

**Zeppelin University**

Department Public Management & Governance  
Lehrstuhl für Politikwissenschaft

**Bachelorarbeit**

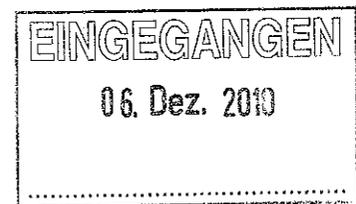
**Die Legitimität von  
Gemeinderatsentscheidungen  
in Baden-Württemberg**

Bearbeitet von:	Andrea Henkel
Immatrikulationsnummer:	08100012
Studiengang:	Public Management & Governance
Semester:	Fall Semester 2010
Betreuung:	Prof. Dr. Joachim Behnke Prof. Dr. Martin Hochhuth
Abgabedatum:	06. Dezember 2010

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Die Legitimität von Herrschaft.....</b>	<b>4</b>
2.1 Entwicklung der Legitimitätsforschung – Ein Überblick .....	4
2.2 Habermas: Der Betroffene als Autor und Adressat von Rechtsetzung.....	9
2.3 Scharpf: Herrschaft durch und für das Volk .....	13
<b>3. Der baden-württembergische Gemeinderat .....</b>	<b>18</b>
3.1 Gemeinden in Baden-Württemberg .....	18
3.2 Kommunalpolitikforschung in Baden-Württemberg.....	22
<b>4. Methodik.....</b>	<b>23</b>
4.1 Experteninterviews .....	23
4.2 Fallstudie .....	25
<b>5. Externe Legitimitätsfaktoren .....</b>	<b>27</b>
5.1 Wahlen .....	27
5.1.1 Jürgen Habermas .....	30
5.1.2 Fritz Scharpf.....	31
5.2 Die Öffentlichkeit .....	32
5.2.1 Jürgen Habermas.....	36
5.2.2 Fritz Scharpf .....	38
<b>6. Interne Legitimationsfaktoren .....</b>	<b>39</b>
6.1 Parteienpolitik auf Kommunalebene .....	39
6.1.1 Jürgen Habermas.....	44
6.1.2 Fritz Scharpf.....	45

6.2 Die Kompetenzfrage – Gemeinde vs. Landratsamt .....	47
6.2.1 Jürgen Habermas .....	49
6.2.2 Fritz Scharpf .....	51
6.3 Die kommunalen Finanzen .....	53
6.3.1 Jürgen Habermas .....	55
6.3.2 Fritz Scharpf .....	56
<b>7. Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>57</b>
<b>8. Kritische Würdigung und offene Fragen .....</b>	<b>60</b>
<b>9. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>62</b>
<b>10. Anhang .....</b>	<b>67</b>



# 1. Einleitung

Die Gemeinde stellt nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Intention des Verfassungsgebers die „Keimzelle der Demokratie“ dar und soll durch seine starke demokratische Basis eine neuerliche Diktatur verhindern (BVerfGE 79, 127, 149). Damit wird vorausgesetzt, dass in den Gemeinden aufgrund der großen Mitwirkungsmöglichkeiten besonders gute Bedingungen für eine responsive Demokratie herrschen und die Akzeptanz der Gemeinderatsentscheidungen entsprechend hoch ist (Blömker 2010, 93 f.). Doch hält diese Annahme den gesellschaftlichen Umbrüchen des 21. Jahrhunderts stand? Bleibt die Gemeinde angesichts sinkender Wahlbeteiligung, angesichts der Globalisierung mit der hohen geografischen Flexibilität und schwachen örtlichen Bindung vieler Beschäftigten und angesichts der desolaten kommunalen Finanzlage noch Grundfeste und Idealbild der Demokratie in Deutschland? Autorität und Akzeptanz der Gemeinderäte und Gemeinderatsentscheidungen sind davon abhängig, inwiefern sie als „legitim“ gelten und damit das Vertrauen der Regierten genießen. Die genannten Entwicklungen könnten die Autorität der kommunalen Bürgervertreter infrage stellen. Stellvertretend für weitere Autoren stellt der Politikwissenschaftler Bo Rothstein fest: Das Vertrauen in Institutionen der repräsentativen Demokratie ist in den meisten etablierten Demokratien insgesamt, aber auch auf der lokalen Ebene auf dem Rückzug (Rothstein 2009, 317). Ziel dieser Arbeit ist es, die Legitimität des obersten politischen Organs auf der deutschen Kommunalebene zu überprüfen. Wodurch werden Gemeinderatsentscheidungen legitimiert? Wo liegen die größten Legitimationsschwächen?

Die Untersuchung begrenzt sich bewusst auf Gemeinderäte in einem einzelnen Bundesland, da im föderalen System der Bundesrepublik jedes Land eine eigene Kommunalverfassung hat, in der die kommunalpolitischen Institutionen jeweils ein wenig unterschiedlich festgelegt und geregelt sind. Trotz einiger weiterhin bestehender Unterschiede reformierten in den 1980er und 90er Jahren alle neuen Bundesländer und auch viele der alten

# 1. Einleitung

Die Gemeinde stellt nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Intention des Verfassungsgebers die „Keimzelle der Demokratie“ dar und soll durch seine starke demokratische Basis eine neuerliche Diktatur verhindern (BVerfGE 79, 127, 149). Damit wird vorausgesetzt, dass in den Gemeinden aufgrund der großen Mitwirkungsmöglichkeiten besonders gute Bedingungen für eine responsive Demokratie herrschen und die Akzeptanz der Gemeinderatsentscheidungen entsprechend hoch ist (Blömker 2010, 93 f.). Doch hält diese Annahme den gesellschaftlichen Umbrüchen des 21. Jahrhunderts stand? Bleibt die Gemeinde angesichts sinkender Wahlbeteiligung, angesichts der Globalisierung mit der hohen geografischen Flexibilität und schwachen örtlichen Bindung vieler Beschäftigten und angesichts der desolaten kommunalen Finanzlage noch Grundfeste und Idealbild der Demokratie in Deutschland? Autorität und Akzeptanz der Gemeinderäte und Gemeinderatsentscheidungen sind davon abhängig, inwiefern sie als „legitim“ gelten und damit das Vertrauen der Regierten genießen. Die genannten Entwicklungen könnten die Autorität der kommunalen Bürgervertreter infrage stellen. Stellvertretend für weitere Autoren stellt der Politikwissenschaftler Bo Rothstein fest: Das Vertrauen in Institutionen der repräsentativen Demokratie ist in den meisten etablierten Demokratien insgesamt, aber auch auf der lokalen Ebene auf dem Rückzug (Rothstein 2009, 317). Ziel dieser Arbeit ist es, die Legitimität des obersten politischen Organs auf der deutschen Kommunalebene zu überprüfen. Wodurch werden Gemeinderatsentscheidungen legitimiert? Wo liegen die größten Legitimationsschwächen?

Die Untersuchung begrenzt sich bewusst auf Gemeinderäte in einem einzelnen Bundesland, da im föderalen System der Bundesrepublik jedes Land eine eigene Kommunalverfassung hat, in der die kommunalpolitischen Institutionen jeweils ein wenig unterschiedlich festgelegt und geregelt sind. Trotz einiger weiterhin bestehender Unterschiede reformierten in den 1980er und 90er Jahren alle neuen Bundesländer und auch viele der alten

Bundesländer ihre Kommunalverfassungen nach baden-württembergischem Vorbild (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 202). Das baden-württembergische System stellt somit einen Fall dar, der in einigen Aspekten repräsentativ für die anderen Bundesländer gilt – mit dem Unterschied, dass die hiesige Kommunalverfassung schon lange, ungebrochene Tradition hat und in den 55 Jahren ihrer Existenz nicht so grundlegend reformiert wurde, wie die der anderen Bundesländer (Kost/ Wehling 2010, 8 ff.).

Eine weitere Eingrenzung des Untersuchungsobjekts betrifft die Gemeindegröße: Alle Überlegungen beziehen sich ausdrücklich nur auf Kleinstädte, also auf Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen ca. 5.000 und 50.000. Die dortigen Entscheidungsprozesse unterscheiden sich ganz wesentlich von denen in Großstädten (Wehling 2010, 22). Zudem wirken sich gesellschaftliche Probleme, wie das Abwandern von Arbeitsplätzen durch die Globalisierung und der Rückgang der jungen Bevölkerung durch den demografischen Wandel dort besonders stark aus (Schroedter 2009, 75).

Untersuchungsobjekt ist also die Legitimität des Gemeinderats und seiner Entscheidungen in baden-württembergischen Kleinstädten. Es soll nicht darum gehen, *ob* dieses politische System legitim ist oder nicht. Denn zum einen prägen typischerweise Bürgerkriege die Existenz völlig illegitimer Herrschaft (Rothstein 2009, 319 ff.), ein solcher Zustand liegt hier jedoch – auch wenn die ZDF-Redaktion am 30.09.2010 im Rahmen der Berichterstattung zum Bahnprojekt „Stuttgart 21“ im ZDF-Heute-Journal von kriegsähnlichen Zuständen spricht<sup>1</sup> – zurzeit eindeutig nicht vor.

Zum anderen ist Legitimität kein dichotomes Konzept, das nur die Ausprägungen „legitim“ oder „illegitim“ aufweist. Das resultiert daraus, dass auch Regierungshandeln nicht immer gleich intensiv in die Rechte der Bürger eingreift. Ein Beschluss, der den Interessen und Präferenzen keines Bürgers widerspricht, bedarf streng genommen auch keiner Legitimation (Scharpf 2004, 3). Je größer jedoch der Eingriff, desto stärker sollte derselbe

---

<sup>1</sup> Sendung online abrufbar im ZDF-Online-Archiv unter [www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1152978/ZDF-heute-journal-vom-30.-September-2010#/beitrag/video/1152978/ZDF-heute-journal-vom-30.-September-2010](http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1152978/ZDF-heute-journal-vom-30.-September-2010#/beitrag/video/1152978/ZDF-heute-journal-vom-30.-September-2010), abgerufen am 06.10.2010.

legitimiert sein. Aus dieser Überlegung folgt, dass politische Systeme und Einzelentscheide je nach Anzahl und Stärke ihrer Legitimationsargumente gleichsam auf einer „Legitimitäts-Skala“ eingestuft werden könnten.

Im Zentrum dieser Arbeit steht natürlich der Begriff der „Legitimität“. Fritz Scharpf – einer der wichtigsten Vertreter einer modernen, differenzierten Theorie zur Legitimität von Herrschaft – definiert Legitimität im Hinblick auf ihren Zweck an einer Stelle recht pragmatisch als „die funktionale Voraussetzung der Möglichkeit von zugleich effizienter und liberaler Herrschaft“ (Scharpf 2004, 3). Beispielhaft zeigt dieses Zitat, dass in seinen Überlegungen zu dem Thema der Nutzen des Konzepts im Zentrum steht. Habermas, ein zweiter Hauptakteur der wissenschaftlichen Diskussion um die Legitimität von Herrschaft, definiert Legitimität so:

„Legitimität bedeutet, daß der mit einer politischen Ordnung verbundene Anspruch, als richtig und gerecht anerkannt zu werden, gute Argumente für sich hat [...]. *Legitimität bedeutet die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung.*“ (Habermas 1976, 39, kursiv im Original)

Dieser Ansatz verweist nicht auf die Funktion von Legitimität, sondern auf ihre Entstehungsgrundlage – nämlich die gute Argumentation. Das Konzept der Legitimität gewinnt damit abseits von Zweck oder Funktionalität einen intrinsischen Wert.

Sowohl Fritz Scharpf als auch Jürgen Habermas sind international anerkannte Größen auf dem Gebiet, und vertreten eine moderne Sichtweise, die aktuelle gesellschaftliche Veränderungen und institutionelle Realitäten unserer Zeit berücksichtigt. Beide Theorien bieten Anhaltspunkte für die in dieser Arbeit verfolgte Aufgabe und sorgen durch den unterschiedlichen Blickwinkel für interessante Unterschiede in der Analyse, so dass die oben beschriebene Fragestellung im Folgenden durch die Einbettung in beide Legitimitätstheorien und den anschließenden Vergleich der Erkenntnisse bearbeitet wird.

Die Gliederung ist zu diesem Zweck so strukturiert, dass im 2. Kapitel die beiden Theorien zunächst in den Kontext der wissenschaftlichen Debatte um die Legitimität von Herrschaft eingeordnet, und anschließend selbst ausführlich erläutert werden. Im 3. Kapitel werden grundlegende formale

Rahmenbedingungen der kommunalen Ebene in Baden-Württemberg erläutert und die Arbeit unter Aspekten der Kommunalpolitikforschung in den bestehenden Zusammenhang eingeordnet. Ein kurzes Kapitel zur Methodik klärt anschließend die Art und Weise der Anwendung wissenschaftlicher Methoden, mit deren Hilfe die Fragestellung bearbeitet wurde. Im 5. und 6. Kapitel kann nun unter Zuhilfenahme der gewonnenen Daten und unter Anwendung der beiden Theorien die Legitimität von Gemeinderatsentscheidungen analysiert werden. Fünf Hauptaspekte werden unter ihrer Überschrift zunächst deskriptiv bearbeitet und anschließend unter den zwei Unterüberschriften jeweils unter Verwendung der theoretischen „Brillen“ von Habermas und Scharpf analysiert. Dabei gliedern sie sich zur besseren Übersicht in zwei Kapitel: Kapitel 5 behandelt die Themen Wahlen und Öffentlichkeit als eher indirekte Einflussfaktoren, Kapitel 6 behandelt die kommunale Parteienpolitik, die Frage der Zuständigkeit für Entscheidungen und das Thema der kommunalen Finanzen als direkte Einflussfaktoren auf die Legitimität von Gemeinderatsentscheidungen. Unter 7. werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst dargestellt und unter 8. einer kritischen Würdigung unterzogen sowie auf bestehende Lücken geprüft.

## **2. Die Legitimität von Herrschaft**

### **2.1 Entwicklung der Legitimitätsforschung – Ein Überblick**

Das erste demokratisch zu nennende politische System entstand – wohlgemerkt im kommunalen Maßstab – vor ca. 2500 Jahren im „athenischen Stadtstaat“ (Holtkamp et al. 2006, 11). Bis sich das demokratische Prinzip im 19. Jahrhundert jedoch auf einen Siegeszug begab, der in unserer Zeit noch andauert, vergingen zwei Jahrtausende, in denen meist „Gottes Gnade“ als Legitimationsgrund erhalten musste. In der frühen wissenschaftlichen Debatte um das Konzept der Legitimität, die man Ende des 19. Jahrhunderts verorten kann, sind deutsche Soziologen „prominent vertreten“ (Braun/ Schmitt 2009, 54).

Allen voran leistete Max Weber wichtige Grundlagenarbeit. Seine Idealtypen der charismatischen, traditionellen oder rationalen Herrschaft sind weithin

bekannt. Auch häufig zitiert wird Webers Definition von Herrschaft als die „Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“ (Weber 1980, 122). Aus diesen zwei Thesen könnte geschlossen werden, dass politische Ordnungen entweder eher affektiv, eher traditional oder eben eher rational „legitimiert“ sind (Heins 1990, 23)<sup>2</sup>. Allein die empirische Feststellbarkeit von Herrschaft kann diese aber noch nicht zu einer legitimen Herrschaft machen. Zum einen würde ohne eine Differenzierung der Motivationsgründe menschlichen Handelns jedwede Methode einer herrschenden Gruppe, ihre Untertanen zum Gehorchen zu bringen, legitimierend wirken. Die Durchsetzung von Herrschaft wäre damit bereits ihre Legitimation (Heins 1990, 24 f.) und einzige Voraussetzung von Legitimation wäre die Durchsetzung politischer Macht. Eine solche Annahme würde das Konzept für obsolet erklären, da es keine Bedeutungsdifferenz zwischen „Herrschaft“ und „legitimer Herrschaft“ gäbe. Hinzu kommt, dass dies eine eindimensionale Sicht auf das vielschichtige Konzept der Legitimität von Herrschaft ist, da es sein Augenmerk ausschließlich auf die Reaktion vonseiten der Beherrschten richtet. Außen vor bleibt die Perspektive der Herrschenden, die von sich aus aufgrund einer bestimmten Argumentation den Anspruch auf legitime Herrschaft erheben könnten.

Es muss also mehr hinter dem Begriff der Legitimität stecken als Gehorsam gegenüber Anweisungen von Herrschenden. Einig ist man sich in der Debatte um die Legitimität von Herrschaft jedoch nur darin, dass das Konzept ein äußerst komplexes, schwer zu fassendes, vielschichtiges und oft auch missverständlich gebrauchtes ist.

Eine einzige gemeinsame Voraussetzung, die Weber mit der okzidentalen Rationalisierungsthese bereits beschrieb, ist, dass für die Debatte über Herrschaftsformen in der heutigen westlichen Welt von den drei Herrschaftsprinzipien nur noch das der rationalen Herrschaft primär relevant ist. Dieses setzt ein Vorgehen innerhalb eines rechtsstaatlichen Kontexts voraus (Heins 1990, 25). Ansätze, bei denen vorrangig die Qualität des Regierungshandelns im Mittelpunkt steht, stellen zwar mitunter die

---

<sup>2</sup> Als Beispiel für jemanden, der diesen „voreiligen“ Schluss zieht, führt Heins Wolf-Dieter Narr an

legitimatorische Tragweite demokratischer Prozesse infrage; nur echte Hardliner verzichten jedoch ganz auf demokratische Grundprinzipien der politischen Ordnung als zwingende Voraussetzung von politischer Legitimität.<sup>3</sup>

Unter der Voraussetzung demokratischer, also „rationaler“ bzw. legaler Herrschaft, kann ein Befehlsgeber, dessen Befehle allein aufgrund von Gewohnheit oder ideologischer Manipulation befolgt werden, nicht als legitimer Herrscher betrachtet werden. Einen Hinweis auf „moderne“ Legitimation geben uns erst Beherrschte, die aufgrund von inneren Wertüberzeugungen oder aufgrund von Zweckrationalitäten (wertrational bzw. zweckrational motiviert) das tun, was von der Regierung vorgegeben wird. Leider finden sich in Webers Publikationen zu diesen Unterscheidungen offenbar schwer erklärbare Widersprüche (Mommsen 2004, 480 f.), die es für das Ziel der vorliegenden Arbeit nicht ratsam erscheinen lassen, sich allein auf die Legitimitätstheorien von Max Weber zu beziehen.

Zudem lässt Webers Herrschaftsdefinition auf einen Begriff von Legitimität schließen, der sich einseitig auf die Legitimitätsüberzeugungen der Beherrschten bezieht. Braun und Schmitt unterscheiden in ihrem Aufsatz zwischen der empirisch-analytischen und der normativ-theoretischen Forschungstradition, die sich genau darin unterscheiden, ob der Forschungsgegenstand die Legitimitätsüberzeugung der Beherrschten oder der Legitimitätsanspruch einer politischen Ordnung ist (Braun und Schmitt 2009, 54). Während Max Weber dementsprechend der empirisch-analytischen Tradition zuzuordnen ist, gehören Philosophen wie John Simmons und Robert Nozick eher der normativ-theoretischen Tradition an. Sehr plastisch illustriert dies ein Zitat von Simmons:

„To call a state legitimate is surely to say something about *it*, about the rights it possesses or the scope of its authority. The attitudes of a state's subjects can at best be part of what argues for its legitimacy, not that in which its legitimacy consists.“ (Simmons 2001, 133; kursiv im Original).

Habermas zieht eine andere Trennlinie, wenn er zwischen dem auf Aristoteles und Rousseau zurückgehenden Republikanismus und dem auf

---

<sup>3</sup> Zum Beispiel der Ökonom Hans-Hermann Hoppe, der in seinem Modell des Anarchokapitalismus demokratische Grundprinzipien nicht vorsieht.

Locke und Kant basierenden Liberalismus differenziert. Im Republikanismus werde als legitim betrachtet, auf was sich das Volk in seiner souveränen Selbstbestimmung einige, während im Liberalismus die klassischen Freiheitsrechte, die das Subjekt besitze, legitime Schranken vor der Tyrannei der Mehrheit bilden (Habermas 2009, 146 f.). Beiden Strömungen zertifiziert er eine unzureichende Verknüpfung von der Idee der uneingeschränkten Volkssouveränität und der anonymen Herrschaft der Gesetze zur Wahrung der Menschenrechte, da mit den vorliegenden Ansätzen eine Idee nur auf Kosten der anderen verfolgt werden könne (Habermas 2009, 146).

