

AUSWIRKUNGEN DER GEMEINDEGEBIETSREFORM IM KOMMUNALPOLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSSYSTEM LÄNDLICHER GEMEINDEN

von

Hans-Ulrich Derlien, Bamberg

Im Gegensatz zu einigen der vorangegangenen Ausführungen steht die Fragestellung, die ich hier abhandeln möchte, eindeutig unter dem zweiten Reformziel der Gebietsreform, nämlich Steigerung der Demokratie, sei es als Steigerung der Selbstverwaltung versus Staatsverwaltung, sei es als Steigerung der internen Partizipation. Also das Primärziel der Reform, nämlich Effizienzsteigerung, wird hier bei mir nicht in den Vordergrund gestellt. Nun, geht man von diesem Ziel: Stärkung lokaler Demokratie aus, stellt sich im Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform primär die Frage, welche Auswirkungen diese Reform auf die Repräsentation der lokalen Interessen eingemeindeter Gemeinden im neuen, größeren System dieser neugeschaffenen Gemeinden hat.

I.

Ich stütze mich bei den folgenden Ausführungen auf eine empirische Untersuchung, deren Auswertung noch nicht abgeschlossen ist. Lassen Sie mich kurz etwas zum Untersuchungsdesign sagen, einfach auch deshalb, damit Sie die Repräsentativität der Aussagen abschätzen können.

Die Untersuchung fand im Lande Niedersachsen statt; das hat u.a. forschungspraktische Gründe gehabt, weil ich seinerzeit in Hamburg noch damit begonnen hatte; aber für Niedersachsen gibt es auch einen systematischen Grund: Niedersachsen gehört ja nicht zu den Bundesländern wie Hessen, NRW und Saarland, die lediglich den Typus der Einheitsgemeinde kennen, sondern Niedersachsen hat das, was Sie hier in Baden-Württemberg auch haben, neben der Einheitsgemeinde das zweistufige Gemeindesystem - eine Verbandslösung also in Gestalt der Samtgemeinde. Hinzu kommt ein Weiteres; es war in Niedersachsen nicht nur möglich, die Einheitsgemeinde mit dem Verbandsmodell zu vergleichen, sondern innerhalb der Einheitsgemeinde zusätzlich den Fall der Einheitsgemeinde ohne Ortschaft, also ohne Subsystem in institutionalisierter Form, mit der Einheitsgemeinde, die über eine Ortschaft verfügt; und im letzteren Fall konnten zudem zwei Varianten, nämlich Ortschaftsrat und Ortschaftsbürgermeister einerseits und Ortschaftsvorsteher andererseits verglichen werden.

Es ist also hier in Niedersachsen möglich, die gesamte Palette der Strukturtypen, die die kommunale Gebietsreform gebracht hat, zu berücksichtigen, was notwendig ist, um die politischen Folgen der Gemeindegebietsreform unter Berücksichtigung der inneren Gemeindeverfassung abzuschätzen; denn in vielen Bundesländern ist ja gerade die Gemeindeverfassung novelliert worden, parallel zur Gemeindegebietsreform, um einige der Tendenzen dieser Vergrößerungsprozesse, die auf der Hand lagen und antizipiert worden waren, aufzufangen und abzumildern. D.h., die kompensatorische Funktion der Verfassungsänderungen hat forschungsstrategisch die Stellung einer intervenierenden Variable einnehmen müssen, die zu berücksichtigen ist, wenn man auf der einen Seite Größeneffekte und auf der anderen Seite politische Konsequenzen untersuchen will.

Des weiteren ist für die Untersuchungseinheiten charakteristisch, daß es sich um einen ländlichen Bereich handelt, mit hin kreisangehörige Gemeinden, und zwar in der Randlage der Großstadt Bremen. Sämtliche Gemeinden, die wir ausgesucht haben, stammen aus einem Landkreis, nämlich dem Landkreis Osterholz-Scharmbeck; das ist so eine Gegend - ich weiß nicht, ob Sie sich das vorstellen können - die ist etwas "erlkönighaft" mit sehr viel Nebel, gleich dahinter kommt Worpswede, wenn Ihnen das etwas sagt.

Daß wir hier einen Landkreis genommen haben, in dem sich sämtliche Strukturtypen fanden, versteht sich. Wir wollten möglichst die anderen Randbedingungen konstant halten. Vor allen Dingen haben wir auch versucht, Veränderungen in der Beziehung zum Kreis zu untersuchen, und da ist es dann geschickt gewesen, sich auf einen Landkreis zu konzentrieren. Daraus ergab sich eigentlich, daß wir Osterholz-Scharmbeck nehmen mußten: es gibt nur zwei Landkreise in Niedersachsen, die diese Bedingungen erfüllen, so daß hier keine weiteren Auswahlprobleme auftraten.

Wir haben drei Gemeinden untersucht, und zwar Gemeinden im Sinne des Zustandes nach der Reform; nämlich zwei Einheitsgemeinden und eine Samtgemeinde, die ich Ihnen kurz skizzieren will. Das eine ist die Gemeinde Ritterhude, eine Einheitsgemeinde, in die sechs Gemeinden eingemeindet worden sind, ohne daß diese Gemeinden politisch repräsentiert sind in einer eigenen Ortschaft. Sie haben politisch total ihre Identität verloren; sie sind allenfalls noch verwaltungsgeographisch aufzufinden und an Ortsschildern zu erkennen. Nach der Eingemeindung hat diese Gemeinde 13 000 Einwohner gehabt.

Der zweite Fall ist die Einheitsgemeinde Schwanwede, bei der es zu zwölf Eingemeindungen kam, die dieser Gemeinde dann zu einer Größe von 18 000 Einwohnern verhalfen; allerdings gibt es in Schwanwede die Konstruktion der Ortschaften, und zwar haben sechs Ortschaften einen Ortschafts-Bürgermeister, und weitere sechs besitzen einen Ortschafts-Vorsteher, der also keine Vertretungskörperschaften neben sich hat.

Und schließlich die Samtgemeinde Hambergen, die als Zusammenschluß von sieben Mitgliedsgemeinden gebildet wurde und insgesamt 10 000 Einwohner umfaßt.

Die Erhebung hierzu, die im wesentlichen aus Interviews bestand mit z.T. standardisierten, z.T. offenen Fragen-Interviews, die bis zu sechs Stunden gelaufen sind; diese Erhebung fand Anfang 1979 statt, also fünf Jahre nach der Reform etwa. Dies ist ein Zeitraum, der angesichts eines solchen Jahrhundertwerkes natürlich relativ kurz ist, andererseits aber auch nicht länger ausgedehnt werden durfte, weil wir bei einer derartigen Fragestellung, die auf organisatorischen Wandel abstellt, leider nicht in der Lage waren, eine panel-Analyse durchzuführen. Das hätte nämlich bedeutet, daß man eine Erhebung vor der Reform hätte durchführen müssen und deren Ergebnisse verglichen hätte mit dem Zustand nach der Reform. Aber es ist für die deutsche Verwaltungsreform typisch gewesen, daß man Untersuchungen empirischer Natur mit derartigen Fragestellungen vor der Reform nicht angestellt hat; die Reform auch im übrigen nicht als Experiment betrachtet hat. Wenn heute in Baden-Württemberg überlegt wird, die Verwaltungsgemeinschaft wieder abzuschaffen, dann kann ich Ihnen nur im nachhinein empfehlen: hätten Sie doch einige Experimentalbedingungen erfüllt und einen Vorher-Nachher-Vergleich gemacht, dann wüßten Sie, was Ihnen die Verwaltungsgemeinschaft wirklich wert ist. Ich sage das nicht aus universitärer Arroganz, sondern weil die Briten es verstanden haben, vorher und nachher ihre Sachverhalte zu ermitteln, so daß man zumindest ein quasi-experimentelles Design hat, während wir auf ex post-Untersuchungen angewiesen sind - im übrigen ohne amtliche Auftraggeber (die Forschungen, die jetzt stattfinden und die es im folgenden gilt aufzuarbeiten, stammen alle aus dem universitären Bereich). Die Briten haben es verstanden, auf offiziellen Auftrag hin eine Vorher-Nachher-Erhebung durchzuführen. Wir konnten das nicht und mußten deshalb relativ schnell in die Praxis hinein, einfach weil die ehemaligen Amtsinhaber sonst un-auffindbar geworden, verstorben oder verschwunden wären.

Wie haben wir Wandel gemessen? Auch hierzu noch ein Wort, ich habe es bereits angedeutet: wir haben ehemalige Amtsinhaber einerseits befragt zum früheren Zustand und die jetzigen Amtsinhaber zum gegenwärtigen; das ist die eine Datenbasis.

