiligt sind: Bei der Kandidatenrekrutierung, bei der Listenplatzverteilung wie bei der eigentlichen Wahl.[51] Die Baselbieter Einwohnerratswahlen von 1975 sind von einer überparteilichen Arbeitsgruppe unter Aegide der „Vereinigung für Frauenrechte Basel-Land" analysiert worden.[52] Systematisch und sorgfältig hat Burger die Einwohnerrats-

46 U. Scheidegger, *Zum Strukturwandel der Gemeinden. Soziologische Untersuchung von vier solothurnischen Gemeinden,* Solothurn 1972 (Typoskript); sowie Anderegg, *a. a. O.*

47 R. Schaffhauser, *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation,* St. Gallen 1978.

48 L. Neidhart / J. Hoby, *Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz,* Zürich 1977, S. 71 f.

49 M. della Chiesa et al., *a. a. O.,* S. 52.

50 E. Gruner, et al., *Die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat 1948–1900,* Bern 1978; sowie ders., *Die Schweizerische Bundesversammlung 1920–1968,* Bern 1970; und E. Gruner / M. Daetwyler / O. Zosso, *Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz,* Bern 1975.

51 Institut für Meinungsforschung AG Baden (Hrsg.), *Frauen in der Politik, Ungleiche Chancen trotz gleicher Rechte. Eine politisch-soziologische Untersuchung in zwei Zürcher Stadtkreisen,* Baden 1975.

52 Vereinigung für Frauenrechte Baselland. (Hrsg.), *Kandidatinnen, Kandidaten und ihre Wahlchancen, Baselbieter Einwohnerratswahlen 1975,* 1979.

wahlen von zwei Legislaturperioden in 7 Baselbieter und 15 Aargauer Gemeinden untersucht.[53] Das Proporzsystem hat zur Folge, dass zahlreiche politische Organisationen mit möglichst vielen Kandidaten zur Wahl antreten. Dennoch sind Angehörige wichtiger konfliktschwacher Gruppen – vor allem Frauen, Jugendliche und ältere Personen sowie Mieter – schon bei der Kandidatenaufstellung schlecht vertreten; sie fallen beim Urnengang noch mehr aus der Wahl. Erwartungsgemäss haben Bewerber mit politischer Erfahrung, mit sozialem Beruf, mit höherer Bildung und höherem Einkommen, mit starker Bindung zur Gemeinde (berufsbedingte tägliche Kontakte und Vereinsaktivität) einen höheren Wahlerfolg. Interessant sind die Befunde Burgers zu den Frauen: Sie sind – neben den Jugendlichen – bei der Kandidatenaufstellung am meisten gefragt, „jedoch häufig nur solange, bis einige Alibikandidaten gefunden sind".[54] Von den Wählern der eigenen Partei werden sie bedeutend häufiger gestrichen als kumuliert, von Wählern anderer Parteien aber nicht benachteiligt. Damit erscheint Burgers Charakterisierung der Frau als „Alibifigur" in der Politik ein weiteres Mal treffend: Sie soll zwar die eigene Liste zieren, gilt aber wenig zur Vertretung der „eigenen" Interessen. Noch böser wäre die Frage: Was heisst es, wenn man(n?) die Frau der politischen Konkurrenz „gönnt"? – Die Frauenanteile der gewählten Einwohnerräte liegen zwischen 11 und 15 Prozent; dabei sind Frauen in kleinen Parteien überdurchschnittlich vertreten. Zu den überraschendsten Befunden Burgers gehört, dass der Listenplatz – ausser bei sogenannten „Vorzugslisten" – praktisch keine Rolle für den Wahlerfolg spielt. Trifft dies generell zu, so könnten sich die Parteien manches interne Listengerangel sparen.

Wie funktionieren halbdirekte und direkte Demokratie auf Gemeindeebene? Was ist mit den Instrumenten direktdemokratischer Mitwirkung, der Initiative und dem Referendum, noch zu erreichen? Sind sie – zum Beispiel im Konflikt zwischen „überlokaler" Anpassung und örtlichen Lebensbedürfnissen – soziale Integrationsinstrumente oder aber Kanäle, um wichtige Konflikte offenzulegen und auszutragen? Damit werden wir auf Fragen kommunaler Macht- und Entscheidungsstrukturen sowie der Machtausübung zurückgeführt, die wir bereits vorne kurz gestreift haben. Ein ungewöhnliches Bild zeigt uns Windisch von der Walliser Gemeinde Chermignon: Dort werden die Formen (halbdirekter) Demokratie inklusive der Parteien vollständig überwölbt durch ein paternalistisches Klientelsystem; das Konfliktmuster der zwei respektive drei politischen Clans um die Dorfherrschaft überdauert die Jahrzehnte. Windisch präsentiert eine politische Gemeindekultur, wie sie in den Schulbüchern der schweizerischen Staatskunde wie in jenen der politologischen Gemeindeforschung gleichermassen selten

53 R. Burger, „Vom Kandidat zum Einwohnerrat, Untersuchungen zur repräsentativen Demokratie auf Gemeindeebene", in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1979*, Bern, S. 181 ff. Die gleichnamige Dissertation des Verfassers erscheint 1980 (Frauenfeld).

54 R. Burger, *a. a. O.*, S. 213.

anzutreffen sein dürfte.[55] Auf ein völlig anderes, und komplexes, Zusammenspiel (direkt-)demokratischer Einflüsse und der Machtausübung der kommunalen Elitegruppen verweisen Bassand und Fragnière in mittelstädtischen Verhältnissen.[56] So besteht zwar die Tendenz, dass gerade die wichtigsten und folgenreichsten Entscheidungen von der breiten demokratischen Diskussion ausgeschlossen werden; wo aber die (formell repräsentative oder plebiszitäre) Öffnung des Entscheidungsprozesses zustande kommt, kann sie sich auch in erheblichem Masse auf das Ergebnis auswirken. Im bereits erwähnten dreipoligen Kräftefeld der kommunalen Eliten (zu denen ja auch Personen mit wirtschaftlichem oder sozialem Einfluss zählen) kommt es dabei auf das Verhältnis der beiden bürgerlichen Fraktionen wie auf die Stimmkraft der sozialen Angestellten- und Arbeiterinteressen an. Da politisch-ökonomische Machtverhältnisse in der Gemeinde nicht notwendigerweise den überlokalen entsprechen, setzt Bassand gerade auch auf neue Demokratisierungspotentiale, um der Entwicklung zu kommunaler Einseitigkeit und Abhängigkeit zu begegnen.

