

Die kommunale Selbstverwaltung

I. Entwicklung und institutionelle Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Rheinland-Pfalz

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gehört zu den wichtigsten Bestandteilen der modernen deutschen Verfassungsentwicklung. Obgleich die traditionelle Selbstverwaltungsorganisation in Preußen und den anderen Gliedstaaten des späteren Deutschen Reiches unseren heutigen Demokratievorstellungen nur sehr bedingt entsprach, hat es »(...) seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts eigentlich nur *einen Bereich* gegeben, in dem sich das demokratische Element in Deutschland wenigstens *ansatzweise* zur Geltung zu bringen und durchzuhalten vermochte: den Bereich der *kommunalen Selbstverwaltung*«¹ (Hervorh. im Original).

Den Beschlüssen der Potsdamer Konferenz entsprechend, erfolgte der Aufbau einer demokratischen Ordnung im Nachkriegsdeutschland zunächst in den Städten und Gemeinden. Nachdem die französische Militärregierung, wie auch die übrigen Besatzungsmächte, in ihrer Zone bereits im Jahre 1945 deutsche Kommunalverwaltungen eingerichtet hatte, fanden am 15. September und am 13. Oktober 1946 im späteren Rheinland-Pfalz die ersten Kommunalwahlen statt.

Bei der Ausgestaltung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes in der rheinland-pfälzischen Landesverfassung konnte man somit von der Existenz mehr oder minder funktionsfähiger Selbstverwaltungen in den Gemeinden und Kreisen des neugeschaffenen Landes ausgehen. Da die Länder in Deutschland traditionell über das Gesetzgebungsrecht in kommunalen Angelegenheiten verfügen, lag es nahe, im Vorgriff auf das Grundgesetz einige Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung in der Landesverfassung zu regeln. Nach Art. 49 LVerf können die *Gemeinden* als eigenverantwortliche Träger der gesamten örtlichen Verwaltung »(...) jede *öffentliche Angelegenheit* übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche *gesetzliche Vorschrift* anderen Stellen im *dringenden*

öffentlichen Interesse zugewiesen werden«. Nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen dürfen ihnen somit Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft vorenthalten oder entzogen werden. Art. 49 LVerf räumt den *Gemeindeverbänden* gleichfalls gesetzlich näher festzulegende Selbstverwaltungsrechte ein. Neben der institutionellen Selbstverwaltungsgarantie sichert die Landesverfassung den kommunalen Gebietskörperschaften die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen finanziellen Mittel zu. In Art. 50 LVerf legt sie weiterhin die Grundsätze für die Wahl der kommunalen Organe fest.

Das zwei Jahre später verabschiedete Grundgesetz erklärt die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung zum verbindlichen Bestandteil der demokratischen Ordnung in den Ländern und garantiert ihren Bestand. Nach Art. 28 Abs. 2 muß den Gemeinden »das Recht gewährleistet sein, *alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung* zu regeln«. Analog zu Art. 50 der Landesverfassung schreibt Art. 28 Abs. 1 GG für die Gemeinden und Gemeindeverbände die allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahl einer Volksvertretung vor.

Die verfassungspolitische Tragweite dieser bundes- und landesrechtlichen Garantien wird erst klar, wenn man sie mit der zuvor maßgeblichen Selbstverwaltungskonzeption vergleicht. Im 19. Jahrhundert wurde die kommunale Selbstverwaltung als ein ausdrücklich aus dem Staat ausgegrenztes, genossenschaftlich-gesellschaftliches Grundrecht interpretiert. Noch die Weimarer Verfassung stand in dieser Tradition und führte das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden unter den Grundrechten und Grundpflichten der Deutschen auf (Art. 127 WRV). Mit der Zuordnung der kommunalen Selbstverwaltung zum Abschnitt »Der Bund und die Länder« bringt das Grundgesetz dagegen ein neues Verständnis zum Ausdruck. Das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gilt nicht länger als ein »staatsgerichtetes Grundrecht gesellschaftsähnlicher Prägung«², sondern es wird als Merkmal des demokratisch verfaßten, dezentral organisierten Staatsverbandes anerkannt.³

Grundgesetz und Landesverfassung legen nur relativ allgemeine Richtlinien für die Selbstverwaltung von Gemeinden und Gemeindeverbänden fest. Einzelheiten regeln die als Landesgesetze beschlossenen Gemeindeordnungen der Bundesländer. Ein solches Selbstverwaltungsgesetz wurde in Rheinland-Pfalz erstmals im Jahre 1948 verabschiedet. Es enthielt »die in jeder Gemeindeordnung geregelten Sachbereiche« (...) (Rechtsstellung, Aufgaben und Gebietsstand der Gemeinden; die Einwohner und deren Rechte und Pflichten; die Gemeindeor-

gane, Vermögen und Wirtschaftsführung sowie die Aufsicht des Staates über die Gemeinden).⁴ Die gegenwärtig gültigen Fassungen der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung stammen aus dem Jahre 1973. Sie wurden zwischenzeitlich mehrfach novelliert. Daneben beeinflussen zahlreiche Fachgesetze des Bundes und des Landes die Arbeitsweise der kommunalen Organe und legen ihren Zuständigkeitsbereich fest. Eine besondere Bedeutung kommt den zwischen 1968 und 1974 vom rheinland-pfälzischen Landtag beschlossenen Gesetzen über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz zu, die die bis dahin außerordentlich unübersichtliche Organisationsstruktur der kommunalen Ebene vereinheitlichten (vergleiche dazu den Beitrag von Siedentopf).

II. Die Organisation der kommunalen Selbstverwaltung

Da das Land Rheinland-Pfalz durch einen Zusammenschluß ehemals bayerischer, hessischer und preußischer Gebiete mit jeweils eigenen Selbstverwaltungstraditionen gebildet wurde, hatte das Selbstverwaltungsgesetz von 1948 zunächst einmal die Aufgabe, ein für alle Landesteile einheitliches Kommunalrecht zu schaffen. Die Bestimmungen der »Inneren Gemeindeverfassung« orientierten sich am Vorbild der vor 1935 in der preußischen Rheinprovinz geltenden Rheinischen *Bürgermeisterverfassung* (Näheres dazu in Kap. V dieses Beitrages). Ein zweites Element der preußisch-rheinischen Selbstverwaltungstradition, die Amtsverfassung, wurde dagegen in abgewandelter Form erst mit dem 12. und dem 13. Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz (1. März 1972) für das gesamte Land übernommen: Die in den Regierungsbezirken Koblenz und Trier bis dahin bestehenden Ämter wurden in *Verbandsgemeinden* umgewandelt, in den ehemals bayerischen und hessischen Landesteilen wurden Verbandsgemeinden neu eingeführt.

Anders als die Mehrzahl der Bundesländer führte Rheinland-Pfalz die *Einheitsgemeinde* nicht als Regeltyp ein. Dies geschah in der Hoffnung, man könne durch den Fortbestand selbständiger Ortsgemeinden und durch deren Zusammenfassung zu hauptamtlich verwalteten Verbandsgemeinden gleichermaßen die Reformziele der Leistungsfähigkeit und der Bürgernähe verwirklichen.⁵

Nach dem Abschluß der Gebietsreform gibt es gegenwärtig in Rheinland-Pfalz noch 2 303 selbständige Gemeinden und 24 Landkreise. Die 2 253 Verbandsangehörigen Gemeinden sind in 163 hauptamtlich verwalteten Verbandsgemeinden

mit durchschnittlich 12 700 Einwohnern zusammengefaßt. Die Größe der *Ortsgemeinden* variiert beträchtlich. 2009 von ihnen weisen weniger als 2000 Einwohner auf. 38 Gebietskörperschaften besitzen den Status *Verbandsfreier Gemeinden*, 8 davon den *Großer Kreisangehöriger Städte* gemäß § 6 GemO. 12 Städte sind *kreisfrei* (§ 7 GemO). Aufgrund der besonderen Selbstverwaltungstraditionen liegt die Mehrzahl von diesen in der ehemals bayerischen Pfalz. Dort besteht oberhalb der Landkreisebene der *Bezirksverband Pfalz* als weitere Gebietskörperschaft, dessen Aufgaben und Rechtsstellung die Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz regelt (BezO).⁶ Schon im Hinblick auf ihre politischen und administrativen Aufgaben unterscheiden sich die 2 490 kommunalen Selbstverwaltungseinheiten in Rheinland-Pfalz (2 303 Gemeinden, 163 Verbandsgemeinden, 24 Landkreise) beträchtlich. Während die Verbandsangehörigen Gemeinden durchweg ehrenamtlich verwaltet werden bzw. die wichtigsten administrativen Aufgaben auf die Verbandsgemeinden übertragen haben, verfügen die Verbandsfreien Gemeinden und die Landkreise ausnahmslos über eine hauptamtliche Verwaltung. Die Funktionsweise der Gemeinden und Gemeindeverbände wird aber nicht allein von ihrem politisch-administrativen Zuschnitt, sondern auch von ihrer Einbindung in das System zentraler Orte, von wirtschaftlichen und konfessionellen Rahmenbedingungen, von ihrer Einwohnerzahl, ihrer Finanzkraft, der Stabilität und dem Wandel der politischen Führungsstrukturen, Art und Ausmaß politischer Konflikte beeinflusst. Die kommunale Ebene umfaßt somit recht unterschiedliche politische Gebilde, über deren tatsächliches Funktionieren das Kommunalverfassungsrecht nur sehr begrenzte Aufschlüsse vermittelt.

III. Die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände

Das Grundgesetz räumt den *Gemeinden* das Recht ein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln. Die Landesverfassung schränkt die kommunale Zuständigkeit auf die *öffentlichen* Belange der örtlichen Gemeinschaft ein. Diese Bestimmungen legen keinen fest umrissenen Aufgabenkreis fest, sondern es gilt der Grundsatz der *Allzuständigkeit* der *Gemeinden*, der lediglich durch den Gesetzesvorbehalt begrenzt ist. Dagegen werden den *Gemeindeverbänden*, das heißt den Land-

kreisen und den Verbandsgemeinden, für die das Allzuständigkeitsprinzip nicht gilt, bestimmte Aufgaben durch Gesetz zugewiesen. Die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung übernimmt im § 2 die verfassungsrechtlich verbürgte Selbstverwaltungsgarantie. Sie unterscheidet zwischen drei Typen kommunaler Aufgaben, den *freien Selbstverwaltungsaufgaben*, den *Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung* und den *staatlichen Auftragsangelegenheiten*.⁷

Über die Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten entscheiden die kommunalen Organe autonom. Sie beschließen darüber, *ob* sie die betreffende örtliche Angelegenheit regeln und *in welcher Form* dies erfolgt. Dabei sind sie an keine materiellen staatlichen Vorgaben gebunden, und sie unterliegen nicht der staatlichen Fachaufsicht. Die kommunale Aufsichtsbehörde übt lediglich eine Rechtsaufsicht aus. Zu den wichtigsten freien Selbstverwaltungsaufgaben gehören kulturelle Belange, wie etwa die Einrichtung und Unterhaltung von Museen, Büchereien, Gemeinschaftshäusern und ähnliche. Diese Aufgaben werden üblicherweise erst in Gemeinden mittlerer Größenordnung wahrgenommen. Die kleineren Ortsgemeinden sind in diesen Bereichen, wie man den kommunalen Haushalten entnehmen kann, nicht aktiv.

Die meisten und die substantiell bedeutsamsten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, wie die Bauleitplanung, die Schulträgerschaft und die Abwasserbeseitigung, wurden mittlerweile zu Pflichtaufgaben erklärt. Die Gemeinden sind zwar gesetzlich dazu verpflichtet, diese Aufgaben zu erfüllen, sie können aber über die Modalitäten relativ frei entscheiden. Entsprechend beschränkt sich der Staat in diesem Bereich, wie bei den freien Selbstverwaltungsaufgaben, auf eine Rechtsaufsicht.

