

Lars Holtkamp

**Parteien in der Kommunalpolitik
Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien
im Bundesländervergleich**

polis Nr. 58 / 2003

Herausgegeben von:
Prof. Dr. Arthur Benz, Prof. Dr. Georg Simonis
Institut für Politikwissenschaft
FB Kultur- und Sozialwissenschaften
FernUniversität in Hagen
Universitätsstr. 1, 58084 Hagen
<http://www.fernuni-hagen.de/POLINST>

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Der normative Streit um Parteien auf lokaler Ebene | 4 |
| 3 | Dimensionen der kommunalen Konkordanzdemokratie | 7 |
| 4 | Ursachen für konkurrenz- und konkordanzdemokratische Muster | 12 |
| 5 | Konkurrenz- und konkordanzdemokratische Muster im Bundesländervergleich | 19 |
| 5.1 | Gemeindegröße | 19 |
| 5.2 | Politische Kultur | 20 |
| 5.3 | Kommunalrecht | 22 |
| 5.4 | Resümee | 27 |
| 6 | Empirischer Ausblick | 29 |
| | Abbildungsverzeichnis | 33 |
| | Literaturverzeichnis | 34 |

1 Einleitung

Der Einfluss von Parteien in deutschen Städten und Gemeinden ist seit Jahrzehnten ein Standardthema der lokalen Politikforschung. Die Debatte des Parteeinflusses auf kommunaler Ebene ist gekennzeichnet durch eine hohe normative Aufladung – einige Autoren sprechen sogar von einem „Bekennnisstreit“ (Holtmann 1998, S. 208). Die Polarisierung hat dazu geführt, dass eine Diskussion über differierende Entwicklungspfade der lokalen Parteien in den unterschiedlichen Bundesländern weit gehend unterblieb und seit den 90er Jahren sogar zu Gunsten eines bundeseinheitlichen Modernisierungsmodells in Richtung einer „Parteipolitisation“ gänzlich ausgeblendet wurde.

Hier wird nun die These formuliert, dass eine Bundesländer vergleichende *empirische* Analyse recht unterschiedliche Entwicklungspfade aufzeigen wird, dass also weder ein pauschaler Trend der Parteipolitisation noch der „Ent-Parteipolitisation“ zu beobachten ist. Zur Vorbereitung einer solchen umfassenden empirischen Analyse werden hier theoretische Vorarbeiten entwickelt und erste empirische Ergebnisse präsentiert.¹ In Anlehnung an die aus der Regierungslehre stammenden Konstrukte der Konkordanzdemokratie bzw. der Konkurrenzdemokratie wird unter Berücksichtigung der unabhängigen Variablen Kommunalrecht, Gemeindegröße und politische Kultur passgenau für die lokale Ebene ein Modell entwickelt, welches es ermöglicht, die verschiedenen Bundesländer eher konkurrenz- oder konkordanzdemokratische Mustern zuzuordnen. Dabei zeigt sich, dass davon auszugehen ist, dass es nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern gibt. Relativ stark konkordante Muster sind nach dem hier entwickelten Modell eher in den neuen Bundesländern und in Baden-Württemberg zu erwarten. Auf der anderen Seite ist im Saarland, in Hessen und in Nordrhein-Westfalen eher mit stärker konkurrenzdemokratischen Mustern zu rechnen.

Allerdings zeigt sich, dass die im Modell verwendeten empirischen Daten für die Variable politische Kultur unzureichend sind und zusätzlich ein erweiterter Kulturbegriff berücksichtigt werden sollte. Aufgrund der ersten Auswertung einer vergleichenden empirischen Untersuchung in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen in allen Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Forschungsprojekts „Bürgerkommune“ (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003) wird deutlich, dass die Einstellungen der politischen Entscheidungsträger (konflikt- oder konsensorientiert) zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen erstaunlicherweise kaum variieren, während die Entscheidungsträger in den neuen Bundesländern deutlich stärker konkordant geprägt sind – ein Befund, der weiter empirisch zu präzisieren und zu erklären ist.

Im Folgenden wird nun zunächst kurz auf den normativen Streit um die Rolle der Parteien auf lokaler Ebene und die damit häufig zusammenhängende empirische Frage der Parteipolitisation bzw. „Ent-Parteipolitisation“ eingegangen (Kap. 2). Anschließend werden anknüpfend an Gerhard Lehmsbruch zwei Idealtypen für die kommunale Ebene entwickelt (Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie), die den unterschiedlichen Einfluss der Parteien auf alle Dimensionen der Kommunalpolitik erfassen sollen. Einbezogen werden in diese Idealtypen so unterschiedliche Dimensionen wie z.B. Einstellungen der lokalen Eliten, Nominierungsprozesse, Wahlverhalten, Ämterpatronage, exekutive Führerschaft und die Parteidifferenzhypothese (Kap. 3).

¹ Für Anregungen und Kritik danke ich Arthur Benz, Jörg Bogumil, David H. Gehne, Susanne Lütz und Angelika Vetter.

Im vierten Kapitel soll gezeigt werden, wie diese unterschiedlichen Dimensionen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie nach den bisher vorliegenden empirischen Studien zusammenhängen könnten und welche unabhängigen Variablen auf eher konkordanz- oder konkurrenzdemokratischen Mustern schließen lassen. Anschließend werden im fünften Kapitel die Ausprägungen der unabhängigen Variablen Kommunalrecht, Gemeindegröße und politische Kultur in allen Bundesländern untersucht, um auf dieser Grundlage Hypothesen zu formulieren, in welchen Bundesländern eher konkurrenz- oder konkordanzdemokratische Muster dominieren.

Im letzten Kapitel wird insbesondere unter Berücksichtigung der neuen Bundesländer erörtert, inwieweit sich die Zuordnung der verschiedenen Bundesländer an Hand der unabhängigen Variablen zu eher konkordanz- und konkurrenzdemokratischen Akteurskonstellationen halten lässt.

2 Der normative Streit um Parteien auf lokaler Ebene

In dem Bekenntnisstreit über die Rolle von Parteien auf kommunaler Ebene stehen auf der einen Seite überwiegend Juristen, die ausgehend von Rudolf von Gneist und Freiherr vom Stein eine eher unpolitische Selbstverwaltungskonzeption oder zumindest eine Begrenzung des Parteeinflusses befürworten,² während der politikwissenschaftliche Mainstream seit den 70er Jahren eine stärker parteienstaatlich-wettbewerbsorientierte Kommunalpolitik vorzieht (Gabriel 1984, S. 114). Die parteidistanzierte Selbstverwaltungskonzeption (bzw. konkordanzdemokratische Muster oder die geringe Parteipolitisierung)³ hat aus Sicht der Politikwissenschaft erhebliche Legitimationsprobleme auf der Input- und der Outputseite (Hämmerle 2000, S. 162 / Kannen 1996, S. 28 / Naßmacher 1972, S. 47 / Ellwein 1971), auch weil in diese Bewertung häufig nicht die Leistungen, sondern nur die Schwächen konkordanter Systeme miteinbezogen wurden:⁴

² Einen guten Überblick über die damalige juristische Diskussion bietet Trachternach 1974, S. 53-61, zu neueren juristischen Positionen Knemeyer / Jandel 1990.

³ Die Begriffe umfassen denselben Gegenstand und werden im Folgenden synonym verwendet, ebenso die hohe Parteipolitisierung und konkurrenzdemokratische Muster. Parteipolitisierung lässt sich als das Ausmaß bestimmen, in dem es politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren. Unter prozeduraler Monopolisierung versteht man v. a. eine klare Trennung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen (Wehling 1991, S. 150).

⁴ Diese Bewertung geht im Wesentlichen auf die 70er Jahre zurück, in denen in der deutschen Politikwissenschaft die Wettbewerbsdemokratie als ordnungspolitisches Leitbild dominierte. Bemerkenswert ist allerdings, dass die „Rehabilitierung“ der Konkordanzdemokratie durch Lijphart und Lehbruch auf nationalstaatlicher Ebene auch später keinen Eingang in die lokale Politikforschung fand (zu Vor- und Nachteilen der Konkordanzdemokratie Schmidt 1997, S. 236ff.). Lediglich Hans-Georg Wehling hat kontinuierlich auf die Leistungen der Konkordanzdemokratie auf lokaler Ebene hingewiesen (Wehling 1986 / 2003b). Weiterhin hat Angelika Vetter für die kommunale Ebene im internationalen Vergleich auch empirisch nachgewiesen, dass Konkordanzdemokratien eine höhere Integrationsfähigkeit aufweisen (Vetter 2002, S. 161).

- Intransparenz
- Entwertung der Gemeinderatswahlen
- Geringe Förderung der Partizipationsbereitschaft
- Sozial unausgewogene Policies durch Elitenkartelle
- Geringe Innovationsfähigkeit

Eng verwoben mit dieser normativen Bewertung der Rolle der Parteien und dem Definitionskampf der wissenschaftlichen Disziplinen wurden seit den 70er Jahren in der lokalen Politikforschung vermehrt empirische Studien zum Stellenwert kommunaler Parteien und zum politischen Charakter der Selbstverwaltung vorgelegt. Die Ergebnisse der Studien wurden seit den 80er Jahren als weiterer Beleg dafür angeführt, dass die von der Rechtswissenschaft präferierte parteidistanzierte Selbstverwaltungskonzeption „veraltet“ sei und auch nicht mehr der gesellschaftlichen Realität entspreche. (Simon 1987 / Gabriel 1991) Seit Anfang der 90er Jahre traten normative Fragen in den Hintergrund der Debatte und empirisch wird von den meisten Autoren ein einheitlicher Trend der zunehmenden Parteipolitisierung konstatiert (Holtmann 2002, Holtmann 1998, S. 213, Kannen 1996, Gabriel / Holtmann 1993), wobei für die 90er Jahre zur Stützung der Parteipolitisierungsthese kaum empirische Belege vorgelegt wurden. Die zunehmende Parteipolitisierung auf kommunaler Ebene wird allgemein als Modernisierungsprozess gedeutet. Die im Zuge des Industrialisierungs- und Modernisierungsprozesses zugenommenen sozialen und ökologischen Probleme führen demnach zu einem Anstieg der öffentlichen Auseinandersetzungen, in die sich dann auch die Parteien einbringen müssen.

„Geradezu zwangsläufig werden kritische Politikfelder zum Gegenstand parteipolitischer Kontroversen.“ (Holtmann 1992, S. 19)

Aber auch in dieser Diskussion spielen normative Bewertungen implizit durchaus eine Rolle. So wird die parteidistanzierte Selbstverwaltungskonzeption als „vordemokratisches Denkmuster“ (Holtmann 1998, S. 214) eingeordnet, das einer „modernen Demokratie fremd“ (Bellers 2000, S. 274) sei und in den Zusammenhang mit einer „langen autoritären Politiktradition“ (Kannen 1996, S. 28) in Deutschland gestellt wird, dem dann die „modernere Sichtweise, die eher von Politikwissenschaftlern und Sozialdemokraten vertreten wird“ (Naßmacher / Naßmacher 1999, S. 33) – nämlich die Konkurrenzdemokratie – gegenübergestellt wird. Die empirisch konstatierte stärkere Parteipolitisierung führt also zu einer Annäherung an das normativ gesetzte Ideal der Konkurrenzdemokratie.

Auch für die neuen Bundesländer wurde durch dieses Modernisierungsparadigma unterstellt, dass der Nachvollzug des vermeintlich einen westdeutschen konkurrenzdemokratischen Modells notwendig wird, „um den Anschluss an die ‚moderne Demokratie‘ zu finden. Folglich erhalten ostdeutsche Eigenheiten weit gehend den Geruch der Rückständigkeit, des Mangels an ‚politischer Modernität‘“ (Pollach et al. 2000, S. 263).

Die insgesamt zu konstatierende Verknüpfung von normativen mit empirischen Fragen und die Verengung auf einen quasi „zwangsläufigen“ Modernisierungspfad in der lokalen Parteienforschung hat auch dazu beigetragen, dass in den aktuellen politikwissenschaftlichen Lehrbüchern zur Kommunalpolitik eine Differenzierung des Einflusses von Parteien auf die Kommunalpolitik nach Bundesländern nahezu gänzlich unterbleibt und somit unterschiedliche Entwicklungspfade ausgeblendet werden, obwohl diese immer wieder in empirischen Studien zur Kommunalpolitik hervorgehoben werden.

In neuester Zeit hat Hans-Georg Wehling (2003b) dem allgemein konstatierten Trend der stärkeren Parteipolitisierung der Kommunalpolitik energisch widersprochen. Mit

Verweis auf die bundesweite Reform der Gemeindeordnungen in Richtung süddeutsche Ratsverfassung macht er einen durchgehenden Trend der „Ent-Parteipolitisierung“ aus.⁵ Während Hans-Georg Wehling diese These nur auf die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters in allen Gemeindeordnungen stützt, kann man noch zwei weitere Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen registrieren, die seine Ent-Parteipolitisierungsthese stützen könnten:

- Einführung des personenorientierten Wahlrechts in vielen Bundesländern⁶
- Neue Vetopositionen durch die Einführung von Bürgerbegehren in allen Bundesländern⁷

Zur weiteren Stützung von Wehlings These kann man sich darüber hinaus auf die eher auf nationale Ebene bezogene Diskussion über den Parteienwandel und die Kartellparteienthese beziehen (Beyme 2000, Detterbeck 2002, Katz / Mair 1995). Insbesondere die abnehmende gesellschaftliche Verankerung der Parteien trifft diese auf der kommunalen stärker als auf der nationalen Ebene, weil Lokalparteien weiterhin auf ehrenamtlichen Strukturen aufbauen müssen und eine viel stärkere Professionalisierung der Lokalparteien aufgrund der Restriktionen der Parteienfinanzierung und der sehr geringen finanziellen kommunalen Handlungsspielräume nicht zu erwarten ist. Die durch die abnehmende gesellschaftliche Verankerung induzierte Schwächung der kommunalen Parteien kann also wahrscheinlich nicht durch eine stärkere staatliche Integration mit dementsprechenden Finanztransfers kompensiert werden, wie dies die Kartellparteienthese für die nationale Ebene suggeriert. Die folgenden Entwicklungen sprechen für eine abnehmende gesellschaftliche Verankerung der Parteien und einen damit möglicherweise einhergehenden Bedeutungsverlust auf kommunaler Ebene:

- Bundesweit abnehmende Parteimitgliederzahlen⁸
- Bundesweit abnehmende Parteibindung der Wähler
- Seit Anfang der 90er Jahre wieder zunehmende Stimmenanteile der Wählergemeinschaften bei Kommunalwahlen in den meisten Bundesländern (Holtmann 2002, S. 424f.)⁹

⁵ Nach der Reform der Gemeindeordnungen werden die deutschen Kommunalverfassungen im EU-Vergleich neben Portugal als die am stärksten konsensdemokratischen Strukturen eingeordnet (Vetter 2002, S. 162).

⁶ Ausführlicher zum Zusammenhang von personenorientiertem Wahlrecht und Konkordanz siehe Kapitel 4.

⁷ Die Schweiz ist ein häufig angeführtes Beispiel für den Zusammenhang von Konkordanz und direkter Demokratie (Lehmbruch 1967, S. 50 / Armingeon 2002, S. 10). Im Hinblick auf den Zusammenhang von Konkordanz und Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene vgl. auch Bogumil 2001, S. 209.

⁸ Insbesondere der Mangel an parteigebundenen Bewerbern um die kommunalen Mandate kann konkordante Orientierungen forcieren (siehe hierzu Kapitel 4).

⁹ In der Regel werden die Stimmenanteile von Wählergemeinschaften als Indikator für konkordanzdemokratische Muster interpretiert (Gabriel 1991). Allerdings hat Everhard Holtmann (1992) darauf verwiesen, dass die Wählergemeinschaften sich stark gewandelt hätten und mittlerweile eher konfliktorientiert agierten. Diese Hypothese ist bisher allerdings nur durch die Untersuchung von zwei Wählergemeinschaften „neueren Typs“ belegt worden (Stauber 1988 / Biesten 1992). Inwieweit es sich hierbei um einen quantitativ wirklich bedeutsamen Trend handelt, ist bisher nicht empirisch geklärt.