II. Kommunalforschung als Teil der Politikwissenschaft am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland

1. Die amerikanische „Community Power"-Forschung als Ausgangspunkt

Wesentliche Impulse verdankt die neuere politikwissenschaftliche Kommunalforschung der BRD der *„Community Power"-Kontroverse* unter amerikanischen Soziologen und Politologen. Darin wurde – anhand empirischer Gemeindeuntersuchungen – eine klassische Kernfrage der Politikwissenschaft thematisiert: Beruht politische Macht auf einem offenen Pluralismus vieler und wechselnd konkurrierender Gruppen, wie R. Dahl's Ergebnisse und diejenigen vieler Folgeuntersuchungen nahegelegten,[57] oder aber laufen die Fäden politischer Macht in einem geschlossenen Kartell einer Oberschicht zusammen, die quasi-oligarchisch alle wirtschaftlich-politischen Entscheidungen kontrolliert, wie zum Beispiel F. Hunter[58] behauptet? Die Bedeutung dieser Fragestellung ging und geht weit über die kommunalpolitische Thematik hinaus – das gilt auch für die Rezeption in der BRD. Blieb die Kontroverse in der ursprünglichen *Streitfrage zwischen „pluralistischer" versus „oligarchischer" Machtverteilung* offen,[59] so führte sie

55 U. Windisch, *a. a. O.*

56 M. Bassand, *a. a. O.*, S. 172 ff. sowie M. Bassand / J. Fragnière, *a. a. O.*

57 R. Dahl, Who Governs *Democracy and Power in an American City*, New Haven 1961.

58 F. Hunter, *Community Power Structure. A Study of Decision Makers.* Chapel Hill 1953.

59 Für eine repräsentative Textauswahl vgl. R. Zoll, *Gemeinde als Alibi – Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde*, München 1972. Zusammenfassend: H. Zipfel, „Gemeindeklüngel oder lokale Demokratie? " in: H. Köser (Hrsg.), *Der Bürger in der Gemeinde*, Hamburg 1979, S. 139 ff.

doch zu einem gemeinsamen Befund, der auch von bundesdeutschen Studien geteilt wird: In allen Fällen widerlegen die empirischen Befunde zunächst die Annahmen eines normativen Demokratiemodells, das von der gleichmässigen und umfassenden Teilnahme der Bürger an der Politik ausgeht. Statt dessen zeigen auch die Untersuchungen der „Pluralisten", dass nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung, eher oberen Sozialschichten angehörend, aktiven Einfluss auf die Politik nimmt. Rund neun Zehntel dagegen werden einer „Nicht-Elite" zugerechnet, die teilnahms- und einflusslos bleibt. Für die *Modellbildungen empirisch orientierter Demokratietheorie* ergaben sich dabei *folgenreiche Fragestellungen:* Wenn eine „Herrschaft *durch* das Volk" schon im pluralistischen Modell Dahl's widerlegt ist, kann sie dann wenigstens als demokratische „Herrschaft *für* das Volk" begriffen und gerechtfertigt werden? [60] Das Hunter'sche Modell oligarchisierter Elitenherrschaft seinerseits provozierte die Frage nach den Folgen ungleicher Macht- und Einflussverteilung, für die zum Beispiel Bachrach und Baratz mit ihrer Studie „Macht und Armut" einstehen. [61] Gerade an demokratietheoretischen Fragestellungen hat die deutsche Politikwissenschaft lebhaft Anteil genommen. Anknüpfend an der normativen Theorie umfassender Demokratie wurde zum Beispiel nach Möglichkeiten vermehrter Teilnahme der „Nicht-Eliten" sowie nach Anwendung des Demokratieprinzips in neuen gesellschaftlichen Bereichen gesucht.[62]

Als „interessante Lösung des Widerspruches" zwischen Dahl's pluralistischem Polyarchie- und Bachrach's oligarchischem Elite-Modell schliesslich sieht K. Deutsch das Konzept von F. Naschold: Dieser spricht von „hegemonialen Interessengruppen", welche die schwächeren dominieren sowie die Ergebnisse der Politik überwiegend bestimmen, und fragt nach Möglichkeiten der „Gegenmacht" durch Koalitionsbildung der „kleinen" Wettbewerber.[63]

Zurück zu den Ausgangspositionen der amerikanischen „Community Power" Diskussion, genauer zum *methodischen Aspekt der Kontroverse.* Strittig war nämlich auch die Leistungsfähigkeit zweier Methoden zur Ermittlung von Machtverteilung, auf der einen Seite des (soziologischen) Reputationsansatzes (vereinfacht: Ermittlung durch Umfrage unter ausgewählten Personen, welches Ansehen und welchen Einfluss sie den einzelnen Machtträgern zuschreiben) auf der anderen Seite des (politologischen) Entscheidungsansatzes (vereinfacht: Ermittlung durch Einflussmessung an Entscheidungsprozessen). Dahl und andere kritisierten am Reputationsansatz, er präjudiziere das Ergebnis einer vorherrschenden Machtelite schon aufgrund methodischer Schwächen. [64] Bachrach und Baratz anderer-

60 Dazu: F. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung,* Konstanz 1970.

61 P. Bachrach / P. Baratz, *Power and Poverty* (1970), deutsche Übers., *Macht und Armut,* Frankfurt 1977.

62 Zum Beispiel: W. Narr / F. Naschold, *Theorie der Demokratie, Einführung in die moderne politische Theorie,* Teil III, Stuttgart 1971.

