

Verbände auf kommunaler Ebene

Zum Themenbereich Verbände auf kommunaler Ebene sind bisher nur wenige Überblicksaufsätze publiziert wurden (Gabriel 1981; Heinze/Voelzkow 1998). Insofern fragt sich, ob eine Beschäftigung mit diesem Thema überhaupt lohnend ist. Betrachtet man die Besonderheiten von Verbandstätigkeit vor allem im Bereich der kleinen und mittleren Städte und Gemeinden, so kann man diese Frage getrost bejahen. Hier zeigen sich Strukturen einer personenvermittelten, konfliktvermeidenden und eher intransparenten Interessenvertretungspolitik. Im Folgenden werden zunächst diese Besonderheiten von Verbänden auf lokaler Ebene skizziert, bevor anschließend gefragt wird, ob die vorherrschende Interessenvertreterstruktur aufgrund neuer kommunaler Trends unter Veränderungsdruck gerät. Etablieren sich auf lokaler Ebene nun Strukturen einer transparenteren und konflikthafteren Interessensvertretungspolitik? Diese Frage wird im dritten Kapitel anhand von vier Skizzen der kommunalen Verbändelandschaft in wichtigen Politikfeldern nachgegangen. Eine Zusammenfassung rundet den Argumentationsgang ab.

1 Besonderheiten kommunaler Verbandspolitik

Auf lokaler Ebene sind aufgrund begrenzter Ressourcen deutlich weniger Interessen organisiert (Pappi/Melbeck 1984: 559). Die knappen finanziellen Ressourcen und die örtliche Nähe zu den Mitgliedern führen dazu, dass die Verbandsarbeit vor allem von ehrenamtlichen Kräften getragen wird. Insofern ist die innerverbandliche Struktur weniger arbeitsteilig, hierarchisch organisiert und professionalisiert als auf anderen Politikebenen. Typische Organisationen sind Bürgerinitiativen und Sportvereine, die auf nationaler Ebene nur über einen sehr eingeschränkten Einfluss verfügen, aber auf kommunaler Ebene aufgrund der ehrenamtlich engagierten Mitglieder zu den einflussreichsten zivilgesellschaftlichen Akteure in einzelnen Politikfeldern gehören. Besonders geprägt sind Verbände auf kommunaler Ebene zudem häufig von einzelnen Persönlichkeiten, die nicht selten seit Jahrzehnten die Führungsfunktion des jeweiligen Verbandes innehaben.

Die Verbandsvertreter erfüllen in kleineren Städten und Gemeinden seltener die Funktion der offenen Interessenartikulation. Die Nähe der kommunalen Entscheidungsträger ermöglicht es einzelnen ressourcenstarken Mitgliedern direkt mit Ratsmitgliedern oder der Verwaltung zu verhandeln. Die Interessen der Verbände werden vor allem durch die Rekrutierung von Ratsmitgliedern mit verbandlichem Hintergrund berücksichtigt. Ziemlich unabhängig vom kommunalen Wahlrecht sind die Fraktionen bemüht vor allem Vereinsvorstände zu rekrutieren. Sie glauben über die Einbindung von Vereinen ihre Wählerstimmen maximieren zu können,

wobei die Wahlforschung für diese Hoffnungen nur wenig Anhaltspunkte gibt (Simon 1983: 261).

Die Vereine und Verbände versuchen dementsprechend über ihre Vertreter, die gleichzeitig Ratsmitglieder sind, auf die Fraktionen Einfluss zu nehmen. Diese personenvermittelte, hinter verschlossenen Türen stattfindende Interessenvertretung wurde häufig als „Klüngel“ bezeichnet. Zwar findet auch auf den anderen föderalen Ebenen ein personenvermittelter Lobbyismus über Doppelfunktionen der Mandatsträger statt. Aber gleichzeitig werden zumindest einige Konflikte zwischen den Verbänden und der Regierung öffentlich ausgetragen. Die Gemeindepolitik war hingegen lange Zeit dadurch geprägt, dass diese öffentlichen Konflikte vermieden wurden¹. Die bei den Bürgern dominante unpolitische Selbstverwaltungskonzeption sowie die starke Verflechtung der lokalen Elite führten zu diesen Konfliktvermeidungsstrategien. Die lokalen Eliten treffen nicht nur im Politikformulierungsprozess aufeinander, sondern begegnen sich gerade in kleineren und mittleren Städten regelmäßig auch in anderen Lebensbereichen, so dass für den Einzelnen die Konfliktvermeidung die rationalste Strategie zu sein scheint:

„Anders als auf Landes- und Bundesebene treffen die Akteure auf dem Gebiet der Kommunalpolitik nicht nur im Rahmen des politischen Geschäfts aufeinander, sondern auch beruflich und privat. Somit ist ihr Potential, einander schaden zu können, umfassend. Eine politische Niederlage kann dem Gegner auf dem Feld seiner beruflichen Interessen oder im Privatleben ‚heimgezahlt‘ werden. Denn die Gemeinde stellt einen so engen und alles umfassenden Lebenszusammenhang dar, dass man sich ein offenes Austragen eines Konfliktes eigentlich gar nicht leisten zu können glaubt“ (Wehling 1986: 101).

Zudem wurde die normative Notwendigkeit einer pluralistischen Interessenvermittlung auf lokaler Ebene im juristischen Diskurs lange bestritten. Ähnlich wie die Parteien sollten die Verbände sich stark in der kommunalen Selbstverwaltung zurückhalten, um die gesamtstaatliche Integration der Gemeinden und damit die Wahrung eines abstrakten Gemeinwohls nicht zu gefährden (Naßmacher / Naßmacher 1999: 32f.). In der Tradition der antipluralistischen, deutschen Staatsrechtslehre wurde der Verbände- und Parteieneinfluss nach Carl Schmitt und Ernst Forsthoff als die staatliche Einheit und Autorität gefährdende „Polykratie“ eingeordnet und insbesondere für die kommunale Ebene abgelehnt. Dieses Denken prägte lange Zeit auch die Ausbildung der Kommunalverwaltungsbeamten.

Darüber hinaus gab es bis in die 60er Jahre nur wenig Anlass für Konflikte, weil die dominanten wirtschaftlichen Interessen von den kommunalen Entscheidungsträgern bereits frühzeitig berücksichtigt wurden, ohne dass diese überhaupt gezielt Einfluss nehmen mussten: „Ihren Interessen trägt die politische Führung der Gemeinden quasi automatisch Rechnung“ (Gabriel 1981: 196).

¹ vgl. allgemein zur kommunalen Konkordanzdemokratie Holtkamp (2003)

2 Kommunale Veränderungstrends

Seit den 70er Jahren sind auf der kommunalen Ebene nun verstärkt Trends zu registrieren, die zu einer Ablösung der skizzierten personenvermittelten, konfliktvermeidenden und eher intransparenten Interessenpolitik geführt haben könnten. So setzte zunächst ein Trend der Parteipolitisation der Kommunalpolitik ein (Holtmann 2002). Die Parteipolitisation wurde durch die größeren Gemeinden im Zuge der Gebietsreform, die Mobilisierung und Reideologisierung der großen Volkparteien in den 70er Jahren und die zunehmende Abhängigkeit von den höheren, stark parteipolitisch durchdrungenen Ebenen im Zuge der vertikalen Politikverflechtung induziert. Der ausgeprägtere Parteienwettbewerb führte zu einer Zunahme von Konflikten in den kommunalen Parlamenten.

Daneben regte sich Ende der 70er Jahre außerparlamentarischer Protest. Insbesondere die Bürgerinitiativen setzten sich für eine stärkere Berücksichtigung von Umwelt-aspekten bei kommunalen Entscheidungen ein und über die hieraus entstehende Gründung der Partei „Die Grünen“ und die Imitierung dieser Politikinhalt durch andere Parteien ist die vormals nahezu reibungslose Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen spätestens seit den 80er Jahren durch die kommunalen Entscheidungsträger nicht mehr durchgehend zu konstatieren. Die Konfliktlinie zwischen Ökonomie und Ökologie ist in den Städten und Gemeinden zum Teil sogar stärker aufgebrochen als auf den höheren föderalen Ebenen, insbesondere wenn man die zunehmenden Standortkonflikte berücksichtigt.