Eine weitere Gliederungsmöglichkeit der Ansätze wurde durch Fritz Scharpf etabliert: Die Unterscheidung in Ansätze mit input-orientierter und output-orientierter Argumentation. Dabei bedeutet „Inputorientierung der Legitimation“, dass legitim ist, was möglichst präzise die Präferenzen der Bürger abbildet, während „Outputorientierung der Legitimation“ Entscheidungen und Handlungsweisen legitimiert, deren Wirkungen den Interessen der Bürgerschaft möglichst genau entsprechen (Scharpf 2004, 4 f.). Aufsätze zum Thema können anhand dieser Differenzierung leicht eingeordnet werden: So wird zum Beispiel von Michael Steber die Erschwerung der Bildung des souveränen Volkswillens durch den Turbokapitalismus des 21. Jahrhunderts beklagt (Steber 2008), womit er sich eindeutig auf die Seite der Input-orientierten Legitimitätstheoretiker stellt. Auf der anderen Seite argumentiert Bo Rothstein am Beispiel des kroatischen Staates, dass politische Legitimität mindestens genauso stark von der Qualität des Regierungshandelns abhängt, wie von der Repräsentativität des örtlichen Wahlsystems (Rothstein 2009) – und bezeichnet damit ein politisches System unter der Bedingung als legitim, dass seine Regierung der Bevölkerung gegenüber unparteiisch handelt, auch wenn das Wahlsystem die Präferenzen der Bevölkerung kaum repräsentativ abbildet.

Eine Kategorie für sich bildet das Luhmann'sche Verständnis von Legitimität. Luhmann definiert Legitimität „als eine *generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen*“ (Luhmann 1989, 28; kursiv im Original). Dieses äußerst prozessorientierte Verständnis begründet sich auf der Annahme, dass die

moderne, hochkomplexe Gesellschaft sich so schnell wandelt, dass kein Raum mehr für inhaltliche Diskussionen bleibt. Es klammert gesellschaftliche Werte völlig aus und entledigt das Konzept der Legitimität aller seiner normativen Gehalte. Das macht es sehr abstrakt und für Zwecke der Anwendung und empirischen Überprüfung, wie sie diese Arbeit verfolgt, unbrauchbar.

Da es das Ziel dieser Arbeit ist, die Legitimität von Gemeinderatsentscheidungen anhand eines passenden normativen Rahmens an der Praxis der baden-württembergischen Gemeindeordnung und der baden-württembergischen Gemeinderäte zu untersuchen, und dabei mögliche Schwächen zu erkennen, wird keine eindeutige Zuordnung zur normativ-theoretischen oder empirisch-analytischen Forschungstradition vorgenommen. Beetham folgend soll angenommen werden, dass sich die beiden Traditionen nicht gegenseitig ausschließen und sowohl Legitimitätsüberzeugung der Beherrschten als auch Legitimitätsanspruch der Herrscher Dimensionen ein und derselben demokratischen Legitimität sind (Beetham 1991, 37 f.). Um keine Entscheidung zwischen den von Habermas beschriebenen Kategorien des Republikanismus und Liberalismus treffen zu müssen, wird der von Habermas vorgeschlagene Versuch der Versöhnung der beiden Richtungen aufgegriffen und als ein erkenntnisleitender Ansatz in dieser Arbeit verwendet. Weil diese theoretische Grundlage durch die starke Betonung der Legitimationskraft des demokratischen Prozesses in der deliberativen Demokratietheorie ein input-orientiertes „Übergewicht“ aufweisen würde, wird auch Fritz Scharpfs gut zu operationalisierende Systematisierung der Legitimationsargumente in Input- und Output-orientierte Gründe aufgegriffen. Die explizite Betrachtung sowohl der Input- als auch der Outputlegitimation scheint sinnvoll angesichts des Anspruchs, ganz allgemein nach Schwächen der Legitimität zu suchen, da das Blickfeld auf potenzielle Legitimitätsfaktoren abseits des demokratischen Prozesses ansonsten künstlich eingeschränkt würde.

Um beide Legitimitätstheorien in den Kapiteln 5 und 6 in Bezug zur Realität der Gemeinderatsentscheidungen in baden-württembergischen Kleinstädten

setzen zu können, werden sie in den zwei folgenden Abschnitten ausführlich vorgestellt.

## 2.2 Habermas: Der Betroffene als Autor und Adressat von Rechtsetzung

Jürgen Habermas zeichnete in den 50er und 60er Jahren ein dunkles Bild der Öffentlichkeit in der BRD. Durch die Herausbildung eines „sozialstaatlichen Paternalismus“ (Habermas 2009, 150) sei eine Öffentlichkeit, in der vernunftgeleitet und frei argumentiert werden könne, durch die wachsende Verflechtung von Staat und bürgerlicher Gesellschaft kaum noch vorhanden – der postkapitalistische Staat schlittere in eine Legitimationskrise (Habermas 1973).

Eine aktive, nicht von Privatinteressen dominierte Öffentlichkeit bildet somit einen Grundpfeiler von Habermas' Verständnis eines politischen System, das durch legitime Rechtsetzung die Sozialintegration einer in viele funktionale Einzelsysteme aufgegliederten Gesellschaft leistet. Durch die Ablösung von metaphysischen Selbstdeutungen durch rationale Selbstreflektion wurde der Pluralismus kollektiver Lebensformen verursacht (Habermas 1994, 126). Moderne Rechtsquellen können sich in der posttraditionalen Gesellschaft nur noch aus Quellen legitimieren, die das Recht nicht in Widerspruch zu den modernen Lebensidealen setzen:

„Gründe für die Legitimität des Rechts müssen, bei Strafe kognitiver Dissonanzen, in Einklang stehen mit den moralischen Grundsätzen universeller Gerechtigkeit und Solidarität sowie [...] ethischen Grundsätzen einer [...] selbstverantworteten Lebensführung von Einzelnen wie von Kollektiven“ (Habermas 1994, 128).

Als eines von vielen Handlungssystemen vollbringt die Politik durch das Kommunikationsmedium des Rechts die Sozialintegration der Gesellschaft, die andere Handlungssysteme (z.B. die Moral) nicht mehr hinreichend leisten können (Habermas 1994, 366). Mit anderen Worten, Legitimation dient der Rechtfertigung von Klassenstrukturen, Privilegien und ungleicher Lastenverteilungen in der Gesellschaft, damit sie für die Beherrschten akzeptabel sind (Heidorn 1982, 121). Das Mittel des Rechts ist nach Habermas in der Lage, die kognitiven, motivationalen und organisatorischen Schwächen der Moral auszugleichen, indem es nicht nur moralische Gründe

(z.B. gleichmäßige Interessenberücksichtigung) sondern auch pragmatische und ethische Gründe berücksichtigen kann. Außerdem bietet das Recht die Möglichkeit, die Motivation zur Orientierung an der Handlungsnorm durch äußere Anreize zu unterstützen (Habermas 1994, 145 ff.). Damit kann sich jedoch der Legitimitätsanspruch von Rechtsnormen nicht nur auf ein unkonkretes, moralisches Gebot stützen (Habermas 2009, 143 f.).

Zur Lösung dieses Problems bringt Habermas den Diskurs ins Spiel. Dieser besitzt eine Legitimationskraft,

„[...] in der die illokutionären Bindungskräfte des verständigungsorientierten Sprachgebrauchs genutzt werden, um Vernunft und Willen zusammenzuführen – und [um] zu Überzeugungen zu gelangen, in denen alle einzelnen zwanglos übereinstimmen können.“ (Habermas 1994, 134).

In Verbindung mit einem System von Rechten, welches jedermann die gleiche Teilnahme am und die gleichen Kommunikationsvoraussetzungen für den Prozess der Rechtsetzung sichert, wird es zum Demokratieprinzip, mit dessen Hilfe nach Habermas eine vernünftige, legitime politische Meinungs- und Willensbildung institutionalisiert werden kann (Habermas 1994, 139). Die Legitimität von Recht beruht damit nach Habermas auf den Verfahrensbedingungen der demokratischen Genese von Gesetzen: „legitime Rechtsetzungsverfahren produzieren legitimes Recht“ (Schaal/Strecker 1999, 110).

Als Antwort auf die Frage, welche Voraussetzungen für die legitime Genese von Recht gewährleistet sein müssen, entwickelt Habermas sein Modell der deliberativen Demokratie. Es entsteht in der Auseinandersetzung mit zwei etablierten Staatsverständnissen: dem liberalen nach Locke oder Kant, und dem republikanischen nach Aristoteles oder Rousseau (Habermas 2009, 140 ff.). Der Kernunterschied, den Habermas zwischen den beiden herausstellt, ist die Uneinigkeit darüber, ob individuelle Grundfreiheiten des Individuums (die „private Autonomie“) eine Schranke für die Souveränität des Volkes als Gesetzgeber darstellen (Habermas 1994, 117), oder ob legitime Menschenrechte erst als Ergebnis der souveränen Selbstbestimmung des politischen Gemeinwesens („öffentliche Autonomie“) zustande kommen (Habermas 2009, 146 ff.). Mit einer Parteinahme auf der einen oder anderen

Seite muss das Volk entweder als Adressat der anonymen Herrschaft des Rechts oder als souveräner, unbeschränkter Autor des Rechts verstanden werden. Im Gegensatz dazu versöhnt das deliberative Demokratieverständnis von Habermas diese beiden Sichtweisen durch die Einsicht, dass eine Ausübung der Volkssouveränität ohne Menschenrechte gar nicht möglich wäre. Damit werden die kommunikativen Freiheitsrechte von einer „Schranke“ zur Bedingung für den Betroffenen als Autor von Rechtsetzung.

„Der [...] Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Volkssouveränität besteht dann darin, daß das Erfordernis der rechtlichen Institutionalisierung einer staatsbürgerlichen Praxis des öffentlichen Gebrauchs kommunikativer Freiheiten eben durch die Menschenrechte selbst erfüllt wird. Menschenrechte, die die Ausübung der Volkssouveränität *ermöglichen*, können dieser Praxis nicht als Beschränkung von außen auferlegt werden.“ (Habermas 2009, 147 f.; kursiv im Original).

Damit sind jedoch zunächst nur Grundrechte gesichert, die Kommunikationsfreiheit und Teilnahme am politischen Prozess gewährleisten. Grundrechte, die umfassenden individuellen Rechtsschutz und gleiche subjektive Handlungsfreiheiten gewähren, entstehen laut Habermas aus der Benutzung des Rechtsmediums, das dieser seiner Funktion bereits Rechte voraussetzt, durch die Rechtspersonen als Träger von Rechten erst definiert werden (Habermas 1994, 151). Damit bedingen sich private und öffentliche Autonomie – also das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Chancengleichheit auf Partizipation – gegenseitig und stellen eine gemeinsame Voraussetzung für die Genese legitimen Rechts dar.

Die Öffentlichkeit ist in diesem prozeduralistischen Rechtsparadigma

„nicht nur Vorhof des parlamentarischen Komplexes [...], sondern [...] die impulsgebende Peripherie, die das politische Zentrum einschließt: sie wirkt über den Haushalt normativer Gründe ohne Eroberungsabsicht auf alle Teile des politischen Systems ein.“ (Habermas 1994, 533).

Es ist wichtig, dass sie nicht durch Privatinteressen dominiert wird, damit in den zahlreichen Diskursarenen, aus denen die Gründe in das politische Zentrum fließen können, die freie Meinungsbildung nicht erschwert wird (Steber 2008, 16). Im Zentrum steht die Annahme, dass beim kommunikativen Handeln, auf dem der Diskurs basiert, der Handelnde einen

Geltungsanspruch erhebt, den er auf Rückfrage mit „guten Gründen“ belegen muss. Dabei ist ein Grund solange „gut“, bis er durch ein rationales Gegenargument widerlegt wurde (Schaal/ Strecker 1999, 72).

Doch wie soll dieser Anspruch auf der praktischen Ebene verwirklicht werden? Am Ende seines Werkes „Faktizität und Geltung“ macht Habermas Reformvorschläge, an denen abzulesen ist, wie man seiner Meinung nach die Realität der Demokratie in Deutschland an sein Ideal einer deliberativen Demokratie annähern könnte (Habermas 1994, 529 ff.). Dabei stehen vier Gefahren für die Legitimationsbasis im Mittelpunkt: (1) die Einschränkung der Fähigkeit des Einzelnen, politische Interessen auszubilden, in der Gesellschaft wahrzunehmen und zur Geltung zu bringen – und zwar unter Zeit-, Geld- und Bildungsaspekten; (2) neokorporatistische Verhältnisse, in denen Parteien oder Verbände mit unkontrollierter sozialer Macht ausgestattet sind, und durch enge Verflechtung unter Ausschluss der Öffentlichkeit an der Ausübung öffentlicher Gewalt beteiligt werden; (3) die Verwaltung, die sich in der Umsetzung ihrer Steuerungsaufgaben von rechtstechnischen Eingriffen entkoppelt, sich quasi „selbst programmiert“, und damit auch die Gesetzmäßigkeitskontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausschaltet und (4) die richterliche Rechtsfortbildung, die die implizite Gesetzgebung vom parlamentarischen Gremium entkoppelt ohne einem Rechtfertigungszwang vor einer kritischen Rechtsöffentlichkeit unterworfen zu sein.

Mit Rücksicht auf diese vier Risiken lässt sich der Habermas'sche Anspruch an Legitimität zusammengefasst folgendermaßen darstellen:

Um legitimes Recht hervorzubringen, muss jedes von der Entscheidung betroffene Mitglied der Gemeinschaft die Möglichkeit haben, seine Interessen auszubilden und einbringen zu können. Dazu gehören einerseits ein gewisses Freizeitbudget und eine entsprechende soziale Grundsicherung (Habermas 1994, 168). Eine misstrauische und informierte Öffentlichkeit, vor allem in Form von unabhängigen, unkommerziellen Medien, aber auch in Form einer funktionierenden Zivilgesellschaft mit intern demokratisch organisierten Vereinen, Parteien und Interessensgemeinschaften ermöglichen die

Bereitstellung von normativen Gründen (Habermas 1994, 533). Durch formelle Institutionen wie allgemeine Wahlen und z.B. plebiszitäre Elemente muss die öffentliche Meinung in kommunikative Macht umgesetzt werden und als Gründe in das politische System eingeschleust werden (Habermas 1994, 430). Der Gesetzgeber muss, bevor er eine Entscheidung trifft, zunächst darüber beschließen, ob er entscheiden soll, oder wer besser für die Entscheidung geeignet wäre (Habermas 1994, 529). Er muss souverän bleiben und sich nicht in Verhandlungen mit seinen sozial mächtigsten Klienten verstricken (Habermas 1994, 532). In der öffentlichen Debatte sollen gleichberechtigte Rede, Anerkennung der rationalen Veränderbarkeit von Meinungen und, im Falle von Verhandlungen über konkurrierende, nicht-verallgemeinerungsfähige Interessen, faire Regeln zur Kompromissbildung herrschen, damit es dem Bürger möglich ist, die Entscheidung nachzuvollziehen (Habermas 1994, 203 ff.).

Die ausführende Verwaltung muss, genau wie die rechtsfortbildende Judikative, von der kommunikativ erzeugten Macht abhängig bleiben. Dafür sollte sie – abgesehen von einer restriktiven Haltung bei der eigenständigen normativen Gesetzesinterpretation bzw. Rechtsfortbildung – in rationale Begründungs- und Anwendungsdiskurse eingebunden werden (Habermas 1994, 529 ff.). Dazu kommen zum Beispiel Formen der „Entscheidungs- teilhabe von Betroffenen, die Aktivierung von Ombudsmännern, gerichtsanaloge Verfahren, (und) Anhörungen“ (Habermas 1994, 531) infrage, oder, im Falle der Justiz, ein institutionalisierter Rechtfertigungszwang vor einer breiten, kritischen Rechtsöffentlichkeit (Habermas 1994, 530).

### 2.3 Scharpf: Herrschaft durch und für das Volk

Auch Fritz Scharpf geht von einer gesellschaftlichen Entwicklung hin zur stark differenzierten, pluralistischen Industriegesellschaft aus – eine Veränderung, die Berücksichtigung in einer modernen Demokratietheorie fordert (Massing 2003, 275). Die Krise, die sich durch den Spagat zwischen einem überkommenen Demokratieverständnis und der komplexen Realität der Gesellschaft ergibt, nennt Scharpf jedoch nicht explizit „Legitimationskrise“, sondern die Spannung „zwischen Utopie und

Anpassung“, die er mit seiner komplexen Demokratietheorie auszugleichen sucht (Scharpf 1975).

Obwohl er gerade auch im direkten Vergleich mit Habermas über weite Strecken „empirisch informiert“ (Scharpf 1975, 92) vorgeht, ist in seiner 1970 erstmals vorgestellten Theorie durch die normative Orientierung an Zielvorstellungen wie der Maximierung von Partizipation, individueller Selbstbestimmung und des Minderheitenschutzes, der Mäßigung der Macht und der Verfolgung kollektiver Wohlfahrt auch ganz bewusst ein Anteil Utopie enthalten (Massing 2003, 276). Wie Habermas beschreibt er die Dichotomie der westlichen Politiktheorie, die in ein Lager der bürgerlichen Freiheit, der Repräsentation und des Rechtsstaats und ein Lager der demokratischen Gleichheit, des Mehrheitsprinzips und der universellen Partizipation (Scharpf 1975, 21) aufgeteilt ist. Dabei überbrückt er diese Trennung durch die Systematisierung in ein Input-Output-Konzept, das, unter Anlehnung an die Systemtheorie, Interessen und Präferenzen in das politische System als politischen Input aufnimmt, und politischen Output im Sinne von verbindlichen Entscheidungen produziert.

„Die input-orientierte Perspektive betont die „Herrschaft *durch das Volk*“. Politische Entscheidungen sind legitim, wenn und weil sie den „Willen des Volkes widerspiegeln“ – das heißt, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft abgeleitet werden können. Im Unterschied dazu stellt die output-orientierte Perspektive den Aspekt der „Herrschaft *für das Volk*“ in den Vordergrund. Danach sind politische Entscheidungen legitim, wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern.“ (Fritz Scharpf 1999, 16; kursiv im Original)

Normative Theorien lassen sich mit dieser Unterscheidung je nach ihrer Orientierung primär der einen oder anderen Seite zuordnen – je nachdem, ob sie sich bei der Rationalisierung des politischen Systems an der möglichst gleichmäßigen Aufnahme der bürgerlichen Präferenzen oder an einer erwünschten Qualität politischer Leistungen orientieren (Scharpf 1975, 21).

Die Legitimität eines Systems ergibt sich also aus der jeweiligen Argumentation – sie kann primär an die Zustimmung der Regierten geknüpft, oder an der Qualität der Entscheidungen etwa für das Gemeinwohl festgemacht werden (Scharpf 2006, 255). Das von Scharpf daraus gefolgerte Verständnis des Zwecks von Legitimität ist deshalb recht instrumentell:

„[...] W]hen we speak of „democratic legitimacy“ we refer to arguments that justify the exercise of governing authority, that is, the authority to adopt collectively binding decisions and to implement these decisions with resources taken from the members of the collectivity and by resort to the state’s monopoly on legitimate coercion.“ (Scharpf 2000, 102).

In seiner vielbeachteten Diskussion der Legitimität supranationaler politischer Ebenen, insbesondere der der Europäischen Union, argumentiert er, dass in der Praxis die Unterscheidung zwischen der Herrschaft „durch“ und der Herrschaft „für“ das Volk nicht deutlich zu bemerken ist, die öffentliche Diskussion jedoch insbesondere in Bezug auf die supranationale Ebene diesen Unterschied machen müsste, damit nicht gefordert werde, was unmöglich sei. Denn inputorientierte Legitimität setzt nach Scharpf eine gemeinsame Identität der Beherrschten voraus, die zum Beispiel auf der Ebene der Europäischen Union (noch) nicht existiert. Da man sich also z.B. nicht darauf verlassen kann, dass die britischen Unionsbürger ein Interesse an der Wohlfahrt der spanischen haben, sind mehr direktdemokratische Elemente in diesem Zusammenhang nicht legitimationsfördernd (Scharpf 2004, 14 f.).

Damit ist Legitimität bei Fritz Scharpf kein starres Konzept, das nur auf eine bestimmte Art und Weise zustande kommen kann. Es ist jeweils abhängig von Voraussetzungen der gesellschaftlichen Realität, welche Legitimationsargumente in welchem Zusammenhang eine starke Wirkung auf die Legitimität des politischen Systems und damit auf die Durchsetzbarkeit seiner Entscheidungen haben. In anderen Worten: Bestimmte institutionelle Arrangements können in bestimmten Zusammenhängen sehr stark legitimierend wirken – unabhängig von ihrem Kontext sagen sie jedoch nichts über die Legitimität einer Entscheidung aus.

Reine Input-Legitimation entsteht dann, wenn die Entscheidung im Konsens getroffen wird. Damit verbunden ist das Argument, das auch ein Ergebnis als legitim anerkannt werden müsste, welches unter fairen Teilnahmebedingungen aller Bürger zustande gekommen ist. Neben den prohibitiv hohen Transaktionskosten und der niedrigen Problemlösungseffizienz eines Ansatzes, der auf Konsens beruht, zweifelt Scharpf auch an der Überzeugungskraft des Arguments, man müsse aus

Gründen der Moral die Niederlage in einem fairen Kampf klaglos anerkennen (Scharpf 2000, 103 f.).