63 Einleitung von K. Deutsch zu: F. Naschold, *Alternative Raumpolitik,* Kronberg 1978.

64 R. Dahl, „Critique of the Ruling Elite Model", *American Political Science Review* 1968, S. 463–469.

seits warfen dem Entscheidungsansatz vor, er sei blind für die „non-decisions", das heisst für die Möglichkeit der Machteliten, missliebige Forderungen und Probleme gerade aus den Entscheidungsprozessen fernzuhalten und damit am wirksamsten zu unterdrücken.[65] Die Auflösung aus erstarrenden Fronten in den USA erfolgte mit der Erweiterung der Dahl'schen Thematik „Who Governs? " zur Frage: „Who Governs, where, when and with what Effects? ", die sich mit Clarks entsprechendem Aufsatz 1968 ankündigte.[66] Damit rückten unterschiedliche Gemeindestrukturen und Bedingungen der Entscheidungsprozesse, aber auch die inhaltliche Politikergebnisse mit ins Blickfeld.

2. Die wichtigsten Gemeindestudien 1968 bis 1978 im Überblick

Während nun die amerikanischen Politikforschung zu einer vergleichenden Sekundäranalyse einer Vielzahl von Gemeindestudien ausholen konnte,[67] begann die Erforschung des lokalen Macht- und Entscheidungsprozesses in der BRD erst vereinzelt. Die nachfolgende Tabelle, die wir einer Bestandesaufnahme von H. Haasis[68] entnehmen, gibt eine *Übersicht über die grösseren politologisch-empirischen Arbeiten zum kommunalen Entscheidungsprozess von 1968 bis 1978*[69]:

65 P. Bachrach / P. Baratz, *a. a. O.*

66 In: Ders. (Hrsg.), *Community Structure and Decision Making Comparative Analyses,* San Francisco 1968, S. 15 ff.

67 Als Übersicht diene: H. Zipfel, *a. a. O.*

68 H. Haasis, „Entscheidungsstrukturen in der Kommunalpolitik", in: H. Köser, *a. a. O.*

69 Haasis zählt jene Studien auf, die sich empirisch mit dem politischen Entscheidungssystem der Gemeinde befassen. Sie haben allerdings zu den ursprünglichen Fragestellungen der amerikanischen „Community Power"-Forschung zum Teil nur losen Bezug oder gehen darüber hinaus.

Die Titel der Studien werden im folgenden mit Autor und Erscheinungsjahr angegeben:

1. F. Brinkmann, *Was messen die verschiedenen Methoden zur Ermittlung lokaler Machstrukturen?*, unveröffentlichte Diplomarbeit, Köln 1968.
2. H. Beckers, *Die kommunale Machtstruktur in einer Pendlergemeinde,* Dissertation, Köln 1968.
3. G. von Schrötter, *Kommunaler Pluralismus und Führungsprozess,* Stuttgart 1969.
4. B. Luckmann, *Politik in einer deutschen Kleinstadt,* Stuttgart 1970.
5. H. Hilterscheid, *Industrie und Gemeinde,* Berlin 1970.
6. R. Zoll, *Wertheim III. Kommunalpolitik und Machtstruktur,* München 1974 sowie T. Ellwein / G. Zimpel, *Wertheim I. Fragen an eine Stadt,* München 1969.
7. R. Grauhan / G. Green / W. Linder / W. Strubelt, „Politikanalyse am Beispiel des Verstädterungsproblems", in: *PVS* 1971, S. 413 ff.; W. Linder, *Der Fall Massenverkehr, Verwaltete Politik und städtische Lebensbedingungen,* Frankfurt 1973; R. Grauhan / W. Linder, *Politik der Verstädterung,* Frankfurt 1974;G. Green, *Der Fall Regionalplanung – Die Auseinandersetzung um die Verwaltungsregion bei der Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes* (unveröffentlichtes Manu-

Nr.	Autor	Untersuchungs-gemeinde(n)	Erscheinungs-jahr der Studie
1.	Brinkmann	a) Niederense (NRW) b) Bremen (NRW)	1968
2.	Beckers	Homberg (NRW)	1968
3.	von Schrötter	Kiel	1969
4.	Luckmann	Bretten (BW)	1970
5.	Hilterscheid	Wolfsburg	1970
6.	Zoll/Ellwein/Zimpel	Wertheim (BW)	1969/1974
7.	Grauhan/Linder et al.	Verflechtungsraum München	1971/1973/1974
8.	Laumann/Pappi	Jülich (NRW)	1973/1974
9.	Wollmann	Heidelberg	1975
10.	Derlien-Holler/ Gürtler/Schreiner	a) Bad Homburg (HS) b) Bad Kreuznach (RPf) c) Coburg (BAY) d) Lemgo (NRW)	1976
11.	Aich et al.	„Stade" (NS) – Pseudonym –	1977
12.	Buse/Nelles/Oppermann	Andernach (RPf)	1978

skript, 1976); W. Strubelt, *Der Grossflughafen München, Politische Verwaltung im Spannungsfeld lokaler und internationaler Verflechtungen,* Hain 1979.

8. E. Laumann / F. Pappi, „New Directions in the Study of Community Elites", in: *ASR* 1973, S. 212 ff., deutsch in: P. Kevenhörster (Hrsg.), *Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft,* Meisenheim 1977, S. 281 ff. sowie E. Laumann / F. Pappi / L. Verbrugge, „A Causal Modelling Approach to the study of a Community Elite's Influence Structure", in: *ASR* 1974, S. 162 ff.
9. H. Wollmann, „Der Altstadtsanierung erster Teil als Cityerweiterungsplanung – der Fall Heidelberg", in: R. Grauhan (Hrsg.); *Lokale Politikforschung,* Frankfurt 1975, Bd. 2, S. 221 ff. sowie ders. „Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention – wo und für wen? " In: *Leviathan* 1974, S. 199 ff.; und ders.; „Städtebaurecht und privates Grundeigentum, Zur politischen Ökonomie der Gemeinde", in: H. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik,* Hamburg 1975, S. 183 ff. (= Wollmann, 1975a).
10. H. Derlien / C. Gürtler / W. Holler / H. Schreiner, *Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem. Eine vergleichende Untersuchung in vier Gemeinden,* Meisenheim 1976.
11. P. Aich (Hrsg.), *Wie demokratisch ist Kommunalpolitik? Gemeindeverwaltung zwischen Bürgerinteressen und Mauschelei,* Reinbek 1977.
12. M. Buse / W. Nelles / R. Oppermann, *Determinanten politischer Partizipation,* Meisenheim 1978.

