
Ost- und westdeutsche Kommunen zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie

Theoretische Annahmen

Lars Holtkamp und Jörg Bogumil

1 Einleitung

Die Thematisierung kommunaler Entscheidungsprozesse hat in der lokalen Politikforschung in Deutschland eine große Tradition (Grauhan 1970; Fürst 1975; Banner 1982; Gabriel 1983; Gabriel und Voigt 1994). Betrachtet man die empirischen Untersuchungen zu kommunalen Entscheidungsprozessen, so sind zwei Forschungsbereiche zu unterscheiden. Zum einen wird danach gefragt, wer an Entscheidungsprozessen beteiligt ist, welche Interessen die Akteure haben, wo die Entscheidungen gefällt werden und vor allem, wer sich durchsetzen kann. Dieser erste Typ von Fragestellungen, also der Bereich der politics, steht zunächst im Vordergrund des kommunalwissenschaftlichen Interesses Ende der 1960er Jahre.

Zum anderen wird danach gefragt, welche Faktoren für bestimmte Führungsstrukturen verantwortlich sind und welchen Einfluss die verschiedenen Kommunalverfassungen auf die kommunalen Entscheidungsprozesse und Politikergebnisse haben. Hier mehren sich ab Anfang der 1980er Jahre die Stimmen die – vor allem mit dem Effizienzargument – Kritik an der norddeutschen Ratsverfassung üben und damit einen Zusammenhang zwischen polity und policy herstellen. Die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Kommunalverfassungen geraten nun verstärkt in den Blick. Dabei wird zunächst auf die in Städten der norddeutschen Verfassung (insbesondere NRW) stärkere Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung aufmerksam gemacht (Banner 1982) und dann – unter Hinweis auf die negativen Folgen von Parteipolitisierung – eine Stärkung der Verwaltung gegenüber der Politik nach dem Vorbild der süddeutschen Rat-Bürgermeisterverfassung eingefordert. Die dadurch aufflammende Debatte um den Zusammenhang zwischen kommunalem Entscheidungssystem und Kommunalverfassung (Kleinfeld 1996; Holtkamp 2000, S. 108ff.) trägt neben der Deutschen Einheit mit dazu bei, dass sich

in den 1990er Jahren die Kommunalverfassungen in Richtung auf die süddeutsche Verfassung bewegen.

In den 1990er Jahren vollziehen sich bedeutende Veränderungen in der Ausgestaltung *kommunaler Institutionen* (Reform der Kommunalverfassungen, Neues Steuerungsmodell, Ausbau von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement, Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen), die auch die Funktion und die Rolle von Parteien auf kommunaler Ebene tangieren. Es kommt insbesondere in den Ländern der ehemals norddeutschen Ratsverfassung, aber auch insgesamt in den Mittel- und Großstädten, zu einem *Neuarrangement wettbewerbs- und verhandlungsdemokratischer Formelemente* (Bogumil 2001). Die sich faktisch seit den 70er Jahren herausgebildeten Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie, wie sie in parlamentarischen Regierungssystemen anzutreffen sind und die durch eine starke Parteipolitisierung gekennzeichnet sind, geraten durch das Vordringen verhandlungsdemokratischer Elemente unter Druck. Insgesamt kommt es zu einer Ausdifferenzierung der Strukturen demokratischer Interessenvermittlung sowie zu einer Anreicherung der repräsentativen Entscheidungsformen durch direktdemokratische und kooperative Elemente (Bogumil 2002, S. 47).

Zusammenfassend zeigt sich, so der Stand der Diskussion Anfang des neuen Jahrtausends, dass die Ausgestaltung kommunaler Entscheidungsstrukturen von verschiedenen unabhängigen Erklärungsfaktoren abhängig ist: die Gemeindegröße, das institutionelle Arrangement der Kommunalverfassungen, lokale politisch-kulturelle Faktoren und persönliche Konstellationen. Allgemeine Merkmale kommunaler Entscheidungsprozesse sind darüber hinaus Verwaltungsdominanz, eine enge Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung und die Existenz informeller Vorentscheidergremien (vgl. Bogumil 2001). Da die Bundesländer sowohl über unterschiedliche Kommunalverfassungen und Gemeindegrößen als auch politisch-kulturelle Prägungen verfügen, ist es nicht verwunderlich, dass kommunale Entscheidungsstrukturen zwischen ihnen erheblich variieren.

Zur Beschreibung dieser zwischen den Bundesländern stark variierenden kommunalen Entscheidungsstrukturen hat Holtkamp das Begriffspaar »kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie« als zwei unterschiedliche Extremtypen der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene in die Diskussion gebracht (vgl. Holtkamp 2008). Anders als die klassischen Begriffe der vergleichenden Regierungslehre (z. B. Präzidentialismus, direkte Demokratie) bezieht sich der Begriff der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie nicht auf die formalen Institutionen. Es geht vielmehr um die Beschreibung von Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmustern der kommunalen Akteure in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase. Die kommunale Konkordanzdemokratie ist von einer geringen Parteipolitisierung von Rat und Bürgermeister in der

Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase bei gleichzeitig starker Dominanz des Bürgermeisters geprägt. Demgegenüber zeichnet sich kommunale Konkurrenzdemokratie durch eine starke Parteipolitisierung in allen Phasen und einen weniger einflussreichen Bürgermeister aus. Auch auf kommunaler Ebene gilt als konstitutives Unterscheidungsmerkmal, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Parlamentariern »gütliches Einvernehmen« als Konfliktregelungsmuster vorherrscht, während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen geprägt wird. Der Grad der Parteipolitisierung lässt sich bestimmen als das Ausmaß, »in welchem es den lokalen politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren« (Wehling 1991, S. 150).

Angelehnt an diese Unterscheidung haben wir einen Konkordanzindex für alle Flächenländer vorgelegt (Holtkamp 2003, Bogumil und Holtkamp 2013, S. 167). Unsere These ist, dass konkordanzdemokratische Muster eher in baden-württembergischen, rheinland-pfälzischen und in den meisten ostdeutschen Kommunen dominieren, während in NRW, dem Saarland und Hessen konkurrenzdemokratische Konstellationen prägend sind. Die anderen Bundesländer werden zwischen diesen Polen verortet (Niedersachsen, Bayern, Schleswig-Holstein). Allerdings fehlt es bisher an empirisch vergleichenden Untersuchungen zur Bestätigung dieser These und zur Analyse der Erklärungsfaktoren. An diesem Punkt setzt dieses Buch an.

Durch die Nutzung von Datenbeständen, die im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projektes „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“¹ erhoben wurden, besteht die Möglichkeit, im Vergleich zwischen ost- und westdeutschen Kommunen empirisch zu überprüfen, inwieweit sich eher konkordanz- bzw. konkurrenzdemokratische Entscheidungsstrukturen durchgesetzt haben. Zudem können einige Hypothesen zum Zusammenhang der unabhängigen Variablen (Gemeindegröße, institutionelle Arrangement der Kommunalverfassungen, lokale politisch-kulturelle Faktoren) auf die abhängige Variable (Konkordanz-/Konkurrenzdemokratie) überprüft werden (vgl. 7). Weiterhin ist es möglich, durch die Kontrolle des Einflusses der Gemeindegröße und der Kommunalverfassung zu überprüfen, ob sich die Entscheidungsstrukturen zwischen Ost- und Westdeutschland tatsächlich noch signifikant unterscheiden, was auf Einflüsse einer variierenden politischen Kultur hindeuten würde.

1 Es handelt sich hier um ein Gemeinschaftsprojekt vierer Universitäten, von Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum), Lars Holtkamp (FernUniversität Hagen), Martin Junkernheinrich (Universität Kaiserslautern) und Uwe Wagschal (Universität Freiburg). Wir danken dem Forschungsteam für die Bereitstellung diverser Daten.

In dem genannten Forschungsprojekt wurden zahlreiche aktuelle Daten zu den oben genannten zentralen Erklärungsfaktoren kommunaler Entscheidungsprozesse im Ost-Westvergleich erhoben. Kommunale Entscheidungsprozesse wurden in zwei ostdeutschen und zwei westdeutschen Bundesländern untersucht (Brandenburg, Sachsen, NRW, Baden-Württemberg). Die Bundesländer in diesen beiden Gruppen wurden danach selektiert, dass sie sich möglichst stark im Hinblick auf den Kommunalverfassungsindex unterscheiden, so dass der Einfluss der politischen Kultur Ost/West und der der Kommunalverfassung gesondert erfasst werden konnte. Zudem wurde der Einfluss der Gemeindegröße kontrolliert. Damit ist es erstmals möglich, im direkten quantitativen Vergleich den Einfluss der politischen Kultur auf die kommunalen Entscheidungsstrukturen unter Kontrolle von Drittvariablen zu erfassen und im qualitativen Vergleich in 16 Fallstudien die Gemeinsamkeiten und Unterschiede vertiefend zu analysieren. Für die vorliegende Untersuchung wird auf die repräsentative Befragung von 122 Kommunalvertretungen sowie auf 16 Fallstudien zurückgegriffen (vgl. Kapitel 8).

In dem Forschungsprojekt zu den Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite ging es u. a. um die Untersuchung der These von Gerhard Banner, nach der ein Zusammenhang zwischen der Kommunalverfassung und den kommunalen Haushaltsergebnissen bestehen soll. Um die Prägestärke der Kommunalverfassungen (polity) auf den policy-outcome angemessen erfassen zu können, wurden in einem Zwischenschritt die kommunalen Akteurskonstellationen näher analysiert, um den Einfluss der Verfassungen hierauf abschätzen zu können. Denn nur wenn empirisch feststellbar ist, dass die innere Kommunalverfassung maßgeblich die Akteurskonstellationen beeinflusst, ist auch ein Einfluss der Kompetenzen von Bürgermeister und Rat (sowie des Wahlrechts) auf die Politikergebnisse möglich. In der hier vorliegenden Untersuchung der kommunalen Entscheidungsstrukturen werden die Daten aus diesem Zwischenschritt genutzt, um die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Kommunen auf der Politics-Ebene herauszuarbeiten, während die Politikergebnisse in diesem Zusammenhang weniger zentral sind.

Im Rahmen der schriftlichen Befragungen wurden sowohl die allgemeinen Entscheidungsstrukturen als auch die spezifischen Akteurskonstellationen in der Haushaltspolitik erhoben, so dass wir hier auch auf politikfeldunspezifische Daten zurückgreifen können. Die Fallstudien sind demgegenüber stärker auf die kommunale Haushaltspolitik als auf die allgemeinen Entscheidungsstrukturen fokussiert. Bei der Übertragung der Ergebnisse der Fallstudien ist also zu berücksichtigen, dass wir lediglich die Entscheidungsprozesse in einem Politikfeld analysiert haben und diese in anderen Politikfeldern anders aussehen könnten. Wir gehen allerdings davon aus, dass sich die Haushaltspolitik in der Haushaltskrise zu einem immer wichtigeren Politikfeld entwickelt hat, das maßgeblich auch die anderen Fachpoli-

tiken mitbestimmt. Demensprechend ist zu erwarten, dass in der Haushaltspolitik die zentralen kommunalen Entscheidungsträger aufeinandertreffen und sich so die allgemeinen Entscheidungsstrukturen sowie die Interaktionsorientierung weitgehend in der Haushaltspolitik spiegeln², auch wenn der Kämmerer aufgrund seiner formalen Kompetenzen bei Haushaltsaufstellung und -vollzug in diesem Politikfeld schon eine Sonderrolle spielt. Wenn also der Parteienwettbewerb in einer Kommune ausgeprägt ist, dann wird dies besonders deutlich bei der Haushaltsverabschiedung und bei den Haushaltsreden der Fraktionsvorsitzenden, die dann ritualhaft die Konfliktlinie zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktion öffentlich betonen (Holtkamp 2000; Timm-Arnold 2010; Geißler 2011, S. 260f.), während bei eher konkordanzdemokratischen Konstellationen der Bürgermeister in nichtöffentlichen Verhandlungen mit den Fraktionsspitzen oder durch Anerkennung seiner Autorität einstimmige Ratsbeschlüsse erzielt (vgl. Winkler-Haupt 1988; Banner 1982).

Im Folgenden wird nun zunächst auf aktuelle Beiträge der Parteien- und Transformationsforschung hinsichtlich der Frage nach den Besonderheiten kommunaler Entscheidungsprozesse im Ostdeutschland eingegangen (vgl. 2). Dabei zeigt sich, dass einiges dafür spricht, dass hier eher konkordanzdemokratische Verhältnisse zu erwarten sind. Allerdings sind dies bis jetzt weitgehend Vermutungen oder Erkenntnisse aus einzelnen Fallstudien oder Umfragen in einzelnen Bundesländern. Der direkte empirische Vergleich von ost- und westdeutschen kommunalen Entscheidungsstrukturen in den Kommunen ist eher die Ausnahme.³ Ob sich die Kommunalpolitik zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern empirisch tatsächlich unterscheidet, ist noch wenig untersucht.

Wir wollen dies in den weiteren Beiträgen dieses Sammelbundes tun. Vorher sollen in diesem Beitrag einige zentrale Hypothesen aus den bisherigen Debatten der lokalen Politikforschung hergeleitet werden. Dabei können wir, wie oben angedeutet, auf einige Vorarbeiten zurückgreifen (Bogumil 2001; Czada 2000; Holtkamp 2003, 2008). Zunächst werden die kurz angedeuteten Konzepte der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie ausführlicher beschrieben (vgl. 3).

-
- 2 Empirisch nicht belegbar ist in unseren quantitativen Befragungen, dass sich der Bürgermeister nur in der Haushaltspolitik zum exekutiven Führer und zentralen Steuerungs- politiker aufschwingt, während er in den allgemeinen Entscheidungsstrukturen deutlich weniger dominant und relevant ist (Winkler-Haupt 1988). Gerade in Baden-Württemberg dominiert er in beiden Bereichen.
 - 3 Überhaupt ist der Vergleich zwischen den Kommunen unterschiedlicher Bundesländer nach wie vor eine Seltenheit, mit Ausnahme des „Klassikers Baden-Württemberg gegen Nordrhein-Westfalen“ in Westdeutschland (Simon 1988, Winkler-Haupt 1989; Bogumil und Heinelt 2005; Holtkamp 2008).