Insgesamt könnte man damit ab den 90er Jahren die Parteipolitisierungsthese genauso begründet verwerfen oder sogar wie Hans-Georg-Wehling die Vorzeichen einfach umkehren. Die skizzierten Trends machen zumindest deutlich, dass eine von normativen Fragen abgelöste empirische Bestandsaufnahme der Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik – gerade unter Berücksichtigung bundesländerspezifischer Muster – dringend erforderlich ist. Gerade eine Bundesländer vergleichende empirische Analyse, die vermutlich recht unterschiedliche Entwicklungspfade aufzeigen wird, kann dafür sensibilisieren, dass weder ein pauschaler Trend der Parteipolitisierung noch der „Ent-Parteipolitisierung“ wahrscheinlich ist.

3 Dimensionen der kommunalen Konkordanzdemokratie

Als Erster hat wohl Karl-Heinz Naßmacher (1972) den Begriff Konkordanzdemokratie in die lokale Politikforschung eingeführt, um insbesondere mit dem Verweis auf deren Nachteile die unpolitische Selbstverwaltungskonzeption zu delegitimieren. Er bezog sich dabei vor allem auf die Arbeiten von Gerhard Lehmbuch zur Konkordanzdemokratie und stellte dabei fest, dass das in der Kommunalpolitik dominierende „Gesetz der großen Koalition“¹⁰ sich dem politischen Entscheidungsmuster der von Lehmbuch beschriebenen Konkordanzdemokratie nähere. Wie auch in vielen späteren Publikationen anderer Autoren wurden aber die Unterschiede zwischen dem Begriff der Konkordanzdemokratie für nationale politische Systeme und dem „Gesetz der großen Koalition“ auf lokaler Ebene nicht systematisch herausgearbeitet.

Gerhard Lehmbuch hat am Beispiel der Schweiz und Österreich hervorgehoben, dass die hier faktisch bestehenden großen Koalitionen vor allem aus der Geschichte der beiden Länder zu erklären sind. Die mangelnde konfessionelle, ethnische oder ideologische Homogenität dieser Länder habe zur Ausbildung eines Proporzsystems geführt, in die die unterschiedlichen Gruppen eingebunden wurden, um massive Konflikte zu vermeiden (Lehmbuch 1967, S. 14f).¹¹ Konkordanzdemokratie kann damit als ein Elitenkartell gedeutet werden, in dem alle wesentlichen Parteiakteure auch durch Ämterpatronage einbezogen sind und das durch diese Einbindung die „potentiell destabilisierende Fragmentierung der politischen Kultur“ (Lehmbuch 1991, S. 313) zu überbrücken sucht.

¹⁰ Zum Begriff und seiner empirischen Fundierung in der Kommunalpolitik ursprünglich Grauhan (1971, S. 107 ff). Der Begriff ordnet allerdings die kommunale Konkordanzdemokratie nicht ganz richtig ein. Zwar kommt es in der Konkordanzdemokratie auf lokaler Ebene häufig dazu, dass CDU und SPD im Gemeinderat gleich abstimmen. Dies erfolgt aber nicht aufgrund eines Regierungsbündnisses mit Koalitionsvertrag, sondern durch ad-hoc-Abstimmungen und gemeinsame „sachliche“ Orientierungen.

¹¹ Auch wenn der Begriff der Konkordanzdemokratie sich bei Lehmbuch nicht nur auf das Verhältnis von Parteien zueinander, sondern beispielsweise auch auf das Verhältnis zu den gesellschaftlichen Gruppen (insbesondere auf korporatistische Konfigurationen) bezieht, wird der Begriff in der lokalen Politikforschung in der Regel ausschließlich auf das Parteiensystem angewendet. In der neueren Diskussion über Verhandlungsdemokratie auf nationaler Ebene wird Konkordanz zunehmend ausschließlich auf das Parteiensystem bezogen und Verhandlungsdemokratie als Oberbegriff für parteipolitische Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung verwendet (Czada 2000). Dementsprechend wird auch in diesem Polis-Heft unter dem Begriff Konkordanz ausschließlich parteipolitische Konkordanz verstanden.

Dies setzt, wie das österreichische Beispiel verdeutlicht, eine starke parteipolitische Durchdringung der Gesellschaft voraus. Für Österreich war demnach die parteipolitische Konkordanz für die stark unterschiedlichen Parteien ein wichtiger Integrationsmodus, weil die Mehrheitsregel dazu geführt habe, dass sich eine der in sich ziemlich homogenen Gruppen („Lager“) strukturell unterlegen gefühlt und die Gefahr einer „Tyrannei der Mehrheit“ befürchtet habe. Der Kompromiss zwischen den Lagern kommt dadurch zu Stande, dass Fraktionsführer durch die sehr stark ausgeprägte Fraktionsdisziplin stellvertretend mit einem hohen Verpflichtungspotenzial für ihre Fraktion verhandeln können und durch ihre pragmatische Orientierung insbesondere Tauschgeschäfte präferieren. (Lehmbruch 1967, S. 28, S. 36). Insgesamt sei das System der „Interessenaggregation in Österreich außerordentlich schwerfällig“ (S. 38).

Mit dieser eingängigen Beschreibung von Konkordanzdemokratien wollte sich Gerhard Lehmbruch auch von den demokratischen Modernisierungstheorien abgrenzen, die lediglich konkurrenzdemokratische Systeme als modern definierten. Er machte deutlich, dass empirisch verschiedene Modelle der Konfliktregelung mit einem hohen industriellen Entwicklungsstand kompatibel sein können (Lehmbruch 1967, S. 11) und dass also „nach dem Rom der Demokratie mehrere Wege führen.“ (Lehmbruch 1987, S. 1)

Mitte der 70er Jahre zeichnete Gerhard Lehmbruch ein Bild von kommunalen Konkordanzdemokratien, das sich sehr deutlich von der Konkordanzdemokratie in Österreich und der Schweiz unterschied, ohne diese differierenden Modelle systematisch gegenüberzustellen. Die Gemeinsamkeiten lagen vor allem darin, dass auch auf kommunaler Ebene einstimmige Beschlüsse überwiegen. Er prägte in diesem für die lokale Politikforschung grundlegenden Aufsatz das Bild vom Januskopf der Ortsparteien mit zwei Gesichtern, die in verschiedene Richtungen schauen. Im Blick auf die Lokalpolitik passt sich die kommunale Parteiorganisation – einschließlich der Gemeinderatsfraktion demnach „den dort vorherrschenden parteilosen Urteils- und Selektionskriterien an und neigt dazu ihre eigene Parteilichkeit zu verleugnen. Im Blick auf die ‚große Politik‘ hingegen muss sie bemüht sein, den Bürgern spezifische parteipolitische Kriterien für ihre Wahlentscheidung zu vermitteln.“ (Lehmbruch 1975, S. 7)¹²

Den geringen Parteienwettbewerb auf kommunaler Ebene führt Lehmbruch darauf zurück, dass in kleineren und mittleren Gemeinden relativ homogene Sozialstrukturen dominieren, die Bürger den Parteeinfluss auf die Kommunalpolitik negativ beurteilen und die lokalen Parteien noch weitgehend auf der Stufe der Honoratiorenparteien verharren. Konkordanzdemokratie ist auf kommunaler Ebene somit also weniger ein Elitekartell mit starken Parteiorganisationen als Klammern zur Verhinderung von ethnischen, religiösen oder ideologischen Konflikten, sondern vielmehr Ausdruck der Schwäche der Parteiorganisationen und der geringen gesellschaftlichen Verankerung der Parteien. Allenfalls dienen die konkordanten Muster auf kommunaler Ebene der Vermeidung von persönlichen Konflikten und können als „Rücksichtnahme auf die persönlichen Beziehungen, die man mit jedermann unterhält und die oft genug verwandtschaftlicher Natur sind“ (S. 5), gedeutet werden.¹³

Auch die weitere Charakterisierung der Kommunalpolitik durch Gerhard Lehmbruch ist aufschlussreich. Danach seien nicht nur in Dörfern, sondern auch in Kleinstädten die

¹² Gerhard Lehmbruch stützte sich bei diesen Thesen v. a. auf die empirischen Studien von Renate Mayntz (1955) und Benita Luckmann (1970), also auf Studien über Politik in kleinen Dörfern bzw. in einer baden-württembergischen Kleinstadt. In den von ihm konstruierten starken Gegensatz zwischen lokalen und überlokalen Orientierungen gehen offensichtlich v. a. Erfahrungen aus Baden-Württemberg ein.

¹³ So auch Wehling (1986, S. 101) und Hämmerle (2000, S. 160) mit Bezug auf das Beziehungsgeflecht der lokalen Elite

Parteien häufig bestrebt, parteilose Kandidaten an aussichtsreicher Stelle auf ihrer Liste platzieren zu können und sich somit oft dem Erscheinungsbild der explizit parteilosen Konkurrenz anzunähern. Insbesondere die Vereine hätten weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Rekrutierung von Ratsmitgliedern. Die Parteien müssten sich mit diesen neuen, im Vereinswesen jedoch fest verankerten Honoratioren „arrangieren“ (S. 4), was bereits auf eine geringere Partei- und Fraktionsdisziplin dieser Kandidaten hindeutet.

Zwar hätten die Parteien in den Kleinstädten im Gegensatz zu den Dörfern bedingt eine Repräsentationsfunktion für die Wähler, würden im Gemeinderat als Fraktion aber nicht parteipolitischen, sondern vermeintlich sachlichen Kriterien folgen. Gleichzeitig sei nur schwer ein Zusammenhang zwischen kommunalen Entscheidungen und Parteiprogrammen zu erkennen. Gegenüber den Fraktionen würden die direktgewählten Bürgermeister in Baden-Württemberg eine stark dominante Rolle einnehmen, wobei die Präferenzen der Wähler Anreize für den Bürgermeister böten, sich stark von den Parteien zu distanzieren. Die unpolitische Rhetorik würden die Bürgermeister als Legitimation dafür nutzen, „den großen Handlungsspielraum voll auszuschöpfen, den ihnen die Gemeindeordnung gegenüber dem Gemeinderat gibt.“ (S. 7)

Für die heutige Diskussion über Parteien in der lokalen Politikforschung kann man aus den Schriften von Gerhard Lehnbruch vor allem drei wichtige Schlüsse ziehen:

Wie im zweiten Kapitel bereits hervorgehoben wurde, ist auch auf der lokalen Ebene „die Expansion parteimäßig betriebener Politik kein Naturgesetz der modernen Demokratie“ (Lehnbruch 1975, S. 8). Entgegen dem Modernisierungsparadigma führen mehrere Wege „nach dem Rom der Demokratie“, die dementsprechend in der empirischen Analyse zu berücksichtigen sind.

Die Konkordanzdemokratie auf kommunaler Ebene unterscheidet sich zweitens erheblich von jenen auf nationaler Ebene. Holzschnittartig lassen sich die in der folgenden Abbildung dargestellten Unterschiede aus Lehnbruchs Schriften herausarbeiten. Die Unterschiede sind so gravierend, dass viele der Vor- und Nachteile, die man Konkordanzdemokratien auf nationaler Ebene zuschreibt, nicht bruchlos auf die kommunale Ebene übertragen werden können.

Abbildung 1: Nationale und lokale Konkordanzdemokratie im Vergleich

| | Österreichische Konkordanzdemokratie | Kommunale Konkordanzdemokratie |
|---|---|---|
| Konflikte | Vermeidung von grundlegenden ideologischen Konflikten | Vermeidung von persönlichen Konflikten |
| Gesellschaftliche Verankerung der Parteien | Stark ausgeprägt | Schwächer ausgeprägt |
| Fraktionsdisziplin | Stark ausgeprägt | Schwächer ausgeprägt |
| Konfliktregelung | Durch Tausch | Durch gemeinsame „sachliche“ Orientierungen bzw. durch dominanten Bürgermeister |
| Abstimmungskosten | Hoch | Geringer durch exekutive Führerschaft |

Der Begriff Konkordanzdemokratie beschreibt auf lokaler Ebene drittens nicht nur das kooperative Verhältnis der Parteien zueinander (Parteiensystem), sondern umfasst auch eine spezifische Ausprägung der Nominierungsprozesse innerhalb der Parteiorganisationen sowie der Verankerung der Parteien in der Gesellschaft und in den Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung. Ferner lassen sich auch spezifische Einflüsse auf den Policy-Output ausmachen.

Somit kann es mit dem Begriff der Konkordanzdemokratie gelingen, die fünf unterschiedlichen Dimensionen von Parteien in der Kommunalpolitik (Parteiorganisationen, Parteien in der Gesellschaft, Fraktionen im Rat, Parteiensystem und Parteidifferenz beim Policy-Output), die in der lokalen Politikforschung sowie in der Parteienforschung allgemein in stark segmentierten Diskursen abgehandelt werden, in einem Modell zusammenzuführen. Auch angelehnt an die Arbeiten von Oscar W. Gabriel (1984, S. 114ff.)¹⁴ kann man die *Idealtypen* der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie auf kommunaler Ebene wie in Abb. 2 angegeben unterscheiden.

¹⁴ Die von Gabriel gebildeten Idealtypen werden im Folgenden beibehalten, aber um einige weitere Dimensionen ergänzt, einzelne Elemente von Gabriel wurden grundlegend überarbeitet. Bei der Typenbildung floss auch die Literatur zu Honoratiorenparteien auf nationaler Ebene mit ein (Weber 1976, S. 837 ff. / Duverger 1959).

Abbildung 2: Idealtypen kommunaler Selbstverwaltung

| | Konkurrenzdemokratie | Konkordanzdemokratie |
|---|--|---|
| Lokale Parteiorganisation: | | |
| Nominierungsprozesse | Bewährung in der Parteiarbeit | Soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung) |
| Parteien in der Gesellschaft: | | |
| Parteien- oder Kandidatenorientierung der Wähler | Stärkere Parteienorientierung und geringes eigenständiges kommunales Wahlverhalten | Stärkere Kandidatenorientierung und starkes eigenständiges kommunales Wahlverhalten |
| Wahlkampfstrategie | Stärkere Parteienorientierung und kaum Wahlwerbung durch Vereine | Stärkere Kandidatenorientierung und aktive Wahlwerbung der Vereine |
| Parteien / Fraktionen im Rat: | | |
| Parteilpolitische Orientierung der Verwaltungsspitzen und Beigeordneten | Stark ausgeprägt | Schwächer ausgeprägt |
| Dominanz des Bürgermeisters bei allen Ratskonstellationen | Nein | Ja |
| Fraktionsbildung | Geschlossenes Abstimmungsverhalten im Rat | Nicht geschlossenes Abstimmungsverhalten |
| Professionalisierung der Ratsarbeit | Stark ausgeprägt | Schwach ausgeprägt |
| Entscheidungspraxis des Rats | Nicht einstimmig | Einstimmig |
| Wertvorstellung der Ratsmitglieder | Konkurrenzdemokratisch | Konkordant |
| Parteiensystem: | | |
| Konzentration der Wählerstimmen auf Volkparteien | Größer | Geringer durch hohe WG-Stimmenanteile |
| Koalitionsverhalten | Feste Koalitionen | Kaum feste Koalitionen |
| Parteiendifferenz beim Policy-Output: | Größer | Kleiner |

4 Ursachen für konkurrenz- und konkordanzdemokratische Muster

Vieles spricht dafür, dass es einen Zusammenhang zwischen den verschiedenen Dimensionen von konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Mustern gibt. Dieser Zusammenhang lässt sich am besten in einem Phasenmodell darstellen, in dem die Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase voneinander unterschieden und diese Phasen jeweils für den Bürgermeister und den Rat analysiert werden. Neben dem Zusammenhang der Phasen werden drei unabhängige Variablen in der folgenden Abbildung berücksichtigt, die maßgeblich zu den unterschiedlichen Ausprägungen in den einzelnen Phasen beitragen. Es handelt sich hierbei um die Variablen rechtliche Rahmenbedingungen, Gemeindegröße und politische Kultur, die bereits von Hans-Georg Wehling als wesentliche Erklärungsursachen für den Grad der „Parteipolitisierung“ in den Kommunen identifiziert wurden (Wehling 1991). Unter politischer Kultur wird im Folgenden der Grad der parteipolitischen Durchdringung der Gesellschaft verstanden (vorrangig gemessen durch den prozentualen Anteil der Parteimitglieder an der parteieintrittsberechtigten Gesamtbevölkerung).