In den 90er Jahren kommt nun die Einführung direkter und kooperativer Demokratieelemente hinzu. Durch die Gemeindeordnungsreform wird mittlerweile in allen Bundesländern der Bürgermeister direkt gewählt und es besteht die Option für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Insbesondere die Einführung von Bürgerbegehren hat den Verbänden ein zusätzliches Instrument zur Interessendurchsetzung an die Hand gegeben. Die Verbände verfügen über die Ressourcen, um die Bürger im hinreichenden Maße gegen die Politik des Rates zu mobilisieren und damit die in den Gemeindeordnungen unterschiedlich festgelegten Unterschriften- und Abstimmungsquoten zu erreichen. Diese Durchführung von Bürgerbegehren und -entscheiden führt in der Regel zu stärker konfliktorientierten Handlungsstrategien, weil nur durch Polarisierung die notwendige Mobilisierungsleistung erbracht werden kann. Zum Teil werden hierfür auch hauptamtliche Kräfte von überregionalen Verbänden abgestellt, um die Verbandsinteressen in den einzelnen Gemeinden durchsetzen zu können (Deppe 2002: 42).

Auch durch Elemente kooperativer Demokratie, also dialogorientierten Bürgerbeteiligungsangeboten, verändern sich möglicherweise Interessenvertretungsprozesse. Mittlerweile hat fast jede Stadt solche Bürgerforen im Rahmen der Lokalen Agenda, des Stadtmarketings, der Kriminalprävention, der „Sozialen Stadt“ und bei Standortkonflikten implementiert (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, Holtkamp 2001). Diese Bürgerforen finden in der Regel öffent-

lich statt, so dass in diesen Arenen Konflikte transparent ausgetragen werden können und die Hoffnung besteht, dass neue fundamentale Konflikte auf kommunaler Ebene (z. B. Standortkonflikte) nach Verhandlungen doch konsensual gelöst werden können. Zudem sind Verbandsvertreter hier stark überrepräsentiert.

Als letzter Trend kann auf die seit Anfang der 90er Jahre nicht enden wollende kommunale Haushaltskrise verwiesen werden, die zu einer Zuspitzung von Verteilungskonflikten führen kann (Holtkamp 2000). Inwieweit diese Trends nun tatsächlich zu einer transparenteren und konflikthafteren Interessenvermittlung auf kommunaler Ebene führen, soll anhand von Beispielen von Verbandstätigkeit in verschiedenen Politikfeldern näher untersucht werden.

3 Verbände auf kommunaler Ebene

Im Folgenden stellen wir mit den Sportvereinen, den Bürgerinitiativen, den Wohlfahrtsverbänden und den Werbegemeinschaften vier Verbände vor, die sowohl in Großstädten als auch in kleineren Gemeinden vor Ort organisiert sind. Gerade in etwas kleineren Kommunen in den alten Bundesländern, die im Mittelpunkt der folgenden Analyse stehen sollen, haben sie einen starken Einfluss auf die kommunalen Entscheidungsträger. Für die Auswahl dieser Verbände war neben der Präsenz in kleineren Gemeinden entscheidend, dass sie in unterschiedlichen Politikfeldern aktiv sind, um die hohe Varianz kommunaler Entscheidungsstrukturen in unterschiedlichen fachpolitischen Arenen berücksichtigen zu können.

3.1 Vereine in der kommunalen Sportpolitik

In der Sportpolitik wird der gesellschaftliche Bereich dominiert von dem Engagement der Sportvereine. Auch wenn Sportvereine als Freizeitvereine häufig nicht den Interessenverbänden zugeordnet werden, sind sie auf kommunaler Ebene die wesentlichen Interessenorganisationen in der Sportpolitik. Die Sportvereine geraten aber durch verschiedene Entwicklungen unter Druck:

- bedingte Kürzung pauschaler kommunaler Sportmittel
- steigender Sanierungsaufwand aufgrund des Alters der Sportanlagen
- Zunahme des nichtorganisierten Sports
- Zunahme des kommerziellen Freizeitsports.

Zudem wird in der Praxis von den Sportvereinen beklagt, dass das ehrenamtliche Engagement immer weiter zurückgehe. Wissenschaftlich untermauert wurde diese Alltagswahrnehmung vieler Sportfunktionäre durch die Arbeiten von Robert Putnam. In seinem Aufsatz „Bowling

alone“ hat er Mitte der 90er Jahre am Beispiel des organisierten Sports dargelegt, dass in Amerika nach seiner Auffassung das Sozialkapital erodiert. So zeigt er am Beispiel des Bowlingsports, wie der Vereinssport sich immer mehr auf dem Rückzug befindet, während der unorganisierte Bowling-Sport sich immer größerer Beliebtheit erfreuen würde. Auch an vielen anderen traditionellen zivilgesellschaftlichen Organisationen zeige sich der Rückgang der Mitglieder. Als Ursachen für den Rückgang des Sozialkapitals führt er den steigenden Medienkonsum, die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit und die höhere räumliche Mobilität an.

Im Jahre 2001 hat Putnam eine länderübergreifende Studie vorgelegt, in der er zu dem Fazit kommt, dass bei allen unterschiedlichen nationalen Entwicklungspfaden durchweg zu konstatieren sei, „dass der allgemeine Verfall des Sozialkapitals in den Vereinigten Staaten im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts nicht einzigartig ist, sondern dass er in anderen fortschrittlichen Demokratien einfach verspätet einsetzte“ (Putnam 2001: 777). Diese Aussage deckt sich aber nicht mit den Ergebnissen der deutschen Fallstudie, die im Rahmen der Putnam-Untersuchung von Claus Offe und Susanne Fuchs verfasst wurde. Sie kommen zu dem Fazit, dass die Zeitreihendaten, die in Deutschland über Engagementformen vorliegen, keine Hinweise auf einen massiven Rückgang des Engagements geben (Offe/Fuchs 2001: 434, 441).

Auch in Bezug auf die Sportvereine in Deutschland kann es mittlerweile als hinreichend empirisch belegt angesehen werden, dass von einem rückläufigen Engagement keine Rede sein kann. Empirische Untersuchungen zeigen im Vergleich zu allen anderen Bereichen sogar ein außerordentlich hohes Engagement in Sportvereinen. So weist der Deutsche Sportbund 1999 eine Mitgliederzahl von insgesamt 26,9 Mio. Personen aus (Rosenblatt/Blanke 2000: 311). Seit Jahrzehnten steigen die Mitgliederzahl und die Zahl der neugegründeten Sportvereine kontinuierlich. Hierin dürfte auch eine Erklärung für die Alltagswahrnehmung der Vereinsfunktionäre liegen. So verdoppelte sich in den letzten 20 Jahren nahezu die Anzahl der Sportvereine, d. h. die Anzahl der ehrenamtlichen Positionen ist enorm gestiegen, so dass Rekrutierungsprobleme in einzelnen Vereinen durchaus wahrscheinlich sind. Untersuchungen zu den Vorständen von Sportvereinen zeigen darüber hinaus, dass ein Prozess der „Vergreisung“ bisher in den meisten Vereinen noch nicht eingesetzt hat. Durchschnittlich haben die Funktionsträger in den unterschiedlichen Städten ein Alter von 43 bis 46 Jahren (Jütting 2001). Lediglich die Vereinsvorsitzenden weisen ein deutlich höheres Durchschnittsalter auf. Insgesamt haben die Vorstandsmitglieder schon lange ihre Position inne, wie eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Frauen und Männer, Jugend, Senioren und Sport betont:

„Danach sind insbesondere die Vorstandsmitglieder häufig schon lange im Amt: jeder zweite seit mindestens zwei Jahren, jeder vierte sogar seit 20 Jahren... Da es sich bei Vorstandspositionen durchweg um Wahlämter handelt ist es bemerkenswert, dass zwei Drittel der befragten Ehrenamtlichen in dieser Gruppe dennoch sagen, die Tätigkeit sei zeitlich nicht begrenzt“ (Rosenblatt/Blanke 2000: 332).

In dieser Aussage spiegelt sich auch der allgemeine Befund der Vereinsforschung, dass die Mitgliederpartizipation in Vereinen nicht sonderlich ausgeprägt ist (Simon 1983: 252) und relativ straffe Führungsstrukturen nach dem Senioritätsprinzip dominieren.

