

Die kommunale Gebietsreform

herausgegeben von

Ministerialdirigent Dr. Hans Joachim v. Oertzen, Bonn
und
Professor Dr. Werner Thieme, Hamburg

Band II 3

Prof. Dr. Hans-Ulrich Derlien
Dyprand v. Queis

Kommunalpolitik im geplanten Wandel

Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale
Entscheidungsssystem



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Die von der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften organisatorisch betreute Untersuchung über »Folgen und Folgeprobleme der kommunalen Gebietsreform« wurde von der Stiftung Volkswagenwerk überwiegend finanziert. Die Stiftung Volkswagenwerk hat auch die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse, die in dieser Reihe erfolgt, gefördert.

Zitiervorschlag: *Hans-Ulrich Derlien, Dyprand v. Queis*, Kommunalpolitik im geplanten Wandel, Band II, 3 der Schriftenreihe »Die kommunale Gebietsreform«, hrsg. von *Hans Joachim von Oertzen und Werner Thieme*.

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Die kommunale Gebietsreform / hrsg. von Hans Joachim v. Oertzen u. Werner Thieme. [Von d. Dt. Sekt. d. Internat. Inst. für Verwaltungswiss. organisator. betreute Unters. über »Folgen und Folgeprobleme der kommunalen Gebietsreform«]. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
NE: Oertzen, Hans Joachim von [Hrsg.]
Bd. 2.
3. Derlien, Hans-Ulrich: Kommunalpolitik im geplanten Wandel. – 1. Aufl. – 1986

Derlien, Hans-Ulrich:

Kommunalpolitik im geplanten Wandel: Auswirkungen d. Gebietsreform auf d. kommunale Entscheidungssystem / Hans-Ulrich Derlien; Dyprand v. Queis. – 1. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1986.
(Die kommunale Gebietsreform; Bd. 2, 3)
ISBN 3-7890-1221-1
NE: Queis, Dyprand von

1. Auflage 1986

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1986. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenübersicht	11
1. <i>Fragestellung und methodische Anlage der Untersuchung</i>	13
1.1 Fragestellung	13
1.2 Methodische Anlage der Untersuchung	17
1.2.1 Untersuchungsanordnung	17
1.2.2 Bestimmung der Untersuchungseinheiten	18
1.2.3 Sozio-ökonomische Merkmale der untersuchten Gemeinden	21
1.2.4 Erhebungsinstrumente	26
1.2.5 Auswahl der Versuchspersonen	26
1.2.6 Durchführung der Erhebung	28
1.2.7 Auswertung und Darstellung der Ergebnisse	29
1.2.8 Abgrenzung der Gültigkeit der Aussagen	30
1.2.9 Danksagung	32
1.3 Gang der Untersuchung	32
2. <i>Reformprozeß und Ausgangslage im Untersuchungsbereich</i>	35
2.1 Territoriale Neugliederung als politischer Prozeß	35
2.1.1 Vorbereitung auf Landesebene	37
2.1.2 Ministerielle Durchführung der Neuordnung im Raum Osterholz	46
2.1.3 Kommunalen Widerstand gegen die Reform	47
2.1.4 Reformalternativen	49
2.1.5 Motive und Befürchtungen der Gemeinden	52
2.1.6 Referentenentwurf und legislatives Verfahren	56
2.1.7 Folgeregelungen	62
2.2 Ausgangslage in den untersuchten Gemeinden	67

2.2.1	Aufgabenbestand, gemeindliche Einrichtungen, finanzielle Lage	68
2.2.2	Struktur des politisch-administrativen Bereichs	73
3.	<i>Neue Struktur des kommunalen Entscheidungssystems</i>	79
3.1	Aufgabenverteilung und Finanzlage	80
3.1.1	Zentralisierung der Aufgaben in der Großgemeinde	80
3.1.2	Finanzielle Lage in den neuen Einheiten	86
3.2	Etablierung einer hauptamtlichen Verwaltung	94
3.3	Bedeutungsgewinn des Verwaltungsausschusses	98
3.4	Veränderung der Beziehungen zum Kreis	105
3.5	Ausdifferenzierung der Ratsstruktur	109
3.6	Funktionsverlust der Subsysteme	115
3.6.1	Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde	115
3.6.2	Ortschaften	120
3.6.2.1	Ortsräte	121
3.6.2.2	Ortsvorsteher	127
3.6.3	Reform der Reform?	135
3.7	Bürgernähe des neuen Systems	138
3.7.1	Geographische Distanz	138
3.7.2	Soziale Distanz	143
4.	<i>Parteien, Wahlen und Elite</i>	147
4.1	Wandel von Parteiensystem und Parteiorganisation	147
4.1.1	Wandel des lokalen Parteiensystems	147
4.1.2	Anpassung der Parteiorganisation	152
4.1.3	Bedeutungsgewinn der Fraktionen	154
4.2	Parteienkonkurrenz und Wahlen	156
4.2.1	Wahlverhalten vor der Gebietsreform	159
4.2.2	Erste Wahlen nach der Gebietsreform	160
4.2.3	Konsolidierende Gemeinderatswahlen	162
4.3	Personelle Repräsentation der Subsysteme im Gemeinderat	165
4.3.1	Lokale Herkunft der Ratsmitglieder	166
4.3.2	Personelle Verflechtungen zwischen den Systemebenen	169
4.3.3	Ortszugehörigkeit als politische Ressource	170

4.3.4	Kandidatenaufstellung in den Parteien	173
4.4	Wandel der politisch-administrativen Elite	179
4.4.1	Wandel des Positionsfeldes	179
4.4.2	Elitefluktuation	182
4.4.3	Merkmale der befragten Elite	188
4.4.3.1	Alter und Dauer der kommunalpolitischen Tätigkeit	188
4.4.3.2	Parteizugehörigkeit	190
4.4.3.3	Ämter und Ehrenämter	191
4.4.3.4	Regionale Herkunft und Beruf	198
4.5	Wandel der lokalen Machtstruktur	200
4.6	Exkurs: lokales Vereinswesen	208
4.6.1	Struktur des lokalen Vereinswesens und Integrationsfunktion	209
4.6.2	Zur politischen Funktion des lokalen Vereinswesens	212
4.7	Soziometrie der politisch-administrativen Elite	214
5.	<i>Artikulation, Rezeption und Bearbeitung von Problemen</i>	219
5.1	Gesellschaftliche Artikulation von Interessen und Problemen	219
5.2	Politische Umsetzung von externen Anstößen	221
5.3	Umsetzung kollektiver Interessen der Subsysteme	224
5.4	Ausarbeitung politischer Initiativen	228
5.5	Nicht-Entscheidungen	233
5.6	Kommunalpolitische Prioritäten	234
6.	<i>Bürokratische Politik</i>	239
6.1	Verwaltungsführung	240
6.1.1	Steuerung der Vorbereitungstätigkeit	240
6.1.2	Koordination der Verwaltungsarbeit	242
6.1.3	Autonomie der Amtsleiter	244
6.1.4	Verwaltungsinterne Kontrolle	245
6.2	Einschaltung der Subsysteme in die Vorbereitungstätigkeit	246
6.3	Stellung des Verwaltungsausschusses	248
6.3.1	Funktion im Entscheidungsprozeß	248

6.3.2	Machtverteilung im Verwaltungsausschuß	250
6.4	Offenheit und Veränderung von Entscheidungsvorlagen	253
7.	<i>Der Gemeinderat im Entscheidungsprozeß</i>	259
7.1	Entscheidungsthemen im Gemeinderat	260
7.2	Äußerer Ablauf des Entscheidungsprozesses	263
7.2.1	Sitzungshäufigkeit	264
7.2.2	Aufstellung der Tagesordnung	268
7.2.3	Rollenverteilung in den Sitzungen	269
7.3	Teilnahme der Öffentlichkeit	271
7.4	Fraktionen im Entscheidungsprozeß	275
7.5	Kontrollfunktion des Gemeinderats	277
7.6	Konflikte und Konfliktregelung	281
7.7	Entscheidungsverhalten	284
7.7.1	Fraktionszwang	285
7.7.2	Ortsverbundenheit im Abstimmungsverhalten	287
7.7.3	Abstimmungsverhalten im Plenum	289
7.8	Durchsetzung lokaler Interessen	292
7.9	Zeitbedarf und Zeitbudget	294
7.9.1	Zeitbedarf des kommunalen Entscheidungsprozesses	294
7.9.2	Zeitbudget der Kommunalpolitiker	299
8.	<i>Beurteilung der Auswirkungen der Gebietsreform</i>	307
8.1	Subjektive Beurteilung der Reformeffekte	307
8.1.1	Akzeptanz der Reform	308
8.1.2	Einschätzung spezieller Reformeffekte	310
8.2	Objektiver Befund	315
8.2.1	Struktureffekte	315
8.2.2	Auswirkungen auf die Machtverteilung	316

Zusammenfassung	319
Summary	321
Résumé	323
Literaturverzeichnis	325
Anhang: Fragebogen	329

Tabellenübersicht

Tab. 1.1	Untersuchungseinheiten	20
Tab. 1.2	Kartenausschnitt	22
Tab. 1.3	Die Gemeinden in Zahlen	24
Tab. 1.4	Zusammensetzung der Stichprobe	27
Tab. 2.1	Gemeinden und Verwaltungsgrundeinheiten in Niedersachsen nach Einwohnergrößenklassen vor und nach der Gebietsreform	45
Tab. 3.1	Haushaltsvolumen (in Mio DM)	88
Tab. 3.2	Aspekte der Haushaltsstruktur	90
Tab. 3.3	Fachliche Ausdifferenzierung der Verwaltung am Beispiel Schwanewedes	97
Tab. 3.4	Funktionen des Verwaltungsausschusses	100
Tab. 4.1	Wahlergebnisse der Gemeinderatswahlen 1972, 1974, 1976 sowie Ortsratswahlen 1974, 1976	148
Tab. 4.2	Stimmabgabe bei den (über)örtlichen Wahlen 1972	158
Tab. 4.3	Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen	163
Tab. 4.4	Lokale Herkunft und Fraktionszugehörigkeit der Mitglieder der (Groß-, Samt-)Gemeinderäte 1976	167
Tab. 4.5	Stimmzahl bei den Samtgemeinde-Ratswahlen 1976 Hambergen nach Wahlbezirken	172
Tab. 4.6	Chance für Mandat verringert?	176
Tab. 4.7	Persönlichkeit vs. Parteizugehörigkeit bei Wahlen	177
Tab. 4.8	Zahl der Positionen vor und nach der Reform	180
Tab. 4.9	Veränderung in Positionsarten	181
Tab. 4.10	Fluktuation der politischen Elite 1972-1979	183
Tab. 4.11	Alter der Positionsinhaber	189
Tab. 4.12	Parteizugehörigkeit der Befragten	191
Tab. 4.13	Ämterkumulation	192
Tab. 4.14	Partei- und Ehrenämter	196
Tab. 4.15	Beruf der Befragten	199
Tab. 4.16	Lokalpolitischer Einfluß	201
Tab. 4.17	Wahrnehmung der Machtverteilung nach Parteizugehörigkeit	207
Tab. 4.18	Wandel des Einflusses mächtiger Einzelakteure	208
Tab. 4.19	Wichtigster Ratgeber nach Zeitpunkt und Position	216
Tab. 5.1	Bürgermeister vs. Gemeindedirektor als Umsetzer	224
Tab. 5.2	Umsetzer für Belange der Subsysteme	226
Tab. 5.3	Wichtigkeit von Entscheidungsgegenständen	235
Tab. 6.1	Stärkster Einfluß im Verwaltungsausschuß nach Positionen	251
Tab. 6.2	Stadium der Abänderungen von Verwaltungsvorlagen	255
Tab. 7.1	Zahl der Ratssitzungen mit Tagesordnungspunkten zum Thema . . .	261
Tab. 7.2	Gemeinderatssitzungen 1974-1978	265
Tab. 7.3	Sitzungshäufigkeit der Verwaltungsausschüsse	267
Tab. 7.4	Interesse der Öffentlichkeit an Ratssitzungen	273
Tab. 7.5	Informationsstand des Bürgers im Vergleich zu früher	275
Tab. 7.6	Fraktionszwang	285
Tab. 7.7	Kontroverse Abstimmungen im Gemeinderat 1974-1978	290
Tab. 7.8	Veränderung des Zeitbedarfs nach Entscheidungsthema	295

Tab. 7.9	Wöchentlicher Zeitaufwand in Stunden nach Position der Befragten	299
Tab. 7.10	Prozentuale Aufteilung des Zeitbudgets	302
Tab. 8.1	ReformEinstellungen nach Gemeinden und Aktualität vor und nach der Reform	309
Tab. 8.2	Einstellungen zur Reform und Parteizugehörigkeit	310
Tab. 8.3	Einschätzung einzelner Reformeffekte nach Gemeinden	312
Tab. 8.4	Indices der Reformbewertung	313

1. Fragestellung und methodische Anlage der Untersuchung

Was untersucht man, wenn man Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf kommunalen Entscheidungsprozeß und kommunales Entscheidungssystem ermitteln möchte, und welche methodischen Probleme muß man zu lösen versuchen, um geplanten politischen Wandel zu evaluieren, wenn vor der Gebietsreform keine Zustandserhebung durchgeführt worden ist und zudem eine Vielzahl von Randbedingungen zu beachten ist, von denen die Reformeffekte abhängen können?

1.1 Fragestellung

Greift man für eine Präzisierung der Fragestellung auf die Maximen zurück, unter denen sich die kommunale Gebietsreform in den letzten rund 20 Jahren in allen Flächenstaaten der Bundesrepublik vollzogen hat, so zeichnen sich hierfür als Hauptaspekte die Steigerung der Effektivität (was immer darunter verstanden wurde) und die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung, der gemeindlichen Integration, des Handlungsspielraums der Selbstverwaltung und der bürgerschaftlichen Partizipation ab. Es hat sich jedoch gezeigt, daß diese demokratische Norm in erster Linie als Restriktion zu betrachten ist für eine Reform, die primär von Effektivitätsvorstellungen geleitet worden ist.

Dieses Teilprojekt, das einem größeren, von der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften gesteuerten Projektverbund angehört, untersucht die Frage, welche Auswirkungen die Gebietsreform auf Struktur und Verfahren in kommunalen Entscheidungssystemen hatte. Dabei kann es nur zum Teil darum gehen, unter Effizienzgesichtspunkten z. B. Zeitbedarf oder Koordinationsprobleme innerhalb des kommunalen Entscheidungssystems zu untersuchen; vielmehr soll die dominante Fragestellung dieses Projektes – in gewisser Weise die administrative Reformpraxis kompensierend – demokratietheoretischer Art sein.

Bei diesem *normativen* Bezugspunkt der Analyse gehen wir von der Konstruktion der Kommunalverwaltung als politischer Selbstverwaltung aus. Damit ist zweierlei impliziert: einmal das Verhältnis der Gemeinde gegenüber dem staatlichen Sektor; Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 GG) bedeutet in diesem *Außenverhältnis* die Wahrung eines hinreichend großen Handlungsspielraums der Kommunalverwaltung gegenüber dem staatlichen Sektor. Sicherlich ist es Ziel der Gebietsreform gewesen, durch Schaffung größerer Einheiten und eine damit zugelassene Konzentration administrativer Tätigkeiten (Steigerung der Finanzkraft, Planungskraft, Verwaltungskraft, Veranstaltungskraft) diesen Handlungsspielraum zu erhöhen, ohne dabei die Kompetenzen zwischen Staat und Gemeinden grundsätzlich umverteilen zu müssen. Andererseits ist gegenwärtig unbestritten, daß die Gebietsreform begleitet sein muß von einer entsprechenden Funktionalreform, die eben dies zum Ziel hätte.

Selbstverwaltung impliziert aber auch, daß die Wahrnehmung der kommunalen Aktivitäten bürgerschaftlich gesteuert und legitimiert werden muß. An diesem Punkt setzt die Fragestellung des vorliegenden Projektes ein; das Außenverhältnis der kommunalen Selbstverwaltung wird – nicht zuletzt auf Grund der zum Untersuchungszeitpunkt noch nicht abgeschlossenen Funktionalreform – sozusagen konstant gehalten, während das Hauptgewicht der Untersuchung auf der Analyse des internen kommunalpolitischen Willensbildungsprozesses liegt.

Innerhalb dieser allgemeinen demokratietheoretischen Fragestellung kommt der vollzogenen Gebietsreform als unabhängiger Variabler folgender Stellenwert zu: Bei einer Gebietsreform, die per definitionem eine Vergrößerung kommunaler Einheiten und den Verlust an Selbständigkeit für vorher autonome Gemeinden bedeutet, drängt sich die Frage auf, in welcher Weise es den bislang selbständigen, inzwischen eingemeindeten Einheiten und Gebieten gelingt, ihre spezifischen lokalen Interessen innerhalb des neu geschaffenen politisch-administrativen Systems zu repräsentieren. Da die Gebietsreform nicht zuletzt der Versuch einer Umverteilung materieller Ressourcen zwischen armen und reichen Gemeinden war und dadurch einen Ausgleich der Lebenslage städtischer und ländlicher oder großer und kleiner Gemeinden erzielen sollte, ist zu fragen, ob und wie weit es den einzelnen Alteinheiten des neu geschaffenen Systems gelingt, ihre Interessen und Bedürfnisse in dem Maße zu realisieren, zumindest aber zu artikulieren, wie es bisher der Fall war, oder ob die eingemeindeten Einheiten möglicherweise von den Kerngemeinden dominiert werden.

Für die Analyse dieser *vertikalen Beziehungen zwischen Makrosystem*

und Subsystem mußte dem Grad politischer Dezentralisation, den die Gemeindeordnungen der Bundesrepublik zulassen, als intervenierender Variable besondere Bedeutung zukommen. Es war also nicht nur zu untersuchen, welche politischen Konsequenzen die Gebietsreform auf System und Prozeß der Kommunalpolitik hat, sondern inwieweit diese Effekte vermittelt, verstärkt oder gemildert werden dadurch, daß wir es mit einer voll zentralisierten Einheitsgemeinde, einer in Ortschaften oder Bezirken dezentralisierten Einheitsgemeinde oder gar mit einer Verbandslösung (im ländlichen Raum) zu tun haben. Hieraus mußten sich Konsequenzen für die Untersuchungsanlage ergeben: wir haben die Untersuchung in Niedersachsen durchgeführt; Nordrhein-Westfalen und Hessen schieden aufgrund des Fehlens einer Verbandslösung aus der Betrachtung aus. Neben der vertikalen Beziehung zwischen Sub- und Makrosystemen mußte es uns aber auch darum gehen, Veränderungen aufzuspüren, die sich in den *horizontalen Beziehungen zwischen den Organen der Kommunalverwaltung*, insbesondere aus dem nun regelmäßigen Vorhandensein einer hauptamtlichen Verwaltung ergeben würden; wie hat sich das Verhältnis zum Gemeinderat geändert; ist ein Wandel der Machtverteilung im kommunalpolitischen System eingetreten?

Von vornherein *nicht eingehender untersucht* werden sollte das Verhältnis zwischen dem einzelnen Bürger und dem Entscheidungssystem; hierauf konzentriert sich die Parallel-Untersuchung von Albert von Mutius. Wenngleich dieser Aspekt nicht im Mittelpunkt stehen konnte und eine Bevölkerungsbefragung erfordert hätte, haben wir auf diese *Außenbeziehung zum Bürger* aus der Sicht der politisch-administrativen Akteure nicht verzichten können, um etwas zur Selektivität der Interessenberücksichtigung im Entscheidungssystem aussagen zu können, war doch theoretisch von einer größeren Filterung infolge des Wachstums der Systeme und ihrer Binnen-Differenzierung auszugehen.

Welche Auswirkungen im einzelnen untersucht wurden, soll hier noch nicht weiter dargelegt werden; ein erster Einblick in den Gang der Untersuchung findet sich in Kap. 1.3. Es ist aber grundsätzlich darzulegen, wie die drei Fragerichtungen der Untersuchung weiter ausgefächert worden sind; denn wir haben es bei der Analyse von Reformeffekten mit einem theoretischen Problem zu tun, das sich jeder *Evaluation* stellt: welche Effekte könnten eingetreten sein, und in welchem Umfang sind sie theoretisch bedeutsam? Wie aus der Evaluationsforschung bekannt, geben die offiziellen Reformziele allenfalls einen Hinweis auf intendierte positive Wirkungen einer Intervention; zudem sind diese Reformziele – wie meistens – auch in unserem Falle alles andere als operational formuliert wor-

den;¹ operationalisieren bedeutet aber nichts anderes als solche Folgen zu prognostizieren, die im Lichte der abstrakten Zielsetzung gewünscht waren. Es muß aber auch mit potentiellen Folgen gerechnet werden, die nicht intendiert waren und tendenziell negativ ausfielen. Der gegenwärtige Stand der Organisationstheorie und der Verwaltungswissenschaft erlaubte es jedoch kaum, sichere Prognosen abzugeben – sonst wäre wohl manche unvorhergesehene Folge von Reformen vermieden worden. Wir sind daher auf ein prinzipiell *exploratives Vorgehen* angewiesen; einerseits sollen im Kapitel 2.1 neben den offiziellen Reformzielen auch die individuellen Motive und Befürchtungen in den von der Gemeindereform betroffenen Einheiten und ihrer Bürger als Hinweis auf Nebenfolgen herangezogen werden; andererseits haben wir uns natürlich daran orientiert, welche Auswirkungen bei Konzipierung der Untersuchung im Jahre 1978 in der einschlägigen Literatur empirisch festgestellt oder theoretisch diskutiert wurden. Hier ist vor allem hervorzuheben die Untersuchung von Dieter Jauch,² die am Beispiel Baden-Württembergs als erste empirisch politische Effekte der Gebietsreform ermittelt und dabei ebenfalls als intervenierende Variable die Verbandslösung³ einbezogen hat.

Schließlich war zu hoffen, daß diese Reformeffekte überprüft und zusätzliche entdeckt werden könnten, wenn der Entscheidungsprozeß möglichst differenziert untersucht würde. Wir haben hierzu ein aus Phasen, Akteuren und den analytischen Dimensionen »Informationsverarbeitung« und »Konfliktregelung« bestehendes Raster eingesetzt, das beim Entwurf der Erhebungsinstrumente, vor allem des Fragebogens zugrundegelegt wurde und damit unsere Aufmerksamkeit bei der Erhebungsarbeit leiten sollte.

Aus all dem ergibt sich, daß die Untersuchung ein primär deskriptives Interesse verfolgt; wenn es gelegentlich gelungen ist, Thesen anderer Untersuchungen zu prüfen, so handelt es sich hierbei um ein willkommenes Nebenprodukt.

- 1 Vgl. *Thomas Ellwein*, Evaluierung von Organisations- und Verwaltungsreformen, in: *Carl Böhrer* (Hrsg.), Verwaltungsreformen und politische Wissenschaft, Baden-Baden 1978, S. 21–44; speziell auch *Dieter Schimanke*, Evaluierung von Verwaltungsreformen, dargestellt am Beispiel der Verwaltungsreform Baden-Württemberg, ebenda, S. 89–116.
- 2 *Dieter Jauch*, Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden. Dargestellt an 14 Gemeinden in Baden-Württemberg, Stuttgart 1975.
- 3 Einen Überblick über die zweistufigen Kommunalsysteme der Länder gibt *Dieter Schimanke*, Mehrgliedrige kommunale Organisationsformen, in: AfK 16 (1977), S. 211–231; *Frido Wagener*, Verwaltungsgemeinschaften oder Einheitsgemeinden, Untersuchung i. A. des Städtetages Baden-Württemberg, Speyer 1974 (MS).

1.2 Methodische Anlage der Untersuchung

Fragen lassen sich theoretisch leichter stellen als methodisch einigermaßen gesichert empirisch beantworten. Im folgenden wird beschrieben, wie die Untersuchung angelegt, die Daten erhoben und ausgewertet worden sind.

1.2.1 Untersuchungsanordnung

Fragen des *Wandels* lassen sich bekanntlich letztlich nur experimentell klären. Die kommunale Gebietsreform kann zwar als ein riesiges soziales Feldexperiment verstanden werden. Unterlassen hat man es aber, den früheren Zustand im Hinblick auf die hier interessierenden politischen Aspekte zu untersuchen und damit einen Bezugspunkt für die ex-post-Analyse zu schaffen.⁴ Es mußte daher darum gehen, die Ausgangslage vor der Gebietsreform zu rekonstruieren. Dies wurde versucht, indem

- auf Dokumentenbasis der vorreformatorische Zustand ermittelt wurde, wie er in der Reformdiskussion und im Reformprozeß selbst objektiviert worden ist; ferner wurden Wahlstatistiken sowie Haushalts- und Stellenpläne aus den untersuchten Gemeinden herangezogen. Hieraus ließ sich jedoch nur die Struktur der Systeme und diese zudem wiederum nur partiell ermitteln.
- Deshalb wurde auf die Befragung von Personen zurückgegriffen, die den Zustand des Entscheidungssystems vor der Reform kannten und teilweise noch zur Zeit der Erhebung im Amt waren. Neben dem Antwortvergleich zwischen ehemaligen und späteren Amtsinhabern als jeweiligen Informanten über den Zustand vor und nach der Reform wurde eine Reihe von Fragen gestellt, die in ihrer Formulierung selbst schon auf Wandel abstellten; der *Fragenvergleich* wurde also um *Vergleichsfragen* ergänzt.

Diese Befragung von Personen, die vor der Reform ein kommunalpolitisches Amt innehatten, zwang dazu, ein Bundesland auszuwählen, in dem

4 Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß Replikationen auch in der Wissenschaft eine Ausnahme darstellten; aus dem Bereich der Gemeindeforschung können hier nur angeführt werden *Floyd Hunter, Community Power Succession. Atlanta's Policy-Makers Revisited, Chapel Hill 1980* sowie *Thomas Ellwein/Ralf Zoll, Wertheim: Politik und Machtstruktur einer Deutschen Stadt, München 1982* mit einer sehr dankenswerten Darlegung der methodischen Probleme solcher Längsschnitt-Analysen.

die Gebietsreform zur Zeit der Erhebung 1979 noch nicht zu lange zurücklag, so daß ein Zugriff auf diesen Personenkreis praktisch nicht mehr möglich gewesen wäre; andererseits sollte genügend Zeit verstrichen sein, damit Reformeffekte sich hätten entwickeln und abschätzen lassen können. So sprach neben dem Vorhandensein zweistufiger Systeme der Gesichtspunkt der zeitlichen Distanz für eine Untersuchung in Niedersachsen, wo die Gemeindegebietsreform 1974 abgeschlossen worden war, so daß bis zur Erhebung rund 5 Jahre vergangen waren.

1.2.2 *Bestimmung der Untersuchungseinheiten*

Da aus diesen, vor allem aber auch aus Zeit- und Kostengründen sowie unter dem Gesichtspunkt der leichten Erreichbarkeit von Hamburg aus Niedersachsen in die Untersuchung hineingenommen werden sollte und weitere Bundesländer und Kommunalverfassungen nicht berücksichtigt wurden, schränkt sich zwar der räumliche Geltungsbereich der Ergebnisse streng genommen ein. Es spricht jedoch einiges dafür, die Befunde zum Zentralisierungsgrad des politischen Systems vor allem auf die Länder Baden-Württemberg, das aufgrund der langen Freiwilligkeitsphase der Reform nicht in Frage kam, Bayern, das die Reform 1978 erst abschloß, und Rheinland-Pfalz, dessen Reform schon zu lange zurücklag, zu verallgemeinern, finden sich doch hier ebenfalls alle Formen der Dezentralisierung und ist die niedersächsische Samtgemeinde als Verbandslösung hinsichtlich Kompetenzen und Legitimation der Vertretungskörperschaft neben der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde die eigenständigste Form zweistufiger Systeme.

Zudem war zu entscheiden, welche weiteren Randbedingungen zu kontrollieren waren; zum einen sollte der Reformprozeß in den auszuwählenden Gemeinden nicht hochgradig politisiert sein, weil beispielsweise Verfassungsgerichtsverfahren stattgefunden hatten; zum anderen sollte die sozio-ökonomische Struktur der Untersuchungseinheiten nicht allzu unterschiedlich sein, und schließlich sollte die neue Großgemeinde nicht gerade eine größere Stadt sein, in die möglicherweise eine Kleinstgemeinde eingegliedert worden war; vielmehr ging es darum, daß lokale Besonderheiten voraussichtlich noch ein gewisses politisches Gewicht in den neuen Gemeinden haben würden. Da ferner, wie gesagt, sowohl Einheits- als auch Samtgemeinden als intervenierende Faktoren berücksichtigt werden sollten, ergab sich zwangsläufig auch im Hinblick auf vergleichbare sozio-ökonomische Verhältnisse eine Entscheidung für *kreisangehörige Ge-*

meinden. Nicht Großstädte (mit Bezirksverfassung) in die Untersuchung einzubeziehen, lag auch deshalb nahe, weil hierüber – wenn auch in anderen Bundesländern – bereits einige Untersuchungen vorlagen oder in Arbeit waren; schließlich galt es, den Vergleich mit der Untersuchung von Dieter Jauch und damit mit der baden-württembergischen Verbandslösung zu ermöglichen. Ein letzter Gesichtspunkt für die Untersuchungsanordnung und die Bestimmung der Untersuchungseinheiten bestand darin, daß die einzelnen neu geschaffenen Gemeinden in einem Kreis liegen sollten, um neben den sonstigen Randbedingungen vor allem für alle Einheiten dasselbe Reformgesetz zugrundelegen zu können (und nur einen Reformprozeß analysieren zu müssen).

Damit kamen in Niedersachsen im Prinzip nur zwei Landkreise in Frage, in denen diese Bedingungen erfüllt zu sein schienen: der Landkreis Osterholz am Rande Bremens und der Landkreis Grafschaft Schaumburg; hier stellte sich jedoch heraus, daß die Samtgemeinde Nenndorf nicht neu gebildet worden war und daß in die Einheitsgemeinde Obernkirchen eingemeindete Einheiten mit dem Neugliederungsgesetz vom 28. 5. 1973 (Niedersächsisches GVBl. S. 149) zugleich die Kreiszugehörigkeit gewechselt hatten; die Veränderung der Beziehungen zum Landkreis sollten jedoch in unserer Untersuchung ebenfalls ermittelt werden. Daher sprachen alle Gesichtspunkte dafür, die Untersuchung im Landkreis Osterholz durchzuführen, dessen Gemeinden mit dem Neugliederungsgesetz vom 13. 6. 1973 (Niedersächsisches GVBl. S. 183) reformiert worden waren. Die Projektkapazität ermöglichte es, Interviews in 3 der neuen Gemeinden sowie 10 der 24 betroffenen Altgemeinden durchzuführen. Die Untersuchungseinheiten sind unter Berücksichtigung des politischen Dezentrierungsgrades in Übersicht 1.1 enthalten.

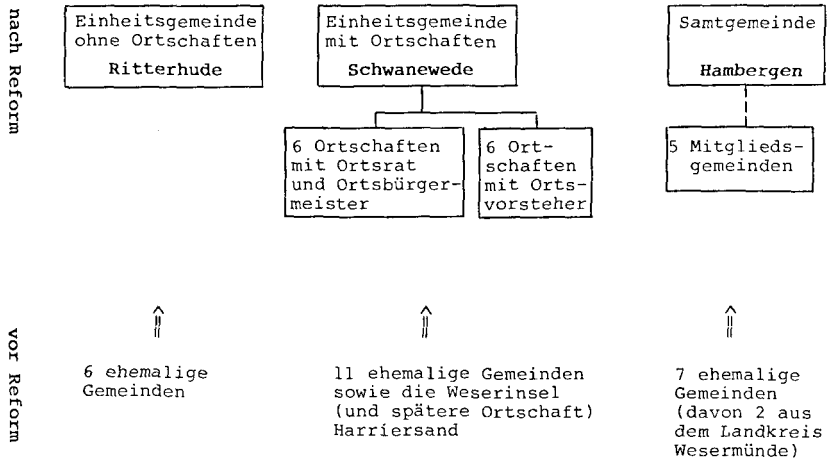
Es mag an dieser Stelle genügen, die drei Untersuchungseinheiten im Hinblick auf den Grad der politischen Zentralisierung zu charakterisieren: im Bereich der Einheitsgemeinde Ritterhude ist der Autonomie-Verlust für die von der Reform betroffenen 6 Gemeinden total; die ehemaligen Gemeinden sind nach der Reform in keiner Weise politisch verfaßt, sondern die Einheitsgemeinde ist voll zentralisiert. Schwanewede hingegen hat die beiden Varianten der Subsystembildung im Rahmen der Einheitsgemeinde aufzuweisen: die Ortschaft mit Vertretungskörperschaft und Ortsbürgermeister einerseits sowie die Variante des Ortsvorstehers; da die Ortschaften jedoch ihren gebietskörperschaftlichen Status verloren haben und ihre Kompetenzen ursprünglich lediglich von der Einheitsgemeinde abgeleitet, seit 1982 auch von der niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) enumeriert sind, haben wir es mit einer semi-zentralen

Übersicht 1.1

Untersuchungseinheiten

Land Niedersachsen

Landkreis Osterholz



davon untersuchte Subsysteme/Altgemeinden:

- Alt-Ritterhude
- Osterhagen-Ihlpohl
- Platjenwerbe
- Schwanewede
- Neuenkirchen
- Meyenburg
- Eggestedt
- Brundorf
- Hambergen
- Vollersode

Lösung zu tun. Die Samtgemeinde hingegen stellte eine dezentrale Form des politischen Systems dar, da die Mitgliedsgemeinden ihre Gemeindequalität behalten haben und nur bestimmte Aufgaben auf die Samtgemeindeebene kommunalverfassungsrechtlich zentralisiert worden sind, wobei der Samtgemeinde im Gegensatz zur rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde keine Kompetenz-Kompetenz zusteht; sie verfügt aber ebenfalls über eine direkt gewählte Vertretungskörperschaft.

Diese wenigen einführenden Bemerkungen mögen hier genügen; im einzelnen wird Kap. 2.1 zeigen, wie diese Strukturformen im politischen Prozeß der Gebietsreform entwickelt worden sind; systematisch und verfassungswirksam werden die Systeme im Kapitel 3 untersucht. In gleicher Weise soll die nähere sozio-ökonomische Struktur der Untersuchungs-gemeinden über die unmittelbar folgende übersichtartige Beschreibung hinaus sukzessive im Zusammenhang mit der Analyse des Reformprozesses (2.1), über die Darstellung der Ausgangslage in den Altgemeinden (2.2) und die Situation nach der Reform in den neuen Großgemeinden (3.1) vermittelt werden. Die geographische Lokalisierung macht die Karte 1.2 deutlich.

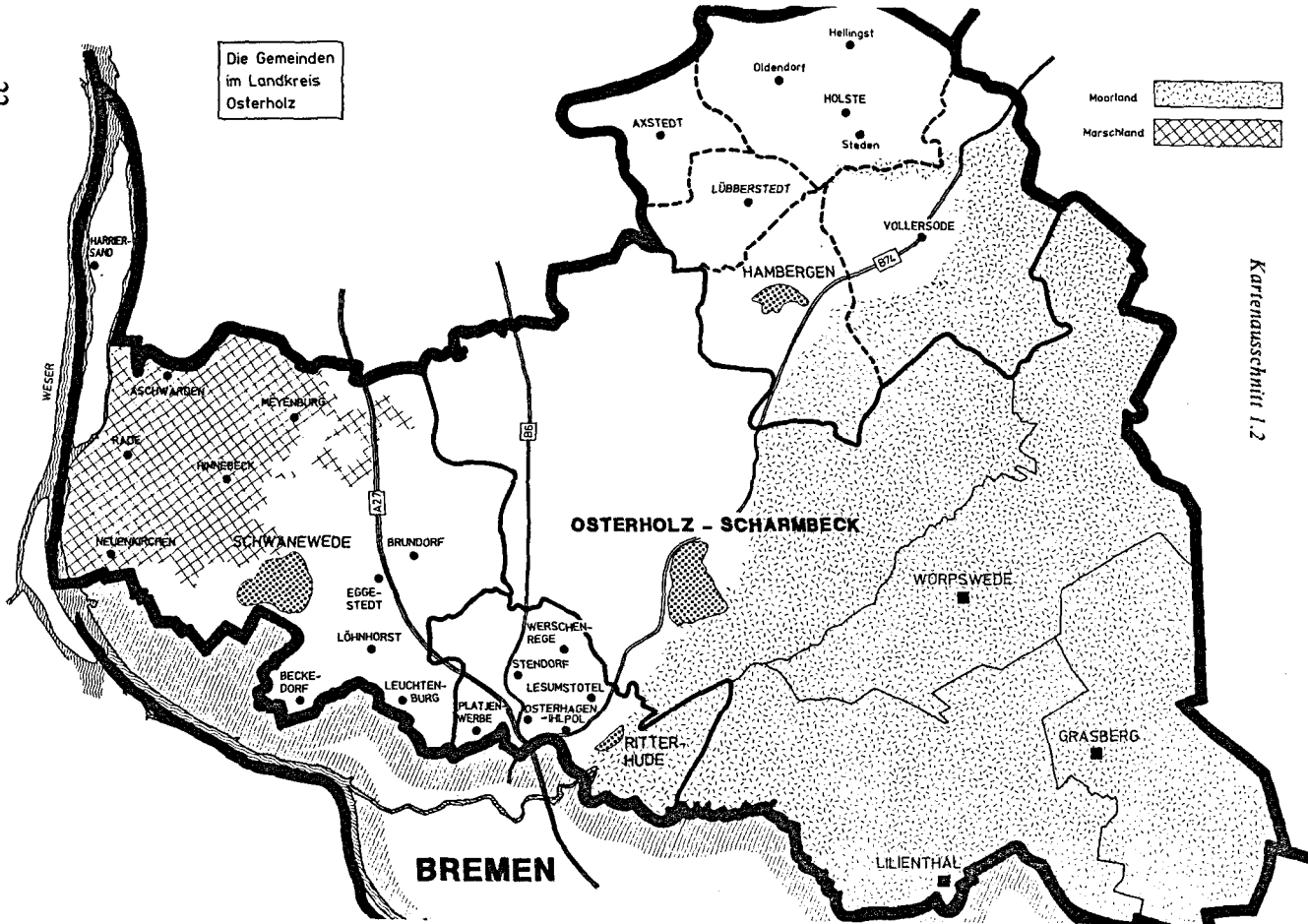
1.2.3 *Sozio-ökonomische Merkmale der untersuchten Gemeinden*

Der Landkreis Osterholz, in dem bis auf die Gemeinden Axstedt und Lübberstedt aus dem Landkreis Wesermünde alle übrigen 22 Untersuchungseinheiten liegen, umfaßt vor der Reform insgesamt 54 Städte und Gemeinden.⁵ Ihr Gebiet vereinigt mit den ausgedehnten Flußmarschen des Weserbereichs im Westen, die dem breiten Rücken der Osterholzer Geest vorgelagert sind, sowie den ostwärts anschließenden Mooren und Niederungen des Teufelsmoors, der Hamme und der Wümme drei charakteristische norddeutsche Landschaftszüge. Außerdem werden die Verhältnisse wesentlich durch die Nähe zur Großstadt Bremen bestimmt, mit der verschiedene Gemeinden siedlungsmäßig verbunden sind.

So gehören nach den sozio-ökonomischen Abgrenzungskriterien für Stadtregionen, die vor allem auf gleichartige Sozialstruktur, überwiegend

5 Die Gemeindebeschreibung und die Tab. 1.3 »Die Gemeinden in Zahlen« beruhen auf eigenen Zusammenstellungen nach Angaben der Gemeinden, der Drucksache 7/1779 des Niedersächsischen Landtags (insb. S. 6 ff., 12 ff., 19 ff. und 44 ff.), dem Raumordnungsprogramm für den Regierungsbezirk Stade vom 3. 12. 1971 und der Gemeindestatistik 1970.

Die Gemeinden
im Landkreis
Osterholz



Kartenausschnitt 1.2

nichtlandwirtschaftliche Berufsarbeit und enge wirtschaftliche Verflechtungen abstellen, die Bremer Randgemeinden Platjenwerbe, Osterhagen-Ihlpohl, Ritterhude und Schwanewede zum Kerngebiet dieser Stadtregion, da dort die Zahl der Einwohner zuzüglich der Erwerbspersonen am Arbeitsort je qkm über 600 liegt.⁶ Die übrigen Gemeinden sind bis auf Hellingst und Oldendorf Teil der Randzone, in der die Agrarerwerbsquote unter 50 % bleibt und über 25 % der Erwerbspersonen in das Kerngebiet auspendeln. Der Untersuchungsraum liegt damit überwiegend in dem für heutige Siedlungs- und Bevölkerungsverhältnisse weithin typischen und noch wachsenden stadtreionalen Bereich, in dem auf ca. 26 % der Fläche des Bundesgebiets fast zwei Drittel der Bevölkerung leben.

Im *Ritterhuder* Raum mit 1973 insgesamt 12 602 Einwohnern (1978: 12 821) sind die Kerngemeinde mit 7581 Einwohnern sowie die drittgrößte Gemeinde Osterhagen-Ihlpohl (1768 Einwohner) und Lesumstotel (568 Einwohner) vornehmlich gewerblich ausgerichtet, während in Stendorf (539 Einwohner) rund ein Viertel der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig sind und Platjenwerbe (1832 Einwohner) sowie Werschenrege (314 Einwohner) hauptsächlich als Wohngemeinden fungieren. Die Einwohnerdichte nähert sich in den Nachbargemeinden Bremens mit ca. 500 (Osterhagen-Ihlpohl und Ritterhude) bis rund 700 (Platjenwerbe) Einwohnern/qkm fast städtischen Werten. Im Durchschnitt sind jeweils 40 bis 50 % der Erwerbstätigen dieses Gebiets im produzierenden Gewerbe sowie im Sektor Handel, Dienstleistungen usw. beschäftigt, von denen rund die Hälfte in erster Linie nach Bremen auspendelt, aus Ritterhude und Platjenwerbe sogar jeweils ca. 70 %.

Etwas vielfältiger erscheinen die Gemeinden im *Schwaneweder* Bereich mit insgesamt 16 259 Einwohnern (1978: 16 988), da sie teils landwirtschaftlich, teils gewerblich strukturiert sind oder als Wohngemeinden dienen. Die Erwerbstätigen der Kerngemeinde, die mit 9071 Einwohnern (Siedlungsdichte 485 Einwohner/qkm) die zweitgrößte Gemeinde des Landkreises ist, und der größten Randgemeinde Neuenkirchen (2361 Einwohner) sind weitaus überwiegend im produzierenden Gewerbe sowie den Sparten Handel usw. beschäftigt.

Beckedorf (806 Einwohner), Leuchtenburg (994 Einwohner) und Löhnhorst (671 Einwohner) sind als weitere Bremer Randgemeinden mit gleichfalls geringen landwirtschaftlichen Anteilen in erster Linie Wohngemeinden.

6 Vgl. hierzu *Manfred Bahlburg*, Stadtregionen 1970 – Methode und Ergebnisse, in: *Raumforschung und Raumordnung* 1975, S. 292 ff.

Tabelle 1.3 Die Gemeinden in Zahlen (1973)

	Fläche (km ²)	Einwohner		Erwerbspersonen				Berufsauspendler	
		1973	1978	in % der Wohn- bevölkerung	% im/in Land- und Forst- wirt.	produ- zieren- den Ge- werbe	Handel, Dienst- leist.u. Verkehr		
Aschwarden	11	303		49	43	33	24	85	11
Beckedorf	5,6	806		45	12	50	38	247	103
Brundorf	16,1	293		44	55	30	15	47	132
Eggestedt	7,5	179		42	39	37	24	40	1
(Harriersand) (10,4)									
Hinnebek	4,2	224		48	39	40	21	50	-
Leuchtenburg	6,1	994		40	8	41	51	229	32
Löhhorst	4,7	671		42	9	49	42	204	59
Meyenburg	19,2	1124		43	34	37	29	262	7
Neuenkirchen	17,6	2361		42	7	57	36	619	52
Rade	6,0	233		48	44	35	21	53	1
Schwanewede	18,7	9071		43	4	48	48	1647	582
insg.	116,7	16259	16988						
Lesumstotel	3,5	568		41	14	51	35	140	20
Osterhagen-Ihlpohl	1,9	1768		42	3	48	49	525	311
Platjenwerbe	2,5	1832		40	3	44	53	581	45
Ritterhude	14,7	7581		41	2	54	44	1839	891
Stendorf	8,4	539		46	31	36	33	150	4
Werschenrege	1,8	314		40	26	38	36	78	5
insg.	32,8	12602	12821						
Axstedt	10,7	1237		46	11	20	69	197	175
Hambergen	27,1	4115		49	12	49	39	1087	61
Hellingst.	10,7	227		45	44	37	19	34	16
Oldendorf	9,2	262		43	47	32	21	36	14
Steden	15,4	244		51	44	29	27	46	4
Lübbestedt	12,4	581		40	26	31	43	136	81
Vollersode	46,4	2594		47	30	44	26	502	63
insg.	131,9	9260	9821						

In den restlichen kleineren Gemeinden, von denen Meyenburg mit 1124 Einwohnern die größte und Eggestedt mit 179 Einwohnern die kleinste zugleich aller untersuchten Einheiten ist, liegt die Agrararbeitsquote bei 40 bis 50 %. Entsprechend gering ist hier die Siedlungsdichte mit Größenordnungen zwischen 18 (Brundorf) und 58 (Meyenburg) Einwohnern/qkm. Die auspendelnden Arbeitskräfte sind mit Anteilen von ca. 70 % in Neuenkirchen sowie 30 bis 35 % in Schwanewede und Meyenburg vor allem nach Bremen orientiert. Wie andere Gemeinden der Bremer Schweiz und der Osterholzer Geest sind insbesondere Beckedorf, Brundorf, Eggestedt, Leuchtenburg, Löhnhorst und Meyenburg bevorzugte Bremer Naherholungsgebiete.

Im Vergleich zu diesem näheren Bremer Randbereich sind die Gemeinden im *Hamberger* Raum mit insgesamt 9260 Einwohnern (1978: 9821) hauptsächlich landwirtschaftlich geprägt oder Wohngemeinden. In der Kerngemeinde Hambergen, die mit 4115 Einwohnern die größte und mit 151 Einwohnern/qkm am dichtesten besiedelt ist, sind ebenso wie in Axstedt (1237 Einwohner) rund 10 % der Bevölkerung bodenständig in der Landwirtschaft beschäftigt, während dieser Anteil in der mit 2594 Einwohnern zweitgrößten Gemeinde Vollersode sowie den anderen Randgemeinden ca. 30 bis 50 % erreicht, von denen Steden mit 244 Einwohnern die kleinste und zugleich mit 15 Einwohnern/qkm von allen untersuchten Gemeinden am dünnsten besiedelt ist. Die meisten auswärts Beschäftigten pendeln in den Raum Osterholz-Scharmbeck/Bremen aus.

Unter Berücksichtigung dieser raumstrukturellen und sozio-ökonomischen Gegebenheiten ordnen die landesplanerischen Entwicklungsvorstellungen, die später maßgebliche Reformmaßstäbe bilden, Schwanewede und Ritterhude selbst als Nebenzentren dem Nahbereich Bremen-Nord zu, während Hambergen ein Grundzentrum mit eigenem Nahbereich darstellt. Das regionale Raumordnungsprogramm für den Regierungsbezirk Stade, welches für die Planungen im Nahbereich Bremen-Nord bis 1990/2000 eine um gut 40 % steigende Bevölkerungszahl zugrunde legt, weist Schwanewede und Ritterhude als besondere Entwicklungsaufgaben die Funktionen »Wohnen« und »Gewerbliche Wirtschaft« zu, um dort schwerpunktmäßig vornehmlich Arbeits- und Wohnstätten zu sichern und zu entwickeln. Eggestedt, Leuchtenburg, Meyenburg und Stendorf sollen besonders für die Funktion »Kurzerholung« entwickelt werden. Im Nahbereich Hambergen, für den bis 1990/2000 eine Bevölkerungsrichtzahl von 10 000 Einwohnern zugrunde gelegt werden soll, ist lediglich ein Teilgebiet der Kerngemeinde als Gewerbegebiet ausgewiesen, die im übrigen vorwiegend für die Funktionen »Wohnen«, »Gewerbliche Wirtschaft«

und »Kurzerholung« vorgesehen ist. Die sonstigen Gemeinden sollen zu meist der »Kurz-« und der »Ferienholung« dienen.

1.2.4 *Erhebungsinstrumente*

Die Untersuchung stützt sich zum einen auf Dokumente, zum anderen auf Daten aus einer mündlichen Befragung. An *Dokumenten* wurden vor allem Gutachten, Landtagsdrucksachen und Neugliederungsgesetz im Zusammenhang mit der für die Ermittlung von Reformzielen, Motiven und Widerständen wichtigen Analyse des politischen Prozesses der Gebietsreform (Kap. 2.1) verwendet. Ferner wurden lokale Wahlstatistiken und die Gemeinderatsprotokolle für die Zeit zwischen 1974 und 1979 ausgewertet. Mit Hilfe der untersuchten Gemeindeverwaltungen konnten zudem aus amtlichen Unterlagen Haushaltsdaten, Angaben über die Infrastruktur und das Verwaltungspersonal gewonnen werden. Die mündliche *Befragung* wurde anhand eines Fragebogens durchgeführt (s. Anlage), der 126 Fragen teils standardisierter, teils offener Form enthält. Bei diesen handelt es sich z. T. um Fakten-, z. T. um Meinungsfragen; letztere wurden durchgängig mit einer 5-Punkte-Skala versehen, um das Ausmaß der Zustimmung zu ermitteln und später quantitative Analysen durchführen zu können. Wir hätten diese Untersuchung jedoch nicht mit der dem Gegenstand angemessenen Differenzierung abschließen können, wenn neben dem quantifizierbaren Datenmaterial nicht ein umfangreiches qualitatives Interviewmaterial angefallen wäre, das auf Tonband aufgezeichnet und ebenfalls ausgewertet worden ist.

1.2.5 *Auswahl der Versuchspersonen*

Die zu Befragenden wurden positional ausgewählt, d. h. die Informanten sollten innerhalb des politisch-administrativen Systems der neuen Gemeinden und in jeweils zwei Altgemeinden zu den formalen Entscheidungsträgern gehören. Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, sowohl Positionsinhaber aus der Zeit vor der Gebietsreform zu Vergleichszwecken als auch aus der Zeit danach zu befragen, fiel die Stichprobe also dreidimensional aus und umfaßt die unabhängigen Variablen »Gemeindezugehörigkeit«, »Aktualität« der Positionsbesetzung und »Funktion« im Entscheidungssystem (s. Tab. 1.4).

Tabelle 1.4 Zusammensetzung der Stichprobe

Gemeinde Aktualität Funktion	Ritterhude		Schwanewede		Hambergen		gesamt
	1979	vor 1974	1979	vor 1974	1979	vor 1974	
Bürgermeister	1	2	1	3	1	0	8
Gemeindedirektor	1	0	1	1	1	1	5
Dezernent	2	0	2	1	1	0	6
Fraktionsvorsitzender	3	7	1	6	1	0	18
Bürgermeister Mitgliedsgemeinde	-	-	-	-	1	-	1
Ortsbürgermeister	-	-	1	-	-	-	1
Ortsvorsteher	-	-	2	-	-	-	2
Fraktionsvors. Mitgliedsgem./ Ortsrat	-	-	4	-	2	0	6
insgesamt	7	9	12	11	7	1	47
- Gemeinde	16		23		8		47
- Aktualität	21 Ehemalige - 26 Gegenwärtige						47

Diese 47 Personen stellen fast eine Totalerhebung der Positionsinhaber der neuen Makrosysteme, mindestens zwei der neuen Subsysteme (sofern vorhanden) und mindestens der ehemaligen Amtsinhaber aus Kerngemeinde und nächstgrößerer Randgemeinde dar. Wenn dennoch die gemeindespezifischen Fallzahlen so unterschiedlich groß sind und die Funktionen unterschiedlich stark vertreten sind, so erklärt sich dies bereits aus der Struktur der Elitepositionen und stellt einen Reformeffekt dar: zum

einen treten die Varianten von Subsystemen nicht in allen Gemeinden auf, zum anderen stellte sich heraus, daß es vielfältige Amtskontinuitäten zwischen ehemaligen und heutigen Positionsinhabern sowie in den zweistufigen Gemeinden eine Reihe von Personalunionen gab, die in Kap. 4.3 und 4.4 dargestellt werden. Gemeindespezifisch und funktionspezifisch sind die Dimensionen der Stichprobe daher unterschiedlich besetzt, weil jede Person nur in einer Eigenschaft befragt werden sollte, d. h. ein früherer Bürgermeister, der heute noch im Amt ist, wurde – abgesehen von zeitvergleichsspezifischen Fragen – entweder nur für die Zeit vor oder nach der Reform befragt; so z. B. der Bürgermeister der Samtgemeinde, der zugleich Bürgermeister einer ihrer Mitgliedsgemeinden ist (und dies dort auch vor 1974 schon war), lediglich in seiner heutigen Eigenschaft als Samtgemeinde-Bürgermeister. Während die unterschiedlichen Fallzahlen in den Gemeinden bei Vergleichsberechnungen zu berücksichtigen sind, konnten beim Funktionsvergleich durch Klassenbildung, z. B. Zusammenfassung von Gemeindedirektoren und Dezernenten zur Kategorie »Verwaltung« oder Zusammenfassung aller Subsystemvertreter annähernd gleiche Teilgesamtheiten geschaffen werden; für den uns für die Analyse des Wandels besonders interessierenden Vergleich der Aussagen ehemaliger und heutiger Amtsinhaber ist die Besetzung mit 21 vs. 26 Versuchspersonen hinreichend groß.

1.2.6 *Durchführung der Erhebung*

Nach der Vorbereitung der Untersuchung 1977/1978 wurde Ende 1978 schriftlich der Kontakt zu den Gemeinden angebahnt; daraufhin wurden Vorgespräche geführt, um die Namen der Positionsinhaber zu ermitteln. Die Interviews wurden im ersten Quartal 1979 durchgeführt; 4 Interviews fanden im dritten Quartal 1979 statt, da Terminprobleme aufseiten der Versuchspersonen und der Projektmitarbeiter einen früheren Termin ausschlossen. Insgesamt wurde 121 Stunden interviewt, also durchschnittlich 2 1/2 Stunden pro Interview gebraucht; dabei streute die Interviewdauer zwischen den Extremen von 5 und 1 Stunde, je nach Zahl der zutreffenden Fragen und Auskunftsfreudigkeit des Befragten. Die Interviews wurden teils zur Arbeitszeit (vorwiegend mit Verwaltungsangehörigen), teils aber auch in den Abendstunden (bei den Ehrenamtlichen) durchgeführt. Verweigert wurde kein Interview. Die Gespräche wurden mit Ausnahme von zwei Fällen auf Tonband aufgenommen; in einem Fall weigerte sich der Befragte, das Gespräch mitschneiden zu lassen, im anderen Falle klemm-

te das Tonband teilweise; in drei Fällen konnte eine anfängliche Ablehnung der Aufzeichnung überwunden werden. Die Interviewatmosphäre war überall freundlich und, besonders wenn die Gespräche in der Wohnung der Befragten stattfanden, sehr gastfreundlich.

1.2.7 *Auswertung und Darstellung der Ergebnisse*

Die Tonbänder wurden abgehört und die qualitativen Materialien (Kommentare, Beispiele, Hintergrundinformationen) auf Randlochkarten übertragen und codiert. Die quantifizierbaren Angaben wurden während des Interviews vom Interviewer in den Fragebogen eingetragen, sofern dem Befragten nicht eine Liste zum Ausfüllen übergeben worden war; diese Daten wurden für die EDV codiert und anschließend mit dem Analysepaket SPSS an der Universität Bamberg ausgewertet. Die Analyse des quantitativen und qualitativen Materials erfolgte zweistufig: zunächst wurden nach einheitlichem Auswertungsplan für die drei Gemeinden Teilberichte geschrieben, die in einem zweiten Schritt zum vorliegenden Gesamtbericht aggregiert worden sind. Die Teilberichte stellen insgesamt rund 1600 Seiten Gemeinde-Dokumentation dar.

Da die Untersuchung nicht nur einen sozialwissenschaftlich informierten Leserkreis ansprechen will, sei kurz etwas zu den statistischen Maßen gesagt, die verwendet werden:⁷

- *Mittelwerte* wurden für Ratioskalen (z. B. Alter, Zahl der Ehrenämter) und für Ordinalskalen (Grad der Zustimmung zu einer Feststellung) berechnet, wobei die Meinungsfragen durchgängig mit einer 5-Stufen-Einteilung versehen worden sind.
- *Prozentangaben* wurden bei nominalen Werten (ja-nein) verwendet; von höheren Meßniveaus wurde in der Regel nicht auf nominales Niveau zurückgegangen.
- Mittelwerte und Prozentangaben wurden mit der absoluten Zahl der Antworten (n) versehen; denn nicht jede Frage war für die Versuchspersonen zutreffend; gelegentlich wurde übersehen, eine Frage zu stellen, oder die Befragten konnten keine Antwort geben.
- Mittelwerte wurden dann mit der *Standardabweichung* s versehen, wenn die Streuung der Einzelwerte für die Einschätzung der Tabelle erforderlich war; s nivelliert die Abweichungen vom Mittelwert, indem

7 Siehe im einzelnen *Hans Benninghaus*, Deskriptive Statistik, Stuttgart 1982⁴.

- aus der Summe der quadrierten Abweichungen die Quadratwurzel gezogen wird.
- Um die statistischen Beziehungen zwischen zwei Größen zu benennen, benutzen wir folgende *Assoziationsmaße*: den Pearsons'schen Korrelationskoeffizienten r für die Beziehung zwischen kardinalen Größen; wie in der Sozialforschung üblich, interpretieren wir dabei auch die 5-Punkte-Skala als kardinal, d. h. es wird unterstellt, die Abstände auf der Skala seien gleich. Für die Beziehung zwischen Nominaldaten verwenden wir Lambda, für die Beziehung zwischen Nominal- und Ordinaldaten den Koeffizienten Eta. Alle drei Assoziationsmaße haben den Vorteil, daß sie sich zwischen 0 und 1 bewegen, um gar keinen bzw. einen totalen statistischen Zusammenhang auszudrücken.

1.2.8 *Abgrenzung der Gültigkeit der Aussagen*

Aus der Untersuchungsanlage ergeben sich Grenzen der Gültigkeit und der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse. Zum einen ist die Untersuchung auf teilweise ländlich strukturierte Gemeinden in Niedersachsen bezogen. Für die Zeit vor der Gebietsreform mögen die Aussagen über die Gemeinden weitgehend auf das Bundesgebiet verallgemeinerbar sein, was Kern- und Randgemeinden betrifft. Allerdings wäre hierbei die modifizierende Wirkung der inneren Gemeindeverfassung zu beachten. Eben dieser Faktor schränkt auch allgemeine Schlußfolgerungen für die Befunde über den Zustand nach der Gebietsreform ein; lediglich auf Plausibilitätsbasis lassen sich niedersächsische mit bayerischen Ortschaften, die Samtgemeinde mit dem Amt oder der Verbandsgemeinde und der Verwaltungsgemeinschaft vergleichen. Ein Vergleich der Ortschaften mit der großstädtischen Bezirksverfassung ist nur auf theoretischer Ebene möglich. Die Verallgemeinerbarkeit der Befunde ist jedoch nicht nur strukturell und regional begrenzt, es ist auch eine zeitliche Begrenzung hier ausführlich anzumerken. Zum einen vergleichen wir die Veränderung kommunaler Entscheidungssysteme, die innerhalb der Zeit zwischen etwa 1972 (vor der Reform) und 1979 (Erhebungszeitpunkt) aufgetreten sind; dabei wird verschiedentlich deutlich – etwa am Beispiel der personellen Amtskontinuitäten – daß wir es zum Teil noch mit Übergangsphänomenen zu tun haben und daß die Reform möglicherweise noch nicht ihre vollen Früchte getragen hat. Zum anderen ist die niedersächsische Gemeindeordnung seit der grundlegenden Änderung anläßlich der Gemeindegebietsreform

1971 durchschnittlich ein- bis zweimal jährlich novelliert worden.⁸ Der Untersuchung liegt für die Zeit vor der Reform die NGO vom 4. 3. 1955 i. d. F. vom 29. 9. 1967 (Niedersächsisches GVBl. S. 383), vor der allgemeinen Gemeindegebietsreform zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 6. 1970 (Niedersächsisches GVBl. S. 237), und für die Zeit danach in der zum Erhebungszeitpunkt 1979 grundsätzlich anzuwendenden Fassung vom 18. 10. 1977 zugrunde (Niedersächsisches GVBl. S. 497), da diese insbesondere hinsichtlich des Ortschafts- und Samtgemeinderechts weitestgehend den Regelungen für die Zeit seit der Reform bis zu unserer Erhebung entspricht. Hinzugetreten war 1977 als wesentliche Änderung noch nach der Hauptreform die Einführung der Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen (§ 52 I 1 NGO) und des Ortsbeauftragten (§ 55a III 6 NGO). Nur zu den Ausschüssen des Rates (§ 51 NGO) ist noch von der früheren Fassung vom 7. 1. 1974 (Niedersächsisches GVBl. S. 1) auszugehen, da diese insoweit im Untersuchungsraum praktisch bis zum Ende der seit 1976 laufenden Wahlperiode am 31. 10. 1981 fortgalt.⁹

Die Hauptänderungen nach der Untersuchung betreffen das Verfahren zur Wahl der Ratsmitglieder und die Novellierung im Anschluß an die Arbeit der Niedersächsischen Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts,¹⁰ die mit Gesetz vom 24. 6. 1980 (Niedersächsisches GVBl. S. 253) den Ortsräten insbesondere feste Kataloge von Anhörungs- und Entscheidungsrechten (letztere gegen den Vorschlag der Kommission) brachten; in der Sache ändert dies aber an unserem Befund insoweit nichts, da die Schwaneweder Hauptsatzung dem jetzigen § 55g I 2 und III 2 NGO (i. d. F. v. 22. 6. 1982, Niedersächsisches GVBl. S. 229, geändert durch Gesetz v. 20. 12. 1984, Niedersächsisches GVBl. S. 283) weithin entsprach. Im übrigen wird dort, wo Neuerungen theoretisch relevant sind, darauf verwiesen werden.

8 Siehe hierzu im einzelnen den Kommentar zur NGO von *Karl Lüersen/Martin Neuffer*, Wiesbaden, Loseblattsammlung; *Wolfgang Weber*, Selbstverwaltung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform, Siegburg 1981, S. 243–256 zur Entwicklung der Samtgemeinde- und der Ortschaftsverfassung.

9 Art VIII Abs. 2 des Gesetzes vom 15. 6. 1977 (Niedersächsisches GVBl. S. 180).

10 Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Reform des Kommunalrechts, Bericht, Hannover 1978.

1.2.9 *Danksagung*

Etwas versteckt, aber dafür an dieser Stelle für den Leser wohl verständlicher, möchten wir uns bedanken bei den Angehörigen der Gemeindeverwaltungen und unseren politischen Interviewpartnern, die uns trotz ihrer beruflichen Belastung und trotz ihrer ehrenamtlichen kommunalpolitischen Tätigkeit viel Zeit und Nachsicht für die Fragen geschenkt haben, die ihnen selbst wohl z. T. trivial erschienen sein mögen. Stellvertretend für alle Befragten sei den Bürgermeistern der neuen, vergrößerten Gemeinden gedankt, Herrn Uwe Brauns (Samtgemeinde Hambergen), Herrn Johann Holler (Schwanewede) und Herrn Arnold Schölzel (Ritterhude). Von unseren Mitarbeitern sei vor allem Günther Prillwitz gedankt, der an der Untersuchung von der Konzeption über die Erhebung bis zur Erstellung des Teilberichts mitgewirkt hat. Ferner ist Herrn Wolfgang Müller zu danken für seine Unterstützung bei den Berechnungen. Last, not least danken wir Frau Christa Henkel und Frau Marianne Vagdt (Hamburg) sowie vor allem Frau Heide Land (Bamberg) für die umfangreichen Schreibarbeiten, die sie in den Jahren seit 1978 für das Projekt mit großer Geduld geleistet haben.

1.3 *Gang der Untersuchung*

Im nächsten Kapitel wird der politische Prozeß der niedersächsischen Gebietsreform dargestellt, innerhalb dessen sich 1974 nicht nur die territorialen Änderungen für die 24 Gemeinden im Untersuchungsbereich ergaben, sondern auch die Strukturalternativen des kommunalen Entscheidungssystems entwickelt worden sind. Zum einen wird hierbei deutlich, daß der unterschiedliche Zentralisierungsgrad des kommunalen Entscheidungssystems auch Ergebnis eines Prozesses des politischen Aushandelns und der Konsensbildung ist, zum anderen liefert uns die Analyse von Reformzielen und -erwägungen, von individuellen Reformmotiven und -befürchtungen die Anhaltspunkte, nach denen Reformeffekte ermittelt und abschließend bewertet werden können. Kap. 2.2 wird kurz die Ausgangslage in den Altgemeinden beschreiben, bevor sich Kap. 3 der mit der Reform geschaffenen neuen Situation in den verbliebenen Gemeinden und Subsystemen zuwendet. Hier ist die Struktur des kommunalen Entscheidungssystems detailliert zu beschreiben und dabei schrittweise in die Fein-

heiten der niedersächsischen Gemeindeordnung einzuführen und die Verfassungswirklichkeit damit zu konfrontieren. Unter theoretischem Gesichtspunkt wird dort die Ausdifferenzierung des politisch-administrativen Systems und die Stellung der formalen Akteure untersucht, insbesondere welche formale Möglichkeit der Mitwirkung im neuen Entscheidungssystem den Altgemeinden verblieben ist, die mehr oder weniger an politischer Autonomie verloren haben. Unter prozessualen Gesichtspunkten werden im Kap. 3.4 die Außenbeziehungen zum Landkreis und im Kap. 3.7 die Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung angeschnitten. Hierbei geht es einerseits um die Frage der Autonomie gegenüber der Kommunalaufsicht, andererseits um die Abschätzung der sozialen Distanz zum Bürger, die Auswirkungen auch auf die politische Partizipation haben könnte.

Kap. 4 liefert eine Analyse der Veränderungen im politischen Umfeld des formalen Entscheidungssystems und versucht damit, Struktureffekte aufzuspüren, die nicht im Vordergrund der Reformüberlegungen gestanden haben, nichtsdestoweniger aber für das Verständnis des Entscheidungsprozesses wichtig sind. Welche Veränderungen hat die Gebietsreform im Parteiensystem und in der internen Parteiorganisation hervorgerufen? Wie hat sich auf diesem Hintergrund und in Reaktion auf die Reform selbst das Wahlverhalten gewandelt und welche Mehrheitsverhältnisse haben sich damit für den Erhebungszeitpunkt herausgebildet? Insbesondere war zu untersuchen, inwieweit die alten Gemeinden nun in den Räten der Großgemeinden personell repräsentiert sind und welche Mechanismen ggf. für diese Repräsentation sorgen. Ferner wird analysiert, wie sich das Positionsfeld der politisch-administrativen Elite verändert hat und welche Fluktuation innerhalb der Elite festzustellen ist. Sodann sind die von uns befragten Positionsinhaber nach sozialen und politischen Merkmalen zu beschreiben, wobei insbesondere der Frage der Ämterkumulation im Entscheidungssystem, im Partisektor und im gesellschaftlichen Bereich Bedeutung zukommt, um die Verflechtung der Akteure mit der sozialen und politischen Umwelt abzuschätzen. Andererseits soll versucht werden, der Frage nachzugehen, ob sich die lokale Machtverteilung im Vorfeld des Entscheidungssystem gewandelt hat; wir sind hierbei auf die Bedeutung der lokalen Vereine gestoßen und widmen diesen intermediären Instanzen, die für die Artikulation von Bedürfnissen von einiger Bedeutung sind, einen Exkurs. Abschließend werden die sozialen Beziehungen zwischen den zentralen Akteuren mit Hilfe einer soziometrischen Analyse dargestellt.

Auf dem Hintergrund der Darstellung von Formalstruktur und Struktur

des politischen Vorfeldes werden in den folgenden drei Kapiteln die prozessualen Veränderungen herausgearbeitet. Kap. 5 wendet sich der Artikulation und Rezeption gesellschaftlicher Bedürfnisse und Probleme zu unter besonderer Berücksichtigung der Frage nach der Durchlässigkeit der neuen Zentralinstanzen für Belange der Subsysteme. In den Mittelpunkt des 6. Kap. rückt die mit der Gebietsreform ins Zentrum des Entscheidungssystems gedrängte professionelle Verwaltung und die niedersächsische Besonderheit des Verwaltungsausschusses als eigenes kommunalpolitisches Organ, das mit der Reform einen deutlichen Funktionszuwachs erfährt. In Verwaltung und Verwaltungsausschuß wird die Vorbereitungstätigkeit für den Gemeinderat geleistet: Wie gestaltet sich die Verwaltungsführung? Ist die Verwaltung noch für Signale der Subsysteme empfänglich, oder gibt es Anzeichen für eine bürokratische Politik gegenüber Subsystemen und Gemeinderat?

Das 7. Kap. wendet sich dem parlamentarischen Sektor mit der Rolle des Gemeinderats sowie seinen Fraktionen und Ausschüssen zu. Dazu werden einleitend die materiellen Politikinhalt beschrieben, nachdem schon im 5. Kapitel über die Veränderung kommunalpolitischer Prioritäten auf dem Hintergrund der in Kap. 3.1 skizzierten neuen Lage hinsichtlich Aufgaben und Finanzen der Gemeinden gehandelt worden war. Ferner werden einige formale Prozeduren (Sitzungshäufigkeit, Aufstellung der Tagesordnung) sowie Zeitbedarf des Entscheidungsprozesses und Zeitbudget der Kommunalpolitiker auf Reformeffekte untersucht. Theoretisch stehen aber die horizontalen, vertikalen und Außenbeziehungen des Rates im Vordergrund: wie hat sich ggf. die Machtverteilung zwischen Verwaltung und Rat im Hinblick auf dessen Kontrollkapazität verändert? Welche Möglichkeiten haben die Subsysteme, ihre lokalen Interessen im Rat zur Geltung zu bringen? Gibt es partikularistisches Abstimmungsverhalten, oder sind die Ratsherren in den Zwang der erstarkten Fraktionen eingebunden? Hat sich das Interesse der Öffentlichkeit an Ratssitzungen gewandelt?

Das abschließende Kapitel 8 wird zunächst eine Bewertung aus der subjektiven Perspektive der Befragten bringen, um die Verwirklichung des in der Reform deklarierten Demokratiezieles abschätzen zu können. Dieser subjektive Ansatz muß aber ergänzt werden um eine objektive Analyse, in der horizontale, vertikale und externe Beziehungen auf den Strukturwandel rückbezogen werden.

2. Reformprozeß und Ausgangslage im Untersuchungsbereich

Dieses Kapitel soll einen ersten Eindruck von den Untersuchungseinheiten vermitteln, wie sie vor der Gebietsreform beschaffen waren und von der niedersächsischen Territorialreform erfaßt worden sind. Die Ausgangslage in den Altgemeinden vor 1974 wird hinsichtlich Differenziertheitsgrad des Entscheidungssystems, Aufgaben, Infrastruktur und Finanzlage in 2.2 skizziert. Dem vorangehen soll die Analyse des landes- und kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses, in dem offizielle Reformziele, Zielabwägungen zwischen Effizienz und Demokratie, politische Präferenzen für Strukturformen ländlicher Gemeinden, Befürchtungen gegenüber möglichen Auswirkungen und Motive, die Reform zu unterstützen oder Widerstand zu leisten, deutlich werden. Zugleich soll dargelegt werden, daß die in der Untersuchungsanlage berücksichtigten Formen der politischen Dezentralisierung selbst Produkt des primär als Territorialreform initiierten politischen Prozesses sind und Autonomieverluste sowie Einbuße von Partizipationsmöglichkeiten kompensieren sollten.

2.1 *Territoriale Neugliederung als politischer Prozeß*

Bei der Suche nach maßgeblichen Auslösern der bundesweiten Gemeindegebietsreform, die seit etwa Mitte der 60er Jahre alle Flächenstaaten binnen gut eines Jahrzehnts teilweise in Verbindung mit anderen umfassenden Territorial- und sonstigen Verwaltungsreformen durchführten, stößt man immer wieder vor allem auf das Gutachten des Göttinger Staatsrechtslehrers und Verwaltungswissenschaftlers Werner Weber¹ sowie die Referate der Raumplaner Friedrich Halstenberg und Hans-Gerhart Nie-

1 *Werner Weber*, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, 1964.

meier² vor einer kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft auf dem 45. Deutschen Juristentag 1964 unter dem Generalthema »Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?« Mit dieser bundesweiten Initialzündung, die ein jahrzehntelanges »Eingemeindungstabu« bricht, stehen Verlauf und Inhalt der niedersächsischen Gemeindegebietsreform in doppelter Weise in engem Zusammenhang.

Praxis und Wissenschaft erachteten solche Reformen im kommunalen Bereich schon seit langem für notwendig.³ Die Innenminister der Länder bemühten sich um prinzipiell einheitliche Lösungswege.⁴ Gleichwohl verlaufen nicht nur Vorbereitung und Durchführung dieses administrativen Jahrhundertwerks deutscher Verwaltungspolitik in den einzelnen Flächenstaaten teilweise höchst unterschiedlich. Sie führen außerdem zu äußerst heterogenen Organisationsformen örtlicher Selbstverwaltung, so daß sich für äußere Ergebnisse und Verlauf der Gemeindegebietsreform allenfalls recht grobe Muster finden lassen.⁵

Hierbei zeigt sich, daß die unterschiedlichen Hauptergebnisse – »totale« Einheitsgemeinde vs. mehrstufige Lösungen – nicht nur von bestimmten Reformzielen und Verlaufsmustern, sondern auch wesentlich davon mitbestimmt wurden, welche Lösungen man unter den jeweiligen politischen Konstellationen für durchsetzbar erachtete.⁶

- 2 Referate vor der kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des Deutschen Juristentages 1964, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Band II, Teil J, 1965, S. 7 ff. und 21 ff.
- 3 Zu den Reformplänen und Reformen insb. nach der Konsolidierung der Nachkriegsverwaltung vgl. z. B. *Frido Wagener*, *Neubau der Verwaltung*, Berlin 2. Aufl. 1974, S. 147 ff. m. w. N.
- 4 Vgl. z. B. Entschließung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder zur Erhaltung der grundsätzlichen Einheitlichkeit der Verwaltungsorganisation der Länder bei der Verwaltungsreform im kommunalen Bereich unterhalb der Kreisebene, Bonn, 15. 12. 1972, S. 2 f. (Neugliederung der Gemeinden).
- 5 Zur Typisierung vgl. *Udo Krämer*, *Verlaufsmuster der kommunalen Gebietsreform in mehreren Bundesländern. Eine vergleichende Untersuchung* (unveröffentlichte Diplomarbeit, Hochschule der Bundeswehr Hamburg, Fachbereich Wirtschafts- und Organisationswissenschaften, 1978), insb. S. 8 ff., 76 ff.; *Werner Thieme/Günther Prillwitz*, *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*, 1981, S. 66 ff.
- 6 *Krämer*, a.a.O., insb. S. 79 ff. sowie speziell für Niedersachsen *Volkmar Götz/Wilhelm Petri*, *Die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen*, in: *Die Verwaltung* 1980, S. 38 ff. und *Arthur B. Gunlicks*, *Die parteipolitischen Präferenzen beim niedersächsischen Entscheidungsprozeß für eine Gebietsreform im Spannungsfeld von Effizienz, Gleichheit und Freiheit*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1976, S. 472 ff.

2.1.1 Vorbereitung auf Landesebene

Nachdem es in Niedersachsen ähnlich wie in den meisten übrigen Bundesländern bis Mitte der 60er Jahre nur zu einzelnen, teils freiwilligen, teils gesetzlichen Reformmaßnahmen vorwiegend im Bereich der ländlichen Gemeinden gekommen war,⁷ ergab sich eine Verbindung zum bundesweiten Trend dadurch, daß Niedersachsen, ähnlich wie einige andere norddeutsche Länder, als eines der ersten – im übrigen unter einer großen Koalition von CDU und SPD – grundsätzlich und systematisch die gemeindliche Neuordnung als Teil einer breiter angelegten »Verwaltungs- und Gebietsreform« in Angriff nahm, da man den historisch bedingten Verwaltungsaufbau des Landes für mittlerweile sehr unübersichtlich und unwirtschaftlich hielt.⁸ Mit Beschluß vom 30. 3. 1965 beauftragte das niedersächsische Landesministerium den Minister des Innern, eine Sachverständigenkommission zu berufen, um »unter dem Gesichtspunkt optimaler Leistungsfähigkeit Vorschläge für eine Verbesserung der Verwaltungsstruktur des Landes Niedersachsen, insbesondere für eine kommunale Gebietsreform und eine Neuordnung der Regierungs- und Verwaltungsbezirke«, zu erarbeiten.⁹

Als das Landesministerium diesen Auftrag in seinem Beschluß vom 14. 9. 1965 näher bestimmt, werden bereits erste Leitlinien und Maßstäbe für die angestrebte Neuordnung insbesondere im gemeindlichen Bereich sichtbar, da sich die Untersuchungen der Kommission im Rahmen des Verfassungs- und des Bundesrechts unter Berücksichtigung

- »a) der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung,
- b) der sozialen und kulturellen Erfordernisse und
- c) der veränderten Anforderungen an die öffentliche Verwaltung

insbesondere auf folgende Punkten richten (sollen):

1. Wie sollen die öffentlichen Aufgaben entsprechend ihrer Eigenart auf staatliche und kommunale Behörden verteilt werden?
2. Wie kann dem Grundsatz der Einheit der öffentlichen Verwaltung stärker Geltung verschafft werden?

7 Vgl. die Einzelübersicht bei *Thieme/Prillwitz*, a.a.O., S. 282 ff. sowie *Götz/Petri*, a.a.O., S. 40.

8 Vgl. *Georg-Christoph von Unruh*, Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen 1965–1978, 1978, S. 25 ff.

9 Der Niedersächsische Minister des Innern (Hrsg.), Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Band 1, Hannover 1969 (i. w. »Gutachten«), S. 1.

3. In welcher Weise kann eine zureichende Verwaltungskraft für alle Gemeinden und Landkreise erreicht werden? Welches wären dafür die rechten Maßstäbe?
4. Können Erkenntnisse der Landesplanung für die Gliederung der staatlichen und kommunalen Behörden der allgemeinen Verwaltung nutzbar gemacht werden?
5. Inwieweit sollten sich die Bezirke und sonstigen Behörden mit denen der Behörden der allgemeinen Verwaltung decken?«¹⁰

Die Kommission aus insgesamt 15 Mitgliedern wird eindeutig praxisbezogen, in ihrer personellen Zusammensetzung aber bewußt ausgewogen zusammengestellt.¹¹ Je ein Drittel der Mitglieder sind Landtagsabgeordnete aller drei Parteien sowie höhere Regierungs- und Verwaltungsbeamte. Die vier kommunalen Spitzenbeamten kommen aus den verschiedenen kommunalen Interessenverbänden. Der eingangs erwähnte Göttinger Ordinarius bleibt einziger Vertreter der Wissenschaft. Er wird zugleich zum Vorsitzenden berufen.¹² Seine Persönlichkeit, Arbeitsweise und Leistung gelten für die Arbeit dieses Gremiums als so prägend, daß bald zumeist nur noch von der »Weber-Kommission« und später dem »Weber-Gutachten« die Rede ist, womit sich eine zweite inhaltliche Verbindung zu den bundesweiten, aber keineswegs bundeseinheitlichen Reformbemühungen ergibt.¹³ Die Bedeutung, die die Kommission der Gemeindegebietsreform innerhalb einer ihr angesonnenen Totalrevision der niedersächsischen Verwaltung beimißt, zeigt sich darin, daß sie hierfür eine eigene Arbeitsgruppe »Gemeinden« neben drei anderen bildet.¹⁴

In je einem Bericht in den Jahren 1966 und 1967 entwickelt sie u. a. erstmals ihre Vorstellungen, durch Verbindung theoretischer und praktischer Erkenntnisse sowie unter Beachtung der Realisierungschancen einer Reform grundsätzliche Maßstäbe für eine Neugliederung der gemeindlichen Ebene zu gewinnen.¹⁵ Abgesehen von gewissen Änderungen bestimmen

¹⁰ Ebenda.

¹¹ So im Hinblick auf die spätere »Präsentierung der Reform und der Werbung für sie in der Bevölkerung«; Holger Manthey, Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform am Beispiel Niedersachsens, in: Kommunalwirtschaft 1976, S. 95 ff.

¹² Vgl. Gutachten S. 1 f.

¹³ Götz/Petri, a.a.O., S. 37; Albert Nouvortne, Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, in: DÖV 1974, S. 520; Werner Thieme, Die Gebietsreform in Niedersachsen, in: DÖV 1969, S. 231 ff.

¹⁴ Gutachten S. 20 ff.

¹⁵ Jahresbericht 1966 bzw. 1967 der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover 1966/67; zur Arbeitsweise der Kommission im übrigen vgl. Gutachten S. 20 ff.

diese Neuordnungskriterien gleichermaßen die entsprechenden Teile des abschließenden Gutachtens, das sie am 19. 3. 1969, vier Jahre nach dem Reformbeschluß der Landesregierung, vorlegt.¹⁶

Ausgangspunkt ihrer generellen Vorschläge zur gemeindlichen Neuordnung sind im wesentlichen folgende Feststellungen und Überlegungen:

» . . . Alles das drängt nach einer grundlegenden Reform, die alle Stufen der Verwaltung erfassen muß. Die Zahl der Gemeinden ist in ihren überkommenen Gebieten, sieht man von der Oldenburger Gemeindereform des Jahres 1933 und den Eingemeindungsgesetzen besonders der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts ab, seit über hundert Jahren unverändert geblieben . . . Zur Herstellung einer leistungsfähigeren Verwaltung im Bereich der Gemeinden wurde durch die Gemeindeordnungsnovelle von 1963 das Institut der Samtgemeinde ausgebaut, und es wurden durch das niedersächsische Finanzausgleichsgesetz . . . auch finanzielle Anreize zur Bildung von Samtgemeinden geschaffen. . . .¹⁷

In den damals 4202 Gemeinden bis 20 000 Einwohner leben mit insgesamt ca. 4,65 Mill. Einwohnern etwa zwei Drittel der niedersächsischen Bevölkerung, während sich das übrige Drittel auf 31 städtische Zentren mit mehr als 20 000 Einwohnern konzentriert.¹⁸ Fast die Hälfte der Gemeinden (2080) hat weniger als 500 Einwohner, in denen insgesamt allerdings nur weniger als 10 % der niedersächsischen Bevölkerung wohnen. Mit zusammen knapp der Hälfte aller Einwohner lebt ihr größter Teil in den 4045 Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern. Samtgemeinden gibt es zu dieser Zeit 211 mit insgesamt 1164 Mitgliedsgemeinden. Von diesen 211 engeren Gemeindeverbänden haben nur 143 mehr als 2000 Einwohner.¹⁹

Vor diesem Hintergrund gelangen die Gutachter zu den Schlußfolgerungen: » . . . Trotz hingebungsvollen Einsatzes der in den Gemeinden Tätigen sind die niedersächsischen Gemeinden in ihrer Mehrzahl den an sie gestellten Ansprüchen, besonders auf den Gebieten der daseinsvorsorgenden Verwaltung und Bauleitplanung nicht mehr gewachsen. . . .²⁰

16 Kurzdarstellung bei *Franz-Ludwig Knemeyer*, Gesamtreform der Verwaltung in Niedersachsen, in: AfK 1966, S. 306 ff., der insb. die fehlende Berücksichtigung sich abzeichnender Entwicklungen vor allem auf den Gebieten der Datenverarbeitung und der künftigen Einwohnerzahlen kritisiert (S. 311 ff.).

17 Gutachten S. 6 ff.

18 Zu diesen und den folgenden Zahlenangaben i. e., vgl. ebenda, S. 27 f.

19 *Thieme/Prillwitz*, a.a.O., S. 244.

20 Gutachten S. 28.

die zur Verfügung stehende gemeindliche Finanzmasse (ist) unwirtschaftlich aufgeteilt und stark zerstückelt . . .²¹

Selbstverwaltung innerhalb kleiner, leistungsschwacher Gemeinden findet aber auch vielfach nur wenig Resonanz bei der Bevölkerung . . . (Sie) verliert aus diesem Grunde die ihr ursprünglich zgedachte Funktion einer echten und wirkungsvollen Integration der Gesamteinwohnerschaft. . . .²²

Um die für erforderlich gehaltene Grundausrüstung an gemeindlichen Einrichtungen und Dienstleistungen erbringen zu können, strebt der Sachverständigenbericht eine Größe der örtlichen Verwaltungsträger von mindestens 7000 bis 8000, in dünner besiedelten Gebieten tunlichst nicht unter 5000 Einwohnern an.²³ Als optimale Organisationsform für diese kommunale Aufgabenerfüllung empfiehlt er die Einheitsgemeinde, zur Wahrung der Belange engerer örtlicher Gemeinschaften u. U. untergliedert in Ortschaften mit Ortsvorsteher oder ab 400 Einwohnern mit einem unmittelbar zu wählenden Ortsrat, dessen Befugnisse der Regelung in der Hauptsatzung überlassen bleiben sollen.²⁴

Um im örtlichen Bereich eine möglichst breite bürgerschaftliche Mitwirkung zu erhalten, will die Kommission auch angesichts sehr unterschiedlicher historischer Entwicklung sowie Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur der Gemeinden gerade auf dem flachen Lande statt der Einheitsgemeinden das Modell einer *Samtgemeinde neuen Typs* zulassen, obwohl diese nicht in allen Punkten die volle Effektivität einer Einheitsgemeinde erreiche. Die Samtgemeinde neuer Art soll maximal 10 Mitgliedsgemeinden von jeweils mindestens 400 Einwohnern haben. Für die Samtgemeindeebene ist ein fester Aufgabenkatalog vorzusehen. Der Samtgemeinderat soll unmittelbar gewählt werden. Die Mitgliedsgemeinden sollen grundsätzlich keine hauptamtliche Verwaltung haben. Die Entwicklung der *Samtgemeinde zur Einheitsgemeinde* soll dem Einzelfall überlassen bleiben.²⁵ Wegen der Aufgabendichte scheiden im Umland von Bremen Samtgemeinden aus.²⁶

Das *Gutachten* wird von der Koalition, die es vier Jahre zuvor selbst initi-

21 Ebenda, S. 29.

22 Ebenda, S. 30.

23 Ebenda, S. 31 ff.

24 Ebenda, S. 37 ff.

25 Ebenda, S. 43 ff.; kritisch dazu *Knemeyer*, a.a.O., S. 312 ff.

26 *Gutachten* S. 51, 119 f.

iert hatte, *als Arbeitsgrundlage akzeptiert*.²⁷ Indessen ändert sich schon während der koalitionsinternen Beratungen zunächst zur Vorbereitung der Bezirks- und Kreisreform das politische Klima auf Bundesebene und in Hannover. Wachsende Konflikte in der niedersächsischen Koalition führen im Frühjahr 1970 zur Auflösung des Landtags. Aus der Neuwahl des gleichen Jahres geht die SPD mit der Landtagsmehrheit von einer Stimme gegenüber der CDU bei Ausschaltung aller übrigen Parteien hervor. Mit dieser knappen Mehrheit passieren nach teilweise harten Auseinandersetzungen mit heftigen Debatten in der Folgezeit alle Gemeindereformgesetze von SPD-Regierung und -Fraktion den Landtag.²⁸ Zunächst setzen diese ihre Vorstellung zum Verfahren durch, sowohl die Funktionalreform nur teilweise mit und keinesfalls vollständig vor der Territorialreform als auch die Gemeindereform vor der der Kreise durchzuführen.²⁹ Inhaltliche Streitpunkte sind wiederum im wesentlichen die Frage einer künftigen Mindestgröße für Gemeinden und Ortschaften sowie, ob die Einheitsgemeinde vor der Samtgemeinde bevorzugt und wie letztere und die neuen Ortschaften kommunalverfassungsrechtlich ausgestaltet werden sollen.

Während die SPD im wesentlichen die Sachverständigenvorschläge befürwortet, setzt sich die CDU vor allem dafür ein, niedrigere Werte in der Größenordnung von etwa 5000 Einwohnern für Einheitsgemeinden festzulegen, für die Ortschaften mit Ortsrat einen Mindestaufgabenkreis festzuschreiben, die Samtgemeinde als gleichberechtigte Lösung neben der Einheitsgemeinde anzusehen, erstere auch zwangsweise durch Gesetz zu bilden und den Samtgemeinderat mittelbar wählen zu lassen. Die CDU argumentiert im Kern mit den Belangen des Staatsbürgers und dem Prinzip der Freiheit, das bei der SPD hinter dem der Gleichheit zurückzustehen habe, wogegen sich diese auf die Grundsätze demokratischer Freiwilligkeit und die Achtung der Selbstverwaltung beruft.³⁰

Um in diesen Streitfragen für die künftige parlamentarische Reformarbeit zu einer einheitlichen, klaren Vorgabe zu gelangen, faßt der Landtag

27 Zur Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände und weiteren Einzelgutachten, die teilweise schon während der Kommissionsarbeit erfolgen, vgl. Gutachten S. 10 ff. und *Thieme/Prillwitz*, a.a.O., S. 267 ff.

28 Vgl. dazu und zum folgenden *Götz/Petri*, a.a.O., S. 38; *Gunlicks*, a.a.O., S. 475, 486 ff.; *Manthey*, a.a.O., S. 98.

29 Die problematischere Kreisreform soll mit Rücksicht auf die Sitzverteilung im Landtag der nächsten Legislaturperiode überlassen werden; vgl. *Gerhard Minne*, Zwischenbilanz zur Gebietsreform in Niedersachsen, in: *Der Städtebund*, 1971, 146 ff.

30 Vgl. *Gunlicks*, a.a.O., insb. S. 478 ff. m. w. N.

am 9. 2. 1971 die »Entschließung über die Verwaltungs- und Gebietsreform auf der Gemeindeebene«:³¹

»1. Die Bürger des Landes Niedersachsen erwarten heute mit Recht Verwaltungsleistungen, die der größte Teil der Gemeinden nicht mehr erbringen kann. Ihre heute unzureichende Verwaltungs- und Veranstaltungskraft kollidiert mit dem Anspruch, in ihren Gebieten die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben zu sein. Die Gliederung der Gemeindeebene muß daher reformiert werden mit den Zielen:

- a) durch Zusammenfassung von Verwaltungskraft die örtliche Selbstverwaltung so zu stärken, daß hier eine wirksame und nachhaltige Beteiligung an den Aufgaben der Gegenwart und der erkennbaren Zukunft gesichert bleibt,
- b) in der Ortsebene Verwaltungen einzurichten, die hinreichend qualifiziert sind, um alle ortsnahe zu erledigenden Verwaltungsgeschäfte, insb. auch die aus der Kreisebene zu verlagernden Zuständigkeiten wahrnehmen zu können,
- c) die Verantwortlichkeit für eine zeitgemäße Daseinsvorsorge zwischen der örtlichen und der überörtlichen Ebene wieder unterscheidbar zu machen,
- d) die Ortsebene in den Stand zu versetzen, in umfassender Weise und eigenverantwortlich die örtlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge herzustellen und zu unterhalten.

2. Diesen Zielen entsprechen in der Regel Einheiten, die mindestens 7000 bis 8000 Einwohner haben und einem Nahbereich angehören. In dünnbesiedelten Räumen oder dort, wo sinnvolle Zuordnungen sich anders nicht ergeben, sollten sie tunlichst nicht weniger als 5000 Einwohner aufweisen. Dabei sollte die Entfernung von allen Punkten der bewohnten Ortslage zu den Einrichtungen und der Verwaltung der Gemeinde 7 bis 8 km möglichst nicht überschreiten. Landkreis- und Bezirksgrenzen dürfen der Zuordnung nicht entgegenstehen.

3. Als Rechtsform der örtlichen Selbstverwaltung soll es neben der (Einheits-) Gemeinde die Samtgemeinde geben. Doch soll bei der Einheitsgemeinde die Ortschaftsverfassung stärker ausgestaltet werden. Die Samtgemeinde soll eine gegenüber dem bisherigen Rechtszustand stärker integrierte Verfassung haben.

4. Einheitsgemeinden sind insb. in Verdichtungsräumen zu schaffen, ferner bei Zusammenschlüssen von Gemeinden, bei denen der zentrale Ort sich durch seine Funktion besonders deutlich von den Gemeinden seines Zuordnungsgebietes abhebt.

5. Soweit Samtgemeinden gebildet werden, dürfen diese in der Regel nicht mehr als 10 Mitgliedsgemeinden umfassen. Die einzelne Mitgliedsgemeinde darf nicht weniger als 400 Einwohner haben.

6. Die Samtgemeindeverfassung sollte dahin abgeändert werden, daß

- a) der Samtgemeinde wesentliche Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches obliegen.

31 Niedersächsischer Landtag Drucksache 7/382.

- b) Mitgliedsgemeinden keinen hauptamtlichen Gemeindedirektor berufen dürfen.
 - c) der Samtgemeinderat unmittelbar gewählt wird.
7. Aus der Kreisebene sollten Zuständigkeiten auf die Gemeindeebene unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Leistungsfähigkeit verlagert werden.
8. Die Neugliederung der Gemeindeebene soll nach Möglichkeit bis zum Ende der Legislaturperiode dieses Landtages (Frühjahr 1974) abgeschlossen werden.«

Auf den ersten Blick setzen hiermit Regierung und Mehrheitsfraktion im wesentlichen die Gutachtenvorschläge um. Bei näherer Betrachtung werden allerdings immerhin in der Gewichtung maßgeblicher Neuordnungsmaßstäbe erhebliche Verschiebungen sichtbar. Wenn auch das Kommissionsgutachten wissenschaftlich als Produkt einer Verwaltungsökonomie eingestuft wird, die »vornehmlich von Juristen betrieben« einen Neubau der Verwaltung fordert,³² so sind dort doch alle Vorschläge und Begründungen, die Maßstäbe für Gemeinden zu vergrößern, ausdrücklich und an mehreren Stellen wiederholt von der Leitvorstellung getragen, daß es »vordringliches Ziel einer Gemeindereform« sein muß, »die Substanz der gemeindlichen Selbstverwaltung dadurch zu stärken, daß die als umfassend gedachte kommunale Wirkungsmöglichkeit der Gemeinden wiederhergestellt wird und die Gemeinden auf diese Weise wieder Beratungs- und Entscheidungsstoff von wirklichem kommunalpolitischem Gewicht erhalten.«³³ In der Landtagsentschließung ist demgegenüber hauptsächlich nur noch von verwaltungstechnischen Zielen und Maßstäben wie Aufgabenerledigung, Zentralität oder Verkehrsverbindungen als Neuordnungskriterien die Rede – zumindest eine mit den Intentionen des Weber-Gutachtens nicht vereinbare Rangfolge.³⁴

Wichtigste generelle *Folgemaßnahmen* dieser Entschließung sind verschiedene Gesetze zur Verwaltungs- und Gebietsreform, von denen insbesondere das zweite den Ausbau der Ortschafts- und die grundlegende Reform der Samtgemeindeverfassung bringt.³⁵

32 *Götz/Petri*, a.a.O., S. 54.

33 Vgl. Gutachten z. B. S. 30, 37, 43.

34 Außerdem sollen sich »alle Beteiligten – offen oder insgeheim – darüber einig (gewesen sein), daß die Samtgemeinde in der Regel nur ein Übergangsstadium für wenige Jahre darstellen wird«; vgl. *Minne*, a.a.O., S. 147, ähnlich *Manthey*, a.a.O., S. 141.

35 Vgl. Zweites Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 9. 7. 1971 (Niedersächsisches GVBl. S. 232) sowie im übrigen die Aufstellungen bei *Thieme/Prillwitz*, a.a.O., S. 297 ff. u. v. Unruh, a.a.O., S. 71 ff.

Zu dieser Zeit setzen ebenfalls die *ersten Maßnahmen zur Funktionalreform* ein, in deren Zuge bis 1979 speziell von den Kreisen auf die Gemeinden insgesamt 190 Zuständigkeiten verlagert werden.³⁶ Diese Bemühungen um mehr Orts- und Bürgernähe werden allerdings eher als Entrümpelungsaktionen³⁷ bezeichnet. Sie wurden womöglich noch dadurch beträchtlich überkompensiert, daß gleichzeitig wesentliche Felder bis dahin örtlicher Selbstverwaltungsangelegenheiten wie die Abfallbeseitigung³⁸ oder die Schulen auf die Kreisebene hochgezogen wurden, so daß z. B. die *Trägerschaft den Gemeinden und Samtgemeinden grundsätzlich nur noch für die Grundschulen blieb*.³⁹

Da die konkrete Neuordnung einzelner Gemeinden selbst nach dem Vorliegen des Weber-Gutachtens kaum vorankommt, teilt die Landesregierung das gesamte Land einschließlich des Raumes Hannover in 33 Räume, um deren gemeindliche Neuordnung wie geplant bis 1974 abschließen zu können.⁴⁰ Nachdem 1972 und 1973 jeweils 10 bzw. 5 Neuordnungsgesetze in Kraft treten, werden die letzten 18 *in einem dritten Block am 1. 3. 1974 wirksam*,⁴¹ wozu auch die untersuchten Einheiten des Landkreises Osterholz gehören.⁴²

Betrachtet man in einer Zwischenbilanz die äußeren Ergebnisse dieser Reform auf der Ortsebene insgesamt in Zahlen, so können die einschneidenden Veränderungen nicht überraschen, wenn man etwa nur die Maß-

36 Zur niedersächsischen Funktionalreform vgl. näher *Götz/Petri*, a.a.O., S. 40, 50 ff.; *Gunlicks*, a.a.O., S. 475 ff.; *Thieme/Prillwitz*, a.a.O., S. 297 ff., 309 f. und v. *Unruh*, a.a.O., S. 74 ff. m. w. N.

37 Vgl. *Götz/Petri*, a.a.O., S. 51.

38 Gemäß § 1 I 1, 2, II des (inzwischen anderweitig novellierten) Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Abfallbeseitigungsgesetz vom 9. 4. 1973 (Niedersächsisches GVBl. S. 109) sind für die Abfallbeseitigungspflicht die Landkreise zuständig, die sie auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde übertragen können.

Gemäß Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verstößt diese Regelung nicht gegen die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes. Die Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht steht noch aus; vgl. zum Verfahrensstand i. e. *Willi Blümel*, Das verfassungsrechtliche Verhältnis der kreisangehörigen Gemeinden zu den Kreisen, in: *Verwaltungsarchiv* 1984, S. 197 ff. (198 ff.) und 297 ff. (328 ff.).

39 Vgl. § 82 des (mittlerweile verschiedentlich novellierten, aber insoweit i. d. S. unveränderten) Niedersächsischen Schulgesetzes vom 30. 5. 1974 (Niedersächsisches GVBl. S. 289). Dieser Punkt spielt später im empirischen Teil eine Rolle.

40 Vgl. der Niedersächsische Minister des Innern (Hrsg.), Hannover, o. J. (3/74), S. 22 (Verfahrensablauf).

41 Vgl. ebenda und *Thieme/Prillwitz*, a.a.O., S. 292 ff.

42 Vgl. Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Osterholz/Wesermünde vom 13. 6. 1973, Niedersächsisches GVBl. S. 183), i. w. »Gesetz«.

Tabelle 2.1 Gemeinden und Verwaltungsgrundeinheiten in Niedersachsen nach Einwohnergrößenklassen vor und nach der Gemeindegebietsreform

Gemeinden/ Verwaltungsgrundeinheiten mit ... bis unter ... Einwohnern	Gemeinden		Verwaltungsgrundeinheiten		davon				
	vor ^{a)}	nach ^{b)}	vor ^{a)}	nach ^{b)}	Einheits-		Samt-		
					gemeinden				vor	nach	vor	nach
	der Gemeindegebietsreform								
unter 100	262	--	58	--	58	--	--	--	--
100 - 200	467	--	168	--	168	--	--	--	--
200 - 500	1175	20	567	--	567	--	--	--	--
500 - 1.000	931	257	561	2	558	2	3	--	--
1.000 - 2.000	571	279	419	2	368	2	51	--	--
2.000 - 3.000	184	98	154	3	115	2	39	1	1
3.000 - 5.000	170	86	186	20	118	15	68	5	5
5.000 - 10.000	110	120	184	187	81	97	103	90	90
10.000 - 20.000	64	93	77	136	59	90	18	46	46
20.000 - 50.000	27	56	28	57	27	56	1	1	1
50.000 - 100.000	5	9	5	9	5	9	--	--	--
100.000 - 200.000	5	7	5	7	5	7	--	--	--
200.000 - 500.000	1	1	1	1	1	1	--	--	--
500.000 und mehr	1	1	1	1	1	1	--	--	--
Insgesamt	3973	1027	2414	425	2131	282	283	143	143

Quelle: Statistische Monatshefte Niedersachsen 1974, S. 310 f.

a) Gebiets- und Bevölkerungsstand der Größenklassengliederung: 30. 6. 1972

b) Gebietsstand 25. 4. 1974, Bevölkerungsstand der Größenklassengliederung: 31. 12. 1973

stäbe der Sachverständigen und die offiziellen Reformziele auf die frühere Gemeindestruktur projiziert. Die tabellarische Zusammenstellung (2.1) der Verwaltungseinheiten weist die stärkste Veränderung zwangsläufig im Bereich der beiden unteren Größenklassen bis 500 Einwohner aus, da nach den Reformmaßstäben die kleinste gemeindliche Einheit künftig als Mitgliedsgemeinde einer Samtgemeinde mindestens 400 Einwohner haben sollte. Aber selbst noch bis zur Größenklasse von 3000–5000 Einwohnern tritt eine Verringerung um rund jeweils die Hälfte ein. Insgesamt reduziert sich die Zahl der Gemeinden um ca. 75 %. Noch radikaler fällt die Reduktion infolge der Vergrößerung der Basisverwaltungsträger (Einheits- und Samtgemeinden) aus. Bei einem Rückgang insgesamt auf ca. 18 % liegt die Veränderungsrate schwerpunktmäßig bei den Einheitsgemeinden, deren Zahl auf ca. 13 % abnimmt. Für die Samtgemeinden beträgt dieser Wert – obwohl gerade kommunalverfassungsrechtlich verstärkt ausgebaut – noch 50 %. Gleichwohl wächst ihre Bedeutung im Vergleich zur Einheitsgemeinde, da beide vor allem in der Größenklasse von 5000 bis 10 000 Einwohner etwa gleich häufig vertreten sind.

2.1.2 Ministerielle Durchführung der Neuordnung im Raum Osterholz

Für die 24 Gemeinden des Untersuchungsraums gestaltet sich das konkrete Neuordnungsverfahren ähnlich wie bei den übrigen Gemeinden des Landes entsprechend folgendem Schema,⁴³ das als sehr zeitaufwendig gilt, aber überwiegend als generell gemeindefreundlich anerkannt wird:⁴⁴

- Diskussionsvorschlag des Innenministeriums für die künftige Gemeindegliederung,
- Stellungnahme der betroffenen Gemeinden, Landkreise usw.,
- örtliche Bereisung und Anhörung durch eine der vier Arbeitsgruppen des Innenministeriums,
- Referentenentwurf,
- erneute Möglichkeit zur Stellungnahme der Betroffenen,
- Gesetzentwurf als Regierungsvorlage,
- Beschlußfassung des Kabinetts,
- 1. Lesung im Landtag, Beratung im Ausschuß für innere Verwaltung usw.
- Folgeeregulungen wie Samtgemeindebildung, Einrichtung von Ortschaften, Gebietsänderungsverträge.

Um eine *Arbeitsgrundlage* für die Erörterungen mit den kommunalen Vertretern zu haben, erstellt das Innenministerium zunächst auf der Basis von Neuordnungsvorschlägen des Regierungspräsidenten in Stade einen kartenmäßigen Diskussionsvorschlag für die künftige Gliederung der untersuchten Gemeinden im Neugliederungsraum Osterholz/Wesermünde. Dieser sieht im Raum Ritterhude im wesentlichen vor,⁴⁵ die Gemeinden Beckedorf, Lesumstotel, Leuchtenburg, Löhnhorst, Osterhagen-Ihlpohl, Platjenwerbe, Stendorf und Werschenrege in die Gemeinde Ritterhude einzugliedern, wobei die Zuordnung von Beckedorf, Leuchtenburg und Löhnhorst als problematisch angesehen wird.⁴⁶

Die weiteren acht Gemeinden Aschwarden, Brundorf, Eggestedt, Hinnebek, Meyenburg, Neuenkirchen, Rade und Wurthfleth (Landkreis Weser-

43 Vgl. Gesetzentwurf (Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Osterholz/Wesermünde, Niedersächsischer Landtag, Drucksache 7/1779) S. 8 ff. und *Helmut Tellermann*, Ein Werk der Kooperation zwischen Staat und Gemeinden, in: Der niedersächsische Minister des Innern (Hrsg.), Gemeindereform in Niedersachsen (Stand 1. 1. 1973), Hannover, o. J. (2/73), S. 10 ff.

44 *Götz/Petri*, a.a.O., S. 40.

45 Die folgenden Angaben befassen sich nur mit der Neuordnung von Gemeinden insgesamt oder wesentlichen Teilen von ihnen, nicht mit der Umgliederung einzelner Gebietsteile.

46 Vgl. Gesetzentwurf S. 19.

münde) sollen in die Gemeinde Schwanewede (Landkreis Osterholz) eingegliedert werden.⁴⁷ Die sechs Gemeinden Hambergen, Hellingst, Oldendorf, Steden, Vollersode und Lübberstedt (Landkreis Wesermünde) sollen zu einer Verwaltungseinheit Hambergen (Landkreis Osterholz) zusammengeschlossen werden.⁴⁸

Durch Erlaß vom 25. 3. 1971 erhalten die betroffenen Gemeinden und Kreise diesen Vorschlag zur *Stellungnahme*.⁴⁹

2.1.3 *Kommunaler Widerstand gegen die Reform*

Da diese Neuordnungsvorschläge grundlegende Eingriffe in teilweise Jahrhunderte alte Strukturen örtlicher Selbstverwaltung bedeuten, ist nach den Erfahrungen aus anderen ähnlich betroffenen Gemeinden⁵⁰ bei den Untersuchungseinheiten mit einer gleichfalls weithin ablehnenden Haltung zu rechnen. Auf unsere Frage:

»Wie haben die politisch Verantwortlichen in der betreffenden Gemeinde die Gebietsreform seinerzeit aufgenommen?«

stuften die Befragten die Einschätzung der damaligen Akteure auf einer 5-Punkte-Skala zwischen 1 (strikt dagegen) bis 5 (voll befürwortet) im Mittel mit 2,5 zwischen »Unbehagen« und »Unentschieden« ein. Wie zu erwarten, ist die Ablehnung der ehemaligen Positionsinhaber mit 2,1 gegenüber 2,8 bei den gegenwärtigen Amtsinhabern wesentlich stärker. Am negativsten wird die Haltung der Reform rückblickend in Schwanewede mit 1,6 gegenüber Hambergen mit 3,0 und Ritterhude mit 3,3 eingestuft.⁵¹

47 Ebenda S. 12.

48 Vgl. ebenda, S. 14.

49 Auf die Stellungnahme der Kreise wird nicht besonders eingegangen, da sie, speziell der Landkreis Osterholz, die Reformvorschläge – abgesehen von einzelnen Umkreisungen – im allgemeinen befürworten und später teilweise nicht einmal mehr erneut Stellung nehmen; vgl. Gesetzentwurf, a.a.O., S. 12 f., 20, 44 ff.

50 Vgl. z. B. *Karl-Heinrich Landwehr*, Kommunale Neugliederung im Kreis Unna als politischer Prozeß?, in: Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, Festschrift für Oberkreisdirektor Dr. Lothar Voit (Hrsg. *Rainer Frey*), Programme, Analysen, Tatbestände, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 4, S. 5 ff., insb. S. 18 ff.; *Thieme/Prillwitz*, a.a.O., S. 61 ff., 66 ff.; *Volkhard Wrage*, Taktik der Territorialreform. Eine Studie zum Prozeß der Meinungs- und Willensbildung bei Maßnahmen der territorialen Reform, dargestellt am Beispiel der Neuordnung des Kreises Unna, in: Analysen, Tatbestände, Programme, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 2, 1973, insb. S. 63 ff., 90 ff., 117.