Daran anschließend wird erörtert, mit welchen unabhängigen Variablen diese unterschiedlichen Ausprägungen zusammenhängen könnten und welchen Einfluss dabei eine möglicherweise andere politische Kultur in Ostdeutschland spielt (vgl. 4-6). Auf dieser Grundlage werden schließlich das Untersuchungsdesign und die Hypothesen vorgestellt (vgl. 7).

2 Kommunale Entscheidungsprozesse in Ostdeutschland

Die Annahme überwiegend konkordanzdemokratischer Entscheidungsmuster in Ostdeutschland wird in neueren Forschungsprojekten zu den Transformationsprozessen weitgehend bestätigt (Jaeck et al. 2013, S. 241f.; Ernst&Young 2013, S. 94). Aus Sicht der Transformationsforschung wird dies mitunter normativ als Entwicklungsrückstand und Defizit eingeordnet, die es zu beheben gilt (Maier und Schmitt 2008, S. 221). Modern ist nach diesem Verständnis einzig die Konkurrenzdemokratie bzw. sie wird zur Basisinstitution der modernen Gesellschaft erklärt (Zapf 1991, S. 35). Konkurrenz ist danach auch auf dem politischen Markt ein Garant für Innovationen und Modernisierung. Dass die ostdeutsche Bevölkerung aber weiterhin zu einem konsensualen Politikverständnis neigt, wird aus dieser Perspektive als „autoritäre, paternalistische“ Orientierung eingeordnet (Roth 2001, S. 21), als „überkommenes [...] unpolitisches Gemeindemodell“ (Thumfart 2001, S. 6), als „antipluralistisches Demokratieideal“ (Wagner 2006, S. 114) oder als „vormodernes Demokratieverständnis“ (Schoon 2007, S. 43) abgewertet. Dadurch werde nicht zuletzt die Legitimationsbasis der parteienstaatlichen Demokratie geschwächt (Schmitt und Wolff 2011, S. 74).

Diese Verengung von Modernisierung auf die Konkurrenzdemokratie, die in der bundesdeutschen Politikwissenschaft schon früh mit einer normativen Fokussierung auf die britische Mehrheitsdemokratie einherging, hat bereits Gerhard Lehbruch kritisiert. Er machte deutlich, dass mit dem Modell der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie empirisch verschiedene Modelle der Konfliktregelung mit einem modernen gesellschaftlichen Entwicklungsstand kompatibel sind (Lehbruch 1967, S. 11), also „nach dem Rom der Demokratie mehrere Wege führen“ können (Lehbruch 1987, S. 1).

Auch für die kommunale Ebene lässt sich argumentieren, dass die Konkordanzdemokratie durchaus mit einem modernen gesellschaftlichen Entwicklungsstand einhergeht, zumal die Konkordanzdemokratie hier auf der Schwäche der Parteien beruht. Die Organisationsschwäche der Parteien in Ostdeutschland ist eklatant

und eine Umkehr ist nicht in Sicht. Im Gegenteil sinkt der Organisationsgrad der Parteien in Ost- und Westdeutschland weiterhin, so dass in vielen kleinen und mittleren Kommunen in den neuen Bundesländer nicht genügend Parteimitglieder für die zu vergebenden Mandate zur Verfügung stehen und auch deshalb Wählergemeinschaften, die nicht selten aus der örtlichen freiwilligen Feuerwehr hervorgehen, als „Ersatzpartei“ fungieren müssen. So erreichen Wählergemeinschaften in Ostdeutschland bei den Kommunalwahlen (in der Tendenz steigende) Stimmenanteile zwischen 38,6 Prozent in Sachsen und 53,3 Prozent in Thüringen (Holtmann et al. 2012, S. 151)⁴. Die „nationalen“ (im Bundestag vertretenen) Parteien verlieren demgegenüber zwischen 1999 und 2009 deutlich bei den ostdeutschen Kommunalwahlen. In Thüringen gehen ihre Stimmenanteile in nur zehn Jahren von 42,1 auf 33,8 Prozent und in Sachsen-Anhalt von 44,3 auf 34,5 Prozent zurück. Nationale Parteien vertreten damit auf kommunaler Ebene in Ostdeutschland eindeutig nur noch die Minderheit der Wählerschaft (Vetter und Kuhn 2013, S. 39). Konsequenterweise wird in der Literatur der SPD der Status einer Volkspartei in Ostdeutschland mittlerweile abgesprochen (Decker et al. 2014, S. 4). Diese Schwäche, insbesondere der SPD, FDP und Grünen, wird auch nicht durch die Partei „Die Linke“ kompensiert, deren Mitglieder stark überaltert sind.

Die insgesamt mit dieser Parteischwäche einhergehende Entparteiopolitisierung in ostdeutschen Kommunen wird kaum umkehrbar sein, so dass ein „Ende der Konkordanzdemokratie“, wie es für die nationale Ebene diskutiert wird (Köppl und Kranenpohl 2012), für die ostdeutschen Kommunen nicht zu erwarten ist. Eher ist davon auszugehen, dass der aufgrund der Verteilung der Alterskohorten zu erwartende weitere Mitgliederrückgang das Zurückdrängen der Parteien auch in kleineren Kommunen in Westdeutschland beschleunigen wird. In Gesamtdeutschland hat die CDU zwischen 1990 und 2012 39,7 Prozent ihrer Mitglieder verloren. Die SPD verlor sogar insgesamt 49,4 Prozent ihrer Mitglieder in diesem

4 Dabei wird allerdings neuerdings bestritten, dass wachsende Stimmenanteile von Wählergemeinschaften ein guter Indikator für Entpolitisierung sind (Holtmann 2013). Bisher waren die Wählergemeinschaften ein etablierter Indikator für konkordanzdemokratische Strukturen (Gabriel 1991; Holtkamp und Eimer 2006, Holtkamp 2008), weil sie für eine starke personelle Entparteiopolitisierung und eine niedrigere Fraktionsdisziplin stehen (vgl. auch Holtmann et al. 2012, S. 170; Krapidel et al. 2013, S. 401). Dass nun auch die Wählergemeinschaft zur Konkurrenzdemokratie tendieren sollen und damit vielleicht die Parteipolitisierungsthese wieder plausibilisiert werden könnte, macht Everhard Holtmann daran fest, dass auch Wählergemeinschaften in Befragungen angeben, dass politische Konflikte zum Alltag der Demokratie gehören (Holtmann 2013). Damit ist aber nichts darüber gesagt, wie Wählergemeinschaften parteipolitische Konflikte und den Parteienwettbewerb in der Kommune beurteilen und wie sie konkret im Gemeinderat agieren.

Zeitraum (Niedermayer 2013, S. 1). Diese „Massenflucht aus den Parteien“ (Merkel und Petring 2011, S. 16) wird sich allein deshalb schon fortsetzen, weil bei überalterter Mitgliederstruktur den Parteien ihre Unterstützer „wegsterben“. Rechnet man die Mitgliederverluste allein durch zu erwartende Todesfälle hoch, ist bis 2040 ein weiterer Rückgang der SPD- und CDU-Mitgliedschaft von 60 Prozent zu erwarten (Decker et al. 2014, S. 5). In Ost- und Westdeutschland würde dann in kleinen und mittleren Kommunen zunehmend nicht mehr das ehrenamtliche politische Personal für die Parteien zur Verfügung stehen, um die Kommunalpolitik im starken Maße personell, inhaltlich und prozedural zu durchdringen, wie es das wesentliche Kennzeichen der Konkurrenzdemokratie auf kommunaler Ebene ist (Wehling 1991). Deshalb ist für die Ortsparteien in diesen Kommunen, anders als für die nationale Ebene, die Funktionsfähigkeit durch die massiven Mitglieder-rückgänge sehr wohl gefährdet, zumal sich die Parteien bereits heute schwer tun, „genügend Kandidaten für lokale Ämter und Mandate zu finden“ (Klein und Spier 2011, S. 209). Wenn in einigen Landkreisen in Ostdeutschland die SPD weniger als 100 Mitglieder und die Grünen weniger als 20 Mitglieder haben (Schon 2007, S. 41), dann ist es nicht verwunderlich, dass sie für die vielen Gemeinderäte in den kreisangehörigen Kommunen auch auf Parteilose zurückgreifen müssen und damit anders als in Westdeutschland (insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren) nicht zu einer stärkeren Parteipolitisierung Ostdeutschlands beitragen können.

Möglich scheint vielmehr ein Institutionentransfer in umgekehrter Richtung. Nachdem bereits durch die Einführung der ostdeutschen Kommunalverfassungen Institutionen zurück nach Westdeutschland transferiert wurden (Direktwahl der Bürgermeister, kommunale Referenden), die bei allen Eigendynamiken zumindest durchschnittlich eher in Richtung Konkordanzdemokratie weisen, werden viele westdeutsche Parteien in kleineren Kommunen notgedrungen auch auf ostdeutsche konkordante Nominierungsmuster zurückgreifen müssen, wenn sie sich nicht aus der Fläche zurückziehen wollen. Auch in der Transformationsforschung wird mittlerweile betont, dass Westdeutschland durch die Erosion traditioneller Milieus zunehmend mehr vom Osten lernen kann, wie Parteien mit deutlich weniger aktiven Parteimitgliedern agieren können und der Osten damit „in manchen Ansätzen schon als der modernere Teil Deutschlands“ gelten kann (von Beyme 2011, S. 55). Der Institutionentransfer ist damit keine Einbahnstraße von West nach Ost, sondern gerade die lokalen Parteien können im Zeitalter der Kartellparteien mit rückläufigen Mitgliederzahlen und rückläufiger Parteiidentifikation der Wähler (Holtkamp 2009; Copus und Erlingsson 2012, S. 243; von Beyme 2000; Katz und Mair 1995) von ihren Kollegen in Ostdeutschland einiges im Umgang mit niedrigem Organisationsgrad vor Ort und der erstarkten parteilosen Konkurrenz lernen.

In der bundesdeutschen Parteienforschung wird jedoch z. T. argumentiert, dass die Parteien dem Mitgliederschwund nicht hilflos ausgeliefert sind, sondern aktiv neue Mitglieder werben können. Die Bürger werden dazu aufgerufen, sich wieder vermehrt in Parteien zur Belebung der Demokratie zu engagieren (vgl. Leggewie 2011) und insbesondere die Lokalparteien sollen sich für diese Engagementbereiten vorbehaltlos öffnen (vgl. Mielke 2003, S. 165; Mielke 2005, S. 128). Die Lokalparteien sollen wieder parteiprogrammatisches Profil vermitteln (Langguth 2003, S. 182f.), um für die Bürger erneut attraktiver zu werden. Nur so könnten sie bei der größer werdenden Kluft zwischen nationalen Parteien und Gesellschaft als Interessenvermittlungsgagenturen fungieren (Kersting 2002). Zudem wird eine verstärkte Professionalisierung der Lokalparteien gefordert, um die Mitgliederrekrutierung durch Kampagnen forcieren zu können (Florack et al. 2004).

Im Kern werden damit die Konzepte der 1970er Jahre für eine stärkere Professionalisierung und inhaltliche Parteipolitisierung fortgeschrieben. Wie damals bleibt dabei offen, wie eine stärkere Professionalisierung finanziert werden kann und wie bei beschränkten kommunalen Handlungs- und Haushaltsspielräumen eine stärkere inhaltliche Parteipolitisierung realisiert werden kann. Von einer „Erneuerung der Politik von Unten“, wie dies in den 1980er Jahren proklamiert wurde (Häußermann 1991), sind wir weit entfernt.

So begrüßenswert das Konzept, Bürger zum Engagement in lokalen Parteien durch Professionalisierung und Parteipolitisierung zu bewegen, sein mag, die Rahmenbedingungen dafür sind schlecht und die empirische Realität in den Ortsvereinen sieht anders aus. Faktisch wird Mitgliederwerbung nur selten aktiv angestrebt. So wird in Untersuchungen deutlich, dass die Ortsvereine vielfach selbstreferentiell agieren und Neue sich in diesen langjährigen Gemeinschaften eher als Eindringlinge fühlen. Der bürokratisch zeitintensive Diskussionsstil und die „Herrschaft der älteren, abkömmlichen Männer“ dürften schließlich auf nicht wenige Politikinteressierte abschreckend wirken (Holtkamp und Schnittke 2010, S. 207), weil dies nicht dem im Zuge des Wertewandels dominanten Wunsch nach thematisch konzentriertem und zeitlich limitiertem Engagement entspricht.

Dies deckt sich auch mit den Befunden der Parteienforschung in anderen westlichen Demokratien. Bei der abnehmenden Parteiidentifikation und dem Mitgliederückgang handelt es sich um einen langjährigen gesellschaftlichen Megatrend, auf den Parteien kaum einen nachhaltigen Einfluss nehmen können (Mair und van Biezen 2001; Dalton 2002). Individualisierung, Mobilitätssteigerung, Säkularisierung und nicht zuletzt der schrumpfende Arbeiteranteil in postindustriellen Gesellschaften führen zu einer Erosion traditioneller Sozialmilieus, die sowohl für die Parteibindung der Wähler als auch für die Rekrutierung von Parteimitgliedern

von zentraler Bedeutung in westlichen Demokratien sind (Dalton und Wattenberg 2000, S. 11).

In Ostdeutschland kommen die Mitgliederkrise verschärfende gesellschaftliche Trends hinzu, wie die massive Abwanderung von (für Partizipation prädestinierten) jüngeren und gebildeten Gesellschaftsgruppen nach Westdeutschland (Schoon 2007, S. 42) und die anhaltende Massenarbeitslosigkeit bzw. Wirtschaftsprobleme, die von Anfang an outputorientierte politische Einstellungen forciert haben (Schneider 2013, S. 192f.; Jesse 2011, S. 107f.). Die effektive Problemlösung im Konsens wird auch deshalb in Ostdeutschland mehr präferiert als die Kontrolle der Regierung durch die Opposition (Patzelt 2008, S. 37f.). Zudem haben sich in der DDR-Zeit viele politische Milieus kaum ausbilden können, so dass die Parteien sich nach der Wende kaum auf intensive gesellschaftliche Verankerungen stützen konnten. Insgesamt ist zudem das Engagement der Ostdeutschen, auch außerhalb Parteien, deutlich niedriger als in Westdeutschland (Olk und Gensicke 2013)

Wenn Ortsparteien unter den hier nur kurz skizzierten schwierigen Bedingungen überhaupt neue Engagierte rekrutieren wollen, sind sie empirisch erfolgreicher, wenn sie nicht auf inhaltliche Parteipolitisierung setzen, sondern wenn sie ihre eigene „Parteilichkeit“ leugnen oder zumindest in den Hintergrund stellen. Auch in ostdeutschen Kommunen zeigt sich heute schon bei geringem Organisationsgrad der Parteien, dass diese umso eher Orte bürgerschaftlichen Engagements sind, „je unpolitischer sie sich geben“ (Zeuner 2003, S. 175), wie auch an der Konjunktur der Wählergemeinschaften deutlich wird. Damit gleichen sich die Parteien stärker an die Rekrutierungsstrategien der explizit parteilosen Konkurrenz vor Ort an, was auf eine stärkere Entparteipolitisierung in kleinen und mittleren Kommunen hindeutet.