Das Engagement in Sportvereinen ist stark familiengeprägt. Die Kinder der Vorsitzenden sind häufig im Sportverein aktiv. Die Vorsitzenden sind häufig männlich, sind in aller Regel erwerbstätig mit durchschnittlichem bis überdurchschnittlichem Einkommen und nehmen die Funktionen überwiegend ehrenamtlich wahr (Jütting 2001, S. 136). Zwar ist Hauptamtlichkeit im Vereinswesen durchaus verbreitet, aber bezieht sich eher auf die operativen Felder (Trainingsbetrieb, Sportplatzpflege etc.). Die Beschäftigungsstruktur in Sportvereinen ist stark geprägt von Honorarkräften (vgl. in diesem Band der Beitrag von Annette Zimmer).

Zu den klassischen Handlungsstrategien von Vereinen wurde bereits ausgeführt, dass sie durch personelle Verflechtung mit den kommunalen Entscheidungsträgern einen starken informellen Einfluss ausüben und Konflikte nicht offen ausgetragen werden. Diese älteren Befunde der Vereinsforschung werden auch in etwas neueren empirischen Studien immer wieder bestätigt (Schmeher 1990, Zimmer 1996). Der Einfluss der traditionellen Sportvereine hat sich auch in einer Responsivitätsuntersuchung zur kommunalen Sportpolitik in Stuttgart gezeigt. Allgemein stimmt die Positionen der Ratsmitglieder zur Sportpolitik recht gut mit der Meinung der Bürger überein. Am geringsten responsiv erwiesen sich die Ratsmitglieder im Bereich „Gesundheits- /Senioren-sport für freie Gruppen“.

„Hier herrscht seit Jahren ein großer Disput zwischen den Ratsmitgliedern bzw. dem Stuttgarter Sportamt und der Bevölkerung. Die Untersuchung (...) zeigte, dass 80 Prozent der befragten Stuttgarter Bürger sich für die Vergabe von Sportstätten an freie Gruppen einsetzte. Der Gemeinderat bzw. die Sportverwaltung reagierte jedoch nur äußerst langsam auf diese Forderungen aus der Bevölkerung“ (Walter 2002: 212).

Dies kann man zum großen Teil auf die kartellähnliche Lobbypolitik der Sportvereine zurückführen. In manchen Städten spricht man deswegen auch von der „Sportmafia“ (Zimmer 1998: 258). Allerdings haben die zunehmenden Verteilungskonflikte im Zuge der Haushaltskrise durchaus einen Einfluss auf diese kartellähnliche Lobbypolitik:

„Der Ton im Sportausschuß ist rauher geworden (...) Das Geld fließt in andere Kanäle; die Sportvereine werden zur Kasse gebeten. Die Solidarität der Sportkameraden zeigt Risse“ (Rütten 1996: 90)

Aber auch diese Konflikte werden in der Regel zwischen Stadt und Sportvereinen kooperativ gelöst. Zwar wurden teilweise die pauschalen Sportmittel gekürzt. Dafür wurden die Sportvereine noch stärker in den Implementationsprozess mit einbezogen und übernahmen in vielen Haushaltssicherungskommunen die Pflege der Sportplätze. Sowohl die Stadt als auch die Sportvereine profitieren von dieser Lösung. Die Stadt baut Personal ab und transferiert in der Regel ca. 70 % der dadurch erzielten Einsparungen an die Sportvereine, die dadurch zum Teil hauptberufliche Kräfte einstellen können, um die Pflege zu übernehmen und mit den restlichen Einnahmen das Angebot für ihre Mitglieder optimieren können (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003).

3.2 Bürgerinitiativen in der kommunalen Abfallpolitik

Während sich die politikwissenschaftliche Forschung seit Mitte der 80er Jahre kaum noch mit der Rolle von Bürgerinitiativen im kommunalen Entscheidungsprozess beschäftigt hat, wird in den vereinzelt noch vorgelegten Studien eine stetig steigende Zahl von Bürgerinitiativen konstatiert (Schneider-Wilkes 2001: 7). In jüngster Zeit scheint die Attraktivität von Bürgerinitiativen weiter zu steigen. Gaben in den Allbus-Befragungen 1995 noch 13% der Westdeutschen und 11% der Ostdeutschen an, schon mal in einer Bürgerinitiative mitgearbeitet zu haben, waren es im Jahre 2000 schon 24% in Westdeutschland und 26% in Ostdeutschland (Niedermayer 2001: 217).

Eine besonders wichtige Rolle spielten dabei die Bürgerinitiativen in der kommunalen Abfallpolitik der 80er und 90er Jahre, zu der auch in hinreichendem Maße empirische Studien vorliegen (z. B. Wiedemann et al. 1991; Hauber 1989). Hintergrund ist die Diskussion über den „Entsorgungsnotstand“ seit Ende der 80er Jahre. In den Medien wird eine steigende Müllmenge bei gleichzeitig knapper werdendem Deponieraum konstatiert und insbesondere die effektive Interessenvertretung von Bürgerinitiativen dafür verantwortlich gemacht, dass kaum noch neue Entsorgungsanlagen durchgesetzt werden können.

In den Studien zu abfallwirtschaftlichen Standortkonflikten werden die Akteursgruppen nun häufig unter dem Label „Befürworter“ und „Gegner“ zusammengefasst. Die Gruppe der Gegner besteht aus den von Standorten direkt betroffenen Anwohnern, den Bürgerinitiativen und den Umweltschutzverbänden. Als gemeinsame Kernüberzeugung dieser „Koalition“ kann man festhalten, dass sie die Abfallvermeidungspotentiale für nicht ausgereizt hält, den Bedarf von zusätzlichen Entsorgungsanlagen in der Regel in Frage stellt und insbesondere gegenüber der Müllverbrennungstechnologie sehr kritisch eingestellt ist. Die Gruppe der Befürworter setzt sich aus den kommunalen Entscheidungsträgern und den Vorhabensträgern zusammen. Hauber zeigt in seiner empirischen Untersuchung aber, dass diese Gruppe wenig geschlossen bei Standortauswahlverfahren agiert (Hauber 1989). Während sie z. T. noch einmütig beschließen, ein Gutachten für die Überprüfung von Standorten im Rahmen der Abfallentsorgungsplanung in Auftrag zu geben, zerfällt dieser Konsens, wenn die ersten Ergebnisse der Standortgutachten an die Öffentlichkeit dringen:

„Bürgerinitiativen werden gegründet. Erste Aktionen seitens der Bürgerinitiativen werden gestartet. Mitglieder werden mobilisiert. Man wirbt um Sympathie. Spätestens jetzt bekommen Politiker kalte Füße (...). Politiker fallen reihenweise um. Eventuell kommt es sogar zu dem Punkt, an dem die Mehrheitsverhältnisse wechseln“ (Hauber 1989: 56).

Unter dem Druck der Bürgerinitiativen bröckelt die „Front“ der Befürworter, so dass schließlich einzelne Ratsmitglieder oder ganze Fraktionen im Kreistag oder im Stadtrat der kreisfreien Städte gegen die Realisierung der Abfallentsorgungsanlage stimmen.

Über die genaue Zusammensetzung von Bürgerinitiativen bei abfallwirtschaftlichen Standortkonflikten liegen keine aktuellen Zahlen vor. Insgesamt dürfte für sie aber auch der allgemei-

ne Befund zu Bürgerinitiativen gelten, dass sie neben einem breiten Unterstützerfeld nur eine kleine Gruppe von Aktiven haben, die einen deutlichen Mittelschichtbias aufweist (Gabriel 1983).

Der schnelle Zuwachs an Unterstützern bei der Gründung von Bürgerinitiativen ist auf eine allgemeine Entwicklung zurückzuführen, die kein Spezifikum der kommunalen Umweltpolitik ist. In der Kommunalpolitik hat man es zunehmend mit Bürgern zu tun, die es nicht hinnehmen wollen, dass ihr direktes persönliches Umfeld verändert wird, selbst wenn es zum Vorteil der ganzen Stadt wäre. Dieses Phänomen wird als Sankt-Florians-Prinzip bezeichnet und deutet darauf hin, dass relativ unabhängig von dem Nutzen oder der Bedrohung, die von einer Infrastrukturmaßnahme ausgehen, sich der Protest daran entzündet, dass diese Maßnahme gerade an dem Vorgarten des betroffenen Bürgers liegt und nicht zwei Kilometer weiter (Holtkamp/Stach 1995). Es geht dabei also nicht nur um den Protest gegen großtechnische Anlagen, sondern auch gegen Spielplätze, Skaterrampen, Asylbewerberheime etc. Dabei fällt die persönliche Nutzenbilanz der protestierenden Anwohner dieser Maßnahme positiv aus, weil sie ihre persönlichen Kosten bei der Realisierung dieser Maßnahmen viel höher gewichtet als den Nutzen, der allen Bürgern zufließt. Diese stark ausgeprägte Präferenzenintensität führt auch dazu, dass sich bei der Organisation von Bürgerinitiativen die Trittbrettfahrerproblematik kaum stellt (Haßheider/Malina 2003: 114). Allerdings speist sich der Protest der Bürger gegen Entsorgungsanlagen auch noch aus anderen Quellen, wie dem Vorhandensein eines starken umweltpolitischen Engagements.