Lässt man zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit zu, dass Mehrheitsentscheidungen getroffen werden, berücksichtigt jedoch immer noch keine output-orientierten Legitimitätsargumente, muss sowohl gewährleistet sein, dass Mehrheiten gegenüber Minderheiten nicht egoistisch handeln, und dass die Entscheider kein reines Eigeninteresse verfolgen (Scharpf 2000, 104). Positiv formuliert, sind die Voraussetzungen für rein durch Input-Legitimation legitimierte Mehrheitsentscheidungen sowohl ein starkes „Wir-Gefühl“ der entsprechenden politischen Gemeinschaft, als auch „daß die Präferenzfunktion jedes einzelnen Mitglieds des Gemeinwesens die Wohlfahrt aller Mitglieder als ein Argument enthält.“ (Scharpf 1999, 18).

Realistischerweise werden Input- und Output-Legitimation fast überall miteinander kombiniert. Insbesondere auch das Ideal des rationalen Diskurses als eigentlich *das* input-orientierte Legitimationsargument schlechthin enthält, wie Scharpf betont, einen Mechanismus, der dafür sorgt, dass nur Entscheidungen produziert werden, die unter Output-Kriterien akzeptabel sind – nämlich die Voraussetzung der wahrheitssuchenden, vernünftigen Deliberation (Scharpf 1975, 23; Scharpf 2000, 104). Für eine modere Massendemokratie erscheint diese Art von Entscheidungsfindung jedoch mit ihren prohibitiv hohen Transaktionskosten und der niedrigen Problemlösungseffizienz als unrealistische Alternative (vgl. Scharpf 2006, 276 f.)

Liegen jedoch egoistische Mehrheiten und keine ausreichend starke Gemeinwohlorientierung vor, so schwindet die Legitimität von Entscheidungen. In solchen Situationen können Instrumente der Output-Legitimation ergänzend und verstärkend wirken (Scharpf 2006, 259).

Wie aber entsteht Output-Legitimation und welchen Voraussetzungen muss sie genügen? Nach Fritz Scharpf

„[...] beruht output-orientierte Legitimität auf institutionellen Normen und Anreizmechanismen, die zwei potentiell widersprüchlichen Zwecken zugleich dienen müssen: Sie sollen einerseits den Mißbrauch

öffentlicher Macht verhindern und andererseits effektive Problemlösungen erleichtern“ (Scharpf 1999, 26).

Es muss also zum einen sicher gestellt werden, dass die nicht repräsentierten Interessen trotzdem Berücksichtigung finden, so dass die nicht durch den Input von Präferenzen kontrollierte öffentliche Gewalt trotzdem im Sinne des Gemeinwohls handelt – mit anderen Worten, es muss einen wirksamen Schutz der Minderheiten geben und damit wirksame Machtkontrolle stattfinden. Zum anderen muss die Qualität der getroffenen Entscheidungen in dem Sinne hoch sein, dass sie wirksam die allgemeine Wohlfahrt steigert (Scharpf 2006, 259). Das von Habermas im Zentrum seines Legitimitätsbegriffs angesiedelte demokratische Verfahren wird von Scharpf unter Aspekten der inputorientierten Legitimation zwar anerkannt, verliert seine intrinsische Bedeutung jedoch bei der Outputorientierung:

„[...]Demokratische Verfahren [sind] für input-orientierte Argumente von wesentlicher Bedeutung, während sie im Kontext output-orientierter Argumente nur instrumentelle Bedeutung haben. Sie sind nützlich, wenn und insofern Mehrheitsentscheidungen oder demokratisch kontrollierte hierarchische Entscheidungen geeignet sind, allgemeinwohlorientierte Politik hervorzubringen.“ (Scharpf 2006, 256)

Bereiche der Anwendung reiner Output-Legitimation in modernen Demokratien sind nach Scharpf Probleme, in denen Ziel- und Wertkonsens herrscht und deren zufriedenstellende Lösung in besonderem Maß auf Expertenwissen beruht. Als Beispiel nennt er politisch unabhängige Zentralbanken oder Gerichte (Scharpf 2006, 256).

Für die Gesetzgebung kommt reine Output-Legitimation jedoch trotz der „Abwertung“ demokratischen Verfahrens nicht in Frage. Vielmehr wird die „schwächelnde“ Input-Legitimation mit Institutionen und Kontrollmechanismen, die output-legitimierend wirken, ergänzt.

Beispiele für solche Mechanismen sind die Garantie individueller Freiheitsrechte durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit, die Einführung von Vetospielern z.B. durch eine zweite Kammer, oder Herstellung politischer Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit der Möglichkeit öffentlicher Debatten durch umfangreiche Presse- und Meinungsfreiheit (Scharpf 2000, 105).

Einen wesentlichen Unterschied macht Scharpf zwischen der Herstellung politischer Verantwortlichkeit in konkurrenzdemokratischen und konkordanzdemokratischen Strukturen. Innerhalb konkurrenzdemokratischer Strukturen entsteht sie unter den Voraussetzungen einer aufmerksamen Opposition und Medienlandschaft und der Reaktionsfähigkeit der Wechselwähler auf politische Skandale durch kompetitiven Parteienantagonismus (Scharpf 2006, 301 ff.). Innerhalb einer Verhandlungsdemokratie mit konkordanzdemokratischen Strukturen, in der die Entscheidungen unter den jeweiligen politischen Anführern ausgehandelt werden, sichert nur die Annahme, dass die Fraktionsführer in etwa die Medianposition ihrer Partei vertreten, sowie die Verfügbarkeit von Referenden als Vetorecht im Falle der akuten Bedrohung von Minderheitsrechten (Scharpf 2006, 309 ff.).

Nachdem Grundzüge der Voraussetzungen, die die beiden Theorien an die Legitimität von Entscheidungen in politischen Gemeinwesen stellen, erläutert wurden, soll nun der Kontext des Untersuchungsobjekts – des baden-württembergischen Gemeinderats in den Fokus rücken.

### **3. Der baden-württembergische Gemeinderat**

#### **3.1 Gemeinden in Baden-Württemberg**

Die kommunale Selbstverwaltung hat im deutschen Südwesten eine lange, fast ununterbrochene Tradition. Von den ersten genossenschaftlichen Verbänden im 13. Jahrhundert bis zur „napoleonischen Flurbereinigung“ im 19. Jahrhundert verwalteten die Hofstelleninhaber in Zusammenarbeit mit einem vom Feudalherren bestellten „Vogt“ die Gemeindeangelegenheiten (Wehling 2000, 23 ff.). 1952 wurde das Bundesland Baden-Württemberg gegründet, und die gewachsenen politischen Kulturen der vormals unabhängigen Länder Baden und Württemberg müssen sich seit 1955 in die gemeinsame Gemeindeordnung hineinfinden (Wehling 2000, 31 ff.).

Damals galt die baden-württembergische Gemeindeordnung als idealtypischer Vertreter der Süddeutschen Ratsverfassung, in der im Gegensatz zu der Bürgermeisterverfassung (z.B. in Rheinland-Pfalz,

Saarland), der Magistratsverfassung (z.B. in Hessen) und der Norddeutschen Ratsverfassung (z.B. in Nordrhein-Westfalen) der Bürgermeister und damit die Verwaltung gegenüber dem Gemeinderat eine höchst dominante Stellung einnimmt (Kost/ Wehling 2010, 10 f.; Naßmacher/ Naßmacher 1999, 263 ff.). Etwa seit den frühen achtziger Jahren hat sich bundesweit eine Präferenz für die Süddeutsche Ratsverfassung herausgebildet, so dass es heute überall üblich ist, dass die Spitze der Kommunalverwaltung auch oberster Repräsentant der Gemeinde ist und direkt gewählt wird (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 265). Natürlich müssen gleiche oder ähnliche formaljuristische Hintergründe nicht gleiche Auswirkungen auf den kommunalen Entscheidungsprozess bedeuten (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 272). Doch in Baden-Württemberg hielten sich Reformen der Gemeindeordnung in engen Grenzen, so dass die normativen Aussagen der Kommunalverfassung die politische Kultur über lange Zeit prägen konnten.

Der schwerwiegendste Einschnitt wurde durch die kommunale Gebietsreform Anfang der siebziger Jahre vorgenommen. Die Zahl der Gemeinden wurde im Zuge dieser mehrjährigen Reform um etwa zwei Drittel verringert (Kunze/ Quecke 2000, 46). Trotzdem hat Baden-Württemberg Ende 2009 mit 1.102 Gemeinden und einer Einwohnerzahl von etwa 10,7 Mio. eine durchschnittliche Gemeindegröße von knapp unter 10.000 Einwohnern<sup>4</sup>. Tatsächlich leben ca. 70 Prozent der Bevölkerung in Gemeinden unter 50.000 Einwohnern, 1.001 der 1.102 Gemeinden, sind Gemeinden mit unter 20.000 Einwohnern. In ihnen leben 49,9% der baden-württembergischen Bevölkerung (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2010, 5; Berechnung durch Autor).

Am 7. Juni 2009 wurden in Baden-Württemberg insgesamt knapp über 19.000 Gemeinderatsmitglieder für fünf Jahre neu gewählt.<sup>5</sup> Die baden-württembergischen Kommunalwahlen sind als Persönlichkeitswahl gestaltet, das heißt, dass jeder Wahlberechtigte<sup>6</sup> seine Stimmen direkt an die zur Wahl

---

<sup>4</sup> <<http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/BevoelkGebiet/Landesdaten/geb00.asp>>, abgerufen am 24.11.2010

<sup>5</sup> <[http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Wahlen/Kommunalwahlen\\_2009/GTabelle.asp](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Wahlen/Kommunalwahlen_2009/GTabelle.asp)>, abgerufen am 30.11.2010

<sup>6</sup> Wahlberechtigt sind Deutsche und EU-Bürger, die volljährig sind und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen (Löffler/ Rogg 2000, 112).

stehenden Personen vergeben kann (Löffler/ Rogg 2000, 112). Auch der Bürgermeister wird direkt gewählt, seine Amtszeit beträgt jedoch acht Jahre. Der Bürgermeister ist der Vorsitzende und vollberechtigtes Mitglied des Gemeinderats und aller Ausschüsse und beruft dementsprechend die Sitzungen ein und setzt die Tagesordnung. Als Leiter der Gemeindeverwaltung vollzieht er die Beschlüsse des Gemeinderats. Er muss gesetzeswidrigen Beschlüssen des Gemeinderats widersprechen, und kann widersprechen, wenn die Beschlüsse seiner Meinung nach der Gemeinde zum Nachteil gereichen würden, und hebt durch seinen Widerspruch die Beschlüsse des Gemeinderats auf. Er hat insgesamt eine enorm starke Stellung gegenüber dem Gemeinderat und ist aufgrund seiner Volkswahl, seiner häufigen Parteilosigkeit und dem unterschiedlichen Wahltermin politisch recht unabhängig vom Rat (Kern 2008, 46). Als hauptamtlicher Verwaltungschef in ca. 90% der Gemeinden ist er dem Rat durch seine Professionalität auch steuerungspolitisch überlegen (Kern 2008, 44).

Obwohl die Gemeinde kraft Grundgesetz (Art. 28 I GG) eine eigenständige politische Ebene in Deutschland darstellt und einen eigenen politischen Willensbildungsprozess besitzt, gehört sie zur Ebene der Länder und unterliegt somit deren Aufsicht (Pfizer/ Wehling 2000, 17). Sie erfüllt nach dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung auf ihrem Gebiet alle „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 II GG). Die Gemeindetätigkeit muss also nicht durch ein Gesetz ermächtigt werden, sondern die Zuständigkeitsvermutung spricht im Zweifel für die Gemeinde (Pfizer/ Wehling 2000, 17). Dadurch, dass die Kommunalebene zwar als Ebene der öffentlichen Verwaltung, nicht aber als Ebene im deutschen Staatsaufbau anerkannt wird (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 25), verfügt sie formal nicht über eine Gewaltenteilung im klassischen Sinn: Der Gemeinderat ist kein Parlament, sondern zählt wie der Bürgermeister als Exekutivorgan zur Gemeindeverwaltung, die Trennung zwischen Politik und Verwaltung ist nicht klar erkennbar (Bogumil/ Holtkamp 2006, 67). Trotzdem gilt das Demokratiepostulat des Grundgesetzes: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“

(Art. 28 I GG). In der baden-württembergischen Gemeindeordnung werden Rechtsstellung und Aufgabengebiet des Gemeinderats wie folgt definiert:

„Der Gemeinderat ist die Vertretung der Bürger und das Hauptorgan der Gemeinde. Er legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten überträgt. Der Gemeinderat überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt bei Auftreten von Missständen in der Gemeindeverwaltung für deren Beseitigung durch den Bürgermeister.“ (§ 24 Abs. 1 GemO BW).

Die „Angelegenheiten“ der Gemeinde gliedern sich in staatliche Aufgaben, die in der Funktion der Gemeinde als untere staatliche Verwaltungsbehörde ausgeführt werden müssen, Pflichtaufgaben, für die die Art der Erledigung vorgeschrieben (z.B. bei der Durchführung von Wahlen) oder frei (z.B. die architektonische Gestaltung von Schulgebäuden) sein kann, und freiwillige Aufgaben (Pfizer/ Wehling 2000, 18). Inhaltlich umfasst das Aufgabengebiet sowohl die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen, als auch die zukunftsorientierte Steuerung der Stadtentwicklung (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 93).

Im Reformmodell der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), dem „Neuen Steuerungsmodell“, wird von der kommunalen Verwaltung eine höhere „Kundenorientierung“ gefordert (Heinz 2000, 159 ff.). Im Prinzip haben Bürger in Baden-Württemberg schon seit 1952 besondere Mitspracherechte durch die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Wehling 2000, 140). Ausgeschlossen aus der Behandlung in einem Bürgerbegehren sind jedoch (unter anderem) Angelegenheiten, die dem Bürgermeister obliegen, Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, die Haushaltssatzung mit den Wirtschaftsplänen der Eigenbetriebe, die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte sowie Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften (§21 Abs. 2 GemO BW). Das umfasst sehr viele mögliche Streitthemen und führt dazu, dass in Baden-Württemberg sehr viele Bürgerbegehren aus formalen Gründen abgelehnt wurden (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 292).

Der Haushalt einer Gemeinde wird durch den Gemeinderat beschlossen, unterliegt jedoch der Kontrolle durch das Landratsamt (als unmittelbare

Rechtsaufsichtsbehörde) bzw. der Kontrolle durch das Regierungspräsidium (der oberen Rechtsaufsichtsbehörde), das den Haushalt gegebenenfalls nicht genehmigen kann. Folgt der Gemeinderat nicht den im Anschluss vorgegebenen Auflagen oder stellt im Ernstfall kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vor, kann das Regierungspräsidium die Gemeinde unter Zwangsverwaltung stellen. In einem solchen Fall bestellt die Behörde einen Beauftragten, der alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf deren Kosten wahrnimmt (§124 GemO BW).

Das Tätigkeitsfeld des Gemeinderats bietet unzählige interessante Anknüpfungspunkte zur Untersuchung der Funktionsweise der Kommunalpolitik. Im Vergleich zur Landes- und Bundespolitik gerät sie jedoch nur selten ins Zentrum der Aufmerksamkeit.

### 3.2 Kommunalpolitikforschung in Baden-Württemberg

Die kommunale Ebene ist in Deutschland Gegenstand der Betrachtung dreier Zweige der Politikwissenschaft: Die Gemeindesoziologie, die juristische Kommunalwissenschaft und die lokale Politikforschung (Naßmacher/Naßmacher 1999, 22 f.). Letztere untersucht explizit die politischen Komponenten der Prozesse auf Kommunalebene und beinhaltet damit auch den Gegenstand dieser Arbeit. Durch den Umstand, dass Kommunalpolitik in Deutschland Ländersache ist, und sich die Länder sehr stark in der formalen Verfassung der Kommunalpolitik wie auch in der entsprechenden politischen Kultur auf Kommunalebene stark unterscheiden, weisen Studien der lokalen Politikforschung häufig einen gezwungenermaßen starken regionalen Bezug auf (Bogumil/ Holtkamp 2006, 6).

Obwohl die baden-württembergische Kommunalebene insgesamt vergleichsweise häufig Gegenstand politikwissenschaftlicher empirischer Studien gewesen sein dürfte, so liegt nach Holtkamp das Problem darin, dass viele Arbeiten im Rahmen studentischer Projekte und Dissertationen stattfinden, die Ergebnisse jedoch weder veröffentlicht, noch zusammengetragen werden (Holtkamp 2008, 7). Speziell in Baden-Württemberg wird und wurde die lokale Politikforschung über Jahre hinweg ganz maßgeblich von Hans-Georg Wehling vorangetrieben. Er selbst und

andere Autoren auf dem Gebiet betonen jedoch, „dass die lokale Politikforschung von ihren Anfängen bis heute einen starken Großstadtbias aufweist [...]“ (Holtkamp 2008, 89; vgl. Naßmacher/ Naßmacher 1999, 21). Damit ist es nicht nur in besonderem Maße relevant, in welchem Bundesland man kommunalpolitische Prozesse analysiert, sondern auch, auf welcher Gemeindegrößenordnung der Blickpunkt liegt. Die vorliegende Arbeit nimmt ausdrücklich lediglich baden-württembergische Kleinstädte mit bis zu ca. 50.000 Einwohnern in ihren Fokus.

Der besondere Reiz liegt dabei darin, dass diesem Gebiet – besonders unter dem speziellen Gesichtspunkt der Legitimität von Entscheidungen – bisher nur sehr wenig Aufmerksamkeit der lokalen Politikforschung zuteilwurde, die empirische Relevanz jedoch, wie oben beschrieben, sich aus etwa der Hälfte der Einwohner Baden-Württembergs ergibt, die in Kleinstädten und Landgemeinden zuhause sind.

## **4. Methodik**

Die Forschungslücke, in die diese Arbeit stößt, und damit ihre Fragestellung lautet also: Woraus ergibt sich, unter Gesichtspunkten der Legitimitätsverständnisse von Jürgen Habermas und Fritz Scharpf, die Legitimität von Gemeinderatsentscheidungen in baden-württembergischen Kleinstädten, und wo liegen Schwächen der Legitimation? Um diese Aufgabe im Rahmen der vorliegenden Arbeit bearbeiten zu können, wurden fünf Experteninterviews und eine Fallstudie durchgeführt.

### **4.1 Experteninterviews**

Dabei dienten die Interviews als explorative Methode der Identifikation der zu behandelnden Hauptthemen, da die Betrachtung kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse unter Legitimitätsaspekten wie oben erwähnt noch recht wenig erforscht ist (vgl. Behnke et al. 2006, 234). Mithilfe eines groben Leitfadens (siehe unter 10. Anhang) wurden die Interviews als Experteninterviews mit fünf Mitgliedern des Gemeinderats einer baden-württembergischen Kleinstadt mit etwa 10.000 Einwohnern durchgeführt, um eine Innensicht auf den Entscheidungsprozess im Gemeinderat zu gewinnen.

Die Auswahl der Kandidaten fand nach folgenden Kriterien statt: Es sollte die Sicht aus allen drei im Gemeinderat der Stadt Engen vertretenen Parteien bzw. Wählervereinigungen gewonnen werden, es sollte ein Vertrauensverhältnis bestehen, damit die Interviewten möglichst offen sprechen, und es sollten sowohl Gemeinderatsmitglieder zur Sprache kommen, die schon mehrere „Legislaturperioden“ im Gemeinderat erlebt haben, und solche, die noch recht neu sind und daher noch über eine gewisse Distanz zu den Prozessen verfügen. Die ausgewählte Stadt musste neben der Voraussetzung einer Einwohnerzahl von unter 50.000 auch die unechte Teilortswahl per Hauptsatzung implementiert haben und durchführen.

Die Stadt Engen erfüllte die letzten zwei Kriterien, insbesondere war aber auch das zweite Kriterium erfüllt, da dorthin bereits persönliche Kontakte bestanden. Im Engener Gemeinderat waren in den letzten vier Legislaturperioden immer nur zwei Parteien und eine Wählervereinigung vertreten. Die „Unabhängige Wählervereinigung“ (UWV) stellt traditionell etwas mehr als die Hälfte der Sitze, während die CDU-Fraktion mit recht kleinem Abstand die zweitgrößte Fraktion ist. Die SPD konnte in den letzten vier Legislaturperioden mit Ausnahme des Zeitraums zwischen 1999 und 2004, wo sie über zwei Sitze verfügte, immer nur einen Sitz belegen.<sup>7</sup> Nach den letzten Kommunalwahlen 2009 beträgt die Sitzzahl insgesamt 18 Sitze, 8 Sitze gingen an die CDU, einer an die SPD und 9 an die UWV. Dementsprechend sind unter den fünf Interviewpartnern jeweils zwei Mitglieder der CDU (Urs Scheller und Stefan Gebauer) und der UWV (Peter Kamenzin und Andrea Moser) vertreten, sowie der Vertreter der SPD (Wolfgang Pietzek). Die zwei interviewten Mitglieder der CDU-Fraktion sind im Jahr 2009 erstmals in den Gemeinderat gewählt worden, während die aktuelle Legislaturperiode bereits die dritte für die anderen Gesprächspartner ist.