In Großstädten sind bei einem günstigeren Verhältnis von Mitglieds- und Mandatszahlen in naher Zukunft allerdings keine derartigen Rekrutierungsprobleme zu erwarten, so dass diese die personellen Voraussetzungen für die Konkurrenzdemokratie weiterhin erfüllen. Man kann also auch zukünftig mit einem Nebeneinander von kommunaler Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie rechnen, wobei Ostdeutschland wahrscheinlich stärker in Richtung Konkordanzdemokratie tendieren wird.

3 Kommunale Entscheidungsprozesse aus der Sicht der lokalen Politikforschung

In der wissenschaftlichen Diskussion über kommunale Entscheidungsstrukturen ist es hilfreich, zwischen normativen und empirischen Modellen zu unterscheiden. Nicht selten werden diese Aussagen vermischt, mit der Konsequenz, dass die Befürworter der Konkordanzdemokratie empirisch einen Trend in Richtung Entparteilichisierung entdecken (Wehling 2010), während ihre Gegner einen empirischen Trend in Richtung einer stärkeren Parteilichisierung ausmachen (Holtmann 1998). Zunächst sollen kurz die normativen Modelle skizziert werden, bevor anschließend etwas ausführlicher die empirischen Erkenntnisse, insbesondere zu den Entwicklungen nach den Kommunalverfassungsreformen in den 1990er Jahren, präsentiert werden.

Die Debatte des Parteilichinflusses auf kommunaler Ebene ist gekennzeichnet durch eine hohe normative Aufladung. Während nicht wenige Politikwissenschaftler eine parteistaatlich strukturierte, konkurrenzdemokratische Kommunalpolitik präferieren, wollen viele Wähler und die rechtswissenschaftlich dominierte Kommunal- und Verwaltungswissenschaft den Parteilichinfluss auf die kommunale Selbstverwaltung eher begrenzen.

In der deutschen Politikwissenschaft nach 1945 galt die *Konkurrenzdemokratie* britischer Prägung mit ihrer ausgeprägten funktionalen Gewaltenteilung (zwischen Opposition und Regierung) häufig als Vorbild. Parteilichpolitische Vielfalt, fairer Wettbewerb der demokratischen Parteien und parlamentarische Kontrolle der Regierung und Verwaltung durch die Oppositionsfraktionen galten als probate Mittel, um die obrigkeitstaatliche und antiparteiliche Tradition in Westdeutschland dauerhaft überwinden zu können. Diese Vorstellungen flossen in den 1970er Jahren – nicht zuletzt geprägt durch jungsozialistische Programmatiken – auch vermehrt in die lokale Politikforschung ein. Es wurde eine stärkere Parlamentarisierung der Kommunalpolitik gefordert, wonach sich in den Kommunalparlamenten, die zuvor eher als Verwaltungsorgane eingeordnet wurden, Regierungs- und Oppositionsfraktionen herausbilden sollten. Damit wurde davon ausgegangen, dass die Unterschiede zwischen kommunaler Ebene und Landes- bzw. Bundesebene nicht gravierend sind bzw. sein sollten. Die Gemeinde gelte als Grundschule der Demokratie und so müsse in ihr auch der Lehrplan der parteistaatlichen Demokratie der Landes- und Bundesebene verwirklicht werden (Holtmann 1992, S. 13). In der Konkurrenzdemokratie sollen alle Formen der Parteilichisierung forciert werden.

- Zum einen wird eine stärkere inhaltliche Parteilichisierung postuliert, nach der sich Kommunalpolitik auch an ideologischen Gesichtspunkten und an

Programmen orientieren soll, damit die Bürger tatsächlich eine Wahl zwischen unterschiedlichen Regierungsprogrammen haben. Das Ringen um mehr Gleichheit würde auch in den Gemeinden stattfinden und die Vertretung der gesellschaftlich Unterprivilegierten würde nur durch eine stärkere Parteipolitisation und deutliche Profilschärfung gewährleistet sein. Ansonsten würden in der Kommunalpolitik die Interessen der Selbstständigen und die Honoratiorenherrschaft dominieren.

- Wichtig ist auch eine starke personelle Parteipolitisation, verstanden als starke Parteibindung und -zugehörigkeit der Verwaltungsspitze bzw. -angehörigen und der Ratsmitglieder, um den Einfluss der Parteien und der Kommunalparlamente auf die Verwaltung gewährleisten zu können. Wesentliche Vorentscheidungen würden häufig bereits in der Verwaltung getroffen und dem Stadtparlament würde anschließend lediglich ein scheinbar alternativloser Beschlussvorschlag präsentiert. Nur durch Ämterpatronage könnten Parteien dementsprechend frühzeitig und informiert einen richtungspolitischen Gestaltungsanspruch einbringen, „der aufgrund des Wählerauftrags legitim ist“ (Holtmann 1998, S. 219).
- Eine stärkere prozedurale Parteipolitisation – insbesondere eine klare Trennung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen – forciert aus dieser Perspektive ebenfalls die demokratische Kontrolle der Verwaltung. Allparteienkonsense werden demgegenüber eher als undemokratischer Klüngel eingeordnet. In der Praxis würde so der Stadtrat zu einem „Scheinparlament“ (Berkemeier 1972, S. 202) oder einem „Ratifikationsorgan degradiert“ (Frey und Naßmacher 1975, S. 200).

Aus dieser Perspektive sind also die Kompetenzen der Kommunalvertretung in Kommunalverfassungsreformen gegenüber der Verwaltungsspitze auszubauen und eine Direktwahl des Bürgermeisters eher abzulehnen. Die am Beispiel von Baden-Württemberg häufig beschriebene Dominanz des Verwaltungschefs – die in der Literatur als „exekutive Führerschaft“ eingeordnet wird – soll durch eine starke Parteipolitisation reduziert und kontrolliert werden.

Allerdings haben schon immer, wenn auch nicht so zahlreich, Politikwissenschaftler darauf hingewiesen, dass moderne Kommunalpolitik auch demokratisch im „gütlichen Einvernehmen“ zwischen Ratsmitgliedern und Bürgermeistern organisiert werden kann. Gerade auf lokaler Ebene sei „die Expansion parteimäßig betriebener Politik kein Naturgesetz der modernen Demokratie“ (Lehmbruch 1975, S. 8). Die schon früh, insbesondere für baden-württembergische Kommunen, empirisch festgestellten, konkordanzdemokratischen Konstellationen, sind aus Sicht beispielsweise von Hans-Georg Wehling durchaus funktional, weil es aufgrund geringer kommunaler Handlungsspielräume eigentlich einen Mangel

an parteipolitisch besetzbaren Streitthemen gebe und sich die Organe bei starker prozeduraler Parteipolitisation gegenseitig blockieren könnten (insbesondere bei Kohabitationskonstellationen, wenn Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen nicht dasselbe Parteibuch haben). Zudem würden die Vermittlungsleistungen von Parteien auf kommunaler Ebene nur begrenzt benötigt, weil hier anders als auf höheren föderalen Ebenen die Bürger in direkten Kontakt zu Parlamentariern und den direktgewählten Bürgermeistern treten können, um ihre Anliegen vorzutragen (Wehling 1991, S. 160). Mehr direkte Demokratie ist hier erwünscht, auch um aus der Sicht eines Großteils der juristischen Verwaltungswissenschaft die Parteipolitisation der Kommunalpolitik zurückzudrängen.

Hier wird daher insbesondere die Süddeutsche Ratsverfassung baden-württembergischer Prägung seit Jahrzehnten als „die beste“ Kommunalverfassung für alle Städte und Gemeinden propagiert, insbesondere weil der direktgewählte Bürgermeister, der mit starken Kompetenzen ausgestattet ist, als Gegengewicht zu einem kommunal ausufernden Parlamentarismus und Parteienwettbewerb gilt, der die ohnehin begrenzten Handlungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung gefährde (Banner 1989; Knemeyer 1990, S. 54). Die Parteien werden zwar weitgehend als notwendig in der kommunalen Selbstverwaltung anerkannt. Dieses Postulat geht aber stets mit Ermahnungen an Parteien einher, sich selbstverwaltungsge­mäß und entsprechend der engen rechtlichen Handlungsspielräume zu verhalten. So wird insbesondere eine zu starke prozedurale Parteipolitisation abgelehnt und die Einstimmigkeitsregel der Konkordanzdemokratie präferiert. Das System der parlamentarischen Demokratie mit seinen Gegensätzen von Regierung und Opposition passe nicht in die Rathäuser, und einer Gleichmacherei durch die zur Zentralisation neigenden Parteien müsse vorgebeugt werden, weil die kommunale Selbstverwaltung „örtliche Probleme örtlich lösen soll“ (Knemeyer und Jahndel 1991, S. 26) und eine starke Parteipolitisation gerade die Bürgerbeteiligung verhindern würde.

Im konkordanzdemokratischen Konzept werden damit insgesamt vor allem die Besonderheiten der lokalen Ebene betont, die eine stärkere Bürgerbeteiligung ermöglichen und eine Übertragung konkurrenzdemokratischer Muster von Bundestag und Landtag auf die Gemeinderäte mit relativ geringen Handlungsspielräumen wenig wünschenswert erscheinen lassen.

Tab. 1 Das normative Konzept der Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

	Konkurrenzdemokratie	Konkordanzdemokratie
Besonderheiten der lokalen Ebene	kaum ausgeprägte Besonderheiten	„Nähe“ der Kommunen als Beteiligungsauftrag; kaum Vermittlungsleistungen von Parteien nötig
	Nationale Konkurrenzdemokratie soll übertragen werden.	Durch geringe Handlungsspielräume ist die Konkurrenzdemokratie dysfunktional.
Ziele	Demokratische Kontrolle und Transparenz, Innovationsfähigkeit und Berücksichtigung unterprivilegierter Interessen	Direkte Partizipation und Effizienz
Wissenschaftliche Disziplin	Politikwissenschaft	Juristische Verwaltungswissenschaft; wenige Politikwissenschaftler

Quelle: Holtkamp 2006

Mit dem Siegeszug der süddeutschen Verfassung im Zuge der Deutschen Einheit und der flächendeckenden Einführung von Direktwahl des Bürgermeisters, kommunalen Referenden und einem stärker personalisierten Wahlrecht (mit Ausnahme NRWs und des Saarlandes) in den 1990er Jahren stellt sich nun *empirisch* die Frage, ob sich die kommunalen Entscheidungsprozesse stärker in Richtung konkordanzdemokratischer Muster verändern. Die empirischen Ergebnisse sind jedoch zwiespältig. Eine Sekundäranalyse aller vorliegenden Untersuchungen zu kommunalen Entscheidungsstrukturen (nach einer zunehmenden Parteipolitisierung in den 1970 und 1980er Jahren) zeigt *keinen einheitlicher Trend in Richtung Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie* (Holtkamp 2008).

Zwar ist ein eindeutiger Trend in Richtung Konkordanzdemokratie zu verzeichnen, aber insbesondere die nordrhein-westfälische Kommunalpolitik wird weiterhin (aufgrund der Großstadtdominanz, der parteienstaatlichen Tradition und einiger noch bestehender Besonderheiten der Kommunalverfassung) von der Konkurrenzdemokratie geprägt (Holtkamp 2008; Gehne 2008). Nordrhein-westfälische Kommunen tendieren auch unter dem direktgewählten Bürgermeister zu konkurrenzdemokratischen Akteurskonstellationen, während Baden-Württemberg (teilweise mit Ausnahme der wenigen größeren Städte über 50.000 Einwohnern; vgl. Köser und Caspers-Merk 1987; Holtkamp 2008; Witt 2012) eher dem Typus

der Konkordanzdemokratie zuzuordnen ist. Diese zwei unterschiedlichen „demokratischen Welten“ ziehen sich wie ein roter Faden von der Nominierungsphase, über die Wahlkampf- und Wahlphase, bis hin in die Regierungsphase durch. In den ersten drei Phasen wird zwischen einer stärkeren Kandidatenorientierung als Merkmal der Konkordanzdemokratie und einer stärkeren Parteiorientierung als Kennzeichen der Konkurrenzdemokratie unterschieden. In der Regierungsphase verstärkt ein niedriger Grad der Parteipolitisierung eher die Dominanz des Verwaltungschefs. Kommunale Konkurrenzdemokratie zeichnet sich demgegenüber durch eine starke Parteipolitisierung in allen Phasen aus, die mit einem im Vergleich zur Konkordanzdemokratie weniger einflussreichen Verwaltungschef einhergeht.

Tab. 2 Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene

	Konkurrenzdemokratie	Konkordanzdemokratie
<i>Nominierungsphase</i> innerparteiliche Selektionskriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Bewährung in der Parteiarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung)
<i>Wahlkampfphase</i> Wahlkampfstrategie	<ul style="list-style-type: none"> • starke Parteiorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • starke Kandidatenorientierung
<i>Wahlphase</i> Wahlverhalten	<ul style="list-style-type: none"> • starke Parteiorientierung; niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften 	<ul style="list-style-type: none"> • starke Kandidatenorientierung; hohe Stimmenanteile von Wählergemeinschaften
Regierungsphase personelle Parteipolitisierung von Rat, Bürgermeister und Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • stark ausgeprägt 	<ul style="list-style-type: none"> • schwach ausgeprägt
prozedurale Parteipolitisierung	<ul style="list-style-type: none"> • hohe Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung • Mehrheitsregel im Rat • geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen 	<ul style="list-style-type: none"> • geringe Verflechtung • Einstimmigkeitsregel im Rat • weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen
exekutive Führerschaft	<ul style="list-style-type: none"> • schwächer ausgeprägt 	<ul style="list-style-type: none"> • stark ausgeprägt

Quelle: Holtkamp 2008

In der vergleichenden Regierungslehre hat sich vor allem Gerhard Lehmbuch mit Konkordanzdemokratien auf nationaler und lokaler Ebene auseinandergesetzt. Für die nationale Ebene hat er am Beispiel der Schweiz und Österreichs 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, insbesondere in Österreich, habe zur Ausbildung eines Proporzsystems geführt, in das die unterschiedlichen Gruppen eingebunden wurden, um massive Konflikte zu vermeiden (Lehmbuch 1967, S. 14f.). Konkordanzdemokratie kann damit als ein Elitenkartell gedeutet werden, in das 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. Dies setzt, wie das österreichische Beispiel verdeutlicht, eine starke parteipolitische Durchdringung der Gesellschaft voraus. Für Österreich war demnach die parteipolitische Konkordanz für die sich stark voneinander unterscheidenden Parteien ein wichtiger Integrationsmodus, weil die Mehrheitsregel dazu geführt hätte, dass sich eine der in sich ziemlich homogenen Gruppen („Lager“) strukturell unterlegen gefühlt hätte und die Gefahr einer „Tyrannei der Mehrheit“ bestanden hätte. Der Kompromiss zwischen den Lagern kommt dadurch zustande, 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 (Lehmbuch 1967, S. 28, 36).