Die Strategien der Bürgerinitiativen bei abfallwirtschaftlichen Standortkonflikten sind durchweg ähnlich. Als Erstes üben sie durch Proteste Druck auf die kommunalen Entscheidungsträger aus und versuchen anschließend durch viele Einwendungen das Planfeststellungsverfahren zu verzögern, um dann vor das Verwaltungsgericht zu ziehen. Auch wenn sich die Bürgerinitiativen zum Teil ein beträchtliches Expertenwissen aneignen und an der einen oder anderen Stelle konstruktiv einbringen, nicht zuletzt um sich als „Gegenexperten“ zu profilieren, liegt der Schwerpunkt zumindest in der Außendarstellung auf emotionalisierenden, stark vereinfachenden, konfrontativen Kampagnen.

Prittwitz verdeutlicht diese Strategie anhand eines abfallwirtschaftlichen Konfliktes im Saarland. Dort war beim Erörterungstermin vom „Holocaust an der Saar“ die Rede und der damalige Ministerpräsident Lafontaine wurde als Schreibtischtäter bezeichnet.

„Verstärkt wurden diese Symbole von Kriminalität, Völkermord und Feindschaft durch Bilder von verbrannten Kindern aus dem Vietnamkrieg, die bei dieser Gelegenheit gezeigt wurden und die die Gefährlichkeit von Dioxin symbolisieren sollten“ (Prittwitz 1992: 23).

Prittwitz sieht dies als eine Strategie an, um sich überhaupt Zutritt zur politischen Arena zu verschaffen, also von den etablierten Akteuren wahrgenommen zu werden und selbst einen Akteursstatus zu erlangen. Diese polarisierende Symbolik ist am besten dazu geeignet, um in den Medien präsent zu sein, viele Bürger zu mobilisieren und die z. T. heterogenen Interessen

der Gegner (z. B. Sankt-Florians-Prinzip oder grundlegende Wende in der Abfallpolitik) durch ein starkes „Wir-Gefühl“ zu integrieren (oder zu überdecken), das von einer deutlichen Abgrenzung von den Befürwortern lebt. Darüber hinaus ist es eine wesentliche Strategie von Bürgerinitiativen Sankt-Florians-Interessen herunterzuspielen und eher gemeinwohlorientierte Argumentationen in den Vordergrund zu stellen.

Die aus der effektiven Interessenpolitik der Bürgerinitiativen resultierenden langen Realisierungszeiten von Abfallentsorgungsanlagen führten Anfang der 90er Jahre zu einer kontroversen Debatte über die Probleme und die Potentiale von Bürgerbeteiligung bei abfallwirtschaftlichen Planungsvorhaben. Die damalige Bundesregierung machte die Bürgerbeteiligung für die langen Planfeststellungsverfahren und die daraus resultierenden, scheinbar zu niedrigen Entsorgungskapazitäten verantwortlich und baute die Beteiligungsrechte bei abfallwirtschaftlichen Planungsvorhaben im Zuge des „Investitionserleichterungs- und Wohnungsbaulandgesetzes“ ab.

Im Gegensatz zur Position der damaligen Bundesregierung wurde in Teilen der Rechts- und Politikwissenschaft die Forderung erhoben, die Bürgerbeteiligung auszubauen, um dadurch die Planungsverfahren zu beschleunigen. Argumentativ wurde das damit unterfüttert, dass die traditionellen Planfeststellungsverfahren nicht zur Konsensfindung und Akzeptanzsteigerung beitragen und die Verfahrensbeteiligten deswegen mit Zeitspielstrategien im Planfeststellungsverfahren und durch anschließende Klagen vor Gericht die Realisierung von Entsorgungsanlagen verschleppen würden. Durch den Einsatz kooperativer Demokratieelemente in Form von neu initiierten Mediationsverfahren sollte dagegen eine höhere Akzeptanz gewonnen werden. Ein unparteiischer Mediator versucht hierbei unterschiedliche Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen und im Rahmen eines Diskussionsprozesses eine einvernehmliche Lösung zu finden. An Mediationsverfahren nehmen häufig ausschließlich Verbände teil, so dass sie prinzipiell nicht jedem Bürger offen stehen.

Insgesamt muss man für Mediationsverfahren in Deutschland zumindest bei Standortkonflikten allerdings eine negative Bilanz ziehen und feststellen, dass in ihnen kein Konsens hinsichtlich des Standorts mit Bürgerinitiativen erzielbar war (Holtkamp/Stach 1995; Jansen 1997; Franz 2000). Dafür gibt es vor allem vier Ursachen:

- Meist kommt es vor dem Einsatz von Mediationsverfahren zu erheblichen Konflikten, die auf die Verhandlungsphase negativ ausstrahlen. In der Regel versuchen die kommunalen Entscheidungsträger vorher durch eine restriktive Informationspolitik und „Überrumpelungsstrategien“ die Standorte von Abfallentsorgungsanlagen durchzusetzen. Erst wenn sie merken, dass diese aufgrund massiver Proteste in den betroffenen Standortgemeinden nicht durchsetzbar sind, nehmen sie mit Mediationsverfahren einen neuen Anlauf. Selbst wenn die formalen Entscheidungsträger bereits im Vorhinein diese Konflikte antizipieren würden, ist es aus zwei Gründen fraglich, ob sich die konfliktgeladene Vorgeschichte von Mediationsverfahren vermeiden ließe. Erstens interessieren sich die Bürger für eine Abfall-

wirtschaftsplanung, die keine konkreten Standorte benennt, nur wenig, und es haben sich vor Ort noch keine Bürgerinitiativen gebildet, mit denen man verhandeln könnte. Zweitens sind die konfrontativen Strategien der Bürgerinitiativen eine Voraussetzung für die Mobilisierung vieler Bürger. Ohne diese Mobilisierung verfügen die Bürgerinitiativen kaum über das notwendige Sanktionspotential, um in der Mediationsphase als Verhandlungspartner dauerhaft ernst genommen zu werden. Damit haben gerade die Bürgerinitiativen ein vitales Eigeninteresse an einer konfliktgeladenen Vorgeschichte von Mediationsverfahren.

- Aus der Sicht der Bürgerinitiativen sind Standortkonflikte häufig Nullsummenspiele, die nicht in Win-Win-Situationen transformiert werden können. Das heißt, entweder verhindert eine Bürgerinitiative die Müllverbrennungsanlage in ihrer Standortgemeinde und sie gehört damit aus ihrer Sicht zu den Gewinnern oder die formalen Entscheidungsträger setzen den Standort auf ihre Kosten durch. Die Bürgerinitiativen präferieren nicht zuletzt aufgrund des „Sankt-Florians-Prinzips“ klar die sog. Nullvariante. Kleine Veränderungen an der Müllverbrennungsanlage (z.B. Einbau zusätzlicher Filter) werden an dieser Wahrnehmung nichts Grundsätzliches ändern. Verhandlungspakete und Koppelgeschäfte (z. B. MVA-Standort gegen Abfallwirtschaftskonzept mit einem klaren Abfallvermeidungsschwerpunkt) kommen für die meisten Bürgerinitiativen ebenfalls nicht in Frage, weil die Standortfrage absolut dominant ist. Finanzielle Kompensationsleistungen (wie in den USA üblich) werden in Deutschland schließlich von allen Akteuren eher skeptisch beurteilt bzw. können als „Bestechungsversuch“ gedeutet werden und damit sogar noch zur Konfliktverschärfung beitragen.
- Mediationsverfahren setzen implizit einen hierarchischen Aufbau der verhandelnden Organisationen voraus. Die Verhandlungsteilnehmer müssen im gewissen Maße über ein Verpflichtungspotential verfügen, damit sie nicht nur gegenseitig Informationen austauschen, sondern auch konsensuale Lösungsstrategien ausloten können. Insbesondere Bürgerinitiativenvertreter sind aber in der Praxis mit einem imperativen Mandat ausgestattet und jeder Zeit abberufbar. Das virulente Spannungsverhältnis zwischen Mitgliedschafts- und Einflusslogik wird somit bei Bürgerinitiativen häufig einseitig zugunsten der Mitgliedschaftslogik aufgelöst.
- Viertens können die kommunalen Entscheidungsträger nicht glaubhaft mit der einseitigen hierarchischen Koordination drohen, weil nach der Beschlussfassung im Stadtrat oder Kreistag diese Ergebnisse noch in von den Regierungspräsidien durchzuführenden Planfeststellungsverfahren und vor den Verwaltungsgerichten revidiert werden können. Dies kann dazu führen, dass die Bürgerinitiativenvertreter im Mediationsverfahren nur wenig Mühe darauf verwenden, einen Kompromiss zu finden.