Die Bereitschaft für die ca. 45-minütigen Interviews war durchgehend groß. Durch die Offenheit in den Gesprächen konnten Fragen zu den Interaktionsmustern zwischen den einzelnen Gemeinderäten in der

---

<sup>7</sup> Quelle: <[www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/Tabelle.asp?H=Wahlen&U=04&T=02045022&E=GE&K=335&R=GE335022](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/Tabelle.asp?H=Wahlen&U=04&T=02045022&E=GE&K=335&R=GE335022)>, abgerufen am 30.11.2010

öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzung sowie in den Fraktionssitzungen, zwischen Mitgliedern unterschiedlicher Fraktionen, und zwischen den Gemeinderäten und Vertretern der Öffentlichkeit erkannt werden. Dadurch, dass bei manchen der Fragen sehr emotionale Antworten kamen, ließen sich einige aus der wissenschaftlichen Literaturrecherche gewonnenen Ansatzpunkte zur Eingrenzung des Bereichs, den Gemeinderatsentscheidungen umfassen, bestätigen und fünf Kernthemen zur Betrachtung mithilfe der verwendeten Theorien herausarbeiten.

## 4.2 Fallstudie

Die Fallstudie wurde so ausgewählt, dass sie die starke Verflechtung der Kommunalpolitik mit den übergeordneten Administrations- und Politikebenen anhand eines passenden Beispiels sinnvoll verdeutlicht. Außerdem sollte sie keinen Einzelfall darstellen, sondern durch eine gewisse empirische Relevanz auch die Möglichkeit zur Übertragung der Interpretation auf andere Kleinstädte in Baden-Württemberg bieten. Der Anspruch an die Fallstudie bestand in diesem Rahmen nicht darin, eine eigene Theorie zu generieren, was sich auch schon durch den verhältnismäßig geringen Umfang verbietet. Sie soll dazu dienen, den schwer abstrakt greifbaren Gegenstand der Zuständigkeitsfrage zwischen dem Gemeinderat und der übergeordneten Rechtsaufsicht zu veranschaulichen, und damit die Anwendung der Legitimitätstheorien von Habermas und Scharpf auf diesen Aspekt zu ermöglichen (vgl. Behnke et al. 2006, 75).

Die Idee der Verwendung des Streitfalls um die Genehmigung des Bauantrags der Deutschen Funkturmgesellschaft mbH zum Bau eines Funkturms in der baden-württembergischen Kleinstadt Engen als Fallstudie ergab sich zunächst daraus, dass mehrere der Interviewten selbstständig die „Funkturmgeschichte“ als Beispiel einbrachten, es die Interviewten also in besonderem Maße beschäftigt hatte. Gebauer äußerte sich so dazu:

„Das ist eben die Sache, dass egal wie wir entschieden hätten in dieser Sache über den Funkmast, das Landratsamt oder das Regierungspräsidium hätten den gebaut, weil deren Entscheidung einfach gültig war. Es wär also völlig egal gewesen, ob ich jetzt dafür oder dagegen gestimmt hätte. Ich hab abgestimmt, in Anführungszeichen [...] – aber das war das erste Mal, wo ich dachte: Warum sitze ich eigentlich hier?“ (Gebauer 2010).

Daraus konnte zunächst geschlossen werden, dass eine Relevanz des Falls für das Thema dieser Arbeit vorliegt. Hauptaspekt, auch wenn der Fall in anderen Interviews auch im Zusammenhang mit der Frage nach Bürgerentscheiden (Scheller 2010) und dem „Wir-Gefühl“ der Engener (Moser 2010) genannt wurde, schien die Frage der Entscheidungskompetenz als Konflikt zwischen Rechtsaufsichtsbehörde und Gemeinderat zu sein. Eine kurze Recherche bestätigte, dass Streits um den Bau von Funktürmen einen häufigen Konflikt auf Kommunalebene darstellen,<sup>8</sup> und dass durch die für den Fall relevante Gesetzesänderung im letzten Jahr die Engener Fallstudie einen Präzedenzfall darstellt, der in anderen kleinen Gemeinden auch im Zusammenhang mit anderen Bauvorhaben diskutiert wird.<sup>9</sup>

Die Einzelheiten des Falles werden im Kapitel 6.2 parallel zur Vorstellung der Thematik erläutert. Grundsätzlich stellt die Fallstudie eine Konstellation dar, in der der Gemeinderat auf dem üblichen Wege eine Entscheidung trifft (Ablehnung des Bauantrags), die jedoch im Anschluss unter Berufung auf ein vom baden-württembergischen Landtag geändertes Gesetz durch einen Beschluss der übergeordneten Administrationsbehörde ersetzt wird. Die Baugenehmigung wurde also durch das Landratsamt erteilt. Die Ersetzung des Beschlusses eines demokratischen Gremiums erscheint unter Legitimitätsaspekten interessant, da es sich direkt auf die Entscheidungskraft des Untersuchungsgegenstands auswirkt.

Im sich anschließenden 5. Kapitel sollen jedoch zunächst die zwei der fünf Kernthemen analysiert werden, die die Entscheidungen im Gemeinderat eher indirekt beeinflussen. Im 6. Kapitel wird anschließend auf die drei sich direkt auswirkenden Faktoren eingegangen.

---

<sup>8</sup> Nach einer Pressemitteilung des Netzwerks „Risiko Mobilfunk Baden-Württemberg“ existieren allein in Baden-Württemberg ca. 100 mobilfunkkritische Bürgerinitiativen.

<sup>9</sup> So zum Beispiel in der Gemeinde Gottmadingen (Landkreis Konstanz), wo das Landratsamt laut Pressebericht des Südkuriers damit „droht“, dem Gemeinderat die Entscheidung über den Bauantrag eines Spielhallenbetreibers abzunehmen

## 5. Externe Legitimitätsfaktoren

Aus der Vielzahl von Ansatzpunkten haben sich fünf Kernthemen herauskristallisiert, die als maßgebliche Einflussfaktoren auf die Legitimität von Gemeinderatsentscheidungen gedeutet werden können.

Zwei davon betreffen die Entscheidung im Gemeinderat selbst eher indirekt: Es handelt sich dabei um die Gemeinderatswahlen und die lokale Öffentlichkeit, die in diesem Kapitel behandelt werden. Drei weitere betreffen den Gemeinderat und seine Entscheidung jeweils direkt: Erstens die Meinungsbildung, die innerhalb der Fraktionsgrenzen stattfindet, zweitens die Problematik der vertikalen Politikverflechtung, und drittens das Argument der leeren Stadtkassen als Entscheidungsprämisse. Diese drei Faktoren werden in Kapitel 6 beschrieben und analysiert.

### 5.1 Wahlen

Das baden-württembergische Kommunalwahlsystem ist das komplizierteste Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland (Löffler/ Rogg 2000, 114).

In den meisten Fällen ist die Kommunalwahl in Baden-Württemberg eine Verhältniswahl (Löffler/ Rogg 2000, 112), in der aufgrund von Wahlvorschlägen in Form von (Partei)-Listen gewählt wird. Jeder wahlberechtigte Bürger hat so viele Stimmen, wie Sitze für den Gemeinderat vorgesehen sind, und kann diese entweder insgesamt einer Liste geben (dann bekommt jeder Kandidat auf der Liste eine Stimme), oder seine Stimmen auf die unterschiedlichen Listen verteilen („panaschieren“). Dabei hat er auch die Möglichkeit, einzelnen Kandidaten bis zu drei Stimmen auf einmal zu geben („kumulieren“). Von der Möglichkeit zu Kumulieren und Panaschieren wird vor allem in kleinen Städten rege Gebrauch gemacht: Etwa 90% aller Wähler verändern ihre Stimmzettel, und die Zahl der unverändert abgegebenen Stimmzettel verringert sich mit der Größe der Gemeinde (Frech 2009, 207). Die zwei Verfahren bieten laut Berthold Löffler und Walter Rogg eine „einzigartige Gestaltungswirkung“, da sie „aktiv in die Personalplanung der Parteien eingreifen“ (Löffler/ Rogg 2000, 114). Damit ist gemeint, dass die Partei nicht durch die Rangfolge auf der Wahlliste beeinflussen kann, wer sicher in den Gemeinderat gewählt wird. Maßgeblich

beeinflusst sie jedoch, wer überhaupt auf der Liste steht, denn wie die Interviewten berichten, ist es in der Regel so, dass

„[...] wenn man Gemeinderat wird, dass man [...] von dieser Vereinigung oder von der Partei [gefragt wird], ob man denn Interesse hätte mitzumachen, und dann kann man sich ja entscheiden.“ (Moser 2010).

Ein Wahlzettel wird als ungültig bewertet, sobald ein Wähler eine Stimme zu viel vergeben hat. Die Zahl der ungültigen Stimmzettel lag insgesamt mit 3,5% im Jahr 2004 und 3,2 % 2009<sup>10</sup> vergleichsweise niedrig. Allerdings liegt der Anteil ungültiger Stimmen in Gemeinden mit unechter Teilortswahl um einiges höher (Frech 2009, 212). Die unechte Teilortswahl, bei der eine bestimmte Anzahl von Sitzen Kandidaten aus einem Wohnbezirk garantiert werden, wurde 1999 bei rund 57% der Gemeinden angewandt.<sup>11</sup>

Die große Wahlfreiheit, die das Kumulieren und Panaschieren den baden-württembergischen Bürgern gewähren, ist eine Herausforderung für die lokalen Parteien, da ein Bürger alle Parteien mit Stimmen versehen kann und die parteipolitische Differenzierung durch diese „interne Wechselwahl“ wegfällt (Löffler/ Rogg 2000, 118). Reine Parteifunktionäre haben somit schlechte Karten – Profiteure sind Vereinsfunktionäre und Geschäftsleute, die im Ort bekannt sind und geschätzt werden (Wehling 2010, 29, Löffler/ Rogg 2000, 118). Insgesamt benachteiligt sind dadurch Frauen, da sie geringer in prestigeträchtigen Berufen vertreten sind und seltener Funktionen in Vereinen übernehmen. Berufliche Gruppen, die durch die Offenheit des Wahlsystems benachteiligt werden, sind vor allem Arbeiter, Arbeitslose und junge Menschen (Wehling 2010, 30). Durch den starken Einfluss von gesellschaftlichem Ansehen gerät die fachliche Qualifikation für die Tätigkeit im Gemeinderat leicht ins Hintertreffen (Wehling 2010, 31).

Trotz der großen Wahlmöglichkeit durch Panaschieren und Kumulieren galt Baden-Württemberg lange als das Land mit der niedrigsten Wahlbeteiligung (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 294). Bei einer Wahlbeteiligung an den Kommunalwahlen von ca. 50% hat sich diese seit den Wahlen 1999 eingependelt. Damit nimmt heute nur noch etwa jeder zweite Bürger sein

<sup>10</sup> <[http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Wahlen/Kommunalwahlen\\_2009/GTabelle.asp](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Wahlen/Kommunalwahlen_2009/GTabelle.asp)>, abgerufen am 30.11.2010

<sup>11</sup> <[http://www.kommunalwahl-bw.de/wie\\_wird\\_gewaehlt\\_kommunalwahl.html#anker937](http://www.kommunalwahl-bw.de/wie_wird_gewaehlt_kommunalwahl.html#anker937)>, am 08.11.2010

Stimmrecht wahr, obwohl die Wahlunterlagen automatisch per Post zugesandt werden müssen (§ 18 Abs. 2 KomWG BW) und damit der Gang zum Wahllokal als mögliche Hürde wegfällt. Im Vergleich zu Bundestags- und Landtagswahlen ist die Wahlbeteiligung auf der kommunalen Ebene am schwächsten (Löffler/ Rogg 2000, 114).

Das Stimmenauszählverfahren, das nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren durchgeführt wird, kann kleinen Parteien gegenüber als unfair betrachtet werden, wenn man die Unterrepräsentation derselben minimieren möchte (Behnke 2007, 122). Ansonsten wird seine Legitimität jedoch durch die recht einfache Logik und die Konsistenz der Ergebnisse im Gegensatz zu Quota-Verfahren begründet (Behnke 2007, 116).

Ist die Anwendung der sogenannten „unechten Teilortswahl“ in der Hauptsatzung der Gemeinde vereinbart, entfaltet das Wahlsystem seine ganze Komplexität. Die Wahlvorschläge in diesen Gemeinden müssen nach Wahlbezirk getrennt eingereicht werden, wobei die aufgeführten Kandidaten in dem jeweiligen Wahlbezirk wohnen müssen (§ 27 Abs. 2 GemO BW). Die Anzahl der zu vergebenden Sitze ist in der Gemeindeordnung geregelt. Von den Vorgaben kann in der Hauptsatzung der Gemeinde lediglich nach unten abgewichen werden, außer es findet die „unechte Teilortswahl“ statt: Hier kann die Zahl der Gemeinderäte bis maximal zur Sitzzahl der nächsthöheren Stufe erhöht werden (§25 Abs. 2 GemO BW). In der Hauptsatzung ist entsprechend auch festgelegt, wie viele Sitze den jeweiligen Teilorten bzw. Wahlbezirken zugesichert werden (§27 Abs. 2 GemO BW). In jedem Wahlbezirk dürfen nur maximal drei Stimmen für jeden dort zu vergebenden Sitz abgegeben werden – ansonsten ist der Bürger frei, welche Kandidaten er aus seinem oder einem anderen Wahlbezirk wählt. Wer sich verzählt, wählt ungültig (§27 Abs. 3 GemO BW). Nachdem die unechte Teilortswahl in den 70er Jahren nach zahlreichen Eingemeindungen weit verbreitet stattfand, die resultierenden Sitzverteilungen zwischen den Parteien sich aber von dem Ergebnis in der Gesamtgemeinde stark unterschieden, wurde ein System mit Ausgleichsmandaten eingeführt (Löffler/ Rogg 2000, 113). Nach diesem wird zunächst in den Wahlbezirken jeweils getrennt (nach d'Hondt) ermittelt, wie viele Sitze auf eine Liste entfallen, und die Sitze

entsprechend zugeteilt. Anschließend wird dasselbe Verfahren auf die summierten Ergebnisse in der Gesamtgemeinde angewendet. Stellt sich im Vergleich heraus, dass einer Liste laut Gesamtgemeinden-Ergebnis mehr Sitze zustehen, als sie durch ihre Wahlbezirksergebnisse insgesamt erreicht hat, werden die fehlenden Mandate den nichtgewählten Kandidaten auf der Liste mit den höchsten Stimmzahlen gegeben. Hat eine Liste allerdings mehr Sitze über die Teilortswahl bekommen, als ihr laut Gesamtergebnis zustehen, wird die Sitzzahl des Gemeinderats so lange erhöht, bis der Überhang ausgeglichen ist. Dabei darf sich die in der Hauptsatzung festgelegte Zahl der Gemeinderäte höchstens verdoppeln (§25 Abs. 2 KomWG BW).

Wie ist nun dieses eigenwillige System hinsichtlich seiner Legitimationswirkung auf Gemeinderatsentscheidungen zu bewerten?

### **5.1.1 Jürgen Habermas**

Die Gemeinderatswahl muss in Jürgen Habermas' Legitimitätsverständnis als Vorgang zu sehen sein, der bei gleicher allgemeiner Beteiligung der Bürger die Voraussetzungen für eine rationale Diskurskultur im Gemeinderat schaffen soll.

Positiv zu bewerten ist dabei die große Artikulationskraft, die das Wahlsystem durch die Persönlichkeitswahl, das Kumulieren und das Panaschieren bietet. Diese Gestaltungsfreiheit zwingt den Bürger nicht dazu, einen Kompromiss zwischen Partei- und Personenpräferenzen einzugehen, sondern lässt ihn seine Entscheidung präzise ausdrücken. Auch der Zwang zu großer Bürgernähe, den eine solche personen- und nicht parteienbezogene Wahl mit sich bringt (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 297), fördert die Kommunikation zwischen dem politischen System auf Kommunalebene und den Bürgern und stärkt die Funktion der Öffentlichkeit als „impulsgebende Peripherie“ des Entscheidungsgremiums.

Relativ neutral ist die schwache Wahlbeteiligung und die (unterstellte) Beeinträchtigung der Effektivität des Gemeinderats durch das durch Ausgleichsmandate bewirkte Wachstum der Sitzanzahl zu bewerten, da ersteres bei Bestehen von Chancengleichheit zur aktiven Wahl im

Ermessensspielraum der persönlichen Privatautonomie liegt, und letzteres Effizienzkriterium in der Diskurstheorie keine Rolle spielt.

Problematisch sind jedoch insbesondere die Intransparenz des Systems insgesamt, die hohe Anzahl an ungültigen Stimmen und die Kandidaten-Selektionsfunktion, die die Parteien oder Wählervereinigungen ausüben, da sie die chancengleiche Nutzung politischer Teilnahmerechte beeinträchtigen und das Gleichheitsprinzip untergraben. Dies gilt besonders unter der Bedingung der Anwendung der unechten Teilortswahl.

Diese verletzt zusätzlich die Voraussetzung, dass die Gemeinderatsmitglieder durch „kooperative Wahrheitssuche“ und „kooperative Verständigungsbereitschaft“ dazu motiviert sein sollen (Heidorn 1982, 125), am Diskurs teilzunehmen. Bei der unechten Teilortswahl findet eine Polarisierung zwischen den Teilorten statt, die eine Bindung zwischen den Wählern aus dem Teilort und dem Gewählten in der Art herstellt, dass dieser anschließend insbesondere das Motiv der Interessensvertretung des entsprechenden Teilorts verfolgt. Dies bestätigt das Gemeinderatsmitglied Kamenzin im Interview:

„[E]s ist auch zum Teil erstaunlich, wie wenig sich die vom Dorf für Engen interessieren. Krasses Beispiel ist jetzt W., die haben ihren eigenen Mikrokosmos. Am besten gar nichts mit Engen zu tun haben [...]. Die sehen ihr W. eigentlich als wichtiger wie das Gesamtengen. Das ist wirklich noch nicht richtig eingegliedert, auch nach 35 Jahren kommunaler Einheit.“ (Kamenzin 2010).

### **5.1.2 Fritz Scharpf**

Der distanziertere, weniger normative Blick durch die Legitimitätstheorie von Fritz Scharpf verschiebt die Kritikpunkte ein wenig. Betrachtet man als Input-legitimiert, was möglichst präzise die Präferenzen der Bürger abbildet, ist es sicherlich eine Stärke, dass sich jeder Wähler seinen Gemeinderat „à la carte“ zusammenstellen kann. Die niedrige Wahlbeteiligung ist jedoch eindeutig als Problem zu erkennen, da so nur etwa die Hälfte der Bürgerpräferenzen abgegriffen werden können.

Die unechte Teilortswahl sorgt gleich aus zwei Gründen für eine zusätzliche Beeinträchtigung der Input-Legitimation: Erstens ist ihre Intransparenz und die Provokation der Abgabe ungültiger Stimmzettel ein Hindernis für die

Präferenzartikulation der Bürger. Zweitens können Kandidaten mit einer absolut höheren Stimmzahl gegenüber Kandidaten aus den Teilorten, die aufgrund der zugesicherten Sitzzahl in den Gemeinderat kommen, benachteiligt werden. Damit spielt für den Wahlausgang nicht nur die Anzahl der erhaltenen Wählerstimmen eine Rolle, sondern auch der nicht unbedingt mit den Präferenzen der Wähler gekoppelte Wohnort des Kandidaten.

Der Kompensation dieser Schwächen könnte eine verstärkte Output-Legitimation dienen. Allerdings gibt es hier auch zwei große Kritikpunkte. Inwiefern sich die Unterrepräsentierung von Frauen, Arbeitern und Arbeitslosen auf die Qualität der Entscheidungen auswirkt, ist unklar. Einleuchtend ist jedoch, dass sich fehlendes kommunalpolitisches und verwaltungstechnisches Wissen der Kandidaten durch die Bevorzugung von „Honoratioren“ negativ auf die Kontrollfähigkeit des Gemeinderats gegenüber der Verwaltung auswirken kann. Hinzu kommt als zweiter Kritikpunkt unter der Bedingung unechter Teilortswahlen, dass durch die Vergabe von Ausgleichsmandaten der Gemeinderat bis auf die doppelte Größe der festgelegten Sitzanzahl anschwellen kann. Dadurch steigen sowohl die Kosten, die die Unterhaltung eines so großen Gremiums verursachen, als auch die Transaktionskosten, die anfallen, um eine Einigung in so großer Runde zu erzielen. Obwohl die unechte Teilortswahl zwar dem Umstand Rechnung tragen könnte, dass das „Wir-Gefühl“ der Gemeinde noch nicht so groß ist, dass rein inputorientierte Legitimation zum Tragen kommen kann, wirft sie auch unter output-orientierten Legitimationsaspekten Probleme auf, so dass sie als zentrale Legitimationsschwäche erkannt werden muss.