Mitte der 70er Jahre zeichnete Lehmbuch ein Bild von kommunalen Konkordanzdemokratien (v. a. angelehnt an die Kommunalpolitik in Baden-Württemberg), das sich sehr deutlich von der Konkordanzdemokratie in Österreich und der Schweiz unterschied, ohne dass er die differierenden Modelle systematisch gegenüberstellte. Die Gemeinsamkeiten lagen vor allem darin, dass auch auf kommunaler Ebene einstimmige Beschlüsse überwiegen. Den geringen Parteienwettbewerb auf kommunaler Ebene führte Lehmbuch darauf zurück, dass in kleineren und mittleren Gemeinden relativ homogene Sozialstrukturen dominierten, die Bürger den Parteeinfluss auf die Kommunalpolitik negativ beurteilten und die lokalen Parteien noch weitgehend auf der Stufe der Honoratiorenparteien verharren. Konkordanzdemokratie ist auf kommunaler Ebene danach kein Elitenkartell mit starken Parteiorganisationen als Klammern zur Verhinderung von ethnischen, religiösen oder ideologischen Konflikten, sondern 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“ (Lehmbruch 1975, S. 5) gedeutet werden. Holzschnittartig lassen sich die Unterschiede aus Lehmbruchs Schriften in der folgenden Abbildung darstellen (vgl. ausführlicher Holtkamp 2008).

Tab. 3 Parteien in der nationalen und lokalen Konkordanzdemokratie im Vergleich

	österreichische Konkordanzdemokratie	kommunale Konkordanzdemokratie
Konflikte	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von grundlegenden ideologischen Konflikten 	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von persönlichen Konflikten
gesellschaftliche Verankerung der Parteien	<ul style="list-style-type: none"> • stark ausgeprägt 	<ul style="list-style-type: none"> • schwächer ausgeprägt
Fraktionsdisziplin	<ul style="list-style-type: none"> • stark ausgeprägt 	<ul style="list-style-type: none"> • schwächer ausgeprägt
Konfliktregelung	<ul style="list-style-type: none"> • durch Tausch 	<ul style="list-style-type: none"> • durch gemeinsame „sachliche“ Orientierungen bzw. durch dominanten Bürgermeister
Abstimmungskosten	<ul style="list-style-type: none"> • hoch 	<ul style="list-style-type: none"> • geringer durch exekutive Führerschaft
Parteityp	<ul style="list-style-type: none"> • Massenpartei/ Allerweltpartei 	<ul style="list-style-type: none"> • Honoratiorenpartei

Quelle: Holtkamp 2008

Wir orientieren uns im Folgenden an dem Modell der kommunalen Konkordanzdemokratie, weil sie mit der Schwäche der Parteien eine der wesentlichen Ursachen der kommunalen Konkordanzdemokratie erfasst (vgl. auch Geser 2011), während die Konkurrenzdemokratie als Konzept ähnlich auf Bundes- und Lokalebene angewendet werden kann.

An dem Konzept der kommunalen Konkordanzdemokratie lässt sich zwar anknüpfend an Lijphart kritisieren, dass so nur schwer alle föderalen Ebenen miteinander verglichen werden können und das Modell der Konsensdemokratie einfacher messbar ist, insbesondere für quantitative Vergleiche (Freitag und Vatter 2008, S. 23; Freitag und Vatter 2010, S. 11), aber es bildet deutlich besser die kommunalen Entscheidungsstrukturen und die lokalen Spezifika empirisch ab.

Bei der Übertragung des Lijphartschen Modells⁵ der Konsensdemokratie auf die kommunale Ebene kommt es demgegenüber zu erheblichen Fehleinschätzungen der kommunalen Entscheidungsstrukturen. So wird beispielsweise erwartet, dass man in Anknüpfung an Lijphart die kommunale Konkordanzdemokratie „ohne großen Informationsverlust über die effektive Parteienanzahl“ (Schniewind 2010, S. 167) erheben kann. Diese Vorstellung, dass die Konkordanzdemokratie gleichbedeutend mit vielen Parteien ist, wird dem differenzierten und historisch angelegten Konzept von Lehbruch nicht gerecht. Zudem reicht ein Blick in die Wahlstatistik, um festzustellen, dass diese Hypothese empirisch nicht haltbar sein kann. Bekanntlich sind in kleineren und mittleren Gemeinden durchschnittlich wenige Parteien vertreten, weil das Parteiensystem sich hier mangels Mitgliedern und Kandidaten nicht stärker ausdifferenzieren kann. In Anknüpfung an das Lijphartsche Modell müsste also davon ausgegangen werden, dass aufgrund der niedrigen effektiven Parteienzahl in kleineren und mittleren Kommunen mit Konkurrenzdemokratie zu rechnen wäre. Das Gegenteil ist empirisch der Fall (vgl. bereits Lehbruch 1975).

Ein weiterer Unterschied zu Lijphart liegt in der Nähe der Lehbruchschen Konkordanzdemokratie zum historischen Institutionalismus. Lehbruch betont, im Gegensatz zu der voluntaristischen Sichtweise von Lijphart, das Gewicht historisch gewachsener Traditionen und Lernprozesse (Lehbruch 1987, 2012, S. 41ff.). Parteipolitische Konkordanz besteht danach aus gewachsenen Konfliktregulierungsnormen, die von „eigentümlichen kulturellen Voraussetzungen mit komplexen historischen Wurzeln“ (Lehbruch 1967, S. 58) abhängen. Diese werden zwar auch durch die rechtlichen Rahmenbedingungen mitgeformt, aber sie können nur schwer, beispielsweise durch Kommunalverfassungsreformen, intentional gesteuert werden, sondern die Persistenz konkordanz- oder konkurrenzdemokratischer Muster kann auch nach institutionellen Reformen anhalten. Das hat methodisch auch zur Folge, dass eine empirische Untersuchung dieser Muster immer auch (wenn auch nicht ausschließlich) in qualitativen Fallstudien erfolgen sollte und nicht vom Verfassungsrecht oder von einzelnen leicht zu erhebenden

5 Bereits Oscar W. Gabriel (1991) hat versucht, das Modell der Konsensdemokratie für die kommunale Ebene fruchtbar zu machen. Dabei wird deutlich, dass die Konsensdemokratie schon eine starke personelle Parteipolitisierung voraussetzt und damit von starken Parteien ausgeht, die sich aber durch eine niedrigere prozedurale Parteipolitisierung interfraktionell häufig einigen können. Das von Gabriel entwickelte Konzept der kommunalen Konsensdemokratie ist damit insgesamt zwischen den beiden hier skizzierten Extremtypen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie einzuordnen, weil es einerseits eine stärkere parteienstaatliche Strukturierung voraussetzt, aber andererseits die prozedurale Parteipolitisierung durch Proporzregeln (also durch eine starke personelle Parteipolitisierung im Sinne von Wehling) einschränkt.

Merkmale des Parteiensystems nahtlos auf die Entscheidungsmuster geschlossen werden kann. Aus dieser Perspektive sind dann auch Hypothesen, wie die von der einheitlichen Entparteipolitisierung durch die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern in allen Bundesländern (Wehling 2010), wenig plausibel und es ist eher wahrscheinlich, dass diese institutionelle Regeln auf tradierte, differente politische Kulturen treffen und damit eher unterschiedliche Akteurskonstellationen in den Bundesländern zu erwarten sind.

Zusammenfassend scheint uns das Konstrukt der kommunalen Konkordanz- bzw. Konkurrenzdemokratie am geeignetsten zu sein, die Variationen in den kommunalen Entscheidungsprozessen zwischen den Bundesländern theoretisch einzufangen. Im Folgenden wird, bezogen auf den Vergleich zwischen ost- und westdeutschen Kommunen, auf die wesentlichen unabhängigen Erklärungsfaktoren eingegangen: das institutionelle Arrangement der Kommunalverfassungen, lokale politisch-kulturelle Faktoren sowie die Gemeindegröße.

4 Der Einfluss der politischen Kultur

Lehmbruch hat den weiten Begriff der politischen Kultur⁶ in Deutschland in die vergleichende Regierungslehre eingeführt (1967; 1987), um, wie bereits skizziert, zu verdeutlichen, dass es unterschiedliche tradierte demokratische Entwicklungspfade gibt. Mit ähnlicher umfassender Bedeutung und gleichzeitiger Betonung historischer Traditionen hat Hans-Georg Wehling den Begriff der regionalen politischen Kultur in der lokalen Politikforschung geprägt.

„Eine regionale (ebenso wie eine lokale) politische Kultur ist Ausdruck und Ergebnis einer regionalen (bzw. lokalen) Sonderentwicklung, die nicht zuletzt also historisch bedingt ist (...) Der Geltungskreis einer regionalen (bzw. lokalen) politischen Kultur ist durch historische Grenzen abgesteckt, die einstmals den Interaktionsrahmen für die Bürger untereinander, den Rahmen für politische Beteiligung und vor allem auch den Rahmen für obrigkeits-staatliche Einwirkungen (über Gesetze, Verordnungen und den zugehörigen Sanktionsapparat) abgaben.“ (Wehling 1987: 261)

6 Unter dem Begriff „politischer Kultur“ im engeren Sinne kann in der Tradition von Almond und Verba demgegenüber die Verteilung der Einstellungen der Bürger zur Gemeinde und insbesondere auch zu den Parteien verstanden werden (Gabriel 1994, S. 212), wie er in der vorliegenden Untersuchung allerdings nicht verwendet wird.

Wehling hat dieses Konzept vorwiegend dazu genutzt, um unterschiedliche konkordanz- und konkurrenzdemokratische Muster in verschiedenen Landesteilen Baden-Württembergs zu erklären (vgl. zuletzt Wehling 2012, S. 72f.; Witt 2012; Klein 2014, S. 177f.).

In der Literatur wird häufig hervorgehoben, dass es auch zwischen der Kommunalpolitik in den alten und den neuen Bundesländern aufgrund der divergierenden historischen Traditionen gravierende Unterschiede gibt. Für eine im Vergleich zu den alten Bundesländern durchweg konkordantere Kommunalpolitik in den ostdeutschen Ländern werden vor allem die folgenden Faktoren der politischen Kultur angeführt (Neckel 1995; Berg et al. 1996; Pollach et al. 2000; Newiger-Addy 2002; Jesse 2011):

- Unter der Herrschaft der SED hat sich ein unpolitisches Modell entwickelt, das dem Ideal der „widerspruchsfreien Gemeinschaft“ (Neckel 1995, S. 672) folgte, was auch noch nach der Wende fortwirkt. Diese Gemeinschaftsvorstellungen waren nicht nur eine propagandistische Formel, sondern wurden aktiv von größeren Teilen der DDR-Bevölkerung angenommen, auch weil dadurch Nischen für eine eher apolitische Alltagskultur entstanden bzw. legitimiert werden konnten (Wagner 2006, S. 111).
- Die altinstitutionellen, kommunalen Handlungsmuster, die zu DDR-Zeiten ein gemeinsames und geschlossenes Auftreten von Verwaltung und Vertretungskörperschaft gegenüber der Öffentlichkeit beinhaltete, wurden fortgeführt.
- Es gibt persönliche Erfahrungen vieler Bürger, dass man Konflikte in DDR-Zeiten nur zum eigenen Nachteil offen austragen konnte, die eventuell im vereinigten Deutschland fortgeschrieben wurden.
- Es gibt ein sehr geringes Vertrauen in die Parteien aus den Erfahrungen der Vorwendezeit. Diese Schwäche der Parteien forciert tendenziell eher parteiübergreifende, gemeinsame Lösungen (Legner 2013, S. 105).
- Die gemeinsamen Erfahrungen an den runden Tischen der Wendezeit waren von einem großen Konsens auch unter den Parteien geprägt. Dieser bestand vor allem darin, die alten Herrschaftsverhältnisse friedlich abzulösen und die Herausforderungen des Aufbaus demokratischer Strukturen gemeinsam zu „meistern“.
- Der von Anfang an bestehende Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt nach der Wende führte dazu, dass für viele ostdeutsche Akteure vor allem die Output-Legitimität der Demokratie im Vordergrund stand und so eher gemeinsame Lösungen anstelle von „Parteienstreit“ präferiert wurden.
- Dieser Problemdruck führte schließlich zu einer eindimensionalen Ausprägung des Parteiensystems in Ostdeutschland. Es ist fast ausschließlich die sozioöko-

nomische Konfliktlinie von Bedeutung, während sich die religiös-säkulare Konfliktlinie und der Konflikt zwischen materialistischen und postmaterialistischen Einstellungen kaum im Parteiensystem spiegelt (Schubert 2011, S. 42). Auch aus diesem Grund wird in Ostdeutschland von einem geringer ausgeprägten Parteiwettbewerb ausgegangen (Grabow 2000, S. 107f.), zumal den Grünen, die die wesentlichen Akteure der Parteipolitisierung der westdeutschen Kommunen in den 1980er Jahren stellten (Bogumil 2001; Holtkamp 2008), in Ostdeutschland nur eine marginale Bedeutung zukommt. Zudem sind die dominanten, sozialstaatlichen Präferenzen der Ostdeutschen weitgehend homogen, so dass sich auch die inhaltlichen Angebote der Parteien noch weiter annäherten (Schubert 2011, S. 42).