Unter Verwendung verschiedener Untersuchungsmethoden, zum Teil ohne Bezug auf die „Community Power"-Forschung, befassen sich die genannten Studien zunächst mit den *institutionellen Besonderheiten des kommunalpolitischen Prozesses.* Erste Untersuchungen fördern vor allem das Übergewicht der kommunalen Verwaltung als eigentlich politischer Machtfaktor [70] gegenüber den Organen politischer Willensbildung (Parteien, Kommunalparlament) zutage. Die meisten Studien legen dabei eine oligarchisierte Verflechtungsstruktur zwischen politischer Verwaltungsführung und privatem Interesseneinfluss offen. [71] Umgekehrt tendieren die politischen Willensbildungsorgane – gerade in kleineren Gemeinden – zu einem „unpolitischen" Verhalten: Konflikte werden ausgefiltert, unterdrückt oder nicht-öffentlich reguliert; der Gemeinderat tagt erst öffentlich, wenn man sich geeinigt hat; Entscheide fallen zum grössten Teil einstimmig, politische Entscheide werden als technische Sachentscheidungen begriffen und dargestellt. [72] Harmonie als Bestandteil politisch-sozialer Kultur, konsensuale, nicht-konkurrierende Politikdarstellung, Elemente einer „Konkordanzdemokratie" sind auf lokaler Ebene vorherrschend – entgegen den „Konkurrenzstrukturen" auf Länder- und Bundesebene der BRD. Das könnte auf interessante Bezüge zu Forschungen in der schweizerischen Soziologie (Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften) [73] verweisen. Öffentlich-harmonisierte Entscheidungsprozesse und die Nachahmung des „bürokratischen Legitimationsmodus" führen allerdings nicht zu „Demokratie und Bürgernähe", sondern haben eine höhere Oligarchisierung von Macht sowie geringere Partizipationsgrade zur Folge, wie amerikanische und bundesrepublikanische Studien unabhängig voneinander nachzuweisen scheinen. [74] Auf die Suche nach Zusammenhängen zwischen Entscheidungsstruktur und Politikergebnis machen sich Laumann/Pappi: Anders als amerikanische Analysen, welche unterschiedliche Entscheidungsstrukturen und -ergebnisse an einer Vielzahl von Gemeinden

70 Dazu Ellwein/Zimpel, 1969, Zoll, 1974 sowie R. Grauhan, *Politische Verwaltung – Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Grossstädte,* Freiburg 1970; ders., „Der politische Willensbildungsprozess in der Grossstadt"; in: ders. (Hrsg.): *Grossstadt-Politik,* Gütersloh 1972. Weiter Derlien / Holler / Gürtler / Schreiner, 1976, und, als instruktiver Einzelaufsatz, Gerhard Banner, „Politische Willensbildung und Führung in Grossstädten der Oberstadtdirektor-Verfassung", in: R. Grauhan, 1972, *a. a. O.* Zur Übersicht: W Holler / K. Nassmacher, „Rat und Verwaltung im Prozess kommunalpolitischer Willensbildung", in: H. Köser (Hrsg.), *a. a. O.*

71 Dazu: Hilterscheid, 1970 sowie Aich, 1977 und Zoll, 1974.

72 Vgl. Zoll, 1974, S. 65 oder: Luckmann, 1970, S. 131.

73 H. Geser / F. Höpflinger; gleichnamiger Aufsatz in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie,* 2. Juni 1976.

74 Vgl. J. Ueltzhöffer, „Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozess in der Gemeinde", in: H. Wehling (Hrsg.), *a. a. O.*, S. 95 ff., unter Anführung zahlreicher bundesdeutscher und amerikanischer Quellen, S. 120/21 sowie 129/30.

vergleichend erfassten,[75] zielen Laumann/Pappi über eine Netzwerk-Analyse der Entscheidungselite und der Konfliktfronten in fünf wichtigen Entscheidungen einer einzigen Gemeinde auf eine Verfeinerung der Beziehungen zwischen Eliten-Koalitionen und Beeinflussung der Politikergebnisse.

Insgesamt hat sich die bundesrepublikanische Forschung – ebenso wie die amerikanische – von einer strikten Gegenüberstellung „pluralistischer" oder „elitärer" Definitionen kommunaler Machtstrukturen gelöst. H. Haasis hat den Versuch gemacht, die vorne aufgeführten Gemeindestudien auf einem Kontinuum „dezentral-pluralistischer" bis „stark zentralisierter, oligarchischer" Entscheidungssysteme anzusiedeln. Dabei fällt eine starke Asymmetrie in Richtung der letzteren auf: „Von einem pluralistischen Idealmodell sind die meisten Kommunen offenbar ziemlich weit entfernt. Den Regelfall bilden relativ zentralisierte Entscheidungssysteme, in denen kompetitive Elemente nur noch eine geringe Rolle spielen".[76] Erklärungskräftiger erschiene mir allerdings Naschold's Konzept der „hegemonialen Interessengruppen" (vgl. vorne, S. 25), und zwar nicht nur für das Gros der deutschen Gemeindestudien, sondern interessanterweise auch für Bassand's Untersuchungen über die westschweizer Städte.

4. Gemeindeautonomie zwischen Mythos und Realität

Die Gemeinde ist nicht mehr denkbar als „autonome" Insel am Fluss der gesellschaftlichen Entwicklung; ihre Politik unterliegt gesellschaftlichen wie zentralstaatlichen Einflüssen. Was aber vermag kommunale Politik noch? Wo liegen die *Grenzen und Handlungsspielräume kommunaler Politik?* Über die Charakterisierung der formal-politischen Entscheidungsprozesse und Machtstrukturen hinaus sind daher die *„superlokalen" Faktoren* in den Brennpunkt des Forschungsinteresses gerückt. Diese zeigen sich als „Restriktionen", „Determinanten" und „Handlungszwänge" in Problemen, welche zwar in den Lebenszusammenhang der Gemeinde hineinreichen, politisch aber nur am Rande thematisiert und im Rahmen der Entscheidungsprozesse nicht infrage gestellt werden können. Die amerikanische Forschung hatte sich für die Beantwortung solcher Fragen vor allem auf den einflusstheoretischen Forschungsansatz gestützt (Reputations-, Positions-, Entscheidungs- und Nichtentscheidungsansatz), während deutsche

75 So zum Beispiel M. Aiken, „The Distribution of Community Power", in: M. Aiken / P. Motts (eds.), *The Structure of Community Power*, New York 1970; oder T. Clark, *Community Power and Policy Outputs. A Review of Urban Research*, Beverly Hills / London 1973.