Wahlen sind jedoch nicht die einzige Möglichkeit der Bürger, den Gemeinderat zu legitimieren und zu kontrollieren. Auch die Öffentlichkeit spielt, gerade in Kleinstädten, wo man „sich kennt“, eine wichtige Rolle.

## 5.2 Die Öffentlichkeit

Während die Wahlen zum Gemeinderat dessen Entscheidungen im Vorfeld beeinflussen, drehen sich die Mühlen der lokalen Medienöffentlichkeit häufig erst nach der Gemeinderatsentscheidung (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 237). Die vom Landespressegesetz vorgegebene und auch im

Selbstverständnis der Lokaljournalisten verankerte Aufgabenstellung der lokalen Presse ist einerseits die Beschaffung und Verbreitung von Nachrichten und andererseits die kritische Stellungnahme zur Mitwirkung an der Meinungsbildung (Rombach/ Jacobi 2000, 262). Soweit bisher wissenschaftlich untersucht, werden die Akteure dieser Aufgabe jedoch besonders im Hinblick auf die Hilfe bei der politischen Orientierung der Bürger nicht gerecht. Nicht einmal 1 % der abgedruckten Informationen zur Lokalpolitik beruht auf eigenen Recherchen oder Agenturmeldungen (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 286 f.), Tageszeitungen mit Monopolstellung und Anzeigenblätter berichten selten und unkonkret über die politischen Prozesse in den Gemeinden, die Problemfelder Arbeit und Konsum werden – wohl aufgrund der Abhängigkeit von Anzeigenkunden aus der örtlich ansässigen Wirtschaft – völlig außen vor gelassen und „anstatt kritischem, engagiertem Journalismus wird eine lobhudlerische Form der Darstellung gepflegt“ (Rombach/ Jacobi 2000, 268). Als Gründe werden unter anderem die personelle Unterbesetzung der Lokalredaktionen und die Verflechtung der Journalisten mit der lokalen politischen Elite genannt (Rombach/ Jacobi 2000, 271 f.).

Die Interviews eröffnen jedoch noch mindestens zwei weitere Problemfelder abseits der Medienöffentlichkeit: Das Problem, dass viele Gemeinderäte unter den Bürgern auch Kunden haben, und das Gefühl der Mandatsträger, von den Bürgern mit allgemeinem Desinteresse an der politischen Arbeit gestraft zu werden.

So sind drei der fünf Interviewten Gemeinderatsmitglieder selbstständige Unternehmer, deren Kundenbasis in Engen liegt. Alle drei nennen unter dem Aspekt der Entscheidungsfindung die Überlegung, dass Kunden auf Distanz gehen könnten, wenn die von ihnen vertretene Meinung nicht deren Interessen entspricht (Kamenzin 2010, Scheller 2010, Moser 2010). Einer der anderen zeigt unter dem Aspekt des Unterschieds zwischen öffentlicher und nicht-öffentlicher Sitzung Verständnis für diese Problematik:

„Das sind zwei Welten. [...W]ir haben Geschäftsleute da, und die müssen natürlich mit jeder Äußerung drauf achten, was sie rauslassen, ob sie Kunden gewinnen oder Kunden verlieren[...]. Weil: Ich bin ja nicht

nur der Stadtrat, sondern ich bin ja auch das Geschäft [...]“ (Gebauer 2010).

Um diesen Konflikt zwischen Kundenbindung und freiem Mandat zu vermeiden, wird es von allen recht unkritisch gesehen, dass Themen zunächst nicht-öffentlich behandelt werden, damit in der öffentlichen Sitzung dann ein gefundener Kompromiss mit rhetorisch „geglätteten“ Wortmeldungen verkündet werden kann, und eventuelle Konflikte unter Gemeinderäten oder zwischen Gemeinderäten und Bürgermeister nicht auffallen:

„Öffentlich präsentierst du das schon anders. Du sprichst mehr zum Mitschreiben, so ein bisschen salbungsvoll, nicht ganz so hart. Und bei der nichtöffentlichen Sitzung kannst du auch schon mal sagen, das war nicht meine Frage! Und da kannst du auch mal zu einem Bürgermeister sagen, jetzt lassen Sie mich ausreden!“ (Scheller 2010).

Recht offen wird Besorgnis darüber geäußert, dass die Presse das persönliche Ansehen durch einen negativen Bericht über Wortmeldungen in den öffentlichen Sitzungen zerstören kann:

„In der nichtöffentlichen Sitzung ist es ein wenig leichter zu argumentieren, weil man dann wirklich eher Sachen sagen kann. In einer öffentlichen Sitzung ist es natürlich ganz heikel, wenn du da irgendeinen Satz, und wenn es bloß ein Nebensatz ist, rauslässt, und die Presse hat ihn am anderen Morgen in der Zeitung drin, dann denkst du auch, hoppla, hättest lieber die Schnorre [den Mund, Anm. d. Autors] gehalten.“ (Kamenzin 2010)

Die Entscheidungsfindung verläuft somit zum Teil absichtlich intransparent und unter Ausschluss der Öffentlichkeit:

[...]W]enn etwas öffentlich gemacht wird, dann kann es natürlich schon sein, dass da sehr viele mitsprechen wollen. [...] Und das ist nicht immer so zielführend und gewinnbringend. Irgendwie muss dann schon manchmal einer da sein, der sagt: Jetzt reden wir erst einmal drüber, und gucken, wie wir uns da einig werden [... S]ind wir überhaupt dafür, weil wenn wir gerade dagegen sind, dann müssen wir das ja auch nicht lang auf's Tapet bringen.“ (Moser 2010).

Abgesehen davon wird das Desinteresse der Bevölkerung an den vom Gemeinderat behandelten Themen schwer gerügt. Die eigene Arbeit, die mit viel Zeitaufwand und auch psychischer Belastung verbunden ist, und nach dem eigenen Verständnis dem Wohl der Engener Bevölkerung dient, wird nach den Aussagen der Interviewten höchstens dann wahrgenommen, wenn eigene Interessen der Bürger direkt betroffen sind:

„[W]enn ich mir angucke, wie das Interesse der Bürgerschaft ist, finde ich es eher traurig. Und wenn ich das so die letzten Jahre beobachte, dann sind da ein paar Mitbürger da, die sich dafür interessieren, [...] aber die kommen auch nur dann, wenn ein spezielles Thema da ist, und dann hauen alle plötzlich wieder ab. Und da wünsche ich mir ein bisschen mehr Interesse, weil da können wir ja dann machen was wir wollen.“ (Pietzek 2010).

Allgemeine Ratlosigkeit herrscht, wie dieser Missstand angegangen werden kann und woher er rührt – obwohl einer der Interviewten zugibt, sich vor seiner Kandidatur auch nicht für Kommunalpolitik interessiert zu haben. Diese Apathie der Bürger, die selten selbstständig an die Gemeinderäte herantreten, sondern eher von diesen in Einzelgesprächen vor einer anstehenden Entscheidung zu einer Stellungnahme aufgefordert werden, wird in Ermangelung anderer Erklärungsmöglichkeiten als Zufriedenheit mit der gemachten Politik gedeutet.

Um eine Nicht-Auseinandersetzung mit Beschwerdeführern zu rechtfertigen, wird argumentiert, dass die Bürger sich nicht richtig informierten:

„Bei ein oder zwei Sachen ist das mal gewesen, in meiner Zeit [, dass ich meine Entscheidung rechtfertigen musste, Anm. d. Autors]. Da fand ich das ganz witzig, weil die sich darüber aufgeregt haben aber [...] kein Hintergrundwissen hatten. Die haben halt ihre Meinung gehabt[...], die waren auch einfach nicht in der Sitzung da und dann ist es natürlich schwierig zu argumentieren, wenn die nicht da sind[...]. Also ich fühle mich nicht unter Druck gesetzt.“ (Pietzek 2010),

oder nicht bereit seien für eine produktive Mitarbeit:

„Du kannst einfach sagen, das sind die Stänkerer. [...] Die müssen sich dann profilieren. Da ist es meistens auch gut, wenn sie rumposaunt haben, und dann ist vorbei. In erster Linie musst du dich [...] vor deinem Gewissen rechtfertigen.“ (Scheller 2010)

Aus dieser Situation ergibt sich ein Teufelskreis: Die Intransparenz der Ratsarbeit in Verbindung mit der fragwürdigen Qualität der lokalen Pressearbeit sind möglicherweise mit ein Auslöser für die dürftige Interessenslage der Bürger. Die Gemeinderäte sind in einer ambivalenten Position: Zum einen haben sie, zumindest zum Teil, ein wirtschaftliches Interesse daran, sich öffentlich nicht positionieren zu müssen, zum anderen erfahren sie das fehlende Interesse der Bürger als Geringschätzung ihres Einsatzes für das Gemeinwohl. Die Presseberichterstattung wird nicht dafür verantwortlich gemacht – vielleicht instinktiv aus Angst vor „schlechter Presse“. Weil die Bürger dann „selbst schuld“ sind, weil sie sich nicht

interessieren, und die Verlagerung offener Diskussionen in den nicht-öffentlichen Teil auch den Geschäftsleuten ermöglicht, offen zu sprechen, wird es nicht als problematisch betrachtet, sich selbstständig von der Öffentlichkeit abzukapseln.

### 5.2.1 Jürgen Habermas

Diese Problematik trifft ins Herz der zentralen Legitimitätsbedingung von Jürgen Habermas. Eine aktive Öffentlichkeit, die den transparenten Diskursen als Lieferant normativer Gründe dienen soll, muss hohen Ansprüchen genügen. Sie soll den geschlossenen Machtkreislauf zwischen bürgerlicher Gesellschaft und Politik durchbrechen und damit die Legitimationskrise beenden:

„[D]ie Öffentlichkeit [muss] darüber hinaus den Problemdruck verstärken, d.h. Probleme nicht nur wahrnehmen und identifizieren, sondern auch überzeugend und *einflußreich* thematisieren, mit Beiträgen ausstatten und so dramatisieren, daß sie [...] übernommen und bearbeitet werden.[...] Die beschränkte Kapazität zur eigenen Problemverarbeitung muß darüber hinaus für eine Kontrolle der weiteren Problembehandlung innerhalb des politischen Systems genutzt werden.“  
(Habermas 1994, 435; kursiv im Original)

Dieser Anspruch kann von einer personell schwach ausgestatteten lokalen Tages- oder Wochenzeitung nicht befriedigt werden. Vor allem die Thesen, die Medien berichteten aufgrund ihrer Abhängigkeit von Anzeigenkunden nicht unabhängig und der dürftige Anteil eigener Recherchen der Journalisten, stützen die These Habermas, dass eine „Refeudalisierung der Öffentlichkeit“ stattfindet, in der die Orientierung am „allgemeinen Interesse“ schwindet und Privatinteressen den Anschein repräsentativer Öffentlichkeit annimmt (Habermas 1990, 291 f.).

Doch die Medien allein stellen noch nicht „die“ Öffentlichkeit. Vereine und Initiativen tragen ebenfalls dazu bei. Der Prozentsatz der Bürger, die in einem Verein engagiert sind, beträgt in kleinen Städten bis zu 50% (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 288). Durch das häufige personelle Engagement der Gemeinderatsmitglieder in Vereinen kann hier eine Informationsquelle gesehen werden, die teilweise die Aufgaben der Medien kompensieren kann. Eine „technokratische Entmündigung“ der Bürger durch die Vorenthaltung von Fachwissen sei kein dauerhaft aufrecht zu erhaltender Zustand, da die zivilgesellschaftlichen Initiativen sich das Expertenwissen

und „Übersetzungen“ aus dem Code des politischen Systems besorgen könnten (Habermas 1994, 451). Was also die Apathie der Bürger angeht, nimmt Habermas an, dass es sich um eine „Öffentlichkeit im Ruhezustand“ dreht, die durch Mobilisierung im Ernstfall durchaus aktivierbar ist (Habermas 1994, 458).

Problematischer ist die Entstehung eines geschlossenen Machtkreislaufes zwischen den Mitgliedern des Gemeinderats, der Verwaltung und eventuell den Lokalredakteuren der vorhandenen Medien zu sehen. Doch auch hier vertritt Habermas die Meinung,

„daß sich auch in mehr oder weniger vermachteten politischen Öffentlichkeiten die Kräfteverhältnisse verschieben, sobald die Wahrnehmung von relevanten gesellschaftlichen Problemlagen ein Krisenbewußtsein an der Peripherie hervorruft.“ (Habermas 1994, 461).

Am kritischsten ist aus dieser Perspektive jedoch die Verzerrung der Interessenslage bei Gemeinderäten, deren Kunden auch ihre Wähler sind, zu sehen. Denn die Crux des rationalen Diskurses ist die Unvoreingenommenheit der Teilnehmer, die durch vernünftige Argumente und deren Widerlegung die Entscheidungsbasis legen sollen. Man kann Gemeinderäten unter Anbetracht der hohen Zusatzbelastung, die sie gegen wenig Lohn und Anerkennung auf sich nehmen, mit Fug und Recht unterstellen, tatsächlich dem Gemeinwohl der Bürger dienen zu wollen. Besteht jedoch die Gefahr, dass durch die politische Tätigkeit Schaden am eigenen Geschäft entsteht, bedürfte es eines irrationalen Aufopferungswillens, sich diesem ohne Grund auszusetzen. Ohne finanzielle Unabhängigkeit kann von einem Unternehmer nicht erwartet werden, seinen Betrieb und den Lebensunterhalt von sich und seiner Familie dem rationalen Diskurs zu opfern. Damit fehlt jedoch, neben einer bedenklich schwachen Medienöffentlichkeit, eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Diskurs als Instrument zur Genese legitimen Rechts.

## 5.2.2 Fritz Scharpf

„Die Fähigkeit der Öffentlichkeit, ihre Aufmerksamkeit auf ein Thema zu konzentrieren, ist notwendigerweise eng begrenzt, und sie wird durch die gleichzeitige Diskussion mehrerer oder vieler Probleme schnell überlastet.“ (Scharpf 2006, 279)

Mit dieser These stellt Fritz Scharpf die Öffentlichkeit anders dar als Habermas. Das problematisierte Desinteresse der Bürger an der Tätigkeit der Gemeinderatsmitglieder ist also aus dieser Perspektive keine sich im Notfall aktivierende „Öffentlichkeit im Ruhezustand“, sondern ein Apparat, der leicht und auch „notwendigerweise“ überlastet ist. Lediglich in Einzelfällen kann eine wirksame Pressefreiheit helfen, Amtsmissbrauch und staatliche Willkür zu verhindern (Scharpf 2006, 300).

Da eine schwache Öffentlichkeit die Bildung von Präferenzen insgesamt erschwert bis verhindert, kann keine nennenswerte Input-Legitimation stattfinden. Auch eine aufmerksame Medienöffentlichkeit als Mechanismus zur Sicherung politischer Verantwortlichkeit fällt weg. Fraglich bleibt, ob ein anderer Mechanismus Output-Legitimität herstellen kann.

Wie oben erwähnt, unterscheidet Scharpf dabei zwischen wettbewerbs- und konkordanzdemokratischen Strukturen. Laut Lars Holtkamp charakterisieren sowohl Hans-Georg Wehling als auch Gerhard Lehmbruch die baden-württembergische Kommunalpolitik unter anderem aufgrund ihres schwachen Parteienwettbewerbs und der Häufigkeit einstimmiger Entscheidungen als Konkordanzdemokratie (Holtkamp 2008, 84; vgl. Wehling 2000, 192). Damit kann hier die Kontrolle nicht durch eine klar definierte Opposition in Verbindung mit Wahlen stattfinden, sondern man ist „auf die Verhandlungslogik des Coase-Theorems angewiesen, um kollektiv verbindliche Entscheidungen zu legitimieren.“ (Scharpf 2006, 310). Unter diesen Annahmen ist ein Ausschluss der Öffentlichkeit sogar förderlich, denn

„[u]m erfolgreich politische Lösungen finden zu können, welche die Gesamtwohlfahrt erhöhen, müssen die Verhandlungsführer die Möglichkeit haben, innovative Regelungen zu entwickeln und „faire“ Verteilungsregeln zu akzeptieren, die auch von allen anderen Parteien akzeptiert werden können.“ Bei den Verhandlungen kann „die Basis nicht an den Prozessen der gemeinsamen Suche nach adäquaten Lösungen und des Feilschens um die Verteilung von Kosten und Nutzen teilnehmen [...] und [...] Verhandlungen [könnten] nicht erfolgreich sein [...], wenn alle Informationen über den Verhandlungsverlauf der Öffentlichkeit zugänglich wären[...]“ (Scharpf 2006, 311).

Damit wird eine Verlegung der Entscheidungsfindung an nicht-öffentliche Positionen unter Gesichtspunkten der Output-Legitimation relativ unproblematisch. Eine wichtige Voraussetzung für ein Verhandlungssystem ist jedoch, dass alle betroffenen Interessen einen Vertreter in der Verhandlungsrunde haben, was im vorherigen Kapitel bereits kritisch untersucht wurde.

Zudem erlangen die Medien als meist alleinige Besucher der öffentlichen Gemeinderatssitzungen durch diese Situation eine außerordentliche Macht, deren Legitimität anzuzweifeln ist. Wie auch die Aussagen der interviewten Gemeinderatsmitglieder bestätigen, besitzen sie allein durch das Potenzial zur Herstellung von Öffentlichkeit, das als Druckmittel gegenüber den Kommunalpolitikern benutzt werden kann, großen Einfluss auf den Ausgang von Gemeinderatsentscheidungen (Rombach/ Jacobi 2000, 272).

## **6. Interne Legitimationsfaktoren**

Nachdem nun mit der Bearbeitung der Themenfelder Wahlen und Öffentlichkeit die eher indirekt auf die Entscheidungen wirkenden Faktoren betrachtet wurden, rücken nun die kommunale Parteienpolitik, die Frage der Entscheidungskompetenz und die der kommunalen Finanzen ins „Scheinwerferlicht“ der zwei aufgestellten Legitimitätstheorien.

### **6.1 Parteienpolitik auf Kommunalebene**

Auf der Kommunalebene in Baden-Württemberg herrscht eine „parteienfeindliche politische Kultur“ (Wehling 2000, 194). Alle Funktionen, die Parteien des politischen Systems in Deutschland gemeinhin zugeschrieben werden, spielen auf der kommunalpolitischen Ebene in Baden-Württemberg keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Durch kurze Wege und direkte Kontakte auf dieser Ebene ist die Partei nur eine von mehreren möglichen Kommunikationskanälen zwischen Bevölkerung und Verwaltung. Vereine und Initiativen können in direkter Konkurrenz zu den Parteien die Bündelungsfunktion von Interessen übernehmen (Wehling 2000, 197). Durch die geringe programmatische Ausprägung der lokalen Parteiprogramme, die auch bei den Kandidaten zum Teil wenig bekannt sind,

wird die Orientierungsfunktion überflüssig (Wehling 2000, 195). Auch die Rekrutierungsfunktion wird von den Vereinen übernommen, da das Wahlsystem wie oben beschrieben örtliche Honoratioren und Vereinsfunktionäre bevorzugt – die Parteien müssen die Kandidaten für ihre Liste nach den Kriterien auswählen, nach denen üblicherweise die Stimmen bei der Gemeinderatswahl verteilt werden. Und auch in der Sozialisierungsfunktion, durch die das politische Personal für seine Aufgaben befähigt werden soll, werden durch die Vereine mit ihren Möglichkeiten der Verantwortungsübernahme in dortigen Vorstandsgremien besser geleistet, als in der Partei (Wehling 2000, 198).

Trotzdem beeinflusst das Vorhandensein von Parteistrukturen die Entscheidungen der Gemeinderäte in nicht unerheblichem Maße, wie die Interviewergebnisse zeigten. Vier Bereiche sind dabei besonders aufgefallen: Die scheinbar zufällige Aufteilung in die unterschiedlichen Parteien durch die Kandidatenselektion vor der Wahl, ein Fraktionszwang, der zwar verleugnet wird, aber trotzdem nicht ganz von der Hand zu weisen ist, die schwerpunktmäßig jeweils in der Fraktionssitzung stattfindende Diskussion über Entscheidungen und die besondere Situation fraktionsloser Gemeinderatsmitglieder.