51 Eta abhängig von Gemeinde 0,59.

Allerdings zeigen die Antwortkommentierungen gerade aus Schwanewede mit der ungünstigsten Einstellung, daß ihre Haltung unabhängig von der zeitlichen, funktions- oder ebenenmäßigen Zuordnung davon bestimmt wird, auf welchen Zeitpunkt im Reformprozeß insgesamt man für die Beurteilung abstellt und an der Haltung welcher Gruppe von Altgemeinden man sich vornehmlich orientiert. Wie die weitere Verlaufsanalyse zeigt, wird unabhängig hiervon die *Ausgangshaltung fast aller Randgemeinden als überwiegend negativ gewertet*. Erst als sich im Laufe der Zeit abzeichnet, daß man doch nichts machen könne und eine Lösung ähnlich der heutigen herauskommen würde, wandelt sich die Stimmung zumindest äußerlich in »Unbehagen«. Gerade kleinere Randgemeinden finden sich allmählich damit ab.

Ein Bürgermeister meint, daß sie »nicht himmelhochjauchzend, aber auch nicht zu Tode betrübt« waren, da ihnen klar war, daß sie in irgendeiner Form von einer anderen Gemeinde aufgesogen würden.

Aus Subsystemsicht ist die große Unsicherheit bedrückend, da keiner wissen konnte, wie die Dinge laufen würden, so daß man das Für und Wider abwägt und sich letztlich sagt, wenn doch nichts zu machen sei, müsse man zusehen, »daß wir wir bleiben«.

Befragt, wie man damals *persönlich* zur Reform gestanden hätte, zeigt der Mittelwert von 3,2 ein etwas positiveres Bild – die allgemeine Stimmung seinerzeit wird mithin schlechter als die eigene Haltung zur Reform eingeschätzt, obwohl viele Befragte schon damals politisch aktiv waren. Selbst die ehemaligen Amtsinhaber bewerten ihre eigene Ansicht mit 2,8 positiver als die allgemeine Haltung der früheren politischen Akteure mit 2,1 während die »neuen« Amtsinhaber mit 3,5 tendenziell für eine Reform waren – wären sie nicht prinzipiell derart positiv eingestellt, hätten sie womöglich nach der Reform kein kommunalpolitisches Amt – mehr – übernommen.

Unterschiede werden in diesem Zusammenhang ebenfalls im Hinblick darauf deutlich, welcher Ebene die Befragten zuzurechnen sind: Während Vertreter des Makro-Systems ihre Einstellung zwischen 3,1 und 3,8 (Fraktionsvorsitzende bzw. Dezernenten) festlegen, äußern sich Angehörige der Subsysteme zwischen 2,0 und 2,5 (Bürgermeister bzw. Fraktionsvorsitzende von Mitgliedsgemeinden/Ortsvorsteher). Allerdings verwischen sich jetzt ortsspezifische Unterschiede stärker, da diese Werte zwischen 2,9 für Schwanewede und 3,6 für Ritterhude variieren. Sowohl die Antwortkommentierungen als auch die Analyse von Prozes-

sen der Gemeindegebietsreform in anderen Bundesländern bestätigen, daß *zwischen der eingemeindenden Kerngemeinde und den aufzunehmenden Randgemeinden grundsätzlich ein Interessengegensatz* bestand.⁵² Die Kerngemeinde versprach sich Vorteile aus der Vergrößerung. Die Randgemeinden befürchteten den Verlust von Autonomie und lokaler Identität.

2.1.4 Reformalternativen

Die Überlegungen, strategischen Absichten und das tatsächliche Taktieren, die hinter diesen Befragungsergebnissen stehen, sind maßgeblich davon bestimmt, welche alternativen Möglichkeiten die Gemeinden gegenüber den Reformvorstellungen des Diskussionsvorschlags subjektiv noch gesehen haben. Immerhin gaben auf eine entsprechende Frage 89 % der Befragten an, daß es Alternativen gegeben habe, insbesondere, überhaupt keine Reform durchzuführen oder zumindest zwischen der heutigen und weniger einschneidenden Lösungen wählen zu können. Zwar lassen sich die Alternativvorstellungen gegenüber den ministeriellen Neuordnungsvorschlägen bei 3 Kern- und 22 Randgemeinden hier naturgemäß nicht vollständig aufzählen. Für die Kerngemeinden läßt sich immerhin feststellen, daß sie keine expansive Strategie verfolgten. Für die Randgemeinden sind in der Anfangsphase die präferierten Reformalternativen allgemein davon bestimmt, entweder die Selbständigkeit voll zu bewahren oder sich möglichst viel davon zu erhalten. Hierzu wird durchweg angestrebt, mit ähnlich betroffenen Gemeinden eine *Samtgemeinde* zu bilden, obwohl die Sachverständigenkommission empfohlen hatte, für das unmittelbare Bremer Umland keine Samtgemeinden zuzulassen, oder wenigstens eine andere, als vorteilhafter angesehen *räumliche Zuordnung* zu erreichen.⁵³ Allerdings sind die Alternativen im Verlaufe des Reformprozesses nicht ohne weiteres stabil. In verschiedenen Phasen stehen vielmehr unterschiedliche Hauptlösungen mit diversen Varianten im Vordergrund,

52 Vgl. dazu z. B. *Ralph-Andreas Liebers*, Offizielle Ziele und individuelle Motive der Gebietsreform, unveröff. verwaltungswiss. Diplomarbeit, Hochschule der Bundeswehr Hamburg 1978, insb. S. 66 f., 70 f. m. w. N.

53 Im einzelnen werden nicht nur zahlreiche Alternativen mit jeweils diversen Varianten entwickelt – »die idiotischsten . . . irre Sachen«, wie sie ein Befragter drastisch charakterisiert. Diese werden sogar den befragten »Experten« nicht unbedingt alle bekannt gewesen sein – geschweige denn, daß sie sich hieran bei einem Gespräch teilweise gut zehn Jahre später noch immer vollständig erinnern könnten.

die sich inhaltlich und zeitlich vielfach überschneiden und miteinander kombiniert werden.

Da die Gemeinden angesichts der langjährigen, grundsätzlichen Vorbereitung der Reform darum wissen, daß territoriale Veränderungen, in welcher Weise auch immer, auf sie zukommen würden, entwickeln sie teilweise schon früh eigene Neuordnungsgedanken.

Ein Befragter weist im Gemeinderat und anderweitig schon 1966/67 auf Grund der Jahresberichte der Weber-Kommission darauf hin, daß »das auf die Gemeinde zukommt . . . daraufhin der Bürgermeister: »ich kenn Hasselmann persönlich, das mach ich klar«. Als der Befragte z. B. Planspiele anregt, was man tun müsse, falls die eine oder andere Lösung feststünde, wird er in der Gemeinde verteufelt, verkaufe sie nach . . .

Am Anfang stehen noch relativ kleinräumige Lösungen im Vordergrund, die sämtlich ergebnislos verlaufen. Im Ritterhuder Raum etwa beschließen Werschenrege und Lesumstotel bereits 1970, sich nach Ritterhude eingliedern zu lassen. Der Landkreis genehmigt dieses Vorhaben wegen mittlerweile neuer Vorstellungen der Landesregierung zur kommunalen Neuordnung im Bremer Randbereich nicht. Außerdem sollen *Sperrlösungen* verhindert werden, die spätere Reformvorhaben blockieren könnten.^{53a} Zur gleichen Zeit wollen Osterhagen-Ihlpohl und Platjenwerbe eine Einheitsgemeinde bilden,⁵⁴ können sich aber nicht einigen, welche Gemeinde den Bürgermeister und nebenamtlichen Gemeindedirektor stellen soll. Ähnlich räumlich begrenzte Vorstellungen liegen der Absicht zugrunde, im *Raum Ritterhude/Schwanewede* eine Samtgemeinde aus den Gemeinden Brundorf, Eggstedt, Garlstedt, Heilshorn, Stendorf, Werschenrege und einer weiteren Gemeinde längs der Bundesstraßen 6 und 74 zu bilden. Diese Idee stellt in weiten Teilen den Grundstock für die spätere Alternative »Samtgemeinde Bremer Schweiz« dar. Hierzu wollen sich in einer Hauptvariante außer Werschenrege die vorgenannten Gemeinden sowie Beckedorf, Leuchtenburg, Löhnhorst, Platjenwerbe und anfangs noch Osterhagen-Ihlpohl zusammenschließen. Ende 1970 kommt es zu einer Gründungsversammlung. Platjenwerbe soll Sitz der Gemeindeverwaltung werden und Leuchtenburg eine Verwaltungsaußenstelle erhalten. Endgültig vermag man sich nicht zu verständigen, da *über weitere typische Hauptfragen keine Einigung zu erzielen* ist, insbesondere nicht dar-

53a Vgl. *Minne*, a.a.O., S. 147.

54 Vgl. auch zum folgenden den Gesetzentwurf.

über, wie die gemeindlichen Einrichtungen bei einem derart weitläufigen Gebilde räumlich verteilt werden bzw. welche Gemeinden welche Einrichtungen, namentlich die Schulen behalten sollten und wieweit die neue Einheit finanziell tragfähig wäre. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist außerdem, wie sich noch später zeigen wird, daß verschiedene Altgemeinden unter 400 Einwohnern, die sich vorher noch anderweitig zusammenschließen mußten, um die notwendige Mindestzahl für eine Mitgliedsgemeinde zu erreichen, nicht freiwillig bereit sind, ihre Selbständigkeit aufzugeben. In der Kerngemeinde Ritterhude selbst hat man nichts dagegen, die Gemeinde zu vergrößern, sieht aber auch angesichts der Alternativbemühungen selbst kleinerer Randgemeinden die starken Vorbehalte.

Die konkreten Reformbestrebungen der Schwaneweder Randgemeinden und die Haltung dieser Kerngemeinde unterscheiden sich im Prinzip nicht wesentlich von der der Altgemeinden im übrigen Untersuchungsraum. Typische Besonderheiten zeigen sich aus *räumlichen und sozio-ökonomischen Gründen*. Die Schwaneweder Randgemeinden sind überwiegend ländlich-landwirtschaftlich strukturiert. Darüber hinaus haben sie nur wenig miteinander gemein. Der westliche Teil gehört zum wohlhabenden Marschbereich und der östliche zur weniger ertragreichen Geest. Bereits die im Zusammenhang mit der Neuordnung im Ritterhuder Raum erwähnten Vorstellungen der »Schwaneweder« Geestgemeinden Eggestedt, Brundorf usw. sowie auch Beckedorfs u. a. belegen, wie sehr diese stets nur den eigenen (Geest-)Bereich ohne die angrenzenden Marschgemeinden einbeziehen. Von diesen bildeten Neuenkirchen, Rade und Aschwarden schon seit längerem eine Samtgemeinde in der Absicht, auf diesem Wege eine Reform von vornherein zu unterlaufen. Die Samtgemeinde erreicht indessen mit rund 2700 Einwohnern nicht die Größe, die selbst bei verminderten Anforderungen notwendig gewesen wäre; insbesondere ist bei Neuenkirchen als der weitaus größten Mitgliedsgemeinde nicht mehr mit dem ehemals erwarteten Einwohnerzuwachs zu rechnen. Die Mitgliedsgemeinden streben deshalb mit der rund 240 Einwohner umfassenden Gemeinde Wurthfleth aus dem nördlichen Nachbarkreis Wesermünde und der Insel Harriersand (Landkreis Wesermarsch) mit etwa 60 ständigen Bewohnern eine Einheitsgemeinde Neuenkirchen an. Neuenkirchen selbst erwägt – ebenso wie manche Bremer Randgemeinde im Ritterhuder Raum – auch die Möglichkeit eines *Anschlusses nach Bremen*. Speziell dorthin bestehen seit langem zahlreiche Verbindungen wie Anschluß an das Bremer Telefon- und Busnetz sowie Zugehörigkeit zur Bremer Landeskirche. Um die erforderliche Einwohnerzahl zu erreichen, wird

zeitweilig überdies eine Samtgemeinde Neuenkirchen aus den erwähnten Marschgemeinden sowie Hinnebek und Meyenburg diskutiert, wodurch Schwanewede allseits eingekreist worden wäre.

Andererseits schlagen diverse unmittelbare Randgemeinden wie Meyenburg, Hinnebek oder Eggestedt der Kerngemeinde vor, mit dieser eine Samtgemeinde zu bilden, obwohl verschiedene dieser Einheiten kleiner als 400 Einwohner sind, ehe sich Hinnebek und Meyenburg prinzipiell mit dem Diskussionsvorschlag einverstanden erklären. Da sich im Meyenburger Gemeinderat Reformgegner und -befürworter in etwa die Waage halten, findet dort eine Art Bürgerversammlung und -anhörung statt, auf der offen über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Reformlösungen gesprochen wird. Am Ende will man letztlich gegen eine Eingliederung nach Schwanewede nichts mehr einwenden, sofern *gewisse Konditionen erfüllt sind*.

Die Kerngemeinde selbst entwickelt keine eigenständigen Reformvorstellungen. Sie rechnet sich nach Einwohnerzahl, Gebietszuschnitt usw. selbst unter den Maßstäben der Landesregierung nicht zu den reformbedürftigen Einheiten. Die Devise des Gemeinderats lautet: »Wir zwingen keinen, haben aber ein offenes Ohr für jeden.« Die politischen Gremien tendieren allerdings stets zur Einheitslösung ohne jede Dezentralisierung, die aber später nicht realisiert werden konnte.

Im Raum Hambergen beherrscht neben verschiedenen als offenbar nicht besonders aussichtsreich verfolgten Alternativen die Frage: Einheits- oder Samtgemeinde die Diskussion. Sollte es zu letzterer Lösung kommen, wären die drei Gemeinden Hellingst, Oldendorf und Steden mit jeweils unter 400 Einwohnern zu einer Mitgliedsgemeinde unter gemeinschaftlichem Namen zusammenzufassen. Außerdem will die Gemeinde Axstedt, die seit Anfang 1971 zur Samtgemeinde Hagen im Nachbarkreis Wesermünde gehört, der neuen »Einheit Hambergen« zugeordnet werden. Während Hambergen sich von Anfang an für die Einheitsgemeinde ausspricht und als Kern einer Samtgemeinde nur für eine Übergangszeit fungieren will, plädieren die anderen Gemeinden für die Samtgemeinde auf Dauer als das »kleinere Übel«.

2.1.5 *Motive und Befürchtungen der Gemeinden*

Das Spektrum der gemeindlichen Motive für alternative Reformvorstellungen reicht ähnlich wie in den zahllosen vergleichbaren Fällen der kommunalen Gebietsreform von ökonomisch-finanziellen Überlegungen über

politisch-soziale Kalküle bis hin zu Bezugnahmen auf die kirchliche Organisation.⁵⁵ Generell fürchten die Randgemeinden einen *Zentralitätsgewinn für den Kernbereich* und entsprechende Verluste bei sich. Investitionen würden nur noch in der Kerngemeinde getätigt. Die teilweise aus einer andersartigen sozio-ökonomischen Struktur begründeten speziellen Bedürfnisse der Randgemeinden wie Wegebau für die Landwirte oder ein spezifischer Nachholbedarf an Infrastruktur würden nicht genügend berücksichtigt. Altgemeinden mit einer abgerundeten Ausstattung, die sie sich teilweise unter Mühen selbst finanziert hatten, würden *Einrichtungen wie vor allem die Schule oder eine gut ausgerüstete Feuerwehr aufgeben müssen*.

Die Verwaltung würde an *Bürgernähe verlieren*. Man weiß in den kleinen Gemeinden, an wen man sich zu wenden hat. »Da wird vieles über den Zaun hinweg besprochen.« Der Bürgermeister, mit dem man Platt snakken kann, ist jederzeit erreichbar. Gleichzeitig wird aber auf die *Nachteile der Honorationsverwaltung* hingewiesen:

»Die Gebietsreform bringt nicht viel, wird uns aber hoffentlich wohl eine intakte Verwaltung bringen. Ich nahm an, daß mit einem hauptamtlichen Gemeindedirektor und einem Gemeinderat mit überwiegend alteingesessenen Männern alles gut laufe. Nach und nach erhielt ich dann Einblick, daß der Gemeindedirektor unmögliche Sachen verzapft, z. B. Sozialhilfeanträge nicht entgegengenommen und an den Landkreis weitergeleitet, sondern abgelehnt hat. Rententräge »schmoren« ein halbes Jahr im Persilkarton, Gefälligkeitsbebauungen u. ä. Der Gemeindedirektor war gar nicht in der Lage, wichtige Sachen selbst zu bearbeiten, er fuhr dann zum Landkreis, der dann immer wieder ganz dicke Böcke ausgebügelt hat, so daß vieles über den Landkreis lief, was hier gemacht werden sollte. Der Gemeindedirektor wäre ohne Landkreishilfe untergegangen.«

Zahlreiche öffentliche *Leistungen würden teurer*, weil z. B. beim Straßenbau vielfach keine Anliegerbeiträge erhoben wurden. Manches wird in Eigenleistung erbracht, was künftig nicht mehr gemacht würde. Dazu wären noch die Schulden der Kerngemeinde mit zu übernehmen. Größere, aufgrund höherer Gewerbesteuererinnahmen besser gestellte Randgemeinden wie Neuenkirchen, Osterhagen-Ihlpohl u. a. argwöhnen, daß die jeweilige Kerngemeinde sie nur deswegen eingliedern wolle.

Politisch fürchtet man neben einer *parteimäßigen Politisierung* um eine

55 Vgl. dazu zusammenfassend Liebers, a.a.O., und Thieme/Prillwitz, S. 61 ff. m. j. w. N. sowie Manthey, a.a.O., S. 97.

Verschiebung in den Mehrheitsverhältnissen. Die jeweiligen Kern- und einige größere Bremer Randgemeinden hatten überwiegend eine SPD-Mehrheit. Demgegenüber sind die Ratsmitglieder insbesondere der kleineren ländlichen Gemeinden zumeist entweder parteilos oder gehören allenfalls einer Wählergemeinschaft, gelegentlich der CDU an. Bei derart kontroversen Ausgangskonstellationen blieb die spätere Mehrheit auf Makro-Ebene ungewiß. In diesem Zusammenhang votierten vor allem die Bürgermeister gegen die Einheitsgemeinde mit Ortschaften mit dem unausgesprochenen Argument, ihre *Position* würde dann *entfallen*; das Amt des Ortsbürgermeisters sei kein Äquivalent für die politische Möglichkeit, sich wenigstens als Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde zu profilieren. Wenn auch die Antwortkommentierung eines Befragten dazu: »Übrigens ist die Meinungsbildung seinerzeit nur von wenigen getragen worden, und die anderen haben ja und amen gesagt« plausibel erscheint, fand unser Statement:

»Der Widerstand gegen die Eingemeindung wurde im wesentlichen von Leuten getragen, die ihre persönlichen Einflußmöglichkeiten bedroht sahen«

mit 3,2 nur teilweise Zustimmung, die bei den gegenwärtigen Amtsinhabern mit 2,9 naturgemäß etwas stärker ausfällt als bei den ehemaligen mit 3,6.

Diesem offiziell-politischen Bereich noch vorgelagert sind die Befürchtungen um die *soziale Integration* der einzelnen Bürger untereinander sowie in ihren Vereinen. Manche Gemeinden sind in ihren jetzigen Grenzen erst während der letzten größeren Gebietsreform in den 30er Jahren entstanden. Seinerzeit wurden im Umland von Bremen etliche industriell entwickelte Randgemeinden eingegliedert.⁵⁶ Eggestedt und andere Gemeinden wären damals ebenfalls wie u. U. heute lieber dorthin zugeordnet worden, zumal sie kirchlich immer noch zu Bremen gehören. Eggestedt sollte im übrigen schon 1933 nach Schwanewede eingemeindet werden, wäre es nicht dem damaligen Bürgermeister gelungen, dies in Hannover zu verhindern. Ansonsten sind die seinerzeit eingemeindeten Teile selbst heute unterschiedlich stark integriert. Neuenkirchen etwa, das durch die Eingliederung der zumindest baulich eng verschmolzenen Gemeinde Viertbruch vergrößert wird, wächst mit dieser zwischenzeitlich sozial eng zusammen. Ressentiments, Vorbehalte o. ä. bestehen in keiner Weise. Allenfalls heißt es in Alt-Neuenkirchen gelegentlich noch einmal »die von

56 Vgl. Gesetzentwurf S. 6.

der Heidstraße«, da Viertbruch im Sand-/Heidegebiet, Neuenkirchen dagegen im fetten Marschbereich liegt. Demgegenüber erinnert man sich im Raum Hambergen nicht nur an jene letzte Territorialreform, sondern das Fazit fällt hier völlig anders aus:

»Bornreihe mit seinen 150 Einwohnern war ja bis 1937 selbständig . . . hat sich bis heute nicht abgefunden mit der Eingemeindung nach Vollersode. Auch Hambergen ist nach wie vor der Fußballgegner am Sonntag, und wenn wir gewinnen, wird gejubelt; da gibt es kein Zusammengehörigkeitsgefühl.«

Man sieht also, daß sogar die in den 30er Jahren eingegliederten Ortsteile ihre Selbständigkeit behalten wollten.

Bei derart weitgefächerten Motiven und tiefsitzenden Befürchtungen der Randgemeinden ist nicht verwunderlich, daß die *Kerngemeinden* ihre Position in der Sache konsequent, im Verfahren augenscheinlich gemäßigt vertreten, zumal sie die Situation für sich selbst als durchaus ambivalent einschätzen. Da sie sich aus ihrer Perspektive für nicht reformbedürftig im Sinne der Vorstellungen von Landesregierung und Parlament halten, sorgen sie sich abgesehen vom Umstellungsaufwand eher um *zusätzliche dauernde Belastungen*. Die Verantwortung für manche schwache Randgemeinde würde sie finanziell erheblich beanspruchen,⁵⁷ während sie selbst in ihrem Bereich gerade ein gewisses Ausstattungsniveau erreichen. Gleichzeitig kommt für sie schon aufgrund ihrer politischen Mehrheiten *nur die ungegliederte Einheitsgemeinde in Frage*. Hinzu tritt das bereits im Grundsatzgutachten und den Landtagsdebatten enthaltene Argument, daß Ortschaften und erst recht die zwei Ebenen einer Samtgemeinde wegen zahlreicher Doppelbelastungen wie mehrere Entscheidungsgremien, zweifache Haushaltsplanung, kaum noch finanzieller Spielraum usw. nicht effektiv und im Hinblick auf eine künftige Integration nicht günstig seien. Deshalb ist man sogar im Raum Neuenkirchen, wo man in Antizipation der Landesgesetzgebung bereits eine Samtgemeinde alter Art kreiert hatte, nicht einmal mehr Anhänger der novellierten Form, sondern strebt eine erweiterte Einheitsgemeinde Neuenkirchen an.

Da die Kerngemeinden davon ausgehen, daß es notfalls aufgrund gesetzlichen Zwangs zu Veränderungen kommt, können sie darauf verzichten, von sich aus direkten Druck anzuwenden, um den rivalisierenden Randgemeinden nicht noch zusätzliche Argumente gegen die Reform zu liefern. Man will nicht unnötig böses Blut schaffen, wenn man später einmal mit-

⁵⁷ Vgl. auch *Manthey*, a.a.O., S. 98.

einander auskommen muß – ein Grund, weshalb Hambergen die Freiwilligkeit des Samtgemeindekompromisses befürwortet, ohne die nach einer Übergangszeit im Grunde angestrebte Lösung aus den Augen zu verlieren.

Zusammengefaßt zeigen sich Vielschichtigkeit und Zwiespältigkeit der Reformüberlegungen der einzelnen Gemeinden noch einmal deutlich in folgender pointierter Kommentierung:

». . . Als die Reform bekannt wurde, war man darüber geteilt, ob die angestrebte Einheitsgemeinde der bessere Weg sei. Die CDU-Mehrheit in Vollersode, seinerzeit unabhängige Wählergemeinschaft, war von Anfang an für eine Mitgliedsgemeinde in der Samtgemeinde. Man sah dabei auch das Beispiel anderer Gemeinden, z. B. Worpswede. Dort hat es Kämpfe gegeben; mit einer Samtgemeinde wäre man in Worpswede besser gefahren. Man befürchtete auch den Verlust an Bürgernähe: im Gebiet der Samtgemeinde Hambergen ist noch alles recht ländlich, und die Bürger sind scheu, nicht nur vorm Doktor und dem Kreishaus, sondern auch schon vor'm Gemeindebüro. Sie snacken gerne plattdütsch, und kommen ganz gerne so in der Manchesterhose aus dem Kuhstall hereingedrängt für fünf bis zehn Minuten mit ihren Anliegen. Daher wollten die Mitgliedsgemeinden bestehen bleiben. . . . Räumlich hätte Vollersode Teile der Gemeinde Worpswede übernehmen können. Dort herrscht nach wie vor große Unzufriedenheit. Sicherlich sind das zum Teil sehr schwierige Bauern; es gibt ja das bekannte Wort, daß man eher vier fremde Ochsen an einen Stallbaum binden als drei Bauern an einen Tisch kriegen kann. Die sagen (heute): warum sind wir damals nicht nach Vollersode gekommen! Da haben Gespräche über'm Gartenzaun stattgefunden. Hätte das Erfolg gehabt, wäre Vollersode im Mittelpunkt gewesen. Damals war Hambergen nämlich auf dem schulischen Sektor auch nicht weiter, das ist erst seit Bestehen der Samtgemeinde ausgebaut worden. Aber Hambergen hatte Bahnanbindung, die stärkste Verwaltung, die meisten Einwohner, während wir flächenmäßig schon immer im Regierungsbezirk Stade die größte Gemeinde waren – mit den größten Belastungen im Wegebau und in der Wegeunterhaltung, auch weil drei Viertel der Straßen ihren Unterbau im Moor haben (was drei bis vier Meter Aushub bedeutet). Außerdem war Hambergen Kirchspiel. Wir sind zwar nicht so fromm, aber die Kirche mischt immer mit . . .«

2.1.6 *Referentenentwurf und legislatives Verfahren*

Aus den Stellungnahmen der Gemeinden, der Landkreise und des Regierungspräsidenten, die zusätzlich eine Vielzahl tatsächlicher Gegebenheiten zu erheben und zusammenzustellen hatten, die das Ministerium für

die künftige Zuordnung der Gemeinden für bedeutsam erachtete, versuchte dieses, sich einen umfassenden Überblick über die Möglichkeiten der Zuordnung und der damit verbundenen Probleme zu verschaffen.⁵⁸ Am 4. und 5. 10. 1971 besucht eine *Bereisungskommission* den Neuordnungsraum. An dieser Autofahrt nehmen neben Angehörigen des Ministeriums, des Regierungspräsidenten und der Landkreise Vertreter der jeweils betroffenen Gemeinden teil, von der ein teilnehmender Ex-Bürgermeister zu dem Resümee gelangt: »Die Herren haben gar nicht mehr richtig hingehört. Man hatte den Eindruck, daß bereits alles entschieden war.« In einem anschließenden Anhörungstermin über die Neuordnungsvorstellungen des Diskussionsvorschlags können die von den Räten der einzelnen Gemeinden beauftragten Vertreter deren schriftliche Stellungnahmen näher erläutern.⁵⁹ Die Ergebnisse der schriftlichen Erhebungen, der Bereisung und des Anhörungstermins werden zum Referentenentwurf des Neugliederungsgesetzes ausgewertet, den das Ministerium den Gemeinden mit Erlaß vom 23. 10. 1971 übersendet, worin ihnen bis zum 15. 12. 1971 die Gelegenheit gegeben wird, zu den sie berührenden Vorschriften Stellung zu nehmen.⁶⁰ Inhaltlich entspricht der Referentenentwurf mit geringfügigen Abweichungen dem Diskussionsvorschlag. Im Raum Ritterhude/Schwanewede sollen die drei Gemeinden Beckedorf, Leuchtenburg und Löhnhorst nunmehr Schwanewede⁶¹ sowie die Gemeinde Wurthfleth einer Verwaltungseinheit Hagen (Landkreis Wesermünde)⁶² zugeordnet werden. Für den Raum Hambergen ist ausdrücklich als Alternative vorgesehen, eine Einheits- oder eine Samtgemeinde zu bilden.⁶³ Außerdem soll die Gemeinde Axstedt, die seit kurzem Mitgliedsgemeinde einer neu gegründeten Samtgemeinde Hagen (Landkreis Wesermünde) ist, in den Bereich Hambergen (Landkreis Osterholz) einbezogen werden. Im Falle einer Samtgemeindebildung sollen Axstedt und Lübberstedt, das ebenfalls noch zum Nachbarkreis gehört, wegen hochgradiger Verflechtungen zu einer Mitgliedsgemeinde zusammengefaßt werden.⁶⁴ Im *Raum Ritterhude* sind die Kerngemeinde, Lesumstotel, Osterhagen-Ihlpohl und Werschenrege mit der vorgesehenen Neugliederung einverstanden. Stendorf plädiert weiterhin für die Bildung der »Samtgemeinde

58 Vgl. Gesetzentwurf S. 8 f. und *Tellermann*, a.a.O., S. 11 ff.

59 Vgl. Gesetzentwurf S. 9.

60 Vgl. ebenda.

61 Vgl. ebenda, S. 12, 19.

62 Vgl. ebenda, S. 50 ff.

63 Vgl. ebenda, S. 9 f., 44 ff.

64 Vgl. ebenda, S. 44 f.

Bremer Schweiz«, ebenso u. U. Platjenwerbe, das nicht erneut Stellung nimmt.⁶⁵ Im Raum Schwanewede sprechen sich die Geest- und Bremer Randgemeinden Beckedorf, Brundorf, Eggstedt, Leuchtenburg und Löhnhorst ebenfalls weiterhin für diese Lösung aus. Desgleichen streben die Marschgemeinden um Neuenkirchen unverändert die Bildung einer entsprechenden Einheitsgemeinde an.⁶⁶

Wie bereits Hinnebek und Meyenburg stimmen nunmehr allerdings Leuchtenburg, Löhnhorst und Rade für den Fall, daß ihren Vorstellungen nicht Rechnung getragen wird, hilfsweise einer Zuordnung nach *Schwanewede* zu, wofür aber bereits jetzt z. T. besondere Wünsche geltend gemacht werden, die später in einem Gebietsänderungsvertrag geregelt werden sollten.⁶⁷ Hiermit schlägt das reformtaktische Verhalten mancher Randgemeinden endgültig um: Als man sieht, daß man sich aller Voraussicht nach doch nicht durchsetzen können, hält man offiziell noch an den bisherigen Alternativen fest, versucht aber gleichzeitig, die bisherige Kursrichtung so rechtzeitig zu wechseln, »sich so teuer wie möglich zu verkaufen«, um sich möglichst viel von den künftigen dezentralen Entfaltungsrechten zu sichern.

Im *Raum Hambergen* sind alle Gemeinden des Landkreises Osterholz mit dem Entwurf im Sinne einer Samtgemeindelösung einverstanden, Hambergen jedoch unverändert nur als Übergangslösung.⁶⁸ Die drei Gemeinden unter 400 Einwohnern, die hierfür zu einer neuen Mitgliedsgemeinde zusammengeschlossen werden müssen, sind sich darüber bis auf den gemeinsamen künftigen Namen einig.⁶⁹ Lübbstedt spricht sich dagegen aus, mit der ebenfalls umzukreisenden Gemeinde Axstedt zusammengelegt zu werden.⁷⁰

Der Referentenentwurf und die erneuten kommunalen Stellungnahmen hierzu bilden die Grundlage des »*Entwurf(s) eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Osterholz/Wesermünde*«⁷¹ des Innenministers, der nach Beschlußfassung durch das Kabinett mit Schreiben vom 28. 2. 1973 beim Landtag eingereicht wird. Er *entspricht hinsichtlich der untersuchten Gemeinden im wesentlichen dem Referentenentwurf*. Für den Fall, daß es zur Bildung einer Samtgemeinde Hambergen

65 Vgl. ebenda, S. 20.

66 Vgl. ebenda, S. 12 ff.

67 Vgl. ebenda, S. 13.

68 Vgl. ebenda, S. 44 f.

69 Vgl. ebenda.

70 Vgl. ebenda.

71 Vgl. ebenda.

kommt, sollen Hellingst, Oldendorf und Steden zu einer Mitglieds-
gemeinde unter letzterem Namen zusammengeschlossen werden.⁷² Außer-
dem sieht der Gesetzentwurf wie schon der Diskussionsvorschlag und der
Referentenentwurf vor, einen im Bereich der Weser häufig wechselnden
Verlauf der Gemeinde- und sonstigen Verwaltungsgrenzen zu bereinigen.
Diese sollen dort künftig einheitlich in der Mitte des Hauptfahrwassers
und auf Höhe der Insel Harriersand in der Mitte ihres rechten Neben-
arms verlaufen.⁷³ Die Insel selbst soll nur noch teils zu den Städten Brake
(Unterweser) und teils Elsfleth (beide Landkreis Wesermarsch) auf dem
westlichen Weserufer gehören. Demgegenüber sprechen sich die Marsch-
gemeinden um Neuenkirchen weiter dafür aus, diese Insel in die geplante
Einheitsgemeinde Neuenkirchen einzubeziehen, während die Gemeinde
Schwanewede sie allgemein dem Landkreis Osterholz zugeordnet wissen
will.⁷⁴

Ohne auf die – z. T. nicht expliziten – Motive und Befürchtungen der Ge-
meinden einzugehen, wurden die Reformvorstellungen für die Räume
Ritterhude und Schwanewede hauptsächlich damit begründet, daß schon
nach dem Sachverständigen Gutachten »im unmittelbaren Vorfeld der
Großstadt Bremen große und leistungsstarke Einheitsgemeinden gebildet
werden« sollten, »da sich hier die Aufgaben der Verwaltung besonders
verdichten«.⁷⁵ Wesentliche Entwicklungsziele beider Räume, wie den In-
dustriebesatz zur Hebung der Wirtschaftskraft zu erhöhen, einseitige
Strukturen (»Schlafregion«) zu verhindern, durch gezielte einheitliche
Wohnbauplanung und die Schaffung der notwendigen Infrastruktur die
Landschaft vor Zersiedelung zu schützen, erforderten, die gemeindliche
Finanzkraft und deren Einsatz auf Grund einer einheitlichen Willensbil-
dung in größeren Einheiten zu konzentrieren. Die von den betreffenden
Gemeinden alternativ vorgeschlagenen Einheiten wären hierzu nicht in
der Lage. Sie blieben selbst bei einer günstig eingeschätzten Bevölke-
rungsentwicklung schon von der Einwohnerzahl her teilweise beträchtlich
hinter den Werten der Landtagsentschließung für eine leitbildgerechte
Gemeindezusammenführung zurück. Vielfach entsprächen sie auch vom
räumlichen Zuschnitt her nicht den Entwicklungsbedingungen. Einer
»Samtgemeinde Bremer Schweiz« würde außerdem ein überzeugendes

72 Vgl. ebenda, S. 2 ff., insb. §§ 1, 2, 6, 10.

73 Vgl. ebenda insb. §§ 9, 10 und S. 10, 66 ff.

74 Vgl. Gesetzentwurf S. 66 ff.

75 Vgl. hierzu und zum folgenden ebenda, insb. S. 12 ff., 19 ff., 44 ff., 66 ff.

»Wirtschafts- und Verwaltungszentrum als Kristallisationspunkt für eine leitbildgerechte Gemeinde« fehlen.

Für die konkrete Zuordnung der einzelnen Randgemeinden zu den drei Kernbereichen sowie zusätzlich die Zusammenlegung (und Umkreisung) von Axstedt und Lübberstedt sowie der drei Altgemeinden unter 400 Einwohner zu je einer neuen Mitgliedsgemeinde werden jeweils die räumliche Nähe der benachbarten Ortskerne und bereits bestehenden Verflechtungen der verschiedensten Art angeführt. Diese reichten von baulichen Zusammenhängen über Verkehrsverbindungen bis hin zu zentralörtlichen Versorgungsbeziehungen auf den Sektoren Schule, Sportanlagen, Postamt, ärztliche Versorgung, Einkaufsgelegenheiten, Apotheke u. ä., d. h. ausschlaggebend blieben gemäß der grundsätzlichen Landtagsentscheidung raumordnerische und infrastrukturelle Aspekte, die sich notwendigerweise weder mit den Interessen der Kern- noch der Randgemeinden decken konnten.

Die *Grundsatzaussprache in der ersten Lesung* des Gesetzentwurfs am 22. 3. 1973 enthält neben einer allgemeinen Einführungsbegründung des Innenministers einige erläuternde Ausführungen insbesondere dazu, die Verwaltungsgrenzen im Unterweserbereich neu zu ziehen.⁷⁶ Die Behandlung der Gesetzesvorlage im Ausschuß für innere Verwaltung führt für die Gemeinden in den Bereichen Hambergen und Schwanewede zu jeweils einer nennenswerten Änderung: Für den Fall der Bildung einer Samtgemeinde Hambergen soll die Gemeinde Lübberstedt selbständige Mitgliedsgemeinde sein und die aus Hellingst usw. neu zu bildende Mitgliedsgemeinde nunmehr den Kunstnamen Holste erhalten. Falls die betreffenden Gemeinden die für die Bildung einer Samtgemeinde erforderliche Hauptsatzung mit genehmigungsfähigem Inhalt nicht innerhalb von vier Wochen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vereinbart und der Aufsichtsbehörde vorgelegt haben, soll der Innenminister ermächtigt sein, sie durch Verordnung zu einer Gemeinde Hambergen zusammenzuschließen.

Im Raum Schwanewede soll die westliche Grenze jetzt durchgehend grundsätzlich in der Strommitte der Weser verlaufen, so daß die Insel Harriersand zur Gemeinde Schwanewede kommt und die entsprechenden Flächen umgekreist werden.⁷⁷ In dieser Fassung beschließt der Landtag das Gesetz am 13. 6. 1973.⁷⁸

76 Vgl. Niedersächsischer Landtag, 7. Wahlperiode, 64. Sitzung, Sp. 6459 ff., insb. 6463 f., 6512 ff.

77 Vgl. Niedersächsischer Landtag, Drucksache 7/1955, S. 3 ff., und Niedersächsischer Landtag, 7. Wahlperiode, 71. Sitzung, Sp. 7242 ff.

78 Vgl. ebenda Sp. 7246 f. und Gesetz, a.a.O.

Dabei und auch später ändert sich die *Kreiszugehörigkeit* für die untersuchten Gemeinden – abgesehen von geringfügigen Teilen – nicht.⁷⁹ Das Weber-Gutachten sieht noch vor, den Kreis Osterholz mit dem Kreis Wesermünde und der Stadt Cuxhaven mit Bremerhaven als Kreissitz zusammenzulegen.⁸⁰ Nach dem Entwurf des 8. Verwaltungs- und Gebietsreformgesetzes von 1975 sollen die Landkreise Osterholz und Verden vereinigt werden.⁸¹ Die endgültige Kreisreform läßt das Gebiet des Landkreises Osterholz unberührt.⁸²

Als *Zwischenbilanz* des weiteren Reformverlaufs ergibt sich damit, daß es abgesehen von Lübberstedt und der Umkreisung der Insel Harriersand keiner Gemeinde gelingt, gerade anfangs teilweise noch völlig andere Absichten auch nur annähernd durchzusetzen. Da sich der Gesetzentwurf mit seinen Begründungen gewissermaßen systemkonform im Rahmen der einleitenden Landtagsentschlüssen sowie bereits des Weber-Gutachtens bewegt, wird zumindest im nachhinein erkennbar, daß die gemeindlichen Reformvorstellungen im Untersuchungsraum ohne besondere Realisierungsaussichten sind. Sie bleiben aber in ihrer konkreten Gestalt in entscheidenden Punkten wie Einwohnerzahl, räumlicher Zuschnitt oder keine Samtgemeinden im unmittelbaren Bremer Umland beträchtlich hinter den Maßstäben zurück, wie sie zwischenzeitlich Landesregierung und Landtag bei zahlreichen vergleichbaren Neuordnungsmaßnahmen zu Grunde gelegt hatten. Vermutlich führt daneben der Umstand, daß gerade zu dieser Zeit bereits der Vorprüfungsausschuß des Bundesverfassungsgerichts und der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Verfassungsbeschwerden einzelner Gemeinden und Kreise sowie Normenkontrollverfahren von Landtagsabgeordneten zurückwiesen,⁸³ mit dazu, daß die betroffenen Gemeinden auch keine nachträglichen verfassungsrechtlichen Korrekturversuche erwägen.

79 Zur niedersächsischen Kreisreform allgemein vgl. *Götz/Petri*, a.a.O., S. 44 ff.; *Gunlicks*, a.a.O., S. 474 ff.; *Thieme/Prillwitz*, a.a.O., S. 259 ff.; v. *Unruh*, a.a.O., S. 52 ff., 71 ff.

80 Vgl. Gutachten S. 165 f.

81 Vgl. Niedersächsischer Landtag, Drucksache 8/1000, (Artikel I, 9).

82 Vgl. 8. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. 6. 1977 (Niedersächsisches GVBl. S. 233).

83 Zu diesen Verfahren vgl. i. e. die Übersichten in: Der Niedersächsische Minister des Innern (Hrsg.), *Gebietsreform in Niedersachsen*, a.a.O., vorletzte Seite; *Götz/Petri*, a.a.O., S. 43, und *Werner Hoppe*, *Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform*, in: *Alfred H. von Wallthor/Franz Petri* (Hrsg.), *Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland*, 1973, S. 63 ff. m. w. N.

2.1.7 Folgeregelungen

Nachdem sich unter reformtaktischen Erwägungen in einer Zwischenphase bereits ernste »Aufweichungserscheinungen« zeigten, müssen die einzelnen Gemeinden in der Schlußphase eines Dreivierteljahres praktisch bis zum Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes versuchen, möglichst viel Autonomie zurück zu erlangen, konkret im Ritterhuder und Schwanededer Bereich jeweils die Ortschaftsverfassung sowie im Raum Hambergen die Samtgemeindelösung durchzusetzen. Im Grunde gehen sie geschwächt mit dem Stigma einer frühzeitig absehbaren Niederlage in diese Verhandlungen. Andererseits können sie überwiegend darauf verweisen, bis zum Ende gekämpft zu haben. Trotz ihres Scheiterns können sie damit einen moralischen Anspruch geltend machen, daß in dem künftigen Reformgebilde wenigstens die Möglichkeiten einer Re-Autonomisierung zu ihren Gunsten ausgeschöpft werden, nachdem sie sich stets für mehr Selbständigkeit eingesetzt haben.

Bereits der Verlauf und die Ergebnisse der Folgeregelungen⁸⁴ in der zweitgrößten Reformgemeinde *Ritterhude* belegen indessen erneut, wie wenig solche Überlegungen letztlich nutzen, sondern daß weiterhin unerbittlich politische Mehrheitserwägungen im Vordergrund stehen. Obwohl CDU und Unabhängige Wählergemeinschaft die Einrichtung von Ortsräten fordern, setzen die SPD-Mehrheiten der Kerngemeinde Ritterhude sowie der Altgemeinden Platjenwerbe, Osterhagen-Ihlpohl und Werschenrege in dem am 9. 2. 1974 abgeschlossenen Gebietsänderungsvertrag durch, daß die alten Gemeinderäte lediglich bis zur Neuwahl des Großgemeinderats als Ortsrat fungieren. Der Widerstand der SPD gegen die Einrichtung von Ortschaften entsprang der Überlegung, daß dann in einigen Ortsteilen die Opposition im Großgemeinderat die Mehrheit hätte, sich eine »Vertikalisierung der Opposition«⁸⁵ bilden würde. Argumentiert wurde aber, daß solche lokalen Gremien einer reibungslosen Kommunalarbeit auch verwaltungstechnisch hemmend im Wege stünden und dem Sinn der Reform widersprächen. Später sollen im neuen Großgemeinderat daher für die Randgemeinden *Ortsausschüsse* gemäß § 51 NGO ein-

84 Zu den generellen rechtlichen Auswirkungen der kommunalen Neugliederung für die betroffenen Gemeinden vgl. *Volker Hassel*, Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, 1975, insb. S. 6 ff.

85 *Paul Kevenhörster* auf einem Symposium der Universität Stuttgart über Politik und Planung in der neuen Kommunalstruktur; s. seinen Beitrag im gleichnamigen Tagungsband, Veröff. der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 68, S. 51–72, Hannover 1982.

gerichtet werden, wobei für kleinere Altgemeinden ein gemeinsamer derartiger Ausschuß gebildet werden kann und ein Drittel der Mitglieder ratsfremde Bürger sein können.⁸⁶ Im übrigen verpflichtet sich die Großgemeinde, das eingegliederte Gebiet nach Kräften zu fördern. Außerdem sollen das *Personal der Altgemeinden übernommen* und die bestehenden freiwilligen *Feuerwehren als Ortswehren erhalten* werden. Keine Bestimmungen erfolgen über Verwaltungsaußenstellen in den eingemeindeten Teilen. Für die Gemeinde Stendorf, die auf einer Ortschaftsverfassung besteht und deswegen keinen Gebietsänderungsvertrag abschließen will, trifft der Oberkreisdirektor die notwendigen Eingliederungsbestimmungen analog den Regelungen zwischen Ritterhude und den übrigen Randgemeinden.

Obwohl im *Schwaneweder Raum* die Mehrheitspartei in der Kerngemeinde und mehreren Randgemeinden politisch zu ähnlichen Lösungen wie dort tendiert, stellt man hier subtilere Überlegungen an. Soweit den Altgemeinden im Vorfeld der Verhandlungen um den Gebietsänderungsvertrag der *Ortschaftsstatus* verweigert wurde, war nicht auszuschließen, daß die dortige Bevölkerung noch einmal für die Reformvorgänge besonders sensibilisiert würde. Es könnte erneut, jetzt vielleicht erst richtig, Widerstandswille aufflammen. Bei der Wahl des Großgemeinderats zunächst für die Übergangszeit würden dann womöglich mehr Gemeinderatsmitglieder aus den Randgemeinden als aus der Kerngemeinde gewählt. Außerdem könnten sich die politischen Mehrheitsverhältnisse zugunsten ortschafftsfreundlicher Parteien und Gruppierungen verschieben.

Eine Ortschaftsverfassung, die vollständig über die neue Hauptsatzung zu etablieren wäre, würde evtl. noch ungünstiger für die Kerngemeinde ausgestaltet. Außerdem hielt sich die SPD-Mehrheit der Kerngemeinde bislang zurück und will nun die Parteifreunde in den Altgemeinden nicht unnötig brüskieren, zumal sie zusehen muß, den eigenen Stimmenanteil gerade dort zu steigern. Die dortigen SPD-Vertreter wollen unabhängig davon allenfalls Ortsvorsteher, da man bei Ortsräten nur Mehrarbeit für die politischen Gremien, Zeitverzögerungen sowie finanzielle und sonstige Mehraufwendungen befürchtet. Ebenso ist bei den Befürwortern der Ortsratslösung die Meinung geteilt, da man bei zu starken Ortschaften die Gefahr einer Desintegration vermutet.

86 Die Ortsausschüsse in Ritterhude haben aber nur für die Übergangszeit bis zur Wahl 1976 existiert, wobei die Mitglieder aus dem Kreis der ehemaligen Räte der betreffenden Gemeinden ernannt worden waren.

Gleichwohl schöpft der *Gebietsänderungsvertrag*⁸⁷ zwischen Schwanewede und den Randgemeinden vom 28. 1. 1974 den Spielraum für eine Ortschaftsverfassung äußerlich voll aus. Die gemäß dem Neuordnungsgesetz einzugliedernden Einheiten sollen künftig Ortschaften der Gemeinde Schwanewede mit der Bezeichnung »Gemeinde Schwanewede/Ortschaft Aschwarden« usw. bilden (§ 1 I).⁸⁸ Schwanewede verpflichtet sich, die eingegliederten Gebiete nach Kräften zu entwickeln und zu fördern (§ 1 II). Für die künftigen Ortschaften Beckedorf, Leuchtenburg, Löhnhorst und Neuenkirchen, die alle über 400 Einwohner haben, soll in die Hauptsatzung die Wahl von Ortsräten aufgenommen werden sowie für die übrigen, die außer Meyenburg alle weniger als 400 Einwohner haben, die Wahl von Ortsvorstehern (§ 3 I). Nicht ersichtlich ist, ob diese Regelung hinsichtlich des ca. 1100 Einwohner großen Meyenburgs versehentlich oder bewußt erfolgt und welche Absichten ggf. dahinter stehen. Jedenfalls wird für diese Altgemeinde später als Ortschaft in § 12 Hauptsatzung⁸⁹ ebenfalls ein Ortsrat vorgesehen, was für die hilfweise Zustimmung der Meyenburger zur Eingliederung nach Schwanewede auch Geschäftsgrundlage gewesen sein dürfte. Ebenso erhalten *erst in der Hauptsatzung* (§§ 1 III, 12, 15) die neu hinzukommende Insel Harriersand mit einem Ortsvorsteher sowie die Kerngemeinde mit einem Ortsrat den *Ortschaftsstatus*. Für die Altgemeinde steht dahinter die erst später aufgekommene Überlegung, daß ihr ein solcher Autonomiestatus durchaus nützlich sein könnte, falls in der Großgemeinde womöglich nicht ihre Vertreter oder wenigstens die SPD über die Mehrheit verfügten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang noch, daß sich keine kleinere Gemeinde bereitfindet, sich zumindest in der Schlußphase der Reform mit einer anderen, ähnlich betroffenen zusammenzuschließen, um auf diesem Wege die Größe zu erreichen, die für einen Ortsrat notwendig ist.

Brundorf und Eggestedt z. B. werden sich hierüber in der Sache so gut wie einig; streitig bleibt die Bürgermeisterfrage, obwohl die jeweiligen bisherigen Amtsinhaber in beiden Gemeinden aus dem Amt scheiden wollen. Außerdem wäre für die neu zu bildende Einheit ein gemeinsamer Name zu finden, wofür vermittelnde Vorschläge wie »Brunegg« gemacht werden. Ausschlaggebend

87 Die Gebietsänderungsverträge mit den übrigen Städten und Gemeinden aus etwa der gleichen Zeit betreffen lediglich die jeweils einzugliedernden Teile der Insel Harriersand und regeln nur Fragen der Rechtsnachfolge, Fortgeltung von Ortsrecht sowie ähnliche Übergangsprobleme.

88 §-Angaben ohne Zusatz beziehen sich in diesem Teil auf den Gebietsänderungsvertrag.

89 I. f. i. d. F. der 6. Änderungssatzung vom 17. 12. 1979.

dürfte in diesem Beispielsfall auch sein, daß die Mittelpunkte einer solchen Ortschaft – soweit vor allem bei Brundorf mit seiner außerordentlich weitläufigen Bebauung davon überhaupt die Rede sein könnte – etliche Kilometer auseinanderliegen würden. Mittlerweile wird für diese Ortschaft ein Dorfgemeinschaftshaus gebaut, das sie andernfalls voraussichtlich kaum bekommen hätte, da man die Brundorfer stets auf bereits im Eggstedter Teil einer vergrößerten Ortschaft vorhandene Einrichtungen hätte verweisen können.

Offenbar bleibt man eher mit weniger Rechten allein, als daß man sich freiwillig der Notwendigkeit aussetzt, sich nun mit einer ehemaligen Nachbargemeinde darüber einigen zu müssen, wie die lokale Identität künftig gepflegt werden sollte.

Die weitergehenden Fragenkomplexe zu den *Aufgaben* der Ortsräte und *Ortsvorsteher* sowie zur *Zahl der Mitglieder* in den einzelnen Ortsräten wird ausdrücklich der Regelung in der Hauptsatzung überlassen (§ 3 II). Für die künftige Verwaltung und deren Organisation wird festgelegt, daß die Großgemeinde das Personal der Altgemeinde Neuenkirchen unter Wahrung ihres Besitzstandes übernimmt sowie in den Ortschaften Beckedorf, Löhnhorst, Neuenkirchen und Meyenburg *Außenstellen* einrichtet. Die jeweilige Sprechstundenzahl soll der Verwaltungsausschuß nach Anhörung der betreffenden Ortsräte/Ortsvorsteher festsetzen (§§ 17, 4).

Finanziell ist für die Bewohner der Randgemeinden bedeutsam, daß die Relation zwischen ihren häufig niedrigeren *Realsteuerhebesätzen* und denen der Gemeinde Schwanewede⁹⁰ für den längstmöglichen Zeitraum von *fünf Jahren nicht verändert* werden darf und einheitliche Realsteuerhebesätze erst ab 1979 festzusetzen sind (§ 5). *Grundvermögen* dürfen die Randgemeinden nach der Vertragsunterzeichnung nicht mehr veräußern. Erlöse aus der späteren Veräußerung unbeweglichen Vermögens, das sie in die Großgemeinde einbringen, sind ebenso wie *Rücklagen* – diese ggf. unter Änderung ihrer Zweckbestimmung – nach Anhörung der jeweiligen Ortsräte/Ortsvorsteher für kommunale Maßnahmen *in den entsprechenden Ortschaften zu verwenden* (§ 6). Auf diese Weise ergibt sich später, daß auch die Ortschaften ohne Ortsrat bei der Großgemeinde unmittelbar über den Ortsvorsteher über ein gewisses kleines Budget verfügen können, obwohl laut Hauptsatzung nur den Ortschaften mit Ortsrat die notwendigen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen sind (§ 13 III Hauptsatzung).

Für die *öffentlichen Einrichtungen* wie Grundschulen, Sportanlagen oder Gemeindehäuser wird vereinbart, diese zu *erhalten* – die Grundschulen je-

90 Vgl. Gesetzentwurf S. 18.

denfalls solange das Schulkonzept des Landes nicht entgegensteht – sowie Zweckbestimmung und (Mit-)Benutzung z. B. durch private Sportvereine entsprechend der bisherigen Regelung zu gewährleisten (§§ 7, 8). Desgleichen sollen die kommunalen Friedhöfe gerade der kleineren Altgemeinden als Einrichtungen der Ortschaft bestehen bleiben (§ 13). Vor allem soll die in den meisten Altgemeinden vorhandene *Freiwillige Feuerwehr* dort als Ortswehr unter dem Namen »Freiwillige Feuerwehr« mit der entsprechenden Ortschaftsbezeichnung fortgeführt werden. Für die Ernennung der Ortsbrandmeister sind die Vorschriften über die Ernennung des Gemeindebrandmeisters entsprechend anzuwenden. Das Vorschlagsrecht steht den Mitgliedern der Ortswehr zu. Ebenso soll der Gemeindebrandmeister auf Vorschlag der Mitglieder aller Ortswehren der Großgemeinde vom Gemeinderat ernannt werden (§ 12). Ansonsten werden *interkommunale Vereinbarungen* der Altgemeinden von der Großgemeinde *fortgeführt*, die vor allem der Ver- und Entsorgung (Trinkwasser, Abwasser, Müllbeseitigung, Wasser- und Bodenverbände, vgl. §§ 7, 9, 10, 11, 16) dienen.

Ähnlich zügig werden die grundsätzlichen Folgeprobleme im *Raum Hambergen* geregelt. Es finden hierzu insgesamt sieben Sitzungen statt, deren erste nach informellen Vorgesprächen am 13. 9. 1973 rund ein Vierteljahr nach dem Gesetzesbeschluß des Landtags auf Einladung der Gemeinde Hambergen unter dem Vorsitz ihres Bürgermeisters und späteren Samtgemeindebürgermeisters sowie dem Protokoll des Gemeindedirektors der zweitgrößten Gemeinde und späteren Samtgemeindedirektors erfolgt. Hauptberatungsthemen sind,

- die Bildung der Verwaltung,
- die Übernahme und der Verbleib des Personals der Altgemeinden,
- die Frage an die Gemeindedirektoren von Hambergen und Vollersode, unter dem jeweils anderen als stellvertretender Gemeindedirektor zu arbeiten,
- die Übernahme der Kassengeschäfte,
- die Einführung der EDV auf mittlerer Stufe sowie
- kommunale Infrastrukturmaßnahmen wie Bau einer Turnhalle, Schulgebäude, Altenwohnungen und Kanalisation.

Außerdem wird die Aufstellung des Haushaltsplans für das erste Jahr besprochen, wobei jede Gemeinde ihren Haushaltsplan selbständig aufstellen und einen Betrag für die Samtgemeinde vorsehen soll, der mit der Erstattung der Wahlkampfkosten verrechnet werden soll. Am 5. 1. 1974 wird die Hauptsatzung beschlossen und am 13. 3. 1974 im Amtsblatt für den Landkreis Osterholz veröffentlicht. Sie umfaßt hauptsächlich die not-

wendigen Formalien und Bestimmungen aus der NGO sowie als besondere Übergangsregelung, die beiden hauptamtlichen Gemeindedirektoren der Kerngemeinde bzw. aus Vollersode mit ihren bisherigen Besoldungsgruppen A 11 bzw. 12 zu übernehmen.

Zusammenfassend betrachtet, läuft danach die Reform für die betroffenen Gemeinden *bei aller abgestuften Partizipation als bürokratisches Verfahren* ab.⁹¹ Die maßgeblichen Reorganisationskriterien liegen spätestens mit der einleitenden Grundsatzentschließung des Landtags von 1971 fest. Die daraufhin ergehenden administrativ-ministeriellen Neuordnungsvorschläge sind äußerlich offen angelegt, aber lediglich in einem der drei Teilräume substantiell so flexibel, daß die Randgemeinden ihre Alternativen auch gegen den Widerstand der eigenen Kerngemeinde mit Erfolgsaussicht einzubringen vermögen. Im Parlament, dem die eigentliche Reformarbeit und ihr legislativer Vollzug vorbehalten sind, stehen die bürokratischen Neugliederungsvorstellungen kaum mehr infrage. Der Landtag debattiert hauptsächlich nur noch darüber, ob der Grenzverlauf im Unterweserbereich sowie die Zuordnung der Insel Harriersand unter Rückgriff auf ältere Abgrenzungsmodelle abweichend vom Gesetzentwurf geregelt werden sollen. Für die Randgemeinden verschiebt sich auf diese Weise die Möglichkeit, eigenständige Reformalternativen durchzusetzen, schwerpunktmäßig auf einen postreformatorischen Abschnitt. In dieser *auf die Ortsebene zurückverlagerten Schlußphase* der internen Folgeregelungen bleiben sie ebenfalls völlig auf sich allein gestellt, ihre Dezentralisationsabsichten gegenüber den Kerngemeinden zur Geltung zu bringen, um sich wenigstens zum Teil einen lokalen Autonomiestatus zu erhalten oder wieder zurückzugewinnen.

2.2 Ausgangslage in den untersuchten Gemeinden

In diesem Abschnitt soll die Ausgangslage der untersuchten Gemeinden vor Inkrafttreten der Gebietsreform kurz dargestellt werden. Indem wir im folgenden auf den Aufgabenbestand, die Finanz- und die Veranstaltungskraft der untersuchten Gemeinde, ihre finanzielle Lage und das Vorhan-

91 Vgl. für Nordrhein-Westfalen *Lothar Albertin et al.*, Die Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Reformer, Opladen 1982.

densein hauptamtlicher Verwaltungen (Verwaltungskraft) eingehen, soll einerseits verdeutlicht werden, welche materielle Lage in den Gemeinden die Gebietsreformer unter dem Gesichtspunkt der Effizienzsteigerung für reformbedürftig ansahen und die betroffenen Gemeinden zum Teil für verteidigungswert hielten; andererseits dient dieser Abschnitt dazu, in den folgenden Kapiteln herauszuarbeiten, welche vor allem strukturellen Änderungen die Gebietsreform mit sich brachte. Da diese Untersuchung sich primär mit den *politischen* Folgen der Gebietsreform befaßt, liegt es auf der Hand, schon an dieser Stelle etwas über den Differenzierungsgrad des politischen Entscheidungssystems auszusagen.

2.2.1 *Aufgabenbestand, gemeindliche Einrichtungen, finanzielle Lage*

Im Rahmen dieser Untersuchung lassen sich nicht alle Komplexe berücksichtigen, auf die sich kommunale Entscheidungen beziehen können. Abgesehen von der diesbezüglich ohnehin anzutreffenden, kaum überschaubaren Vielfalt der örtlichen Bedürfnisse auch in kleineren Gemeinden, können die Gemeinden nach dem Grundsatz der Universalität ihres (örtlichen) Wirkungskreises grundsätzlich (nicht nur) von sich aus, (sondern auch) auf jedem Gebiet tätig werden. Im Hinblick auf die Interpretation einer der Ausgangsfragen – Berücksichtigung der Interessen der eingemeindeten Teile, Verteilungsproblematik zwischen Kern- und Randgemeinden – sollen aus dem gemeindlichen Wirkungskreis hauptsächlich solche Materien in die Betrachtung einbezogen werden, bei denen am ehesten anzunehmen ist, daß sich die Reform z. B. durch die örtliche Verlagerung des Angebots von Verwaltungsleistungen ausgewirkt haben könnte. Für die Auswahl entsprechender Materien aus dem kommunalen Wirkungsspektrum soll als Anhaltspunkt von der Abstufung in

- die gesetzesabhängigen freiwilligen und
- pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten sowie
- die Weisungsangelegenheiten

ausgegangen werden.⁹²

92 Diese Differenzierung, die ebenso wie andere das Gesamtspektrum des gemeindlichen Wirkungsbereichs abdeckt, bietet sich als geeigneter an als die mehr rechtlich orientierte, lediglich zwischen übertragenem und eigenem gemeindlichen Wirkungsbereich (so Art. 44 IV Vorläufige Niedersächsische Verfassung und auch die NGO); vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in: J. von Münch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin 1985, S. 117 ff. Bei der o. a. Dreiteilung kommt der Grad der *Autonomie* der örtlichen Selbstverwaltungsträger bei der Durchführung ihrer administrativen Aufgaben erheblich deutlicher zum Tragen.

Demgemäß wurden aus dem Kreis der *gesetzesabhängigen freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten* vor allem Bereiche wie

- Entwicklungsplanung,
- Sport und Freizeit,
- soziale Einrichtungen und Dienstleistungen,
- Ver- und Entsorgung,
- Straßen- und Wegebau,
- Bücherei,
- Friedhof,
- Erwachsenenbildung

berücksichtigt, soweit nicht Teile daraus zu den anderen, insbesondere den Pflichtaufgaben gehören. Hier ist der kommunale Entscheidungs- und Handlungsspielraum relativ am größten, soweit er nicht durch die örtliche finanzielle Leistungsfähigkeit und dadurch begrenzt ist, daß insbesondere über die Mitfinanzierung von dritter Seite indirekt Einfluß ausgeübt wird.

Aus dem Sektor der *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben* sind herkömmlicherweise (und speziell für Niedersachsen) insbesondere Materien wie

- Schulwesen, vor allem Grund- und Hauptschule,
- Feuerschutz,
- Bauleitplanung,
- Straßenbaulast innerhalb des Gemeindegebiets

in Betracht zu ziehen. Zwar schränkt der Pflichtcharakter dieser Aufgaben den kommunalen Handlungs- und Entscheidungsspielraum noch weiter ein. Diese Materien stellen aber erfahrungsgemäß einen wesentlichen Teil der örtlich einzusetzenden Ressourcen und der hierfür erforderlichen Aktivitäten dar.

Im letzten Bereich ist die örtliche Autonomie angesichts *staatlicher Auftrags- und Weisungsbefugnisse* letztlich auf die Regulierung der innerorganisatorischen Abwicklung begrenzt. Hierzu gehören Aufgaben wie die

- der Sicherheit und Ordnung,
- des Personenstandswesens,
- des Straßenverkehrs und
- des Gewerbewesens

mit einer Vielzahl von Einzelmaterien.

Bei allen diesen Angelegenheiten können sowohl individuelle Einzelfallentscheidungen direkt gegenüber dem einzelnen Klienten anfallen, z. B. Ausstellung eines Personalausweises oder Heranziehung zu Anliegerbeiträgen, als auch Entscheidungen mit kollektivem Bezug zumindest einer

größeren Zahl von Bürgern gegenüber getroffen werden, z. B. Aufstellen einer Gebührensatzung oder eines Bebauungsplans.

Eine *Entwicklungsplanung*, auf der die Bauleitplanung hätte aufbauen oder deren integrierter Bestandteil sie hätte sein können, gab es in keiner der 24 Gemeinden in den drei untersuchten Räumen. Es bestand allenfalls in den Kerngemeinden eine gewisse Verknüpfung zwischen der jährlichen Haushaltsplanung und größeren Investitionsvorhaben, die die Mehrheitsfraktion gelegentlich in Legislatur- oder jährlichen Arbeitsprogrammen festlegte. Genehmigte *Flächennutzungspläne* sind die Ausnahme. Nur eine der Gemeinden hatte sich aufgrund speziellen Problemdrucks hierzu durchgerungen: In Meyenburg ging es darum, ein als erhaltungswürdig eingestuftes landschaftstypisches Ortsbild zu wahren und den – aufgrund der Landflucht nicht erwünschten – Zuzug bauwilliger Stadtflüchtiger zu kanalisieren.

Einige größere Gemeinden hatten aber immerhin schon vor der Reform die Aufstellung eines Flächennutzungsplanes in Angriff genommen. Im übrigen arbeitete man hier wie auch in den restlichen kleineren Einheiten trotz Drängen des Kreises von Fall zu Fall mit *Bebauungsplänen*.

Im *Schulwesen* machten sich erhebliche Konzentrationstendenzen schon vor der Reform bemerkbar. Der Reform-Gesetzentwurf von 1973⁹³ weist noch für fast alle Altgemeinden zumindest eine einzügige Grund- und teilweise auch noch eine Hauptschule aus. Über Hauptschulen, insbesondere mehrzügige, verfügten 1973 aber nur noch die drei Kern- und vier der größeren Randgemeinden, wobei die Schulen in den Kerngemeinden und in Osterhagen-Ihlpohl jeweils mehrzünftig sowie in Neuenkirchen, Axstedt und Vollersode überwiegend einzünftig waren.

Grundschulen befanden sich in den drei Kerngemeinden zum Teil mehrfach und mehrzünftig sowie in acht der Randgemeinden. An weiterführenden Schulen bestand im Bereich der 24 Altgemeinden nur in Alt-Schwanewede eine Einrichtung, die bis zur Sekundarstufe I führte; Schüler aus allen anderen Orten besuchten überwiegend das Gymnasium in Osterholz-Scharmbeck. Eine gemeindliche Sonderschule gab es nur in Ritterhude, während die Sonderschule in Alt-Schwanewede dem Kreis unterstand. Berufsfördernde Schulen fanden sich in keiner der fraglichen Gemeinden.

Mithin konnten die Kinder im eigenen Ort die Grundschule noch in etwa der Hälfte und die Hauptschule nur noch in knapp einem Drittel der Gemeinden besuchen. Soweit keine eigene Schule mehr vorhanden war, wur-

93 Vgl. Gesetzentwurf S. 48.

de der externe Schulbesuch über entsprechende Gastschulverträge mit den Nachbargemeinden, teilweise auch mit Bremen geregelt.

Der *Ausstattungsstand mit Sportstätten* gilt allgemein als Aushängeschild für die Leistungsfähigkeit und Attraktivität einer Gemeinde. Angesichts der vielfältigen sportlichen Aktivitäten in zahlreichen Vereinen⁹⁴ gab es in den Altgemeinden eine Reihe von Einrichtungen, die in einigen Fällen ein beachtliches Niveau erreichten. Turn- und Sporthallen befanden sich jeweils in den Kerngemeinden (in Schwanewede und Ritterhude sogar jeweils zwei) sowie in drei der größeren Randgemeinden (Neuenkirchen, Platjenwerbe und Vollersode), so daß sich mit einer zusätzlichen Mehrzweckhalle in Ritterhude im Untersuchungsbereich insgesamt neun derartige Einrichtungen befanden, die teilweise auch für den Schulsport genutzt wurden: Hallenbäder hingegen gab es nicht in den untersuchten Gemeinden, aber je ein Freibad in Rade und in Ritterhude; zwei Lehrschwimmbecken befanden sich in Schwanewede und in Ritterhude jeweils in Verbindung mit der Schule.

Einfache Sportplätze gab es insgesamt 17 in den 24 Altgemeinden. Dabei schwankte der Ausstattungsgrad zwischen den drei untersuchten Räumen allerdings beträchtlich: Während im Bereich Hambergen fast jede Altgemeinde zumindest eine einfache Sportanlage besaß, war es in den Räumen Ritterhude und Schwanewede jeweils nur etwa die Hälfte. Außerdem verfügten die Kerngemeinden und zwei der größeren Randgemeinden zusätzlich über größere Sportanlagen. Damit stand den Einwohnern vor der Gebietsreform in etwa zwei Drittel der Altgemeinden wenigstens eine Sporteinrichtung zur Verfügung, die während der Freiluft-Saison benutzbar war. Für die kleineren Gemeinden galt allerdings häufig:

»Wenn die bolzen wollten, sind sie in die Sandkuhle gegangen«.

Ganzjährig Sport in gedeckten Anlagen konnte aber nur in etwa jeder vierten Altgemeinde betrieben werden.

Die Ausstattung mit *öffentlichen Büchereien* war jedoch spärlich; nur in 10 der 24 Gemeinden standen dem Bürger diese Einrichtungen zur Verfügung. Dabei handelte es sich nur in den drei Kern- und den größeren Randgemeinden (Neuenkirchen, Vollersode) um eigenständige kommunale Einrichtungen, während es sich in den anderen Fällen um Büchereien der Schule handelte. Die Buchbestände schwankten entsprechend zwischen 100 und 6000, so daß der Ausstattungsstandard in dieser Hinsicht

94 S. u. Kapitel 4.6.

überwiegend weit unter dem Richtwert von einem Buch je Einwohner lag, wie er im Rahmen der Gebietsreform weithin postuliert worden war.

Auch *Kinderspielplätze* gab es nur in sieben Gemeinden, wobei die größeren bis zu fünf (Ritterhude) aufwiesen. Für das Vorhandensein dieser Infrastruktureinrichtung war jedoch die Größe der Gemeinde kaum ausschlaggebend, sondern nicht selten die ökologische Lage: Während Eggestedt mit etwa 200 Einwohnern über einen Spielplatz verfügte, hieß es in Vollersode: »Da tobt man in der Wildnis herum«.

Kindergärten wurden nur zum Teil von den Gemeinden, zum Teil jedoch von der Kirche oder vom Deutschen Roten Kreuz getragen und zum Teil gemischt finanziert, indem sich vor allem die Gemeinden an der Finanzierung caritativer Einrichtungen beteiligten. In etwa der Hälfte der näher untersuchten Gemeinden standen den Bürgern Kindergärten zur Verfügung.

Gemeindeschwestern wurden ebenfalls nicht selten von der Kirche oder dem DRK unterhalten. Insgesamt ließen sich acht Stationen in zehn Altgemeinden feststellen, wobei es sich allerdings in den kleineren Altgemeinden nicht um auf diese Gemeinden spezialisierte Einrichtungen handelte, sondern eher um die Teilnahme an größeren Versorgungsbereichen der Träger.

Ein *Altersheim* bzw. Altenwohnungen gab es in Schwanewede und Neuenkirchen, ansonsten gelegentlich Einrichtungen wie Altkreise oder -tagesstätten, die von der Kirche oder freien Trägern wie der Arbeiterwohlfahrt unterhalten wurden (Osterhagen-Ihlpohl). Vor der Reform hatte man außerdem in Ritterhude und in Hambergen begonnen, Altenwohnungen zu schaffen. In gleicher Weise fehlten Einrichtungen der Jugendpflege, wobei vor allem die Kirche vereinzelt zumindest Jugendarbeit betrieb. Auch für *Obdachlosenunterkünfte* bestand nur in den Kerngemeinden ein objektiver Bedarf.

Die *Wasserversorgung* für die untersuchten Gemeinden wurde durch interkommunale Zusammenarbeit in mehreren Wasserverbänden teilweise über die Grenzen des Landkreises hinweg sichergestellt; zumindest in den größeren Altgemeinden waren bis zu 95 Prozent der Haushalte an eine zentrale Wasserversorgung angeschlossen. Im Bereich der Entsorgung von Abwässern lagen die Verhältnisse allgemein nicht so günstig und recht unterschiedlich, wobei zum Teil Schmutzwasser nach Bremen abgeführt worden ist. Während die alten Gemeinden Ritterhude und Hambergen die Müllbeseitigung selbst erledigten, hatten sich die übrigen Gemeinden meist in Zweckverbänden innerhalb des Landkreises zusammenge-

schlossen, wobei die Durchführung zum Teil privaten Unternehmen übertragen war.

Von besonderer Bedeutung, wie schon an den Gebietsänderungsverträgen sichtbar wurde, ist im ländlichen Bereich die Ausstattung im *Feuerschutz* und mit *Friedhöfen*. Selbst kleinere Gemeinden mit 200 Einwohnern besaßen ihren eigenen kommunalen Friedhof. Auch im Bereich des Feuerschutzes⁹⁵ waren 21 der 24 Gemeinden selbst gerüstet. In den anderen Fällen wurde Brandschutz entweder von einer Nachbargemeinde gewährleistet, oder zwei Gemeinden kooperierten bei dieser Aufgabe. Dabei beruhte die Zugehörigkeit zur Feuerwehr fast durchgängig auf Freiwilligkeit; lediglich einige kleinere Gemeinden hatten aufgrund ihrer geringen Einwohnerzahl eine Pflichtfeuerwehr.⁹⁶ Für die Ausstattung dieser Wehren waren örtliche Besonderheiten wie Vorhandensein von Industrieanlagen, Nähe zur Autobahn oder umfangreiche Waldgebiete entscheidend.

Der Grad der Aufgabenwahrnehmung und die Ausstattungsunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden drücken sich natürlich auch im Gefälle der *finanziellen Leistungsfähigkeit* aus (Tab. 3.1 S. 88). Mit 8 bis 9 Mio. DM Gesamtausgaben des ordentlichen und außerordentlichen Haushalts liegen die einwohnerstärksten Gemeinden, Ritterhude und Schwanewede, an der Spitze, gefolgt von der dritten Kerngemeinde, Hambergen, mit 2,8 Mio. sowie den beiden größten Ritterhuder Randgemeinden mit etwa 2 Mio. DM. Drei Altgemeinden verfügen über ein Haushaltsvolumen von etwa 1 Mio. DM, während eine vierte Gruppe mit einer halben Mio. DM schon deutlich abgesetzt ist. Am größten ist die Ballung von Gemeinden mit einem Haushaltsvolumen von 0,2 bis 0,3 Mio. (fünf Gemeinden), während drei Gemeinden mit unter 200 000 DM auskommen. In diesen Zahlen drückt sich vor allem aus, ob und in welchem Umfang die Gemeinden bereits eine hauptamtliche Verwaltung unterhielten.

2.2.2 *Struktur des politisch-administrativen Bereichs*

In 9 der 24 Gemeinden bestand vor 1974 bereits eine hauptamtliche Verwaltung, wobei zwei Gemeinden jedoch lediglich eine Person beschäftig-

95 *Pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit* gemäß §§ 1, 2 des insoweit in der Sache zunächst auch noch nach der Reform unverändert maßgeblichen Gesetzes über den Feuerschutz im Lande Niedersachsen vom 21. 3. 1949 (Niedersächsisches GVBl. S. 66).

96 Vgl. ebenda §§ 10 ff.

ten:⁹⁷ In einem Falle war der ehrenamtliche Bürgermeister zugleich hauptamtlicher Gemeindedirektor (Meyenburg), im anderen Falle bestand die hauptamtliche Verwaltung lediglich aus einer Schreibkraft (Axstedt). In weiteren drei Gemeinden bestand die Verwaltung nur aus zwei bis drei Bediensteten (Osterhagen-Ihipohl, Platjenwerbe, Vollersode). Über die größte Verwaltung verfügte Schwanwede mit 30, gefolgt von Ritterhude mit 14 Bediensteten, während Hambergen und Neuenkirchen als *seinerzeitige Samtgemeinde-Verwaltung* fünf Personen hauptamtlich beschäftigt hatten. Nach Laufbahngruppen verteilte sich das Personal der neun Verwaltungen auf den höheren Dienst mit einer Person, mit 12 auf den gehobenen und 45 Personen auf den mittleren Dienst.

Aufgrund der vielfach geringen Größe und des niedrigen formalen Qualifikationsniveaus waren die Möglichkeiten der internen fachlichen Spezialisierung und organisatorischen Differenzierung außerordentlich begrenzt. Aus haushaltsrechtlichen Gründen wurde lediglich durchgängig ein Bediensteter für die Finanzen, insbesondere die Kasse und/oder die Kämmerei eingesetzt, während der Aufgabenbereich der weiteren Kräfte sich auf allgemeine Zuarbeit für den Gemeindedirektor konzentrieren mußte.

Selbst bei fünf bis sechs Bediensteten kann lediglich von einer Spezialisierung auf Kassenfragen, Ordnungswesen und Soziales ausgegangen werden, während der Gemeindedirektor sich nicht auf Leitungsfunktionen beschränken konnte, sondern fachliche Aufgaben vor allem im Bereich des Hauptamtes, der Schul- und der Bauverwaltung wahrnehmen mußte. Nur die beiden *größeren Kerngemeinden* fächern ihre Verwaltung personell bereits in vier oder fünf zumindest ämterähnliche Organisationseinheiten für

- Allgemeines,
- Finanzen mit
 - Kämmerei und
 - Kasse,
- Ordnungswesen,
- Soziales pp. und

97 Die Angaben im Reform-Gesetzentwurf liegen teilweise beträchtlich höher als unsere Daten. Hierbei konnte es sich jedoch kaum um administratives Personal im eigentlichen Sinne handeln. Ein großer Teil von diesen Personen gehörte dem einfachen Dienst an und war nicht selten als Schreibkraft oder als Gemeindearbeiter, Hausmeister u. ä., häufig auch nicht ganzjährig beschäftigt. Deshalb haben wir die Angaben zum einfachen Dienst, soweit es sich nicht um Verwaltungstätigkeiten handelte, hier nicht mitberechnet.

– Bauverwaltung

mit durchschnittlich jeweils zwei bis drei Bediensteten auf, wie aus den Geschäftsverteilungsplänen hervorgeht.

Inwieweit die Gemeinden im Untersuchungsbereich die Weisungsangelegenheiten administrativer Art tatsächlich wahrnahmen, war kaum feststellbar. Die *ehrenamtlich Verwalteten* nahmen hierzu jedenfalls in nicht unerheblichem Maße die *Verwaltungshilfe des Kreises* in Anspruch, oder Aufgaben wurden im Wege zwischengemeindlicher Zusammenarbeit wie beim Standesamts- und Personenstandswesen für kleinere Randgemeinden *bereits von der Kerngemeinde wahrgenommen*.⁹⁸

Im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten hingegen bemühen sich die ehrenamtlichen Bürgermeister und Gemeindedirektoren, z. B. die Haushaltspläne alleine zu entwerfen und sich selbst in diverse Rechtsgebiete wie Bau- oder allgemeines Planungsrecht einzuarbeiten. Interkommunal arbeitet man allerdings hier kaum zusammen. In den zahlreichen Altgemeinden ohne nennenswerte hauptamtliche Verwaltung nahm die *Funktion des Gemeindedirektors der ehrenamtliche Bürgermeister in Personalunion* wahr. Auf diese Weise entfällt in den meisten Gemeinden für die Zeit vor der Reform der theoretische Gegensatz zwischen Rat und Verwaltung sowie der Dualismus von Bürgermeister und Verwaltungschef fast vollständig, sofern nicht z. B. der ehrenamtliche Bürgermeister und Gemeindedirektor über einen erheblichen Informationsvorsprung verfügte. Ansonsten ist der ehrenamtliche Gemeindedirektor durch seine weitere Hauptfunktion als Bürgermeister in seine Fraktion und den Gemeinderat fest eingebunden, und es werden gelegentlich eher umgekehrt einzelne Ratsmitglieder in die eigentliche Verwaltungsarbeit mit einbezogen.

Im übrigen bestand die administrative Funktion ehrenamtlicher Bürgermeister hauptsächlich darin, Außenkontakte zu anderen Gemeinden und zur Kreisverwaltung wahrzunehmen sowie für den Rat die Tagesordnung aufzustellen und Berichte vorzubereiten. Soweit daneben eine kleinere hauptamtliche Verwaltung vorhanden war und diese nicht alle Aufgaben wahrnehmen konnte, beschäftigte sich der ehrenamtliche Gemeindedirektor nicht selten mit wichtigen Fragen aus den Bereichen Haushalt, Ordnungswesen, Personalangelegenheiten und Bausachen einschließlich Planung. Aber selbst die Funktion von *hauptamtlichen Gemeindedirektoren ist in Gemeinden mit kleineren eigenen Verwaltungen* häufig in erster Linie darin zu sehen, die schriftlich zu bearbeitenden Angelegenheiten des

98 Nach unseren Beobachtungen in äußerst geringem Umfang im Gegensatz zu vielen gutachterlichen Reformstellungennahmen.

Rats vorzubereiten und (schriftlich) zu vollziehen sowie die Außenkontakte zu halten. Ihnen kam ebenfalls kein eigenständiges politisches Gewicht zu; sie *fungierten lediglich als Schriftkundige und Experten*, wobei allerdings auch das formale Qualifikationsniveau i. d. R. relativ niedrig war.

Demgegenüber verfügten die *Gemeindedirektoren in den beiden größeren Kerngemeinden* und einer weiteren Randgemeinde über eine etwas umfangreichere, teilweise schon recht ausdifferenzierte Verwaltung, die allein aufgrund der Zahl ihrer Bediensteten sowie deren Kenntnisse und sonstigen Fähigkeiten ein gewisses Eigengewicht gegenüber dem örtlichen politischen Bereich bilden konnte.

Die Bedeutung von hauptamtlicher Verwaltung sowie hauptamtlichem Verwaltungschef ist vor allen Dingen auch im Zusammenhang mit der Existenz der niedersächsischen Besonderheit des *Verwaltungsausschusses* zu sehen. Seine Funktion wird im Kap. 3.3 näher erläutert werden; an dieser Stelle sei lediglich angemerkt, daß dieses dritte kommunale Organ seine Entscheidungskompetenzen auf dem Subtraktionswege erhält, indem es »beschließt über diejenigen Angelegenheiten, die nicht der Beschlußfassung des Rats bedürfen und die nicht nach § 62 dem Gemeindedirektor obliegen« (§ 57 II NGO). Im übrigen erfüllt er später näher darzulegende Funktionen im politischen Prozeß. Alle Gemeinden mit hauptamtlichem Gemeindedirektor und alle sieben Gemeinden mit einer auch nur rudimentären hauptamtlichen Verwaltung hatten einen Verwaltungsausschuß ausgebildet, während die ehrenamtlich geführten Kommunalverwaltungen, in denen die Funktion des Verwaltungschefs vom Bürgermeister in Personalunion wahrgenommen wurde, dieses Organ nicht kannten. Der Verwaltungsausschuß umfaßte in größeren Gemeinden fünf, ansonsten die Mindestzahl von drei Mitgliedern. Bedenkt man, daß die sonstigen Mitglieder neben Bürgermeister und Verwaltungschef aus dem Rat stammen, so wird verständlich, daß sich dieses Organ erst ausdifferenzieren kann, wenn der Rat mehr als die Mindestgröße von fünf Mitgliedern umfaßt. Ansonsten bleiben Gemeindepolitik und Gemeindeverwaltung undifferenziert und werden in einer Form *kollegialer Verwaltungsführung durch die Ratsspitze* durchgeführt, denn die Beigeordneten als gekorene Mitglieder des Verwaltungsausschusses sind in der Regel die Fraktionsvorsitzenden, deren Funktionen sich aber wiederum ebenfalls erst in größeren Gemeinderäten ausdifferenzieren.

Funktion und Stellenwert des Verwaltungsausschusses konnten allerdings außerordentlich differieren: In einer kleineren Randgemeinde von Schwanevede wurde der Verwaltungsausschuß erst im Laufe der Zeit eingerich-

tet, da die NGO zuließ, daß für Gemeinden dieser Größenordnung kein solches Organ gebildet wurde, selbst wenn sie einen hauptamtlichen Gemeindedirektor hatten. Nach seiner Institutionalisierung faßte der Verwaltungsausschuß hier aber keine Beschlüsse, sondern diente eher zur Absicherung des Bürgermeisters und des hauptamtlichen Gemeindedirektors gegenüber dem Rat, in dem die Gefahr bestand, daß zwei oder drei dort stark vertretene Familien im wesentlichen allein über die örtlichen Angelegenheiten bestimmten. Andererseits nahm der Verwaltungsausschuß in anderen Gemeinden gleichzeitig nicht selten die Aufgaben eines Haushalts- und Finanzausschusses wahr.

Die *Größe des Gemeinderats* hängt⁹⁹ von der Einwohnerzahl ab. Dementsprechend bewegte sich die Zahl der Ratsherren im Untersuchungsraum zwischen der Mindestzahl von 5 und 21 in den Kerngemeinden. Der Schwerpunkt lag bei 9 bis 11 Mitgliedern.

Dabei war das *System der Fachausschüsse*, die sich in sieben Gemeinden gebildet hatten – in der Regel solche mit Verwaltungsausschuß, hauptamtlicher Verwaltung sowie hauptamtlichem Gemeindedirektor –, teilweise bereits relativ hoch ausdifferenziert: In vier Gemeinden sind es jeweils fünf, ansonsten vier oder drei Ausschüsse. Deren fachlicher Zuschnitt schwankt zwar zwischen den betreffenden Gemeinden äußerlich betrachtet erheblich. In der sachlichen Schwerpunktbildung ergeben sich allerdings kaum wesentliche Unterschiede. Im allgemeinen vorhanden sind jeweils ein Ausschuß für

- Bau- und Wege- sowie teilweise Planungsangelegenheiten,
- Haushalts- und Finanzfragen, soweit nicht beim Verwaltungsausschuß oder einem anderen Fachausschuß sowie
- Schulfragen,¹⁰⁰ gelegentlich verbunden mit Fragen des Kindergartens u. ä.

Zu diesen drei Ausschüssen treten oftmals noch ein oder zwei weitere etwa für Soziales, verbunden häufig mit »Jugend« und »Alter« oder »Sport«.¹⁰¹ Die *Ausschußgröße* schwankte zwischen drei und sieben Ratsmitgliedern. In Einzelfällen kommen noch externe Mitglieder hinzu, wie im Schulausschuß – stimmberechtigt – der Schulleiter, Vertreter der Leh-

99 Lt. NGO § 32 a. F.

100 Pflichtausschuß gemäß § 21 I 1 Schulverwaltungsgesetz i. d. F. vom 28. 3. 1962 (Niedersächsisches GVBl. S. 37), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. 6. 1973 (Niedersächsisches GVBl. S. 189).

101 Beim Ritterhuder Werksausschuß handelte es sich ebenfalls um einen Pflichtausschuß (§ 113 NGO).

rer und der Eltern.¹⁰² Angesichts der relativ hohen Zahl von Ausschüssen kann der Spezialisierungsgrad der einzelnen Ratsherren daher nicht besonders hoch gewesen sein. Im übrigen wurde den Ausschüssen in den kleineren Gemeinden keine besondere Bedeutung beigemessen.

Insgesamt ist danach die vorreformatorische Ausgangslage im Untersuchungsbereich bereits hinsichtlich Aufgaben, Finanzen und Verwaltung kaum einheitlich charakterisierbar, da sich die Altgemeinden im wahrgenommenen Aufgabenbestand, beim Haushaltsvolumen sowie dem Vorhandensein einer hauptamtlichen Verwaltung teilweise erheblich nach späterer Kerngemeinde und Randgemeinden unterschieden. Auch bei der Differenzierung des sonstigen politisch-administrativen Systems bewegt sich die Spannweite fast von »Null« kontinuierlich bis hin zu einer gewissen funktionalen Spezialisierung.¹⁰³ Trotzdem lassen sich grob betrachtet *zwei Haupttypen* bilden: In rund einem Viertel der Altgemeinden, zumeist den Kern- und größeren Randgemeinden, differenziert sich das politisch-administrative System zumindest soweit aus, daß

- jeweils Fachausschüsse,
- eine hauptamtliche Verwaltung mit einem hauptamtlichen Gemeindedirektor
- und daher ein Verwaltungsausschuß vorhanden sind.

Demgegenüber bestehen in den übrigen drei Vierteln der Altgemeinden weder Ausschüsse noch eine hauptamtliche Verwaltung oder ein hauptamtlicher Gemeindedirektor, sondern es nimmt diese und andere Funktionen ehrenamtlich der Bürgermeister wahr, so daß man von einer *kollegialen Verwaltungsführung durch den Gemeinderat* sprechen kann.

Tendenziell ändern sich damit die Verhältnisse in den meisten Altgemeinden nach der Reform in den neuen (Makro-)Systemen dahingehend,

- daß administrative Funktionen zentralisiert und hauptamtlich wahrgenommen werden sowie
- sich das politisch-administrative System im übrigen weiter ausdifferenziert.

102 § 21 I 2 Schulverwaltungsgesetz, a.a.O.

103 Diese Befunde decken sich – bis auf einen von uns ermittelten geringeren Grad an interkommunaler Kooperation – weitgehend mit den Untersuchungen von *Herbert Morgen*, Die ländliche Großgemeinde, Schriften der Wirtschaftswissenschaftlichen Gesellschaft zum Studium Niedersachsens e. V., N.F. Bd. 70, Hannover 1959, insb. S. 47 ff. und 65 ff., und *ders.*, Die ländliche Kleingemeinde, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 41, Hannover 1963, insb. S. 31 ff. und 63 ff.

3. Neue Struktur des kommunalen Entscheidungssystems

In diesem Kapitel ist, aufbauend auf der Skizzierung der Ausgangslage in den Untersuchungsgemeinden vor der Gebietsreform, zu analysieren,

- welche Organisationsstrukturen sich im politisch-administrativen System der neuen Großgemeinden herausbilden,
- welche Rest-Funktionen und Kompetenzen in den Subsystemen der Samtgemeinde und der dezentralisierten Einheitsgemeinde verbleiben,
- wie sich das Verhältnis zwischen den vormals autonomen Gemeinden, den heutigen Subsystemen, und dem Makro-System faktisch gestaltet sowie
- welche Bedeutung der Strukturwandel für den Bürger hat.

Dabei stellen sich natürlich die Strukturänderungen auf beiden Systemebenen sowie im Verhältnis der Ebenen zueinander lediglich mittelbar als Folge der territorialen Vergrößerung dar. Wie bereits im Einleitungskapitel und in der Analyse des Reformprozesses ausgeführt, sind diese neuen Strukturen durch die gleichzeitige Reform der Niedersächsischen Gemeindeordnung und die Anwendung ihrer einschlägigen Bestimmungen auf die mit der territorialen Reorganisation neu entstandenen Einheiten geplant erzeugt worden.

Die *drei Hauptalternativen*, die die NGO für die lokale Strukturierung der inneren Gemeindeverfassung ermöglicht:

- die Einheitsgemeinde
 - ohne Untergliederung (Ritterhude) oder
 - mit Ortschaften (Schwanewede) und
 - mit Ortsräten (z. B. Neuenkirchen) oder
 - lediglich mit Ortsvorsteher (etwa Brundorf) oder
- die Samtgemeinde, die die Mitgliedsgemeinden als kommunale Gebietskörperschaften bestehen läßt (Hambergen),

deuten in dieser Reihenfolge zumindest äußerlich an, in welchem Umfang sich in den reorganisierten Gemeindegebieten politische Autonomie und damit soziale lokale Identität der ehemals selbständigen Einheiten prinzipiell erhalten lassen oder verloren gehen können. Inwieweit dies wirklich gelingt bzw. sich vermeiden läßt, wird im prozessualen Teil dieser Untersuchung zu klären sein.

Ein *unmittelbarer Reformeffekt* infolge von Größenänderungen hätte sich aber auch unabhängig von der parallelen Novellierung der NGO unter der alten Kommunalverfassung insofern eingestellt, als sich die Zahl der Mandate in den Vertretungskörperschaften, die schon immer größenabhängig war, reformbedingt erhöht hätte. Insofern war eine Differenzierung des politischen Systems im engeren Sinne, der Gemeinderäte, zu erwarten; Kapitel 4 wird aber zeigen, daß sich auch das weitere politische System, in erster Linie das der Parteien, der neuen inneren Verfassung der Großgemeinden angepaßt hat.

3.1 *Aufgabenverteilung und Finanzlage*

Da Aufgabenbestand und Kompetenzverteilung die Struktur eines Entscheidungssystems wesentlich determinieren, sei auch hier vorab wie in Kapitel 2.2 umrissen, welcher Wandel sich diesbezüglich eingestellt hat. Die damit verbundene Frage nach den materiellen Politikgehalten, insbesondere die Frage nach den infrastrukturellen Leistungen, die nach der Reform gesteigert werden sollten, kann in diesem Abschnitt jedoch nur angerissen werden; sie wird in den prozessualen Kapiteln 5 und 7 punktuell immer wieder aufgegriffen werden, hat sich der kommunale Entscheidungsprozeß in den vier Jahren zwischen Gebietsreform und Erhebungszeitpunkt doch nicht zuletzt gerade um Fragen des Ausbaus der kommunalen Infrastruktur gedreht.

In diesem Abschnitt soll deshalb die Verteilung der Verwaltungsaufgaben auf die beiden Ebenen der zweistufigen Systeme zunächst grundsätzlich angesprochen werden; im Abschnitt 3.6 werden wir uns dann spezieller mit den verbleibenden Funktionen der Subsysteme auseinandersetzen.

3.1.1 *Zentralisierung der Aufgaben in der Großgemeinde*

Genereller Ausgangspunkt der Beschreibung der Aufgabenverteilung hat zunächst zu sein, daß die neuen *Großgemeinden* insgesamt betrachtet, prinzipiell die gleichen Aufgaben zu erfüllen haben wie die Altgemeinden.¹ Insofern wird in der voll zentralisierten *Einheitsgemeinde* Ritterhu-

¹ Unabhängig davon, inwieweit insbesondere die kleineren dieser Altgemeinden vor allem die Weisungs- und die pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten tatsächlich (allein)

de das gesamte Aufgabenspektrum jetzt vollständig von der Makro-Ebene aus wahrgenommen, da die Subsysteme nicht mehr juristisch, sondern allenfalls noch sozial fortbestehen.

Ähnlich eindeutig ist insoweit die Ausgangsposition bei der *Samtgemeinde*: für diese sieht § 72 NGO vor, welche Aufgaben von den als Gebietskörperschaften fortbestehenden Mitgliedsgemeinden auf die Makro-Ebene »hochgezont« werden. Im Falle der Samtgemeinde Hambergen erfüllte das Makro-System lediglich die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben, da die Gemeinden darauf bedacht waren, ihre Autonomie möglichst groß zu halten; sie sahen davon ab, der Samtgemeinde weitere als die gesetzlichen Aufgaben zu übertragen.² Dies bedeutet, daß das Makro-System sich auf die Weisungsangelegenheiten nach § 72 II NGO sowie die Selbstverwaltungsaufgaben nach § 72 I NGO beschränkt:

- Flächennutzungsplanung
- Schulwesen
- Bücherei und Erwachsenenbildung
- Altenbetreuung
- überörtliche Sportstätten
- Feuerschutz
- Gemeindeverbindungsstraßen
- Wasserversorgung
- Kanalisation
- Straßenreinigung
- Friedhofswesen.

Darüber hinaus wird das Makro-System auch bei den Kassengeschäften und der Veranlagung und Erhebung der *Gemeindeabgaben* nach § 72 V NGO tätig. Außerdem leistet die Samtgemeinde nach § 72 IV NGO *Verwaltungshilfe*, z. B. bei der Vorbereitung von Haushalts- und Bbauungsplänen. Diese Aufgabenverlagerung hat zur Folge, daß die Mitgliedsgemeinden aus den entsprechenden Zweckverbänden ausgeschieden sind, so daß heute die Samtgemeinde Mitglied z. B. im Wasserverband ist.

erfüllen konnten und sich im Bereich der gesetzesabhängigen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben engagiert haben; ferner unabhängig davon, ob sich mit der *Funktionalreform* sowohl der Kreis der Selbstverwaltungs- und Weisungsangelegenheiten geändert oder allgemein der Katalog der öffentlichen Aufgaben auch auf der gemeindlichen Ebene zugenommen hat.

2 Vgl. *Günther Benne*, Die Verwaltungsstruktur des ländlichen Raumes des Landes Niedersachsen. Nach der Gebiets- und Verwaltungsreform, Göttingen 1980, S. 136 zur fehlenden Bereitschaft der Mitgliedsgemeinden schon nach der Einführung der Samtgemeindeverfassung 1955, Aufgaben zu übertragen.

Bei genauer Betrachtung kann man allerdings feststellen, daß die Mitgliedsgemeinden de facto zum Teil weiterhin Aufgaben erfüllen, die jetzt gesetzlich der Samtgemeinde zugewiesen sind: dies betrifft insbesondere die Feuerwehr und das Friedhofswesen, wie bereits in dem Gebietsänderungsvertrag festgelegt worden war. Beide Aufgaben sind für die Mitgliedsgemeinden offensichtlich von zentraler Bedeutung, um ihre Identität als soziales System aufrecht erhalten zu können. Über die geographische Dezentralisierung hinaus – das Verbleiben der alten Standorte für Feuerwehr und Friedhöfe – ist hier zumindest eine gewisse administrative Dezentralisierung feststellbar, indem die betreffenden Mitgliedsgemeinden weiterhin den Betrieb und die Unterhaltung der Einrichtung wahrnehmen, wenngleich nicht mehr finanzieren. Im Abschnitt 3.6.1 wird auf diese Grauzone näher eingegangen werden.

Demgegenüber liegen die Verhältnisse bei der *gestuften Einheitsgemeinde* einerseits einfacher, stellen sich im Hinblick auf zwei Hauptalternativen, dezentralisieren zu können, jedoch andererseits komplizierter dar. Nach der NGO-Regelung ist die Zuständigkeit für alle Aufgaben zunächst auf der Makro-Ebene zentralisiert. Durch die Hauptsatzung kann eine begrenzte Dezentralisation von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Ortschaften (§ 55a NGO)³ vorgenommen werden. Deswegen verfügt heute auch hier allein die Makroebene über die *Gemeindequalität*, während die Subsysteme – unabhängig von ihrer näheren Ausgestaltung als Ortschaft mit Ortsrat oder Ortsvorsteher – unselbständige Untergliederungen sind, die sich auch dadurch unterscheiden, wieweit ihnen Aufgaben im Wege der Devolution übertragen werden können.

Die Ortsvorsteher nehmen laut § 55 b NGO⁴ keine eigenständigen Aufgaben wahr. Sie sind als *verlängerter Arm der Gemeindeverwaltung* anzusehen. Daran kann auch im Bereich von Schwanewede der Umstand nichts ändern, daß Ortschaften mit Ortsvorsteher zwar keinen eigenen Budgetanteil haben, manchen aber ein Fonds von ca. DM 500,— p. a. zur Verfügung steht. Hieraus können Ausgaben für lokale Belange wie z. B. Anschaffungen oder Erneuerung von Einrichtungsgegenständen im Dorfgemeinschaftshaus bestritten werden; denn formal haben sie keine eigenen Einnahmen und kein Budgetrecht.

Im Verhältnis zwischen Großgemeinde und *Ortschaft mit Ortsrat* begrenzt die NGO eine Aufgabenverteilung zugunsten letzterer. Danach

3 Neufassung v. 24. 6. 1980 (GVBl. S. 253) enuméiert in den §§ 55 e-i die Anhörungs- und Entscheidungsrechte.

4 Neufassung 1982 als § 55 h.

nimmt das Makro-System alle Weisungs- und pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten wahr. In Schwanewede gilt das praktisch weitestgehend auch für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Echte Vollkompetenzen von der Initiierung einer Aktivität bis zu deren Durchführung stehen den betreffenden Ortschaften insoweit schon deswegen nicht zu, weil sie keinen eigenständigen Verwaltungsunterbau mit den entsprechenden personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen haben (dürfen). Im übrigen ist ihr Aufgabenkreis auf lokale Angelegenheiten begrenzt. Daher besitzen sie *Entscheidungsrechte* lediglich im Rahmen ihres Budgetanteils, ansonsten Mitwirkungsrechte im Wege der Anhörung. Diese begrenzte Autonomie und deren geringe »Unterfütterung« sind auch Ursachen dafür, daß im Schwaneweder Raum im Gegensatz zur Samtgemeinde Hambergen lediglich eine gewisse *geographische Dezentralisierung bei der Allokation administrativer Güter* und sonstiger Verwaltungsleistungen stattfindet: Abgesehen davon, daß eine Reihe von Einrichtungen entweder in den betreffenden Altgemeinden blieb oder dort neue Anlagen geschaffen wurden, existieren zwar auch hier z. B. die Gemeindefeuerwehren sogar im voll zentralisierten Ritterhude als Ortswehren weiter; alle maßgeblichen Verwaltungstätigkeiten inklusive der Finanzierung liegen jetzt aber ausschließlich in zentraler Hand; lediglich der *äußere Betrieb ist disloziert*.⁵ Insofern unterscheiden sich die Verhältnisse letztlich in der gestuften Einheitsgemeinde nicht von denen in Ritterhude. *Materiell* bedeutet der Kompetenzverlust im einzelnen für die früher selbstständigen Gemeinden folgendes. Der Übergang der *Schulträgerschaft* auf die Groß-Systeme⁶ bedeutet zwar häufig nicht, daß die örtliche Schule geschlossen wird, zumal wenn ihr grundsätzlicher Bestand gebietsvertraglich vereinbart war, wohl aber, daß ihre insbesondere bauliche Gestaltung dem Wirkungskreis der Subsysteme entzogen wurde; Wünsche der Elternschaft können mithin nicht mehr wie früher relativ direkt in die Entscheidungsgremien vermittelt werden. Wie schon die Verfügung über die Friedhöfe und die örtliche Feuerwehr, ist dieser Verlust natürlich besonders schmerzlich dort, wo die alten Gemeinden über eine lange Schultradition verfügten.

5 Siehe zu den Kompetenzen im einzelnen Kap. 3.6.

6 Gemäß §§ 82, 82a, 86 Niedersächsisches Schulgesetz v. 30. 5. 1974 (Niedersächs. GVBl. S. 289) verblieb die Schulträgerschaft bei den Gemeinden grundsätzlich nur noch für die Grundschule, während sonstige und weiterführende Schulen vom Landkreis getragen werden.

Dies war z. B. im Raum Ritterhude der Fall, wo man ursprünglich nach Lesum in die Küsterschule und seit 1839 in Platjenwerbe in eine eigene Schule ging; die Ihlpohler Kinder gingen seit 1790 in die Nebenschule in Lesumtotel und »waren im letzten Winter vor der Konfirmation zum Besuch der Hauptschule Lesum verpflichtet.« Die Schule in Osterhagen-Ihlpohl wurde in den 60er Jahren zur Grund- und Hauptschule ausgebaut, schrumpfte nach der Reform aber zur Grundschule, deren Trägerschaft zugleich noch an die Großgemeinde Ritterhude überging.

Einem derartigen lokalen Verlust lassen sich andererseits infrastrukturelle Aufbauleistungen der neuen Groß-Systeme gegenüberstellen wie die vom Kreis auf Antrag übertragene Einrichtung einer Realschule in der Samtgemeinde Hambergen. In Schwanewede ist das Schulwesen zu einer kooperativen Gesamtschule mit Orientierungsstufe nach der Reform ausgebaut worden, so daß nunmehr neben der Hauptschule bis zur 10. Klasse und der Realschule auch ein Gymnasialzweig der Sekundarstufe II besteht.

Ähnlich liegen die Verhältnisse bei den schon erwähnten *Feuerwehren*, von denen die »Kunstgemeinde« Holste übrigens über zwei verfügt. Man hat sich in den Gebietsänderungsverträgen zwar die technische Handhabung der örtlichen Wehren als Freiwillige Feuerwehren selbst im voll zentralisierten Ritterhude gesichert,⁷ Ausstattungsfragen müssen jedoch im Rat der Großgemeinde mit entsprechenden Verteilungskämpfen gegenüber anderen Ortswehren durchgesetzt werden; außerdem ist insofern ein Autonomieverlust eingetreten, als der Gemeindebrandmeister eben in der Regel aus der Kerngemeinde stammt und selbst die lokalen Ortsbrandmeister vom Rat der Großgemeinde ernannt werden.

Die infrastrukturellen Einrichtungen im *Sport- und Sozialbereich* sind seit der Gebietsreform wie das Schulwesen ausgebaut worden, allerdings ist hier ein geographischer Zentralisationseffekt auf die Kerngemeinde hin festzustellen, wobei jedoch nicht übersehen werden sollte, daß, wie in Kapitel 2.2 dargelegt, die Randgemeinden vielfach nicht über eine Sporthalle oder ein Freibad verfügten, wie sie nach der Reform in Schwanewede errichtet worden sind. In Ritterhude und Schwanewede sind von der Großgemeinde auch noch in Ortsteilen Sporthallen errichtet worden; in diesen Fällen sind die Hallen jedoch *von den alten Gemeinderäten noch*

⁷ § 12 I 2 nds. Brandschutzgesetz vom 8. 3. 1978 (Niedersächs. GVBl. S. 233) empfiehlt die Beibehaltung der Ortswehren auch für die Samtgemeinde und macht die Auflösung von der Zustimmung der Aufsichtsbehörde abhängig.

geplant und zum Teil finanziert worden, und die Großgemeinde hatte sich verpflichtet, diese Projekte durchzuführen.

Wenngleich Gefahr laufend, die wenigen Projekte, um die es im Untersuchungsbereich geht, zu stark zu verallgemeinern, läßt sich andererseits sagen, daß immer dann, wenn nach der Reform gänzlich neue Vorhaben in Angriff genommen worden sind, diese tendenziell auch in der Kerngemeinde lokalisiert worden sind: So bei Altenwohnungen in Hambergen oder bei Obdachlosen-Unterkünften in Ritterhude (um deren Verwaltung sich aber die Gemeinden in der Regel nicht reißen). Dieser *Tendenz zur Lokalisierung der Infrastruktur in der Kerngemeinde*, für die natürlich verwaltungstechnisch die gleichmäßige Erreichbarkeit aus den Randgemeinden spricht, wirkt allerdings zum Teil entgegen, daß die öffentlichen Gebäude in den größeren Randgemeinden, die z. B. wegen Auszugs der Gemeindeverwaltung leerstehen und die sich nicht verkaufen lassen, jetzt *einem neuen Zweck eben in der Randgemeinde* zugeführt werden wie im Bereich Schwanewede die Umwidmung des alten Rathauses von Neuenkirchen in ein Jugendzentrum. Daß derartige Einrichtungen nicht von den Kerngemeinden monopolisiert werden, erklärt sich nicht nur aus der für die Leistungserbringung erforderlichen räumlichen Bürgernähe, sondern auch aus dem Funktionieren des politischen Systems: die Tendenz der politischen Parteien, *Wählerstimmen auch in den Randgemeinden* zu maximieren,⁸ stellt eine räumliche Dezentralisierung weitgehend sicher.⁹

In der Befragung haben wir die ehemaligen und heutigen Amtsinhaber mit dem Statement konfrontiert:

»Die Verwaltungskraft ist weniger gestiegen als erwartet«.

Im Mittel zwischen 1 = »voll« und 5 = »gar nicht« findet diese Feststellung mit 3,0 kaum Zustimmung, aber eben auch keine dezidierte Ablehnung, wenngleich die Ablehnung bei den gegenwärtigen Amtsinhabern mit 3,3 deutlicher als bei den ehemaligen mit 2,7 ausfällt. Im Gemeindevergleich ist die Zustimmung im Bereich Hambergen mit 2,3 am deutlichsten, worin sich einerseits ausdrückt, daß die Kerngemeinde ihre weitergehenden Reformvorstellungen in Richtung auf eine Einheitsgemeinde nicht hat erfüllen können, andererseits in den Mitgliedsgemeinden die Ansprüche an die Verwaltungsreform wohl höher geschraubt waren, als sie innerhalb der Verbandslösung hatten realisiert werden können.

8 S. u. Kap. 4.3.

9 Insofern kann der gegenteiligen Feststellung *Bennes*, a.a.O., S. 52 nicht ohne Einschränkungen zugestimmt werden.

Die auf den Versorgungsgrad generell und das Verhältnis zwischen Kern-
gemeinde und Randgemeinden abstellende Frage,

ob die Mitgliedsgemeinden/Ortsteile heute besser versorgt seien als früher,

findet mit 2,4 eine leichte Zustimmung, wobei wiederum die Antworten
der gegenwärtigen Amtsinhaber mit 2,3 im Vergleich zu denen der ehe-
maligen (2,6) etwas positiver ausfallen. Die Vertreter der Subsysteme äu-
ßern sich allerdings negativer als die der Kerngemeinde, und schließlich
steht man im Bereich der Samtgemeinde Hambergen der Feststellung mit
3,1 wesentlich skeptischer gegenüber als in Schwanewede mit 2,2 und
selbst im zentralisierten Ritterhude mit 2,4.