Die zweite Datenbasis sind Vergleichsfragen. Wir haben beide Gruppen gefragt: Was hat sich verändert? D.h., wir haben nicht unabhängig Veränderungsbezüge erhoben, sondern uns weitgehend auf die Wahrnehmung der Informanten verlassen; und die dritte Datenquelle ist: Einschätzungen des Wandels, also keine Faktenfragen, sondern beispielsweise: "Wie beurteilen Sie die Zunahme an Bürgernähe?"

Auf diese Art und Weise sind 55 Interviews zustande gekommen; die Interview-Partner sind nach dem Positionsansatz ausgewählt worden, d.h. es ist das Führungspersonal in den Gemeinden herausgesucht worden, Bürgermeister, Orts-Bürgermeister, -Vorsteher, Verwaltungschefs, Dezernenten und Fraktionsvorsitzende.

Und eine weitere Bedingung war, daß innerhalb dieser drei Gemeinden jetzt jeweils nicht nur in dem neuen Makro-System, wie ich es einmal nennen will, dem neuen Groß-System, diese Positionsinhaber befragt wurden, sondern auch jeweils die Vertreter aus der Kerngemeinde, die eingemeindet hat, also sich vergrößert hat, und Vertreter mindestens eines Subsystems, das eingemeindet worden ist, befragt worden sind. Denn es war anzunehmen, daß zwischen Kerngemeinde und "Verlierern" der Reform Wahrnehmungs- und Einschätzungsunterschiede bestehen würden.

Die Auswertung ist, wie gesagt, noch nicht abgeschlossen; ich muß deshalb ein Caveat vorausschicken: Sie hören von mir Trendaussagen und einige holzschnittartige Ergebnisse. Wenn ich quantitative Daten nenne, dann sind es Randauszählungen, die statistisch noch nicht weiter analysiert sind.

Ich will nun im folgenden auf drei Komplexe eingehen.

- Zunächst einmal möchte ich den Strukturwandel des politisch-administrativen Systems beschreiben, der sich als Folge der Gebietsreform in den drei Gemeinden ereignet hat.
- Zweitens möchte ich Ihnen einige Informationen darüber geben, inwieweit sich innerhalb dieser neuen Struktur der dort ablaufende Entscheidungsprozeß anders gestaltet als in der Vergangenheit in den kleineren Systemen.
- Und drittens möchte ich Ihnen im Sinne einer Evaluation einige pauschale Einschätzungen der Befragten zu den Reformen geben.

II.

Lassen Sie mich zum ersten Teil kommen, zum Strukturwandel. Hier müssen wir unterscheiden

- zwischen einem Strukturwandel, der durch die Veränderung der Gemeindeordnung induziert worden ist, indem beispielsweise die im Zusammenhang mit der Auswahl dargestellten Typen gemeindeordnungsmäßig institutionalisiert worden sind. Ich will dies im folgenden einen "primären" Effekt der Gebietsreform nennen - ich bitte Sie, dem Wort "primär" keine tiefere Bedeutung beizumessen.
- Zweitens müssen wir, wenn wir von Strukturwandel sprechen, einen "Sekundär"-Effekt beachten, der insbesondere durch das Größenwachstum der Gemeinde hervorgerufen worden ist und auch eingetreten wäre ohne Verfassungsänderung.

Lassen Sie mich zum ersten Aspekt, den Änderungen, die durch die Verfassung eingetreten sind, kommen. Ich will hierauf einige Worte verwenden, einfach um Ihnen auch anschaulich zu machen, womit wir es eigentlich hier gebildemäßig zu tun haben.

Die Niedersächsische Gemeindeordnung, wie ja auch die Gemeindeordnungen in anderen Ländern, unterscheidet Gemeindetypen, die sich theoretisch vergleichen lassen im Hinblick auf den Zentralisierungsgrad des politischen Systems. Wir haben zunächst einmal eine volle Zentralisierung des politischen Systems im Fall der Einheitsgemeinde ohne Ortschaft. Dort ist also die politische Identität der eingemeindeten Teile total verloren gegangen, und es hat auch keine Kompensation stattgefunden durch die Einrichtung von Ortschaften.

Dann haben wir das, was wir "Semi-Zentralisierung" nennen können in der Gemeinde Schwanwede, nämlich den Verlust des gebietskörperschaftlichen Status von 12 eingemeindeten Gemeinden, aber eine gewisse Kompensation - diesen Begriff kann man im übrigen auch im Hinblick auf die Taktik der Verwaltungsreform benutzen: es sind ja vielfach Subsysteme gebildet worden, um Amtsinhaber zu kompensieren -, die in Form der Ortschaften besteht, die den eingemeindeten Teilen mit hin ihre Identität belassen haben, allerdings in rudimentärer Natur. Diese Ortschaften - das ist hier in Baden-Württemberg wohl ähnlich - konnten einerseits durch Gebietsänderungsverträge zwischen den beteiligten Gemeinden bereits vereinbart werden. Die Niedersächsische Gemeindeordnung sieht aber auch ihre Bildung durch Hauptsatzung in der neuen Großgemeinde vor.

Typisch für diese Ortschaften ist, daß sie keine originären Zuständigkeiten hat, insbesondere natürlich kein Aufgabenfindungsrecht; einfach deshalb, weil es sich hier auch nicht mehr um Gebietskörperschaften handelt.

Aufgaben können auf diese Ortschaften nur per Delegation von oben, aus dem Makro-System, kommen. Es ist nicht unwichtig festzuhalten, daß es sich hier um einen Delegationsprozeß handeln muß, in dem den Subsystemen Aufgaben zugewiesen werden. Man könnte das auch als eine "Devolution" bezeichnen, wenn Sie an die Regionalismus-Diskussion denken. Ein System dezentralisiert sich nach unten, und zwar gegenläufig zur Historie.

Im übrigen ist hier als Minimum der Kompetenzen festzuhalten, daß diese Ortschaften Anhörungsrechte haben, wenn der Gemeinderat über ihre Belange entscheidet, und daß sie gewisse Entscheidungskompetenzen im Rahmen eines zugewiesenen Budgetanteils haben, denn sie haben kein eigenes Budgetrecht, sondern sie bekommen vom Gemeinderat z.B. 500,-- DM und dürfen damit Parkbänke anstreichen, haben also letztens nur eine Vollzugskompetenz, aber kein Budgetrecht. Der Ortsrat, als Vertretungskörperschaft dieses Subsystems, wird gleichzeitig mit dem Gemeinderat gewählt; Ortsräte setzen voraus, daß die Ortschaft mindestens 400 Einwohner hat, und der Orts-Bürgermeister wird vom Ortsrat, also indirekt gewählt.

Als zweite Variante haben wir den Orts-Vorsteher, der dann möglich ist, wenn die Mindestgröße von 400 Einwohnern nicht erreicht wird; der im übrigen keine Vertretungskörperschaft hinter sich hat, und damit hängt dann auch zusammen, daß er

vom Gemeinderat ernannt und nicht gewählt wird; allerdings auf Vorschlag der Bürgerversammlung der betreffenden Ortschaft. Das ist die "semi-zentrale" Lösung mit ihren zwei Varianten.

Und dann haben wir schließlich die dezentrale Lösung in Gestalt der Samtgemeinde, die ja dem entspricht, was Sie hier im Lande "Verwaltungsgemeinschaft" nennen, was in Schleswig-Holstein "Amt" oder was in Rheinland-Pfalz "Verbandsgemeinde" heißt.

Für diese Samtgemeinde ist typisch, daß sie nicht auf dem Wege der "Devolution" das Verhältnis zu den Subsystemen herstellt, also von oben nach unten, sondern umgekehrt. Die andernorts eingemeindeten Gemeinden behalten ihre politische Identität und ihren Status als Gebietskörperschaften und zentralisieren lediglich von unten nach oben einige Funktionen auf den Verband, auf die Samtgemeinde. D.h. die Mitgliedsgemeinden als Subsysteme behalten ihre Allzuständigkeit im eigenen Wirkungskreis, ihre Budget-, Personal- und Satzungshoheit, was sich dann darin ausdrückt, daß sie weiterhin ihren Haushaltsplan beschließen, daß sie Bebauungspläne beschließen, daß sie sich im Wegebau, bei Sportanlagen engagieren, Denkmalspflege oder, was sehr wichtig im ländlichen Bereich ist: die Förderung des Vereinswesens weiterhin wie auch früher betreiben. Vor allen Dingen unterliegen sie auch fernerhin direkt der Kommunalaufsicht der Landkreise. Sie können auch weiterhin vom Landkreis Zuschüsse erhalten, d.h. die Beziehung zum Landkreis ist nicht durch die Verbandsebene mediatisiert.