Vier der befragten Gemeinderatsmitglieder wurden von einem der drei Fraktionsvorsitzenden darauf angesprochen, ob sie nicht kandidieren möchten. Eine gibt offen zu, dass sie, wäre sie von der anderen Seite zuerst angesprochen worden, für die andere Seite kandidiert hätte:

„[O]b mich die CDU gefragt hätte oder die UWV, das wär mir egal gewesen. Da hätt ich zu beiden können gehen. [...] Nur wenn man eher zu der SPD gehören möchte, dann hat man's natürlich auch ein bisschen schwer.“ (Moser 2010)

Der zweite war vor und während der Kandidatur kein Parteimitglied, und ist aufgrund eines Versprechens nach seiner Wahl beigetreten – betont aber, wie alle fünf, stark seine Distanz zur Parteiideologie und seine Unabhängigkeit in der Meinungsbildung (Scheller 2010). Der dritte ist zwar schon über ein Jahr Mitglied der CDU-Fraktion im Gemeinderat, hat sich aber unter seinen Fraktionskollegen vorbehalten, nicht Mitglied der Partei werden zu müssen – eigentlich bestanden eher Sympathien zur SPD, diese

schien ihm jedoch keine Möglichkeit zu bieten, sich in den politischen Prozess einbringen zu können:

„Also die SPD hat mich gefragt, und da bin ich nicht hin [...]. Der Hauptgrund ist: Ich investiere viel Zeit. Was ich mache, mach ich richtig, und wenn man zu zweit oder zu dritt bei der SPD sitzt, hast du nie eine Chance was zu machen. [...] Wenn ich was mache, dann will ich auch die Chance haben, das irgendwie mitzugestalten. Und das kann ich in einer Minderheitengeschichte nicht.“ (Gebauer 2010).

Die Motivation zur Kandidatur geht nicht von den Einzelpersonen aus, sondern die jeweiligen Fraktionsvorsitzenden halten Ausschau nach möglichst vielversprechenden Kandidaten. Die Parteien sind auf Stimmenfänger angewiesen und lassen sich dementsprechend auch darauf ein, Kandidaten aufzustellen, die nicht Parteimitglied werden wollen. Die „Rathausparteien“, die freien Wählervereinigungen, müssen in ihrem Wahlkampf sowieso den Balanceakt zwischen einem gemeinsamen Programm und der postulierten Parteilosigkeit absolvieren. Kandidaten, die für eine Partei oder Wählervereinigung kandidieren, können sich zwar im Wahlkampf selbst und ihrem Bekanntenkreis gegenüber verbal stark von dem Programm der Partei oder der Fraktion distanzieren. Ihre Stimmen kommen jedoch immer der ganzen Liste zugute und sorgen eventuell dafür, dass Listengenossen nachrücken. Die Persönlichkeitswahl in Baden-Württemberg erscheint in Verbindung mit dieser zum Teil willkürlichen Kandidatenzuteilung demnach etwas inkonsequent.

Nimmt man aber an, dass die Mitgliedschaft in einer bestimmten Fraktion zumindest teilweise rein durch Zufall bestimmt wird, so wird die Idee eines Fraktionszwanges geradewegs absurd. Alle Interviewten bestehen zwar darauf, dass ein Fraktionszwang nicht existiert. Es wird jedoch eingeräumt, dass man bei bestimmten Anträgen mit dem Argument, dass man ja sonst nichts erreichen könne, darauf eingestimmt wird, bei der Abstimmung mitzuziehen:

„Also in der Fraktion wird schon heftig diskutiert, wobei eigentlich das Schöne ist, dass es keinen Fraktionszwang gibt bei uns. [...] Es gibt schon gewisse Sachen, wo man sagt: Leute, da müssen wir, weil sonst erreichen wir nichts. [...] Dir gehts gegen den Strich, du weißt aber im Endeffekt: Ich muss dafür stimmen. Man geht immer nur Kompromisse ein.“ (Scheller 2010).

Zusätzlich ist es auch die anerkannte Aufgabe des Fraktionsvorsitzenden, dafür zu sorgen, dass die Fraktion möglichst einig auftritt und einen gemeinsamen Kompromiss vertritt.

„Der Fraktionsvorsitzende bei uns ist der Herr S. [...] und in der Fraktionssitzung diskutiert man ja darüber. [...] Wenn er die Meinung total gespalten sieht, dann fragt er: Wie könnte ich das jetzt mit nach Hause nehmen, dass wir uns entscheiden? [...] Können wir es mittragen? Können wir es nicht mittragen, weil es keine gute Idee ist, oder können wir es nicht mittragen, weil es von der CDU kommt? [...] Und dann kommen schon manchmal die Abstimmungen so zustande. Man war ja dann für den Sozialpass.“ (Moser 2010).

So, wie der Entscheidungsablauf ist, macht das auch Sinn, denn vor der öffentlichen Gemeinderatssitzung wird zu jedem Tagesordnungspunkt nur innerhalb der jeweiligen Fraktion geklärt, wer dafür und wer dagegen ist – es ist also zumeist unklar, wie sich die andere Fraktion verhält. Unter der Voraussetzung, dass diese geschlossen abstimmt, verschenkt man bei einigermaßen ausgeglichenem Kräfteverhältnis die Möglichkeit der Einflussnahme, wenn man sich nicht untereinander einigt. Es bleibt jedoch durchweg ein Widerspruch zwischen der Aussage, man vertrete nicht die Meinung der Partei, sondern seine eigene, und der Mitgliedschaft in einer Fraktion bestehen.

Noch deutlicher wird das Argument bei der Betrachtung der vorgelagerten, fraktionsinternen Diskussion der Tagesordnungspunkte. Denn hier erschließen sich den Mandatsträgern Informationsquellen, die entscheidenden Einfluss auf ihre persönliche Meinungsbildung nehmen können, und hier bringen sie ohne Druck durch die Medienöffentlichkeit ihre eigenen Argumente und ihr Fachwissen vor (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 315). Unter dem Gesichtspunkt, dass manche Mitglieder der Fraktion, die hier gleichberechtigt an der offenen Diskussion beteiligt sind, nur aus dem Grund teilnehmen können, weil sie im Vorlauf der Wahlen „zuerst“ gefragt wurden, erscheint dieses wichtige Forum als künstlich eingeschränkt. Nach Aussagen aller Interviewpartner kann es vorkommen, dass man während der öffentlichen Sitzung von den anderen Fraktionen neue Informationen erhält, und aufgrund dessen sein Abstimmungsverhalten noch einmal ändert:

„Es kann auch sein, dass im Gemeinderat noch was Neues auf den Tisch kommt, wobei das immer sehr schwierig ist. [...] Was ich auf jeden

Fall noch wirklich zu hundert Prozent weiß, ist, dass ich von einer Gegenstimme zur Enthaltung tendiere bin.“ (Scheller 2010).

Unter dem Druck der Moderation durch den Bürgermeister wird eine offene Diskussion aber meistens nicht mehr stattfinden.

„Oftmals denkt man, warum soll ich jetzt für das Geld ausgeben, [...] das gefällt mir nicht oder das bringt doch nichts, und manchmal kann es schon in der Diskussion so sein, wenn jetzt alle sagen, sie finden das wunderbar und toll und brauchen das unbedingt, dass ich dann sage, ok, dann stimme ich halt zu. [...] Meistens stimme ich dann halt auch zu[...]. Aber meistens hat man schon vor der Sitzung sein eigenes Meinungsbild vorab gehabt, man bespricht es in der Fraktion.“ (Kamenzin 2010).

Am extremsten trifft der Ausschluss aus der sachlichen Diskussion jedoch fraktionslose Gemeinderatsmitglieder, wie zum Beispiel das SPD-Gemeinderatsmitglied Pietzek aus Engen. Für seine Entscheidungsfindung greift er zwar soweit wie möglich auf externe Informationsquellen zurück, er hat jedoch keinen Fraktionskollegen, auf dem der gleiche Entscheidungsdruck lastet, oder der, bei nicht-öffentlichen Sitzungsunterlagen, auf dem gleichen Informationsstand ist, wie er, mit dem er also eine offene Diskussion führen könnte. Verschärfend kommt hinzu, dass die Geschäftsordnung des Engener Gemeinderats die Regelung getroffen hat, dass der Fraktionsstatus erst ab drei Ratsmitgliedern vergeben werden kann, dass Fraktionslose jedoch kein Recht auf Sitze in beratenden oder entscheidenden Ausschüssen haben. Damit werden einem fraktionslosen Gemeinderatsmitglied sowohl Informationen, als auch Entscheidungsgewalt zu einem gewissen Ausmaß vorenthalten. Unter pragmatischen Gesichtspunkten könnte der betroffene Mandatsträger natürlich auf einer anderen Liste kandidieren, wie oben besprochen. Es erwachsen jedoch nicht nur ihm Nachteile aus dieser Situation. Befragte Mitglieder der anderen zwei Fraktionen könnten sich vorstellen, dass seine von ihnen teilweise als sinnvoll empfundenen Anträge bei entsprechender Vorbereitung in der eigenen Fraktionssitzung durchaus Erfolg haben könnten und auch Erfolg in ihrer Partei haben könnten, so jedoch kaum genug Rückhalt finden:

„Kollege Pietzek als einziges Mitglied der SPD hat oftmals auch wirklich gute, soziale Ideen, die werden aber grundsätzlich abgeschmettert, weil es von Pietzek oder halt von der SPD kommt.“ (Gebauer 2010).

„[D]ieses politische Fraktionen-Gegenspiel, es herrscht schon vor [...]. Wenn du jetzt einen Vorschlag bringst, dann ist der schon mal generell schlecht, weil er von der falschen Seite kommt, dann wartet man sechs acht Wochen, dann kommt er von der anderen Seite, dann ist er toll.“ (Scheller 2010).

### **6.1.1 Jürgen Habermas**

Die im letzten Kapitel festgestellte Tatsache, dass es sich bei der kommunalen Ebene in Baden-Württemberg eher um eine Konkordanz-, denn um eine Wettbewerbsdemokratie handelt, ist der Annäherung an das Ideal der deliberativen Demokratie zuträglich (Scharpf 2006, 276 ff.). Die kommunale Ebene scheint gerade in kleinen Städten oder Landgemeinden all das zu bieten, was in der nationalen oder gar internationalen Politik unmöglich erscheint: Starker Sachbezug, starke Einbindung der Betroffenen, eine Entscheidung nach einer Diskussion mit lokal nachvollziehbaren Argumenten.

Leider wird dieses Potenzial zur Annäherung an die deliberative Demokratie nach den obigen Erkenntnissen nicht ausgeschöpft. Der Grund dafür könnte in der inkonsequenten parteipolitischen Durchdringung der Kommunalpolitik gesehen werden.

Durch die Selektion der Kandidaten in eines der beiden „Lager“ der Christdemokraten oder der Freien Wähler werden Honoratioren, die sich eigentlich nicht mit der übergeordneten Ideologie identifizieren in den Raum einer Partei oder Wählerverbindung „eingeschlossen“. Die durch die Literatur bestätigte Aussage der Interviewpartner, dass die wichtigste Informationsquelle für die Meinungsbildung die Diskussion innerhalb der Fraktionssitzung am Tag vor der Gemeinderatssitzung ist (Naßmacher/Naßmacher 2007, 243), verdeutlicht, wie fatal diese Trennung für den deliberativen Prozess ist. Die Ausgestaltung der Fraktionssitzung hängt natürlich vom jeweiligen Fraktionsvorsitzenden ab, es ist jedoch üblich, dass diese zu wichtigen Themen betroffene Bürger einladen (oder dass diese selbst um eine Einladung zur Fraktionssitzung bitten) und diese dort dann nur ein durch die Moderation des Fraktionsvorsitzenden beschränktes Rederecht besitzen. Infolgedessen kann sich dort – je nach Mediationskompetenz des Vorsitzenden – unter annähernd gleichen Kommunikations-

voraussetzungen ein Abtausch rationaler Argumente entwickeln, der einen Lernprozess initiiert und „gute Gründe“ für eine Entscheidung identifiziert. Einziges Problem ist natürlich, dass die Fraktionen diesen Prozess jeweils getrennt durchführen und sich damit den „guten Gründen“ der jeweils anderen verschließen. Ohne die künstliche Parteiengrenze, die sich durch die Wahlen und die Entscheidungsvorbereitung zieht, könnten rationale Entscheidungen gefunden und getroffen werden, ohne dass der Spagat zwischen dem „frei entscheidenden Mandatsträger“ und der Fraktionsdisziplin zur Durchsetzung des politischen Gewichts einer Partei gemacht werden muss (vgl. Naßmacher/ Naßmacher 2007, 243).

Ganz extrem zeigt sich die Verletzung der Voraussetzungen deliberativer Demokratie in Konstellationen wie der der Kleinstadt Engen, wo Mitglieder des Gemeinderats nicht die für die Fraktionsbildung festgelegte Mindestanzahl von Mandaten erreichen und damit in ihren gleichen Teilnahmerechten – sowohl das informell sich verbietende Teilnahmerecht an der Diskussion innerhalb der vorbereitenden Fraktionssitzungen der anderen, als auch das formal bestehende Hindernis an der Mitwirkung der Beschlüsse im kommunalen Ausschusswesen – massiv eingeschränkt werden.

In seiner Theorie sieht Habermas Parteien aufgrund ihres Beitrags zur parlamentarischen Willensbildung als wesentlichen Bestandteil des politischen Pluralismus (Habermas 1994, 211). Auf der lokalen Ebene scheinen sie dieser Aufgabe jedoch entgegenzuwirken.

### **6.1.2 Fritz Scharpf**

Unter dem Legitimitätsverständnis von Fritz Scharpf könnte durch eine angemessene Ergänzung mit output-orientierten Argumenten die gerade genannten Probleme möglicherweise ausgeglichen werden. Dazu müsste das institutionelle Arrangement sowohl eine positive Förderung des Gemeinwohls durch die Entscheidung sicherstellen, sowie dem effektiven Minderheitenschutz bzw. dem Schutz vor Machtmissbrauch dienen.

Die zum Teil willkürliche Verteilung der Kandidaten auf eine Fraktion und die wenig ausgeprägte Parteilichkeit sorgen dafür, dass die Fraktionen als Verhandlungseinheit nicht über einheitliche politische Präferenzen verfügen.

Die hierarchische Anordnungsgewalt des Fraktionsvorsitzenden ist dadurch eingeschränkt (Scharpf 2006, 312). Die Parteien selbst neigen dazu, „ihre eigene Parteilichkeit zu verleugnen“ und „die Kontakte zwischen lokalen Parteigruppen und dem überregionalen Parteiapparat [sind] ausgesprochen schwach.“ (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 29). Aufgrund der letzten zwei Gegebenheiten wird vor allem auch die baden-württembergische Kommunalebene (Holtkamp 2008, 121), wie oben bereits erwähnt, als konkordanzdemokratisches politisches System bezeichnet. Die Frage nach der politischen Verantwortlichkeit und damit der Kontrolle von Machtmissbrauch verlagert sich durch den Ausschluss der Öffentlichkeit auf die innerparteiliche Ebene. Hier müssten die politischen Präferenzen möglichst homogen sein, so dass der Fraktionsvorsitzende vorwiegend im Sinne der Medianpräferenzen der Parteibasis handelt (Scharpf 2006, 312). Das ist jedoch nicht gegeben, so dass das Institutionengefüge auch hinsichtlich seiner outputorientierten Legitimität fragwürdig erscheint.

Das tieferliegende Problem ist hierbei, dass nach Scharpf idealtypische konkordanzdemokratische Systeme aus der Not heraus entstehen, eine andere Legitimationsbasis als die reine Mehrheitsherrschaft zu brauchen, da ethnische, religiöse oder klassenpolitische Konfliktlinien die Bürgerschaft voneinander trennen (Scharpf 2006, 309). Das auf der Tradition der kommunalen Selbstverwaltung beruhende konkordanzdemokratische System der baden-württembergischen Gemeinden rührt dem gegenüber von der Emanzipation der bürgerlichen, wohlhabenden Klasse gegenüber den Monarchen her. Selbstverwaltung wurde „als Gestaltungsmöglichkeit privilegierter Akteure (insb. vermögender Bürger), die innerhalb eines lokal begrenzten Raumes [...] bestimmte Bereiche selbst gestalten“ (Naßmacher /Naßmacher 2007, 35) verstanden. Damals wurde als selbstverständlich vorausgesetzt, dass nur die Klasse des begüterten Bürgertums über die nötige Kompetenz zur Verwaltung und Bewirtschaftung der Gemeindeangelegenheiten verfügte. Heute ist zwar klar, dass an politischen Entscheidungen jede Bevölkerungsschicht Mitwirkungsrecht haben muss. Mit der Behauptung, auf kommunaler Ebene werde nicht politisiert, sondern es gehe um reine Sachentscheidungen, haben Honoratioren und ortsansässige

Grundbesitzer und Gewerbetreibende jedoch ein vielbeachtetes Argument in der Hand, um ihre Bevorzugung in einem „grundlos“ weiterhin konkordanzdemokratisch organisierten kommunalen Institutionengefüge zu begründen (vgl. Naßmacher/ Naßmacher 2007, 28).

Damit ist sowohl der Schutz vor Machtmissbrauch durch innerparteiliche Verantwortlichkeit und Homogenität der Präferenzen, als auch der durch Parteienwettbewerb im Rahmen einer Wettbewerbsdemokratie ausgeschaltet, während die Entscheidungsergebnisse tendenziell gutsituierte Bürger bevorzugen. Von Output-Legitimität ist so kaum zu sprechen.

## 6.2 Die Kompetenzfrage – Gemeinde vs. Landratsamt

Aufgrund der vertikalen Politikverflechtung ist die Gemeinde in ihrer Handlungsfreiheit durch „beachtliche Restriktionen durch ökonomische Lage, finanzwirtschaftliche Möglichkeiten und verwaltungstechnische Bindungen“ (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 231) eingeschränkt. Relativ offensichtlich ist damit natürlich „zugleich die Gefahr verbunden, dass sich [...] Entscheidungen in Gremien verlagern, die nicht legitimiert sind und denen die demokratische Kontrolle über gleiche und geheime Wahlen fehlt.“ (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 233). Besonders interessant ist dabei im baden-württembergischen Kontext das Landratsamt, als den Gemeinden direkt übergeordnete Rechtsaufsichtsbehörde und als Verwaltungsbehörde, die kleine Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt.

Die komplizierten Verflechtungen, die sich durch das jeweils individuelle Ausmaß der Zusammenarbeit zwischen Landratsamt und Gemeinde ergeben, können im begrenzten Umfang dieser Arbeit nicht umfassend dargestellt werden. Ansetzend an einer aktuellen Entwicklung, die sich in der Fallstudie über den Bau eines Funkturms in Engen gut herausarbeiten lässt, kann jedoch ein Teilaspekt der Problematik aufgezeigt werden.

Startpunkt der Problematik war die Kündigung des Nutzungsvertrags mit der Deutschen Funkturm GmbH für den im Wohngebiet H. gelegenen Sendemast zum Ende des Jahres 2010 durch die Stadt Engen, die sich davon eine Verbesserung der Verkäufe der dortigen Wohnbaugrundstücke versprach. Den Bauherren wurde eine Beendigung der Nutzung des

Sendemasts als Mobilfunkstation und der Abbau des Sendemasts zugesichert. Um das Mobilfunknetz in der Stadt Engen trotzdem aufrecht zu erhalten, legte die Deutsche Funkturm GmbH dem Gemeinderat einen Bauantrag für einen neuen Sendemast vor, der den Bau eines 42 Meter hohen Turms am Rand des Naturschutzgebiets S. auf der anderen Seite der Stadt vorsah. Bei Bekanntwerden dieses Vorhabens bildete sich die Bürgerinitiative „Pro Engen“, deren Unterstützer sich vornehmlich aus Anwohnern des in der Nähe des Naturschutzgebiet S. liegenden Wohngebiets rekrutierten. Angesichts der mehr als 1.000 Unterschriften stellten sich der Bürgermeister sowie der Gemeinderat gegen den Bauantrag und verweigerte am 23.02.2010 die Genehmigung. Um einen Alternativstandort vorschlagen zu können, wurde eine Firma vom Gemeinderat mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Dieses schlug vor, den Funkturm im Wohngebiet H. so lange weiter zu betreiben, bis aufgrund einer neuen Technologie mit stärkerer Reichweite in einigen Jahren ein weiter entfernt gelegener Mast außerhalb des stadtnahen Gebiets genutzt werden könne. Inzwischen hatte sich die Deutsche Funkturm GmbH an das Landratsamt Konstanz, die zuständige Bauamtsbehörde, gewandt. Dieses konnte, einer Novellierung der Landesbauordnung zufolge, die am 01. März 2010 in Kraft getreten war, am 01.07.2010 das fehlende Einvernehmen des Gemeinderats ersetzen, da es die Ablehnung als rechtswidrig einschätzte (§54 Abs. 4 LBO BW). Vor der Gesetzesnovelle war die Baurechtsbehörde an die Entscheidung des Gemeinderats gebunden. Das Landratsamt berief sich bei der Genehmigung zum einen auf die Aussage des Betreibers, dass es keinen Alternativstandort gebe und zum anderen auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Freiburg und des Bundesverwaltungsgerichts, nach der die Voraussetzung für die Erteilung der Baugenehmigung damit erfüllt sei. Der Gemeinderat beschloss, ein Rechtsgutachten in Auftrag zu geben, um abzuschätzen, ob eine Klage vor dem Verwaltungsgericht Erfolg haben könnte. Das Gutachten bescheinigte keine Aussicht auf Erfolg. Der Gemeinderat sah deshalb – entgegen der Forderung der Bürgerinitiative „Pro Engen“ – von der Klage ab, um nicht das Risiko einer hohen Schadensersatzzahlung einzugehen, die die Gemeindefinanzen leicht überstrapazieren könnte.