Die in der Vergangenheit eingetretene Ausweitung der Pflichtaufgaben auf Kosten der freien Selbstverwaltungsangelegenheiten wird in erster Linie mit dem Verfassungsauftrag zur Wahrung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen des Bundesgebietes begründet (Art. 72 Abs. 2, S. 3). Diese Forderung schlägt sich in der kommunalen Infrastrukturpolitik in besonderem Maße nieder, da die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Daseinsvorsorge den Kern der gemeindlichen Aufgaben ausmacht. In diesen Bereich greift der Staat nicht allein durch Gesetze und Verordnungen reglementierend ein, er beteiligt sich darüber hinaus in beträchtlichem Maße an der Finanzierung der kommunalen Infrastruktur.⁸

Als Träger staatlicher Auftragsangelegenheiten (zum Beispiel Standesamt, Paßangelegenheiten) unterliegen die Gemeinden staatlichen Weisungen sowie einer

Rechts- und Fachaufsicht. In Rheinland-Pfalz sind die Auftragsangelegenheiten den Verbandsgemeinden und Verbandsfreien Gemeinden übertragen, da die Verbandsangehörigen Ortsgemeinden nicht über die zu ihrer Erfüllung benötigten Verwaltungseinrichtungen verfügen.

Welche materiellen Aufgabenfelder die Gemeinden im einzelnen wahrnehmen, kann man dem Organisationsplan einer Kommunalverwaltung⁹ oder den kommunalen Haushaltsplänen entnehmen. Aus letzteren ergeben sich zudem Hinweise auf Aufgabenschwerpunkte einzelner Gemeinden (Näheres dazu in Kap. IV); denn Gemeinden mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen oder unterschiedlichen zentralörtlichen Funktionen müssen ihre Tätigkeit jeweils auf besondere Schwerpunkte ausrichten.

Die geringe Verwaltungs- und Finanzkraft der zahlreichen Kleinstgemeinden schließt eine wirksame und eigenverantwortliche Erfüllung der Selbstverwaltungsausgaben aus. Aus diesem Grunde sieht die Gemeindeordnung für die betreffenden Kommunen einen aus Orts- und Verbandsgemeinden bestehenden Verwaltungsverbund vor. Neben den staatlichen Auftragsangelegenheiten erfüllen die Verbandsgemeinden einen quantitativ und qualitativ bedeutsamen Teil der örtlichen Selbstverwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung. Ihre Funktionen sind in § 67 Abs. 1 GemO festgelegt. Es handelt sich um die Trägerschaft bestimmter Schulen, den Brandschutz und die technische Hilfe, den Bau und die Unterhaltung zentraler Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, den Bau und die Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung sowie den Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung. Zusätzlich überträgt die Gemeindeordnung in § 67 Abs. 2 den Verbandsgemeinden die Flächennutzungsplanung und sieht in § 67 Abs. 3 die Möglichkeit vor, ihnen weitere örtliche Angelegenheiten zuzuweisen.¹⁰

Die Verbandsfreien Kreisangehörigen Gemeinden nehmen die Aufgaben der Orts- und der Verbandsgemeinden wahr. Bei den Großen Kreisangehörigen Städten kommen weitere Funktionen hinzu, die im Regelfalle bei den Landkreisen bzw. Kreisfreien Städten angesiedelt sind, zum Beispiel die Aufgaben eines Jugendamtes oder die Bauaufsicht. Die Kreisfreien Städte vereinigen die Kompetenzen der Gemeinden und der Landkreise auf sich. Deren Zuständigkeitsbereich ist in der Landkreisordnung (§ 2 Abs. 2) nur sehr allgemein umschrieben. Er umfaßt die Angelegenheiten, »die über den örtlichen Rahmen oder über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinden und der Verbandsfreien Gemeinden hinausgehen«. In der Praxis bildete sich ein recht umfassender

Katalog freiwilliger und obligatorischer Kreisaufgaben heraus, zum Beispiel die Schulträgerschaft für Sonderschulen, Realschulen, Gymnasien, Berufs- und Berufsfachschulen, der Bau und die Unterhaltung von Kreisstraßen, die Sozialhilfe, die Planung und Finanzierung von Kindergärten usw.¹¹ Öffentliche Leistungen lassen sich vielfach durch eine Zusammenarbeit einzelner Gemeinden effektiver erstellen. In diesem Sinne räumt die GemO in § 8 den Gemeinden die Möglichkeit ein, bestimmte Aufgaben auf *Zweckverbände* zu übertragen. Es gibt weitere Formen interkommunaler Zusammenarbeit, unter denen den regionalen Planungsgemeinschaften eine besondere Bedeutung zukommt.¹²

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erfüllen ihre Aufgaben in der Regel auf der Grundlage von Beschlüssen der kommunalen Vertretungskörperschaften. Um die Verbindlichkeit dieser Entscheidungen sicherzustellen, verfügen die Kommunen über die der staatlichen Gesetzgebungskompetenz vergleichbare *Satzungshoheit*. Aus ihr sind weitere kommunale Hoheitsrechte, die *Finanzhoheit*, die *Personalhoheit*, die *Gebietshoheit*, die *Planungshoheit* und die *Organisationshoheit*, abgeleitet. Obgleich jedes dieser Hoheitsrechte ein unverzichtbares Element der kommunalen Selbstverwaltung darstellt, ist doch der Planungs- und der Finanzhoheit aufgrund der Ausweitung der Planungs- und Leistungsverwaltung eine Schlüsselrolle zugewachsen.

IV. Die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden

Mit dem Ausbau des Sozialstaates und mit dem zunehmenden Engagement des Staates auf dem Gebiete der Infrastrukturpolitik stieg insbesondere die Bedeutung finanzieller Steuerungsmittel für die öffentlichen Aufgabenträger. Da die Gemeinden in der Daseinsvorsorge wie auch in der staatlichen Investitionspolitik traditionell eine hervorgehobene Rolle spielen, ist die kommunale Handlungsfreiheit nur bei einer hinreichenden Finanzausstattung und einer eigenverantwortlichen kommunalen Haushaltswirtschaft gewährleistet.

Die kommunale Finanzhoheit gehört unbestritten zu den Kernelementen des Selbstverwaltungsrechts und ist, anders als die übrigen Hoheitsrechte, ausdrücklich in die institutionelle Selbstverwaltungsgarantie der Landesverfassung einbezogen (vergleiche die Hinweise auf S. 384 dieses Beitrages). Sie räumt den kommunalen Gebietskörperschaften das Recht zu einer autonomen Gestaltung der Einnahmen und der Ausgaben ein. Zur Finanzierung ihrer Aufgaben können

die Gemeinden auf Steuern, spezielle Leistungsentgelte, Finanzausweisungen und Kredite zurückgreifen. Die normativen Grundlagen für eine eigenständige kommunale Finanzwirtschaft finden sich teils in der Finanzverfassung (Art. 106 Abs. 5-7 GG) und in der Finanzgesetzgebung des Bundes, teils im Landesrecht (Kommunalabgabengesetz, Finanzausgleichsgesetz, Gemeindeordnung und Gemeindehaushaltsverordnung).¹³

Der Gesetzgeber verpflichtet die Kommunen zu einer geordneten Haushaltswirtschaft. Alle Einnahmen und Ausgaben sind in einem Haushaltsplan zusammenzustellen, der von der Verwaltung ausgearbeitet und – zusammen mit der Haushaltssatzung – von der kommunalen Vertretungskörperschaft in öffentlicher Sitzung beraten und beschlossen wird (vergleiche §§ 93-105 GemO, §§ 50-52 LKO). Der Haushalt gliedert sich in zwei Teile: Der *Vermögenshaushalt* erfaßt alle für den Vermögensbestand der Gemeinde relevanten Ausgaben (vor allem: Investitionen, Rücklagenbildung, Schuldentilgung) sowie die zur Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben aufgewandten und die aus dem Verkauf von Vermögenswerten resultierenden Einnahmen (besonders: Kreditaufnahme und Investitionszuweisungen). Im *Verwaltungshaushalt* sind die übrigen Einnahmen und Ausgaben, die im wesentlichen mit der Erfüllung laufender Verwaltungsaufgaben zusammenhängen, enthalten. Auf der Einnahmeseite zählen hierzu die Steuern und die allgemeinen staatlichen Zuweisungen, auf der Ausgabenseite die Personalausgaben und die Sachmittel für die laufende Verwaltungsarbeit.

In der Haushaltswirtschaft der Kommunen spielen die genannten Einnahmearten quantitativ wie qualitativ eine unterschiedliche Rolle. Besondere Bedeutung für eine funktionsfähige Selbstverwaltung besitzen diejenigen Einnahmen, über deren Höhe die kommunalen Organe mitentscheiden. Zu dieser Kategorie gehören einzelne *Steuern*, die kommunalen Leistungsentgelte und die Aufnahme von Krediten. Die staatlichen Zuweisungen dagegen sind durch kommunale Entscheidungen im Prinzip nicht zu beeinflussen.

Bis zur Gemeindefinanzreform im Jahre 1969 standen den Gemeinden die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (Bagatellsteuern) sowie die Realsteuern zu (Grundsteuern und Gewerbesteuer auf Kapital, Ertrag und – bis 1979 – Lohnsumme). Letztere sind den Gemeinden seit 1956 durch die Realsteuergarantie des Art. 106 Abs. 6 GG zugesichert. Ihre politische Bedeutung ergibt sich aus ihrem hohen Aufkommen und aus dem Recht der Gemeindevertretung, im Rahmen der Haushaltssatzung die örtlichen Hebesätze für die betreffenden

Steuern festzusetzen. Damit können die Gemeinden innerhalb gewisser Grenzen die Höhe ihrer Steuereinnahmen beeinflussen. Diese Möglichkeit besteht bei den Bagatellsteuern (Hundesteuer, Getränkesteuer, Vergnügungssteuer usw.) ebenfalls.

Das Gewerbesteueraufkommen ist unmittelbar an die Kapitalausstattung und an die Ertragslage der örtlichen Unternehmen gebunden, weist also starke konjunkturbedingte Schwankungen auf. Dies steht dem Erfordernis einer kontinuierlichen und konjunkturgerechten kommunalen Haushaltspolitik entgegen. Um diese Schwierigkeiten zu verringern, räumte man den Gemeinden im Rahmen der Gemeindefinanzreform (1969) einen Anteil von gegenwärtig 15 Prozent am örtlichen Aufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer ein. Im Gegenzug dazu erhielt das Land zunächst 40 Prozent ihres Gewerbesteueraufkommens als Umlage. Dieser Satz wurde zwischenzeitlich mehrfach gesenkt und liegt gegenwärtig etwa bei 30 Prozent. Durch die Beteiligung an der Lohn- und Einkommensteuer wurden die kommunalen Einnahmen zwar verstetigt. Dies ging aber auf Kosten der Einnahmeautonomie, da der Gesetzgeber den Gemeinden bislang kein Hebesatzrecht bei dieser Steuer einräumte.

Ähnlich wie bei den Real- und Bagatellsteuern verfügen die Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Gestaltung der *Leistungsentgelte* (Gebühren und Beiträge) über einen mehr oder minder breiten Spielraum. Die Grundsätze für die Tarifgestaltung sind allerdings im Kommunalabgabengesetz festgelegt.

Im Zuge der staatlich-kommunalen Politikverflechtung avancierten die *staatlichen Zuweisungen* an die kommunalen Haushalte mittlerweile zur wichtigsten Einnahmequelle.