Wie kommen dann die Kompetenzen der Verbandsebene zustande?, ist zu fragen. Das ist z.T. gesetzlich erfolgt durch die Zuweisung einer Reihe von Aufgaben. Dazu gehört insbesondere die Erstellung des Flächennutzungsplanes, die Schulträgerschaft, Sozialverwaltung, Feuerschutz, die Fortführung der Mitgliedschaft in Zweckverbänden, Fremdenverkehrsförderung, Kassengeschäfte, Gemeindeverbindungsstraßen, Obdachlosenunterkunft, Paßwesen. Das ist so in etwa das, was eine Samtgemeinde betreibt, und zwar als durch Gemeindeordnung zugewiesene Aufgaben. Dieser Aufgabenbestand ist nicht grundsätzlich abgeschlossen; obwohl die Samtgemeinde keine Kompetenzkompetenz hat wie etwa die Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz, kann sich ihr Aufgabenbestand vermehren, nämlich dann, wenn von Mitgliedsgemeinden etwas abgegeben wird nach oben, wenn sie sozusagen "subsidiär" tätig wird. Aber sie kann nicht von sich aus den Gemeinden Kompetenzen abnehmen.

Die Verhältnisse sind also hier total umgekehrt wie bei der Ortschaft, die sozusagen darauf warten muß, was sie von oben bekommt.

Schließlich ist für die Samtgemeinde zu erwähnen, daß sie eine eigene Vertretungskörperschaft besitzt, die direkt gewählt wird von der Bevölkerung. Hier in Baden-Württemberg funktioniert das ja auf Delegationsbasis von den Mitgliedsgemeinden aus. Die Samtgemeinde hat auch einen eigenen Samtgemeinde-Bürgermeister, der allerdings vom Samtgemeinderat, d.h. indirekt, gewählt wird.

Nun, das ist der primäre Struktureffekt, der sich zunächst einmal hier ergeben hat in den Untersuchungseinheiten. Wir können postulieren, daß eventuelle sekundäre Reformeffekte, die sich allein durch Größenänderung einstellen, verstärkt oder abgemildert werden durch diese intervenierende Variable, durch die Entscheidung darüber, welche Form der inneren Gemeindeverfassung genommen wird, d.h. welcher Zentralisierungsgrad für das Entscheidungssystem festgelegt wird, und damit wird dann die Interessenrepräsentation der Subsysteme variieren.

Lassen Sie mich zu den sekundären Effekten kommen. Da sind zunächst einmal einige Trivialitäten anzuführen, die aber dann nicht mehr trivial erscheinen, wenn Sie sich vergegenwärtigen, daß wir es hier mit dem ländlichen Bereich zu tun haben und nicht mit einer Großstadt wie Stuttgart.

Der erste Effekt war nämlich für viele der Gemeinden das erstmalige Auftauchen einer hauptamtlichen Verwaltung. Vor der Gebietsreform war es ja in der Regel so, daß lediglich die Kerngemeinde, die nachher dem neuen System auch ihren Namen gab, und höchstens ein bis zwei weitere Gemeinden von den später eingemeindeten, mit hauptamtlichem Personal ausgestattet waren. Der Rest, der eingemeindet worden ist, ist ausschließlich ehrenamtlich administriert worden und hat sich im übrigen, wenn es sich um Verwaltungsangelegenheiten im engeren Sinne handelte, auf die Verwaltungshilfe des Kreises verlassen. Die Bürger dort haben also nie in ihrem Bereich mit eigenem hauptamtlichen Personal zu tun gehabt und werden jetzt mit der Reform in die Situation versetzt, daß für sie alle eine hauptamtliche Gemeindeverwaltung zuständig ist.

Der zweite Effekt besteht darin, daß die Kernverwaltung, die Verwaltung der Kerngemeinde, die natürlich dort schon immer zur Verfügung stand, sich plötzlich nicht mehr ausschließlich auf ihre alte Klientel konzentrieren kann, sondern diese Kernverwaltung, die in das neue Gebilde übernommen worden ist, muß sich mit den eingemeindeten Teilen ebenfalls befassen. Gleichzeitig tritt für das Gebiet der Kerngemeinde selbst der Effekt ein, daß es relativ an Verwaltungskapazität verliert, weil sie nämlich die bestehende Kapazität mit den anderen Gemeinden teilen muß. Auch das ist nicht zu unterschätzen.

Wenn Sie in einer Kerngemeinde 20 hauptamtlich Beschäftigte haben, die sich jetzt plötzlich mit 12 weiteren Gemeinden befassen müssen, dann heißt das konkret, daß die Sprechstunden kürzer werden und daß man nicht abends noch zum Kämmerer kommen kann, um mit ihm zu bereden, ob die Gebühren, die abzuliefern sind, gestundet werden können. Das geht dann plötzlich nicht mehr, wenn diese Kapazität mit den "Neuankömmlingen" geteilt werden muß.

Und schließlich ist der Fall festzustellen, daß ein bis zwei Gemeinden, die nicht Kerngemeinde sind, die früher aber auch eine hauptamtliche Verwaltung hatten, jetzt plötzlich keine eigene Verwaltung mehr besitzen. Allenfalls sitzt dieses Personal jetzt im Nachbarort, nämlich in der Kerngemeinde, und

man kann auf dem Wege alter Bindungen vielleicht noch etwas aktivieren, aber dieses Personal ist schlicht nicht mehr derartig spezialisiert auf das Subsystem.

Ein weiterer Effekt, der - trivial zu sagen - hier eintritt in der Verwaltung, ist ihr Größenwachstum; und zwar quantitativ und qualitativ. Dieses Größenwachstum tritt zunächst einmal ein durch das Zusammenwerfen mehrerer schon bestehender Verwaltungen, aber dann natürlich auch durch Neueinstellungen, um jetzt mit dem größeren Problemdruck fertig zu werden. Ein Wandel ist auch festzustellen im qualitativen Bereich. Es ist in aller Regel so, daß jetzt der Hauptverwaltungsbeamte dem höheren Dienst angehört. Da freut man sich, wenn man nur auf die Besoldungsgruppe schaut, aber meistens ist es natürlich so, daß das ein Oberamtsrat war, der jetzt aufgrund des Größenwachstums einfach höher besoldet wird. Es ist charakteristisch für die Übergangsphase, daß das Personal nur höher besoldet wird, ohne auch besser qualifiziert zu sein; andererseits ist festzustellen, daß ein Teil dieser Leute noch spezielle Prüfungen ablegen mußte, durch die im übrigen einige hindurchgefallen sind, was dann zu Dramen führte, aber darauf will ich näher nicht eingehen. Für die Zukunft ist natürlich nicht ausgeschlossen, daß wirklich Leute des höheren Dienstes mit entsprechender Qualifikation hinzukommen. In jedem Fall ist festzustellen, daß sich das Personal des gehobenen Dienstes hier überall vermehrt; und jetzt kommt der erste Unterschied zwischen den Gemeinden: in der Samtgemeinde nicht! In der Samtgemeinde hat sich am wenigsten verändert. Die Samtgemeinde-Verwaltung ist nämlich von der Kerngemeinde übernommen worden, die jetzt selbst plötzlich keine hauptamtliche Verwaltung mehr hat, und ergänzt worden durch rudimentäres Verwaltungspersonal der zweitgrößten Gemeinde, die nun ebenfalls nackt dastand; sämtliche Mitgliedsgemeinden werden ausschließlich noch ehrenamtlich verwaltet, sie haben kein eigenes Personal mehr.

Andererseits reicht aber das bereits vorhandene Personal, das nun zentral eingesetzt wird, für die Verbandsaufgaben aus, um die dort ja nur beschränkt anfallenden Verwaltungsaufgaben und die Verwaltungshilfe für die Mitgliedsgemeinden durchzuführen.

Des weiteren ist bei der Verwaltung zu beobachten, daß sie sich infolge der Größe intern differenziert: stärkere Arbeitsteilung, stärkere Formalisierung; man hat jetzt erstmals einen Geschäftsverteilungsplan, der möglich wird und auch nötig wird, und im Bereich der Verwaltungsführung kommt es ebenfalls zu markanten Veränderungen, denn es entsteht in dem Moment, in dem wir es mit einer professionellen Verwaltung zu tun haben, ein duales Führungssystem, nämlich ein Nebeneinander zwischen hauptamtlichem Verwaltungschef und ehrenamtlichem Bürgermeister, und zwar auf Samtgemeindeebene wie auch in den Einheitsgemeinden. Davor ist es nämlich so gewesen, daß die Bürgermeister in Personalunion zugleich

ehrenamtliche Verwaltungschefs waren. Die Rollenteilung tritt also erst ein bei entsprechendem Größenwachstum, und das hat eine Reihe von Konsequenzen, insbesondere natürlich die Konsequenz, wer nun der Ansprechpartner für den Bürger ist. Ist es der Verwaltungschef, der der Fachmann ist und natürlich über alles bestens informiert ist, oder ist es der Bürgermeister? Dieser Konflikt konnte früher bei Personalunion natürlich nicht auftreten.