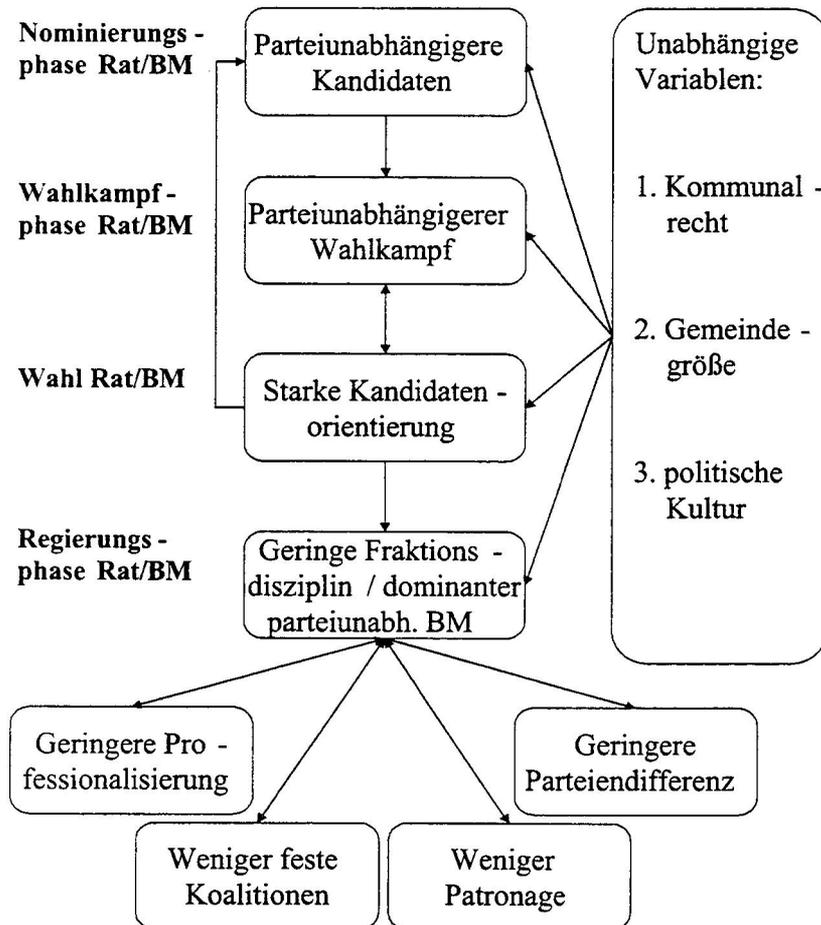
Bei den hier skizzierten Zusammenhängen handelt es sich ausschließlich um Hypothesen, die sich nur zum Teil auf empirische Untersuchungen stützen können. Zur empirischen Fundierung der Hypothesen wird primär auf Untersuchungen und Beschreibungen der baden-württembergischen und der nordrhein-westfälischen Kommunalpolitik zurückgegriffen, weil in der Literatur nahezu einhellig davon ausgegangen wird, dass Kommunalpolitik in Baden-Württemberg aufgrund ihrer differierenden Ausprägung bei den drei unabhängigen Variablen durchschnittlich¹⁵ eher als konkordanzdemokratisch und Kommunalpolitik in NRW eher als konkurrenzdemokratisch eingestuft werden kann.¹⁶

Allerdings wurden diese immer wieder konstatierten Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen bisher noch nicht mit den Daten von Bundesländer vergleichenden, landesweiten Befragungen empirisch belegt. Es dominierten von der Untersuchungsmethodik eher einzelne Fallstudien oder landesweite Befragungen in einem der beiden Bundesländer. Selbst bei der Untersuchung von Fallstudienstädten wurden nur selten Kommunen aus beiden Bundesländern miteinander verglichen.

¹⁵ In mehreren empirischen Untersuchungen in Baden-Württemberg wurde aber auch eine erhebliche Varianz festgestellt. So dominieren danach in Großstädten und den Städten Badens (im Gegensatz zu Württemberg) zum Teil eher konkurrenzdemokratische Akteurskonstellationen (Mielke / Eith 1994, Köser / Caspers-Merk 1989).

¹⁶ So bezog sich auch Gerhard Lehbruch (1975) bei der Beschreibung der kommunalen Konkordanzdemokratie fast ausschließlich auf empirische Ergebnisse aus Baden-Württemberg, auch wenn er diese Befunde verallgemeinerte und den in einzelnen Großstädten außerhalb Baden-Württembergs zu verzeichnenden stärkeren Parteienwettbewerb als „Anomalie“ (S. 6) einordnete.

Abbildung 3: Bestimmungsfaktoren für konkordante Muster



Wenn man chronologisch bei der Analyse der Nominierungsphase ansetzt, die nach Hans-Georg Wehling (2003a) für die Induzierung konkordanter Muster von entscheidender Bedeutung ist, lässt sich als typisches Merkmal herausstellen, dass die nominierten neuen Kandidaten im Vergleich zu konkurrenzdemokratischen Akteurskonstellationen eine geringere Parteiorientierung aufweisen, also entweder noch gar nicht Parteimitglied sind oder zumindest häufig noch nicht auf eine lange Parteikarriere (die sog. „Ochsentour“) verweisen können. Zu diesem Befund kam bereits Gerhard Lehmbruch. Bei den Ratskandidaten kann dies beispielsweise darauf zurückgeführt werden, dass aufgrund geringer Gemeindegröße¹⁷ oder geringer gesellschaftlicher Verankerung der

¹⁷ So haben beispielsweise Karl-Heinz Naßmacher und Wolfgang Rudzio Mitte der 70er Jahre die Nominierungsprozesse von Ratsmitgliedern in zwei niedersächsischen Gemeinden mittlerer Größe (18335 bzw. 16537 Einwohner) – Westerstede und Cloppenburg – untersucht. Sie stellten hierbei fest, dass die parteipolitische Betätigung der Kandidaten eine untergeordnete Rolle spielte. Stattdessen waren vor allem Vorstandsämter in Vereinen für die Nominierung von großer Bedeutung. Zwar waren fast alle Ratsmitglieder auch Mitglied in

Parteien in der Gesellschaft (politische Kultur) im Nominierungsprozess gar nicht genügend Interessenten mit langer Parteizugehörigkeit zur Verfügung stehen. Die Nominierung relativ parteiunabhängiger Kandidaten ist in diesen Fällen also eher eine „Verlegenheitslösung“, während die Parteien bei genügend großer Auswahl wahrscheinlich eher zur Nominierung langjähriger Parteimitglieder tendieren würden. Sie kann aber auch eine bewusste Strategie sein, gerade wenn die Parteien davon ausgehen, dass sich dies in der Wahlphase für sie auszahlen wird. Damit ist insbesondere zu rechnen, wenn ein personenorientiertes Kommunalwahlrecht dominiert.¹⁸ Dabei dürfte der Zusammenhang zwischen Kommunalwahlrecht und Nominierungsprozessen aber sicherlich voraussetzungsvoller sein als beispielsweise zwischen Gemeindegröße und Nominierungsprozessen. So setzt der Zusammenhang zwischen personenorientiertem Wahlrecht und relativ parteiunabhängigen Kandidaten sowohl bei Rats- als auch bei Bürgermeisterwahlen meist Folgendes voraus:

Die Wähler müssen von der Personenwahl tatsächlich stark Gebrauch machen (siehe Wahlphase).

Die Parteiorganisationen müssen dies registrieren,¹⁹ hinreichend anpassungsfähig sein und zum Teil wohl auch befürchten, dass andere Konkurrenten durch ein dementsprechendes Kandidatenangebot daraus ihren Nutzen ziehen können (z. B. traditionsgebundene Wählergemeinschaften mit alteingesessenen Honoratioren).

Für die Bürgermeisterkandidaten dürfte die Anzahl der zur Verfügung stehenden Interessenten mit langer Parteizugehörigkeit (und damit die Gemeindegröße und die politi-

einer Partei, aber ein hoher Prozentsatz der Erstkandidaten war erst im Zusammenhang mit der Nominierung in die betreffende Partei eingetreten. „Entgegen der für Großstädte weitgehend zutreffenden Vorstellung, daß man zunächst Parteimitglied wird, dann eine Parteifunktion übernimmt, um eines Tages für die Partei zu kandidieren, tritt diese Reihenfolge im ländlichen Raum völlig verändert auf: am Anfang steht die angetragene Kandidatur, dann folgt der Eintritt in die Partei und erst am Ende kann unter Umständen auch ein Parteiamt übernommen werden.“ (Naßmacher / Rudzio 1978, S. 133) An anderer Stelle führt Karl-Heinz Naßmacher (1981) das in den beiden Gemeinden ermittelte Nominierungsverhalten aber auch auf das zu der Zeit in Niedersachsen bestehende personenorientierte Wahlrecht zurück. In Großstädten sind die Ratsmitglieder, wie diverse Studien zumindest in NRW gezeigt haben, vor ihrer ersten Nominierung bereits länger Mitglied in der Partei und bekleiden häufig bereits wichtige parteiinterne Ämter (Gau 1983, Horn / Kühr 1978).

¹⁸ Als Beleg für den Zusammenhang von Wahlrecht und Nominierungsverhalten kann die Studie zur baden-württembergischen Stadt Ravensburg angeführt werden. Nach Auffassung von Berthold Löffler und Walter Rogg war für die Nominierung in dieser Stadt die persönliche Bekanntheit des Ratskandidaten ausschlaggebend, wobei dies stärker auf die CDU und FDP und weniger stark auf die SPD und die Grünen zutrifft (Löffler / Rogg 1985, S. 138). Die Länge der Parteimitgliedschaft spielt offensichtlich eine eher untergeordnete Rolle. Zwar waren nach der Wahl alle Ratsmitglieder in einer Partei Mitglied; „vor der Kandidatur aber waren es lediglich 40 %! Auch zum Zeitpunkt der Wahl war noch jeder fünfte Bewerber parteilos.“ (S. 141) Auch Hiltrud Naßmacher kommt auf der Grundlage von 140 halbstandardisierten Interviews mit Partei- und Fraktionsvertretern in mehreren Bundesländern zu dem Fazit, dass in Baden-Württemberg im Gegensatz zu den anderen alten Bundesländern die Parteien auch Nichtparteimitglieder im größeren Maße nominieren würden, was sie auf einen Mangel an aktiven Mitgliedern und auf das Wahlrecht zurückführt (Naßmacher 1997).

¹⁹ So haben die Parteien und Kandidaten beispielsweise bei den ersten Direktwahlen der Bürgermeister in NRW systematisch den Einfluss des Kriteriums Parteiunabhängigkeit auf die Beurteilung der Bürgermeisterkandidaten durch die Bürger unterschätzt, wie durch eine Responsivitätsuntersuchung gezeigt werden konnte (Holtkamp 2002a).

sche Kultur) ebenfalls eine gewisse Bedeutung haben, zumal mit Ausnahme von Baden-Württemberg in der Regel eher Einheimische zu Kandidaten gekürt werden. Darüber hinaus sind auch hier Vorwirkungen der Wahlen zu erwarten, so dass die Parteien, wenn sie von einer parteidistanzierten politischen Kultur ausgehen, auch weniger Kandidaten aus dem lokalen Parteienmilieu aufstellen. Auch das Nominierungsrecht spielt bei den Bürgermeisterkandidaten eine entscheidende Rolle. So können beispielsweise in Baden-Württemberg Bürgermeisterkandidaten beispielsweise nur als Einzelbewerber antreten, wohingegen in NRW auch Parteien und Wählergruppen auch ein Nominierungsrecht haben, von dem die großen Parteien in der Regel auch Gebrauch machen. Durch diese Regelung im nordrhein-westfälischen Kommunalrecht haben (parteidistanzierte) Einzelbewerber auch in der Wahlphase deutliche Nachteile. Sie werden auf dem Stimmzettel, selbst wenn sie amtierende Bürgermeister sind, unterhalb der Parteikandidaten aufgezählt, bei denen jeweils auch die Parteizugehörigkeit auf dem Stimmzettel vermerkt wird. Gleichzeitig kann die Parteiangabe bei sehr gering informierten Wählern dazu führen, dass man sich an diesem Hinweis auf dem Wahlzettel orientiert und die Einzelbewerber demgegenüber weniger wahrgenommen werden.²⁰

Bei der Wahlkampfphase ist insbesondere dann mit einem personenorientierteren Wahlkampf zu rechnen, wenn die Nominierung nicht so stark parteigebundener Kandidaten keine Verlegenheitslösung ist, sondern aus strategischen Überlegungen resultiert. Auch in der Wahlkampfphase lassen sich direkte Einflüsse der unabhängigen Variablen Kommunalrecht, Gemeindegröße und politische Kultur vermuten. So konnten wir in der Untersuchung des Kommunalwahlkampfes 1999 in NRW zeigen, dass der Ratswahlkampf in kleinen Städten stärker personenorientiert ablief. Dies mag u.a. auch darauf zurückzuführen sein, dass es hier dem Kandidaten noch möglich ist, direkt mit jedem Wähler seines Wahlbezirks Kontakt aufzunehmen, während sich die Wahlkampfkommunikation in Großstädten stärker auf die Medien konzentriert (Gehne / Holtkamp 2002).

Weiterhin kann das personenorientierte Wahlrecht zu einer besonderen Form des Ratswahlkampfes – dem Individualwahlkampf – führen. Im Individualwahlkampf wirbt der Kandidat aggressiv dafür, dass alle Stimmen auf ihn kumuliert werden sollen, und tritt damit in Konkurrenz zu seinen Parteikollegen auf der Liste (Löffler / Rogg 1985). Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass auch beim Bürgermeisterwahlkampf die rechtlichen Rahmenbedingungen von zentraler Bedeutung sind. In den Bundesländern, in denen gleichzeitig die Bürgermeister- und Ratswahlen stattfinden, wie z. B. in NRW, sind viele BM-Kandidaten auch auf Platz eins der Reserveliste ihrer Partei zur Ratswahl, so dass es häufiger zu einem stark an der Partei orientierten Bürgermeisterwahlkampf kommt. In NRW waren 1999 immerhin 60% aller Bürgermeisterkandidaten von Parteien und Wählergruppen gleichzeitig Spitzenkandidat bei der Ratswahl (Gehne / Holtkamp 2002).²¹ Auch die politische Kultur hat einen Einfluss auf die Wahlkampfphase.

²⁰ In Duisburg, dem einzigen Fall bei der Kommunalwahl 1999, in dem eine der beiden großen Parteien in einer kreisfreien nordrhein-westfälischen Stadt einen Einzelbewerber unterstützte und auf ihr Nominierungsrecht verzichtet, endete dies fast mit einem „Wahldebakel“. Der von der CDU und FDP in Duisburg unterstützte Einzelbewerber erhielt nur 35%, während allein die CDU bei der Ratswahl in Duisburg 41,5% der Stimmen errang. Ein Grund für diese Differenz, der von den Akteuren vor Ort dafür angegeben wurde, war, dass CDU-Wähler bei der Bürgermeisterwahl, die über die Strategie ihrer Partei nicht informiert waren, ihren Kandidaten auf den Stimmzettel nicht wiederfanden. (Gehne 2002, S. 227) Gerade in den Großstädten dürfte dies sicherlich kein seltenes Phänomen sein.