Über die *allgemeinen Zuweisungen* (Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, Pauschalerstattungen für die Erfüllung übertragener Aufgaben) können die Gemeinden relativ frei verfügen. Dagegen werden die *speziellen Zuweisungen* für genau definierte Aufgaben (zum Beispiel Zahlung von Wohngeld) oder für kommunale Investitionen gewährt, sind also zweckgebunden.

Die *Kreditaufnahme* stellt für die Kommunen eine relativ begrenzte Möglichkeit dar, anderweitig nicht zu finanzierende Investitionen zu realisieren oder Umschuldungen vorzunehmen. Laufende Ausgaben dürfen durch Kredite nicht gedeckt werden. Eine weitere Einschränkung der Verschuldung der Gemeindehaushalte stellt die Genehmigungspflicht durch die staatliche Aufsichtsbehörde dar. Im Jahr 1984 nahmen die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz 8,81 Milliarden DM ein.⁴ Hiervon entfielen etwa 86 Prozent auf Einnah-

men der *laufenden Rechnung*. Sie fließen im wesentlichen dem Verwaltungshaushalt zu. Die für den Vermögenshaushalt relevanten Einnahmen der *Kapitalrechnung* machten 14 Prozent aus. 15 Prozent der Gesamteinnahmen stammen aus *besonderen Finanzierungsvorgängen* (Schuldenaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen). Den größten Einzelposten bildeten die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (3,23 Milliarden DM), an zweiter Stelle rangierten die Steuern (3,12 Milliarden DM). Bei diesen schlug der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer (1,29 Milliarden DM, 41 Prozent der Steuereinnahmen) am stärksten zu Buche. Die Gewerbesteuer erbrachte 1,28 Millionen DM oder 41 Prozent der Steuereinnahmen. Deutlich niedriger lag das Volumen der Investitionszuweisungen (861 Millionen DM).

Die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz variieren beträchtlich. Aufgrund der unterschiedlichen Einwohnerzahlen ist nur ein Vergleich der Pro-Kopf-Werte sinnvoll. Unter den Kreisfreien Städten wies im Jahre 1983 Koblenz das größte (2 962 DM), Speyer das niedrigste Einnahmevermögen je Einwohner auf (2 232 DM). Bei den Großen Kreisangehörigen Städten rangierte Ingelheim (2 911) an der Spitze, Idar-Oberstein am Ende (1 847). Der einnahmestärkste Landkreis war Bitburg-Prüm (3 151), der schwächste Pirmasens-Land (2 281). Unter den Verbandsgemeinden schließlich weist Speicher (2 707) fast dreimal so hohe Pro-Kopf-Einnahmen auf wie Hochspeyer (1 049 DM).

Die Finanzstärke der Stadt Ingelheim resultiert vornehmlich aus dem hohen Gewerbesteueraufkommen eines großen Unternehmens. Dadurch fließen ihr erheblich mehr Einnahmen zu als Gemeinden mit vergleichbaren Verwaltungsfunktionen, aber einer ungünstigeren Wirtschaftsstruktur. In wirtschaftlich günstigen Zeiten gewinnen gewerbesteuerstarke Kommunen einen beträchtlichen finanziellen Bewegungsspielraum. Bei branchenspezifischen Strukturkrisen kann hingegen die Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe durch einen Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen empfindlich beeinträchtigt werden.

Das im Rahmen der offiziellen Finanzstatistik vorliegende Datenmaterial läßt eine Analyse der *Entwicklung* der Kommunalfinanzen lediglich für den Zeitraum zwischen 1975 und 1983 zu. Während dieser Periode stiegen die Bruttoeinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände um 55 Prozent, bei den laufenden Einnahmen fiel die Zuwachsrate mit 64 Prozent wesentlich höher aus als bei den Einnahmen der Kapitalrechnung (19 Prozent). Überdurchschnittlich stark erhöhten sich die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen sowie die Steuereinnahmen, dagegen blieb die Zunahme der Investitionszuwei-

Tabelle 1: Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz, 1975-1983 (Angaben: Millionen DM)

		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Veränderung 1975-1983
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung		4.980	5.428	6.106	6.440	6.766	7.467	7.681	7.912	8.141	+ 63,5
- davon Steuern und steuerähnliche Einnahmen	a	1.726	1.943	2.209	2.284	2.390	2.805	2.678	2.722	2.764	+ 60,1
	b	28,3	29,6	30,8	30,2	30,0	32,1	29,4	29,5	29,2	
- davon laufende Zuweisungen und Zuschüsse	a	1.809	1.881	2.122	2.328	2.475	2.637	2.911	2.957	3.009	+ 66,3
	b	29,7	28,6	29,6	30,8	31,0	30,2	32,0	32,1	31,8	
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung		1.117	1.147	1.068	1.118	1.206	1.267	1.421	1.303	1.330	+ 19,1
- davon Investitionszuweisungen vom öffentl. Bereich	a	584	630	580	617	662	683	747	651	608	+ 4,1
	b	9,6	9,6	8,1	8,2	8,3	7,8	8,2	7,1	6,4	
Besondere Finanzierungsvorgänge	a	940	843	780	932	959	1.041	1.329	1.527	1.375	+ 46,3
	c	15,4	13,1	11,3	12,6	12,3	12,1	14,6	16,3	14,6	
GESAMTEINNAHMEN		6.082	6.437	6.911	7.395	7.780	8.572	9.072	9.348	9.419	+ 54,9
Veränderung gegenüber 1975	o		+ 5,8	+ 13,6	+ 21,6	+ 28,0	+ 40,9	+ 49,2	+ 53,7	+ 54,9	
Veränderung gegenüber Vorjahr			+ 5,8	+ 7,4	+ 7,0	+ 5,3	+ 10,1	+ 5,8	+ 3,0	+ 1,2	

Anmerkungen: a) Betrag in Mio DM; b) Prozentanteil an gesamten Bruttoausgaben; c) Prozentanteil an Gesamtausgaben.

Quellen: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Handbuch der Finanzstatistik 1982, Bad Ems 1982, Tab. 210; Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Handbuch der Finanzstatistik 1985, Bad Ems 1985, Tabelle 200, 210

sungen der öffentlichen Hand deutlich unterhalb des Zuwachses der Gesamteinnahmen.

Eine klare Entwicklungstendenz ist dem vorliegenden Datenmaterial nicht zu entnehmen. Bei sämtlichen Einnahmequellen dagegen wird die Entwicklung eher von periodischen Schwankungen als von langfristig sich verändernden Trends bestimmt.

Eindeutige Aussagen über eine zunehmende oder abnehmende Bewegungsfreiheit der kommunalen Haushalte sind aufgrund der Heterogenität der in Tabelle 1 enthaltenen Einnahmekategorien und aufgrund der diskontinuierlichen Entwicklung nur bedingt möglich: Der langfristig zu konstatierende Bedeutungsverlust der Steuern mit kommunalem Hebesatzrecht schwächte ohne Frage die kommunale Finanzautonomie und stellt insofern die wohl bedenklichste Entwicklung dar. Im übrigen jedoch scheint sich die Einnahmesituation und die freie Verfügbarkeit der Mittel im untersuchten Zeitraum zumindest nicht dramatisch verschlechtert zu haben. Infolge der Beteiligung der Gemeinden an der Lohn- und Einkommensteuer verringerte sich die Abhängigkeit der kommunalen Einnahmen von der konjunkturellen Entwicklung. Abgesehen von dem atypisch hohen Steuerertrag im Jahre 1980 war der Steueranteil an den Einnahmen recht stabil. Der Zuwachs der laufenden Zuweisungen belegt keinesfalls die verbreitete These, die Kommunen seien in verstärktem Maße zu Kostgängern des Staates geworden; denn in dem betreffenden Einnahmeposten sind neben den allgemeinen Finanzzuweisungen und Zahlungen für Aufgaben der staatlichen Auftragsverwaltung auch die für Kreise und Verbandsgemeinden bedeutsamen kommunalen *Umlagen* enthalten. Bei aller gebotenen Vorsicht gibt es Hinweise darauf, daß sich in der staatlichen Zuweisungspolitik die Gewichte von den zweckgebundenen zu den allgemeinen Zuweisungen verlagern. Sollte sich diese Tendenz in der Zukunft fortsetzen, dann würden dadurch die autonomen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände eher vergrößert als eingeschränkt.

Die Ausgaben der kommunalen Haushalte entsprachen 1984 mit 8,81 Milliarden DM ziemlich genau den Einnahmen. 60 Prozent hiervon wurden für Ausgaben der laufenden Rechnung, das heißt für die Unterhaltung des Verwaltungsapparates, aufgebracht. Die investitionswirksamen Ausgaben beanspruchten 23 Prozent des Ausgabevolumens, 14 Prozent waren für besondere Finanzierungsvorgänge, vor allem die Tilgung von Schulden, angesetzt. Der größte Anteil entfiel, wie bei den Einnahmen, auf *laufende Zuweisungen und Zuschüsse* (2,71 Milliar-

Tabelle 2: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz, 1975-1983 (Angaben: Millionen DM)

		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Veränderung 1975-1983
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung		4.706	4.933	5.321	5.545	5.895	6.348	6.956	7.246	7.365	+ 56,5
- Personalausgaben	a	1.658	1.731	1.887	1.981	2.093	2.269	2.399	2.473	2.546	+ 53,6
	b	25,2	25,7	26,4	26,1	25,1	25,1	24,7	25,6	26,4	
- laufender Sachaufwand	a	880	936	1.036	1.133	1.265	1.427	1.592	1.652	1.687	+ 91,7
	b	13,4	13,9	14,5	14,9	15,2	15,8	16,4	17,1	17,5	
- laufende Zuweisungen und Zuschüsse	a	1.722	1.830	1.985	2.028	2.129	2.195	2.418	2.486	2.561	+ 48,7
	b	26,2	27,2	27,8	26,7	25,6	24,3	24,9	25,7	26,5	
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung		1.866	1.801	1.827	2.056	2.432	2.679	2.751	2.419	2.289	+ 22,7
- Sachinvestitionen	a	1.588	1.546	1.560	1.767	2.113	2.344	2.358	2.069	1.914	+ 20,5
	b	24,2	22,9	21,9	23,2	25,4	26,0	24,3	21,4	19,8	
Besondere Finanzierungsvorgänge	a	961	933	1.029	1.008	833	867	985	1.245	1.331	+ 38,5
	c	14,6	13,9	14,4	13,4	10,4	10,0	10,6	13,1	13,9	
GESAMTAUSGABEN		6.578	6.686	7.133	7.514	8.019	8.691	9.332	9.516	9.557	+ 45,3
Veränderungen gegenüber 1975			+ 1,6	+ 8,4	+ 14,2	+ 21,9	+ 32,1	+ 41,9	+ 44,7	+ 45,3	
Veränderungen gegenüber Vorjahr			+ 1,6	+ 6,7	+ 5,3	+ 6,7	+ 8,3	+ 7,3	+ 2,0	+ 0,6	

Anmerkungen und Quellen wie in Tabelle 1

den DM, 30 Prozent), gefolgt von den *Personalausgaben* (2,04 Milliarden DM, 26 Prozent) und den *Sachinvestitionen*, die ihrerseits zum größten Teil für Baumaßnahmen aufgewandt werden (Sachinvestitionen insgesamt: 1,77 Milliarden DM, 20 Prozent). Unter den laufenden Zuweisungen machen die allgemeinen Umlagen (Gewerbesteuerumlage, Kreis- und Verbandsgemeindeumlage) fast ein Drittel aus, 789 Millionen DM werden durch die Zahlung von Renten und Unterstützungen (unter anderem Sozialhilfe) absorbiert, 630 Millionen waren für laufende Zwecke und Schuldendiensthilfen zu entrichten. In der Größe dieses Ausgabepostens wird das Ausmaß der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung deutlich; denn ein beträchtlicher Teil der Umlagen und Zuweisungen schlägt sich wieder in den Einnahmen anderer öffentlicher Haushalte nieder. Dies stützt die früher aufgestellte These, daß die zunehmende Bedeutung der laufenden Zuweisungen als kommunale Einnahmequelle nicht notwendig eine verstärkte Abhängigkeit der Kommunen vom Staat anzeigt.