Die Feststellung,

die Bereitschaft des Bürgers, Eigenleistungen zu erbringen, sei in den einge-
meindeten Teilen zurückgegangen,

findet mit 1,8 eine deutliche Zustimmung sowohl bei den ehemaligen als
auch bei den gegenwärtigen Amtsinhabern, wobei im Gemeindevergleich
die Ansichten in Hambergen mit 1,4 wiederum am negativsten ausfallen,
gefolgt von Schwanewede (1,6) und Ritterhude (2,3). Wie ein Befragter
meinte, habe sich in der Gemeinde mit der Reform das Gefühl verbreitet,
jetzt über eine leistungsfähige Gemeindeverwaltung zu verfügen und da-
her Eigenleistungen z. B. im Wegebau oder Arbeiten beim Schneeräumen
nicht mehr selbst ausführen zu müssen.

Wir verwenden diese Befragungsergebnisse zunächst nur vorläufig; eine
detaillierte Analyse der Bewertung der Reformeffekte wird in Kap. 8.1
geliefert.

3.1.2 *Finanzielle Lage in den neuen Einheiten*

Die Kompetenz- und Aufgaben-Umverteilung mit den sie begleitenden
Maßnahmen der Erweiterung der vorhandenen Infrastruktur drückt sich
materiell auch im Budgetwesen der reformierten Gemeinden aus. Wieder-
um hinleitend zu den inhaltlichen Politikfragen und Entscheidungsthemata,
die ab Kap. 5 berührt werden, soll im folgenden, soweit dies die von
uns erhobenen Angaben erlauben,¹⁰ dargelegt werden,

10 Die Gebietsreform hatte auch methodische Konsequenzen: die von uns für die Ermitt-
lung der Finanzlage der Gemeinden vorgesehenen Datenblätter ließen sich z. T. für die

- inwieweit sich das Haushaltsvolumen der Gemeinden, die Einnahmen-Struktur und die Ausgaben der Haushalte gewandelt haben;
- ob fiskalische Umverteilungen zwischen (alten) Subsystemen und neuen Makro-Systemen zu verzeichnen sind.

Erwartungsgemäß ist das *Haushaltsvolumen* der untersuchten Einheiten zwischen 1973 und 1978 erheblich angestiegen. Addiert man die Einzelhaushalte der betroffenen Gemeinden für das Jahr 1973 und vergleicht sie mit dem Einheitshaushalt des Jahres 1978 bzw. wiederum mit dem aggregierten Haushalt im Bereich der Samtgemeinde, so stellt man Zuwächse um 63 % (Schwanewede), 66 % (Ritterhude) und 238 % (Bereich Hambergen) fest (s. Tab. 3.1); dabei ist natürlich insbesondere der Zuwachs im Bereich Hambergen augenfällig, während sich die Steigerung der beiden anderen Haushalte im Rahmen des Zuwachses des öffentlichen Gesamthaushalts in der Bundesrepublik in dieser Zeitspanne (54,5 %) hält. Allerdings sieht man sogleich, daß ohne den Haushalt der Samtgemeinde die Mitgliedsgemeinden zusammen nur eine Steigerung um 46 % aufweisen, und muß ferner bedenken, daß hierin wiederum die Gewerbesteuer- und die Samtgemeinde-Umlage enthalten sind, die als Ausgabe verbucht wird. Immerhin wird im unterdurchschnittlichen Wachstum der Haushalte der Mitgliedsgemeinden und in den zusätzlichen 9,9 Mio. DM des Samtgemeinde-Haushalts für 1978 einerseits eine Zentralisierung auf den Makro-Haushalt deutlich, gerade auch wenn man noch die Samtgemeinde-Umlage in Abzug stellt; andererseits bewahren sich die Mitgliedsgemeinden in diesem System bei vergleichbarer Zuwachsrate gegenüber dem Samtgemeinde-Haushalt¹¹ ihre relative Haushaltsautonomie.

Demgegenüber sind die Haushalte der in Einheitsgemeinden eingegliederten Altgemeinden in den Bereichen Ritterhude und Schwanewede mit denen der Kerngemeinden, die allerdings vor der Reform in beiden Fällen schon größer waren als die Summe der Haushalte der eingemeindeten Teile, fusioniert und der dezentralen Verfügung entzogen worden. Dabei sieht dies in Schwanewede, wo Ortschaften gebildet worden sind, etwas anders als im voll zentralisierten Ritterhude aus: aus dem Haushalt der Einheitsgemeinde werden 1978 36 000 DM zur Bewirtschaftung an die

früheren Randgemeinden nicht ausfüllen, da deren Akten nicht zentral verfügbar, zugreifbar oder aufbereitbar waren, so daß wir für die Zeit vor 1974 z. T. nur Angaben über die Kerngemeinde machen können; etwas anders sieht die Lage in der Samtgemeinde aus, in der die Mitgliedsgemeinden ihre Selbständigkeit behalten hatten.

11 Erstmals für 1975 mit insgesamt 6,783 Mio. DM aufgestellt; bis 1978 also ein Zuwachs um 46 %.

Tabelle 3.1 Haushaltsvolumen (in Mio. DM)

Haushaltsjahr Gemeinde	1973	1978 gesamt	Verw. Haushalt	Vermög. Haushalt
Aschwarden	0,122			
Beckedorf	1,045			
Brundorf	0,270			
Eggestedt	0,236			
(Harriersand)	-			
Hinnebek	0,122			
Leuchtenburg	1,053			
Lönnhorst	0,461			
Meyenburg	0,570			
Neuenkirchen	0,644			
Rade	0,204			
Schwanewede	9,060	22,448	15,529	6,919
insgesamt	13,787	22,448	15,529	6,919
Lesumstotel	0,356			
O-Ihlpohl	2,025			
Platjenwerbe	1,740			
Stendorf	0,574			
Werschenrege	0,184			
Ritterhude	8,181	21,619	15,788	5,831
insgesamt	13,060	21,619	15,788	5,831
Axstedt	0,381(1975)	0,592	0,475	0,117
Holste	0,379	0,338	0,270	0,069
Lübberstedt	0,292	0,627	0,204	0,423
Vollersode	1,347	1,335	0,989	0,346
Hambergen	2,786	3,446	1,854	1,592
Samtgemeinde	-	9,910	4,957	4,953
insgesamt	4,804	16,248	8,749	7,500

Ortschaften abgegeben¹² – im Vergleich zum Budgetvolumen selbst vor der Reform eine vernachlässigenswerte Größe. Abgesehen davon, daß die Ortschaften über keine unabhängigen Einnahmequellen mehr verfügen, handelt es sich bei diesen Beträgen lediglich um Mittel, die dem Verwaltungsvollzug zugewiesen sind.

Im Vergleich dazu verfügen die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde weiterhin über eigene Einnahmen, insbesondere Steuer-Einnahmen, sind aber, wie gesagt, durch die Samtgemeinde-Umlage belastet,¹³ zahlen auch weiterhin die Kreisumlage und haben sämtliche Schlüsselzuweisungen an die Samtgemeinde verloren. Andererseits haben die Mitgliedsgemeinden insbesondere in den Bereichen Schulwesen, Feuerwehr und Straßenbau eine finanzielle Entlastung erfahren, ja erhalten z. T. wiederum Zuweisungen im Rahmen der Ausgleichsfunktion der Samtgemeinde. Sind schon diese »vertikalen« Umverteilungen in den Subsystemen der Samtgemeinde-Konstruktion voll bewußt, da sie im Zusammenhang mit ihrem eigenen Haushalt hierüber jährlich zu entscheiden haben, so werden auch die horizontalen Umverteilungen zwischen den Mitgliedsgemeinden hier sichtbarer als in den Einheitsgemeinden, deren Einnahmen und Ausgaben nicht regionalisiert werden. So sieht man in der Mitgliedsgemeinde Hambergen trotz der Entlastung durch die Samtgemeinde, die selbst die Kerngemeinde erfährt, daß 60 % des lokalen Haushalts von der Samtgemeinde-Umlage verschlungen werden, während man gleichzeitig an letzter Stelle der Zuweisungen steht, die die Samtgemeinde wiederum an die Mitgliedsgemeinden ausschüttet.¹⁴

Die *Einnahmen-Struktur* hat sich gegenüber dem Zustand vor der Reform leicht geändert; wemgleich aufgrund des schon immer heterogenen örtlichen Steueraufkommens infolge unterschiedlichen Gewerbesatzes (Gewerbesteueraufkommen) und verschiedener Bedeutung der Landwirtschaft (Grundsteuer A) sowie der Bebauung (Grundsteuer B) kaum eine Verallgemeinerung getroffen werden kann, so läßt sich immerhin feststellen, daß die Grundsteuer-Hebesätze z. T. erhöht worden sind, nachdem sie überwiegend für einige Jahre im Gebietsänderungsvertrag relativ festgeschrieben worden waren. Tab. 3.2 weist aus, daß die Steuereinnahmen

12 Davon 33 000 DM auf die 6 Ortschaften mit Ortsrat und 3000 DM auf die sonstigen Ortschaften.

13 Die Umlage wird jährlich festgesetzt und berechnet sich nach der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden zuzüglich 50 % ihres Steueraufkommens.

14 Zum internen Finanzausgleich siehe in dieser Reihe *Wolfgang Tiede*, Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs, Baden-Baden 1981, S. 267 ff.

Tabelle 3.2 Aspekte der Haushaltsstruktur

Gemeinde	Einwohnerzahl		Finanzzuweis. in Tausend DM		Steuereinnahm. (netto)/Einw.		Steuern u. Gebühren aus Verw.u.Betrieb/E		Pro-Kopf- Verschuldung	
	1973	1978	1973	1978	1973	1978	1973	1978	1973	1978
Platjenwerbe	1832		156		79,42		415,13		255,71	
O-Ihlpohl	1768		66		333,75		640,88		625,29	
Stendorf	539		60		49,13		189,64		527,57	
Werschenrege	314		-		50,50		341,00		135,65	
Lesumstotel	568		68		93,46		199,45		304,14	
Ritterhude	7581	12821	706	1916	144,63	340,82	522,27	802,87	1100,90	1438,41
gesamt	12602	12821	1056	1916	110,85	340,82	490,04	802,87	826,82	1438,41
Aschwarden	303		)		117		)		351,76	
Beckedorf	806		)		333		)		640,82	
Brundorf	293		)		431		)		382,20	
Eggstedt	179		)		203		)		232,60	
Hinnebek	224		)Daten		95		)Daten		412,83	
Leuchtenburg	994		)fehlen		107		)fehlen		687,32	
Lönnhorst	671		)		100		)		308,76	
Meyenburg	1124		)		51		)		263,37	
Neuenkirchen	2361		)		124		)		443,86	
Rade	233		)		111)		-	
(Harrriersand)	-)		-)		-	
Schwanewede	9071	16988	1723	5297	90	186	)	907,82	894,52	
gesamt	16259	16988	-	5297	113,9	186		907,82	683,79	814,73

(netto) pro Kopf der Bevölkerung in Schwanewede um 63 und in Ritterhude um 207 % gestiegen sind – Größen, in die natürlich auch autonome sozio-ökonomische Entwicklungen eingegangen sind.

In gleicher Weise sind die Einnahmen aus Gebühren und steuerähnlichen Abgaben aus Verwaltung und Betrieb (s. Tab. 3.2) z. B. in Ritterhude um 64 % gewachsen. Auch aus anderen Gemeinden ist bekannt, daß vor der Reform die Kleingemeinden ohne hauptamtliche Verwaltung *häufig keine Erschließungskosten* und Anliegergebühren erhoben haben; zum Teil hatten es die reicheren Gemeinden nicht nötig, z. T. wagte man politisch aber auch nicht, diese Abgaben zu beschließen, sondern erhöhte notfalls lieber die Grundsteuer. Trotz verschiedener Ermahnungen zeigte sich der Landkreis großzügig, wenn die Gemeinden ihre eigenen Einnahmequellen nicht erschlossen, und zahlte Zuschüsse an die Gemeinden.

Wir hatten die Hypothese aufgestellt, daß die Gemeinden nach der Reform aufgrund ihrer gestiegenen Verwaltungskraft in höherem Maße *staatliche Förderungsmittel* beantragen würden. Wenngleich (Tab. 3.2) die Finanzzuweisungen etwa für Ritterhude bis 1978 um 90 % gestiegen waren,¹⁵ wurde diese Annahme in den Interviews widerlegt; nur vier Befragte stimmten zu, während 20 ihr widersprachen, wobei keine gemeinde- oder positionsspezifischen Unterschiede auszumachen sind. Denn es waren auch früher schon die Kerngemeinden mit ihren rudimentären professionellen Verwaltungen, die Projekte ausarbeiteten und eine Förderung beantragten.¹⁶ Eine Steigerung dieser Aktivitäten ereignete sich im wesentlichen aus zwei Gründen nicht, die in unserer Hypothese unberücksichtigt geblieben waren: zum einen sind offenbar die Förderungsrichtlinien enger geworden; allenfalls für den Straßen- und Wegebau oder die Kanalisation erhalte man Zuweisungen vom Kreis (Hambergen). Zum anderen bringen die Gemeinden aber vielfach die Eigenbeteiligung nicht auf, um Förderungsmittel einwerben zu können. Denn trotz nominalen Budgetzuwachses betrachtet man in allen drei Großgemeinden den *finanziellen Planungsspielraum nicht als gewachsen*.

Wie Tab. 3.2 andeutet, ist die *Pro-Kopf-Verschuldung* in den beiden Gemeinden, für die wir über Daten verfügen, um 74 bzw. 19 % gestiegen. Dies reflektiert einerseits die rege infrastrukturelle Ausbauarbeit nach der

15 Zur Besitzstandsgarantie der Schlüsselzuweisungen für drei Jahre nach der Reform s. *Günther Benne, a.a.O., S. 92.*

16 So hatte Neuenkirchen, für das der spätere Minister Karl Ravens Bundestagsabgeordneter war, eine Sporthalle schon fast ausschließlich aus Konjunkturprogramm- und ERP-Mitteln finanziert.

Reform, auf die sogleich noch einmal einzugehen sein wird; zum anderen ist bekannt, daß sich Gemeinden, die von der Eingemeindung bedroht waren, gelegentlich noch rasch verschuldet hatten.¹⁷ 35 Befragte bestritten diese Vermutung, während acht ihr zustimmten. Hierbei handelt es sich jedoch meist nur um ähnlich gelagerte Fälle, etwa wenn in einer Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde das Schulgebäude verkauft worden war, um mit dem Gewinn die Feuerwehr (!) aufzurüsten und in den Straßenbau zu investieren. Aber auch ein Gegenbeispiel ist genannt worden:

»Wir haben seinerzeit hier in der Gemeinde die Schulsporthalle gebaut, aber das Vordach vergessen, wo die Kinder warten können. (Nach der Reform) haben wir im Schulausschuß der Samtgemeinde gesagt: Wir haben vor der Reform die Sporthalle ganz allein finanziert; da wollen wir die letzten 7000 DM auch noch alleine tragen.«

Andere Verwendungszwecke für die Veräußerungsgewinne von Schulgebäuden sind Dorfgemeinschaftshäuser und Straßenbeleuchtung. Schulgrundstücke wurden in Bauland umgewandelt und verkauft. In einem Fall hat man einen Schützenplatz, der bislang an den Verein verpachtet war, an diesen für 1 DM/m² »verscheuert«, wie es ein Befragter ausdrückte. Hatte man die Erlöse nicht unmittelbar reinvestiert, so konnte man entsprechend einigen Gebietsänderungsverträgen davon ausgehen, daß die Rücklagen nach der Reform in der betreffenden Ortschaft verwendet würden. Eine andere Variante bestand darin, daß man sich zwar nicht verschuldete, aber ein Vorhaben in Angriff nahm, dessen Vollendung oder Folgekosten die Großgemeinde belasten würden. Dem stehen wiederum Fälle gegenüber, in denen zwischen den Mehrheitsfraktionen in der Alt- und in der Kerngemeinde die Vereinbarung getroffen wurde, sich eben nicht der letztlich wohl doch nicht unüblichen Praxis der Verschuldung anzuschließen. Mehrere Altgemeinden waren stolz darauf, unverschuldet zu fusionieren, wenngleich die objektiven Haushaltsdaten es allenfalls erlauben, von einer niedrigen absoluten Verschuldung zu sprechen. Fragt man schließlich, für welche Zwecke die Haushaltsmittel nach der Reform eingesetzt wurden, so liefert die Unterscheidung der Daten für den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt (Tab. 3.2) einen ersten Anhaltspunkt.¹⁸ Letzterer beträgt am Gesamthaushalt in Ritterhude 1978

¹⁷ Vgl. Günther Benne, a.a.O., S. 58 ff. zur Entwicklung der Verschuldung.

¹⁸ Natürlich ist die frühere Unterscheidung zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt nicht voll vergleichbar mit derjenigen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt.

27 %, in Schwanewede 31 % und im Bereich der Samtgemeinde 46 %, dabei im Samtgemeinde-Haushalt selbst knapp 50 %.

Es hätte eine detaillierte Haushaltsanalyse durch uns selbst erfordert, um im einzelnen darlegen zu können, in welchen Relationen diese Mittel auf die in 3.1.1 genannten Vorhaben verwendet wurden. In allen drei Großgemeinden verschlingen aber Neubauten, z. B. in Hambergen ein neues Rathaus, die größten Anteile. Ansonsten handelt es sich um den Ausbau der vorgefundenen infrastrukturellen Einrichtungen im Sozial- und im Freizeitsektor. Als Besonderheit der Samtgemeinde, die ihre vielen Orts-Feuerwehren beibehielt und sich durch außerordentlich viele Sportvereine auszeichnet,¹⁹ kommt deren Verbesserung bzw. Förderung als nennenswerter Posten hinzu:

»Gegen die Feuerwehr oder die Vereine zu sein, ist politischer Selbstmord. Es ist selbstverständlich, daß der kleine Ortsteil einen Schützenverein hat und ein Riesengebäude bauen will, und der andere Ortsteil will das aus irgendwelchen Traditionsgründen auch. Da wird dann ein- oder zweimal im Jahr Schützenfest gefeiert und einmal im Monat geschossen. Ich bin in sechs Schützenvereinen und weiß, wie das läuft«, meinte ein Bürgermeister.

Der *Verwaltungshaushalt* war selbst vor der Reform durchgängig größer als der Vermögenshaushalt, und zwar auch dort, wo die Gemeinden kein hauptamtliches Verwaltungspersonal beschäftigten. Dort, wo eine hauptamtliche Verwaltung existierte, lag der Verwaltungshaushalt – nicht nur wegen der Personalkosten – durchgängig über 1 Mio. DM. Wenn insofern heute die Kommunalpolitiker über die hohen Personalkosten eher staunen als klagen, so reflektiert dies auch die Perspektive derjenigen, die aus Randgemeinden stammen.

Im folgenden soll näher dargelegt werden, was der Ausbau dieses professionellen Personalkörpers an strukturellen Änderungen in den neuen Großsystemen mit sich bringt. Im Hinblick auf die prozessualen Kapitel der Untersuchung sei jedoch zuvor noch darauf hingewiesen, daß die mit den skizzierten Aufgaben und Projekten zusammenhängenden Fragen: Gebührensatzungen, Steuerfestlegungen, Umlagen, Benutzerordnungen, Haushaltsfragen, Personalentscheidungen, Bauvorhaben die Themata für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß abgeben werden.

19 S. u. Kap. 4.6.

3.2 Etablierung einer hauptamtlichen Verwaltung

Insbesondere die Komplexe der Weisungsaufgaben und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sollen heute entsprechend dem Ziel »Effizienzsteigerung« qualitativ besser erfüllt werden. Dies bedingt – abgesehen von der allgemeinen Zunahme öffentlicher Aufgaben auch für den örtlichen Bereich – seitens des Makro-Systems in personeller Hinsicht, eine entsprechende hauptamtliche Verwaltung (neu) auszubauen. Aus der Sicht der Subsysteme bedeutet dies wiederum generell, daß für die zahlreichen kleineren Gemeinden, die bisher keine hauptamtliche Verwaltung besaßen, nun eine solche als Ansprechpartner verfügbar ist und auftritt.

In der Regel existiert dabei im Untersuchungsbereich eine hauptamtliche Verwaltung vor der Reform zumindest schon in der jeweiligen Kerngemeinde (s. o. 2.2). Sie bildet überall den Grundstock für den Aufbau der neuen Verwaltung. So übernimmt z. B. die neue Zentralverwaltung in der Samtgemeinde Hambergen die hauptamtliche Verwaltung der gleichnamigen Mitgliedsgemeinde. Zusätzlich zu diesen Kapazitäten gehen die – teilweise rudimentären – hauptamtlichen Verwaltungen der gelegentlich rivalisierenden übrigen Altgemeinden weit überwiegend in diese Basis ein, wobei die Übernahme häufig durch die Gebietsänderungsverträge abgesichert worden ist. Die Verfügbarkeit einer hauptamtlichen Verwaltung für nunmehr alle Subsysteme in den neuen Großgemeinden bedeutet andererseits für die Kern- und Randgemeinden mit eigener hauptamtlicher Verwaltung den Verlust dieser Kapazitäten als unmittelbar unterstelltem Stab.

1978 verfügten im eigentlichen²⁰ Verwaltungsbereich

- Ritterhude über 21,
- Hambergen über 24 und
- Schwanewede über 77

Bedienstete.

Für den Untersuchungsbereich insgesamt bedeuten diese 122 Bediensteten im eigentlichen Verwaltungsbereich gegenüber früher 63 Bediensteten

²⁰ Ausgangsbasis sind zwar alle Bediensteten inklusive ABM-Maßnahmen und Teilzeitschäftige lt. jeweiligen Datenblättern. Es sind allerdings wieder (s. o. 2.2 am Anfang) alle Angehörigen des einfachen Dienstes herausgerechnet, die man nicht zur Verwaltung i. e. S. zählen kann. Es wäre andernfalls mit insgesamt 218 Bediensteten zu rechnen.

fast eine Verdoppelung des Verwaltungspersonals. Dieser Zuwachs verteilt sich allerdings höchst unterschiedlich auf die drei Großgemeinden:

- er ist im Bereich der Einheitsgemeinde ohne Untergliederung (Ritterhude mit heute 21 Personen) am geringsten. Zu den in der Kerngemeinde bereits vorhandenen 14 Personen kamen neben Übernahme von 5 Leuten aus den Randgemeinden nur zwei neue Bedienstete.
- In der untergliederten Großgemeinde ist mit dem Anwachsen von 30 in Alt-Schwanewede auf 77 heute eine Zunahme von 157 Prozent oder mehr als eine Verdoppelung (ca. 114 Prozent) zu verzeichnen, wenn man noch das Personal der Randgemeinden zugrunde legt, das die neue Verwaltung auch hier voll übernimmt.
- Am stärksten ist der Zuwachs im Bereich der Samtgemeinde von 8 auf 24 Personen.

Die Gründe, die in den drei Gemeindebereichen zu diesen Unterschieden führten, sind vielfältig und, soweit ersichtlich, nicht systematischer Art. Außerdem ist zum Teil der Aufbau der Verwaltung noch nicht abgeschlossen. Andererseits wurde ein umstellungsbedingtes Personalmehr inzwischen wieder abgebaut. So lassen sich allenfalls auf qualitativer Basis einige generelle Zusammenhänge herstellen: Die Zunahme als solche dürfte zunächst daraus resultieren, daß jetzt reformgewollt alle Bürger durch eine hauptamtliche und fachlich stärker spezialisierte Verwaltung betreut werden sollen.²¹ Der Einwohnerzuwachs allein ist jedoch kein hinreichender Grund, da er im Vergleich zur Kerngemeinde in allen Fällen etwa eine Verdoppelung beträgt. Auch ein etwaiger Aufgabenzuwachs trifft alle drei Systeme im Prinzip gleichermaßen. Als Hypothese läßt sich allenfalls formulieren: Der Zuwachs fällt um so geringer aus, je mehr an halbwegs fachlich ausdifferenzierter Verwaltung bereits vorhanden war; sonst läßt sich wie in der Samtgemeinde ein deutlicher Sprung verzeichnen.

Demgegenüber läßt sich eine *qualitative Veränderung*, gemessen an der Laufbahngruppen-Zugehörigkeit, feststellen und bereits allein durch höhere Einwohner- und Mitarbeiterzahlen erklären. Während früher nur eine Gemeinde über einen »aufgestiegenen« Bediensteten des höheren Dienstes verfügte, sind es heute alle drei; das Personal im gehobenen Dienst nahm von 12 auf 20 zu, im mittleren Dienst von 45 auf 99. Aber

21 Siehe hierzu *Hartmut Kübler/Klaus Fuchs*, Personalwesen und Gebietsreform, Baden-Baden 1979, S. 35 zur Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte; vgl. auch *Volkhard Wrage*, Erfolg der Territorialreform, Berlin 1975.

auch hier waren die Möglichkeiten eines höheren Stellenschlüssels noch nicht überall ausgeschöpft.

Im *höheren Dienst*, der Ebene der hauptamtlichen Gemeindedirektoren, ist die Zunahme allein eine Folge der Einwohnerzahl, die die Großgemeinde jetzt erreicht. Die Personen sind im übrigen dieselben wie vor der Reform, haben jedoch, soweit erforderlich, Aufstiegsprüfungen absolviert. Für die Expansion des *gehobenen Dienstes* war eine wesentliche Ursache, daß die Verwaltung heute überall formal ämtermäßig ausdifferenziert ist.²² Außerdem wuchs die Zahl der Mitarbeiter in diesen Organisationseinheiten und damit die Leitungsspanne teilweise beträchtlich. Die quantitative Zunahme im *mittleren Dienst*, der Domäne der Sachbearbeiter, ist in erster Linie auf den gestiegenen Arbeitsanfall, bedingt durch die größere Einwohnerzahl und die Aufgabenexpansion zurückzuführen; wie am Beispiel Schwanewede ersichtlich, verdoppelt sich beim Übergang von der Kerngemeinde zum Makro-System die personelle Besetzung praktisch in allen Sektoren (s. Übersicht 3.3). Nur für die Komplexe »Ordnungs-« und »Bauwesen« sind insoweit fast Verdreifachungen zu verzeichnen. Diese Entwicklung resultiert nicht nur daraus, daß jetzt mehr Einwohner aus mehr Gebieten intensiver als bisher zu betreuen sind, sondern sie ermöglicht es, auch Fachleute für Teilbereiche einzusetzen, für die dies bislang nicht möglich war. Welche Bedeutung diese Entwicklung für den Bürger hat, ob die Bürgernähe gelitten, soziale Distanz und »bürokratisches Verhalten« zugenommen haben, wird in Abschnitt 3.7 näher untersucht werden.

Der Anstieg im quantitativen Bereich und bei der formalen Qualifikation geht einher mit einer *stärkeren fachlichen Spezialisierung*. Nimmt man als Indikator für diesen Aspekt der Bürokratisierung i. S. Max Webers die *Geschäftsverteilung*, so zeigt sich, daß man in einer Gemeinde allerdings (Ritterhude) weiter nach dem bisherigen, kurz vor der Reform etablierten Geschäftsverteilungsplan mit vier Ämtern verfährt, während es im Bereich der Samtgemeinde aus verwaltungspolitischen Gründen nicht zu einer Neufassung des alten Geschäftsverteilungsplans der Gemeinde Hambergen kam. Nur in Schwanewede schlug sich die Personalzunahme in einem neuen, beträchtlich differenzierteren Geschäftsverteilungsplan mit fünf Ämtern nieder (s. Übersicht 3.3).

22 Hierzu Kübler/Fuchs, a.a.O., S. 94 f.

Tabelle 3.3 Fachliche Ausdifferenzierung der Verwaltung am Beispiel Schwanewedes

Aufgabe	vor der Reform		nach der Reform
	Neuenkirchen als MG	Schwanewede als SG- Verwaltung	Großgemeinde Schwanewede
Hauptamt insges.	1 (GD)	-	2
- Personalwesen	-	-	x
- Statistik und Wahlen	-	-	-
- Pressewesen	-	-	x
- Rechtswesen	x	-	-
- Schulwesen	x	-	x
- Kulturwesen	-	-	x
- Sportpflege	-	-	x
- Wirtschafts- und Verkehrsförderung	-	-	-
Kämmerei insges.	-	2	3
- Kämmerei, Steuerwesen	-	1	1
- Kasse	-	1	2
Ordnungsamt insges.	-	1	3
- Meldewesen	-	x	2
- Statistik und Wahlen	-	-	-
- Sicherheit und Ordnung	-	-	-
- Sozialversicherung	-	-	-
- Feuerschutz	-	-	-
- Zivilschutz	-	-	-
- Stadtreinigung	-	-	-
- Marktwesen	-	-	-
Standes- und Sozialamt insges.	-	-	2-3
- Standesamt	-	-	1/2
- sonstiges Personenstandswesen	-	-	-
- Sozial- und Jugendhilfe	-	1 (Sozial- u. Gesundh.)	-
Bauamt insges.	1 (GD)	-	3
- Bauverwaltung	-	-	1
- Gemeindeplanung	-	-	1/2
- Bauordnung	-	-	1/2
- Tiefbau	-	-	1
- Liegenschaften	-	-	-
- Wohnungswesen	-	-	-
- Hochbau	-	-	-
- Garten-u. Friedhofswesen	-	-	-

Anmerkung: Ziffer = Personenzahl; x = Organisationseinheit mit wechselndem Personaleinsatz.

3.3 Bedeutungsgewinn des Verwaltungsausschusses

Aufgrund dieser administrativen Entwicklung war ein vergleichbar umfassender Wandel beim Verwaltungsausschuß zu erwarten. Stellte sich dessen äußeres Bild früher noch vielfältig dar (Kap. 2.2), so ist dieses Organ nunmehr lediglich auf der jeweiligen Makro-Ebene sowie auf freiwilliger Basis (§ 69 I 1 NGO) in den beiden größten Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde anzutreffen. Auf den ersten Blick steht eine solche Entwicklung im Widerspruch zur bisherigen Erfahrung, nach der Verwaltungsausschüsse grundsätzlich nur in Verbindung mit hauptamtlicher Verwaltung anzutreffen sind, über die die beiden fraglichen Subsysteme formell nicht mehr verfügten; aber hier sind der Samtgemeinde-Direktor und sein Stellvertreter jeweils stellvertretende nebenamtliche Gemeindegemeinden in den Mitgliedsgemeinden.²³ Die interne Organstruktur ändert sich nicht wesentlich. Zusammen mit dem Bürgermeister als geborenem stimmberechtigtem Ratsmitglied ist die Zahl der Beigeordneten in Abhängigkeit von der Ratsgröße (§§ 56 I, II 1, 71 II NGO) geregelt, so daß sie in den beiden Mitgliedsgemeinden Hambergen und Vollersode unverändert sowie jetzt auch auf der Samtgemeinde-Ebene die Mindestzahl von drei und in den beiden Einheitsgemeinden sieben beträgt. Dabei wurde in keinem der Fälle von der Möglichkeit des § 56 II 2 NGO Gebrauch gemacht, die Zahl der Beigeordneten um zwei stimmberechtigte Ratsmitglieder zu erhöhen. Obwohl sich diese Entwicklung äußerlich nur als Reflex auf die Anwendung unverändert gebliebener NGO-Regeln vollzog, war ein Funktionswandel und ein Bedeutungsgewinn für dieses Organ zu vermuten, da jetzt die Verwaltungsseite deutlich stärker als früher ausgebildet ist.

Es ist jedoch schwierig, die einzelnen Funktionen eines Verwaltungsausschusses und seinen Stellenwert insgesamt zu den verschiedenen Zeiten jeweils im einzelnen deutlich zu machen, da er ein *ausgesprochen multifunktionales Organ* ist. Ein Fraktionsvorsitzender meinte hierzu:

»Mir ist gar nicht mehr klar, welche Aufgaben der Verwaltungsausschuß hatte, ich weiß nur noch, daß es etwas Wichtiges war.«

23 Günther Benne, a.a.O., S. 146 stellte fest, daß der SGD zum nebenamtlichen GD in 45 Samtgemeinden durch Hauptsatzung für alle oder einige Mitgliedsgemeinden, in 69 Samtgemeinden durch Ratsbeschluß der Mitgliedsgemeinden bestellt wurde.

Auf die Multifunktionalität weist schon rein äußerlich seine Zwitterstellung zwischen Verwaltung i. e. S. und Gemeindedirektor einerseits sowie dem Rat und seinen Ausschüssen andererseits hin.²⁴ Dabei ist auch die gleichbleibende Normierung seiner *vier »offiziellen« politischen und administrativen Hauptfunktionen* (§§ 56, 57 NGO) noch nicht genügend operational:

- die Beschlüsse des Rats vorzubereiten,
- über diejenigen Angelegenheiten zu beschließen, die nicht dessen Beschlußfassung bedürfen und die nicht nach § 62 NGO dem Gemeindedirektor obliegen, sowie
- darauf hinzuwirken, daß die Tätigkeit der Ausschüsse abgestimmt wird, und
- über Widersprüche in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zu beschließen, sofern nicht der Rat zuständig ist.

Diese Art der Funktionszuschreibung ist sehr allgemein gehalten und eher im »Subtraktionswege« gewonnen. Zu den *administrativen Funktionen* im Rahmen des § 57 II NGO gehören insbesondere

- Personalentscheidungen für alle Arbeiter, Angestellten und Beamten (außer dem Gemeindedirektor),
- der Vollzug des Gemeindehaushalts, insbesondere die Vergabe von Aufträgen, sowie generell der Abschluß von Verträgen,
- Unterrichtung des Bürgers über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde.

Von Interesse in dieser Untersuchung waren jedoch vor allem die *politischen Funktionen*. Folgt man allein den formalen Funktionszuschreibungen, läuft man Gefahr, die im Rahmen dieser Untersuchung bedeutsameren tatsächlich wahrgenommenen politischen Funktionen nicht genügend erfassen zu können. Um wenigstens zu einer Annäherung letztlich auch im Hinblick auf etwaigen Wandel gelangen zu können, wurde den Befragten in den Interviews die folgende Reihe von Funktionen vorgegeben:

- Rückholung von Verwaltungskompetenzen
- Koordination der Ausschußarbeit
- Filterfunktion für das Plenum und Kontrolle von Verwaltungsvorlagen
- Funktion für den Ratsvorsitzenden
- Konsensbildungsfunktion

24 Vgl. die kärgliche Beschreibung im Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 2, S. 228 f.

- Beschlüsse mit aufschiebender Wirkung gegen Rat und Verwaltungschef
- Zielsetzungen der Gemeindepolitik festlegen.

Die entsprechende Frage wurde zwar nur jeder zweiten Versuchsperson gestellt, da die übrigen mangels eigener Zugehörigkeit zu diesem Organ oder anderweitig fehlender Geschehensnähe nicht über die notwendige Informationsgrundlage verfügten. Gleichwohl lassen die Antworten sowohl im Zeitvergleich wie nach Gemeinden und Positionen betrachtet jedenfalls dort *keinen wesentlichen Wandel* erkennen, wo der Verwaltungsausschuß bereits früher entsprechend umfassend fungierte.

Tabelle 3.4 Funktionen des Verwaltungsausschusses

Funktion \ Aktualität	nach Reform (gegenwärtige VP)		vor Reform (ehemalige VP)	
	ja	nein	ja	nein
Rückholung von Verwaltungskompetenzen	4	12	2	10
Koordination der Ausschußarbeit	15	4	8	3
Filterfunktion für Vorlagen	16	3	9	3
Funktion für Ratsvorsitzenden	6	8	5	6
Konsensbildung	15	1	8	4
Aufschiebende Beschlüsse	2	14	1	12
Zielvorgaben	6	10	7	7
Sonstiges	5	7	2	7

Lambda jeweils 0,0 in Abhängigkeit von Aktualität

So erweisen sich nach der Häufigkeit der positiven Nennungen zunächst die »Filterwirkung bei Vorlagen für den Rat« (25 Nennungen), die »Koordination der Ausschußarbeit« (23) und die »Konsensbildung« (23) als die am häufigsten genannten Funktionen (s. Tab. 3.4). Auf diese drei entfällt mit jeweils 16 bzw. 15 positiven Nennungen das Schwergewicht

für den jetzigen Zustand und desgleichen mit je 9 bzw. 8 auch bei den ehemaligen Amtsinhabern.

Demgegenüber stellen sich als von eher untergeordneter Bedeutung dar die »Zielvorgaben für die Gemeindepolitik«, obwohl sie häufiger vorzukommen scheinen – wenn auch nicht so oft, daß nicht eine gleich große Zahl von ehemaligen (7) oder eine höhere Zahl von jetzigen Befragten (10) diese Funktion bezweifeln würde, während die Befragten die »Funktion für den Ratsvorsitzenden« in etwa gleichgewichtig früher (5) und jetzt (6) anerkennen, aber auch verneinen (6/8). Verhältnismäßig bedeutungslos sind und waren die übrigen Funktionen: die »Rückholung von Verwaltungskompetenzen« und »Beschlüsse mit aufschiebender Wirkung«.

Dieses relativ eindeutige Bild variiert im Gemeindevergleich kaum. Die weitere Betrachtung danach, wie weit spezielle Positionsinhaber die einzelnen Funktionen beurteilen, verstärkt im wesentlichen lediglich den bisherigen allgemeinen Eindruck in dem Sinne, daß diejenigen Akteure, die am kompetentesten bestimmte Funktionen beurteilen können – Bürgermeister, Fraktionsvorsitzender und Gemeindedirektor sowie Dezernent –, deren genereller schwerpunktmäßiger Bewertung zustimmen.

Obwohl derart *geringe quantitative Unterschiede* gegen einen Funktionswandel und wesentlichen Bedeutungsgewinn sprechen, zeichnen sich klarere Differenzierungen ab, wenn man das teilweise recht ausführliche *qualitative Interviewmaterial* hinzunimmt. Zunächst ergibt sich aus zahlreichen *Antwörterläuterungen an dieser Stelle und in anderem Zusammenhang*, daß der Verwaltungsausschuß, soweit ihn früher gerade kleinere Einheiten überhaupt gebildet hatten, tatsächlich weit unterhalb seiner eigentlichen Kompetenzen fungierte. Entweder diente er lediglich zur politischen Absicherung des Bürgermeisters/Gemeindedirektors sowie zur Vorbesprechung von Angelegenheiten, oder es wurden im wesentlichen die Ratssitzungen vorbereitet und die Fraktionen informiert, ohne daß besonders wichtige Entscheidungen getroffen wurden. In diesen Fällen *vollzieht sich mit der Reform funktional-qualitativ* mithin eine deutliche Aufwertung. Demgegenüber ist im Bereich der Samtgemeinde analog auf Subsystem-Ebene für die Verwaltungsausschüsse der Mitgliedsgemeinden ein Funktions- und Bedeutungsverlust zu registrieren. Vor der Reform bestand hier noch eine undifferenzierte Verflechtung, indem der Verwaltungsausschuß gleichzeitig die Aufgaben eines für Haushaltsangelegenheiten zuständigen Finanzausschusses wahrnahm. Nunmehr ist in der einen Mitgliedsgemeinde ein eigener Finanzausschuß hierfür eingerichtet, obwohl Finanzangelegenheiten auf der Ebene der Mitgliedsgemeinde ge-

genüber früher an Gewicht verloren haben. Hinzu kommt, daß inzwischen Ausschußvorlagen, die der Verwaltungsausschuß vor der Plenarsitzung des Rates zu prüfen hat, »durchlaufen«, weil sie infolge der Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen dort verbindlich vorgeprägt sind.²⁵ Der Verwaltungsausschuß erscheint deswegen dort mehr von formeller und symbolischer Bedeutung, zumal die Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde ein solches Organ gar nicht bilden müssen (§ 69 II 1 NGO n. F.). Zudem beruft der Ratsvorsitzende den Verwaltungsausschuß von Mitgliedsgemeinden inzwischen nur noch nach Bedarf ein (§ 69 I NGO n. F.). Letztlich ist eine differenzierte Einschätzung dieses Gremiums erst nach seiner entscheidungsprozessualen Funktion möglich; diese wird im Kapitel 6 geschildert.

Charakterisierungen wie »Lückenfunktion zwischen Gemeindedirektor und Rat« oder »alles, was Samtgemeinde-Direktor und Samtgemeinderat nicht machen« oder auch etwas präziser »als eigentliche Regierung, indem der Verwaltungsausschuß die Beschlüsse der anderen Ausschüsse bestätigt oder nicht und selbst in den meisten, fast allen (Verwaltungs-) Angelegenheiten entscheidet, was die Verwaltung nicht darf und der Rat nicht braucht«, führen gleichfalls kaum weiter, da es noch recht globale und überwiegend im Verfahren negativer Abgrenzung gewonnen Definitionsversuche bleiben. Im einzelnen lassen sich die Funktionen aber wie folgt spezifizieren:

- Auf die *Koordination* der Ausschußarbeit haben die Verwaltungsausschüsse zwar im Rahmen der Vorbereitung der Ratssitzungen hinzuwirken, die Koordination ist aber teilweise noch zusätzlich in den Geschäftsordnungen des Rates geregelt. Sie vollzieht sich damit z. T. direkt zwischen den Fachausschüssen z. B. in gemeinsamen Sitzungen.²⁶
- Inhaltlich bedeutsamer erscheint die *Filterfunktion* für das Plenum, die man allerdings in der Samtgemeinde in erster Linie gegenüber Ausschußempfehlungen und nicht gegenüber Verwaltungsvorlagen sieht, da erstere nicht selten mehr vom politischen Willen als dem fiskalisch tatsächlich Machbaren geprägt sind. So verzögert der Verwaltungsausschuß Ausschußvorlagen oder ändert sie insbesondere unter finanziellen Aspekten und nach Auftauchen neuer Erkenntnisse. Allerdings neigt man bei divergierenden Ausschußempfehlungen zur selben

25 S. u. Kap. 7.3.

26 Das Verfahren bei der Behandlung von Vorlagen von ihrer ersten Einbringung bis zur Verabschiedung durch den Verwaltungsausschuß/Rat wird im prozessualen Teil näher beschrieben.

Sache oder politisch brisanten Angelegenheiten dazu, diese eher in die Fraktionen oder interfraktionelle Sitzungen zur Abstimmung zu geben, um ohne die Verwaltung beraten zu können.

- Gleichwohl bleibt die *Konsensbildungsfunktion* des Verwaltungsausschusses von erheblicher Bedeutung. Nicht vor jeder Sitzung eines Fachausschusses kann auch eine solche der Fraktionen stattfinden, in der man sich beraten und politische Standpunkte entwickeln kann. Zudem sind die Ausschußsitzungen üblicherweise heute öffentlich. Deswegen tauchen Kontroversen zwischen den Fraktionen vielfach erst nach den Empfehlungen der Ausschüsse im Verwaltungsausschuß auf und müssen dort beigelegt werden. Andererseits nimmt die Öffentlichkeit Ausschußbeschlüsse – wie gerade angedeutet – häufig schon als endgültig wahr, so daß der Verwaltungsausschuß in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt sein kann. Bei »Routineangelegenheiten« passieren die Empfehlungen des Verwaltungsausschusses zumeist unverändert den Rat; dies gilt allerdings nicht bei knappen Mehrheitsverhältnissen und kontroversen Materien:

»Der Gemeinderat läßt sich insbesondere bei politisch brisanteren Dingen nicht immer vom Verwaltungsausschuß-Votum beeinflussen; der Verwaltungsausschuß sagt dementsprechend auch durchaus einmal: Wir haben's beraten. Dem Gesetz ist damit Genüge getan. Der Rat mag entscheiden.«

Will man außerdem in Einzelfragen z. B. des Schulwesens oder einer Satzung, die nicht öffentlich behandelt werden sollen, doch noch vorher zu einer Abklärung kommen, finden Besprechungen der Fraktionen u. U. auch interfraktionell statt, wobei die Verwaltung nicht beteiligt ist. Seitens der Verwaltung mißt man den Verwaltungsausschuß-Empfehlungen immerhin so viel Bedeutung bei, daß man sein weiteres Verhalten daran ausrichtet.

- Die *Rückholung von Verwaltungskompetenzen* ist zugleich in Verbindung mit der Delegation von Zuständigkeiten auf den Gemeindedirektor zu sehen (§ 57 IV NGO). Im allgemeinen behält sich der Verwaltungsausschuß die Vergabe von Aufträgen oberhalb eines in den drei Untersuchungsbereichen jeweils unterschiedlich festgelegten Betrages (z. B. jeweils DM 5000,— in Schwanewede sowie auf Samtgemeinde-Ebene; Ritterhude DM 10 000,—) sowie die Einstellung von Personal oberhalb einer bestimmten Vergütungsgruppe vor.²⁷ Darüber hinaus

²⁷ Schwanewede z. B. Lehrlinge, Schreibkräfte, sonstige Bedienstete bis BAT VIII, ähnlich Hambergen und Ritterhude.

scheinen die Gemeindedirektoren gleichwohl dazu zu neigen, Dinge aus ihrem Kompetenzbereich in den Verwaltungsausschuß zu tragen, wenn sie sich nicht ganz sicher fühlen.

»In Einzelangelegenheiten, in denen der Ausschuß nicht unbedingt vorweg zu beteiligen ist, berichte ich gleichwohl vorher dem Ausschuß.«

Andererseits bedauert man in einer Gemeinde, daß Gemeindedirektor und Verwaltung den Rat möglichst nicht einschalten. Der Verwaltungsausschuß kann aber auch dazu neigen, sich Angelegenheiten der laufenden Verwaltung »anzumaßen; der Gemeindedirektor und sein Stellvertreter müssen da hart bleiben.«

- *Beschlüsse mit aufschiebender Wirkung* kommen selten vor und beziehen sich im allgemeinen darauf, daß sich z. B. die Vorbereitung beschlossener Angelegenheiten doch nicht als optimal herausstellt, so daß Rat oder Verwaltung noch einmal damit befaßt werden müssen.

So hatte in einer Gemeinde der Rat den Verkauf von Grundstücken beschlossen; danach stellte man fest, daß die Bodenrichtwert-Karte des Landkreises höhere als die beschlossenen Preise aufwies, woraufhin der Verwaltungsausschuß die Angelegenheit nochmals dem Rat vorlegte.

- Der Umstand, daß man über die *Funktion für den Ratsvorsitzenden* geteilter Ansicht ist, gründet darin, daß hierfür allenfalls die mehr formelle Vorbereitung der Ratssitzungen infrage kommt; aber selbst die Tagesordnung für den Rat wird kaum vom Verwaltungsausschuß aufgestellt, sondern praktisch vom Gemeindedirektor in Absprache mit dem Bürgermeister.²⁸
- Die eher ablehnende Einschätzung von »*Zielvorgaben* für die Gemeindepolitik zu entwickeln« resultiert daraus, daß man hierin mehr eine politische Aufgabe der Fraktionen sieht. Soweit bejaht, werden erläuternd z. B. Leitlinien für Einzelbereiche der Kommunalpolitik, bestimmte grundstückspolitische Maßnahmen oder die Prioritäten bei der Mittelverwendung etwa im Straßen- oder Wegebau genannt, »um die Dinge besser in der Hand zu haben«. Ansonsten beschränken sich die Verwaltungsausschüsse im allgemeinen darauf, gelegentlich Ideen vorzubringen oder bei neuen Problemen Anregungen zu geben.

Abschließend betrachtet unterstreichen diese Beispiele die Zwitterstellung des Verwaltungsausschusses noch einmal. Als ambivalent erweisen sich

28 S. u. Kap. 7.2.

der Funktionswandel ebenso wie die Entwicklung der Bedeutung dieses Organs. Sofern er auf Subsystem-Ebene weiter existiert, kommt es im Zusammenhang mit der dortigen Entflechtung zu einer Rückentwicklung. Ansonsten gewinnt er trotz seiner im Kern formal unveränderten Funktionen erheblich an Bedeutung – ein Vorgang, der im übrigen auch eine Folge davon ist, daß sich nunmehr der Rat als die politische Seite ebenfalls wesentlich ausdifferenzieren kann. Ehe jedoch hierauf eingegangen wird, soll im Zusammenhang untersucht werden, ob die schon verschiedentlich angesprochene Professionalisierung der Verwaltung die Außenbeziehung zum Kreis tangiert hat.

3.4 Veränderung der Beziehungen zum Kreis

Natürlich haben sich mit der Gebietsreform für die Subsysteme der neuen Großgemeinden die Beziehungen zum Kreis insofern verändert, als lediglich noch in den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde die Kommunalaufsicht fortbesteht, während dies für die Ortschaften der Einheitsgemeinde mangels gebietskörperschaftlichem Status nicht gilt. Dies schließt allerdings nicht aus, daß informal die alten Gemeinden über den Kreistag weiterhin Beziehungen zur Kreisverwaltung haben.

Für die Großgemeinden drängt sich darüber hinaus die Frage auf, ob sie aufgrund ihrer gestiegenen Verwaltungskraft qualitative Veränderungen in ihrer Beziehung zum Kreis registrieren.²⁹

Auf die pauschale Frage, ob sich die Beziehungen zum Kreis mit der Reform verändert hätten, erhielten wir durch alle Gemeinden hindurch eine Polarisierung der Antworten. Die früheren Kerngemeinden besaßen schon immer aufgrund ihrer größeren Verwaltungskraft relativ mehr Autonomie gegenüber dem Kreis als die Randgemeinden ohne professionelle Verwaltung. Für letztere war vor allem auch ausschlaggebend, ob der Bürgermeister über Verwaltungserfahrung verfügte oder nicht. Überall wurden die Beziehungen zur Kreisverwaltung früher wie heute als ko-

29 Mit der Behandlung dieser Außendimension hoffen wir auch ein Desiderat der Gemeindeforschung zu erfüllen, das formuliert wurde von Joachim J. Savelsberg, Kommunale Autonomie. Autonomie, Macht und Entscheidungen in Gemeinden, Frankfurt 1980.

operativ bezeichnet. Äußerlich haben sich diese insofern gewandelt, als man heute förmlich und schriftlich verkehrt, während die Kleingemeinden früher den persönlichen, telefonischen Kontakt pflegten oder mehrmals im Monat der Bürgermeister selbst zur Kreisverwaltung fuhr, um kommunalaufsichtliche Genehmigungen einzuholen, Auftragsangelegenheiten zu besprechen, Planungsfragen vorzuklären, die Genehmigung von Bauvorhaben durchzusetzen, Zuschüsse insbesondere zum Straßen- und Wegebau zu erhandeln oder Fragen der Gewerbeansiedlung zu klären. Dies lag insbesondere dann nahe, wenn die Bürgermeister selbst im Kreistag saßen oder Ämter auf Kreisebene wahrnahmen wie etwa die eines Kreisjugendpflegers oder – so ein anderer Fall – eines stellvertretenden Landrats. Die hauptamtliche Verwaltung in den Kerngemeinden hatte darüber hinaus auf Ämterebene laufenden professionellen Kontakt zu den Fachleuten in der Kreisverwaltung.

Aufgrund des quantitativen und qualitativen Aufgabenwachstums der Großgemeinden hat sich die Verbindung zur Kreisverwaltung heute natürlich intensiviert, während andererseits die Kreisverwaltung sich auf die wenigen verbliebenen Großgemeinden stärker konzentrieren kann, als dies früher bei der Vielzahl von Kleinstgemeinden der Fall gewesen ist. Auf die speziellere *Frage*, ob die *Kommunalaufsicht* sich heute stärker als früher bemerkbar mache, ergab sich aus den Antworten ein etwas prägnanteres Bild, indem die Befragten überwiegend meinten, die Kommunalaufsicht mache sich heute nicht stärker bemerkbar, wobei dies insbesondere für Schwanewede und die Samtgemeinde Hambergen gilt, während in Ritterhude die Ansichten weiterhin geteilt waren. Dieser Unterschied zwischen den Gemeinden erklärt sich daraus, daß innerhalb Ritterhudes, aber auch gegenüber dem Kreis Konflikte aufgetreten waren; reformbedingte Streitigkeiten zwischen ehemaligen Randgemeinden und Einheitsgemeinde wurden auf Kreisebene getragen, etwa die Frage, ob die Platjenwerber und die Bürger aus Osterhagen-Ihlpohl aus dem Bremer Telefonnetz herausgenommen werden sollten oder ob ihre Kinder weiterhin Bremer Schulen besuchen dürften. Andererseits handelt es sich um Konflikte, die sich aus der Kompetenz des Landkreises für die Regionalplanung ergeben. Aber auch aus dem Raum Schwanewede ist bekannt, daß die Kommunalaufsicht gelegentlich aus politischen Gründen angerufen wird, wenn die Opposition sich mit einer Ratsentscheidung nicht abfinden will. Daß sich in der Wahrnehmung der Befragten die Kommunalaufsicht verringert hat, liegt aber weniger daran, daß die Kontrollfunktionen im Rahmen der Kommunalaufsicht nachgelassen hätten, sondern vielmehr daran, daß die *Beratungsfunktion* des Kreises im Rahmen der

Kommunalaufsicht auch nicht stärker in Anspruch genommen wird.³⁰ So ergaben die Antworten auf eine diesbezügliche Frage auf der 5-Punkte-Skala mit einem Gesamt-Mittel von 3,2 keine Veränderungen, selbst die Gemeindeunterschiede zwischen Schwanewede (2,9), Ritterhude (3,3) und Hambergen (3,4) sind nicht vielsagend. Ganz allgemein holt man in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises heute selten, allenfalls in Rechtsfragen den Rat der Kreisverwaltung ein, während im übertragenen Wirkungskreis der *Beratungskontakt* zugenommen hat. Auch die Funktionalreform hat sich in dieser Richtung ausgewirkt, seit die Genehmigung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen vom Regierungspräsidenten auf den Landkreis übertragen worden ist. Daß Ritterhude einen geringeren Beratungsbedarf als Schwanewede hat, dürfte vornehmlich damit zusammenhängen, daß der Bürgermeister stellvertretender Landrat ist. Wenn sich für den Bereich der Samtgemeinde der niedrigste Mittelwert ergeben hat, so hat dies eher strukturelle Gründe, da die Mitgliedsgemeinden sich heute eher an die Samtgemeinde-Verwaltung wenden, wenn sie Rat oder Verwaltungshilfe brauchen, und nur noch dann an den Landkreis, wenn Angelegenheiten dessen Genehmigung erfordern. Die Samtgemeinde ihrerseits wendet sich in erster Linie in Rechtsfragen an den Landkreis,

»weil dort Juristen sitzen, damit man sich nicht vor dem Verwaltungsgericht wiederfindet.«

Schließlich gingen wir von der Hypothese aus, daß die durch die Gebietsreform entstandenen größeren Gebilde auch ein *stärkeres politisches Gewicht im Kreistag* erfahren haben könnten. Im Mittel mit 2,4 fand diese Hypothese leichte Zustimmung, wobei die ehemaligen Amtsinhaber mit 2,2 den Einfluß stärker gewachsen sehen als die heutigen Amtsinhaber mit 2,5.³¹ Vor der Gebietsreform konnten die meisten kleinen Randgemeinden in aller Regel keinen eigenen Kandidaten bei den Kreistagswahlen durchsetzen. Man war darauf angewiesen, »einen guten Draht zu einigen Kreistags-Abgeordneten zu haben, denen man die Stimme bei der Kreistagswahl versprach, selbst wenn sie nicht ortsansässig waren«. Die

30 Vgl. zu den Aspekten der Kommunalaufsicht *Claus Peter Glass*, Die Realität der Kommunalaufsicht, Köln 1967; *Günther Seele*, Die Aufsichtsfunktion der Kreisverwaltung, in: *Der Kreis – ein Handbuch*, hrsg. v. Verein für die Geschichte der deutschen Landkreise, Bd. 2, Köln/Berlin 1976.

31 Eta = 0,17.

größeren Gemeinden hingegen waren auch früher in der Lage, ein bis zwei Abgeordnete aus ihren Reihen in den Kreistag zu schicken. Heute halten von den 37 Sitzen im Kreistag sieben Schwaneweder Bürger, die Samtgemeinde ist mit drei Bürgern vertreten, während sich für Ritterhude, das schon immer stark vertreten war, kein Mandatszuwachs und daher eben in der Bewertung auch keine Einflußsteigerung verzeichnen ließ. Vornehmlich die Bürgermeister der Kerngemeinden saßen auch früher schon im Kreistag; allein aus dem Bereich Hambergen werden heute die beiden Vorsitzenden der großen Fraktionen im Kreistag gestellt. Insofern wird man sagen können, daß sich für die *Kerngemeinden in aller Regel kein Machtzuwachs* im Kreistag verzeichnen läßt, nicht zuletzt weil sich das Potential der heutigen Großgemeinden dort neutralisiert; für die *eingemeindeten Teile* hingegen ergeben sich jetzt *bessere Repräsentationschancen* eben über ihre Zugehörigkeit zur Großgemeinde und die dort gewählten Kreistagsvertreter – vorausgesetzt, diese sind bereit, die örtlichen Interessen der alten Gemeinden im Kreistag zu vertreten.

Insgesamt wird man die Beziehungen zum Kreis dahingehend beurteilen können, daß sie sich nur marginal verändert haben. Sofern die Subsysteme ihre politische Identität aufgegeben haben, ist die Veränderung natürlich gravierend; im zweistufigen Gebilde dagegen müssen insbesondere der Haushalt wie auch andere Satzungen weiterhin von der Kommunalaufsicht genehmigt werden; es schiebt sich jetzt lediglich bei den Beratungsfunktionen die Samtgemeinde – im Rahmen der Verwaltungshilfe – zwischen Mitgliedsgemeinde und Kreis; dies schließt jedoch nicht aus, daß man sich bei komplizierten Fragen direkt an den Kreis wendet. Im übrigen profitieren die kleineren Subsysteme sehr wohl, wie auch die Ehemaligen sehen, politisch von der Gebietsreform, weil sie von der auch früher schon gegebenen politischen Durchschlagskraft der Kerngemeinden Vorteile haben. Die hauptamtliche Verwaltung des Makro-Systems scheint eine Veränderung in den Beziehungen zur Kreisebene nur insofern zu spüren, als die qualitativen Ansprüche der Kommunalaufsicht sich als verstärkte Kontrolle bei gleichzeitigem Nachlassen der Beratungstätigkeit bemerkbar machen.

Zwei weitere Anhaltspunkte zur Beurteilung des Verhältnisses zum Kreis liegen uns vor: die Einschätzung der Bedeutung von Kreisangelegenheiten sowie der Anteil des Zeitbudgets, der auf Kreisangelegenheiten verwandt wird.

Zwischen 1 = »sehr wichtig« und 5 = »kaum bedeutsam« nehmen *Kreisangelegenheiten* im Mittel mit 3,1 *den geringsten Stellenwert* von allen eingestufteten Angelegenheiten ein. Hierbei gibt es jedoch erhebliche Un-

terschiede zwischen den einzelnen Gemeinden: Während Ritterhude Kreisangelegenheiten für kaum bedeutsam erachtet (4,2), wird ihnen in Hambergen (1,8) größere Bedeutung beigemessen, und Schwanewede hält sich mit 2,7 im positiven Mittelbereich. Es sind vor allen Dingen die gegenwärtigen Amtsinhaber, die im Schnitt mit 2,8 die Kreisangelegenheiten höher einstufen als die ehemaligen mit 3,4.³² Im Positionsvergleich sind es interessanterweise die Gemeindedirektoren (2,0) und Dezernenten (2,8), die am positivsten abschneiden, betrachtet man einmal nicht die Befragten in der Mitgliedsgemeinde Hambergen, die selbst Kreistagsabgeordnete sind und entsprechend diese Angelegenheit für sehr wichtig erachten.

In Bezug auf die Zeitbudgetprozente führen dann auch die Befragten in Hambergen mit durchschnittlich 9,9 Prozent ihres Zeitbudgets vor Schwanewede (5,0) und Ritterhude (4,7). Die gegenwärtigen Amtsinhaber verwenden mit 9,9 Prozent deutlich mehr auf Kreistagsangelegenheiten als die ehemaligen mit 2,4, die vermutlich den Schnitt in Ritterhude und Schwanewede gedrückt haben. Sieht man einmal von den beiden Kreistagsmitgliedern in Hambergen ab, so sind es die Bürgermeister, die mit 9,8 Prozent den größten Anteil ihres Zeitbudgets auf Kreistagsangelegenheiten verwenden.

Im Gesamtmittel liegt der Zeitanteil von 7,0 Prozent des Zeitbudgets, der auf Kreistagsangelegenheiten verwandt wird, deutlich über dem Zeitbudget für Kontakte mit der Kreisverwaltung (4,3).

Auch hier gibt es den deutlichen Unterschied zwischen Ehemaligen (2,1) und Gegenwärtigen (5,5), wobei die Befragten in Hambergen mit 7,4 wiederum vor Schwanewede mit 5,0 und Ritterhude 1,7 liegen. Nach Positionen sind es insbesondere die Verwaltungsangehörigen, die Dezernenten (10,0) und die Gemeindedirektoren (6,3), die den größten Zeitanteil auf Kontakte zur Kreisverwaltung verwenden.

3.5 Ausdifferenzierung der Ratsstruktur

Da die NGO die Zahl der Sitze in den allgemeinen Vertretungskörperschaften innerhalb des örtlichen Bereichs von der Einwohnerzahl der jeweiligen Einheit abhängig macht (§§ 32 I, 75 I, II, 71 II NGO), führen

³² Eta = 0,22.

bereits die territorialen Vergrößerungen allein zu einer höheren Zahl von Mandaten in den zentralen Räten. Außerdem wurde innerhalb der einzelnen Größenklassen die Zahl der Sitze heraufgesetzt; insbesondere erhöhte sich die Zahl der jeweiligen Ratsherren für Gemeinden mit mehr als 6000 Einwohnern erheblich. Daher bedeuten im Hinblick auf die Repräsentationschancen eingemeindeter Teile höhere Mandatszahlen zumindest rein quantitativ und rechnerisch kompensierende Vertretungsmöglichkeiten. Darüber hinaus sind die Mandate in den Subsystem-Gremien der Mitgliedsgemeinde- und Ortsräte zu berücksichtigen.³³

Im einzelnen schwankt jetzt auf Makro-Ebene die Größe der Vertretungskörperschaften zwischen 25 bei der Samtgemeinde sowie 31 in Ritterhude und 33 in Schwanewede, während es vorher in den größten Mitgliedsgemeinden 15 und 13 sowie den jeweiligen Kerngemeinden der übrigen Großgemeinden 15 (Schwanewede) und 21 (Ritterhude) waren. In den Mitgliedsgemeinden und Ortschaften bewegen sich die Mandatszahlen heute zwischen 15 und 7.³⁴

Früher hatte in den intensiver untersuchten sieben Gemeinden die Gesamtzahl der *Fachausschüsse* 31 betragen, während man nach der Reform in den drei neuen Großgemeinden insgesamt 20 Fachausschüsse und in den beiden Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde insgesamt 5 Fachausschüsse findet. In den Räten der Ortschaften gibt es keine Fachausschüsse. Diese rein rechnerisch minimale durchschnittliche Erhöhung der Ausschüsse pro Vertretungskörperschaft deutet bereits darauf hin, daß sich auch in ihrer politikmäßigen Spezialisierung keine wesentliche Reorganisation ergeben hat, wenngleich der Aufgabenzuschnitt sich im einzelnen von Gemeinde zu Gemeinde leicht unterscheidet. Obwohl die NGO dem Rat grundsätzlich freistellt, Ausschüsse zu bilden, sofern dies nicht besondere Rechtsvorschriften verlangen (§§ 51, 53 NGO), finden sich überall folgende Fachausschüsse:

- 33 Angesichts dessen läßt sich die beliebte These, die Territorialreform führe prinzipiell zu Mandatsverlusten, ohne entsprechende Modifikation nicht aufrechterhalten, sofern man nicht lediglich auf den Typus »Einheitsgemeinde ohne Subeinheiten« abstellt.
- 34 Auf den weiteren Strukturwandel, der sich in der parteimäßigen Zusammensetzung der verschiedenen Vertretungskörperschaften vollzieht, ist wegen seines politischen Bezugs erst im folgenden Kapitel bei der Behandlung der Struktur des politischen Vorfeldes näher einzugehen (vgl. Kap. 4.2). Die damit verbundenen Auswirkungen etwa auf die Arbeit des Rates, sein Verhältnis zur Verwaltung oder die Beziehung Bürger-Ratsherr sollen später an den entsprechenden Stellen insbesondere der Prozeß-Kapitel behandelt werden.

- als *Pflichtausschüsse* kommen im Untersuchungsbereich lediglich der Schulausschuß³⁵ und der Werksausschuß³⁶ in Frage, dem der Rat als einzigen Fachausschuß gemäß NGO auch eigene Entscheidungsbefugnisse übertragen kann (§ 113 IV 1 NGO). Auf der Ebene der Mitgliedsgemeinden sind allerdings die Schulausschüsse infolge der Hochzoning ihrer Aufgabe entfallen.
- Wie schon die Schulausschüsse, so finden sich nach der Reform auch die Ausschüsse in den Bereichen »Feuerschutz« und »Soziales« jetzt *nur noch auf der Ebene des Makro-Systems auch der Samtgemeinde*; dabei sind die Sozialausschüsse teilweise mit verwandten Materien wie »Jugend und Sport« verbunden, sofern hierfür nicht wiederum eigenständige Ausschüsse gebildet worden sind.
- Aufgrund gemeindespezifischer Besonderheiten wurden gelegentlich Ausschüsse neu gebildet wie z. B. für das Personalwesen (Schwanewede) oder für das Friedhofswesen (Ritterhude).
- Darüber hinaus sind jetzt auf Makroebene für die Haushaltsangelegenheiten *überall Finanzausschüsse* vorhanden, so daß die bisherige gelegentliche Doppelrolle des Verwaltungsausschusses entfallen ist. Abgesehen von dieser Entflechtung vollzieht sich die einzige wesentliche fachliche Ausdifferenzierung zwischen den Materien »Planung« sowie »Bau- und Wegeangelegenheiten«; entsprechend der zunehmenden Bedeutung insbesondere der räumlichen Planung im örtlichen Bereich bilden jetzt selbst die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde stets Planungsausschüsse, zum Teil verbunden mit Angelegenheiten wie »Verkehr«, »Umwelt« oder »Fremdenverkehr«.
- Daneben bleibt es im allgemeinen bei den zumeist schon klassischen Ausschüssen für Bau- und Wegeangelegenheiten.

Somit verfügen die Mitgliedsgemeinden heute nur noch über je zwei bis drei Fachausschüsse: für Bau- und Planungsangelegenheiten sowie für Wegebau und den neuauftretenden Finanzausschuß.

Die für die *Großgemeinde-Ebene feststellbare fachliche Differenzierung der Ausschüsse* bedeutet in Verbindung mit der erhöhten Zahl der Mandate die Möglichkeit, daß sich die Ratsherren auf einzelne Politikbereiche

35 Zunächst aufgrund § 21 I 1 Schulverwaltungsgesetz i. d. F. vom 28. 3. 1962, ns GVBl. S. 37, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. 6. 1973, ns GVBl. S. 189, dann § 90 I Nieders. Schulgesetz i. d. F. vom 18. 8. 1975, ns GVBl. S. 255, zuletzt - d. h. vor unserer Erhebung - geändert durch Gesetz vom 10. 3. 1978 (ns GVBl. S. 249).

36 § 113 III NGO.

spezialisieren können. Dabei muß aber auch die Größe der Ausschüsse berücksichtigt werden, bei deren Festlegung die Räte ebenfalls grundsätzlich frei sind. In den beiden heutigen Einheitsgemeinden umfassen die Ausschüsse unverändert wie in den alten Kerngemeinden durchschnittlich sieben Ratsmitglieder. In der Samtgemeinde sind es ebenso wie vorher in deren Kerngemeinden heute fünf Ratsherren.³⁷ Während vor der Reform auf jedes Ratsmitglied rechnerisch 1,7 Ausschuß-Mitgliedschaften entfielen, sind es heute 1,5 Sitze pro Mandatsträger. Insofern kann sich die *Spezialisierungsmöglichkeit* für die einzelnen Ratsvertreter *nicht wesentlich verbessern*, da jeder unverändert in ein bis zwei Fachausschüssen arbeitet.

Auch das Verfahren der *Bestellung von Ausschußmitgliedern* hat sich nicht verändert, obwohl die Räte Regelungen beschließen können, die vom Höchstzahlverfahren abweichen (§ 51 II 1, 5 NGO);³⁸ die Zahl der Sitze wird unverändert danach den Fraktionen zugeteilt und spiegelt überall die Mehrheitsverhältnisse im Plenum wider. Die Ausschußbesetzung stellt der Rat durch Beschluß fest (Satz 3 a.a.O.). Damit ist faktisch die *Besetzung der Ausschüsse Sache der Fraktionen*; *Machtkämpfe* werden dort ausgetragen. Auch die Zahl der Ausschußvorsitzenden pro Fraktion wurde und wird nach dem gleichen Verfahren ermittelt. Die Fraktionen nominieren darüber hinaus die Ausschüsse, deren Vorsitz sie beanspruchen, in der Reihenfolge der Höchstzahlen und bestimmen die Vorsitzenden aus der Mitte der dem Ausschuß angehörenden Ratsherren im »Zugreifverfahren« (Abs. IV a.a.O.).

Aufgrund dieses *maßgeblichen Einflusses der Fraktionen auf die personelle Besetzung der Ausschüsse* bietet es sich als eine der ersten Möglichkeiten an, um deren Sachverstand zu verstärken, ihre Mitglieder nach Präferenzen zu nominieren, die deren individuellen Interessen und Neigungen sowie (beruflichen) Fähigkeiten und Fachkenntnissen Rechnung tragen. Hierzu schält sich trotz des gemeindeweise unterschiedlichen fachlichen Ausschußzuschnittes und teilweise nur seltener Nennungen einzelner Ausschüsse auf die Frage nach den besonders interessanten und at-

37 Die tatsächliche Gesamtzahl kann jedoch unabhängig von der Territorialreform teilweise höher liegen, da in einigen Ausschüssen zusätzlich externe Mitglieder arbeiten. Unter Umständen ist dann die Zahl der Ratsmitglieder zu erhöhen, damit diese in der Mehrheit bleiben.

38 Über die Zuteilung übrig bleibender Sitze entscheidet das Los, das der Ratsvorsitzende zu ziehen hat (Satz 2 a.a.O.).

traktiven Ausschüssen ein recht *eindeutiges Präferenzprofil* über die einzelnen Einheiten hinweg heraus. Die Beliebtheit konzentriert sich relativ unabhängig von der Reform sowohl nach der Zahl der jeweiligen Nennungen und der rangmäßigen Einstufung als auch bei qualitativer Bewertung im wesentlichen auf vier Ausschüsse in folgender Reihenfolge:

- an erster Stelle früher der Bau- und Wegeausschuß, heute ggf. der Bau- und Wege- sowie Planungsausschuß;
- gefolgt vom Schulausschuß und
- drittens dem Finanzausschuß;
- daneben werden der Sport- und der Feuerwehrausschuß noch geschätzt, während der Sozialausschuß überhaupt nicht genannt wurde.

Dabei liegt der *Bau- und Wegeausschuß* vorher mit den meisten Nennungen und höchsten Einstufungen weitaus an der Spitze. Maßgeblich hierfür erscheinen sozio-ökonomische Gründe, die allerdings nicht nur aus der Bedeutung des Wegebbaus für die Landwirte und daraus resultieren, daß die Ergebnisse der Arbeit in diesem Ausschuß am ehesten manifestiert werden. Er ist auch für die räumliche Planung, insbesondere die Bauleitplanung, zuständig, so daß sich für ihn ebenfalls interessiert, wer Land besitzt. An diesem Zustand ändert sich mit der territorialen Reorganisation im Untersuchungsbereich kaum etwas, obwohl der Bau- und Wegeausschuß an Attraktivität einbüßt und seine Spitzenstellung jetzt mit dem für Planung teilt. Der Grund hierfür erscheint aber mehr formeller Art, da die Planungsangelegenheiten praktisch nur ausgegliedert sind und der Schwerpunkt ihrer Funktion, zumindest bis die Flächennutzungsplanung vorliegt und die Bebauungspläne entsprechend angepaßt oder neu erstellt sind, unverändert hauptsächlich im räumlichen Bereich liegt.

Die zweite Position des *Schulausschusses* beruht darauf, daß das Schulwesen gerade im Untersuchungsbereich um die Zeit der territorialen Neuordnung in vielfältiger Weise grundlegend reformiert wurde, wodurch zusätzliches Problembewußtsein entstand und Engagement für dieses Gestaltungsfeld geweckt wurde.

Während das Prestige des *Finanzausschusses* wider Erwarten gering ist und nicht einsichtig wird, warum man ihn trotz seiner zentralen Funktion für so wenig attraktiv ansieht, erfahren früher wie heute eine gewisse Schätzung der Sportausschuß, da er die Möglichkeit zu zahlreichen Bürger- und Wählerkontakten eröffnet, und der Feuerwehrausschuß, da man dort – so ein Befragter –

»Beschaffungsprogramme für die Feuerwehr beschließen kann; das kann man vorzeigen, obwohl letztlich die Entscheidung im Finanzausschuß liegt.«

Das Qualifikationsniveau der Fachausschüsse kann dadurch erhöht werden, daß ratsfremde, *sachverständige Bürger* in freiwillig gebildeten Ausschüssen mitarbeiten können, um ihre besonderen Erfahrungen nutzbar zu machen.³⁹ In diesem Fall sollen mindestens zwei Drittel der Ausschußmitglieder Ratsherren sein. Die nicht dem Rat angehörenden Mitglieder derartiger Ausschüsse haben allerdings kein Stimmrecht (§ 51 III 1-3 NGO).

Außerdem können die NGO und besondere Rechtsvorschriften für die Pflichtausschüsse vorschreiben, daß externe Mitglieder berufen werden, die dann *auch ein Stimmrecht* haben, soweit sich aus den besonderen Rechtsvorschriften nichts anderes ergibt (§ 53 Satz 2 NGO). Diese Gleichstellung geht von dem Grundgedanken aus, daß mit der pflichtweisen Bildung von Ausschüssen aus Ratsherren und Nicht-Ratsmitgliedern nach festgelegten Grundsätzen trotz unterschiedlicher Legitimation alle Mitglieder gleiche Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte haben sollen.⁴⁰ Während früher die Räte von der ersten Alternative völliger Freiwilligkeit keinen Gebrauch gemacht haben, sitzen heute im Schwaneweder Feuer-
schutzausschuß der Gemeindebrandmeister und sein Stellvertreter, im Ritterhuder Friedhofsausschuß zwei Ratsfremde sowie im dortigen Werksausschuß zwei Betriebsangehörige und ein außerbetriebliches Mitglied.

Im Gegensatz hierzu ist der Schulausschuß nicht nur aufgrund gesetzlicher Regelung außerhalb der NGO zu bilden, sondern diese schreibt zugleich auch externe Mitgliedschaften vor.⁴¹ Das neue Schulgesetz, das am 1. 8. 1974 praktisch mit der Reform in Kraft trat, stellte klar, daß die Mitglieder der Vertretungskörperschaft des Schulträgers in der Mehrheit sein müssen. Der Schulträger bestimmt zwar weiterhin die Zahl der Vertreter der Schulen; allerdings müssen jetzt dem Schulausschuß auf bindenden Vorschlag der jeweiligen Gruppe mindestens je ein Vertreter der Lehrer,

39 Die Betroffenen brauchen nicht Bürger der Gemeinde zu sein. Vgl. allgemein Uwe Thaysen, *Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen*, Heidelberg/Hamburg 1982, S. 147-150.

40 Siehe auch Thieme-Kommission, Bericht, Hannover 1978, S. 75.

41 Vor der Reform sollten sich unter diesen hinzuzuwählenden Mitgliedern u. a. mindestens ein Schulleiter, Vertreter der Lehrer und der Elternvertretung befinden (§ 21 I 2 Schulverwaltungsgesetz, a.a.O.). Diese externen Mitglieder sind stimmberechtigt, da das Gesetz nichts Abweichendes bestimmte (§ 53 Satz 2 NGO). Für das Verhältnis von Ratsherrn zu externen Mitgliedern galt mangels abweichender sondergesetzlicher die allgemeine NGO-Regel, daß die Ratsherren die Zweidrittel-Mehrheit haben sollten (§ 51 III 2 NGO).

der Eltern und der Schüler angehören (§ 90 II 1–4 ns Schulgesetz, a.a.O.). Heute haben diese Ausschüsse in den drei Großgemeinden 11 (Schwanewede) oder 12 Mitglieder (Samtgemeinde Hambergen und Ritterhude), wobei sich der Anteil der Schulangehörigenvertreter vom gesetzlichen Minimum von drei (Ritterhude) bis zu vier (Samtgemeinde Hambergen und Schwanewede) bewegt, da der Samtgemeinderat die Zahl der Elternvertreter und der Schwaneweder Großgemeinderat die der Lehrervertreter mit jeweils zwei festgesetzt haben.

3.6 *Funktionsverlust der Subsysteme*

Insgesamt erweist sich trotz kommunalverfassungsrechtlich sehr unterschiedlicher Konstruktion die Entwicklung der politisch-administrativen Struktur der neuen Großgemeinden im Vergleich zu den Altgemeinden und insbesondere zu den Kerngemeinden als relativ homogen. Demgegenüber läßt der Vergleich der neuen Subsysteme untereinander und ihres Verhältnisses zur Makro-Ebene ein ungleich vielgestaltigeres Erscheinungsbild erwarten. Hierzu gehört zum ersten selbstverständlich der komplette Fortfall von Subsystemen in der vollzentralisierten Einheitsgemeinde (Ritterhude), zum anderen der Unterschied zwischen Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde und Ortschaften mit ihren wiederum zwei Varianten.

3.6.1 *Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde*

Da allein die Mitgliedsgemeinden ihre Qualität als Gemeinde, als kommunale Basisgebietskörperschaft beibehalten, ist ihr Aufgabenbestand noch relativ am größten: Die Zuständigkeit der Samtgemeinde beschränkt sich auf die Weisungsangelegenheiten und bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten im wesentlichen auf die des § 72 I NGO. Da außerdem die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Hambergen keine zusätzlichen Aufgaben übertragen haben, sind sie weiterhin für die sonstigen pflichtigen sowie vor allem den unbegrenzten Kreis der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zuständig, verfügen mithin im Rahmen ihrer örtlichen Allzuständigkeit über das Aufgabenfindungsrecht. Angesichts dessen bleibt die folgende Aufzählung für die Mitgliedsge-

meinden auf Hauptaufgabenfelder beschränkt, wie sie dazu speziell im Untersuchungsbereich sowie vor allem im Zeitvergleich und im Verhältnis zu den anderen Subsystemen heute relevant sind.⁴² Bei den *pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten* ist, wie wir oben schon gezeigt hatten, vor allem an Materien zu denken wie Bebauungsplanung, Gemeindestraßen- und Wegebau, Gewässerfragen sowie die Haushaltssatzung einschließlich der Festlegung der Einnahmen. Aus dem Spektrum der *freiwilligen* Selbstverwaltungsangelegenheiten sind in diesem Zusammenhang zunächst an sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen aufzuführen: Kinderspielplätze, -gärten, -horte, Einrichtungen der Jugendpflege, Dorfgemeinschaftshaus u. ä. Einrichtungen, Gemeindefest, Obdachlosenunterkunft.

Als kulturelle Angelegenheiten gehören hierzu Dinge wie Kulturförderung (allgemein), Pflege von Ortsgeschichte und Ortsbild, Denkmalschutz, sowie aus dem Sektor »Sport und Freizeit« Einrichtungen und Leistungen wie örtliche Sportstätten und Freizeiteinrichtungen oder Förderung der Sportvereine.

Daneben sind zu diesem Kreis auch zu rechnen: Ver- und Entsorgung, soweit nicht bei der Samtgemeinde, öffentlicher Personennahverkehr, sonstige (Gemeinde-)Straßen und Wege, Wirtschaftsförderung, Bodenvorratspolitik, Flurbereinigungsverfahren, Förderung des sonstigen Vereinslebens, Benennung von Straßen, Wegen und Plätzen, Mitgliedschaft in Forstverbänden.

Zwar wird der Kreis dieser Materien, insbesondere so wie sie konkret in den untersuchten Mitgliedsgemeinden anfallen, im Vergleich zum Aufgabenkomplex der Samtgemeinde für nicht mehr besonders bedeutsam gehalten.

»Wir haben die Abmachung, daß die Samtgemeinde keine freiwilligen Aufgaben übernimmt. Der Verwaltungschef setzt sich stark dafür ein. Sonst würde sich auch die Frage stellen, ob es noch gerechtfertigt ist, daß wir eine Samtgemeinde und keine Einheitsgemeinde haben. Im übrigen haben die Mitgliedsgemeinden ja kaum noch Aufgaben« – so ein Befragter auf Samtgemeindeebene.

Zu berücksichtigen ist aber, daß, wie gesagt, die Mitgliedsgemeinden neben dem erwähnten Aufgabenfindungsrecht über die *Finanzhoheit* verfügen, da die Samtgemeinde lediglich Gebühren und Beiträge und eine Umlage von ihren Mitgliedsgemeinden erheben darf (§ 76 I, II, 1 NGO), al-

42 Vgl. allgemein *Benne* S. 144 ff.

lerdings auch Empfänger der Finanzzuweisungen ist. Weiterhin verfügen die Mitgliedsgemeinden innerhalb ihres Aufgabenbereiches ebenfalls grundsätzlich über die *Organisationshoheit*, d. h., soweit sie diese Aufgaben selbst erfüllen, können sie unverändert über das entsprechende Personal, Budget und die sonstige Organisation disponieren, da die Samtgemeinde für sie lediglich die Kassengeschäfte führt sowie die Gemeindeaufgaben veranlagt und erhebt.

Bei einem derart komplizierten Kompetenzgeflecht schon von der Funktions- und Aufgabenverteilung her schließt selbst ein Bemühen um klare Abgrenzung und korrekte Handhabung nicht aus, daß es im politischen Alltag praeter oder contra legem zu *informellen Verschiebungen* etwa dergestalt kommt, daß

- die Samtgemeinde weitere Aufgaben für einzelne Mitgliedsgemeinden oder für alle diese ohne ausdrückliche Übertragung wahrnimmt oder
- daß alle Mitgliedsgemeinden oder einzelne von ihnen im Bereich der Samtgemeinde-Zuständigkeit tätig werden.

In der Tat waren sich die Befragten solcher *Grauzonen* bewußt und führten eine Reihe von Beispielen hierzu an.

So werden die Vorteile, die die größte Mitgliedsgemeinde aus der örtlichen Verwaltungshilfe der Samtgemeinde hat, kostenmäßig nicht – wie in anderen Samtgemeinden – mit dieser aufgerechnet. Diese Mitgliedsgemeinde stellt allerdings das Rathaus zur Verfügung. In ähnlicher Weise profitiert die zweitgrößte Mitgliedsgemeinde vom Samtgemeindedirektor, der zugleich ihr nebenamtlicher stellvertretender Gemeindedirektor ist und im dortigen Rathaus wohnt. Ebenso kommt es durch den Zusammenhang zwischen der Aufstellung des Flächennutzungsplans seitens der Samtgemeinde und den Bebauungsplänen durch die Mitgliedsgemeinde zu Überschneidungen: »Das trennen die ehrenamtlichen Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden nicht so genau.« Andererseits lehnt die Samtgemeinde z. B. Zuschußanträge für Dorfgemeinschaftshäuser in Mitgliedsgemeinden ab, da man keine Mischfinanzierung wünscht. Während diese Entwicklung noch nicht besonders gravierende Fälle betrifft, da sie keine generelle Funktionsverschiebung hervorruft oder wesentliche, den Entscheidungsprozeß verlagernde Wirkungen hat, erlangt die zweite Gruppe in der Praxis jedenfalls des Untersuchungsbereiches mehr Bedeutung, da die Mitgliedsgemeinden den *Feuerschutz und das Friedhofswesen weiterhin als ihre Angelegenheit betrachteten*. Während dabei die Feuerwehr noch im Haushalt der Samtgemeinde aufgeführt wurde, war dies beim Friedhofswesen angeblich nicht mehr der Fall.

Zunächst sind im Bereich der Feuerwehr die bisherigen Gemeindefeuer-

wehren nicht nur an ihren Standorten geblieben und wurden dort tatsächlich unterhalten und betrieben. Die örtliche Dislozierung geht sogar so weit, daß die Samtgemeinde innerhalb der neuen Mitgliedsgemeinde Holste je eine Feuerwehr in den Ortsteilen Oldendorf und Hellingst unterhält.

». . . Die haben aus dem Erlös des Schulgebäudes, das sie kurz vor der Reform verkauft haben, noch ein Feuerwehrhaus und einen Tankwagen gekauft . . . aber mit den zwei Fahrzeugen ist das so: Bitte, verlaßt die Brandstelle, das ist mein Feuer! Das liegt natürlich auch sehr stark daran, daß der Herr Samtgemeinde-Bürgermeister, wenn er fünf Korn hat und mit den Ellenbogen auf der Theke lehnt, diese Dinge versprochen hat. Da kann man nichts ändern. Die Feuerwehrleute, die spritzen, das sind alles CDU-Leute. Wenn ich das dem Kreisfeuerwehrmann sage, schlägt er mich tot – im Sitzen! Aber das ist auch in den Einheitsgemeinden im ganzen Landkreis so . . .«

Zwar versuchte die Samtgemeinde, das Feuerwehrwesen zu zentralisieren.

»Aber das gleitet uns nicht aus den Händen, das sind ja unsere Jungs; die sind alle bei mir zur Schule gegangen. Daß das Geld von der Samtgemeinde kommt, wissen nicht mal alle Feuerwehrleute. Es heißt auch nicht »Feuerwehr Samtgemeinde Hambergen«; das ist und bleibt Teil des Dorfes. Wird ja auch laufend benötigt, jetzt bei der Schneekatastrophe oder wenn ein Tier in den Graben fällt.«

Ähnlich verfährt man im Ergebnis beim Friedhofswesen.

»Wir haben noch die Leichenhalle gebaut, und es ist ganz gemütlich drin. Das Verhältnis zur Familie und dem Stückchen Erde – das wird gepflegt von den Leuten. Die Samtgemeinde schickt höchstens mal einen Arbeiter.«

Aus gleich gelagerten Überlegungen – nun aber gegenüber dem Kreis – hat man übrigens auch die Schulträgerschaft auf Samtgemeinde-Ebene beibehalten.

»Wir haben das Gefühl, wir tun etwas für unsere Kinder. Wir haben Einfluß auf die Ausstattung und, wer als Hausmeister oder Schulleiter eingestellt wird.« Ganz in diesem Sinne läßt übrigens eine Mitgliedsgemeinde nach der Reform noch auf eigene Kosten ein Regendach am Eingang »ihres« Schulgebäudes anbringen, nachdem sie es noch vor der Reform selbst errichtet hatte und diese Verbesserung daher nicht von der Samtgemeinde vornehmen lassen, sondern das Werk selbst vollenden wollte.

Außerdem kommt es vor, daß Mitgliedsgemeinden an die Vereine Zuwendungen zahlen, für die eigentlich die Samtgemeinde zuständig wäre. Konflikte ergeben sich dabei z. B. beim Sportstättenbau aus der Frage, ob es sich um eine übergeordnete Einrichtung handelt, die die Samtgemeinde zu fördern hätte. Unter Umständen ist es nicht allein alte Gewohnheit, Aufgaben wie die vorgenannten beizubehalten. Viele Bürger dürften auch die Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedsgemeinde und Samtgemeinde nicht durchschauen.

So soll einer gefragt haben: »Wozu haben wir eigentlich zwei Bürgermeister?« Im übrigen erscheinen gelegentlich auch den übrigen Behörden Zuständigkeiten unklar: Das Katasteramt schrieb die Gemeinde Hambergen an, als in Axstedt eine Vermessung erfolgen sollte.

Außerdem fanden sich *administrative Rudimente* auf der Ebene der Mitgliedsgemeinden. Obwohl ihnen die Gemeindequalität und damit die entsprechende Organisations- und Finanzhoheit sowie die Dienstherreneigenschaft für hauptamtliches Verwaltungspersonal verblieben ist, hat die NGO dem Beibehalten einer eigenen hauptamtlichen Verwaltung zwei entscheidende Riegel vorgeschoben: Neben der Hochzonung der stets anfallenden Kassengeschäfte und Veranlagungen auf die zentrale Samtgemeinde-Ebene ist das Amt des Gemeindedirektors nicht nur lediglich nebenamtlich auszuüben, sondern es wird zugleich noch – wenn auch nur fakultativ – die diesbezüglich erwünschte ideale Personalunion mit dem Amt des Samtgemeindedirektors postuliert, während sie sonst mit der des ehrenamtlichen Bürgermeisters besteht (§ 70 I 2 NGO).⁴³ Dies bedeutete aber nicht, daß – zumindest während einer Übergangsphase – sämtliche Mitgliedsgemeinden in dem von uns untersuchten Fall völlig ohne Verwaltungspersonal auskamen.

In der Mitgliedsgemeinde Axstedt wurde die ehemalige Verwaltungsangestellte weiterbeschäftigt, da diese nicht zur Samtgemeinde-Verwaltung überwechseln wollte. Weil diese Kraft zugleich als Anlaufstelle für die Samtgemeinde fungierte, beteiligte sich diese aber an den Personalkosten, so daß letztlich nicht zu entscheiden ist, ob es sich nicht formal lediglich um eine Verwaltungsaußenstelle handelte.

In ähnlicher Weise verfügte auch Vollersode weiterhin über gewisse Verwaltungskapazitäten, da die in der dortigen Verwaltungsaußenstelle täti-

⁴³ Nach Günther Benne, a.a.O., S. 146 wurden 1978 478 Mitgliedsgemeinden vom Bürgermeister und 265 vom Samtgemeindedirektor nebenamtlich verwaltet.

ge Halbtagskraft weiterhin als Sekretärin für den Bürgermeister (und nebenamtlichen Gemeindedirektor) tätig war. Aber auch hier war die Abgrenzung gegenüber einer Verwaltungsaußenstelle nicht eindeutig, da diese Kraft das Siegel der Samtgemeinde benutzte. Im übrigen wohnte der Samtgemeindedirektor im Hause, so daß wichtige Dinge, die bei der Schreibkraft eingingen, mittags mit dem Samtgemeindedirektor besprochen wurden.

»Paßverlängerungen nimmt er nachmittags mit in die Samtgemeinde, und abends sind die wieder da. Die Schreibkraft macht genau dasselbe wie früher! Auch für mich schreiben – dem walte Hugo!« – So der Bürgermeister.

Hiermit wird schon angedeutet, daß formal die in den Mitgliedsgemeinden anfallenden Verwaltungstätigkeiten wie früher alleine vom ehrenamtlichen Gemeindedirektor wahrgenommen werden. Allerdings werden die Bürgermeister und ehrenamtlichen Gemeindedirektoren in den von uns untersuchten beiden größten Mitgliedsgemeinden wesentlich dadurch entlastet, daß der heutige Samtgemeindedirektor und sein Stellvertreter, die in den betreffenden Gemeinden früher hauptamtliche Gemeindedirektoren waren, nunmehr als nebenamtliche stellvertretende Gemeindedirektoren in ihren Mitgliedsgemeinden fungieren (§ 70 II, IV NGO).

Wie im Rahmen der Ortschaftsverfassung nach § 55a III 6 NGO Ortsbeauftragte bestellt werden können, die Hilfsfunktionen für die neue Zentralverwaltung erfüllen (s. 3.6.2), so sind auch die Samtgemeinden und die Mitgliedsgemeinden befugt, *Ortsvertrauensmänner* zu bestellen, sofern Mitgliedsgemeinden durch die Reform neu gebildet worden sind; allerdings hat man hiervon im Bereich der neuen Mitgliedsgemeinde Holste keinen Gebrauch gemacht.

3.6.2 Ortschaften

Während sich für die Subsysteme einer Samtgemeinde eine einheitliche Ausgangsposition ergibt, sind auf der lokalen Ebene einer ortschafsgemäß untergliederten Einheitsgemeinde formell die beiden Hauptvarianten mit Ortsrat bzw. Ortsvorsteher zu unterscheiden.⁴⁴ Trotzdem sind für beide Arten dieser Subsysteme als im wesentlichen gleichartige Grundfunk-

⁴⁴ Nach *Günther Benne*, a.a.O., S. 135 hatten 1978 von den Gemeinden mit Ortschaftsverfassung 68 Ortsräte, 40 Ortsvorsteher, 90 beides und 32 Ortsbeauftragte eingerichtet.

tionen postuliert, »die Belange der Ortschaft zu wahren und auf ihre ge-
deihliche Entwicklung innerhalb der Gemeinde hinzuwirken« (§ 55a I 1
NGO für die Ortsräte) und »die Belange der Ortschaft gegenüber den Or-
ganen der Gemeinde zur Geltung zu bringen« (§ 55b I 4 NGO für die
Ortsvorsteher). Darüber hinaus ist es Sache des Großgemeinderats, in der
Hauptsatzung für die Ortsräte diejenigen Angelegenheiten des eigenen
Wirkungskreises zu bestimmen, die ihnen zur eigenen Entscheidung über-
tragen werden und zu denen sie zu hören sind (§ 55a I 2). Demgegenüber
gibt es für die Ortschaften mit Ortsvorsteher keine korrespondierende
Möglichkeit zur Dezentralisation. Diese haben lediglich ggf. zusätzlich im
Interesse einer bürgernahen Verwaltung Hilfsfunktionen für die Gemein-
deverwaltung zu erfüllen, worüber das Nähere der Regelung in der
Hauptsatzung überlassen bleibt (§ 55b I 4, 5 NGO). Generell können
mithin die Ortschaften mit Ortsrat über »eigene« – wenn auch abgeleitete
– Aufgaben aus dem Kreis der freiwilligen und eventuell sogar der pflich-
tigen Selbstverwaltungsangelegenheiten verfügen, während dies bei der
anderen Ortschaftsstufe nicht möglich ist.

3.6.2.1 *Ortsräte*

Die Größe der Ortsräte schreibt die NGO nicht vor, sondern überläßt de-
ren Festlegung der Hauptsatzung (§ 55a II 1. HS NGO). Diese hat in der
untersuchten Gemeinde Schwanewede für vier Ortschaften (Beckedorf,
Leuchtenberg, Lönnhorst und Meyenburg) jeweils 7, für Neunkirchen 9
und für Schwanewede 15 Mitglieder festgeschrieben. Dabei orientierte
man sich nicht nur an der Größe der Räte in den früheren Gemeinden,
sondern an der NGO und einer Vorgabe aus dem Innenministerium.
Strukturell bedeutsam gegenüber den Subsystemverhältnissen im Samt-
gemeindebereich ist bei den Ortsräten noch, daß es die Hauptsatzung zu-
lassen kann, daß die in einer Ortschaft wohnenden Ratsherren dem Orts-
rat mit beratender Stimme angehören können (§ 55 IV NGO).⁴⁵ Dement-
sprechend bestimmt § 12 V der Schwaneweder Hauptsatzung (i. d. F. der
6. Änderungssatzung vom 17. 12. 1979), daß die in einer Ortschaft mit
Ortsräten wohnenden Ratsmitglieder diesem mit beratender Stimme an-
gehören.

45 Hiergegen die Thieme-Kommission, Bericht S. 102.

Wie sehr die Ortsräte ihre Kompetenz nur als abgeleitetes Recht besitzen, mithin als Teil einheitlicher gemeindlicher Selbstverwaltung in voller Akzidenz zum Makro-Rat angesehen werden sollen, zeigt der Umstand, daß auf das Verfahren der Ortsräte die Vorschriften über Ausschüsse entsprechend anzuwenden sind (§§ 55a V 1 1. HS NGO, § 12 III Hauptsatzung)⁴⁶ und daß sie das Schicksal des Gemeinderats teilen, wenn dieser aufgelöst oder seine Wahl für ungültig erklärt wird (§ 55a VII NGO). Die schwächere Position der Ortsräte gegenüber den Subsystemgremien der Samtgemeinde zeigt sich weiterhin darin, daß letztere mit Rücksicht auf ihre Gemeindequalität ihren Ratsvorsitzenden zugleich als ehrenamtlichen Bürgermeister aus ihrer Mitte wählen, während dies in Schwanewede bei den Ortsbürgermeistern als Ortsratsvorsitzenden zwar auch der Fall ist (§§ 55a III 1, 2 NGO; 12 III Hauptsatzung) – dies aber nur deshalb, weil man in der Hauptsatzung keinen Gebrauch von der kommunalverfassungsrechtlich eingeräumten Möglichkeit macht, daß der Vorsitzende des Gemeinderats zugleich Ortsratsvorsitzender ist (in solchen Fällen wählt der Ortsrat seinen stellvertretenden Ortsbürgermeister aus seiner Mitte – S. 3 a.a.O. NGO). Der Gebietsänderungsvertrag enthält allerdings keine dahingehende Absicherung für die Ortschaften mit Ortsräten. Die Schwaneweder Ortsbürgermeister sind auf diese Weise nicht nur aufgrund ihrer Amtsbezeichnung, sondern auch aufgrund ihrer eigenständigen Bestellung im Wege unmittelbarer Legitimation zumindest äußerlich mit einem eigenen politischen Gewicht versehen.

Aufgrund dieser konsequenten Einbindung in das politische System sind sie anders als die Ortsratsvorsitzenden keine Ehrenbeamten. Sollen sie zusätzlich Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung ausüben, muß sie der Rat als »Ortsbeauftragte« zu Ehrenbeamten ernennen.⁴⁷ In Schwanewede sah man hierzu jedoch offenbar keinen Anlaß, zumal in allen Ortschaften mit Ortsräten Verwaltungsaußenstellen bestanden.

Zumindest über den Wortlaut der NGO hinaus und ohne Absicherung im Gebietsänderungsvertrag bestimmt die Schwaneweder Hauptsatzung noch,

- daß die Ortsbürgermeister das Recht haben, bei Angelegenheiten, welche ihre Ortschaft betreffen, beratend an den Sitzungen der Ratsausschüsse teilzunehmen (§ 12 VI ebenda) und

⁴⁶ § 55 f. III NGO i. d. F. v. 24. 6. 1980.

⁴⁷ § 55 f. NGO i. d. F. v. 24. 6. 1980 bestimmt in Abs. 3, daß der Ortsbürgermeister Hilfsfunktionen für die Verwaltung wahrnimmt, er kann dies aber nach Abs. 4 ablehnen.

- daß sich der Bürgermeister bei Wahrnehmung von Repräsentationspflichten innerhalb einer Ortschaft mit Ortsbürgermeister in der Regel durch diesen vertreten lassen soll (Abs. VII ebenda).

Ehe auf die Kompetenzen im einzelnen eingegangen wird, ist festzuhalten, daß die Befragten im Schwaneweder Bereich den eigentlichen Sinn der Ortschaften mit Ortsrat *über die gesetzliche allgemeine Funktion hinaus* darin sehen, das »Interesse der Bürger an der Kommunalpolitik, der Politik überhaupt wachzuhalten«. Daneben wird es als weitere Funktion gewertet, daß ein schnelles Eingreifen vor Ort, wie z. B. bei der »Schneekatastrophe« des Winters 1978/79, möglich sein muß und die Bürger in den Ortschaften besser informiert werden oder rechtzeitig, wenn z. B. umstrittene Entscheidungen im Gemeinderat oder in der Zentralverwaltung anstehen.

Um solche vertikalen, im übergeordneten Interesse liegenden Funktionen wirksam wahrnehmen zu können, wird den Ortschaften außerdem gewissermaßen eine *lokale, interne Basisfunktion* zugeschrieben. Sie sollen Sammelbecken aller Aktivitäten sein, um eine kulturelle Eigenständigkeit wahren zu können. Es soll eine Möglichkeit vorhanden sein, das gewachsene Eigenleben fördern und unterstützen zu können. In dieser Hinsicht soll der Ortsrat auch die Arbeit im Sinne des Gemeinderats weiterführen. Hierfür lassen sich verschiedene Beispiele anführen: In einer der Ortschaften (Meyenburg), die bereits über einen Heimatverein verfügte, sollte zudem der vom Ortsbürgermeister gegründete »Arbeitskreis für Dorfgemeinschaft und Heimatpflege« wirken. Dieser versucht, die Ortschaft in ihrer ursprünglichen Gestalt zu erhalten oder gar diese wiederherzustellen, indem z. B. ganze Bauernhäuser, sonstige Gebäude oder Dorfteile restauriert werden. In einer anderen Ortschaft (Neuenkirchen) kommen Ortsrat und Vereinsvorsitzende jeweils um die Jahreswende zusammen und stellen einen Veranstaltungskalender auf, damit alle Vereine zeitlich verteilt ihre Feste feiern können. Außerdem findet einmal im Jahr ein Patenfest zwischen der Patenkompanie aus dem Standort Schwanewede und der Ortschaft statt. Träger sind zwar die Vereine; sie beraten aber vorher mit dem Ortsrat, wie die Veranstaltung ausgerichtet werden sollte. Weiterhin versuchte man, den dortigen »Herbstmarkt«, eine Art Jahrmarkt, wieder zu aktivieren. Es handelt sich um eine Veranstaltung, die seit etwa 400 Jahren jährlich stattfand, die aber langsam in Vergessenheit geraten war.

Zu solchen eigenständigen, gewissermaßen aus eigenem Recht geschaffenen Aktivitäten treten ferner die *Entscheidungsrechte des Ortsrats gemäß*

Delegation in § 13 I der Schwaneweder Hauptsatzung in folgenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises:⁴⁸

- Pflege von Ortsbild und örtlicher Geschichte,
- Zuschüsse für örtliche Vereine,
- Unterhaltung von Denkmälern in der Ortschaft,
- Förderung, Ausgestaltung und Benutzung von Einrichtungen der Kulturpflege, Park- und Grünanlagen sowie
- Zuschüsse zu Einrichtungen der Heimatpflege in der Ortschaft.

Der Kreis dieser lokalen Entscheidungsrechte liegt in der Praxis freilich nicht absolut fest, da der Rat aus den Ortsräten im Einzelfall Entscheidungen über ihnen zugewiesene Angelegenheiten abziehen kann, wenn diese über die finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Ortschaft hinausgehen oder überörtliche Bedeutung haben (§ 13 II Hauptsatzung). Eine weitere faktische Abhängigkeit der Ortsräte bei der Wahrnehmung ihrer Entscheidungsrechte ergibt sich aus ihrer eingeschränkten finanziellen Autonomie, da sie über keine eigenen Finanzquellen verfügen, sondern ihnen lediglich die zur Erledigung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen sind (§ 55a I 4 NGO, § 13 III Hauptsatzung).

Angesichts derart begrenzter Kompetenzen liegt es nicht fern, auch hier – wenn auch aus anderen Gründen als im Verhältnis von Mitgliedsgemeinden zur Samtgemeinde – Grauzonen zu vermuten, die sich etwa ergeben können,

- wenn die Großgemeinde den Ortsräten offiziell mehr überträgt, als es die NGO zuläßt, oder
- die Ortsräte in ihren Bereichen nicht delegierte Aufgaben der Großgemeinde wahrnehmen oder
- die Großgemeinde eigentlich den Ortsräten zustehende Aufgaben erfüllt.

Die Interviewpartner betonten jedoch, daß sich die Zentralverwaltung bemühe, die Entscheidungsrechte der Ortsräte zu beachten; aber: »In Einzelfällen können die Dinge auch mal unterschiedlich laufen«.

Dieses Bild darf indessen nicht über teilweise ausgesprochen kontroverse Meinungen über den Stellenwert der Ortschaftsfunktionen und -aufgaben sowie deren tatsächliche Handhabung hinwegtäuschen.

Zum einen werden in den *Ortschaften* Materien wie Pflege von Ortsbild,

48 Vgl. jetzt den Katalog in § 55g I NGO n. F. entgegen den Vorschlägen der »Thieme-Kommission«, die zwar für mehr Anhörungs-, Vorschlags- und Auskunftsrechte, aber gegen zusätzliche Entscheidungsrechte votierte (S. 100 f.); siehe auch die Zusammenstellung der Kompetenzen bei *Günther Benne*, a.a.O., S. 111–120.

örtlicher Geschichte oder Denkmälern, Zuschüsse für Vereine oder Ausgestaltung und Benutzung von Park- und Grünanlagen als nicht besonders bedeutsam angesehen. Zum anderen kritisiert man, daß die Ortsräte nicht voll eingesetzt, vielmehr in ihren Befugnissen weitgehend beschnitten werden von der Verwaltung wegen der damit verbundenen Mehrarbeit; auch die derzeitige Mehrheit im Gemeinderat verhält sich aus politischen Gründen restriktiv, weil man widersprechende Beschlüsse in den Ortsräten befürchtet. Zudem »hungere der Rat die Ortschaften, in denen andere politische Mehrheitsverhältnisse herrschen, finanziell aus«:

»Z. B. können Ortsräte Beihilfen an Vereine vergeben. Beträgt diese etwa DM 300,—, beläßt man die Sache dem Ortsrat. Geht es aber um eine größere Summe, etwa DM 30 000,— bis 40 000,— für Sportstättenbau, sagt man von vornherein, ohne den Ortsrat zu hören: ›Das ziehen wir an uns‹, obwohl es auch um Dinge geht wie ›wo kommt die Anlage hin?«

Einhellig kritisiert demgegenüber die *Zentralebene*, daß die Ortsräte ihre Mittel bei der Wahrnehmung ihrer eigenen Entscheidungsrechte einfalllos und nur mit Mühe einsetzen, manchmal auch gar nicht auszuschöpfen in der Lage seien. Insbesondere Haushaltsreste würden für Parkbänke u. ä. »Verlegenheitsinvestitionen« ausgegeben. Die Subsysteme machen demgegenüber geltend, daß man ihrerseits erst bei größeren Entscheidungskompetenzen, insbesondere mehr Mitteln, auch entsprechende Initiativen erwarten könne. Insbesondere strebten die Ortschaft Schwanewede und andere SPD-Ortsräte danach, einen größeren »Haushalt« zu erhalten, da der Etat auch im Verhältnis zu den Kosten für die Ortsräte relativ gering sei. Angesichts dieser ambivalenten Einschätzung des Stellenwertes des Entscheidungsrechts können sich die – wenn auch überwiegend reaktiv ausgestalteten – Beteiligungs-, insbesondere die *Anhörungsrechte* bedeutsamer erweisen. Aber die Ortsräte sind – mittlerweile – nur noch zu dem folgenden festgelegten Kreis von Angelegenheiten zu hören, die ihre Ortschaft betreffen:⁴⁹

- Aufstellung des Flächennutzungsplanes,
- Aufstellung und genehmigungspflichtige Änderungen von Bebauungsplänen, Änderung des Flächennutzungsplanes sowie Erlaß von Baugestaltungssatzungen und Veränderungssperren,
- Benennung von Straßen, Wegen und Plätzen,

49 Vgl. jetzt auch § 55g III NGO n. F.

- Bau und Erneuerung von Straßen und Wegen einschließlich Straßenbeleuchtung und Kanalisation,
- Änderung der Grenzen der Ortschaft,
- Änderung und Aufhebung von öffentlichen Einrichtungen,
- Veräußerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen,
- Vermietung und Verpachtung von Wohnungen oder Grundbesitz,
- Veranstaltungen von Märkten aller Art,
- Benennung von geeigneten Persönlichkeiten für die Bestellung von Schiedsmännern, Schöffen und Geschworenen,
- Abhaltung von Sprechstunden in den Außenstellen sowie
- Veranschlagung von Haushaltsmitteln, die den Ortsräten für die ihnen zur Entscheidung übertragenen Aufgaben zugewiesen werden.

Auch bei diesen Anhörungsrechten erhob sich Kritik in den Ortschaften und richtet sich dagegen, daß schon alles vorentschieden sei – der Ortsrat mithin nur noch einen »Ausschuß mit gewissen Mitspracherechten« abgebe. Die Entscheidungen fallen im zentralen Bereich. Man sieht es deshalb als günstiger an, selbst Ratsmitglied in Schwanewede zu werden, da man dann besser informiert sei und mehr Kontaktmöglichkeiten habe, obwohl auch andere Wege möglich seien, etwa wenn man mit dem Bürgermeister von Schwanewede persönlich bekannt sei.⁵⁰ Die eigentliche Realisierung von Ortschaftsvorschlägen sieht man freilich weiterhin davon abhängig, daß Ortsansässige – auch ehemalige Gemeinderatsmitglieder – im Großgemeinderat sitzen. Dabei sollen die Ortsräte die betreffenden Ratsmitglieder politisch entlasten können, da alle Ratsherren aus den Ortschaften im Ruf stehen, jeder Sorge nur für seine Ortschaft; demgegenüber wird der Ortsrat als legitimiert angesehen, eben gerade lokale Interessen zu verfolgen.