²¹ Auch Heinz Brückner hat in seiner Studie zu den Oberbürgermeisterwahlen in drei baden-württembergischen Städten und in der bayerischen Stadt Regensburg intensiv die Wahlkampfphase untersucht. In Regensburg war die Verbindung zwischen den Parteien und den Oberbürgermeisterkandidaten viel stärker gegeben als in den drei baden-

So ließ sich in Baden-Württemberg sowohl bei der Ratswahl als auch bei der Oberbürgermeisterwahl eine sehr aktive Rolle der Vereine beobachten, die aufgrund des geringen Organisationsgrades der Parteien wesentliche politische Funktionen wahrnehmen (Löffler / Rogg 1985, Brückner 1962). Dieser empirische Befund entspricht der Hypothese von Gerhard Lehbruch und von Hans-Georg Wehling für Baden-Württemberg, dass der Parteienstaat hier nur rudimentär ausgebildet und die gesellschaftliche Durchdringung durch die Parteien gering sei, so dass die Vereine in gewissem Maße das funktionale Äquivalent der Parteien bilden könnten. (Wehling 2000, S. 187 / Lehbruch 1975, S. 4) Aus Sicht der jeweiligen Kandidaten kann dies aber auch zu einer weiteren Entwertung der Parteiorganisation führen.

Im Hinblick auf die Wahlphase wird in der Literatur davon ausgegangen, dass die politische Kultur, die Gemeindegröße und das Wahlrecht zentrale Variablen zur Erklärung des Wahlverhaltens auf kommunaler Ebene sind (Andersen 2000). Bei geringer Gemeindegröße, personalisiertem Wahlrecht und geringerer Verankerung der Parteien in der Gesellschaft ist davon auszugehen, dass der Kandidatenorientierung (und bedingt auch der Themenorientierung) eine stärkere Bedeutung zukommt, während der Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten zurückgeht. Unter diesen Bedingungen ist dementsprechend auch ein stärker eigenständiges Kommunalwahlverhalten zu erwarten, während bei stärkerer Parteiorientierung damit zu rechnen ist, dass bundespolitische Faktoren maßgeblicher auf das kommunale Wahlverhalten einwirken.²² Nichtsdestoweniger gibt es zumindest für den Einfluss des Wahlrechts und der Gemeindegröße auf das Wahlverhalten einige empirische Belege.²³ Als zentral ist aber nicht nur die Nachfrageseite – also insbesondere die Präferenzen der Wähler – zu betrachten, sondern es gilt auch die Angebotsseite in die Analyse einzubeziehen. Wenn in der Nominierungsphase keine relativ parteiungebundenen Kandidaten mit hohem Qualifikationsprofil nominiert wurden oder versäumt wurde, dies in der Wahlkampfphase zu kommunizieren, kann der Wähler seinen Präferenzen nur sehr schwer Ausdruck verleihen. Ein gutes Beispiel hierfür sind wiederum die Ergebnisse unseres Forschungsprojektes zu den Kommunalwahlen 1999 in NRW. In den Bürgerbefragungen in vier Städten ermittelten wir, dass die Bürger die Parteineutralität des Bürgermeisters bzw. Kritikfähigkeit gegenüber der eigenen Partei für relativ wichtig hielten. Die Parteien haben aber durchweg sehr stark parteigebundene Kandidaten nominiert, so dass den Wählern kaum etwas anderes übrig blieb als diese zu wählen, zumal die parteidistanzierten Einzelbewerber ohne Amtsbo-

württembergischen Städten, und die OB-Kandidaten wurden viel weniger von den Parteien in den Vordergrund gestellt. Neben der stärkeren Parteibindung der Kandidaten führt Brückner dies darauf zurück, dass die Oberbürgermeisterwahl in Regensburg gleichzeitig mit der Gemeinderatswahl stattfand und die OB-Kandidaten als Spitzenkandidaten die Liste zur Gemeinderatswahl anführten (Brückner 1962, S. 138). Diese Tendenz bestätigt allgemein auch Hans-Georg Wehling für Bayern (2003b, S. 309).

²² Zur Diskussion über eigenständiges kommunales Wahlverhalten vgl. Kevenhörster 1976, Gabriel et al. 1997, Löffler / Rogg 2000, Marcinkowski 2001, Bovermann 2002

²³ Hermann und Werle (1983) zeigen so z.B. bei ihrer Untersuchung von vier Städten in Baden-Württemberg, dass in kleineren Gemeinden deutlich stärkere Kandidateneffekte beim Wahlverhalten zu beobachten sind. Bei der Untersuchung der Gemeinderatswahlen in der baden-württembergischen Großstadt Freiburg stellen Mielke und Eith dementsprechend Folgendes fest: „Den Parteien gelingt es trotz des wählerfreundlichen Kommunalwahlsystems, ihre Spitzenkandidaten (...) weitgehend in den Gemeinderat zu bekommen. Die parteistaatliche Strukturierung auch der Kommunalpolitik ist nicht zu übersehen.“ (Mielke / Eith 1994, S. 123; ähnlich bereits Hamberger 1966 zum Interaktionseffekt von Gemeindegröße und personenorientiertem Wahlrecht). Belege für den Einfluss des Kommunalwahlrechts finden sich u. a. in der Längsschnittuntersuchung von Czarnecki (1992) und in der Querschnittsuntersuchung von Eith (1997).

nus vom Qualifikationsprofil her keine ernst zu nehmenden Konkurrenten waren (Holtkamp / Gehne 2002).

In der Regierungsphase ist, wenn die „Weichen“ in den Phasen zuvor bereits auf Konkordanz gestellt wurden, eher mit einer eher geringen Fraktionsdisziplin, einem geringeren Parteienwettbewerb im Stadtrat²⁴ und mit einem durchweg dominanten und relativ parteiunabhängigen Bürgermeister zu rechnen (Lehmbruch 1975, S. 7).²⁵ Dies dürfte umso eher gelten, wenn die Nominierung von parteiungebundenen Kandidaten weniger eine Verlegenheitslösung, sondern eher eine bewusste Strategie gewesen ist, die schließlich vom Wähler auch honoriert wurde. Letzteres dürfte das Selbstbewusstsein der gewählten Rats- und BM-Kandidaten gegenüber der Fraktions- und Parteiführung in nicht unerheblichem Maße stärken und zu einer eigenständigeren Profilierung beitragen.

„Wer primär wegen seiner gesellschaftlichen Stellung und seines Ansehens nominiert und gewählt wird, nicht aber wegen seiner Verdienste um die Partei, fühlt sich der eigenen Partei und ihrer Programmatik weniger verpflichtet, ist auch weniger in Fraktionszwänge einzubinden, neigt eher zur überparteilichen Verständigung über anstehende Sachfragen, braucht zur Profilierung nicht die harte politische Auseinandersetzung, kurz: praktiziert eher konkordanzdemokratische Verhaltensmuster als solche der Konkurrenzdemokratie (...) Das alles sind Vorbedingungen im Übrigen dafür, dass auch ein Bürgermeister oder eine Bürgermeisterin als Mitglied einer Minderheitspartei am Ort Mehrheiten im Rat finden kann.“²⁶ (Wehling 2000, S. 192)

Allerdings ist zu betonen, dass die Ratskandidaten bei aller Unabhängigkeit doch in gewissem Maße auf die Partei- und Fraktionsorganisation angewiesen und damit auch in die Partei eingebunden sind, wie es der Begriff „Parteihonoratioren“ treffend umschreibt.

Bei konkurrenzdemokratischen Mustern ist demgegenüber nicht durchgehend mit einem dominanten Bürgermeister zu rechnen. Konkurrenzdemokratische Einstellungen führen tendenziell zu einem dominanten Bürgermeister, wenn dieser dasselbe Parteibuch hat wie die Ratsmehrheit (Bogumil / Holtkamp 2002). Bei gegenläufigen Parteiorientierungen (sog. Kohabitationen) ist hingegen davon auszugehen, dass der Bürgermeister eher keine dominante Rolle spielt, weil die Ratsmehrheit seine Kompetenzen begrenzt, auch um bei der nächsten Bürgermeisterwahl für ihren Kandidaten bessere Wahlchancen zu erwirken (Holtkamp 2002b).

Auch in der Regierungsphase sind weiterhin direkte Einflüsse der unabhängigen Variablen zu verzeichnen. So hängt die Dominanz des Bürgermeisters gerade unter den Konstellationen der Kohabitation zu einem nicht unerheblichen Teil von den ihm und dem Rat in den unterschiedlichen Gemeindeordnungen zugewiesenen Kompetenzen ab. Darüber hinaus dürfte es in kleineren Gemeinden wahrscheinlicher sein, dass der hauptamtliche Bürgermeister gegenüber den schwachen Partei- und Fraktionsorganisationen

²⁴ Einige empirische Untersuchungen auf Fallstudienbasis belegen, dass die Ratsmitglieder in Baden-Württemberg im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen stärker konkordante Einstellungen aufweisen (Simon 1988, Bogumil / Holtkamp 2002) und dass konkordante Einstellungen mit steigender Gemeindegröße abnehmen (Köser / Caspers-Merk 1989, S. 112).

²⁵ Besonders anschaulich das Fallbeispiel der baden-württembergischen Stadt Wertheim: Ellwein 1971, S. 21

²⁶ Zu empirischen Belegen für die Durchsetzungsprobleme des Bürgermeisters bei Kohabitation bei konkurrenzdemokratischen Akteurskonstellationen vgl. Holtkamp 2002b, Bovermann 1999

dominanter auftreten kann als in den Großstädten.²⁷ Weiterhin konnte in einigen Untersuchungen ein Zusammenhang zwischen Parteimitgliedschaft des Bürgermeisters und der Gemeindegröße sowie der politischen Kultur belegt werden (Wehling / Siewert 1987, Gehne 2002).

Die hier beschriebenen konkordanten Akteurskonstellationen zu Beginn der Regierungsphase dürften dann auch einen erheblichen Einfluss auf die Regierungspolitik haben. So ist damit zu rechnen, dass bei konkordanten Konfigurationen die Professionalisierung der Ratsarbeit (beispielsweise durch die Einstellung hauptamtlicher Fraktionsgeschäftsführer, die auch mit zunehmender Gemeindegröße wahrscheinlicher wird) zumindest nicht weiter forciert wird.²⁸ Aufgrund der geringen Fraktionsdisziplin dürfte es kaum feste Koalitionen geben und die Ämterpatronage dürfte weniger ausgeprägt sein.²⁹ Auch erscheint es plausibel, dass die Parteidifferenz beim kommunalen Output geringer ausfallen dürfte als bei konkurrenzdemokratischen Konstellationen. Die geringe Professionalisierung und Ämterpatronage sowie die weniger festen Koalitionen in konkordanzdemokratischen Konfigurationen schwächen ihrerseits wiederum die Stellung der Fraktionen bzw. des Rates gegenüber dem Bürgermeister. Festzuhalten bleibt allerdings, dass es bisher für den Zusammenhang von konkordanzdemokratischen Konstellationen und geringer Parteidifferenz beim Output auf kommunaler Ebene keine empirischen Belege gibt.³⁰ Allerdings erscheint es vorerst zumindest plausibel, dass eine geringe Fraktionsdisziplin, ein geringer Parteienwettbewerb (der auch zu einer Konvergenz der Programmatik führen kann) und eine starke Vetoposition des relativ parteunabhängigen Bürgermeisters eher eine geringere Parteidifferenz induzieren.³¹

²⁷ So weist Rüdiger Voigt bei einem Vergleich mehrerer Fallstudien noch unter der alten Gemeindeordnung NRW darauf hin, dass auch unter diesen Bedingungen der Verwaltungschef sich gerade in kleineren Gemeinden zum exekutiven Führer aufschwingen könne, weil der Stadtrat aufgrund geringer Professionalisierung und politisch konkordanter Orientierungen in kleineren Gemeinden kein wirksames Gegengewicht zum hauptamtlichen Verwaltungschef darstellt (Voigt 1994, S. 14).

²⁸ So stellt Hiltrud Naßmacher auf der Grundlage von Befragungen in den 80er Jahren fest, dass in dem wohl am stärksten konkurrenzdemokratischen Bundesland Nordrhein-Westfalen mehr Fraktionsgelder und Fraktionsgeschäftsführer auf kommunaler Ebene bezahlt werden als in den anderen Bundesländern (Naßmacher 1997).

²⁹ Wenn es aber zur Patronage kommt, wird nach Parteiproporz verfahren; somit werden von der Mehrheitsfraktion nicht mehr einseitig nur die eigenen Leute untergebracht. Empirische Belege für die geringere Ämterpatronage konkordanzdemokratischer Akteurskonstellationen finden sich u. a. in einer aktuellen Befragung führender Kommunalverwaltungsmitarbeiter. Hier zeigt sich, dass in Baden-Württemberg die Befragten deutlich weniger häufig Mitglied in einer Partei waren als in Nordrhein-Westfalen und auch viel seltener angeben, dass der Bürgermeister Wert auf die Beförderung des Parteiprogramms und der Interessen seiner Parteifreunde legt (Haus / Heinelt 2002).

³⁰ Die kommunalen Policy-Outputstudien konzentrierten sich bisher darauf, überhaupt nachzuweisen, dass es einen Einfluss von Parteiprogrammen auf den Output gibt. Aufgrund der vielen hierbei zu berücksichtigenden Drittvariablen und der in der Regel geringeren Fallzahlen ist eine zusätzliche Unterscheidung (beispielsweise nach Bundesländern) bisher nicht erfolgt (z.B. Grüner et al. 1988 / Kunz 2000).

³¹ Allgemein zum Zusammenhang von Parteidifferenz und Vetopositionen vgl. Schmidt 2001

5 Konkurrenz- und konkordanzdemokratische Muster im Bundesländervergleich

Die angesprochenen unabhängigen Variablen eignen sich zur Hypothesengenerierung sowohl für den Längsschnitt- als auch für den Querschnittvergleich. Im zweiten Kapitel wurde bereits deutlich gemacht, dass aufgrund von Veränderungen des Kommunalrechts (Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters, von Bürgerbegehren und des Kumulierens und Panaschierens in vielen Bundesländern) und der politischen Kultur (zurückgehende Parteibindungen der Wähler und „Mitgliederschwund“) zumindest nicht mehr begründet von einem Trend der zunehmenden Parteipolitisierung ausgegangen werden kann. Im Folgenden soll aber die Querschnittanalyse im Vordergrund stehen und damit die Frage, in welchem Bundesland die Ausprägungen der unabhängigen Variablen eher auf konkurrenz- oder auf konkordanzdemokratische Muster schließen lassen. Bei dieser Zuordnung der Bundesländer handelt es sich nur um erste Hypothesen, die in späteren empirischen Untersuchungen näher zu prüfen sein werden.

5.1 Gemeindegröße

Die Gemeindegröße hängt neben der räumlichen Mobilität und der Entwicklung der Geburten und Sterbefälle im entscheidenden Maße auch von der jeweiligen Landespolitik ab und variiert dementsprechend stark zwischen den Bundesländern. So wurde in den alten Bundesländern, die auch heute noch eine niedrige durchschnittliche Gemeindegröße haben, die kommunale Gebietsreform nicht so einschneidend implementiert wie in den anderen Bundesländern. Beispielsweise wurde in Schleswig-Holstein die Anzahl der Gemeinden von 1967 bis 1978 nur um 18% und in Rheinland-Pfalz um 20,3% reduziert, während in den Bundesländern mit den durchschnittlich größten Gemeinden – in Hessen, Saarland und Nordrhein-Westfalen – die Anzahl der Gemeinden um mehr als 80% zurückgeführt wurde (Rauch 1979).