Die gesetzliche Verpflichtung zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben in den kommunalen Haushalten läßt die bei den Einnahmestrukturen beschriebenen gemeindespezifischen Unterschiede in ähnlicher Form auch auf der Ausgabenseite auftreten. So tätigte die Stadt Ludwigshafen im Jahre 1983 um 25 Prozent mehr Pro-Kopf-Ausgaben (3 138 DM) als die einnahmeschwächere Stadt Speyer (2 276 DM). In einer ähnlichen Größenordnung bewegen sich die Unterschiede zwischen den Städten Ingelheim (2 632 DM) und Mayen (1 795 DM) sowie den Landkreisen Bitburg-Prüm (3 262 DM) und Pirmasens (2 341 DM). Auch zwischen den Verbandsgemeinden Speicher (2 722 DM) und Hochspeyer (1 030 DM) tritt das von der Einnahmeseite bereits bekannte Finanzkraftgefälle auf.

Der Anstieg der kommunalen Bruttoausgaben im Zeitraum 1975 - 1983 blieb mit 45 Prozent etwas unterhalb des Einnahmenezuwachses. Bei den einzelnen Ausgabekategorien verlief die Entwicklung ebenso diskontinuierlich wie bei den Einnahmen. Lediglich der laufende Sachaufwand beanspruchte, vermutlich inflationsbedingt, ein ständig zunehmendes Finanzvolumen und hatte die weitestgehende Steigerungsrate zu verzeichnen (92 Prozent).

Im Vergleich mit dem Gesamthaushalt und dem laufenden Sachaufwand nahmen die übrigen in Tabelle 2 erfaßten Ausgaben prozentual unterdurchschnittlich zu. Insbesondere gilt dies für die Sachinvestitionen, die 1975/76 und 1981/83 sogar real schrumpften. In ihrer Investitionspolitik verhalten sich die Kommunen eindeutig prozyklisch. Hierin ist eine von mehreren Ursachen für die gegenwärtig ungünstige Arbeitsmarktlage zu sehen.

Hinweise auf Veränderungen in den staatlich-kommunalen Finanzbeziehungen ergeben sich aus einem Vergleich der Einnahmen und der Ausgaben in der Position »Laufende Zuweisungen und Zuschüsse«. Einer Einnahmensteigerung von 66 Prozent steht ein Ausgabenwachstum von lediglich 49 Prozent gegenüber. Da alle interkommunalen Zahlungsströme auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte auftreten, deutet der relativ stärkere Zuwachs der Einnahmen in diesem Bereich auf eine intensiviertere staatliche Zuweisungspolitik hin. Mit einem Autonomieverlust der Kommunen ist dies allerdings nicht verbunden, da diese Mittel, mit Ausnahme der Zahlungen für die Erfüllung staatlicher Auftragsangelegenheiten, keiner Zweckbindung unterliegen.

Genauere Aufschlüsse über die *materiellen* Aufgabenschwerpunkte der Kommunen und über deren Wandel gewinnt man, wenn man zusätzlich zu den bisher vorgestellten Entwicklungen die Verteilung der Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände auf *einzelne Politikfelder* untersucht (vergleiche Tabelle 3). Sieht man von Ausgaben im Rahmen der allgemeinen Finanzwirtschaft ab, die im wesentlichen die zwischen den Gebietskörperschaften ablaufenden Finanztransfers erfassen, dann entfallen auf die drei größten Aufgabenblöcke (*Soziale Sicherung*: 16 Prozent; *Gesundheit, Sport und Erholung*: 14 Prozent; *Schulwesen und vorschulische Bildung*: 10 Prozent) zusammengenommen mehr als ein Drittel der den Gemeinden und Gemeindeverbänden verfügbaren Mittel. Der größte Teil hiervon ist, wie die Aufwendungen für das Krankenhauswesen und den Schulbau sowie die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem Jugendwohlfahrtsgesetz, durch die staatliche Gesetzgebung festgelegt und steht somit nicht zur Disposition der kommunalen Organe. Die Ermessensfreiheit bei der Form der Aufgabenerfüllung dürfte sich nur sehr begrenzt im Ausgabenvolumen niederschlagen. Allein bei den Sozialausgaben fielen 40 Prozent für die erwähnten gesetzlich fixierten Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe an. Zu den weiteren ausgabenintensiven kommunalen Aufgabenbereichen gehören die *kommunalen Gemeinschaftsdienste*, die *politische Führung und zentrale Verwaltung* (je 10 Prozent) und das *Verkehrswesen* (8 Prozent). Die verbleibenden Aufgabenfelder beanspruchen zusammengenommen nur 15 Prozent der kommunalen Ressourcen. 17 Prozent wurden für die allgemeine Finanzwirtschaft aufgebracht.

Im Zeitraum 1975-1983 blieb die kommunale Ausgabenstruktur, trotz unterschiedlicher Wachstumsraten auf den einzelnen Gebieten, außerordentlich sta-

bil. Die Reihenfolge der Ausgabepositionen im Jahre 1983 stimmt mit jener des Jahres 1975 stark überein. Es wäre allerdings verfehlt, dies als Anzeichen für politischen Immobilismus zu werten. Vielmehr schlägt sich hierin der hohe Anteil der Pflichtaufgaben nieder.

Die Haushaltsentscheidungen der Kommunen spiegeln somit nur zu einem Teil spezifisch örtliche Prioritäten wider. Zum größeren Teil setzen sie Vorgaben des Staates um und reagieren auf gesamtgesellschaftliche Entwicklungen. Durch die intensive Aufgaben- und Finanzverflechtung mit dem Staat bedingt, werden die Gemeinden und Gemeindeverbände noch weniger als in der Vergangenheit die auf sie zukommenden Probleme aus eigener Kraft lösen können.

Mit einer Entflechtung des kommunal-staatlichen Aufgabenverbundes ist aus finanzwirtschaftlichen wie aus gesellschaftspolitischen Gründen nicht zu rech-

Tabelle 3: Bruttoausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz nach Aufgabengruppen, 1982 und 1983

	Mio DM		DM je EW		Anteil an Ausgaben	
	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Ausgaben insgesamt	9.666	9.654	2.656	2.658	100	100
Politische Führung und zentrale Verwaltung	950	960	261	264	9,8	9,9
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	235	243	65	67	2,4	2,5
Schulen und vorschulische Bildung	1.074	1.008	295	278	11,1	10,4
Wissenschaft und Forschung, kulturelle Angelegenheiten	223	222	61	61	2,3	2,3
Soziale Sicherung	1.486	1.548	408	426	15,4	16,0
Gesundheit, Sport, Erholung	1.331	1.356	366	373	13,7	14,0
Wohnungswesen	242	257	67	71	2,5	2,7
Kommunale Gemeinschaftsdienste	956	949	263	261	9,9	9,8
Wirtschaftsförderung	192	227	53	62	2,0	2,4
Verkehrswesen	809	751	222	207	8,4	7,8
Wirtschaftsunternehmen	272	272	75	75	2,8	2,9
Grund + Sondervermögen	246	240	68	66	2,6	2,5
Allgemeine Finanzwirtschaft	1.651	1.622	454	447	17,1	16,8

nen. Es wäre aber verfehlt, in dieser Entwicklung ausschließlich einen Autonomieverlust der Kommunen zu sehen. Zwischen dem Bund und den Ländern, zwischen einzelnen Bundesländern und zwischen den Fachressorts bzw. Fachverwaltungen der Gebietskörperschaften bildeten sich während der Nachkriegszeit umfassende Verbundsysteme heraus. Die »Politikverflechtung« wurde in der Bundesrepublik, wie in anderen föderativen Staaten, zu einem strukturbestimmenden Merkmal des politischen Systems. Sie engte zwar die Entscheidungsfreiheit der Beteiligten ein und machte die politischen Entscheidungsprozesse intransparenter. Auf der anderen Seite eröffnete sie den Gemeinden und Gemeindeverbänden, etwa im Bereich der Regional- und Landesplanung, auch mehr oder weniger stark institutionalisierte Einwirkungsmöglichkeiten auf Vorhaben des Landes. Erst die Etablierung eines öffentlichen Planungs-, Leistungs- und Finanzierungsverbundes versetzte die Kommunen in zahlreichen Bereichen in die Lage, ihren Aufgaben auf dem Gebiete der Infrastrukturpolitik in angemessener Weise nachzukommen.¹⁵

V. Politische Willensbildung und Entscheidung in den kommunalen Gebietskörperschaften

Obgleich die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Entscheidungstätigkeit unter dem Einfluß vom Staat gesetzter Rahmenbedingungen stehen, bleibt ihnen bei den bedeutsamsten Planungs- und Gestaltungsaufgaben ein Spielraum, der durch innergemeindliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auszufüllen ist.

Die institutionellen Rahmenbedingungen hierfür sind in der Gemeinde- und Landkreisordnung festgelegt. Die »Innere Gemeindeverfassung« regelt die Kompetenzen der kommunalen Organe und die zwischen ihnen bestehenden Wechselbeziehungen. Man erhält allerdings nur eine unvollständige Vorstellung von der kommunalpolitischen Wirklichkeit, wenn man sich ausschließlich an den formalen Bestimmungen der Selbstverwaltungsgesetze orientiert. Ohne die in der Gemeindeordnung nicht vorgesehenen Aktivitäten der lokalen Parteioorganisationen ist der Ablauf politischer Prozesse in den Gemeinden und Kreisen schwerlich zu verstehen. Weit über den institutionell abgesteckten Rahmen geht mittlerweile ebenfalls die direkte Einflußnahme der Bevölkerung bzw. einzelner Bevölkerungsgruppen auf lokale Entscheidungsprozesse hinaus.

Die Beteiligung der Bevölkerung an kommunalpolitischen Entscheidungen

Wenn auch die demokratischen Funktionen der Kommunalpolitik in der verwaltungsrechtlichen Literatur erst relativ spät anerkannt wurden, gibt es eine lange, genossenschaftlich-gesellschaftlich interpretierte Tradition bürgerschaftlicher Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung.¹⁶ Der Sinn der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG liegt nach vorherrschender Auffassung darin, »eine Mitsprache des Volkes auf den unteren Ebenen der Staatsorganisation zu gewährleisten«.¹⁷

Die einstmals für die Ausgestaltung von Mitwirkungsrechten wesentliche Unterscheidung zwischen dem Status des Einwohners und dem eines Bürgers (§ 13 Abs. 1, 2 GemO) hat ihre politische Bedeutung weitgehend verloren. Das Bürgerrecht wird bereits drei Monate nach dem Zuzug in die Gemeinde erworben. Als einzige größere Gruppe sind die ausländischen Arbeitnehmer auf den Einwohnerstatus beschränkt und damit vom aktiven und passiven Wahlrecht zur kommunalen Vertretungskörperschaft ausgeschlossen.