3.3 Wohlfahrtsverbände in der kommunalen Jugendhilfepolitik

Die kommunale Jugendhilfe ist für die Wohlfahrtsverbände gemessen an den von den kommunalen Entscheidungsträgern insgesamt gewährten Zuschüssen und Leistungsentgelten an Dritte das wichtigste kommunale Politikfeld. Die hohen kommunalen Finanztransfers gerade in diesem Politikfeld haben zu einer starken Professionalisierung der Wohlfahrtsverbände

geführt. Auch wenn sie häufig noch durch ehrenamtliche Vereinsvorsitzende geleitet werden, haben die hauptamtlichen Mitarbeiter eine zentrale Rolle bei der Vertretung der Interessen. Die Professionalisierung bietet kaum noch Möglichkeiten für eine aktive Mitgliederpartizipation (Heinze/Olk 1983: 148). Durch diesen hohen Professionalisierungsgrad unterscheiden sich die Wohlfahrtsverbände gravierend von den anderen eher ehrenamtlich strukturierten Verbänden in kleineren und mittleren Städten.

Die Wohlfahrtsverbände erfüllen drei wichtige Funktionen in der kommunalen Sozialpolitik:

- Sie sind professionelle Dienstleistungsanbieter (Dienstleistungsfunktion).
- Sie organisieren eine große Zahl von ehrenamtlichen Helfern (Engagementgenerierungsfunktion).
- Sie vertreten weniger die Interessen ihrer Mitgliedschaft als die ihrer Klientel - sie sind also ein sozialpolitischer Anwalt (Anwaltsfunktion) und leisten advokatorische Interessenvermittlung (Winter/Willems 2000: 24).

In der Praxis ist davon auszugehen, dass vor allem die erste Funktion von entscheidender Bedeutung für das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern ist. Zwar wird zunehmend die Relevanz von ehrenamtlichem Engagement für die kommunale Sozialpolitik gesehen. Deutlich wird aber auch, dass die Wohlfahrtsverbände, gerade im Zuge des Wertewandels sowie einer zunehmenden Professionalisierung und Dienstleistungsorientierung, immer mehr Probleme bei der Rekrutierung von Ehrenamtlichen haben (vgl. in diesem Band der Beitrag von Josef Schmid und Julia Mansour). Die Zahl der ehrenamtlich Tätigen in den traditionellen Bereichen der Sozialpolitik (Wohlfahrtsverbände, Kirchen etc.) sinkt bereits seit Jahren nach Auffassung der Fachliteratur (z. B. Heinze/Strünck 1999). Demgegenüber nimmt das freiwillige Engagement in Selbsthilfegruppen zu. Engagement wird projektorientierter und bedingt auch nutzenorientierter, wobei sich immer weniger Menschen aus Pflichtbewusstsein lebenslang engagieren. Entgegen dem Sozialkapitalansatz unterstellt diese These vom Wertewandel bzw. Wandel des Ehrenamtes eher sogar eine steigende Engagementbereitschaft in Deutschland (Klages 2003: 301).

Aber nicht nur die Engagementgenerierungsfunktion, sondern auch die Anwaltsfunktion der Wohlfahrtsverbände wird in den Jugendhilfeausschüssen vor Ort nicht immer erkennbar ausgeübt, es sei *denn*, sie geht mit der Forderung nach zusätzlicher Förderung einher. Dies liegt daran, dass die Dienstleistungsfunktion und die daraus resultierende Abhängigkeit von öffentlichen Fördermitteln im deutlichen Konflikt zur Anwaltsfunktion treten können (Backhaus-Maul 2000: 26). Der starke Einbezug in den Implementationsprozess honoriert die Zurückhaltung in der Phase der Politikformulierung.

Der spätestens seit der Weimarer Republik dominierenden korporatistischen Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände in die Politikformulierung und –implementation werden in der Regel folgende Potentiale zugeschrieben (Heinze/Voelzkow 1998: 237):

- Zugewinn an Partizipation der relevanten Kräfte und Interessen,
- Zusammenführung von Ressourcen und Detailinformationen,
- bessere Konzertierung und Abstimmung der einzelnen Maßnahmen,
- dadurch höhere Effektivität und Effizienz (Bündelungseffekte),
- erhöhte Legitimation einzelner Maßnahmen,
- Einbindung der beteiligten Akteure in konsensfähige gemeinsame Perspektiven sowie
- verbesserte Transparenz.

Allerdings werden die kommunalen Jugendhilfeausschüsse auch negativ als „Wohlfahrtskartell“ eingeordnet, und es wird davon ausgegangen, dass andere wichtige private und zivilgesellschaftliche Akteure an Politikformulierung und –implementation hierdurch nicht hinreichend beteiligt werden. Die außerordentlich starke Stellung der Wohlfahrtsverbände in der Jugendhilfepolitik basiert im Wesentlichen auf vier Faktoren:

1. Die Wohlfahrtsverbände sind in kommunalpolitischen Gremien stark eingebunden, haben im JHA Stimmrecht und können im Verbund mit der Opposition problemlos die Mehrheitsfraktionen überstimmen (Ronge 1993). Im Vergleich zu anderen korporatistischen bzw. tripartistischen Gremien fehlen weiterhin organisierte Gegeninteressen (z. B. Arbeitgeberverbände kontra Gewerkschaften oder Ärzteverbände kontra Krankenkassen).
2. Zwischen den kommunalpolitischen Fraktionen und den Wohlfahrtsverbänden bestehen sehr enge Kontakte, wie dies bereits allgemein für die Verbände auf kommunaler Ebene konstatiert wurde. Insbesondere treten sie häufig in Personalunion auf. Viele führende Mitarbeiter von Wohlfahrtsverbänden sind gleichzeitig aktive Kommunalpolitiker oder sind zumindest in die Fraktionsarbeit eingebunden (Seckinger et al. 1998: 163).
3. Die Wohlfahrtsverbände verfügen über erhebliche Implementationsressourcen, von denen die Stadtverwaltungen in einem gewissen Maße abhängig sind. Insbesondere halten die Wohlfahrtsverbände teilweise immer noch Angebote vor, die nicht kostendeckend sind und zu erheblichen kommunalen Belastungen führen würden, wenn sie von den Verbänden z. B. aufgrund einer Umstellung der kommunalen Förderung abgestoßen würden. Dies kann als „Faustpfand“ in nichtöffentlichen Verhandlungen dienen.
4. Die dominante Stellung der Wohlfahrtsverbände im Implementationsprozess wird auch durch das im SGB VIII und BSHG verankerte Subsidiaritätsprinzip gefördert.

Insgesamt lassen sich die Förder- und Verteilungsstrukturen in der Jugendhilfe daher so beschreiben:

„Durch die beschränkte Zahl der stimmberechtigten Mitglieder sind die Jugendhilfeausschüsse so etwas wie eine geschlossene Gesellschaft gegenüber denen, die nicht im JHA vertreten sind. Vertreten sind im JHA eher Organisationen, Verbände, Einrichtungen, die länger bestehen, die eher größer denn kleiner sind, die eher etabliert als neuentstanden sind“ (78) oder: „Für manchen JHA ist die Verteilung finanzieller Mittel von so hoher Relevanz, dass er sich fast ausschließlich hierauf konzentriert und so mancher JHA gleicht dem Bild einer ‚geschlossenen Gesellschaft‘, die tunlichst unter sich bleiben will – schon um die Mittel nicht mit anderen teilen zu müssen“ (Münder/Ottenberg 1999: 73).