Viele Fallstudien und einzelne Länderstudien belegen, dass in ostdeutschen Kommunen eher die Konkordanzdemokratie dominiert (vgl. zu einzelnen Nachweisen Holtkamp 2008)⁷, aber ein direkter empirischer Vergleich zwischen ost- und westdeutschen Kommunen wurde bisher kaum durchgeführt⁸.

-
- 7 Lediglich Roland Biesten zeichnet schon kurz nach der Wende anhand der Städte Wittenberg, Plauen und Gotha ein anderes Bild der ostdeutschen Kommunalpolitik. So verweist er zwar auch auf eine geringe Fraktionsdisziplin und eine Abneigung gegen parteipolitische „Schaukämpfe“ bei den Ratsmitgliedern. Dennoch aber seien „parteipolitische Denkschablonen im Bewusstsein der Akteure in Ostdeutschland bereits vorhanden“ (Biesten 1996, S. 168). Im Vergleich zu anderen Studien in den neuen Bundesländern ist vor allem überraschend, dass Biesten anhand der Abstimmungsergebnisse in den Gemeinderäten feststellt, dass dort stärker mehrheitsdemokratische Entscheidungen anzutreffen seien als in westdeutschen Gemeinden. Er führt dies u. a. darauf zurück, dass die Fraktionsvorsitzenden der beiden großen Parteien in zwei Untersuchungsgemeinden kaum miteinander redeten (ebd., S. 257).
- 8 In Ost- und Westdeutschland vergleichenden Untersuchungen wird aber zumindest die vergleichsweise geringere Parteibindung und stark konkordante Orientierung der ostdeutschen Bürgermeister hervorgehoben. Einen intensiven Eindruck der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Bürgermeister in den neuen und den alten Bundesländern vermittelt insbesondere die Studie von Kathrin Hartmann. In detaillierten halbstandardisierten Interviews hat sie die Parteibindung und das Amtsverständnis von jeweils zehn hauptamtlichen Bürgermeistern in Sachsen und in Bayern ermittelt. Sie kommt zu dem Fazit, dass die Parteien in Bayern nicht nur für die Kandidatur und den Wahlkampf, sondern auch für das Selbstverständnis der Bürgermeister wichtiger sind als in Sachsen (Hartmann 2003, S. 80). Die bayerischen Bürgermeister verstehen sich darüber hinaus stärker als ihre sächsischen Kollegen als bewusst politisch gestaltende Kommunalpolitiker, während bei letzteren vor allem eine konsensuale, stark outputbezogene Selbstverwaltungskonzeption dominiert. Allerdings ist in den kleineren Kommunen das Verständnis der Bürgermeister in Sachsen und Bayern ähnlicher, was noch mal auf die Wichtigkeit des Faktors Gemeindegröße hinweist.

Ein erster Vergleich von Nominierungsprozessen in den neuen und alten Bundesländern wurde schon relativ früh von Hiltrud Naßmacher auf der Basis von halbstandardisierten Interviews in 50 Städten zwischen 10.000 und 110.000 Einwohnern in Baden-Württemberg, NRW, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Brandenburg und in Sachsen vorgelegt. Sie kommt für die alten Bundesländer zu dem Fazit, dass sich die Parteien lediglich in Baden-Württemberg in stärkerem Maße um nicht parteigebundene Kandidaten bemühen, was als typische Ausprägung konkordanzdemokratischer Muster gelten kann (Naßmacher 1997, S. 431f.). Für die neuen Bundesländer beschreibt sie durchweg ein ähnliches Nominierungsverhalten der Parteien wie in Süddeutschland. Diese Gemeinsamkeiten lassen sich jedoch auch mit dem ähnlichen Wahlrecht und Kommunalverfassungsrecht erklären.

In einer neueren, umfassenden Untersuchung der politischen Eliten in jeweils drei Kommunen in Sachsen-Anhalt und NRW wird deutlich, dass auch im Zeitverlauf konstant die personelle Parteipolitisierung in ostdeutschen Gemeinden signifikant niedriger als in NRW ist. Zudem ist hier auch die Fraktionsdisziplin deutlich weniger ausgeprägt als in den NRW-Kommunen (Jaeck et al 2013, S. 242). Allerdings ist auch hier zu konstatieren, dass der Einfluss der politischen Kultur überlagert wird vom Einfluss der Kommunalverfassungen:

„Während in Nordrhein-Westfalen, mit starken konkurrenzdemokratischen Orientierungen, die Parteien und Fraktionen einen großen Einfluss auf die Mandatsfähigkeit des einzelnen Ratsmitglieds besitzen, ist in Sachsen-Anhalt ein solcher Einfluss nicht festzustellen. Die Orientierung an der baden-württembergischen Kommunalverfassung hat von vornherein eine starke Positionierung von Parteien in der sachsen-anhaltischen Kommunalpolitik verhindert.“ (Pähle 2011)

Damit wird deutlich, dass der Einfluss der ostdeutschen politischen Kultur nur empirisch überzeugend erhoben werden kann, wenn mehrere Bundesländer in Ost- und Westdeutschland einbezogen werden, zwischen denen die Kommunalverfassungen systematisch variieren. Zwar wurden schon flächendeckende Ratsbefragungen in Deutschland durchgeführt, aber diese haben insbesondere in den neuen Bundesländern eine niedrige Rücklaufquote und zu wenig Befragte, um den Einfluss der ostdeutschen politischen Kultur und der Kommunalverfassungen multivariat sinnvoll analysieren zu können. So werden in einer aktuellen Studie zu Gemeinderatsmitgliedern in Deutschland die Werte für ostdeutsche Bundesländer aufgrund zu niedriger Fallzahlen schon nicht in der deskriptiven Statistik ausgewiesen (Krapp und Egner 2013, S. 74f.), so dass diese Untersuchung nur wenig über die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland aussagt.

5 Der Einfluss der Kommunalverfassungen

Die Prägekraft der Kommunalverfassung ist in der lokalen Politikforschung umstritten. Die juristisch dominierte Kommunalwissenschaft und die Verwaltungspraxis unterstellen häufig eine hohe Prägekraft der institutionellen Arrangements und begrüßen den Trend in Richtung Süddeutsche Ratsverfassung, weil sie sich davon konkordanzdemokratische Konstellationen vor Ort versprechen (Banner 1982; Wehling 2010). Insbesondere Gerhard Banner hat das Argument stark gemacht, dass durch einen starken direktgewählten Bürgermeister der Parteienwettbewerb reduziert werden kann und dies wiederum dazu führe, dass der Haushaltsausgleich in diesen konkordanzdemokratischen Konstellationen besser erreicht werden kann. Dem stellte er als Negativbeispiel die damalige norddeutsche Ratsverfassung gegenüber, die tendenziell zu Akteurskonstellationen führe, die die Ausgaben im Parteienwettbewerb stetig erhöhen (Banner 1989).

Einige Politikwissenschaftler gingen demgegenüber traditionell in deutlicher Abgrenzung von Banners Thesen davon aus, dass die kommunalen Entscheidungsprozesse weitgehend unabhängig von den Kommunalverfassungen strukturiert sind (Naßmacher 1989; Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 248). Beide Auffassungen stützen sich nicht auf eigene bundesländervergleichende empirische Untersuchungen, die den Einfluss mehrerer unabhängiger Variablen berücksichtigen, sondern fokussieren sich überwiegend auf narrative Beschreibungen aus einzelnen Bundesländern.

Folgt man dagegen wie Lehbruch dem historischen Institutionalismus, wäre zu erwarten, dass Reformen der Kommunalverfassungen Akteurskonstellationen nachhaltig verändern können, wobei zugleich auch durch vergangene Verfassungen mitgeformte Akteurskonstellationen weiter wirken können und so erhebliche Eigendynamiken der institutionellen Reformen zu erwarten sind (vgl. allgemein Benz 2004). Dies entspricht auch dem von uns entwickelten Kommunalverfassungsindex, der die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den Verfassungen im Quervergleich berücksichtigt und zugleich auch die vor der Wende bestehenden unterschiedlichen Kommunalverfassungstypen in den alten Bundesländern abbildet. Zwar werden nun in allen Kommunalverfassungen die Bürgermeister direkt gewählt, aber die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bürgermeister und Stadtrat sowie das Wahlrecht variieren nach den Reformen weiterhin stark zwischen den Bundesländern. So sind die Bürgermeister in den Bundesländern mit vorheriger Magistratsverfassung und Norddeutscher Ratsverfassung weiterhin mit geringeren Kompetenzen im Vergleich zu Baden-Württemberg ausgestattet, was empirisch eher eine geringer ausgeprägte exekutive Führerschaft als Merkmal der Konkurrenzdemokratie erwarten lässt (Holtkamp 2008; vgl. zuletzt ähnlich Egner

Tab. 4 Der Kommunalverfassungsindex

	BW	Sa	SA	RP	TH	BY	BB	MV	SH	NI	SL	HE	NW
a. Wahlrecht	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	1	3	1
b. Nominierung Bürgermeister	3	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2
c. Verbundene Wahl und Amts- zeit des BM	3	3	3	3	2	1	3	3	3	1	3	2	1
d. Laufende Ge- schäfte	3	3	3	3	3	3	1	3	3	1	3	2	1
e. Geschäftskreis der Beigeordne- ten	2	2	3	2	2	3	3	2	2	3	1	1	1
f. Kollegiales Verwaltungsre- mium	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	1	3
g. Vorsitz und Stimmrecht im Rat	3	3	2	3	3	3	2	1	1	2	2	1	3
Gesamtpunktzahl	20	19	19	18	18	17	17	17	16	15	15	12	12

Quelle: Holtkamp 2003 mit Ergänzungen

BW=Baden-Württemberg; Sa.=Sachsen; Bb.=Brandenburg; SA=Sachsen-Anhalt; Ns.=Niedersachsen; RP=Rheinland-Pfalz; Th.=Thüringen; Ba.=Bayern; MV= Mecklenburg-Vorpommern; SH=Schleswig-Holstein; SL=Saarland; He.= Hessen

- a. 1=starre Listen; 2=Mischsystem, das nach Gemeindegröße variiert; 3=Kumulieren und Panaschieren.
- b. 1=nur Parteien und Wählergruppen; 2=Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber; 3=nur Einzelbewerber.
- c. 1=verbundene Wahl, Amtszeit Rat und Bürgermeister fünf bis sechs Jahre; 2=nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bürgermeister fünf bis sechs Jahre; 3=nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bürgermeister sieben und mehr Jahre.
- d. 1=Vorbehalts- und Rückholrechte des Rates; 2=laufende Geschäfte auf kollektives Verwaltungsorgan übertragen (Hessen); 3=Bürgermeister allein.
- e. 1=Geschäftskreise werden vom Rat allein bestimmt; 2=Bürgermeister legt Geschäftskreise mit Zustimmung des Rats oder im Einvernehmen mit dem Rat fest; 3=Bürgermeister legt die Geschäftskreise allein fest.
- f. 1=Magistrat, kein Weisungsrecht des Bürgermeisters; 2=kollegiales Verwaltungsorgan mit geringen Kompetenzen, Bürgermeister mit beschränktem Weisungsrecht; 3=monokratischer Verwaltungsleiter mit unbegrenzten Weisungsrechten.
- g. 1=Bürgermeister hat kein Stimmrecht im Rat, ein Ratsmitglied ist Vorsitzender des Rates; 2=Bürgermeister hat entweder Vorsitz oder Stimmrecht im Rat; 3=Bürgermeister hat Vorsitz und Stimmrecht im Rat.

2013, S. 237⁹). Weil wir den Begriff der Konkordanzdemokratie nicht nur auf die Machtstruktur und die Regierungsphase beziehen, haben wir in unserem Kommunalverfassungsindex nicht nur die Kompetenzen von Bürgermeistern im Vergleich zum Stadtrat berücksichtigt, sondern auch Ausprägungen des Wahlrechts, die bereits in den vorherigen Phasen der Nominierung, des Wahlkampfes und der Wahl zu einer niedrigeren oder höheren personellen Parteipolitisierung führen können.

Eine geringe personelle Parteipolitisierung als Kennzeichen der Konkordanzdemokratie ist zu erwarten, wenn als Ratswahlrecht Kumulieren und Panaschieren gilt, der Bürgermeister nicht gleichzeitig mit dem Stadtrat gewählt wird und Parteien offiziell keine Bürgermeisterkandidaten nominieren dürfen, wie dies in Baden-Württemberg der Fall ist. Insgesamt erwarten wir, dass in den Bundesländern mit einem hohen Wert auf dem Kommunalverfassungsindex eher konkordanzdemokratische Akteurskonstellationen dominieren sowie bei niedrigem Wert eher konkurrenzdemokratische Konstellationen wahrscheinlich sind. Es zeigt sich, dass die Kommunalverfassungen in Ostdeutschland deutlich in Richtung Konkordanzdemokratie weisen. Hier galt die Süddeutsche Ratsverfassung als uneingeschränktes Vorbild, wobei sich Brandenburg auch etwas an der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung orientiert hat (Egner 2013, S. 237) und damit (neben Mecklenburg-Vorpommern) noch den niedrigsten Wert der ostdeutschen Bundesländer auf dem Kommunalverfassungsindex verzeichnet. Gerade in den neuen Bundesländern ist der konkordante Einfluss des Wahlrechts nicht zu unterschätzen, weil es von Anfang an (in der Entstehungsphase des neuen Parteiensystems) gute Wettbewerbsbedingungen für Wählergemeinschaften bot. Personenorientiertes Wahlrecht und der Verzicht auf Sperrklauseln waren und sind eine gute Ausgangslage für Wählergemeinschaften, während diese nach dem zweiten Weltkrieg in den alten Bundesländern erhebliche Hürden und Sperrklauseln zu nehmen hatten.

6 Der Einfluss der Gemeindegröße

Die Gemeindegröße ist ein wesentlicher Erklärungsfaktor für kommunale Entscheidungsprozesse. Es ist vielfach belegt, dass Kommunalpolitik in Großstädten deutlich weniger von bundespolitischen konkurrenzdemokratischen Mustern

9 Björn Egner verwendet einen noch weitaus differenzierteren Kommunalverfassungsindex, für den er allerdings empirisch keinen Einfluss auf die Machtkonstellationen nachweisen kann (Egner 2013, S. 246).

abweicht als in kleineren Gemeinden. Dass mit sinkender Gemeindegröße die Parteipolitisierung sinkt, wird in der Literatur mit folgenden Variablen erklärt.