Das Recht der Bürger zur Wahl der Kommunalvertretung ist bereits im Grundgesetz und in der Landesverfassung garantiert. Die *Gemeindeordnung* und das *Kommunalwahlgesetz* legen die Grundsätze und Verfahrensregeln des Kommunalwahlrechts fest.¹⁸ Nach § 29 Abs. 2 GemO beträgt die Zahl der zu wählenden Ratsmitglieder mindestens 5 (in Gemeinden bis zu 300 Einwohnern) und höchstens 59 (in Gemeinden mit mehr als 150000 Einwohnern: Mainz, Ludwigshafen). In kleinen Gemeinden werden die Ratsmitglieder üblicherweise nach dem Grundgesetz der *Mehrheitswahl*, im übrigen nach dem Verfahren der *Verhältniswahl* bestellt. Anders als in den meisten übrigen Bundesländern gibt es in Rheinland-Pfalz kein kombiniertes Wahlkreis-/Listensystem. Bei der Kommunalwahl 1984 wurde erstmals ein personalisiertes Verhältniswahlssystem praktiziert, das dem Wähler die Möglichkeit des *Kumulierens* einräumt (sechs Stimmen, davon bis zu drei auf einen Bewerber, vergleiche § 36 ff. KWG). Diese Veränderung sollte den Einfluß der Wähler auf die personelle Zusammensetzung der Kommunalvertretung stärken. Eine Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters wurde zwar mehrfach diskutiert, entsprechende Gesetzesänderungen erfolgten allerdings bislang nicht.

Ohne Frage ist das *aktive Wahlrecht* für den weitaus größten Teil der Gemeindebürger die wichtigste Form direkter kommunalpolitischer Einflußnahme. Zusätzlich enthält die Gemeindeordnung weitere Beteiligungsrechte. Hierzu

gehört vor allem das *passive Wahlrecht* zur Gemeindevertretung (§ 14 Abs. 1 GemO) und zum Kreistag (§ 10 Abs. 1 LKO). Seit der Novellierung der Gemeindeordnung im Jahre 1973 soll die Gemeindeverwaltung mindestens einmal jährlich eine *Bürgerversammlung* abhalten, deren Aufgabe darin besteht, die Einwohner und Bürger über kommunale Angelegenheiten zu unterrichten (§ 16 GemO). Ebenfalls seit 1973 gibt es das Institut der *Bürgerinitiative* (§ 17 GemO), das der Bevölkerung keine kommunalpolitische Entscheidungskompetenzen überträgt, ihr aber das Recht einräumt, eine Beratung bestimmter Angelegenheiten durch die Gemeindevertretung zu erzwingen. Selbst diese Möglichkeit ist allerdings vergleichsweise restriktiv ausgestaltet (Festlegung von Quoren, Notwendigkeit einer schriftlichen Begründung und eines Finanzierungsvorschlages).¹⁹ Die Landkreisordnung sieht lediglich eine allgemeine *Unterrichtung der Bürger* über wichtige Angelegenheiten vor (§ 11 LKO), bestimmt aber nicht, in welcher Form sie zu erfolgen hat. Eine der Bürgerinitiative vergleichbare Einrichtung ist in der Landkreisordnung nicht enthalten. Einzelne *Fachgesetze des Bundes*, vor allem das Bundesbaugesetz, das Städtebauförderungsgesetz und einige umweltpolitisch relevante Gesetze, enthalten mehr oder minder genaue Vorschriften über die *Beteiligung* der Bevölkerung an den betreffenden *Planungen*. Sämtliche grundgesetzlich garantierten Beteiligungsrechte, insbesondere die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit und das Recht zur Mitarbeit in politischen Parteien, sind auch für die kommunalpolitische Partizipation bedeutsam.²⁰

Die Praxis der Bürgerbeteiligung in den Städten und Gemeinden von Rheinland-Pfalz wurde bislang kaum empirisch untersucht. Aufgrund der vorzüglichen Quellenlage ist es allerdings relativ einfach, Entwicklungstendenzen in der Beteiligung der Bevölkerung an den Kommunalwahlen wiederzugeben. Seit der ersten Kommunalwahl im Jahre 1948 liegt die durchschnittliche *Beteiligungsrates* an den *Gemeinde- und Stadtratswahlen* mit 78,6 Prozent (*Kreistage* und Vertretungskörperschaften *Kreisfreier Städte*: 78,4 Prozent) etwas über dem bei Landtagswahlen erreichten Wert (77,9 Prozent), aber deutlich unter dem Niveau der Bundestagswahlen (87,7 Prozent). Die Wahlbeteiligung in einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden weicht zum Teil erheblich vom Landesdurchschnitt ab. Sie schwankte bei der Kommunalwahl 1984 zwischen 63,1 Prozent (Verbandsgemeinde Hillesheim) und 87,7 Prozent (VG Gebhardshain). Das Stimmekumulieren wurde in beträchtlichem Umfange praktiziert, ohne daß die Komplizierung des Wahlverfahrens zu dem befürchteten Rückgang der Wahlbe-

teiligung oder zu einer vermehrten Zahl ungültiger Stimmen geführt hätte.²¹ Die unterschiedlich hohe Wahlbeteiligung bei Kommunal- und bei Bundestagswahlen resultiert im wesentlichen aus zwei Faktoren. Die Bevölkerung schätzt die politische Bedeutsamkeit der Wahlen auf Bundesebene weitaus höher ein als die von Kommunal- oder Landtagswahlen. Die bundespolitischen Vorstellungen der Parteien dürften den Wählern besser bekannt sein als die kommunal- oder landespolitischen Ziele. Schließlich spielen auch Unterschiede in der Bekanntheit und Popularität der Spitzenkandidaten eine wesentliche Rolle. Die politischen Parteien unternehmen bei Bundestagswahlen größere Anstrengungen, ihre Anhänger zur Stimmabgabe zu mobilisieren. Ortsspezifische Unterschiede in der Wahlbeteiligung ergeben sich aus der Sozialstruktur der Gemeinde, den speziellen örtlichen Problemen und der den Lokalparteien zugeschriebenen Kompetenz zu ihrer Lösung, aus der Popularität der Spitzenkandidaten und aus der Aktivität der lokalen Parteiorganisationen.²²

Zu den in der Partizipationsliteratur vernachlässigten, aber dennoch außerordentlich bedeutsamen Formen kommunalpolitischer Beteiligung gehört die *Mitarbeit in kommunalen Vertretungskörperschaften*. Bei der rheinland-pfälzischen Kommunalwahl 1984 wurden insgesamt 29406 (1964: 30047) Gemeinderats- und Kreistagsmandate vergeben, die zumindest de jure ausnahmslos ehrenamtlich ausgeübt werden (vergleiche Tabelle 4).

Insbesondere in den kleinen Gemeinden ist die Übernahme eines Ratsmandates nicht einmal an die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei gebunden. Personen, die zu einer Parteimitgliedschaft nicht bereit sind, verfügen somit über Partizipationsmöglichkeiten, die sich ihnen auf anderen Ebenen des politischen Systems und in größeren Gemeinden nicht bieten. Geringere Anforderungen an das Zeitbudget stellt die Möglichkeit, als *Mitglied* in einem *Ausschuß der Gemeindevertretung* (§ 44 Abs. 1 GemO) oder des Kreistages (§ 38 Abs. 1 LKO) mitzuwirken.²³

Es liegen nur wenige Informationen über die Mitgliedschaft der rheinland-pfälzischen Bevölkerung in *Interessenverbänden, Vereinen*²⁴ und *politischen Parteien*²⁵ vor. Aus der Vertretung der Parteien in den Kommunalparlamenten kann man Rückschlüsse auf das Vorhandensein, wenn auch nicht auf die Aktivität und das Partizipationspotential lokaler Parteigruppen ziehen. Von der Verbandsgemeinde aufwärts sind zumindest die CDU und SPD in allen Verwaltungseinheiten durch Orts- bzw. Kreisverbände präsent. Für die FDP und die GRÜNEN gilt dies unterhalb der Kreisebene nur vereinzelt. (Vergleiche zum

DIE KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG

*Tabelle 4: Sitze der politischen Gruppierungen
in den kommunalen Vertretungskörperschaften von Rheinland-Pfalz
(Angaben in Prozentpunkten)*

	Sitze	CDU	Verbandsgemeinderäte			Sonstige
			SPD	FDP	WG	
1969/72	3.833	46,4	34,9	3,3	15,2	—
1974	4.548	51,0	31,7	6,5	10,7	—
1979	4.473	47,6	39,0	4,8	8,7	—
1984	4.469	47,1	38,8	3,0	10,3	0,8*

	Sitze	CDU	Kreistage		WG	Sonstige
			SPD	FDP		
1948	1.119	51,3	32,3	8,8	4,2	3,4
1952	1.149	43,8	31,9	16,3	7,7	0,0
1956	1.155	45,1	36,8	12,4	4,9	0,1
1960	1.177	49,4	35,0	11,9	2,5	1,2
1964	1.193	47,6	41,2	9,2	1,6	0,0
1969/72	937	48,8	39,8	7,0	2,5	1,9
1974	1.004	55,3	34,5	9,0	1,3	—
1979	1.004	50,9	41,1	6,0	2,0	—
1984	1.008	49,6	39,9	3,3	2,9	4,4*

	Sitze ins- gesamt	davon Verhältnis- wahl	Gemeinderäte/Stadträte						Sonstige insg. VH			
			CDU insg. VH	SPD insg. VH	FDP insg. VH	WG insg. VH	Sonstige insg. VH					
1948	27.299	51,2	15,2	30,5	12,1	24,3	1,6	3,2	19,6	39,3	1,4	2,8
1952	28.294	65,9	11,6	17,7	9,9	15,0	1,0	1,6	48,9	65,1	0,4	0,7
1956	28.424	63,1	10,8	17,2	10,1	16,0	0,8	1,3	41,3	65,4	0,1	0,1
1960	28.525	59,0	12,7	21,5	10,6	17,9	1,1	1,9	34,6	58,6	0,1	0,1
1964	28.854	61,3	12,8	21,0	12,0	19,7	1,0	1,7	35,3	57,6	0,0	0,0
1969	26.261	60,7	12,5	20,5	12,4	20,5	1,1	1,8	34,7	57,1	0,1	0,1
1974	24.487	64,5	20,9	32,4	16,0	24,8	1,7	2,7	25,9	40,1	0,0	0,0
1979	23.901	65,7	21,8	33,2	20,0	30,5	1,6	2,4	22,2	33,9	0,0	0,0
1984	23.929	64,4	21,8	33,8	20,3	31,5	1,0	1,7	20,9	32,4	0,4	0,7

VH = Anteil der in Verhältniswahl vergebenen Sitze
*) einschl. GRÜNE

Parteiensystem den Beitrag von Kaack und Sarcinelli in diesem Band.) Lokale Freizeitvereine mit mehr oder minder großer kommunalpolitischer Bedeutung sind in den Gemeinden von Rheinland-Pfalz außerordentlich zahlreich. Nach den Ergebnissen einer Umfrage bei 22 Mitgliedsstädten des Städteverbandes Rheinland-Pfalz gab es in jeweils 7 Städten zwischen 24 und 99 bzw. zwischen 100 und 149 Vereine. Die größte Zahl (900) wurde aus der Stadt Zweibrücken berichtet.²⁶

Die untersuchten Städte kommen überwiegend der Soll-Vorschrift der Gemeindeordnung nach, mindestens einmal jährlich eine Bürgerversammlung durchzuführen (zwölf Städte), lediglich in drei Fällen war dies seltener als jährlich der Fall. Ein Drittel der untersuchten Städte ging über die gesetzlichen Mindestforderungen hinaus und führte mehrmals im Jahr Bürgerversammlungen durch. Die Einrichtung der Bürgerinitiative scheint sich in der kommunalen Praxis gleichfalls zunehmend zu etablieren. Noch 1977 berichtete Kropshofer, in keiner der von ihm untersuchten Kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz sei eine Bürgerinitiative durchgeführt worden.²⁷ In der Städteverbandsumfrage 1985 dagegen wurden in 10 der 22 erfaßten Städte insgesamt 20 Bürgerinitiativen nach § 17 GemO ermittelt, an denen sich zwischen 1000 und etwa 13500 Einwohner beteiligten. Allerdings fand die Hälfte der 20 genannten Initiativen in den Städten Mainz (sechs) und Neustadt an der Weinstraße (vier) statt. Das gesetzlich vorgeschriebene Unterschriftenquorum wurde lediglich in drei Fällen verfehlt. Die sachlichen Anliegen der Initiativen konzentrierten sich in den Bereichen Verkehrs- (acht) und Stadtplanung (sechs) sowie Umweltpolitik (fünf, Mehrfachzuordnungen). Zweimal stand das Problem »Atomwaffenfreie Zone« zur Debatte. Im übrigen waren Fragen der Freizeitgestaltung, der Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen und der Einteilung von Ortsbezirken Gegenstand der Initiativen.