Immerhin bedeutet der Kreis der anhörungspflichtigen Materien i. e., daß es in der Tat wenig Themata gibt, bei denen die Ortschaften nicht am Entscheidungsprozeß zu beteiligen sind. Man schätzte den *Ortsrat der Kerngemeinde* sogar als so mächtig ein wie den heutigen Großgemeinderat, da eben alle zentralen Einrichtungen in diese Ortschaft gelegt werden. Neben dem gesamten Bereich der Bauleitplanung, des Straßen- und Wegebaues oder der Kanalisation gehören hierzu vor allem praktisch alle Investitionen in öffentliche Einrichtungen, die Entscheidung über die Abhaltung von Sprechstunden in den Außenstellen sowie die Veranschlagung von

⁵⁰ S. u. Kapitel 5.

Haushaltsmitteln, die den Ortsräten für die ihnen zur Entscheidung übertragenen Aufgaben zugewiesen werden.⁵¹ Bei Bebauungsplänen z. B. wird zunächst der Ortsrat gefragt, ob man es wolle, daß ein Plan aufgestellt werde. Im übrigen räumt man den Ortsräten einen weiten Spielraum ein, z. B. die Prioritäten für den Ausbau von Straßen und Kanalisation festzulegen, und entspricht ihren Empfehlungen nach Möglichkeit. Erst nach der Stellungnahme der Ortsräte gelangen diese Fragen in die Fachausschüsse. Eine weitere Partizipationsmöglichkeit resultiert daraus, daß die Ortsräte von sich aus mit Wünschen und Anregungen an die Gemeinde herantreten – ein Ausfluß einer ihrer Grundfunktionen, »die Belange der Ortschaft zu wahren und auf ihre gedeihliche Entwicklung hinzuwirken« (§ 55a I 1 NGO). So sollen die Ortsräte z. B. auf Probleme hinweisen, die in ihrer Ortschaft auftreten. Nach Ansicht der Zentralebene allerdings versagen sie hierbei oft, machen keinen Gebrauch von der Möglichkeit, Probleme aufzuarbeiten, aufzugreifen und Vorschläge einzubringen. Sie befaßten sich nur mit der Verteilung des zugewiesenen Geldes entsprechend den Aufgaben laut Hauptsatzung, ohne sich zu fragen: »Was machen wir, wenn wir mehr bekämen?«

Die Ursachen für diese insgesamt zwiespältige Einschätzung liegen teilweise in den oben angesprochenen unterschiedlichen Grundpositionen zur Institution von Ortschaften insbesondere mit Ortsrat. Gleichwohl wird die Möglichkeit begrüßt, bei divergierenden Mehrheiten im Ortsrat und im Gemeinderat ein Sprachrohr zu haben. Auch wird die Einrichtung aus der Sicht der Ortschaften, die nur einen Ortsvorsteher haben, als großer Vorteil gewertet.

3.6.2.2 Ortsvorsteher

Als tatsächliche Funktion der Ortsvorsteher kristallisiert sich heraus, daß auch diese äußerlich am schwächsten ausgestaltete Subsystem-Institution über ihre *formelle Funktionszuweisung* als vornehmlich extern-vertikalen *Mittler* zwischen Ortschaft/Bürger und Gemeinde (organen) hinaus ebenfalls in eine mehr interne, lokale »Ansprech-« und »Sammelfunktion« hineinwächst. Betrachtet man zunächst die den Ortsvorstehern gemäß Hauptsatzung formell zugewiesenen Aufgabenkomplexe, so bringt deren

⁵¹ Demgegenüber wird der Haushaltsplan insgesamt in der Verwaltung erstellt, im Finanz- und Verwaltungsausschuß beraten und anschließend vom Rat ohne Anhörung der Ortsräte beschlossen.

§ 16 Satz 1 im wesentlichen lediglich eine Wiederholung und Präzisierung der bereits in der NGO aufgeführten generellen Funktionen, nämlich die Belange der Ortschaft gegenüber den Organen der Gemeinde zur Geltung zu bringen und mit *Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung*⁵² bei der Erledigung solcher Aufgaben betraut zu werden, deren Abwicklung oder Beurteilung im Interesse einer bürgernahen Verwaltung eine Kenntnis der örtlichen Verhältnisse erfordert. Im folgenden Satz der Hauptsatzung werden diese im Rahmen einer Insbesondere-Aufzählung dahingehend konkretisiert, daß hierzu vor allem gehören:⁵³

- Bei der Erledigung derjenigen Aufgaben mitzuwirken oder die Gemeinde zu unterstützen, bei denen die Ortschaften mit Ortsrat Entscheidungs- oder Anhörungsrechte gemäß Hauptsatzung haben,
- Personalausweise und Pässe zu verlängern oder auszuhändigen,
- Antragsvordrucke der verschiedensten Art auszugeben und anzunehmen,
- bei Zählungen und Statistiken mitzuwirken,
- Fundsachen entgegenzunehmen und an die Gemeindeverwaltung weiterzuleiten,
- Arbeitsunfälle zu untersuchen sowie Zeugen zu vernehmen,
- Lebensbescheinigungen für Renter zu erteilen,
- bei der Feld- und Forstaufsicht mitzuwirken sowie
- Bekanntmachungen der Gemeinde auszuhängen.

Da es für das formale Funktions- und Aufgabenfeld der Ortsvorsteher nur eine beispielhafte und recht allgemein gehaltene Aufzählung gibt, ist diese anhand der zahlreichen Antwortkommentierungen zusammenfassend zu erläutern. Danach sieht man den Ortsvorsteher zunächst im Verhältnis von Ortschaft/Bürger zu Großgemeinde *wie einen Ortsrat in verkleinertem Maßstab*, der mehr oder minder dasselbe mache, nur eben allein, was sich ansonsten der Ortsbürgermeister mit seinen Ortsratsmitgliedern erarbeite. Insoweit zeigt die Praxis des Untersuchungsbereichs, daß die Ortsvorsteher hierzu im wesentlichen Einzelanliegen von Bürgern oder auf deren Initiative hin Belange, die die Ortschaft insgesamt betreffen, gegenüber den Gemeindeorganen zur Geltung bringen sollen.

Eine solche *Vermittlungsfunktion* ergibt sich daraus, daß man *für den*

52 Für die Tätigkeit der Ortsvorsteher, jedenfalls soweit sie Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung ausüben, besteht eine Dienstanweisung.

53 Vgl. allgemein *Benne*, a.a.O., S. 121–131 sowie *Beispiele bei Lüersen/Neuffer*, NGO-Kommentar zum jetzigen § 55h.

Bürger in den Ortschaften grundsätzlich eine entsprechende Anlaufstelle für notwendig erachtet. Zwar könnten sich die Einwohner auch persönlich oder über ein Ratsmitglied an die Zentralebene wenden; es gibt aber mittlerweile schon eine Ortschaft, die nicht mehr durch ein eigenes Mitglied im Gemeinderat vertreten ist. Außerdem sind gerade ältere Bürger vielfach gar nicht mehr in der Lage, nach Schwanewede zu fahren. Entscheidend erscheint indessen, daß »Behörden immer noch böhmische Dörfer für die Leute sind.⁵⁴ Sie kommen dann zum Ortsvorsteher, der die Sache zur Bearbeitung nach Schwanewede mitnimmt«. Zusätzlich kann der Ortsvorsteher vermitteln, wenn ein Bürger meint, durch die Verwaltung nicht richtig behandelt worden zu sein; umgekehrt wiederum kann er aufgrund seiner verwaltungsmäßigen und politischen Erfahrung⁵⁵ einem Bürger klarmachen, »wenn etwas so wie sein Wunschdenken nicht geht«. Wie bedeutsam diese Mittlerrolle ist, zeigen die Folgeprobleme, wenn der Ortsvorsteher z. B. mangels eigenen Telefons für einen Bürger schwer oder nicht zu erreichen ist:

»Die Bürger gehen dann wohl gleich nach Schwanewede. Ihre Anliegen wandern dort aber in den Papierkorb, wenn es heißt, dafür ist der Ortsvorsteher zuständig, während dieser von nichts weiß, wenn die Verwaltung bei ihm nachfragt.«

Am häufigsten werden die Ortsvorsteher vom Bürger in Anspruch genommen,

- um Behördengänge zu erledigen oder in Behördenangelegenheiten gegenüber der Zentralverwaltung zu beraten,
- bei Bauangelegenheiten oder bei Unmut über eine Veranlagung zu helfen,
- bei Angelegenheiten des Personalausweis- und Paßwesens, insbesondere bei Ausweisverlängerungen, und
- um Lebensbescheinigungen auszustellen.

Eher im *allgemeinen Interesse*, wenn auch vom einzelnen Bürger mit veranlaßt, liegt es, wenn der Ortsvorsteher

- sich für den Bau eines Dorfgemeinschaftshauses einsetzt,
- Unterhaltung von Straßen und Wegen oder deren Reparatur veranlaßt oder Gräben reinigen läßt,
- auf breitere und abgerundete Grundstückszufahrten für die landwirt-

⁵⁴ Ortsvorsteher sind, wie noch dazulegen ist, häufig ehemalige Bürgermeister.

⁵⁵ S. u. Kap. 5 im einzelnen.

- schaftlichen Fahrzeuge der Bauern beim Ausbau einer Ortsdurchfahrt hinwirkt oder sich um die Müllabfuhr kümmert,
- sich der Schulangelegenheiten annimmt, für die der Landkreis zuständig ist, wie die Errichtung weiterer Schulbus-Haltestellen mit Wetterschutzhäuschen.

In diesen Zusammenhang gehört auch, daß der Ortsvorsteher, insbesondere wenn er inzwischen der einzige offizielle Repräsentant der Ortschaft ist, in dieser Eigenschaft nicht nur gegenüber der Gemeinde, sondern auch auf höherer Ebene, vor allem der des Kreises tätig wird, um Anliegen voranzutreiben.

Generell konstatiert man aus der Sicht des Subsystems, daß die Durchsetzung solcher allgemeiner Belange schwieriger wird:

»Ist in der Ortschaft etwas zu machen, sind die Bürger von früher her gewohnt, daß das auch übermorgen gelaufen ist, wenn sie dem ersten Mann in der Ortschaft etwas sagen, während der Ortsvorsteher in der Verwaltung einen sehr schweren Stand hat, dort überhaupt gehört zu werden, da man dort bei Ortschaftswünschen sofort immer auf das Geld verweist.«

Zudem ist die Aufmerksamkeit eines Ortsvorstehers natürlich begrenzt:

»Früher lief so etwas auch deswegen viel besser, weil fünf Ratsmitglieder mehr sehen als einer, wenn z. B. Wegeböschungen abgerutscht oder Dachpfannen auf der Friedhofskapelle kaputt waren. Die Erledigung ging früher schneller: Es wurde sofort jemand herangeholt, während heute der Instanzenweg in der Gemeinde länger ist, wodurch sich der Schaden noch erheblich vergrößern kann.«

So regnete es z. B. in einer Ortschaft in der Friedhofskapelle durch, oder es entstanden Frostschäden im Dorfgemeinschaftshaus, da die Heizung bei Nichtbenutzung auf Weisung der Gemeinde abzustellen war.

Für die reziproken *Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung* nennt die Hauptsatzung bereits eine Reihe von Beispielen. Letztlich ist dieser Kreis zwar sehr weit, wenn man berücksichtigt, daß hierzu vor allem alle Angelegenheiten gehören, über die ansonsten Ortsräte entscheiden können oder anzuhören sind. Es liegt allerdings im Ermessen der Gemeindeverwaltung, ob und wieweit sie einen Ortsvorsteher bei der Erledigung derartiger Angelegenheiten in seiner Ortschaft einschaltet. Als derartige Aufgaben werden für die Ortsvorsteher vor allem genannt:

- Unterrichtung der Verwaltung allgemein oder in Einzelangelegenheiten wie z. B. die Überwachung der ordnungsgemäßen Unterhaltung von Stra-

- ßen und Wegen, Meldung und Entgegennahme von Meldungen über Schäden an sonstigen öffentlichen Einrichtungen,
- Zuarbeit und Zusammenarbeit mit der Verwaltung aufgrund besonderer Ortskenntnis wie z. B. Teilnahme an Ortsbesichtigungen durch die Gemeindeverwaltung,
 - Teilnahme an Ratssitzungen, wenn die Einladung an den Ortsvorsteher ergeht,
 - Aushang der Bekanntmachungen für die Gemeindeverwaltung in der Ortschaft, wozu in einer Ortschaft speziell der wöchentliche Aushang der Schießmeldungen je einmal im Naturfreundehaus und in der Gastwirtschaft gehört, da der Schießplatz ansonsten noch frei betretbar ist und die Bundeswehr diese Meldungen an die Gemeindeverwaltung schickt, die sie an den Ortsvorsteher weitergibt, da für Veröffentlichungen in der Presse außer im Osterholzer Kreisblatt kein Geld vorhanden ist,
 - Vieh- u. ä. Zählungen etwa alle Vierteljahre sowie Bodennutzungserhebungen,
 - Mitwirkung bei Anforderungen, Entscheidung und Vergabe der zweckgebundenen Ortschaftsmittel,
 - Verwaltung und Regulierung der Benutzung des Dorfgemeinschaftshauses oder entsprechender Räume in anderen öffentlichen Gebäuden, zumal es in den meisten Ortschaften kein Wirtshaus mehr für größere Feiern gibt,
 - lokale Organisation der Altenbetreuung für die Großgemeinde: Ausflüge, Tanz, Abendessen. Die Ortsvorsteher sind angehalten, die Alten in den Ortschaften zu aktivieren, die gebotenen Möglichkeiten auch in Anspruch zu nehmen, damit die Plätze hierfür vollständig vergeben werden,
 - Organisation der Jahressammlung für das Rote Kreuz, die die Ortsvorsteher der guten Sache wegen und, um den Kontakt zum Bürger zu halten, teilweise selbst durchführen,
 - Eingreifen und Einsatzleitung vor Ort in Notfällen wie z. B. im Rahmen der Schneekatastrophe im Winter 1978/79.

Allerdings sind die Ortsvorsteher über die Zusammenarbeit mit der Verwaltung in solchen Fällen geteilter Meinung. Einerseits lobt man die »astreine« Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und der Ortschaft, die nicht enttäuscht worden sei. Andererseits konstatiert man, daß die Gemeinde bei der Schneekatastrophe keine weitere Verbindung mit dem Ortsvorsteher aufgenommen habe. Sie habe nur die Ortsstraße geräumt, um den Schulbus fahren zu lassen. Den Rest hätten die Anlieger selbst erledigen müssen, wobei ein Gewerbebetrieb und die Bauern mit ihren Maschinen aus rein privater Gefälligkeit geholfen hätten, damit die Leute z. B. morgens zur Arbeit fahren konnten.⁵⁶

56 S. o. 3.1.2 zur Eigenleistung der Bürger.

Für die *lokale Integrationsfunktion* zeigen sich in den untersuchten Ortschaften Beispiele, wonach die Einrichtung der Ortsvorsteher deutliche Parallelen zu den Ortschaften mit Ortsrat und Ortsbürgermeister aufweist. In einer Ortschaft (Eggestedt) gründete man anlässlich der Gebietsreform einen Ortsverein – angeregt und ins Leben gerufen von einem ehemaligen Ratsmitglied.

Vorsitzender ist der Ortsvorsteher. Der Verein hat etwa 20 Mitglieder, darunter drei ehemalige Ratsmitglieder und der frühere Bürgermeister. Er tagt einmal monatlich. Der Verein erhält aber keine Zuschüsse von der Gemeinde oder aus Ortschaftsmitteln. Er dient zum einen dazu, »um die Sachen so'n bißchen zu erhalten«. Der Gründungsinitiator nahm die Schulchronik – eine Ortschronik gab es nicht – anlässlich der Reform an sich und übergab sie der Geschäftsführerin des Ortsvereins, damit die Dokumente wie anderes Überlieferungswerte im Ort blieben und nicht in Schwanewede untergingen. Zum anderen soll der Verein eine Art Sammelpunkt für örtliche Gemeinschaftsarbeit sein; so reinigte man in einer großen Aufräumaktion das Dorf von Müll und entrümpelte mit Unterstützung der Bundeswehr die Kiesgrube.

Gleichzeitig soll der Ortsverein eine breitere Basis zur *Unterstützung des Ortsvorstehers gegenüber der Großgemeinde* bilden. Hierzu arbeitet dieser eng mit dem Verein zusammen:

Wenn ein Bürger oder die Ortschaft insgesamt etwas von Schwanewede erreichen wollen, sollen sie sich zusätzlich darauf berufen können, daß dahinter auch die ganze Ortschaft steht.

Insofern wird das *Fehlen der Vertretungskörperschaft »Ortsrat« politisch kompensiert vom Ortsverein*. Darüber hinaus bestimmt zwar nicht die NGO, aber die Schwaneweder Hauptsatzung in § 15 I 2, daß die Ortsvorsteher auf Vorschlag der Bürger der Ortschaft vom Rat – inzwischen in geheimer Abstimmung – gewählt werden. Dies bedeutet grundsätzlich nicht nur, daß niemand ohne oder gar gegen ihren Willen dazu gewählt werden kann, sondern es ist vorher auch der entsprechende Bürgerwille festzustellen.⁵⁷ Deswegen heißt es im folgenden Absatz, daß der Verwaltungsausschuß zur Feststellung des Bürgerwillens in den einzelnen Ortschaften *Bürgerversammlungen* durchführt. Zwar bezieht sich diese Vor-

57 Diese Praxis kommt dem Vorschlag der Thieme-Kommission S. 102 f. nahe, bei der Wahl der Ortsvorsteher die Stimmenverhältnisse in der Ortschaft zu berücksichtigen; § 55h I 1 i. d. F. von 1982 hat sich diesen Vorschlag zueigen gemacht.

schrift nicht nach ihrem Wortlaut, aber aufgrund ihres systematischen Zusammenhangs nur auf den Fall der Wahl des Ortsvorstehers. Gleichwohl wird sie dergestalt extensiv praktiziert, daß der Verwaltungsausschuß auch anderweitig in den entsprechenden Ortschaften Bürgerversammlungen abhält, so z. B. in Harriersand, als es dort darum ging, die Probleme wilder Wochenendhausgebiete und Campingplätze zu regulieren. Demnach kann man davon ausgehen, daß *auch in den Ortschaften mit Ortsvorsteher ein allgemeines Bedürfnis besteht, sich offiziell artikulieren zu können*. In der rechtlich fixierten Form steht das Instrument den betroffenen Bürgern allerdings nur reaktiv zu Gebote, nämlich wenn die Zentrale davon Gebrauch machen will. Insbesondere sind die Ortsvorsteher selbst nicht befugt, von sich aus solche »offiziellen Versammlungen« abzuhalten. Im übrigen zeigt sich in diesem Zusammenhang noch einmal die Intensität der *Einbindung dieser Subsystemart in die administrative Hierarchie*, indem solche Versammlungen nicht der Gemeinderat, sondern der Verwaltungsausschuß anzusetzen hat.⁵⁸ Ortsvorsteher, die von sich aus die Initiative zur Abhaltung von Versammlungen ergreifen wollen, überschreiten damit ihre Kompetenzen und werden von der Zentrale entsprechend zurechtgewiesen.

Da jedoch diese Rückkehr zur Ebene unmittelbarer plebiszitärer Demokratie für die betreffenden Ortschaften wegen des fehlenden eigenen Initiativrechts von begrenztem Wert ist und vermutlich noch weitergehende unabhängige Formierungsbedürfnisse bestehen, kommt es zu den erwähnten privat gegründeten Ortsvereinen als Ersatz-Organen im rein gesellschaftlichen Bereich. Diese intermediäre Instanz gibt den Ortsvorstehern ein zusätzliches Betätigungsfeld. Sie können mit und in dem Verein agieren, wenn es etwa um die Verwendung der auf die Ortschaft entfallenen finanziellen Mittel geht.

Wie prägen die offiziell zugeschriebenen Funktionen und Aufgaben das *Tätigkeitsprofil* der Ortsvorsteher? Für (Einzel-)Anliegen der Bürger rechnen die befragten Ortsvorsteher mit Vorsprachen von durchschnittlich zwei- bis dreimal je Woche. Ähnlich wie bei den ehemaligen Bürgermeistern/Gemeindedirektoren gibt es keine festen Sprechzeiten für diese Besuche. Hilfsfunktionen für die Verwaltung fallen sporadisch durch-

58 Entsprechend diesem primär administrativen Charakter erhält der Ortsvorsteher auch keine Aufwandsentschädigung wie die gewählten Repräsentanten, sondern eine Vergütung.

schnittlich zweimal pro Monat an. Insgesamt ergibt sich hieraus zumindest ein Besuch von etwa zwei Stunden je Woche bei der Großgemeindeverwaltung. Dabei hängt allerdings der Aktivitätsgrad stark von der Persönlichkeit des jeweiligen Amtsinhabers ab:

»Einige nehmen das sehr ernst, sind laufend einmal die Woche auf der Verwaltung mit Anliegen und Initiativen, andere alle Viertel- oder Halbjahr, andere wurden nach der Wahl nicht mehr gesehen. Dies ist aber auch davon abhängig, wie der jeweilige Ortsvorsteher mit der Verwaltung klarkommt . . . manchmal ist der Kontakt zu den Ortschaften mit Ortsvorsteher besser als zu denen mit Ortsräten und Orts-Bürgermeistern.«

Eine weitere maßgebliche Bestimmungsgröße ist in diesem Zusammenhang – abgesehen von der bereits angesprochenen Frage ihrer Erreichbarkeit – der konkrete Umfang, in dem Ortsvorsteher Angelegenheiten tatsächlich selbst und abschließend erledigen können. Insoweit sind ihre Möglichkeiten freilich mittlerweile erheblich eingeschränkt, nachdem sie 1978 ihr *Dienstiegel* wegen verschärfter Sicherheitsvorkehrungen im Rahmen der Terroristenbekämpfung an die Gemeindeverwaltung abgeben mußten. Aus Ortschaftssicht wird diese Maßnahme, wie andere auch, letztlich als eine willkommene Gelegenheit der Gemeindeverwaltung interpretiert, die Zuständigkeiten der Ortsvorsteher weiter zu beschneiden.⁵⁹ Die Ortsvorsteher müssen deswegen jetzt alle Unterlagen, die sie früher selbst abschließend bearbeiten konnten, bei der Gemeindeverwaltung bearbeiten und abstempeln lassen und beim nächsten Mal wieder mitnehmen, so daß ein Bürger u. U nur wegen eines Stempels noch einmal kommen muß. »Wer ein Auto hat, fährt dann gleich selbst nach Schwanewede.«

Ansonsten haben sich auch für die Institution der Ortsvorsteher keine Anzeichen von »Grauzonen« dafür ergeben, daß etwa die Makro-Ebene die- sen obliegende Aufgaben selbst erfüllt oder sie umgekehrt solche der Zentrale wahrnehmen. Für ersteres sind sie zu nützlich, für letzteres reicht ihre Kapazität nicht.

In der Gesamtbetrachtung läßt sich auch hier *kein eindeutiges Fazit* ziehen. Wenn nicht bereits von Anfang an (»Nur Zucker in der Suppe, um den Übergang etwas zu versüßen«), so hält man sie einerseits zumindest

⁵⁹ Besonders erbost wies in diesem Zusammenhang ein Befragter darauf hin, daß das Dienstiegel jetzt in einem Panzerschrank von einer bestimmten Mindestwandstärke aufzubewahren sei, wofür ihm in der Ortschaft ein solcher zur Verfügung stünde, während der in der Gemeindeverwaltung den Anforderungen nicht genüge.

aufgrund der bisherigen Entwicklung für überflüssig. Die aus den Ortschaften aufgenommenen und weitergegebenen Wünsche stuft man als »Klein-Weh-Wehchen« ein. Andererseits schätzt etwa die neue Administration wendige Ortsvorsteher ebenso wie Ortsbürgermeister als echte Hilfe für sie bei der Entscheidungsfindung und praktischen Durchführung.

Obwohl es sich bei der Funktion des Ortsvorstehers um ein in der jetzigen Form neu ausgestaltetes Amt handelt, sind *die heutigen Amtsinhaber überwiegend schon von früher her kommunalpolitisch tätig*, häufiger sogar als Bürgermeister oder ehemalige Gemeinderatsmitglieder.⁶⁰ Aber selbst soweit neue Leute in solche Positionen gelangen, bleibt die Kontinuität auf bezeichnende Weise gewahrt.

In einer Ortschaft etwa ist der neue Ortsvorsteher bereits jahrzehntelang Schriftführer im Gemeinderat sowie kommunal aktiv als stellvertretender Brandmeister bei der Feuerwehr (und stolz darauf, in seiner Altgemeinde die freiwillige Feuerwehr gegründet zu haben). In einer weiteren Ortschaft wird Ortsvorsteher der Sohn des langjährigen letzten Bürgermeisters, der aus Altersgründen nicht mehr für eine derartige Aufgabe in Frage kommt.

3.6.3 *Reform der Reform?*

Angesichts der prinzipiellen Auseinandersetzung um die Institutionalisierung von Subsystemen und nach den geschilderten Erfahrungen in der praktischen Handhabung liegt es nahe, zu vermuten, daß es Versuche gibt, die Kompetenzverteilung zwischen den beiden Stufen zu verändern – zumal sie nicht absolut festliegt, sondern in erheblicher Spannweite variierbar ist – oder in der Einheitsgemeinde Ritterhude ebenfalls eine Ortschaftsebene zu etablieren. Derartige Bestrebungen werden allerdings durchgängig für alle drei Gemeindegebiete verneint, wenn auch die Gründe hierfür höchst unterschiedlich sind.

Im Bereich der Samtgemeinde, wo solche Änderungen nur zugunsten der Makro-Ebene in Betracht kommen, ist man sich bewußt – wie sich bereits

⁶⁰ S. u. Kap. 4.4.2; so auch *Dieter Jauch*, Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, Stuttgart 1975, S. 70 f., nach dessen ebenfalls ambivalentem Befund 31 % der Bevölkerung den Einfluß des Ortsvorstehers bestreiten und 46 % ihn bestätigen. Funktion und Aufgabenkreis scheinen sich bei den untersuchten Ortsvorstehern in ähnliche Richtung einzupendeln wie bei den Bezirksvorstehern in den oldenburgischen Großgemeinden seit den 30er Jahren festgestellt; vgl. *Herbert Morgen*, Die ländliche Großgemeinde, a.a.O., insb. S. 54, 65 ff., 75 ff.

verschiedentlich andeutete –, daß die Mitgliedsgemeinden einstimmig weitere Aufgaben dorthin übertragen können. Bisherige Entwicklung und status quo laufen indessen aufs Gegenteil hinaus:

»Das Wenige, das ihnen geblieben ist, halten die Gemeinden krampfhaft fest; sie möchten eher noch mehr haben . . . Es hat auch keine Diskussion gegeben; wenn wir noch mehr abgeben, können wir dicht machen.«

Mit Rücksicht auf die Aufgaben aus dem Samtgemeindekanon, die die Mitgliedsgemeinden de facto weiterhin wahrnehmen, versucht die Makro-Ebene vielmehr gelegentlich, diese an sich zu ziehen. Eine entsprechende starke Position der Subsysteme und die Solidarität unter ihnen verhindern, daß es der Zentrale gelingt, auch nur eine Bresche in deren Reihe zu schlagen:

»Wenn dabei Klagen aus den Mitgliedsgemeinden kommen, dann sagt der Samtgemeindedirektor: »Dann gebt das her, wenn Ihr damit nicht zufrieden seid.« So war beim Friedhof . . . die Zufahrt nicht gefegt bei der Schneekatastrophe. Die Mitgliedsgemeinde mußte selbst dafür bezahlen, was zu einer Beschwerde führte. Denn bisher waren z. B. die Grabarbeiten auch ausschließlich von der Gemeinde durchgeführt worden. (»Da nehm ick miene Schüffel und mook dat Loch.«) Wenn aber eine Gemeinde das zurückgibt, dann müssen wir alle die Aufgabe zurückgeben. Laßt uns doch das wenige, das wir noch haben und machen können, auch behalten!«

Von deutlich mehr Resignation ist demgegenüber die Haltung im Schwanededer Ortschaftsbereich geprägt, wo man vielfach selbst in größeren Subsystemen letztlich schon von vornherein keine Aussicht für Änderungen zu ihren Gunsten sieht und sich damit abfindet. Die Entwicklung verläuft eher umgekehrt zu Lasten der Ortschaften, wenn man etwa an den Entzug des Dienstsiegels bei den Ortsvorstehern denkt. Darüber hinaus ließ sich schon seit 1977 eine wesentliche Änderung bei den Anhörungsrechten der Ortschaften mit Ortsrat verzeichnen. Die einschlägige Vorschrift in der Hauptsatzung postulierte bis dahin, daß die Ortsräte unbeschadet der Bestimmungen des § 62 NGO zu allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches zu hören seien, die ihre Ortschaft betreffen. Der Anschlußsatz brachte nur eine Insbesondere-Aufzählung. Nach der Novellierung der Hauptsatzung sind die Ortsräte indessen grundsätzlich *nur* noch zu den oben von uns einzeln aufgeführten Angelegenheiten⁶¹ zu hö-

61 S. o. 3.6.2.

ren, wobei dieser enumerative Katalog wörtlich mit der früheren Beispielaufzählung übereinstimmt und lediglich um einen Punkt »Veräußerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen in der Ortschaft« ergänzt ist. Gleichwohl werden fortbestehende Kompetenzkonflikte und Änderungsanliegen angesprochen. Schwierigkeiten, die mehr das Verfahren betreffen, lassen sich bereinigen. Anfangs gibt es hin und wieder Klagen etwa über zu starke Bevormundung der Ortsräte durch die Verwaltung. Ein Subsystem-Vertreter beschwert sich z. B., daß (nur) der stellvertretende Gemeindedirektor an den Ortsratssitzungen teilnimmt und dabei den Ortsbürgermeister in seiner Amtsführung laufend maßregelt und verunsichert. Jetzt ist der Gemeindedirektor zumeist persönlich anwesend. Gravierender und stets neu aufzubrechen scheint die inhaltliche Dimension der Zuständigkeitsproblematik.

In dieser Situation beherrschen inzwischen zwei Hauptalternativen die Diskussion. Da erst bei größeren Entscheidungskompetenzen, insbesondere mehr Mitteln, aus den Ortsräten auch entsprechende Initiativen zu erwarten seien (vgl. oben), streben die Ortschaft der Kerngemeinde und andere SPD-Ortsräte danach, einen größeren »Haushalt« zu erhalten, da die derzeitigen Ortsratsmittel von z. B. etwa DM 10 000,— pro Jahr für Alt-Schwanewede unzulänglich und im Vergleich zu den Kosten für die Ortsräte relativ gering seien. Sollte es beim status quo bleiben, wird unabhängig von politischer Couleur und Ebene eher für eine Abschaffung der Ortsräte plädiert:

»Das gilt selbst für größere Ortschaften, für die an Bauten schon über eine halbe Million DM projektiert sind, da diese solche Vorhaben selbst gar nicht durchbringen können, sondern von der Finanzkraft der Großgemeinde profitieren.«

Im Regierungslager selbst hält man die Ortschaften – abgesehen von der bekannten Kritik, daß die Ortsräte ihre Möglichkeiten nicht ausschöpften – für überflüssig, weil die Ortsräte und Ortsbürgermeister versuchen, ihre Vorstellungen eher über Anregungen und auf ähnlichem Wege direkt bei der Gemeinde einzubringen und sich die Bürger aus Subsystemen an ihnen bekannte Personen wenden, die jetzt auf der Makro-Ebene einflußreich sind. Diese Tendenz deckt sich mit dem Ritterhuder Ergebnis zu dieser Frage. Nachdem dort in der Reformphase im Großgemeinderat vergeblich die Einrichtung von Ortschaften mit Ortsräten gefordert worden war, sind nicht einmal die Ortsausschüsse fortgeführt worden.

3.7 *Bürgernähe des neuen Systems*

Gemeindepolitik und Gemeindeverwaltung bedeuteten insbesondere in den Randgemeinden früher durchgängig kollektive Führung durch Bürgermeister und Ratsspitzen sowie ehrenamtliche Verwaltung durch den Bürgermeister in Personalunion als Verwaltungschef oder nicht selten lediglich durch einen hauptamtlichen Gemeindedirektor. Als Folge der Gemeindegebietsreform wurde auch im Untersuchungsraum befürchtet (s. Kap. 2.1), daß die Bürgernähe der Verwaltung abnehmen würde, weil sich die geographische Distanz zum Entscheidungssystem vergrößern, die Verwaltung sich professionalisieren und das politische System sich differenzieren würden. Auf die *politische Distanz* sei an dieser Stelle lediglich mit dem Hinweis eingegangen, daß diese definitionsgemäß mit der Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen auf die Großgemeinden gewachsen ist, allerdings in Abhängigkeit vom Dezentralisierungsgrad dieser Großsysteme; es muß aber der näheren Analyse des Entscheidungsprozesses überlassen bleiben, ob dieses aus der organisatorischen Formalanalyse gewonnene Urteil empirisch aufrechterhalten werden kann. Beschränken wir uns im folgenden also auf die geographische und soziale Distanz zwischen Bürger und zentraler, hauptamtlicher Verwaltung in der Kerngemeinde, die aber auch Auswirkungen auf die politische Distanz haben kann.

3.7.1 *Geographische Distanz*

Wie bereits verschiedentlich angesprochen, sind die Großgemeinden in allen drei untersuchten Fällen der für die Bürger in den Randgemeinden gewachsenen räumlichen Entfernung zur neuen Zentralverwaltung in der Kerngemeinde dadurch begegnet, daß man die Administration in Gestalt von *Verwaltungsaußenstellen* dezentriert hat. Im Untersuchungsbe- reich befanden sich insgesamt zehn derartige, zumindest zeitweilig mit einer Person besetzte Außenstellen, und zwar im voll zentralisierten Ritterhude zwei, nachdem zwischen 1974 und 1978 zwei weitere Stellen aufgegeben waren, in der Einheitsgemeinde mit Ortschaften sechs und in der Samtgemeinde zwei. Im allgemeinen handelte es sich hierbei um Außenstellen in den jeweils größten Randgemeinden bzw. Ortschaften oder aber in Subsystemen, die extrem vom Sitz der Zentralverwaltung entfernt lagen (Aschwarden). Im Bereich der Kerngemeinden bestanden keine

Außenstellen. Schon in den Gebietsänderungsverträgen (s. Kap. 2.1) ist die Einrichtung dieser Stellen vielfach festgelegt worden. Zu einer echten Bedürfnisprüfung kam es insoweit meist gar nicht. Der *Konzessionscharakter* dieser Stellen wird auch deutlich bei einem Blick auf die personelle Besetzung: Alle drei Großgemeinde-Verwaltungen setzen hier überwiegend *solche Kräfte ein, die bereits in den betreffenden Altgemeinden tätig waren und zum Teil dort wohnen*. In der Samtgemeinde blieb, wie gesagt, sogar eine Schreibkraft, die nicht in deren Verwaltung wechseln wollte, in einer Mitgliedsgemeinde, wobei schon keine klare Trennung zwischen den Angelegenheiten der beiden Verwaltungsebenen möglich war.

Eine Modifikation solcher ständiger Verwaltungsaußenstellen ist dann gegeben, wenn die Zentralverwaltung, wie im Falle der Samtgemeinde, *wöchentliche Sprechstunden vor Ort* abhalten läßt. Diese wandernde Sprechstunde kommt aber den Verhältnissen in den Einheitsgemeinden sehr nahe, weil auch dort die ständigen Außenstellen lediglich ein- bis zweimal pro Woche besetzt sind, wobei die Sprechzeiten je nach Arbeitsanfall zwischen einer und sieben Stunden in größeren Randgemeinden variieren.

Administrative Funktionen vor Ort erfüllen aber, wie wir gesehen haben (Kapitel 3.6.2), auch die Ortschaften, wobei die Balance zwischen eher politischen und eher administrativen Funktionen von der näheren Ausgestaltung abhing. Auf die Feststellung:

»Die Ortschaften sind praktisch reine Verwaltungsaußenstellen ohne politische Bedeutung«,

gaben die Befragten in Schwanewede mit durchschnittlich 2,4 eine ambivalente Einschätzung, wobei die ehemaligen Amtsinhaber mit 1,8 den administrativen Charakter der Ortschaften deutlicher unterstrichen als die gegenwärtigen Amtsinhaber mit 2,9. Angesichts der formalen Aufgaben und dieser faktischen Einschätzung ist also bei einer Gesamtbeurteilung der administrativen Dekonzentration bzw. der geographischen Distanz zwischen Bürger und Verwaltung die Konstruktion der Ortschaft mit zu berücksichtigen.

Angesichts der beschränkten zeitlichen Verfügbarkeit von Verwaltungsaußenstellen, örtlichen Sprechstunden und (Kapitel 3.6.2.2) der geringen zeitlichen Belastung der Ortsvorsteher, kann man davon ausgehen, daß die Aufgaben dieser dislozierten Einheiten entsprechend begrenzt sind. Als Funktionsfelder ergaben die Interviews, daß Anträge entgegengenommen werden, daß der Bürger z. B. beim Ausfüllen von Anträgen oder bei Un-

klarheiten in der Zuständigkeitsverteilung zwischen Makro- und Subsystem beraten wird, daß Auskünfte erteilt und Formulare ausgehändigt werden. Im Unterschied zu den Ortsvorstehern sammeln die Verwaltungsaußenstellen aber typischerweise keine Informationen für die Zentralverwaltung, u. a. weil hierfür schon wieder die begrenzte Zeit des Einsatzes vor Ort nicht ausreicht. Die Sachgebiete, auf denen das Außendienst-Personal im wesentlichen in Anspruch genommen wird, liegen vor allem in den Bereichen des Ordnungs- und des Sozialamtes: An- und Abmeldungen, Ausstellung und Verlängerung von Personalausweisen, Reisepässen, Kinderausweisen; Ausstellung und Änderung von Lohnsteuerkarten, Lebensbescheinigungen, Führungszeugnissen; Entgegennahme von Rentenangelegenheiten, Betreuung von DDR-Besuchern oder Behandlung von Sozialhilfe-Angelegenheiten. Nur gelegentlich werden Anliegen aus dem Steuerwesen oder Bauanträge aufgenommen.

Wesentliche Entscheidungsbefugnisse besitzen die Außenstellen dabei praktisch nicht, sondern stempeln allenfalls Bescheinigungen einfachster Art ab, sofern sie noch ein Dienstsiegel mitführen. In der Regel werden Anträge sowie sonstige Post entgegengenommen und nach Bearbeitung in der Zentrale entweder von dort dem Bürger postalisch zugeschickt oder ihm persönlich in der nächsten Sprechstunde wieder ausgehändigt.

Diese *funktionell, sachlich und damit auch zeitlich begrenzten Einsatzfelder* der Außenstellen unterstreichen, daß ihre Institutionalisierung ursprünglich eine Konzession ist, um die einzugemeindenden Teile leichter für die Reform gewinnen zu können. Die unveränderte Notwendigkeit dieser Einrichtung wird allerdings vor allem für ältere Leute betont, die nicht zur Zentrale fahren könnten.

Im Hinblick auf die begrenzten Kompetenzen der Außenstellen war zu fragen, ob sie nicht häufig umgangen werden, indem sich die Antragsteller unmittelbar an die Zentralverwaltung wenden. Die Befragten brachten mit einem Mittelwert von 2,5 in allen drei Gemeinden zum Ausdruck, daß der in der Frage unterstellte Sachverhalt in der Tat gelegentlich zutrifft.⁶² Wenn dabei in der Samtgemeinde mit 2,0 (gegenüber 2,5 in Ritterhude und 2,65 in Schwanewede) die deutlichste Zustimmung zu dem Statement gegeben wurde, so erklärt sich dies daraus, daß das einschlägige Funktions- und Aufgabenspektrum der Samtgemeinde enger als das der Einheitsgemeinden ist, so daß sie ihre Verwaltung von vornherein weniger auslagern kann und im übrigen eine Reihe von Angelegenheiten weiterhin

62 Vgl. Dieter Jauch, a.a.O., S. 67.

von der ehrenamtlichen Administration der Mitgliedsgemeinden nicht zuletzt aufgrund der Personalunionen zwischen Verwaltungsspitze der Samtgemeinde und nebenamtlichem stellvertretenden Gemeindedirektor in den Mitgliedsgemeinden kaum zu trennen ist.

Natürlich hängt im Einzelfall die Frequentierung der Außenstellen nicht nur von ihren Kompetenzen, sondern auch vom *objektiven Kontaktbedarf des Bürgers* und der sozialen Distanz zur Verwaltung ab, worauf sogleich einzugehen sein wird, sondern auch von der personellen Besetzung der Außenstellen: In einer Gemeinde war zu hören, daß nicht immer die qualifiziertesten Mitarbeiter für den Außendienst eingesetzt würden, andererseits aber auch der Bedienstete ein »Universalmensch« sein müsse, um seinen Aufgaben gerecht zu werden. Bestehen zudem günstige Verkehrsverbindungen zur Zentralverwaltung, nimmt die Frequentierung ebenfalls ab. Wer überdies mobiler ist und meint, in der Zentrale schneller oder in der Sache vorteilhafter bedient zu werden, wendet sich nach Möglichkeit ebenfalls direkt dorthin und geht von Amt zu Amt; insofern erfüllen die Außenstellen, wie schon die Sachgebiete andeuteten, in denen sie in Anspruch genommen werden, sehr häufig gerade ihre *Funktionen für ältere Leute und sozial Deprivierte*.

Es liegt nahe, zu fragen, ob die verbliebenen Subsysteme versuchen, auf die Gestaltung der Verwaltungsaußenstellen Einfluß zu nehmen, nachdem sie ihre Existenz größtenteils schon im Gebietsänderungsvertrag sichergestellt hatten. Auf eine entsprechende Frage schätzten die Befragten in der Samtgemeinde und in der dezentralisierten Einheitsgemeinde den Einfluß der Subsysteme mit 3,2 im Mittel als nicht sonderlich stark ein, wobei die ehemaligen Amtsinhaber sich mit 3,6 wesentlich pessimistischer äußerten als die heutigen Amtsinhaber mit 3,0. Erwartungsgemäß wird dabei der Einfluß der Mitgliedsgemeinden mit 1,7 als wesentlich stärker eingeschätzt als der Einfluß der Ortschaften mit 3,9; interessanterweise beurteilten die Befragten, die selbst Ämter in den Subsystemen einnahmen, die Einflußmöglichkeiten von allen befragten Positionsinhabern am pessimistischsten.

Der offensichtlich wirksamere Einfluß der Mitgliedsgemeinden erklärt sich dabei aus der Vielfalt von Personalunionen, Amtskontinuitäten und alten Loyalitäten, während die Einwirkungsmöglichkeiten der Ortschaften, wie gesagt, wesentlich formalerer Natur sind: Gemäß § 14 Ziff. 10 der Hauptsatzung Schwanewede sind die Ortsräte zur Einrichtung und zum Umfang der Sprechstunden zu hören, so daß die Ortschaften, die lediglich über einen Ortsvorsteher verfügen, von vornherein keine direkte Partizipationsmöglichkeit haben, sondern lediglich von der Zentralver-

waltung nach gewünschtem Sprechtag und Sprechzeit gefragt werden, während die Festlegung ausschließlich vom Verwaltungsausschuß getroffen wird; die Ortsräte können allerdings Änderungen begehren. Versuche, auf die personelle Besetzung Einfluß zu nehmen, blieben in einer Ortschaft erfolglos, als versucht wurde, einen ehemaligen Bürgermeister als Bediensteten der Verwaltungsaußenstelle zu etablieren.

Wenn die Verwaltungsaußenstellen – im Gegensatz zu den Ortschaften – in erster Linie auf die Abwicklung individueller administrativer Kontakte spezialisiert sind, so stellt sich – allerdings schon mit starker Betonung der politischen Funktionen – die Frage, ob die Zentralverwaltungen selbst möglicherweise nach territorialen Gesichtspunkten gegliedert und spezialisiert sind. Förmlich ist dies in keiner der drei Zentralverwaltungen der Fall gewesen, wenngleich durch die gesamte Hierarchie eine gewisse Aufmerksamkeitsteilung feststellbar war. An der Spitze des politisch-administrativen Systems ergibt sich eine gewisse *kognitive Ausrichtung auf lokale Besonderheiten aus der Rekrutierung* des Personals; als Übergangssphänomen nach der Reform sind die Inhaber von Spitzenpositionen vielfach durch Fusionierung zwar in der Zentrale zusammengeführt worden, ihr Handeln ist aber nicht selten von alten Loyalitäten und früheren lokalen Rivalitäten bestimmt. Dies gilt auch für das sonstige Verwaltungspersonal, das zum Teil aus Altgemeinden stammt, die selbst schon über eine hauptamtliche Verwaltung verfügten. Hinzu kommen neue Bedienstete, die aus eben diesen eingemeindeten Teilen rekrutiert worden sind.

So stellte ein Befragter in der Samtgemeinde fest: »Zehn der 21 Bediensteten sind meine Schüler hier im Ort gewesen.«

Im Schrifttum⁶³ wird nun plausibel vermutet, daß ortsfremdes Personal, zumal wenn es überwiegend aus der Kerngemeinde stammt, mit den speziellen Problemen der einzelnen Subsysteme nicht genügend vertraut sei. Eine entsprechende Frage fand mit 3,7 im Mittel keine Zustimmung, wobei die Meinung zwischen den grundsätzlich immer skeptischeren ehemaligen Amtsinhabern (3,4) und den heutigen Amtsinhabern (4,0) leicht geteilt ist. Interessant ist allerdings, daß sich die Zustimmung zu diesem Statement mit wachsendem Zentralisierungsgrad steigert (Samtgemeinde 4,1, Einheitsgemeinde mit Ortschaften 3,8, Einheitsgemeinde Ritterhude 3,4). Entsprechend sind auch die Vertreter von Subsystemen skeptischer als die Positionsinhaber in der Großgemeinde.

63 Dieter Jauch, a.a.O., S. 61 f.

3.7.2 Soziale Distanz

Von sozialer Distanz sprechen wir, wenn die Bevölkerung Hemmungen hat, sich an das Verwaltungspersonal zu wenden. Eine diesbezügliche Frage stieß im Mittel wiederum eher auf Ablehnung (3,6), wobei die Unterschiede zwischen den Gemeinden und zwischen ehemaligen und heutigen Amtsinhabern nicht nennenswert sind. Auch das Statement:

»Die Bevölkerung reduziert den Verkehr mit der Verwaltung auf ein Minimum«

fand mit 2,6 keine deutliche Zustimmung, wobei wiederum die ehemaligen Amtsinhaber mit 1,95 die Verhältnisse etwas kritischer sahen. Im Gemeindevergleich sticht mit 2,2 Schwanewede gegenüber den beiden anderen Gemeinden mit jeweils 3,0 etwas hervor.

Die Erklärung für *teilweise gesehene Hemmungen der Bevölkerung gegenüber der ortsfernen*, ihr zum Teil persönlich nicht mehr bekannten *professionellen Verwaltung* liegt auf der Hand und wird durch folgende Zitate illustriert:

»Es besteht ein menschliches Problem sowohl gegenüber der Außenstelle als auch, wenn die Bürger ins große Rathaus hinein müssen.«

»Die Leute sprechen am liebsten plattdütsch, sie sind brüskiert vom Verwaltungsjargon.«

Entsprechend fand das Statement, die Verwaltung arbeite heute bürokratischer als früher, mit 1,7 eine recht deutliche Zustimmung, insbesondere bei den ehemaligen Amtsinhabern (1,6) und bei den Vertretern der Subsysteme, d. h. den Angehörigen ehemals selbständiger Gemeinden; aber selbst Dezernenten (1,8) und Gemeindedirektoren (2,4) sahen noch eine gewisse Berechtigung in dieser Feststellung.

Die Folge dieser sozialen Distanz ist nicht selten, daß der Bürger auf alte, eingespielte Kontakte mit ehemaligen Positionsinhabern aus der Zeit vor der Reform, z. B. ehemalige Bürgermeister als »soziale Führer« zurückgreift, um den Verwaltungskontakt herzustellen. Im Durchschnitt mit 2,8 wurde eine diesbezügliche Frage für teils zutreffend gehalten, wobei aufschlußreich ist, daß es eher die gegenwärtigen Amtsinhaber mit 2,7 waren, die der Feststellung einige Berechtigung zukommen ließen, wobei es sich überwiegend um Vertreter von Subsystemen handelte. Nicht selten waren es, wie wir noch sehen werden (Kap. 4), frühere Bürgermeister, die

ihre Position, wenngleich funktional gewandelt, beibehalten haben oder auf Makro-Ebene etwa als Ratsmitglieder auch heute noch agieren. Vor allen Dingen in den zweistufigen Gemeinden haben die Bürger zum Teil noch Schwierigkeiten, die neue Kompetenzverteilung zu durchschauen, wenn die Amtsinhaber nicht gewechselt haben.

»Sie werden deswegen gefragt, weil sie vorher immer für alle da waren und mehr getan haben, als eigentlich nötig war oder nun nicht das Gefühl haben sollen, abgeschrieben zu sein.«

Dabei sind die ehemaligen Amtsträger aber auch nicht selten eine willkommene Hilfe für die neue Zentralverwaltung, die eben doch mit Details vor Ort, etwa mit problematischen Streckenteilen einer Straße, nicht so vertraut ist oder die Auswirkungen uralter Verträge zwischen Bürger und Verwaltung, die in den Archiven lagern und von deren Existenz man sonst nichts weiß, nicht übersieht.

Sofern personelle Kontinuitäten in der Besetzung zwischen alten und neuen Ämtern bestehen, passiert es natürlich immer wieder, daß Bürger auch in Angelegenheiten um Rat fragen, für die die betreffenden Positionsinhaber gar nicht zuständig sind. Dies alles weist darauf hin, daß im ländlichen Bereich *informelle Beziehungen* dominieren und genutzt werden, um ein Anliegen vorzubringen, ohne Rücksicht darauf, ob der Ansprechpartner zuständig ist; es reicht aus, daß er überhaupt Kontakt zu den betreffenden Amtsinhabern hat. Insofern können auch Verwaltungsangehörige selbst zu informellen Beratern werden:

Ein Bürger hatte versäumt, einen Stundungsantrag zu stellen, weil er sich nicht in die Gemeindeverwaltung traute, »und das, obwohl wir früher zusammen im Spielmannszug waren. Ich hatte an dem Tag keine Zeit und schickte ihn zu einer Kollegin; dorthin wollte er aber nicht, sondern er wollte den Antrag zu Hause ausfüllen und mir dann in den Briefkasten werfen«.

Sofern andererseits Personen, die aus ihren alten Funktionen vertrauenswürdig erscheinen, auch im neuen System, z. B. als Ortsbürgermeister, ein Amt wahrnehmen, gelingt es diesen, die neuen Strukturen vor allem in den Subsystemen »mit Leben zu erfüllen«. Dies erklärt letztlich auch, weshalb es *außerordentlich schwierig ist, einen Unterschied zwischen den administrativen Funktionen etwa eines Ortsvorstehers, einer Verwaltungsaußenstelle und dem Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde festzustellen, der zugleich im Rat der Samtgemeinde sitzt.*

Insgesamt ist allerdings die Problematik der sozialen Distanz, die heute

ohne Zweifel größer ist als früher, zu *relativieren im Hinblick auf die Interaktionshäufigkeit* zwischen Bürger und Verwaltung. Eine quantifizierende Antwort auf die Frage, wie häufig ein Bürger durchschnittlich im Jahr die Gemeindeverwaltung aufsucht, war – erwartungsgemäß – nicht zu erhalten. Allerdings schätzte man überall die Zahl der Rathausbesuche pro Jahr als gering ein. Der »Normalbürger« braucht nur alle vier oder fünf Jahr einmal zum Amt zu kommen, um seinen Personalausweis oder ähnliche Papiere verlängern zu lassen.⁶⁴

Daneben gibt es aber Gruppen, die häufig oder gar dauernd, zumindest periodisch oft im Rathaus zu tun haben:

- Grundstückseigentümer wegen Bau-, Erschließungs- und ähnlicher Angelegenheiten,
- Inhaber von landwirtschaftlichen, gewerblichen oder sonstigen Betrieben, um etwa die Sozialversicherung für das Personal zu klären, gewerberechtliche Genehmigungen zu erwirken oder Steuerangelegenheiten zu regeln, oder
- Bürger, die wegen Sozialhilfe oder ähnlicher Leistungen öfter auf dem Rathaus vorzusprechen haben.

Die Interaktionshäufigkeit wird dabei teilweise gesteigert, eben weil die neue hauptamtliche Verwaltung professioneller arbeitet: Im Bauwesen sind dabei heute in der Regel mehr Kontakte erforderlich als früher, als man »diese Dinge lockerer handhabte« und sie größtenteils nach Dienstschluß, eben informell in der Wohnung des Bürgermeisters vorklärte. Heute hingegen gibt es feste Sprechzeiten, die für den Bürger häufig nicht so günstig liegen und ein mehrfaches Anreisen zur Verwaltung erfordern. Hieraus erklärt sich wiederum, weshalb heute noch das informelle Netzwerk trotz formalisierten Kontaktes soweit wie möglich aufrechterhalten wird. Dem Ansteigen der Interaktionshäufigkeit steht andererseits nicht selten eine Reduktion der Kommunikationslasten dadurch gegenüber, daß aufgrund technischer Entwicklungen z. B. der Zahlungsverkehr bargeldlos abläuft oder das Wassergeld abgebucht wird.

⁶⁴ Hingegen nach der Bevölkerungsbefragung von *Dieter Jauch*, a.a.O., S. 63 hatten nur 17 % im letzten Jahr nicht auf dem Rathaus zu tun.

4. Parteien, Wahlen und Elite

Die strukturellen Auswirkungen der Gebietsreform zeigen sich nicht nur im Verwaltungssystem, in der Vertretungskörperschaft und in der Stellung der Subsysteme, sondern lassen sich auch in der politischen Umwelt, am Parteiensystem, im Wahlverhalten und an der lokalen politischen Elite ablesen. Während der Wandel des formalen kommunalen Entscheidungssystems von der Gebietsreform und der sie begleitenden Novellierung der NGO intendiert war, handelt es sich bei den in diesem Kapitel zu untersuchenden Veränderungen prinzipiell um nicht intendierte, wenngleich vielfach – wie der Reformprozeß deutlich macht – antizipierte Folgen der Gebietsreform.

Es war davon auszugehen, daß Strukturänderungen im formalen Entscheidungssystem einen *Anpassungszwang* in der politischen Umwelt auslösen würden, über den eine der gewachsenen Komplexität des Binnensystems entsprechende Eigenkomplexität angestrebt würde, die den neuen funktionalen Anforderungen der Großgemeinden, aber auch der prinzipiell erschwerten Durchsetzung lokaler Interessen genügen sollte.

4.1 *Wandel von Parteiensystem und Parteiorganisation*

Die Zentralisierung des kommunalen Entscheidungssystems und die Vergrößerung des Territoriums wurden begleitet von

- Veränderungen im lokalen Parteiensystem,
- Anpassungen der internen Parteiorganisation und
- hierauf abstellender Bildung von Fraktionen in den Gemeinderäten.

4.1.1 *Wandel des lokalen Parteiensystems*

Vor der Gebietsreform, noch bei den Gemeinderatswahlen 1972, haben sich in einer Reihe der untersuchten Gemeinden die drei dominanten, auf Bundesebene organisierten Parteien CDU, SPD und FDP nicht um Mandate beworben, während andererseits besonders in Orten, in denen die

Tabelle 4.1 Wahlergebnisse der Gemeinderatswahlen 1972, 1974, 1976 sowie Ortsratswahlen 1974, 1976

	1972					1974								1976									
	Wahl- Bet. %	CDU	SPD	FDP	WG	Wahl- Bet. %	CDU	OR	SPD	OR	FDP	OR	WG	OR	Wahl- Bet. %	CDU	OR	SPD	OR	FDP	OR	WG	OR
Einheitsgemeinde Schwanewede	(84)	(1216)	(3521)	(20)	(3048)	80	3295		3793		193		1345		88	3337		4452		245		1577	
Schwanewede	74	1216	2166	-	514	83	1634	1496	2170	2134	110	-	479	502		1536	2677	2353	2611	128	-	466	466
Neuenkirchen	82	-	407	20	827	80	198		406	346	20	-	682	994		175	-	468	427	19	-	727	1025
Meyenburg	79	-	-	-	498	79	322	-	221	-	15	-	56	625		317	-	236	-	17	-	84	700
Rade	86	-	66	-	85	92	85		58		4		27			54		71		3		37	
Löhhorst	89	-	242	-	161	78	113		226		5		7			118		248		8		4	
Leuchtenburg	90	-	408	-	188	79	336		287		15		2			350		327		23		-	
Hinnebek	90	-	-	-	129	89	30		50		3		56			28		73		1		43	
Harriersand						82	24		8		4		16			14		11		3		13	
Eggestedt	94	-	-	-	117	88	88		24		1		1			68		40		1		-	
Brundorf	78	-	-	-	137	86	124		30		3		2			100		63		4		-	
Beckedorf	79	-	232	-	213	82	206		287		7		9			207		303		4		14	
Aschwarden	83	-	-	-	179	72	133		25		6		8			115		35		11		45	
Einheitsgemeinde Ritterhude	k.A.	(2292)	(3857)	(285)	(543)	84,7	3186		3836		445		-		92,3	3347		4464		579		-	
Ritterhude	83,5	1653	2610	150	-																		
Platjenwerbe		392	412	135	34																		
Osterhagen-Ithpohl		247	629	-	-																		
Stendorf		-	103	-	181																		
Werschenrege		-	103	-	101																		
Lesumstotel		-	-	-	227																		
Samtgemeinde Hambergen	k.A.	(k.A.)	(k.A.)	(0)	(k.A.)	84,7	1977		2881		-		437		91,8	2349		3355		1450		-	
Hambergen		762	1476	-	-										k.A.	710		1962		23		-	
Vollersode		-	5 Mandate	0 Mandate	8 Mandate										91,8	949		583		-		-	
Lübberstedt		4 Mandate	5 Mandate	-	-										k.A.	157		172		29		-	
Axstedt		7 Mandate	4 Mandate	-	-										91,6	354		302		39		-	
Holste		-	-	-	5 Mandate								449		89,0	-		-		-		447	
- Hellingst.		-	-	-	5 Mandate																		
- Steden		-	-	-	5 Mandate																		
- Oldendorf		-	-	-	5 Mandate																		

Legende: () rechnerisch; - nicht kandidiert; k. A. keine Angabe; frei nicht zutreffend.

großen Parteien nicht kandidierten, eine lokale Wählergemeinschaft oder eine lokale Gemeinschaftsliste als einzige Bewerber um Mandate im Gemeinderat antraten. In der Regel bewarben sich die großen Parteien lediglich in der späteren Kerngemeinde und dem nächstgrößeren Ort, während in den kleinen Gemeinden, die später eingemeindet worden sind, vielfach die lokalen Wählergemeinschaften ausschließlich auftraten. Allerdings kandidierte auch die FDP nicht in allen größeren Gemeinden. Insofern entsprach dem geringen Grad der Differenzierung des kommunalen Entscheidungssystems in den Kleingemeinden vielfach ein entsprechend undifferenziertes Parteiensystem. Dieser Befund ist umso erstaunlicher, als selbstverständlich gleichzeitig bei Wahlen zu höherrangigen Vertretungskörperschaften des Kreises, des Landes und des Bundes die großen Parteien auch in den Randgemeinden um Stimmen warben.

Tabelle 4.1 zeigt, daß bei den Gemeinderatswahlen 1972 die CDU nur in den Gemeinden Schwanewede, Ritterhude, Platjenwerbe und Osterhagen-Ihlpohl sowie in Hambergen, mithin jeweils in der späteren Kerngemeinde sowie in ein bis zwei weiteren, i. d. R. den nächstgrößeren Gemeinden der später zusammengelegten Systeme kandidierte. Dieses gilt in etwa auch für die FDP, wenngleich diese nur in Neuenkirchen (und nicht in Schwanewede) sowie in Ritterhude und Platjenwerbe, aber gar nicht im Bereich der späteren Samtgemeinde Hambergen auftrat. Die FDP war 1972 also noch deutlicher als die CDU auf Gemeinden mit nicht-ländlichem Charakter beschränkt.

Die SPD demgegenüber hat 1972 bereits flächendeckender, wenngleich nicht in sämtlichen Gemeinden des Untersuchungsraumes kandidiert; so z. B. im Bereich Ritterhude in allen Gemeinden außer in Lesumstotel und im Bereich Schwanewede in 6 der 11 Gemeinden; dies entspricht auch den Verhältnissen im Bereich Hambergen, wo die SPD in den beiden größeren Gemeinden Hambergen und Vollersode auftrat, aber auch in Axstedt und Lübberstedt.

Bei den Kommunalwahlen 1972, also für die Zeit vor der Gebietsreform charakteristisch, sind die *Wählergemeinschaften* (gelegentlich auch Gemeinschaftslisten) am stärksten verbreitet.¹ Sie kandidierten in allen Ge-

1 Zu diesem auch für andere Bundesländer vor der Reform geltenden Befund vgl. *Thomas Möller*, *Wählergemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1981; in Niedersachsen entfielen 1968 19,1 % der Stimmen auf Wählergemeinschaften, s. *Heino Kaak*, *Parteien und Wählergemeinschaften auf lokaler Ebene*, in: *Heinz Rausch/Theo Stammen* (Hrsg.), *Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik*, München 1974, S. 147.

meinden, die später in Schwanewede eingingen, sowie in 4 der 6 Ritterhuder Gemeinden und in Vollersode, Hellingst, Steden, Oldendorf. Wählergemeinschaften bilden sich typischerweise, solange die großen Parteien nicht kandidieren, beschränken sich aber nicht auf diese Nische, sondern treten durchaus auch in Konkurrenz zu den etablierten Parteien an. Dabei ist die Konkurrenz zur relativ breit kandidierenden SPD am größten, während zu CDU und FDP eher ein komplementäres Verhältnis besteht: *wo die Wählergemeinschaft kandidiert, tritt in der Regel die CDU nicht auf.*

Nach der Gebietsreform wandelt sich diese Parteienstruktur markant. Die Wählergemeinschaft tritt im voll zentralisierten Ritterhude nicht mehr an, weder bei den Wahlen von 1974, aus denen die Räte der neu gebildeten Gemeinden hervorgingen, noch bei den nächsten regulären Wahlen 1976. Ähnlich sieht das Bild im Bereich Hambergen aus: die Wählergemeinschaft in Vollersode tritt jetzt als CDU auf und hat ihre Basis lediglich in der neuen Mitgliedsgemeinde Holste behalten, die ihrerseits aus drei noch kleineren Gemeinden gebildet worden war; hier handelte es sich auch in dem Sinne um eine Gemeinschaftsliste, als andere Parteien nicht konkurrierten, also gemeinsam und mit der Gemeindebürgerschaft eine Kandidatenliste aufstellten. Folgerichtig tritt diese Gemeinschaftsliste aus Holste zwar zu den Wahlen zum Samtgemeinderat (1974), also für das gesamte Gebiet der neuen Samtgemeinde, auf, hat ihr Wählerpotential aber ausschließlich in der Gemeinde Holste, deren Rat ebenfalls 1974 erstmals gewählt wird; sie gewinnt dabei eine nahezu identische Stimmenzahl wie die Liste für den Samtgemeinde-Rat.

Lediglich im Bereich Schwanewede kann eine – sich jetzt auf das gesamte, vergrößerte Gemeindegebiet erstreckende – Wählergemeinschaft auch 1974 und 1976 kandidieren, und zwar sowohl bei den Wahlen zum gemeinsamen neuen Rat als auch zu zwei der drei untersuchten Ortsräte; die Stimmenzahl halbiert sich jetzt allerdings gegenüber 1972, weil nun die Bundesparteien gemeindeweit mit ihren Kandidaten auftreten. Die inzwischen zentralisierte Struktur des kommunalen Entscheidungssystems kommt sozusagen der nur gemeindeweit etablierbaren Parteiorganisation entgegen. Die Bewahrung der politischen Restidentität der früheren Gemeinden in den Ortsräten von Schwanewede liefert den bodenstämmigen, kleinräumigen, lokalen Wählergemeinschaften aber immer noch einen Ansatzpunkt. Anders die Situation im voll zentralisierten Ritterhude: mit dem Fortfall einer eigenen kommunalpolitischen Arena entfällt auch der organisatorische Kristallisationspunkt für die lokal begrenzten Wählergemeinschaften und damit die Chance, sich im Rat des neuen Makrosy-

stems zu bewerben, fehlt es doch an einer das neue Gemeindegebiet abdeckenden Dachorganisation.

Wie die »Graswurzel-Organisation« der Wählergemeinschaft in Schwanebode an die Ortschaftsräte anknüpfen kann, kann sie dies auch im dezentralisierten System der Samtgemeinde: Kristallisationspunkt ist hier der Rat der Mitgliedsgemeinde; allerdings nur in einer der 5 Gemeinden. Schon für die Samtgemeinde-Ratswahlen 1976 kandidiert die Wählergemeinschaft Holste nicht mehr, weil ihr lokal begrenztes Stimmenpotential 1974 nicht ausreichte, in den Samtgemeinderat vorzudringen, und weil auch die anderen Parteien lokale Repräsentanten aufgestellt hatten. Eine Ausdehnung der Parteiorganisation – und das setzt voraus, daß überhaupt einmal eine Organisation zumindest rudimentärer Art gebildet wird – auf das Gebiet der Samtgemeinde, also auch in den anderen Mitgliedsgemeinden, hätte Parteienkonkurrenz bedeutet und diese selbst in die Gemeinde Holste hineingetragen, wo bis einschließlich 1976, wie gesagt, keine anderen Parteien für den Gemeinderat kandidierten.

Das Parteiensystem der Kommunalwahlen hat sich also mit der Gebietsreform insofern gewandelt als die ursprünglich am weitesten verbreiteten Wählergemeinschaften zurückgedrängt worden sind auf die Gemeindegebiete, in denen Ortsräte oder Mitgliedsgemeinden eine lokale politische Identität der früher autonomen Gemeinden weiter erlaubten und der Rat des Subsystems eine transparente Arena und damit einen Kristallisationskern für die Wählergemeinschaften belassen hat. Im Gegenzuge sind insbesondere CDU und FDP aus ihrer früheren Beschränkung auf die größeren Kerngemeinden ausgebrochen und haben flächendeckend im neuen Makrosystem, insbesondere im zentralisierten Ritterhude, kandidiert, während die schon länger auch in kleineren Gemeinden verwurzelte SPD sich lediglich noch partiell vorschieben mußte, um ebenfalls das größere Gemeindegebiet abdecken zu können.²

2 Allgemein zur Rückläufigkeit der Rathausparteien *Th. Möller*, a.a.O., der allerdings neben der Gebietsreform auch der Novellierung des Wahlrechts 1977 in Niedersachsen für die zukünftige Überlebenschance der Wählergemeinschaften erhebliche Bedeutung beimißt (109 ff.); ferner *Hermann Hill*, *Die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung unter dem Einfluß der Territorialreform*, jur. Diss. Mainz 1979, S. 59 f.; *Dieter Jauch*, *Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden*, Stuttgart 1975, S. 158 ff.

4.1.2 *Anpassung der Parteiorganisation*

Während bei den lokalen Wählergemeinschaften dank ihrer Beschränkung auf das Gebiet der Subsysteme keine prinzipiellen internen organisatorischen Änderungen erforderlich wurden, brachte die Gebietsvergrößerung für die etablierten Parteien den Zwang mit sich, ihre Parteiorganisation sozusagen *einräumig* mit den Grenzen der reformierten Kommunen zu gestalten. Allerdings hat sich nach der Reform auch für Schwanewede ein Organisationsausschuß der Wählergemeinschaften gebildet, um die Gemeinderatswahlen zu organisieren; die Wahlergebnisse 1974 und 1976 zeigen jedoch, daß das Stimmenpotential der Wählergemeinschaft für den Makro-Rat im wesentlichen den Stimmen entspricht, die in den Ortschaften Schwanewede und Neuenkirchen bei den Ortsratswahlen gewonnen worden sind. In Ritterhude sind die Wählergemeinschaften bei den Wahlen zum neuen Rat nicht mehr angetreten; in der Samtgemeinde Hambergen beschränken sich ihre Aktivitäten auf die Mitgliedsgemeinde Holste.³

Entsprechend dem Auftreten der *SPD* bei Gemeinderatswahlen schon vor der Reform in einer Vielzahl auch kleinerer Gemeinden war ihre Parteiorganisation traditionell seit Beginn des Jahrhunderts schon relativ weit in der *Fläche* ausgebaut, wenngleich sie in unserem Untersuchungsraum keineswegs in alle Gemeinden hineinreichte. *Ortsvereine* existierten in Hambergen und Vollersode, in Ritterhude, Platjenwerbe und Osterhagen-Ihlpohl sowie in Schwanewede, Neuenkirchen und einigen weiteren Altgemeinden dieses Raumes.

Die *CDU* beschränkte sich demgegenüber auch organisatorisch auf die größeren Gemeinden; so bestanden *Ortsverbände* in Hambergen und Vollersode, in Ritterhude sowie seit kurz vor der Reform in Schwanewede, wo sich der CDU-Ortsverband aus der Wählergemeinschaft entwickelte; in den sonstigen nach Schwanewede eingemeindeten Teilen war die *CDU* organisatorisch nicht vertreten, wie auch ihre Abstinenz bei den Gemeinderatswahlen 1972 in den übrigen Gemeinden dort zeigt. In Platjenwerbe und Osterhagen-Ihlpohl war die *CDU* zwar im Rat vertreten, verfügte aber über keine eigenständige Parteiorganisation, sondern lehnte sich an den Ortsverband Ritterhude an.

3 Daher zu Recht *Th. Möller*, a.a.O., S. 218 ff., die Wählergemeinschaften hätten die organisatorische Anpassung versäumt.

Während SPD und CDU im Untersuchungsraum immerhin schon vor der Reform, wenn auch in der Fläche unterschiedlich, in der Tiefe der Parteiorganisation bis auf die Ebene der Einzelgemeinde mit Ortsvereinen bzw. Ortsverbänden herunterreichten, fehlte der *FDP* vor der Reform sowohl in der Fläche als auch in der Tiefe die lokale Parteiorganisation. Sie hatte 1972 auch nur in 3 der 24 Gemeinden für den Gemeinderat kandidiert, und dabei wurden die Kandidaten von der Kreisorganisation der *FDP* unterstützt. Wie noch zu zeigen sein wird, hängt der Ausbau der Parteiorganisation natürlich auch mit ihren lokalen Wahlerfolgen zusammen und umgekehrt. Insbesondere die nach der Reform sichtbar werdende Komplementarität von Vordringen der CDU und *FDP* bei gleichzeitigem Rückzug der Wählergemeinschaften stützt die Vermutung, daß die flächenmäßig kaum oder nicht entwickelte Organisation dieser beiden Parteien tendentiell kompensiert worden ist von den lokalen Wählergemeinschaften, aus denen sich nach der Reform die Mitglieder für den Ausbau der örtlichen Parteiorganisation von CDU und *FDP* vornehmlich rekrutiert haben.

Nach der Reform baut die CDU dann ihre Parteiorganisation flächenmäßig etwas aus, um das vergrößerte Gemeindegebiet zu erfassen: Im Bereich Ritterhude bilden sich nun auch in Platjenwerbe und Osterhagen-Ihlpohl Parteigliederungen, obwohl dies in der zentralisierten Gemeinde Ritterhude im Hinblick auf die Gemeinderatswahlen funktional nicht erforderlich gewesen wären. Ansonsten werden jedoch die dort schon existenten Ortsverbände sowie in den größeren Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Hambergen verstärkt, oder es kommen im Schwaneweder Raum neue Ortsverbände in den Randgemeinden hinzu, die teilweise auch mehrere Subsysteme umfassen. Sie versuchen, zentral den Wahlkampf für die Räte der neuen Großgemeinden zu organisieren und die Position in den verbleibenden Subsystemen zu festigen. Wo die CDU wie in Platjenwerbe und Osterhagen-Ihlpohl schon über lokale Untergliederungen verfügte, behalten diese nach der Reform den Status eines *Ortschaftsverbandes* gegenüber dem auf Großgemeindeebene etablierten *Ortsverband*. Insgesamt läßt sich sagen, daß die CDU nur punktuell dezentrale neue Gliederungen aufbaut, sich ansonsten aber auf den Ausbau der Partei auf Großgemeindeebene konzentriert.

Anders die Anpassungsrichtung in der *SPD*: die schon flächenmäßig weiter ausgebauten Parteiorganisation mit einer größeren Zahl von Ortsvereinen wird *hochgezont* auf die Ebene der Großgemeinden, um die funktional erforderliche *Einräumigkeit* herzustellen. Diese *Ortsvereine* etablieren sich jetzt jeweils für das gesamte Gebiet von Ritterhude, Schwanewede

und der Samtgemeinde Hambergen, während die früheren kleinräumigen Einheiten gleichen Namens in den Status eines Distrikts absinken.⁴

Der Hochzoning entspricht also bei der SPD deutlicher als bei der CDU (hier läßt sich dieser Prozeß auch in der Samtgemeinde beobachten) eine vergrößerte Tiefe der Parteiorganisation; es ist m. a. W. auf der Ebene der neuen Makrosysteme eine Zwischenebene eingezogen worden, während die CDU, von Ausnahmen abgesehen, ohnehin nur hier, in den Kerngemeinden, organisiert war und sich lediglich in der Fläche ausdehnen mußte.

Die FDP entwickelte sich zwar nach der Reform organisatorisch in dieselbe Richtung wie die CDU, kandidierte zumindest auch 1976 in allen drei Makrosystemen und in drei Mitgliedsgemeinden – erfolglos –, konnte aber selbst auf der Makroebene keine nennenswerte Parteiorganisation mangels Mitgliederzulauf bilden und blieb von der Kreisorganisation abhängig, die Einzelkandidaten unterstützte, wie dies übrigens auch bei den sonstigen Parteien (DKP, NPD, Freie Soziale Union), die im Untersuchungsraum aufgetreten sind, der Fall gewesen ist.

Die Gemeindegebietsreform hat also neben territorialen Effekten und Strukturänderung der inneren Gemeindeverfassung auch Auswirkungen für die Parteien als intermediäre Instanzen gehabt, wie dies im übrigen auch z. B. in der Kirchenorganisation oder bei den Ortskrankenkassen beobachtet werden konnte. Damit stellt sich jedoch die Frage, inwieweit es den eingemeindeten Gebietsteilen gelingt, ihre lokalen Interessen personell in der nun überlokalen Parteiorganisation und letztlich in den zentralen Vertretungskörperschaften zu repräsentieren (Kap. 4.3).

Immerhin kann hier festgehalten werden, daß die Reform *parteiorganisatorisch nicht zu einer strukturellen Verödung geführt hat.*

4.1.3 *Bedeutungsgewinn der Fraktionen*

Die Veränderung der Parteiorganisation hat jedoch nicht nur prinzipiell Auswirkungen auf die Kandidatenauslese und die personelle Repräsentation der lokalen Teilsysteme, sondern – neben anderen Ursachen – auch für die Binnenorganisation der politischen Arbeit in den Gemeinde- und Ortsräten.

4 Ähnliche Anpassungen wurden beobachtet von Paul Kevenhörster, Adrienne Windhoff-Heretier/Michael Crone, Politik in einer neuen Großstadt. Entscheidungen im Spannungsfeld von City und Stadtbezirken, Opladen 1980, S. 51 ff.

Wie bereits aus unserer Stichprobe ersichtlich, hat es auch *vor der Reform in den größeren Gemeinden* (Schwanewede, Neuenkirchen; Ritterhude, Plattenwerbe, Osterhagen-Ihlpohl; Hambergen, Vollersode) bereits *Fraktionen* gegeben. In den kleineren *Randgemeinden* war dies jedoch nicht der Fall. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, daß bei *Fehlen von Parteienkonkurrenz* und häufig nur 5 Mitgliedern eine Fraktionierung im Gemeinderat überflüssig ist. Sehr deutlich wird dieser Zusammenhang auch nach der Reform noch in Holste und in Meyenburg, wo jeweils nur auf einer Gemeinschaftsliste ohne Gegenkandidatur anderer Parteien kandidiert wurde und der Gemeinderat von Holste bzw. der Ortsrat von Meyenburg formal keine Parteibindung der Ratsmitglieder kannten und daher auch keine Fraktionen aufwiesen.

Die Gemeinden im Bereich Schwanewede, in denen vor der Reform Fraktionen bestanden und die seit der Reform nur noch über einen *Ortsrat* verfügen, weisen andererseits heute selbst bei Parteienkonkurrenz und genügend großer Zahl von Parteimitgliedern im Ortsrat eine *Rückentwicklung, wenngleich nicht völlige Auflösung der Fraktionen* auf: man tagt bei Bedarf, und die Fraktionsarbeit ist weniger formalisiert als vor der Reform. Dies ist sicherlich Folge des Kompetenzschwundes in den Ortschaften; denn in den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Hambergen ist die Fraktionsarbeit nach der Reform unverändert fortgesetzt worden. Für Ritterhude und die Ortschaften Schwanewedes ohne Ortsrat entfällt natürlich der Vergleich.

Während man also im Hinblick auf die Subsysteme in Schwanewede von einem Funktionsverlust der Fraktionen sprechen kann, haben diese in den neuen, größeren *zentralen Räten* einen überall vermerkten *Bedeutungsgewinn* erfahren. Zwar wird auf die Fraktionsarbeit später erst detailliert eingegangen werden, man kann jedoch an dieser Stelle bereits festhalten, daß dieser Bedeutungsgewinn der Fraktionen in den zentralen Räten zwar zum einen *interne Gründe* der Ratsarbeit hat wie Koordinierungsbedarf der komplizierter gewordenen Ausschußarbeit und vor allem: knappere Mehrheitsverhältnisse bis hin zu Koalitionen, was in den Altgemeinden weitgehend unbekannt war; zum anderen aber ist diese Fraktionierung *auch Reflex auf den externen Wandel und Ausbau der Parteiorganisation gerade auf der Ebene der Makrosysteme.*⁵ Wer auf einer Parteiliste auch in anderen Ortsteilen als seinem Wohnort kandidiert, ist schon wegen der

5 Die Fraktionsbildung wurde anfangs in der Geschäftsordnung des Gemeinderats geregelt; mit der Einfügung des § 39b in die NGO im Jahre 1977 (GVBl. S. 180) wurde offenbar eine Konsequenz aus der Entwicklung gezogen.

Wahlkampforganisation und -finanzierung stärker in die Parteiräson eingebunden, muß ihre überlokalen programmatischen Positionen deutlicher vertreten und in der Außendarstellung eher Parteiinteressen wahren als der Kandidat einer Gemeinschaftsliste etwa in der Mitgliedsgemeinde Holste oder der Ortschaft Meyenburg, die, wie gesagt, nicht über Fraktionen verfügen. Daß hier ein *Zwang zur strukturellen Konsistenz von externer Parteiorganisation und ratsinterner Fraktionsbildung* besteht, läßt sich besonders deutlich an Ratsmitgliedern zeigen, die einerseits überparteilich und fraktionslos im lokalen Gemeinderat in Holste bzw. im Ortsrat von Meyenburg sitzen, zugleich aber Fraktionsmitglieder im Rat von Schwanewede bzw. im Samtgemeinderat von Hambergen sind: in beiden Fällen kennt je ein Vertreter im lokalen Rat keine Parteien, im Rat des Makrosystems hingegen sitzt er als Repräsentant, der auf der Liste einer Partei kandidiert hat und entsprechend in die Fraktion eingebunden ist. Wenn insofern gelegentlich davon gesprochen wird, die Kommunalverwaltung sei politisiert worden, dann bedeutet dies sicherlich zumindest, daß sie *partecipolitisiert* worden ist in dem Sinne, daß das undifferenzierte System lokaler Wählergemeinschaften zugunsten der großen Bundesparteien zurückgedrängt worden ist, die ihre Parteiorganisation auf die lokale Ebene vorgeschoben und zur Fraktionsbildung in den Gemeinderäten beigetragen haben. Einem entsprechenden *Statement*: »Die Gemeindepolitik ist durch die Reform künstlich partecipolitisiert worden« stimmten in unserer Erhebung die Befragten im Mittel mit 2,2 weitgehend zu, wobei die ehemaligen Positionsinhaber mit 1,7 die Feststellung stärker befürworteten als die gegenwärtigen Positionsinhaber mit 2,6.

4.2 *Parteienkonkurrenz und Wahlen*

Das Wahlverhalten in den untersuchten Gemeinden ist in mehrfacher Hinsicht von Interesse:

- in erster Linie soll daran untersucht werden, ob die Bürger besonders in den eingemeindeten Teilen in ihrem Wahlverhalten einen Protest oder eine Zustimmung zur Gebietsreform zum Ausdruck brachten – was sich insbesondere in der Stimmabgabe für die die Landesregierung seinerzeit stellende SPD ausdrücken müßte;
- zweitens soll an der Stimmabgabe untersucht werden, inwieweit die neue Parteiorganisation erfolgreich um Wählerstimmen werben konnte;

- schließlich sind die Wahlergebnisse und Mehrheitsverhältnisse der Gemeinderatswahlen 1976 für das Verständnis der Analyse der prozessualen Kapitel notwendig.

Um Folgerungen zu erlauben, werden wir einerseits die Gemeindewahlen vor der Reform (1972) mit den Kommunalwahlen nach der Reform (1974, 1976) vergleichen, andererseits das Wahlverhalten bei der Stimmabgabe für die Räte der neuen Großgemeinden mit den Wahlergebnissen für die Räte der Subsysteme (Mitgliedsgemeinden und Ortschaften). Um den denkbaren Einfluß allgemeiner, reformunabhängiger Trends möglichst auszuschneiden, ziehen wir vergleichsweise die Ergebnisse überörtlicher Wahlen zum Kreistag, Landtag und Bundestag in unseren Gemeinden heran.

Allerdings ist es uns nicht möglich gewesen, in allen Fällen die Wahlstatistik aus den (z. T. inzwischen ja aufgelösten) Subsystemen zu beschaffen oder die Ergebnisse der Wahlbezirke in den neuen Gemeinden auf die Gebiete der Altgemeinden umzurechnen, da die neuen Wahlbezirke nicht mit den früheren Gemeindegrenzen korrespondieren. Lediglich in der Samtgemeinde und, wo Ortschaften bestehen geblieben sind, ist auch – dank administrativer Autonomie – in diesem Punkt kein methodisches Problem zu verzeichnen.

Schließlich muß darauf hingewiesen werden, daß die Wahlen zu den Vertretungskörperschaften der hier betrachteten vier Ebenen (Gemeinde, Kreis, Land, Bund), wie die Wahlbeteiligung in Tab. 4.1 zeigt, nicht ohne Einfluß aufeinander gewesen sind:

- vor der Gebietsreform fanden die letzten Wahlen zu den Gemeinderäten und Kreistagen am 22. 10. 1972, also vier Wochen vor der Bundestagswahl am 19. 11. 1972 statt, könnten also vom Bundeswahlkampf beeinflußt worden sein;
- 1974 fanden Kommunalwahlen (9. 6. 1974) zu den Räten der neuen Großgemeinden, zu den Ortsräten (Schwanewede) und in der neu gebildeten Mitgliedsgemeinde Holste eine Woche vor der Landtagswahl am 14. 6. 1974 statt, so daß diesen beiden Wahlen besondere Bedeutung für die Abstimmung über die Gebietsreform beigemessen werden kann;
- 1976 haben wir es mit einer ungewöhnlich hohen Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen bedingenden Häufung von Wahlen am 3. 10. 1976 zu tun: es wurde gleichzeitig gewählt zu den Vertretungskörperschaften der neuen Großgemeinden, ihrer Subsysteme, des Kreises und des Bundes; lediglich die Landtagswahl fand nicht an diesem Tage, sondern erst wieder am 4. 6. 1978 statt.

Tabelle 4.2 Stimmabgabe bei den (über)örtlichen Wahlen

1972

Partei Gebiet	SPD			CDU			FDP			WG			Sonstige													
	Gemeinde- Rat 22.10.	Kreis- tag 22.10.	Bundes- tag 19.11.	Gemeinde- Rat %	Kreis- tag %	Bundes- tag %	Gem.- Rat %	Kreis- tag %	Bundes- tag %	Gem.- Rat %	Kreis- tag %	Bundes- tag %	Gem.- Rat %	Kreis- tag %	Bundes- tag %											
Gebiet Ritterhude	3857	55,28	53,26	58,21	2292	32,85	42,46	36,76	285	4,08	4,28	3,57	543	7,78	-	-	-	-	1,45							
Gebiet Schwanewede	3521	45,11	3983	51,35	4452	50,74	1216	15,58	3577	46,11	3794	43,24	20	0,26	197	2,54	431	4,91	3048	39,05	-	-	-	-	97	1,11
Hambergen (Gemeinde)	1476	65,95	1428	64,47	1367	59,20	762	34,05	753	33,99	759	32,87	-	-	34	1,53	161	6,97	-	-	-	-	-	-	22	0,95

1974

Partei Gebiet	SPD		CDU		FDP		WG		Sonstige						
	Gemeinde- Rat %	Land- tag %	Gemeinde- Rat %	Land- tag %	Gem.- Rat %	Land- tag %	Gem.- Rat %	Land- tag %	Gem.- Rat %	Land- tag %					
Großgemeinde Ritterhude	3836	51,4	50,8	3186	42,7	43,9	445	5,9	3,5	-	-	-	-	-	-
Großgemeinde Schwanewede	3793	43,9	-	3295	38,2	-	193	2,2	-	1345	15,6	-	-	-	-
Samtgemeinde Hambergen	2881	54,4	2267	1977	37,3	1652	437	8,3	151	-	-	-	-	k.A.	

4.2.1 Wahlverhalten vor der Gebietsreform

Entsprechend der alten Parteienstruktur (4.1.1) gewannen 1972 Wählergemeinschaften weit häufiger als die Bundesparteien in den 21 Altgemeinden⁶ Stimmen; von 18 Gemeinden, für die uns Daten vorliegen, gewannen Wählergemeinschaften lediglich in Hambergen, Ritterhude und Osterhagen-Ihlpohl keine Stimmen oder kandidierten nicht, d. h. in 15 Gemeinden gelang es ihnen, Stimmen auf sich zu vereinigen, und zwar 3591 der 17 020 in den 18 Gemeinden abgegebenen Stimmen (21,1 %). Sie waren damit hinter SPD (8854 oder 52 %) und CDU (4270 oder 25,1 %) die drittstärkste Kraft im Untersuchungsbereich; die FDP errang 305 Stimmen (1,8 %); sonstige Parteien oder Gruppen kandidierten nicht. Differenziert man nach den Territorien der 1974 neu gebildeten Großgemeinden, so zeigt sich, daß die SPD 1972 auch in jedem der drei Teilgebiete die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte (45,1 % in Schwanewede; 55,3 % im Bereich Ritterhude und 66 % in der Gemeinde Hambergen). Die insgesamt zweitstärkste CDU behauptete diesen Platz jedoch im Bereich Schwanewede (15,6 %) nicht, sondern wird hier von den Wählergemeinschaften mit 39 % Stimmen weit übertroffen. Insofern stellt Schwanewede im Jahre 1972 bei den Gemeinderatswahlen einen Sonderfall dar, als hier die SPD im wesentlichen gegen die Wählergemeinschaft und die CDU kandidierte, während wir in den Gebieten Ritterhude und Hambergen den auch bei überörtlichen Wahlen bekannten dominanten Antagonismus von SPD und CDU antreffen, bei dem FDP und Wählergemeinschaften quantitativ keine Rolle spielen.

Zieht man zum Vergleich Kreistags- und Bundestagswahlen von 1972 heran (Tab. 4.2), um die *Parteibindung* der Wähler abzuschätzen, so ergibt sich zwangsläufig eine Verschiebung zugunsten der Bundesparteien, da die Wählergemeinschaften weder für den Kreistag noch für den Bundestag kandidierten. Während in Hambergen keine Wählerwanderung stattfand, da die Wählergemeinschaft auch nicht für den Gemeinderat kandidierte, verzeichnete in Ritterhude die CDU einen Stimmenzuwachs gegenüber den Gemeinderatswahlen, der etwa der Stimmenzahl entspricht, die am gleichen Tag auf die örtliche Wählergemeinschaft entfiel. Diese Wanderung von den Wählergemeinschaften zur CDU läßt sich auch in Schwanewede beobachten: der Stimmenanteil der Wählergemeinschaft bei den Gemeinderatswahlen von 39,05 % fließt im wesentlichen

6 Holste, das erst 1974 gebildet worden ist, sowie Harriersand sind hier nicht mitgezählt worden.

der CDU im *Kreistag* zu, die sich damit gegenüber den Gemeinderatswahlen von 15,58 % auf 46,11 % steigern kann; aber auch die SPD zweite – wenn auch weit weniger – Stimmen von den Wählergemeinschaften ab und steigerte sich bei den Kreistagswahlen auf 51,35 % gegenüber 45,11 % bei den Gemeinderatswahlen. Die FDP macht sich bei den Kreistagswahlen immerhin schon bemerkbar, wenngleich sie in den drei Gebieten jeweils unter 5 % der Stimmen erhielt.

Bei den *Bundestagswahlen* 1972 zeigt sich im wesentlichen das gleiche Bild; allerdings gelangen jetzt der FDP Stimmengewinne, die zu Lasten entweder der SPD oder der CDU gehen, zieht man die Kreistags-Wahlergebnisse heran, die vier Wochen vorher erzielt worden waren.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß der lokale Charakter der Wählergemeinschaften als *Rathausparteien* im Vergleich zu den fast zeitgleich stattfindenden Wahlen zum Kreistag und zum Bundestag 1972 deutlich wird: bei höheren Wahlen wandert ihre Wählerschaft überwiegend zur CDU. Die FDP kandidiert zwar vereinzelt, vornehmlich in den Kerngemeinden zum Gemeinderat, bleibt dort aber (mit Ausnahme Platenwerbes) ebenso unbedeutend wie bei den Kreistagswahlen, zu denen sie gleichermaßen regelmäßig kandidiert wie ja zum Bundestag; hierbei gelingt es ihr dann, genügend Stimmen auf sich zu vereinigen, um nach dem Höchstzahlverfahren auch Abgeordnete zu stellen.

Für unsere drei Gemeindegebiete ist, wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den Einzelgemeinden, festzuhalten, daß 1972 die SPD jedenfalls mehr oder weniger deutlich die dominierende Partei war. Insofern konnte die Landesregierung bei der Durchführung der Gebietsreform wohl davon ausgehen, daß auf Kommunalebene ihre Pläne zumindest parteiintern akzeptiert und nach außen Unterstützung finden würden. Die Betonung des Partizipationsziels und der Fortexistenz von Subsystemen aufseiten der CDU dürfte nicht zuletzt auch erklärbar sein aus der kompensatorischen Funktion der Wählergemeinschaften, die hier ihre Nische hatten.

4.2.2 *Erste Wahlen nach der Gebietsreform*

Am 9. 6. 1974 fanden erstmals Wahlen zu den neuen Räten der Großgemeinden und der Samtgemeinde, aber auch zu den neu gebildeten Räten der Subsysteme in Schwanewede und in Holste statt (Interims-Wahlen). Die Räte der sonstigen Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Hambergen, die zuletzt 1972 gewählt worden waren, amtierten bis 1976 weiter.

Am 16. 6. 1974, also eine Woche später, fand die niedersächsische Landtagswahl statt. Hat der Wähler hierbei seiner Meinung zur Gebietsreform mit dem Stimmzettel Ausdruck gegeben, die SPD im Landtag bestraft und die CDU und die Wählergemeinschaften in den Gemeinden gestärkt? Bei den *Wahlen zu den vergrößerten Gemeinderäten 1974* wurde die SPD wiederum in allen drei Gebieten stärkste Fraktion. Obwohl ein Vergleich der aggregierten Stimmen der einzelnen Gemeinderäte aus den Wahlen 1972 wegen der veränderten Parteienstruktur mit den Ergebnissen von 1974 problematisch ist, läßt sich doch immerhin sagen, daß die SPD gegenüber der Wahl 1972 keine Gewinne erzielt hat, sondern in Ritterhude fast 4 %, in Schwanewede gut 1 % Verluste erlitten und im Bereich der Mitgliedsgemeinde Hambergen, für die wir über Vergleichsdaten verfügen, 100 Stimmen hinzuwonnen hat. Die CDU hat demgegenüber in Ritterhude 10 % Stimmen hinzugewonnen – allerdings von den Wählergemeinschaften, die nicht mehr kandidierten, da es ihnen nicht gelang, eine flächendeckende Parteiorganisation oder eine Arbeitsgemeinschaft aufzubauen. In Schwanewede ist das Bild etwas komplizierter: auch hier erzielt die CDU Stimmenzuwächse von den Wählergemeinschaften, sogar Zuwächse in Höhe von 23 %, aber die Wählergemeinschaften, die 1972 noch 39 % der Stimmen erzielt hatten, kandidierten noch für den Rat der Großgemeinde, weil sie in Gestalt der Ortsräte ihren Kristallisationspunkt erhalten hatten und ein Teil ihrer Kandidaten für den Rat der Großgemeinde außerhalb der CDU geblieben war. Hier wirken sich also bereits die parteistrukturellen Änderungen im Gefolge der Gebietsreform aus, indem ein neues politisches Angebot gemacht und nachgefragt wird, ohne allerdings den alten Marktführer »Wählergemeinschaft« vollständig zu verdrängen.

Keineswegs alle Wähler der Wählergemeinschaften, die ihre Stimme der CDU für den Rat der Großgemeinde Schwanewede gaben, wählten deren Kandidaten auch in die *Ortsräte*: der Stimmenanteil der Wählergemeinschaften fällt dort regelmäßig größer aus als im Rat der Großgemeinde, ja z. T. haben die Wählergemeinschaften sogar gegenüber 1972 hinzugewinnen können. Die Wanderung von den Wählergemeinschaften zur CDU im Großgemeinderat resultiert daraus, daß die CDU die Stimmen der Wählergemeinschaften in denjenigen Ortsteilen auf sich ziehen konnte, in denen kein Ortsrat fortbestand und örtliche Kandidaten der Wählergemeinschaften von 1972 jetzt bei der CDU kandidierten, während gleichzeitig Wählergemeinschafts-Kandidaten 1974 für den Rat der Großgemeinde vielfach nicht mehr aus dem Umkreis des alten Rathauses, sondern der Nachbargemeinde stammten (s. Tab. 4.1).

So entfielen in den bisherigen Bastionen der Wählergemeinschaften, in denen sie 1972 fast keine Parteienkonkurrenz erlebten, kaum noch Stimmen auf sie im Großgemeinderat 1974; man wählte jetzt entweder SPD oder CDU. In Neuenkirchen und der Ortschaft Schwanewede kann die SPD ihr Ergebnis von 1972 fast zahlengleich halten, während die CDU hier von der Wählergemeinschaft oder dank erheblich gestiegener Wahlbeteiligung (in Schwanewede-Ort z. B. von 74 auf 83 Prozent) ohne Wanderung hinzugewinnt. In den Ortsräten von Schwanewede, Neuenkirchen und Meyenburg allerdings verliert die CDU leicht (Schwanewede) oder kandidiert nicht (Meyenburg, Neuenkirchen), gibt also Stimmen an die Wählergemeinschaften wieder zurück, die diese schon 1972 gewonnen hatten.

Interessanterweise muß die *SPD bei den Ortsratswahlen Einbußen* im Vergleich zum Großgemeinderat hinnehmen (Schwanewede, Neuenkirchen, Meyenburg keine Kandidatur) und erleidet in Neuenkirchen sogar erhebliche Verluste gegenüber den Wahlen von 1972; dies gilt in gleicher Deutlichkeit für Leuchtenberg, wo die Wähler von der SPD »aus Rache« in Scharen zur CDU überliefen. Insofern kann man sagen, daß im Vergleich der Gemeinderatswahlen 1972 und 1974 die *SPD sich in den Kerngemeinden zwar behaupten konnte*, daß sie aber in einzelnen Gemeinden, die ihre Selbständigkeit verloren hatten, Stimmenverluste hinnehmen mußte, die ihre Stellung gegenüber der *CDU* umso mehr schwächten, als diese zugleich *Wanderungsgewinne von den Wählergemeinschaften* zu verzeichnen hatte. Wo Ortsräte fortbestehen, behaupten sich die Wählergemeinschaften aber sicher und sammeln die Reformgegner.

4.2.3 *Konsolidierende Gemeinderatswahlen*

Nach den Übergangswahlen von 1974 fanden die nächsten regulären Kommunalwahlen am 3. 10. 1976 statt – gleichzeitig mit den Bundestagswahlen, wodurch sich eine ungewöhnlich hohe Wahlbeteiligung auch bei den Wahlen auf den drei kommunalen Ebenen ergab: zu den Räten der Ortschaften bzw. Mitgliedsgemeinden, der drei Groß- bzw. Samtgemeinden und zum Kreistag (Tab. 4.3).

Tabelle 4.3 Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen

	1972	1974	1976
Schwanewede	84 % ¹⁾	80 %	88 %
Ritterhude	83,5% ²⁾	84,7%	92,3%
Hambergen ³⁾		84,7%	91,8%

1) Durchschnitt der einzelnen Gemeinden bzw. Großgemeinde

2) Nur Gemeinde Ritterhude

3) Nur Samtgemeinderat

Bezieht man die Wahlergebnisse (Tab. 4.1) 1974 in die Betrachtung ein, so sieht man, daß sich die Verhältnisse stabilisiert haben; zugleich werden die Mehrheitsverhältnisse zum Zeitpunkt der Untersuchung in den einzelnen Systemen deutlich.

In *Ritterhude* verbessert die SPD ihren Stimmenanteil gegenüber 1974 und stellt mit 53,2 % 17 der 31 Ratsherren. Auch CDU und FDP verzeichnen Stimmengewinne, bleiben aber in der kommunalen Opposition. Die Wählergemeinschaft ist in dieser politisch voll zentralisierten Großgemeinde nicht mehr im Rat vertreten, hat sogar wie 1974 gar nicht erst kandidiert; ihre Anhänger von 1972 in den seinerzeit selbständigen Kleingemeinden wählen eine der drei großen Parteien, vornehmlich CDU. Ritterhude ist andererseits die einzige der untersuchten Großgemeinden, in denen die FDP im Rat (mit 2 Mandaten) vertreten war.

In *Schwanewede* teilen sich die Mandate hingegen SPD, CDU und Wählergemeinschaften, wobei CDU und SPD ihre Stimmenanteile gegenüber 1974 auf Kosten der Wählergemeinschaften leicht verbessern konnten. Daß die Wählergemeinschaft in Schwanewede mit 16,3 % der Stimmen und 5 Ratsherren vertreten ist, hängt wie schon 1974 mit ihrer Basis in den Ortschaften zusammen, die sich einen Rat bewahren konnten. Darüber hinaus ist hier jedoch ein *Persönlichkeitselement* ausschlaggebend, das durch die niedersächsische Wahlordnung begünstigt wurde:⁷ Bürgermeister der Großgemeinde Schwanewede war von Anfang an der frühere

7 Die nds WO ist in diesem Punkt 1977 novelliert worden (GVBl. S. 363) und führte das Kumulieren und Panaschieren ein; bis 1981 galt aber die WO vom 18. 7. 1956 i. d. F. v. 24. 1. 1972 (GVBl. S. 27); hierbei handelte es sich um eine mit der Persönlichkeitswahl verbundene Listenwahl.

Bürgermeister von Neuenkirchen, also nicht der Kerngemeinde; und in Neuenkirchen regierte seit je die Rathauspartei, die auch 1976 wieder die – bislang deutlichste – Mehrheit im Ortsrat errang, dem im übrigen der Schwaneweder Bürgermeister als Ortsbürgermeister sozusagen in Personalunion ebenfalls vorstand. In der Großgemeinde bildete die Wählergemeinschaft mit der CDU eine Koalition, die 17 gegen 16 SPD-Mandate auf sich vereinigen konnte.

Während die Wählergemeinschaft in Neuenkirchen 70,6 % der Stimmen gewinnen konnte und den Ortsrat klar dominierte, waren die Verhältnisse in Meyenburg noch klarer: hier kandidierte von vornherein wie schon 1972 und 1974 eine Gemeinschaftsliste konkurrenzlos. Im Ortsrat der Kerngemeinde hingegen stellte die SPD die Mehrheit mit 54,8 % weit vor der CDU (35,3 %) und der überraschend schwachen Wählergemeinschaft (9,8 %), die gegenüber 1972 und 1974 nochmals einen leichten absoluten Verlust an ihrem ansonsten soliden Block von rund 500 Stimmen hinnehmen mußte.

In der *Samtgemeinde Hambergen* schließlich brachten die Wahlen von 1976 einen Stimmenzuwachs von 3 % für die SPD, die wie 1974 schon die absolute Mehrheit gewann. Auch hier ist das Wahlergebnis stark von der Person des von Anfang an amtierenden Bürgermeisters geprägt, der zugleich Bürgermeister in der SPD-Hochburg der Kerngemeinde war. Ihm gelang es, 1652 der 3355 Stimmen persönlich zu gewinnen, während die anderen SPD-Kandidaten zusammen lediglich 1244 und die Liste nur 459 Stimmen auf sich vereinigen konnten; gegenüber dem Samtgemeinde-Bürgermeister kam der zweitstärkste SPD-Kandidat auf nur 225 Stimmen, aber auch der Gegenkandidat der CDU gewann mit 475 Stimmen kaum mehr. Dieser »Bürgermeister-Bonus« zeigt sich auch in der Verteilung der Stimmen auf die Mitgliedsgemeinden: außer im CDU-regierten Konkurrenzort Vollersode, in dem der Gegenkandidat Bürgermeister war, gewann der Samtgemeinde-Bürgermeister in allen Mitgliedsgemeinden die meisten persönlichen Stimmen.

In allen fünf *Mitgliedsgemeinden* ergaben die Wahlen absolute Mehrheiten: in Hambergen für die SPD, in Vollersode für die CDU; in den kleineren Mitgliedsgemeinden ebenfalls je einmal für eine der beiden großen Parteien. In Holste erhielt traditionell eine Gemeinschaftsliste aller drei Parteien sämtliche Stimmen. Die FDP errang nirgends ein Mandat.

Als wichtigste Erkenntnis läßt sich aus der Analyse der Parteienstruktur und des Wahlverhaltens zusammenfassen:⁸

- Selbst die Wähler eingemeindeter Gebiete sind der für die Reform verantwortlichen Landes-SPD auf lokaler Ebene in der Regel nicht davongelaufen.
- Stimmengewinne seit der Reform bei der CDU verdankt diese weitgehend ihrer bei überlokalen Wahlen schon immer vorhandenen Anhängerschaft bei den Wählergemeinschaften.
- Wählergemeinschaften können sich sehr wohl dann gegenüber den Bundesparteien behaupten, wenn sie wie in den dezentralen oder semi-zentralen politischen Systemen der Gemeinden eine politische Arena behalten, die auf ihren Charakter als lokale Rathausparteien in der überschaubaren Gemeinschaft zugeschnitten ist. Dies gilt besonders, wenn sie schon in der Vergangenheit stark waren und wenn sie heute geringe Parteienkonkurrenz erfahren, mithin den Charakter eher von Gemeinschaftslisten aller Parteien haben als den einer eigenständigen Konkurrenzliste.
- Diese Nische der Wählergemeinschaften hängt sehr stark davon ab, inwieweit es den großen Parteien gelingt, in den Subsystemen Mitglieder zu werben und eine Parteiorganisation aufzubauen; inwieweit die Parteien dies versuchen, hängt aber wiederum von ihren Wahlerfolgen ab.
- Zumindest in der Übergangszeit beeinflusst, begünstigt durch das seinerzeit geltende Kommunalwahlrecht, die Persönlichkeit des Bürgermeisters noch ganz erheblich das Wahlverhalten.⁹

4.3 Personelle Repräsentation der Subsysteme im Gemeinderat

Verlieren die kleinen Gemeinden mit der Reform schon ihre politische Identität oder geben zumindest ihren gebietskörperschaftlichen Status

8 Bis zu den Kommunalwahlen 1981 hatten sich die Mehrheitsverhältnisse leicht verändert, ohne allerdings Ablösungen im Bürgermeisteramt zu bewirken. Samtgemeinde Hambergen: 13 SPD, 11 CDU, 1 FDP, 1 UKA, 1 Fraktionslos; Ritterhude: 13 SPD, 13 CDU, 2 Grüne/UWG, 2 FDP, 1 Parteilos; Schwanewede: 21 CDU/WG, 12 SPD.

9 Insofern drängt sich ein Vergleich mit dem direkt gewählten süddeutschen Bürgermeister auf, s. hierzu *Hans-Peter Biege/G. Fabritius/H.-J. Siewert/H.-G. Wehling, Zwischen Persönlichkeitwahl und Parteientscheidung. Kommunales Wahlverhalten im Lichte der Oberbürgermeisterwahl, Meisenheim 1978.*

auf oder auch nur Kompetenzen an die neue Großgemeinde ab, so ist an dieser Stelle die für unsere Untersuchung zentrale Leitfrage nach der Repräsentation lokaler Interessen im neuen Großsystem dahingehend zu stellen, ob die Randgemeinden nach der Reform die Chance haben, personell im Rat der neuen Makrosysteme noch präsent zu sein oder aber ob ihre Einflußmöglichkeiten auf dieser Ebene nicht infolge einer möglichen stimmenmäßigen und parteiorganisatorischen Dominanz der Kerngemeinde überproportional abnehmen. Im folgenden soll daher

- die lokale Herkunft der Ratsmitglieder untersucht werden,
- der Frage nachgegangen werden, ob die Ortszugehörigkeit bei den Wahlen zu den neuen Räten subjektiv bedeutsam ist und sich in der Stimmabgabe auch objektiv nachweisen läßt,
- ob die Parteien bei der Kandidatenaufstellung die Ortszugehörigkeit als potentielle politische Ressource in ihrer heute zentralisierten Struktur in Rechnung stellen.

4.3.1 *Lokale Herkunft der Ratsmitglieder*

Die Frage, ob und in welchem Umfang die eingemeindeten Gebiete Repräsentanten in die neuen Räte entsenden konnten, wird in ihrer Bedeutung verständlich, wenn man folgendes Gedankenexperiment durchführt: angenommen, den Wählern jedes Subsystems ginge es darum, die Zahl der Ratsherren aus ihrem lokalen Kreis zu maximieren, also keine Kandidaten aus anderen Gemeindeteilen zu wählen; und angenommen, diese perfekte Konkurrenz würde nicht durch interlokale Absprachen und Koalitionen gestört, dann hätte theoretisch die mitglieder- und wählerstärkste Kerngemeinde die Möglichkeit, die Zahl »ihrer« Mandate überproportional durchzudrücken, während Subsysteme mit wenigen Hundert Einwohnern keine Chance hätten. Wie Tab. 4.4 jedoch zeigt, waren *mit wenigen Ausnahmen alle Altgemeinden und Subsysteme in den Gemeinderäten 1976 personell vertreten*. Von den 23 Subsystemen sind lediglich der Ortsteil Lesumstotel in Ritterhude sowie die Ortschaften Harriersand und Brundorf in Schwanewede nicht im Gemeinderat repräsentiert. Ferner stellen ihre Kandidaten *zusammengenommen sowohl in Schwanewede als auch in der Samtgemeinde Hambergen die Mehrheit*, während die Kerngemeinde lediglich in Ritterhude die Mehrheit der Ratsherren entsendet. Dieses Ergebnis kann kein Zufall sein, sondern hängt, wie noch zu erläutern sein wird, mit der innerparteilichen Kandidatenaufstellung für die Gemeinderatswahlen zusammen.

Tabelle 4.4 Lokale Herkunft und Fraktionszugehörigkeit der Mitglieder der (Groß-, Samt-)Gemeinderäte 1976

Partei Gemeinde						gesamt	davon zugleich im Subsystem-Rat
	SPD	CDU	FDP	UWG	Sonst.		
<u>Großgem. Schwanewede</u>	16	12	-	5	-	33	19
Schwanewede	6	4	-	2	-	12	9
Neuenkirchen	2	-	-	1	-	3	2
Meyenburg	1	2	-	-	-	3	1
Rade	1	-	-	-	-	1	-
Lohnhorst	2	1	-	-	-	3	1
Leuchtenberg	1	2	-	-	-	3	3
Hinnebek	1	-	-	1	-	2	-
Harriersand	-	-	-	-	-	-	-
Eggestedt	-	1	-	-	-	1	-
Brundorf	-	-	-	-	-	-	-
Beckedorf	2	1	-	-	-	3	3
Aschwarden	-	1	-	1	-	2	-
<u>Großgem. Ritterhude</u>	17	12	2	-	-	31	31
Ritterhude	10	7	1	-	-	18	21
Platjenwerbe	2	2	1	-	-	5	4
Osterhagen-Ihlpohl	3	1	-	-	-	4	5
Stendorf	1	1	-	-	-	2	1
Werschenrege	1	1	-	-	-	2	-
Lesumstotel	-	-	-	-	-	-	-
<u>Samtgem. Hambergen</u>	15	10	-	-	-	25	25
Hambergen	8	2	-	-	-	10	10
Vollersode	3	5	-	-	-	8	8
Lübberstedt	1	1	-	-	-	2	2
Axstedt	2	1	-	-	-	3	3
Holste	1	1	-	-	-	2	2

aus
Wahlbezirk

Sicherlich stellen die Kerngemeinden in allen drei Fällen relativ die meisten Subsystemrepräsentanten, aber es gelingt doch durchweg (mit den genannten drei Ausnahmen)¹⁰ allen Subsystemen, im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl *überproportional* viele Ratsherren zu entsenden. In Schwanewede müßten rechnerisch auf diese Ortschaft bei 55 % der Gesamteinwohnerzahl *ceteris paribus* 17 anstatt der 12 Ratsherren entfallen; ähnlich auf Neuenkirchen mit 14 % der Stimmen anstatt der 3 etwa 5 Vertreter. Die von der Kerngemeinde und der zweitgrößten Ortschaft nicht »in Anspruch genommenen« Mandate kommen damit zumindest rein rechnerisch den kleinen Ortschaften zugute; diese könnten andernfalls praktisch keinen oder nur einen Ratsherrn *entsenden* – dieser Ausdruck drängt sich auf, deutet das Ergebnis der Wahlen doch auf ein *Delegationssystem* hin, wie es die Interimsräte zwischen 1972 und 1974 praktiziert hatten.