Die kommunalrechtlichen Handlungsspielräume sind in kleinen Gemeinden, insbesondere über die unterschiedlich zugewiesenen Kompetenzen in den Gemeindeordnungen, deutlich kleiner als in größeren Städten (Wehling 1989, S. 204), so dass die inhaltliche Parteipolitisierung aufgrund mangelnder Handlungsspielräume in ihnen geringer ausgeprägt sein dürfte. Zweitens ist der Begriff der Nähe als Besonderheit der kommunalen Selbstverwaltung (Andersen 1998) und die aus dieser Nähe resultierende, stark personenbezogene Kommunikation, die die Vermittlungsfunktion von Parteien begrenzt, für kleinere Gemeinden typischer als für Großstädte (Geser 1999; Geser 2004; Wehling 1991). Zudem dürfte das Vermeiden grundsätzlicher Konflikte aufgrund dieser Nähe in kleinen Gemeinden ausgeprägter sein als in Großstädten. In kleinen Gemeinden treffen die Ratsmitglieder immer wieder auch in anderen gesellschaftlichen Rollen aufeinander (z. B. als Einzelhändler und Kunde), für die eine stärkere Konfliktorientierung im Gemeinderat schädlich sein könnte.

Auch die Bedingungen für eine eigenständige, stabile lokale Parteiorganisation sind aufgrund der höheren Anzahl von Parteimitgliedern und der bedingt besseren Finanzausstattung sowie der stärkeren lokalen Präsenz von Berufspolitikern (Kreisgeschäftsführer, Fraktionsgeschäftsführer, Landtagsabgeordnete etc.) in Großstädten deutlich günstiger (Naßmacher 1981, S. 21). Und schließlich müssen in kleineren Gemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl deutlich mehr Ratsmandate besetzt werden. Dies kann zu erheblichen Rekrutierungsproblemen und damit zur Nominierung von Kandidaten mit geringer Parteibindung als „Notlösung“ führen, denen dann in der Regierungsphase nur wenig glaubwürdig angedroht werden kann, dass sie bei Abweichungen von der Fraktion durch viele andere Interessierte ausgetauscht werden können.

Die Gemeindegröße hängt neben der räumlichen Mobilität und der Entwicklung der Geburten und Sterbefälle im entscheidenden Maß von der jeweiligen Landespolitik ab und variiert dementsprechend stark zwischen den Bundesländern.

Tab. 5 Durchschnittliche Gemeindegrößen in den Flächenländern

Land	Gemeinden insgesamt 31.03.2013	Bevölkerung am 31.12.2013	Durchschnittliche Gemeindegröße Gebietsstand: 31.03.2013
Baden-Württemberg	1.101	10.631.278	9.656
Bayern	2.056	12.604.244	6.130
Brandenburg	418	2.449.193	5.859
Hessen	426	6.045.425	14.191
Mecklenburg-Vorpommern	783	1.596.505	2.039
Niedersachsen	973	7.790.559	8.007
Nordrhein-Westfalen	396	17.571.856	44.373
Rheinland-Pfalz	2.305	3.994.366	1.733
Saarland	52	990.718	19.052
Sachsen	430	4.046.385	9.410
Sachsen-Anhalt	218	2.244.577	10.296
Schleswig-Holstein	1.110	2.815.955	2.537
Thüringen	878	2.160.840	2.461
Bundesrepublik	11.093	80.767.463	7.281
Alte Länder	8.419	62.444.401	7.417
Neue Länder	2.727	12.497.500	4.583

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung; Daten: Gemeindeverzeichnis des Statistischen Bundesamtes (2015)

Während es bundesweit 11.093 Gemeinden (Stand 31.03. 2015) gibt, ist z. B. NRW nach dem Saarland das westdeutsche Flächenland mit der geringsten Anzahl an Gemeinden (396), da es hier im Unterschied zu den anderen Flächenländern seit der Gebietsreform in den 1970er-Jahren keine Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern und nur 3 Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern gibt. In den neuen Bundesländern wurden nach der deutschen Einheit auch Gebietsreformen durchgeführt, aber zunächst etwas zurückhaltender. Allerdings haben insbesondere Sachsen-Anhalt und Sachsen in den letzten Jahren vor dem Hintergrund des demografischen Wandels nochmals durch Funktional- und Gebietsreformen »nachjustiert«. Insgesamt haben die Gemeinden in Ostdeutschland durchschnittlich aber immer noch nur 63 Prozent der Einwohner im Vergleich zu Westdeutschland, so dass auch aufgrund der Gemeindegröße im Osten mit durchschnittlich konkordanteren Entscheidungsstrukturen zu rechnen ist. Die bisherigen Gebietsreformen

haben hier nicht zu einer Stärkung der nationalen Parteien geführt (Kuhn und Vetter 2013, S. 113), wie es noch für die 1970er Jahre in den alten Bundesländern konstatiert wurde. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass nicht wenige Kommunen trotz Gebietsreform in Ostdeutschland rapide geschrumpft sind und die kommunalen Entscheidungsträger gerade in ehemaligen Großstädten anfangs möglicherweise konkurrenzdemokratische „Ansprüche“ entwickelt haben (Berg et al. 1996, S. 55), die trotz rapide sinkender Gemeindegröße pfadabhängig fortgeschrieben werden.

7 Hypothesen

Aus dem skizzierten Forschungsstand zu kommunalen Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland sowie zur Konkordanz und Konkurrenzdemokratie¹⁰ lassen sich einige Hypothesen zum Zusammenhang der unabhängigen Variablen mit den Entscheidungsstrukturen ableiten.

In der kommunalen Konkordanzdemokratie treffen Akteure mit einer geringeren personellen Parteipolitisierung aufeinander (Sozialprofil). Im Rat wird kaum zwischen Opposition und Regierung unterschieden, die Fraktionsdisziplin ist aus Sicht der Ratsmitglieder geringer ausgeprägt, was als geringe prozedurale Parteipolitisierung bezeichnet wird, während der Bürgermeister als exekutiver Führer dominiert. In der Konkordanzdemokratie halten die Akteure zudem Parteipolitik in der kommunalen Selbstverwaltung eher für schädlich (konkordante Einstellungen) und die Varianz der politischen Prioritäten ist aufgrund der (möglicherweise) geringeren inhaltlichen Parteipolitisierung niedriger als in der Konkurrenzdemokratie bzw. die Parteidifferenz hat eine niedrigere Erklärungskraft für die Prioritäten. Es wird davon ausgegangen, dass diese Ausprägungen der abhängigen Variablen für Konkordanz und Konkurrenz mit den folgenden unabhängigen Variablen erklärt werden kann: Mit steigender Gemeindegröße, mit der räumlichen Lage im Westen und der damit verbundenen politischen Kultur sowie mit niedrigen Werten auf dem Kommunalverfassungsindex ist eher mit konkurrenzdemokratischen Mustern zu rechnen.

Zentrale Frage der quantitativen und qualitativen Untersuchung ist, ob sich nach der Kontrolle des Einflusses der Gemeindegröße und der Kommunalverfassung

10 Kommunale Konkordanz- bzw. Konkurrenzdemokratie wurde als abhängige Variable in den schriftlichen Befragungen in den Ausprägungen Sozialprofil, prozedurale Parteipolitisierung sowie exekutive Führerschaft, konkordante Einstellungen und Varianz der Prioritäten erfasst.

(inklusive des Kommunalwahlrechts) die Entscheidungsstrukturen zwischen Ost- und Westdeutschland tatsächlich noch signifikant unterscheiden, was auf Einflüsse einer variierenden politischen Kultur hindeuten würde, die bisher durchgängig in der politikwissenschaftlichen Literatur unterstellt werden.

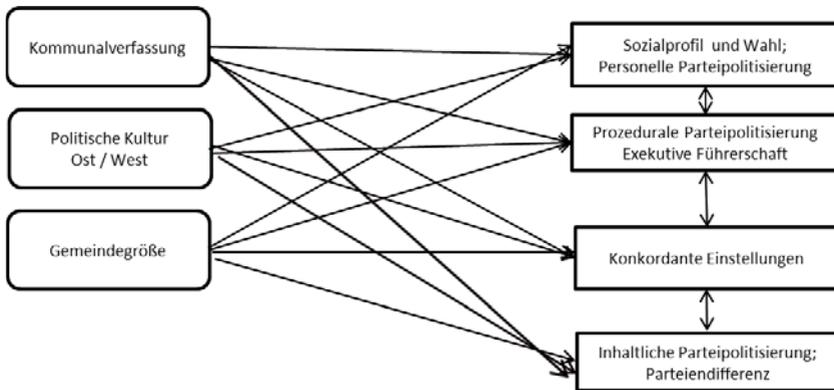


Abb. 1 Hypothesen zum Zusammenhang der Variablen

Quelle: eigene Darstellung

8 Untersuchungsdesign

Wie eingangs erwähnt, wurden in dem Forschungsprojekt kommunale Entscheidungsprozesse in zwei ostdeutschen und zwei westdeutschen Bundesländern untersucht (Brandenburg, Sachsen, NRW, Baden-Württemberg). Die Auswahl der Bundesländer folgte vor dem Hintergrund einer Varianz im Hinblick auf den Kommunalverfassungsindex. Zudem wurde der Einfluss der Gemeindegröße kontrolliert. Damit kann nun der Einfluss der politischen Kultur auf die kommunalen Entscheidungsstrukturen unter Kontrolle von Drittvariablen erfasst werden. Zurückgegriffen wird auf die repräsentative Befragung von 122 Kommunalvertretungen sowie auf 16 Fallstudien. In Westdeutschland wurde nach diesen Auswahlkriterien das klassische Pärchen NRW und Baden-Württemberg ausgewählt, während in Ostdeutschland bei deutlich geringerer Varianz des Kommunalverfassungsindex Sachsen und Brandenburg ausgewählt wurden.

Tab. 6 Vierfeldertafel zur Auswahl der Untersuchungsländer

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Hoher Verfassungsindex	Sachsen	Baden-Württemberg
Niedrigerer Verfassungsindex	Brandenburg	NRW

Quelle: eigene Darstellung

Die Kommunen für die Fallstudien in den Bundesländern wurden danach ausgewählt, dass sie in ähnliche Gemeindegrößenklassen (weitgehend zwischen 20.000 und 100.000 Einwohner¹¹) und ähnliche sozialstrukturelle Cluster fallen, während in jedem Bundesland zwischen den vier ausgewählten Kommunen zwei Faktoren bei den Akteurskonstellationen systematisch variiert wurden. Es wurden pro Bundesland jeweils zwei Kommunen mit Bürgermeistern mit und ohne Verwaltungshintergrund selektiert, zwischen denen wiederum systematisch die Bürgermeister-Ratsrelation variiert. Inwieweit diese kommunalspezifischen Konstellationen neben den landesspezifischen Konstellationen einen Einfluss auf die Entscheidungsstrukturen haben, kann somit zusätzlich induktiv in den Fallstudien untersucht werden. Die Unterschiede der abhängigen Variablen können dabei kausal den Erklärungsvariablen zugeordnet werden, weil die untersuchten 16 Fälle alle denkbaren Merkmalskombinationen der zu analysierenden unabhängigen Variablen repräsentieren, während andere unabhängige Variablen, soweit möglich, konstant gehalten wurden (vgl. Tab. 7).

In den Fallstudien wurden insgesamt mehr als 70 halbstandardisierte Interviews geführt. Um die wesentliche Akteurskonstellationen zu erfassen, wurden in jeder Untersuchungskommune mindestens Interviews mit Bürgermeister, Kämmerer, Fraktionsvorsitzenden der größten Regierungs- und der größten Oppositionspartei sowie eines Vertreters der Kommunalaufsicht angestrebt sowie Hintergrundgespräche mit Redakteuren der Lokalzeitung anvisiert.

11 Lediglich eine Untersuchungskommune hatte knapp mehr als 100.000 Einwohner und bei den Kommunen in Brandenburg konnte aufgrund der begrenzten Zahl größerer Kommunen in zwei Fällen der sozialstrukturelle Hintergrund nicht konstant gehalten werden.

Tab. 7 Ausgewählte deskriptive Statistiken zu den Untersuchungskommunen

Stadt	Land	Einwohner		Finanzsituation (Euro je Einwohner)				Politische Konstellation (2008/09 – 14)								
		Anzahl	Dichte	Entwick- lung	Fundierte Schulden	Kassen- kredite	Gewerbe- steuer	Ø 2010–12	Ø 2010–12	Ø 2006–10	Partei- buch	Hintergrund	Größe	Ratspartei	Zweit- größte	
		2012	2012	2008–11	Ø 2010–12	Ø 2010–12	Ø 2010–12	Ø 2006–10								
H	NRW	6	110.000	1.467	-2,7%	715	5.275	428	SPD	Politik	CDU	SPD				
E	NRW	7	74.000	2.061	-0,7%	992	2.158	227	SPD	Verwaltung	SPD	CDU				
G	NRW	6	84.000	959	-1,8%	1.180	1.964	362	SPD	Politik	SPD	CDU				
F	NRW	6	54.000	626	-2,7%	466	873	386	SPD	Verwaltung	CDU	SPD				
I	BW	6	25.000	457	-1,5%	1.430	94	245	FDP	Politik	CDU	SPD				
J	BW	6	24.000	341	-1,8%	50	0	308	parteilos	Verwaltung	CDU	FW				
K	BW	6	58.000	512	0,1%	1.336	50	295	CDU	Verwaltung	CDU	SPD				
L	BW	6	57.000	731	-0,5%	430	0	748	CDU	Politik	CDU	SPD				
D	BB	7	99.000	608	0,3%	382	2.106	443	SPD	Politik	SPD	Linke				
C	BB	9	26.000	378	-2,4%	656	0	127	parteilos	Verwaltung	Linke	SPD				
A	BB	9	27.000	432	-5,7%	415	1.848	390	Die Linke	Politik	Die Linke	SPD				
B	BB	9	31.000	152	-4,5%	208	0	197	SPD	Verwaltung	SPD	Linke				
M	SN	7	40.000	829	-0,8%	340	0	920	parteilos	Verwaltung	CDU	Linke				
N	SN	7	39.000	956	0,7%	363	0	175	CDU	Politik	CDU	FW				
O	SN	7	38.000	710	-1,0%	346	0	304	FW	Politik	CDU	Linke				
P	SN	7	24.000	761	1,6%	549	0	211	SPD	Verwaltung	SPD	CDU				

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Daten des Wegweiser Kommune

* Die Cluster sind von der Bertelsmann Stiftung entwickelte Demographietypen, die anhand verschiedener soziodemographischer Indikatoren sämtliche Kommunen Deutschlands mit mehr als 5.000 Einwohnern insgesamt neun Gruppen zuordnen. In diesem Sample sind Kommunen aus demographisch mittel bis schwer belasteten Clustern vertreten. Kommunen in Cluster 6 werden beschrieben als „Mittelgroße Kommunen geringer Dynamik im Umland von Zentren und im ländlichen Raum“, in Cluster 7 als Urbane Zentren mit heterogener wirtschaftlicher und sozialer Dynamik“ und in Cluster 9 als „Stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck“ (zur Methodik siehe Wegweiser Kommune 2014).