### 6.2.1 Jürgen Habermas

Die zwei zentralen Legitimationsprobleme sind (1) die Frage der Kompetenzzuordnung und (2) die Frage der Rechtmäßigkeit und Rechtssicherheit. Wie oben erwähnt, müsste sich nach Habermas ein idealer Gesetzgeber im Rahmen der demokratischen Genese von Recht als erstes die Frage stellen, ob er überhaupt für die Regelung der Frage zuständig ist. In Deutschland und der EU ist dies formell durch das Subsidiaritätsprinzip geregelt (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 71).

Fraglich ist jedoch zunächst, ob in diesem Zusammenhang der Begriff des „Gesetzgebers“ für den Gemeinderat verwendet werden kann. Denn einerseits ist die Genehmigung eines Bauantrags eine Einzelfallhandlung und kein Beschluss über eine gesetzesförmige Handlungsnorm. Dieses Problem kann zunächst aufgrund der Tatsache vernachlässigt werden, dass nach Habermas jede politische Frage, die öffentliches Interesse findet, Eingang in das demokratische Verfahren finden soll (Habermas 1994, 211). Andererseits besitzen formal nur der Bund und die Länder in Deutschland Staatsqualität. Der Gemeinderat ist kein Parlament im engeren Sinne, sondern der Exekutive zuzurechnen. Auf der anderen Seite ist der Gegenstand von Kommunalpolitik die Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens, und durch seine Prioritätensetzung und seine Entscheidungen übt der Gemeinderat einen beträchtlichen Einfluss auf die Lebensqualität der Bürger aus. Durch seine im Rahmen der oben diskutierten demokratischen Legitimität als gewählte Vertretung der Bürger müssten ihm also die Eigenschaften eines Gesetzgebers im Habermas'schen Sinne übertragen werden dürfen.

Zu (1): Vorausgesetzt nun, der Gemeinderat hätte vor der Entscheidung über den Bauantrag für einen Funkmast überlegt, welches Gremium besser für diese Entscheidung zuständig wäre, welche Alternativen wären in Betracht gekommen?

Gleichzeitig mit den Gemeinderäten wird bei der baden-württembergischen Kommunalwahl auch der Kreistag gewählt. Das Gremium ist auf der Landkreisebene angesiedelt und entscheidet über den Aufgabenbereich des

Landratsamts (Neser 2009, 36). Zwei weitere Alternativen „nach oben“ wären der Stuttgarter Landtag sowie der Bundestag in Berlin. „Nach unten“ gibt es gegebenenfalls noch den Ortschaftsrat als kleinstmögliche politische Ebene.

Um zu entscheiden, welche Ebene am geeignetsten für die Entscheidung über den Bauantrag der Deutschen Funkturm GmbH gewesen wäre, können wir uns an der Formulierung des Diskursprinzips durch Habermas orientieren. Dort heißt es: „Gültig sind genau die Handlungsnormen, denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen könnten.“ (Habermas 1994, 138). Daraus kann abgeleitet werden, dass die Ebene am ehesten zuständig ist, die am besten die Interessen aller möglicherweise Betroffenen repräsentiert. Bei der Installation eines Funkturms wären das alle Anwohner, die im „Strahlungsgebiet“ des Funkturms ihr Wohnhaus haben, alle Einwohner und Arbeitnehmer oder Selbstständigen in der Stadt, die ein Mobilfunknetz benötigen, Vertreter der Deutschen Funkturm GmbH und Vertreter von Mobilfunkanbietern, die das Gebiet über den Funkturm bedienen wollen. Diese Interessen sind tatsächlich im Rahmen des Gemeinderats am besten vertreten. Der Ortschaftsrat würde nur ein Teilgebiet des Strahlungsgebiets abdecken, der Kreistag bereits viel mehr als das betroffene Gebiet. Das erste Hauptproblem ist damit eindeutig beantwortet. Der Landtag, der am 04.11.2009 den entsprechenden Artikel in der Landesbauordnung durch einstimmigen Beschluss geändert hat, hat dadurch in Kauf genommen, dass in Zukunft ähnliche Fälle auftreten. Voraussetzung für die Anwendung der neuen Norm ist jedoch, dass die Entscheidung des Gemeinderats (nach Einschätzung des Landratsamts) rechtswidrig ist, womit das zweite Hauptproblem in das Blickfeld gerät.

Zu (2): Hier treffen zwei von Habermas im Rahmen der deliberativen Demokratietheorie postulierte Prinzipien aufeinander. Zum einen gilt der Grundsatz der Revidierbarkeit der Ergebnisse. Den Inhalt einer nach der Mehrheitsregel getroffenen Entscheidung betrachtet er „als das rational motivierte, aber fehlbare Ergebnis einer Argumentation[...], die im Hinblick auf institutionelle Entscheidungszwänge abgebrochen worden ist – und im Prinzip wieder aufgenommen werden kann.“ (Habermas 1994, 220). So hätte

die unterlegene Minderheit die Chance, in der nächsten Runde mit besseren Argumenten das Ruder wieder herumzuziehen. Bezogen auf die Fallstudie könnte dies so interpretiert werden, dass der Gemeinderat mit dem Argument, dass er die betroffenen Interessen im Fall des Sendemasts besser bündelt, als die Landkreisebene, eine entsprechende Wiederaufnahme der Debatte über die Landesbauordnungsreform im Landtag verursachen sollte. Damit ist die zu Beginn erfolgte Einschätzung des Gemeinderats als legislatives Organ an dieser Stelle jedoch wieder relativiert worden, denn offensichtlich hat eine parlamentarische Körperschaft auf anderer Ebene im ebenfalls demokratischen Verfahren das Gesetz begründet, das von der Gemeinde bei ihren Einzelfall-Entscheidungen beachtet werden muss. Dies ist das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Habermas 1994, 213).

In ihrer Doppelrolle als sich selbst verwaltende Körperschaft und als ausführende Verwaltung verwischt in der Gemeinde die Grenze zwischen Legislative und Exekutive. Die Legitimität der Kompetenzverschiebung, die durch die Landesbauordnungsnovelle stattgefunden hat, wäre nur durch eine Betrachtung der Legitimität des Entscheidungsprozesses auf Landtagsebene zu bewerten. Nimmt man an, dass dieser rudimentären Legitimitätsvoraussetzungen genügt, muss die Gemeinde auch in ihrer Doppelrolle sich zunächst als ausführende Gewalt streng an den Rahmen der Gesetze halten, und kann dann versuchen, den demokratischen Prozess auf der übergeordneten Ebene durch ihre Argumente weiterzubringen.

### **6.2.2 Fritz Scharpf**

An dieser Stelle muss zunächst deutlich gemacht werden, dass Scharpf seine Überlegungen zum Thema Legitimität nie explizit an der kommunalen Ebene ansiedelt. Diese wird lediglich im Zusammenhang mit der Durchführung der Beschlüsse auf Landes-, Bundes- oder EU-Ebene erwähnt. Trotzdem liegt dieser Arbeit ein Verständnis von Gemeinderäten zugrunde, das sie aufgrund ihrer Selbstverwaltungskompetenz als parlamentarisches Gremium würdigt (so auch Bogumil/ Holtkamp 2006, 79). Deshalb werden im Folgenden die technischen Voraussetzungen, die

Scharpf an die Legitimität von Entscheidungen auf Landes-, Bundes- oder EU-Ebene knüpft, auch auf die Kommunalebene übertragen.

Es kann festgestellt werden, dass die Entscheidung des Gemeinderats über die Genehmigung des Bauantrags ein Nullsummenspiel darstellt, da durch eine Genehmigung die Bewohner des einen Wohngebiets schlechter gestellt würden, durch eine Ablehnung die des Wohngebiets, wo der Funkturm bisher steht und weiterbetrieben werden müsste. Der Legitimationsbedarf ist entsprechend hoch, auch wenn die Schwere des Eingriffs aufgrund der emotional und zum Teil auch esoterisch geführten Diskussion nicht leicht zu bestimmen ist. Beim Umfeld ist zu konstatieren, dass man in der Gemeinde eigentlich von einem ausgeprägten Wir-Gefühl sprechen können müsste.

Damit stellt die Input-Legitimation das Mittel der Wahl dar. Setzen wir voraus, dass der Gemeinderat die beteiligten Präferenzen angemessen widerspiegelt, und dass jedes Mitglied auch eine Gemeinwohl-Präferenz hat, so ist die Entscheidung gegen den Bauantrag der Deutschen Funkturm GmbH als legitim zu betrachten.

Die Entscheidung des Landtags, die endgültige Entscheidung auf die nächsthöhere Ebene zu verlegen kommt demgegenüber einer Verlagerung der Entscheidung auf ein Expertengremium gleich. Unter der Voraussetzung, dass es weder im Interesse des Gemeinderats, noch im Interesse des Landratsamts liegen kann, gegen gesetzliche Vorgaben zu verstoßen, ist nur die Begründung mit dem höheren Fachwissen des ohnehin als Rechtsaufsichtsbehörde eingesetzten Amtes nachvollziehbar. Als zentrale Frage stellt sich hier also, ob das Landratsamt als nicht gewähltes Expertengremium allein durch die Berücksichtigung outputorientierter Legitimationsargumente eine stärkere Legitimation erreichen kann, als der Gemeinderat durch seine Input-Legitimation. In den Worten Scharpfs müsste das Landratsamt „dem Ideal des wohlwollenden und allwissenden Diktators entsprechen: Sie dürfen ihre Macht nur zur Wohlfahrtsmaximierung und zur Sicherung der Verteilungsgerechtigkeit einsetzen[...]; und sie müssen alle dafür notwendigen Informationen gewinnen und richtig verarbeiten können.“ (Scharpf 2006, 286). Ob das der Fall ist, kann hier nicht abschließend

behandelt werden. Bereits die Überlegung gibt jedoch einen Hinweis darauf, wo durch die Neuregelung der Landesbauordnung Legitimationsschwächen entstehen könnten.

### 6.3 Die kommunalen Finanzen

Auch in Baden-Württemberg ist die Finanzlage der Kommunen schwierig. Durch die Finanzkrise ab September 2008 konnte der erst kurz vorher eingeschlagene Konsolidierungskurs vielerorts nicht weitergeführt werden (Weiblen 2009, 134). Einschließlich ihrer Eigenbetriebe, auf die zunehmend Schulden ausgelagert wurden, waren die Gemeinden in Baden-Württemberg zum 31.12.2009 mit rund 9,5 Mrd. Euro am Kreditmarkt verschuldet. Dabei steigt die Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden mit ihrer Größe.<sup>12</sup> Sowohl Städtebund als auch Städtetag klagen in der Diskussion um die Reform des kommunalen Finanzausgleichs über ein strukturelles Defizit, das sich durch die „vorprogrammierte“ Explosion der Sozialausgaben noch verschärfen wird (Weiblen 2009, 170).

Die zwei Akteure, die den Entscheidungsspielraum der Gemeinderäte durch das Druckmittel der kommunalen Finanzen wohl am deutlichsten beschränken, sind das Regierungspräsidium und der Bürgermeister. Die Gemeinden bestreiten die Einnahmeseite ihrer Haushalte durch drei etwa gleich große Einnahmequellen: Steuereinnahmen, projektgebundene und allgemeine Finanzausweisungen durch Land, Bund und EU und durch Einnahmen aus Gebühren, Vermietungen und Verkäufen (Weiblen 2009, 146 ff.). Über die Höhe der allgemeinen Zuweisungen halten Land und Bund die „goldenen Zügel“ (Rombach/ Jacobi 2000, 267, Naßmacher/ Naßmacher 1999, 240) der Kommunen in der Hand. Für die Genehmigung von projektgebundenen Fördergeldern ist in der Regel das Regierungspräsidium zuständig, und „[b]ei der Mittelvergabe üben die Regierungspräsidien gleichzeitig eine Beratungs- und eine Selektionsfunktion aus“ (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 234). Auch für die Genehmigung der Haushalte ist das Regierungspräsidium als Rechtsaufsichtsbehörde zuständig (Kunze/ Quecke

---

<sup>12</sup> <[http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/FinSteuern/Indikatoren/SC\\_PK\\_Verschuldung\\_Gem.asp](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/FinSteuern/Indikatoren/SC_PK_Verschuldung_Gem.asp)>, abgerufen am 11.11.2010

2000, 74). Sollte eine Gemeinde es nicht schaffen, einen genehmigungsfähigen Haushalt aufzustellen, übernimmt ein durch das Regierungspräsidium bestimmter Beamter die Verwaltung der Gemeinde, sie kommt unter „Zwangsverwaltung“ (Kunze/ Quecke 2000, 75). Bei dieser Konstellation ist es hilfreich, wenn informelle Kontakte zwischen Verwaltungschef oder Kämmerer und der entsprechenden Stelle im Regierungspräsidium bestehen, denn belohnt wird durch dieses sogenannte Windhundverfahren „der findige und mit den richtigen Beziehungen ausgestattete Kommunalbeamte“ (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 234).

Durch seine herausragende Position in der baden-württembergischen Gemeindeordnung und durch die große Informationsasymmetrie zwischen ihm und dem Gemeinderat, steht der Bürgermeister speziell auch bei diesem Thema als „gate keeper“ zwischen den Plänen der Gemeinderatsfraktionen und deren Realisierung. Denn für die Akquise der nötigen Gelder „kommt es auf das Gespür, die Kontaktfähigkeit, das Verhandlungsgeschick“ (Wehling 2009, 15) und natürlich auf die persönliche Einstellung des Bürgermeisters gegenüber der Investition an. Möchte er es sabotieren, strengt er sich in der Mittelbeschaffung nicht an und überzeugt die Gemeinderäte mit dem „Totschlag“-Argument, dass die Kassen für das Projekt zu knapp seien:

„Im Moment [...] tun wir uns schwer zu sagen, wir nehmen jetzt mal Kredit auf. Es wäre eine ganz normale Sache zu sagen, ok, das ist uns jetzt wichtig, wir nehmen mal Kredit auf. Dann kommen wir in die Verschuldung, und das will der Bürgermeister natürlich absolut nicht.“ (Kamenzin 2010).

Aber auch unter der Annahme, dass der Bürgermeister an einem Strang mit den Gemeinderäten zieht, sind die Mittel knapp und fließen unverhofft und unregelmäßig. In dieser Situation besteht

„[...] für den Gemeinderat [...] dann nur die Möglichkeit, anzunehmen oder abzulehnen, was bei der Finanzknappheit der Gemeinden oft keine echte Wahlmöglichkeit darstellt. Bei den zweckgebundenen Finanzaufweisungen sind die Folgen noch viel weitgehender: Da diese nur gegeben werden, wenn die Gemeinde selbst einen Eigenanteil aufbringt, wird durch die Annahme solcher Finanzaufweisungen der finanzielle Entscheidungsspielraum der Gemeinde und damit des Gemeinderats beschnitten“ (Wehling 2009, 16).

Auch diese Aussage ließ sich durch die Interviews bestätigen:

„Auf der anderen Seite ist es auch für mich immer ärgerlich, wenn man Geld hat, und es kommt eine Gruppierung und sagt, ich will jetzt einen

Sozialwart oder ich will einen Schulpädagogen und man hat halt Geld in der Kasse, da kannst du ja nicht sagen, wir haben kein Geld, und dann gibst du halt nach.“ (Kamenzin 2010).

Diese Unzufriedenheit erstreckt auch auf das Gefühl, keine klaren Prioritäten an der Hand zu haben:

„Gleichzeitig gibt es dann doch so Entscheidungen, die ich nicht nachvollziehen konnte. Der Sozialpass war ja so ein Beispiel, wo die Kollegen der Freien Wähler auf die Sparschiene hingewiesen haben, und drei Monate später geht es um eine Ausstellung [...] für 60.000 Euro [...] – das wird dann durchgewunken.“ (Gebauer 2010).

### **6.3.1 Jürgen Habermas**

Nach der Analyse der Legitimationstheorie von Habermas durch Joachim Heidorn hat die Entstehung von Legitimationskrisen direkt mit ökonomischen Problemlagen zu tun:

„In der ökonomischen Krise verknappt sich der Möglichkeitsspielraum für das politische System, größere Wertquanten fiskalisch abzuschöpfen, weil dadurch Investitions- und Konsumchancen weiter gedrosselt und die ökonomische Krise angefacht statt gemildert würde. In diesem Fall bildet eine ökonomische Krise die eigentliche Grundlage einer Legitimationskrise.“ (Heidorn 1982, 136).

Dieser Zusammenhang begründet sich aus der Habermas'schen Annahme, dass „fehlende Legitimationen [...] durch systemkonforme Entschädigungen ausgeglichen werden [können].“ (Habermas 1973, 104). Die fehlende Legitimität kommt erst dann ans Licht, wenn das politische System nicht mehr über genügend Ressourcen verfügt, um die fehlende Sinnhaftigkeit mit materiellen Entschädigungen auszugleichen.

Dient das strukturelle Defizit der Kommunen der Verhinderung solcher Verschleierungsmechanismen? Wohl kaum. Habermas leitet aus diesen Erklärungsansätzen nicht die Maßnahme ab, das politische System mit weniger Ressourcen auszustatten. Im Gegenteil, er fordert als einzige echte Lösung der Legitimationsschwierigkeiten den rationalen Diskurs. Dieser setzt voraus, dass alle Entscheidungen und Entscheidungsprämissen mit verallgemeinerungsfähigen Interessen begründet werden können (Heidorn 1982, 137). Bei jeder Maßnahme, die finanzielle Investitionen impliziert, bildet die Finanzierung derselben eine der Entscheidungsprämissen, die überprüft werden müssen.

Im Hinblick auf die Beschränkung des Handlungsspielraums des Gemeinderats durch die Abhängigkeit von der Vernetzung des Bürgermeisters und des Kämmers mit dem Regierungspräsidium scheint diese Prämisse in Bezug auf ihre „Güte“ als Entscheidungsgrundlage oftmals angreifbar zu sein. Wenn tatsächlich ein guter Grund dafür existiert, warum etwa das Regierungspräsidium für ein Projekt keinen Zuschuss gewähren möchte, dann sollte dieser dem Gemeinderat in nachvollziehbarer Form vorliegen, damit im Idealfall des rationalen Diskurses ein sinnvoller Konsens gefunden werden kann. Analog dazu verhält sich die Position des Bürgermeisters als „gate keeper“ für Projekte. Die Gründe, die ihn zu einer eventuellen Blockade eines Projekts bewegen, sollten dem Gemeinderat als Entscheidungsprämisse öffentlich vorgelegt werden.

### **6.3.2. Fritz Scharpf**

Wie ist die Situation der baden-württembergischen Gemeinderäte in Bezug auf die Gemeindefinanzen mithilfe des Legitimitätsverständnisses von Scharpf zu bewerten?

Um Input-Legitimität zu besitzen, müsste eine Entscheidung, die die Verwendung von projektgebundenen Zuweisungen impliziert, möglichst genau den Präferenzen der Bürger entsprechen. Die Bürger werden durch den Gemeinderat vertreten, der also dafür zuständig sein sollte, entsprechende Prioritäten zu setzen und über die Umsetzung von Projekten zu entscheiden. Tatsächlich scheint die Entscheidung über die Priorisierung beim Regierungspräsidium bzw. bei Land oder Bund zu liegen: „Wenn Bedarfsfragen grundsätzlich geklärt waren, erhöhten Fördermöglichkeiten die Durchführungschancen förderfähiger Vorhaben.“ (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 240/241). Die Entscheidungsmacht, die beim Bürgermeister verbleibt, scheint auf Ebene der Input-Legitimation weniger stark angreifbar, da auch er über Direktwahlen in sein Amt eingesetzt wurde.

Wechselt man zur Perspektive der Output-Legitimität, lässt sich jedoch kein Ausgleich des Legitimationsdefizits erkennen. Denn dieses Arrangement führte dazu, dass Projekte aus der Schublade mithilfe der plötzlich verfügbar gewordenen Investitionsunterstützungen realisiert wurden, ohne dass die

Anschlussfinanzierung stand. In der Konsequenz waren regelmäßig Kommunen mit den Folgekosten finanziell überlastet oder es war zumindest einen Teil des zuvor frei verfügbaren Budgets der Gemeinde dauerhaft durch die Betriebskosten gebunden (Naßmacher / Naßmacher 1999, 247 f.). Die fehlende Nachhaltigkeit der Planung ist zwar der Kämmerei und auch dem Gemeinderat als Kontrollorgan der Kommunalverwaltung anzulasten, die Vergabestruktur für Projektmittel fordert eine solche Haltung jedoch heraus, da nachgewiesenermaßen die Mittelvergabe hauptsächlich nach der Schnelligkeit des Antrags stattfindet (Naßmacher/ Naßmacher 1999, 244). Die stattfindende Beschränkung des Handlungsspielraumes des Gemeinderats trägt deshalb nicht effektiv zur Verwirklichung der Interessen der Bürger bei und entfaltet keine outputorientierte Legitimationswirkung.