Nach mehr als zehnjähriger praktischer Erfahrung mit den erweiterten kommunalpolitischen Beteiligungsmöglichkeiten kann man eine vorläufige Bilanz ziehen. Entgegen den zum Teil überzogenen Reformervwartungen, aber auch in Abweichung von den Befürchtungen mancher Skeptiker, kam es nicht zu einer kommunalpolitischen »levée en masse«. Vor allem zwischen 1970 und 1980 nahm aber die Beteiligungsbereitschaft der Bevölkerung deutlich zu, und sie verschaffte sich Ausdruck in konventioneller wie in unkonventioneller Form. Nach 1980 scheint sich diese Entwicklung nicht fortgesetzt zu haben.²⁸

Die Einflußversuche der Bevölkerung dienen in erster Linie der Durchsetzung

relativ genau definierter Interessen und Ziele. Stärker als der Durchschnittsbürger entspricht der politische Aktivist den normativen Anforderungen der Demokratietheorie: Er ist überdurchschnittlich interessiert, informiert und politisch kompetent. Doch auch die weniger aktiven »Nur-Wähler« verstehen es zunehmend, ihre Stimmabgabe als Instrument gezielter politischer Einflußnahme einzusetzen, wie etwa die ersten Erfahrungen mit der Reform des rheinland-pfälzischen Wahlrechts und Analysen des Wechselwählerverhaltens zeigen. Die im Zusammenhang mit der geplanten Novellierung des Bundesbaugesetzes angestellten Überlegungen, die Bürgerbeteiligung an der kommunalen Planung wieder einzuschränken, stehen im Widerspruch zur Entwicklung des tatsächlichen Partizipationsverhaltens der Bevölkerung.

Vertretungskörperschaft und Verwaltung in der Kommunalpolitik

Auch der Ausbau der kommunalpolitischen Beteiligungsmöglichkeiten und der verstärkte Rückgriff einzelner Gruppen auf institutionell nicht geregelte Formen der Einflußnahme änderte nichts an der Dominanz von Rat und Verwaltung im lokalen Entscheidungsprozeß. Allerdings entspricht die von der »Inneren Gemeindeverfassung« vorgesehene Kompetenzverteilung nicht dem tatsächlichen Einfluß vom Rat und Verwaltung in der Kommunalpolitik.

Nach § 28 Abs. 1 GemO verwalten der *Gemeinderat* (in Städten: der Stadtrat) und der *Bürgermeister* (in Kreisfreien und Großen Kreisangehörigen Städten der *Oberbürgermeister*) als Gemeindeorgane die Gemeinde. In Städten mit zwei oder mehr hauptamtlichen Beigeordneten oder Bürgermeistern nimmt der *Stadtvorstand* bestimmte, im übrigen dem Bürgermeister übertragene Aufgaben wahr (§§ 57, 58 GemO). In den Landkreisen sind die Kompetenzen auf den *Kreistag* und auf den *Landrat* verteilt (§ 21 Abs. 1 LKO). Zu Recht bezeichnet Dreibus die rheinland-pfälzische Kommunalverfassung als »Zweikörpersystem mit monokratischer Spitze«. ²⁹

Aufgaben und Arbeitsweise der Kommunalvertretung

Ogleich die Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz dem Bürgermeister und dem Landrat einen umfassenden eigenen Kompetenzbereich und eine starke Stellung gegenüber der gewählten Volksvertretung einräumt, kann man letztere als das *Hauptorgan* der Gemeinde bezeichnen. Sie beschließt nach § 32 Abs. 1



Einweihung des Neubaus des Mainzer Rathauses von Arne Jacobsen im Dezember 1973: Blick in den Ratssaal mit den Umrissen der Stadt links und rechts des Rheins, eingelegt in den Teppich.

GemO »über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten, soweit er (der Gemeinderat, OWG) die Beschlußfassung nicht einem Ausschuß übertragen hat oder soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist« (analog § 25 Abs. 1 LKO).³⁰

In den gegenwärtig auf fünf Jahre gewählten kommunalen Vertretungskörperschaften sicherten sich während der vergangenen zehn Jahre die *politischen Parteien* die Schlüsselstellung. Seit der Gemeinderatswahl 1956 verloren die zuvor dominierenden *Freien Wählergruppen* in den Gemeinderäten kontinuierlich an Einfluß. Hiervon profitierten die CDU und die SPD. In den Verbandsgemeinderäten war die Position der Wählervereinigungen von Anfang an schwächer, bis zum Jahre 1979 ging auch hier ihre Bedeutung kontinuierlich zurück. Sie konnten zwar bei der Kommunalwahl 1984 wieder einige Mandate hinzugewinnen, es ist aber fraglich, ob ihnen damit eine Umkehrung des vorherigen Trends gelang. In den Kreistagen ist die CDU seit der Landesgründung die führende politische Kraft (vergleiche die Angaben in Tabelle 4).

Die Selbstverwaltungsgesetze erwähnen die Parteien und Fraktionen als Träger des lokalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses nicht. Dies geht vornehmlich auf das traditionelle Verständnis der Kommunalpolitik als sachrational-unpolitisches Verwaltungshandeln zurück. Gleichwohl näherte sich die Aufgabenstellung und die Arbeitsweise der Kommunalvertretungen zunehmend jener der staatlichen Parlamente an. In ihrem gesetzlich festgelegten Aufgabekatalog finden wir die »klassischen« parlamentarischen Funktionen der *Wahl der Exekutive* und der *Rechtsetzung*. Zusätzlich übt sie die Aufgaben der *Artikulation politischer Probleme und Ziele*, der *Information der Öffentlichkeit* und der *Kontrolle der Exekutive* aus.³¹ Auch wenn nicht alle diese Tätigkeiten ausdrücklich gesetzlich normiert sind, gibt es über ihre Bedeutung für eine funktionsfähige Selbstverwaltung keinen Streit.

Die Gemeindeordnung stellt die Wahlfunktion und die Rechtsetzung durch den Rat in den Vordergrund. Nach § 53 Abs. 2 Ziff. 7 GemO wählt die Gemeindevertretung den Bürgermeister und die Beigeordneten und trifft damit die wichtigsten Personalentscheidungen der Gemeinde. § 55 GemO sieht die Möglichkeit einer vorzeitigen Abwahl des Bürgermeisters und der Beigeordneten vor. Die Bestellung des Landrates durch den Ministerpräsidenten ist nach § 42 Abs. 1 LKO an die Zustimmung des Kreistages gebunden, die Möglichkeit seiner Abwahl besteht nicht.

Zu den weiteren gesetzlich festgelegten Kompetenzen des Rates gehören nach § 32 GemO die Verabschiedung von Satzungen (einschließlich Haushaltssatzung), der Beschluß über den Haushaltsplan, über die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben, über die mittel- und langfristigen Planungen der Gemeinden, über die Verfügung über das Gemeindevermögen, über die Erweiterung und Übernahme öffentlicher Einrichtungen (vergleiche ähnlich § 25 LKO). Da die Mehrzahl dieser Aufgaben nicht ausschließlich unter fachlichen Gesichtspunkten zu erfüllen ist, stellt die parteipolitische Durchdringung der Ratsarbeit keine Fehlentwicklung dar, sondern sie erfüllt eine Reihe positiver Funktionen im politischen Willensbildungsprozeß. Sie kann etwa dazu beitragen, die Entscheidung des Bürgers bei Kommunalwahlen zu erleichtern, die Abhängigkeit des Rates von Vorgaben der Verwaltung zu verringern oder alternative Möglichkeiten für die Lösung kommunaler Probleme aufzuzeigen.

Beim gegenwärtigen Forschungsstand läßt sich nur schwer sagen, in welchem Maße der Parteeinfluß in der Kommunalpolitik die Arbeit der Kommunalvertretungen prägt. In den Kreistagen, den Verbandsgemeinden und in den

verbandsfreien Gemeinden schließen sich die Mitglieder der politischen Gruppierungen zu *Fraktionen* zusammen.³² Sie spielen nach den Ergebnissen vorliegender empirischer Studien eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen. In den Plenarberatungen ergreifen sie die Gelegenheit, ihre Position zu den anstehenden Entscheidungen darzulegen, soweit überhaupt eine Aussprache erfolgt.

Im Beschlußverhalten der Kommunalvertretung scheint das Einstimmigkeitsprinzip vorzuherrschen.³³ Wie die Umfrage bei den Mitgliedsstädten des Städteverbandes ergab, spielte in zwei wesentlichen Aufgabenbereichen, der Entscheidung über den Flächennutzungsplan und über den Haushaltsplan sowie die Haushaltssatzung, der Parteienkonflikt nur eine untergeordnete Rolle. In 14 der 22 untersuchten Städte wurde der Flächennutzungsplan durch den Rat einstimmig beschlossen. Auch in den verbleibenden acht Fällen bildeten sich die politischen Fronten nicht an den Fraktionsgrenzen. Eine ähnliche Konstellation gab es bei den Haushaltsentscheidungen, auch wenn hier das Konfliktniveau etwas stärker entwickelt war: Seit 1975 waren in jeder der 22 Städte 10 Haushalte bzw. 6 Doppelhaushalte zu verabschieden. In 16 Städten fiel mindestens die Hälfte dieser Entscheidungen ohne Gegenstimmen.

In den übrigen Fällen waren vereinzelte Gegenstimmen der Regelfall, nur ausnahmsweise lehnte eine der großen Ratsfraktionen den Haushalt geschlossen ab. Bei den Sachentscheidungen der kommunalen Vertretungskörperschaft herrscht das Bemühen um einvernehmliche Lösungen vor, eine Konstellation, die sich im übrigen von der Praxis staatlicher Parlamente kaum unterscheidet.

Anders als der Zusammenschluß zu Fraktionen ist die Bildung von *Ausschüssen* zur Vorbereitung der Beschlüsse der Kommunalvertretungen in § 44 Abs. 1 GemO und § 38 Abs. 1 LKO ausdrücklich vorgesehen und wird auch weithin praktiziert.³⁴ Neben den Ratsmitgliedern können auch Nichtmitglieder in die Ausschüsse gewählt werden. Dies gibt den Fraktionen die Möglichkeit, punktuell sachverständige Personen in ihre Arbeit einzubeziehen und Nachwuchsförderung zu betreiben. Der Haupt-, der Bau- und der Finanzausschuß sind die einflußreichsten Ausschüsse. Entsprechend betätigt sich ihnen das Führungspersonal der Ratsfraktionen.

Auf der Landkreisebene übernimmt der *Kreisausschuß* nach § 37 LKO einige Aufgaben, die in Gemeinden teils dem Hauptausschuß, teils dem Bürgermeister und teils dem Stadtvorstand übertragen sind. Besonders hervorzuheben ist sein Recht, an Stelle des Kreistages Eilentscheidungen zu treffen.