Eine Besonderheit, die sicherlich nicht typisch ist für diese Verbandskonstruktion, die man aber im Hinblick auf das später Darzulegende im Auge behalten muß, ist die Verknüpfung zwischen den beiden Ebenen in der Samtgemeinde: wenn dies hier die Samtgemeinde ist und hier die Mitgliedsgemeinden sitzen, dann haben wir auf der Samtgemeindeebene den Bürgermeister und daneben den Verwaltungschef. Zwei Mitgliedsgemeinden hatten früher selbst eine hauptamtliche Verwaltung; die restlichen fünf nicht. Der Verwaltungschef der SG war früher in Vollersode Verwaltungschef, und in Hambergen hatte man auch einen eigenen Verwaltungschef, der ist jetzt Stellvertreter auf SG-Ebene. Diese beiden VC aus den Mitgliedsgemeinden hat man nach der Reform dort wiederum zu stellvertretenden Verwaltungschefs gemacht, denn Verwaltungschef ist natürlich in Personalunion der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden geblieben; aber die eine Seite dieser Funktion konnte man durch einen Stellvertreter zusätzlich abdecken, und dazu haben dann diese beiden Gemeinden ihre alten Verwaltungschefs berufen, so daß eine chiastische Verbindung zwischen SG und zwei Mitgliedsgemeinden eintrat, die außerordentlich wichtig ist für die Transportation von Lokalinteressen, zumindest in diesem Fall.

Für Niedersachsen ist des weiteren typisch, daß es als eigenständiges Organ einen Verwaltungsausschuß gibt; das ist das britische Modell, das hier durchschlägt. Dieser Verwaltungsausschuß bereitet die Ratssitzungen vor, vollzieht Ratsbeschlüsse, insbesondere den Haushaltsplan mit allen Vergabeaufträgen. Dieser Verwaltungsausschuß gewinnt mit der Reform ebenfalls an Bedeutung. Vor der Reform bestand er nämlich de facto nur, wenn es eine hauptamtliche Verwaltung gab. Mitglieder des Verwaltungsausschusses waren und sind heute auch Bürgermeister, Verwaltungschef und Beigeordnete, d.h. Ratsmitglieder, meistens die Fraktionsvorsitzenden.

Dort wo es früher keinen Verwaltungsausschuß gab, weil es nämlich auch keine hauptamtliche Verwaltung gab, befand sich ein Zustand, den man am besten beschreiben kann als kollegiale Verwaltungsführung durch den Rat ohne Rollendifferenzierung: in der Mitte der Bürgermeister und drumherum einige Spezis; so kann man es am besten ausdrücken, und zwar deshalb diese undifferenzierte Mannschaft und keine institutionalisierten Rollen, weil es keine Verwaltungschefs gab. Nach der Reform tritt der Verwaltungsausschuß voll in Aktion, nämlich grundsätzlich in den Makro-Systemen; allerdings nicht dort, wo die Subsysteme entweder ihre Identität weitgehend eingebüßt haben - auf der Ortschaftsebene gibt es so etwas nicht - und

bei den Mitgliedsgemeinden dann nicht, wenn sie nicht die Möglichkeit haben, sich den Verwaltungschefs oder seinen Stellvertreter auszuleihen und bei sich zu Stellvertretern zu machen. Man könnte auch sagen, daß der Verwaltungsausschuß seinen eigenständigen Organcharakter eigentlich erst in dem Moment gewinnt, in dem genügend Personen vorhanden sind, um verschiedene Rollen zu spielen und damit ein Gremium zu konstituieren.

Wir haben dann das gemacht, was jeder Sozialwissenschaftler macht, nämlich einen soziometrischen Test in die Befragung eingebaut: Wer ist denn für Sie der wichtigste Ansprechpartner heute und früher?, um zu sehen, ob es der Bürgermeister oder der Verwaltungschef ist. Dabei kam heraus, daß es heute eine Rivalität gibt: der wichtigste Ansprechpartner ist entweder der Verwaltungschef oder der Bürgermeister, während früher die Verhältnisse eindeutig waren, entweder weil es überhaupt keinen Verwaltungschef gab mangels hauptamtlicher Verwaltung, oder aber weil dieser Verwaltungschef mangels Masse der hinter ihm stehenden Verwaltung unbedeutend war: der Ansprechpartner der anderen Kommunalpolitiker war früher unbestritten der Bürgermeister.

Ein weiterer Effekt, der mit der Verwaltungsgröße und der Hauptamtlichkeit zusammenhängt, ist die Gefahr, daß die soziale Distanz zur Bevölkerung zunimmt. Sie kennen vielleicht die Untersuchung von Jauch, die ja in Baden-Württemberg durchgeführt worden ist; hieraus haben wir einige Thesen übernommen, um sie zu testen. Jauch hat sehr richtig theoretisch argumentiert, daß bei Herausbildung einer Zentralverwaltung das Personal nicht mehr über genügend intime Ortskenntnisse verfüge und daß im übrigen die soziale Distanz zur Bevölkerung zunähme, daß Hemmschwellen u.ä. einträten.

Wir haben diese Hypothese nicht bestätigt gefunden in unserem Fall. Es ist allenfalls in allen Gemeinden eine ganz leichte, aber statistisch nicht signifikante Tendenz festzustellen, daß die soziale Distanz in diesem Sinne zugenommen hat. Allerdings muß ich hier vor einer Verallgemeinerung warnen, diese Verhältnisse können in 10 Jahren anders aussehen. Innerhalb von fünf Jahren nach der Reform sind die persönlichen Bekanntschaften aus den früheren Verhältnissen eben sehr häufig noch so gut, daß die Bevölkerung nicht viel spürt; aber wenn einmal Planstellen frei werden und neue Stellen ausgeschrieben werden und meinetwegen Bewerber aus Bremen eingestellt werden, dann können die Verhältnisse ganz anders aussehen.

Zum Zeitpunkt der Erhebung hatte man immer noch Verwaltungspersonal, das in dem einen Ort zur Schule gegangen ist, im anderen Ort Fußball gespielt hat und deshalb eben weitgehend bekannt war.

Im übrigen, selbst wenn die soziale Distanz zugenommen hätte, was - wie gesagt - nicht eindeutig nachweisbar ist, dann wäre sie weitgehend kompensiert worden dadurch, daß in der Übergangsphase die alten Bürgermeister häufig noch die Anlaufstelle der Bürger waren; die Bürger haben vielfach gar nicht gemerkt, daß sich irgend etwas strukturell verändert hatte,

und der frühere Bürgermeister war eben immer noch der Mann, den man fragen konnte, und er hat auch weiter geholfen. Im übrigen hat man Verwaltungsaußenstellen dort belassen, wo früher hauptamtliche Verwaltungen saßen.

Wenn wir den Fall der Samtgemeinde nehmen, dann hat man in einer Mitgliedsgemeinde noch eine Außenstelle belassen dergestalt, daß eine Sekretärin dort geblieben ist, die beispielsweise bei Personalausweisverlängerungen die Ausweise eingesammelt und nach Dienstschluß mit in die Zentrale genommen hat; oder aber man hat Sprechstunden eingerichtet, so daß zumindest das Problem der geographischen Distanz nicht auftrat.

Vor allen Dingen aber ist die soziale Distanz deshalb wohl nicht gestiegen, weil die Ratsmitglieder, die auf der Makroebene tätig sind, und zwar auch in der Einheitsgemeinde, durch Personalunion mit den Subsystemen verbunden sind; nicht von Amts wegen, sondern das hat man so "gedreht": es haben nur diejenigen auf Makroebene kandidiert, die zugleich auch Positionen im Subsystem inne hatten.

Hier ist also ein zweiter Aspekt der Vertikalisierung durch Personalunion festzustellen, ganz ähnlich wie bei den Verwaltungschefs, und das sichert natürlich eine gewisse Übermittlung von Informationen und auch von Wünschen. Soviel zur Gemeindeverwaltung!

Des weiteren hat sich ein struktureller Wandel in den Vertretungskörperschaften ergeben.

Die gängige These, die man in der Literatur findet, u.a. bei Frey, daß die Gebietsreform zu einem unverschmerzlichen Verlust an Mandaten geführt hat - heute morgen wurden ja auch Zahlen genannt - kann man in dieser Allgemeinheit nicht stehen lassen. Herr Frey hat seinerzeit im wesentlichen auf Nordrhein-Westfalen abgestellt, und dort finden wir ja das Verbandssystem nicht, sondern nur die Einheitsgemeinde. Da kann man natürlich rechnerisch sagen: alles das, was seine politische Identität verloren hat, verliert auch Mandate. Aber wenn Sie den Fall der Samtgemeinde nehmen, dann trat sogar eine Vermehrung der Mandate ein, weil auf Makroebene eine neue Vertretungskörperschaft geschaffen wurde.