Hierin spiegelt sich das zentrale Problem von korporatistischen Arrangements – die Teilnehmer an diesen Gremien maximieren ihre Gewinne und können die Kosten auf unbeteiligte Dritte externalisieren (Offe 1984).

In der Literatur wird nun zunehmend davon ausgegangen, dass das hier skizzierte Wohlfahrtskartell „bald der Vergangenheit angehören dürfte“ (Stöbe-Blossey 2001: 178) und insbesondere auf verschiedene neue Regelungen im Kinder- und Jugendhilferecht (KJHG) verwiesen. So hebt das KJHG in seiner Änderung zum 1.1.1999 die Privilegierung der freien Träger gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern im Implementationsprozess zum Teil auf und durch die Verwaltungsmodernisierung werde die Ausschreibung von öffentlichen Leistungen forciert. Zudem können in den JHA auch Vertreter von Initiativen berufen werden, die keinem Spitzenverband angehören, so dass der Einfluss der Wohlfahrtsverbände auf die Politikformulierungs- und Entscheidungsphase zurückgehen könnte.

Die vorliegenden empirische Studien zu Wettbewerbselementen in der kommunalen Sozial- bzw. Jugendpolitik und zur Vergabe von Leistungen an private Anbieter zeigen aber deutlich, dass von einem Ende des Korporatismus im Implementationsprozess keine Rede sein kann. Öffentliche Ausschreibungen und die Vergabe an private Träger sind bis auf den Bereich der Heimunterbringungen immer noch die Ausnahme (Esch et al. 2001: 533). Ähnlich schwer ist es auch für kleinere ehrenamtliche Initiativen in die kommunale Förderung zu kommen (Bogumil et al. 2003).

Im Vergleich zu anderen Politikfeldern erweist sich die Jugendpolitik damit insgesamt als relativ „resistent“ gegenüber wettbewerblichen und privatwirtschaftlichen Lösungen. Es lässt sich kaum eine Pluralisierung der Trägerlandschaft oder gar eine Erosion der Monopolstellung der Wohlfahrtsverbände konstatieren. Vielmehr erweist sich der in der kommunalen Jugendhilfe historisch gewachsene und institutionell im Jugendhilfeausschuss abgesicherte Korporatismus bisher als weitgehend irreversibel (vgl. zu den unterschiedlichen Entwicklungsszenarien von Wohlfahrtsverbänden in diesem Band der Beitrag von Josef Schmid und Julia Mansour).

Auch eine starke Kürzung von Zuschüssen im Bereich der Jugendhilfe im Zuge der Haushaltskrise ist nicht zu verzeichnen (Bußmann et al. 2003: 64). Ein Rückzug des Staates aus der

wohlfahrtsstaatlichen Leistungsproduktion kann somit für die kommunale Jugendhilfe sicherlich nicht festgestellt werden (vgl. in diesem Band der Beitrag von Annette Zimmer). Dies lässt sich auf die engen Kontakte der Wohlfahrtsverbände zur Kommunalpolitik und auf ihre herausgehobene Position im Jugendhilfeausschuss zurückführen. Auch in der Phase der Politikformulierung dominieren diese weiterhin die jugendpolitische Szenerie. Eine empirische Untersuchung der Jugendhilfeausschüsse in Hessen zeigt, dass trotz der gesetzlichen Neuregelungen die Wahl von kleineren Initiativen in den JHA durch die kommunalen Vertretungskörperschaften eher die Ausnahme ist (Friedrichs 1998).

Dies verwundert nur wenig, wenn man die personellen Überschneidungen der CDU mit den kirchlichen Vertretern und die der SPD mit der Arbeiterwohlfahrt berücksichtigt. Diese beiden Parteien haben in der Regel das Zugriffsrecht für die Bestimmung der stimmberechtigten Mitglieder der freien Träger und sorgen regelmäßig dafür, dass vor allem die Caritas, das Diakonische Werk und die Arbeiterwohlfahrt im Ausschuss vertreten sind. Diese Präferenz der Parteien wirkt sich ähnlich auch auf die Vergabe öffentlicher Leistungen aus und festigt damit das „Wohlfahrtskartell“ auch im Implementationsprozess.

Der von uns konstatierte Trend der verstärkten Transparenz und Konfliktorientierung greift also in der Jugendhilfe nur sehr bedingt. Insbesondere die von Heinze und Voelzkow (1998) referierte Auffassung, dass Korporatismus zu einer verbesserten Transparenz führe, bestätigt sich am Beispiel des JHA keineswegs. Auch wenn der JHA öffentlich tagt, sind die Entscheidungsprozesse in diesem Politikfeld eher schwerer nachzuvollziehen als in den meisten anderen Politikfeldern. Die Entscheidung über Zuschüsse fallen häufig in bipolaren nichtöffentlichen Verhandlungen zwischen Mehrheitsfraktion und einzelnen Wohlfahrtsverbänden (Zimmer/Priller 1999) und diese Entscheidungen werden im Ausschuss kaum kritisiert. Das Stimmrecht der Wohlfahrtsverbände führt dazu, dass der Parteienwettbewerb im Ausschuss weitgehend außer Kraft gesetzt wird. Der Konsens (und nicht konflikthafte Auseinandersetzungen wie zum Beispiel im Bauausschuss) prägt die Ausschussnormalität (Bußmann et al. 2003: 56). Jede Fraktion wirbt um die Stimmen der Wohlfahrtsverbände, weil diese das „Zünglein“ an der Waage sein *könnten*, und hat deswegen kaum ein Interesse die Förderpolitik kritisch zu begleiten.

3.4 Werbegemeinschaften in kommunalen Stadtmarketingprozessen

Viele kommunale Werbegemeinschaften wurden bereits direkt nach dem zweiten Weltkrieg gegründet. Sie haben die Funktion die Interessen des Handels gegenüber der Kommunalpolitik zu vertreten und für die Mitglieder kollektive Güter zu produzieren. Werbegemeinschaften sind häufig weniger hierarchisch organisiert als andere Verbände, weil jedes einzelne Mitglied in starkem Maße mit der Exit-Option im Sinne von Hirschmann drohen kann und in der Regel aufgrund des Honorarstatus der lokalen Kaufmannschaft über das notwendige Selbstbewusstsein verfügt, um auch von der Voice-Option Gebrauch zu machen.

In den letzten Jahren haben die Werbegemeinschaften nun erhebliche Rekrutierungsprobleme. Dies liegt einerseits an der gerade bei polypolistischer Konkurrenz ausgeprägten Kollektivgutproblematik und andererseits an der zunehmenden Filialisierung, d. h. dem geringeren örtlichen Bezug des Handels (Hatzfeld 1996). Mittlerweile sind höchstens noch 10% bis 30% der Einzelhändler in der Innenstadt in Werbegemeinschaften organisiert (Helmer-Denzel 2002: 179). Selbst in Großstädten wie Köln gelingt es teilweise nicht mehr, dass der Handel die Weihnachtbeleuchtung installiert, weil jeder Einzelhändler, wie Mancur Olson bereits treffend die Kollektivgutproblematik beschrieben hat, davon ausgeht, dass die anderen schon die Weihnachtsbeleuchtung finanzieren werden und er als Trittbrettfahrer an diesen Leistungen kostenlos partizipieren kann (zur Kollektivgutproblematik vgl. in diesem Band der Beitrag von Annette Zimmer).

Durch die zunehmende Konkurrenz auf der „grünen Wiese“ gerade von Urban Entertainment Center, wie beispielsweise das CentrO in Oberhausen, ist der Druck auf die Werbegemeinschaften gestiegen. Um den Wettbewerb mit UBCs aufnehmen zu können, müssen handelsergänzende Dienstleistungen produziert werden, die den zunehmenden „Erlebniseinkauf“ ermöglichen. Dem Kunden muss aus dieser Sicht ein Einkauf geboten werden, der schnell erreichbare kostenlose Parkplätze, ein „sicheres“ Einkaufserlebnis mit langen Öffnungszeiten und in überdachten Einkaufspassagen bietet (Helmer-Denzel 2002: 162f.). Die Werbegemeinschaften sind hiermit aber offensichtlich überfordert. Deswegen werden von den Kommunen vermehrt „runde Tische“ im Bereich des Stadtmarketings angeboten.