76 „Entscheidungsstrukturen in der Kommunalpolitik", in: Köser (Hrsg.), *a. a. O.*, S. 186.

Arbeiten vermehrt systemtheoretische Modelle verwenden, welche die *strukturelle Selektivität des politischen Systems* fassbar machen sollen.[77]

Für die *Beachtung der gesellschaftlichen und überlokalen Einflüsse auf die Kommunalpolitik* in den vorne genannten Untersuchungen hat Haasis nebenstehende Übersicht gegeben.[78]

Den strukturellen *Einfluss von Verfassungs- und Bundesrecht auf die Kommune* untersucht Wollmann in mehreren Studien zu boden- uund städtebaurechtlichen Aspekten der Stadtkernsanierung. Wollmann nimmt das bundesdeutsche Städtebauförderungsgesetz zum Ausgangspunkt, das den Kommunen zwei unterschiedliche Förderungsinstrumente zur Sanierung bedrohter Stadtgebiete in die Hand gibt. Das eine ist die „Bausubstanzsanierung". Sie ist an Einzelobjekten, denkmalpflegerisch- und wohnbau-orientiert, dient vor allem der Modernisierung von Altwohnbaugebieten, und kommt vornehmlich mittelständischen, zum Teil sozial schwächeren Grundeigentümern zugute. Die „Funktionsschwächesanierung" als zweites Instrument zielt dagegen typischerweise auf Flächenabrisse sowie „funktionsgerechte" Neubebauung. Sie kommt damit vor allem dem Investitionsinteresse jener Unternehmen entgegen, welche für ihre betrieblichen Erweiterungen grössere Flächen suchen, die ökonomisch umgenutzt werden können.[79] Wollmann's Detailuntersuchung in Heidelberg kommt zum Ergebnis, dass die Sanierungsmassnahmen der Stadt überwiegend als Funktionsschwächensanierung anzusehen sind: Die Rechtssprechung zur Eigentumsgarantie, respektive zur Vergütung von „Planungsschäden" an Grundeigentümern, die Richtlinien zum Städtebauförderungsgesetz, die Verknüpfung der Sanierungsmassnahmen mit wirtschafts- und raumordnungs-politischen Zielen von Bund und Land sowie die Finanzausstattung der Gemeinde bestimmen dabei in hohem Masse das Verhalten der Kommune. Wollmann bezeichnet diese überlokalen Vorgaben als „geronnene soziale Machtverhältnisse" sowie als „Selektivitätsregeln" im politischen System zugunsten bestimmter sozialer Gruppen, die von der Gemeinde und im Entscheidungsprozess nicht infrage gestellt werden können. Im Ergebnis können dabei formellrechtliche Möglichkeiten des Städtebauförderungsgesetzes in der Praxis gar nicht genutzt werden: Weil Baueinschränkungen nicht durchsetzbar seien, sondern von den Grundeigentümern erkauft werden müssten, resultiere eine Gleichsinnigkeit kommunaler und privater Wachstumsplanung.[80]

Weiterer überlokaler Bestimmungsfaktor sind die *finanziellen Zuweisungen von Bund und Ländern,* mit denen ja auch eine zunehmende Aufgabenverflech-

77 Die Differenzierung zwischen „Handlungs"- und „Systemebene" findet sich ansatzweise auch in der amerikanischen „Community Power-"Forschung, so in E. Schattschneiders Konzept des „bias of the system" (in: *The Semi-Sovereign People,* New York 1960, S. 20 ff.). Einen der wichtigsten Anstösse in der deutschen Diskussion vermittelte Claus Offe („Politische Herrschaft und Klassenstrukturen", in: G. Kress / D. Senghaas, *Politische Wissenschaft,* Frankfurt 1969).

78 Haasis, *a. a. O.*, S. 183.

79 Wollmann, 1974, S. 201; ders., 1975, S. 231/32.

80 Wollmann, 1974, S. 227 f.; ders., 1975 a, S. 234 f.

Als für das kommunale Entscheidungssystem wichtige supralokale Faktoren gelten:

			Verwaltungsbereich institutioneller Bereich			Finanzbereich		Politischer Bereich: e. S.	Sozio-kultureller Bereich	Ökonomischer Bereich
Nr. der Studie	Autor	Supralokale Faktoren	Kompetenzverteilung (Aufsicht)	Staatl. Gesetze	Überlokale Planung	Finanzzuweisungen	Gemeindefinanzverfassung	Persönliche Kontakte mit Politikern auf Landes- und Bundesebene	Herrschendes Werte- und Normensystem	Bestehendes Wirtschaftssystem
1.	Brinkmann		–	–	–	–	–	–	–	–
2.	Beckers		–	–	–	–	+	+	–	–
3.	v. Schrötter		X	+	–	X	–	–	–	–
4.	Luckmann		+	–	–	–	+	–	–	–
5.	Hilterscheid		+	–	–	–	X	–	–	–
6.	Zoll u. a.		+	–	+	X	X	X	+	+
7.	Grauhan u. a.		–	X	X	X	X	X	–	X
8.	Laumann/Pappi		–	–	–	–	–	–	–	–
9.	Wollmann		–	X	X	X	X	–	–	X
10.	Derlien u. a.		–	–	–	+	–	–	–	–
11.	Aich u. a.		+	+	–	–	X	–	–	X
12	Buse/Nelles u. a.		+	X	+	X	X	–	+	+