In den neuen Bundesländern wurde die Gebietsreform weniger radikal umgesetzt als in Hessen, Saarland und NRW. Dies kann sicherlich auch darauf zurückgeführt werden, dass in den 90er Jahren im Vergleich zu den 70er Jahren Kriterien wie Partizipation und soziale Integration in der Gemeinde im politisch-administrativen Diskurs eine größere Rolle spielen. Die Erfahrung der Gebietsreform in den alten Bundesländern hat gezeigt, dass sie zu einem Gemeinschafts- und Demokratiedefizit geführt hat (Stammen 1986). Auch heute noch sind in einigen Städten die „Narben“ der Gebietsreform in Form von mangelndem Zugehörigkeitsgefühl der Bürger und der kommunalen Entscheidungsträger sichtbar und prägen maßgeblich die räumlichen Konflikte in diesen Städten.³² Zwischen 1990 und 2001 wurde die Anzahl der Gemeinden in Sachsen aber immerhin um 66% reduziert. In den anderen neuen Bundesländern aber war die Gebietsreform weniger einschneidend (Schmidt-Eichstaedt 2001). So wurde in Mecklenburg-Vorpommern die Anzahl der Gemeinden im selben Zeitraum nur um 11% und in Sachsen-Anhalt gar nur um 5% reduziert. In Brandenburg wurde 2003 die einschneidendste Gebietsreform verabschiedet, in der im Vergleich zu 1990 die Anzahl der Gemeinden um 76% reduziert wurde. Die gleichzeitig hohen Wanderungsverluste und rückläufigen Geburten in den ostdeutschen Städten haben dazu geführt, dass zumindest in den neuen Bundeslän-

³² Beispiele hierfür sind u. a. die Stadt Arnsberg oder die Gemeinde Hünxe in Nordrhein-Westfalen, die wir in unterschiedlichen Forschungsprojekten intensiv untersucht haben.

dem mit moderater Gebietsreform die durchschnittliche Gemeindegröße im Zeitablauf sank.

Abbildung 4: Durchschnittliche Gemeindegröße im Bundesländervergleich

| | Bevölkerung in 1000 | Anzahl Ge- meinden | durchschnittliche Gemeindegröße (Einw./Gemeinde): |
|----------------------------|------------------------|-----------------------|---|
| Rheinland-Pfalz | 4049 | 2306 | 1.756 |
| Mecklenburg- Vorpommern | 1760 | 994 | 1.771 |
| Sachsen-Anhalt | 2581 | 1289 | 2.002 |
| Thüringen | 2411 | 1017 | 2.371 |
| Schleswig-Holstein | 2804 | 1017 | 2.757 |
| Bayern | 12330 | 2056 | 5.997 |
| Brandenburg | 2593 | 422 | 6.145 |
| Niedersachsen | 7956 | 1032 | 7.709 |
| Sachsen | 4384 | 540 | 8.119 |
| Baden-Württemberg | 10601 | 1111 | 9.542 |
| Hessen | 6078 | 426 | 14.268 |
| Saarland | 1066 | 52 | 20.500 |
| Nordrhein-Westfalen | 18052 | 396 | 45.586 |

Quelle 1: Deutscher Städtetag / Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.) 2001: Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, 88.Jg., Köln und Berlin S. 109; Quelle 2: Statistisches Bundesamt Deutschland 2003, entnommen: <http://www.destatis.de/jahrbuch/jahrta1.htm>; aktualisiert am 23. April 2003, Stichtag der Zählung 31.12.2001; Quelle 3: Anzahl der Gemeinden in Brandenburg nach der Gebietsreform 2003, in: Kommunalpolitische Blätter 4/2003, S. 62

5.2 Politische Kultur

Unter dem Begriff „politischer Kultur“ im engeren Sinne, wie er in den bisherigen Kapiteln verwendet wurde, kann in der Tradition von Almond und Verba die Verteilung der Einstellungen der Bürger zur Gemeinde und insbesondere zu den Parteien verstanden werden (Gabriel 1994, S. 212). Da bisher keine detaillierten Bundesländer vergleichenden, aktuellen Daten zur Einstellung der Bürger zu Parteien vorliegen, kann man sich bei der Beschreibung des Verhältnisses zwischen Parteien und Bürgern nur auf die Mitgliederstatistiken der Parteien als einen „Hilfsindikator“ für Einstellungen stützen. Es erscheint plausibel anzunehmen, dass ein geringer Anteil von Bürgern, die in Parteien organisiert sind, für eine eher parteidistanzierte Einstellung in einem Bundesland spricht, wohingegen ein hoher Organisationsgrad parteinahe Orientierungen im jeweiligen Bundesland nahelegt. Abbildung 5 zeigt, dass sich gerade in den neuen Bundesländern und in Baden-Württemberg nur wenige Bürger in Parteien engagieren.

Abbildung 5: Parteimitgliedschaften im Bundesländervergleich

| | CDU/CSU | SPD | FDP | GRÜNE | PDS | Gesamt |
|------------------------|---------|------|------|-------|------|--------|
| Sachsen | 0,46 | 0,13 | 0,09 | 0,03 | 0,58 | 1,29 |
| Sachsen-Anhalt | 0,51 | 0,26 | 0,12 | 0,02 | 0,49 | 1,40 |
| Brandenburg | 0,36 | 0,33 | 0,09 | 0,02 | 0,65 | 1,45 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 0,57 | 0,23 | 0,10 | 0,02 | 0,67 | 1,59 |
| Baden-Württemberg | 0,98 | 0,58 | 0,08 | 0,09 | 0,00 | 1,73 |
| Thüringen | 0,75 | 0,27 | 0,15 | 0,03 | 0,55 | 1,75 |
| Bayern | 1,81 | 0,92 | 0,04 | 0,06 | 0,00 | 2,83 |
| Schleswig-Holstein | 1,42 | 1,24 | 0,11 | 0,07 | 0,01 | 2,85 |
| Niedersachsen | 1,31 | 1,43 | 0,09 | 0,08 | 0,01 | 2,92 |
| Nordrhein-Westfalen | 1,37 | 1,44 | 0,10 | 0,08 | 0,01 | 3,00 |
| Hessen | 1,12 | 1,84 | 0,12 | 0,09 | 0,01 | 3,18 |
| Rheinland-Pfalz | 1,85 | 1,83 | 0,15 | 0,08 | 0,01 | 3,92 |
| Saarland | 2,50 | 3,98 | 0,15 | 0,20 | 0,01 | 6,84 |

Quelle: Niedermayer, Oskar 2002: Parteimitglieder, <http://www.polwiss.fu-berlin.de/osz/dokumente/PDF/mitglied.pdf>; Parteimitglieder in Prozent der Parteibeitrittsberechtigten, d.h. der Bevölkerung ab 16 Jahren (SPD ab 14 Jahren) im jeweiligen Bundesland.

Neben dem engen Begriff von politischer Kultur kann diese nicht nur als Einstellung der Bürger, sondern auch als durch Traditionen beeinflusste politische Verhaltensweise der Akteure definiert werden. Insbesondere Gerhard Lehmbruch hat diesen Begriff in Deutschland eingeführt (1967 / 1987), um, wie bereits skizziert, zu verdeutlichen, dass es unterschiedliche demokratische Entwicklungspfade gibt. Auch wenn er den Begriff der politischen Kultur sehr weit gefasst hat, konzentriert er sich hauptsächlich auf durch historische Lernprozesse entstandene Konfliktregelungsnormen zwischen politischen Eliten, die sich zwischen den Ländern stark unterscheiden.

Mit ähnlich umfassender Bedeutung und gleichzeitiger Betonung historischer Traditionen hat Hans-Georg Wehling den Begriff politische Kultur in die lokale Politikforschung eingeführt (1985). So hat er beispielsweise herausgearbeitet, dass es aufgrund sehr unterschiedlicher Kulturkampfraditionen in Baden und Württemberg auch in neuerer Zeit noch große Unterschiede zwischen den beiden Landesteilen³³ in den politischen Verhaltensweisen und dem Stellenwert der Parteien und des Parteienwettbewerbs gibt.

Max Kaase hat bereits Anfang der 80er Jahre aber auf die Probleme des Konzepts in der vergleichenden Politikforschung hingewiesen. Danach komme die Analyse der politischen Kultur dem Versuch gleich „einen Pudding an die Wand zu nageln“ (Kaase 1983). Auch Wehling geht davon aus, dass sich dieses umfassendere Konzept gänzlich dem Instrumentarium der quantitativen Sozialforschung entzieht (Wehling 1985/1987), womit diese Variable in einer bundesländervergleichenden Untersuchung kaum berücksichtigt werden könne.³⁴

³³ Empirische Belege hierzu vgl. Wehling/Siewert 1987 / Köser / Caspers-Merk 1989.

³⁴ Der vollkommene Verzicht auf quantitative Indikatoren und Vergleiche in der politischen Kulturforschung auf lokaler Ebene führt aber „zur lokalgebundenen Kleinkunst“ (von Beyme 1988: S. 342) – also zur Anhäufung von Einzelfallstudien, deren Ergebnisse auch im Nachhinein nur schwer im Rahmen einer Sekundäranalyse integrierbar sind.

In der Literatur wird aber zumindest deutlich hervorgehoben, dass es zwischen der politischen Kultur der alten und der neuen Bundesländer aufgrund der historischen Traditionen gravierende Unterschiede gebe, so dass diese Unterschiede durchaus in einem Bundesländervergleich berücksichtigt werden könnten. Für eine durchweg konkordantere politische Kultur in den neuen im Vergleich zu den alten Bundesländern sprechen die folgenden Faktoren:

- Unter der Herrschaft der SED hat sich ein unpolitisches Modell entwickelt, das dem Ideal der „widerspruchsfreien Gemeinschaft“ (Neckel 1995, S. 672) folgte und auch noch nach der Wende fortwirkt.
- Es findet sich eine Fortführung altinstitutioneller Handlungsmuster, die zu DDR-Zeiten ein gemeinsames und geschlossenes Auftreten von Verwaltung und Vertretungskörperschaft gegenüber der Öffentlichkeit beinhaltet hatte.
- In der ostdeutschen Bevölkerung lässt sich aufgrund der Erfahrungen der Vorwendezeit ein sehr geringes Vertrauen in Parteien konstatieren.
- Die im Vergleich zum Westen desparaten Lebensverhältnisse führen dazu, dass sich die kommunale Elite in den neuen Bundesländern als „Schicksalsgemeinschaft“ definiert und auch aufgrund des hohen sozioökonomischen Problemdrucks gemeinsame Lösungen favorisiert.
- Prägend sind auch die gemeinsamen Erfahrungen an den runden Tischen der Wendezeit, welche von einem großen Konsens auch unter den Parteien geprägt waren; hier ging es vor allem darum, die alten Herrschaftsverhältnisse friedlich abzulösen und die Herausforderungen des Aufbaus demokratischer Strukturen gemeinsam zu „meistern“.
- Erinnerung sei auch an die anfängliche Dominanz großer Koalitionen, um die PDS aufgrund ihrer Vergangenheit von der Regierungsverantwortung auszuschließen.

(Neckel 1995, Berg et al 1996, Pollach et al 2000, Newiger-Addy 2002)

Für die konkordantere Einstellung der Ratsmitglieder in den neuen Bundesländern im Vergleich zu ihren Ratskollegen in Westdeutschland liegen bisher aber keine empirischen Belege vor. So stützt sich diese These ausschließlich auf Studien in den neuen Bundesländern, während in keiner Studie die Einstellungen der kommunalen Entscheidungsträger in West- und Ostdeutschland empirisch miteinander verglichen wurden.

In unserem Modell soll aber zunächst nur die politische Kultur im engeren Sinne einfließen, um abschließend den Einfluss der politischen Kultur im weiteren Sinne auf konkordante Einstellungen von Ratsmitgliedern zu prüfen.

5.3 Kommunalrecht

Im Zuge der Gemeindeordnungsreformen wurde mittlerweile in allen Bundesländern die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister eingeführt. In der Literatur wurde dies generell als „Siegeszug der Süddeutschen Ratsverfassung“ gedeutet, wobei lediglich kleinere Unterschiede in den Gemeindeordnungen konstatiert wurden (z.B. Schliesky 1998, S. 311). Demgegenüber gehe ich davon aus, dass weiterhin sehr gravie-

rende Unterschiede zwischen den Kommunalverfassungen bestehen,³⁵ die zu eher konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Strukturen führen³⁶.

Im vierten Kapitel wurden bereits drei Regelungen hervorgehoben, die einen starken Einfluss auf die Nominierungs-, Wahlkampf oder Wahlphase haben können:

1. Wahlrecht zum Rat

2. Nominierungsrecht Bürgermeister³⁷

3. Verbundene Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters

Die anderen vier Regelungen³⁸, die wir in die Beurteilung der Kommunalverfassungen aufgenommen haben, beeinflussen vor allem die Machtverteilung zwischen Rat und Bürgermeistern in der Regierungsphase. Dabei wurde die Hypothese aufgestellt, dass eine höhere Kompetenzausstattung des Bürgermeisters konkordantere Muster induziert.

4. Laufende Geschäfte

Hier geht es darum, ob dem Bürgermeister Kompetenzen im Bereich der laufenden Geschäfte durch das Rückholrecht des Rates entzogen werden können, ob diese Kompetenzen von einem Magistrat ausgeübt werden oder ob die laufenden Geschäfte ausschließlich durch den Bürgermeister wahrgenommen werden können.

5. Geschäftskreise der Beigeordneten

Die Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten ist wichtig für die Organisationshoheit des Bürgermeisters. Wenn der Rat diese zu bestimmen hat, ergeben sich wichtige Einflussmöglichkeiten für den Rat auf die Verwaltungsspitze vor allem bei kollegialen Organen. Auch ergibt sich hieraus für die Parteien die Möglichkeit der Ämterpatronage. Der Rat kann dadurch indirekt auch die Zuständigkeiten des Bürgermeisters festlegen. „Diesem bleiben dann nur solche – nicht den Beigeordneten zugewiesene – Verwaltungsteile.“ (Klieve / Stibi 2001, S. 17) In NRW wurde dies bei Kohabitationskonstellationen offensichtlich häufiger genutzt, um die Kompetenzen des Bürgermeisters indirekt zu beschneiden.

³⁵ So auch Bovermann 1999, S. 70

³⁶ Zum Teil werden hier einzelne Merkmale aus anderen Typologien übernommen, die aber noch deutlich stärker ausdifferenziert wurden, sich vor allem auf die Regierungsphase beziehen und keine Verbindung zur Diskussion über Konkordanzdemokratie aufweisen (so Bovermann 1999, Buss 2002).

³⁷ Die in vielen Typologien ebenfalls berücksichtigte Abwahlmöglichkeit und ihre vielfältige institutionelle Ausgestaltung werden nicht berücksichtigt. Die spektakuläre Häufung von Bürgermeisterabwahlen Anfang bis Mitte der neunziger Jahre in den neuen Bundesländern wurde damals durch niedrige Quoren möglich gemacht. Die entsprechenden Bundesländer haben in dieser Hinsicht ihre Gemeindeordnungen jedoch angepasst, so dass bei der Abwahl generell sehr hohe Hürden bestehen (Wollmann 2001, S. 57).

³⁸ Die vier Regelungen wurden nach zwei Kriterien ausgewählt: Wichtig war eine starke Varianz zwischen den einzelnen Bundesländern einerseits und die in Literatur und Praktikerberichten (z.B. Innenministerium NRW 2002) dokumentierte Praxisrelevanz andererseits. Sonstige Entscheidungsrechte bei Personalangelegenheiten werden nicht berücksichtigt, da unklar ist, wie die verschiedenen Regelungen der Gemeindeordnungen sich in der Praxis auswirken, insbesondere aufgrund der (häufig) genutzten Möglichkeit, Personalkompetenzen im Rahmen des kommunalen Satzungsrechts vom Rat auf den Bürgermeister zu übertragen.