In diesen Beteiligungsgremien treten Einzelhandel und Werbegemeinschaften sehr dominant auf und haben in der Regel erreicht, dass die Städte zunehmend diese Leistungen anbieten, während sie sich teilweise weiter aus der Produktion von Kollektivgütern zurückziehen. Der Einzelhandel ist zwar bereit sich finanziell an konkreten Projekten, die eine sofortige Erhöhung der Kundenfrequenz erbringen können (z. B. Innenstadtfeiern und PR-Maßnahmen), zu beteiligen, aber die Koordinations- und Overheadkosten will er im Regelfall nicht mittragen (Kahnert/Rudowski 1999: 13).

Werbegemeinschaften und der Einzelhandel greifen aber in anderen Fällen auch auf deutlich konfliktorientiertere Handlungsstrategien zurück, z.B. um die zunehmende Parkraumbewirtschaftung zu bekämpfen. Wegweisend war hierfür in Nordrhein-Westfalen der Fall des erfolgreichen Bürgerentscheids gegen ein Parkraummanagementsystem in Remscheid im Jahre 1996. Durch dieses vor allem vom Einzelhandel initiierte Bürgerbegehren fielen Einnahmen aus Parkgebühren in Millionenhöhe weg, und die bereits aufgestellten Parkscheinautomaten mussten abgebaut werden (Holtkamp 2000). Dieser erfolgreiche Bürgerentscheid hat die Verhandlungsposition gerade der Werbegemeinschaften in allen Kommunen in NRW entscheidend gestärkt, weil er fortan als „Damoklesschwert“ über allen kommunalen Entscheidungen bezüglich Parkgebühren schwebt und Werbegemeinschaften Bürgerbegehren immer wieder öffentlich androhten.

Insgesamt resultiert die effektive Interessenvertretung der Werbegemeinschaften weniger aus ihren Organisationsressourcen, sondern daraus, dass sie die Mehrzahl der Interessen ihrer Kunden nach einer sicheren und „autogerechten“ Innenstadt vertreten, die auch in Wählerstimmen umgemünzt werden können. Hinzu kommen die engen Beziehungen einzelner Mitglieder zu den kommunalen Entscheidungsträgern.

4 Zusammenfassung

Vergleicht man nun die verschiedenen Verbandstypen hinsichtlich ihrer Handlungsstrategien, so zeigen sich gravierende Unterschiede. Während Sportvereine und Wohlfahrtsverbände weiterhin die nichtöffentliche, eher konsensorientierte Einflussnahme über persönliche Kontakte bzw. über „Personalunionen“ präferieren, bevorzugen die Bürgerinitiativen und zunehmend auch die Interessenvertreter des Einzelhandels öffentliche konfliktorientierte Strategien. Die stärkere Konfliktorientierung dieser Verbände ist auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Sie stehen häufig in direkter Konkurrenz zu anderen Verbänden und haben kein faktisches Vertretungsmonopol, wie das „Wohlfahrtskartell“ oder die „Sportmafia“ in ihren Politikfeldern. Bürgerinitiativen und Werbegemeinschaften vertreten ihre Interessen vor allem im Bereich der allgemeinen Stadtentwicklungspolitik, in der zunehmend ökonomische und ökologische Interessen unversöhnlich aufeinander prallen, häufig entscheidend verschärft durch das Sankt-Florians-Prinzip. Hinzukommen die wachsenden ökonomischen und ökologischen Konflikte durch nichtintegrierte flächenintensive Einzelhandelsvorhaben.
- Diese Verbände sind deutlich stärker in die Politikformulierung als in den Implementationsprozess einbezogen. Dadurch entsteht eine geringere Abhängigkeit von kommunalen Zuschüssen im Gegensatz zu Sportvereinen und Wohlfahrtsverbänden, bei denen eher konsensuale Verhaltensweisen „prämiert“ werden.
- Bürgerinitiativen und Werbegemeinschaften haben eher eine basisdemokratische bzw. „atomistische“ innerverbandliche Struktur, die kooperative Verhandlungen mit dementsprechendem Verpflichtungspotential erschweren und konfrontative Strategien durchaus reizvoll erscheinen lassen, um die Interessensheterogenität im eigenen Verband zu überspielen.

Insgesamt bleibt damit festzuhalten, dass trotz aller zu konstatierenden Trends in Richtung einer transparenten und konfliktorientierteren Interessenvermittlung in einigen Politikfeldern in kleineren und mittleren Städten weiterhin eher das Bild von der unpolitischen harmonischen kommunalen Selbstverwaltung in der Öffentlichkeit dominiert und Interessendivergenzen und Konflikte weitgehend ausgeblendet werden. Dafür prallen in anderen Politikfeldern, wie z. B. der Abfall- und Umweltpolitik, in denen zwischen den Interessengruppen auf Bundesebene längst Verhandlungslösungen erzielt werden und Umweltverbände eingebunden und „gezähmt“ wurden (vgl. in diesem Band der Beitrag von Joachim Amm), Interessen in der Kommunalpolitik unvermittelt aufeinander. So sehr die kommunale Ebene als räumlich kleine

Einheit im Allgemeinen eher zu konsensualen Strategien führt, um intensive, alle Lebensbereiche erfassende Konflikte zu vermeiden, scheint sie bei starken Interessenunterschieden gänzlich unvermittelbare Positionen zu forcieren. Eine Erklärung hierfür ist sicherlich, dass in den Kommunen sich die Verbandseliten nicht sehr weit von ihrer Basis entfernen können und diese stärkere Orientierung an der „Mitgliedschaftslogik“ eine Einigung der Verbandseliten bei Verteilungskonflikten erheblich erschwert.

grundlegende Literatur:

Bogumil, Jörg, (Hrsg.) 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Opladen

In dem Buch werden mit der kommunalen Haushaltskrise, der Verwaltungsmodernisierung, der kooperativen und der direkten Demokratie die wesentlichen Veränderungstrends auf kommunaler Ebene untersucht.

Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut, 1998: Verbände und „Neokorporatismus“, in: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn, 227-239

In dem Aufsatz werden Formen neokorporatistischer Konfliktregulierung in der kommunalen Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftförderungs politik analysiert. Dabei werden vor allem die Potentiale des Neokorporatismus hervorgehoben.

Holtkamp, Lars / Stach, Birgit, 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Marburg

In dem Buch werden die Probleme und Potentiale von Mediationsverfahren auf der Basis von fünf Fallstudien unter besonderer Berücksichtigung der Rolle von Bürgerinitiativen analysiert.

Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz, 1999: Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen

Das Buch bietet eine grundlegende Einführung in die lokale Politikforschung. Neben den Grundzügen des kommunalpolitischen Systems werden auch neue Trends in den Kommunen thematisiert (Haushaltskrise, Gemeindeordnungsreform etc.).

Ronge, Volker, 1993: Die Verflechtung von Staat und Drittem Sektor auf kommunaler Ebene, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.), Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden, 333-350

In dem Aufsatz wird der Neokorporatismus in der kommunalen Jugendhilfe analysiert.

Zimmer, Annette, 1996: Vereine – Basiselemente der Demokratie. Opladen

In dem Buch werden alle wesentlichen Funktionen von Vereinen aus der Perspektive unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen diskutiert.