Zweitens sind diese Vertretungskörperschaften auf Makroebene regelmäßig größer als in den Gemeinden vor der Reform. D.h. konkret, vor der Reform war in allen Gemeinden die Vertretungskörperschaft, die ja einwohnerzahlabhängig ist, zwischen fünf und 15 Ratsherren groß, und nach der Reform umfaßt der Gemeinderat auf der Makroebene 30 Ratsmitglieder in unseren Fällen, wobei im Fall der Semi-Dezentralisierung oder der vollen Dezentralisierung noch fünf bis 15 Mandate in den Ortschaftsräten oder den Räten der Mitgliedsgemeinden hinzukämen. Mithin kann man diese Frey-These nicht so unmodifiziert im Raum stehen lassen; auf Aggregatebene eines

Landes mag sie zutreffen, aber im Einzelfall sieht das doch ganz anders aus oder positiv gesagt: die Frey-These gilt hier in meinem Fall nur dann, wenn man auf die Einheitsgemeinde ohne Ortschaftsrat abstellt.

Es ist also festzustellen, daß sich die Gemeinderäte vergrößert haben. Das schlägt sich dann auch nieder in der Ausschußstruktur; die Zahl der Ausschüsse hat zugenommen. Es gab sogar Gemeinden, die vor der Reform überhaupt keine Ausschüsse hatten; wenn Sie einen Gemeinderat aus fünf Mitgliedern haben, hat es wenig Sinn, noch Ausschüsse zu bilden. Im übrigen, selbst wenn Ausschüsse bestanden, war es häufig so, daß der Bürgermeister und das Plenum beraten und entschieden haben. Man hat sich dort nicht geteilt und getrennt beraten usw., eine Arbeitsteilung in diesem Sinne gab es nicht, sondern hier tritt relativ undifferenziert wie im Fall des Verwaltungsausschusses unter der Führung des Bürgermeisters alles zusammen, was irgendwie dazu legitimiert ist.

Formal aber hatte man vor der Reform maximal fünf Ausschüsse. Nach der Reform sieht es anders aus, nämlich sowohl in der Samtgemeinde als auch in der Einheitsgemeinde gibt es de facto bis zu acht Ausschüsse; das ist nun keine dramatische Vergrößerung, insbesondere in der Samtgemeinde natürlich nicht. Wichtiger ist, daß es nach der Reform zu einer Trennung zwischen Verwaltungsausschuß - über den ich vorhin schon gesprochen habe - und Finanzausschuß kam. Beide Funktionen waren vor der Reform, wenn überhaupt ein Verwaltungsausschuß agierte, gleichzeitig wahrgenommen worden. Im übrigen besitzen nach der Reform die Ortschaftsräte keine Ausschüsse mehr. Diese Ausdifferenzierung läßt natürlich den Koordinationsbedarf und das Ausmaß der Schriftlichkeit steigen.

Auch die Sitzungshäufigkeit hat zugenommen. Man tagt nämlich in den Ausschüssen der Einheitsgemeinde einmal im Monat im Regelfall. In den Mitgliedsgemeinden ist es so, daß man ein- bis zweimal im Jahr in den Fachausschüssen tagt; genauso in der Samtgemeinde.

Anders sieht es aus im Verwaltungsausschuß, der ja, wie gesagt, ein Organ ist und der im Grunde genommen nicht mit den parlamentarischen Ausschüssen zusammen behandelt werden darf. Dieser Verwaltungsausschuß muß laut NGO einmal im Monat tagen. In der vollzentralisierten Gemeinde tagt der Verwaltungsausschuß am häufigsten; das ist logisch, weil hier keine Dezentralisierungsmöglichkeit besteht; er tagt 14-tägig. In der Samtgemeinde, so wie es sein soll, einmal im Monat; und in den Mitgliedsgemeinden sollte der Verwaltungsausschuß eigentlich auch einmal im Monat tagen, das tut er aber nicht. Ein Bürgermeister hat gesagt: fünf- bis sechsmal im Jahr, und ansonsten treffen wir uns höchstens einmal zum Essen, so daß dann am Jahresende 12 Sitzungen herauskommen.

Insgesamt muß man sagen, daß aufgrund der größeren Zahl der Ausschüsse und der gestiegenen Sitzungshäufigkeit die zeitliche Belastung der Gemeinderäte zugenommen hat.

Es wird häufiger festgestellt, die Kommunalpolitik sei politischer geworden; das stimmt im dem Sinne, daß nach der Reform Parteien und Fraktionen aufgetreten sind.

Lassen Sie mich etwas zunächst zu den Fraktionen sagen. Früher war es so, daß es häufig in den Mitgliedsgemeinden, wenn auch nicht überall, keine Fraktionen gab, und zwar kurioserweise selbst dann nicht, wenn bei den Wahlen Parteilisten bestanden; (die F.D.P. hat dort noch nie eine Liste gehabt). Die Leute wurden gewählt, aber haben dann im Rat keine Fraktion gebildet. Dies gilt auch nach der Reform noch in einigen Mitgliedsgemeinden, und im übrigen wird es auch in den Ortschaftsräten weiterhin abgelehnt, Fraktionen zu bilden. Hier besteht also eine gewisse unpolitische Tradition fort, wenn Sie "unpolitisch" im Sinne von "nicht parteipolitisch" verstehen.

Wie gesagt, ist nach der Reform die Existenz von Fraktionen auf Makroebene überall der Regelfall. Darüber hinaus haben sie einen Bedeutungsgewinn zu verzeichnen. Das drückt sich etwa darin aus, daß heute 12 Prozent des Zeitbudgets der befragten Kommunalpolitiker auf Fraktionssitzungen entfallen. Interessanterweise sind es in der Samtgemeinde nur 5,3 Prozent; das schlägt wieder die Aufgabenverteilung zwischen Subsystem- und Makroebene durch. Es hat aber auch etwas damit zu tun, daß in den Einheitsgemeinden die Mehrheitsverhältnisse knapper geworden sind. Man muß dort gelegentlich mit Fraktionszwang arbeiten. Der Bedeutungszuwachs der Fraktionen hängt im übrigen mit einem externen Faktor zusammen, ist also gar nicht gebietsreformbedingt: die F.D.P. hat nämlich 1977 eine Novelle der NGO durchgesetzt, mit der Ausschußsitzungen öffentlich wurden. Und das hatte zur Folge, daß die Presse dort antanzte und die Beratungsergebnisse sogleich publizierte, so daß jedermann dachte, das ist nun das letzte Wort. Folge war: Funktionsverlust des Plenums, aber auch die Notwendigkeit, das, was im Ausschuß früher hinter verschlossenen Türen geschah, jetzt in die Fraktionen vorzuverlagern. So erklärt sich durch einen externen Störfaktor, der gar nichts mit der Gebietsreform zu tun hat, eben auch der Bedeutungszuwachs der Fraktionen. Im übrigen ist dies ein Beispiel dafür, wie vorsichtig man hier mit Erklärungen sein muß.

Hinter dem Auftreten von Fraktionen stehen natürlich Veränderungen des Parteiensystems. Das ist hier heute morgen schon angeklungen. Wir haben nämlich, was ich als Verwaltungswissenschaftler so nennen darf, eine Einräumigkeit von Partei und Gemeinde erreicht durch die Gebietsreform. Vor der Reform sah es nämlich so aus, daß lediglich die SPD in Niedersachsen bis auf die Ebene der Subsysteme herunter organisiert war, also bis auf die Ebene der heutigen Ortschaften und Mitgliedsgemeinden; F.D.P. und CDU dagegen nicht. Diese Parteien haben auf Kreisebene mit ihrer Organisation aufgehört.

Die Konsequenz war, daß der Personenkreis, der sich diesen Parteien zugehörig fühlte, früher über eine UWG - Unabhängige Wählergemeinschaft - kandidierte, und zwar gemeinsam, F.D.P. und CDU; vielfach war es auch so, nämlich in den Gemeinden, die bis heute keine Fraktionen kennen, daß man nicht mal eine Parteienkonkurrenz kannte, sondern es wurde eine sogenannte "Gemeinschaftsliste" aufgestellt, eine einzige Liste, auf der die führenden Leute der Gemeinde kandidierten. Das hat sich durch die Reform schlagartig geändert, und zwar auf eine kuriose Weise: es hat nämlich nicht nur die CDU ihre Parteiorganisation von der Kreisebene bis auf die Gemeindeebene ausgedehnt, was ja nahe lag, weil deren Vertretungskörperschaften relativ groß wurden (etwa 30 Mann), sondern die SPD hat (unverständlicherweise) ihre Parteiorganisation von unten zurückgenommen auf die Makro-Ebene; sie hat also hochgezont, wie der Verwaltungsmann sagt; und dadurch ist dann die Einräumigkeit entstanden, allerdings auf der Ebene der neuen, größeren Gemeinden. Bei genauem Hinsehen bemerkt man, daß es natürlich für beide große Parteien auch auf der Subsystem-Ebene eine Organisationsform gibt, die meines Wissens nicht satzungsgemäß, aber überall üblich ist. Bei der SPD nennt man das "Distrikte", und bei der CDU ähnlich - ich komme jetzt nicht auf den Namen. Jedenfalls gibt es dort etwas Ähnliches, um den Kontakt zur Basis zu halten. Aber vom Organisationsstatut beider Parteien her hört die Parteigliederung auf Gemeindeebene auf. Ich meine, daß die Ausdehnung des Parteiensystems unmittelbar im Zusammenhang gesehen werden muß mit der Fraktionsbildung; vor allen Dingen aber hat sie auch Auswirkungen gehabt auf den Prozeß der Kandidatenaufstellung für den Gemeinderat. Ich hatte dies schon angedeutet mit dem Beispiel der Einheitsliste: keine Parteien - undifferenzierte Kandidatenaufstellung.