Am auffälligsten war dies in Hinnebeck und Aschwarden, die nur über 1 bzw. 2 Prozent der Bevölkerung verfügten, was in keinem Falle zur Durchsetzung eines lokalen Kandidaten ausgereicht hätte, die aber sogar jeweils 2 Ratsherren stellten.

Interessanterweise reicht dieser *Lokal-Proporz* auch in die einzelnen *Fraktionen*; selbst sie sind – sofern es die Mandatszahl zuläßt – möglichst aus Vertretern aller Subsysteme zusammengesetzt. Allerdings macht Tab. 4.4 auch deutlich, daß die einzelnen Parteien in den Subsystemen unterschiedlich stark verankert sind. Die SPD bildet ihr starkes Wählerreservoir in den drei Kerngemeinden innerfraktionell und im Rat deutlich ab; in der Samtgemeinde Hambergen ist Vollersode zwar kaum kleiner als Hambergen, stellt jedoch einerseits wesentlich weniger SPD-Ratsherren, andererseits als CDU-Hochburg die meisten Mandatsträger dieser Partei. Schließlich wird auch die oben schon angesprochene Tradition der Wählergemeinschaften im Bereich Schwanewedes deutlich: sie entsenden dort, wo sie für die Ortsräte kandidieren, auch Ratsherren in die Großgemeinde.

Wenn Ritterhude aus diesem Muster herausfällt, ist dies kein Zufall: die zentralisierte politische Struktur, die die Einheitsgemeinde und folglich auch die Parteiorganisation charakterisiert, schlägt hier durch, indem nicht nur 18 der 31 Ratsherren in den Wahlbezirken der Kerngemeinde gewählt wurden, sondern auch in den beiden großen Fraktionen jeweils die Mehrzahl der Mitglieder aus diesem Ortsteil stammen. Andererseits zeigt sich in der politisch voll zentralisierten Struktur, daß *Wohnsitz und*

¹⁰ Hierfür gibt es letztlich Erklärungen, die aber höchst individuell-historischer Art sind.

Wahlbezirk nicht mehr deckungsgleich sind: die 21 Ratsherren wohnten in Alt-Ritterhude, aber nur 18 hatten auch hier kandidiert; gemessen am Wohnsitz ist die Kerngemeinde also noch stärker repräsentiert, als dies aus Tabelle 4.4 hervorgeht. Entsprechend haben in anderen Wahlbezirken Ratsherren kandidiert, die dort überhaupt nicht ansässig sind: die beiden Kandidaten, die z. B. den Ortsteil Werschenrege repräsentieren, waren dort nicht wohnhaft – Folge der totalen Fusion in der neuen Gebietskörperschaft.

4.3.2 *Personelle Verflechtungen zwischen den Systemebenen*

Die lokale personelle Repräsentation der einzelnen Subsysteme, aber auch die Inkongruenz von Wohnsitz und Wahlbezirk im Falle der zentralisierten Einheitsgemeinde verweisen auf die Bedeutung, die der Existenz eines lokalen Repräsentationsorgans als Kristallisationspunkt der örtlichen politischen Gemeinschaft auch nach der Reform zukommt; auch für die Fortexistenz der Wählergemeinschaften im Schwaneweder Raum hatte sich dies als zentraler Faktor herausgestellt. In Ritterhude entfiel in den eingemeindeten Teilen ein derartiges eigenes politisches Forum, und schon fehlte dem Bürger gelegentlich das Angebot an Kandidaten aus dem eigenen Umkreis, mußte er sozusagen notgedrungen auf ortsfremde, in einer zentralisierten Parteiorganisation nominierte Kandidaten ausweichen, die nun seine lokalen Interessen repräsentieren sollten.

Im semizentralen Schwanewede und im dezentralen Hambergen hingegen ermöglicht es der Fortbestand der – wenn auch unterschiedlich starken – lokalpolitischen Identität in Gestalt von Ortsräten oder Räten von Mitgliedsgemeinden, daß die Selektion lokaler Repräsentanten gerade über diese Vertretungskörperschaften der Subsysteme läuft. Tab. 4.4 zeigt, daß *vielfach Personalunionen* bestehen zwischen Ratsmitgliedschaft im Subsystem und im Makrosystem.¹¹ Natürlich konnten aus arithmetischen Gründen nicht beispielsweise alle Mitglieder der Räte von Mitgliedsgemeinden in Hambergen auch im Samtgemeinderat sitzen – dafür reichte die Zahl der Sitze nicht, aber hier ist es zumindest gelungen, daß umgekehrt alle Samtgemeinderatsmitglieder zugleich im Rat ihrer Herkunftsgemeinde einen Sitz hatten. Diese Möglichkeit der personellen Verflechtung war in Ritterhude naturgemäß nach der Reform nicht gegeben; in Schwanewede bestand sie partiell, wo ein Ortsrat gebildet worden war,

¹¹ Vgl. Paul Kevenhörster et al., a.a.O., S. 11 ff.

ansonsten konnte nur der Ortsvorsteher Ratsherr im Makrosystem sein. Daß hier mithin die personelle Identität von Ratsherren der Großgemeinde mit Mandatsträgern im Subsystem nicht mehr derartig bruchlos ausfallen konnte wie in der Samtgemeinde, wird daraus deutlich, daß nur noch 19 der 33 Schwaneweder Ratsherren eine Personalunion auszeichnete.¹²

Immerhin zeigen die personellen Verflechtungen noch deutlicher als die Zusammensetzung der neuen Räte nach lokaler Herkunft (Wohnsitz), daß die mehr oder weniger ideal gelungene Repräsentation der Altgemeinden kein Zufall ist, nicht nur über das Wahlverhalten der Bevölkerung erklärlich ist.¹³ Im Hinblick auf die prozessuale Analyse werden die Personalunion zwischen den Vertretungskörperschaften jedenfalls ebenso im Auge zu behalten sein wie die schon dargelegten personellen Verflechtungen zwischen den Ämtern der »Exekutive« (Bürgermeister, Verwaltungschef) sowie die noch zu schildernde Kontinuität zwischen alter und neuer politischer Elite.

4.3.3 *Ortszugehörigkeit als politische Ressource*

Bei der Anlage der Untersuchung gingen wir von der gelegentlich vertretenen Hypothese aus, daß aufgrund der zahlenmäßigen Verringerung der Mandate¹⁴ sowie des Ausbaus der Parteiorganisation auf lokaler Ebene das Element der Ortszugehörigkeit und die Persönlichkeit des Kandidaten für die Erringerung eines Mandats gegenüber der Parteizugehörigkeit an Bedeutung verlieren würden.¹⁵ Die hier vorgelegten Wahlergebnisse falsifizieren diese Annahme – wohlgermerkt die Zeit zwei Jahre nach der Reform betreffend. Auch die Interviewergebnisse stützen die zumindest im ländlichen Raum noch gegebene Dominanz der Ortszugehörigkeit als politische Ressource.

12 Die Ratsherren können aber in den Ortsräten mit beratender Stimme teilnehmen, s. 3.6.1.

13 Vgl. Karl-Heinz Naßmacher/Wolfgang Rudzio, Das lokale Parteiensystem auf dem Lande, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Dorfpolitik, Opladen 1978, S. 140.

14 So z. B. Rainer Frey, Verwaltungsreformen in Deutschland: Voraussetzungen zur Verwirklichung lokaler Demokratie? in: ders. (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bad Godesberg 1976, S. 135, dessen Überlegungen zur Mandatszähl aber vom Bild der Einheitsgemeinden in Nordrhein-Westfalen geprägt sind; in zweistufigen System hat sich aber die Zahl der Mandate auch wegen der Ortsgrößenabhängigkeit erhöht; s. Kap. 4.4.

15 So Dieter Jauch, a.a.O.

34 der 42 Befragten unterstrichen, daß nach wie vor die Ortszugehörigkeit wichtiger als die Parteizugehörigkeit sei; lediglich 8 Befragte meinten das Gegenteil, und von diesen war wiederum die Mehrheit der Gruppe der ehemaligen und daher grundsätzlich skeptischer eingestellten Amtsinhaber zuzurechnen. Signifikante Unterschiede zwischen den drei Gemeinden waren nicht festzustellen; allerdings sind die Kommentierungen der Befragten geeignet, dieses einheitliche Bild doch etwas zu differenzieren: in Schwanewede war sich eine Reihe der Befragten bewußt, daß die Parteizugehörigkeit im Zusammenhang mit der Kandidatenaufstellung durch die Parteien für die kleinen Subsysteme schon wichtig sei, da gegen die Parteien kein Kandidat im Rat der Großgemeinde durchzusetzen sei; diese im qualitativen Material ambivalente Einstellung in Schwanewede zeigt quantitativ auch die im nächsten Abschnitt (4.3.4) zu berichtende Antwort auf die Gegenüberstellung von Partei und Persönlichkeit.

Am Beispiel der Samtgemeinderatswahlen 1976 läßt sich die eminente Bedeutung der Ortszugehörigkeit für den Gewinn von Wählerstimmen eindeutig nachweisen; Tab. 4.5 zeigt, wo die 25 Ratsherren ihre Stimmen gewonnen haben. Während die beiden Spitzenkandidaten, der Samtgemeinde-Bürgermeister und Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde Hambergen sowie der Bürgermeister von Vollersode, noch jeweils in allen Stimmbezirken Wähler gewinnen konnten, gelang dies keinem der anderen 23 Ratsherren. Selbst bei den Spitzenkandidaten sieht man, daß sich die Stimmen jeweils in ihrer Heimatgemeinde massierten. Bei den anderen Kandidaten erkennt man nicht nur, aus welcher Mitgliedsgemeinde sie stammen, sondern sogar in welchem Stimmbezirk sie in Hambergen oder Vollersode wohnen! Beide Gemeinden hatten 1937 Eingemeindungen erlebt, die sich bis heute im Zusammengehörigkeitsgefühl, in der lokalen Identität und beispielsweise im Vereinswesen, aber eben auch in den innergemeindlichen cleavages auswirken.¹⁶ Schon im Gemeinderat hatten und haben immer alle Ortsteile ihre Vertreter, was sich, wie ein Befragter bedauerte, nun leider auf Samtgemeinde-Ebene nicht mehr realisieren ließe. Daß der »Lokalmatador« auch bei den Samtgemeinderatswahlen eindeutig die besseren Chancen hat, ist den Befragten natürlich bewußt:

16 Dies ließe sich noch deutlicher anhand der Gemeinderats-Wahlergebnisse nach Stimmbezirken zeigen.

Tabelle 4.5 Stimmzahl bei den Samtgemeinde-Ratswahlen 1976 Hambergen nach Wahlbezirken

Ratsherr	Stimmen insges.	Partei	HAMBERGEN				Bel- lingst	HOLSTE Olden- dorf	Ste- den	VOLLERSODE				AX- STEDT	LÜBBE- STEDT	
			1	2	3	4				Vol- lerso.	Wall- hö. 1	Wall- hö. 2	3			4
1) BRAUNS	1652	SPD	315	287	153	335	10	40	33	16	85	68	27	5	80	74
2) WISCHHUSEN	475	CDU	11	4	12	7	4	1	1	128	151	49	41	25	7	5
3) DENECKE	225	SPD	2	1	0	7	1	0	0	12	72	39	73	4	1	0
4) FLATHMANN	187	CDU	46	33	12	66	0	0	0	2	2	2	1	0	1	3
5) WULLWEBER	173	CDU	3	4	0	0	77	26	54	0	0	0	0	0	2	2
6) GAERTNER	149	CDU														
7) KÜCK	110	CDU											77			
8) FICKEN	109	CDU	50	46												
9) BAUM	109	SPD													102	
10) MURKEN	98	CDU														78
11) TAUBE	96	SPD				89										
12) REIHS	93	CDU									23	37				
13) WEIDLING	81	CDU									52					
14) OLTMANNGERDES	81	SPD			64											
15) OTTEN	61	SPD														52
16) LÜTJEN	61	SPD												49		
17) REICHENBACH	57	SPD		54												
18) MEYER	55	SPD		10		34										
19) FETTE	51	SPD									25	10				
20) MEISTER	50	SPD													31	
21) MEIER	44	SPD					30									
22) LANDWEHR	42	SPD			33											
23) LETZ	32	SPD	25													
24) KOCK	31	SPD			18											
25) GERKEN	30	CDU													29	
Gesamtliste CDU	299		29	37	23	18	3	1	6	19	27	10	9	3	44	24
" SPD	459		68	60	24	70	2	8	10	17	38	22	12	13	54	26

Rest: Briefwahl

»Ein Vollersoder Kandidat bekommt kaum Stimmen in Hambergen und umgekehrt; der Samtgemeinde-Bürgermeister ausgenommen; aber selbst der Spitzenkandidat der CDU nicht.¹⁷ Es gibt sogar Leute, die überlegen, ob sie ihre Stimme nicht dem Kandidaten der anderen Partei geben sollen, weil dann zwei lokale Vertreter im Samtgemeinderat sitzen; natürlich nur, wenn der eigene Kandidat vermutlich stark genug ist.«

Hinter diesen eindeutig abgrenzbaren sogar innergemeindlichen Bruchstellen liegen gelegentlich lange sozialstrukturell bedingte Traditionen im Wahlverhalten und der Parteibindung: z. B. in der Gemeinde Vollersode sitzen im Ortskern, wie ein Befragter bemerkte, Handwerker, Händler und *Großbauern*, während sich in den 1937 eingemeindeten Ortsteilen primär die *Moorbauern* finden, bei denen die SPD früher mit rund 90 % eindeutig die Mehrheit gehabt habe.

»Früher mußten die Moorbauern mit der Mütze in der Hand bei den Geestbauern betteln gehen, ob sie für 50 Pfennig bei ihnen arbeiten dürften, in der Kolonistenzeit. Die Herrenansichten der Geestbauern spuken auch heute immer noch in den Köpfen herum.«

Über die Moorbauern ging das Sprichwort:

»den ersten sin Dood, den tweten sin Not, den dritten sin Brot.«¹⁸

4.3.4 Kandidatenaufstellung in den Parteien

Für die Erklärung der mehr oder weniger bei den 1976er Kommunalwahlen gelungenen lokalen personellen Repräsentanz in den Räten der Makrosysteme ist nicht nur das ortsgebundene Wahlverhalten der Bürger wesentlich, sondern – vermittelnd – auch die Art, wie die Parteien ihre Kandidaten auslesen und aufstellen, um die lokalen Präferenzen zu nutzen und ihren Stimmenanteil zu maximieren.

Bevor die Parteien im ländlichen Kommunalbereich auftraten und bevor

17 In der Tat zeigt Tab. 4.5, daß er weniger Stimmen auf sich vereinigte als die beiden CDU-Kandidaten aus der Kerngemeinde Hambergen.

18 Vollersode und seine »City«, Wallhöfen, sind Geestdörfer; *Moordörfer* sind die zu Wallhöfen gehörenden Dörfer *Friedensheim*, *Verlűßmor* und *Bornreihe* (1849 gegründet) sowie *Giehle*, das bis 1938 selbständig war, bestehend aus dem Gut und den Höfen der Bauern Bullwinkel und Ahrens, die sich seinerzeit im Bürgermeister-Amt abwechselten. *Giehlermoor* entstand, indem Bauer Bullwinkel 1835 beantragte (1842 von der Landdrostei genehmigt), 135 Morgen an Moor-Kolonisten abzugeben; die Namen der ersten Kolonisten-Generation, Prigge, Stelljes, Mahnke, Tietjen oder Kűck, sind heute noch bedeutsam. So entstand auch *Ahrendorf*.

sie sich insbesondere bei den überlokalen Wahlen in den Großgemeinden als funktional unentbehrliche Plattformen für die Kandidatenauslese etabliert hatten, erfolgte die Kandidatenaufstellung in den kleineren Gemeinden nicht formalisiert und vor allem nach der Persönlichkeit, nach dem sozialen Ansehen:

»Kandidaten wurden gekieilt: mußte ein neuer Gemeinderat gewählt werden, ging man durchs Dorf; wer will freiwillig? Man sah selbstverständlich zu, daß man aus allen Schichten – egal ob Neu- oder Altbürger – einen Vertreter fand.«

Dort, wo man heute noch Gemeinschaftslisten aufstellt, in den Subsystemen also, mögen noch Aspekte dieser informellen sozialen Selektion vorfindbar sein, wenngleich Parteigliederungen natürlich Gemeinschaftslisten vereinbaren und auch Wählergemeinschaften keineswegs nur aus Parteilosens bestehen. Bei der Kandidatenauslese für die Repräsentation in den neuen Großgemeinden jedenfalls schieben sich nun die Parteien als formale Organisation zwischen den potentiellen Kandidaten und die Wähler. Zudem sind die Subsysteme parteiintern durch unselbständige Untergliederungen (Distrikte, Ortschaftsverbände) der Ortsvereine (SPD) und Ortsverbände (CDU) vertreten, die ihre lokalen Mitglieder innerhalb des Ortsvereins oder des Ortsverbandes gegenüber anderen Untergliederungen erst durchsetzen müssen. Da nun die einwohnerstärkste Kerngemeinde auch in der Regel die mitgliederstärkste Parteigliederung stellt, wäre es denkbar, daß die Kerngemeinde den Prozeß der Kandidatenaufstellung dominiert, ihre Kandidaten eine größere Chance haben, nominiert zu werden. Eine diesbezügliche Frage wurde jedoch durchgängig in allen Gemeinden von den Vertretern aller Parteien, von ehemaligen und jetzigen Amtsinhabern verneint. Denn zum einen verhindern lokale Besonderheiten eine Monopolisierung durch die Parteigliederung der Kerngemeinde: gerade in Randgemeinden kann trotz geringerer Mitgliederzahl die Parteiarbeit intensiver sein, können »bessere Leute« auftauchen, die bereits vor der Reform auf höheren Parteiebenen Einfluß hatten und daher aus dieser Position heraus ihre örtlichen Freunde protegieren, wie z. B. der Bundestagskandidat der SPD im Raum Ritterhude, der aus dem eingemeindeten Platjenwerbe stammte.

Zum anderen stellt das Bestreben, die Stimmenzahl im *gesamten* Bereich der Großgemeinde zu maximieren, eine wirksame Bremse gegen lokalen Egoismus dar; eben weil man weiß, daß die Ortszugehörigkeit so entscheidend für das Wahlverhalten ist, versucht man, die Kandidaten nach

dem örtlichen Stimmenreservoir aufzustellen.¹⁹ *Verfahrensmäßig* gibt es hierbei einen Unterschied zwischen den beiden großen Parteien. Die SPD mit ihren z. T. traditionsreichen Ortsvereinen, die jetzt zu Distrikten abgesunken sind, hat die Kandidatenaufstellung mehr oder weniger förmlich, meist durch Beschluß im Ortsverein, dezentralisiert: entsprechend dem örtlichen Wählerpotential wird den Subsystemen ein bestimmtes Kontingent von Listenplätzen abgetreten.²⁰ Genausowenig wie es etwa der Kerngemeinde darum gehen kann, ortsfremde Kandidaten in den Randgemeinden zu präsentieren, die dort keine Stimmen auf sich ziehen können, geht es den kleineren Distrikten darum, ihre Kandidatenzahl zu maximieren, weil sie dann Gefahr laufen, ihr lokales Wählerpotential »zu verzetteln« und gar keinen Kandidaten in den Rat der Großgemeinde zu entsenden. Bei der Kandidatenaufstellung besteht also eine Art labilen Gleichgewichts zwischen Dominanzstreben und Zurückhaltung angesichts des lokal gebundenen Wählerreservoirs der Partei, wirkt das Bewußtsein von der relativen Bedeutungslosigkeit der Partei gegenüber Ortszugehörigkeit und Persönlichkeit als Korrektiv gegen Suboptimierung und als Ausgleichsmechanismus zwischen den Interessen der Parteiuntergliederungen innerhalb des Makrosystems.

In der CDU, die ihre Parteiorganisation in der Fläche weit weniger ausgebaut hatte als die SPD, d. h. gar nicht in jedem Subsystem präsent war, verlief der Ausgleich zwischen den innerparteilichen Lokalinteressen weniger formal, wurde die Kandidatenaufstellung nicht wie bei der SPD im Rahmen einer Kontingentierung förmlich dezentralisiert. Hier richtet man sich eher nach der örtlichen Verteilung der Parteimitglieder:

»Wir sind früher mal nach dem Anfangsbuchstaben der Gemeinden bei der Listenaufstellung im Ortsverband gegangen. Das war mir mit Vollersode nicht ganz recht . . . Wir haben sogar einen Unparteiischen in den jetzigen Samtgemeinde-Rat hineingeboxt, weil der einen Moorteil vertritt, wo die SPD bisher die Mehrheit hat. Den hat meine Fraktion hoch abgesichert.«

19 So auch *Karl-Heinz Naßmacher*, *Hie Welf, hie Freisinn. Regionale Traditionen im nordwestlichen Niedersachsen*, in: *Regionale politische Kultur, Der Bürger im Staat* 34 (1984), S. 163.

20 Vgl. schon *Renate Mayntz*, *Parteigruppen in der Großstadt. Untersuchungen in einem Berliner Kreisverband der CDU*, Opladen 1959, S. 65; *Paul Kevenhörster et al.*, a.a.O., S. 57 f.

Tabelle 4.6 Chance für Mandat verringert?

Gemeinde	Ehemalige Amtsinhaber	Heutige Amtsinhaber	\bar{x}
Ritterhude	2,4	2,6	2,5
Schwanewede	1,9	1,4	1,7
Hambergen	2,0	2,4	2,3
\bar{x}	2,1	2,1	2,1

n = 41; s = 0,85

Aus der Sicht des einzelnen nicht parteigebundenen Bürgers oder des einzelnen Parteimitgliedes ist die Kandidatenaufstellung allerdings in jedem Falle ein potentieller *Filter*; wir haben deshalb und angesichts der zumindest in der Einheitsgemeinde reduzierten Mandatszahl gefragt, ob sich die Chance, heute ein Mandat zu erringen, gegenüber früher verringert habe. Tabelle 4.6 zeigt, daß diesem Statement einige Berechtigung, und zwar von ehemaligen wie heutigen Positionsinhabern zugemessen wird. Dabei wird die Chance, ein Mandat zu erringen, heute in Schwanewede aufgrund des breiteren Parteienspektrums deutlicher als in den anderen Gemeinden als geringer angesehen. Am skeptischsten sind dort die heutigen Bürgermeister und die Ortsvorsteher und -bürgermeister.²¹

Alle Befragten sahen natürlich, daß sich die Zahl der Mandate und damit die objektive Chance zur Erringung eines Mandats in der Einheitsgemeinde reduziert hat. Hinzu komme, daß in den Randgemeinden heute ein Kandidat, wenn er in den Rat der Großgemeinde gelangen wolle, alle Stimmen der Ortschaft auf sich vereinigen müsse, also keine Konkurrenten haben dürfe. Deshalb sei eine intensivere parteiinterne Arbeit erforderlich, um die entsprechende Ausgangsposition bei der Nominierung zu erlangen.

Eine Reihe von Befragten sah allerdings, daß sich dieser Zustand aufgrund der Wahlrechtsänderung, die 1981 erstmals praktiziert werden und eine Stimmenkumulation zulassen würde, wiederum ändern könnte.²²

Um die *soziale Selektivität* sowie die *innerorganisatorische Selektivität* der heutigen Kandidatenaufstellung abzuschätzen, wurde des weiteren die Zustimmung erfragt zu dem Statement:

²¹ Eta = 0,25 in Abhängigkeit von Funktion.

²² Die Wahlergebnisse (Fn. 8) sprechen für diese Vermutung.

Tabelle 4.7 Persönlichkeit vs. Parteizugehörigkeit bei Wahlen

Gemeinde	Heutige	Ehemalige	\bar{x}
Ritterhude	3,3	3,3	3,1
Schwanewede	3,0	2,4	2,7
Hambergen	4,0	5,0	4,1
\bar{x}	3,3	2,9	3,1

$n = 47$; $s = 1,37$; Eta = 0,16 von Aktualität; 0,39 von Gemeinde abhängig

»Früher zählte bei Wahlen die Persönlichkeit des Kandidaten, heute in erster Linie die Parteizugehörigkeit.«

Zwar stimmten die früheren Positionsinhaber dieser Behauptung eher zu als die heutigen; die Antworten streuen jedoch erheblich nach der Funktion der Befragten; insgesamt fand das Statement aber keine Ablehnung, sondern die Antworten zeigen eher eine ambivalente Einstellung. Allerdings ist die Zustimmung erwartungsgemäß im zweistufigen System Hambergens niedriger als in Ritterhude oder gar Schwanewede (Tab. 4.7).

So wie man in Schwanewede schon geringere Chancen als in den anderen Gemeinden gesehen hatte, heute ein Mandat zu erringen (Tab. 4.6), war man hier auch gegenüber der Bedeutung der Persönlichkeit im Vergleich zur Parteizugehörigkeit skeptischer. Hierin schlug sich die Erfahrung gerade in den kleinen Ortschaften Schwanewedes nieder, daß man, selbst wenn man alle Stimmen der Ortschaft aufgrund der persönlichen Beliebtheit auf sich vereinigt, keine Chance hat, in den Großgemeinderat zu gelangen, es sei denn, man gewinnt zusätzlich eine parteiinterne Basis; bekannte Persönlichkeiten in größeren Ortschaften, nicht jedoch newcomer, sind demgegenüber weniger auf die Unterstützung und Absicherung durch eine Partei angewiesen; vor allem deutet diese Skepsis in Schwanewede aber auch auf die Erfahrungen von (früheren) Mitgliedern der hier sehr aktiven Wählergemeinschaften hin, die infolge der Gebietsreform, wie gesagt, nur noch lokal bedeutsam, auf der Ebene der Großgemeinde auf die etablierten Parteien als Multiplikator und Sprungbrett angewiesen sind. Die genauere Analyse der Schwaneweder Ergebnisse zeigt dann auch, daß die kritischsten Stimmen aus einer der kleinsten Ortschaften

kamen, wo es bis zur Reform keine Parteien gegeben hatte. Auch die Erfahrung, sich – hat man es doch geschafft – im Rat der Großgemeinde einer Fraktion anschließen zu müssen, dürfte die Einstellungen beeinflusst haben.

In Ritterhude hingegen hat man sich sozusagen bereits darauf eingestellt, daß Kommunalpolitik nur noch auf Makroebene und daher zwangsläufig über eine Partei möglich ist. Allerdings ist auch hier die parteiinterne Durchsetzung lediglich notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung, um auch gewählt zu werden; Ortszugehörigkeit und Popularität müssen hinzutreten:

»Die können uns aus Ritterhude den besten Parteimann schicken, doch was nützt es, wenn den hier keiner kennt.«

Daß insofern in der Samtgemeinde die Haltung gegenüber dem Statement eher ablehnend war, erklärt sich daraus, daß wir hier keine »reformgeschädigten« Personen befragen konnten aufgrund der Kontinuität der Elite; dies aber wiederum hängt damit zusammen, daß in der Samtgemeinde-Konstruktion die Mitgliedsgemeinden ihre Autonomie und den Gemeinderat in der überschaubaren lokalen Gemeinschaft behalten haben und in den Samtgemeinde-Rat ohnehin nur Ratsherren der eigenen Gemeinde gewählt wurden. Dennoch macht sich natürlich auch hier die Kandidatenaufstellung über die Parteien im Vergleich zum parteilosen Zustand früherer Zeiten bemerkbar:

»Früher hat man gesagt: Dat is n'netten Keerl, den go ik mit up Jagd un speel Kortn, de gehört do rin.
Das ist nun vorbei; heute muß der vor den Delegierten schon was bringen.«

Daß faktisch das Persönlichkeitselement zumindest bei den Spitzenkandidaten, insbesondere den Anwärtern für das Amt des Bürgermeisters in allen Gemeinden sehr wichtig ist, zeigt die hohe Zahl der Wählerstimmen, die auf die Bürgermeister gerade auch in traditionell von einer Gegenpartei beherrschten Subsystemen entfielen.

4.4 *Wandel der politisch-administrativen Elite*

Aus den strukturellen Veränderungen des kommunalen Entscheidungssystems, dem Fortfall bisheriger wie auch dem Einbau neuer Positionen in das System, vermittelt über den Prozeß der Kandidatenauslese in den Parteien und sanktioniert in den geschilderten Wahlen, könnte ein Wandel der lokalen politischen und administrativen Elite resultieren. Im folgenden soll zunächst nach dem Verbleib der mit der Reform aus ihrer Position ausgeschiedenen Amtsinhaber gefragt werden. In einem weiteren Schritt sollen alte und neue politische Elite im Hinblick auf eine Reihe sozialer Merkmale verglichen werden.

4.4.1 *Wandel des Positionsfeldes*

Um die Fluktuation auf Elitepositionen ermitteln zu können, muß zunächst dargelegt werden, ob und wie sich die Zahl der verfügbaren Positionen im Untersuchungszeitraum verändert hat.²³ Die Zusammensetzung unserer Stichprobe sowie auch Kapitel 3 haben bereits darauf hingedeutet, daß die Zahl und Qualität der fraglichen Positionen sich reformbedingt verändert hat. An dieser Stelle soll nochmals zusammenfassend und – über die Stichprobe hinausgehend – für alle drei Einzugsgebiete der heutigen Gemeinden dargelegt werden, wie diese Veränderungen quantitativ aussehen.

Die Zahl der Bürgermeister, Gemeindedirektoren, Ratsherren und Fraktionsvorsitzenden betrug 1972 in 24 Gemeinden 263, nach der Reform in den 8 Gemeinden und der Samtgemeinde 237 (Tab. 4.8). Dieses Ergebnis mag zunächst verblüffen, geht man doch gemeinhin davon aus, daß sich die politisch-administrative Konzentration der Reform in einer drastischen Verringerung der Positionen niedergeschlagen habe. Dies ist auch teilweise zutreffend; die Aggregatzahl verdeckt indessen, daß sich dahinter einerseits erhebliche Unterschiede zwischen den drei Gemeinden, andererseits unterschiedliche Häufigkeiten in den Positionsarten verbergen. Während die Zahl der Positionen sich in der Samtgemeinde reformbedingt erhöhte und in Schwanewede nahezu unverändert blieb, reduzierte

23 Vgl. *Wolfgang Zapf*, *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961*, München 1966 (2), S. 61 ff.

sie sich in der Einheitsgemeinde um die Hälfte. Aber auch bei den zwei-stufigen Systemen ist nochmals zu differenzieren: zwar bilden sich in beiden Gemeinden neue Positionen des Makrosystems heraus, vor allem in den vergrößerten Räten, aber in der Gemeinde mit Ortschaftsverfassung erleiden die Subsysteme, je nach dem, ob sie noch über einen Ortsrat verfügen oder nicht, z. T. erhebliche Positionsverluste. Demgegenüber ist dies in der Samtgemeinde naturgemäß nicht der Fall und wird gegenüber 1972 statistisch bemerkbar, weil eine der heutigen Mitgliedsgemeinden ihrerseits neu gebildet worden war (Holste) und daher dort Positionen verloren gingen.

Table 4.8 Zahl der Positionen vor und nach der Reform

Gemeinde \ Jahr	1972	1976	davon 1976 im Subsystem
Hambergen	76	95	66
Schwanewede	108	106	68
Ritterhude	79	36	--
Summe	263	237	134

Vor allem aber hat sich die Relation der *Positionsarten* zueinander verändert und sind neue Positionstypen wie der Ortschaftsvorsteher entstanden. Im einzelnen zeigt Tab. 4.9 folgendes:

Die Zahl der Bürgermeister und Gemeindedirektoren verringert sich drastisch; formalrechtlich wären die 24 1972 amtierenden *Bürgermeister* mit den 3 Bürgermeistern der Makrosysteme und den 5 Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden zu vergleichen, haben doch nur diese gebietskörperschaftlichen Status bewahrt und ist daher ihr Amt qualitativ nicht gesunken; zu diesen 8 »echten« Bürgermeistern könnte man jedoch die 6 Ortsbürgermeister und – funktional in etwa vergleichbar – die 6 Ortsvorsteher

Tabelle 4.9 Veränderung in Positionsarten

Position \ Jahr	1972	1976	
		insgesamt	davon Subsystem
Bürgermeister	24	14	11, davon 6 Orts-BM
Ortsvorsteher	--	6	6
Gemeinde-Direktoren	6	3	--
Ratsherren	218	198	109
Fraktionsvorsitzende	15	16	8
Summe	263	237	134

als Spitzen der Subsysteme in Schwanewede hinzurechnen, so daß wir hier wie in der Samtgemeinde keine quantitative Veränderung festzustellen hätten. Diese Rechnung ist jedoch artifiziell – aus formalen Gründen wie auch wegen der faktischen Bedeutungsunterschiede und der »Entschädigungsfunktion« zumindest des Amtes des Ortsvorstehers. Die Zahl der im Bereich Ritterhude aufgegebenen Bürgermeister-Positionen ist demgegenüber nicht kompensiert worden.

Auch für die »eingesparten« hauptamtlichen *Gemeindedirektoren* gibt es quantitativ keine Kompensation, da die Subsysteme in allen Gemeinden nicht mehr über eine eigenständige Verwaltung verfügen; allerdings finden wir in den neuen Makrosystemen wie in den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde das Amt des (nebenamtlichen) stellvertretenden Gemeindedirektors, das als positionale Kompensation im Einzelfall auch bekleidet, hier aber nicht mitgezählt worden ist.

Sehr deutlich zeigt die Tabelle, daß die Zahl der *Ratspositionen* fast halbiert worden ist, betrachtet man die Veränderung aus der Sicht der Subsysteme 1976; allerdings wird dieser Schwund wiederum auf Makroebene (mit Ausnahme Ritterhudes) ausgeglichen, wobei die Schaffung neuer Vertretungskörperschaften als solcher, aber auch flankierend die gestiegene Mandatszahl der neuen Räte zum Tragen kommt.

Ähnlich verhält es sich bei den *Fraktionsvorsitzenden*; auch hier hat es im Vergleich mit 1972 in den Subsystemen einen Einbruch gegeben in den Einheitsgemeinden mit und ohne Ortschaften; hinzu kommt die Entdifferenzierung einiger Ortsräte, in denen die Fraktionen einen Funktionsverlust erleiden; diese Positionseinbußen sind aber durch die Fraktionsbildung in allen Makroräten für 1976 ausgeglichen worden.

Insgesamt läßt sich sagen, daß zwar im Untersuchungsbereich die Gesamtzahl der Positionen absolut konstant geblieben ist, daß aber dieser Effekt zum einen auswahlbedingt ist, weil wir eben nicht nur Einheitsgemeinden ohne Subsysteme untersucht, sondern bewußt auch alle Varianten zweistufiger Gemeinden analysiert haben; daß ferner Bürgermeister- und Gemeindedirektor-Positionen eingespart wurden, für die qualitativ kein gleichwertiger Ersatz geschaffen worden ist; eben dies ist aber bei den Ratspositionen dann der Fall, wenn die Vertretungskörperschaften der Subsysteme fortbestehen und von einem vergrößerten Rat des neuen Makrosystems überlagert werden.

4.4.2 *Elitefluktuation*

Welche Folgen hat dieser Strukturwandel des Positionsfeldes nun für die Amtsinhaber 1972; wo finden sie Kompensation oder gar Aufstiegsmöglichkeiten, allgemein: welches war das Schicksal der alten politisch-administrativen Elite bis 1979? Die Beantwortung dieser Frage können wir natürlich nur mit unserer Stichprobe leisten (Tab. 4.10).

Von den 24 1972 amtierenden *Bürgermeistern* saßen auf den 1979 verfügbaren 14 Bürgermeisterpositionen noch 12 derjenigen, die dieses Amt schon vor der Reform innehatten. Es versteht sich von selbst, daß diese 12 Bürgermeister qualitativ entsprechend dem heutigen Status ihrer alten Gemeinde zu unterscheiden sind: in 3 Fällen wurden frühere Bürgermeister (Positionsinhaber 1972) auch Bürgermeister der neuen Großgemeinden; sie rekrutierten sich dabei zweimal aus der Kerngemeinde und in einem Falle aus der zweitgrößten Gemeinde. In den restlichen 9 Fällen waren die Bürgermeister von 1972 noch 1979 in ihrer Position, sei es als Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde (5), sei es als Ortsbürgermeister (4). Die restlichen ehemaligen Bürgermeister, deren Schicksal wir verfolgen konnten, hatten war überwiegend wiederum eine Position bekleidet, jedoch i. d. R. von niedrigerem Status; drei von ihnen hatten sozusagen das Nachfolgeamt eines Ortsvorstehers in ihrer Gemeinde eingenommen.

Stellt man auf die Kontinuität in der Spitze der Gemeinde ab und rechnet die Ortsvorsteher der Klasse der Bürgermeister zu, so erhöht sich deren Zahl auf 15; d. h. zumindest für die Übergangszeit nach der Reform, in der das Ausmaß der *natürlich* bedingten Fluktuation noch nicht allzu groß ist, haben wir es – bei äußerlicher Betrachtung – mit einer bemerkenswerten Kontinuität der Positionsbesetzung an der Gemeindegspitze zu tun.

Dort, wo jedoch Positionen entfielen oder keine qualitative Entsprechung fanden, nämlich in der Einheitsgemeinde, mußten die früheren Bürgermeister zwangsläufig in andersartige Nachpositionen wandern. Sechs von

Tab. 4.10 Fluktuation der politischen Elite 1972-1979

Vorpositionen 1972		Bürgermeister	Fraktionsvorsitzende	Gemeindedirektoren	Dezernenten	1972 ohne Position
Nachpositionen 1979	65	24	15	6	4	16
Bürgermeister						
- Makrosystem	3	3				
- Mitgliedsgemeinden	5	5				
- OrtsBM	6	4				(2)
- Ortsvorsteher	6	3				3
Fraktionsvorsitzende						
- Makrosystem	8	2	3			3
- Mitgliedsgemeinden	8		2			(6)
- Ortsrat	2		2			
Gemeindedirektoren	3			3		
Dezernenten	9			2	4	3
Ratsherren	11	4	7			
ausgeschieden	5	3	1	1		

Klammer = rechnerisch

ihnen wechselten in den Rat der neuen Großgemeinden wie auch drei weitere aus dem Raum Hambergen und Schwanewede zusätzlich in Personalunion zum fortgeführten Bürgermeister-Amt in der Mitgliedsgemeinde bzw. der Ortschaft. Von diesen wiederum brachten es zwei zu Fraktionsvorsitzenden, die anderen vier überwiegend zumindest zu Ausschußvorsitzenden im Rat der Großgemeinde.

Lediglich drei ehemalige Bürgermeister schieden, z. T. altersbedingt, z. T. über kurzzeitige Zwischenpositionen aus der Kommunalpolitik aus. Ebenso wie die Bürgermeister waren natürlich die *Gemeindedirektoren* potentielle Reformopfer,²⁴ ließen sich doch auch ihre Positionen nicht zahlenmäßig vermehren, sondern schrumpften im Gegenteil zwangsläufig infolge der über die politische Zentralisierung noch hinausgehenden totalen administrativen Zentralisierung in den drei Einzugsbereichen der heutigen Großgemeinden. Von den 6 vor der Reform amtierenden Gemeindedirektoren waren drei im Amt geblieben – wie bei den neuen Bürgermeistern der Makrosysteme überwiegend, aber nicht ausschließlich aus der Kerngemeinde. Drei ehemalige Verwaltungschefs mußten reformbedingt »absteigen«, wurden stellvertretende Verwaltungschefs oder Dezernenten in der neuen Administration; daß dieser Überleitungsprozeß nicht ohne persönliche Härten ablief, liegt auf der Hand; einer dieser drei Amtsinhaber war bis zur Erhebungszeit aber schon in den Ruhestand getreten. Demgegenüber ist die Zahl der *Fraktionsvorsitzenden*-Positionen dank Ausbau der Makro-Ebene relativ konstant geblieben, so daß angemessene Kompensationsmöglichkeiten theoretisch gegeben gewesen wären – praktisch jedoch wegen der Schwierigkeit einer Fluktuation zwischen den Gemeinden wiederum nicht. Dort, wo Vertretungskörperschaften und damit (soweit 1972 vorhanden) die Positionen der Fraktionsvorsitzenden entfielen, konnten deren Inhaber lediglich in den Rat der neuen Großgemeinde einziehen, eine »standesgemäße« Position, die des Fraktionsvorsitzenden, konnte jedoch nur in drei Fällen errungen werden, so daß man sich mit einfachen Mandaten und Ausschußvorsitzen begnügen mußte. Denn die Konkurrenz anderer ehemaliger Fraktionsvorsitzender und Bürgermeister aus den anderen Altgemeinden und der Andrang jüngerer Leute aus der eigenen Partei war groß. Zwei weitere Fälle, in denen Fraktionsvorsitzende aus Altgemeinden diese Funktion im neuen Rat übernahmen, stellten lediglich einen »Aufstieg« dar, weil die bisherige Position nicht fortgefallen war.

24 Siehe hierzu speziell *Bernd Kieseler*, Berufliche Weiterverwendung von Hauptverwaltungsbeamten – Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Baden-Baden 1979; dort konnten 50 % der erfaßten Beamten nicht weiterverwendet werden.

Dort, wo Ortschaften oder Mitgliedsgemeinden fortexistierten, kam es zu keiner oder einer nur altersmäßig bedingten Fluktuation. Ausgeschieden aus der Kommunalpolitik der Gemeinde war insgesamt nur ein ehemaliger Fraktionsvorsitzender.

Die *Dezernenten* konnten sämtlich übernommen werden, bestand doch im Zuge des Ausbaus der zentralen Verwaltung (Kap. 3.2) gerade für den gehobenen Dienst eine gute Weiterverwendungsmöglichkeit. Allgemein waren neue Positionen zugleich das Einfallstor für Personen, die 1972 noch kein Amt hatten: Dezernenten und Ortschaftspositionen, aber auch das Amt des Fraktionsvorsitzenden.

Stellt man auf den einzelnen Positionsinhaber des Jahres 1972 ab und fragt nach seinem persönlichen Schicksal, so lassen sich grob vier Typen unterscheiden:

- neutraler Karriereverlauf mit Fortdauer der Funktion
- Funktionsaufstieg im wesentlichen innerhalb des Makrosystems
- Abstieg bei gleichzeitiger Kompensation durch andere Funktionen
- Abstieg oder Ausscheiden ohne Kompensation.

Positionale Kontinuität und damit die Chance, die Karriere neutral fortsetzen zu können, ist einerseits in der hauptamtlichen Verwaltung mit Ausnahme der Verwaltungschefs gegeben, andererseits in den Vertretungskörperschaften, sofern sie in den Subsystemen (als Räte von Mitgliedsgemeinden oder Ortsräte) fortbestehen. Entsprechend unproblematisch und kontinuierlich gestaltete sich die Karriere trotz Reform für die Dezernenten und das sonstige Verwaltungspersonal, weil sie aus dienst- und tarifrechtlichen Gründen zu übernehmen waren, vor allem aber auch, weil die neuen Großgemeinden einen gestiegenen Bedarf an Planstellen wegen der angestrebten Stärkung ihrer Verwaltungskraft hatten. Lediglich die Gemeindedirektoren der vormals bestehenden Kleinverwaltungen mußten zwangsläufig einen Abstieg hinnehmen, *sofern sie nicht zu einem der drei Verwaltungschefs der neuen Administration ernannt und aufgewertet wurden*. Ähnlich sieht das Bild für die Mitglieder von Räten, die Ratsherren, Fraktionsvorsitzenden und Bürgermeister aus.

Sieht man einmal davon ab, daß die Ratsarbeit in den Subsystemen aufgrund der Funktionsabgabe an die Großgemeinden heute qualitativ weniger umfassend und anspruchsvoll ist, haben einen *Abstieg* im Prinzip nur die Ratsherren der Altgemeinden Ritterhudes sowie der Ortschaften Schwanenweddes erlitten, die nach der Reform nicht mehr über eine Vertretungskörperschaft verfügten. Entsprechendes gilt hier für Fraktionsvorsitzende. Nicht für jeden dieser Positionsinhaber bestand, wie gesagt, die

Möglichkeit, die Karriere in gleicher Funktion im Rat der neuen Großgemeinde fortzusetzen. Besonders frühere Fraktionsvorsitzende der Randgemeinden in Ritterhude und Schwanewede erlitten einen Abstieg. Wie schon für einen Teil der früheren Verwaltungschefs gilt dies naturgemäß auch für eine Reihe von Bürgermeistern insbesondere in der Einheitsgemeinde ohne Ortschaften. In Schwanewede konnten, wie wir sahen, die früheren Bürgermeister überwiegend ihre Funktion als Orts-Bürgermeister oder Ortsvorsteher fortsetzen, und im Bereich der Samtgemeinde änderte sich in den Mitgliedsgemeinden insofern für die Bürgermeister nicht einmal ihre Funktionsbezeichnung. Insofern wird man also sagen können, daß der weitere Karriereverlauf nach der Reform einerseits von der jeweiligen Funktion abhing, die man innehatte, andererseits von der neuen Kommunalstruktur der jeweiligen Gemeinde, die entweder gleiche Positionen in gleicher Zahl vorsieht oder nicht. Insofern *gestaltete sich die Karriere in der Samtgemeinde am neutralsten*, gefolgt von der Einheitsgemeinde mit Ortschaften, während in der Einheitsgemeinde ohne Ortschaften zwangsläufig die Zahl der Absteiger und Reformverlierer am höchsten war. Positional betrachtet können Dezernenten und Ratsherren ihre Karriere am neutralsten fortsetzen, es sei denn, man war einfaches Ratsmitglied in der Einheitsgemeinde ohne Subsysteme. Am problematischsten gestaltete sich das Schicksal der administrativen und politischen Spitzen, wobei die Zahl der Abstiege mit dem Grad der politisch-administrativen Zentralisierung zunahm.

Schließlich gibt es aber auch eine Gruppe von Positionsinhabern, die dank der Reform aufgestiegen sind oder deren Funktionsverlust kompensiert worden ist. Ein eindeutiger *Aufstieg* gelang drei Bürgermeistern, drei Fraktionsvorsitzenden und drei Verwaltungschefs, die heute an der Spitze des Makrosystems stehen, nachdem sie sich gegen die Konkurrenz aus anderen Altgemeinden hatten durchsetzen können. Überwiegend handelte es sich hierbei um die alte Elite der Kerngemeinden, wengleich es hier Ausnahmen gab: so wurde Bürgermeister von Schwanewede der frühere Bürgermeister von Neuenkirchen, und Verwaltungschef der Samtgemeinde Hambergen wurde der frühere Verwaltungschef von Vollersode. Zu den Personen, die einen reformbedingten Aufstieg erlebten, muß man ferner diejenigen rechnen, die ihre bisherige Position behalten und *zusätzlich* eine neue Funktion im Makrosystem übernahmen, bei denen sich also *Personalunionen* herausgebildet haben:

- dies ist bereits bei zwei der drei Bürgermeister der neuen Großgemeinde der Fall, die weiterhin Bürgermeister ihrer Mitgliedsgemeinde (Hambergen) oder Ortschaft (Neuenkirchen) blieben;

- der Bürgermeister von Vollersode wurde gleichzeitig Fraktionsvorsitzender im Samtgemeinderat, wie übrigens auch der frühere Bürgermeister von Schwanewede nach der Reform Fraktionsvorsitzender und Ortsbürgermeister wurde;
- schließlich gilt dies für fast alle Ratsherren der neuen Räte, die, wie gesagt, auch Mitglieder der Räte der Subsysteme – sofern noch vorhanden – geblieben sind (Kap. 4.3.2).

Personalunionen können aber auch *kompensierend* für einen Funktionsverlust in der primären Position eingegangen werden:

- so sind drei Bürgermeister der eingemeindeten Teile von Schwanewede zugleich Ortsbürgermeister *und* Ratsherr im neuen System;
- die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde ebenfalls Ratsherren der Samtgemeinde, sofern man bei ihnen überhaupt von einem primären Funktionsverlust ausgehen will;
- die Konstruktion der Samtgemeinde ermöglicht derartige Personalunionen und damit Kompensationsmöglichkeiten auch im administrativen Bereich; die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden sind von Amts wegen zugleich ehrenamtliche Gemeindedirektoren und können in dieser Funktion einen Stellvertreter wählen lassen; eben dies hat man in Hambergen und Vollersode auch getan: stellvertretende nebenamtliche Gemeindedirektoren wurden die beiden bisherigen hauptamtlichen Verwaltungschefs in je einer Gemeinde, wodurch insbesondere der frühere hauptamtliche Verwaltungschef von Hambergen, der nach der Reform nur stellvertretender Samtgemeindedirektor wurde, Kompensation erfuhr.

Die durch derartige Personalunionen zwischen Subsystemen und neuem Makrosystem in zwei der drei untersuchten Großgemeinden geschaffenen Verflechtungen sind jedoch nicht nur für die Karrieren der betroffenen Akteure bedeutsam gewesen, sondern auch für das Funktionieren der neuen Großgemeinden, insbesondere für die Transmission lokaler Interessen auf Makroebene, wie noch zu zeigen sein wird.

Im Ergebnis kann man sagen, daß die *neue politisch-administrative Elite weitgehend identisch ist mit einem Teil der alten lokalen Elite*; in der Tat haben wir nicht einen einzigen Inhaber einer Spitzenposition in den neuen Großgemeinden gefunden, der nicht schon vor der Gebietsreform ein herausragendes Amt innehatte. Andererseits haben wir aber auch gesehen, daß besonders in der Einheitsgemeinde ohne Untergliederung ein Teil der alten Elite nicht mehr adäquat ohne Funktions- und Statureinbußen amtieren konnte.

4.4.3 Merkmale der befragten Elite

Im folgenden sollen die in den drei neuen Gemeinden befragten gegenwärtigen und ehemaligen Positionsinhaber nach einigen Merkmalen beschrieben werden, über die sich einerseits Bezüge zum Strukturwandel, andererseits zum Ablauf des kommunalen Entscheidungsprozesses herstellen lassen.

4.4.3.1 Alter und Dauer der kommunalpolitischen Tätigkeit

Im Durchschnitt waren die Befragten 48 Jahre alt, ohne daß sich nennenswerte Unterschiede zwischen gegenwärtigen (47,3 Jahre) und ehemaligen Amtsinhabern (48,9) oder zwischen den drei Gemeinden ergaben. Insbesondere der fehlende Unterschied zwischen ehemaligen und gegenwärtigen Amtsinhabern deutet darauf hin, daß das Ausscheiden der einen Gruppe nicht altersbedingt, sondern strukturell veranlaßt war.

Differenziert man weiter innerhalb der einzelnen Gemeinden nach wahrgenommenen Funktionen, so löst sich dieses homogene Bild auf. Tabelle 4.11 zeigt die Streuung des Alters nach Funktionen (Standardabweichung 9,5 Jahre). Während Ortsbürgermeister und Fraktionsvorsitzende von Ortsräten die jüngste Klasse bilden, sind die zwei Ortsvorsteher mit 57,5 Jahren am ältesten von allen Befragten; hierin schlägt sich nieder, daß ehemalige Bürgermeister später z. T. als Ortsvorsteher weiter gedient haben und mithin relativ alt sind, während andererseits gerade für gänzlich aus der Kommunalpolitik ausgeschiedene frühere Inhaber von Spitzenpositionen junge Leute in den Ortschaften nachwachsen. In den Mitgliedsgemeinden hingegen, in denen Kontinuität des Führungspersonals zu verzeichnen ist, liegt das Alter höher und dichter am Durchschnitt. Auffällig ist schließlich die starke altersmäßige Streuung der Fraktionsvorsitzenden, während Gemeindedirektoren eine das Anciennitätsprinzip betonende homogene Gruppe bilden, die mit zu den ältesten zählt.

Des weiteren haben wir ermittelt, wieviele Jahre die Befragten bereits in der Gemeindepolitik aktiv waren. Man konnte annehmen, daß die *Dauer der kommunalpolitischen Tätigkeit* stark vom Lebensalter abhängig ist ($r = 0,54$). Im Durchschnitt aller Befragten ergaben sich 14,3 Jahre aktiven politischen Lebens, wobei die ehemaligen mit 15,2 Jahren etwas länger als die gegenwärtigen Amtsinhaber (13,6 Jahre) in der Kommunalpolitik tätig waren.²⁵ Der Gemeindevergleich zeigt allerdings deutliche Unterschie-

²⁵ Eta = 0,1 abhängig von Aktualität.

Tabelle 4.11 Alter der Positionsinhaber

Funktion \ Alter	30-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	\bar{x}	n
Bürgermeister		2	3		1	1	1	47,9	8
Gemeindedirektor					4	1		55,2	5
Dezernent		2	1		2		1	49,2	6
Fraktionsvorsitzender	2	5	4		4		4	47,2	19
Ortsvorsteher					1		1	57,5	2
Ortsbürgermeister		1						39,0	1
Fraktionsvors. Ortsrat	1	1		1				39,3	3
Bürgermeister Mitgliedsgemeinde				1				46,0	1
Fraktionsvors. Mitgliedsgemeinde	1				1			44,5	2
n	4	11	8	2	13	2	7	48,0	47

de: In Hambergen waren die Befragten mit 20,1 Jahren wesentlich länger aktiv als in Schwanewede mit 12,1 Jahren und in Ritterhude mit 14,4 Jahren. Dieses Ergebnis erklärt sich aus der starken personellen Kontinuität der Samtgemeinde über die Gebietsreform hinweg, während sich in Schwanewede in den fortexistierenden Subsystemen z. T. ein Generationswechsel vollzogen hatte.²⁶ Subsystemvertreter sind mit 9,0 Jahren wesentlich kürzer als Verwaltungsangehörige (21,5) oder Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende (14,2) kommunalpolitisch aktiv.²⁷

4.4.3.2 *Parteizugehörigkeit*

Im Abschnitt 4.2 war bereits über die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in den Gemeinden vor und nach der Reform berichtet worden. Wenn an dieser Stelle nochmals auf die Parteizugehörigkeit der Befragten eingegangen wird, so ist insbesondere bei den Inhabern von Wahlämtern der Informationsgewinn gering; der kurze Überblick soll daher in erster Linie unsere Stichprobe näher charakterisieren (Tab. 4.12).

Nach Gemeindezugehörigkeit spiegelt die parteimäßige Zusammensetzung weitgehend die Mehrheitsverhältnisse in den betreffenden Gemeinden: die knappen Mehrheitsverhältnisse in Schwanewede, bei denen die Wählergemeinschaft den Ausschlag gibt, werden ebenso sichtbar wie die Dominanz der SPD in Ritterhude und der Antagonismus zwischen SPD und CDU in den beiden untersuchten Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Hambergen.

Interessanter ist hingegen, daß 14 der 47 Befragten parteilos waren; selbst wenn man unterstellt, daß gelegentlich die Parteizugehörigkeit im Interview verdeckt gehalten wurde, ist dieses Ergebnis überraschend. Sogar einer der amtierenden Bürgermeister ist, wenngleich einer Wählergemeinschaft nahestehend, formal parteilos. Daß die Gemeindedirektoren und Dezernenten früher und heute noch überwiegend parteilos sind, überrascht auf dem Hintergrund beamtenrechtlicher Neutralitätsverpflichtung nicht, aber daß heute auch Ortsvorsteher und Ortsbürgermeister in Schwanewede parteilos geblieben sind, deutet doch auf einen noch relativ geringen Grad parteipolitischer Durchdringung auch der neuen Kommu-

²⁶ Es ist anzumerken, daß beim Verwaltungspersonal das Dienstalter gezählt worden ist; die Gemeindeunterschiede lassen sich aufgrund der gleichen Fallzahl und der homogenen Altersstruktur aber nicht aus dieser Gruppe erklären.

²⁷ Eta = 0,48 abhängig von Funktion.

Tabelle 4.12 Parteizugehörigkeit der Befragten

unabhängige Variable \ Partei	Keine	CDU	SPD	FDP	WG	n
Gemeinde						
- Ritterhude	2	4	9	1	0	16
- Schwanewede	9	5	5	0	4	23
- Hambergen	3	2	3	0	0	8
Aktualität						
- Heutige	10	4	10	1	1	26
- Ehemalige	4	7	7	0	3	27
Position						
- Rat	4	8	11	1	2	26
- Verwaltung	6	1	3	0	1	11
- Subsystem	4	2	3	0	1	10
n	14	11	17	1	4	47

nalstruktur hin – zumindest in Schwanewede, wo die Wählergemeinschaften insofern neutralisierend zu wirken und andererseits angesichts des geringen Grades der Parteipolitisierung besonders gut zu gedeihen scheinen.

4.4.3.3 Ämter und Ehrenämter

Im Hinblick auf die Analyse lokaler Machtstrukturen ist die Frage nach Ämterkumulationen bedeutsam; speziell in unserem Falle sollte mit der Erfassung der kommunalpolitischen Ämter aber auch die Intensität der Verzahnung zwischen Makro- und Subsystemen genauer dargelegt werden. Als Amt in der Gemeindepolitik wurden nur Mitgliedschaften im Rat, Vorsitz von Ausschüssen und Fraktionen sowie die Ämter des Bürgermeisters, Ortsbürgermeisters oder -vorstehers, des ehrenamtlichen stellvertretenden Verwaltungschefs oder des Beigeordneten erfaßt, und zwar sowohl in den Subsystemen wie auch im Makrosystem und analog auf Kreisebene. Maximal konnte jemand in der ausdifferenziertesten Struktur der Samtgemeinde somit 22 Funktionen auf sich vereinigen. Die tatsächliche Verteilung der politischen Ämter zeigt Tabelle 4.13.

Tabelle 4.13 Ämterkumulation

Ebene Merkmal	Makro- system	Subsystem alte Gemeinde	Kreistag	Funktionen insgesamt
Aktualität				
- früher	0,8	1,7	0,2	2,5
- heute	1,0	1,2	0,3	2,4
Gemeinde				
- Ritterhude	1,5	1,8	0,3	2,9
- Schwanewede	0,4	1,1	0,1	1,7
- Hambergen	1,4	1,8	0,6	3,8
Position				
- Rat	1,3	1,9	0,3	3,1
- Verwaltung	0,1	0,5	0,0	0,5
- Subsystem	0,9	1,5	0,4	2,8

n = 47; s = 1,8.

Interessanterweise unterscheiden sich die *Verhältnisse heute* kaum von denen *vor der Reform*, geht man von der durchschnittlichen Zahl kommunalpolitischer Ämter mit 2,4 bzw. 2,5 aus, obwohl doch vor der Reform in zwei Gemeinden das kommunale Entscheidungssystem ebenen- und organmäßig weniger ausdifferenziert war als heute: Fraktionen fehlten zum Teil, der neue Rat und z. T. die Verwaltungsausschüsse waren nicht vorhanden. Die Erklärung für dieses Ergebnis ist methodischer und systematischer Art; stichprobenbedingt haben wir regelmäßig die Kerngemeinde und die nächstgrößere Randgemeinde näher untersucht und damit Gebilde, die organisatorisch weitgehend dem heutigen Zustand entsprechen. Ferner handelt es sich bei denjenigen, die weder vor noch nach der Reform ein Mandat und eine Funktion in der Kommunalpolitik wahrnahmen, um die Verwaltungsangehörigen, die aber wegen der Kontinuität ihrer Karriere größtenteils in der Gruppe der gegenwärtigen Amtsinhaber auftauchen. Läßt man die »unpolitischen« Gemeindedirektoren und Dezernenten (11) unberücksichtigt, so haben die früheren Amtsinhaber mit 2,8 gegenüber 3,2 heute doch etwas weniger Ämter. Dies reicht als Erklärung der *beobachtbaren Gemeindeunterschiede* jedoch nicht aus;²⁸ hierzu müssen wir auf die Verteilung der wahrgenommenen Funktionen auf die drei Ebenen blicken.

28 Eta zwischen 0,31 und 0,52 abhängig von Gemeinde.

Betrachten wir zunächst den Zustand *vor der Reform* anhand der Angaben der ehemaligen Positionsinhaber (21): Demnach war es für diese Befragten die Regel, ein Mandat im Gemeinderat und eine weitere Funktion dort als Bürgermeister, Ausschuß- oder Fraktionsvorsitzender zu haben – so war unsere Stichprobe angelegt. 10 der 21 Ehemaligen, die also in ihrer früheren Eigenschaft befragt worden waren, erwarben zwar nach der Reform ein neues oder zusätzliches Amt auf der Makroebene, aber 7 weitere ehemalige Amtsinhaber hatten nach der Reform kein Amt im Makrosystem erlangt. Daß nur zwei der 10 Aufsteiger ein zweites oder drittes Amt einnehmen konnten, also einem Ausschuß vorsäßen oder Beigeordneter werden konnten, verweist darauf, wie schwer es z. T. ist, sich in den neuen Räten durchzusetzen. Daß man außerdem noch in den Kreistag gewählt wurde, war in der Vergangenheit wie heute die Ausnahme; immerhin gelang es i. d. R. jeweils einem Vertreter der drei Gemeinden. Wie sieht demgegenüber die Lage der *heutigen Positionsinhaber* in Subsystemen und im Rat der Großgemeinde aus? Diejenigen, die keine Funktion im Subsystem einnehmen können, stammen aus Ritterhude und z. T. aus Schwanewede; für diejenigen, die nach der Reform eine Funktion im Subsystem einnehmen, besteht diese Aufgabe entweder wie in den Mitgliedsgemeinden Hambergen und Vollersode darin, Ratsherr zu sein, gegebenenfalls zusätzlich die Fraktion zu führen, Bürgermeister zu sein oder aber wie in Schwanewede das Amt des Ortsvorstehers einzunehmen. Der qualitative Umschlag und damit die Erklärung der Gemeindeunterschiede ergibt sich aus der Frage, wieviele Befragte noch eine oder mehrere Funktionen auf der Ebene der Großgemeinde wahrnahmen. Außer den 4 bereits in Ritterhude aus der Kommunalpolitik ausgeschiedenen blieben insgesamt 12 befragte gegenwärtige Funktionsträger auf die Subsysteme beschränkt oder gehörten der Verwaltung ohne weitere Funktion an (8). Allerdings blieb im Bereich der Samtgemeinde Hambergen lediglich das Verwaltungspersonal ohne zusätzliche Ämter auf Makroebene, während es in Schwanewede auch Ortsvorsteher, Ortsbürgermeister und Fraktionsvorsitzende in Ortsräten waren; wer hingegen zu den Spitzen der Räte der Mitgliedsgemeinden gehört, hat auch ein Mandat im Samtgemeinderat. Mithin findet die Ämterkumulation in der Samtgemeinde auf mehreren Ebenen statt wie im Prinzip auch in der Einheitsgemeinde mit Ortschaften; in Ritterhude jedoch muß sie sich auf eine Ebene (und den Kreistag) beschränken. Dennoch liegt hier die Funktionskumulation höher als im zweistufigen Schwanewede, selbst wenn die Daten um das Verwaltungspersonal bereinigt werden. Die Ursache liegt darin, daß einige weni-

ge Personen – wie in Hambergen – sehr viele Funktionen auf sich gezogen haben.

Damit stellt sich die Frage, ob Ämterkumulationen systematisch von der *Position des Befragten* abhängen. In der Tat ist es so, daß – wie schon angedeutet – *Gemeindedirektor und Dezernenten* in der Regel keine kommunalpolitischen Funktionen wahrnehmen, die über ihr Hauptamt hinausgehen, ausgenommen die ex officio Mitgliedschaft im Verwaltungsausschuß; allerdings sehen wir in der Samtgemeinde die dazugehörige Ausnahme: die beiden ehemaligen Gemeindedirektoren von Hambergen und Vollersode, die jetzt die Position des Samtgemeindedirektors und seines Stellvertreters einnehmen, sind zugleich heute jeweils nebenamtlich stellvertretender Gemeindedirektor in ihren Mitgliedsgemeinden und vertreten dort den Bürgermeister in dieser Funktion. Diese Möglichkeit der Personalunion im administrativen Bereich ist in der zweistufigen Einheitsgemeinde nicht gegeben.²⁹

Auch bei den *Fraktionsvorsitzenden* variiert die Zahl der Ämter mit der Möglichkeit eines Mandats auf beiden Ebenen; in der Samtgemeinde sind Fraktionsvorsitzende des Samtgemeinderats natürlich auch Mitglieder sowie Fraktionsvorsitzende oder Ausschußvorsitzende und sogar Bürgermeister in einer Mitgliedsgemeinde; in Schwanewede hingegen zeigen unsere Daten die Diskontinuität und das Ergebnis hoher Rivalität in der politischen Elite: nur einer der heutigen Fraktionsvorsitzenden des Makrorats ist auch in der Ortschaft aktiv, und drei ehemalige Fraktionsvorsitzende der alten Gemeinden haben ein Mandat im neuen Gemeinderat, weitere drei jedoch nicht; auch zeigt der Umstand, daß fünf der sechs befragten ehemaligen Fraktionsvorsitzenden der früheren Gemeinden nur eine Funktion hatten, daß die früheren Systeme relativ wenig ausdifferenziert waren. In Ritterhude hingegen wurden *früher schon mehr Ämter kumuliert*, was sich in ihrer heutigen Funktion im Rat der Einheitsgemeinde durchgehalten hat. Während Fraktionsvorsitzende unverändert im allgemeinen 2 bis 3 Funktionen haben, sind die Ämter in Schwanewede heute stärker verteilt. Für Hambergen wiederum ist typisch, daß die Ämter geradezu monopolisiert sind, berücksichtigt man noch die Vertretung im Kreistag.

Demgegenüber sind *Ortsvorsteher, -bürgermeister* und Fraktionsvorsitzende der Ortsräte in Schwanewede nahezu ausschließlich auf die untere Ebene beschränkt und akkumulieren kaum Ämter. Beendigung von Kar-

29 Zahl der Ämter im Subsystem ist mit $E_{ta} = 0,68$ abhängig von Position, auf Makroebene mit $E_{ta} = 0,52$; Funktionen insgesamt von Position mit $E_{ta} = 0,6$ abhängig.

rieren, Rivalität um die neuen Ämter und die neuen Institutionen des Ortsvorstehers und Ortsbürgermeisters haben im Raum Schwanewede zu einer ausgesprochenen Fragmentierung, die Kontinuität in Person und Struktur in Hambergen jedoch zur Zentralisierung vieler Ämter auf wenige Personen geführt,³⁰ so daß sich der Durchschnitt für Subsystemvertreter auf 2,8 erhöht. Die *neuen Bürgermeister* sind in dieser Hinsicht am profiliertesten; sie nehmen mehr Ämter als die Bürgermeister vor der Reform wahr und auch als alle anderen Positionsinhaber. So ist der Samtgemeinde-Bürgermeister zugleich Bürgermeister und ehrenamtlicher Gemeindedirektor einer Mitgliedsgemeinde, hat natürlich ein Mandat in den Räten auf beiden Ebenen, ist Vorsitzender des Verwaltungsausschusses und darüber hinaus Mitglied des Kreistages sowie dort in 6 Ausschüssen. Der Bürgermeister der Nachbargemeinde ist Fraktionsvorsitzender im Samtgemeinderat, Beigeordneter, Fraktionsvorsitzender im Kreistag und Mitglied in diversen Ausschüssen. Ähnlich ist es in Schwanewede, wo der heutige Bürgermeister früher Bürgermeister in Neuenkirchen und dann Ortsbürgermeister war. In Ritterhude ist der heutige Bürgermeister ebenfalls sein eigener Nachfolger im früheren Amt, geborenes Mitglied des Verwaltungsausschusses, Mitglied des Kreistages und sogar stellvertretender Landrat.

Es liegt auf der Hand, daß Ämterkumulationen erhebliche *Ansprüche an das Zeitbudget*³¹ der Kommunalpolitiker stellen und daß die Möglichkeit extensiver ehrenamtlicher Kommunalpolitik stark vom Beruf abhängig ist, auf den sogleich einzugehen ist.

Zuvor jedoch muß daran erinnert werden, daß neben den erwähnten unmittelbar kommunalpolitischen Ämtern zusätzlich *parteilpolitische Funktionen und gesellschaftliche Ehrenämter* in Vereinen und Verbänden von den Kommunalpolitikern mehr oder weniger wahrgenommen werden müssen und die Arbeitsbelastung zusätzlich steigern. Wie Tab. 4.14 zeigt, liegt die *Zahl der Parteiämter*³² durchschnittlich deutlich unter der der kommunalpolitischen Ämter, ist jedoch wiederum nach Aktualität, Gemeinde und Position unterschiedlich verteilt.³³

30 Für Schwanewede könnte eine gleichgelagerte Erklärung auch in der Koalition von CDU und Wählergemeinschaft sowie im insgesamt breiteren Parteienspektrum liegen.

31 Auf die Einteilung des Zeitbudgets wird in 7.9.2 eingegangen.

32 Vorsitze und Vorstand.

33 Die stärkste statistische Beziehung besteht zwischen Position und Ehrenämtern mit $E_{ta} = 0,45$.

Tabelle 4.14 Partei- und Ehrenämter

Merkmal \ Amt	Parteiamt	Vereinsamt etc.
Aktualität		
- früher	0,4	1,2
- heute	0,7	2,3
Gemeinde		
- Ritterhude	0,6	0,8
- Schwanewede	0,4	1,7
- Hambergen	1,3	4,3
Position		
- Rat	0,8	1,2
- Verwaltung	0,0	1,2
- Subsystem	0,7	4,1
insgesamt	0,6	1,8
n	47	47
s	0,8	2,7

Das Verwaltungspersonal ist, worauf schon die kommunalpolitische Aktivität hinwies, unpolitisch; dies gilt auch für die Spitzen der Ortschaften in Schwanewede, wodurch wiederum unterstrichen wird, daß wir es mit einer neuen, noch nicht in den Parteiapparaten verankerten Elite zu tun haben, die zudem ein eher administratives Selbstverständnis auszeichnet.³⁴ Das *Schwergewicht der parteipolitischen Arbeit liegt bei den Bürgermeistern und den Fraktionsvorsitzenden* – einschließlich derjenigen, die in den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde diese Funktion wahrnehmen. erinnert man sich, daß diese Personen zugleich auch immer in der Samtgemeinde und im Kreis tätig sind, wird verständlich, weshalb sie zahlreiche Parteiämter wahrzunehmen haben, um diese Positionen abzusichern. Daß insofern in Schwanewede Fraktionsvorsitzende von Ortschaften und Ortsbürgermeister kaum Parteifunktionen wahrnehmen, findet eine Entsprechung darin, daß dort auch die Bürgermeister heute und früher in dieser Hinsicht kaum belastet und engagiert waren; die Erklärung ist in der Parteienstruktur, speziell in der unveränderten Bedeu-

34 Siehe Kap. 3.6.2.

tung der Wählergemeinschaften in Schwanewede zu suchen; die fehlenden Parteiorganisationen in vielen früheren Gemeinden des Schwaneweder Raumes, die Zugehörigkeit des heutigen Bürgermeisters zur Wählergemeinschaft und die Bedeutung der Wählergemeinschaft in der herrschenden Koalition liefern die Erklärung für den speziellen Schwaneweder Befund. In der zentralisierten Einheitsgemeinde hingegen mit ihrer kongruenten Parteiorganisation und der Dominanz einer Partei sind auch die Parteifunktionen, zumindest heute, relativ zentralisiert auf Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende. So ist der Bürgermeister in Ritterhude z. B. gleichzeitig Unterbezirksvorsitzender, Mitglied des Bezirksausschusses und des Landesausschusses der SPD, auch der Vorsitzende der SPD-Fraktion gehört dem Unterbezirksvorstand an. Aus all diesen Gründen liegt heute die durchschnittliche Zahl der Parteifunktionen mit 0,7 gegenüber früher 0,4 etwas höher. Höher als die Zahl der Wahlämter in den Parteien liegt die Zahl der *sonstigen Ehrenämter und Nebenämter* in Vereinen und Verbänden mit 1,8; und zwar heute noch deutlicher als vor der Reform; im Raum Hambergen wiederum am höchsten, gefolgt von Ritterhude und Schwanewede.

Die Bandbreite der dabei wahrgenommenen Ämter ist erheblich: sie beginnt mit *öffentlichen Funktionen*, etwa im Verwaltungsausschuß der Kreissparkasse, Prüfungsausschuß für Wehrdienstverweigerer, Vormundschaften, Elternbeiräte, Tätigkeit in der Landwirtschaftsschule, Deichverband, Feuerwehrkommandant, Vertrauensmann der Schwerbeschädigten, Forstverband, Richter am Verwaltungsgericht, Wasser- und Bodenverband, Feld- und Forsthüter, Wildschadenschützer. Es folgen *karitative Verbände* wie Arbeiterwohlfahrt und Verband der Kriegsoffer sowie Genossenschaften, vor allem aber *Sportvereine*.³⁵

Ein befragter Bürgermeister war z. B. Vorstandsmitglied in drei Sportvereinen, Vorsitzender des Kreisreiterverbandes und Vorstandsmitglied des Bezirks- wie des Landesreiterverbandes, Vorstandsmitglied des Kreissportbundes – viel zu viel, wie er meinte.

Immerhin hatten aber 15 Befragte kein Ehrenamt angegeben – keineswegs nur Verwaltungsangehörige; hinzu kommt wiederum auch ein in dieser Hinsicht niedriges Aktivitätsniveau in den neuen Untergliederungen Schwanewedes. Es sind wiederum vor allem die Bürgermeister und die Fraktionsvorsitzenden, die sich zusätzlich zu ihren kommunalpolitischen und parteipolitischen Ämtern engagieren. Die *Korrelationsanalyse* drückt diesen Zusammenhang aus: die Gesamtzahl der politischen Funktionen

35 Zu deren Bedeutung im ländlichen Raum s. u. 4.6.

korreliert mit der Zahl der Ehrenämter mit $r = 0,34$, mit der Zahl der Parteifunktionen mit $r = 0,71$. Sowohl bei den Partei- als auch bei den gesellschaftlichen Ehrenämtern wird man nach der Reform insgesamt stärker eingespannt oder übernimmt Ämter, um sich eine Basis im politischen Vorfeld zu sichern.³⁶

4.4.3.4 Regionale Herkunft und Beruf

Ohne daß wir hiernach systematisch gefragt hätten, sind wir bei der Analyse überraschenderweise auf eine relativ hohe geographische Mobilität der ehemaligen und jetzigen Positionsinhaber gestoßen. Einige Spitzenleute (Gemeindedirektoren und sogar Bürgermeister) hatten sich erst nach dem Kriege, z. T. als Flüchtlinge,³⁷ in ihrer Gemeinde niedergelassen, andere waren in das Bremer Umland gezogen, nachdem sie in der Hansestadt beruflich tätig geworden waren. Selbst bei den etwa zwei Drittel, die als Einheimische zu bezeichnen sind, hatte es die Berufsausübung mit sich gebracht, daß sie nach Bremen pendelten oder dorthin geschäftliche Kontakte unterhielten. Dieser Befund deutet schon auf die Berufsstruktur hin. (Tab. 4.15)

36 Zu diesem immer wieder festgestellten Zusammenhang zwischen politischem und gesellschaftlichem Engagement schon *Renate Mayntz*, Soziale Schichtung und sozialer Wandel in einer Industriegemeinde. Eine soziologische Untersuchung der Stadt Euskirchen, Stuttgart 1958, S. 265–274; *Wolfgang Horn/Herbert Kühr*, Kandidaten im Wahlkampf. Kandidatenauserlei, Wahlkampf und lokale Presse 1975 in Essen, Meisenheim 1978, S. 120 f.; *Klaus Simon*, Lokale Partei und lokaler Verein. Eine empirische Analyse in Großstädten des Ruhrgebiets, in: *Franz Schuster* (Hrsg.), Lokalpolitik und vorpolitischer Raum, Melle 1982, S. 281; *Doris Gau*, Politische Führungsgruppen auf kommunaler Ebene, München 1983, S. 88–91; zentral schließlich auch bei *Dieter Jauch*, a.a.O. *passim*.

37 In Lübbberstedt war zu Beginn des 2. Weltkrieges ein Lager des Reichsarbeitsdienstes mit 2000 Fremdarbeitern und Dienstverpflichteten errichtet worden, um eine Munitionsanstalt zu bauen – noch heute Depot der Bundeswehr. In den Baracken des auch als Kriegsgefangenen-Camps genutzten Lagers fanden nach 1945 viele Flüchtlinge Unterkunft und neue Heimat, so daß die Einwohnerzahl von Lübbberstedt sich von 300 auf 600 verdoppelte, in *Axstedt* sogar um das Vierfache gestiegen ist; (vgl. Osterholzer Kreisblatt v. 14. 3. 1974, S. 11). In *Schwanewede* gibt es eine Landsmannschaft der Mecklenburger.

Tabelle 4.15 Beruf der Befragten

Beruf	Gemeinde			n
	Ritterhude	Schwanewede	Hambergen	
Landwirt	0	6	1	7
Gemeinde- verwaltung	3	5	3	11
Lehrer	3	1	1	5
sonst. öff.Dienst	4	3	2	9
Privat- Angestellte	3	7	1	11
Selbständig	3	1	0	4
n	16	23	8	47

Statistisch beachtenswerte Zusammenhänge zwischen Ortszugehörigkeit oder Aktualität einerseits und Beruf andererseits liegen nicht vor; dennoch ist das Ergebnis insofern für die Untersuchung wichtig, als trotz des ländlichen Charakters einer Reihe der in Ritterhude eingemeindeten Teile dort kein Landwirt zur kommunalpolitischen Elite gehört. Sieht man von den (befragten) Gemeindebediensteten ab, so ist *der öffentliche Dienst die am stärksten auch schon im ländlichen Bereich vertretene Gruppe*, wobei die Lehrer besonders in Ritterhude eine wichtige Rolle spielen, da sie den Bürgermeister und zwei heutige Fraktionsvorsitzende stellen.³⁸ Alle drei der heutigen Bürgermeister der Makrosysteme gehören dem öffentlichen Dienst an. Die zweitgrößte Gruppe stellen die in der Privatwirtschaft tätigen Angestellten; Arbeiter, Handel und Handwerk sind nicht vertreten, allenfalls noch freiberuflich Tätige wie Ärzte.

Wenngleich die statistische Analyse auf der Ebene der heutigen Gemeinden keinen Wandel in der sozialen Zusammensetzung der lokalen politischen Elite nachweisen kann, läßt sich ein solcher Wandel – wodurch auch immer er bedingt sein mag – im Einzelfall auf der Ebene der Subsysteme ansatzweise erkennen: gegenüber den Verhältnissen in Alt-Ritter-

38 Allgemein zur Zunahme des öffentlichen Dienstes in der lokalen Elite *Karl-Heinz Naßmacher/Wolfgang Rudzio, a.a.O., S. 137.*

hude hat sich beispielsweise die Situation insofern gewandelt, als früher zwei Freiberufler Fraktionsvorsitzende waren, während es heute Angehörige des öffentlichen Dienstes sind.

4.5 *Wandel der lokalen Machtstruktur*

Dadurch, daß die Eingemeindung eine Vergrößerung und Verschmelzung in der Regel heterogener Sozialsysteme mit sich brachte, hätte sich auch der Einfluß einzelner Personen, sozialer Gruppen und Organisationen auf das lokalpolitische Geschehen in der neuen Großgemeinde, verglichen mit ihrer Bedeutung in den Altgemeinden vor der Reform, wandeln können. Jauch³⁹ hat diese Hypothese für ländliche Gemeinden in Baden-Württemberg bestätigt gefunden. Wir sind dieser Frage ebenfalls nachgegangen, indem wir die politisch-administrative Elite befragten, ob und ggf. welche Veränderungen die lokale Machtverteilung erfahren habe, welche Gruppen heute im Gegensatz zur Zeit vor der Reform einflußreicher oder einflußärmer seien. Die Verwendung dieses Reputationsansatzes⁴⁰ schien uns angesichts der untergeordneten Bedeutung dieses Aspekts im Rahmen unserer Untersuchung gerechtfertigt zu sein.

Etwa die Hälfte der befragten Positionsinhaber meint, daß sich in den letzten Jahren eine Veränderung in der gemeindlichen Machtstruktur vollzogen habe; Unterschiede zwischen ehemaligen und heutigen Positionsinhabern in der Beurteilung der Situation waren minimal.⁴¹ Zwischen den Gemeinden unterschieden sich jedoch, entsprechend der verschiedenen Ausgangslagen, der Bedeutungsgewinn oder die Bedeutungseinbuße, die einzelne Gruppen in der Wahrnehmung der Befragten hinnehmen mußten; allerdings ergaben sich für alle drei Gemeinden auch vergleichbare Ergebnisse.

Die Befragten wurden gebeten, einer Reihe sozialer Gruppen und Organisationen jeweils für die Zeit vor und nach der Reform einen Rang ent-

39 Ebenda, S. 124 ff.

40 Vgl. zur Problematik der Reputations technik zusammenfassend *Ralf Zoll*, *Gemeinde als Alibi*, Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde, München 1972; *Alf Ammon*, *Eliten und Entscheidungen in Stadtgemeinden*, Berlin 1967; *Erwin K. Scheuch*, *Soziologie der Macht*, in: *Hans K. Schneider/Christian Watrin* (Hrsg.), *Macht und ökonomisches Gesetz*, Berlin 1973, S. 989–1042.

41 Die Lambda-Werte liegen unter 0.2.

Tabelle 4.16 Lokalpolitischer Einfluß¹

Gemeinde Gruppe	Mittelwerte						Durchschnitt		n		s	
	Ritterhude		Schwanewede		Hambergen		1972	1979	1972	1979	1972	1979
	1972	1979	1972	1979	1972	1979						
Landwirte	5,3	5,5	1,6	1,9	2,2	3,0	2,6	2,9	38	35	2,0	2,1
Handwerker	4,8	5,6	2,4	2,4	3,2	3,3	3,3	3,5	28	24	1,7	2,0
Handel	6,3	5,3	2,5	2,5	4,0	4,3	3,7	3,6	24	20	2,2	2,1
Industrie	6,1	6,3	3,0	2,6	5,0	4,7	4,7	4,4	18	16	2,5	2,9
Arbeiter	4,3	6,2	2,7	2,4	4,4	2,6	3,3	3,1	35	33	2,2	1,9
Angestellte/ Beamte	5,6	5,3	2,7	2,4	4,8	2,6	3,6	3,0	36	34	2,2	2,0
Verbände	2,7	3,0	3,1	3,0	4,3	4,3	3,1	3,2	27	27	1,5	1,0
Vereine	2,1	1,9	2,8	2,8	3,3	3,5	2,6	2,6	33	33	1,1	1,1
Parteien	1,8	1,2	2,9	2,3	1,7	1,5	2,3	1,8	28	33	1,3	1,3

¹ mittlerer Rangplatz

sprechend deren Einfluß in der Gemeinde zuzuteilen; die daraus errechneten Mittelwerte und die entsprechenden Rangreihen des Einflusses, die wahrgenommene Machtverteilung, sind in Tab. 4.16 enthalten.

Faßt man die Einstufung aller Befragter, ehemaliger wie heutiger Amtsinhaber, mit Bezug auf 1972 und 1979 sowie ohne Differenzierung nach Gemeinden zusammen, so ergibt sich folgendes, notgedrungen grobes Bild, das wir dann schrittweise zerlegen werden:

- Den Parteien und Vereinen wird der größte Einfluß zugeschrieben; in der Wahrnehmung der Befragten wird Macht also nicht in erster Linie von sozialen Gruppen, sondern von organisierten Gruppen, von intermediären Instanzen ausgeübt, die natürlich ihrerseits wiederum von bestimmten sozialen Gruppen oder Einzelpersonen dominiert sein können – hierauf wird noch zurückzukommen sein.
Als wichtigster kommunalpolitischer Akteur erscheinen die Parteien, gefolgt von den Vereinen, während Verbände wie z. B. Kammern oder Genossenschaften erst auf dem vierten oder fünften Rang eingestuft werden;
- dazwischen werden die Landwirte früher wie heute als wichtigste soziale Gruppe angesehen, die direkt Einfluß ausübt, gefolgt vom Handwerk. Handel und Industrie hingegen nehmen die letzten beiden Plätze in der Hierarchie ein;
- vor ihnen rangierten die Arbeiter auf dem 5. bzw. 4. und die Gruppe der Angestellten und Beamten auf dem 7. bzw. 4. Platz der subjektiven Machtskala.

Daß von den ökonomischen Interessengruppen die Landwirte als wichtigste angesehen werden, leuchtet angesichts der Sozialstruktur des untersuchten Raumes ein. Andererseits überrascht es, daß den Parteien der wichtigste Einfluß zugeschrieben wird; sie sind offenbar unübersehbar und, da funktional unentbehrlich, auch im ländlichen Raum mächtig. Daß Angestellte und Beamte noch vor dem Handel rangieren, wird verständlich, wenn man sich an die Schichtung der politischen Elite erinnert, in der besonders der öffentliche Dienst eine wachsende Rolle spielt, wie der vorige Abschnitt verdeutlicht hat.

Fragt man im nächsten Schritt, ob sich ein *Wandel der Machtstruktur* vollzogen hat, vergleicht man also die retrospektive Einschätzung der Zeit vor der Reform mit der Einschätzung der Verhältnisse zum Befragungszeitpunkt nach der Reform, so erlaubt Tab. 4.16 folgende Feststellungen:

- vor wie nach der Reform waren die Parteien und die Vereine die wichtigsten kommunalpolitischen Akteure,

- die Landwirte als früher einflußreichste soziale Gruppe haben ihren Platz behauptet;
- Handel, Handwerk und Industrie spielten früher und heute keine bedeutende Rolle;
- den stärksten Sprung nach vorn hat die Gruppe der Angestellten und Beamten gemacht, die auch innerhalb der politischen Elite auffällig stark vertreten war; hinter Parteien und Vereinen, in denen sie – nota bene – ebenfalls repräsentiert sind, folgen sie heute als einflußreichste Schicht in der Wahrnehmung der Befragten auf dem dritten Rang und lösen die Landwirte dort ab, während sie vor der Gebietsreform am einflußlosen Pol der Machtverteilung rangierten.

Diese Verschiebungen in der Machtverteilung, sofern sie objektiv zutreffen, sind natürlich nicht allein dem Einfluß der Gebietsreform zuzuschreiben, wie die Befragten zum Teil selbst kommentierten; hier handelt es sich teilweise um allgemeine Trends, die bestenfalls partiell durch die Gebietsreform verstärkt worden sind. Dies wird auch deutlich, wenn wir die innerhalb dieses groben Bildes bestehenden Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden betrachten, die sich sozio-ökonomisch unterscheiden. In *Schwanewede* sind die Parteien – im Gegensatz zu den anderen beiden Gemeinden – 1979 noch nicht die einflußreichsten Akteure, was verständlich wird, wenn man sich an die Fortexistenz und aktuelle Bedeutung der Wählergemeinschaften erinnert sowie an das Aufbaustadium der etablierten Parteien; hier wird Macht immer noch direkt von sozialen Gruppen ausgeübt und zwar nach wie vor an erster Stelle von Landwirten, gefolgt von Handwerk und Handel; die Landwirte halten als ortsansässige Leute von altersher zwar weiterhin die Spitze, ihre Vormachtstellung wird jedoch als schwindend, und zwar schon seit der Zeit vor der Gebietsreform, wahrgenommen; insbesondere der Zuzug von anderen ökonomischen Gruppen, vor allem abhängig Beschäftigten, sowie die generelle Umstrukturierung im Stadt-Umland infolge Land- oder Stadtflucht nach und aus Bremen, verringern den Abstand zu den Gruppen der Arbeiter, Angestellten und Beamten, zumal auch der Raum, in dem man sich nun behaupten muß, entsprechend größer geworden ist; sofern Landwirte heute über Parteien Macht ausüben wollen, stoßen sie merklich an die *Grenzen, die ihnen ihr Zeitbudget im Vergleich zu den Dienstleistungsberufen setzt*. Diese Gruppen haben es in der Vergangenheit dann auch geschafft, sich dem Einfluß von Handel und Handwerk gleichzustellen. Daß von den intermediären Instanzen die Parteien die vormalis wichtigeren Vereine abgelöst haben, hängt ebenfalls damit zusammen, daß die Landwirte die Ver-

eine nicht mehr dominieren,⁴² sondern daß sich in ihnen eine der Bevölkerungsstruktur analoge Umschichtung vollzogen hat; früher ist zwischen privatem gesellschaftlichem Sektor, zumal die Parteien relativ bedeutungslos waren, und öffentlichem politischen Sektor praktisch kaum ein Unterschied gemacht worden; dank ihrer Bedeutung für die Kandidatenaufstellung und die Transmission von Interessen auf die Makroebene haben die Parteien sich vor die lokalen Vereine geschoben, über die allenfalls auf Ortsebene noch Politik zu machen ist, allerdings nicht mehr in wichtigen Dingen wie etwa der Aufstellung eines Bebauungsplanes. Damit ist nicht gesagt, daß die Vereine bedeutungslos geworden seien, lediglich daß sich ihre politische Funktion verändert hat: sie sind per se mit ihren institutionellen Eigeninteressen politische Akteure und stellen einen gesellschaftlichen Rahmen dar für die Kontaktierung von Ratsmitgliedern, die natürlich in den Vereinen engagiert⁴³ und wiederum in ihre Parteien weitgehend eingebunden sind.

Die Verhältnisse in *Hambergen* ähneln denen in Schwanewede insofern als auch hier die Landwirte an Bedeutung verloren haben. Den Parteien wurde und wird zwar unumstritten der größte Einfluß früher wie heute zugeschrieben. Die Aussagen über den früheren Zustand sind dabei vorsichtig zu interpretieren. *Früher* waren nach den Parteien die zweitwichtigste Gruppe und damit die wichtigste gesellschaftliche Gruppe die Landwirte, gefolgt vom Handwerk und den Vereinen. Handel, Verbände und Arbeiter nahmen einen mittleren Rang ein; Angestellte und Beamte sowie die Industrie bildeten den Schluß der sozialen Hierarchie.

Demgegenüber ist *heute* eine merkliche Veränderung festzustellen: Als führende gesellschaftliche Gruppe, die damit einen erheblichen Aufstieg erlebt hat, werden Angestellte und Beamte sowie die Arbeiter mit einer leichten Verbesserung genannt. Dies deutet darauf hin, daß der große Einfluß, der den Parteien zugeschrieben wird, heute in erster Linie bei der SPD liegt, während früher in Verbindung mit den dominierenden Landwirten der Parteieinfluß bei der CDU gelegen haben dürfte. Denn die Landwirte haben eindeutig einen Abstieg erfahren; sie haben heute einen niedrigeren Einfluß als die Arbeiter. Handwerk und Vereine nehmen praktisch unverändert eine mittlere Position ein, während Verbände, Handel und Industrie wie bisher das Schlußlicht bilden.

Ein Befragter lieferte hierzu einen Kommentar, der unsere Hypothese bestätigen könnte:

42 So auch ein Resultat von *Dieter Jauch*, a.a.O., S. 150.

43 Vgl. ebenda, S. 152 f.

»Früher mit den vielen Kompetenzen der Gemeinde gab es einen Clan, der gar nicht im Gemeinderat vertreten war. Der hatte sein Sprachrohr. Im Samtgemeinde-Rat sieht das heute durch den stärkeren Parteibezug der Arbeit anders aus: Wer etwas will, muß sich stellen.«⁴⁴

Die Verhältnisse in *Ritterhude* sind ziemlich ausgereift, legt man den Trend zugrunde, der sich in den beiden anderen Gemeinden zeigte: Parteien, Vereine und Verbände waren dort früher schon und sind heute noch immer die wichtigsten Machttäger in der Gemeinde; entsprechend der anders gelagerten, urbaneren sozio-ökonomischen Struktur haben die Landwirte trotz Eingemeindung ländlicher Orte eine untergeordnete Rolle behalten, während Industrie und Handwerk die bedeutsameren ökonomischen Gruppen auch in der Einschätzung der Elite sind. Angestellte, Beamte und Arbeiter spielen als soziale Gruppen direkt ebenfalls keine den anderen beiden Gemeinden vergleichbare Rolle, da das Parteiensystem bereits seit langem so verfestigt ist, daß sie nur durch die Parteien Einfluß ausüben können, als solche kaum sichtbar werden, ja die Arbeiter entgegen dem allgemeinen Trend Machteinbußen trotz SPD-Dominanz haben hinnehmen müssen – möglicherweise aufgrund des Strukturwandels der Parteimitgliedschaft.

Natürlich darf man diese aus den Antworten destillierten Aussagen über die einzelnen Gemeinden nicht als Feststellungen der objektiven Verhältnisse werten; zum einen lagen die Dinge auch in den Altgemeinden vielschichtiger, zum anderen sind die Einschätzungen *Resultat der Wahrnehmung einzelner Akteure aufgrund privater, subjektiver sozialer Theorien und Interpretationen*,⁴⁵ dies läßt sich nachweisen, wenn man die Antworten zur Machtverteilung nach Merkmalen der Befragten aufschlüsselt. Vergleichen wir zunächst die Antworten *ehemaliger und heutiger Positionsinhaber*, so ergeben sich zwar für die Zustandsbeschreibung des Jahres 1979 kaum Antwortabweichungen; vor allem besteht Konsens hinsichtlich der Bedeutung von Parteien und Vereinen, für die anderen Gruppen allenfalls Verschiebungen um einen Platz, aber in der *Beurteilung der Situation vor der Reform* unterscheiden sich die ehemaligen Positionsin-

44 Schon *Werner Thieme*, Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, in: DVBl. 81 (1966), S. 362 hatte erwartet, daß die oligarchische Honoratiorenherrschaft zurückgedrängt würde; vgl. auch *Hans-Georg* und *Rosemarie Wehling*, Nach der Gemeindereform, Versuch einer Bilanz, in: *H.-G. Wehling* (Hrsg.), Das Ende des alten Dorfes?, Stuttgart 1980, S. 63.

45 Zu subjektiven Schichtungsmodellen s. *Renate Mayntz*, Soziale Schichtung . . . a.a.O., S. 84 ff.

haber doch deutlich von denjenigen, die z. T. erst später in Amt und Würden gelangt sind. So meint man heute, daß auch 1972 schon die Parteien die wichtigste kommunalpolitische Kraft gewesen seien, während die Ehemaligen die Vereine – plausibel – an die erste Stelle setzen, gleichrangig mit den Landwirten, denen aus heutiger Sicht nur der dritte Rang eingeräumt wird; ferner wird aus heutiger Sicht die Bedeutung der abhängigen Beschäftigten niedriger angesetzt, als dies nach der Erinnerung der ehemaligen Amtsinhaber der Fall war.

Differenziert man für die interessantesten Gruppen die Machteinschätzung nach Parteizugehörigkeit der Befragten (Tab. 4.17), so zeigt sich, daß

- alle außer den Mitgliedern von Wählergemeinschaften die Parteien vorne sehen, zugleich wird diesen von allen ein Machtzuwachs zugeschrieben;
- die Vereine nehmen am deutlichsten bei den SPD-Mitgliedern einen zweiten Rang ein, für die Mitglieder von Wählergemeinschaften spielen sie eine untergeordnete Rolle;
- alle außer den SPD-Mitgliedern nehmen einen wachsenden Einfluß von Beamten/Angestellten und Arbeitern wahr;
- die Landwirte werden besonders von Parteilosen und Mitgliedern der Wählergemeinschaften als sehr mächtig angesehen, wenngleich sie in ihren Augen relativ an Einfluß verloren haben.

Neben der generellen Einschätzung der Machtverteilung wurde erfragt, ob es in der Gemeinde eine *einzelne Person* oder eine Firma gäbe, die *besonders einflußreich* seien. Aus allen drei Gemeinden konnten daraufhin vereinzelte Beispiele gegeben werden, die sich jedoch überwiegend auf die Zeit vor der Gebietsreform bezogen. So wurden verschiedentlich einzelne Großbauern erwähnt, die früher Gefälligkeitsplanungen erwirkt und zur Zersiedelung der Landschaft beigetragen hätten. Ferner wurden einzelne politische Akteure der Vergangenheit als besonders mächtig herausgestellt:

»Wenn da einer kam und sagte, Bürgermeister, so und so kannst du das nicht machen, dann sagte der nur: Und wie war das mit deiner Baugenehmigung für den Ausbau des Dachgeschosses vor 15 Jahren? Dann schlich derjenige nach Hause und rührte sich nicht mehr.«

Neben diesem auf Dienstwissen im Sinne Max Webers beruhenden Einfluß gab es einen anderen Fall, in dem ein Planungsbüro aufgrund seines

Tabelle 4.17 Wahrnehmung der Machtverteilung nach Parteizugehörigkeit

Partei \ Gruppe	Landwirte	Handwerk	Industrie	Handel	Arbeiter	Ang/Beamte	Verband	Verein	Partei	
Keine	1972	1,5	3,1	3,8	3,2	2,9	2,8	3,8	3,0	1,7
	1979	2,2	2,9	2,8	2,6	2,3	2,3	3,2	2,8	1,7
CDU	1972	2,6	3,2	4,7	3,0	3,3	2,5	2,7	2,5	2,6
	1979	2,6	3,0	4,0	3,0	2,4	2,6	3,0	2,8	1,6
SPD	1972	4,0	3,7	5,0	4,9	3,8	4,2	3,2	2,4	1,6
	1979	3,8	4,1	5,2	4,6	4,5	4,2	3,1	2,1	1,4
FDP	1972	4,0	-	5,0	-	-	6,0	2,0	1,0	3,0
	1979	5,0	-	-	-	-	2,0	4,0	3,0	1,0
WG	1972	1,3	1,5	-	1,8	2,8	3,0	3,0	3,0	4,0
	1979	2,3	3,0	-	3,0	2,8	2,8	3,5	3,3	3,5

Fachwissens als besonders mächtig erschien. Ökonomische Macht schließlich üben einzelne größere Firmen aus, die die Gemeinden angesiedelt hatten und von deren Gewerbesteuer sie abhängig waren:

»Der konnte alles durchsetzen, was den Betrieb anging; wenn der hustete, dann wackelten in der Verwaltung die Wände. Das gibt es aber heute nicht mehr«, erklärte ein Befragter.

Insgesamt kann man aufgrund der Befragungsergebnisse nicht sagen, daß in den heutigen Großgemeinden einzelne mächtige Akteure neutralisiert werden. Sofern früher einzelne Personen mächtig waren, sind sie dies heute noch in allen Gemeinden (Tab. 4.18).

Tabelle 4.18 Wandel des Einflusses mächtiger Einzelakteure

	AmtsInhaber		n
	gegenwärtige	frühere	
nein	17	17	34
ja	7	4	11
n	24	21	45

Lambda = 0,0

4.6 Exkurs: lokales Vereinswesen

Den Vereinen als intermediären Instanzen zwischen Bürger und politischem System wird seit ihrem Entstehen als sozialer Formation, die Ende des 18. Jahrhunderts in das mit dem Zerfall der Ständegesellschaft auftretende Vakuum eindringt, in der Regel u. a. eine *sozial-integrative Funktion* zugeschrieben; sie erfüllen aber auch *politische Funktionen* beispielsweise als Rekrutierungsfeld der politischen Elite oder als Informationska-

nal zwischen Bürger und politischem System;⁴⁶ in jedem Falle stellen sie ein bedeutendes Element »lokaler Öffentlichkeit«⁴⁷ dar. Deswegen soll hier kurz auf die Integrationsfunktion und die politische Funktion der Vereine im Untersuchungsbereich eingegangen werden.

4.6.1 *Struktur des lokalen Vereinswesens und Integrationsfunktion*

In den drei Großgemeinden gibt es eine Vielzahl von Vereinen, die sich einteilen lassen in

- Sportvereine,
- Geselligkeitsvereine, z. B. Gesangverein,
- Wohltätigkeitsvereine, z. B. Kulturverein, Landfrauenverein,
- Interessenvereine mit Verbandscharakter, z. B. Landsmannschaften, Bund der Vertriebenen, Reservistenkameradschaft,

ohne daß die Abgrenzung im Einzelfall immer eindeutig wäre. Wir wollen uns hier auf die Sport- und Geselligkeitsvereine beschränken.⁴⁸ Von den 21 Vereinen und Verbänden der Ortschaft Schwanewede und den 28 der sonstigen Ortschaften waren 5 bzw. 8 Sportvereine und insgesamt 12 Geselligkeitsvereine, überwiegend Gesangvereine oder Dorfgemeinschafts- und Ortsvereine in den eingemeindeten Teilen. Von den 10 Ortschaften Schwanewedes verfügen die Ortschaften Schwanewede, also die Kerngemeinde, über 5, Neuenkirchen als zweitgrößte Ortschaft über 3 und weitere 4 Ortschaften über je einen Sportverein, während 4 Ortschaften keine Sportvereine gegründet haben.

Anders das Bild bei den Geselligkeitsvereinen: die Kerngemeinde verfügt nur über einen gemischten Chor »Liederkranz«, während 5 weitere Gesangvereine auf 4 andere Ortschaften verteilt sind. Die sonstigen hier als Geselligkeitsvereine kategorisierten Gebilde stellen Dorfgemeinschaften und *Bürgervereine* dar – allesamt in den eingemeindeten Teilen. Diese Vereine haben hier nicht nur latent, sondern auch manifest integrative Funktionen, wurden sie doch häufig nach der Gebietsreform in den eingemeindeten Teilen gegründet.⁴⁹ Besonders dort, wo man nicht über Sport-

46 Die – empirisch nicht immer bestätigten – Funktionszuschreibungen sind vielfältig, vgl. zum Forschungsstand *Hans-Jörg Siewert*, Verein und Kommunalpolitik, in: *Kölner Z f Soz. u. Sozialpsych.* 29 (1977), S. 487–510.

47 *Henning Dunkelmann*, *Lokale Öffentlichkeit*, Stuttgart 1975.

48 Daten aus Schwanewede und Hambergen.

49 Ansonsten haben wir nicht feststellen können, daß reformbedingt neue Vereine gegründet worden sind, wie dies *Wehling/Wehling*, a.a.O., S. 65 in Baden-Württemberg beobachtet haben.

vereine verfügte, sollte mit Bürgervereinen das Vakuum gefüllt werden, das nach dem Verlust der politischen Autonomie entstanden war; denn *in den Kleinstgemeinden erfüllte früher die politische Gemeinde zugleich sozial-integrative Funktionen*, war sie doch von der sozialen Gemeinde kaum abgehoben, worauf auch das verbreitete Fehlen von Parteien hinweist. Daß sich *Sportvereine* vielfach nicht gebildet haben, ist im wesentlichen auf die geringe Einwohnerzahl und das kleine Mitgliederpotential in den Randgemeinden zurückzuführen.⁵⁰ Neben der politischen Gemeinde war es immer auch die *freiwillige Feuerwehr*, die einen zentralen Kristallisations- und Bezugspunkt für das dörfliche Gemeinschaftsleben darstellte.⁵¹ Ausdruck hierfür sind Veranstaltungen wie das traditionelle Heringsessen der Feuerwehr oder der Feuerwehr-Ball; die Ortsfeuerwehren existieren daher zwar überall fort, sie unterstehen jedoch politisch und administrativ der neuen Großgemeinde. Das politische Vakuum, das außerdem häufig nicht von örtlichen Parteigliederungen ausgefüllt wird und wegen der Parteienkonkurrenz auch nicht integrativ ausgefüllt werden kann, soll nun – so die Aussagen von ehemaligen Bürgermeistern – mit Ortsvereinen besetzt werden; äußerlichen Ausdruck findet diese Bewegung darin, daß Dorfgemeinschaftshäuser gegründet werden, denn in Gaststätten sich zu treffen wird in den Randgemeinden ebenfalls immer schwieriger, da derartige Lokale sich vielfach nicht behaupten konnten. Außer Arbeiterwohlfahrt und Reichsbund-Ortsgruppen, Kyffhäuserkameradschaft und Landfrauenvereinen gibt es in den eingemeindeten Teilen Schwanewedes überhaupt keine sonstigen Vereine und Verbände, und diese dürften kaum geeignet sein, die Integrationsfunktion auf lokaler Ebene in den Subsystemen zu erfüllen.

Wir haben es also hier mit Integrationsproblemen auf der Ebene der Subsysteme zu tun, die durch Gründung neuer *Dorfvereine als Nachfolgeorganisationen* der verlorenen politischen Organisation gelöst werden sollen. Für diese Vereinsstruktur ist aber aus der Sicht der neuen Großgemeinde typisch, daß sie sich auf die ehemaligen Kleingemeinden bezieht

50 *Dieter Jauch*, Die Wandlungen des Vereinslebens in ländlichen Gemeinden Südwestdeutschlands, in: *Z f Agrargeschichte u. Agrarsoz.* 28 (1980), S. 58, der in den vergrößerten Gemeinden neue Möglichkeiten für Vereine sieht.

51 Daher die Einordnung der FFW als Verein schon bei *Gerhard Wurzbacher/Renate Pflaum*, *Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung*, Stuttgart 1961, S. 158 f.; so auch *Dieter Jauch*, *Wandlungen des Vereinslebens*, a.a.O., der in Fußnote 15 feststellt: »Die Feuerwehrfeste und die bei der Feuerwehr zu findende Selbstbestätigung für den einzelnen sind zweifellos sehr viel wichtiger als die Bekämpfung von selten ausbrechenden Bränden.«

und daher *auf der Makroebene keine Integrationsfunktion* erfüllen kann. Zwar mögen Bürger einer Ortschaft in zentralen Vereinen anderer Ortschaften Mitglieder sein, z. B. im einzigen Reitclub. Es fehlt aber an Vereinen, die sich für das gesamte neue Gemeindegebiet neu konstituiert hätten.

In der zweiten Gemeinde, Ritterhude, gibt es zwar eine Vereinigung der Vereine und Verbände, die der Gemeindedirektor leitet, dies ist jedoch ein Dachverband lokaler Vereinigungen, an dem sich kaum der einzelne Bürger orientiert.

Dieses *strukturelle Defizit* integrativer Vereine auf der Ebene der neuen Großgemeinden treffen wir auch im Raum Hambergen an; im Unterschied zu Schwanewede sind jedoch alle Mitgliedsgemeinden intern bestens mit einer vereinsmäßigen Infrastruktur ausgestattet, die zum Teil lange Tradition hat. So verfügt die Mitgliedsgemeinde *Hambergen* über vier Sportvereine; der Schützenverein hatte 1974 140 Mitglieder, der Fußballclub 419 Mitglieder bei rund 4000 Einwohnern. Zwei Gesangvereine und ein Spielmannszug kommen hinzu. Der Männergesangverein »Sängerslust« im – 1937 eingemeindeten – Ortsteil Ströhe-Spreddig richtet das Erntefest des Ortes aus; für die Mitgliedsgemeinde selbst wird diese Aufgabe von einem gesonderten Erntefestkomitee wahrgenommen. Auch der Turnverein »Gut Heil« von 1924 in *Lübberstedt* hat bei 611 Einwohnern (1974) 160 Mitglieder gezählt. Gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Kriegervereins und der freiwilligen Feuerwehr bildet sein Vorsitzender das Festkomitee für das alljährlich als einziges Fest der Dorfgemeinschaft stattfindende Erntedankfest.⁵²

In den drei Gemeinden Hellingst, Steden, Oldendorf, die 1974 die Mitgliedsgemeinde Holste gebildet haben, nachdem sie in wechselvoller Geschichte des nördlichen Teils des Samtgemeindegebietes zum Teil gar nicht dem Kreis Osterholz angehört hatten und z. B. bis heute noch dem Kirchspiel Beverstedt im Nachbarkreis angehören, hat es seit der Jahrhundertwende ein reges Vereinsleben gegeben, das interessanterweise trotz politischer Zerklüftung auf soziale und räumliche Integration drängte. So wurden 1896 ein gemeinsamer landwirtschaftlicher Verein und 1900 ein Kriegerverein gegründet, dem alle drei Gemeinden sowie die Gemeinde Paddewisch angehörten. 1919 und 1924 werden in Oldendorf und Steden Schützenvereine gegründet, von denen der letztere 1974 bei

52 Zur integrativen Funktion derartiger Feste exemplarisch Benita Luckmann, Politik in der deutschen Kleinstadt, Stuttgart 1970.