Die Ausweitung und Komplizierung der kommunalen Aufgaben und der Bedeutungsgewinn der politischen Parteien verstärkte in der Kommunalpolitik den Zwang zur politischen Arbeitsteilung und Spezialisierung. Die ursprüngliche Vorstellung von der Kommunalvertretung als einem allzuständigen, kollektional arbeitenden Organ, das den Fachverstand der Verwaltung um den gesunden Menschenverstand des politischen Laien ergänzte, steht mit der kommunalpolitischen Wirklichkeit nicht mehr im Einklang. Zu den entscheidenden Trägern der Rats- und Kreistagsarbeit entwickelten sich die Fraktionen und Ausschüsse. Sie bereiten die förmlichen Entscheidungen vor. In der Vorbereitungsphase ist die Kommunalvertretung in der Lage, über ihr Führungspersonal und ihre Spezialisten Einfluß auf die Verwaltung auszuüben und in Aushandlungsprozessen mit ihr politische Vorstellungen zur Geltung zu bringen. Dabei spielen politische Verbindungen zwischen den Fraktionen und der Verwaltungsspitze eine wichtige Rolle. Dem Plenum fällt unter diesen Bedingungen die Aufgabe der Ratifikation und öffentlichen Begründung der Beschlußvorlagen zu, Veränderungen am Ergebnis des »Vorentscheidungsprozesses« stellen eher die Ausnahme dar.³⁵ Es ist ziemlich vordergründig, diese Veränderungen im kommunalen Entscheidungsprozeß mit dem Schlagwort von der Entmachtung der Kommunalvertretung zu belegen. Sie paßte vielmehr, wie dies auch die staatlichen Parlamente taten, ihre Arbeitsweise den veränderten politischen Rahmenbedingungen an. Kritik an diesen Veränderungen wäre allenfalls dann angebracht, wenn die Kommunalparlamente ihre Artikulationsfunktion vernachlässigten und sich auf die Ratifikationsfunktion zurückzögen. Einer solchen Fehlentwicklung aber können die politischen Parteien und Fraktionen durch eigene Anstrengungen entgegenwirken, ohne daß es hierzu großer institutioneller Änderungen bedürfte.

Die Verwaltungsspitze

Neben dem Rat weist die Gemeindeordnung dem Bürgermeister bzw. dem Oberbürgermeister als zweitem kommunalen Organ einen eigenständigen Kompetenzbereich zu. Wie aus der Bezeichnung der Inneren Gemeindeverfassung von Rheinland-Pfalz als »Bürgermeisterverfassung« hervorgeht, verfügt der Bürgermeister über eine außerordentlich starke Position. In Verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden übt er sein Amt für eine Dauer von zehn Jahren *hauptamtlich* aus. Eine Wiederwahl ist möglich. Die Amtszeit der *ehren-*

amtlichen Bürgermeister Verbandsangehöriger Gemeinden stimmt mit jener der Kommunalvertretung überein (§§ 51, 52 GemO).³⁶

Nach § 47 Abs. 1 GemO leitet der Bürgermeister die Gemeindeverwaltung. Er bereitet – im Benehmen mit den Beigeordneten – die Beschlüsse des Gemeinderates vor und führt sie aus. Darüber hinaus besitzt er die Zuständigkeit für die Angelegenheiten der laufenden Verwaltung und für die staatliche Auftragsverwaltung. § 48 GemO überträgt ihm in dringenden Fällen ein Eilentscheidungsrecht in Angelegenheiten, die normalerweise zum Aufgabenkreis des Rates gehören.

Die Vertretung der Gemeinde nach außen macht den Bürgermeister zur Schlüsselfigur in den außerordentlich bedeutsamen staatlich-kommunalen und interkommunalen Kontakten. Nicht zuletzt der Beschaffung staatlicher Zweckzuweisungen dürften die diplomatischen Fähigkeiten des Bürgermeisters förderlich sein. Neben seinen Aufgaben als Verwaltungschef gehört der Bürgermeister gemäß § 29 Abs. 1 dem Gemeinderat als stimmberechtigtes Mitglied an. Er beruft die Ratssitzungen ein (§ 34 Abs. 1), stellt hierfür die Tagesordnung auf (§ 34 Abs. 5), führt den Vorsitz im Rat (§ 36 Abs. 1) und in den Ausschüssen (§ 46 Abs. 1). Ist ein Beigeordneter zum Ausschußvorsitzenden bestellt, so hat der Bürgermeister in dem betreffenden Ausschuß jederzeit das Rederecht (§ 46 Abs. 1, 2 GemO).

In der Diskussion über die Reform der Gemeindeordnung gab es Überlegungen, nach nordrhein-westfälischem Muster die Ämter des Vorsitzenden des Rates und des Verwaltungschefs zu trennen. Von einer solchen Änderung versprach man sich eine Stärkung des Rates und eine funktionale Entlastung des Bürgermeisters. Letztlich gab der Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz und der Reibungslosigkeit kommunalpolitischer Entscheidungsabläufe den Ausschlag zugunsten der Beibehaltung der gegenwärtigen Praxis.³⁷

Der *Landrat* nimmt eine dem hauptamtlichen Bürgermeister vergleichbare Stellung im lokalpolitischen Entscheidungssystem ein. Allerdings gehört er nicht dem Kreistag als stimmberechtigtes Mitglied an. Als Landesbeamter auf Zeit wird er mit Zustimmung des Kreistages vom Ministerpräsident ernannt. Seine Amtsdauer beträgt zehn Jahre (vergleiche §§ 27, 29, 31, 40 LKO).³⁸

In welchem Maße es dem Verwaltungschef gelingt, die starke formale Position in kommunalpolitischen Einfluß umzusetzen, hängt von seinen persönlichen Eigenschaften, seiner Verwaltungserfahrung und nicht zuletzt von den politischen Rahmenbedingungen ab. Mit zunehmendem Einfluß der Parteien in der

Kommunalpolitik wurde die Besetzung der Verwaltungsspitze mit parteilosen Verwaltungsfachleuten immer seltener. Im Jahr 1970 amtierten in den Mitgliedsstädten des Städteverbandes Rheinland-Pfalz noch 8 parteilose hauptamtliche Stadtoberhäupter (CDU: 7; SPD: 17). 1984 dagegen gehörten alle 28 hauptamtlichen Bürgermeister einer politischen Partei an (CDU und SPD jeweils 14).³⁹ Das gleiche gilt für die Bürgermeister und Beigeordneten der untersuchten Städte. Die Bedeutung politischer Faktoren für die Wahl zum Verwaltungschef zeigt sich auch daran, daß mehr als die Hälfte von ihnen (13) vor ihrer Wahl einer Kommunalvertretung angehört hatte. Verwaltungserfahrung wird dadurch allerdings nicht unbedeutend. In 20 Städten kam der gegenwärtige Verwaltungschef aus einer Kommunalverwaltung (12), Bundes- oder Landesbehörde (8). Mit der Politisierung der Bürgermeisterfunktion wurde die Wahl in das kommunale Führungsamt verstärkt zum Gegenstand parteipolitischer Konflikte. In sieben Städten wurden bei mehr als der Hälfte aller Bürgermeisterwahlen im Rat Gegenkandidaten vorgeschlagen. Die Chancen für ein einstimmiges Wahlergebnis stiegen bei der Wiederwahl eines Amtsinhabers deutlich an.

In 13 rheinland-pfälzischen Städten gelten die Bestimmungen über den *Stadtvorstand*, die in die monokratische Gemeindeverfassung ein *kollegiales Element* einbrachten. Im Unterschied zum hessischen Magistrat ist der Stadtvorstand in Rheinland-Pfalz kein Gemeindeorgan. Ihm gehören neben dem Oberbürgermeister die haupt- und die ehrenamtlichen Beigeordneten bzw. Bürgermeister an. Der Stadtvorstand wirkt an der Vorbereitung bestimmter Ratsbeschlüsse (Haushaltsplan, Satzungen, Ernennung und Entlassung von Beamten, Einstellung und Eingruppierung von Angestellten, kommunale Planungen), bei der Aufstellung der Tagesordnung für die Ratssitzungen und bei Eilentscheidungen des Bürgermeisters (§ 58 Abs. 3 GemO) mit. Weitere Kompetenzen besitzt er bei der Regelung der Ausschußarbeit. In Gemeinden mit monokratischer Verwaltungsspitze existieren *Beigeordnetenkollegien*, mit denen der Bürgermeister nach § 50 Abs. 6 GemO regelmäßig Besprechungen durchzuführen hat. Vermutlich formalisierten die Bestimmungen über den Stadtvorstand lediglich Verfahrensweisen, die sich in der laufenden Verwaltungspraxis ohnehin herausgebildet hatten.⁴⁰

Die Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz sieht eine proportionale Vergabe der Führungsfunktionen in der Verwaltung nicht vor. Insofern bestehen in den Städten des Landes recht unterschiedliche parteipolitische Konstellationen an der Verwaltungsspitze. Sie sind vor allem unter dem Gesichtspunkt von Inter-

esse, ob die führende Partei in der Kommunalvertretung die Kontrolle über die Verwaltung monopolisiert oder ob sie andere im Rat vertretene Parteien an der Führung der Verwaltung beteiligt. In Rheinland-Pfalz stellt die Zusammenarbeit zwischen allen im Rat vertretenen Parteien bzw. eine Koalition aus CDU und SPD den Regelfall dar. 19 von 33 untersuchten Städten wurden während des gesamten Zeitraumes zwischen 1970 und 1984 von solchen Bündnissen regiert. Lediglich in fünf Fällen gab es eine stabile Vorherrschaft der SPD, in zwei Städten kontrollierte die CDU seit 1970 die Verwaltungsspitze. In den übrigen Gemeinden veränderten sich während des Untersuchungszeitraumes die Führungsstrukturen.

Die Innere Gemeindeverfassung für die Verbandsgemeinden ähnelt der für die Gemeinden und Kreise, sie enthält zusätzlich einige Vorschriften für die Zusammenarbeit zwischen Orts- und Verbandsgemeinden (vergleiche §§ 69, 70 GemO).

VI. Schlußbemerkung

Bei einer Bewertung der Rolle der Gemeinden und Gemeindeverbände im politischen System von Rheinland-Pfalz empfiehlt es sich, mit Frido Wagener⁴¹ zwischen dem Gesichtspunkt der Effektivität und dem der Integration/Partizipation zu unterscheiden. Kaum eine Selbstverwaltungseinheit wäre heute noch in der Lage, ohne staatliche Unterstützung ihre Aufgaben zu erfüllen. Selbst bei Berücksichtigung dieser Tatsache aber kann von einer materiell leistungsfähigen Selbstverwaltung erst von den Verbandsgemeinden und Verbandsfreien Gemeinden aufwärts gesprochen werden. Unter Effizienzgesichtspunkten ist der Fortbestand der zahlreichen Kleinstgemeinden in Rheinland-Pfalz kaum zu rechtfertigen. Seine Begründung kann das rheinland-pfälzische Selbstverwaltungsmodell lediglich aus dem Integrationswert einer möglichst großen Zahl selbständiger politischer Einheiten ableiten. In dieser Hinsicht scheint es den Kommunalverfassungssystemen anderer Bundesländer überlegen zu sein. Allerdings drängt sich die Frage auf, ob nicht die geringe Leistungs- und Finanzkraft der meisten Ortsgemeinden die politische Beteiligung der Bevölkerung und die Entscheidungstätigkeit der von ihr gewählten Vertretungskörperschaft ziemlich trivial werden läßt.