X = relativ starke Beachtung
+ = schwache Beachtung
– = keine Beachtung

tung einher geht. Als Konsequenz beobachtet Zoll, dass diese Verflechtung einerseits neue Handlungsspielräume für die Kommunen eröffne, sie andererseits aber auch in neue Abhängigkeiten bringe.[81] Der zweite Teil der These wird gestützt durch die häufige Erfahrung, dass die Kommunen in ihrem Ausgabenverhalten mehr und mehr in die zentralstaatliche Konjunktur eingebunden werden.[82] Die *Verflechtungsproblematik* stand im Zentrum des München-Projekts von Grauhan et al. Dieses ging dem Interaktionssystem zwischen Bund, Freistaat Bayern, regionalen Umlandgemeinden und der Landeshauptstadt München in drei grösseren Fallstudien zur Errichtung des regionalen Planungsverbands, des Flughafens München II und dem Bau des Massenverkehrsystems nach. Anhand des letzten Beispiels weist Linder auf Verlust und Gewinn kommunalen Handlungsspielraumes hin: Die Kommune kann ihre eigene Option einer begrenzten Kernstadtentwicklung nicht durchsetzen, weil eine Koalition von Umlandgemeinden, Freistaat Bayern und Bund auf die Erschliessung eines grossregionalen, wirtschaftlichen Wachstumsraumes drängen. Dafür lässt sich die Stadt ihre Anpassungsleistung mit einer hohen überlokalen Mitfinanzierung des Massenverkehrssystems bezahlen. Die „erfolgreiche Aussenpolitik" der Kommune muss allerdings in diplomatischer Nichtöffentlichkeit, in monopolisierten Verhandlungsprozessen der Verwaltungschefs stattfinden und drängt das Kommunalparlament mit in die Rolle nachträglicher Ratifikation „überlokal" getroffener Entscheide.[83] Dieses Ergebnis stimmt mit jenen Zolls aus kleinstädtischen Verhältnissen überein.[84]

Die starke *Beeinflussung der Gemeindepolitik durch private Wirtschaftsinteressen* ist ein Befund fast aller Kommunalstudien. Gemeinsamer Erklärungsgrund ist die Abhängigkeit der Gemeindefinanzen vom lokalen Steuerertrag: Die Finanzierung der Gemeindeaufgaben reist gewissermassen „Hucke-Pack"[85] auf der privatwirtschaftlichen Produktion. Diese muss vorrangig gesichert und gefördert werden, wenn aus höherem Steuerertrag die wachsenden öffentlichen Ausgaben überhaupt getätigt werden sollen. Bei Verknappung der Finanzlage kann sich die Bevorzugung investiver, wirtschaftsnaher Infrastruktur (vor allem Verkehr und technische Erschliessung) gegenüber sozialen Einrichtungen (Bildung, Kultur, Sozialleistungen) auch trotz entgegengesetzter offizieller Planungsziele durchsetzen, wie unter anderem eine Studie zur Finanzlage zweier Grossstädte belegt.[86] Für die Durchsetzung wirtschaftsfördernder Interessen werden allerdings unterschiedliche Muster vorgelegt: Hilterscheid's Befunde einer direkten Beeinflussung der Kommune durch die Drohung mit auswärtigen Zweigwerksgrün-

81 Zoll, 1974, S. 138.
82 Zum Beispiel im Gemeindefinanzbericht 1976, in: *Der Städtetag* Nr. 1, 1976, Stuttgart, S. 2 ff.
83 Linder 1973, S. 130 ff.
84 Zoll 1974, S. 226 ff.
85 Grauhan/Linder 1974, S. 63 ff.; Zoll 1974, S. 232 f.
86 Forschungsgruppe der Universität Oldenburg: „Kommunen in der Krise oder: wie kann man die Lebensqualität beeinflussen. Zur Finanzlage zweier Grossstädte", in: H. Köser (Hrsg.), *a. a. O.*

dungen oder mit der Verlagerung der Werkszentrale dürften mit der ausserordentlichen Monopolstellung des Volkswagenwerkes in der Stadt Wolfsburg zusammenhängen.[87] Aich stellt dagegen die Doppelbödigkeit der politischen Entscheidungsprozesse seiner Untersuchungsgemeinde (öffentliche Partei- und Parlamentsprozesse sowie Presseberichterstattung als fiktive, nichtöffentliche Verhandlungsprozesse zwischen Verwaltung und Privatinteressen als effektive Entscheidungsebene) gerade als repräsentativ hin.[88] Für Zoll wird die Orientierung der Gemeindepolitik an der „Priorität der Wirtschaftsförderung" schon ausserhalb des eigentlichen Entscheidungsprozesses wirksam: Durch den selektiven Wahrnehmungshorizont und den entsprechenden Realitätsbezug der Entscheidungseliten, durch Dethematisierung von Konflikten, die das vorherrschende Prioritätenmuster bedrohen könnten sowie durch ein „funktionierendes Bündnis" zwischen Trägern wirtschaftlicher und politischer Macht.[89]

Der *Einfluss des sozialen Werte- und Normensystems* auf die Kommunalpolitik ist vergleichsweise noch wenig untersucht. Zoll siedelt, in der Stadt Wertheim, den Einfluss seiner Honoratioren-Elitegruppe in diesem Gebiet an, wenn sie „über die Vereine und kommunale Öffentlichkeit Normen setzen wie soziales und politisches Handeln in Grenzen kontrollieren".[90] Zu den spannendsten Teilen der Untersuchung gehört die Analyse der lokalen Presse. Zoll's Urteil ist recht kritisch: Die Kleinstadt-Presse fungiert überwiegend „als Sprachrohr für die Exekutive und die Honoratioren". Hingegen fehlt die politische Auseinandersetzung mit lokalen Problemen, Kritik wird nur geäussert an „ausserlokalen Institutionen und Personen wie an Wertheimer Bürgern sowie sie durch eigene Initiative vorgefundene Verhältnisse berühren" – insgesamt also das Bild einer stabilisierenden Funktion der Presse für lokale Werte und Einstellungen, aber mit schwerwiegenden Defiziten für die Schaffung politischer Öffentlichkeit.[91]