734 Einwohnern 72 Mitglieder zählte. Auch hatte man 1937 anders als Vollersode und Hambergen der Gebietsreform widerstanden und folglich seit 1940 bis heute drei eigenständige freiwillige Feuerwehren, von denen diejenige in Hellingst 1974 41 aktive und 19 passive Mitglieder zählte. Der 1948 gegründete Fußballverein in Hellingst und der Handballverein in Steden wiederum fusionierten zu einem TSV Steden-Hellingst, dessen ausgesprochene Vereinspolitik es war, Mitglieder aus allen drei Gemeinden zu gewinnen, genauso wie beim 1952 gegründeten Landfrauenverein Steden, der seine Mitgliederversammlungen reihum in allen drei Dörfern abhält. Ein 1954 gegründeter Schützenverein und ein 1970 gegründeter Skatclub »Pik 7« in Oldendorf runden das Bild reger lokaler Vereinstätigkeit ab.⁵³

Ebenso wie die Vereine gelegentlich noch Integrationskräfte auf der Ebene der 1937 eingemeindeten Ortsteile sind, mit denen sich die Bevölkerung insbesondere im innergemeindlichen Wettkampfsport identifiziert, sind sie es heute noch für die 1974 eingemeindeten Gebiete; für die Großgemeinden jedoch erbringen sie aufgrund ihrer lokalen Organisationsstruktur keine Integrationsleistung.⁵⁴ Dort, wo das Vereinswesen lokal schwach ausgeprägt war, wie in einzelnen Ortschaften Schwanewedes, hinterließ die Gebietsreform zudem mit der Auflösung der politischen Organisation ein Vakuum, in das nun erst eine als Verein verfaßte Dorfgemeinschaft einzudringen versucht.

4.6.2 *Zur politischen Funktion des lokalen Vereinswesens*

Wir hatten bereits gesehen, daß sich die Gemeinden darin unterscheiden, wieviele Ehrenämter in Vereinen und Verbänden⁵⁵ die Positionsinhaber innehatten und wie stark der Einfluß der Vereine und Verbände auf die lokale Machtverteilung eingeschätzt wurde.⁵⁶

Dabei zeichneten sich die Positionsinhaber im Raum Hambergen durch besonders viele Ehrenämter aus, gefolgt von ihren Kollegen in Ritterhude und Schwanewede. Dieser Befund wird nun sozial-strukturell erklärbar: während es im Raum Hambergen sehr viele Vereine gibt, ist Schwanewe-

⁵³ Vgl. Osterholzer Kreisblatt vom 14. 3. 1974.

⁵⁴ Wir würden nicht so weit wie Dieter Jauch, *Auswirkungen . . .*, a.a.O., S. 157 gehen und die Vereine sogar als Integrationshindernis ansehen.

⁵⁵ Siehe Kapitel 4.4.3.2.

⁵⁶ Siehe Kapitel 4.5.

de in dieser Hinsicht am schwächsten ausgestattet. Daß dort in der Einschätzung der lokalen Machtverteilung den Vereinen eine vergleichsweise untergeordnete Bedeutung zugemessen wird, ist plausibel. Wir werden noch sehen, daß diese Befunde auch konsistent sind mit der Bedeutung der Vereine für lokalpolitische Initiativen.⁵⁷

Die Transmissionsfunktion der Vereine für die Artikulation und Umsetzung gesellschaftlicher Interessen, die sie quasi definitionsgemäß als intermediäre Gruppen haben, ist jedoch zu unterscheiden von ihren institutionellen Eigeninteressen, die sich bei Sportvereinen im wesentlichen darauf richten, von der Gemeinde finanziell und infrastrukturell gefördert zu werden.⁵⁸ Ein Indikator für die Durchsetzungsfähigkeit der Vereine zumindest im Blick auf ihre Eigeninteressen und zugleich eine Detaillierung der Ausführungen über Ehrenämter sind Angaben über Personalunionen zwischen politischen Wahlämtern und Mitgliedschaften in Vereinen. Wir verfügen hierzu über objektive Daten, die sich allerdings nur auf Vereinsvorsitzende beziehen und weitere personelle Verflechtungen von Vorstandsmitgliedern unberücksichtigt lassen müssen.⁵⁹

So waren im Bereich Schwanewede bei 13 Sportvereinen 1976 die Vorsitzenden von vier Vereinen im Gemeinderat vertreten, u. a. der heutige Bürgermeister und Ortsbürgermeister. Ferner waren die Vorsitzenden von fünf sonstigen Vereinen und Verbänden Ratsherren. Im Bereich Hambergen hatte in der Kerngemeinde Hambergen der Vorsitzende des Fußball-Clubs 1976 und davor ein Mandat sowohl im Gemeinde- als auch im Samtgemeinderat und war zugleich Fraktionsvorsitzender im Gemeinderat. 1972 war zudem der Brandmeister der Freiwilligen Feuerwehr Ratsherr, wie auch in Holste ein Feuerwehrhauptmann 1976 sowohl im Gemeinde- als auch im Samtgemeinderat saß – was übrigens keinem der 13 Ortsbrandmeister in Schwanewede gelang.

Ferner hatte der Vorsitzende des Spielmannszuges Hambergen 1972 – erfolglos – kandidiert; der Bürgermeister von Vollersode, der zugleich Fraktionsvorsitzender im Samtgemeinderat war, war in drei Sportvereinen Mitglied des Vorstandes. Der Vorsitzende des Kriegervereins Lübbestedt hatte ebenfalls ein Mandat sowohl im Gemeinde- als auch im Samtgemeinderat 1976; ferner sind die Vorsitzenden des Schützenvereins Steden (1976) und des TSV Steden-Hellingst (1972) in den Gemeinderat gewählt worden. Allgemein kann man sagen, daß etwa *jeder zweite bis*

57 Siehe Kapitel 5.

58 Vgl. *Dieter Jauch*, *Wandlungen . . .*, a.a.O., S. 71.

59 Quelle: Ortsbeschreibung Schwanewede, Osterholzer Kreisblatt v. 14. 3. 1974.

dritte Vereinsvorsitzende auch im Gemeindeparlament sitzt; andere Vorstandsmitglieder dürften hinzukommen.

Soweit wir es häufig mit Personalunionen von Vereinsämtern und politischen Mandaten zu tun haben, läßt sich weiter folgern – und in unseren Beispielen nachweisen – daß auch personelle Verflechtungen zwischen Vereinsspitzen und Parteien bestehen. Die Gründe liegen auf der Hand: zum einen handelt es sich bei den Vereinen um ein »Sammelbecken der Sozialaktiven und politisch Interessierten«,⁶⁰ die eben auch politische Ämter anstreben; zum anderen ist das Auftreten, wenn nicht gar die Übernahme von Ämtern in Vereinen eine Karrierevoraussetzung des Lokalpolitikers; gelegentlich drängen aber auch Vereine gestandene Politiker, Mitglieder zu werden, um die Chancen für die Umsetzung ihrer institutionellen Interessen zu erhöhen.

4.7 *Soziometrie der politisch-administrativen Elite*

Als letztem Gesichtspunkt, unter dem politisches System und Elite der Gemeinden untersucht werden sollen, ist der Frage nach den sozialen Beziehungen innerhalb der kommunalen Führungsschicht nachzugehen; hierbei sind wir davon ausgegangen, daß die faktischen Beziehungen nicht identisch sein müssen mit den formal vorgezeichneten Kommunikationswegen, wenngleich die Formalstruktur als Faktor, der Richtung und Intensität der Kommunikation beeinflußt, nicht übersehen werden kann.⁶¹ Wir haben hierzu, wie es in der Soziometrie⁶² üblich ist, die Frage gestellt:

»Wer ist für Sie persönlich der wichtigste/zweitwichtigste Gesprächspartner, wenn Sie in Bezug auf die Gemeindepolitik nicht recht wissen, wie Sie sich verhalten sollen?«

Tabelle 4.19 macht deutlich, daß der *Bürgermeister mit Abstand der wichtigste persönliche Gesprächspartner* ist, gefolgt vom Verwaltungs-

60 Siehe *Dieter Jauch*, *Auswirkungen . . .*, a.a.O., S. 152.

61 Wir folgen hierbei, ohne den gleichen theoretischen Anspruch zu stellen, der Untersuchung von *Edward O. Laumann/Franz U. Pappi*, *Networks of Collective Action*, New York 1976.

62 Zur Soziometrie s. *Jiri Nehnevajsa*, *Soziometrie*, in: *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, hrsg. von *René König*, Bd. 2, S. 191–227.

chef und von der Verwaltung; wie die Nennung des zweitwichtigsten Gesprächspartners zeigt, liegt ein umgekehrt proportionales Verhältnis gegenüber der Nennung als wichtigster Gesprächspartner vor: während der Bürgermeister am häufigsten als wichtigster Ratgeber und nur noch selten als zweitwichtigster genannt wird, werden Verwaltungschef und Verwaltungsbedienstete vor allem angesprochen, wenn man zuvor bereits eine andere Person – überwiegend den Bürgermeister – um Rat gefragt hat. Die Fraktionsvorsitzenden hingegen werden relativ selten um Rat angegangen und wenn, dann ebenfalls als zweite Wahl; sie unterscheiden sich dabei kaum von der Position, in der sich auch einfache Ratsmitglieder als persönliche Ratgeber befinden.

Die persönlichen Beziehungen sind jedoch nicht auf Personen im Formalsystem beschränkt, sondern auch externe Einzelpersonen, Freunde auf Kreisebene oder – selten – in der Partei wurden erwähnt. Interessanterweise nannte *kaum* jemand *Personen in den Subsystemen* als persönliche Ratgeber, obwohl hinreichend viele Akteure auf dieser Ebene befragt worden waren. Nicht selten aber auch kommt man ohne derartige Vertrauenspersonen aus.

Haben sich unter dem Einfluß der Gebietsreform und der sie begleitenden Veränderungen der Formalstruktur die soziometrischen Beziehungen gewandelt? Statistisch gibt es keinen Zusammenhang der Präferenzen für Ratgeber mit dem Zeitpunkt, auf den sich die Fragen bezogen und zu dem die Akteure amtierten. Demnach war der *Bürgermeister auch früher schon wichtigster Ansprechpartner*; der Verwaltungschef verdankt seine zweithäufigste Nennung jedoch überwiegend den gegenwärtigen Amtsinhabern, denn seine Position war vor der Reform in einer Reihe der untersuchten Subsysteme ebensowenig vorhanden wie eine hauptamtliche, spezialisierte Verwaltung. Das Eigengewicht, das hauptamtliche Verwaltung und Verwaltungschef nach der Gebietsreform erhalten, drückt sich hier also auch im informellen Bereich aus. Demgegenüber ist für die Zeit vor der Reform charakteristisch, daß Ratgeber etwas häufiger unter Einzelpersonen gesucht wurden, sei es einzelnen Ratsherren, Bekannten auf Kreisebene oder Außenstehenden; die geringe Differenzierung des Entscheidungssystems bedeutet auf interpersoneller Ebene offenbar, daß das *Kontaktfeld persönlicher Freunde und Ratgeber relativ offen war*, wobei allerdings der Bürgermeister als zentraler Akteur auch in den informellen sozialen Beziehungen eine entsprechend starke Stellung einnahm.

Fragt man, wer jeweils wen als wichtigsten oder zweitwichtigsten Gesprächspartner angegeben hat (Tab. 4.19), so ergeben sich einige interessante Unterschiede: Bürgermeister sind vor allem für die Fraktionsvor-

Tabelle 4.19 Wichtigster Ratgeber nach Zeitpunkt und Position

Befragte Nennung	gegenwärtige		ehemalige		Position									
	Positionsinh.				BM		VC		Frakt. Vors.		Verwaltung/ Dez.		Subsystemvertr.	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
kein Ratgeber	1	2	1	4	0	1	0	2	1	2	0	1	1	0
Bürgermeister	10	1	6	3	0	0	4	0	7	3	2	1	3	0
Verwaltungschef	8	2	2	3	2	1	1	0	1	2	3	0	3	2
Fraktionsvors.	1	4	1	2	1	2	0	1	1	2	0	1	0	0
einfacher Ratsherr	1	2	2	4	0	1	0	0	3	3	0	2	0	0
Dezernent	3	8	2	1	2	2	0	0	1	3	0	0	1	4
Partei	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0
Person im Subsystem	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Person auf Kreisebene	0	1	2	0	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0
Sonstige Einzelperson	0	0	3	3	2	1	0	0	1	2	0	0	0	0
Verband	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kombination	0	0	2	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0
K.A. n.g.	1	4	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0

Lambda jeweils nahe 0; n = 47

sitzenden, aber auch für die Verwaltungschefs wichtige Ratgeber, ja sogar – sozusagen unter Umgehung des Dienstweges – für die Dezernenten, die ihn fast gleich häufig wie den Verwaltungschef nennen. Dieser wiederum wird zwar von seinen Mitarbeitern häufig angesprochen, wenn man einen persönlichen Rat braucht, er erhält seine soziometrisch herausgehobene Stellung aber vor allem als *Gesprächspartner der Vertreter der Subsysteme*, für die er leicht wichtiger als der Bürgermeister selbst ist. Es sind auch die Subsystemvertreter, für die die sonstige Verwaltung sehr oft als zweitwichtigster Gesprächspartner in Frage kommt, beispielsweise, wenn es um Bauangelegenheiten in den Ortschaften geht.

Für die Bürgermeister selbst sind die Verwaltungschefs allerdings nicht so eindeutig reziproke Vertrauensleute – z. T. deshalb, weil sie gelegentlich früher in der Nachbargemeinde tätig waren und daher heute für einen politisch sensiblen Bürgermeister nicht ohne weiteres als persönlicher Ansprechpartner in Frage kommen – jedenfalls nicht häufiger als die sonstige Verwaltung; offenbar gibt es gelegentlich starke persönliche Vertrauensverhältnisse nicht nur zwischen einzelnen Dezernenten und Bürgermeistern, sondern auch umgekehrt, die auf die Zeit gemeinsamer Kooperation vor der Reform zurückzuführen sind.

Im Gemeindevergleich lassen sich – strukturell erklärbar – ebenfalls leichte Unterschiede in den persönlichen Präferenzen für Ratgeber erkennen:

Verwaltung und Verwaltungschef werden besonders häufig in Schwanewede als Ansprechpartner genannt; hier sind es die *Ortsvorsteher* und Ortsbürgermeister, die heute entsprechend dem funktionalen Absinken der Ortschaften auf das Niveau von Verwaltungsaußenstellen, *administrative Vertrauensverhältnisse ausgebildet* haben. Einzelpersonen und einzelne Ratsherren sind – typisch für die Zeit vor der Reform – ebenfalls in Schwanewede häufig angesprochene Vertrauensleute. In Hambergen schließlich wird der Samtgemeindebürgermeister nicht häufiger als der Verwaltungschef ins Vertrauen gezogen – die Befragten aus Vollersode halten sich offenbar an »ihren« alten Verwaltungschef. Allenfalls hier ließe sich – bedingt auch durch unsere Stichprobe – von einer Rivalität zwischen Verwaltungschef und Bürgermeister sprechen, wenn es um die Entscheidung geht, wen man in einer kommunalpolitischen Frage vertrauensvoll um Rat fragt; allgemein aber nehmen die Bürgermeister eindeutig auch im Bereich der informalen sozialen Beziehungen die Position ein, die sie formal besetzen. Diese Kongruenz von formaler und informaler Struktur wird erklärlich, wenn wir uns vergegenwärtigen, wie bedeutsam die Persönlichkeit der Bürgermeister für das kommunale Wahlverhalten war.

Versucht man die vielfältigen Ergebnisse dieses Kapitels zusammenzuschauen, so wird erkennbar, daß sich das politische und soziale Vorfeld des lokalen Entscheidungssystems ebenfalls teilweise reformbedingt gewandelt hat. Dies gilt zum einen für das Parteiensystem, das den Wählergemeinschaften nur noch dort eine Chance in der Konkurrenz um Stimmen läßt, wo Subsysteme fortbestehen; mit dem Vordringen der Parteiorganisation und ihrer Anpassung an die größeren Entscheidungseinheiten geht ein Funktionsgewinn der Fraktionen auf Makroebene in den größeren Räten einher. Zugleich sieht man aber, daß diese Zentralisierungstendenzen und die zunehmende formale Organisation des politischen Lebens noch nicht dazu geführt haben, daß die Ortszugehörigkeit nicht mehr die wichtigste Ressource im Kampf um Wählerstimmen ist; dies wiederum ist der Mechanismus, über den die Parteien sich auch gezwungen sehen, dort wo es noch möglich ist, Personalunionen zwischen beiden Systemebenen zu schaffen. Die politische Elite ist infolge der Einschränkung des Positionsfeldes in den selbständigen Gemeinden geschrumpft; die quantitative Kompensation findet in den Subsystemen statt, wo sich tendenziell jüngere Lokalpolitiker versuchen. Mit der zahlenmäßigen Verringerung der herausgehobenen lokalpolitischen Positionen ist eine Zunahme der Ämterkumulation und der Häufung politischer und gesellschaftlicher Funktionen in Partei und Vereinen auf immer weniger Lokalpolitiker verbunden. Die prominenteste Rolle spielt hierbei nach wie vor der Bürgermeister; er ist auch informell der präferierte Gesprächspartner; insofern kann man hier ein personalisierendes Element feststellen, das der untergeordneten Bedeutung der Parteizugehörigkeit im Vergleich mit Ortszugehörigkeit und Persönlichkeit bei den Wahlen entspricht. Die Kumulation von Partei- und Vereinsämtern aufseiten der Politiker ist wiederum nur Reflex (und möglicherweise Antrieb) des Vordringens dieser Organisationen in der lokalen sozialen und politischen Machtverteilung, in der insbesondere die Landwirte Einfluß eingebüßt und abhängig Beschäftigte auf dem Vormarsch sind, vor allem der öffentliche Dienst, der die politische Elite mitprägt.

5. Artikulation, Rezeption und Bearbeitung von Problemen

Auf dem Hintergrund des Wandels der Entscheidungsstruktur (Kapitel 3), der Verschiebung innerhalb der Elite und der intermediären Instanzen (Kapitel 4) sowie der sozio-ökonomischen Problemlage und Infrastrukturausstattung (Kap. 2.2; 3.1) ist zu untersuchen, ob und inwieweit die im dritten Kapitel beschriebenen Entscheidungsthemen auf Artikulationen in der Umwelt des politisch-administrativen Systems zurückgehen oder aber – in einer Art Parthenogenese – aus dem Entscheidungssystem selbst und vor allem der Eigendynamik der gewachsenen Verwaltung generiert werden. Ferner soll hier untersucht werden, welches *die institutionellen Umsetzer* für Artikulationen aus der Bürgerschaft sind und wie die Subsysteme ihre Interessen zu Gehör bringen.

5.1 *Gesellschaftliche Artikulation von Interessen und Problemen*

Gesellschaftliche Forderungen an das politisch-administrative System können sowohl von einzelnen betroffenen Bürgern als auch von intermediären Instanzen wie Vereinen und Vereinigungen, Kammern oder Parteien vorgebracht werden. Auf die Frage, von welchen dieser Akteure im allgemeinen politische Anstöße ausgehen, rangierten mit 48,9 % der Nennungen einzelne Bürger eindeutig an der Spitze, gefolgt von örtlichen Vereinen und Parteien (jeweils 17,8 %) sowie verschiedenen Kombinationen. Hieran hat die *Gebietsreform* mit ihrem ausdifferenzierten Entscheidungssystem *nichts geändert*. Zwar wird von den ehemaligen Positionsinhabern für die Zeit vor der Gebietsreform mit 57,1 % die Bürgerschaft häufiger als Ausgangspunkt von politischen Anstößen genannt als von den gegenwärtigen Amtsinhabern; dieser Unterschied erklärt sich jedoch aus der Stichprobe: Es sind vor allen Dingen die ehemaligen und heutigen Positionsinhaber im Bereich Ritterhude und Schwanewede, die den Bürger so häufig als Initiator benennen. Dabei werden die Bürger besonders in den Randgemeinden heute wie früher mit ihren Anliegen aktiv.

»Die einzelnen Bürger sprachen Gemeinderatsmitglieder auf der Straße an und waren da sehr offen; das war manchmal sogar direkt übel; z. B. um schnell die Reinigung der Straße zu veranlassen, wenn sie beim Mistabfahren verschmutzt war«.

Im überschaubaren, ehrenamtlich verwalteten Bereich ist die Distanz früher wie heute in den Randgemeinden, die ein gewisses Maß an Autonomie bewahrt haben, offenbar nicht so groß, daß intermediäre Instanzen zur Vermittlung und Sammlung von Anstößen benötigt würden, und andererseits haben sich (daher) hier auch, wie wir gesehen haben, kaum Parteien und Vereine entwickeln können.

In den Kerngemeinden hingegen wird man besonders heute bei zentralisierter Entscheidungsstruktur schon häufiger über die Parteien aktiv, was sich besonders in der Wahrnehmung der befragten Fraktionsvorsitzenden ausdrückt. *Wichtiger als die Parteien jedoch sind in der Samtgemeinde die lokalen Vereine,*¹ die hier sogar noch vor den einzelnen Bürgern rangieren, wenn es um die Artikulation von Interessen geht; allerdings handelt es sich dann um organisatorische Eigeninteressen der Vereine, die besonders dort durchschlagen, wo das Vereinswesen wie in der Samtgemeinde stark ausgeprägt ist (s. o. Kapitel 4.6.2). Soweit in den beiden anderen Gemeinden ebenfalls Vereine existieren, wird ihnen bescheinigt, sie hätten »keine schlechte Lobby«. Zu den Vereinen wurden z. T. die Freiwilligen Feuerwehren gerechnet, die ihre spezifischen Interessen, druckvoll zu artikulieren wissen. Vereine fanden auch deshalb in den Interviews häufig Erwähnung, weil die befragten Kommunalpolitiker typischerweise Mitglieder in diesen Vereinen sind und deshalb als Umsetzer angegangen werden, wenn die Vereine Förderungswünsche äußern.

Obwohl ausdrücklich danach befragt, wurden die heutigen Subsysteme nicht als Ausgangspunkt von Anstößen für Entscheidungsprozesse auf der Makro-Ebene genannt. Offenbar wendet man sich direkt oder über Vereine und Parteien an die Entscheidungsträger, während die politischen Subsysteme, Ortschaften oder Mitgliedsgemeinden, lediglich dann in den Entscheidungsprozeß der Makro-Ebene eingebunden werden, wenn sie aufgrund der Zuständigkeitsverteilung formal zu beteiligen sind. Auch die *Presse* wird nicht benötigt, um ein Anliegen zu artikulieren; dazu sind die Distanz zu den Entscheidungsträgern nicht groß genug und die Pressewirksamkeit der Anliegen in der Regel nicht deutlich genug. Im übrigen

1 $\lambda = 0,26$.

bemerkte ein Befragter: »Die Presse kann man hier vergessen; das ist Hofberichterstattung.«

Allerdings ist es für viele Befragte, besonders die, die Kombinationen nannten, nicht einfach, zwischen den möglichen Absendern einer Forderung zu unterscheiden:

»Das kommt von den Bürgern, aus den Vereinen, den Fraktionen und Parteien.« »Manchmal gibt auch die Presse Anregungen, ganz selten Geschäftsleute. Die Parteien machen ab und zu einmal einen Frühschoppen und geben dort Anregungen, die dann an die Fraktionen kommen.«

Wenn demgegenüber durchweg die Sportvereine differenziert mit ihren Forderungen von den Politikern wahrgenommen werden, so liegt dies nicht nur daran, daß sie häufiger ihre Anliegen artikulieren oder daß die Kommunalpolitiker in ihnen Mitglieder sind, sondern auch an der Qualität ihrer Forderungen: Die finanzielle Förderung eines Sportvereins oder die notwendig werdende Änderung eines Flächennutzungsplans, weil ein Verein einen Tennisplatz bauen will, sind eben qualitativ bemerkenswertere Anliegen als die Wünsche des Bürgers nach Ausbesserung oder Reinigung einer Straße oder ein Antrag auf Baugenehmigung. Schließlich sitzen die Akteure, wie gezeigt werden konnte, nicht selten in den Vorständen.

Im Vergleich zu der Agenda von Entscheidungsthemen, mit denen sich die Gemeinderäte, wie wir noch sehen werden, in der Zeit nach der Reform befaßt haben, wird man feststellen müssen, daß das politisch-administrative System sehr stark aus einer Eigendynamik heraus handelt, aus dem »selbstverständlichen« Wunsch zur Komplettierung der Infrastruktur, aus dem Zwang zur Selbstorganisation der Gemeinde und aus dem Wunsch zur Profilierung gegenüber dem Bürger.

5.2 Politische Umsetzung von externen Anstößen

Wer wird und wurde nun als institutioneller Umsetzer im Entscheidungssystem von den Bürgern und Vereinen angegangen, um sein Anliegen zu befördern? *Die wichtigste Anlaufstelle waren und sind die Bürgermeister*, auf die 48,9 % der Nennung entfielen. Dabei ist die Rolle der Bürgermeister als Ansprechpartner durch die Reform eher noch gestärkt worden, da sie zugleich in den beiden dezentralisierten Systemen Bürgermeister in ei-

ner Ortschaft bzw. in einer Mitgliedsgemeinde waren. Andererseits kann man sagen, daß vor der Reform einzelne Ratsmitglieder als Ansprechpartner eine wichtigere Rolle gespielt haben als heute. Während die Fraktionsvorsitzenden vor der Reform aufgrund der vielfach fehlenden Ausdifferenzierung des Rates keine Rolle spielen konnten, dies aber auch nach der Reform nicht tun, wird die Verwaltung jetzt, allerdings überwiegend von ihr selbst, größere Bedeutung als Umsetzer zugemessen. Differenzierend muß hinzugesetzt werden, daß die Verwaltung auch vor der Reform schon Ansprechpartner gewesen zu sein scheint – nämlich dort, wo sie schon existierte, also in den Kerngemeinden, während andererseits heute selbst wiederum einzelne Ratsherren Anlaufstelle des Bürgers sind, vornehmlich allerdings in den Ortsteilen der zentralisierten Gemeinde. Unterhalb der Ebene des unangefochtenen Bürgermeisters haben sich also mit der Reform tendenzielle Verlagerungen ergeben mit dem Vordringen der Verwaltung als Ansprechpartner vor allem in der Kerngemeinde und einer Aufwertung der Ratsmitglieder in den Ortsteilen, die ihre politische Selbständigkeit verloren haben; bereits die lokale Repräsentation im Gemeinderat hat auf diese Funktion hingedeutet (Kap. 4.3.2).

Erst mit der Ausdifferenzierung des politisch-administrativen Systems im Gefolge der Gebietsreform macht die Frage nach möglichen unterschiedlichen Ansprechpartnern einen Sinn; besonders in den Kleinstgemeinden, in denen der Gemeinderat aus 5 Ratsherren bestand, brauchte man keine Umwege einzuschlagen. So berichtete etwa ein ehemaliger Bürgermeister:

»Wenn zum Beispiel hier in dieser Straße was passierte, dann kamen die sowieso meist an: Du bist doch da, mook dat mal, oder so auf diese Tour.«

Oder ein anderer:

»Die meisten Leute wandten sich an mich und kamen in meine Sprechstunde; vereinzelt wurden auch Ratsherren angesprochen; es war hier bei uns alles sehr bürgernah.«

Im jetzigen Zustand haben sich die Entscheidungswege auch für den Bürger kompliziert; zugleich geht er differenzierter vor, je nach dem, wer ihm bekannt ist, welches Anliegen er hat und von wem er sich den meisten Einfluß verspricht. Dort, wo früher schon ein höherer Grad an Differenzierung erreicht war, also in den Kerngemeinden, wandte man sich in persönlichen Dingen direkt an die Verwaltung und »gleich nachrichtlich an

die Fraktionsvorsitzenden«, vor allem bei allgemeinen Belangen und »wenn bei der Verwaltung nicht durchzukommen war«, wobei die Ratsmitglieder den Interessenten sagten, an wen sie sich am besten wenden sollten oder aber die Sache selbst im Verwaltungsausschuß oder im Rat vorzubringen versuchten. Diese Mehrgleisigkeit macht auch ein anderes Zitat deutlich:

»Überwiegend kommen die Bürger zur Verwaltung, zu den Sachbearbeitern. Die Fraktionen und Parteien werden aber auch angesprochen, besonders wenn es um Straßen- und Wegebau oder Kanalisation geht.«

Allerdings spielen, wie gesagt, die Fraktionsvorsitzenden kaum eine Rolle als Relais-Stellen; das Gleiche gilt weitgehend für die Ortsvorsteher (im Gegensatz zu den Ortsbürgermeistern), falls nicht ein persönliches Vertrauensverhältnis zu ihnen besteht, wenn man mit ihnen plattdeutsch sprechen kann und »kein Blatt vor den Mund zu nehmen braucht«.

Da die Gebietsreform mit der Etablierung einer hauptamtlichen Verwaltung und damit der *Zweiköpfigkeit der Gemeindeführung* im Prinzip auch eine Rivalität zwischen Bürgermeister und Verwaltungschef erzeugen könnte, wurde speziell nachgefragt, wen von beiden man als Ansprechpartner bevorzuge (Tab. 5.1). Schon die geringe Erwähnung des Verwaltungschefs bei der Vorfrage deutete darauf hin, daß der Bürgermeister für 58,1 vs. 22,6 % wichtigster Umsetzer ist. Dies gilt auch für die Zeit vor der Reform in den Kerngemeinden, die über eine Verwaltung verfügten. Bei den Befragungsergebnissen fällt auf, daß zu denen, die sich selbst als wichtigen oder wichtigsten Ansprechpartner des Bürgers ansehen, auch die Gemeindedirektoren und einzelne Dezernenten gehören. Diese sehen zwar, daß der Bürgermeister in der Einschätzung der Bevölkerung exponierter ist, führen dies aber darauf zurück, daß vor allem in den *eingemeindeten* Teilen die Trennung zwischen Bürgermeister und Verwaltungschef nicht bekannt sei und man sich daher an den Bürgermeister wende. Der Einfluß der Verwaltung sei aber größer.

»Beim Bürgermeister landet vieles, was eigentlich Verwaltungssache wäre; einige Leute versuchen auch, die Verwaltung auszuspielen.«

»Dinge, die letztlich mehr Angelegenheiten der laufenden Verwaltung sind, gibt der Bürgermeister gleich an den Gemeindedirektor.«

Tabelle 5.1 Bürgermeister vs. Gemeindedirektor als Umsetzer

Position Einschätzung	Ver- waltung	Rat	Sub- system	gesamt
Bürgermeister wichtiger	3	11	4	18
Beide gleich wichtig	3	0	0	3
Gemeindedirektor wichtiger	4	2	1	7
Kommt darauf an	1	1	1	3
gesamt	11	14	6	31

Lambda = 0,08

5.3 Umsetzung kollektiver Interessen der Subsysteme

Neben den Möglichkeiten der Artikulation und Umsetzung individueller lokaler Interessen, für die sich im Prinzip im Gefolge der Reform lediglich die Vermittlungswege verlängern, mußte vor allem die Frage bedeutsam sein, inwieweit in den eingemeindeten Ortsteilen kollektive Anliegen, die vormals in eigener Autonomie behandelt werden konnten, jetzt innerhalb der Großgemeinde zu Gehör und zur Behandlung kommen. Um welche Anliegen geht es, wenn Ortsteile, die heute gar nicht mehr politisch existent oder nur noch als Ortschaft verfaßt sind oder als Mitgliedsgemeinde an eine Samtgemeinde einen Teil ihrer Kompetenzen abgegeben haben, sich regen? In allen drei Gemeinden wurde an erster Stelle der Straßen- und Wegebau genannt; damit zusammenhängend die Straßenreinigung, die Straßenbeleuchtung oder der Streudienst. Es schließen sich an Fragen der Kanalisation oder das Ausschlammen eines Mühlenteichs; teils investiven, teils erhaltenden Charakter haben auch Fragen, die Bau und Betrieb von Sporteinrichtungen, insbesondere Sportplätzen und -hallen betreffen. Ferner sind zu nennen Investitionen für Feuerwehrgeräte-

häuser, Einrichtung eines Dorfgemeinschaftshauses, Jugendeinrichtungen oder die Übernahme von Kosten für die Einrichtung einer »zusätzlichen Schulbushaltestelle mit Wetterschutz«. Lokale Anliegen beziehen sich aber auch auf die Erhaltung der Dorfschule, den Schüler-Bustransport, die Reparatur beschädigter Verkehrsschilder oder das Mähen von Straßenrändern. Schließlich wurden immer wieder Probleme angesprochen, die den Umweltschutz betreffen: In Ritterhude der Lärmschutz gegenüber der Autobahn, in Schwanewede die Rekultivierung ausgebeuteter Kiesgruben. Und schließlich haben die heutigen Subsysteme gelegentlich das Bedürfnis, den Flächennutzungsplan, für den die Kompetenz auch in der Samtgemeinde im Makrosystem liegt, an die örtlichen Bedürfnisse anzupassen. Abgesehen von einigen lokalen Besonderheiten, unterscheiden sich die Anliegen in den drei Gemeinden mit ihren Subsystemen grundsätzlich nicht: Es geht um den Ausbau, die Sicherung und den Betrieb von Infrastruktureinrichtungen.

»Jeder versucht, seinen Ortsteil stärker zu entwickeln.« »Wichtig ist für uns, daß wir das, was wir eingebracht haben, uns auch erhalten wollen.«

Als Besonderheit sind lediglich *institutionelle* Interessen in der Samtgemeinde zu vermerken: Fragen der Finanzierung, seien es Zuweisungen an die Mitgliedsgemeinden oder sei es das Bestreben, die Samtgemeinde-Umlage zu senken, um den Haushaltsspielraum und damit die materielle politische Autonomie der Subsysteme zu sichern.

Umgesetzt werden derartige Anliegen (Tab. 5.2) in allen drei Gemeinden überwiegend vom Bürgermeister (24,1 %), von den örtlichen Ratsmitgliedern in der Vertretungskörperschaft des Gesamtsystems (27,6 %) und den Spitzen der Subsysteme (31,0 %). Wie schon bei der Vermittlung individueller Bürger-Anliegen, sind sie die bevorzugten Anlaufstellen bei der Präsentation kollektiver Probleme. Während im dezentralen und im semi-zentralen Entscheidungssystem der lokalen Initiative in der Regel der Beschluß des örtlichen Gemeinderats oder des Ortschaftsrats zugrunde liegt und damit ein administrativer Vorgang geschaffen ist, der seinen verwaltungsmäßigen Weg über Subsystem-Bürgermeister und/oder Ratsmitglieder in die Gremien der Großgemeinde geht, stellt sich die Lage in der Einheitsgemeinde anders dar: Hier kommt den örtlichen Ratsherren allein die Aufgabe zu, ein Anliegen auf den Weg zu bringen oder weiter zu unterstützen.

Tabelle 5.2 Umsetzer für Belange der Subsysteme

Umsetzer \ Gemeinde	Ritterhude	Schwanewede	Hambergen	n
	Bürgermeister	1	2	4	7
Ratsherr	6	1	1	8
Spitze der Ortschaft oder Mitgliedsgemeinde	0	7	2	9
Rat des Subsystems	0	2	0	2
Kombination	0	2	0	2
n	7	14	8	29

Lambda abhängig von Gemeinde = 0,4

In diesem Umsetzungsprozeß in der Einheitsgemeinde erwächst nun den Fraktionen eine besondere Bedeutung:

»Das läuft über die örtlichen Ratsherren in die Fraktion, die dann einen Beschluß faßt und an die Verwaltung herangeht mit der Bitte, diesen Punkt auf die Tagesordnung des entsprechenden Ausschusses zu setzen.«

Ansonsten werden lokale Probleme, etwa der Instandhaltung von Infrastruktur-Einrichtungen, von einzelnen Bürgern vorgebracht, die, wie wir in den vorangehenden Abschnitten gesehen haben, sich desselben Kanals bedienen.

In den dezentralisierteren Formen des lokalen Entscheidungssystems, in Schwanewede und Hambergen, wird die Transportierung kollektiver lokaler Interessen auf die Makro-Ebene natürlich dadurch erleichtert, daß die Ratsherren der Großgemeinde in aller Regel gleichzeitig auch Mitglieder der dezentralen Vertretungskörperschaft sind und nicht zuletzt deshalb auch bevorzugt von den Bürgern gewählt werden. Verstärkt wird dieser *strukturelle Vorteil der dezentralisierteren Konfigurationen* dadurch, daß im Untersuchungszeitraum eine Reihe von *Amtskontinuitäten* bestand, indem Positionsinhaber aus der Zeit vor der Reform, zu denen

die Bürger besonderes Vertrauen hatten und die ihrerseits in besonderem Maße mit den örtlichen Verhältnissen vertraut waren, noch nach der Reform in wichtigen Positionen saßen. Diese Verbindung von Kontinuität und Personalunionen wurde besonders deutlich in der Person der Bürgermeister von zwei Großgemeinden, die nicht nur gleichzeitig Ortsbürgermeister bzw. Bürgermeister in der Mitgliedsgemeinde waren, sondern die letztere Funktion auch schon vor der Reform eingenommen hatten. Insofern verwundert es nicht, wenn in unserer Befragung neben den einzelnen lokalen Ratsmitgliedern vor allem die Bürgermeister der Subsysteme als Umsetzer genannt wurden.

Den Ratsherren wurde auch von 93 % (38) in allen drei Gemeinden bescheinigt, daß sie genügend Möglichkeiten hätten, lokale Interessen wirksam zu vertreten. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, daß man seine Wünsche auch durchsetzen kann, sondern lediglich, daß man sie zur Sprache bringt. So schwächte denn auch ein Befragter ab:

»Im Grunde ja, aber einer gegen 32! Zum Beispiel waren die Grabstellen auf dem Gemeindefriedhof von Eggestedt als Dauerbegräbnisstellen eingerichtet, die mit dem Eigentum an einem Grundstück in der Gemeinde gekoppelt waren; außerdem sollten für die Friedhofsbenutzung keine Gebühren erhoben werden. Diese Regelung hat die neue Gemeinde Schwanewede nach der Reform nicht akzeptiert, weil das Erbbegräbnisrecht nicht ordnungsgemäß grundbuchmäßig abgesichert war, sondern alle 30 Jahre neu zu erwerbende Gräber eingerichtet und Gebühren eingeführt.«

Auf die Frage der Durchsetzung lokaler Interessen wird später noch im einzelnen einzugehen sein.

Als einen Indikator dafür, daß Interessen ungenügend repräsentiert und zu stark gefiltert werden, sei es durch die parteiinterne Hierarchie, sei es durch den hohen Zentralisierungsgrad des Entscheidungssystems, kann man das Auftreten von *Bürgerinitiativen* ansehen.² Auf eine diesbezügliche Frage erbrachten die Interviews sowohl für die Zeit vor als auch nach der Reform keine nennenswerten Ergebnisse. So soll es in einer Ortschaft eine Unterschriftensammlung gegeben haben, bei der in Sachen Straßenbau 550 Unterschriften bei 1200 Einwohnern zusammengekommen seien; in einer anderen Gemeinde waren ebenfalls Unterschriften gesammelt worden, um die Verampelung der Bundesstraße oder zumindest

2 Zu diesem Thema sei auf die Zusammenfassung des Forschungsstandes verwiesen bei Uwe Thaysen, *Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen*, Heidelberg/Hamburg 1982, S. 57-88.

eine Geschwindigkeitsbegrenzung zu erreichen – eine Initiative, die sich natürlich nicht gegen, sondern in erster Linie an die Gemeinde richtete. Zudem war im letzteren Fall dieser Aktion eine Fraktionsinitiative vorausgegangen. Gleichfalls hatte schnellstens eine Fraktion das Anliegen von Bürgern, die sich gehäuft für den Bau eines Kinderspielplatzes einsetzten, aufgegriffen. Die hohe Durchlässigkeit des kommunalen Entscheidungssystems im ländlichen Bereich macht es offenbar nicht erforderlich, eine – wenn auch temporäre – Organisation zu etablieren, wie sie die Bürgerinitiativen vielfach aufweisen; die Befragten hatten deshalb auch Schwierigkeiten, Phänomene kollektiver Artikulation mit dem Begriff »Bürgerinitiative« zu belegen:

»Es gab mal Bürgerversammlungen, als es um den Bau der Autobahn ging.« Oder Anlieger hatten sich gemeinsam über Kanalgebühren beschwert, »die so über den Daumen festgesetzt waren.« Ein anderer Befragter faßte den Begriff »Bürgerinitiativen« noch weiter: »Nein, es gibt auch keine FDP. FDP und NPD haben mal versucht, sich hier zu organisieren, haben aber festgestellt, daß das keinen Zweck hat.«

5.4 *Ausarbeitung politischer Initiativen*

Sobald die artikulierten Interessen umgesetzt und auf die Tagesordnung von Fraktionen, Ausschüssen oder Plenum gelangt sind, wollen wir von politischen Initiativen sprechen, um auszudrücken, daß sich ein Anliegen zu einer Angelegenheit, zu einem Vorgang verfestigt hat. Im ausdifferenzierten Entscheidungssystem sind die Träger solcher Initiativen typischerweise nicht mehr die einzelnen Ratsherren, die sehr wohl als Umsetzer fungieren, sondern die Verwaltung, der Verwaltungsausschuß als eigenständiges Organ nach der NGO sowie der Rat mit seinen Fraktionen.³ Unter dem Gesichtspunkt der kommunalpolitischen Machtverteilung kann man fragen, wie sich derartige Initiativen zwischen den Organen verteilen; zwar besagt eine Initiative nichts darüber, ob sie auch Zustimmung findet, allerdings bestimmt derjenige, der einen Antrag auf die Ta-

3 1977 wurde mit § 39a das eigenständige, uneingeschränkte Antragsrecht der Ratsherren in die NGO eingefügt; die Novelle vom 18. 2. 1982 schränkte es wieder ein auf Gegenstände, die bereits auf der Tagesordnung stehen, d. h. garantiert dem einzelnen Ratsherren lediglich noch ein Recht auf Änderungs- und Ergänzungsanträge.

gesordnung setzt, womit man sich befaßt und wie das Zeitbudget eingeteilt wird, möglicherweise auch, wie das Problem definiert und in welcher Richtung es gelöst wird.

Da es in den Kleingemeinden vor der Gebietsreform überwiegend keine hauptamtliche Verwaltung, zum Teil auch keine Fraktionen gab, macht die Frage nach der Verteilung von Initiativen im Kontext eines kaum ausdifferenzierten Systems keinen Sinn; sie ist erst zu stellen für die Zeit nach der Reform oder für die Kerngemeinden, die auch früher schon eine Verwaltung besaßen. Für die Randgemeinden lassen sich die früheren Verhältnisse am besten mit einigen Zitaten aus den Interviews beschreiben:

»Die Verwaltung war der Bürgermeister. Er hat gemeinsam mit seiner Fraktion sehr vieles in den Rat eingebracht.« »Die meisten Initiativen stammten vom Bürgermeister, er verfügte über sämtliche Informationen.« »Im Grunde lief das alles über den Bürgermeister. Er war die Kontaktperson zur Bevölkerung. Er nahm die Probleme unmittelbar auf und gab dann den Anstoß, das in den Fraktionen zu besprechen.«

Es wäre anzunehmen, daß die Existenz eines hauptamtlichen Verwaltungsapparates die Initiativen vom Rat in die Verwaltung verlagert, verfügt diese doch in der Regel über einen Informationsvorsprung. Unsere Befragungsergebnisse sind jedoch ambivalent; sowohl vor der Reform in den Kerngemeinden mit einer rudimentären Verwaltung als auch nach der Reform in den Großgemeinden waren die Antworten polarisiert, wobei den Fraktionen mit 59,1 % der Antworten ein Übergewicht gegenüber der Verwaltung mit 36,4 % zugesprochen wurde. Allerdings zeigte sich auch hier, daß die Antworten positionsspezifisch gefärbt sind.⁴ Die Antworten belegen aber immerhin, daß *die Verwaltung nirgendwo in der Initiativverteilung das Übergewicht gewonnen hat*. Auch der Versuch, über die Vergleichsfrage, ob sich an der Initiativverteilung etwas geändert habe, den Sachverhalt aufzuhellen, scheiterte: Man meinte entweder, die Verhältnisse seien gleichgeblieben oder neigte zu der einen oder anderen Seite. In der Tat ist ein Vergleich schwierig, weil einerseits die Großgemeinden einen Funktionszuwachs erfahren haben, andererseits eingemeindete Gebiete, die früher über eine Verwaltung verfügten, heute eines Vergleichsmaßstabes entbehren, selbst wenn sie – wie in der Samtgemeinde – noch über originäre Kompetenzen verfügen.

4 $\lambda = 0,11$.

Je nachdem, ob die Verwaltung oder der Rat in Gestalt der Fraktionen initiativ werden, münden diese Initiativen in Entscheidungsvorlagen für den Gemeinderat oder in Anträge, durch die die Verwaltung wiederum zur Produktion von Entscheidungsvorlagen geführt wird. Den Verwaltungsvorlagen kommt mithin, unabhängig davon, ob sie von Amts wegen oder auf Fraktionsinitiative ausgearbeitet werden, eine erhebliche Bedeutung zu. Wir haben deshalb gefragt, ob die Zahl der Verwaltungsvorlagen an den Rat zugenommen habe. Wenn auch die Initiativverteilung sich möglicherweise nicht geändert hat, so ist doch als Reformergebnis eindeutig festzuhalten, daß die *Verwaltungen heute wesentlich mehr Vorlagen für den Gemeinderat produzieren als vor der Reform*. Auf der 5-Punkte-Skala zwischen »stark zugenommen« und »abgenommen« ergab diese Frage einen Mittelwert von 1,7, insbesondere für Schwanewede (1,3) und Ritterhude (1,4), während Hambergen mit 2,6 offenbar keine nennenswerte Zunahme von Verwaltungsvorlagen zu verzeichnen hat.⁵ Dieser Gleichstand im Bereich der Samtgemeinde verweist darauf, daß die Arenen der Kommunalpolitik hier vielfältiger sind und eine Gesamtsteigerung kommunalpolitischer Aktivitäten sich nicht unbedingt im Makrosystem niederschlägt, sondern sich auch auf die Mitgliedsgemeinden verteilt. Im übrigen sind sich ehemalige und heutige Amtsinhaber in ihrer Einschätzung der gegenwärtigen Lage bemerkenswert einig.

Vor der Gebietsreform war es selbst dort, wo die Gemeinden bereits über eine hauptamtliche Verwaltung verfügten, überwiegend nicht üblich, auf der Basis von Verwaltungsvorlagen zu entscheiden. In den meisten kleineren Altgemeinden gab es lediglich die *Einladung mit der Tagesordnung*, aber keine offiziellen Vorlagen. Schriftliche Unterlagen zu den Tagesordnungspunkten wurden in der jeweiligen Sitzung herumgereicht und eingesehen.

»Wir haben früher hier manchmal eingegangene Schreiben fotokopiert und an den Rat verteilt.« Ansonsten hielt der Bürgermeister den Sachvortrag. »Reichte das am Abend zur Entscheidung aus, wurde ein entsprechender Beschluß gefaßt. Ansonsten verschob man die Sache, nahm eine Ortsbesichtigung vor.«

Der überschaubare lokale Bereich und die gute Ortskenntnis der Gemeinderäte können in der Großgemeinde jedoch nicht mehr vorausgesetzt werden; die lokale Zusammensetzung des Rates ist zu heterogen, als daß man

5 Eta = 0,45 abhängig von Gemeinde.

auf verwaltungsmäßig aufbereitete Informationen verzichten könnte. Hinzu kommt, daß der qualitative Wandel kommunaler Aufgaben im Gefolge der Gebietsreform, der sich insbesondere in einem gestiegenen infrastrukturellen Anspruchsniveau ausdrückt, in den Augen der Ratsherren eine *Komplizierung der Entscheidungsgegenstände* bewirkt hat. Es sind vor allen Dingen die Entscheidungen im Bereich der Ver- und Entsorgung sowie der Bauleitplanung, die eine Entscheidungsvorbereitung durch die Verwaltung notwendig machen.⁶

Wenn oben festgestellt worden war, daß die hauptamtliche Verwaltung die Initiativverteilung bei rein quantitativer Betrachtung nicht zu ihren Gunsten hat verändern können, so ist dies jetzt zu relativieren: Vorlagen, die die Verwaltung aus eigener Initiative produziert, enthalten häufig technisch-konzeptionelle Themata, während die Fraktionen das Schwergewicht ihrer Initiativtätigkeit überwiegend in punktuellen Aktionen und Problemen finden. Dies verwundert insofern nicht, als es sich hierbei um den Reflex auf Anregungen und Wünsche der Gemeindeglieder handelt, die die einzelnen Fraktionsmitglieder zuvor angesprochen haben. So zentrieren die Anträge der Fraktionen um die nun schon bekannten Themata »Straßen- und Wegebau« einschließlich »Straßenbeleuchtung«, »Sportstätten«, »Schule« und »Kindergarten«; ferner lassen sich die Fraktionsinitiativen durch folgende Themata charakterisieren:

- Aktion »Sicherer Schulweg«;
- Trockenlegung von Grundstücksflächen, wenn ein Keller überschwemmt worden ist;
- Beschaffung größerer Gartengeräte aus Gemeindemitteln für die allgemeine Benutzung;
- Schaffung eines Gemeindegewappens sowie
- gelegentlich Stellungnahmen und Gegenvorschläge etwa zu einer Erweiterung eines Schießplatzes oder zum Bau einer Autobahn.⁷

Daß das Aktivitätsniveau der Fraktionen keineswegs infolge der Gebietsreform gesunken sei, wurde auch damit erklärt, daß sie, nachdem sie sich großteils erst kürzlich konstituiert hätten, sich auch gegenüber dem Wähler profilieren wollten. Allerdings wurde verschiedentlich beklagt, daß schrumpfende finanzielle Handlungsspielräume die Initiativität der Fraktionen zunehmend beschränkten.

6 Früher häufig als Verwaltungshilfe des Kreises, s. o. 3.5.

7 Eher untypisch ist die Initiative eines Ratsherren in der Samtgemeinde Hambergen, Entwicklungshilfe für die Philippinen zu betreiben. Die Samtgemeinde gab 1000,—, der Landkreis 10 000,— DM aus, um Fischerboote auf den Philippinen zu finanzieren, die die Namen der Mitgliedsgemeinden und des Kreises tragen.

Grundsätzlich waren alle Befragten, abgesehen von einigen wenigen Zweiflern, sowohl auf seiten der Verwaltung als auch bei den Ratsherren, der Ansicht, daß die *Fraktionen in der Lage seien, entscheidungsreife Vorlagen zu erstellen*. Die gewachsene Fraktionsstärke hat dieses Bild nicht verändert; auch schon vor der Reform waren die Fraktionen, sofern man von solchen sprechen konnte, in der Lage, Vorlagen zu produzieren, mußten dies zum Teil auch, da eine entscheidungsvorbereitende Verwaltung vielfach nicht verfügbar war. Die Praxis in den Altgemeinden ist jedoch nicht einheitlich gewesen; so wird z. T. festgestellt, daß der Gemeinderat sämtliche Angelegenheiten bis auf den Haushaltsplan und den Bauplan entscheidungsreif erarbeitet habe, andererseits wurde konstatiert:

»Wer als Ratsmitglied etwas wollte, ging zum Bürgermeister, der die Sache ausarbeitete oder ausarbeiten ließ und dann auf die Tagesordnung des Gemeinderats setzte, wo der Betreffende seinen Antrag dann verlas.«

Wie weit die Fraktionen sich hier engagierten, hing nicht nur davon ab, ob prinzipiell hauptamtliches Verwaltungspersonal, besonders im Baubereich, verfügbar war oder nicht, sondern auch, inwieweit ihnen *Spezialisten* angehörten. Dies ist in der Tat früher wie heute der Fall gewesen; wenn beispielsweise in einer Fraktion ein Mitglied hauptberuflich an exponierter Stelle in der Bremer Finanzverwaltung tätig ist oder für Schulfragen selbstverständlich Lehrer als Experten der Fraktionen genannt wurden, so verweist dies zum einen darauf, daß in unserem Untersuchungsgebiet, im Einzugsbereich der Großstadt Bremen, die ländliche Kommunalpolitik vom Pendlerwesen profitiert und zum anderen darauf, daß die auch in der Kommunalpolitik vordringenden Dienstleistungsberufe für viele Fragen hinreichendes Spezialwissen mitbringen, um Entscheidungsvorlagen zu produzieren.

Ausdruck findet die konzeptionelle Kapazität der Fraktionen auch in ihrer Sitzungshäufigkeit und dem Anteil der Fraktionssitzungen am Zeitbudget: Im Mittel wurden 12 % der verfügbaren Zeit mit Fraktionsarbeit verbracht. Die besondere Konstruktion des niedersächsischen *Verwaltungsausschusses*, auf die noch einzugehen sein wird, ist für die Initiativverteilung und die Produktion von Vorlagen vollkommen belanglos. Es handelt sich hierbei wirklich um ein Exekutivorgan und eine kommunalpolitische Schaltstelle.⁸

8 S. 3.3 und 6.7.

Insgesamt ist festzuhalten, daß sich das kommunalpolitische Aktivitätsniveau in den Gemeinden nach der Gebietsreform gehoben hat, daß damit aber keineswegs eine Verlagerung der Initiativen zugunsten der Verwaltung eingetreten ist; vielmehr haben die Fraktionen und damit der Rat insgesamt ihre Position gegenüber der hauptamtlichen Verwaltung wahren können, wenngleich sie vielfach nur Anträge zum Tätigwerden stellen und der Verwaltung die Ausarbeitung von Entscheidungsvorlagen überlassen.

5.5 Nicht-Entscheidungen

Non-decisions, nach denen in der community-power-Forschung üblicherweise geforscht wird, gibt es nach Ansicht der Hälfte der Befragten auch in den von uns untersuchten drei Gemeinden. Auf die Frage

»Gibt es Ihres Erachtens in der Gemeinde Probleme, die nicht aufgegriffen werden, obwohl man sich längst hätte mit ihnen befassen müssen?«

wurden in erster Linie Desiderata der Kommunalpolitik genannt, ohne daß im strengen Sinne von Nicht-Entscheidungen gesprochen werden könnte; mit der Befragungsmethode läßt sich die Nicht-Thematisierung eines Problems kaum von erfolglosen kommunalpolitischen Initiativen unterscheiden. Die Themata, die beispielhaft genannt wurden, weisen auf das konventionelle kommunalpolitische Tätigkeitsfeld hin und ließen nicht erkennen, daß gänzlich neue Probleme unbearbeitet geblieben wären. Insofern handelt es sich um Defizitfeststellungen für den Straßenbau, die Abwasserbeseitigung oder die Ausstattung von Dorf-Gemeinschaftshäusern. Es sind vor allem die Befragten in den Subsystemen, die auf diese Frage einschlägig antworteten, während andererseits die Verwaltungsangehörigen eher zur Verneinung tendierten. Einen Unterschied in den Antworten ehemaliger und heutiger Amtsinhaber und damit einen reformbedingten Wandel konnten wir nicht feststellen.

Auf die Nachfrage, ob man schon erfolgreich versucht habe, die Entscheidungsträger zu bewegen, diese Probleme anzugreifen, wurde überwiegend auf die uns schon bekannten Möglichkeiten verwiesen, initiativ zu werden. Daß Probleme letztlich nicht gelöst wurden, liegt zum einen an finanziellen Restriktionen, zum anderen am fehlenden politischen Konsens

oder an externen Restriktionen, etwa der polizeilichen Ablehnung, eine Verkehrsführung zu ändern, oder an Standortnachteilen bei der Wirtschaftsförderung.

5.6 Kommunalpolitische Prioritäten

In den voranstehenden Abschnitten wie auch im Kapitel 3.1 war schon angeklungen, um welche Entscheidungsgegenstände es sich in den untersuchten Gemeinden eigentlich handelt; wir werden später im Zusammenhang mit dem Entscheidungsverhalten des Rates (Kap. 7.1) noch einmal detaillierter hierauf auf der Basis der Analyse der Ratsprotokolle eingehen können. An dieser Stelle soll lediglich dargelegt werden, welchen Stellenwert die Themata, die sich aus den kommunalen Aufgaben ergeben, in der Wahrnehmung der Kommunalpolitiker vor der Reform und heute einnehmen. Den Befragten war hierzu eine Liste mit 11 Entscheidungsgegenständen vorgelegt worden, für die sie die Wichtigkeit auf der 5-Punkte-Skala (1 = sehr wichtig) vermerken sollten. Das Ergebnis findet sich in Tabelle 5.3. Hierbei nicht angesprochen worden sind Entscheidungen, die in der Übergangsphase in Gestalt von Personal- und Organisationsfragen die Räte der Gemeinden nicht unerheblich beschäftigt haben: Übernahme von Personal, Neueinstufungen, Aufwandsentschädigungen, Ernennungen, Wahlen oder die Bildung von Ausschüssen, die Einrichtung von Ortschaften und ganz allgemein der Erlaß der Hauptsatzung.

Orientiert man sich zunächst an den Mittelwerten aus den Antworten sowohl der ehemaligen als auch der heutigen Amtsinhaber und ohne Rücksicht auf gemeindliche Unterschiede, so sieht man, daß die kommunalpolitische Prioritätenliste mit Haushaltsfragen (1,38) beginnt, fast gleichauf gefolgt (1,39) von Entscheidungen über Bebauungspläne; sodann folgen gemeindliche Bauvorhaben (1,48) sowie Maßnahmen des Straßen- und Wegebbaus (1,71). Deutlich hiervon abgesetzt sind andere Fragen der materiellen Politik, wobei allerdings anzumerken ist, daß sich in Haushaltsfragen und Bauvorhaben in der Regel gerade die Errichtung von sozialen Einrichtungen oder von Schulen niederschlägt und die Erhebung von Steuern und Gebühren ebenfalls im Zusammenhang mit dem Gemeindehaushalt steht.

Vor der Reform sind die Prioritäten in dieser Hinsicht noch eindeutiger: Die Haushaltsplanung, gefolgt von der Bebauungsplanung, gemeindli-

Tabelle 5.3 Wichtigkeit von Entscheidungsgegenständen

Thema	ge- samt	vor Reform	nach Reform	Ritterhude	Schwanewede	Hambergen
Bebauungsplan	1,39	1,30	1,46	1,13	1,30	2,30
Gemeindliche Bauvorhaben	1,48	1,35	1,60	1,81	1,30	1,25
Grundstücksfragen	2,50	2,35	2,64	2,25	2,56	2,88
Straßen- und Wegebau	1,71	1,48	1,92	1,44	1,73	2,29
Haushaltsplanung	1,38	1,24	1,52	1,44	1,45	1,13
Steuern u. Gebühren	2,30	2,35	2,25	2,44	2,44	1,75
Feuerwehr	2,41	2,29	2,55	2,88	2,24	1,88
Soziale Einrichtungen	2,17	2,45	1,91	2,25	2,00	2,38
Wirtschafts- förderung	2,14	2,77	1,56	1,88	2,92	1,43
Kultusfragen	2,52	2,48	2,57	3,50	1,75	2,50
Kreisangelegen- heiten	3,10	3,40	2,79	4,19	2,67	1,75
Sonstiges	1,71	1,80	1,67	1,33	2,0	1,25

n = 40 - 45

chen Bauvorhaben und dem Straßenbau steht eindeutig an der Spitze, während Fragen im Zusammenhang mit sozialen Einrichtungen, der Kulturpflege einschließlich Schulwesen sowie der Wirtschaftsförderung hiervon einen deutlichen Schritt abgesetzt sind. Insofern ist für die Zeit nach der Reform *ein Wandel festzustellen*: Wirtschaftsförderung und soziale Einrichtungen gewinnen merklich an Bedeutung, während gleichzeitig der Bebauungsplan, gemeindliche Bauvorhaben und Haushaltsfragen zwar nicht ihre deutliche Spitzenstellung verlieren, aber sich doch der Abstand zu den infrastrukturellen Maßnahmen verringert. Bemerkenswert ist außerdem, daß der Straßen- und Wegebau sowie Feuerwehrsfragen relativ an Bedeutung verlieren. Dieser Wandel in der Prioritätensetzung hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß für die Einschätzung der Zeit nach der Gemeindegebietsreform eben auch die Spitze der hauptamtlichen Verwaltung (Gemeindedirektoren und Dezernenten) befragt wurde, die den planungs- und verwaltungsintensiven Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Ausbau der Infrastruktur besondere Bedeutung beimessen.

Demgegenüber stuften die Bürgermeister alle Entscheidungsthemata als etwas weniger wichtig ein und sind in dieser Zurückhaltung am ehesten vergleichbar den Fraktionsvorsitzenden. Die Vertreter der Subsysteme hingegen hielten wiederum alle Fragen für äußerst wichtig. Der *Gemeindevergleich* zeigt Unterschiede in den kommunalpolitischen Prioritäten, die im wesentlichen den erreichten Stand materieller Infrastruktur reflektieren. Unter den wichtigsten sechs Themata rangieren in allen drei Gemeinden lediglich kommunale Bauvorhaben sowie die Haushaltsplanung, während die anderen Entscheidungsgegenstände von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Priorität genießen. Die stärkste statistische Abhängigkeit von der Gemeinde weisen Kultusfragen ($\text{Eta} = 0,58$) und Kreisangelegenheiten ($\text{Eta} = 0,7$) auf.

Was verbirgt sich nun im einzelnen hinter diesen statistischen Aussagen? Die *Bauleitplanung* hat in den drei untersuchten Gebieten eine unterschiedliche Bedeutung; nach der Reform wurde überall die Flächennutzungsplanung in Angriff genommen⁹ und bis zum Erhebungszeitpunkt in Abstimmung mit der Regionalentwicklungsplanung weitgehend abgeschlossen. Bebauungspläne, die früher in den Randgemeinden oft nicht erstellt worden waren, mußten nun von den beiden Großgemeinden in Angriff genommen werden, während in der Samtgemeinde Bebauungspläne

9 Die alten Flächennutzungspläne waren mit Gesetz vom 26. 3. 1974 am 31. 12. 1974 außer Kraft getreten.

weiterhin in den Subsystemen, wenn schon nicht vorbereitet, so doch politisch entschieden werden. Die räumlichen Besonderheiten schlagen dann in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich als materieller Problemdruck durch: in Ritterhude die Randlage zu Bremen mit einem erheblichen Bedarf an Baugrundstücken, die Berücksichtigung von Autobahn-Anschlüssen oder die Vorhaltung von Grundstücken für Gewerbe- und Mischgebiete. Im Bereich Hambergen hingegen wurde die Bedeutung der Bebauungsplanung in erster Linie für diejenigen gesehen, die Land verkaufen wollten:

»Einmal die bekannte Fruchtfolge durchführen: Kartoffeln, Roggen, Bauland.«

Ansonsten käme den Bebauungsplänen lediglich noch im Hinblick auf die Erschließungskosten politische Bedeutung zu.

Die Bedeutung der *gemeindlichen Bauvorhaben* hat nach der Gebietsreform etwas abgenommen und ergibt sich heute aus einzelnen Projekten, die – wie etwa der Bau eines neuen Rathauses in der Samtgemeinde oder des Schulzentrums in Ritterhude – zum Teil reformbedingt sind. Von entsprechend untergeordneter Bedeutung sind *Grundstücksfragen*, die natürlich mit der Realisierung *gemeindlicher* oder *privater Bauvorhaben* anstehen. Die Gemeinden hatten keinen Mangel an Grundstücken, ohne daß eine ausgesprochene Bodenvorratspolitik betrieben worden wäre. In einer besonderen Lage befindet sich allerdings die Samtgemeinde, da in Frage kommende Grundstücke fast ausschließlich in der Hand der Mitgliedsgemeinden lagen. Der *Straßen- und Wegebau* hat zwar ebenfalls nach der Reform etwas an Bedeutung verloren, ist aber weiterhin ein Thema besonderer kommunalpolitischer Bedeutung; gerade in den kleineren eingemeindeten Einheiten legte man auch früher schon besonderen Wert auf gut ausgebaute Straßen und Wege; im Bereich der Samtgemeinde stellt der Wirtschaftswegebau angesichts der flächenmäßigen Ausdehnung besondere Anforderungen. Die Gebietsreform hat im übrigen die Gemeinden beschäftigt, weil Straßennamen zum Teil vereinheitlicht, zum Teil aber auch erstmals vergeben werden mußten. So wurde in der Samtgemeinde eigens ein Ausschuß für die *Straßenbenennung* gebildet, weil es in den Ortsteilen der Mitgliedsgemeinden bis 1974 vielfach nicht üblich war, die Häuser anders als mit Nummern zu bezeichnen.

Bei der Straßenbenennung stellten sich nicht selten Probleme ein: Man wollte von seiten der Samtgemeinde alte Flurnamen und niederdeutsche Namen benutzen, aber z. B. die Bezeichnung »Bauernreihe« stieß bei den Bauern auf

Ablehnung: »Slieperbar (Scherenschleifer) hieß hier früher einmal eine Flurbezeichnung; gegen diesen Namen als Neueinführung hatte es aber Widerstand gegeben, weil ein Anlieger sich als Scherenschleifer herausgestellt fühlte; daraus hat man dann »Bergstraße« gemacht!«

Haushaltsfragen genießen, wie gesagt, höchste Priorität, haben jedoch in den Augen der gegenwärtigen Amtsinhaber gegenüber dem Zustand vor der Reform etwas an Bedeutung verloren, da die jährlichen Verteilungskämpfe über den disponiblen Anteil des Haushalts aufgrund des geringer werdenden Entscheidungsspielraums abgenommen haben. In der Samtgemeinde hingegen kommt der Haushaltssatzung gerade aufgrund der neuen zweistufigen Konstruktion gesteigerte Bedeutung zu, weil jährlich über die Samtgemeinde-Umlage zu entscheiden ist, während in den Mitgliedsgemeinden Haushaltsfragen heute weniger bedeutsam sind. Über *Steuern und Gebühren* wird, wengleich wichtige Einnahmequelle der Gemeinden, nach wie vor nicht mit höchster Priorität gestritten; zum einen ist in den Großgemeinden der Spielraum mit der Angleichung der Hebesätze nach der fünfjährigen postreformatorischen Festschreibung ausgeschöpft, zum anderen trifft das Kommunalabgabengesetz wesentliche Bestimmungen. Für die eingemeindeten Ortschaften bedeutet die Gebührenpolitik der Großgemeinden jedoch eine erhebliche Veränderung gegenüber der vorreformatorischen Zeit: früher wurden beispielsweise kommunale Baumaßnahmen nicht selten voll aus Steuermitteln finanziert und auf Anliegergebühren verzichtet. Für die Samtgemeinde fallen natürlich überhaupt keine Steuern an, da Satzungs- und Ertragshoheit bei den Mitgliedsgemeinden liegen.

Im Gegensatz zur sozialen Bedeutung der Feuerwehr steht die politische Bedeutung des *Feuerwehrwesens*. Zum einen ist heute ein gewisser Sättigungsgrad an Ausrüstungen und Uniformen erreicht, zum anderen beschränken sich die Großgemeinden vornehmlich auf die laufenden Kosten der dezentral weitergeführten Wehren. An Priorität gewonnen haben die Wirtschaftsförderung, zumeist bezogen auf die Kerngemeinde, sowie soziale Einrichtungen.

6. Bürokratische Politik

Wenn überhaupt etwas das Entscheidungssystem reformbedingt verändert hat, dann ist es die für viele ehemalige Gemeinden und die heute noch existenten Subsysteme erstmalige Zwischenschaltung einer hauptamtlichen, professionellen und organisatorisch ausdifferenzierten Verwaltung im kommunalen Entscheidungsprozeß. Denn die Gegenüberstellung von Rat und Verwaltung, die hier aus demokratietheoretischen, wenngleich kommunalverfassungsrechtlich nicht zwingenden Gründen vorgenommen wird, ist in den nicht ausdifferenzierten Systemen der Altgemeinden nur rechtlich möglich; empirisch ist sie kaum sinnvoll nachzuvollziehen, da der Gegensatz personalisiert ist im Ratsvorsitzenden, der zugleich ehrenamtlicher Bürgermeister und Verwaltungschef ist. Mithin erhält die im nächsten Kapitel zu behandelnde Thematik der Steuerung, Kontrolle und Legitimation der Verwaltung durch den Rat ihre Relevanz erst, wenn von einer nennenswerten hauptamtlichen Verwaltung ausgegangen werden kann. Ebenfalls erst unter dieser Bedingung ergibt sich die zweite im Hinblick auf die Legitimation kommunalpolitischer Entscheidungen wichtige Frage nach der internen Steuerung und Kontrolle des Verwaltungsapparates durch die Verwaltungsspitze. Im folgenden soll zunächst die Vorbereitungstätigkeit der Verwaltung, einerlei ob sie vom Rat angestoßen worden ist oder ob sie »von Amts wegen« erfolgt, im Hinblick auf die Verwaltungsführung untersucht werden.

Nach § 62 I 1 NGO bereitet der Gemeindedirektor die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses vor; zugleich wird der Verwaltungsausschuß nach § 57 I vorbereitend für den Rat tätig. Gemeindedirektor und Verwaltungsausschuß stehen damit gegenüber dem Rat und im Verhältnis zueinander nach der Gebietsreform formal im Mittelpunkt der Vorbereitungstätigkeit. Unter dem Gesichtspunkt der Machtverteilung soll zunächst das Verhältnis zwischen Verwaltungschef und Dezernenten analysiert werden (6.1); darüber hinaus ist auf die Bedeutung des Verwaltungsausschusses als Bindeglied zwischen Rat und Verwaltung einzugehen. Schließlich ist in diesem Kapitel wiederum das Verhältnis zwischen Makro- und Subsystemen zu untersuchen, da es für die innergemeindliche Machtverteilung wesentlich darauf ankommt, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang die Ortschaften bzw. Mitgliedsgemeinden in die Entscheidungsvorbereitung der Verwaltung einbezogen werden.

6.1 *Verwaltungsführung*

Der Prozeß der Verwaltungsführung (§ 62 II NGO) soll im folgenden nach den Dimensionen

- inhaltliche Steuerung durch den Verwaltungschef
 - Koordination der Verwaltungsarbeit
 - Autonomie der Amtsleiter und
 - Kontrolle durch den Verwaltungschef
- analysiert werden.¹⁰

6.1.1 *Steuerung der Vorbereitungstätigkeit*

Bekanntlich bedeutet der hierarchische Aufbau der Verwaltung nicht, daß materielle Entscheidungen und Vorentscheidungen zwingend dadurch geprägt werden, daß Vorgesetzte und letztlich der Verwaltungschef inhaltliche Vorgaben, Entscheidungsprämissen setzen. Von diesem Begriff der *Steuerung* ausgehend wurde gefragt, ob der Verwaltungschef von sich aus überwiegend den Ämtern inhaltliche Vorgaben für ihre Arbeit gibt, oder ob er eher auf Vorlagen reagiert, die aus dem Apparat an ihn herangebracht werden. Dabei muß hier offen bleiben, woher der Verwaltungschef ggf. seine Zielvorstellungen im Falle einer aktiven Steuerung oder seine Brauchbarkeits- und Selektionskriterien im Falle eines reaktiven Führungsstils bezieht; es kann unterstellt werden, daß diese Kriterien politisch vermittelt werden, sei es durch vorangegangene Diskussionen und Aufträge des Rates oder einzelner Fraktionen, sei es durch Antizipation der dort gehegten politischen Vorstellungen, sei es aus dem Verwaltungsausschuß.

In keiner der drei Gemeinden ist heute eine aktive Steuerung festzustellen. In zwei Gemeinden vollzieht sich die inneradministrative Steuerung als Wechselspiel, »ergänze« sich der Gemeindedirektor mit den Amtsleitern oder sei das Verhältnis zwischen Vorgaben und Vorlagen »ausgewogen«. Dabei erwarteten die Verwaltungschefs, daß die Ämter Eigeninitiative entwickelten.

¹⁰ Wir folgen hier dem Vorgehen bei *Hans-Ulrich Derlien/Christoph Gürtler/Wolfgang Holler/Hermann J. Schreiner*, Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Meisenheim 1976.

»Das hängt vom Amtsbereich und von der Persönlichkeit des Amtsleiters ab. Ämter, die ihre Aufgabenbereiche erkannt haben, selbständig tätig werden und wollen, denen wird freie Hand gelassen, die sind absolut selbständig und kommen aus sich selbst heraus, werden eigeninitiativ; bei Ämtern mit jüngeren, nicht so erfahrenen oder älteren Amtsleitern findet mitunter sehr enge dirigistische Einwirkung statt.«

In der dritten Gemeinde, die wir hier aus Gründen der Anonymität nicht identifizieren wollen, wurde die Führung als reaktiv bezeichnet:

»Die Initiativen kommen aus dem politischen Bereich, die Verwaltung wartet: Was kommt Neues auf uns zu? Ich bedauere das ein bißchen, daß die Verwaltung von sich aus nichts entwickelt; die Verwaltungsspitze überläßt das den politischen Gremien.«

Die Ursache für diese *reaktive Steuerung* (und den gleichzeitig vergleichsweise starken Einfluß der Fraktionen auf die Verwaltung) ist auf den ersten Blick akzidentell, bei näherem Hinsehen aber reformbedingt; wie auch in einer anderen Gemeinde hatte sich hier nach der Gebietsreform und der Fusion der in den Altgemeinden bestehenden Verwaltungsapparate das Problem ergeben, welcher der vorhandenen Gemeindedirektoren neuer Verwaltungschef werden sollte. In diesem Fall fiel die Lösung aus biographischen Gründen so aus, daß neuer Verwaltungschef nicht der Gemeindedirektor der Kerngemeinde, sondern der einer kleineren Gemeinde wurde, die traditionell von einer anderen als der heutigen Mehrheitsfraktion beherrscht wurde, wodurch sich Spannungen einerseits zum dominanten Bürgermeister, andererseits zum heute stellvertretenden Gemeindedirektor ergaben.

Eine andere Dimension, auf der sich der Steuerungsprozeß analysieren läßt, ist die Unterscheidung zwischen einem eher monokratischen und einem stärker kollegialen *Führungsstil*. Übereinstimmend wurde für alle drei Gemeinden berichtet, daß man – konsistent mit dem Muster iterierender bis reaktiver Steuerung – sich in Besprechungen austausche oder nach Absprache mit den Amtsleitern handle. Allenfalls trifft der Verwaltungschef in den Gebieten einsame Entscheidungen, in denen er selbst Spezialist ist; sonst werden bei Zweifelsfragen die Amtsleiter hinzugezogen. Die Differenzierung der Verwaltungsaufgaben und die Spezialisierung innerhalb der Verwaltung, die mit der gewachsenen Größe der neuen Verwaltungen eingetreten sind, lassen es jedoch zunehmend unwahrscheinlicher erscheinen, daß der Verwaltungschef noch ein »persönliches Regiment« führt.

Insofern haben sich die Verhältnisse gegenüber dem Zustand vor der Reform *grundlegend gewandelt*. Selbstverständlich nicht zu berichten ist hier über die Gemeindeteile, die früher ohnehin lediglich ehrenamtlich verwaltet wurden; selbst dort, wo – allerdings kleinere – Verwaltungen existierten, entschieden die Gemeindedirektoren nach übereinstimmenden Aussagen in allen drei Gemeinden wesentlich stärker materielle Fragen alleine. Zum einen waren die hauptamtlichen Verwaltungen, wie wir oben (3.2) gesehen hatten, zum Teil extrem klein, verfügten neben dem Gemeindedirektor lediglich über die eine oder andere Angestellte, so daß eine vertikale Rollendifferenzierung nicht möglich war:

»Es gab nur eine Verwaltungsangestellte, die rein ausführendes Organ war. Das hat der Verwaltungschef alles selbst oder mit seiner Fraktion erarbeitet, was an Projekten in der Gemeinde durchzuführen war.«

Mit diesem Zitat wird schon ein weiterer Zusammenhang angedeutet, der für den Zustand vor der Reform charakteristisch war; selbst dort, wo formal eine Verwaltung existierte, kann man schwerlich von einer Differenzierung des politisch-administrativen Systems sprechen, sondern verzeichnet eine tendenziell *kollektive Führung*, in der Verwaltungschef, Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende zusammenwirkten. Dasselbe Phänomen haben wir feststellen müssen für den Verwaltungsausschuß, der vor der Gebietsreform ebenfalls noch nicht seine vollen Funktionen entwickeln konnte.

Eine kleine Verwaltung bedeutet aber auch, daß der Gemeindedirektor den Aufgabenbereich noch materiell beherrschen kann (und muß), so daß, wie in einem Gespräch gesagt wurde, »man mehr Mut hatte, die Entscheidung zu treffen«. Schließlich waren vor der Territorialreform die politischen Konstellationen, die Mehrheitsverhältnisse, wie wir in Kap. 4 gesehen hatten, gelegentlich eindeutiger, so daß die Verwaltungschefs, insbesondere bei kollektiver Führung, klarere Orientierungspunkte für den politischen Willen des Rates fanden.

6.1.2 *Koordination der Verwaltungsarbeit*

Die Tendenz, nach der Reform Entscheidungen gemeinsam zu treffen, beinhaltet ebenso wie die eher monokratische Verfahrensweise vor der Gebietsreform *Koordinationsmechanismen*.

Vor 1974 war die Spezialisierung innerhalb der kleinen Verwaltung derart

wenig ausgeprägt, daß man durchgängig ohne Geschäftsverteilungsplan und ohne spezielle Beteiligungsregeln auskam. Die Kooperation wäre als teamartig zu bezeichnen, da die einzelnen Mitarbeiter sehr engen Kontakt untereinander hatten und sich laufend gegenseitig und mit dem Gemeindedirektor absprachen.

»Außerdem konnte der Gemeindedirektor oder sein Stellvertreter Sachen des Bauamtes wie Erschließungsbeiträge oder Bebauungspläne mit erledigen.«

Koordinationsprobleme waren seinerzeit unbekannt:

»Bei dem kleinen Haufen bestand viel mehr Kontakt untereinander, da man sich kannte. Allenfalls gab es einiges Durcheinander wie in jeder Verwaltung; nur eine Angestellte hat Rentenansprüche einmal ein halbes Jahr schmoren lassen«, wurde in einer Gemeinde berichtet.

Mit der Gebietsreform und der Differenzierung der Verwaltung wird schlagartig auch die Koordination systematisiert. Zum einen wurden in zwei der drei Gemeinden regelmäßige Verwaltungsbesprechungen eingeführt, die sich aber aufgrund von Termenschwierigkeiten als problematisch herausgestellt haben, so daß von Fall zu Fall vom Gemeindedirektor Amtsleiterbesprechungen angesetzt werden.

»Die Leiter der Ämter kommen von Zeit zu Zeit beim Gemeindedirektor zusammen, die einzelnen Ämter arbeiten aber ziemlich frei, wichtige Sachen werden allerdings mit dem Gemeindedirektor besprochen.«

Zum anderen hatten sich zwei der drei Großgemeinden unmittelbar nach der Gebietsreform Aufgabengliederungspläne gegeben und damit die Basis dafür geschaffen, die Gemeindeverwaltung in Ämter zu untergliedern. Dies bedeutet jedoch nicht, daß man bereits einen detaillierten Geschäftsverteilungsplan hatte; vielmehr sollte z. B. in Schwanewede es den Amtsleitern überlassen bleiben, innerhalb ihrer Ämter die Geschäfte im einzelnen zu verteilen, wobei die besondere Sorge im übrigen der Abstimmung von Einsatzbereich der Mitarbeiter und Tätigkeitsmerkmalen des BAT galt. Lediglich in der dritten Gemeinde war die Geschäftsverteilung wegen des prekären Verhältnisses zwischen dem Gemeindedirektor und seinem Stellvertreter nicht fixiert worden, sondern man hatte die frühere Praxis der Kerngemeinde stillschweigend weitergeführt, die im übrigen als einzige der untersuchten Gemeinden schon über einen Geschäftsverteilungsplan verfügt hatte. Treten Zuständigkeitsfragen auf, so werden diese vom Hauptamt oder vom Gemeindedirektor entschieden.

6.1.3 *Autonomie der Amtsleiter*

Die Art der Steuerung und Koordination deutet schon an, daß die Amtsleiter einen gewissen Grad von Autonomie haben; dies wurde auch auf eine direkte Frage hin (2,4 auf der 5-Punkte-Skala) zugegeben, wobei die Unterschiede zwischen den Gemeinden nur unwesentlich waren. Mit 2,3 gegenüber 2,5 scheint die *Autonomie der Dezernenten* nach der Reform unwesentlich größer zu sein. Interessanterweise wird sie von den Fraktionsvorsitzenden (2,7) niedriger eingestuft als von allen anderen Gruppen, Dezernenten, Gemeindedirektoren und Bürgermeistern, die mit 2,0 relativ viel Autonomie konzidierten. Dies schließt natürlich Nuancierungen im Einzelfall nicht aus:

»Wir haben da ein gutes Mittelmaß; man ist weitgehend selbständig, aber in entscheidenden Dingen hat natürlich der Verwaltungschef seine Hand darin.«
»Der Gemeindedirektor hat es sich vorbehalten, den Kontakt zu übergeordneten Dienststellen zu halten.«

Es dürfte der Realität recht nahe kommen, die Verhältnisse mit dem Management by Exception zu beschreiben.

Ob sich im Konfliktfall die Amtsleiter auch gegenüber dem Verwaltungschef mit ihren Ansichten durchsetzen könnten, war nicht eindeutig zu klären. Wenn überhaupt, handelt es sich um sachlich begründete Meinungsverschiedenheiten, die argumentativ geklärt werden, so daß letztlich das Durchsetzungsvermögen vom Sachverstand abhängt.

»Es wird alles ausdiskutiert, und ich lasse mich auch überzeugen. Das letzte Wort habe aber immer noch ich, trotz aller Delegation, ich trage ja auch die Verantwortung.«

Sobald jedoch eine Frage politisiert wird, kann sich die Lage dadurch verändern, daß der Kämmerer »Richtlinien von der Mehrheitsfraktion bekommt, wie der Haushalt aufzubauen ist.« Insofern kommt der Frage besondere Bedeutung zu, ob die Amtsleiter *selbständige Kontakte zum Rat* haben. Auch in diesem Punkt ist die Situation nicht eindeutig; es scheint zwar nicht gängige Praxis zu sein, daß Amtsleiter selbst um Unterstützung in der politischen Arena werben oder Konsens bilden, aber heute bedingt es schon die Größe der Verwaltung, daß einerseits die Verwaltungschefs Kontakte zu Ausschußvorsitzenden im Rahmen der Vorbereitung

der Sitzungen delegieren,¹¹ andererseits die parlamentarische Seite von sich aus den Kontakt zu den Amtsleitern sucht. In einer Gemeinde wird dieser Kontakt auch auf Einladung der Fraktionen hergestellt.¹² In diesem Punkt unterscheiden sich die heutigen Verhältnisse drastisch von denen vor der Reform; früher sind selbständige Kontakte zu Rat, Ausschüssen und Fraktionen außerhalb offizieller Beratungen nicht üblich gewesen. An offiziellen Ausschußsitzungen nehmen die Dezernenten heute selbstverständlich teil. Hier sitzen Verwaltungschef und Amtsleiter durchaus gleichberechtigt nebeneinander, und das Wort wird vom Vorsitzenden an den Amtsleiter direkt erteilt. Allerdings nimmt man nicht regelmäßig an den Ausschußsitzungen teil, sondern lediglich wenn dies von der Tagesordnung her geboten ist. So wie früher Kontakte im politischen Vorfeld nicht üblich waren, war auch die offizielle Präsenz und Mitwirkung eingeschränkter Natur: Sehr häufig fungierten Verwaltungsangehörige, wenn sie überhaupt im Rat und seinen Gremien anwesend waren, als Protokollanten.

6.1.4 *Verwaltungsinterne Kontrolle*

Angesichts der relativen Autonomie in der Sache und in Außenkontakten zum Rat kommt im Hinblick auf die inneradministrative Machtverteilung der *Kontrolle durch den Verwaltungschef* erhöhte Bedeutung zu. Wenn man in Gesprächen mit Verwaltungspraktikern – nicht nur während dieser Untersuchung – immer wieder hört, die Vorgesetzten würden über grundsätzliche Angelegenheiten informiert, so ist dies für den Außenstehenden natürlich nicht sehr informativ; die Frage ist nämlich, was grundsätzlichen Charakter hat und als wichtig angesehen wird. Formalisiert sind die Anlässe jedenfalls in den drei untersuchten Gemeinden nicht. Die Kontrolle erfolge durch »laufende Abstimmung«, die Unterrichtung funktioniere stillschweigend. Ganz allgemein kann man aber sagen, daß Außenkontakte (§ 63 NGO) zur Aufsichtsbehörde, zu Verbänden oder in Rechtsstreitigkeiten, ferner innergemeindliche Vorgänge, die haushaltswirksam sind, besonders vom Verwaltungschef beobachtet und meist auch unterschrieben werden.

11 § 64 NGO.

12 Rechtlich spricht gegen die Teilnahme von Beamten an Fraktionssitzungen nichts, vgl. Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Reform des Kommunalrechts, Bericht, Hannover 1978, S. 117.

»Der Gemeindedirektor läßt sich politisch brisante Sachen, Rechsmittelbescheide, Planungsangelegenheiten und Anliegerangelegenheiten vorlegen.«
»Er unterschreibt im Umgang mit dem Rat alles sowie einen großen Teil der nach außen gehenden Briefe, das hat er sich weitgehend alles selbst vorbehalten.«

Von den Amtsleitern wird diese Praxis keineswegs als Beschränkung ihrer Selbständigkeit betrachtet, sondern es kommt auch ihrem Absicherungsbedürfnis entgegen, für den Fall, daß – etwa bei Bauangelegenheiten – ein Vorgang politisiert wird.

Insgesamt haben sich die drei Verwaltungen nach der Reform ihren »organischen«, wenig formalisierten, auf direkter Interaktion beruhenden Charakter bewahrt. Die häufig direkte Kommunikation zwischen Verwaltungschef und Dezernenten macht daher kein explizites Steuerungs- und Kontrollsystem erforderlich; ein Minimum an instrumenteller Verwaltungsführung sichern die klassischen Instrumente der Übersicht über den Posteingang und des Zeichnungsvorbehalts, insbesondere im Kontakt mit anderen, vornehmlich höheren Behörden. Die relative Autonomie im Binnenverhältnis findet ihre Entsprechung in den selbständigen Kontakten zum Gemeinderat, die aber überwiegend noch auf Fachautorität und nicht auf politische Bindungen gestützt sind.

6.2 *Einschaltung der Subsysteme in die Vorbereitungstätigkeit*

Im vorigen Kapitel waren wir schon auf die Möglichkeit der Subsysteme zu sprechen gekommen, ihre Interessen zu artikulieren und Umsetzer im neuen Entscheidungssystem zu finden. Sofern bei der Vorbereitung und Behandlung derartiger lokaler Angelegenheiten die Verwaltung tätig wird, stellt sich jetzt unter einem formaleren Gesichtspunkt die Frage, ob und ggf. zu welchem Zeitpunkt die Ortsteile bzw. Mitgliedsgemeinden an dieser zentralen Entscheidungsvorbereitung beteiligt werden. Auch diese Frage ist sinnvollerweise erst für den Zustand nach der Reform zu stellen und läßt mithin keinen direkten Verfahrensvergleich zu.

Erwartungsgemäß ergaben sich entsprechend dem Zentralisierungsgrad deutliche Unterschiede zwischen den drei Gemeinden: Während sich die Einheitsgemeinde mangels formal verfaßter Subsysteme darauf verlassen muß, daß einzelne Ratsherren, die schon als Umsetzer fungierten, auch während der Informationsverarbeitung in Verwaltung und Rat die örtli-

chen Belange vertreten, werden sowohl die Ortschaften als auch die Mitgliedsgemeinden in den zweistufigen Systemen förmlich beteiligt. Allerdings unterscheiden sich die Verhältnisse in diesen beiden Gemeinden nach dem Zeitpunkt der Einschaltung; während in der Samtgemeinde bei den relativ wenigen Angelegenheiten, die nicht örtlich in den Mitgliedsgemeinden geregelt werden können, die Einschaltung, gestützt vor allem auf die intensiven Personalunionen, während des ganzen Entscheidungsprozesses mehr oder weniger förmlich läuft, werden die Subsysteme in der Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung erst relativ spät eingeschaltet. Kritisch bis zur Behauptung, eine Beteiligung fände überhaupt nicht statt, beurteilen die Ortsbürgermeister und -vorsteher, die zum Teil kein Mandat im Gemeinderat haben, diese Praxis, die sich folgendermaßen einge spielt hat:

- die Fachausschüsse des Gemeinderats verweisen die betreffende Angelegenheit in den Ortsrat, bevor sie ihre Empfehlung aussprechen, oder sie regen zumindest die Verwaltung an, diesen zu hören;
- ebenso verfährt der Verwaltungsausschuß, wenn die Ortschaft noch nicht gehört worden ist; auch die Verwaltung hört die Ortschaften, sei es den Ortsbürgermeister, sei es den Ortsrat, wenn dieser zufällig in seinem vierteljährlichen Sitzungsturnus gerade tagt.

Die Praxis der Verwaltung, gelegentlich auch Ortsbesichtigungen z. B. mit dem Bau- und Wegausschuß vorzunehmen oder als besonders kundig ausgewiesene Bürger vor Ort zu befragen, verweist darauf, daß *für die Beteiligung der Ortschaften in erster Linie das Informationsbedürfnis der zentralen Entscheidungsträger* ausschlaggebend ist, so daß trotz der Beteiligung folgende Erfahrung eines Befragten gelten mag:

»Man muß sich schon selbst drum kümmern nach dem Motto: Pferd geht zur Krippe, und nicht umgekehrt.«

Dies auch darum, weil die Ausschüsse des Gemeinderats gelegentlich nicht genau wissen, ob die Ortschaften sich schon förmlich zu einer Angelegenheit geäußert haben.

Auf die Frage, ob der *Zeitpunkt der Einschaltung* ihrer Meinung nach früh genug sei oder ob die Dinge dann schon zu stark vorentschieden seien, ergab sich zwischen 1 = »früh genug« und 5 = »zu spät« ein Mittelwert von 1,9, der jedoch gemeindespezifisch erheblich differierte und das bisher gezeichnete Bild stützt: Die in der Samtgemeinde Befragten halten den Zeitpunkt mit 1,0 für früh genug, während in der Gemeinde mit Ortschaftsverfassung mit 2,1 der Zeitpunkt für gerade noch ausreichend an-

gesehen wurde und in der Einheitsgemeinde mit 3,0 die Meinung bestand, die »Einschaltung« könnte früher erfolgen. Es sind besonders die ehemaligen Amtsinhaber, die mit durchschnittlich 2,6 in diesem Punkt wesentlich kritischer sind als die gegenwärtigen mit 1,4. Positionsspezifisch wächst auch hier die kritische Haltung, je mehr wir uns dem parlamentarischen Raum und den Subsystemen nähern, wo die Vorbehalte bei den Ortsvorstehern mit 2,5 am deutlichsten sind. Allerdings geben gelegentlich auch Befragte, die ansonsten die Verhältnisse positiv beurteilen, zu, daß es durchaus einmal passieren könne, daß die Ortschaften ganz vergessen würden. Andererseits wird aber auch ausgleichend darauf hingewiesen, daß in den Fraktionen natürlich Leute wirkten, die in den Ortschaften wohnen.

6.3 *Stellung des Verwaltungsausschusses*

Verwaltungsvorlagen gelangen über den Verwaltungsausschuß an den Rat, aber auch Ausschlußempfehlungen passieren den Verwaltungsausschuß, bevor sie im Plenum behandelt werden. Welche Funktion nimmt der Verwaltungsausschuß im politischen Prozeß ein, und wie sieht die Machtverteilung in diesem Organ aus?

6.3.1 *Funktion im Entscheidungsprozeß*

Im Kapitel 3.3 war bereits dargelegt worden, daß neben den administrativen Funktionen der Verwaltungsausschuß vor allem in der Koordination der Ausschußarbeit, der Konsensbildung und der Filterung von Vorlagen an den Rat seine kommunalpolitischen Funktionen hat. Stärker am bekannten Phasenmodell des Entscheidungsprozesses orientiert, wurde zusätzlich ermittelt, in welcher der folgenden Phasen oder Funktionen das Schwergewicht der Tätigkeit des Verwaltungsausschusses liegt:

- Initiativen geben
- Vorlagen erarbeiten
- Vorlagen diskutieren und Kompromisse schließen
- inhaltliche Vorentscheidungen für den Rat treffen
- Kontrolle der Verwaltung.

Es entspricht der schon konstatierten Filterfunktion, wenn 47,1 % der Befragten – *ehemalige und heutige* Amtsinhaber gleichermaßen – das Schwergewicht in den inhaltlichen Vorentscheidungen für den Rat sehen; weitere 32,4 % sehen die Funktion des Verwaltungsausschusses vor allem darin, Vorlagen zu diskutieren und Kompromisse zu schließen – also in der schon festgestellten Konsensbildungsfunktion. Initiativen entstehen also aus dem Verwaltungsausschuß offenbar genauso wenig, wie er Ziele für die Kommunalpolitik vorgibt; er reagiert ebenso auf politische Initiativen des Rates und der Fraktionen, wie er selbst keine Vorlagen erarbeitet, sondern sie von der Verwaltung oder von den Fachausschüssen des Rates empfängt. Trotz dieser reaktiven Rolle ist der Verwaltungsausschuß bereits aufgrund seiner formalen Einbindung in den Geschäftsgang das zentrale Gremium der Kommunalpolitik. Wenn hier Kompromisse zwischen den Fraktionen geschlossen und damit Vorentscheidungen mit einiger Verbindlichkeit für das Plenum des Rates getroffen werden, so erklärt sich dies vor allem auch daraus, daß die wichtigsten Akteure des kommunalen Entscheidungssystems in diesem Gremium versammelt sind: der Bürgermeister, der Verwaltungschef und die Fraktionsvorsitzenden einschließlich des Vorsitzenden der Oppositionsfraktion.¹³ Es sind gerade die Fraktionsvorsitzenden (9), die von allen Positionsinhabern am häufigsten die wichtigste Funktion des Verwaltungsausschusses darin sehen, Vorentscheidungen zu treffen, während Gemeindedirektoren und Bürgermeister tendenziell den Schwerpunkt eher in der Kompromißbildung sehen. Diese Einschätzungen könnte man dahingehend interpretieren, daß der Verwaltungsausschuß aus der Perspektive des Rates, der sich abschließend ja noch mit den Angelegenheiten zu befassen hat, Vorentscheidungen trifft, während aus administrativer Sicht die Abänderung von Verwaltungsvorlagen eher als Kompromißbildung eingestuft wird. Allerdings wird dieses Muster etwas überlagert von leichten Unterschieden zwischen den Gemeinden: So tendierte man in Ritterhude eher zur Kompromißbildung als wichtigster Funktion, was angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse plausibel erscheint, während in Schwanewede die Vorentscheidungen deutlich an erster Stelle genannt wurden. Insgesamt wird man sagen müssen, daß der Verwaltungsausschuß unverändert ein

13 *Otfried Seewald*, Probleme der Optimierung des kommunalen Verfassungsrechts, dargestellt am Beispiel der niedersächsischen Kommunalverfassung, Köln u. a. 1978, S. 50 hat zu Recht angenommen, daß es aufgrund der Personalunionen von Beigeordneten und Ausschußvorsitzenden nicht zu Abweichungen des Plenums von Vorlagen des Verwaltungsausschusses kommt; s. u. 7.7.

multifunktionales Gremium ist, bei dem aber vermittelnde und steuernde Funktionen innerhalb des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses dominieren, während initiiierende und kontrollierende Funktionen äußerst schwach ausgebildet sind.

6.3.2 *Machtverteilung im Verwaltungsausschuß*

Angesichts der Tatsache, daß der Verwaltungsausschuß also ein wichtiges Organ bei der Vorbereitung (und beim Vollzug) von Ratsbeschlüssen ist, wurde untersucht, welcher seiner Akteure den größten Einfluß hat (s. Tab. 6.1). Von den 32 Befragten, die sich hierzu einschlägig äußern konnten, sieht die deutliche Mehrheit den Bürgermeister als den Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses als mächtigsten Mann an, darunter fast alle Bürgermeister sich selbst. Der Verwaltungschef, der dem Verwaltungsausschuß nur mit beratender Stimme angehört, spielt so gut wie keine machtpolitische Rolle: Von den 10 befragten Verwaltungsangehörigen (Verwaltungschef und Dezernenten) sahen ihn nur 2 als den führenden Mann; die meisten erkannten den Bürgermeister als wichtigste Person an oder aber sahen keine Machtunterschiede. Wichtiger als die Verwaltungschefs sind die Beigeordneten;¹⁴ allerdings wurden sie fast ausschließlich von den Fraktionsvorsitzenden als mächtigste Gruppe eingestuft, d. h. die Fraktionsvorsitzenden sahen sich selbst als wichtigste Akteure im Verwaltungsausschuß, wenn sie nicht der Meinung waren, daß die Bürgermeister den Ton angeben.

In dieser allgemeinen Einschätzung unterscheiden sich die Verhältnisse heute nicht von denen vor der Gebietsreform, sofern die Gemeinden seinerzeit über einen Verwaltungsausschuß verfügten. Allerdings war der Bürgermeister früher eindeutiger die mächtigste Person im Verwaltungsausschuß, während heute entsprechend dem Erstarken der Fraktionen die Beigeordneten an Bedeutung gewonnen zu haben scheinen. Dieser Wandel ist jedoch auf die Verhältnisse in ausschließlich einer der Gemeinden zurückzuführen, in der besonders knappe Mehrheitsverhältnisse vorlagen, so daß die Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsfraktionen als Beigeordnete erheblich an Einfluß gewinnen konnten. Die Verhältnisse vor der Gebietsreform lassen sich gut am Zustand mancher Mitgliedsgemeinden der

14 Zur Besonderheit der niedersächsischen Beigeordneten, die Ratsmitglieder sind und keine Wahlbeamte, s. *Hans-Joachim Wolter*, *Der Beigeordnete. Amt und Rechtsstellung in der geschichtlichen Entwicklung*, Göttingen 1978, S. 35–38.

Tabelle 6.1 Stärkster Einfluß im Verwaltungsausschuß nach Positionen

Einfluß zuge-schrieben \ Position Befragter	Bürger-meister 1)	Verwaltungs-chef und Dezernent	Fraktionsvor-sitzender 1)	n
Bürgermeister	5	4	9	18
Verwaltungschef	0	2	0	2
Beigeordneter	0	1	5	6
niemand speziell	1	3	2	6
nicht zutreffend	3	1	5	9
n	9	11	21	41

1) einschließlich Mitgliedsgemeinde

Samtgemeinde nach der Reform ablesen: Zu einem Dualismus von Verwaltungschef und Bürgermeister kann es hier schon deshalb gar nicht kommen, weil die nebenamtlich tätigen Gemeindedirektoren lediglich von der Samtgemeinde »entliehen« sind; klare Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat verhindern im übrigen, daß der Bürgermeister in seiner leitenden Position angefochten wird.

Notwendige Voraussetzung für die Behauptung der einflußreichsten Position ist neben der formal herausgehobenen Rolle der Verhandlungsleitung der Informationsvorsprung; insofern kann selbst der Gemeindedirektor dann Einfluß ausüben, wenn Verwaltungsvorlagen unkontrovers sind, seine Macht wird allerdings nicht sichtbar. Andererseits ist bei kontroversen Themen die Unterstützung der Mehrheit im Gemeinderat und damit der Mehrheitsfraktionen als zusätzliche Voraussetzung erforderlich, so daß hieraus den Beigeordneten ebenfalls Einfluß erwächst. Der Bürgermeister vereint in gewisser Weise den Informationsvorsprung der Verwaltung einerseits und die politische Unterstützung aus dem Gemeinderat andererseits in seiner Person; der Vorsitz im Verwaltungsausschuß sichert ihm umfassendes Dienstwissen und eröffnet ihm die Möglichkeit, den Verfahrensgang taktisch zu bestimmen.

Daß man den Verwaltungsausschuß nicht mit einer Regierung gleichsetzen kann, ergibt sich schon daraus, daß auch Beigeordnete der »Opposition« entsprechend dem Proporz im Gemeinderat im Verwaltungsausschuß vertreten sind. Insofern ist zu fragen, welche Rolle die Beigeordneten der Oppositionsfraktion(en) im Verwaltungsausschuß spielen. Aus den Antworten auf eine diesbezügliche offene Frage wird sehr deutlich,

daß dieses Gremium nicht parteipolitisiert ist. Das Rollenverständnis der Befragten ist »sachlich«, d. h. man versteht sich nicht nur bei den administrativen Aufgaben, sondern auch bei den politischen Funktionen als Problemlöser, der seine Ansichten argumentativ durchzusetzen versucht.

»Die Opposition ist wachsam, kontrolliert und arbeitet mit.« »Fast alle Beschlüsse fallen einstimmig.« »Beide Seiten sind bemüht, Entscheidungen grundsätzlicher Art gemeinsam zu tragen; dies schließt nicht aus, daß man bis zum letzten i-Punkt feilscht, beispielsweise beim Haushaltsplanentwurf.«

Zu diesem sachlichen Klima trägt ohne Frage bei, daß die Verwaltungsausschüsse nicht-öffentlich tagen (§ 59 II NGO), so daß man »ohne Gesichtsverlust« diskutieren kann. Insofern wird auch verständlich, daß bei der Einschätzung der Funktionen »Vorlagen diskutieren und Kompromisse schließen« am häufigsten genannt worden ist.

Andererseits gibt es natürliche Fragen, bei denen für das Entscheidungsverhalten grundsätzliche, politische Überzeugungen zum Tragen kommen. Hier wird sichtbar, daß der Wandel im parteipolitischen Umfeld der neuen Gemeinden sich auch aus dem »unpolitischen« Gremium Verwaltungsausschuß nicht heraushalten läßt:

Ein Beigeordneter der Oppositionsfraktion in einer Gemeinde gab folgende Erläuterung: »Unsere Rolle ist es, zu dämpfen und zu regulieren. Es ist frustrierend, daß vieles nicht gemacht wird. Hierbei denke ich vor allem an die Privatisierung der Reinigung. Damit könnten wir 150 000 DM sparen. Die SPD wollte die Reinigungshilfen weiter beschäftigen, aber nach drei Monaten wurde es so teuer, daß der Beschluß auf Betreiben der CDU aufgehoben werden mußte.«

Offenbar ist der Verwaltungsausschuß also ein *politisches, wenn auch relativ wenig politisiertes* Gremium. Es kann daher auch nicht verwundern, daß 24 von 30 abgegebenen Antworten *Konflikte bei der Aufstellung der Tagesordnung* für den Verwaltungsausschuß verneinten. In diesem Punkt hat sich infolge der Gemeindegebietsreform nichts geändert, und auch die Verhältnisse in den drei untersuchten Gemeinden unterscheiden sich nicht. Die Tagesordnung wird vom Gemeindedirektor nach Umfang und Reihenfolge der Punkte vorbereitet und mit dem Bürgermeister abgestimmt; die Fraktionen können natürlich Anträge zur Tagesordnung stellen. Zwar meinten sechs Befragte, es habe schon einmal Meinungsverschiedenheiten über die Tagesordnung gegeben, die Beispiele, die die Befragten dann aber nannten, zeigen, daß es sich hierbei häufig um die Auf-

nahme zusätzlicher Tagesordnungspunkte erst während der Sitzung des Verwaltungsausschusses handelte. Denn auch nach der Gemeindegebietsreform ist trotz formalisiertem Verfahren bei der Aufstellung der Tagesordnung der Verwaltungsausschuß immer noch so flexibel, daß er noch in der Sitzung seine Tagesordnung ändert oder ergänzt. Vor der Reform ging man nicht selten sogar ohne feste Tagesordnung in die Sitzung, was seinerzeit gesetzlich noch möglich war, allerdings vorherige Absprachen zwischen den Fraktionen erschwerte.

6.4 *Offenheit und Veränderung von Entscheidungsvorlagen*

Für den Entscheidungsspielraum und damit die »Richtlinienkompetenz« des Gemeinderats, aber auch für die Einflußmöglichkeiten der Subsysteme über den Gemeinderat ist es nicht unerheblich, inwieweit Entscheidungsvorlagen noch Alternativen enthalten oder bereits »vorentschieden« sind. 54 % sagten aus, die Vorlagen enthalten Alternativen, 46 % meinten das Gegenteil, ohne daß sich Unterschiede zwischen Zustand vor und nach der Reform erkennen lassen. In den kaum differenzierten Randgemeinden, in denen vor der Reform nicht selten überhaupt keine schriftlichen Vorlagen erarbeitet worden waren, entwickelten sich Alternativen allenfalls gesprächsweise:

- »Bei wichtigen Entscheidungen informierte sich der Rat gemeinsam vor Ort, dabei wurden dann auch Alternativen aufgezeigt.« Oder ein Bürgermeister:
- »Ich wußte vorher schon, was die anderen für eine Meinung hatten.«

Nach der Reform scheint es zumindest *bei Planungsentwürfen* für Ver- und Entsorgungs- sowie Erschließungsangelegenheiten in allen Gemeinden üblich zu sein, von Seiten der Verwaltung Alternativen aufzuzeigen. Dabei konnte allerdings nicht eindeutig geklärt werden, ob diese Alternativen bereits schriftlich ausgearbeitet oder lediglich verbal angedeutet werden. Zumindest in der Samtgemeinde scheint der zweite Weg zu überwiegen; dies liegt daran, daß in dem untersuchten Fall zwei der Mitgliedsgemeinden dadurch, daß nicht nur alle Samtgemeinderäte Mitglieder in den Räten des Subsystems sind, sondern auch die Verwaltungsspitze der Samtgemeinde zugleich jeweils stellvertretender nebenamtlicher Gemeindegemeindefunktionär in einer Mitgliedsgemeinde ist, frühzeitig in die Behandlung örtlicher Belange auf der Makro-Ebene eingeschaltet sind.

»Wenn die Samtgemeinde beispielsweise das Kanalnetz im Bereich der Mitgliedsgemeinde erweitert, erfahren dies die Ratsmitglieder in ihrer Doppelfunktion, auch wenn der Rat der Mitgliedsgemeinde offiziell nicht eingeschaltet ist.« Die örtlichen Ratsmitglieder fungieren dann als institutionelle Umsetzer, und darüber hinaus werden die Anlieger noch von der Samtgemeinde gehört.

Eine Generalisierung ist auch deshalb schwierig, weil z. B. bei *kulturellen oder sportlichen Angelegenheiten* gelegentlich der Sachverhalt von der Verwaltung nur dargelegt wird, um die Diskussion anzuregen und gerade von den Subsystemen Lösungsvorschläge entwickeln zu lassen. Es zeigte sich dann aber häufig, daß sich die Vorschläge, wie wir es von Ortschaften gehört haben, haushaltsmäßig nicht realisieren ließen, so daß die Restriktionen aus dem Makrosystem den Entscheidungsspielraum faktisch einschränkten.

»So hatte man sich zum Beispiel in einer Ortschaft eine Mehrzweckhalle erhofft, aber nur eine Turnhalle erhalten, die zwar im Winter für kulturelle Veranstaltungen, wegen eines ungeeigneten Fußbodens aber nicht zum Tanzen geeignet war.«

Andererseits gibt es eine Vielzahl von Angelegenheiten jenseits planerischer Materien, in denen die Verwaltung keine Vorlagen produziert, sondern sich bereits intern festlegt:

»Die Verwaltung prüft vor und wählt das Optimum aus. Bei ganz wichtigen Sachen werden auch Alternativen erarbeitet.«

Wie schwierig es hier ist, mit der Befragungsmethode ein gültiges Bild zu ermitteln, zeigt die positionsspezifische Auswertung der Antworten: Je verwaltungsnäher die Position, desto stärker wird die Praxis behauptet, daß Alternativen erarbeitet würden, während z. B. Oppositionsangehörige in Subsystemen, die naturgemäß in die informellen Überlegungen der Vorentscheider nicht eingeweiht sind, sich beklagen:

»Man muß nachfragen, man wird zum Nickemann, man bekommt ein Stammessen vorgesetzt.«

Ein weiterer Indikator dafür, wie offen oder geschlossen Entscheidungsvorlagen der Verwaltung sind, kann darin gesehen werden, ob diese Vorlagen im weiteren Entscheidungsprozeß noch verändert werden. Selbst wenn keine Alternativen unterbreitet, *Veränderungen* aber vorgenommen

werden, so zeugt dies von einer ausreichenden Kontrollkapazität der politischen Gremien. 77,5 % der Befragten (31) versicherten, daß solche Veränderungen vorkämen. Bedenkt man die relative Offenheit der Vorlagen in den Altgemeinden, so wird auch verständlich, daß von den ehemaligen Amtsinhabern sogar 85 % angaben, Vorlagen hätten Veränderungen erfahren.