Jetzt haben Sie hier Parteien, und zugleich entsteht jetzt das politische Problem, diesen Makro-Rat zu besetzen, und zwar zu besetzen in einer Art und Weise, die eine lokale personelle Repräsentation der Subsysteme ermöglicht. Daß das im Ergebnis gelingt, wissen Sie schon.

Wie kommt das aber zustande? Das ist hochinteressant. Man hat in der Literatur verschiedentlich die These verfochten, daß nach der Gebietsreform auch innerhalb der Parteien die Kerngemeinde den entscheidenden Einfluß auf die Kandidatenaufstellung nehmen würde, weil sie einfach auch mitgliedermäßig mehr Gewicht hätte, daß also auch innerparteilich, sozusagen spiegelbildlich zur Verwaltungswirklichkeit, die Subsysteme unterrepräsentiert wären. Und genau das ist nicht eingetreten, verwunderlich!

Das hängt damit zusammen, daß die Leute zumindest hier auf der Geest gemerkt haben, daß weiterhin die Ortszugehörigkeit eine sehr wichtige politische Ressource darstellt. Es zählt nach wie vor mehr, zu einem bestimmten Ort zu gehören, als einer bestimmten Partei anzugehören. Allein wegen der Parteizugehörigkeit werden Sie in der Gegend nicht

gewählt; notwendige Voraussetzung ist die Ortsangehörigkeit. Das hat man gewußt; wir können es auch nachweisen anhand der Wahlergebnisse, die wir analysiert haben. Dort sehen Sie, daß Kandidaten, die auf der Liste für den Gemeinderat des Makro-Systems standen und die natürlich überall Stimmen einfangen konnten, eindeutig Stimmhäufungen in ihrem Herkunfts-ort erzielten; deshalb also Ortszugehörigkeit als politische Ressource. Das wird von den Parteien gesehen, die ja auf Stimmenmaximierung aus sind, und sie berücksichtigen diesen Zusammenhang im innerparteilichen Nominierungsverfahren, und zwar dergestalt, daß bei der SPD die Distrikte, die es ja offiziell nicht gibt, selbst Kandidaten nominieren - der Platz auf der Liste wird dann im Ortsverband ausgehandelt - oder daß man so verfährt wie in der Einheitsgemeinde bei der CDU, daß der Kerndistrikt sich ein bestimmtes Quantum der Listenplätze reserviert und sagt: Ihr Neueingemeindeten, streitet Euch um die verbleibenden Mandate!

So gelingt es, bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung eine personelle Repräsentation der Subsysteme auf Makro-Ebene zu erreichen, womit erklärt ist, weshalb wir diese Personalunion hier haben, diese Verschmelzung. Der Personalunionen sind natürlich noch mehr! Besonders im Bereich der Samtgemeinde ist die Kombinationsmöglichkeit nahezu unerschöpflich, was mir im übrigen die Stichprobe gestört hat: wir dachten, wir könnten z.B. den Samtgemeinde-Bürgermeister und den jetzigen (und ggf. den früheren) Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde interviewen. Diese Positionen wurden aber von ein und derselben Person wahrgenommen.

Andererseits ist zu fragen: was ist das Schicksal der alten politischen Elite gewesen? Soweit es um die Einheitsgemeinde ohne Ortschaftsverfassung geht, muß man sagen, daß die Elite in der Versenkung verschwunden ist und allenfalls noch einen Ratssitz ergattern konnte, daß aber rein rechnerisch nicht alle ehemaligen Positionsinhaber adäquat entschädigt werden konnten. Bei den Mitgliedsgemeinden und den Ortschaften ist es unterschiedlich. Durch die Ämterhäufung, die jetzt möglich wird, kann man geradezu davon sprechen, daß Zusatzfunktionen gewonnen worden sind und daß hier eine Funktionserweiterung eingetreten ist.

Wir haben des weiteren versucht herauszufinden, ob in der lokalen Elite durch den Eingemeindungsprozeß Veränderungen stattgefunden haben. Man hätte ja erwarten können, daß ein Unternehmen oder ein großer Landwirt, der in einem kleinen Gebilde sehr durchschlagskräftig war, jetzt neutralisiert wird in dem großen Gebilde. Das scheint in der Tat tendenziell der Fall zu sein. Wir haben hierfür nur Indizien, das kann man schlecht abfragen, das kommt zufällig im Interview heraus.

Große Landwirte oder einzelne Firmen (z.B. ein bekannter Kaffee-Produzent in einer dieser Gemeinden) haben relativ an Einfluß verloren. Es war im Interview auch die Rede davon, daß früher vielfach Gefälligkeitsplanungen für Land-

wirte gemacht worden seien. Ich zitiere: "Die Fruchtfolge mal ändern: Kartoffeln, Roggen, Bauland. Das hat aufgehört!"

Danach befragt, wer denn allgemein heute die wichtigsten Einflußgruppen seien in der Gemeinde, kommt heraus, daß sich die Parteien und Fraktionen in der Einschätzung der lokalen Machtverhältnisse nach vorne geschoben haben, gemeinsam mit den Gruppen der Lehrer, Angestellten und Ärzte, letztere meistens bei der CDU; Lehrer und Angestellte sind vielfach Pendler nach Bremen. Übrigens war ganz interessant, daß trotz der hohen Bedeutung der Ortszugehörigkeit viele der Befragten überhaupt gar nicht bodenstämmig waren, sondern es handelte sich vielfach um Flüchtlinge, die sich erst nach dem Krieg angesiedelt hatten. Das war so ein Nebenergebnis, das ich ganz interessant fand.

Man kann also sagen, daß durch die Reform tendenziell der Einfluß von Partikularinteressen mediatisiert ist durch die Parteien und Fraktionen, wobei sich Parteien und Fraktionen tendenziell eher aus Lehrern usw. zusammensetzen.

Soviel zur Strukturänderung. Das hat nun eine ganze Reihe von Konsequenzen für den Entscheidungsprozeß.

III.

Es ist also nun zu fragen: wie verläuft der Entscheidungsprozeß innerhalb dieses neu entstandenen Systems, das - wie gesagt - insbesondere in den Faktoren "Verwaltung", "Rat" und "Partei und Fraktion" durch Ausdifferenzierung und Größenwachstum sich erheblich verändert hat.

Wir haben den Entscheidungsprozeß, so wie man das traditionell macht, in verschiedene Phasen eingeteilt, und zunächst wurde gefragt: Woher kommen eigentlich die Anstöße für Entscheidungsprozesse? Diesbezüglich hat sich keine Veränderung ergeben. Früher wie heute ist es so, daß der einzelne Bürger an erster Stelle genannt wird; an zweiter Stelle Vereine und an dritter Stelle Parteien, wobei allerdings die Parteien sich nach dem Urteil der ehemaligen Amtsinhaber nach vorne geschoben haben in ihrer Bedeutung, was im übrigen ein konsistenter Befund ist mit der vorhin schon genannten Beobachtung. Allerdings läßt sich dieses Ergebnis nicht für alle drei Gemeinden verallgemeinern, sondern hier tritt, wie an vielen Stellen auch, ein erwarteter Unterschied zwischen den Gemeinden hervor: in der Samtgemeinde gehen von den Vereinen, früher wie heute, an erster Stelle Anstöße aus. Da trifft es also nicht zu, daß es der einzelne Bürger ist, sondern dieses statistische Durchschnittsergebnis: Bürger an erster Stelle, kommt dadurch zustande, daß dies besonders in den Einheitsgemeinden gilt. Dieser Unterschied ist aber mit Sicherheit nicht reformbedingt, sondern er hängt damit zusammen, daß in der Samtgemeinde eine frühere Verwaltungsreform durchschlägt: nämlich 1937 sind einige der jetzigen Mitgliedsgemeinden ebenfalls zusammengewürfelt worden aus weiteren Gemeinden; und aus dieser Urzeit vor 1937, die im

Übrigen immer noch im Identitätsbewußtsein der Häuserblocks fortlebt, stammt noch eine Vielzahl von Vereinen, die seinerzeit ein wichtiger Integrationsfaktor waren, auch nach den Reformen von 1937 und 1974 fortbestanden und sich auf Samtgemeine-Ebene nun in großer Zahl zu Wort melden. Daß hier die Vereine ein wichtiger Faktor sind, hängt damit zusammen, daß es sich um eine "wüste Gegend" handelt im Vergleich zu den Einheitsgemeinden. Um Ihnen eine Zahl zu nennen: es kommen in der Samtgemeinde 69 Einwohner auf den qkm; das ist sehr wenig. Und da braucht man eben Vereine, um noch das gesellige Leben pflegen zu können.