5. Gemeinde und Gesellschaftspolitik

Indem sie „überlokale" Faktoren in die Forschung einbezog, hat die Politologie sich vor allem auch die *inhaltliche Problematik der Gemeindepolitik* erschlossen. Häufig genug hat sie dabei schwindende Handlungsspielräume gegenüber zunehmender Problemlast, Zielkonflikte zwischen wirtschaftlichem Wachstumsdruck und sozialer „Daseinsvorsorge", die Vernachlässigung konflikt- und organisationsunfähiger Interessen in den kommunalen Politikbereichen diagnostiziert und illustriert. Das leuchtet unmittelbar ein, wenn man die offenkundige *Krisenhaftigkeit der städtischen Entwicklung* vor Augen hat, mit der zu Beginn der

87 Hilterscheid 1970.
88 Aich 1977, S. 7 ff.
89 Zoll 1974, S. 232 f., S. 216 ff.
90 Zoll 1974, S. 216.
91 Zoll 1974, S. 234 ff.

siebziger Jahre nicht zuletzt die kommunalen Spitzenpolitiker Alarm schlugen: „Rettet unsere Städte jetzt", hiess der Appell des Deutschen Städtetages 1971. Der Oberstadtdirektor von Hannover, Martin Neuffer, oder Hans-Jochen Vogel, damals prominenter Oberbürgermeister der Olympiastadt München, legten ähnlich kritische Erfahrungsberichte und Analysen vor: [92] Zwar verdankten gerade die grossen Städte ihren *Wohlstand* in den ersten Phasen des Wiederaufbaus dem raschen und ständigen *Wirtschaftswachstum.* Seit den sechziger Jahren aber zeigten sich *Folgeprobleme und Krisenerscheinungen.* Wohnungen und wichtige soziale Einrichtungen werden aus den Stadtkernen verdrängt. Durch eine grossräumige Entmischung zerfallen die Städte in einseitige Geschäftszentren und monotone Schlafsiedlungen. Als Folge wachsen die Pendlerströme; mit zunehmender Motorisierung kommt es zum Verkehrschaos. Das Wohnungsproblem entschärft sich nicht; trotz der Anstrengung der Städte bleiben quantitative und qualitative Lücken, gibt es eine Wohnungsnot der Sozialschwachen. Mannigfaltige Umweltbelastungen schlagen sich nieder als zunehmende „Unwirtlichkeit der Städte". Hinzu kommt die kommunale Finanznot. Das alles sieht Vogel als Ausdruck einer *Krise mit gesamtgesellschaftlichen Ursachen.* Er diagnostiziert sie als Folge einseitiger Ausrichtung auf das Wirtschaftswachstum; der „Förderung des privaten Reichtums" stehe eine „öffentliche Armut", das Absinken städtischer Lebensqualität gegenüber. Die Krise der Städte sei nur durch Anstrengungen der Gesellschaftspolitik aufzulösen: Primat der Politik, eine Begrenzung und eine dienende Funktion des „ökonomischen Prinzips", unter anderem durch eine Reform des Bodenrechts, forderte 1973 der heutige Bonner Justizminister. [93]

Wie weit lokale Politik und (zentral mit beeinflusste) Gesellschaftspolitik zusammenhängend begriffen werden können, war – nach einem Auswertungsversuch der Fallstudien des Münchner Projektes [94] – die *Hauptfragestellung eines Arbeitskreises „Lokale Politikforschung"* der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft. Als Ergebnis liegt ein Sammelband mit einem guten Dutzend zum Teil kontroverser Beiträge unterschiedlichen methodischen Zugriffs vor.[95]

92 Martin Neuffer, *Entscheidungsfeld Stadt, Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik,* Stuttgart 1973; Hans-Jochen Vogel, *Die Amtskette – Meine zwölf Münchner Jahre,* München 1972.

93 J. Vogel, a. a. O., S. 300 ff.

94 Grauhan/Linder 1974.

95 R. Grauhan (Hrsg.), *Lokale Politikforschung,* 2 Bde., Frankfurt / New York 1975, mit Beiträgen von A. Evers, W. Väth, H. Fassbinder, R. Billerbeck, W. Wollmann, H. Hilterscheid, H. Lenke, C. Offe, M. Rodenstein, R. Funke, W. Siebel, A. Funk, H. Häussermann, H. Will.

Schliesslich wäre eine Vielzahl von Arbeiten zu nennen, die einen *direkten Bezug zur kommunalpolitischen Praxis* suchen, sei dies in der Absicht politischer Bildung,[96] der Formulierung inhaltlicher und institutioneller Reformen,[97] oder auch der praktischen Politikberatung. Letztere zeigt Schwerpunktverlagerungen: Anfangs der siebziger Jahre konzentrierte sich politologische Politikberatung auf die *Stadtentwicklungs- und Regionalplanung,* welche die Handlungsfähigkeit der Kommune für eine gezielte Gesamtentwicklung verbessern sollten.[98] Inzwischen ist das Interesse an *Durchführungsproblemen* auch der lokalen Politik erwacht, sei es zu Einzelfragen wie der Effizienz von Verwaltungsreformen[99] oder als generelles Programm einer praxisnahen, kommunalen *Wirkungsforschung.*[100]

Einen breiten Raum nimmt die bundesdeutsche Diskussion um die *Bürgerinitiativen* ein. Ihr Stellenwert wird in doppelter Richtung untersucht. Zum einen geht es um die Frage ihrer Eignung zur Auffüllung des Demokratiedefizites lokaler Politik, zum anderen um die Reichweite von Bürgerinitiativen zur Artikulation vernachlässigter Bedürfnisse, etwa von benachteiligten sozialen Gruppen, die wenig organisations- und konfliktfähig sind.[101] Die Argumente für und wider eine Ausweitung der repräsentativen Demokratie durch direkt-demokratische Entscheidungselemente dürften dem schweizerischen Leser nicht viel Neues bringen, jedenfalls dann, wenn er sie mit der bewegten Auseinander-

96 Zum Beispiel die zitierten Sammelbände zur Kommunalpolitik von H. Wehling oder H. Köser.

97 Etwa: R. Frey (Hrsg.), *Kommunale Demokratie, Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung,* Bonn-Bad Godesberg 1976; 2. Auflage, München-Wien 1977; G. Rinsche, *Dynamische Kommunalpolitik, Motive, Methoden, Möglichkeiten,* Recklinghausen 1975; F. Naschold, *Alternative Raumpolitik,* Kronberg 1978; W. Linder / U. Maurer / H. Resch, *Erzwungene Mobilität,* Köln/Frankfurt 1975.