Fragt man an dieser Stelle schon im Vorgriff auf die Untersuchung der Arbeitsweise der Räte danach, an welcher Stelle im Entscheidungsprozeß und -system ggf. Vorlagen noch abgeändert werden, so lassen sich folgende Reformeffekte festhalten (Tab. 6.2). Infolge des Umstandes, daß die Verwaltungsausschüsse vor der Reform überwiegend nur in den Kerngemeinden existierten, andererseits aber auch das Fachausschuß-System wenig entwickelt war, ist für die Zeit vor der Gebietsreform in den Kleingemeinden kennzeichnend, daß Abänderungen von Entscheidungsvorschlägen – von Verwaltungsvorlagen kann, wie gesagt, nicht die Rede sein – im Plenum des Gemeinderats vorgenommen wurden. Organisationsstrukturelle Filter im Entscheidungssystem existierten in der alten Kleingemeinde nicht; allenfalls informelle Vorbesprechungen »wenn sich der Bürgermeister mit zwei bis drei Ratsmitgliedern im Wirtshaus traf«.

Table 6.2 Stadium der Abänderung von Verwaltungsvorlagen

Stadium Aktualität	Verwaltungs- ausschuß	Fach- ausschuß	Plenum	ins- ges.
früher	1	8	8	17
heute	7	6	0	13
gesamt	8	14	8	30

Eta = 0,43 abhängig von Aktualität

Seit der Reform haben sich Abänderungen stärker in die Ausschüsse verlagert, wobei der nun auf Makro-Ebene durchgängig existente Verwaltungsausschuß eine gewichtige Rolle spielt. Insofern kann schon an dieser Stelle ein Funktionsverlust des Plenums der Gemeinderäte festgehalten werden – ein Effekt, der aber nur partiell mit der Ausdifferenzierung des Entscheidungssystems in hauptamtliche Verwaltung, Ausschüsse und

Fractionen zu erklären ist, sondern ferner durch prozedurale Änderung der NGO hervorgerufen wurde: Seitdem die Fachausschüsse öffentlich tagen, haben sie sich zum zentralen Ort der politischen Selbstdarstellung entwickelt.

Insgesamt muß man feststellen, daß sich die früher monokratische Verwaltungsführung reformbedingt im Zuge des Auf- und Ausbaus einer hauptamtlichen Verwaltung gewandelt hat in eine eher reaktive Verwaltungssteuerung durch den Verwaltungschef bei relativ hoher Autonomie – gerade in den Außenkontakten gegenüber dem Gemeinderat – auf Seiten der Amtsleiter. Dieser Effekt ist unmittelbar Folge der Ausdifferenzierung des Verwaltungssystems. Damit geht jedoch mehr einher: Während vor der Reform die Leitungsaufgabe des Verwaltungschefs gegenüber seinem rudimentären Apparat häufig gar nicht ausgeprägt war, sondern entsprechend dem geringen Differenzierungsgrad des politischen Systems insgesamt der Verwaltungschef mit Bürgermeister und Fraktionsspitzen eher eine kollektive Führung ausübte, hat er nach der Reform den Verwaltungsapparat kollegial und nach dem Prinzip des Management by Exception bei relativ großer Autonomie der Amtsleiter zu führen. Zugleich gewinnt die Verwaltung gegenüber dem Rat an Bedeutung, was die Umsetzung von politischen Anstößen in Verwaltungsvorlagen betrifft (vgl. Kapitel 5). Andererseits verliert hiermit der Gemeinderat nicht unmittelbaren Einfluß, sondern mit der Existenz von Verwaltungsausschüssen ist den Fraktionsspitzen in der Rolle der Beigeordneten eine Arena gegeben, in der sie, wenn auch wiederum überwiegend gestützt auf ihren Sachverstand, Einfluß ausüben können, gleichgültig, ob sie der Mehrheitsfraktion oder der Opposition angehören. Der Verwaltungsausschuß fungiert dabei als Clearing-Stelle, was man besonders deutlich daran sieht, daß er selbst keine Zielsetzungen vorgibt, sondern im wesentlichen konfliktregulierend und die Ausschubarbeit steuernd wirkt. Im Verwaltungsausschuß selbst dominiert mit dem Bürgermeister wiederum die Spitze des Gemeinderates. Dieses Muster impliziert allerdings, daß der Gemeinderat als Organ einen Funktionsverlust hat hinnehmen müssen, da der Entscheidungsprozeß in der Institution des Verwaltungsausschusses und über die Person der Fraktionsspitzen hierarchisiert ist.¹⁵ Dies wird außerdem darin deutlich, daß der Ort, an dem Verwaltungsvorlagen noch im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß Veränderungen erfahren, nicht mehr wie frü-

¹⁵ Vgl. *Otfried Seewald*, a.a.O., S. 54.

her überwiegend das Plenum des Gemeinderates ist, sondern der Verwaltungsausschuß und die (vorberatenden) Fachausschüsse des Gemeinderats.

Die Einschaltung der Subsysteme in die Vorbereitungstätigkeit der Verwaltung hängt erwartungsgemäß stark davon ab, in welchem Maße das kommunale Entscheidungssystem politisch zentralisiert ist: Während in der Einheitsgemeinde ohne Ortschaften eine Artikulation von Interessen und reaktive Beteiligung an Plänen der Verwaltung lediglich über einzelne Ratsherren möglich ist, werden die Ortschaften immerhin noch formal, wenn auch spät, beteiligt; demgegenüber befinden sich die Mitgliedsgemeinden in der Samtgemeinde aufgrund der – jedenfalls in unserem Beispiel festgestellten – vielfältigen Personalunionen zwischen Mandatsträgern im Subsystem und in der Großgemeinde in einer ausgesprochen privilegierten Position, ganz abgesehen davon, daß die Frage der Einschaltung in die Vorbereitungstätigkeit der Verwaltung ohnehin nur für den begrenzten Kreis der Samtgemeinde-Aufgaben relevant ist. Dieser Befund läßt sich insgesamt nicht im Sinne einer *Bürokratisierung* der Politik interpretieren, sondern deutet auf eine *Hierarchisierung* im Entscheidungssystem hin.

7. Der Gemeinderat im Entscheidungsprozeß

Im 5. Kapitel war erörtert worden, inwieweit aus dem Gemeinderat Initiativen und Anstöße für den kommunalen Entscheidungsprozeß stammen; wir hatten auch gesehen, daß Mitglieder des Gemeinderats, Bürgermeister und Beigeordnete, die politischen Funktionen des Verwaltungsausschusses steuern oder beeinflussen. Wenn wir uns jetzt dem Entscheidungsprozeß im Gemeinderat zuwenden, so wird davon ausgegangen, daß Initiativen der Fraktionen zuvor von der Verwaltung und vom Verwaltungsausschuß aufgegriffen, bearbeitet oder ausgefiltert worden sind. In gewisser Weise geht es also jetzt primär um die Legitimationsfunktion des Gemeinderats bei kommunalpolitischen Entscheidungen. Andererseits hätten wir die Ausschubarbeit zu berücksichtigen, deren Resultate den Verwaltungsausschuß noch passieren müssen, mit dem wir uns schon befaßt haben. Hier tritt das bekannte Darstellungsproblem auf, wenn analytisch unterscheidbare Phasen des Entscheidungsprozesses nicht eindeutig bestimmten Institutionen des Entscheidungssystems zuzuordnen sind. Insofern spielt der Rat natürlich in der ersten Phase des Entscheidungsprozesses, die wir schon behandelt haben, eine Rolle, worauf hier deshalb nicht weiter eingegangen werden soll. Ebenso haben wir den Verwaltungsausschuß behandelt, der sich erst nach den Ergebnissen der Ausschußberatungen mit Angelegenheiten des Rates befaßt – allerdings nicht abschließend, sondern vorbereitend für das Plenum. Etwas verkürzt könnte man sagen, daß in dem folgenden Kapitel entscheidungsprozessual in erster Linie untersucht wird die Ratifikation von Entscheidungsvorlagen, unabhängig von ihrer Initiierung, im Plenum des Gemeinderats nach Vorlage durch den Verwaltungsausschuß. Dabei werden wir unter theoretischen Gesichtspunkten die Informationsverarbeitungskapazität des Rates und seiner Gremien sowie den Prozeß der Konfliktregelung gesondert betrachten. Abschließend wird das Entscheidungsverhalten im Plenum behandelt.

7.1 Entscheidungsthemen im Gemeinderat

Bereits im 3. Kapitel hatten wir die objektive Problemlage der neuen Gemeinden umrissen und den Aufgabenbestand der verschiedenen Systeme dargestellt. Hieraus ließ sich schon erahnen, womit der Gemeinderat sich würde befassen müssen; darüber hinaus haben wir im 5. Kapitel beispielhaft einige Initiativen erläutert sowie global die Einschätzung der kommunalpolitischen Prioritäten durch die Befragten dargelegt. Wir wollen jetzt noch etwas konkreter werden und die Entscheidungsgegenstände, wie sie sich schließlich in den Protokollen der Plenarsitzungen der Gemeinderäte finden, umreißen. Wir stützen uns hierbei auf die Analyse der Protokolle der drei Großgemeinderäte und damit auf die Tagesordnungen, die zwischen Konstituierung der Gemeinderäte nach der Gebietsreform und der letzten Sitzung 1978 anfielen.¹ Diese Themata reflektieren zugleich die grundsätzliche sachliche und funktionelle Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den drei Organen. Inwieweit die Räte hierbei von der Möglichkeit des Entscheidungsvorbehalts gegenüber Verwaltungsausschuß und Gemeindedirektor Gebrauch gemacht haben (§ 40 NGO), kann nicht gesagt werden; wir fanden jedenfalls keinen Hinweis.²

Einen Überblick über die Häufigkeit, mit der sich die Gemeinderäte mit bestimmten Tagesordnungspunkten befassen müssen, gibt Tabelle 7.1. Hierbei handelt es sich lediglich um die Zahl der Ratssitzungen, in denen die betreffenden Themata angesprochen waren, unabhängig davon, in wieviele Tagesordnungspunkte z. B. der Komplex »Personalfragen« aufgeteilt war.

Man sieht, daß in den betrachteten fünf Jahren in allen drei Gemeinden Personalfragen und Haushaltsangelegenheiten am häufigsten auf der Ta-

1 In Schwanewede fanden zwischen dem 4. 7. 1974 und dem 26. 7. 1978 24 Sitzungen statt; für Ritterhude wurden für die Zeit vom 28. 6. 1974 bis 19. 10. 1978 zwar 30 Sitzungen gezählt, dabei handelte es sich jedoch in sechs Fällen um Sondersitzungen mit nur einem oder zwei Tagesordnungspunkten, so daß man auch hier 24 reguläre Sitzungen zugrunde legen kann. Für den Samtgemeinderat Hambergen fielen zwischen dem 28. 6. 1974 und dem 2. 7. 1978 lediglich 17 Sitzungen an; andererseits waren im Rat der Vertreter der Mitgliedsgemeinden zwischen dem 2. 10. 1973 und dem 26. 3. 1974 sieben Sitzungen abgehalten worden, in denen wesentliche Personal- und Organisationsfragen der neuen Samtgemeinde vorbereitet worden waren. Wir haben deshalb diese sieben Sitzungen (und damit einen längeren Untersuchungszeitraum) zusätzlich ausgewertet, um auch im Fall der Samtgemeinde auf 24 Sitzungen zu kommen.

2 So auch *Seewald*, a.a.O., S. 121.

Tabelle 7.1 Zahl der Ratssitzungen mit Tagesordnungspunkten zum Thema ...

Thema	Gemeinde	Samtgem. Hambergen	Schwane- wede	Ritter- hude
		24 Sitz. 2.10.73 - 2. 7.78	24 Sitz. 4.7.74 - 26.7.78	30 Sitz. 28.6.74 - 19.10.78
Personalfragen		16	17	16
Aufwandsentschädigung		6	5	1
Organisationsfragen		10	10	10
Haushaltsangelegenheiten		14	19	22
Abgaben		3	11	15
Baumaßnahmen und Grundstücksfragen		9	11	10
Benennung von Straßen		0	4	4
Schulfragen		12	11	6
Planungsangelegenheiten		4	12	18

gesordnung der Sitzungen standen; dies hängt damit zusammen, daß es sich hierbei um jährlich wiederkehrende Angelegenheiten wie die Aufstellung des Haushaltsplans, die Entlastung des Verwaltungschefs, Genehmigung von Nachtragshaushalten etc. handelt. Die Häufigkeit der Personalfragen ist dadurch bedingt, daß in den Untersuchungszeitraum 1974 und 1976 die Konstituierung der Gemeinderäte mit den damit zusammenhängenden Personalentscheidungen fiel. Während Organisationsfragen die drei Gemeinderäte absolut gleichmäßig beschäftigten und Baumaßnahmen vergleichbar häufig diskutiert wurden, schlägt sich in Tab. 7.1 andererseits der Unterschied im Aufgabenspektrum der drei Systeme nieder:

- Mit *Planungsangelegenheiten* befaßt sich, wie man sieht, der Samtgemeinderat relativ wenig; es handelt sich hierbei lediglich um Aufstellungsbeschluß oder Bekanntgabe des Flächennutzungsplans sowie den Beitrag zur Fortschreibung des regionalen Raumordnungsprogramms. Die Bebauungspläne hingegen werden von den Mitgliedsgemeinden aufgestellt; insofern ist andererseits erklärlich, weshalb die Einheitsgemeinden 12 bzw. 18 Sitzungen mit Planungsangelegenheiten bestritten, weil sie nämlich in vielfältiger Weise mit den Bebauungsplänen der eingemeindeten Teile befaßt waren. Das Gleiche gilt für die Benen-

nung von Straßen, die zwar im Bereich der Samtgemeinde auch ein kommunalpolitisches Problem im Gefolge der Gebietsreform war, allerdings für die Mitgliedsgemeinden und nicht für das Makro-System. Vom Aufgabenbestand her läßt sich auch erklären, weshalb in der Samtgemeinde die Frage der Abgaben von untergeordneter Bedeutung ist: Hier fielen nur der Erlaß der Entwässerungssatzung sowie von Gebührensatzungen für die Schwimmhalle und die Sauna an, während in den Einheitsgemeinden Gebührenordnungen für Kindergärten und Erschließungsbeiträge zu behandeln waren. Am Unterschied zwischen Schwanewede und Ritterhude erkennt man aber auch, daß es von den Leitbildern der Kommunalpolitik abhängt, inwieweit man sich Friedhofssatzungen, Verwaltungsgebührenordnungen oder Gebührensatzungen für Obdachlosenunterkünfte gibt, Angelegenheiten, die in der Samtgemeinde nicht angesprochen waren.

- Kompetenzmäßig unterscheiden sich die Gemeinden ebenfalls nicht in Bezug auf die *Schulträgerschaft*; wenn die Gemeinderäte mit diesbezüglichen Fragen unterschiedlich häufig befaßt waren, so läßt sich dies im wesentlichen aus dem objektiven Problemdruck, d. h. aus den vorgefundenen schulischen Verhältnissen erklären. In welchem Ausmaß Fragen der Schulträgerschaft, Aufhebung oder Erweiterung von Schulen, Festlegung der Schulbezirke, Einrichtung bestimmter Schultypen oder Fragen der Lehrmittelversorgung den Gemeinderat befassen, hängt von den örtlichen Gegebenheiten und der politischen Initiativität der Gremien ab.
- *Baumaßnahmen und Grundstücksfragen* haben die Räte in vergleichbar vielen Sitzungen behandelt; dennoch sind hinter diesen Zahlen unterschiedliche örtliche Gegebenheiten und Probleme verborgen. Von der vorgefundenen Infrastruktur und der finanziellen Leistungsfähigkeit hängt es im wesentlichen ab, in welchem Maße Turnhallen, Schulneu- oder -erweiterungsbauten, Sportanlagen, Altenwohnungen, Maßnahmen der Kanalisation, Errichtung von Feuerwehrgerätehäusern, Erweiterung oder Neubau des Rathauses, Bau eines Kindergartens oder Einrichtung eines Bauhofes beschlossen werden; die hiermit zusammenhängenden Finanzierungs- und Grundstücksfragen schlagen sich natürlich ebenfalls nieder. Dabei beschäftigt insbesondere die Veräußerung von Grundstücken die Einheitsgemeinden mehr als in Tab. 7.1 zum Ausdruck kommt, während die Samtgemeinde kaum über Grundstücke disponieren kann.
- Wenn *Haushaltsangelegenheiten* in den Einheitsgemeinden die Räte doch etwas häufiger befassen, so hängt dies u. a. damit zusammen, daß

unmittelbar nach der Gebietsreform die neuen Gemeinderäte hier die nicht mehr existierenden Räte der eingemeindeten Teile haushaltsrechtlich entlasten oder die finanziellen Belastungen aus deren alten Haushaltsplänen abwickeln mußten.

- Relativ invariant sind hingegen, wie gesagt, die Personal- und Organisationsfragen. Zu den *Personalfragen*, die regelmäßig zu Beginn der Legislaturperiode einen großen Raum einnehmen, gehören insbesondere die Wahl der Bürgermeister und ihrer Stellvertreter, die Besetzung der Ausschüsse, die Ernennung von Vertretern für die Zweckverbände, von Brandmeistern, Schöffen und Geschworenen oder Forsthütern. In Schwanewede kommt hinzu, daß die Ortsvorsteher vom Gemeinderat gewählt werden müssen. Ansonsten werden hier Einstellung und Besoldung der Gemeindebeamten behandelt, insbesondere natürlich die Fragen, die den Verwaltungschef betreffen, während Personalangelegenheiten der einfachen Angestellten und der Arbeiter auf den Gemeindedirektor delegiert sind. Daß Aufwandsentschädigungen in zwei der betrachteten Gemeinden ebenfalls eine gewisse Rolle gespielt haben, sei hier nachrichtlich vermerkt. *Organisationsfragen* beschäftigen den Rat insofern, als Hauptsatzung, Geschäftsordnung des Rats und der Ausschüsse erlassen oder geändert werden, Feuerwehrsatzungen beschlossen, die Schulträgerschaft für bestimmte Schulen, der Beitritt zum niedersächsischen Gemeindeverband oder die Reorganisation von Wasser- oder Realverbänden beraten wurden. Hinzu traten eher verwaltungsorganisatorische Fragen wie die Einführung einer EDV-Anlage oder die Abhaltung von Verwaltungssprechstunden.

7.2 *Äußerer Ablauf des Entscheidungsprozesses*

In diesem Abschnitt soll zunächst das *Procedere* in den Ausschüssen und im Plenum des Gemeinderats beschrieben werden, wie es sich heute im Vergleich zur Zeit vor der Gebietsreform darstellt; dabei ist zu fragen, ob es strukturbedingte Unterschiede in den Verfahrensweisen in den Räten der Großgemeinden und ihrer Subsysteme gibt.

7.2.1 *Sitzungshäufigkeit*

Die Geschäftsordnung der Räte der neuen Großgemeinden sehen entsprechend § 41 II NGO vor, daß das Plenum mindestens vierteljährlich tagt; darüber hinaus kann der Rat nach Geschäftsanfall oder auf Verlangen eines Drittels seiner Mitglieder, des Verwaltungsausschusses oder des Gemeindedirektors einberufen werden. Unsere Auswertung der Sitzungsprotokolle der Gemeinderäte ergab, daß im Durchschnitt der Jahre 1974 bis 1978 etwa vier bis sechs Sitzungen pro Jahr in den einzelnen Gemeinden abgehalten wurden³ (s. Tab. 7.2). Dabei ist die festgestellte Sitzungshäufigkeit insofern untypisch, als unmittelbar nach Konstituierung der neuen Gemeinderäte die Sitzungshäufigkeit relativ hoch war. Sie hatte sich bis 1978 in allen drei Gemeinden auf etwa vier Sitzungen im Jahr eingependelt. Immerhin zeigt Tabelle 7.2, daß zwischen den drei Gemeinden erhebliche Unterschiede nicht nur in der Zahl der Sitzungen, sondern vor allem in der Zahl der behandelten Tagesordnungspunkte und in der Sitzungsdauer festzustellen sind. In den Einheitsgemeinden liegt erwartungsgemäß die Zahl der Tagesordnungspunkte beinahe um das Doppelte höher als in der Samtgemeinde, wobei die Ortschaftsverfassung in Schwanevede den dortigen Gemeinderat nicht wesentlich gegenüber der Gemeinde ohne Ortschaften entlastet. Der Samtgemeinderat tagt nicht nur – zumindest in den betrachteten fünf Jahren – weniger häufig und behandelt weniger Tagesordnungspunkte in seinen Sitzungen, sondern die Sitzungen sind auch kürzer, und auf den einzelnen Tagesordnungspunkt entfällt mit durchschnittlich 15 Minuten die geringste Beratungsdauer. In diesen Daten drückt sich also quantitativ aus, was wir qualitativ bereits aus der Kompetenzverteilung wissen. Wir werden auf diese Fragen nochmals zum Abschluß dieses Kapitels unter dem Gesichtspunkt des Zeitbudgets des einzelnen Ratsherren zurückkommen.

Vor der Gebietsreform ist die Sitzungshäufigkeit der alten Gemeinderäte mit durchschnittlich vier Sitzungen pro Jahr zwar etwas niedriger als in der Zeit zwischen 1974 und 1979, sie entsprach aber dem von der NGO vorgesehenen Minimum und der erwarteten Sitzungsfrequenz nach Normalisierung des reformbedingten Entscheidungsdrucks. Reformeffekte lassen sich mithin nicht in Bezug auf die Sitzungshäufigkeit des Plenums feststellen, wenn wir Alt- und Großgemeinden vergleichen; es ergibt sich auch kein Unterschied, wenn wir die Verhältnisse in den heutigen Mit-

3 In der Samtgemeinde Hambergen lagen die Protokolle nur bis zur Sitzung vom 2. 7. 1978 vor; es fehlt etwa eine Sitzung für den Vergleich.

Table 7.2 Gemeinderatssitzungen 1974-1978

Gemeinde	Samtgemeinde Hambergen	Schwanewede	Ritterhude
Zahl der Sitzungen	18	25	31
Sitzungen/Jahr	3,6	5	6,2
Zahl der TOP ¹⁾ ohne Regularien	112	224	236
TOP/Sitzung	6,2	7,9	7,6
Sitzungsstunden	28	90,5	79
Minuten/TOP	15	24,2	20,1
Stunden/Sitzung	1,5	3,6	2,5

1) unabhängig von der Zahl der Unterpunkte

gliedsgemeinden der Samtgemeinde heranziehen, in denen ebenfalls die NGO unmittelbar mit ihrem Minimum von vier Sitzungen pro Jahr das Verfahren strukturiert. Allerdings tagen die Ortschaften im semi-zentralen Schwanewede tendenziell weniger häufig, mit leichten Unterschieden zwischen den einzelnen Ortschaften zwei- bis sechsmal pro Jahr. Dort gelten für die Ortsräte die Bestimmungen der Hauptsatzung für die Tagung von Ausschüssen des Gemeinderats, die keine Mindest-Sitzungshäufigkeit vorschreibt. Daß die Ortschaften mit ihren vierteljährlichen Sitzungen, die etwa zwei bis sechs Tagesordnungspunkte (Verwendung der Ortschaftsmittel, lokales Vereinswesen, Straßenbenennungen, Stellungnahmen) umfassen und höchstens zwei Stunden dauern, keine nennenswerte Entlastung des Rats der Einheitsgemeinde sind, ergibt sich aus Tabelle 7.2. Man sollte erwarten, daß in der dezentralen Samtgemeinde die Räte der Mitgliedsgemeinden länger tagen; dies ist jedoch nicht der Fall: hier tagt man vierteljährlich und verhandelt zwischen einer halben und ei-

ner Stunde. Die Erklärung dafür, daß rein rechnerisch die Ortschaftsräte trotz höheren Zentralisierungsgrads der Großgemeinde eher mehr als die Räte der Mitgliedsgemeinden im dezentralisierten System tagen, liegt darin, daß die Ortschaftsräte keine Ausschüsse bilden können, während ein erheblicher Teil der kommunalpolitischen Arbeit in den Mitgliedsgemeinden nach wie vor in den Ausschüssen stattfindet. Allerdings ist festzuhalten, daß sich reformbedingt die Sitzungsdauer der Räte in den Mitgliedsgemeinden von fünf Stunden auf rund eine Stunde verringert hat.

Die Sitzungshäufigkeit der *Fachausschüsse* in den Gemeinderäten auf Makro-Ebene läßt sich heute wie früher schwer verallgemeinern.⁴ In den Einheitsgemeinden tagen sie nach Angaben der Befragten mindestens einmal im Quartal, abgestimmt auf den Sitzungsrhythmus des Gemeinderats, nicht selten auch einmal im Monat; dabei ist die Sitzungsdauer auf durchschnittlich drei Stunden angestiegen. Im Samtgemeinderat liegt aber auch hier das Aktivitätsniveau mit ein bis zwei Sitzungen pro Jahr mit jeweils etwa zwei Stunden niedriger als in den Einheitsgemeinden. Hinzurechnen muß man allerdings die Ausschußtätigkeit in den Mitgliedsgemeinden, die in etwa das gleiche Niveau erreicht.

Reformbedingt hat sich die Sitzungshäufigkeit der Fachausschüsse in den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde jedoch verringert; in den Einheitsgemeinden fehlt dieser Vergleichsmaßstab naturgemäß. Andererseits wurde von den Befragten festgestellt, daß man früher in den Kleingemeinden seltener und kürzer getagt habe als in den Ausschüssen der heutigen Einheitsgemeinden. Allerdings kam es auch hier vor der Gebietsreform zu situationsbedingten starken Schwankungen:

In der Gemeinde Platjenwerbe tagte früher am häufigsten der Bauausschuß alle zwei bis drei Wochen. Denn die Gemeinde beteiligte sich an der Planung der Autobahn, um einen möglichst effektiven Lärmschutz zu erreichen. Ferner war eine Autobahnabfahrt auf Gemeindegebiet vorgesehen. Hinzu kamen die Ansiedlung eines großen Handelszentrums sowie die Planungen für ein Gemeindezentrum und diverse Sportanlagen.

Am deutlichsten haben sich Sitzungshäufigkeit und Sitzungsdauer bei den *Verwaltungsausschüssen* verändert, die zwar als eigenes Organ zu betrachten sind, hier aber im Kontext der Ratsarbeit mitbehandelt werden

4 Dies liegt u. a. daran, daß der Gemeindedirektor die Ausschüsse im Rahmen der Vorbereitungstätigkeit nach § 62 I 1 NGO nur beteiligen soll.

sollen. Die Verwaltungsausschüsse bzw. der Samtgemeindeausschuß mußten früher wie heute einmal im Monat tagen. In der Regel tagten sie früher 14-tägig, allerdings ausschließlich in den Kerngemeinden, die über eine hauptamtliche Verwaltung verfügten (s. oben 3.2). Dies hat sich in den neuen Einheitsgemeinden nicht geändert, allerdings ist die Sitzungsdauer von früher drei bis vier Stunden auf heute zwei Stunden zurückgegangen. Auch in dieser Hinsicht heben sich die Verhältnisse in der Samtgemeinde wiederum von denen in den Einheitsgemeinden ab: der Samtgemeindeausschuß tagt lediglich einmal im Monat etwa drei Stunden, und die Verwaltungsausschüsse der Mitgliedsgemeinden alle zwei Monate, da sie nur nach Bedarf einberufen werden müssen (§ 69 I NGO).

In einer der Mitgliedsgemeinden gab der Bürgermeister an, daß man lediglich fünf- bis sechsmal im Jahr für drei bis vier Stunden tage. Ansonsten bespräche er die anfallenden Angelegenheiten mit dem stellvertretenden Gemeindedirektor, und im übrigen würde man zweimal im Jahr zum Essen gehen. In einer anderen Mitgliedsgemeinde waren die Angaben widersprüchlich.

Tabelle 7.3 Sitzungshäufigkeit der Verwaltungsausschüsse

Gemeinde/ Bereich \ Zeitpunkt	vor 1974	seit Reform
SG Hambergen		
- Mitgliedsgemeinde	14-tägig, 3 - 4 Std.	6 Sitzungen/Jahr, 3 Std.
- Samtgemeinde	-	12 Sitzungen/Jahr, 3 Std.
Schwanewede	14-tägig, 3 - 4 Std.	14-tägig, 2 Std.
Ritterhude	14-tägig, 3 - 4 Std.	14-tägig, 2 - 3 Std.

Man wird als Reformeffekt an dieser Stelle festhalten können, daß die Verwaltungsausschüsse auch der neuen Großgemeinden rein zeitlich nicht mehr die zentrale Stellung einnehmen, die sie vor der Reform in den Kleingemeinden hatten; die Erklärung ist darin zu sehen, daß das Fehlen

des Verwaltungsapparats in vielen Altgemeinden eine relativ intensive Arbeit des Verwaltungsausschusses erforderlich machte; daß die Verwaltungsausschüsse der Mitgliedsgemeinden offenbar nicht mehr derartig ausgelastet sind wie vor der Gebietsreform, dürfte sich aus dem Kompetenzverlust an die Samtgemeinde erklären.

7.2.2 *Aufstellung der Tagesordnung*

Gemäß § 41 III NGO und entsprechender Geschäftsordnungsbestimmungen der Gemeinderäte stellt der Ratsvorsitzende die Tagesordnung im Benehmen mit dem Gemeindedirektor auf, der die Aufnahme von bestimmten Angelegenheiten verlangen kann. Während die Tagesordnung jeweils einen Punkt »Mitteilungen und Wünsche« zu enthalten hat, ist der Punkt »Verschiedenes« ausdrücklich ausgeschlossen. Die Ladungsfrist beträgt in der Regel eine Woche.

Uns interessierte die Frage, mit wem der Bürgermeister bei der Zusammenstellung der Tagesordnung Kontakt aufnimmt. Die Verfahrensweisen vor und nach der Gebietsreform sind eindeutig bestimmt vom Differenzierungsgrad des politisch-administrativen Systems:

- In den Altgemeinden ohne hauptamtliche Verwaltung, in denen der Bürgermeister das Amt des Verwaltungschefs in Personalunion wahrnahm, stellte er die Tagesordnung im wesentlichen alleine auf oder fragte unter den Ratsmitgliedern, wer noch ein Anliegen hätte. Sofern sich Fraktionen gebildet hatten, waren die Fraktionsvorsitzenden die Ansprechpartner für den Bürgermeister. Gelegentlich besprachen sich die Bürgermeister außerdem mit den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses, die ohnehin in der Regel die Fraktionsvorsitzenden waren.
- In den Altgemeinden mit hauptamtlichem Gemeindedirektor war naturgemäß dieser der Ansprechpartner des Bürgermeisters, wobei allerdings die Initiative noch eindeutig beim Bürgermeister lag, der im übrigen auch die Kontakte zu Ratsherren und Fraktionsvorsitzenden ausschöpfte.
- In den neuen Großgemeinden ändert sich an diesem Muster, das auch die NGO vorzeichnet, nichts; im wesentlichen wird die Tagesordnung im Kontakt zwischen Bürgermeister und Gemeindedirektor aufgestellt. Allerdings liegt jetzt als Folge der intensiven Vorbereitungsstätigkeit der Verwaltung die Initiative bei ihr; sie erstreckt ihre Vorbereitungsstätigkeit eben auch auf die Aufstellung der Tagesordnung einschließlich Vorschläge für die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte

und unterbreitet dem Bürgermeister diese Vorlage mit der Frage, ob er noch zusätzliche Tagesordnungspunkte behandelt wissen möchte. Diese zentrale Stellung der Verwaltung erwächst auch daraus, daß Anträge zur Tagesordnung schriftlich eingereicht werden müssen und an die Verwaltung – als Stab des Bürgermeisters – zu richten sind. Im übrigen ergibt es sich aus der Arbeit des Verwaltungsausschusses.

In den *Mitgliedsgemeinden* der Samtgemeinde findet sich ebenfalls, sofern sie über einen nebenamtlichen stellvertretenden Verwaltungschef verfügen, die Praxis des Benehmens zwischen Bürgermeister und diesem. Insofern hat sich hier durch die Gebietsreform nichts geändert. Gänzlich anders sehen die Verhältnisse naturgemäß in den *Ortsräten* der Einheitsgemeinde aus: hier nimmt der Ortsbürgermeister Verbindung mit der Verwaltung, insbesondere dem Gemeindedirektor oder dem Hauptamtsleiter auf, der für die Betreuung der Ortschaft zuständig ist, um die Tagesordnung, die wesentlich davon bestimmt wird, welche Beratungsgegenstände in die Ortsräte von seiten der Gemeinde gegeben werden, zu erstellen. Natürlich finden aber auch hier Vorgespräche mit einzelnen Ortsratsmitgliedern statt. Die Aufstellung der Tagesordnung war und ist *konfliktlos*. Einzelne Befragte konnten sich allerdings daran erinnern, daß schon einmal streitig gewesen sei, ob Anträge von Bürgern noch weiter in den Ausschüssen vorzuklären oder schon entscheidungsreif seien, ob einzelne Angelegenheiten öffentlich oder nicht-öffentlich beraten werden sollten oder ob ein wichtiger Punkt am Ende der Tagesordnung richtig aufgehoben sei. Die Ausschüsse des Gemeinderats hingegen werden nach § 52 II NGO vom *Gemeindedirektor* im *Einvernehmen* mit dem Ausschußvorsitzenden eingeladen, so oft es die Geschäftslage erfordert.

7.2.3 *Rollenverteilung in den Sitzungen*

Der Sitzungsablauf in Ausschüssen und Plenum ist durch Geschäftsordnungen relativ formalisiert. Der Vorsitzende (Ausschußvorsitzende, Bürgermeister) eröffnet, leitet und schließt die Sitzungen (§ 44 I NGO). Entweder beschränkt die Geschäftsordnung bereits die Redezeit, oder aber der Vorsitzende kann mit Zustimmung des Gremiums die Rededauer auf eine bestimmte Zeit begrenzen. In allen Gemeinden fand sich die Bestimmung, daß ein Ratsherr höchstens zweimal zu einem Tagesordnungspunkt das Wort ergreifen darf.

Die *Rollenverteilung* in den Sitzungen hängt von der Zahl der verschiedenen Akteure ab. Mit dem Auftreten einer hauptamtlichen Verwaltung,

Ausschußvorsitzenden und Fraktionssprechern hat sich in der Folge der Gebietsreform der Bürgermeister aus dem Zentrum des inhaltlichen Geschehens etwas verdrängen lassen; trug er früher in Gemeinden ohne hauptamtliche Verwaltung nicht selten im Ausschuß bereits zur Sache vor und weniger der Ausschußvorsitzende, so beschränkt er sich heute überwiegend auf die formale Leitung der Plenarsitzungen. Vor der Gebietsreform trugen die Bürgermeister nicht selten auch im Plenum Beschlußvorlagen vor. Diese Rolle haben heute durchgängig die Vorsitzenden der Ausschüsse oder Berichterstatter übernommen. In den Ausschüssen andererseits trägt in der Regel der Verwaltungschef oder ein Amtsleiter vor, während sich die Administration in den Plenarsitzungen reaktiv verhält und allenfalls Stellung nimmt. Diese Rolle wird durch die Geschäftsordnungen unterstützt, die dem Gemeindedirektor die Möglichkeit geben, jederzeit zur Klarstellung tatsächlicher oder rechtlicher Verhältnisse außer der Reihe das Wort zu ergreifen. Ferner ist daran zu erinnern, daß die Tagesordnung für die Ausschüsse vom Gemeindedirektor aufgestellt wird, der diese zur Vorbereitung der Verwaltungsausschußsitzungen beteiligen soll.

Ein wesentlicher verfahrensmäßiger Reformeffekt, der mit der Etablierung einer hauptamtlichen Verwaltung zu erklären ist, ist das gestiegene Maß an *Schriftlichkeit* von Entscheidungsvorlagen. Sei es, daß die Verwaltung von sich aus initiativ geworden ist, sei es, daß sie Anregungen aus dem Gemeinderat aufgegriffen hat, sie präsentiert ihre Vorschläge heute schriftlich. Hieraus erklärt sich, daß die Verwaltungsseite lediglich in der ersten Phase der »parlamentarischen« Beratungen, in der Ausschußphase, die Vorlagen verbal erläutert, während sie sich im Plenum reaktiv verhält, weil den Ratsherren alle wesentlichen Informationen bereits schriftlich vorliegen. Insofern hat der Ratsvorsitzende lediglich noch die Aufgabe, in einen Tagesordnungspunkt einzuführen und die Debatte zu leiten. Die geringe durchschnittliche Diskussionszeit von 15 bis 24 Minuten, die auf einen Tagesordnungspunkt rechnerisch entfällt, deutet schon darauf hin, daß zumindest im Plenum nicht mehr allzu intensiv diskutiert wird.

Das Verfahren in den heutigen Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde nimmt eine Zwitterstellung im Verhältnis des Zustandes vor und nach der Reform ein. Einerseits fehlt die Verwaltungsseite, es sei denn Haushalts- oder Bebauungspläne sind von der Samtgemeinde-Verwaltung im Zuge der Verwaltungshilfe ausgearbeitet worden; andererseits scheinen die Bürgermeister aber im Plenum die sachliche Debatte nicht mehr in dem Maße zu dominieren, wie sie einen nebenamtlichen stellvertretenden Gemeindedirektor zur Seite haben.

An dieser Stelle ist nochmals auf eine Besonderheit in zweistufigen Systemen hinzuweisen: die *Anwesenheit von Vertretern der Makro-Ebene* in den Räten der Ortschaften und Mitgliedsgemeinden.⁵ Zudem ist in Erinnerung zu rufen, daß fast durchgängig Ratsmitglieder des Makro-Systems auch Mitglieder in der Vertretungskörperschaft der betreffenden Subsysteme sind. Die Personalunionen gehen freilich wesentlich weiter, da in zwei der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeindedirektor und sein Stellvertreter jeweils stellvertretende nebenamtliche Gemeindedirektoren sind. Der Samtgemeindedirektor begibt sich aber auch in die anderen Mitgliedsgemeinden, sei es, daß er als Zuhörer an deren Ratssitzungen teilnimmt, sei es, daß er das Protokoll führt. Ähnlich verhält es sich in den Ortsräten, an deren Sitzungen ebenfalls die Gemeindedirektoren oder ein Vertreter des Hauptamtes zur Protokollführung teilnehmen. Nicht ganz so regelmäßig scheinen die (Samtgemeinde-)Bürgermeister in den Subsystemen teilzunehmen; zwar waren sie in einer Ortschaft bzw. einer Mitgliedsgemeinde zugleich Bürgermeister und stellen damit eine weitere Klammer zwischen den beiden Systemebenen dar, dies bedeutet aber nicht, daß sie ähnlich gleichmäßig und regelmäßig in allen Subsystemen präsent wären. In den anderen Ortschaften oder Mitgliedsgemeinden können sich die Bürgermeister nämlich lediglich als Gäste betrachten. Wie bereitwillig sie an den Sitzungen teilnehmen, hängt nicht unwesentlich davon ab, wie die politischen Mehrheitsverhältnisse in den Subsystemen liegen.

Insgesamt kann man sagen, daß sich reformbedingt infolge der gestiegenen Zahl der Akteure die Bürgermeister stärker auf formale Funktionen beschränken, während die fachliche Diskussion Ratsherren und Verwaltungsvertretern zumindest gleichgewichtig überlassen wird. Dabei tritt die Verwaltung in der Ausschußphase aktiver auf als im Plenum, wo Ausschußvorsitzende und Fraktionsspezialisten in den Vordergrund treten.

7.3 *Teilnahme der Öffentlichkeit*

Nach § 41 IV NGO sind »Zeit, Ort und Tagesordnung der Ratssitzungen ortsüblich bekanntzumachen, sofern der Rat nicht zu einer nichtöffentlichen Sitzung einberufen wird.« Diese Bekanntmachung erfolgt wenig-

5 § 55a IV NGO; hierzu ablehnend die Thieme-Kommission, Bericht S. 102.

stens durch Aushang am Rathaus oder an den Feuerwehrrhäusern in den verschiedenen Ortsteilen. Bei den darüber hinausgehenden Formen der Bekanntmachung kann man einen leichten Wandel feststellen. Früher hat man die Bekanntmachung gelegentlich an Bäumen angeschlagen oder in Geschäften ausgehängt. Auch die Presse hat in ihrem Lokalteil häufig auf Gemeinderatssitzungen hingewiesen. Relativ neu scheint zu sein, daß die Verwaltung die Presse gezielt informiert; darüber hinaus unterrichten die lokalen Parteien die Bürgerschaft hier und dort mit »Bürgerbriefen«. Wenn man so will, zeichnet sich hier eine Veränderung der Unterrichtung der Öffentlichkeit mit der Nutzung der Presse als Medium ab, vergleicht man dies mit dem Verfahren wie es früher in einer der Randgemeinden betrieben wurde:

»In Eggestedt lief das Einladungsschreiben mit Laufzettel im Rundlaufverfahren auf jeder Seite der Dorfstraße mit Unterschrift und Uhrzeit zumindest von Ratsmitglied zu Ratsmitglied.«

Auf die Frage

»Wie stark schätzen Sie das Interesse der Öffentlichkeit an Ratssitzungen ein?«

antworteten die heutigen Amtsinhaber mit 4,0 wesentlich pessimistischer als die ehemaligen Amtsinhaber hinsichtlich der Zeit vor der Reform mit 3,2. Im Gemeindevergleich fiel das Interesse der Öffentlichkeit an Ratssitzungen vor der Reform allerdings unterschiedlich aus.⁶ Auch hinsichtlich der Angelegenheiten der Subsysteme ergab sich für die Ortschaften (3,6) und die Mitgliedsgemeinden (4,4) nur eine deprimierte Einschätzung der Befragten (Tab. 7.4).

Die *Protokolle* des Samtgemeinderats Hambergen haben die Teilnahme der Öffentlichkeit für 5 der 25 ausgewerteten Sitzungen festgehalten. Die Zahl der Anwesenden schwankte dabei zwischen 10 und 30 Zuhörern.

In der ersten Sitzung des Samtgemeinderats (12 Zuhörer) wurde der Vorsitzende des Interimsrats gewählt, die Geschäftsordnung des Rats beschlossen und über Verwaltungssprechstunden kontrovers diskutiert. 10 Teilnehmer fanden sich ein, als Personalfragen sowie der Haushalt 1974 beschlossen wurden. 20 Hörer wurden registriert, als über die Schulträgerschaft der Samtgemeinde wiederum kontrovers abgestimmt wurde. 14 Teilnehmer fanden sich ein, als

6 $\text{Eta} = 0,35$ abhängig von Gemeinde.

Tabelle 7.4 Interesse der Öffentlichkeit an Ratssitzungen

Gemeinde \ Aktualität	Hambergen	Schwanewede	Ritterhude	\bar{x}
früher	1,0	3,8	2,7	3,2
heute				
Makro-System	4,1	4,1	3,9	4,0
Sub-system	4,4	3,6	-	3,9

1 = sehr stark; n = 45

über die Vertretung des Samtgemeindedirektors, über Aufwandsentschädigungen sowie die Übernahme von Krediten der Mitgliedsgemeinden und den Zusammenschluß von Wasserverbänden befunden wurde.

Offenbar ist die von der jeweiligen Tagesordnung ausgehende Betroffenheit entscheidend dafür, ob Bürger die Ratssitzungen besuchen; Fragen des Straßenbaus, des Vereinswesens oder Personalfragen scheinen für den Bürger interessant zu sein. In Ritterhude rechnet man mit 20 bis 30, in Schwanewede mit durchschnittlich 15 Teilnehmern pro Sitzung des Gemeinderats. Aber auch für die Zeit vor der Gebietsreform wurden keine höheren, sondern eher niedrigere Teilnehmerzahlen berichtet. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß die potentiell interessierte Einwohnerschaft entsprechend kleiner war. Wenn insofern für die Zeit nach der Gebietsreform aus den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde gelegentlich noch Teilnehmerzahlen von 20 bis 30 vermerkt werden, wenn es um die Verabschiedung eines Bebauungsplans geht, so deutet dies wiederum auf die höhere Betroffenheit der Bürger durch Entscheidungen des lokalen Rates hin, verweist zum anderen aber im Falle der Samtgemeinde erneut darauf, daß

»der Bürger Schwierigkeiten hat, zwischen Mitgliedsgemeinde und Samtgemeinde zu unterscheiden.«

Auch in der Einheitsgemeinde Schwanewede hat man registriert, daß Zuhörer aus den Ortschaften nur gelegentlich den Rat besuchen, dessen Sit-

zungsbeginn mit 18 Uhr für die landwirtschaftlich Tätigen zu früh ist. Gefragt, ob sich die Partizipation der Bürger reformbedingt erhöht oder verringert habe, antwortete die überwiegende Zahl der Befragten, daß sich die Teilnahme verringert habe oder bestenfalls unverändert geblieben sei. Besonders pessimistisch sind hierbei die ehemaligen Amtsinhaber. Als Ursachen wurden neben der größeren Bandbreite von Themata, die die betreffende Ortschaft nicht unmittelbar angehen, auch die längeren Anmarschwege zum Rathaus sowie die Schwierigkeit gesehen, nach der Ratssitzung mit den Ratsherren noch in den Gasthof zu gehen.

Neben diesen primär subjektiven Gründen läßt sich als objektive Ursache für Rücklauf oder Stagnation des Publikumsinteresses anführen, daß nach der Reform die NGO novelliert wurde⁷ und die *Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen* einführte. Hierdurch wurde den Plenarsitzungen des Rates das Wasser abgegraben, weil die Presse bereits die Ergebnisse der Ausschußberatungen zu verkünden pflegt und damit den Eindruck der Endgültigkeit der Empfehlungen beim Leser hervorruft. In der Tat waren 50 % (21) der Befragten der Ansicht, daß die Presse heute stärker als früher über die Kommunalpolitik berichtet. Wiederum sind es die ehemaligen Amtsinhaber, die die Presseberichterstattung negativer einstufen. Allerdings scheint die Presse im Untersuchungsbereich schon immer relativ ausführlich über die Angelegenheiten der einzelnen Gemeinden berichtet zu haben, nicht zuletzt deshalb, weil es teilweise zwei rivalisierende Lokalzeitungen gibt. Den Gemeinderäten ist auch vor der Reform schon bewußt gewesen, daß sie ein Interesse daran hat, ihren Lokalteil zu füllen und deshalb nur allzu gern Berichte entgegen nimmt, die von Ratsherren oder Fraktionen selbst verfaßt wurden. Auch hat man schon immer darauf geachtet, daß man bei der Presse jemand habe, der

»die Dinge so bringt, wie wir sie haben wollen.«

Daher kann sich natürlich beim Bürger auch unabhängig vom Besuch der Ratssitzungen oder der Ausschusssitzungen ein akzeptabler Informationsstand ergeben. Danach gefragt, wie sie den *Informationsstand des Bürgers* im Vergleich zur Zeit vor der Reform einschätzen, und zwar was Angelegenheiten des neuen Makro-Systems betrifft, ergab sich ein Mittelwert von 3,4, der Ambivalenz in der Beurteilung indiziert. Aber auch hinsichtlich der Angelegenheiten der Subsysteme wird der Informations-

7 Gesetz v. 15. 6. 1977 (nds. GVBl. S. 180; § 52 I i. V. m. § 45); siehe dazu kritisch die Thieme-Kommission, S. 78 ff., 170.

Tabelle 7.5 Informationsstand des Bürgers im Vergleich zu früher

		Hambergen		Schwanewede		Ritterhude		gesamt
		a) SG- Angelegen- heiten	b) MG- Angelegen- heiten	a) Groß- gemeinde- rat	b) Ort- schafts- rat	a)	b)	
heutige	a)	2,9		3,8		2,7		3,3
	b)		2,9		3,1		2,7	2,9
ehemalige	a)	5,0		3,2		3,7		3,6
	b)		3,0		3,8		3,5	3,6
gesamt	a)	3,1		3,6		3,2		3,4
	b)		2,9		3,3		3,0	3,1

$I =$ wesentlich höher als früher; $n_a = 40$; $S_a = 1,2$; $Eta = 0,18$; $n_b = 37$; $S_b = 1,0$; $Eta = 0,19$

stand des Bürgers mit im Mittel 3,1 nicht nennenswert günstiger eingeschätzt, wobei sich im übrigen die schon bekannte Polarisierung in den Einschätzungen früherer und heutiger Amtsinhaber zeigt: Sowohl hinsichtlich des Informationsstandes des Bürgers über Angelegenheiten des Makro-Systems urteilen die gegenwärtigen (3,3) günstiger als die ehemaligen Amtsinhaber (3,6) als auch hinsichtlich der Kenntnisse des Bürgers über Angelegenheiten der verbliebenen Subsysteme (2,9 vs. 3,6; s. Tab. 7.5).

7.4 *Fraktionen im Entscheidungsprozeß*

Im Kapitel 4.1.3 war beschrieben worden, wie sich die Fraktionen im Zuge der Gebietsreform als Reflex auf die Veränderungen in Parteiensystem und Parteiorganisation einerseits in den Ortschaften zurückbilden, andererseits im Makro-System an Bedeutung gewinnen. Im 5. Kapitel wurde gezeigt, daß sich diese strukturelle Veränderung prozessual darin ausdrückt, daß die Fraktionen allgemein als das Initiativzentrum des kommunalen Entscheidungssystems angesehen werden, wenngleich die Verwaltung bei der Produktion von Entscheidungsvorlagen überwiegt. Aber immerhin sind die Fraktionen nach mehrheitlicher Einschätzung durchaus auch selbst in der Lage, entscheidungsreife Vorlagen zu produzieren.

§ 39b NGO sieht vor, daß Fraktionen von mindestens zwei Ratsherren gebildet werden können; schon allein die gestiegene Größe der neuen Gemeinderäte macht daher die Fraktionsbildung möglich und auch wahrscheinlich, während vor allem in den kleineren Altgemeinden die Gemeinderäte mit gelegentlich nur fünf Mandatsträgern für die Fraktionsbildung zu klein waren. Hieraus erklärt sich, daß noch heute zum Teil in den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde (so in Holste) keine Fraktionierung eingetreten ist, was dort auch damit zusammenhängt, daß lediglich mit einer Gemeinschaftsliste gewählt wird. In den sonstigen Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde tagen die Fraktionen jeweils vor den Ratssitzungen. Im Gegensatz hierzu treffen sich die Fraktionen in den Räten der Makro-Systeme zusätzlich, um Ausschußsitzungen vorzubereiten. Es ist vor allem die neu eingeführte *Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen*, die den Beratungsergebnissen bereits eine gewisse Verbindlichkeit nach au-

ßen verleiht und daher ein abgestimmtes Auftreten der Fraktionen nahelegt.

Nach Einschätzung der Befragten beansprucht die Fraktionsarbeit heute 9,5 % des Zeitbudgets; früher hingegen wurden von den Fraktionssitzungen sogar 15 % des Zeitbudgets der Gemeinderäte beansprucht, was einerseits darauf hindeutet, daß auch vor der Gebietsreform schon zumindest in den Kerngemeinden die Fraktionen eine wichtige Stellung einnahmen, andererseits aber indiziert, daß die zeitliche Belastung der Kommunalpolitiker, wie im einzelnen noch zu zeigen sein wird, insgesamt gestiegen ist, so daß der relative Anteil der Fraktionen am Zeitbudget heute durchaus etwas niedriger liegen kann. Immerhin nimmt die Fraktionsarbeit noch mehr Zeit in Anspruch als die Ratssitzungen, die heute 5,5 % und vor der Gebietsreform 9,2 % des Zeitbudgets in Beschlag legten.

Auf die Bedeutung der Fraktionen für das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder wird noch einzugehen sein (7.7.1); zuvor soll jedoch die Kontrollfunktion der Fraktionen und des Rates insgesamt behandelt werden.

7.5 Kontrollfunktion des Gemeinderats

Die positiven Einschätzungen, die die Fraktionen (u. a. von den befragten Fraktionsvorsitzenden!) in unserer Untersuchung erfahren haben, können nicht unkritisch übernommen werden, denn in keinem Fall läßt sich davon sprechen, daß Gemeinderat und Fraktionen die Verwaltung nach dem Modell der legislativen Programmsteuerung (Grauhan) beherrschten. Daher ist die Frage zu stellen, in welchem Maße der Rat, Ausschüsse, Fraktionen und Plenum die Verwaltung wenigstens reaktiv unter Kontrolle haben. Auf die Frage

»Wie schätzen Sie im Hinblick auf die politische Kontrollfunktion den Sachverstand des Rates ein?«

wurde ausgehend von »1 = mangelhaft« die Kontrollkapazität des Rates heute mit 3,24 leicht besser als von den Ehemaligen für die Zeit vor der Reform (2,95) eingeschätzt. Trotz einer Standardabweichung von 0,99 ergaben sich im Mittel zwischen den drei Gemeinden keine Unterschiede, sondern die Antwortstreuung ist positionsbedingt, da die heutigen Spitzen

der Subsysteme in Bezug auf ihre Räte mit 4,0 zu einem sehr positiven Bild kommen.

Hierzu einige Kommentare für die Zeit vor der Reform:

»Die Räte hatten kein Spezialwissen, sie konnten kaum etwas nachprüfen. Hier reichte aber der gesunde Menschenverstand aus.«

»Das war von Haus aus mangelhaft, für mich waren das böhmische Dörfer, als ich in den Rat kam. Es dauert Jahre, bis man das alles lernt.«

». . . phantastisch die Bauern beim Bebauungsplanverfahren!«

»Im Grunde hat der große Durchschnitt kaum hinreichenden Sachverstand; einige überblicken die Dinge, was die sonstigen Mängel kompensiert.«

»Manche waren schon beruflich vorgebildet, die Durchschaubarkeit des Haushaltsplans war aber am schwierigsten. Die meisten wußten nur auf einem Gebiet ganz gut Bescheid.«

Für die Zeit nach der Gebietsreform scheint uns folgende Charakterisierung passend zu sein:

»Das Spezialwissen ist zwar auf Einzelmitglieder verteilt, bei der Größenordnung des Gemeinderats insgesamt aber ausreichend. Die Rechtsmaterien sind nicht so kompliziert, daß sie von einem Gemeinderat nicht kontrollierbar wären; der Gemeinderat ist wirksam, soweit entsprechende Zuarbeit der Verwaltung stattfindet.«

Über die Frage, ob es auch früher schon *Spezialisten* im Gemeinderat gegeben habe, war man geteilter Meinung. Nach langjähriger Ratstätigkeit entwickelte man sich gelegentlich zum Spezialisten; vor allen in Fragen des Bau- und des Schulwesens scheint es auch vor der Gebietsreform schon in den Gemeinderäten Experten gegeben zu haben. Im Gegensatz dazu wird heute aus allen drei Gemeinden berichtet, daß die Fraktionen über Spezialisten verfügten, vor allem für Planungsfragen, das Haushalts- und das Schulwesen. Diese Experten sind allerdings nicht im Gemeinderat selbst sozialisiert worden, sondern bringen ihr Spezialwissen aus ihrem Hauptberuf mit. Die leichten Verschiebungen im kommunalen Machtgefüge, die wir im 4. Kapitel skizziert haben, dürften hier durchschlagen, wenn die Fraktionen heute das Schulwesen von Lehrern, die Haushaltsfragen z. B. von Verwaltungsangehörigen, die in Bremen beschäftigt sind, oder Fragen des Straßenbaus von einem Steinsetzer betreuen lassen. Von den Parteien, die heute, wie gesagt, in ihren Gliederungen flächendeckend in die Gemeindeebene hineinragen, erfahren die Fraktionen allerdings keine nennenswerten, zumindest keine größere Un-

terstützung als früher, um ihre Kontrollfunktionen auszuüben. Schulungskurse finden allenfalls auf der Ebene der Landesverbände statt, so daß auf Gemeindeebene nur schriftliches Material der Parteien eintrifft. Interessanter ist es für die Fraktionen schon, Erfahrungen mit Parteifreunden in anderen Gemeinden auszutauschen. Ebenso wenig wie sich einzelne Fachausschüsse des Gemeinderats als besonders kontrollintensiv ausmachen ließen, wurden heute oder früher von der Verwaltung spezielle Informationsveranstaltungen für die Ratsherren durchgeführt.

Wir gingen davon aus, daß die *Mehrheitsfraktion*, zumal sie den Bürgermeister stellt, einen *Informationsvorsprung* gegenüber anderen Fraktionen besitzen würde. Dies wurde von 60 % der Befragten gleichermaßen für die Zeit vor der Reform wie für den heutigen Zustand festgestellt.

Aus der Sicht der Verwaltung gibt es jedoch in den drei Gemeinden keinen Unterschied im Informationsstand der Fraktionen, weil die Verwaltungen sich einerseits reaktiv verhalten, andererseits aber jedem Ratsherrn auf Anfrage Auskünfte geben. Als Erklärung für den von der Mehrzahl der Befragten gesehenen Informationsvorsprung der Mehrheitsfraktion wurde durchgängig die Verbindung zur Person des Bürgermeisters herausgestellt:

»Die Fraktion des Bürgermeisters hat aus der Natur der Sache heraus einen leichten Informationsvorsprung, weil der Bürgermeister zwangsläufig mehr auf dem Rathaus ist, mit dem Gemeindedirektor zu tun hat, automatisch früher informiert ist, die Dinge eher sieht und mit der Verwaltung sprechen kann. Die Angelegenheiten werden aber spätestens in der nächsten Verwaltungsausschußsitzung bekanntgegeben, so daß der Informationsvorsprung allenfalls zeitlicher Art ist und manchmal drei bis vier Tage beträgt.«

Dieser strukturelle Vorteil kann durch personalpolitische Umstände gesteigert werden; etwas wächst er mit zunehmender Amtsdauer einzelner Ratsherren oder wenn sich in der Verwaltung selbst – als Folge langer unveränderter Mehrheitsverhältnisse – Parteimitglieder eingenistet haben, die der Mehrheitsfraktion informell zuarbeiten.

Wenn sich die von uns befragten Positionsinhaber vergleichsweise besser informiert einschätzten als ihre Ratskollegen, so erklärten sie dies durchgängig aus ihrer privilegierten Position innerhalb des kommunalpolitischen Kommunikationssystems, aus der heraus sie schnelleren und umfassenderen Zugang zu Informationen hätten. Hieraus entspringt auch die durchgängig hohe Zufriedenheit mit dem persönlichen Informationsstand; verwaltungsnähere Positionsinhaber fühlen sich besonders gut informiert und schreiben diesen Umstand zugleich der *Informationspolitik*

der Verwaltung zu,⁸ während im parlamentarischen Raum die Kritik zunimmt und die Vertreter von Subsystemen teilweise kaum noch feststellen, aufgrund der Informationspolitik der Verwaltung hinreichend unterrichtet zu sein. Vor allem die Vertreter aus den Ortschaften der Einheitsgemeinde fühlten sich zum Teil nicht genügend unterrichtet, während andererseits die in den beiden Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde befragten Positionsinhaber sich nicht negativ äußerten, weil die personelle Verflechtung zwischen Samtgemeinde und Mitgliedsgemeinde über die Personen des Samtgemeindedirektors und seines Stellvertreters jeweils einen unmittelbaren Zugang zu zentralen administrativen Informationen sicherstellten. Natürlich kommt es in der Kommunalpolitik gelegentlich auch zum Streit darüber, ob die Verwaltung zu bestimmten Punkten informieren muß oder nicht; in der Regel handelt es sich hierbei um kommunale Bauvorhaben, aus denen sich die persönliche Betroffenheit einzelner Ratsmitglieder ergibt. Umgekehrt ist natürlich denkbar, daß der Rat von Informationen überschüttet wird, ohne daß der einzelne Ratsherr diese noch verarbeiten oder nachprüfen kann. Auf eine entsprechende Frage waren die Meinungen geteilt, wobei tendenziell die heutigen Amtsinhaber etwas stärker eine *Informationsüberlastung* verspüren als die Kommunalpolitiker vor der Gebietsreform. Die gute Überschaubarkeit vor allem der Kleingemeinden sowie das geringe Maß an Schriftlichkeit unter den früheren Verhältnissen gegenüber der Komplexität der Entscheidungsprobleme und dem begrenzten Zeitbudget der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker heute wurden als Erklärung von denjenigen Befragten angeführt, die in der Frage der Informationsüberschüttung einen Unterschied zwischen früherem und heutigem Zustand sahen.

Versucht man, die Kontrollkapazität des Rates abschließend zu beurteilen, so ist festzustellen, daß

- die Möglichkeit einer politischen Verselbständigung der Verwaltung theoretisch erst mit der Gebietsreform durchgängig gegeben ist,
- die personellen Verflechtungen zwischen parlamentarischem und Exekutivbereich sowie verbliebenen Subsystemen und Gemeindeverwaltung jedoch einen hinreichenden Informationsfluß zum Rat und den Fraktionen sicherstellen, um die Verwaltung ausreichend kontrollieren zu können.

8 Unterrichtungspflichten des Gemeindedirektors (§ 62 III) und des Verwaltungsausschusses (§ 57 IV NGO).

- Daß es hierbei nicht zu einer nennenswerten Benachteiligung der Oppositionsfraktionen kommt, liegt daran, daß sie im Verwaltungsausschuß mit Beigeordneten vertreten sind.
- Inwieweit sich darüber hinaus vor allem Kleinstfraktionen relativ depriviert fühlen, hängt von ihrer größenbedingten und aufgrund fachlicher Spezialisierung gegebenen Informationsverarbeitungskapazität ab. Natürlich ist eine hauptberufliche, fachlich spezialisierte Verwaltung dem ehrenamtlichen Gemeinderat immer an Informationsverfügung und -verarbeitungskapazität überlegen; daß die Verwaltung diese Machtbasis nicht nutzt, um eine bürokratische Politik durchzusetzen, ergibt sich aus ihrem reaktiven und dienenden Rollenverständnis, aus ihrer relativen Offenheit in der Informationspolitik sowie aus einer politischen Führung durch den Bürgermeister, der die Verwaltung jederzeit zur Vorlage von Informationen bewegen kann, dabei aber seinerseits wiederum in die Erwartungen seiner Fraktion eingebunden ist.

7.6 Konflikte und Konfliktregelung

Die Untersuchung geht davon aus, daß Entscheidungsprozesse nicht nur als Informationsverarbeitungsprozesse verstanden werden können, sondern – gerade politische Prozesse – immer auch Prozesse der Konflikt austragung und Konfliktregelung sind, da sie Allokations- und Distributionsentscheidungen beinhalten. In das relativ harmonische Bild des kommunalen Entscheidungsprozesses, das im vorherigen Abschnitt gezeichnet wurde, paßt entgegen unserer Erwartung der Befund, daß 47 % der Befragten, und zwar frühere und heutige Amtsinhaber gleichermaßen, keine Konflikte und 66 % keine *typischen Konflikte* in ihren Gemeinden sahen.

Unter *typischen Konflikten* verstehen wir Kompetenzkonflikte zwischen Rat und Verwaltung oder Konflikte über Personalfragen sowie Konflikte in bestimmten Politikbereichen (z. B. Planung, kommunales Haushaltswesen), die immer wieder auftreten. Mit diesen Antwortmöglichkeiten konfrontiert, deuteten die wenigen positiven Antworten und Beispiele allerdings nur zwei Bereiche an, in denen typische Konflikte auftreten: Personalfragen einschließlich Fragen der weiteren Verwaltungspolitik sowie im Bereich der Bauleitplanung andererseits.

Im Bereich der *Verwaltungspolitik* geht es um Verwaltungskosten oder die Beförderungspolitik, oder der Verwaltung wird vorgeworfen, sie ar-

beite nicht schnell genug oder das Protokoll gebe die Aussagen von Ratsherren nicht wörtlich wieder; in einer anderen Gemeinde wurden Terminfestsetzungen als problematisch empfunden, oder daß Sitzungsgelder nicht monatlich im voraus überwiesen wurden.

Handelt es sich hierbei um Konflikte, die sich zwischen Gemeinderat und Verwaltung abspielen, so reflektiert die Konfliktzone »Planung« in erster Linie Meinungsverschiedenheiten zwischen den Fraktionen. Entsprechend der hohen kommunalpolitischen Priorität, die planerischen Materien zugeschrieben wurde (s. o. 5.3), handelt es sich hierbei um einen für jedermann sichtbaren Politikbereich, in dem sich die Fraktionen profilieren können. Hierbei geht es jedoch nicht nur um unterschiedliche Präferenzen, sondern aus der Sicht der Befragten zum Teil auch darum, »Gefälligkeitsplanungen« zu verhindern.

Die hier getroffene Unterscheidung zwischen Konflikten, die sich zwischen Rat und Verwaltung einerseits abspielen und zwischen den Fraktionen andererseits, macht im übrigen für die Zeit vor der Gebietsreform in den Kleingemeinden in der Regel keinen Sinn: der Konflikt zwischen Rat und Verwaltung nahm hier regelmäßig die Gestalt eines Konfliktes zwischen Bürgermeister/Gemeindedirektor und seiner Fraktion einerseits sowie der Oppositionsfraktion andererseits an.

»Die Verwaltung war der Bürgermeister, und der gehörte unserer Fraktion an. Kritik am Bürgermeister war Kritik an der Fraktion und deren Politik.«

Fragt man, in welchem *Gremium* diese Konflikte sichtbar und ausgetragen werden, so stellt man fest, daß es heute der Verwaltungsausschuß und die Fachausschüsse sind, in denen Konflikte thematisiert werden, während vor der Gebietsreform Konflikte – wenn sie denn überhaupt auftraten – bis in das Plenum des Rats hinein ausgetragen wurden. Dieser Befund ist konsistent mit den zuvor geschilderten Beobachtungen, daß das Plenum insofern einen Funktionsverlust erlitten habe, als auch hier Verwaltungsvorlagen im Gegensatz zur Zeit vor der Reform keine Veränderungen mehr erfahren; ferner hatten wir festgestellt, daß der Verwaltungsausschuß als wesentliche politische Funktion die Kompromißbildung im Entscheidungsprozeß wahrnimmt. Besonders Fragen der Verwaltungspolitik können im nichtöffentlich tagenden Verwaltungsausschuß thematisiert werden, ohne daß der Verwaltungschef einen Gesichtsverlust hinnehmen muß. Ferner passieren kontroverse Vorlagen der Fachausschüsse, wie dargestellt, den Verwaltungsausschuß, bevor sie das Plenum erreichen. Andererseits werden naturgemäß programmatische Konflikte zwi-

schen den Fraktionen bereits in den Fachausschüssen sichtbar, zumal wenn sich die Fraktionen öffentlich profilieren wollen.

Konflikte können auf verschiedene Art und Weise beigelegt werden, durch Sachdiskussionen (sogenannte objektive Analyse), durch Kompromisse bei Zielkonflikten (Bargaining), durch Mehrheitsentscheid oder durch Rückzug auf formale Rechtspositionen. Als häufigste *Konfliktregelungsart* stellt sich die Sachdiskussion heraus, die früher anscheinend etwas häufiger praktiziert worden ist, gefolgt von Mehrheitsentscheidungen; Kompromißbildungen sind demgegenüber nach unseren Befragungsergebnissen von untergeordneter Bedeutung, und das Ausspielen formaler Rechtspositionen⁹ ist in den von uns untersuchten Gemeinden nicht üblich. Die Kompromißbildung bietet sich vor allen Dingen in Haushalts- und Finanzfragen an. Daß man Meinungsverschiedenheiten durch ausgiebige Sachdiskussion, d. h. durch Nachschieben objektiver Informationen, zu lösen versucht, erklärt sich mit daraus, daß die Gemeinden, wie wir anhand der Analyse des Abstimmungsverhaltens noch sehen werden, ausgeprägt daran interessiert sind, Entscheidungen des Gemeinderats möglichst einstimmig zu treffen. Dies gilt insbesondere für die Samtgemeinde, deren (Verteilungs-)Entscheidungen von den Ratsherren aus möglichst allen Mitgliedsgemeinden getragen und dort verständlich gemacht werden sollen.

In einem gewissen Gegensatz zu diesem letztlich doch sehr *harmonistischen Bild der Kommunalpolitik* stehen die Antworten zu der Feststellung

»die Gemeindepolitik ist durch die Reform künstlich parteipolitisiert worden.«

Dieses Statement fand mit 2,2 im Mittel leichte Zustimmung (Standardabweichung 1,47), wobei sich die Meinung in den Einheitsgemeinden mit 2,1 nicht unterschied, während man diese Feststellung in der Samtgemeinde (2,6) nur für teilweise zutreffend hielt. Dies liegt jedoch daran, daß wir hier nur Personen befragt haben, die sowohl früher als auch heute aktiv im Entscheidungssystem tätig waren; denn die Gruppe der gegenwärtigen Amtsinhaber lehnt die in der Frage implizierte These mit 2,6 deutlicher ab, während die ehemaligen Amtsinhaber ihr mit 1,7 eher zustimmen. Im übrigen hängt dieses Urteil auch von der Parteizugehörigkeit der Befragten ab: Während FDP- und Wählergemeinschafts-Anhän-

9 In einem Fall wurde die Kommunalaufsicht angerufen.

ger der These voll zustimmen und Parteilose sowie CDU-Mitglieder in ihr mit 2,1 bzw. 2,0 etwas Wahrheit finden, stimmen ihr die SPD-Mitglieder mit 2,6 am wenigsten zu.

Auf die weiterführende Frage,

ob es in der Gemeinde prinzipiell verschiedene Standpunkte der einzelnen Fraktionen gebe,

stimmte die Mehrheit der Befragten ebenfalls zu, wobei sich allerdings wiederum leichte Unterschiede zwischen den drei Gemeinden feststellen lassen.

Dieses widersprüchliche Bild zwischen Konfliktverleugnung einerseits und Parteipolitisierung andererseits löst sich auf, wenn man bedenkt, daß wir gefragt haben, ob die Kommunalpolitik *künstlich* parteipolitisiert worden sei; die Erklärungen, die uns die Befragten gaben, stellen nämlich unmittelbar auf die *Bildung von Fraktionen* in den Gemeinderäten ab. Besonders im Schwaneweder Bereich mit der großen Verbreitung von Wählergemeinschaften wußte man früher nicht von jedem Ratsmitglied genau, wo es parteipolitisch stand. In Ritterhude wurde davon gesprochen, daß der Rat vor der Gebietsreform ein Honoratiorenclub gewesen sei, sich dies aber mit dem Auftreten der Jusos geändert habe. Konflikte habe es auch früher in den kleinen Gemeinden gegeben (»auf Hauen und Stechen«), aber dies seien eben Konflikte zwischen parteipolitisch nicht definierbaren Meinungen gewesen, während heute aufgrund der Fraktionsbesprechungen die Identifizierung von persönlicher Meinung und Parteimeinung nahe läge. Offensichtlich ist dieser Prozeß in erster Linie bei der SPD sichtbar gewesen, wurde aber auch deutlich, als Teile der Wählergemeinschaften sich nach der Gebietsreform – z. B. im Bereich Hambergen – der CDU anschlossen.

7.7 *Entscheidungsverhalten*

Weiteren Aufschluß über das Konfliktniveau und die Parteipolitisierung des kommunalen Entscheidungsprozesses soll uns die Analyse des Entscheidungsverhaltens liefern, wie wir es aus weiteren Befragungsergebnissen sowie aus der Untersuchung des tatsächlichen Abstimmungsverhaltens im Gemeinderat ermitteln konnten.

7.7.1 Fraktionszwang

Vom Bedeutungsgewinn der Fraktionen seit der Gebietsreform und der Hypothese der Parteipolitisierung ausgehend, hatten wir angenommen, daß die Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens durch Fraktionszwang¹⁰ zugenommen habe. Konfrontiert mit den Alternativen, abweichende Meinungen bis ins Plenum vortragen zu können oder aber anfängliche Meinungsverschiedenheiten durch Diskussionen auszuräumen, wurde von rund einem Viertel der Befragten aus allen Gemeinden die Existenz eines Fraktionszwanges zugegeben; dabei überwogen gegenwärtige Amtsinhaber. Von jedem zweiten Befragten aber wurde festgestellt, daß es üblich sei, abweichende Meinungen bis ins Plenum zum Ausdruck zu bringen; hierin unterscheiden sich die Verhältnisse vor und nach der Gebietsreform offensichtlich nicht. Weitere 25 % behaupteten, man einige sich durch Diskussionen. Berücksichtigt man, daß Fraktionszwang von den Befragten möglicherweise nicht gern zugegeben wird, so läßt sich immerhin festhalten, daß es ihn früher wie heute gibt, daß aber durchaus abweichende Meinungen bis ins Plenum getragen werden, wenngleich es häufiger gelingt, anfängliche Meinungsverschiedenheiten noch auf der Ebene von Diskussionen zu klären. Dabei gibt es durchaus leichte Unterschiede zwischen den Gemeinden: während in Ritterhude und Hambergen (s. Tab. 7.6) gleich häufig neben den beiden anderen Alternativen die Diskussion genannt wurde, dominierte in Schwanewede die Praxis, abweichende Meinungen bis ins Plenum vorzutragen.

Tabelle 7.6 Fraktionszwang

Gemeinde	Ritterhude	Schwanewede	Hambergen	gesamt
Fraktionszwang	5	3	2	10
abweichende Meinung bis ins Plenum	6	10	2	18
Einigung durch Diskussion	5	1	2	8
gesamt	16	14	6	36

Lambda = 0,13 abhängig von Gemeinde

¹⁰ Nach § 39 I NGO natürlich nicht zulässig.

Zwar wird der Zwang zur einheitlichen Außendarstellung von allen Fraktionen gespürt, und sie halten einstimmiges Abstimmungsverhalten für wünschenswert; es gibt aber Unterschiede in der politischen Kultur der Parteien und nach der Größe der Fraktionen. Fraktionen, die im Extremfall nur aus zwei Mitgliedern bestehen, äußern sich natürlich besonders gerne einstimmig. Auf der anderen Seite wird von den Befragten – möglicherweise klischeehaft – der SPD ein besonders ausgeprägter Fraktionszwang zugeschrieben, während sich CDU und Wählergemeinschaften eher liberal verstehen.¹¹

Schließlich hängt die Bedeutung des Fraktionszwanges natürlich auch von den Mehrheitsverhältnissen ab: bei soliden Mehrheiten kann man sich den »Luxus« einer abweichenden Meinung schon erlauben.

Allerdings muß man – gerade auch wegen der widersprüchlichen Angaben aus der gleichen Partei – den Begriff des Fraktionszwanges etwas modifizieren; es ist wohl angebrachter von *Fraktionsdisziplin* zu sprechen, die in allen Fraktionen erwartet wird. Dabei besteht in kleinen Fraktionen ein größerer Zwang zur einheitlichen Außendarstellung, »so daß manchmal auch einer gegen seinen Willen überzeugt werden muß«, wie es ein Befragter ausdrückte. Wenn jemand aus persönlichen Gründen nicht mit der Fraktion stimmen möchte, bittet man ihn, sich zumindest der Stimme zu enthalten. Allerdings kommt es auch vor, daß das Abstimmungsverhalten von den Fraktionen »freigestellt« wird. Diese Abstufungen scheinen jedoch dann nicht zu gelten, wenn es um Personalentscheidungen geht: hierbei geht es um Fragen des Machtgewinns oder der Machterhaltung, und Parteiunterschiede, die möglicherweise in der Sache nicht bestehen, lassen sich personalisieren. Daß der Fraktionszwang aber nicht allzu stark sein kann, erklärt sich auch daraus, daß die Ratsherren in aller Regel keine Ambitionen auf eine weiterführende politische Karriere haben und »daher nichts zu verlieren haben«. Die Bedeutung eines möglichen von der Fraktion abweichenden Abstimmungsverhaltens oder des Fraktionszwanges hängt letztlich davon ab, wie häufig überhaupt im Gemeinderat kontroverse Entscheidungen getroffen werden – wie wir noch sehen werden, nicht allzu häufig.

¹¹ So schon *Arthur Gunlicks*, Gemeindevertreter und politische Parteien in Niedersachsen, in: AfK 7 (1968), S. 292 f., 301.

7.7.2 Ortsverbundenheit im Abstimmungsverhalten

Entsprechend der These von Jauch¹² haben wir ferner untersucht, ob es zutrifft, daß

die Ratsherren sich nach der Reform nicht mehr so stark als örtliche Repräsentanten verstehen, sondern eher einen Parteistandpunkt vertreten.

Mit 2,6 im Mittel erzielte die diesbezügliche Frage eine leichte Zustimmung (1 = voll zutreffend). Dabei fällt die Zustimmung bei den früheren Amtsinhabern mit 2,1 wesentlich deutlicher aus, als bei den heutigen Amtsinhabern mit 3,1 im Mittel. Im Gemeindevergleich stieß diese Frage in der Samtgemeinde mit 3,1 auf die stärkste Ablehnung. Am kritischsten äußerten sich ferner Vertreter der Subsysteme in der Samtgemeinde sowie aus den Ortschaften der Einheitsgemeinde.

Insofern, als seit der Gebietsreform Parteien und Fraktionen verstärkt im lokalen Bereich ausgebaut worden sind, spüren die Ratsherren heute einerseits eher, daß sie auch als Parteimitglieder agieren müssen; andererseits ist ihnen ohne weiteres bewußt, daß die Wähler ihre Stimme sehr stark nach der Ortszugehörigkeit der Kandidaten abgeben (s. oben Kap. 4.3.3), so daß sie sich durchaus in einem Orientierungskonflikt sehen können, der vielleicht durch folgendes Zitat deutlich genug belegt wird:

»Ja, man muß im Rat als Partei agieren, da darf man seine Mitgliedsgemeinden nicht in den Vordergrund stellen. Aber vor der Wahl ist man Lokalmatador.«

Auf die Nachfrage:

»Kommt es vor, daß einzelne Ratsmitglieder gegen ihre Fraktion stimmen, wenn es um Belange ihres Ortsteils geht?«

bestätigten 80 %, daß dies der Fall sei. Dabei bescheinigen auch die ehemaligen Amtsinhaber mehrheitlich ihren heutigen Nachfolgern, daß sie abweichende Meinungen bis ins Plenum des Rates durchhalten, wenn es um die Belange ihres Ortsteils geht. Im Gemeindevergleich ist abweichendes Abstimmungsverhalten im Sinne der Ortszugehörigkeit am deutlichsten in der Samtgemeinde, gefolgt von der Einheitsgemeinde mit Ort-

12 Auswirkungen, a.a.O., S. 73, 79.

schaft und von der Einheitsgemeinde Ritterhude. Dieses Ergebnis spricht dafür, daß der *Dezentalisierungsgrad des politischen Systems die Ortsverbundenheit im Abstimmungsverhalten stark beeinflusst* gegen zentralistische Tendenzen, die möglicherweise von Fraktion und Partei ausgehen. Daß dabei die Ortsgebundenheit des Entscheidungsverhaltens mit der kompetenzmäßigen Dezentralisierung der kommunalen Angelegenheiten zunimmt, erklärt sich letztlich aber weniger aus der Kommunalverfassung, als vielmehr aus den politischen Randbedingungen: gerade die personellen Verflechtungen zwischen weiterhin existierenden Subsystemen und Vertretungskörperschaft der neuen Großgemeinde in Verbindung mit dem Streben nach Maximierung der Wählerstimmen führen dazu, daß einzelne Gemeinderäte gegen ihre Fraktionen stimmen, wenn eindeutig abgrenzbar lokalisierte Fragen, wie z. B. Bebauungspläne (in den Einheitsgemeinden) zur Diskussion stehen. Hier scheint dann verstärkend zu wirken, daß in den öffentlichen Ausschuß- und Plenarsitzungen gerade die Interessenten, wie wir in Kapitel 7.3 gesehen haben, anwesend sind und »ihren« Vertreter beobachten können. Damit ist im übrigen schon angedeutet, daß Divergenzen zwischen individueller und Fraktionsmeinung sich nicht unbedingt bis ins Plenum fortschleppen müssen, sondern bereits innerhalb der Fraktion bei den Vorberatungen oder in den Ausschußsitzungen manifest und beigelegt werden können.

Diese Befragungsergebnisse und die quasi föderale personelle Zusammensetzung der Makro-Räte könnten vermuten lassen, daß die Vertretungskörperschaft nur aus Lokalpatrioten besteht. Alle hierzu Befragten stimmten aber der Feststellung zu, daß die Ratsmitglieder in den Ausschüssen oder in der Fraktion auch einen Standpunkt einnehmen, wenn Themen anstehen, die nicht ihren Ortsteil betreffen.¹³ Dies wird natürlich besonders in der Samtgemeinde-Konstruktion begünstigt, die bereits von der Kompetenzverteilung her Themata mit überörtlichem Inhalt der Samtgemeinde vorbehält, während lokal begrenzte Fragen schwerpunktmäßig bei den Mitgliedsgemeinden liegen. Im übrigen wirkt die fachliche Spezialisierung innerhalb der Fraktionen (s. oben 7.4) gegen die Dominanz territorialer Partikularismen.

¹³ Anders Jauch, *Auswirkungen*, a.a.O., S. 79.

In der Frage des Turnhallenbaus in der Ortschaft Meyenburg setzte sich der Vorsitzende des Jugend- und Sportausschusses vehement für die Ortschaftsbelange ein, obwohl er selbst nicht von dort kam.¹⁴

Daß die Ratsmitglieder die Belange auch derjenigen Ortsteile oder Mitgliedsgemeinden genügend kennen, aus denen sie nicht stammen, fand im Mittel mit 3,1 eine mäßige Zustimmung, wobei die Befragten in der Samtgemeinde mit 2,4 wesentlich deutlicher als in der Einheitsgemeinde Ritterhude (3,1) und der Einheitsgemeinde mit Ortschaften (3,3) zustimmten. Bereisungen und Begehungen sind dabei nur ein Mittel, um überörtliche Informationen zu vermitteln; wesentlich wichtiger ist in diesem Zusammenhang der Informationsaustausch bereits in den Fraktionen, die sich selbst – zumindest in größeren Fraktionen – aus Mitgliedern unterschiedlicher Subsysteme zusammensetzen. Im übrigen wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß sich hier seit der Gebietsreform auch ein Lernprozeß abgespielt habe, der dazu beitrage, daß der Informationsstand gleichmäßiger würde.

Wenn trotz Angleichung des Informationsstandes immer noch ein deutlich ausgeprägtes ortsbezogenes Abstimmungsverhalten berichtet wird, so liegt die Vermutung nahe, daß sich auch Koalitionen zwischen den Vertretern eines Subsystems quer durch die Fraktionen bilden. Die Antworten sind jedoch ausgesprochen polarisiert, und die Beispiele beschränken sich auf Fragen der Ortsfeuerwehr oder die Verhinderung von Hochhäusern.

Die Bedeutung von Fraktionsdisziplin und partikularistischen Faktoren für das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder hängt jedoch davon ab, daß überhaupt Konflikte vorliegen. Wie wir gesehen haben (7.6), ist das Konfliktniveau im kommunalen Entscheidungsprozeß indessen relativ niedrig.

7.7.3 *Abstimmungsverhalten im Plenum*

Selbst wenn man davon ausgeht, daß Konflikte zwischen Fraktionen oder zwischen partikularen Interessen einzelner Ortschaften oder zwischen lokal orientiertem Ratsmitglied und seiner Fraktion sich nicht immer im

14 Vgl. zur Bedeutung der Fachpolitiker *Gerhard Banner*, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik – am Beispiel der Haushaltspolitik, in: DÖV 1984, S. 364–372.

Abstimmungsverhalten im Plenum des Gemeinderats ausdrücken müssen, sondern in den vorgelagerten Entscheidungsstadien sichtbar werden können, gibt uns die Analyse der protokollierten Abstimmungsergebnisse jedoch einen harten Indikator für das Konfliktniveau.

Tab. 7.7 verdeutlicht, daß der Anteil der Abstimmungen im Gemeinderat, die zwischen 1974 und 1978 nicht einstimmig ausgefallen sind, zwischen 14,7 und 28 % liegt. Bedenkt man, daß auch im Bundestag und in den Landtagen die jeweilige Opposition der Mehrheit der Vorlagen zustimmt, so darf dieses Ergebnis nicht verblüffen. Im übrigen liegt das Konfliktniveau im zentralistischen Ritterhude um das Doppelte höher als in den dezentralisierten Systemen; allerdings läßt es sich nicht primär verfassungsstrukturell erklären, sondern ist durch Parteigegensätze bedingt.

Tabelle 7.7 Kontroverse Abstimmungen im Gemeinderat 1974–1978

Gemeinde	Samtgemeinde Hambergen	Schwanewede	Ritterhude
Zahl der TOP insgesamt	112	224	236
davon nicht einstimmig			
absolut	18	33	66
%	16,1	14,7	27,97

Analysiert man die Ratsprotokolle weiter, so stellt man fest, daß die nicht einstimmig getroffenen Entscheidungen etwa zur Hälfte von zum Teil nur einer einzigen Stimmenthaltung gekennzeichnet sind; bei (schriftlichen) Personalentscheidungen handelt es sich hierbei – gelegentlich – um den Kandidaten selbst. Andererseits ließe sich diese Beobachtung auch als Bestätigung dafür interpretieren, daß die Fraktionen in der Tat abweichende Meinungen einzelner Mitglieder, wenngleich in Gestalt der Stimmenthaltung, zulassen. Des weiteren stellt man fest, daß der Anteil von abgelehnten Oppositionsanträgen verschwindend gering ist; ohne Erfolgchance arbeiten die Fraktionen in aller Regel keine Anträge aus, zumal ihnen für die Entscheidungsvorbereitung nicht der Verwaltungsapparat zur Verfügung steht.

Materiell betrachtet handelt es sich bei den verbleibenden, zwischen den Fraktionen kontroversen Themata, in erster Linie um Personalfragen und

Haushaltsangelegenheiten. Insbesondere die Wahl des Bürgermeisters war in den Einheitsgemeinden kontrovers, während der Samtgemeinde-Bürgermeister 1974 im Interims-Rat und nach den Kommunalwahlen 1976 einstimmig bzw. ohne Gegenstimmen geheim gewählt wurde. Eine ähnliche Gelegenheit zur Betonung von Fraktionsgegensätzen ist natürlich die Verabschiedung des Haushalts, wengleich die Minderheitsfraktionen nicht regelmäßig gegen den Gemeindehaushalt stimmen.

In der Samtgemeinde war lediglich der Haushaltsplan 1977 mit 14:9 Stimmen umstritten. In Schwanewede fanden der Haushaltsplan 1975 sowie die Nachtragshaushalte 1976 nicht die Zustimmung der Opposition. Und selbst im konfliktfreundigen Ritterhude sind die Haushaltspläne 1975 bis 1978 immer einstimmig verabschiedet worden.

Lassen sich die sonstigen Entscheidungsgegenstände, bei denen kontrovers abgestimmt wurde, inhaltlich näher bestimmen?

Während es in der Samtgemeinde bei ohnehin niedrigerem Konfliktniveau punktuell um Fragen wie die Gestaltung der Verwaltungssprechstunde, um Aufwandsentschädigungen, die Frage der Schulträgerschaft oder die Genehmigung einer Haushaltsüberschreitung geht, ohne daß sich hierin eine Regelmäßigkeit konflikthafter Materien erkennen ließe, wird in der Einheitsgemeinde Schwanewede sichtbar, daß Gebührenordnungen für Kindergärten, Friedhöfe und die Schmutzwasserbeseitigung einerseits sowie haushaltswirksame Investitionsentscheidungen im Zusammenhang mit dem Ausbau der Infrastruktur andererseits den Konfliktintergrund bilden wie der Bau einer Turnhalle in Beckedorf, eines Hallenbades in Schwanewede, einer Kläranlage oder die Einrichtung eines Bauhofes; hiermit zusammenhängend wiederum Fragen der Kreditaufnahme. Auch in Ritterhude handelt es sich häufig um Gebührenfragen für Spielkreise, Kindergarten, Abwasserbeseitigung, Friedhof, Anliegerbeiträge oder die Hundesteuer; während in der Samtgemeinde mangels Zuständigkeit über Bebauungspläne gar nicht abgestimmt wird und in Schwanewede im Untersuchungszeitraum nur ein derartiger Plan zurückgestellt worden ist, wurde in Ritterhude immerhin über vier Bebauungspläne z. T. mehrmals kontrovers abgestimmt, wengleich ansonsten auch hier die Mehrzahl der Bebauungspläne einstimmig verabschiedet wurde. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Festlegung von Straßennamen.

Hinter Kontroversen um Bauvorhaben und Bebauungspläne verbergen sich offensichtlich örtliche Interessen, die in den überörtlichen Räten der Einheitsgemeinden sichtbar werden.

7.8 Durchsetzung lokaler Interessen

Wie wir gesehen haben (Kap. 5.3), mangelt es heute den früher selbständigen Gemeinden in den neuen Großgemeinden nicht an Artikulationsmöglichkeiten; insbesondere die systematisch produzierten personellen Verflechtungen zwischen Subsystemen und Makrosystem (Kap. 4.3) erlauben es auch, daß lokale Anstöße auf zentraler Ebene umgesetzt und thematisiert werden. Dies bedeutet jedoch nicht, daß sich Ansichten und Anliegen auch im zentralen Gemeinderat durchsetzen lassen, selbst wenn lokale Repräsentanten gelegentlich nicht mit ihrer Fraktion stimmen (Kap. 7.7.2). Die gelegentlich späte Einschaltung der Subsysteme in die Vorbereitungstätigkeit der Verwaltung (Kap. 6.2) ist in diesem Zusammenhang von eher untergeordneter Bedeutung. Andererseits haben wir gezeigt, daß das Konfliktniveau in der Wahrnehmung der Befragten und am Abstimmungsverhalten gemessen gering ist; auch lassen die nicht einstimmig getroffenen Entscheidungen nur z. T. lokalen Bezug erkennen, sondern sind nicht selten von Fraktionsgegensätzen gezeichnet. Auf die Frage,

ob die Repräsentanten der Subsysteme und damit diese selbst genügend Einfluß auf die Entscheidungen haben, die die Subsysteme betreffen, oder ob über ihre Köpfe hinweg entschieden würde,

wurde der Einfluß der Subsysteme im Mittel mit 2,9 als mäßig, in der Samtgemeinde (2,0) mit hinreichend und in Schwanewede mit 3,4 als etwas schwächer eingestuft.¹⁵ Die heutigen Amtsinhaber schätzen die Lage dabei mit 2,7 wiederum deutlich besser ein als ihre Vorgänger (3,3), Verwaltungsangehörige (2,25) wesentlich positiver als die Ratsseite (Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende: 3,2) und Subsystemvertreter (3,1). Auch die Frage,

ob es ein Gefälle in der Berücksichtigung örtlicher Interessen zwischen Kerngemeinde und eingemeindeten Teilen gebe,

bestätigt mit einer mittleren Ablehnung dieser Behauptung von 4,1 den Eindruck, daß einseitige Verteilungsentscheidungen zulasten der Randgemeinden oder zugunsten der Kerngemeinden im Ganzen nicht festgestellt werden.

¹⁵ In der Einheitsgemeinde wurde diese Frage nur 4 Personen gestellt oder von diesen beantwortet; der Mittelwert beträgt 2,33.

Wie schon früher bei Fragen, die in die gleiche theoretische Richtung zielten, zeigt sich hier wiederum, daß eventuelle Ungleichgewichtigkeiten umso stärker zurückgewiesen werden, je dezentralisierter das betreffende Entscheidungssystem aufgebaut ist: in der Samtgemeinde mit 4,9, der Einheitsgemeinde mit Ortschaften mit 4,0 und in der zentralisierten Einheitsgemeinde mit 3,9.

Zum einen sehen die Befragten in den Gemeinden heute, daß die Subsysteme besser versorgt sind als vor der Reform (Mittelwert 2,4) und daß die Ortschaften oder Ortsteile, weniger die Mitgliedsgemeinden, die ihre Verhältnisse noch selbst gestalten können (Mittelwert 3,1), heute über eine Infrastruktur verfügen, die sie vor der Reform nicht hätten finanzieren können. Zum anderen sind Einrichtungen (s. Kap. 3.1) dezentral verblieben oder vor Ort neu entstanden. Daß es dabei je nach Art der Einrichtung Unterschiede zwischen Kerngemeinde und Randgemeinden geben muß, wird von den Kommunalpolitikern durchaus gesehen:

»Bei uns gibt es kein Gefälle bei Maßnahmen, die man nicht in Zentralfunktion und Außenfunktion differenzieren kann. Es ist klar, daß in Platjenwerbe nicht die zentrale Schule gebaut wird; bei den anderen Dingen, z. B. beim Straßen- und Wegebau werden die Ortsteile gut bedacht; das liegt hier bei uns auch an dem Einfluß der Platjenwerber Ratsherren.«

Ähnlich wurde im Zusammenhang mit dem Schulneubau argumentiert.

Sicherlich gibt es, wenn man lediglich nach den für die Ortsteile ausgegebenen Haushaltsmitteln gehen würde, Unterschiede in den absoluten Beträgen; diese outputs müssen jedoch am Bedarf gemessen werden, der wiederum mit von der Einwohnerzahl abhängt. Dieser Zusammenhang wird von den Kommunalpolitikern durchaus gesehen.

In der Samtgemeinde dürften Verteilungskonflikte nicht nur theoretisch aufgrund der den Mitgliedsgemeinden verbliebenen Gestaltungs- und Budgetrechte seltener vorkommen, hier wirkt zudem die Festlegung von *Verteilungsschlüsseln* bei der Finanzierung (Samtgemeinde-Umlage), den Zuweisungen an die Mitgliedsgemeinden und bei Investitionen dort ausgesprochen *konfliktreduzierend*.¹⁶

»Nein, diese Bevorteilung der Kerngemeinde ist immer befürchtet worden; die Samtgemeinde ist aber eine große Einheit geworden. Hier gibt es kein Ausbluten der Ortsteile wie in . . . Das gilt auch nicht für Holste; dort steht keine Ka-

¹⁶ Es muß hier wohl kaum auf die entsprechenden Erfahrungen mit der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern verwiesen werden.

nalisation an, die Feuerwehr ist in Ordnung, der Flächennutzungsplan ist in Übereinstimmung durchgezogen worden.«

»Nein, z. B. ist in der Finanzplanung vorgesehen, daß alle 2 Jahre ein neues Fahrzeug für die Feuerwehr in bestimmter Reihenfolge für die Gemeinden gekauft wird. Hambergen wollte zwar vorpreschen, ist aber abgeblitzt.«

7.9 *Zeitbedarf und Zeitbudget*

Angesichts der Komplizierung des Entscheidungsprozesses infolge der Ausdifferenzierung des Entscheidungssystems insbesondere in den zweistufigen Gemeinden war zu untersuchen, ob der Zeitbedarf des kommunalen Entscheidungsprozesses, wie wir ihn analysiert haben, im Vergleich zur Zeit vor der Gebietsreform gestiegen ist. Ferner wurde ermittelt, wie sich das Zeitbudget der einzelnen Kommunalpolitiker möglicherweise verändert hat.

7.9.1 *Zeitbedarf des kommunalen Entscheidungsprozesses*

Lediglich ein Befragter war der Ansicht, daß sich der Zeitbedarf des kommunalen Entscheidungsvorgangs insgesamt verkürzt habe, während die Mehrheit sowohl der früheren als auch der heutigen Amtsinhaber im Vergleich der Verhältnisse vor und seit der Reform meinte, diese Prozesse dauerten heute länger (65,4 %) oder doch gleich lange (30,8 %). Dabei wurde die Verlängerung des Entscheidungsprozesses am häufigsten in den Einheitsgemeinden, am seltensten in der Samtgemeinde und umgekehrt keine Veränderung am häufigsten in Hambergen, am seltensten in den Einheitsgemeinden festgestellt.¹⁷ Dieses Ergebnis mag auf den ersten Blick überraschen, ist doch das Entscheidungssystem der Samtgemeinde am differenziertesten; allerdings kommt es auf die Verflochtenheit und den Koordinationsbedarf der Ebenen an. Diese Größen sind aufgrund der klaren aufgabenmäßigen Abgrenzung niedriger als in der Einheitsgemeinde mit Ortschaften, die sich durch einen umfangreichen Katalog von Mit-

¹⁷ Die Antworten sind von der Gemeindezugehörigkeit der Befragten mit $\lambda = 0,33$, $\eta = 0,36$ abhängig. Die Antworten waren von Funktion und Aktualität der Befragten unabhängig.

wirkungs- und Anhörungsrechten der Subsysteme und geringe Entscheidungsdezentralisation auszeichnen (s. Kap. 3.6).

Tabelle 7.8 Veränderung des Zeitbedarfs nach Entscheidungsthemata

Thema \ Zeitbedarf	Heute länger 1	Gleich lang 2	Heute kürzer 3	Mittelwert	Lambda abhängig von Gemeinde
Bebauungsplan	87,0	13,0	-	1,1	0
Bauvorhaben	42,3	42,3	15,4	1,7	0,33
Grundstücksfragen	41,7	54,2	4,2	1,6	0
Straßenbenennung	33,3	61,9	4,8	1,7	0,25
Straßen- und Wegebau	50,0	37,5	12,5	1,6	0,42
Haushaltsplan	53,8	38,5	7,7	1,5	0,50
Steuern und Gebühren	41,7	37,5	20,8	1,8	0,21
Entscheidungsprozeß gesamt	65,4	30,8	3,8	1,4	0,33

n: Zwischen 21 und 26 Antworten derjenigen Personen, denen ein Vergleich möglich war; Angaben in Prozent

Tab. 7.8 gibt einen detaillierten Überblick über die Einschätzung des Zeitbedarfs einzelner Entscheidungsgegenstände; das Assoziationsmaß Lambda, mit dem die Abhängigkeit der Antworten von der Gemeindezugehörigkeit der Befragten ausgedrückt wird, deutet darauf hin, daß z. T. niedrige oder gar keine gemeindespezifischen Unterschiede bestehen. Hiermit wird auf ein anderes Befragungsergebnis verwiesen; neben strukturellen Merkmalen des Entscheidungssystems sind externe Faktoren zu berücksichtigen wie Novellierungen des Bundesbaugesetzes oder der kommunalen Haushaltsordnung, die z. T. die Verlängerung der Entscheidungsprozesse zumindest auch beeinflußt haben. So sind es denn in der Samtgemeinde allein diese Entscheidungsthemata, die in der Sicht der Befragten heute einen größeren Zeitaufwand aufweisen, während in den beiden Einheitsgemeinden jeweils eine Mehrheit keine Verlängerung des Entscheidungsprozesses lediglich bei zwei oder drei der sieben Entscheidungsgegenstände feststellte. Im einzelnen läßt sich zum Zeitbedarf der Entscheidungsmaterien folgendes sagen:

– Vor der Reform hat die Erstellung eines *Bebauungsplans* vom Aufstellungsbeschluß bis zur Feststellung etwa vier Monate gedauert und wurde in ein bis zwei Sitzungen erledigt; heute rechnet man in den Gemeinden mit einem Zeitbedarf von ein bis drei Jahren. Für diese Verlängerung wurde z. T. der Zeitaufwand verantwortlich gemacht, den die externen Beteiligungen betroffener Bürger und der Träger öffentlicher Belange erforderlich machten; als Übergangsproblem während der Zeit nach der Reform kam hinzu, daß die außer Kraft gesetzten Flächennutzungspläne zunächst von den Großgemeinden einschließlich der Samtgemeinde verabschiedet werden mußten, bevor Bebauungspläne aufgestellt oder verändert werden konnten. Der hierdurch verursachte Entscheidungsstau führte dazu, daß die Verwaltungen überlastet seien und sich Verzögerungen in der Entscheidungsvorbereitung ergeben hätten. Während die Gemeinden vor der Reform die Entwürfe z. T. von Architekten hatten ausarbeiten lassen, sind sie heute auf die Vorbereitung der Verwaltung verwiesen – auch in den Mitgliedsgemeinden, die die Verwaltungshilfe der Samtgemeinde in Anspruch nehmen. Während es sich hierbei jedoch um ein Übergangsproblem handelt, ergibt sich eine strukturell bedingte Verlangsamung des Entscheidungsprozesses in der Einheitsgemeinde mit Ortschaften: die Ortsräte befassen sich im Rahmen ihrer Anhörungsrechte mit den Entwürfen in ein bis zwei Sitzungen bei gleichzeitig niedriger Sitzungshäufigkeit. In der Samtgemeinde entscheiden die Räte der Mitgliedsgemeinden über die Bebauungspläne, nachdem die Abstimmung mit ihr wegen des Flächennutzungsplans im Zuge der Verwaltungshilfe bereits erfolgt ist.

– *Gemeindliche Bauvorhaben* beanspruchen heute zwar ebenfalls eher mehr als weniger Zeit; ein Vergleich zwischen früheren und heutigen Verhältnissen ist jedoch wegen der schon immer unterschiedlichen Qualität der Bauvorhaben sehr schwierig. Aus Ritterhude vor allem wurde ein höherer Zeitbedarf gemeldet, dies hängt aber mit eben der neuen Qualität der Maßnahmen zusammen (s. Kap. 3.1). Während in Hambergen weder auf Makro- noch auf Subsystemebene Verlängerungen des Entscheidungsprozesses angegeben wurden, resultieren diese in Schwanewede wiederum auch aus der Organisationsstruktur und der Beteiligung der Ortschaften, die z. B. beim Kanalbau ihre Prioritäten mitteilen.

– *Grundstücksangelegenheiten*, d. h. An- oder Verkauf von Flächen der Gemeinde haben sich nach Ansicht der Mehrheit in allen drei Gemeinden nicht zeitaufwendiger gestaltet. Während man diesen Fragen früher maximal zwei Monate und höchstens zwei Gemeinderatssitzungen gewidmet hat, dauert der Entscheidungsvorgang heute nicht länger, obwohl hierbei

ebenfalls die Ortschaften beteiligt werden und auf Samtgemeindeebene sich neben dem Samtgemeindeausschuß – wie heute auch in den Mitgliedsgemeinden – der neu entstandene Finanzausschuß mit diesen Fragen befassen müsse; aber diese Gremien tagen relativ häufig, wie in Kap. 7.2.1 gezeigt worden ist.

– Bei der *Benennung von Straßen* ist der Zeitbedarf ebenfalls eher konstant geblieben, allerdings mit leichten Unterschieden zwischen den Gemeinden. Alle Gemeinden haben sich nach der Gebietsreform verstärkt mit der Namensgebung befaßt, allerdings lediglich die Einheitsgemeinden mit dem Ziel, Überschneidungen von Namen zwischen den Ortschaften und Ortsteilen zu vermeiden. Im Bereich der Samtgemeinde – wie auch vereinzelt in den Ortschaften der Einheitsgemeinden – ging es aber zunächst einmal darum, die Praxis der ausschließlichen Numerierung der Anwesen umzustellen auf Straßennamen und -nummern; eine Abstimmung zwischen den Mitgliedsgemeinden war wegen deren Gebietshoheit und postalischen Selbständigkeit nicht erforderlich. In Schwanewede hatten dort, wo ebenfalls zunächst Namen gefunden werden mußten, die Ortschaften ein Vorschlagsrecht; in den Mitgliedsgemeinden stellte sich diese Angelegenheit als konflikthaft heraus, so daß man gelegentlich einen speziellen Ausschuß bildete.

– Ebenso sind im *Straßen- und Wegebau* in den Einheitsgemeinden aufgrund der Einschaltung der Subsysteme und/oder aufgrund der politisch bedingten Konflikte im Zusammenhang mit der Prioritätensetzung Verzögerungen im Vergleich zur Zeit vor der Reform festzustellen, nicht jedoch in der Samtgemeinde, die lediglich für die Gemeindeverbindungsstraßen zuständig ist, während die Mitgliedsgemeinden nach wie vor für die rund 100 km Wirtschaftswege aufzukommen haben.

– Auch bei der *Aufstellung des Haushaltsplans* unterscheiden sich die Meinungen in den drei Gemeinden, wiewohl man tendenziell darin übereinstimmt, daß der Zeitbedarf gestiegen sei. Früher beanspruchte die Vorbereitung des Haushaltsplans – z. T. allein durch die ehrenamtlichen Gemeindedirektoren – etwa zwei bis vier Wochen, und nach einer Beratung im Verwaltungsausschuß verabschiedete der Rat die Haushaltssatzung in einer, gelegentlich bis nach Mitternacht dauernden Sitzung. In den Einheitsgemeinden benötigt die Verwaltung heute etwa drei bis vier Monate Vorbereitungszeit u. a. deswegen, weil sich das kommunale Haushaltsrecht kompliziert habe. Die Ortschaften sind in den politischen Prozeß zwar nicht eingeschaltet, aber die ausdifferenzierte Ratsstruktur fordert ihren Preis: nach den Fachausschüssen (und den Fraktionen) äußert sich nochmals der Verwaltungsausschuß, bevor der Rat entscheidet. Frü-

her war es in Gemeinden mit »Bürgermeister-Verwaltung« üblich, daß zunächst der Gemeinderat Grundsätze des Haushalts beschloß, bevor der Bürgermeister den Plan ausarbeitete und entsprechend schnell in den wenigen Gremien behandeln konnte. Es spricht auch einiges dafür, daß es früher seltener zu Nachtragshaushalten gekommen ist.

In der Samtgemeinde ist die Lage etwas schwieriger zu beurteilen, da die Haushalte der Mitgliedsgemeinden einerseits darauf warten müssen, in welcher Höhe die Samtgemeindeumlage anzusetzen ist, andererseits aber im Rahmen der Verwaltungshilfe von der Samtgemeinde aufgestellt werden. Der Haushalt der Samtgemeinde erfordert vom Kämmerer mit etwa zwei bis drei Wochen (»ohne Ablenkung«) erheblich weniger Vorbereitungszeit als in den Einheitsgemeinden, hinzuzurechnen wäre aber noch die Verwaltungshilfe für die fünf Mitgliedsgemeinden. Die Beratungen im Finanz- und im Samtgemeindeausschuß sowie im Rat dauern etwa einen Monat mit jeweils 3 bis 4 Stunden Beratung in jedem Gremium.

– Statistisch betrachtet haben sich die Entscheidungen über örtliche *Steuern und Gebühren*, die die Gemeinden nach der Reform ebenfalls stark beschäftigt haben, am wenigsten verlangsamt. In der Samtgemeinde werden derartige Fragen gleichzeitig mit dem Haushaltsplan behandelt; im übrigen fehlt ihr nicht nur die Steuerhoheit, sondern auch die Gebührenentscheidungen liegen nach wie vor z. T. bei den Mitgliedsgemeinden. In den Einheitsgemeinden fehlt einerseits der Vergleich aus der Zeit vor der Reform, da die kleinen Gemeinden früher häufig überhaupt keine Gebührensatzungen erlassen hatten (s. o. Kap. 3.1.2), andererseits waren die Steuern z. T. gebietsvertraglich bis 1979 relativ festgeschrieben; in jedem Falle stellen sich keine Verfahrensverlängerungen ein, weil die Ortschaften hiermit befaßt wären (was sie nicht sind), sondern Verzögerungen sind politisch bedingt aufgrund der Konflikte, die die Harmonisierung von Gebührensatzungen mit sich bringt. Was allerdings heute mehr Zeit erfordert, ist der Vollzug der Satzungen, die Berechnung der Gebühren im Einzelfall.

Insgesamt hat sich also der kommunale Entscheidungsprozeß trotz professioneller Verwaltung nicht verkürzt, sondern insbesondere die Einheitsgemeinden mit Ortschaften haben im parlamentarischen Raum einen zusätzlichen Zeitbedarf aufgrund der gestiegenen Komplexität des Systems zu verzeichnen, während dies in der Samtgemeinde-Konstruktion infolge der geringeren Verflechtung der Ebenen weniger der Fall ist. Allerdings muß der Befund eines – z. T. auch extern bedingten – erhöhten Zeitbedarfs kein Anlaß zu negativer Bewertung der Reform sein, da sich zugleich die Entscheidungsqualität erhöht haben könnte.