Literatur

- Bogumil, Jörg, (Hrsg.) 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Opladen
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun, 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin
- Bogumil, Jörg / Klie, Thomas / Holtkamp, Lars / Roß, Paul-Stefan, 2003: Öffentliche Förderung von Organisationen des Dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern. Opladen, 155-244
- Bußmann, Ulrike / Esch, Karin / Stöbe-Blossey, Sybille, 2003: Neue Steuerungsmodelle - Frischer Wind im Jugendhilfeausschuss? Opladen
- Deppe, Frank, 2002: Direkte Demokratie II – Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990, Konrad-Adenauer-Stiftung Arbeitspapier Nr. 90. Sankt Augustin
- Esch, Karin/Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille, 2001: Der aktivierende Staat – Konzepte, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe, in: Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahmen und Perspektiven. Opladen, 519-547
- Franz, Georg, 2000: Umweltmediation in der Abfallpolitik, in: Müll und Abfall 12/00, 726-733
- Friedrichs, Dirk, 1998: Empirische Felduntersuchung der Jugendhilfeausschüsse in Hessen, Download aus dem Internet: http://www.ifis-consult.de/html/body_jha4.html
- Gabriel, Oscar W., 1981: Organisierte Interessen in der Kommunalpolitik, in: Sociologia Internationalis 19, 195-212
- Gabriel, Oscar W., 1983: Von der Ein-Punkt-Aktion zur sozialen Bewegung? Bürgerinitiativen und Kommunalpolitik, in: ders. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. München, 271-304
- Haßheider, Hendrik / Malina, Robert, 2003: Durchsetzung von Partialinteressen in politischen Märkten am Beispiel Metrorapid, Wirtschaftsdienst 2 / 2003, 108-115
- Hatzfeld, Ulrich, 1996: Die Probleme des Handels sind die Probleme der Städte, in: Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport (Hrsg.), Handel in der Stadt - Handeln in der Stadt. Düsseldorf, 31-90
- Hauber, Günter, 1989: Abfall – Ingenieur – Bürger: gemeinsam das Müllproblem lösen. Karlsruhe
- Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas, 1983: Demokratisierung des kommunalen Sozialsektors, in: Hesse, Jens Joachim / Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren. Frankfurt, 143-163
- Heinze, Rolf G. / Strünck, Christoph, 1999: Das soziale Ehrenamt in der Krise – Wege aus dem Dilemma, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 5/99, 163-168
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut, 1998: Verbände und „Neokorporatismus“, in: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn, 227-239
- Helmer-Denzel, Andrea, 2002: Global Play im Ruhrgebiet – Die Erstellung handelsergänzender Dienstleistungen im Einzelhandel am Beispiel eines Urban Entertainment Centers und von Innenstädten, Diss. Bochum
- Holtkamp, Lars / Stach, Birgit, 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Marburg
- Holtkamp, Lars, 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltsslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien. Opladen

- Holtkamp, Lars, 2001: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, zweite unveränderte Auflage. Berlin
- Holtkamp, Lars, 2003: Parteien in der Kommunalpolitik – Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich, polis-Heft 58 / 03, FernUniversität Hagen, Hagen
- Holtmann, Everhard, 2002: Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar W. / Niedermayer, Oskar / Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 406-427
- Jansen, Dorothea, 1997: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 2 / 97, 274-297
- Jütting, Dieter H., 2000: Wie sozialer Reichtum entsteht – empirische Daten zu neu gegründeten Sportvereinen, in: Zimmer, Anette / Nährlich, Stefan (Hrsg.), Engagierte Bürgerschaft – Traditionen und Perspektiven. Opladen, 123-148
- Kahnert, Rainer / Rudowski, Katrin, 1999: Stadtmarketing in Nordrhein-Westfalen – Bilanzen und Perspektiven, MASSKS NRW. Düsseldorf
- Klages, Helmut, 2003: Motivation und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements (Hrsg.), Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern. Opladen, 295-336
- Münder, Johannes / Ottenberg, Peter 1999: Der Jugendhilfeausschuss, Münster
- Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz 1999: Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen
- Niedermayer, Oskar, 2001: Bürger und Politik – Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. Opladen
- Offe, Claus, 1984: Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte, in: Geschichte und Gesellschaft 10, 234-256
- Offe, Claus / Fuchs, Susanne, 2001: Schwund des Sozialkapitals? Der Fall Deutschland, in: Putnam, Robert D. (Hrsg.), Gesellschaft und Gemeinsinn. Gütersloh, 417-514
- Pappi, Franz Urban / Melbeck, Christian, 1984: Das Machtpotential von Organisationen in der Gemeindepolitik, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1/84, 511-556
- Prittowitz, Volker von 1992: Symbolische Umweltpolitik – Eine Sachstands- und Literaturstudie unter besonderer Berücksichtigung des Klimaschutzes, der Kernenergie und Abfallpolitik, MUT der KFA Jülich, Arbeiten zur Risikokommunikation Heft 34. Jülich
- Putnam, Robert D., 1995: Bowling alone: Americas declining social capital, in: Journal of Democracy 5, 65-78
- Putnam, Robert D., 2001: Schlussfolgerungen, in: Putnam, Robert D. (Hrsg.), Gesellschaft und Gemeinsinn. Gütersloh, 751-791
- Ronge, Volker. 1993: Die Verflechtung von Staat und Drittem Sektor auf kommunaler Ebene, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.), Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden, 333-350
- Rosenblatt, Bernhard von / Blanke, Karen, 2000: Ehrenamt und Freiwilligenarbeit im Sport, in: Picot, Sybille 2000: Ergebnisse der Repräsentativerhebung 1999 zum Ehrenamt, Band 3 Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart, 303-358
- Rütten, Alfred, 1996: Zur Empirie der Macht – Soziologische Beobachtungen in einem unscheinbaren Politikfeld, in: Löschen, Günther / Rütten, Alfred (Hrsg.), Sportpolitik – sozialwissenschaftliche Analysen. Stuttgart, 81-96
- Schmehrer, Bernhard, 1990: Freizeitvereine und Eliten in der Kommunalpolitik: am Beispiel der Stadt Bad Durkheim. Ammersbek
- Schneider-Wilkes, Rainer, 2001: Engagement und Misserfolg in Bürgerinitiativen – Politische Lernprozesse von Berliner Verkehrsinitiativen. Berlin
- Seckinger, Mike / Weigel, Nicole / van Santen, Eric / Markert, Andreas, 1998: Situation und Perspektiven der Jugendhilfe – Eine empirische Zwischenbilanz. München

- Simon, Klaus, 1983: Lokale Vereine – Schule der Demokratie, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. München, 241-269
- Stöbe-Blossey, Sybille, 2001: Verbände und Sozialpolitik: Das Beispiel der Jugendhilfe, in: Zimmer, Anette / Wessels, Bernhard (Hrsg.), Verbände und Demokratie in Deutschland. Opladen, 159-181
- Walter, Melanie, 2002: Politische Macht und Responsivität in der Großstadt, Diss. Stuttgart
- Wehling, Hans-Georg, 1986: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin
- Wiedemann, Peter Michael / Femers, Susanne / Hennen, Leonhard, 1991: Bürgerbeteiligung bei entsorgungswirtschaftlichen Vorhaben, Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis Band 43. Berlin
- Winter, Thomas von / Willems, Ulrich, 2000: Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand der Forschung und zu den Perspektiven der Forschung, in: Willems, Ulrich / Winter, Thomas von (Hrsg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, 9-36
- Zimmer, Annette, 1996: Vereine – Basiselemente der Demokratie. Opladen
- Zimmer, Annette, 1998: Vereine und lokale Politik, in: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn, 247-262
- Zimmer, Annette / Priller, Eckhard, 1999: Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel, Abschlussbericht, Hans Böckler Stiftung. Münster

Stichworte für das Register:

kommunale Selbstverwaltung

Wohlfahrtsverbände

Sportvereine

Werbegemeinschaften

Bürgerinitiativen

direkte Demokratie

kooperative Demokratie

Mediationsverfahren

Korporatismus

Wohlfahrtskartell

Kollektivgutproblematik

Mitgliedschaftslogik

imperatives Mandat

Klüngel

Sozialkapital

Wertewandel

Über die Autoren:

Jörg Bogumil, geb. 1959, Dr. rer. soc., Professur für Verwaltungswissenschaft, nach Studium der Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum, bis 1995 wissenschaftlicher Angestellter in verschiedenen Forschungsprojekten; ab 1995 wissenschaftlicher Assistent an der FernUniversität Hagen im Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft; Habilitation für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der FernUniversität im Jahre 2001, ab 2002 Vertretungsprofessur für Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, ab 2004 Professor für Verwaltungswissenschaft / Public Sector Reform an der Universität Konstanz.

Arbeits- und Forschungsschwerpunkte:

Verwaltungswissenschaft, Public Sector Reform und Organisationstheorie

Lokale Politikforschung

Staats- und Regierungslehre

Politikfeldanalyse

Literatur:

Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden

Bogumil, Jörg, (Hrsg.) 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Opladen

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun, 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin

Lars Holtkamp, geb. 1969, Dr. rer. soc., nach Studium der Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum, seit 1989 Mitglied im Jugendhilfeausschuss und Rat einer Stadt im Ruhrgebiet, seit 1999 wissenschaftlicher Angestellter an der FernUniversität Hagen im Lehrgebiet Politische Regulierung und Steuerung.

Arbeits- und Forschungsschwerpunkte:

Lokale Politikforschung

Partizipation

Parteienforschung

Politikfeldanalyse

Verwaltungsmodernisierung

Literatur:

Holtkamp, Lars / Stach, Birgit, 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Marburg

Holtkamp, Lars, 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien. Opladen

Holtkamp, Lars 2001: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, zweite unveränderte Auflage. Berlin