98 Der Leser sei auf die vierteilige Literaturüberisicht von R. Bauer zur Stadt- und Regionalplanung in der Vierteljahresschrift „Neue Politische Literatur", Wiesbaden, in den Nummern 1, 3 und 4/1976 und 4/1978, verwiesen.

99 Etwa: P. Eichhorn / H. Siedentopf, *Effizienzeffekte der Verwaltungsreform, Exemplarische Ansätze einer Wirkungsanalyse der territorialen und funktionalen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz,* Baden-Baden 1976.

100 G. Hellstern / H. Wollmann, „Perspektiven einer praxisnahen lokalen Politikforschung", in: *Politische Vierteljahresschrift,* Sonderheft 9/1978, S. 316 ff.; sowie dieselben, „Wirkungsanalysen in der lokalen Politikforschung", in: H. Köser (Hrsg.), *a. a. O.,* S. 236 ff.

101 J. Kühne / F. Meissner (Hrsg.), „Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerversammlung", in: *Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes,* Heft 28, Göttingen 1977; H. Borghorst, *Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung, Eine kritische Problem- und Literaturanalyse,* Leverkusen 1976; A. Werner, „Bürgerinitiativen, Versuch einer Bestandesaufnahme theoretischer Positionen und empirischer Befunde", in: H. Wehling (Hrsg.), *a. a. O.;* H. Zillessen, „Neue Formen der Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik", in: H. Köser (Hrsg.), *a. a. O.*

setzung um die Einführung der schweizerischen Verfassungsinitiative 1891 vergleicht, die neuerdings Sigg dokumentiert hat.[102]

III. Schlussbemerkungen

Im höchst ungleichen Bild, das die schweizerische und die bundesdeutsche Literatur zur Kommunalpolitik vermitteln, lassen sich doch für die inhaltlichen Fragestellungen einige Gemeinsamkeiten nachzeichnen. In beiden Ländern finden wir – als Hauptpunkte der Diskussion – die Vielfalt des Phänomens der „Gemeinde" zwischen dörflicher Kleingemeinschaft und städtischer Gesellschaft, die Autonomie der Gemeinde zwischen Ideologie und Realität, den inneren Entscheidungsprozess lokaler Politik, die Problematik kommunaler Politikaufgaben sowie die Verflechtung der Gemeinde mit den übergreifenden Kräften von Wirtschaft und Zentralstaat.

Dabei springen aber Unterschiede ins Auge: In der Literatur der BRD spiegelt sich eine zum Teil spezialisierte und professionalisierte Politikwissenschaft. Als solche war die Kommunalforschung der BRD imstande, am internationalen Niveau der Fragestellungen und Methoden anzuknüpfen, sie weiterzuentwickeln, eine eigene Schultradition zu begründen, und die Handlungsspielräume eines relativ verselbständigten Forschungsbetriebes an den Hochschulen zu nutzen. In der Schweiz sind solche Bedingungen eine Ausnahme, die sich nicht nur regional, sondern bezeichnenderweise auch an wenigen Personen festmachen lässt. In der Regel aber hat sich unsere Kleingesellschaft die professionalisierte politologische Beschäftigung mit der Gemeinde noch nicht leisten können oder leisten wollen.

In manchem ähnelt die schweizerische Gemeindeforschung selber dem Milizsystem, das sie in den Kommunen vorfindet: Sie ist zumeist Nebenbeschäftigung von Wissenschaftern und Praktikern, die „hauptamtlich" an anderen Problemen, oder in anderen Fächern tätig sind. Gehört es mit zu den Vorzügen unserer politischen Sozialisation, dass nicht nur Juristen und Ökonomen, sondern auch Geographen und Volkskundler sich durchaus mit den politischen Dimensionen der Gemeinde befassen? Es reizt, die Analogie weiterzuführen: Können wir von der Gemeindepolitologie im Nebenamt die gleichen Vorteile erwarten wie von der Milizpolitik, nämlich die Lösung der Probleme unter Einsparung komplexer Strukturen und hauptamtlicher Funktionäre? Wie steht es aber mit der Gefahr der Befangenheit und geringer Distanz zum Erkenntnisobjekt? Häufen sich nicht auch die Probleme, in denen der Einsatz einer vermehrt „professionalisierten" Kommunalforschung hilfreich wäre? Der erste Schritt bestünde sicher im Zusammenschluss kommunalpolitisch Interessierter. Diese könnten dafür sorgen, dass die vielen wertvollen Einzelbeiträge besser zugänglich, und vor allem nicht vergessen werden. Sie könnten auch – nach Klärung ihrer gemeinsamen Inte-

102 O. Sigg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939*, Bern 1978.

ressen – versuchen, den kommunalpolitischen Forschungsschwerpunkt personell zu erweitern und über die Region der Westschweiz hinauszutragen. Die geringe Zahl der Politologen wäre darin nach wie vor angewiesen auf Zuzug aus anderen Lagern, aber gerade aus dieser Not könnte die Tugend pluridisziplinärer Arbeit resultieren.

Die Kleinheit unserer Verhältnisse macht sicher den Aufbau eines kommunalpolitischen Schwerpunkts beschwerlicher. Wie wir nun wissen, wird Macht in kleingemeindliche Eliten anders verwaltet als in Grossgesellschaften, und möglicherweise trifft dies auch auf die Eliten einer kleinen „scientific community" zu. Fassten sie eine Verstärkung kommunalpolitischer Forschung ins Auge, so stünden sie vor ähnlichen Problemen wie die Militärkommission bei der Flugzeugbeschaffung: Das Projekt hat auf Bewährtes Rücksicht zu nehmen, muss polyvalenten Anforderungen genügen, miliztauglich sein, hat eine hohe Nutzlast treffsicher ans Ziel zu bringen, und darf nur wenig kosten. Kein Papiertiger also.