Die vergleichsweise umfangreiche schriftliche Befragung kommunaler Gemeindevetreter setzte sich im DFG-Projekt das Ziel, die lokalpolitische Perzeption der kommunalen Entscheidungsstruktur in der quantitativen Analyse zu erheben. Dabei wurden alle Dimensionen der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie erhoben: die personelle, inhaltliche und prozedurale Parteipolitisierung sowie die Ausprägung der exekutiven Führerschaft.

Da eine vollumfängliche Befragung aus forschungspraktischen Gründen u. a. aufgrund der über 11.000 Gemeinden in Deutschland nicht umsetzbar war und die Aussagekraft der Ergebnisse möglichst hoch sein sollte, wurde sich für die Befragung auf die Gemeindegrößenklasse 20.000–100.000 beschränkt. Zu dieser Gruppe gehören deutschlandweit zum Zeitpunkt der Ziehung im Januar 2013 607 Kommunen und 320 Kommunen in den vier Untersuchungsländern. Von diesen 320 Gemeinden wurden insgesamt 120 Gemeinden durch eine einfache Stichprobenziehung zufällig ausgewählt.

In den beiden bevölkerungsreichen westdeutschen Bundesländern wurde eine Stichprobe von jeweils 40 Gemeinden gezogen. Bei den weniger dicht besiedelten und urbanisierten ostdeutschen Ländern wurde mit der zufälligen Auswahl von 20 Gemeinden annähernd eine Vollerhebung ausgeführt, da beide Bundesländer in dieser Gemeindegrößenklasse nur wenig mehr Gemeinden vorweisen.¹²

Tab. 8 Grundgesamt und Stichprobe in der standardisierten Befragung

	Grundgesamtheit	Stichprobe	Anteil Stichprobe an Grundgesamtheit
Baden-Württemberg	87	40	46 Prozent
Brandenburg	25	20 (+1)	80 Prozent
Nordrhein-Westfalen	179	40 (+1)	23 Prozent
Sachsen	21	20	95 Prozent

Stand 31.12.2012, Bevölkerungsfortschreibung nach neuem Zensus; die durchschnittliche Gemeindegröße in der Grundgesamtheit liegt bei 38.497 Einwohnern (31.12.2012). Die der Stichprobe liegt bei 38.540 und weist damit nur eine sehr geringfügige Abweichung auf.

12 Zusätzlich wurde jeweils eine Gemeinde aus Nordrhein-Westfalen und Brandenburg in das Sample aufgenommen, deren Einwohnerzahl bei knapp über 100.000 liegt, weil diese parallel eine Untersuchungskommune innerhalb der begleitenden Fallstudienforschung war.

Die Vorbereitungen zur Befragung begannen Ende 2012 mit der Konzeptionierung und Fertigstellung des Fragebogens. Anschließend wurde die Stichprobe gezogen. Im März 2013 wurden die vollständigen Namen aller Gemeindevertreter der gezogenen Gemeinden recherchiert (N=4.471). Da der Versand der Fragebögen Mitte Juni 2013 und damit etwa drei Monate nach der Namensrecherche startete, kam es zu einigen wenigen systematischen Ausfällen (z. B. durch Mandatswechsel oder Krankheit), wodurch nicht alle der 4.471 recherchierten Ratsmitglieder erreicht werden konnten.

Um die Kosten für den Versand und den Rechercheaufwand für die jeweiligen postalischen Anschriften der Ratsmitglieder nicht zu groß werden zu lassen, wurden die Fragebögen in Paketform an die örtlichen Ratsbüros bzw. den für Ratsangelegenheiten zuständigen Mitarbeiter oder Funktionsträger verschickt. Ein dem Paket beiliegendes Anschreiben war mit der Bitte versehen, die im Paket enthaltenen Fragebögen, an die Ratsmitglieder zusammen mit den persönlich adressierten Schreiben weiterzureichen. Eine ähnliche Vorgehensweise zu einer möglichst kostengünstigen Durchführung schriftlicher Befragungen findet sich bei der Studie von Egner et al. (2013).

Durch die besondere Form des Fragebogenversandes und aus pragmatischen und finanziellen Gründen wurde auf eine klassische Erinnerung zur Teilnahme an der Befragung verzichtet. Trotzdem wurde der Versuch unternommen, durch eine höfliche Form der Teilnahmeerinnerung die Umfrage in das Bewusstsein der Gemeindevertreter zu rufen. Hierfür wurden etwa 40 Ratsbüros mit der Bitte, in der kommenden Ratssitzung das Plenum an die Teilnahme an die Befragung zu erinnern, per E-Mail angeschrieben. Durch vereinzelte Kontakte mit den Ratsbüros im Nachklang dieser Bitte wurde deutlich, dass die Aufforderung zur Umfrageteilnahme in einem Teil der Kommunen tatsächlich erfolgte.

Wie bereits in ähnlicher Form bei Egner et al. (2013) nachzulesen ist, wurde die Erfahrung gemacht, dass beim paketgebundenen Versand der Fragebögen an die Ratsbüros, aus einzelnen Gemeinden, auch nach längerer Zeit, keine Rückläufer eintrafen. Bei einem Schnitt von über 30 Ratsmitgliedern pro Stadt ist es allerdings sehr unwahrscheinlich, dass sämtliche Adressaten keine Teilnahmereitschaft zeigen. Für diese Fälle sind wir davon ausgegangen, dass es beim Versand und der Zustellung der Fragebögen zu Problemen gekommen ist. Aus diesem Grund wurden die Gemeindevertreter der Städte ohne Rückläufer (insgesamt fünf) ein zweites Mal angeschrieben, allerdings individuell an ihre persönliche oder geschäftliche Postadresse.

Zusätzlich wurden all jene Ratsmitglieder in den Städten ebenfalls auf diese Weise erinnert, in welcher die Rücklaufquote unter 20 Prozent und damit deutlich unterhalb des Durchschnitts lag. Die absolute Anzahl an Rückläufern lag in diesen Städten fast immer bei weniger als fünf Eingängen. Da es in einer der zufällig ausgewählten

Städte nur einen Monat nach der ersten Erhebungswelle zu einem Wechsel in der politisch-administrativen Spitze der Kommune kam, wurde auf eine Erinnerung der Ratsmitglieder dieser Stadt verzichtet, obwohl die Teilnahmebereitschaft gering war. Insgesamt wurden die Ratsmitglieder in zehn Städten erinnert (n=505).

Tab. 9 Zentrale Daten zur Erhebung und zum Rücklauf

Anzahl verschickter Fragebögen	4.471
, davon an Frauen	1.123
, davon an Mitglieder der CDU-Fraktion	1.309
, davon an Mitglieder der SPD-Fraktion	902
Anzahl eingegangener Fragebögen	1.842
, davon von Frauen	428
, davon von Mitgliedern der CDU-Fraktion	577
, davon von Mitgliedern der SPD-Fraktion	397
Anzahl gemeindegerecht zurechenbarer Fragebögen	1.841
Rücklaufquote	
... brutto	41,2 %
... (Frauen)	38,1 %
... CDU-Fraktionsmitglieder	44,1 %
... SPD-Fraktionsmitglieder	44,0 %

Quelle: eigene Berechnung

Nach Abschluss der Erhebung im Oktober 2013 ergab sich eine Rücklaufquote von 41,2 Prozent. Im Vergleich zu ähnlichen vorangegangenen Untersuchungen (Egner et al. 2013) ist dies ein überdurchschnittlicher Wert, insbesondere wenn in Betracht gezogen wird, dass nur für etwa zehn Prozent der Gemeinden eine Erinnerungswelle gestartet wurde. Die Anzahl an eingegangenen Fragebögen beträgt 1.842. Bei einem eingegangenen Fragebogen ist keine Rückführung auf die Gemeinde möglich. Die Nettoausschöpfung reduziert sich damit auf 1.841. Die Rückläufe verteilen sich zwar über die Bundesländer unterschiedlich, sind aber auf einem ähnlichen Niveau, so dass eine bundesländervergleichende Analyse realisierbar ist. Außerdem hält sich die Unter- und Überrepräsentation zwischen den Ländern im Rahmen. Im Datensatz sind Adressaten aus Nordrhein-Westfalen gegenüber ihrem eigentlichen Anteil in der Grundgesamtheit um 2,7 Prozent überrepräsentiert. Adressaten aus den anderen Ländern gemessen an ihrem eigentlichen Anteil sind dagegen leicht unterrepräsentiert.

Tab. 10 Verteilung der Rückläufer zwischen den Bundesländern

	Grund- gesamtheit	Rückläufer	Rücklauf- quote	Anteil d. Länder an der Grund- gesamtheit	Anteil der Länder an al- len Antworten
Baden- Württemberg	1.330	541	40,7 %	29,7 %	29,4 %
Brandenburg	684	267	39,0 %	15,3 %	14,5 %
Nordrhein- Westfalen	1.849	811	45,1 %	41,4 %	44,1 %
Sachsen	586	222	37,9 %	13,1 %	12,1 %

Quelle: eigene Berechnung

Literatur

- Banner, G. (1982). Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune. *Archiv für Kommunalwissenschaften* 29, 26-46.
- Banner, G. (1989). Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen. In D. Schimanke (Hrsg.), *Stadtdekanat oder Bürgermeister* (S. 37-61). Basel: Springer VS.
- Benz, A. (2004). Institutionentheorie und Institutionenpolitik. In A. Benz, H. Siedentopf, K. P. Sommermann (Hrsg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung* (S. 19-31), Berlin: Duncker & Humblot.
- Berg, F., Nagelschmidt, M., & Wollmann, H. (1996). Kommunalen Institutionenwandel. Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozeß. Opladen: Leske + Budrich.
- Berkemeier, K.-H. (1972). Das kommunale Scheinparlament. Ausgeschaltet aus dem Entscheidungsprozeß. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2, 202-208.
- Beyme, K. v. (2000). *Parteien im Wandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Beyme, K. v. (2011). Der Osten kann Vorreiter des Westens werden! In A. Lorenz (Hrsg.), *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften* (S. 43-57). Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Biesten, R. (1996). Systemwandel und Gemeinde – Selbstverwaltung. Eine Untersuchung der kommunalen Macht- und Entscheidungsstrukturen in drei ostdeutschen Städten. Diss. Halle: o. V.
- Bogumil, J. (2001). Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J. (Hrsg.) (2002). *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Bogumil, J., & Heinelt, H. (Hrsg.). (2005). *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, J., & Holtkamp, L. (2013). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Copus, C., & Erlingsson, G. (2012). Parties in Local Government – A Review. *Representation* 48, 235-247, Manchester, New York: Manchester University Press.
- Czada, R. (2000). Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In E. Holtmann, H. Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie* (S. 23-49). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dalton, R. J., & Wattenberg, M. P. (Hrsg.). (2000). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. J. (2002) Citizen Politics, Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies. Chatham: Cq Pr.
- Decker, F., Best, V., & Knorr, D. (2014). *Rekrutierungswege moderner Volksparteien*. Resource document. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10651.pdf>. Zugegriffen: 6. Juni 2015.
- Egner, B. (2013). Do institutions matter? Der wahrgenommene Einfluss von Akteuren auf die Kommunalpolitik im Rahmen unterschiedlicher horizontaler Machtverteilung. In K. Harm, J. Aderhold (Hrsg.), *Die Subjektive Seite der Stadt* (S. 225-251). Wiesbaden: Springer VS.
- Egner, B., Krapp, M.-C., & Heinelt, H. (2013). *Das deutsche Gemeinderatsmitglied*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ernst/Young (2013). Abschlussbericht: Forschungsprojekt Frauen in der Kommunalpolitik der neuen Länder. Resource document. <http://frauen-macht-politik.de/fileadmin/eaf/Dokumente/Studie/abschlussbericht-forschungsprojekt-frauen-neue-laender.pdf>. Zugegriffen: 11. Juli 2014.
- Florack, M., Grunden, T., & Korte, K.-R. (2004). Lebendiger Ortsverband, politische Bildung und Partizipationsanreize. Voraussetzungen für erfolgreiche Rekrutierung und Aktivierung von Parteimitgliedern. In W. Kösters (Hrsg.), *Handbuch Erfolgreiche Kommunalpolitik* (Ergänzungslieferung Dezember 2004). Berlin: Raabe.
- Freitag, M., & Vatter, A. (Hrsg.). (2008). *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich*. Stuttgart: UTB.
- Freitag, M., & Vatter, A. (Hrsg.). (2010). *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland*. Berlin: LIT.
- Frey, R., & Naßmacher, K.-H. (1975). Parlamentarisierung der Kommunalpolitik? *Archiv für Kommunalwissenschaften* 23, 195-212.
- Fürst, D. (1975). *Kommunale Entscheidungsprozesse: ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse*. Baden-Baden: Nomos.
- Gabriel, O. W. (Hrsg.) (1983). *Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie*. München: Minerva Publikation.
- Gabriel, O. W. (1991). Das lokale Parteiensystem zwischen Wettbewerbs- und Konsensdemokratie. In D. Oberndörfer, & K. Schmitt (Hrsg.), *Parteien und regionale politische Tradition in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 371-396). Berlin: Duncker & Humblot.
- Gabriel, O. W. (1994). Lokale Politische Kultur. In U. von Alemann, K. Loss, G. Vowe (Hrsg.), *Politik: Eine Einführung (Fachwissen für Journalisten)* (S. 201-252). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gabriel, O. W., & Voigt, R. (Hrsg.) (1994): *Kommunalwissenschaftliche Analysen*. Bochum: Brockmeyer.
- Gehne, D. (2008). *Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Geißler, R. (2011). *Kommunale Haushaltskonsolidierung – Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.