6. Kollegiales Verwaltungsgremium

In fast allen Gemeindeordnungen gibt es die Möglichkeit, ab einer bestimmten Gemeindegröße Beigeordnete zu berufen, die in verschiedenen Formen von Gremien mit dem Bürgermeister zusammenarbeiten. Die Stärke des Bürgermeisters gegenüber den Beigeordneten sowie gegenüber dem Rat hängt von der Organisation und Kompetenzverteilung (vor allem Weisungsrechte) dieser kollegialen Verwaltungsorgane ab. Steigt die Eigenständigkeit der Beigeordneten, wird die Position des Bürgermeisters als bestimmende Figur in der Verwaltungsarena geschwächt und die indirekten Einflussmöglichkeiten des Rates gestärkt. „Über die stärkste Vetomacht verfügt allerdings der Bürgermeister im Rahmen einer monokratischen Verwaltungsführung mit einem uneingeschränkten Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten.“ (Bovermann 1999, S. 66)

7. Vorsitz und Stimmrecht des Bürgermeisters im Rat

Durch den Vorsitz im Rat kann der Bürgermeister die Diskussion bedingt steuern (Naßmacher / Naßmacher 1999, S. 267) und sein Stimmrecht kann (gerade mit abnehmender Gemeindegröße und damit sinkender Zahl der Mitglieder im Gemeinderat) bei nicht wenigen Entscheidungen den Ausschlag geben.

Abbildung 6: Kommunalrecht im Bundesländervergleich

| | Baden- Württemberg | Sachsen | Sachsen- Anhalt | Rhein- land- Pfalz | Thürin- gen | Bayern | Mecklen- burg-Vor. | Schles- wig- Holstein | Branden- burg | Nieder- sachsen | Saarland | Hessen | NRW |
|--------------------------------------|-----------------------|---------|--------------------|--------------------------|----------------|--------|-----------------------|-----------------------------|------------------|--------------------|----------|--------|-----|
| 1. Wahlrecht zum Rat | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 3 | 1 |
| 2. Nominierung BM | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 3. Verbundene Wahl und Amtszeit BM | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 1 | 3 | 3 | 3 | 1 | 3 | 2 | 1 |
| 4. Laufende Geschäfte | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 |
| 5. Geschäftskreise der Beigeordneten | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| 6. Kollegiales Verwaltungsgremium | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 1 | 2 |
| 7. Vorsitz und Stimmrecht im Rat | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 3 |
| | 20 | 20 | 19 | 18 | 18 | 17 | 17 | 16 | 15 | 15 | 15 | 12 | 11 |

1. Wahlrecht zum Rat: 1=starre Listen, 2=Mischsystem, das nach Gemeindegröße variiert, 3=Kumulieren und Panaschieren
2. Nominierung des Bürgermeisters: 1=nur Parteien und Wählergruppen, 2=Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber, 3=nur Einzelbewerber
3. Verbundene Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters: 1=verbundene Wahl, Amtszeit Rat und BM fünf bis sechs Jahre, 2=nicht verbundene Wahl, Amtszeit BM fünf bis sechs Jahre, 3=nicht verbundene Wahl, Amtszeit BM sieben und mehr Jahre
4. Laufende Geschäfte: 1=Vorbehalt- und Rückholrechte des Rates, 2=laufende Geschäfte auf kollektives Verwaltungsorgan übertragen (Hessen), 3=Bürgermeister alleine
5. Geschäftskreise der Beigeordneten: 1=Geschäftskreise werden vom Rat alleine bestimmt, 2=BM legt Geschäftskreise mit Zustimmung oder Einvernehmen mit dem Rat fest, 3=BM legt die Geschäftskreise alleine fest;
6. Kollegiales Verwaltungsgremium: 1=Magistrat, kein Weisungsrecht des BM, 2=kollegiales Verwaltungsorgan mit geringen Kompetenzen, BM mit beschränktem Weisungsrecht, 3=monokratischer Verwaltungsleiter mit unbegrenztem Weisungsrechten
7. Vorsitz und Stimmrecht des BM im Rat: 1=BM hat kein Stimmrecht im Rat, ein Ratsmitglied ist Vorsitzender des Rates, 2=BM hat entweder Vorsitz oder Stimmrecht im Rat, 3=BM hat Vorsitz und Stimmrecht im Rat

Insgesamt zeigt sich, dass die Kommunalverfassungssysteme in Baden-Württemberg und in den meisten neuen Bundesländern stärker konkordanzdemokratische Muster fördern, während in Hessen und Nordrhein-Westfalen eher konkurrenzdemokratische Muster forciert werden. Die Ergebnisse der Auswertung unterscheiden sich damit nicht grundlegend von den alten Kommunalverfassungssystemen vor der Reform der Gemeindeordnungen in den 90er Jahren. Die Kommunalverfassungen der Länder mit traditionell süddeutscher Ratsverfassung (Baden-Württemberg und Bayern) beinhalten auch nach den Reformen der Gemeindeordnungen in den anderen Bundesländern weiterhin konkordantere Regelungen als das Kommunalrecht in Ländern, die ursprünglich als Magistratsverfassung (Hessen und Schleswig-Holstein) oder als Norddeutsche Ratsverfassung (Nordrhein-Westfalen) mit dementsprechend starker Stellung des Rates und der Parteien eingeordnet wurden (Walter 2002, S. 177). Damit haben sich zwar insgesamt im Vergleich zum Anfang der 90er Jahre die Unterschiede verringert, aber die Reformbewegungen weisen doch eine starke Pfadabhängigkeit auf.³⁹ Insbesondere Nordrhein-Westfalen und Hessen sind nicht einfach der süddeutschen Ratsverfassung gefolgt, sondern haben diese neuen Regelungen mit ihren alten Kommunalverfassungssystemen kombiniert.

Im rechtswissenschaftlichen Diskurs stoßen diese „Mischverfassungen“ auf erhebliche Kritik. Insgesamt wird zwar der Trend zur Süddeutschen Ratsverfassung als „Entwicklung der kommunalen ‚Partei­verfassung‘ hin zur ‚Bürger­verfassung‘“ (von Arnim 2002, S. 586) begrüßt, aber weiterhin bestehende Differenzen zur süddeutschen Ratsverfassung werden als „verpatzte Reformen“ oder als „Absonderlichkeiten der Kommunalverfassung“ (von Arnim 2000, S. 268) gebrandmarkt. Diese Bewertung ist wiederum auf den im zweiten Kapitel skizzierten „Bekennnisstreit“ zurückzuführen. Während die lokale Politikforschung konkurrenzdemokratische Modelle präferiert, wird in Teilen der Rechtswissenschaft genauso einseitig eine parteidistanzierte Selbstverwaltungskonzeption vertreten, die am besten durch die süddeutsche Ratsverfassung zu fördern sei. Dementsprechend wird ausnahmslos für alle Bundesländer das süddeutsche Modell empfohlen (kritisch zu dieser Diskussion Haus 2001). Zu wenig wird dabei berücksichtigt, dass aufgrund der Varianz der anderen unabhängigen Variablen unterschiedliche Gemeindeordnungen in den Bundesländern durchaus funktional sein können. Gerade das Saarland, Hessen und Nordrhein-Westfalen, die Bundesländer mit stark konkurrenzdemokratischen Kommunalverfassungen, haben durchschnittlich auch die größten Gemeinden und die stärksten Parteiorganisationen gemessen am Anteil der Parteimitglieder an der Gesamtbevölkerung. Bereits Thränhardt (1989, S. 29) und auch Derlien (1994, S. 41) haben im Zuge der Gemein­ordnungsdebatte darauf hingewiesen, dass stark entwickelte Parteiensysteme, wie sie gerade in größeren Städten anzutreffen sind, nur schwer vereinbar mit präsidentiellen Systemen seien, wie auch das Beispiel Frankreich insbesondere in Zeiten der Kohabitation zeige.⁴⁰ In diesen Bundesländern könnten

³⁹ Lediglich bei den Ländern mit Bürgermeisterverfassung bis Anfang der 90er Jahre ergibt sich keine so klare Zuordnung. Während Rheinland-Pfalz eine stärker konkordante Kommunalverfassung aufweist, dominieren im Saarland konkurrenzdemokratische rechtliche Rahmenbedingungen. Aber auch diese Unterschiede lassen sich mit den differierenden Gemeindeordnungstraditionen erklären. Im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz hatte der Bürgermeister in der saarländischen Gemeindeordnung auch vor der Reform keine beherrschende Stellung. So hatte er zum Beispiel damals wie heute kein Stimmrecht im Rat, und die saarländische Gemeindeordnung wurde deswegen teilweise auch als „unechte Bürgermeisterverfassung“ eingeordnet (Wehling 1986, S. 71).

⁴⁰ Interessanterweise haben gerade in Frankreich die aus Kohabitation resultierenden Blockaden dazu geführt, dass die Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre reduziert wurde und dieser seit 2002 zeitnah zur Nationalversammlung gewählt wird. Dies entspricht

dementsprechend auch die Konflikte vor Ort deutlich zunehmen, wenn die süddeutsche Ratsverfassung ungebrochen auf das relativ stark ausgebaute Parteiensystem mit konkurrenzdemokratischen Mustern angewendet werde. Ein Beispiel hierfür wäre die Abschaffung der gekoppelten Wahl in Nordrhein-Westfalen, wie es von Arnim fordert, um die Reform in Richtung süddeutsche Ratsverfassung zu komplettieren. Damit dürfte die Wahrscheinlichkeit von Kohabitationskonstellationen nicht unbeträchtlich steigen, die bei durch Gemeindegröße und politische Kultur induzierten konkurrenzdemokratischen Mustern zu Blockadesituationen führen können (Andersen / Bovermann 2000, S. 294). Die Blockadesituationen resultieren daraus, dass der Rat dem Bürgermeister seine Zuständigkeiten beispielsweise über die Hauptsatzung stark einschränkt, während der Bürgermeister im Gegenzug die Beschlüsse nicht mehr im Sinne des Rates vorbereitet und implementiert.⁴¹

5.4 Resümee

Um insgesamt einen besseren Überblick über die Verteilung konkordanz- und konkurrenzdemokratischer Muster in den Bundesländern zu erhalten, wurden die drei unabhängigen Variablen transformiert in Variablen, die nur Ausprägungen von 1 bis 3 haben. Die Ausprägung 1 steht dabei jeweils für Werte, die am stärksten auf konkordanzdemokratische Muster hindeuten. So wurden beispielsweise Bundesländern, die eine durchschnittliche Gemeindegröße von unter 5000 Einwohnern haben, der Wert 1, Bundesländern mit Durchschnittswerten zwischen 5000 und unter 10000 Einwohnern der Wert 2 und Bundesländern mit Durchschnittswerten von 10000 Einwohnern oder mehr der Wert 3 zugeordnet. Die Werte der drei unabhängigen Variablen werden abschließend zu einem additiven Konkurrenzindex zusammengeführt.

Abbildung 7 zeigt, dass die niedrigsten Werte auf dem Konkurrenzindex von den neuen Bundesländern und von Baden-Württemberg erzielt werden. In diesen Ländern ist also mit eher konkordanzdemokratischen Mustern zu rechnen. Auf der anderen Seite stehen mit deutlichem Abstand Saarland, Hessen und Nordrhein-Westfalen, bei denen aufgrund der hohen Werte auf dem Konkurrenzindex weniger konkordante Konfigurationen zu erwarten sind.

Insgesamt handelt es sich hierbei aber selbstverständlich nur um eine erste grobe Zuordnung der Bundesländer, die empirisch weiter zu fundieren ist.

ungefähr der nordrhein-westfälischen Regelung der gekoppelten Wahl von Bürgermeister und Rat.

⁴¹ Allerdings wäre es hier wohl angemessener, analog zum Zusammenspiel von Politikverflechtung und konkurrenzdemokratischen Mustern auf Bundesebene von Blockadegefahren und nicht von tatsächlich immer eintretenden Blockadesituationen auszugehen, weil die Blockadesituationen von den Akteuren antizipiert werden und zu Verhandlungsanreizen führen können (Benz 2000, S. 218).

Abbildung 7: Konkordanz- und konkurrenzdemokratische Bundesländer

| | Politische Kultur | Gemeindegröße | Kommunalrecht | Konkurrenzindex |
|------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| Sachsen-Anhalt | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Thüringen | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Sachsen | 1 | 2 | 1 | 4 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1 | 1 | 2 | 4 |
| Baden-Württemberg | 1 | 2 | 1 | 4 |
| Rheinland-Pfalz | 3 | 1 | 1 | 5 |
| Brandenburg | 1 | 2 | 2 | 5 |
| Schleswig-Holstein | 2 | 1 | 2 | 5 |
| Bayern | 2 | 2 | 2 | 6 |
| Niedersachsen | 2 | 2 | 2 | 6 |
| Saarland | 3 | 3 | 2 | 8 |
| Hessen | 3 | 3 | 3 | 9 |
| Nordrhein-Westfalen | 3 | 3 | 3 | 9 |

1. Politische Kultur: 1 = unter 2% der parteibeitrittsberechtigten Bürger eines Bundeslandes sind in einer Partei organisiert, 2 = Organisationsgrad zwischen 2% und unter 3%, 3 = Organisationsgrad 3% und mehr
2. Gemeindegröße: 1 = durchschnittliche Gemeindegröße eines Bundeslandes liegt unter 5000 Einwohnern, 2 = zwischen 5000 und unter 10000 Einwohner, 3 = 10000 Einwohner und mehr
3. Kommunalrecht: 1 = 20 bis 18 Punkte, 2 = 17 bis 15 Punkte, 3 = unter 15 Punkte

6 Empirischer Ausblick

Abschließend soll – auch um die Grenzen des in den ersten empirischen Auswertungen bislang relativ erklärungskräftigen Modells zu verdeutlichen – an einem Ergebnis unserer Befragung der Fraktionsvorsitzenden der CDU und SPD in allen Gemeinden über 20.000 Einwohnern in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gezeigt werden, wie wichtig die in dem Modell noch nicht berücksichtigte politische Kultur im weiteren Sinne für die Ausprägung konkordanz- und konkurrenzdemokratischer Muster ist.

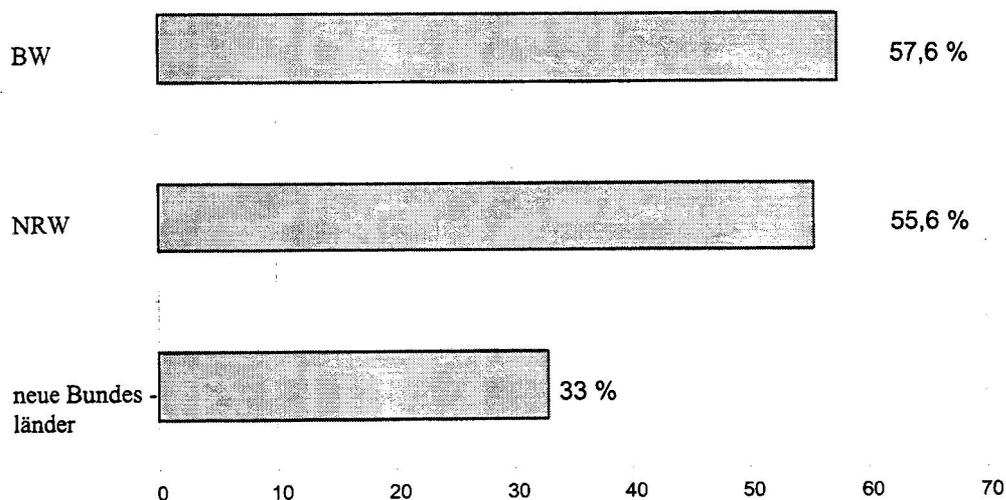
Wir haben in unserer Befragung den Akteuren auch die von Pollach et al. (2000) bei der Befragung der Fraktionsvorsitzenden der neuen Bundesländer verwendete Frage zur Messung konflikt- und konsensorientierter Einstellungsmuster vorgelegt.⁴² Die relativ geringe Nennung des konfliktorientierten Items war für Pollach et al. in ihrer Studie ein wesentlicher Grund dafür, in Bezug auf die neuen Bundesländer von einem nachhaltig anderen Parteiensystem, das sich v. a. durch seine hohe Konsensorientierung auszeichne, zu sprechen. Hingegen wären, wenn man dem in diesem Polis-Heft entwickelten Modell folgt, aufgrund der ähnlichen Gemeindegrößen⁴³, des vergleichbaren Parteiorganisationsgrades der Einwohner und der ähnlich konkordanten rechtlichen Rahmenbedingungen keine größeren Unterschiede zwischen den Fraktionsvorsitzenden in Baden-Württemberg und denen in den neuen Bundesländern zu erwarten. Im Vergleich zu Baden-Württemberg wäre in Bezug auf die Konsensorientierung kein nachhaltig anderes Parteiensystem in den neuen Bundesländern zu erwarten.