Erstaunlich war, daß - obwohl ausdrücklich abgefragt - die Subsysteme im Verfassungssinne hier als Initiatoren von Entscheidungsprozessen keine Erwähnung gefunden haben; sie sind unbedeutend. Es sind entweder die Bürger oder die Vereine, die sich bemerkbar machen, aber nicht die Untergliederung, was zumindest im Fall der Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung bedenklich ist, denn dort ist eine engere Verflechtung gegeben, als in der Samtgemeinde-Konstruktion, die ja eine relativ klare Aufgabentrennung hat und wo die Mitgliedsgemeinden daher auch nicht so viele Anliegen haben, die sie hier oben zu Gehör bringen müssen.

Die nächste Frage lautet: Wie werden diese Anstöße, die also im wesentlichen aus der Gesellschaft kommen, institutionell umgesetzt? Wer innerhalb des Systems greift die Impulse, die von außen kommen, auf? Ich will mich hier beschränken auf die Makro-Ebene: dort ist es wie früher der Bürgermeister, der am wichtigsten ist als institutioneller Umsetzer.

Er wurde unter allen Positionsinhabern von 48,9 Prozent der Befragten, also glatt der Hälfte, genannt - ich bitte, die Prozentuierung zu entschuldigen; man tut das ja eigentlich bei einer Grundgesamtheit von 55 nicht, es ist aber einfacher für das Verständnis.

Der Gemeindedirektor wird in allen drei Gemeinden nur einmal genannt; das ist also ein glatter Ausrutscher; er ist mit Sicherheit nicht der institutionelle Umsetzer. Erwartungsgemäß werden an zweiter Stelle die Ratsmitglieder genannt, die ja weiterhin ortsverbunden sind. Man wendet sich also entweder an den Bürgermeister direkt oder an die Ratsmitglieder, wenn man ein Anliegen hat.

Hierin gab es allerdings auch Unterschiede zwischen den Gemeinden, von denen vielleicht zu erwähnen ist, daß in der Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung Bürgermeister, Ratsherren und Verwaltung in einem Atemzug genannt wurden als institutionelle Umsetzer. Das deutet darauf hin, daß die Einheitsgemeinde im Vergleich zur Samtgemeinde politisch relativ undifferenziert wahrgenommen wird. Man nimmt aus der Perspektive des Bürgers vermutlich das ganze politisch-administrative System lediglich noch als einen relativ großen Block wahr und wendet sich an diesen oder jenen.

Die Fraktionsvorsitzenden wurden nicht als Umsetzer genannt.

Insbesondere war natürlich interessant zu erfahren, wie die institutionellen Belange aus den Subsystemen umgesetzt werden und nicht nur wie deren lokale Partialinteressen berücksichtigt werden. Wir haben festgestellt, daß für die Umsetzung von unten nach oben nicht der Bürgermeister auf der Zentralebene wichtig ist. Wenn es sich um Entscheidungsgegenstände des Subsystems handelt, ist er kein zentraler Umsetzer, sondern es sind hier erwartungsgemäß die Spitzen der Subsysteme, also die Orts-Bürgermeister oder die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden sowie einzelne Ratsmitglieder; letztere erwartungsgemäß vor allem in den vollzentralisierten Systemen. Dort hat man ja keine Subsystem-Köpfe, die man benutzen könnte, sondern es kommen nur einzelne Ratsmitglieder als Umsetzer in Frage.

Im übrigen ist es so, daß im zweistufigen System alle Möglichkeiten letztlich infrage kommen. Auf der einen Seite steht die Meinung: "Die Bürger wissen gar nicht, daß wir die Samtgemeinde haben. Die fragen immer: Wieso denn der andere Bürgermeister? Die kommen nicht damit zurecht, daß es zwei Bürgermeister hier gibt."

Das ist das eine Extrem. Auf der anderen Seite gibt es natürlich auch Profis, die dieses komplizierte System zu nutzen wissen; beispielsweise in einem Sportverein hier, "Blauweiß Vollersode", möchte man Geld haben. Wie geht man vor? Es läge nahe, daß der Vorsitzende des Sportvereins die Sache in die Hand nimmt; er gehört der CDU an und sitzt im Gemeinderat der CDU-regierten Mitgliedsgemeinde. Das hat man aber nicht gemacht, sondern man hat sich an den Kassenwart des Sportvereins gewandt, der zwar der SPD angehört und nur passives Mitglied im Sportverein ist, der aber SPD-Fraktionsvorsitzender im Rat der Mitgliedsgemeinde und auch im Rat der SPD-regierten Samtgemeinde und im Kreistag ein Mandat hat.

Daß eine derartige Vermittlung der lokalen Interessen gelingt, kann man auch negativ nachweisen, per Umkehrschluß: wir haben nämlich, obwohl ausdrücklich danach gefragt, in diesem Bereich keine Bürgerinitiativen feststellen können. Im übrigen auch nicht im Bereich des vollzentralisierten Systems. Dort hätte man sie eigentlich erwarten können nach der Theorie der Bürgerinitiativen, die ja auf ein Versagen des etablierten Transformationssystems verweist. Das ist aber nicht der Fall. Man hat höchstens einmal Unterschriften gesammelt, wenn man eine Bundesstraße verampeln wollte.

Die nächste Frage ist: Wer produziert nun eigentlich Entscheidungsvorlagen? Wir hatten bisher die Anstöße und ihre Umsetzung betrachtet. Das muß natürlich irgendwann auch in Schriftform gebracht werden. Und hier stellt man nun als wesentlichen Reformeffekt fest, daß die Verwaltung sich mächtig in den Vordergrund schiebt. Die Verwaltung, die vorher ja vielfach überhaupt nicht existent war, tritt jetzt als Entscheidungsvorbereiter auf und gewinnt damit im Vergleich zum Gemeinderat ganz erheblich an Bedeutung.

Andererseits muß man sagen, daß gleichzeitig sich auch die Fraktionen gebildet haben, die es früher nicht gab und die hier sozusagen als "Gegenexperten" im Einzelfall bedeutsam wurden nach der Einschätzung der Befragten - Gegenexperten im wahrsten Sinne des Wortes. Einer der Interview-Partner war der für das Finanzwesen der Hochschulen zuständige Mann in der Freien und Hansestadt Bremen, der natürlich Vorsitzender des Haushaltsausschusses wurde und einem Mann in der Verwaltung schon paroli bieten kann. Eine solche Kombination finden Sie, zurückzuführen auf das Pendlerwesen, häufiger, so daß man tatsächlich davon ausgehen kann, daß trotz Aktivitätssteigerung der Verwaltung eine gewisse Kompensation eintritt. Aber ich möchte gerade in diesem Bereich beim gegenwärtigen Stand der Auswertung diese Feststellung nicht als gesicherte Wahrheit herausgeben.

In diesem Zusammenhang ist als weitere Frage wichtig: Werden solche Vorlagen, die überwiegend aus der Verwaltung kommen, eigentlich noch abgeändert? Das ist ein sehr harter Indikator für die Kontrollfunktion der Vertretungskörperschaft; deutet auch auf die Steuerungskapazität hin. 66 Prozent der Befragten sagen, dies sei nicht der Fall. Schlüsselte man es auf nach "vorher" und "nachher", dann zeigt sich, daß die Abänderung von Vorlagen - dabei kann es sich aber häufig gar nicht um Verwaltungsvorlagen handeln - früher häufiger war, nämlich 81 Prozent der Ehemaligen gaben an, das sei früher der Fall gewesen, während heute, von den jetzigen Amtsinhabern, nur noch 53 Prozent solche Abänderungen feststellen. Dieses Ergebnis kann man nun verschieden interpretieren; ich glaube aber nicht, daß man daraus die Schlußfolgerung ziehen kann, daß der Rat einen Kontrollverlust erlitten hat. Das hängt vermutlich damit zusammen, daß viele dieser Entscheidungsvorlagen früher eben aus der Mitte des Rates kamen und dort entsprechend in der Diskussion abgeändert wurden.