## **7. Zusammenfassung der Ergebnisse**

In dieser Arbeit wurde davon ausgegangen, dass die Gemeinderatswahlen, die lokale Öffentlichkeit, die Frage der Parteienpolitik, der Zuschnitt der Zuständigkeiten des Gemeinderats und die öffentlichen Finanzen fünf Faktoren sind, die großen Einfluss auf die Legitimität von Gemeinderatsentscheidungen haben.

Bei der Betrachtung durch die zwei Theorie-„Brillen“ von Jürgen Habermas und Fritz Scharpf wurden die durch die Interviews sowie wissenschaftliche Literaturrecherche in Erfahrung gebrachten Gegebenheiten jeweils unterschiedlich bewertet.

Aus der Perspektive von Jürgen Habermas musste sich der Entscheidungsprozess der Gemeinderäte am hohen Ideal der deliberativen Demokratie messen lassen. Dabei erscheinen unter dem Gesichtspunkt der Wahlen insbesondere die Komplexität und damit die Intransparenz des Wahlsystems, sowie die hohe Anzahl ungültiger Stimmen und die Betonung von Teilortsinteressen durch die unechte Teilortswahl als problematisch. Die lokale Medienöffentlichkeit ist ein Schwachpunkt, die Öffentlichkeit insgesamt genügt jedoch den Voraussetzungen, um als „Öffentlichkeit im Ruhezustand“ für den Krisenfall bereit zu stehen. Problematisch ist besonders die

Verknüpfung von privaten wirtschaftlichen Interessen der Gemeinderatsmitglieder mit ihren politischen Entscheidungen, wenn die vertretenen Bürger auch gleichzeitig Kunden sind, da das Ideal des rationalen Diskurses ganz besonders die Unvoreingenommenheit der Teilnehmer voraussetzt. Auch unter dem Aspekt der Parteienpolitik in kleinen baden-württembergischen Gemeinden wird diese Voraussetzung verletzt, denn in der öffentlichen Sitzung werden häufig nur die Positionen der Fraktionsvorsitzenden verkündet, ohne dass eine Diskussion stattfindet. Diese beschränkt sich auf die vorher stattfindende Fraktionssitzung, womit besonders auch die Argumente von Gemeinderatsmitgliedern ohne Fraktion bei der Entscheidungsfindung kaum eine Chance auf Berücksichtigung finden. Die Entscheidung über die Ausstattung des Gemeinderats mit Entscheidungskompetenz liegt aufgrund des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland beim jeweiligen Land, wodurch die Gefahr besteht, dass der Gemeinderat als ideales Vertretungsorgan bei Entscheidungen über lokale öffentliche Anliegen übergangen wird. Auch die Kontrolle des Regierungspräsidiums und des Bürgermeisters über die Verfügbarkeit von Geldmitteln für die Umsetzung von Projekten schmälert die Entscheidungskraft des Gemeinderats und damit seine Legitimationsbasis unter dem Gesichtspunkt deliberativer Demokratie.

Viele der Schwächen, die sich beim Vergleich der Entscheidungssituation des Gemeinderats mit der in einem idealen rationalen Diskurs ergeben, erweisen sich auch im Legitimitätsverständnis von Fritz Scharpf als problematisch. Seine Sichtweise erweitert die Perspektive jedoch um den wesentlichen Gesichtspunkt der Output-Legitimation. Bei den Wahlen wird hier die zusätzliche Schwäche erkennbar, dass durch die Persönlichkeitswahl Honoratioren gegenüber anderen Bürgern ungeachtet deren möglicher besseren Eignung bevorzugt werden. Im Falle der unechten Teilortswahl wirkt sich auch negativ aus, dass die Räte durch Ausgleichssitze auf ihre doppelte Größe anschwellen können und sich damit sowohl die monetären Kosten als auch die Transaktionskosten der Verhandlungen erhöhen. Betrachtet man die lokale Öffentlichkeit, so könnte sich durch das bei Habermas als negativ zu bewertende mangelnde Interesse der Bürger am

Besuch der öffentlichen Sitzung insofern positiv auswirken, als dass die Verhandlungsergebnisse nicht durch die Öffentlichkeit beeinträchtigt werden. Aufgrund der Präsenz der lokalen Medien in der Sitzung verkehrt sich dieser Vorteil jedoch in sein Gegenteil und die örtlichen Medien gewinnen ein unter Legitimitätsaspekten höchst fragwürdiges Machtpotenzial durch ihre Fähigkeit zur Herstellung von Öffentlichkeit. Die Fraktionsbildung innerhalb des Gemeinderats gerät aus der Perspektive der Output-Legitimität auch in Kritik, da innerhalb der Fraktionen die Präferenzen häufig heterogen sind, und die Kontrolle der politischen Verantwortung sich somit durch die konkordanzdemokratischen Strukturen schwierig gestaltet. Tendenziell könnten die Interessen Gutsituierter durch das „Honoratiorenparlament“ bevorzugt werden. Trotz dieser Schwächen unter Aspekten der Legitimität scheint es fragwürdig, Kompetenzen des Gemeinderats auf Expertengremien in das Regierungspräsidium oder in der stadt-eigenen Verwaltung zu verlegen, mit der Begründung, dass diese die rechtliche Lage besser einschätzen könnten. Diese Bedenken lassen sich auch beim Thema der öffentlichen Finanzen wiederholen, wo dem Regierungspräsidium durch die Kontrolle über die Zuteilung von projektbezogenen, finanziellen Zuweisungen die Entscheidung über die Priorisierung der örtlichen Investitionen übertragen wird.

Sucht man insgesamt nach den wohl größten Schwächen unter dem Aspekt der Legitimität, so sind zwei Themenbereiche zu nennen. Zum einen die unechte Teilortswahl, die noch in etwa der Hälfte der baden-württembergischen Gemeinden seit der Gebietsreform Anfang der 70er Jahre stattfindet. Dieses Problem scheint bereits erkannt zu sein: Die Zahl der Gemeinden, in denen diese Art von Wahlsystem zum Einsatz kommt, nimmt stetig ab (Landtag von Baden-Württemberg 1999). Das andere Problem ist jedoch Gegenstand einer anhaltenden wissenschaftlichen Debatte, die von einer Einigung noch entfernt scheint: die unklare Positionierung des Systems zwischen den Idealtypen der Konkordanz- und der Konkurrenzdemokratie (vgl. Holtkamp 2008). Das unter Aspekten der deliberativen Demokratietheorie zu bevorzugende konkordanzdemokratische Modell scheint vorzuherrschen, seine Funktionalität wird jedoch durch

Grabenkämpfe zwischen den Parteien, die innerlich wenig homogene Präferenzen vorweisen, eingeschränkt. Von einer Konkurrenzdemokratie und damit von eindeutigen politischen Verantwortlichkeiten ist jedoch insofern trotz der Animosität der Parteien und eines nicht zu verleugnenden Fraktionszwangs nicht zu sprechen, da der Bürgermeister dem Gemeinderat unabhängig von einer festen Mehrheit vorsitzt. Klare politische Verantwortlichkeit kann unter diesen Umständen nicht hergestellt werden.

## **8. Kritische Würdigung und offene Fragen**

Nach all den Kritikpunkten, die sich unter den zwei verschiedenen Perspektiven auf die Gemeinderatsentscheidungen erkennen lassen, wirkt das Bild der „Keimzelle der Demokratie“ auf Kommunalebene nun recht angegriffen. Dazu muss jedoch gesagt werden, dass es immer leichter ist, die Schwächen eines einzelnen Systems aufzuzeigen, als die Stärken zu benennen, die die Kommunalebene unter Legitimitätsaspekten gegenüber anderen politischen Ebenen in Baden-Württemberg und Deutschland besitzt. Dies ist gleichzeitig einer der wichtigsten Aspekte, die diese Arbeit nicht leisten konnte, und die daher als offene Frage im Raum bleibt. Gerade aufgrund der starken Verflechtung der Kommunalebene in die Landes-, Bundes- und EU-Politik gehört zu einer umfassenden Betrachtung der Legitimität der Entscheidungen auf der untersten Ebene auch die Betrachtung der Legitimität auf den anderen Ebenen.

In dieser Arbeit konnten nur fünf interessante Aspekte umrissen und ihre Implikationen unter dem Gesichtspunkt der Legitimität nur angedeutet werden. Jeder einzelne von ihnen bietet genug Stoff für weitere Untersuchungen, und es existieren noch viele weitere Eigenheiten der baden-württembergischen Gemeindeordnung und Kommunalpolitikpraxis, die in einem umfassenden Projekt Berücksichtigung finden müssten. Ein Beispiel ist der Stimmrechtsentzug aufgrund von Befangenheit, der in Baden-Württemberg in §18 GemO BW vorgesehen ist, der jedoch als durchaus problematisch in dem Sinne gesehen werden kann, als dass er die Ausübung des freien Mandats einschränkt (Thiele 2008, 568). Auch die strikte Trennung, die in den Gemeindeordnung zwischen „Einwohnern“ und

„Bürgern“ gemacht wird, wobei Einwohnern ohne Bürgerstatus fast alle Mitwirkungsrechte verwehrt bleiben (Kunze/ Quecke 2000, 42 f.), könnte problematisiert werden.

Fraglich bleibt am Ende vor allem, ob die Theorien von Habermas und Scharpf bei der Anwendung auf einen Kontext, für den sie in beiden Fällen nicht gedacht waren, nicht zu sehr kompromittiert wurden. Politik und Verwaltung funktionieren auf Gemeindeebene auf eine so fundamental andere Weise, dass Theorien, die umgemünzt werden müssen, ihnen nicht ganz gerecht werden können.

Trotz dieser Schwierigkeiten besteht Hoffnung, dass diese Arbeit dazu beitragen konnte, den Blick für die Legitimität von kommunalpolitischen Entscheidungen zu schärfen, denn dort verbirgt sich ein wissenschaftliches und gesellschaftliches Potenzial, das bislang leider oft unerkannt geblieben ist.

## 9. Literaturverzeichnis

- Beetham, David (1991): *The Legitimation of Power*. Basingstoke: MacMillan
- Behnke, Joachim / Nina Baur / Nathalie Behnke (2006): *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh
- Behnke, Joachim (2007): *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*. Baden-Baden: Nomos
- Blömker, Mareike (2010): *Local Governance in internationaler Perspektive. Akteure, Strukturen, Prozesse im deutsch-niederländischen Vergleich*. Münster: Waxmann Verlag GmbH
- Bogumil, Jörg / Lars Holtkamp (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Braun, Daniela / Hermann Schmitt (2009): Politische Legitimität. In: Viktoria Kaina / Andrea Römmele (Hrsg.): *Politische Soziologie. Ein Studienbuch*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 53-81
- Bundesverfassungsgericht (1989): *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Band 79
- Frech, Siegfried (2009): Das Kommunalwahlsystem. In: Siegfried Frech / Reinhold Weber (Hrsg.): *Handbuch Kommunalpolitik*. Stuttgart: W. Kohlhammer, 194-216
- Gebauer (2010): Interview durchgeführt von Andrea Henkel am 04.11.2010
- Habermas, Jürgen (1973): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Habermas, Jürgen (1976): Legitimationsprobleme im modernen Staat, In: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): *Legitimationsprobleme politischer Systeme. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Duisburg, Herbst 1975*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 39-61
- Habermas, Jürgen (1990): *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Habermas, Jürgen (1994): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (4. Aufl.). Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Habermas, Jürgen (2009): *Philosophische Texte. Studienausgabe in fünf Bänden*. Band 4, Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag

- Heidorn, Joachim (1982): *Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung*. Berlin: Duncker & Humblot
- Heins, Volker (1990): *Strategien der Legitimation. Das Legitimationsparadigma in der politischen Theorie*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot
- Heinz, Rainer (2000): *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- Holtkamp, Lars (2008): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Holtkamp, Lars / Jörg Bogumil / Leo Kißler (2006): *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag
- Kamenzin (2010): Interview durchgeführt von Andrea Henkel am 04.11.2010
- Kern, Timm (2008): *Warum werden Bürgermeister abgewählt? Eine Studie aus Baden-Württemberg über den Zeitraum von 1973 bis 2003* (2. Aufl.). Stuttgart: W. Kohlhammer
- Kost, Andreas / Hans-Georg Wehling (2010): Kommunalpolitik im föderalistischen System der Bundesrepublik. In: Andreas Kost / Hans-Georg Wehling (Hrsg.): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7-18
- Kunze, Richard / Albrecht Quecke (2000): Das Kommunalrecht in Baden-Württemberg. Ein Abriß. In: Theodor Pfizer / Hans-Georg Wehling (Hrsg.): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg* (3. Aufl.). Stuttgart: W. Kohlhammer, 39-75
- Landeszentrale für politische Bildung: *Wie wird gewählt? Das kommunale Wahlsystem in Baden-Württemberg*. Unter: <[www.kommunalwahl-bw.de/wie\\_wird\\_gewaehlt\\_kommunalwahl.html#anker937](http://www.kommunalwahl-bw.de/wie_wird_gewaehlt_kommunalwahl.html#anker937)>; Stand: 01.12.2010
- Landtag von Baden-Württemberg (1999): *Kleine Anfrage des Abg. Hagen Kluck (FDP/DVP und Antwort des Innenministeriums. Unechte Teilortswahl*. Unter: <[www.landtag-bw.de/wp12/drucksachen/3000/12\\_3743\\_d.pdf](http://www.landtag-bw.de/wp12/drucksachen/3000/12_3743_d.pdf)>, Stand: 01.12.2010
- Löffler, Berthold / Walter Rogg (2000): Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten. In: Theodor Pfizer / Hans-Georg Wehling (Hrsg.):

*Kommunalpolitik in Baden-Württemberg* (3. Aufl.). Stuttgart: W. Kohlhammer, 109-136

Luhmann, Niklas (1989): *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp

Massing, Peter (2003): Fritz Scharpf. In: Peter Massing / Gotthard Breit (Hrsg.): *Demokratie-Theorien. Von der Antike bis zur Gegenwart* (2. Aufl.). Bonn: Wochenschau Verlag, 269-279

Mommsen, Wolfgang J. (2004): *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920* (3. Aufl.). Tübingen: Mohr

Moser (2010): Interview durchgeführt von Andrea Henkel am 04.11.2010

Naßmacher, Hiltrud / Karl-Heinz Naßmacher (1999): *Kommunalpolitik in Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich

Naßmacher, Hiltrud / Karl-Heinz Naßmacher (2007): *Kommunalpolitik in Deutschland* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Neser, Karl-Heinz (2009): Die Landkreise. In: Siegfried Frech / Reinhold Weber (Hrsg.): *Handbuch Kommunalpolitik*. Stuttgart: W. Kohlhammer, 30-60

Pfizer, Theodor / Hans-Georg Wehling (2000): Die Gemeinden und ihre Aufgaben. In: Theodor Pfizer / Hans-Georg Wehling (Hrsg.): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg* (3. Aufl.). Stuttgart: W. Kohlhammer, 9-22

Pietzek (2010): Interview durchgeführt von Andrea Henkel am 04.11.2010

Rombach, Theo / Jörg Jacobi (2000): Presse und kommunale Öffentlichkeit. In: Theodor Pfizer / Hans-Georg Wehling (Hrsg.): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg* (3. Aufl.). Stuttgart: W. Kohlhammer, 262-275

Rothstein, Bo (2009): Creating Political Legitimacy. Electoral Democracy Versus Quality of Government. In: *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, No. 3, 311-330.

Schaal, Gary S. / David Strecker (1999): Die politische Theorie der Deliberation: Jürgen Habermas. In: André Brodcz / Gary S. Schaal (Hrsg.): *Politische Theorien der Gegenwart*. Opladen: Leske + Budrich, 69-94

Scharpf, Fritz W. (1975): *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg: Scriptor Verlag

Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und Demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus Verlag

- Scharpf, Fritz W. (2000): Interdependence and Democratic Legitimation. In: Susan J. Pharr / Robert D. Putnam (Hrsg.): *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?* Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 101-120
- Scharpf, Fritz (2004): *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*. Working Paper 04/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
- Scharpf, Fritz W. (2006): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Scheller (2010): Interview durchgeführt von Andrea Henkel am 03.11.2010
- Schroedter, Elisabeth (2009): Mit der LEADER-Methode zur nachhaltigen Regionalentwicklung, In: Rainer Friedel / Edmund A. Spindler (Hrsg.): *Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Chancenverbesserung durch Innovation und Traditionspflege*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 75-92
- Simmons, A. John (2001): *Justification and Legitimacy. Essays on Rights and Obligations*. Cambridge: Cambridge University Press
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2010): *Statistische Berichte Baden-Württemberg: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit*. Unter: [www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Statistische\\_Berichte/3122\\_10001.pdf](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Statistische_Berichte/3122_10001.pdf), Stand: 01.12.2010
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: *Fläche und Bevölkerung von Baden-Württemberg*. Unter: [www.statistik.baden-wuerttemberg.de/BevoelkGebiet/Landesdaten/geb00.asp](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/BevoelkGebiet/Landesdaten/geb00.asp), Stand: 01.12.2010
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: *Endgültige Ergebnisse der Gemeinderatswahlen 2009 mit Vergleichsangaben von 2004*. Unter: [www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Wahlen/Kommunalwahlen\\_2009/GTabelle.asp](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Wahlen/Kommunalwahlen_2009/GTabelle.asp), Stand: 01.12.2010
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: *Ergebnisse der Gemeinderatswahlen 2009 mit Vergleichsangaben von 2004, 1999 und 1994 (Sitzverteilung)*. Unter: [www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/Tabelle.asp?H=Wahlen&U=04&T=02045022&E=GE&K=335&R=GE335022](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/Tabelle.asp?H=Wahlen&U=04&T=02045022&E=GE&K=335&R=GE335022), Stand: 01.12.2010
- Steber, Michael (2008): Legitimität und politische Partizipation. Zur Frage der Vereinbarkeit von Volkssouveränität und Kapitalismus im 21. Jahrhundert. In: Mandana Biegi / Jürgen Förster / Henrique R. Otten / Thomas Philipp (Hrsg.): *Demokratie, Recht und Legitimität im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 13-27

- Thiele, Carmen (2008): *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen. Staats- und Kommunalrechtliche sowie europa- und völkerrechtliche Untersuchungen*. Berlin: Springer-Verlag
- Weber, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr, 1980.
- Wehling, Hans-Georg (2000): Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung im deutschen Südwesten. In: Theodor Pfizer / Hans-Georg Wehling (Hrsg.): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, Stuttgart: W. Kohlhammer, 23-37
- Wehling, Hans-Georg (2009): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. In: Siegfried Frech / Reinhold Weber (Hrsg.): *Handbuch Kommunalpolitik*. Stuttgart: W. Kohlhammer, 9-29
- Wehling, Hans-Georg (2010): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. In: Andreas Kost / Hans-Georg Wehling (Hrsg.): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 21-39
- Weiblen, Willi (2009): Kommunale Finanzpolitik. In: Siegfried Frech / Reinhold Weber (Hrsg.): *Handbuch Kommunalpolitik*. Stuttgart: W. Kohlhammer, 173-193
- ZDF-Online-Archiv: *Heute-Journal vom 30. September 2010*. Unter: [www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1152978/ZDF-heute-journal-vom-30.-September-2010#/beitrag/video/1152978/ZDF-heute-journal-vom-30.-September-2010](http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1152978/ZDF-heute-journal-vom-30.-September-2010#/beitrag/video/1152978/ZDF-heute-journal-vom-30.-September-2010), Stand: 01.12.2010

## 10. Anhang

### Leitfaden für Experteninterviews und Datenträger mit Mitschnitt:

1. Warum haben Sie beschlossen, bei der Gemeinderatswahl zu kandidieren?
2. Wie läuft der Entscheidungsprozess normalerweise ab?  
Wer beeinflusst die Entscheidung wann und wie stark?  
Wie treffen Sie Ihre Entscheidung in einer Sache?
3. Wie laufen Diskussionen im Gemeinderat (während einer öffentlichen, einer nicht-öffentlichen Sitzung) ab?  
Kommt es vor, dass jemand seine Meinung während der Sitzung ändert?
4. Müssen Sie Ihre Entscheidung vor jemandem rechtfertigen?
5. Repräsentiert der Gemeinderat bestimmte Interessensgruppen nicht angemessen?
6. Für wie aussagekräftig halten Sie die Kommunalwahlergebnisse?
7. Wie stehen Sie zum Bürgerentscheid?
8. Hat in Engen jeder Bürger die Möglichkeit sich politisch zu beteiligen?
9. Arbeitet die Verwaltung sehr selbstständig? Besteht ein Vertrauensverhältnis?
10. Wie ist die Zusammenarbeit mit dem Regierungspräsidium?
11. Ist die Medienberichterstattung zu Gemeinderatsentscheidungen unabhängig?
12. Wie glauben Sie entwickelt sich das „Wir-Gefühl“ der Engener?