7.9.2 Zeitbudget der Kommunalpolitiker

Wenngleich sich die Ausschußstruktur auf der Ebene der neuen Großgemeinden differenziert hat, mußten wir feststellen, daß bei gleichzeitig erhöhter Mandatszahl in dieser Hinsicht keine erhöhte Belastung der Ratsherren zu errechnen ist (s. Kap. 3.5); andererseits tagen die Ausschüsse gelegentlich häufiger als vor der Reform (Kap. 7.2.1) oder berät zumindest das Plenum in den Einheitsgemeinden länger als früher. Hinzu kommen Doppelbelastungen durch Personalunionen in Ämtern beider Ebenen der zweistufigen Systeme sowie Ansprüche der Fraktionen an das Zeitbudget der Kommunalpolitiker. *Einige dieser Phänomene haben wir bei der Konzipierung der Untersuchung nicht erwartet oder doch anders eingeschätzt, in jedem Falle aber gingen wir davon aus, daß sich die Differenzierung des Entscheidungssystems im Zeitbudget der Kommunalpolitiker ausdrücken würde.*

Tabelle 7.9 Wöchentlicher Zeitaufwand in Stunden nach Position der Befragten

Position	Mittelwert	Standardabweichung	n
Bürgermeister	28,6	12,96	8
Fraktionsvors.	11,3	10,8	19
Gemeindedirektor	58,8	6,3	4
Dezernent	45,0	0,0	1
Mitgliedsgemeinde			
- Bürgermeister	34,0	0,0	1
- Fraktionsvors.	40,0	0,0	1
Ortschaften			
- Bürgermeister	10,0	0,0	1
- Fraktionsvors.	7,0	10,4	3
- Ortsvorsteher	5,0	2,8	2
insgesamt	20,95	18,88	40

Insofern muß es auf den ersten Blick überraschen, daß sich der *absolute Zeitaufwand*, den man früher und heute auf die Kommunalpolitik verwendet, kaum unterscheidet: waren es bei den ehemaligen 20,2 Stunden pro Woche, sind es bei den heutigen Amtsinhabern auch »nur« 21,7 Stunden. Die Erklärung liegt im Methodischen: stichprobenbedingt haben wir nicht nur die herausgehobenen formalen Positionen in die Befragung einbezogen, sondern den Zustand vor der Reform auch jeweils in den beiden größten seinerzeitigen Gemeinden erhoben, die bereits relativ ausdifferenziert und professionalisiert waren. Immerhin war die Heterogenität der befragten Positionsinhaber noch so groß, daß sich eine Standardabweichung von 18,9 Stunden vom Gesamtmittel (21,0) ergab! Diese Streuung ist aber wiederum Resultat daraus, daß auch fünf Verwaltungsleute (Gemeindedirektoren und Dezernenten) befragt worden sind, für die sich – da hauptberuflich in der Kommunalverwaltung tätig – eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von 56 Stunden ergibt, während Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende auf 16,8 Stunden kommen. Man sieht, daß sich die Verwaltungsbeamten mit den 16 Stunden, die sie über die 40-Stundenwoche ihres Hauptamtes hinaus tätig sind, kaum von den anderen Akteuren unterscheiden; ihre zusätzliche Arbeitszeit wird überwiegend von den in den Abendstunden tagenden ehrenamtlichen Gremien gefordert, in denen sie auf Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende treffen.¹⁸ Tab. 7.9 differenziert den positionsspezifischen Zeitaufwand weiter; auf der Ratsseite unterscheiden sich Bürgermeister (28,6 Stunden) und Fraktionsvorsitzende (11,3 Stunden) erheblich im Zeitaufwand, und ebenso werden auf der Verwaltungsseite die Gemeindedirektoren gut 13 Stunden mehr als die Dezernenten von der Kommunalpolitik beansprucht.

Am interessantesten dürfte jedoch der Unterschied zwischen Positionsinhabern im Makro- und im Subsystem sein: Ortsbürgermeister, Ortsvorsteher und Fraktionsvorsitzende im Ortsrat verwenden zwischen 5 und 10 Stunden pro Woche auf ihr Amt, während Bürgermeister und Fraktionsvorsitzender einer Mitgliedsgemeinde 34 bzw. 40 Stunden aufbringen; *dieser Unterschied zwischen Ämtern in Mitgliedsgemeinden und Ortschaften* ist allerdings nicht unmittelbar verfassungsstrukturell zu erklären, sondern nur mittelbar aus der Praxis der Personalunionen auf beiden

18 *Rolf-Peter Lange*, Selbstverwaltung in Hamburg, Stuttgart 1980, S. 186 f. gibt für Bezirksabgeordnete *monatlich* zwischen 47 und 62 Stunden an; Alfred Große Hüttmann, Freizeit ist ein Fremdwort, in: Kommunalpolitische Blätter 1/1980, S. 27 hat in einer größeren Untersuchung bundesweit ermittelt, daß 87,1 % der Mandatsträger zwischen 16 und 20 Stunden pro Woche aufwenden.

Systemebenen sowie – damit untypisch – in unserem Falle daraus, daß die befragten Akteure der Mitgliedsgemeinden noch im Kreistag exponiert wirkten (s. Kap. 4.4.3.3).

Wenngleich die untypische Stichprobe in der Samtgemeinde das Ergebnis hier mit 41,3 Stunden extrem hoch erscheinen lassen muß ($s = 17,1$), so wird die Bedeutung der Zweistufigkeit doch auch im Vergleich zwischen Schwanewede und Ritterhude deutlich: mit 18,0 Stunden müssen die Kommunalpolitiker dort gegenüber 14,5 Stunden hier im Durchschnitt mehr Zeit aufwenden, wenngleich im Verhältnis zu den in der Samtgemeinde Befragten ganz erheblich weniger.

Als Reformeffekt läßt sich im Durchschnitt für die Bürgermeister, Fraktionsvorsitzenden und die Verwaltung zwar keine Steigerung oder Abnahme der zeitlichen Belastung feststellen, es kann aber festgehalten werden, daß die Konstanz des Gesamtmittelwertes von rund 21 Stunden pro Woche eine *Umschichtung der zeitlichen Belastungen in den neu entstandenen Subsystemen verbirgt*: das Zurückbleiben der Ortschaftsspitzen hinter dem Durchschnitt wird kompensiert von der überdurchschnittlichen Belastung in den Mitgliedsgemeinden; allerdings spricht für diese Aussage mehr die Plausibilität als die geringe Fallzahl der Befragung.

Wie verteilen sich nun diese 21 wöchentlichen Stunden, die die Befragten für die Kommunalpolitik aufwenden? Hierzu wurde im Interview eine Liste überreicht, in die die Befragten den prozentualen Anteil einzelner Tätigkeiten eintragen sollten; das Ergebnis findet sich – nach Wichtigkeit der Tätigkeiten, gemessen am Mittelwert, in eine Rangreihe gebracht – in Tab. 7.10. Die relativ meiste Zeit wurde darauf verwendet, Initiativen und Konzeptionen zu entwickeln, eine Tätigkeit, die früher bedeutsamer als heute war und jetzt auf den dritten Platz abgerutscht ist. Heute hat sich hingegen in der Prioritätenliste die Teilnahme an Sitzungen der Ausschüsse vom zweiten auf den ersten Platz geschoben, gefolgt von der Teilnahme an Sitzungen der erst nach der Reform aufgetretenen Subsysteme in den dezentralisierten Systemen. Die Bedeutung dieser Tätigkeit beeinflußt das Zeitbudget nicht nur bei den Vertretern der Subsysteme, sondern auch bei Bürgermeistern und Fraktionsvorsitzenden, die teils aufgrund von Personalunionen, teils aufgrund ihres Anwesenheitsrechts in diesen Gremien mitwirken. Die Teilnahme an Fraktionssitzungen war in den von uns untersuchten Kern- und größeren Randgemeinden schon immer wichtig, hat sich allerdings in der Rangreihe vom dritten auf den fünften Platz verschoben. Ebenso wie Fraktionssitzungen waren auch die Tätigkeiten in Parteigremien früher relativ bedeutsamer als heute. Das gleiche gilt für Plenarsitzungen des Gemeinderats. Hingegen haben die

Tabelle 7.10 Prozentuale Aufteilung des Zeitbudgets

Befragte Tätigkeit	Gesamt- mittel	Ehemal. Positionsinhaber	Heutige Positionsinhaber	Rat	Ver- waltung	Sub- system
Initiativen u. Konzeptionen erarbeiten	17,4	20,3	15,2	16,7	30,0	7,5
Ausschuß-sitzungen	17,4	17,7	17,1	18,7	20,3	7,0
Sitzungen von Gremien der Subsysteme	16,6	-	16,6	30,0	6,3	20,3
Fraktions-sitzungen	12,0	15,0	9,5	15,5	0,3	7,8
Kontakte zu einzelnen Bürgern	10,8	10,1	11,3	9,1	16,3	11,8
Parteigremien	8,8	9,1	8,6	9,9	0,0	11,3
Plenarsitzungen Gemeinderat	7,2	9,2	5,5	8,1	5,3	5,0
Kontakte zum/ Mandate im Kreistag	7,0	2,4	9,9	6,6	1,8	15,7
Besprechungen mit Vereinen	6,1	6,0	6,2	5,8	2,5	11,0
Repräsentations-tätigkeit	4,7	3,9	5,2	5,8	2,3	3,3
Kontakte zur Kreisverwaltung	4,3	2,1	5,5	2,0	7,3	9,3
Pressekontakte	3,5	3,9	3,3	4,8	2,8	0,3
Kontakte zu anderen Gemeinden	3,4	3,3	3,4	3,3	2,8	4,3
Kontakte zu RP, LReg., LT	3,3	0,3	4,3	3,4	2,5	4,0
Sonstiges	0,8	0,6	1,1	0,0	1,3	0,0
n	40	20	20	26	5	9

Kontakte zu einzelnen Bürgern ihren vierten Platz trotz der Verschiebung der Prioritäten infolge der Teilnahme an Subsystem-Sitzungen bewahrt. Ansonsten scheint noch bemerkenswert zu sein, daß die Kontakte zur Kreisverwaltung und in den politischen Raum oberhalb der Gemeindeebene einen Bedeutungsgewinn erfahren haben (s. o. Kap. 3.4).

Betrachtet man das Zeitbudget der einzelnen Akteure: Rat (Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende), Verwaltung (Gemeindedirektor und Dezernenten) sowie der verschiedenen Subsystem-Repräsentanten, so fallen ebenfalls einige Unterschiede auf, die es erlauben, von einem *typischen*

Profil des Zeitbudgets zu sprechen. Für den Rat ist heute am zeitaufwendigsten die Teilnahme an den Sitzungen der Subsysteme, gefolgt von Ausschußarbeit, konzeptioneller Tätigkeit und Fraktionssitzungen; in einem zweiten etwa gleichgewichtigen Block folgen Parteiarbeit, Kontakte zum Bürger und schließlich die Plenarsitzungen, die aber heute weniger bedeutsam sind als früher. Die Subsystemvertreter verwenden ebenfalls – wenngleich absolut weniger – den größten Zeitanteil auf ihre lokalen Gremien, fast gleichauf gefolgt von der Parteiarbeit und Besprechung mit Vereinen sowie Kontakten zum Bürger; stichprobenbedingt schieben sich hier noch ein die Tätigkeiten auf Kreisebene, die für sie noch zeitaufwendiger sind als Ausschuß- und Plenarsitzungen des Gemeinderats, weil die Subsystemvertreter aus Schwanewede nicht durchgängig auch Ratsherren sind. Wiederum anders ist das Zeitbudget der Verwaltungsspitze aufgeteilt: konzeptionelle Arbeiten, bei denen sie jetzt die ehrenamtlichen Bürgermeister von Funktionen entlasten, die diese früher als ehrenamtliche Gemeindedirektoren wahrnahmen, sowie die Mitwirkung in den Ausschußsitzungen einschließlich Verwaltungsausschuß beanspruchen bereits die Hälfte des Zeitbudgets; hinzu kommen noch relativ viele Kontakte zu einzelnen Bürgern.

Zwischen den prozentualen Anteilen der einzelnen Tätigkeiten am Zeitbudget gibt es einige interessante Zusammenhänge:

- Je gewichtiger die Fraktionsarbeit, desto aufwendiger auch die Parteiarbeit ($r = 0,71$), und hiermit steigt wiederum die Teilnahme an den Sitzungen der Gremien von Subsystemen ($r = 0,67$); allerdings ist der Zusammenhang zwischen Fraktionsarbeit und Mitwirkung im Subsystem noch stärker ($r = 0,90$).
- Je mehr Zeit auf den Kreistag entfällt, desto mehr verbringt man im Kontakt zur Kreisverwaltung ($r = 0,50$), worauf schon die Ergebnisse des Kap. 3.5 hingewiesen hatten. Aber selbst die Beziehungen zur staatlichen Verwaltung werden bedeutsamer ($r = 0,57$).
- Natürlich hängen auch Repräsentationstätigkeit und Pressekontakte zusammen ($r = 0,61$), während der Anteil der Vereinsarbeit kaum mit der Repräsentationstätigkeit ansteigt ($r = 0,36$).
- Daß die konzeptionelle Arbeit die Gemeindedirektoren am stärksten beansprucht, schlägt sich darin nieder, daß zwischen dem Anteil dieser Tätigkeit am Zeitbudget und der Gremienarbeit im Rat, der Fraktions- und der Parteiarbeit negative Beziehungen (r zwischen $-0,3$ und $-0,4$) bestehen.
- Entsprechend der relativ untergeordneten Bedeutung der Plenarsitzungen sind weiterhin die statistischen Beziehungen zum Zeitanteil ande-

rer Tätigkeiten niedrig; am deutlichsten ist der Zusammenhang zur Fraktionsarbeit ($r = 0,45$), während Plenarsitzungen und Ausschußsitzungen bedeutungsmäßig nur mit $r = 0,30$ zusammenhängen.

Auf die absolute Höhe des Zeitbudgets wirken sich vor allem Kontakte zum Bürger aus ($r = 0,65$), etwas auch die Zeit für konzeptionelle Arbeiten ($r = 0,37$), womit sich andeutet, daß dieser Befund in erster Linie vom sehr hohen Zeitbudget der Verwaltungsseite beeinflusst ist; umgekehrt wirken sich Fraktionsarbeit ($r = -0,63$) und Teilnahme an Sitzungen in den Subsystemen ($r = -0,80$) negativ auf den Anteil konzeptioneller Arbeit aus.

Versucht man, die wöchentliche absolute Belastung und die Aufteilung des Zeitbudgets zu erklären, bietet es sich an, nach einem Zusammenhang mit der erhobenen Zahl der Funktionen im Entscheidungssystem, in der Partei und im gesellschaftlichen Raum zu fragen (Kap. 4.4.3.3). Die korrelationsanalytischen Zusammenhänge zwischen den untersuchten Größen sind jedoch nicht immer so, wie man es aufgrund theoretischer Überlegungen erwarten würde. Einsichtig ist noch, daß die absolute Stundenzahl, die man wöchentlich der Kommunalpolitik widmet, in erster Linie und sehr deutlich ($r = 0,50$) von der Zahl der Funktionen abhängt, die man vor der Reform in den Altgemeinden oder heute auf Subsystem-Ebene wahrnahm oder wahrnimmt; sie steigt auch mit der Zahl der Jahre, die man schon in der Kommunalpolitik aktiv tätig ist ($r = 0,51$). Für die früheren Amtsinhaber erschöpfte eben die Tätigkeit in den Altgemeinden weitgehend das Zeitbudget; die Dienstaltersabhängigkeit des Zeitaufwandes deutet aber auch darauf hin, daß man die zeitaufwendigen Funktionen eines Bürgermeisters oder Gemeindedirektors eben erst nach einer längeren Laufbahn in der Gemeinde erreicht. Von der Zahl der politischen Funktionen in Großgemeinde und Partei sowie der Ehrenämter hängt der Zeitaufwand jedenfalls nicht ab!

Der Anteil des Zeitbudgets, den man auf die Arbeit in Plenum und Ausschüssen des Gemeinderats oder in der Vertretungskörperschaft der verbliebenen Subsysteme verbringt, steigt umgekehrt proportional zur Zahl der Ehrenämter ($r = -0,42$), zur Gesamtzahl der politischen Funktionen ($r = -0,35$), zur Zahl der Ämter auf Kreisebene ($r = -0,41$); anders ausgedrückt: je mehr derartige Funktionen man wahrnimmt, desto bedeutungsloser im Zeitbudget wird die Arbeit in Räten und Ausschüssen auf beiden Ebenen des Entscheidungssystems. Der Anteil der Fraktionsarbeit nimmt erwartungsgemäß mit der Zahl der Parteifunktionen zu ($r = 0,35$). Andererseits ist wider Erwarten der Zeitanteil des Kontakts mit Vereinen kaum mit der Zahl der Ehrenämter assoziiert ($r = 0,19$); man sammelt so-

zusagen Vorstandsposten, kann sie wohl auch z. T. nicht ablehnen, verwendet aber nicht allzu viel Zeit auf die Vereinsarbeit.

Eindeutig und erwartungsgemäß wird allerdings die Bedeutung der Kreistagsarbeit (bei den 9 Personen, die Kreistagspositionen innehatten) bestimmt von der Zahl der Funktionen auf Kreisebene ($r \approx 0,6$), der Gesamtzahl der politischen Funktionen in der Gemeinde ($r \approx 0,49$) und der Zahl der Ehrenämter ($r = 0,41$). Alle anderen Anlässe, die das Zeitbudget der Kommunalpolitiker prägen, sind hingegen nicht durch die Ämterkumulation in dem einen oder anderen Bereich erklärbar, sondern werden ausschließlich bestimmt von der formalen Position im kommunalen Entscheidungssystem. *Damit rücken aber wiederum Gemeindeunterschiede ins Blickfeld:*

Stichprobenbedingt liegt die Kreistagsarbeit in der Samtgemeinde sogar auf dem fünften Rangplatz; strukturell erklärbar ist hier wie in der Einheitsgemeinde mit Ortschaften die *eminente* Bedeutung der Mitwirkung in den Gremien der Subsysteme – eine Kategorie, die das Zeitbudget weder der Amtsinhaber aus der Zeit vor der Reform noch der heutigen in der voll zentralisierten Gemeinde prägen kann. Dafür gewinnt jedoch in beiden Einheitsgemeinden die Fraktionsarbeit eine wesentlich größere Bedeutung als in der Samtgemeinde mit ihrem strukturell und personell aufgrund der geschilderten Verflechtungen niedrigeren Koordinationsbedarf.

8. Beurteilung der Auswirkungen der Gebietsreform

Entsprechend unserem theoretischen Ansatz zur Beantwortung der Untersuchungsfrage wollen wir in der evaluativen Zusammenfassung der ermittelten Auswirkungen der Gebietsreform auf Entscheidungssystem und -prozeß der untersuchten Gemeinden zum einen die subjektive Bewertung der befragten Personen darlegen und zum anderen diesem Meinungsbild eine verwaltungswissenschaftliche Beurteilung der Reformeffekte gegenüberstellen, die zugleich die wesentlichen objektiven Befunde der Untersuchung resümieren soll.

8.1 *Subjektive Beurteilung der Reformeffekte*

Im Kap. 2.1 hatten wir bereits beschrieben, welche Einstellung die von uns befragten 47 Personen retrospektiv den vor 1974 verantwortlichen Akteuren in den betroffenen Gemeinden, der jeweiligen »Gegnergemeinde« und sich selbst zugeschrieben hatten. Dabei hatte sich – wie nicht anders zu erwarten – herausgestellt, daß

- die seinerzeit verantwortlichen Akteure besonders in den Augen der befragten *ehemaligen* Positionsinhaber der Gebietsreform gegenüber eher ablehnend eingestellt waren,
- daß der Widerstand gegen die Gebietsreform besonders nach Ansicht der früheren Kommunalpolitiker nicht lediglich eine Angelegenheit einiger weniger war, die um den Verlust ihrer Ämter besorgt waren,
- daß die Haltung der »Kerngemeinde« regelmäßiger positiver eingeschätzt wurde als die Einstellung der Akteure in der Randgemeinde und
- daß die persönliche Meinung der Befragten zur Zeit der Reform im allgemeinen positiver ausfiel als die der Verantwortlichen in der Gemeinde seinerzeit, wenngleich das persönliche Ausmaß der Zustimmung zur beabsichtigten Reform – immer retrospektiv – bei den später nicht mehr amtierenden Personen schwächer ausgeprägt war als bei den zur Zeit der Befragung amtierenden Personen.

8.1.1 Akzeptanz der Reform

Tabelle 8.1 faßt diese Befragungsergebnisse noch einmal zusammen und konfrontiert sie mit der Einstellung der Befragten nach der Reform, als der geschilderte Struktur- und Prozeßwandel bereits eingetreten war. Die Einstellung im Jahre 1979 zu den Ergebnissen der Reform wurde im Mittel mit 3,57 also positiver eingeschätzt als sowohl die allgemeine wie auch die persönliche Einstellung vor der Gebietsreform, und zwar gleichgerichtet bei ehemaligen und heutigen Amtsinhabern; allerdings stufen die heutigen Akteure die allgemeine Stimmung wiederum positiver als die früheren ein. Dasselbe gilt für die persönliche Einstellung zum Ergebnis der Gebietsreform, die sich zum Positiven gewandelt hat, wenngleich die alte Elite indifferent bleibt. Zumindest wird man hieraus folgern können, daß die vor der Reform allgemein und bei den Befragten persönlich vorfindbaren Befürchtungen oder positiven Erwartungen sich nicht im antizipierten Maße bewahrheitet haben bzw. übertroffen worden sind. Methodisch ist anzumerken, daß die Einschätzungen der Befragten dadurch verzerrt sein könnten, daß sie (zum Teil) ihre früheren Funktionen nicht mehr wahrnehmen oder heute in Amt und Würden sind; die Eta-Werte für den statistischen Zusammenhang zwischen Aktualität der Position und Antworten bewegen sich allerdings durchgängig zwischen 0,2 und 0,3, d. h. die Antworten sind kaum davon gefärbt, ob jemand etwa Reformverlierer oder -gewinner ist, sondern die Unterschiede im Antwortverhalten sind von anderen Faktoren abhängig. Bevor wir hierfür eine Erklärung suchen, ist jedoch möglichen *Zusammenhängen zwischen den geschilderten Einstellungen* nachzugehen.

Je stärker ein Befragter 1974 für die Reform war, desto günstiger stufte er auch die Ansicht der Verantwortlichen zur Reform ein ($r = 0,59$); die seinerzeit verantwortlichen Akteure waren eben nicht selten die Befragten selbst, zumal wir kaum Befragte in der Stichprobe hatten, die vollkommen aus der Kommunalpolitik ausgeschieden waren. Damit hängt auch zusammen, daß die Zustimmung zum Statement

»Der Widerstand gegen die Eingemeindung wurde im wesentlichen von Leuten getragen, die ihre persönlichen Einflußmöglichkeiten bedroht sahen«

mit $r = -0,65$ mit der Einstellung des Befragten persönlich zur Zeit der Reform korreliert, d. h. je stärker dem Statement zugestimmt wurde, desto größer war die persönliche Befürwortung der Reform und umgekehrt. Positiv korreliert auch die seinerzeitige mit der heutigen persönlichen

Tabelle 8.1 Reformeinstellungen nach Gemeinden und Aktualität vor und nach der Reform

Befragte Einstellung	insgesamt	ehemalige heutige		Eta	Gemeinde			Eta
		Positionsinhaber			Ritterhude	Schwane- wede	Ham- bergen	
Damals Verantwortliche	2,46	2,05	2,80	0,28	3,31	1,64	3,00	0,59
Befragter vor Reform persönlich	3,19	2,76	3,54	0,25	3,63	2,91	3,13	0,21
Befragter nach Reform persönlich	3,64	3,19	3,88	0,30	3,56	3,73	3,50	0,08
Gemeinde nach Reform insgesamt	3,57	3,19	3,88	0,34	3,56	3,65	3,38	0,10

Mittelwerte; n = 47; s = 1,2 bis 1,5; 1 = strikt dagegen, 5 = voll befürwortet

Einstellung zur Reform ($r = 0,50$). So wie persönliches und allgemeines Urteil vor der Reform zusammenhängen, bedingen sich 1979 ebenfalls persönliche Einstellung und Einschätzung der allgemeinen Stimmung ($r = 0,61$).¹

Natürlich gab es Unterschiede zwischen den Gemeinden, was die frühere Einstellung zur Reform und die heutige Beurteilung betrifft; dabei erweist sich jedoch nur die Einschätzung des Widerstandes der seinerzeit Verantwortlichen gegen die Reform von der Gemeindezugehörigkeit als statistisch abhängig ($\text{Eta} = 0,59$), während frühere wie heutige persönliche Einstellungen und die Einschätzung der allgemeinen Reformakzeptanz nur leicht mit der Gemeinde zusammenhängen. Tab. 8.2 zeigt, daß Reformbereitschaft und Reformakzeptanz stärker von der *Parteizugehörigkeit* der Befragten abhängen; zumindest die seinerzeitige und heutige persönliche Einstellung, aber auch die Zustimmung zu dem abschätzigen Statement, es hätten im wesentlichen potentielle Reformverlierer Widerstand geleistet, weisen hohe Eta-Werte auf. Reformfreudiger und heute positiver eingestellt sind SPD- und FDP-Mitglieder. Gegner waren und Skeptiker sind eher die Mitglieder der CDU und der Wählergemeinschaft-

¹ Vgl. Arthur B. Gunlicks, Heutige Einstellungen der Abgeordneten des niedersächsischen Landtages zur Verwaltungs- und Gebietsreform, in: Z f Parl. 13 (1982), S. 33 ff.

ten – wie im politischen Prozeß seinerzeit auch auf Landesebene sichtbar geworden war. Hieraus erklärt sich, warum in der Gemeinde Schwanewede die Mittelwerte durchgängig etwas ungünstiger liegen, prägen doch in dieser Gemeinde nach der Reform gerade diese Parteien (und Befragten) die Verhältnisse. Die Mittelwerte zur persönlichen Reformeinstellung zeigen interessanterweise eine Nivellierung auch nach Parteizugehörigkeit: während die SPD-Mitglieder skeptischer geworden sind, hat sich der ursprüngliche Reformwiderstand bei CDU und WG vier Jahre nach der Reform abgeschwächt.

Tabelle 8.2 Einstellungen zur Reform und Parteizugehörigkeit

Einstellung \ Partei	insgesamt	Keine Partei	CDU	SPD	FDP	WG	Eta
Damals Verantwortliche	2,46	2,38	2,36	2,76	4,00	1,25	0,35
Befragter vor Reform persönl.	3,19	3,07	2,09	4,12	5,00	2,25	0,56
Befragter nach Reform persönl.	3,64	4,21	2,91	3,76	5,00	2,75	0,43
Gemeinde nach Reform insgesamt	3,57	3,79	3,09	3,65	4,00	3,75	0,27

Mittelwerte; n = 47; 1 = strikt dagegen, 5 = voll befürwortet

8.1.2 *Einschätzung spezieller Reformeffekte*

Hinter diesen globalen Einstellungen stehen Beobachtungen der Akteure im Lichte ihrer Werthaltungen; um die pauschale Beurteilung der Reformeffekte differenzieren zu können, wurden die Befragten mit einer Reihe von Behauptungen konfrontiert, die sich z. T. auf Thesen beziehen, die wir in der Literatur gefunden haben,² die z. T. aber auch die Motive für den Reformwiderstand abgaben und antizipierte mögliche Entwicklungen darstellen (s. Kap. 2.1.3). Tab. 8.3 gibt die mittlere Zustimmung zu diesen Behauptungen nach Gemeindezugehörigkeit wieder. Wie man sieht, beziehen sich diese Statements auf die beiden offiziellen Reformziele: Steigerung der Effizienz und Stärkung der örtlichen Demokratie. Zwi-

2 Insbesondere bei *Dieter Jauch*, Auswirkungen . . . , a.a.O.

schen der Zustimmung zu den einzelnen Behauptungen besteht eine Vielzahl von korrelativen Beziehungen, die hier nicht im einzelnen dargelegt werden sollen; vielmehr haben wir die hier erfaßten Einstellungen zu einem Index »Verwaltungseffizienz« und einem »Demokratieindex« zusammengefaßt.³ Die Konsistenz der so gewonnenen Indices ist mit Cronbach's Alpha = 0,70 (Verwaltungseffizienz) bzw. 0,67 (Demokratie) gut. Zwar sollten uns in dieser Untersuchung nur die politischen Effekte beschäftigen, wir gingen jedoch davon aus, daß beide Dimensionen der Reform nicht unabhängig voneinander sein würden.

Auf der Skala »Verwaltungseffizienz« erreichten die Befragten von maximal 25 Punkten im Durchschnitt 12,7 Punkte, d. h. stimmten den negativ formulierten Statements und der unzureichenden Realisierung des so operationalisierten Effizienzzieles zur Hälfte zu. Auf der Demokratie-Skala, die ein Maximum von 40 Punkten zuließ, ergab sich ein Mittelwert von 20,7. Natürlich differieren diese Werte wiederum nach unseren unabhängigen Variablen, nach Gemeinde, Funktion und Aktualität sowie nach Parteizugehörigkeit; die diesbezüglichen differenzierten Mittelwerte beider Skalen finden sich in Tab. 8.4.

Man erkennt, daß die skalierte *Effizienzeinschätzung* statistisch leicht mit der Gemeindezugehörigkeit der Befragten (0,21), mit ihrer Funktion im Entscheidungssystem (0,29) und damit zusammenhängt, ob sie der Gruppe der früheren oder der heutigen Amtsinhaber zuzurechnen sind (0,31); am stärksten – wie schon die globale Einstellung zur Reform – hängt die Effizienzbeurteilung jedoch von der Parteizugehörigkeit ab (0,42). Am kritischsten beurteilen wiederum Angehörige der CDU und der Wählergemeinschaften die Effizienzeffekte, während die SPD (und der eine befragte FDP-Angehörige) die Effizienzsteigerung wesentlich positiver einstufen. Für die Erklärung der unterschiedlichen *Demokratie-Einschätzung* eignet sich die Parteizugehörigkeit jedoch nicht besser als die Funktionszugehörigkeit der Befragten; der Abstand zwischen den Parteien reduziert sich etwas, wenngleich Wählergemeinschaft, FDP und CDU weiterhin kritischer als die SPD sind. Nicht überraschen kann auch das Ergebnis, daß in der Samtgemeinde und allgemein dort, wo die Einschätzung aus der Sicht der Subsysteme abgegeben worden ist, die Demokratiekritik am schwächsten ausfällt.

3 In den Effizienz-Index gingen folgende Statements aus Tab. 8.3 ein: 2, 3, 4, 5, 8 (umgedrehte Skala); in den Demokratie-Index die Statements 1, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14.

Tabelle 8.3 Einschätzung einzelner Reformeffekte nach Gemeinden

Behauptung	ges.- Mittel	Ritter- hude	Schwane- wede	Ham- bergen
1) Der Aufgabenzuwachs der Gemeinde hat das Übergewicht der Verwaltung über den Rat Verstärkt.	2,7	2,6	2,5	3,9
2) Die Bevölkerung reduziert den Verkehr mit der Verwaltung auf ein Minimum.	2,6	3,0	2,2	3,0
3) Die Bereitschaft des Bürgers, in den eingemeindeten Teilen Eigenleistungen zu bringen, ist gesunken.	1,8	2,3	1,6	1,4
4) Die Verwaltungskraft ist weniger gestiegen als erwartet.	3,0	3,3	3,1	2,3
5) Die Verwaltung arbeitet heute wesentlich formalisierter und "bürokratischer" als früher.	1,7	2,0	1,6	1,5
6) Die Bürger haben sich schneller als erwartet mit der neuen Gemeinde identifiziert.	2,5	2,8	2,4	2,3
7) Der Widerstand gegen die Eingemeindung wurde im wesentlich von Leuten getragen, die ihre persönlichen Einflußmöglichkeiten bedroht sahen.	3,2	3,2	3,1	3,3
8) Im großen und ganzen sind die Ortsteile/ Mitgliedsgemeinden heute besser versorgt als früher.	2,4	2,4	2,2	3,1
9) Die Entscheidungsprozesse in der Gemeinde haben sich so kompliziert, daß der Bürger sie kaum noch verstehen und nachvollziehen kann.	2,3	2,7	2,0	2,5
10) Der Bürger hat heute stärker als vor der Reform das Gefühl, daß er persönlich wenig Einfluß auf die Entscheidungen von Rat und Verwaltung hat.	1,9	2,2	1,6	2,1
11) Die Ratsmitglieder haben an Bürgernähe verloren und sind nicht mehr so leicht erreichbar wie früher.	3,6	3,4	3,5	4,1
12) Die Kommunalpolitik beansprucht die Ratsmitglieder heute zeitlich und wissensmäßig stärker als vor der Reform.	1,3	1,2	1,3	1,6
13) Die Gemeindepolitik ist durch die Reform künstlich partei-politisiert worden.	2,2	2,1	2,1	2,6
14) Früher zählte bei Wahlen die Persönlichkeit des Kandidaten, heute in erster Linie die Parteizugehörigkeit.	3,1	3,3	2,7	4,1
15) Die Ortschaften sind praktisch reine Verwaltungsaußenstellen ohne politische Bedeutung	2,4	-	2,4	-

Mittelwerte; n = 47 (außer 15); 1 = trifft voll zu, 5 = trifft gar nicht zu

Tabelle 8.4 Indices der Reformbewertung

Index unabh. Variable	VERWALTUNGSEFFIZIENZ		DEMOKRATIE	
	Mittel	Eta	Mittel	Eta
Gemeinde		0,21		0,29
- Ritterhude	14,13		20,63	
- Schwanewede	12,26		19,26	
- Hambergen	10,71		24,75	
Funktion		0,29		0,35
- Verwaltung	14,91		24,27	
- Rat	12,24		19,34	
- Subsystem	11,30		20,10	
Aktualität		0,31		0,24
- Ehemalige	11,42		18,81	
- Heutige	13,72		22,15	
Partei		0,42		0,32
- keine	13,00		20,50	
- CDU	9,73		20,18	
- SPD	14,63		22,24	
- FDP	15,00		14,00	
- WG	11,25		17,50	

Mittelwerte; n = 47; Maximalwert: 25 bzw. 40 Punkte

Wie nicht anders zu erwarten, korrelieren die beiden Indices mit $r = 0,56$ relativ hoch ($\text{Eta} = 0,59$). Betrachtet man diesen allgemeinen Zusammenhang für die unterschiedenen Teilgruppen, so stellt sich heraus, daß in der Samtgemeinde Effizienz- und Demokratieeinschätzung am wenigsten zusammenhängen ($r = 0,30$), während beide Dimensionen in den Einheitsgemeinden mit $r = 0,67$ (Ritterhude) und $0,63$ (Schwanewede) eng korrelieren; das heißt eine relativ starke Ablehnung der demokratiekritischen Behauptungen in der Samtgemeinde hängt umgekehrt zusammen mit einer relativ leichten Zustimmung zu Thesen, die die Steigerung der Verwaltungseffizienz bezweifeln, während in den Einheitsgemeinden beide Richtungen der Kritik eher parallel laufen. Hinsichtlich der positionalen Zugehörigkeit der Befragten ergeben sich mit Korrelationen um $0,5$ ebenso wenig Unterschiede im Zusammenhang beider Maße wie zwischen ehemaligen und heutigen Amtsinhabern, wohl aber wiederum nach Parteizugehörigkeit: während Parteilose und CDU-Mitglieder mit $r = 0,71$ eine sehr stark gleichgerichtete kritische Einstellung zu beiden Reformzielen haben, beträgt der Zusammenhang bei der SPD in eher positiver Richtung noch $0,51$; bei den Angehörigen der Wählergemeinschaften hingegen zeigt sich mit $r = -0,50$ ein starker negativer statistischer Zusammenhang zwischen Beurteilung der Verwaltungseffizienz und der Demokratie.

Man wird die subjektive Beurteilung der Gebietsreform dahingehend zusammenfassen dürfen, daß

- der anfängliche Widerstand gegen die Reform geschrumpft ist,
- die Befürchtungen, die sich an die Reform geknüpft haben, aber auch die heutige Beurteilung der Reformeffekte stark von der Parteizugehörigkeit abhängen,
- Kritik an der (versprochenen) Effizienzsteigerung stark verbunden ist mit einer Kritik an der (erhofften) Stärkung der örtlichen Demokratie, wobei die Effizienz-Enttäuschung im Niveau niedriger liegt als die Demokratie-Enttäuschung,
- sich hinsichtlich der Beurteilung der politischen Effekte leichte Gemeindeunterschiede ergeben, die sich strukturell aus dem politischen Dezentralisationsgrad der verschiedenen Systeme erklären lassen.

Die subjektiven Erfahrungen und Bewertungen, die wir mit unserem groben Meßinstrument ermittelt haben, sind nun jedoch zu beziehen auf die eher objektiven Daten der Untersuchung. Dabei soll nicht verkannt werden, daß wir uns hierbei wiederum zum Teil auf faktische Feststellungen der Befragten stützen, die natürlich letztlich, wie die Perzeption des Forschers selbst, wiederum verzerrt sein können.

8.2 *Objektiver Befund*

Eine Zusammenfassung der vielfältigen empirischen Befunde ist im strengen Sinne nicht möglich und würde eine *Einschätzung* der Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem geradezu paralisieren. So wie die Befragten sich aus einer Vielzahl von Einzelerfahrungen ein Globalurteil gebildet haben, müssen auch wir versuchen, die Befunde zu raffen.

8.2.1 *Struktureffekte*

Die entscheidende Ausgangsvariable ist dabei die größenmäßige Veränderung der Systeme in territorialer und organisatorischer Hinsicht. Die Dramatik dieser Wandlung kommt in unserer Untersuchung – dies sei für das folgende vor die Klammer gezogen – auswahlbedingt zu kurz, mußte sie doch vor allem in den Randgemeinden spürbar werden, die bei uns unterrepräsentiert sind. Der gestufte Verlust der politischen Autonomie einerseits und die gewachsene Größe der Zentralorgane stehen sich als Bezugspunkte gegenüber. Die erste strukturelle Folge der Zentralisierung ist die interne Differenzierung des politisch-administrativen Systems mit seinen Teilsystemen: die Verwaltung spezialisiert sich; der Rat, wenngleich in den von uns näher untersuchten Kern- und zweitgrößten Gemeinden nicht so sichtbar, differenziert sich nicht nur in Reaktion auf die Spezialisierung der Verwaltung, sondern er vermag dies jetzt auch aufgrund seiner von den flankierenden Veränderungen der NGO induzierten größeren Mitgliederzahl. Die begleitenden Maßnahmen der NGO wiederum waren Reflex auf die im Reformprozeß auftretenden Widerstände, die sich gegen einen Partizipationsverlust sträubten. Differenzierung bedeutet aber auch Profilierung des Verwaltungsausschusses als kommunalpolitischer Schaltstelle, und sie legt das Auftreten von Fraktionen in den vergrößerten Räten nahe. Dies wiederum ist ein Effekt der von der Gebietsreform induzierten Veränderung der Parteienlandschaft und der Parteiorganisation, die sich jetzt auf die Mandate im Großgemeinde-Rat ausrichtet. Nur dort, wo die NGO Subsysteme bestehen ließ, konnten sich die bisherigen Wählergemeinschaften in den Vertretungskörperschaften halten und diese zugleich als Basis einer Kandidatur auf der Ebene der Großsysteme nutzen. Diese im unmittelbaren Zusammenhang mit der die Territorialreform begleitenden NGO-Novelle stehende Entwicklung im politischen

Vorfeld des formalen Entscheidungssystems beeinflußt die Fraktionsbildung, die ja früher in einem Rat mit fünf Ratsherren gar nicht möglich war, jetzt organisatorisch sinnvoll wird und daher politisch aus der Parteienkonkurrenz heraus auch erwächst.

Die Schrumpfung des Feldes von Elitepositionen, obwohl insgesamt kaum merklich, wird durch die Existenz von Subsystemen, insbesondere Ortsräten und Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde etwas kompensiert, ohne aber die nun gesteigerte Bedeutung der neuen Makroebene, die mit ihrem Kompetenzumfang zusammenhängt, und der dort angesiedelten Positionen qualitativ ausgleichen zu können. Die Folge ist eine Ämterkumulation im verfaßten Bereich, im politischen Vorfeld und im gesellschaftlichen Sektor für die Inhaber von Zentralpositionen mit entsprechenden Belastungen des Zeitbudgets. Dieser sozialen Zentralisierung des Entscheidungssystems insbesondere auf die Fraktionen und die Bürgermeister der Großgemeinden wirkt entgegen die Fortexistenz der alten Gemeinden in Gestalt von Ortschaften oder Mitgliedsgemeinden im Verband. Es ist das trotz Eindringen der Parteien als formaler Organisationen weiterwirkende Wahlverhalten mit der Orientierung an Persönlichkeit und Ortszugehörigkeit, das einerseits dazu zwingt, aus der Sicht der auf die Großgemeinde fixierten Parteien diesen Präferenzen zwecks Stimmenmaximierung Aufmerksamkeit zu schenken, andererseits aber die Personalunionen zwischen Subsystemen und Makrosystemen zu ermöglichen – in der zentralisierten Einheitsgemeinde immerhin auch noch erkennbar, wenngleich erodierend. Entsprechend politischem Zentralisierungsgrad und Kompetenzverteilung zwischen Subsystemen und Großgemeinde variieren Einfluß und Autonomie, und zwar einigermaßen gleichgerichtet: nicht etwa entspricht hohe formale Autonomie (Samtgemeinde) einem geringen Einfluß auf das Makrosystem, sondern vielmehr schafft Autonomie auf lokaler Ebene die Voraussetzungen für zentralen Einfluß – unter einer Bedingung: im Subsystem muß es Vertretungskörperschaften (und daher Parteiinteresse) geben; die Position des Ortsvorstehers ist der Gegenbeweis.

8.2.2 *Auswirkungen auf die Machtverteilung*

Ohne Zweifel bildet der Bürgermeister auch heute noch die zentrale Machtfigur – über der Verwaltung und hervorgehoben im Rat sowie von großer Bedeutung für die Subsysteme. Nicht zuletzt verdankt er diese eminente Position in horizontaler Hinsicht gegenüber den anderen Ge-

meindeorganen und vertikal gegenüber den Subsystemen auch den Veränderungen im politischen Vorfeld, auf die er mit Ämterkumulationen reagiert und reagieren muß, um seine Position – typisch für die Übergangszeit – zu stabilisieren und zukünftig zu etablieren.

Ihm gegenüber steht der Gemeindedirektor in Gemeinden der Größenordnung, die wir untersucht haben und die eben auch noch keine personell überwältigende Informationsverarbeitungskapazität haben, chancenlos da, wie die Soziometrie und die Befunde zur Machtverteilung sogar im Verwaltungsausschuß bekunden. Während vor der Reform in den Kleinstgemeinden eine kollegialische Führung durch den Gemeinderat zu beobachten war, macht sich jetzt – wenn nicht schon vorher in den Kerngemeinden – der Bürgermeister die Verwaltung untertan. Er kann es einerseits aufgrund seiner formal starken Stellung im Entscheidungsprozeß, die ihm sowohl Überblick über die Administration als auch Einfluß auf den Rat sichert, wobei der Verwaltungsausschuß als *mixtum compositum* des Verwaltungsvollzuges und der Entscheidungsvorbereitung im Zentrum des Kommunikationssystems und unter seiner Leitung steht. Zugleich aber ist er im politischen Vorfeld und möglicherweise in einem Subsystem politisch abgesichert.

Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Rat, auf Kommunalebene nur mit Abstrichen als parlamentarisch-exekutives Verhältnis konzipierbar, leidet unter diesen Entwicklungen auf den ersten Blick nicht: die Informationsverarbeitungs- und Kontrollkapazität, die die behandelten Materien erfordern, ist offenbar noch gegeben; hinzu kommt – gegenüber dem Bürgermeister – das neue Gegengewicht der Fraktionen. Und dennoch erkennt man die Tendenz zur Hierarchisierung des Entscheidungsprozesses *innerhalb der Großgemeinde*: zum Bürgermeister treten die Beigeordneten, die zugleich i. d. R. Fraktionsvorsitzende sind; sie stellen die Vorentscheider im Verwaltungsausschuß dar. Nicht nur die Verwaltung hat sich professionalisiert, sondern tendenziell auch die Lokalpolitik.

Die Stellung der Subsysteme und damit die Machtverteilung in vertikaler Richtung hängt entscheidend von der formalen Verfaßtheit ab. Dort, wo sie noch in irgendeiner Form die politische Identität als Altgemeinden konservieren konnten, haben sie sich – über das Parteiensystem – Einfluß bewahrt, wobei die Einschaltung und Durchsetzung im Entscheidungsprozeß einerseits mit den Personalunionen, andererseits mit der Kompetenzfülle zunimmt. Eine Benachteiligung der eingemeindeten Teile bei der Ressourcenallokation konnte nicht nachgewiesen werden. Auch für das bürgerschaftliche Interesse an der Kommunalpolitik ist die Kompetenzverteilung bedeutsam; der Dezentralisierungsgrad bestimmt darüber, ob

die Einwohner sich eher als Klienten der Kommunalverwaltung verstehen und jeden verfügbaren (heutigen oder ehemaligen) Umsetzer für die Durchsetzung ihrer individuellen Anliegen einschalten oder ob sie sich primär als Bürger verstehen, die an der Gestaltung der verbliebenen Handlungsspielräume mitwirken. Neben der Interessenartikulation ist die lokale politische Gemeinschaft weiterhin für die Aufrechterhaltung der sozialen Identität als Ortsteil unerlässlich. Gegebenenfalls werden Dorfvereine gegründet, wenn das politische Forum entfällt.

Mit Sicherheit läßt sich sagen, daß einige der im Prozeß der Gebietsreform artikulierten Befürchtungen sich bewahrheitet haben wie andererseits partikulare Erwartungen erfüllt wurden. Sicherlich hat die Untersuchung aber ebenfalls gezeigt, daß es eine Reihe von mikroskopischen Phänomenen gibt, die von den Reformern nicht antizipiert wurden und auch nicht vorhergesehen werden konnten; folglich versucht man, über Novellierungen der Gemeindeordnung hier und dort korrigierend gegenzusteuern. Einige der beobachteten Phänomene lassen sich sicherlich der Übergangszeit nach der Reform zurechnen, die eben nach fünf Jahren, wie die Personalkontinuitäten belegen, noch nicht als abgeschlossen zu werten ist. Vielleicht sollte man in 10 Jahren in einer Nachfolge-Untersuchung prüfen, wie sich der geplante Wandel der Kommunalpolitik dann darstellt.

Zusammenfassung

Am Beispiel von drei niedersächsischen kreisangehörigen Gemeinden, die bis 1974 aus 24 Altgemeinden gebildet worden waren, wurden die bis 1979 eingetretenen Veränderungen der horizontalen Beziehungen zwischen den Organen der Kommunalverwaltung sowie die neu entstandenen vertikalen Beziehungen zwischen Großgemeinden und eingemeindeten heutigen Subsystemen untersucht. Dabei ist die Untersuchung so angelegt worden, daß die kommunalverfassungsrechtlichen Varianten der Niedersächsischen Gemeindeordnung als intervenierende Variable berücksichtigt werden konnten, um die Bedeutung verschiedener Grade der politischen Zentralisierung von der Einheitsgemeinde ohne über die Einheitsgemeinde mit Ortschaften bis zur Samtgemeinde zu bestimmen.

Strukturell bedeutsam für den ausgelösten Wandel ist die organisatorische Vergrößerung von Verwaltung und Gemeinderat, die jeweils zur internen Differenzierung geführt haben. Vor allem die Fraktionsbildung und das damit zusammenhängende Vordringen der Bundesparteien in den ländlichen Raum konnten gezeigt werden. Zugleich wertete die Gebietsreform den Verwaltungsausschuß auf, in dem sich Bürgermeister, Gemeindedirektor und Fraktionsvorsitzende zusammenfinden und den Entscheidungsprozeß tendenziell hierarchisieren. Der Bürgermeister bleibt, gestützt auf Ehrenämter im sozialen Umfeld, auf Parteifunktionen und eine Wählerbasis in einzelnen Subsystemen, unangefochten mächtigster kommunalpolitischer Akteur. Mit dem Zurückdrängen der lokalen Wählergemeinschaften, dem Ausbau der Parteiorganisation und der Fraktionsbildung setzt zwar tendenziell eine leichte Parteipolitisierung des kommunalen Entscheidungsprozesses ein, Entscheidungen im Gemeinderat werden aber nach wie vor überwiegend einstimmig getroffen.

Der Einfluß der (eingemeindeten) Subsysteme hängt entscheidend davon ab, ob sie politisch verfaßt sind und weiterhin über einen Ortsrat oder einen Gemeinderat als Vertretungskörperschaft verfügen. Diese sich hiermit ergebenden Personalunionen von Mandatsträgern auf beiden Ebenen der zweistufigen Kommunalverwaltungen, das Bestreben der Parteien zur Stimmenmaximierung im gesamten Gemeindegebiet und ein immer noch dominant lokal orientiertes Wahlverhalten in den Subsystemen sichern weitgehend die Berücksichtigung der Interessen der Altgemeinden in der Großgemeinde und hindern die Kerngemeinde an seinerzeit befürchteten

Umverteilungen zu ihren Gunsten. Subjektiv hat man sich mit der Reform weitgehend abgefunden, wobei die Reformakzeptanz im wesentlichen von der Parteizugehörigkeit abhängt, sich zugleich aber zwischen den Parteien nivelliert.

Summary

Changes in the horizontal relations between the bodies of local government as well as the newly established vertical links between the new large local authorities and their formerly independent subsystems that have been incorporated are examined at the example of three local authorities in Lower Saxony which form part of a county and were amalgamated from 24 old communities before 1974. The study is designed so as to take into account the various options provided for in the local government statutes of Lower Saxony as an intervening variable factor in order to determine the importance of different degrees of political centralization ranging from the common unitary authority (Einheitsgemeinde) and unitary authority consisting of rural parishes and villages to the local government associations formed voluntarily by a number of local authorities (Samtgemeinden).

The organizational expansion of the administration and the local council, which have led to internal differentiation, is of structural importance for the changes brought about. In particular, the study identifies the formation of political groups (factions) and, in this context, the expansion of federal parties to rural areas. At the same time, the territorial reform allocated increased importance to the administration committee which consists of the mayor, the clerk and the chairmen of the factions and tends to create some sort of hierarchy in the decision-making process. The mayor, owing to honorary positions in his social environment, functions within his party and firm support by the electorate in individual subsystems, now as before plays the most powerful role in local politics. It is true that the decline of independent local voters' groups, the development of the party organization and the formation of factions has started a tendency towards slightly increasing influence of political parties in the local decision-making process, but the majority of decisions in local councils are now as before adopted unanimously.

The influence of the (integrated) subsystems is primarily dependent on their political status and on whether they have a village council or a local council as a body to represent their interests. The fact that some persons hold dual mandates at both levels of the two-tier local government, the endeavours of political parties to gain the maximum of votes in the entire area of the local authority and an electoral behaviour in the subsystems

which is predominantly determined by local issues largely safeguard that the interests of the old parishes are taken account of in the larger new local authority, and prevent that the central local authority re-allocates funds to its own advantage as had been feared at the outset of the reform. From a subjective point of view the majority of citizens has settled with the reform; the acceptancy of the reform is essentially dependent on party affiliation yet at the same time it reaches about the same level in all parties.

Résumé

En prenant comme exemple trois communes en Basse-Saxe faisant partie d'une collectivité supérieure (Kreis) et créées par la fusion de 24 anciennes communes jusqu'en 1974, on a étudié les changements intervenus dans le domaine des rapports horizontaux entre les organes de l'administration communale ainsi que les nouveaux rapports verticaux créés entre les grandes communes et les systèmes subordonnés d'aujourd'hui qui ont fait l'objet de la fusion de communes. Dans ce but, l'étude avait été conçue de façon que les variantes relevant des dispositions légales définissant l'organisation communale et prévues dans le code municipal de la Basse-Saxe pouvaient être prises en considération en tant que variables intervenantes pour déterminer l'importance de différents degrés de centralisation politique allant de la commune unitaire normale (Einheitsgemeinde) en passant par la commune unitaire avec agglomérations jusqu'au groupement administratif de plusieurs petites communes (Samtgemeinde).

Ce qui revêtait de l'importance structurelle pour le changement déclenché c'est l'extension de l'administration et du conseil municipal sur le plan de l'organisation qui a abouti respectivement à une différenciation interne. La formation de groupes politiques et la progression des partis politiques fédéraux dans le domaine rural allant de pair avec ce premier phénomène pouvaient être démontrées notamment. En même temps, la réforme territoriale a revalorisé la commission administrative dans laquelle se rassemblent le maire, un agent professionnel (Gemeindedirektor) et les présidents des différents groupes politiques qui tendent à hiérarchiser le processus de décision. Le maire reste, incontesté, l'acteur le plus puissant dans le domaine de la politique communale et cela en s'appuyant sur des charges honorifiques dans le contexte social, ses fonctions au sein du parti politique et une base électorale dans les différents systèmes subordonnés. Bien que la perte en importance des associations locales qui se portent candidat aux élections, l'extension de l'organisation du parti politique et la formation de groupes politiques tendent à déclencher une légère politisation du processus de décision communal par les partis politiques, les décisions au conseil municipal sont toujours prises à l'unanimité dans la plupart des cas.

L'influence exercée par les systèmes subordonnés (qui ont fait l'objet de la fusion de communes) dépend de manière décisive de la question de savoir

s'ils disposent d'une constitution politique et s'ils continuent à avoir un conseil local ou municipal comme organe représentatif. Les unions personnelles de titulaires de mandats résultant de ce phénomène aux deux niveaux des administrations communales à deux échelles, les tentatives faites par les partis politiques dans le but de gagner le maximum de voix sur l'ensemble du territoire de la commune et un comportement électoral dominé toujours par son orientation locale dans les systèmes subordonnés, tous ces éléments assurent dans une large mesure la prise en considération des intérêts des anciennes communes au sein de la grande commune et empêchent qu'il y ait des répartitions au profit de la commune centrale qui avaient naguère fait l'objet de préoccupations. De façon subjective, on s'est arrangé de la réforme, l'acceptation de la réforme dépendant essentiellement de l'appartenance à un parti, se nivelant pourtant entre les partis politiques en même temps.

Literaturverzeichnis

- Albertin, Lothar et al.*, Die Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Reformer, Opladen 1982
- Ammon, Alf*, Eliten und Entscheidungen in Stadtgemeinden, Berlin 1967
- Bahlberg, Manfred*, Stadtregionen 1970 – Methode und Ergebnisse, in: Raumforschung und Raumordnung 33 (1975), S. 292–294
- Banner, Gerhard*, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik – am Beispiel der Haushaltspolitik, in: DÖV 37 (1984), S. 364–372
- Benne, Günter*, Die Verwaltungsstruktur des ländlichen Raumes des Landes Niedersachsen nach der Gebiets- und Verwaltungsreform, Köln 1980
- Benninghaus, Hans*, Deskriptive Statistik, Stuttgart 1982*
- Biege, Hans-Peter/Fabritius, G./Siewert, Hans-Jörg/Wehling, Hans-Georg*, Zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientscheidung. Kommunales Wahlverhalten im Lichte der Oberbürgermeisterwahl, Meisenheim 1978
- Blümel, Willi*, Das verfassungsrechtliche Verhältnis der kreisangehörigen Gemeinden zu den Kreisen, in: Verwaltungsarchiv 75 (1984), S. 197–218, 297–331
- Derlien, Hans-Ulrich/Gürtler, Christoph/Holler, Wolfgang/Schreiner, Hermann Josef*, Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Meisenheim 1976
- Dunckelmann, Henning*, Lokale Öffentlichkeit, Stuttgart 1975
- Ellwein, Thomas*, Evaluierung von Organisations- und Verwaltungsreformen, in: Böhret, Carl (Hrsg.), Verwaltungsreformen und politische Wissenschaft, Baden-Baden 1978, S. 21–44
- Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf, Wertheim*: Politik und Machtstruktur einer Deutschen Stadt, München 1982
- Frey, Rainer*, Verwaltungsreformen in Deutschland: Voraussetzungen zur Verwirklichung lokaler Demokratie?, in: ders. (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bad Godesberg 1976, S. 97–140
- Gau, Doris*, Politische Führungsgruppen auf kommunaler Ebene, München 1983
- Glass, Claus-Peter*, Die Realität der Kommunalaufsicht, Köln 1967
- Götz, Volkmar/Petri, Wilhelm*, Die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, in: Die Verwaltung 13 (1980), S. 37–56
- Große Hüttmann, Alfred*, Freizeit ist ein Fremdwort, in: Kommunalpolitische Blätter 32 (1980), S. 25–32
- Gunlicks, Arthur B.*, Gemeindevertreter und politische Parteien in Niedersachsen, in: AfK 7 (1968), S. 286–304
- ders.*, Die parteipolitischen Präferenzen beim niedersächsischen Entscheidungsprozeß für eine Gebietsreform im Spannungsfeld von Effizienz, Gleichheit und Freiheit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 7 (1976), S. 472–493
- ders.*, Heutige Einstellungen der Abgeordneten des niedersächsischen Landtags zur Verwaltungs- und Gebietsreform, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 13 (1982), S. 33–51
- Hassel, Volker*, Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, Siegburg 1975
- Hill, Hermann*, Die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung unter dem Einfluß der Territorialreform, jur. Diss. Mainz 1979

- Hoppe, Werner*, Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, in: von Wallthor, Alfred H./Petri, Franz (Hrsg.), Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Münster 1973, S. 63-77
- Horn, Wolfgang/Kühr, Herbert*, Kandidaten im Wahlkampf. Kandidatenauslese, Wahlkampf und lokale Presse 1975 in Essen, Meisenheim 1978
- Hunter, Floyd*, Community Power Succession. Atlantas Policy-Makers Revisited, Chapel Hill, 1980
- Jauch, Dieter*, Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden. Dargestellt an 14 Gemeinden in Baden-Württemberg, Stuttgart 1975
- ders.*, Die Wandlung des Vereinslebens in ländlichen Gemeinden Südwestdeutschlands, in: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie 28 (1980), S. 48-77
- Kaak, Heino*, Parteien und Wählergemeinschaften auf lokaler Ebene, in: Rausch, H./Stammen, Th. (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1974, S. 135-150
- Kevenhörster, Paul/Windhoff-Heretier, Adrienne/Crone, Michael*, Politik in einer neuen Großstadt. Entscheidungen im Spannungsfeld von City und Stadtbezirken, Opladen 1980
- Kevenhörster, Paul*, Reformwirkungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß in Großstädten, in: Politik und Planung in der neuen Kommunalstruktur, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 68, Hannover 1982, S. 51-72
- Kieseler, Bernd*, Berufliche Weiterverwendung von Hauptverwaltungsbeamten – Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Baden-Baden 1979 (Die kommunale Gebietsreform Bd. IV 3)
- Kübler, Hartmut/Fuchs, Klaus*, Personalwesen und Gebietsreform, Baden-Baden 1979 (Die kommunale Gebietsreform Bd. IV 2)
- Knemeyer, Franz-Ludwig*, Gesamtreform der Verwaltung in Niedersachsen, in: AfK 8 (1969), S. 306-328
- Krämer, Udo*, Verlaufsmuster der kommunalen Gebietsreform in mehreren Bundesländern. Eine vergleichende Untersuchung; unveröff. verwaltungswiss. Diplomarbeit, Hochschule der Bundeswehr Hamburg, 1978
- Landwehr, Karl-Heinrich*, Kommunale Neugliederung im Kreis Unna als politischer Prozeß?, in: Frey, Rainer (Hrsg.), Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 4, 1976, S. 5-34
- Lange, Rolf-Peter*, Selbstverwaltung in Hamburg, Stuttgart 1980
- Laumann, Edward O./Pappi, Franz U.*, Networks of Collective Action, New York 1976
- Liebers, Ralph-Andreas*, Offizielle Ziele und individuelle Motive der Gebietsreform, unveröff. verwaltungswiss. Diplomarbeit, Hochschule der Bundeswehr Hamburg, 1978
- Luckmann, Benita*, Politik in einer deutschen Kleinstadt, Stuttgart 1970
- Lüersen, Karl/Neuffer, Martin*, Kommentar zur Niedersächsischen Gemeindeordnung, Loseblattsammlung, Wiesbaden 1972 ff. (Neubearbeitung)
- Manthey, Holger*, Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform am Beispiel Niedersachsens, in: Kommunalwirtschaft 1976, S. 95-98, 137-141
- Mayntz, Renate*, Parteiengruppen in der Großstadt. Untersuchungen in einem Berliner Kreisverband der CDU, Opladen 1959
- ders.*, Soziale Schichtung und sozialer Wandel in einer Industriegemeinde. Eine soziologische Untersuchung der Stadt Euskirchen, Stuttgart 1958
- Minne, Gerhard*, Zwischenbilanz der Gebietsreform in Niedersachsen, in: Der Städtebund 1971, S. 146-148
- Möller, Thomas*, Wählergemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland, München 1981

- Morgen, Herbert*, Die ländliche Großgemeinde, Schriften der Wirtschaftswiss. Gesellschaft zum Studium Niedersachsens e. V., n. F. Bd. 70, Hannover 1959
- ders.*, Die ländliche Kleingemeinde, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 41, Hannover 1963
- Naßmacher, Karl-Heinz*, Die Welf, die Freisinn, regionale Traditionen im nordwestlichen Niedersachsen, in: Regionale politische Kultur, Der Bürger im Staat 34 (1984), S. 160-166
- Naßmacher, Karl-Heinz/Rudzio, Wolfgang*, Das lokale Parteiensystem auf dem Lande, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Dorfpolitik, Opladen 1978, S. 127-142
- Nehnevajsa, Jiri*, Soziometrie, in: König, René (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. 2, Stuttgart 1973², S. 191-227
- Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.), Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform Bd. 1, Hannover 1969
- Niedersächsische Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Jahresbericht 1966 bzw. 1967, Hannover
- Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Reform des Kommunalrechts, Bericht, Hannover 1978 (Thieme-Kommission)
- Nauvornie, Albert*, Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, in: DÖV 27 (1974), S. 518-521
- Püttner, Günter* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, Berlin 1982
- Savelsberg, Joachim J.*, Kommunale Autonomie. Autonomie, Macht und Entscheidungen in Gemeinden, Frankfurt 1980
- Scheuch, Erwin K.*, Soziologie der Macht, in: Schneider, Hans K./Watrin, Christian (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz, Berlin 1973, S. 989-1042
- Schimanke, Dieter*, Mehrgliedrige kommunale Organisationsformen, in: AfK 16 (1977), S. 211-231
- ders.*, Evaluierung von Verwaltungsreformen, dargestellt am Beispiel der Verwaltungsreform Baden-Württemberg, in: Böhret, Carl (Hrsg.), Verwaltungsreformen und politische Wissenschaft, Baden-Baden 1978, S. 89-116
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Kommunalrecht, in: J. von Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin 1985⁷, S. 91-180
- Seele, Günther*, Die Aufsichtsfunktion der Kreisverwaltung, in: Der Kreis – ein Handbuch, hrsg. v. Verein für die Geschichte der deutschen Landkreise, Bd. 2, Köln/Berlin 1976, S. 215-251
- Seewald, Otfried*, Probleme der Optimierung des kommunalen Verfassungsrechts, dargestellt am Beispiel der niedersächsischen Kommunalverfassung, Köln 1978
- Siewert, Hans-Jörg*, Verein und Kommunalpolitik, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 29 (1977), S. 487-51
- Simon, Klaus*, Lokale Partei und lokaler Verein, in: Schuster, Franz (Hrsg.), Lokalpolitik und vordemokratischer Raum, Melle 1982, S. 219-348
- Ständige Konferenz der Innenminister der Länder, Entschließung zur Erhaltung der grundsätzlichen Einheitlichkeit der Verwaltungsorganisation der Länder bei der Verwaltungsreform im kommunalen Bereich unterhalb der Kreisebene, Bonn, 15. 12. 1972
- Tellermann, Helmut*, Ein Werk der Kooperation zwischen Staat und Gemeinden, in: Der niedersächsische Minister des Innern (Hrsg.), Gemeindereform in Niedersachsen (Stand 1. 1. 1973), Hannover, o. J., S. 10-15
- Thaysen, Uwe*, Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen, Heidelberg/Hamburg 1982

- Thieme, Werner*, Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, in: DVBl. 81 (1966), S. 325–328
- ders.*, Die Gebietsreform in Niedersachsen, in: DÖV 84 (1969), S. 230–233
- Thieme, Werner/Prillwitz, Günther*, Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981 (Die kommunale Gebietsreform Bd. I 2)
- Tiede, Wolfgang*, Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs, Baden-Baden 1981 (Die kommunale Gebietsreform Bd. III 2)
- von *Unruh, Georg-Christoph*, Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen 1965–1978, Hannover 1978
- Wagener, Frido*, Verwaltungsgemeinschaften als Einheitsgemeinden, Untersuchung i. A. des Städtetages Baden-Württemberg, Speyer 1974 (MS)
- ders.*, Neubau der Verwaltung, Berlin 1974²
- Weber, Werner*, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben?, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, 1964
- Weber, Wolf*, Selbstverwaltung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform, Siegburg 1981
- Wehling, Hans-Georg und Rosemarie*, Nach der Gemeindereform. Versuch einer Bilanz, in: Wehling, H.-G. (Hrsg.), Das Ende des alten Dorfes, Stuttgart 1980, S. 52–69
- Wolter, Hans-Joachim*, Der Beigeordnete. Amt und Rechtsstellung in der geschichtlichen Entwicklung, Göttingen 1978
- Wrage, Volkhard*, Taktik der Territorialreform. Eine Studie zum Prozeß der Meinungs- und Willensbildung bei Maßnahmen der territorialen Reform, dargestellt am Beispiel der Neuordnung des Kreises Unna, in: Schriftenreihe des Kreises Unna Band 2, 1973
- ders.*, Erfolg der Territorialreform, Berlin 1975
- Wurzbacher, Gerhard/Pflaum, Renate*, Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung, Stuttgart 1961
- Zapf, Wolfgang*, Wandlung der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919–1961, München 1966
- Zoll, Ralf*, Gemeinde als Alibi. Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde, München 1972

Anhang: Fragebogen

GESAMTHOCHSCHULE BAMBERG
Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft

D-8600 BAMBERG.
FELDKIRCHENSTRASSE 21
TELEFON (0951) 3 10 35
BANKKONTO:
STADTSPARKASSE BAMBERG
NR. 245 87 (BLZ 770 500 00)

FORSCHUNGSPROJEKT "GEBIETSREFORM"

Interviewter:

Funktion(en):

Ort:

Zeit/Datum:

Tonband-Nr.:

Interviewer:

Nicht gestellte Fragen:

Gliederung des Fragebogens

	<u>Frage-Nummer</u>
I Reformprozeß	1 - 6
II Aufgabenbestand	7 - 11c
III Personal, Finanzen, Organisation	12 - 17
IV Verwaltungsführung	18 - 29
V Initiativen	30 - 34
VI Zeitdauer/Zeitbudget	35 - 38
VII Ausschüsse	39 - 52
VIII Kontrollfunktion des Rates	53 - 79
IX Parteiensystem/Wahlen	80 - 85
X Subsysteme	86 - 108
XI Auswirkungen	109 - 112

I. Reformprozeß

Lassen Sie uns zu Beginn bitte kurz über die Gemeindereform selbst sprechen!

- 1) Wie haben die politisch Verantwortlichen in der Gemeinde (betreffendes Subsystem) die Gebietsreform seinerzeit eigentlich aufgenommen?

Interviewer: nach offener Antwort zusammenfassend einschätzen lassen:

Wenn Sie die damalige Stimmung der Verantwortlichen auf einer 5-Punkte-Skala von strikt dagegen (=1) bis voll dafür (= 5 Punkte) markieren sollten, welche Einschätzung würden Sie dann wählen?

strikt dagegen	Unbe- hagen	unent- schieden	eher dafür	voll befürwortet
1	2	3	4	5

-
- 2) Wie würden Sie Ihre eigene persönliche Einstellung zur Zeit der Reform einstufen?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

-
- 3) Wie läßt sich demgegenüber die Einstellung der Gemeinde (Kerngemeinde bzw. eingemeindete Gemeinde) kennzeichnen?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

4) Ständen außer der jetzt gefundenen Lösung als (Einheitsgemeinde mit/ohne Ortschaften/Samtgemeinde) auch andere Formen der Gemeindeverfassung zur Diskussion?

nein

ja, und zwar:

Welche Gründe waren für die jetzige Form ausschlaggebend?

Interviewer: Sofern bei 1 - 3 Widerstand erkennbar:

5) Hat man sich inzwischen allseits mit der Eingemeindung abgefunden?

Wie würden Sie die gegenwärtige Einstellung in der Gemeinde auf der 5-Punkte-Skala markieren?

strikt dagegen					voll befürwortet
1	2	3	4	5	

6) Und wie würden Sie Ihre eigene Einstellung zum Reformergebnis heute ausdrücken?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

II. Aufgabenbestand

Interviewer: Frage 7 bei Verwaltungschef anhand Liste 1 erörtern!

7) Wie hat sich der tatsächlich selbst wahrgenommene Aufgabenbestand der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis seit der Reform verändert?

- vorher
- jetzt
- früher interkommunal
- jetzt interkommunal
- früher vom Kreis erfüllt
- jetzt vom Kreis erfüllt

Die Gemeinde ist also seit der Reform

- aus einem Zweckverband ausgetreten?
 - einem Zweckverband beigetreten?
 - in welchen Verbänden geblieben?
-

Interviewer: nur SG Hambergen

8a) Sind bei den Aufgaben, die Sie eben genannt haben, auch solche, die der SG nicht alle Mitgliedsgemeinden gemeinschaftlich übertragen haben (§ 72I), die also bloß faktisch von der SG erfüllt werden?

nein

ja, und zwar:

Begründung:

8b) Kommt es auch vor, daß die SG tatsächlich nur für einzelne Mitgliedsgemeinden Aufgaben erfüllt?

nein

ja, und zwar:

Begründung:

8c) Denkbar wäre es ja auch, daß einzelne Mitgliedsgemeinden noch Pflichtaufgaben wahrnehmen, die nach der GO eigentlich die SG erfüllen sollte (Straßenreinigung, Feuerwehr); trifft dies hier zu?

nein

ja, und zwar:

Begründung:

Interviewer: nur Schwanewede

9a) Worin sehen Sie die tatsächlichen Funktionen der Ortschaftsräte/des Ortschaftsrates?

- in welchen Angelegenheiten hat er Anhörungsrecht?
- in welchen Angelegenheiten hat er Entscheidungsrecht?
- sonstige Funktionen:

9b) Welche Funktionen hat (demgegenüber) der/ein Ortschaftsvorsteher?

- Interessen der Ortschaften gegenüber Gemeindeorganen vertreten
- Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung
- sonstiges

9c) Wie häufig wird der Ortsvorsteher in Anspruch genommen

- von den Bürgern
- von der Verwaltung

in welchen Angelegenheiten?

Interviewer: nur Hambergen, Schwanewede

10a) Hat es einmal Versuche gegeben, die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinde und Ortschaften/Samtgemeinde und Mitgliedsgemeinden zu verändern?

- nein
- ja, und zwar:

Interviewer: nur Ritterhude

10b) Hat man hier eigentlich einmal versucht, Ortschaften zu bilden?

- nein
- ja, und zwar:
 - Ortschaftsrat/Ortsvorsteher
 - erfolglos, weil.....

11) Haben sich seit der Reform die Beziehungen zum Kreis verändert?

nein

ja, und zwar:

11a) Macht sich die Kommunalaufsicht heute stärker als früher bemerkbar?

nein

ja, und zwar bei:

11b) Wendet sich die Gemeinde häufiger oder eher weniger mit der Bitte um Beratung an den Kreis?

viel stärker	etwas mehr	gleichviel	weniger	kaum noch
1	2	3	4	5

11c) Und wie sehen die Einflußmöglichkeiten der Gemeinde auf den Kreistag im Vergleich zu früher aus?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Erklärung:

III. Personal, Finanzen, Organisation

Interviewer: Beim Verwaltungschef nur, sofern aus Liste 1/Frage 7 nicht hervorgegangen!

- 12) Vermutlich hat sich die Verwaltungskraft der Gemeinde nach der Reform erhöht; läßt sich dies am Verwaltungspersonal ablesen?
- quantitativ
 - qualitativ (Bes.Gruppe/Spezialisierung)
-

Interviewer: wie Frage 12

- 13) Sind nennenswerte Veränderungen der Geschäftsverteilung, beispielsweise der Verwaltungsgliederung, erforderlich geworden?
- nein
 - ja, und zwar:
-

- 14) Wie sieht die finanzielle Lage der Gemeinde heute im Vergleich zu früher aus?
-

- 14a) Wie hat sich das Haushaltsvolumen in den letzten Jahren entwickelt?
- welche Aufgabengruppen haben sich besonders stark verändert?
 - Entwicklung der Personalkosten (absolut/anteilig)
-

- 14b) Haben sich die eingemeindeten Teile, wie man ja gelegentlich aus anderen Gemeinden hört, vor der Reform noch besonders verschuldet?
- nein
 - ja, beispielsweise:
-

- 14c) Nehmen Sie jetzt staatliche Förderungsmittel stärker als früher in Anspruch?
- nein
 - ja, beispielsweise:
-

15) Verwaltungsaußenstellen:

15a) Worin besteht die Aufgabe der Außenstellen?

- Beratung, Anträge entgegennehmen
 - Bearbeitung und Entscheidungsbefugnis bei:
 - Informationen für die Verwaltung sammeln
 - Sonstiges:
-

15b) Sofern keine Entscheidungsbefugnis:

Aus anderen Untersuchungen weiß man, daß solche Außenstellen, wenn sie lediglich beratend tätig werden, häufig umgangen werden und die Antragsteller sich unmittelbar an die Verwaltung wenden. Haben Sie hier auch diese Erfahrung gemacht?

laufend	manchmal	gelegentlich	kaum	nie
1	2	3	4	5

16) Gibt es in der Gemeindeverwaltung selbst Stellen, die auf einzelne Ortsteile spezialisiert sind?

- nein
 ja, und zwar:
-

Wenn ja:

16a) Stammt das dort tätige Personal überwiegend aus dem betreffenden Ortsteil, oder kann man das nicht sagen?

Wenn nein:

16b) In der Literatur wird des öfteren behauptet, ortsfremdes Personal, das überwiegend aus der Kerngemeinde stammt, sei mit den speziellen Problemen einzelner Ortsteile nicht genügend vertraut; was meinen Sie dazu?

trifft voll zu	etwas	teils-teils	eher nicht	gar nicht
1	2	3	4	5

16c) Man vermutet auch, die Einwohner eingemeindeter Ortsteile hätten Hemmungen, sich an das ihnen nicht so vertraute Verwaltungspersonal zu wenden - trifft das hier bei Ihnen zu?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

17) Haben Sie eine Vorstellung davon, wie häufig der einzelne Bürger heute durchschnittlich im Jahr in persönlichen Angelegenheiten Kontakt zur Verwaltung hat?

Zahl:

17a) Kommt es hier auch vor, daß die ehemaligen Bürgermeister dabei zunächst um Rat gefragt werden?

laufend	manchmal	gelegentlich	kaum	nie
1	2	3	4	5

17b) nur Schwanewede:

Erfüllen die Ortsvorsteher und Ortsbürgermeister vielleicht
ähnliche Beratungsfunktionen?

IV. Verwaltungsführung

18) Wenn die Verwaltung derart angewachsen ist, wird doch sicherlich auch die interne Koordination schwieriger?

- erfolgt noch ausschließlich über Verwaltungschef
 - neuerdings bilaterale Abstimmung der Dezernate
 - gemeinsame Verwaltungsbesprechungen
 - spezielle Beteiligungsregeln
 - ergibt sich aus dem Geschäftsverteilungsplan
-

19) Gibt es bei der Koordination Probleme, beispielsweise Konflikte zwischen einzelnen Ämtern?

- nein
 - ja, und zwar:
-

20) Gibt der Verwaltungschef von sich aus den Ämtern inhaltliche Vorgaben und Zielsetzungen, oder reagiert er eher auf Vorlagen?

- Vorgaben
 - reagiert
-

21) Trifft der Verwaltungschef wichtige Entscheidungen alleine oder eher mit den Amtsleitern gemeinsam?

- alleine
 - gemeinsam
-

-
- 22) Wie selbständig sind die Amtsleiter insgesamt in ihren Aufgabenbereichen?

völlig unabhängig	gewisse Dinge delegiert	teils- teils	eher die Ausnahme	straff geführt
1	2	3	4	5

-
- 23) Worüber läßt sich der Verwaltungschef von den Amtsleitern unterrichten, und was behält er sich zur Unterschrift vor?

-
- 24) War es eigentlich nötig, gewisse Dinge des Geschäftsganges schriftlich festzulegen?

- nein
 ja, und zwar:

Interviewer: Dienstvorschriften erbitten!

-
- 25) Wir stellen diese Fragen, weil schon aus Gemeinden mittlerer Größe bekannt ist, daß es häufig Spannungen zwischen Verwaltungschef und Dezernenten gibt. Darum noch einmal ganz deutlich gefragt:

Haben die Amtsleiter eigentlich überhaupt eine Chance, sich gegenüber dem Verwaltungschef durchzusetzen?

- nein
 ja, und zwar durch:
-

26) Haben die Amtsleiter selbständige Kontakte zum Rat?

- nein
- ja, und zwar:

27) Nehmen die Amtsleiter teil an Sitzungen

- des Plenums?
- des Verwaltungsausschusses?
- sonstiger Ausschüsse?

28) Hat die Zahl der Verwaltungsvorlagen an den Rat zugenommen?

stark	etwas	gleich geblieben	leicht vermindert	abge- nommen
1	2	3	4	5

29) Geht eigentlich bei Verwaltungsvorlagen die Initiative überwiegend vom Rat aus, oder produziert die Verwaltung diese Vorlagen meist aus eigener Initiative?

- eher Ratsinitiative
- eher eigene Initiative
-

V. Initiativen

30) Wie verhält es sich überhaupt im allgemeinen mit den kommunalpolitischen Initiativen auf (Samt-)Gemeindeebene?

- die meisten Initiativen stammen aus der Verwaltung
- Anträge und Anfragen der Fraktionen überwiegen
- die meisten Initiativen stammen aus dem Verwaltungsausschuß

Interviewer: Erfragen, ob Statistik vorhanden, aus der die Verteilung der Initiativen hervorgeht!

30a) Um welche Angelegenheiten handelt es sich bei Initiativen aus dem Rat?

30b) Hat sich diese Verteilung der Initiativen durch die Reform eigentlich verändert?

- zugunsten der Fraktionen
 - Verwaltungsausschuß
 - Verwaltung?
-

31) Solchen Initiativen gehen ja meist Anstöße aus der Gemeinde voraus; von wem stammen solche Anstöße hier bei Ihnen im allgemeinen?

- Presse
- einzelne Bürger
- sog. "sachverständige Bürger"
- private Vereine u. ä. Vereinigungen
- einzelne Wirtschaftsunternehmen oder Geschäftsleute
- IHK oder sonstige wirtschaftliche Vereinigungen
- Parteien
- einzelne Ortsteile incl. der Kerngemeinde (unabhängig davon, ob lokale Organe wie Ortsrat oder -vorsteher vorhanden)
- Mitgliedsgemeinden
- sonstige

32) An wen wenden sich die Bürger oder Interessenten im allgemeinen?

- a) wenn es sich um Belange der (Samt-)Gemeinde handelt?
- | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------|
| a) | | b) |
| <input type="checkbox"/> Bürgermeister | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Gemeindedirektor | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> sonstige Verwaltung | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Fraktionsvorsitzende | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Fraktion/Partei | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> sonstige einzelne Ratsmitglieder | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Rat insgesamt | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> "sachverständige Bürger" | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Ortsbürgermeister/BM der Mitgliedsgem./Ortsvorsteher | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Rat der Ortschaft/Mitgliedsgem. u. deren Fraktionen | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Verwaltungsaußenstellen | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> sonstige | | <input type="checkbox"/> |

b) und wenn es sich um Belange des Ortsteils/der Mitgliedsgemeinde handelt?

33) Welche Bedeutung kommt in Bezug auf die Vermittlung solcher Anstöße dem Bürgermeister im Vergleich zum Verwaltungschef zu?

- BM wichtiger
- beide gleich wichtig
- VC wichtiger

34) Gibt es Ihres Erachtens in der Gemeinde Probleme, die nicht aufgegriffen werden, obwohl man sich längst mit ihnen hätte befassen müssen?

- nein
- ja, und zwar:

wenn ja:

a) Hat schon jemand versucht, die Entscheidungsträger dazu zu bewegen, diese Probleme aufzugreifen?

- nein
- ja, und zwar:

b) woran liegt es, daß nichts geschieht?

VI. Zeitdauer, Zeitbudget

Interviewer: Liste 2 vorlegen

35) Können Sie uns Erfahrungswerte angeben über die Zeitdauer, die für die Behandlung folgender Angelegenheiten durch Verwaltung und Rat in der Regel in Wochen oder Tagen veranschlagt werden muß?

Gegenstände	Behandlung durch			
	Verwaltung		Rat	
	heute	früher	heute	früher
Bebauungsplan				
Bauvorhaben (gemeindl.)				
Grundstücksfragen				
Straßenbenennung				
Straßen- u. Wegebau				
Haushaltsplan				
Steuern u. Gebühren				
Antrag auf				
Beschwerden über				
Sonstiges				

a) gibt es Angelegenheiten, die noch mehr Zeit erfordern?

- nein
- ja, und zwar:

b) insgesamt gesehen, hat sich also der Zeitbedarf

- erhöht
- ist gleich geblieben
- hat abgenommen

c) ist diese Entwicklung möglicherweise auf andere Faktoren rückführbar, die nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Reform stehen?

- nein
- ja, und zwar:

36) Noch einmal anders gefragt:

Welche kommunalpolitischen Probleme und Fragestellung beschäftigen Rat und Verwaltung am intensivsten?

Bitte, tragen Sie in der Liste (Nr. 3) die politische Bedeutung der Entscheidungsthemen ein!

Interviewer: Liste 3 überreichen!

Politische Bedeutung Gegenstand	1 sehr wichtig	2 von einig. Wichtigkt.	3 mittl. Bedeut.	4 weniger wichtig	5 kaum bedeutsam
Bebauungsplan					
gemeindl. Bauvorhaben					
Grundstücksfragen					
Straßen- u. Wegebau					
Haushaltsplanung					
Steuern u. Gebühren					
Feuerwehrfragen					
Soziale Einrichtung.					
Industrieansiedlung/ Wirtschaftsförderung					
Kultusangelegenheit.					
Kreisangelegenheiten					
Sonstiges, z.B.					

Interviewer: Nicht Verwaltungsangehörige!

- 37) Können Sie mir sagen, wie sich die Ihnen als Kommunalpolitiker zur Verfügung stehende Zeit prozentual auf folgende Tätigkeiten verteilt?

Interviewer: Liste 4 überreichen

notfalls Rangreihe nach zeitlicher Bedeutung
(1 - 11) eintragen lassen!

Tätigkeit	Prozent der wöchentlich verfügbaren Zeit für Kommunalpolitik
Gemeinderats- (Plenar-)Sitzungen	
Ausschußsitzungen des Gemeinderats	
Fraktionssitzungen	
Initiativen u. Konzeptionen erarbeiten	
Parteiarbeit	
Repräsentationstätigkeit	
Besprechungen mit Vereinen und Verbänden	
Kontakte zu einzelnen Bürgern	
Pressekontakte	
Außenkontakte	
- zu anderen Gemeinden	
- zur Kreisverwaltung	
- zum Kreistag	
- zum Regierungspräsidium	
- zur Landesregierung	
- zum Landtag	
Teilnahme an Sitzungen von Ortsräten/Räten v. Mitgliedsge- meinden	

- 38) Wieviele Stunden pro Woche macht das absolut betrachtet aus?

VII. Ausschüsse

39) Welche Ausschüsse hat der Rat neben dem Verwaltungsausschuß gebildet?

- Schulausschuß
 - Feuerwehrausschuß
 - Haushalts- und Finanzausschuß
 - Sonstige
-

40) Welche Ausschüsse gab es schon vor der Reform in der damaligen Gemeinde/Mitgliedsgemeinde?

41) Haben Sie zufällig eine schriftliche Zusammenstellung darüber, oder können Sie uns zumindest sagen, wie die Ausschüsse besetzt sind?

- Größe
 - Vorsitz
 - Sitzverteilung zwischen den Fraktionen
-

42) Sitzungshäufigkeit der Ausschüsse:

Dauer der Sitzungen: Stunden

43) Ist die Öffentlichkeit - abgesehen vom Verwaltungsausschuß - zu Ausschuß-Sitzungen zugelassen?

generell ja

Ausnahmen:

44) Haben Sie sogenannte sachverständige Bürger in die Ausschüsse berufen?

nein

44a) in welche Ausschüsse?

44b) Nach welchen Gesichtspunkten außer dem "Sachverstand"?

44c) Spielt dabei die Ortsteilzugehörigkeit eine Rolle?

44d) Wer schlägt die Bürger vor?

45) Welche Funktionen hat hier bei Ihnen der Verwaltungsausschuß?

Interviewer: durch freie Nachfragen ermitteln!

- Rückholung von Verwaltungskompetenzen
 - Koordination der Ausschubarbeit
 - gehen alle Verwaltungsvorlagen zuerst in den Verwaltungsausschuß oder auch direkt in die Fachausschüsse?
 - ist in der GO des Rates ansonsten die Zusammenarbeit der Ausschüsse geregelt? (§ 52 III Satz 3 GO)
 - Filterfunktion für das Plenum: Vor-Kontrolle der Verwaltungsvorlagen
 - welche Kompetenzen hat der Ausschuß auf den Gemeindevorstand delegiert?
 - Funktion des Ausschusses für den Ratsvorsitzenden, z.B. Tagesordnung vorbereiten
 - Konsensbildungsfunktion
 - Beschlüsse mit aufschiebender Wirkung gegen Rat und Verwaltungschef treffen
 - Zielsetzungen der Gemeindepolitik festlegen
 - Sonstige
-

46) Wer hat eigentlich den stärksten Einfluß im Verwaltungsausschuß?

- der Verwaltungschef
- der Bürgermeister
- die Beigeordneten

47) Welche Rolle spielt eigentlich die Opposition im Verwaltungsausschuß?

48) Wenn man den kommunalen Entscheidungsprozeß einmal in folgende Phasen aufteilt:

- Initiativen geben
- Vorlagen ausarbeiten
- Vorlagen diskutieren und Kompromisse machen
- inhaltliche Vorentscheidungen für den Rat treffen
- Kontrolle der Verwaltung

- in welcher Phase liegt dann das Schwergewicht der Tätigkeit des Verwaltungsausschusses?

49) Kommt es bei der Aufstellung der Tagesordnung für den Verwaltungsausschuß gelegentlich zu Meinungsverschiedenheiten?

- nein
- ja, und zwar zwischen:

50) Welche Ausschüsse außer dem Verwaltungsausschuß sind für die Ratsmitglieder noch besonders interessant und attraktiv?

51) Legt die Verwaltung dem Rat bzw. den Ausschüssen eigentlich Alternativen vor, wenn Sie eine Vorlage erarbeitet?

nein

ja

52) Erfahren Verwaltungsvorlagen eigentlich nennenswerte Veränderungen

im Verwaltungsausschuß

in den Fachausschüssen

im Plenum

VIII. Kontrollfunktion des Rates

- 53) Wenn der Rat Verwaltungsvorlagen ausreichend prüfen können soll, müssen seine Mitglieder ja über ein hohes Maß an Spezialwissen verfügen. Wie schätzen Sie im Hinblick auf diese politische Kontrollfunktion den Sachverstand des Rates ein? Welchen Punktwert würden Sie auf einer Skala von 1 - 5 = sehr gut vergeben?

mangelhaft	könnte besser sein	ausreichend	gut	sehr gut
1	2	3	4	5

-
- 54) Haben sich in allen Fraktionen Spezialisten herausgebildet?

- nein
- ja, und zwar
- für einzelne Aufgabengebiete, z.B.
 - für einzelne Gemeindebezirke

-
- 54a) Wird der Rat bei seiner Kontrollfunktion durch örtliche Parteigliederungen z.B. in Form von Schulungen oder Stellungnahmen unterstützt?

- nein
- ja

-
- 54b) Gibt es Ausschüsse, die die Kontrollfunktion besonders bewußt und intensiv wahrnehmen?

- nein
- ja, und zwar:

-
- 54c) In einigen Gemeinden führt die Verwaltung ja bekanntlich gelegentlich von sich aus Informationsveranstaltungen für den Rat oder einzelne neue Mitglieder durch, gibt es das auch hier?
-

55) Ist der Informationsstand der einzelnen Fraktionen eigentlich gleich gut, oder gibt es da Unterschiede?

gleich gut

Unterschiede, und zwar:

Nachfrage: Besitzt die Fraktion, der der Bürgermeister oder der Verwaltungschef nahe stehen, einen Informationsvorsprung?

nein

ja, weil

56) Sind die Fraktionen in der Lage, ohne Mitwirkung der Verwaltung Entscheidungsvorlagen zu erarbeiten?

ja, Beispiel:

nein

-
- 57) Die niedersächsische Gemeindeordnung gibt dem Rat und den Ausschüssen ja umfangreiche Informationsrechte und legt dem Gemeindedirektor entsprechende Informationspflichten auf.

Fühlen Sie sich eigentlich hinreichend über die Verwaltungstätigkeit unterrichtet?

- ja
- weil die Verwaltung überwiegend von sich aus unterrichtet
 - weil wir laufend um Auskunft bitten
- nein
- weil die Verwaltung ihrer Informationspflicht nicht genügend nachkommt
 - weil wir unser Informationsrecht nicht realisieren können
-

- 58) Wie schätzen Sie den Informationsstand der sonstigen Ratsmitglieder ein? Wie Ihren eigenen oder eher niedriger?

- gleich
- niedriger
- höher
-

- 59) Hat es in Bezug auf Informationspflichten und Informationsrechte oder auf das Recht der Akteneinsicht schon einmal Konflikte zwischen Rat und Verwaltung gegeben?

- nein
- ja, und zwar:
-

- 60) Selbst wenn der Rat von der Verwaltung über alles informiert wird, ist es ja denkbar, daß man diese Informationen als einzelner Ratsherr garnicht verarbeiten und nachprüfen kann. Ist das hier bei Ihnen ein Problem?

- nein
- ja, weil:
-

61) In der Kommunalpolitik und zwischen den an der Kommunalpolitik Beteiligten gibt es natürlicherweise auch Meinungsverschiedenheiten; kann man davon sprechen, daß zwischen Rat und Verwaltung typische Konflikte auftreten?

- nein
- ja, und zwar
 - Kompetenzkonflikte
 - Personalfragen
 - Abgaben und Steuern
 - Bauplanung
 - Haushalt
 - Sonstiges

62) Wo genau werden solche Konflikte sichtbar?

- schon in der Verwaltung antizipiert
- im Verwaltungsausschuß
- in den Fachausschüssen
- erst im Plenum
- anderswo

63) Auf welche Art und Weise werden solche Meinungsverschiedenheiten ausgeräumt?

- Sachdiskussion (beseitigt Mißverständnisse)
 - Kompromiß (bei Zielkonflikten)
 - Mehrheitsentscheidung
 - Rückzug auf formale Rechtspositionen
 - Sonstiges
-

64) Von wem werden diese Konflikte zwischen Verwaltung und Rat meistens beigelegt?

- vom Bürgermeister und vom Verwaltungschef
 - Verwaltungschef und Ausschuß-Vorsitzender
 - Verwaltungschef und Vorsitzender der Mehrheitsfraktion
 - Verwaltungsausschuß
 - Ratsentscheidung
-

64a) Ist es schon einmal vorgekommen, daß der Gemeindedirektor oder der Verwaltungsausschuß Einspruch gegen Beschlüsse des Rates erhoben haben?

- nein
 - ja, und zwar bei
-

64b) Ist es schon einmal vorgekommen, daß im Konfliktfall die Kommunalaufsicht eingeschaltet worden ist?

- nein
 - ja, und zwar:
-

65) Als Folge der Gebietsreform ist verschiedentlich beklagt worden, daß die Kommunalpolitik stärker von parteipolitischen Gegensätzen geprägt wird als früher. Gibt es hier bei Ihnen grundsätzliche und prinzipiell verschiedene Standpunkte der einzelnen Fraktionen?

nein

wenn ja:

sind diese Gegensätze deutlicher geworden als früher?

66) Wie werden solche Konflikte im Einzelfall beigelegt?

Verwaltungsausschuß

Fachausschuß

Fraktionsvorsitzendenbesprechung

Plenum

Eilentscheidung des Verwaltungschefs im Einvernehmen mit dem Bürgermeister im Sinne der Mehrheitsfraktion

67) Wie häufig finden eigentlich Fraktionssitzungen statt und wie lange dauern diese?

Gibt es dafür einen festen Termin, z.B. unmittelbar vor Rats- oder Ausschußsitzungen?

nein

ja, und zwar:

68) Können Sie mir sagen, inwieweit die Fraktionen Einfluß auf das Abstimmungsverhalten ihrer Mitglieder nehmen?

- gibt es Fraktionszwang
- oder kommt es vor, daß einzelne Abgeordnete ihre abweichende Meinung bis ins Plenum vertreten?
- Diskussion und Meinungsbildung

69) Man hat ja verschiedentlich feststellen können, daß die Ratsmitglieder sich nach der Reform nicht mehr so stark als örtliche Repräsentanten verstehen, sondern eher einen Parteistandpunkt vertreten. Trifft das hier bei Ihnen auch zu?

voll	gelegentlich	teils- teils	weniger	gar nicht
1	2	3	4	5

70) Kommt es vor, daß einzelne Ratsmitglieder gegen Ihre Fraktion stimmen, wenn es um Belange ihres Ortsteils geht?

- nein
- ja, beispielsweise:

71) Beziehen die Ratsmitglieder in den Ausschüssen oder in der Fraktion auch einen Standpunkt, wenn Themen anstehen, die nicht ihren Ortsteil betreffen?

nein

ja, beispielsweise:

72) Gibt es Koalitionen zwischen den Vertretern einzelner Ortsteile / Mitgliedsgemeinden quer durch die Fraktionen?

nein

ja, beispielsweise:

73) Mit wem nimmt der Bürgermeister bei der Zusammenstellung der Tagesordnung für die Ratssitzung Kontakt auf?

74) Kommt es hierbei auch schon einmal zu Meinungsverschiedenheiten über die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte?

nein

ja, und zwar mit
beispielsweise bei

75) Wer trägt im Rat Beschlußvorlagen vor

a) in Ausschüssen

b) im Plenum

BM

VC

Dez.

Fr.Vors.

Ausschuß-
vors.

Sonstige

76) Wird die Öffentlichkeit außer durch die - eine - vorgeschriebene ortsübliche Bekanntmachung noch anderweitig über Termin, Ort und Tagesordnung von (Orts)Ratssitzungen unterrichtet?

nein

ja, und zwar:

wenn ja:

auch in den Ortsteilen/Mitgliedsgemeinden?

77) Wie stark schätzen Sie das Interesse der Öffentlichkeit an Ratssitzungen ein?

sehr stark	deutlich	mittelmäßig	schwach	fehlt
1	2	3	4	5

77a) Hat sich die Teilnahme der Bürger seit der Reform

erhöht

verringert

gleichgeblieben?

77b) Interessiert sich die Presse heute mehr für die Kommunalpolitik als früher?

mehr

gleich

weniger

-
- 78) Wie schätzen Sie den Informationsstand der Bürger im Vergleich zu früher ein, was Angelegenheiten der (Samt-)Gemeinde betrifft?

wesentlich höher	etwas höher	gleich	etwas niedriger	wesentlich niedriger
1	2	3	4	5

-
- 78a) und hinsichtlich der Angelegenheiten der Ortsteile/Mitgliedsgemeinden?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

-
- 79) Durch die Gebietsreform ist ja auch die Zahl der Bürger, die auf ein Ratsmitglied kommen, größer geworden. Ist damit eigentlich auch die Möglichkeit des einzelnen Bürgers geschrumpft, seine Interessen in der Gemeindepolitik zur Geltung zu bringen?

keine Auswirkungen

ja, und zwar:

stark	mäßig	nein	leicht gestiegen	stark gestiegen
1	2	3	4	5

IX. Parteiensystem / Wahlen

Überhaupt hat sich ja das Parteien- und Wahlsystem kompliziert:

80) Waren früher schon alle der heutigen Parteien auf Gemeindeebene (der jetzigen Ortsteilebene) vertreten?

ja

nein, und zwar nicht:

81) Reichen die Parteigliederungen (wie bei der SPD die Ortsvereine und "Stützpunkte") heute tiefer oder weniger tief hinunter als früher?

82) Hat bei den Kandidatenaufstellungen innerhalb der Parteien für den (Samt-)Gemeinderat die Kerngemeinde eigentlich tatsächlich größeren Einfluß als die eingemeindeten Teile, wie gelegentlich behauptet wird?

ja

nein

-
- 83) Wie schätzen Sie die Chancen ein, heute im Vergleich zu früher ein Mandat zu erringen?

wesentlich geringer	geringer	gleich groß	gestiegen	wesentlich größer
1	2	3	4	5

-
- 84) Hat man im eigenen Ortsteil größere Chancen, Stimmen zu gewinnen, oder ist die Parteizugehörigkeit überwiegend ausschlaggebend?

- größere Chance
- Parteizugehörigkeit

-
- 85) Mit wieviel Kandidaten sind denn die einzelnen Ortsteile/Ortschaften/Mitgliedsgemeinden im (Samt-)Gemeinderat vertreten?

- Untersuchungseinheit 1 mit:
- Untersuchungseinheit 2 mit:
- sonstige Subsysteme mit:
- nicht vertreten:

X. Subsysteme

Interviewer: Nur Schwanewede (Fragen 86 - 93)

86) Wie groß sind die Ortschaftsräte?

- Neuenkirchen
 - Altgemeinde Schwanewede
 - andere
-

87) Hat man sich bei der Größenfestlegung (in der Satzung) an den früheren Ratsgrößen orientiert?

- Neuenkirchen
 - Altgemeinde Schwanewede
 - sonstige
-

88) Wie setzen sich die Ortschaftsräte parteienmäßig zusammen?

- SPD
 - CDU
 - FDP
 - WG
 - nicht vertretene Gruppierungen
-

nur Schwanewede:

89) Haben die Ortsvorsteher früher schon eine besondere Funktion ausgeübt?

- keiner
 - ja, und zwar der Ortsvorsteher
 - in als
-

90) Wie groß ist das Budget der Ortschaften?

- Schwanewede
 - Neuenkirchen
 -
 - sonstige
-

91) Nach welchen Kriterien wird der Haushalt der Ortschaften bemessen?

- Bevölkerungszahl
 - Bedarf
 - sonstige
-

92) Wie groß ist der Einfluß der Ortschaften auf die Zuteilung der Mittel?

93) Für welche Zwecke wird das Geld ausgegeben?

X. Subsysteme

Interviewer: nur Hambergen (Fragen 86, 88, 90, 93, 91)

86) Wie groß sind die Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden?

- Hambergen
 - Vollersode
 - Sonstige
-

88) Wie setzen sich die Räte der Mitgliedsgemeinden parteienmäßig zusammen?

- SPD
 - CDU
 - FDP
 - WG
 - nicht vertretene Gruppierungen
-

90) Wie groß ist der Haushalt der Mitgliedsgemeinden?

- Hambergen
 - Vollersode
 - Sonstige
-

93) Für welche Zwecke wird am meisten ausgegeben?

91) Wie spielt sich eigentlich die Festsetzung der Samtgemeinde-Umlage ab?

-
- 94) Inwieweit trifft es zu, daß die (Samt-)Gemeinderatsmitglieder, die nicht aus den eingemeindeten Ortsteilen / Gemeinden kommen, deren Belange genügend kennen und dafür eintreten?

trifft voll zu	etwas	teils- teils	eher nicht	trifft nicht zu
1	2	3	4	5

-
- 95) Auf welchem Wege bringen jetzt eigentlich die eingemeindeten Teile ihre lokalen Interessen zu Gehör?

-
- 96) Haben auch einzelne Ratsmitglieder genügend Möglichkeiten, lokale Interessen wirksam zu vertreten?

- nein, weil:
- ja, und zwar durch:

-
- 97) Hat es hier eigentlich auch schon Bürgerinitiativen gegeben?

- nein
- ja, mit dem Ziel:
-

-
- 98) In welchen Angelegenheiten wird der Ortsteil/die Mitgliedsgemeinde eigentlich von sich aus gegenüber der Gemeinde am häufigsten aktiv?

-
- 99) Wie werden diese Initiativen auf die Gemeindeebene vermittelt?

über:

- Dezernate
 - GD
 - BM
 - örtliche Ratsmitglieder
 - Fraktionsvorsitzende
 - Partei
 - sonstige
-

100) Wenn die Gemeinde Angelegenheiten behandelt, die die örtlichen Belange betreffen, zu welchem Zeitpunkt werden Sie dann als Ortschaft/Mitgliedsgemeinde eingeschaltet?

- von Anfang an
- Anhörung durch Verwaltung
- Ausschußberatung
- Verwaltungsausschuß
- Plenarsitzung

100a) Ist dieser Zeitpunkt Ihrer Meinung nach früh genug, oder sind die Dinge dann schon zu stark vorentschieden?

früh genug	reicht gerade noch	könnte früher sein	etwas spät	zu spät
1	2	3	4	5

100b) Werden Ihnen dabei noch Alternativen (etwa bei Verwaltungsvorlagen) vorgelegt?

- ja
- nein

101) Wie oft nehmen an den Sitzungen der Ortsräte/Räte der Mitgliedsgemeinden folgende Personen teil?

- BM
- GD
- andere Gemeindebeamte
- Ratsmitglieder

102) Wer ist für Sie persönlich der wichtigste Gesprächspartner, wenn Sie in Bezug auf die Gemeindepolitik nicht recht wissen, wie Sie sich verhalten sollen?

Funktion und/oder Name:

Und wen würden Sie als zweitwichtigsten nennen?

Funktion und/oder Name:

103) Haben Ihrer Ansicht nach

- Ortschaftsrat, Ortsbürgermeister, einzelne Ortsratsmitglieder
- der Ortsvorsteher
- die Mitgliedsgemeinden und ihre Organe bzw. Repräsentanten

genügend Einfluß auf die Entscheidungen, die den Ortsteil/ die Mitgliedsgemeinde betreffen, oder wird alles über ihre Köpfe hinweg entschieden?

Der Einfluß ist

sehr groß	hinreichend	mäßig	schwach	zu schwach
1	2	3	4	5

104) Kann man davon sprechen, daß es ein Gefälle in der Berücksichtigung örtlicher Interessen gibt zwischen Kerngemeinde und neuen Gemeindeteilen? Inwieweit trifft eine solche Vermutung zu?

trifft voll zu	etwas	teils- teils	kaum	gar nicht
1	2	3	4	5

-
- 105) Hat der Ortsteil/die Mitgliedsgemeinde über seine Organe Einfluß auf die Gestaltung der Arbeit der Verwaltungsaußenstellen?

stark	genügend	etwas	kaum	gar nicht
1	2	3	4	5

Interviewer: nur Schwanewede

- 106) Gibt es Spannung im Verhältnis zwischen den örtlichen Ratsmitgliedern einerseits und Ortsvorsteher/Ortsbürgermeister/Ortsrat andererseits?

starke Spannungen	leichte	gelegentlich	kaum	gar nicht
1	2	3	4	5

Interviewer: Fragen 107a)-107f) auf Ortschaftsrat bzw.
Rat von Mitgliedsgemeinden beziehen!

107a) Hat der Rat von sich eine eigene
Geschäftsordnung gegeben?

nein, man orientiert sich an:

ja, ist verfügbar

107b) Hat der Rat Ausschüsse gebildet?

nein

ja, und zwar:

107c) Wie häufig tagt der Rat pro Jahr durchschnittlich?

- wie lange dauern die Sitzungen?

- welche Tagesordnungspunkte in der Regel?

107d) Wieviele Bürger nehmen (als Öffentlichkeit) in der Regel
an diesen Sitzungen teil?

107e) Wie wird die Öffentlichkeit über Ort und Termin der
Sitzungen informiert?

107f) Wie bewerten Sie insgesamt das bürgerschaftliche Interesse
an der Arbeit der Ortsräte/Räte der Mitgliedsgemeinden?

sehr groß	gut	ausreichend	schwach	mangelhaft
1	2	3	4	5

108) Lassen Sie uns bitte jetzt, wo wir allmählich zum Ende des Interviews kommen, noch einmal kurz das Zusammenwirken aller Organe der Gemeinde und ihrer Untergliederungen am Beispiel der Haushaltsaufstellung durchgehen!

- Phasen
 - Verwaltung - Rat
 - Gemeinde - Subsystem
 - Konflikte
 - lokale Ressourcenverteilung
-

XI. Auswirkungen

Wir haben ja bislang im wesentlichen darüber gesprochen, wie heute im Vergleich zur Zeit vor der Reform der gemeindliche Entscheidungsprozeß aussieht. Lassen Sie uns bitte zum Schluß noch über einige Auswirkungen der Gebietsreform sprechen!

- 109) Haben sich durch die Gebietsreform eigentlich, wie einige Soziologen es für möglich halten, die Machtverhältnisse am Ort verschoben?

Konkret: Welche Gruppen oder Personen in der Gemeinde / Ortsteil waren früher am einflußreichsten und welche sind es jetzt? Bitte, bringen Sie auf der Liste 5 die genannten Gruppen in eine Rangfolge nach ihrem Einfluß, in dem Sie ihnen Zahlen von 1 = am einflußreichsten - zuordnen!

	jetzt	früher
Landwirte		
Handwerker		
Industrielle		
Handel		
Arbeiter		
Angestellte		
Verbände		
Vereine		
Parteien		

-
- 110) Manchmal ist es ja auch so, daß eine einzelne Person oder Firma im Ort/in der Gemeinde am einflußreichsten ist. Wer war das früher und wer ist das heute?

Interviewer: Sofern Veränderung der Machtverhältnisse erkennbar:

- 110a) Hat sich die Stellung dieser Person/Gruppen zu Rat und Verwaltung auch erkennbar gewandelt?

-
- 110b) Wie haben diese Personen/Gruppen eigentlich seinerzeit zur Gebietsreform gestanden?

111) Zum Abschluß möchte ich Ihnen noch eine Liste mit Behauptungen vorlegen, wie sie z.T. in der Literatur zur Gebietsreform vertreten werden.

Bitte, kreuzen Sie an, inwieweit diese Meinungen auf die hiesigen Verhältnisse zutreffen!

Interviewer: Liste 6 vorlegen

112) Angaben zur Person des Befragten

Interviewer: nur erfragen, sofern nicht bekannt!

- Hauptberuf:

- Funktion in der Gemeindepolitik:

- sonstige politische Ämter:

- politisch tätig seit:

als:

- Ehrenämter im nicht-politischen Raum:

- Parteizugehörigkeit:

- Alter schätzungsweise:

- Name:

Projekt "Gebietsreform": Liste 6

Behauptung	trifft zu				
	voll	etwas	teils- teils	kaum	gar nicht
1) Der Aufgabenzuwachs der Gemeinde hat das Übergewicht der Verwaltung über den Rat Verstärkt.	1	2	3	4	5
2) Die Bevölkerung reduziert den Verkehr mit der Verwaltung auf ein Minimum.	1	2	3	4	5
3) Die Bereitschaft des Bürgers, in den eingemeindeten Teilen Eigenleistungen zu bringen, ist gesunken.	1	2	3	4	5
4) Die Verwaltungskraft ist weniger gestiegen als erwartet.	1	2	3	4	5
5) Die Verwaltung arbeitet heute wesentlich formalisierter und "bürokratischer" als früher.	1	2	3	4	5
6) Die Bürger haben sich schneller als erwartet mit der neuen Gemeinde identifiziert.	1	2	3	4	5
7) Der Widerstand gegen die Eingemeindung wurde im wesentlich von Leuten getragen, die ihre persönlichen Einflußmöglichkeiten bedroht sahen.	1	2	3	4	5
8) Im großen und ganzen sind die Ortsteile/Mitgliedsgemeinden heute besser versorgt als früher.	1	2	3	4	5
9) Die Entscheidungsprozesse in der Gemeinde haben sich so kompliziert, daß der Bürger sie kaum noch verstehen und nachvollziehen kann.	1	2	3	4	5
10) Der Bürger hat heute stärker als vor der Reform das Gefühl, daß er persönlich wenig Einfluß auf die Entscheidungen von Rat und Verwaltung hat.	1	2	3	4	5
11) Die Ratsmitglieder haben an Bürgernähe verloren und sind nicht mehr so leicht erreichbar wie früher.	1	2	3	4	5
12) Die Kommunalpolitik beansprucht die Ratsmitglieder heute zeitlich und wissenschaftlich stärker als vor der Reform.	1	2	3	4	5
13) Die Gemeindepolitik ist durch die Reform künstlich partei-politisiert worden.	1	2	3	4	5
14) Früher zählte bei Wahlen die Persönlichkeit des Kandidaten, heute in erster Linie die Parteizugehörigkeit.	1	2	3	4	5
15) Die Ortschaften sind praktisch reine Verwaltungsaußenstellen ohne politische Bedeutung	1	2	3	4	5