- Geser, H. (1999). The Local Party as an Object of Interdisciplinary Comparative Study. In M. Saiz, H. Geser (Hrsg.), *Local Parties in Political and Organizational Perspective* (S. 3-43), Oxford: Westview Press.
- Geser, H. (2004). *Immer mehr Wettbewerb unter den lokalen Parteien?* Resource document. http://geser.net/par/ges_12.pdf. Zugegriffen: 9. Juni 2015.
- Geser, H. (2011). *Parteipolitische Polarisierung in lokalen Parteiensystemen und kommunalen Exekutiven*. Resource document. http://www.geser.net/gem/t_hgeser17.pdf. Zugegriffen: 9. Juni 2014.
- Grabow, K. (2000). *Abschied von der Massenpartei – Die Entwicklung und Organisationsmuster von SPD und CDU seit der deutschen Vereinigung*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Grauhan, R.-R. (1970). *Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte*. Freiburg: Rombach
- Häußermann, H. (1991). Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine „alternative Politik“ möglich? In H. Heinelt, & H. Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren* (S. 52-91). Basel: Birkhäuser Verlag.
- Hartmann, K. (2003). *Ist das nun Politik? Politikbegriff und Selbstverständnis von Bürgermeister in Ost- und Westdeutschland*. Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für politische Bildung.
- Holtkamp, L. (2000). *Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage, Konsolidierungspotentiale, Sparstrategien*. Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, L. (2003). *Parteien in der Kommunalpolitik. Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich*. polis-Heft 58/03. Hagen: FernUniversität Hagen.
- Holtkamp, L. (2006). *Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich*. *Politische Vierteljahresschrift* 47, 641-661.
- Holtkamp, L. (2008). *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, L. (2009). *Erneuerung der Parteien „von unten“? Zum Verhältnis von Lokalparteien und Kartellparteien*. In U. Jun, O. Niedermayer, & E. Wiesendahl (Hrsg.), *Zukunft der Mitgliederpartei* (S. 229-248). Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Holtkamp, L., & Eimer, T. (2006). *Totgesagte leben länger... Kommunale Wählergemeinschaften in Westdeutschland*. In U. Jun, H. Kreikenbom, & V. Neu (Hrsg.), *Kleine Parteien im Aufwind* (S. 249-276). Frankfurt: Campus Verlag.
- Holtkamp, L., & Schnittke, S. (2010). *Die Hälfte der Macht im Visier – Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung AKP.
- Holtmann, E. (1992). *Politisierung der Kommunalpolitik*. *APuZ* (B22-23), 13-22.
- Holtmann, E. (1998). *Parteien in der lokalen Politik*. In H. Wollmann, & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik – Politisches Handeln in der Gemeinde* (S. 208-226). Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Holtmann, E. (2013). *Parteien auf der kommunalen Ebene*. In O. Niedermayer (Hrsg.), *Handbuch Parteienforschung* (S. 791-815). Wiesbaden: Springer VS.
- Holtmann, E. et al. (2012). *„Die Anderen“ – Parteifreie Akteure in der lokalen Risikogesellschaft*. In H. Best, & E. Holtmann (Hrsg.), *Aufbruch der entscherten Gesellschaft – Deutschland nach der Wiedervereinigung* (S. 151-171). Frankfurt: Campus Verlag.

- Jaeck, T., Harm, K., & Aderhold, J. (2013). Einheit der Eliten? *Berliner Journal für Soziologie* 23, 229-256.
- Katz, R. S., & Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics* 1, 5-28.
- Kersting, N. (2002). Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik. In: J. Bogumil (Hrsg.), *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel* (S. 139-162). Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Klein, A. (2014). *Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Klein, M., & Spier, T. (2011). Welche Zukunft hat das innerparteiliche Engagement der Bürger? In: T. Spier et al. (Hrsg.), *Parteimitglieder in Deutschland* (S. 203-213). Wiesbaden: Springer VS.
- Kleinfeld, R. (1996): *Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Knemeyer, F.-L. (1990). Erfahrungen mit der Süddeutschen Gemeindeverfassung. In: J. Ipsen (Hrsg.), *Kontinuität oder Reform – Die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand* (S. 37-55), Köln: Heymanns.
- Knemeyer, F.-L., & Jahndel, K. (1991): *Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung*. Stuttgart: Boorberg.
- Köpl, S., Kranenpohl, U. (Hrsg.) (2012). *Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietyp der Vergangenheit?* Baden-Baden: Nomos.
- Köser, H., & Caspers-Merk, M. (1987): *Der Gemeinderat – Sozialprofil, Karrieremuster und Selbstbild von kommunalen Mandatsträgern in Baden-Württemberg*. Freiburg: Unveröffentlicht.
- Krapp, M.-C., & Egner, B. (2013). Parteien in der Kommunalpolitik. In: B. Egner, M.-C. Krapp, & H. Heinelt (Hrsg.), *Das deutsche Gemeinderatsmitglied* (S. 69-82), Wiesbaden: Springer VS.
- Krapidel, A., Plassa, R., & Runberger, M. (2013). Organisationsidentitäten von kommunalen Wählergemeinschaften und Ortsparteien. In: K. Harm, J. Aderhold (Hrsg.), *Die Subjektive Seite der Stadt* (S. 377-404), Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kuhlmann, S. (2009). *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kuhn, S., & Vetter, A. (2013). Die Zukunft der nationalen Parteien vor Ort. In: O. Niedermayer et al. (Hrsg.), *Abkehr von den Parteien?* (S. 93-123). Wiesbaden: Springer VS.
- Langguth, G. (2003). Das Verhältnis von Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.), *Bürgerchaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen* (S. 177-190), Opladen: Springer VS.
- Leggewie, C. (2011). *Mut statt Wut – Aufbruch in eine neue Demokratie*, Hamburg: edition Körber-Stiftung.
- Legner, J. (2013). Politik im Nirgendwo – Parteipolitik in Ostdeutschland. In H. Burmester, & I. Pfaff (Hrsg.), *Politik mit Zukunft – Politik als Beruf* (S. 105-115). Wiesbaden: Springer VS.
- Lehmbruch, G. (1967). Proporzdemokratie – Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. Tübingen: J. C. B. Mohr Siebeck.
- Lehmbruch, G. (1975). Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem. *Der Bürger im Staat* 25, 3-8.
- Lehmbruch, G. (1987). Proporzdemokratie nach zwanzig Jahren: Überlegungen zur Theoriebildung in der komparatistischen Forschung über politische Strategien in der Schweiz

- und in Österreich. Resource document. Referat für den DVPW-Arbeitskreis „Politische Kulturforschung, Tutzing, 16.-18. Februar 1987. http://www.researchgate.net/profile/Gerhard_Lehmbruch/publication/257652765_Proporzdemokratie_nach_zwanzig_Jahren_berlegungen_zur_Theoriebildung_in_der_komparatistischen_Forschung_ber_politische_Strategien_in_der_Schweiz_und_in_sterreich/links/00b7d5259a7eb3ecfd000000.pdf. Zugegriffen: 9. Juni 2015.
- Lehmbruch, G. (1991). Konkordanzdemokratie. In D. Nohlen (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik* (S. 311-316), München: Piper.
- Lehmbruch, G. (2012). Die Entwicklung der vergleichenden Politikforschung und die Entdeckung der Konkordanzdemokratie. In S. Köppl, & U. Kranenpohl (Hrsg.), *Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietyp der Vergangenheit?* (S. 33-54). Baden-Baden: Nomos.
- Mair, P., & van Biezen, I. (2001). Party membership in twenty european democracies, 1980-2000. *Party Politics* 2001(1), 5-21.
- Maier, J., & Schmitt, K. (2008). Kommunales Führungspersonal im Umbruch – Austausch, Rekrutierung und Orientierung in Thüringen. Wiesbaden: Springer VS.
- Merkel, W., & Petring, A. (2011). *Demokratie in Deutschland 2011 – Partizipation und Inklusion*. Resource document. http://www.demokratie-deutschland-2011.de/common/pdf/Partizipation_und_Inklusion.pdf. Zugegriffen: 30. Juni 2014.
- Mielke, G. (2003). Parteien zwischen Kampagnenfähigkeit und bürgerschaftlichem Engagement. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen* (S. 157-166). Opladen: Springer VS.
- Mielke, G. (2005). „I’ll get by with a little help from my friends“ – Zum Verhältnis von Parteien und bürgerschaftlichem Engagement. In D. Dettling (Hrsg.), *Parteien in der Bürgergesellschaft – Zum Verhältnis von Macht und Beteiligung* (S. 117-130). Wiesbaden: Springer VS.
- Naßmacher, H. (1989). Kommunale Entscheidungsstrukturen. In: D. Schimanke (Hrsg.), *Stadtdirektor oder Bürgermeister* (S. 62-83). Basel: Springer VS.
- Naßmacher, H. (1997). Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik. In O. W. Gabriel, O. Niedermayer, & R. Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland* (S. 427-442). Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Naßmacher, K.-H. (1981). Parteien in der Lokalpolitik – Strukturen, Funktionen, Defizite. In *Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium* 10, 19-25.
- Naßmacher, H., & Naßmacher, K.-H. (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Neckel, S. (1995). Die ostdeutsche Doxa der Demokratie. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 47, 658-680.
- Newiger-Addy, G. (2002). Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen. Berlin: Weißensee-Verlag.
- Niedermayer, O. (2013). *Parteimitglieder in Deutschland: Version 2013*, Resource Document. http://www.diss.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCs_derivate_000000002602/ahosz20.pdf Zugegriffen: 9. Juni 2015
- Olk, T. / Gensicke, T. (2013). Stand und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren; https://www.beauftragte-neue-laender.de/BNL/Redaktion/DE/Downloads/Publikationen/buergerschaftliches_engagement_ostdeutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=6 Zugegriffen: 13.6.14

- Pähle, K. (2011). *Kommunale Mandatsträger in der Herausforderung von Bürgerideal und Mandatspraxis*. Hamburg: Dr. Kovac Verlag.
- Patzelt, W. J. (2008). Politische Kultur und innere Freiheit – Eine Bilanz der Wiedervereinigung. In: E. Jesse, & E. Sandschneider (Hrsg.), *Neues Deutschland – Eine Bilanz der deutschen Wiedervereinigung* (S. 27-54). Baden-Baden: Nomos.
- Pollach, G., Wischermann, J., & Zeuner, B. (2000). Ein nachhaltig anderes Parteiensystem – Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Roth, R. (2001). Besonderheiten des bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Bundesländern. *APuZ (B39-40)*, 15-22.
- Schmitt, K., & Wolff, J. (2011). *Politische Kultur im Freistaat Thüringen, Ergebnisse des Thüringer-Monitorings*. Resource document. Jena: https://www.thueringen.de/mam/th1/tsk/thuringen-monitor_2014.pdf. Zugegriffen: 9. Juni 2015
- Schneider, C. (2013). Regionale Unterschiede der politischen Kultur in Deutschland und Europa. Frankfurt: Peter Lang.
- Schniewind, A. (2010). Kommunale Parteiensysteme zwischen Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie. Ein Vergleich der Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. In M. Freitag, A. Vatter (Hrsg.), *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland* (S. 131-176), Berlin: LIT.
- Schoon, S. (2007). Das Parteiensystem in Ostdeutschland. *Forschungsjournal NSB 2007(4)*, 37-46.
- Schubert, T. (2011). *Wahlkampf in Sachsen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Simon, K. (1988). Repräsentative Demokratie in großen Städten. Sankt-Augustin: Knoth. Statistisches Bundesamt (2015): *Gemeindeverzeichnis*. Wiesbaden: o. V..
- Thumfart, A. (2001). *Bürgerschaftliches Engagement in den Kommunen – Erfahrungen aus Ostdeutschland*. Resource document. <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01926.pdf>. Zugegriffen: 9. Juni 2014.
- Timm-Arnold, K.-P. (2010). Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Wiesbaden: Springer VS.
- Vetter, A., & Kuhn, S. (2013). (Nationale) Parteien in der lokalen Politik: Wandel oder Krise. In M. Haus, S. Kuhlmann (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?* (S. 28-46). Wiesbaden: Springer VS.
- Wagner, W. (2006). *Kulturschock Deutschland – revisited*. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- Waschkuhn, A., & Thumfart, A. (1999). *Politik in Ostdeutschland*. München: Oldenbourg Verlag.
- Wegweiser Kommune (2014): *Gemeindetypisierung – Wegweiser Kommune. Methodisches Vorgehen und empirische Befunde*. Resource document. http://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/10615/Methodik_Clustering.pdf/05a1b137-7dbf-4bf4-828d-9a097a4f3805. Zugegriffen: 9. Juni 2015.
- Wehling, H.-G. (1987). Die Bedeutung regionaler politischer Kulturforschung. In D. Berg-Schlösser, & J. Schissler (Hrsg.), *Politische Kultur in Deutschland, PVS-Sonderheft 18*, 259-266.
- Wehling, H.-G. (1989). Kommunalpolitik und Regierungslehre. In: G. Wewer (Hrsg.), *Regierungssystem und Regierungslehre* (S. 193-206.), Opladen: Westdeutscher Verlag,
- Wehling, H.-G. (1991). ‚Parteipolitisierung‘ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik. In H. Heinelt, & H. Wollmann, Hellmut (Hrsg.),

- Brennpunkt Stadt* – Lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren: Zwischenbilanz und Perspektiven (S. 149-166). Basel: Birkhäuser Verlag.
- Wehling, H.-G. (2010). Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik. Ein Rückblick auf Reformprozesse. In A. Kost, & H.-G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern* (S. 351-366). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wehling, H.-G. (2012). Bürgermeister. In B. Remmert, & H.-G. Wehling (Hrsg.), *Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung* (S. 61-77). Stuttgart: Kohlhammer.
- Winkler-Haupt, U. (1988). *Gemeindeordnung und Politikfolgen*. München: Minerva-Publ.
- Witt, P. (2012). Position und Situation der Gemeinderäte in Baden-Württemberg. In B. Remmert, & H.-G. Wehling (Hrsg.), *Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung* (S. 90-116). Stuttgart: Kohlhammer.
- Zapf, W. (1991). Modernisierung und Modernisierungstheorien. In W. Zapf (Hrsg.), *Die Modernisierung moderner Gesellschaften* (S. 23-39). Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Zeuner, B. (2003): Besonderheiten des politischen Engagements in Ostdeutschland. In Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.), *Bürger-schaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen* (S. 167-176). Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.