Ja, direkt danach gefragt, wie die Kontrollfunktion des Rates eingeschätzt wird, wurde auf einer 5-Punkte-Skala, die wir vorgaben, wobei Ziffer 1 "mangelhaft" bedeutet, ein Durchschnittswert von 2,95, also etwa noch "befriedigend", ermittelt.

Im übrigen wurde der Mehrheitsfraktion von 60 Prozent der Befragten ein Informationsvorsprung bescheinigt.

Das Konfliktniveau im Rat ist sehr niedrig: 66 Prozent der Befragten sehen überhaupt keine Konflikte, also hier lebt das Bild des unpolitischen kommunalen Entscheidungsprozesses fort, der Gemeindeverwaltung im juristischen Sinne, die mit Politik gar nichts zu tun habe. Allerdings muß man sagen, daß innerhalb dieser Reservation das Konfliktniveau am höchsten war in der voll-zentralisierten Gemeinde, weil wegen des Fehlens der Subsysteme keine entsprechenden Filter verfügbar sind.

Die Dinge, um die es geht, wenn Konflikte auftauchen, sind Personalentscheidungen, sind Fragen des Bebauungsplanes oder des Haushalts. Die Konflikte sind meistens nicht ortsbedingt, d.h. es handelt sich nicht um Distributionsentscheidungen zwischen Subsystemen. Einer diesbezüglichen Frage wurde nur mit einem Mittelwert von 2,6 zugestimmt.

In der Samtgemeinde allerdings hatten wir einen Mittelwert von 3,1, was darauf hindeutet, daß Ressourcen-Umverteilungskonflikte, ortsmäßige Umverteilungen, hier in der Samtgemeinde eine geringere Rolle spielen als in den Einheitsgemeinden, die den Gesamtdurchschnitt auf 2,6 hochgehoben haben. Zum Teil kommt es nicht zu Re-Allokationen, zum Teil wird linear verteilt. Beispiel: obwohl die Feuerwehr laut NGO von der Samtgemeinde verwaltet wird, hat man den Mitgliedsgemeinden ihre Wehren belassen; das ging soweit, daß man in der Mitgliedsgemeinde Holste, die 1974 aus den drei Gemeinden Hellingst, Oldendorf und Stede (daher der Kunstname) gebildet worden war, sogar zwei Löschzüge fortbestehen ließ - und zwar nicht nur geographisch dezentralisiert als Standort, sondern unter örtlicher Verwaltung. Sind neue Ausrüstungen nötig, so erhalten alle Wehren - gegebenenfalls nacheinander - zusätzliches Gerät. Natürlich ist die Feuerwehr als örtlicher Integrationsfaktor ein Prestigeobjekt, aber die konfliktvermeidenden Strategien des Verzichts auf Umverteilung und der Linearität von Neuzuteilungen lassen sich auch in anderen Sektoren zeigen.

Im Übrigen: die Konfliktregelung selbst erfolgte früher häufiger durch Sachdiskussionen, während man heute an zweiter Stelle die Kompromißbildung und an erster Stelle die Mehrheitsentscheidung als Konfliktregelungsmechanismus verwendet.

Das führt mich zu einem weiteren Punkt, der Frage der Partei-politisierung. Das Auftreten von Parteien und Fraktionen würde hierauf hindeuten, andererseits spricht das relativ niedrige Konfliktniveau dagegen. Parteipolitische Kontroversen haben nach Aussagen der Befragten allenfalls in der Einheitsgemeinde ohne Ortschaftsverfassung zugenommen. Erklärbar daraus, daß hier Filter fehlen und daß die Zentralinstanz überlastet ist mit Entscheidungen; Entscheidungen, die dann im Konfliktfall sehr schnell von den Parteien aufgegriffen werden.

Fraktionszwang ist aber nach wie vor nicht üblich. Ich zitiere: "Man muß gelegentlich jemand gegen seinen Willen überzeugen!" Es ist nach wie vor so, daß abweichende Meinungen bis ins Plenum getragen werden. Für das Abstimmungsverhalten im Plenum ist typisch, daß 90 Prozent der Vorlagen einstimmig durchgehen. Ich habe hier in der Samtgemeinde mal die Ratsprotokolle ausgewertet; dort kam es bei 129 Tagesordnungspunkten aus 25 Sitzungen der letzten fünf Jahre lediglich bei 11 Tagesordnungspunkten nicht zu einstimmigen Beschlüssen. Und hierbei handelt es sich dann um Dinge wie: Schulträgerschaft, das ging 14 : 11 aus; die Frage, ob die Schulträgerschaft auf die Samtgemeinde

übergehen soll oder nicht, ist natürlich eine Angelegenheit, die die Betroffenen sehr stark politisiert.

Das Interesse der Öffentlichkeit an Ratssitzungen ist zurückgegangen, insbesondere an Plenarsitzungen, was mit der Öffentlichkeit der Ausschüsse zusammenhing.

IV.

Ich komme zu meinem letzten Punkt, sozusagen ein Resümee ziehend, und zwar zunächst unter technischen Gesichtspunkten: der Zeitbedarf der Entscheidungsprozesse ist größer geworden; sie haben sich verlängert, einfach deshalb, weil jetzt die intervenierenden Systeme: Verwaltung, größerer Rat, mehr Ausschüsse hinzugekommen sind, wobei man sagen muß, daß die Verlängerung der Entscheidungsprozesse am drastischsten in der Einheitsgemeinde ohne Ortschaftsverfassung war; gefolgt von der mit Ortschaftsverfassung, was nicht zu erwarten gewesen war; ich hätte erwartet, daß es hier länger gedauert hätte wegen der gelegentlich notwendigen Beteiligung der Subsysteme. Aber mit Sicherheit haben sie sich am wenigsten verlängert in der Samtgemeinde, weil eine ganze Reihe von Entscheidungen nach wie vor unabhängig auf Subsystem-Ebene läuft. Allerdings auch hier muß man sagen, daß externe Störfaktoren zu berücksichtigen sind: ein neues Haushaltsrecht beispielsweise.

Zum Abschluß der Interviews haben wir eine Fragenbatterie zur Einschätzung der Reformeffekte vorgegeben. Ich will Ihnen hieraus einige grobe Einschätzungen vortragen, die jeweils auf einer 5-Punkte-Skala ermittelt (1 = volle Zustimmung) wurden und wobei der Mittelwert die relative Zustimmung zu einem Statement ausdrückt. In Richtung "Demokratie" sind folgende Statements anzusiedeln:

- "Die Ortschaften sind reine Verwaltungsaußenstellen": 2,4
- "Die Verwaltung hat ein Übergewicht" : 2,7
- "Die Bürger haben sich schneller identifiziert mit dem neuen Gebilde als erwartet" : 2,5
- "Entscheidungsprozesse sind komplizierter geworden" : 2,3
- "Der Bürger fühlt weniger Einfluß als früher" : 1,9
- "Die Kommunalpolitik beansprucht stärker als früher": 1,3
- "Die Kommunalpolitik ist künstlich parteipolitisiert": 2,2
- "Früher zählte die Persönlichkeit stärker als heute": 3,2

In Richtung "Effizienz der Verwaltung" haben wir ebenfalls einige Statements vorgelegt, um das später zu korrelieren; es gibt ja bestimmte Einstellungstypen; wer z.B. schon immer für die Reform war wegen der erhofften Effizienzsteigerung, der wird natürlich auch die politischen Aspekte anders beurteilen; deshalb ist das miterhoben worden, und hieraus ergibt sich ebenfalls eine relativ indifferente Haltung zur Reform, wobei ein Ergebnis ins Auge fällt, nämlich das State-

ment: Die Bereitschaft des Bürgers zu Eigenleistungen hat abgenommen, ist mit 1,8 angenommen worden. Es geht auch aus dem qualitativen Material hervor - dies für die Effizienzfanatiker - daß mit dem Einzug einer hauptamtlichen Verwaltung die Eigenleistungen nachlassen. Das betrifft den Wegebau: eben mal ein Loch zuzumachen; das betrifft das Scheren von Hecken, und das betrifft die Pflege des Friedhofs, und vor allen Dingen betrifft es das Schneeräumen; zur Zeit der Erhebung hat es die sogenannte "Schneekatastrophe" gegeben - heutzutage ist ja jede Störung Katastrophe und jeder Unfall tragisch; die Adjektive "traurig" oder "aufregend" gibt es anscheinend nicht mehr. Die Bürger haben also wegen des Schnees bei der neuen Verwaltung angerufen: Wann kommt denn hier der Gemeindearbeiter vorbei und beseitigt das mal?

Also, hier können durchaus kontraintuitive Effekte eintreten, die man bei aller Betonung des Anwachsens der Verwaltungskraft auch im Auge behalten sollte.

Damit will ich schließen.