Anmerkungen

- 1) So: Theo *Stammen*: Die Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland nach 1945, in: Heinz *Rausch*, Theo *Stammen* (Hrsg.): Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, 3. veränd. Aufl. (München: Ernst Vögel), 1977, S. 10-32, S. 10.
- 2) Klaus *Stern*: Artikel 28, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), 13. Lieferung, Stand 1976 (Hamburg: Hansischer Gildenverlag), Rdn. 67.
- 3) Vgl. ebenda, Rdn. 22.
- 4) Gerd *Schmidt-Eichstaedt*, Wolfgang *Haus*: Einführung, in: *dies.*, Isabell *Sanner-Stade* (Hrsg.): Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik (Stuttgart u. a.: Kohlhammer), 1983, S. 1-28, S. 2.
- 5) Vgl. *Kommunale Spitzenverbände Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): *Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz* (Mainz: Deutscher Gemeindeverlag), 1984, S. 232-240 (i. f. zit.: *Kommunalbrevier*); Heinz *Dreibus*: Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein, in: Günter *Püttner* (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 2 (Berlin, New York, Heidelberg: Springer), S. 241-263 (i. f. zit.: *HkWP*), S. 254.
- 6) Vgl. die Angaben in: *Pressestelle der Staatskanzlei* (Hrsg.): *Rheinland-Pfalz heute und morgen* (Mainz: von Hase und Köhler) o. J., S. 106 ff. zu den Aufgaben des Bezirksverbandes Pfalz vgl.: *Kommunalbrevier*, a. a. O., S. 275 f.
- 7) Vgl. Günter *Püttner*: Vorbemerkung, in: *HkWP* Bd. 3, S. 3-8; Gerd *Schmidt-Eichstaedt*: Die Rechtsqualität der Kommunalaufgaben, ebenda, S. 9-30, bes. 17 ff. Heinz *Köstering*: Das Verhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben einschließlich der Funktionalreform, ebenda, S. 39-68, bes. S. 42 ff., S. 47 ff.; speziell zu den Kommunalaufgaben in Rheinland-Pfalz: *Kommunalbrevier*, S. 177-181, S. 233-237, 270 f.
- 8) Vgl. ausführlich: Georg P. *Schwarz*, Oscar W. *Gabriel*: *Kommunalpolitik und Politikverflechtung. Zentralisierungstendenzen versus kommunale Autonomie*, in: *Politische Bildung* 12 (1982) 3, S. 23-42.
- 9) Zu den Beziehungen zwischen Aufgaben und Verwaltungsorganisation vgl.: Hiltrud und Karl-Heinz *Nassmacher*: *Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen* (Opladen: Leske und Budrich), 1979, S. 31-38.
- 10) Vgl. *Kommunalbrevier*, a. a. O., S. 235 f.
- 11) Vgl. zur Rechtsstellung und den Aufgaben dieser Gebietskörperschaften: Wolfgang *Schuster*, Günter *Diehl*, Reimer *Steenbock*: *Kommunales Verfassungsrecht für Rheinland-Pfalz. Kommentar mit Nebenvorschriften. Ergänzungsband 1*, Stand 1985 (Wiesbaden: Deutscher Fachverlag Braun) §§ 6, 7 GemO.
- 12) Vgl. Hans-Werner *Rengeling*, in: *HkWP*, a. a. O., Bd. 2, S. 385-412.
- 13) Zu den institutionellen Grundlagen der kommunalen Haushalts- und Finanzpolitik: Hermann *Elsner*: *Das Gemeindefinanzsystem* (Stuttgart u. a.: Kohlhammer) 1979; Gerhard *Zabel*: *Haushalt und Finanzen. Aufgaben praktischer Kommunalpolitik*, Bd. 2 (Recklinghausen: Kommunalverlag), 1983; speziell für

Rheinland-Pfalz: *Kommunalbrevier*,
a. a. O., S. 249-255.

14) *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): *Handbuch der Finanzstatistik 1985* (Bad Ems: Statistisches Landesamt), 1985, Tab. 200. Diesem Band sind, soweit nicht ausdrücklich andere Angaben erfolgen, alle in diesem Beitrag wiedergegebenen Finanzdaten entnommen.

15) Vgl. Georg P. Schwarz,
Oscar W. Gabriel, a. a. O., S. 27 ff.

16) Vgl. Günter Püttner, Peter Jacoby:
Formen und Arten der Bürgermitwirkung
in Gemeinden und Kreisen, in: *HkWP*,
Bd. 2, a. a. O., S. 26-36.

17) Vgl. Hermann von Mangoldt,
Friedrich Klein: *Das Bonner Grundgesetz*,
2. Aufl. (Berlin, Frankfurt: Vahlen),
1966, S. 703.

18) Zum Kommunalwahlrecht und
seiner Entwicklung: Hans Meyer:
Kommunalwahlrecht, in: *HkWP*,
a. a. O., Bd. 2, S. 37-80; für Rheinland-
Pfalz: Paul Schuck, Manfred Unglaub,
Alfred Schrick: *Rheinland-pfälzisches
Kommunalwahlrecht. Ein Wegweiser für
die Kommunalwahlen*, (Neustadt an der
Weinstraße: Meininger), 1979.

19) Vgl. Birger Kropshofer: Unmittel-
bare Bürgerbeteiligung mit lediglich
beratender Wirkung in Rheinland-Pfalz,
in: Jörg Detlev Kühne, Friedrich Meiss-
ner: *Züge unmittelbarer Demokratie in
der Gemeindeverfassung. Bürgerent-
scheid, Bürgerbegehren, Bürgerversamm-
lung u. a.* (Göttingen: Schwartz),
S. 141-160; Wolfgang Dahm, Helmut
Lukas: *Kommunalverfassungsrecht
Rheinland-Pfalz* (Herford: Maximilian
Verlag), S. 22 ff.

20) Zur Übersicht über die in der
Bundesrepublik verfügbaren Formen
kommunalpolitischer Beteiligung: Paul
von Kodolitsch: *Kommunale Beteiligungs-
politik* (Berlin: Deutsches Institut für
Urbanistik) 1980; Oscar W. Gabriel
(Hrsg.): *Bürgerbeteiligung und
kommunale Demokratie* (München:
Minerva Publikation), 1983.

21) Alle Daten zum kommunalen
Wahlverhalten und Parteiensystem sind
entnommen aus: *Statistisches Landesamt
Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): *Statistisches
Jahrbuch für Rheinland-Pfalz 1984/5*
(Bad Ems: Statistisches Landesamt),
1984, S. 192.

22) Vgl. Klaus Simon: Zur Funktions-
fähigkeit der lokalen Parteiorganisation:
Lokale Parteiaktivität und Sozialstruktur
als Faktoren der Wahlentscheidung, in:
Herbert Kübr (Hrsg.): *Vom Milieu zur
Volkspartei. Funktionen und Wandlungen
der Parteien im kommunalen und regiona-
len Bereich* (Königstein: Hain), 1979,
S. 233-278; Paul Kevenhörster: *Kommun-
alwahlen – Instrumente bürgerschaft-
licher Einflußnahme auf die Kommunal-
politik*, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.):
a. a. O., S. 157-172.

23) Vgl. dazu: Michael Mattar: Formen
politischer Beteiligung in den Gemeinde-
ordnungen der Bundesländer, in: Oscar
W. Gabriel (Hrsg.): a. a. O., S. 105-125,
S. 117 ff.

24) Vgl. *Statistisches Jahrbuch*, a. a. O.,
S. 177 zu den Sportvereinen; S. 220 ff. zu
den Gewerkschaften.

25) Vgl. Michael Bretschneider: *Mitglie-
derzahlen der Parteien und ihre räumliche
Verteilung* (Berlin: Deutsches Institut für
Urbanistik), 1977, S. 81 f., 111 f., 139.

- 26) Diese wie die nachfolgend benutzten Daten entstammen einer Umfrage des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Mainz bei den Mitgliedsstädten des Städteverbandes Rheinland-Pfalz. Die Angaben entsprechen dem Rücklauf der Fragebögen am 15. September 1985. Der Verfasser dankt dem Geschäftsführer des Städteverbandes, Herrn Günter Diehl, für die intensive Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Umfrage. An der Datenauswertung haben Christine Müller, Gisela Seipp, Harald Gilcher, Volker Kunz und Thomas Zapf-Schramm mitgewirkt.
- 27) Vgl. Birger *Kropshofer*, a. a. O., S. 147.
- 28) Vgl. Max *Kaase*: Politische Beteiligung in den 80er Jahren: Strukturen und Idiosynkrasien, in: Jürgen W. *Falter*, Christian *Fenner*, Michael Th. *Greven* (Hrsg.): Politische Willensbildung und Interessenvermittlung. Verhandlungen der Fachtagung der DVPW vom 11.-13. Oktober 1983 in Mannheim (Opladen: Westdeutscher Verlag), 1984, S. 338-350.
- 29) Vgl. Heinz *Dreibus*, a. a. O., S. 241.
- 30) Zur Rechtsstellung der Kommunalvertretung und ihrer Mitglieder: Jochen A. *Frowein*: Der Status der kommunalen Vertretungskörperschaften und ihrer Mitglieder, in: HkWP, Bd. 2, a. a. O., S. 81-89; für Rheinland-Pfalz: Wolfgang *Schuster*, Günter *Diehl*, Reimer *Steenbock*, a. a. O., §§ 29-43; *Kommunalbrevier*, a. a. O., S. 198-212.
- 31) Vgl. Hinrich *Lehmann-Grube*: Aufgaben und Zuständigkeiten der kommunalen Vertretungskörperschaft, in: HkWP, Bd. 2, a. a. O., S. 117-128.
- 32) Zur Rolle der Fraktionen: Manfred *Zuleeg*: Die Fraktionen in den kommunalen Vertretungskörperschaften, ebenda, S. 145-164, vgl. auch: Wolfgang *Dahm*, Helmut *Lukas*, a. a. O., S. 36 ff.
- 33) Vgl. den Literaturüberblick bei: Oscar W. *Gabriel*: Mängelanalyse des politischen Willensbildungsprozesses in der Gemeinde. Ein Beitrag zur »institutionellen Krise« der kommunalen Selbstverwaltung, in: Lothar *Albertin* u. a.: Politische Beteiligung im repräsentativen System, Bd. 1 (Bonn: Eichholz Verlag), 1979, S. 73-252, S. 165 ff.
- 34) Vgl. ebenda, S. 163 ff. zu den institutionellen Grundlagen der Ausschußarbeit: Hans *Körner*: Ausschüsse, Kommissionen, Deputationen, in: HkWP, Bd. 2, a. a. O., S. 129-144; für Rheinland-Pfalz: Wolfgang *Schuster*, Günter *Diehl*, Reimer *Steenbock*, a. a. O., §§ 44-46; Wolfgang *Dahm*, Helmut *Lukas*, a. a. O., S. 64 ff.; *Kommunalbrevier*, a. a. O., S. 213-216.
- 35) Vgl. Oscar W. *Gabriel*, a. a. O., S. 187 ff.
- 36) Vgl. Heinz *Dreibus*, a. a. O., S. 244 ff.; Wolfgang *Schuster*, Günter *Diehl*, Reimer *Steenbock*, a. a. O., §§ 47-56, *Kommunalbrevier*, a. a. O., S. 217-221.
- 37) Vgl. Heinz *Dreibus*, a. a. O., S. 247 ff.
- 38) Vgl. *Kommunalbrevier*, a. a. O., S. 273.
- 39) Abweichungen von der zuvor genannten Fallzahl resultieren daraus, daß die Unterlagen zur Führungsstruktur der Städte nicht vollständig vorlagen.
- 40) Vgl. Heinz *Dreibus*, a. a. O., S. 250 ff.; *Kommunalbrevier*, a. a. O.,

S. 221-224; Wolfgang *Dahm*, Helmut
Lukas, a. a. O., S. 84 ff.

41) Vgl. Wolfgang *Dahm*,
Helmut *Lukas*, a. a. O., S. 924.

42) Frido *Wagener*: Der Neubau der
Verwaltung (Berlin: Duncker und
Humblot), 1969.