Das folgende Diagramm zeigt aber ganz im Gegenteil, dass sehr ausgeprägte Unterschiede zwischen diesen Bundesländern existieren, was als empirischer Beleg für die Wirkungskraft der politischen Kultur im weiteren Sinne gelten kann. Insgesamt ist damit auch erstmals in einer Bundesländer vergleichenden Befragung belegt worden, dass die Einstellungen der politischen Entscheidungsträger in den neuen Bundesländern stärker konkordant sind als in den alten Bundesländern (zumindest in Bezug auf Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg).

⁴² Die Frage lautet: „Wir möchten gerne die Meinung Ihrer Fraktion zur Bedeutung von politischen Konflikten in der Kommunalpolitik erfahren. Welcher der beiden folgenden Auffassungen würden Sie am ehesten zustimmen? Bitte entscheiden Sie sich für eine der beiden genannten Auffassungen. Entweder: ‚Politische Konflikte gehören zum Alltag der Demokratie. Durch ihre Austragung wird das Ringen um die Lösung von Problemen in den Kommunen eher befördert als behindert. In den Kommunen ist das nicht anders als in der Landes- und Bundespolitik.‘ Oder: ‚In den Kommunen geht es vor allem um die Lösung von Sachfragen, für die man fachlich-technischen Sachverstand braucht. Politische Konflikte behindern oder verhindern eher die Suche nach sachlich angemessenen Lösungen für Probleme.‘“

⁴³ Als Vergleichswert wurden aus der Untersuchung von Pollach et al. nur die Angaben der kreisfreien Städte herangezogen (2000, S. 281), die von der Gemeindegröße in etwa mit den Städten aus unserer Befragung vergleichbar sein dürften. Gravierende Unterschiede zwischen den beiden Befragungen bestehen allerdings darin, dass Pollach et al. nicht nur die Fraktionsvorsitzenden der CDU und SPD, sondern auch jene von PDS, FDP und von den Grünen befragt haben. Allerdings weichen die Befragungswerte der letzten drei Parteien zusammengenommen nicht stark von den CDU- und SPD-Fraktionsvorsitzenden ab, weil die deutlich konsensorientierteren Antworten der FDP-Fraktionsvorsitzenden von den stärker konfliktorientierten Antworten der Fraktionsvorsitzenden der Grünen „ausgeglichen“ werden (S. 285).

Abbildung 8: Ausmaß der Konfliktorientierung im Bundesländervergleich



Die Abbildung zeigt weiterhin, dass es bei dieser Frage keine gravierenden Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gibt. Das Ergebnis widerspricht somit fundamental allen bisherigen empirisch kaum überprüften⁴⁴ Bundesländer vergleichenden Einschätzungen, die von eher konkordanten Mustern in Baden-Württemberg bei gleichzeitig tendenziell dominierenden konkurrenzdemokratischen Mustern in Nordrhein-Westfalen ausgehen. Auch bei anderen Einstellungsfragen, die von Oscar W. Gabriel (1984) und Mielke/Eith (1994) zur Messung von konkordanten Orientierungen bei den Fraktionsvorsitzenden verwendet wurden, zeigten sich im Rahmen unserer Befragung bei Zugrundelegung der Häufigkeitsverteilungen keine größeren Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

Bei fast allen anderen Dimensionen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, die sich nicht auf Einstellungsfragen bezogen, ergaben sich aber bei den Häufigkeitsverteilungen die aufgrund des hier entwickelten Modells erwarteten Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. So gaben die Fraktionsvorsitzenden in Baden-Württemberg für die Nominierungsphase an, dass sie zum Zeitpunkt ihrer ersten Nominierung deutlich kürzer Parteimitglied waren als die Fraktionsvorsitzenden in NRW. Für die Wahlkampfphase zeigte sich, dass die baden-württembergischen Bürgermeister weit weniger häufig das Logo einer Partei auf ihren Wahlkampfmaterialien verwendeten als ihre Kollegen in NRW, was als ein Beleg für die geringere Parteibindung in der Wahlkampfphase gelten kann. Darüber hinaus stuften sie sich häufiger als *die* bestimmende Person in der Regierungsphase ein, verwendeten weniger Arbeitszeit auf die Kontaktpflege mit ihrer Partei oder Fraktion und waren auch weniger häufig Mitglied in einer Partei. Für die Regierungsphase ist für die Fraktionsvorsitzenden in Baden-Württemberg festzuhalten, dass sie angaben, dass ihre Fraktion weniger geschlossen im Rat abstimme und dass es bei den Abstimmungen über den Haushaltsplan

⁴⁴ Lediglich die Studie von Klaus Simon (1988) in Bezug auf jeweils fünf kommunale Vertretungskörperschaften in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen belegt diese Einschätzungen empirisch in einem Vergleich.

im Rat weniger häufig zu Gegenstimmen kommt als in Nordrhein-Westfalen. Auch werden die Fraktionen in Baden-Württemberg bei der Fraktionsarbeit weniger häufig von hauptamtlichen Kräften unterstützt und es gibt hier weniger Koalitionen mit festem Koalitionsvertrag als in Nordrhein-Westfalen.

Dabei bleibt allerdings wie bei früheren Untersuchungen (Gabriel 1984) festzuhalten, dass es sowohl in Baden-Württemberg als auch in Nordrhein-Westfalen zu einem Mischtyp zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie kommt, wobei die untersuchten baden-württembergischen Städte stärker zur Konkordanzdemokratie tendieren als jene in Nordrhein-Westfalen. Bei allen skizzierten Differenzen bleibt aber auch festzuhalten, dass die Bürgermeister in den baden-württembergischen Städten in der Regel zunehmend auch Parteimitglied sind und die Fraktionsdisziplin recht stark ausgeprägt ist. Diese Ergebnisse dürften aber auch darauf zurückzuführen sein, dass wir „nur“⁴⁵ die Städte und Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern untersucht haben und dass in den zahlenmäßig dominierenden kleineren Gemeinden in Baden-Württemberg mit noch konkordanteren Strukturen zu rechnen ist.

Diese Aussagen und Daten werden allerdings noch gründlicher insbesondere im Rahmen einer multivariaten Analyse zu untersuchen sein.

Abbildung 9: Ausgewählte Ergebnisse der Bürgermeisterbefragung⁴⁶

| | BW | NRW |
|--|-------------|-------------|
| Zustimmung zu der Aussage, dass auf dem Wahlkampfmaterial des Bürgermeisters das Logo einer Partei verwendet wurde | 6,2% | 69,2% |
| Starke ⁴⁷ Zustimmung der Bürgermeister zu „Der Bürgermeister ist die bestimmende Person in Politik und Verwaltung.“ | 48,5% | 27,4% |
| Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Bürgermeister für die eigene Fraktion und Partei | 2,1 Stunden | 4,5 Stunden |
| Anteil der Bürgermeister, die angeben kein Parteimitglied zu sein | 20% | 8,4% |
| Anteil der Koalitionen mit Koalitionsvertrag an allen Stadträten | 1,5% | 9,6% |

⁴⁵ Dennoch wohnen in den befragten Gemeindegrößenklassen selbst in Baden-Württemberg fast 50% der Landesbevölkerung, so dass es sich bei den hier ermittelten Daten sicherlich nicht um vernachlässigbare Ausnahmefälle handelt.

⁴⁶ Im Vergleich zu anderen kommunalen Elitestudien erzielten wir bei unserer im Jahre 2003 durchgeführten Befragung der (Ober-)Bürgermeister sowie der Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD in allen Städten über 20.000 Einwohnern in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen eine erfreulich hohe Rücklaufquote. In der landesweiten schriftlichen Befragung betragen die Rücklaufquoten bei den Fraktionsvorsitzenden der CDU 72%, bei der SPD 75% sowie 69% bei den (Ober-)Bürgermeistern.

⁴⁷ Wenn von starker Zustimmung die Rede ist, wurden ausschließlich jene Befragten berücksichtigt, die die Antwortkategorie „ja“ angekreuzt haben. Wenn lediglich von Zustimmung gesprochen wird, wurden die Antwortkategorien „ja“ und „eher ja“ berücksichtigt und die prozentualen Werte zusammengezogen.

Abbildung 10: Ausgewählte Ergebnisse der Fraktionsvorsitzendenbefragung

| | BW | NRW |
|--|-----------|------------|
| durchschnittliche Länge der Parteimitgliedschaft zum Zeitpunkt der ersten Nominierung | 5,4 Jahre | 8,3 Jahre |
| Zustimmung zu der Aussage: „Die Beratungen im Rat sind nur noch Formsache, weil die Vorentscheidungen bereits in der Fraktion getroffen werden.“ | 57,7% | 88,5% |
| Zustimmung zu der Aussage: „Bei der Verabschiedung des Haushaltes kommt es nie zu einem einstimmigen Beschluss des Rates.“ | 45,6% | 68,5% |
| Zustimmung zu der Aussage: „Die Ratsmitglieder meiner Fraktion stimmen im Rat fast immer geschlossen ab.“ | 74,8% | 96,2% |
| Anteil der Fraktionen, die keinen hauptamtlichen Fraktionsgeschäftsführer (mit wöchentlich mehr als 18 Stunden) haben | 91,9% | 75,1% |
| Anteil der Fraktionen, die kein hauptamtliches Sekretariatspersonal (mit wöchentlich mehr als 18 Stunden) haben | 92,7% | 73,4% |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|---|----|
| Abbildung 1: | Nationale und lokale Konkordanzdemokratie im Vergleich | 9 |
| Abbildung 2: | Idealtypen kommunaler Selbstverwaltung | 11 |
| Abbildung 3: | Bestimmungsfaktoren für konkordante Muster | 13 |
| Abbildung 4: | Durchschnittliche Gemeindegröße im Bundesländervergleich | 20 |
| Abbildung 5: | Parteimitgliedschaften im Bundesländervergleich | 21 |
| Abbildung 6: | Kommunalrecht im Bundesländervergleich | 25 |
| Abbildung 7: | Konkordanz- und konkurrenzdemokratische Bundesländer | 28 |
| Abbildung 9: | Ausmaß der Konfliktorientierung im Bundesländervergleich | 30 |
| Abbildung 10: | Ausgewählte Ergebnisse der Bürgermeisterbefragung | 31 |
| Abbildung 11: | Ausgewählte Ergebnisse der Fraktionsvorsitzendenbefragung | 32 |

Literaturverzeichnis

- Almond, Gabriel A. / Verba, Sidney 1965: *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston
- Andersen, Uwe 2000: Wahlen auf der kommunalen Ebene – eigenständig? in: *Politische Bildung* 3/00, S. 76-93
- Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer 2000: *Kommunalwahlen 1999 – Erste direkte (Ober)Bürgermeisterwahl in NRW*, Studie im Auftrag des Innenministeriums NRW, unveröffentlichtes Ms., Bochum
- Armingeon, Klaus 2002: *Konzertierung in der Schweiz*, in: Jochem/Siegel (Hg.): *Konzertierung in Deutschland und Europa – Das Modell Deutschland im Vergleich*, download aus dem Internet http://www.ipw.unibe.ch/mitarbeiter/armingeon/Armingeon_Klaus/unpublizierte_Aufsaeetze/K_Konzertierung%20in%20der%20Schweiz1.pdf (aufgesucht am 20.2.03)
- Bellers, Jürgen 2000: *Statt einer Zusammenfassung: von Europa lernen?* in: Bellers, Jürgen / Frey, Rainer / Rosenthal, Claudius (Hg.): *Einführung in die Kommunalpolitik*, München, S. 273-276
- Benz, Arthur 2000: *Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien*, in: Everhard Holtmann / Helmut Voelzkow 2000: *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie – Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, S. 215-221
- Berg, Frank / Nagelschmidt, Martin / Wollmann, Hellmut 1996: *Kommunaler Institutionenwandel: Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozess*, Opladen
- Biesten, Roland 1992: *Der Prozeß der Bildung einer Wählergemeinschaft am Beispiel der Wählergruppe „Königstein 2000“*, Konstanz, unveröffentlichtes Ms.
- Bogumil, Jörg 2001: *Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Hagen, unveröffentlichtes Ms.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2002: *Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie – Erste Ergebnisse einer explorativen Studie*, polis-Heft 55 / 02, FernUniversität Hagen, Hagen
- Bovermann, Rainer 1999, *Die reformierte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen – Welchen Unterschied machen institutionelle Arrangements in der Kommunalpolitik?* Habil., Bochum
- Bovermann, Rainer 2002: *Kommunales Wahlverhalten zwischen Partei-, Themen- und Kandidatenorientierung*, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): *Im Westen was Neues – Kommunalwahl 1999 in NRW*, Opladen, S. 115-159
- Brückner, Heinz 1962: *Personen- und Parteieneinfluss in süddeutschen Oberbürgermeisterwahlen – eine vergleichenden Analyse am Beispiel Mannheims 1955, Heidelbergs 1958, Regensburgs 1959/60 und Ludwigsburgs 1960*, Heidelberg
- Buss, Annette 2002: *Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung: zur Machtverteilung zwischen Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsorgan bei Urwahl der Bürgermeister*, Baden-Baden
- Czada, Roland 2000: *Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie*, in: Everhard Holtmann / Helmut Voelzkow 2000: *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie – Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, S. 23-49
- Czarneckie, Thomas 1992: *Kommunales Wahlverhalten*, München

- Derlien, Hans-Ulrich 1994: Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution, in: Gabriel, Oscar W. / Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum, S. 47-78
- Detterbeck, Klaus 2002: Der Wandel politischer Parteien in Westeuropa, Opladen
- Duverger, Maurice 1959: Die politischen Parteien, 3. Aufl., Tübingen
- Eith, Ulrich 1997: Kommunales Wahlverhalten in Ost- und Westdeutschland, in Gabriel, Oscar (Hg.): Politische Orientierung und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland, Opladen
- Ellwein, Thomas 1971: Parteien und kommunale Öffentlichkeit, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1/71, S. 11-25
- Eschenburg, Theodor 1967: Rathausparteien, das Zukunftsmonopol der „Politiker“, in: Eschenburg, Theodor: Kritische Betrachtungen, München
- Gabriel, Oscar W. 1984: Parlamentarisierung der Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar W. / Haungs, Peter / Zender, Matthias: Opposition in Großstadtparlamenten, Konrad-Adenauer-Stiftung, Melle, S. 101-160
- Gabriel, Oscar W. 1991: Das lokale Parteiensystem zwischen Wettbewerbs- und Konsensdemokratie, in: Oberndörfer, Dieter / Schmitt, Karl (Hg.): Parteien und regionale politische Tradition in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 371-396
- Gabriel, Oscar W. 1994: Lokale Politische Kultur, in: Alemann, Ulrich et al. (Hg.): Fachwissen für Journalisten, Opladen, S. 203-248
- Gabriel, Oscar W. / Brettschneider, Frank / Vetter, Angelika 1997: Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen
- Gabriel, Oscar W. / Holtmann, Everhard 1993: Kommunale Demokratie, in: Bellers, Jürgen et al. (Hg.): Parlamentslehre, S. 471-488
- Gau, Doris 1983: Politische Führungsgruppen auf kommunaler Ebene, München
- Gehne, David 2002: Die neuen Bürgermeister in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 221-233
- Gehne, David / Holtkamp, Lars 2002: Wahlkampf: Nicht ohne meine Partei? in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 89-113
- Grauhan, Rolf-Richard 1971: Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, in: Der Bürger im Staat 3/71, S. 106-111
- Grüner, Hans / Jaedicke, Wolfgang / Ruhland, Kurt 1988: Rote Politik im schwarzen Rathaus? in: Politische Vierteljahresschrift 1/88, S. 42-57
- Güllner, Manfred 1986: Der Zustand des lokalen Parteiensystems; Chance oder Ende der Kommunalpolitik? in: Hesse, Joachim, Jens (Hg.): Erneuerung der Politik „von unten“, Opladen, S. 26-37
- Hämmerle, Walter 2000: Zwischen Konkurrenz und Konsens – Entscheidungsregeln im kommunalpolitischen System, Opladen
- Hamberger, Wolfgang 1966: Motive und Wirkung des Kommunalwahlsystems in Baden-Württemberg, Heidelberg
- Haus, Michael 2001: Lernen im Föderalismus? Die Reform der Kommunalverfassungen in Deutschland, Arbeitspapier für die Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPW „Wandel föderativer Strukturen“, unveröffentlichtes Ms.
- Haus, Michael / Heinelt, Hubert 2002: Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, S. 111-136
- Hermann, Dieter / Werle, Raymond 1983: Kommunalwahlen im Kontext der Systemebenen, in: Politische Vierteljahresschrift 4/83, S. 385-405
- Hesse, Joachim Jens 1982: Bürger und Parteien auf lokaler Ebene; in: Raschke, Joachim (Hrsg.) Bürger und Parteien, Opladen, S. 235-248

- Holtkamp, Lars 2002a: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 235-253
- Holtkamp, Lars 2002b: Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, S. 55-73
- Holtkamp, Lars / Gehne, David 2002: Bürgermeisterkandidaten zwischen Verwaltungsprofis, Parteisoldaten und Schützenkönigen, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 55-88
- Holtmann, Everhard 1989: Politik und Nichtpolitik – Lokale Erscheinungsformen Politischer Kultur im frühen Nachkriegsdeutschland – Das Beispiel Unna und Kamen, Opladen
- Holtmann, Everhard 1992: Politisierung der Kommunalpolitik; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B22-23, S. 13-22
- Holtmann, Everhard 1998: Parteien in der lokalen Politik, in: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hg.) 1998: Kommunalpolitik – Politisches Handeln in der Gemeinde, 2. erweiterte Auflage, Opladen, S. 208-226
- Holtmann, Everhard 2002: Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar W. / Niedermayer, Oskar / Stöss, Richard (Hg.): Parteiendemokratie in Deutschland, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 406-427
- Horn, Wolfgang / Kühr, Herbert 1978: Kandidaten im Wahlkampf, Königstein
- Innenministerium NRW 2002: Kommissionsbericht über Änderungsnotwendigkeiten der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, unveröffentlichtes Ms.
- Kaase, Max 1983: Sinn oder Unsinn des Konzepts „Politische Kultur“ für die vergleichende Politikforschung, oder auch: Der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln, in: Kaase, Max / Klingemann, Hans-Dieter (Hg.): Wahlen und politisches System. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1980, Opladen, S. 144-171
- Kannen, Irmtraud 1996: Und das soll Demokratie gewesen sein? Konflikte und Harmonie im Gemeinderat am Beispiel der Stadt Cloppenburg, Oldenburg, <http://docserver.bis.uni.oldenburg.de/Publikationen/bisverlag/kanund96/kanund96.html>, aufgerufen am 28.07.2003
- Katz, Richard S. / Mair, Peter 1995: Changing models of party organizations and party democracy: the emergence of the cartel party, in: Party Politics 1, 5-28
- Kersting, Norbert 2002: Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, S.139-162
- Kevenhörster, Paul et al. 1976: Kommunales Wahlverhalten, Bonn
- Knemeyer, Franz-Ludwig / Jahndel, Katrin 1991: Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, Würzburg
- Klieve, Lars Martin / Stibi, Axel 2001: Rat versus Ober(Bürgermeister) – Ein Fall „kommunaler Kohabitation“, in: Verwaltungsrundschau 1 / 2001, S. 16-19
- Klein, Arnim 1979: Parteien und Wahlen in der Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar (Hg.), Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft, Königstein
- Köser, Helmut / Caspers-Merk, Marion 1989: Einfluß und Steuerungspotential kommunaler Mandatsträger in Baden-Württemberg, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel, S. 97-120
- Kunz, Volker 2000: Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich, Opladen
- Lehmbruch, Gerhard 1967: Proporzdemokratie – Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen
- Lehmbruch, Gerhard 1975: Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das kommunale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat 1/75, S. 3-8
- Lehmbruch, Gerhard 1987: Proporzdemokratie nach zwanzig Jahren: Überlegungen zur Theoriebildung in der komparatistischen Forschung über politische Strategien in der Schweiz und in Österreich, unveröffentlichtes MS

- Lehmbruch, Gerhard 1991: Konkordanzdemokratie, in: Nohlen, Dieter (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik, München, S. 311-316
- Luckmann, Benita 1970: Politik in einer deutschen Kleinstadt, Stuttgart
- Löffler, Berthold / Rogg, Walter 1985: Determinanten kommunalen Wahlverhaltens in Baden-Württemberg dargestellt am Beispiel der Stadt Ravensburg, Tübingen
- Löffler, Berthold / Rogg, Walter 2000: Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 109-136
- Marcinkowski, Frank 2001: Kommunales Wahlverhalten zwischen Eigengesetzlichkeit und Bundestrend. Eine Fallstudie aus Nordrhein-Westfalen, Polis-Heft 51/2001 Fernuniversität Hagen, Hagen
- Mayntz, Renate 1955: Lokale Parteigruppen in der kleinen Gemeinde, in: Zeitschrift für Politik 2/55, S. 59-74
- Mielke, Gerd / Eith, Ulrich 1994: Honoratioren oder Parteisoldaten – Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg, Bochum
- Naßmacher, Hiltrud 1996: Rathausparteien in den neuen Bundesländern; in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Intermediäre Strukturen in Ostdeutschland, Opladen
- Naßmacher, Hiltrud 1997: Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar W. / Niedermayer, Oskar / Stöss, Richard (Hg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 427-442
- Naßmacher, Hiltrud 2001: Die Bedeutung der Kommune und der Kommunalpolitik für den Aufstieg neuer Parteien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/01, S. 3-18
- Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz 1999: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen
- Naßmacher, Karl-Heinz 1972: Parteien im kommunalpolitischen Zielfindungsprozeß; in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 4/72, S. 39-65
- Naßmacher, Karl-Heinz / Rudzio, Wolfgang 1978: Das lokale Parteiensystem auf dem Lande, in: Wehling, Hans-Georg (Hg.): Dorfpolitik, Opladen, S. 127-142
- Naßmacher, Karl-Heinz 1981: Empirische Dimensionen einer kommunalen Verfassungsreform, in: Tränhardt, Dietrich / Uppendahl, Herbert (Hg.): Alternativen lokaler Demokratie. Kommunalverfassung als politisches System, Königstein, S. 43-81
- Neckel, Sighard 1995: Die ostdeutsche Doxa der Demokratie in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 4/1995, S. 658-680
- Newiger-Addy, Griet 2002: Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen, Berlin
- Pollach, Günter / Wischermann, Jörg / Zeuner, Bodo 2000: Ein nachhaltig anderes Parteiensystem – Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen, Opladen
- Rauch, Paul 1979: Ausmaß und Auswirkungen der Gebietsreform auf Gemeindebestand, Gemeindegröße und Wohnbevölkerung, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 2/79, S. 147-181
- Schliesky, Utz 1998: Unmittelbar-demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 2/98, S. 309-335
- Schmidt, Manfred G. 1997: Demokratietheorien, 2. Auflage, Opladen
- Schmidt, Manfred G. 2001: Parteien und Staatstätigkeit, ZeS-Arbeitspapiere, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 2001: Gebiets- und Funktionalreform in den neuen Ländern, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation, Baden-Baden, S. 77-99
- Schneider, Herbert 1985: Parteipolitik im ländlichen Raum, München
- Simon, Klaus 1987: Die kommunale Selbstverwaltung in der politischen Kultur und Verwaltungskultur, in: Windhoff-Herritier, Ariane (Hg.): Verwaltung und ihre Umwelt, Opladen, S. 91-110
- Simon, Klaus 1988: Repräsentative Demokratie in großen Städten, Forschungsberichte Konrad-Adenauer-Stiftung 65, Sankt-Augustin

- Stammen, Theo 1986: Geborgenheit als anthropologisches Bedürfnis – Die politischen und kulturellen Kosten der Kommunal- und Gebietsreform, in: Stammen, Theo / Mühleisen, Hans-Otto: Gemeinde- und Gebietsreform in Bayern – Politikwissenschaftliche Fragen und Untersuchungen 10 Jahre nach Abschluß der Reformmaßnahmen, Augsburg, S. 81-95
- Stauber, Claudine 1988: Freie Wählergemeinschaften und ihre Funktion in der Gemeinde – Zwei vergleichende Fallstudien aus Franken, unveröffentlichte Magisterarbeit, Nürnberg
- Suckow, Achim 1989: Lokale Parteiorganisationen – angesiedelt zwischen Bundespartei und lokaler Gesellschaft, Oldenburg
- Thränhardt, Dietrich 1989: Kommunalverfassung in einer Welt des Wandels, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel, S. 15-36
- Trachternach, Theo 1974: Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, Würzburg
- Vetter, Angelika 2002: Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik, Opladen
- Voigt, Rüdiger 1994: Lokale Politiksteuerung zwischen exekutiver Führerschaft und City Management, in: Gabriel, Oscar / Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum, S. 3-23
- von Arnim, Hans Herbert 2000: Vom schönen Schein der Demokratie, München
- von Arnim, Hans Herbert 2002: Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, in: Die Öffentliche Verwaltung 14/02, S. 585-592
- von Beyme, Klaus 1988: Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München
- von Beyme, Klaus 2000: Parteien im Wandel – Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Opladen
- Walter, Melanie 2002: Politische Macht und Responsivität in der Großstadt, Diss., Stuttgart
- Warnecke, Steven 1970: Parteipolitik und politische Repräsentation, in: Soziale Welt 70-71, S. 330-346
- Weber, Max 1976: Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. revidierte Auflage, Tübingen
- Wehling, Hans-Georg 1985: Regionale politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wehling, Hans-Georg (Hg.): Regionale politische Kultur, Stuttgart, S. 7-14
- Wehling, Hans-Georg 1986: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin
- Wehling, Hans-Georg 1987: Die Bedeutung regionaler politischer Kulturforschung, in: Berg-Schlosser, Dirk / Schissler, Jakob (Hg.): Politische Kultur in Deutschland, PVS-Sonderheft 18, S. 259-266
- Wehling, Hans-Georg 1991: ‚Parteipolitisation‘ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert / Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt, S. 149-166
- Wehling, Hans-Georg 2000: Parteien und Vereine, in: Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 187-216
- Wehling, Hans-Georg 2003a: Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: Kost, Andreas / Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in deutschen Ländern – Eine Einführung, Opladen, S. 23-40
- Wehling, Hans-Georg 2003b: Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik, in: Kost, Andreas / Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in deutschen Ländern – Eine Einführung, Opladen, S. 302-312
- Wehling, Hans-Georg / Siewert, Jörg 1987: Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, 2. Auflage, Stuttgart
- Wollmann, Hellmut 1991: Entwicklungslinien lokaler Politikforschung, in: Heinelt, Hubert / Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt, S. 15-30

Wollmann, Hellmut 2001: Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen - Regelungsschub und Anwendungspraxis, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation, Baden-Baden, S 27-62

Liste der erschienenen polis-Hefte ab 1995

- 30/1995 Edgar Grande / Hans J. Kleinsteuber / Martin List / Georg Simonis**
Die Technologiepolitik in Deutschland und Europa.
- 31/1995 Martin List**
Das sicherheitspolitische Modell Deutschland und die Frage der humanitären Intervention.
- 32/1995 Maria Behrens / Ellie Roelofs**
Biotechnology in a Delta: the Case of the Netherlands.
Maria Behrens/ Sylvia Meyer-Stumborg/ Georg Simonis
Von den Nachbarn lernen? Die deutsche Nahrungsmittelindustrie im gesellschaftlichen Konflikt um die Einführung der Gentechnik.
- 33/1995 Ulrich von Alemann / Josef Schmid (Hrsg.)**
Die Organisation der Reform. Ein Werkstattbericht zum ÖTV-Projekt
- 34/1996 Dagmar Biegler / Ralf Kleinfeld / Josef Schmid / Annette Zimmer**
Aus der Werkstatt der Verbändeforschung. Zwei Arbeitspapiere der „Forschungs-Initiative Verbände“
- 35/1996 Jörg Bogumil / Leo Kissler / Ralf Greifenstein / Elke Wiechmann**
Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft. Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen
- 36/1996 Ulrich von Alemann / Josef Schmidt (Hrsg.)**
Die Organisationsreform der ÖTV und die Modernisierung des öffentlichen Dienstes
- 37/1997 Maria Behrens / Georg Simonis**
Kontextualisierung als Aufgabe staatlicher Politik. Der gesellschaftliche Konflikt um die Einführung der Gentechnik
- 38/1997 Magnus Ryner**
Maastricht Convergence and Post-Fordist Transition in Sweden and Germany

- 39/1998 Ulrich von Alemann / Roland Czada**
Kongreßbeiträge zur Politischen Soziologie, Politischen Ökonomie und Politikfeldanalyse
- 40/1998 Patrick Brandenburg / Birgit Frey / Thomas Kniwel**
Verbände zwischen Markt und Staat. Drei Beiträge aus der Forschungs-Initiative Verbände
- 41/1998 Georg Simonis / Ralf Droz**
Innovation und Kontext
- 42/1999 Jörg Bogumil (Hrsg.)**
Modernisierung der Landesverwaltungen
- 43/1999 Martin List**
Außenpolitik der USA
- 44/1999 Susanne Lütz**
Vom koordinierten zum marktorientierten Kapitalismus? Der deutsche Finanzsektor im Umbruch.
- 45/2000 Martin List**
Groß-Theorien der internationalen Politik im Wechselgespräch und ein konstruktivistischer Blick auf die internationale Gemeinschaft
- 46/2000 Roland Czada**
Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung.
- 47/2000 Rainer Eising**
Assoziative Demokratie in der Europäischen Union?
- 48/2000 Katrin Auel / Arthur Benz / Thomas Esslinger**
Democratic Governance in the EU. The Case of Regional Policy
- 49/2000 Georg Simonis u.a.**
Politik und Technik - vier Studien zum Wandel von Staatlichkeit

- 50/2001 Rainer Eising**
Strategic action and policy learning in embedded negotiations: the liberalization of the EU electricity supply industry
- 51/2001 Frank Marcinkowski**
Kommunales Wahlverhalten zwischen Eigengesetzlichkeit und Bundes-trend. Eine Fallstudie aus Nordrhein-Westfalen.
- 52/2001 Stephan Bröchler / Helmut Eibers**
Hochschulabsolventen als Mitarbeiter des Parlaments: Politikberater oder Bürohilfskräfte? Ergebnisse einer internetgestützten Befragung der persönlichen wissenschaftlichen Mitarbeiter der Abgeordneten des Deutschen Bundestages.
- 53/2001 Nathalie Strohm**
Why Germany does not (yet?) have a Nolan Committee
- 54/2002 Jörg Bogumil**
Zum Verhältnis von Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland
- 55/2002 Jörg Bogumil / Lars Holtkamp**
Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie.
- 56/2002 Maria Behrens**
Internationale Technologiepolitik. Politische Gestaltungschancen und -probleme neuer Technologien im internationalen Mehrebenensystem
- 57/2003 Arthur Benz**
Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien