

---

# Quantitative Analyse der Entscheidungsstrukturen im Ost – Westvergleich

Lars Holtkamp, Jörg Bogumil und Marc Seuberlich

---

## 1 Einleitung

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Ratsbefragung mit Fokus auf die unterschiedlichen Formen der Parteipolitisierung und der exekutiven Führerschaft präsentiert. Im Mittelpunkt der Analyse wird die Frage stehen, ob die Kommunen sich hinsichtlich des Grades der Parteipolitisierung unterscheiden und ob dies möglicherweise auf die variierenden Formen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, auf die Gemeindegröße, den Kommunalverfassungsindex oder die politische Kultur in Ost- und Westdeutschland zurückgeführt werden können. Durch die Auswahl der Kommunen zwischen 20.000 und 100.000 Einwohner ist zu erwarten, dass die Gemeindegröße nicht einen so starken Einfluss nehmen kann, als wenn man auch deutlich größere oder kleinere Kommunen einbezogen hätte. Insgesamt werden in der quantitativen Analyse lediglich die exogenen Variablen betrachtet, während endogene Variablen für die beiden Demokratieformen, wie z. B. der Politik- und Verwaltungshintergrund der Bürgermeister, den Fallstudienanalysen vorbehalten bleiben. Ziel der quantitativen Analyse ist es somit nicht, die Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie möglichst umfassend zu erklären, sondern die aus Theorie und empirischem Forschungsstand abgeleiteten Hypothesen zu den exogenen Variablen auf Signifikanz zu testen.<sup>1</sup>

Die im letzten Kapitel formulierten Hypothesen gelten als bestätigt, wenn, wie üblich, eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 Prozent unterschritten wird. Man spricht also von einer signifikanten Beziehung und damit einer bestätigten Hypo-

---

1 Hierfür wurden die einzelnen Fragebogenitems als abhängige Variable in einer multiple Regressionsanalyse verwendet. Die unabhängigen Variablen waren konstant die gleichen: Der Kommunalverfassungsindex von 2003 und die Gemeindegröße von 2012 sind metrisch skalierte Variablen, der Ost-West-Dummy ist dichotom skaliert.

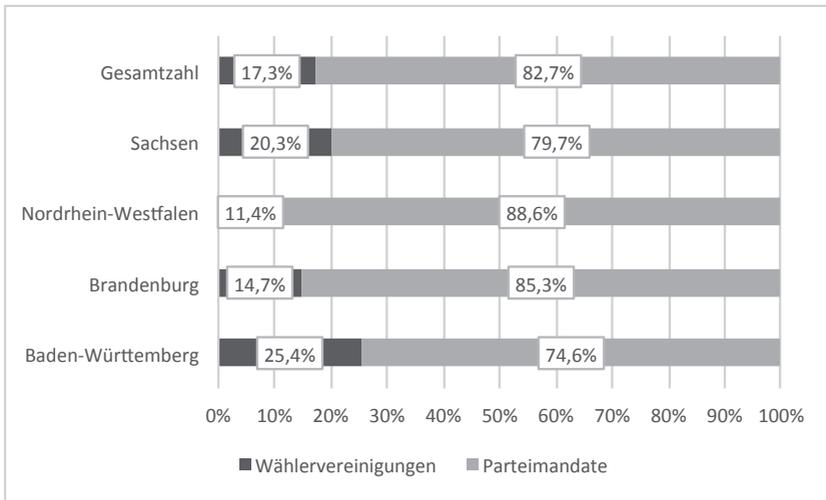
these, wenn die Signifikanz unter 0,05 liegt. Eine hoch signifikante Beziehung liegt vor bei einer Signifikanz von unter 0,01. Angelehnt an andere Regressionsanalysen in der lokalen Politikforschung (Kunz 1998; 2000) ist von einem starken Einfluss einer unabhängigen Variable auf die abhängige die Rede, wenn der standardisierte Regressionskoeffizient Beta den Wert von 0,20 überschreitet. Das adjustierte oder korrigierte R-Quadrat ( $R^2$ ) ist ein Maß der Varianzaufklärung. Je höher dieser Wert, desto größer ist der Anteil der Varianz, welche durch die Regressionsgleichung erklärt wird. Höhere Werte sprechen für eine höhere Varianzaufklärung.

Im Folgenden werden die Items einzeln betrachtet. Zunächst erfolgt eine visuelle Darstellung des individuellen Antwortverhaltens der Befragten im Bundesländervergleich. Im Anschluss daran erfolgt eine Vorstellung der Ergebnisse der multivariaten Analyse. Für diese wurden allerdings nicht die Individualdaten der Befragten wie in der deskriptiven Darstellung, sondern der Mittelwert auf der Gemeindeebene als abhängige Variable genommen. Hierfür wurde für jede der 122 Gemeinden und für jedes Fragebogenitem der Mittelwert vom Antwortverhalten der jeweiligen Ratsmitglieder berechnet. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass es aufgrund unterschiedlicher Rücklaufquoten zu Über- und Unterrepräsentationen einzelner Gemeinden kommt und damit verzerrende Effekte bei einer multivariaten Analyse auf Basis der Individualdaten auftreten können. Außerdem besitzen sehr große Datensätze, und dieser gehört mit mehr als 1.800 Fällen dazu, die Neigung, sehr frühzeitig signifikante Ergebnisse zu produzieren, weil die Chance auf signifikante Ergebnisse mit der Größe des Datensatzes ansteigt.

---

## **2 Personelle Parteipolitisierung**

Die personelle Parteipolitisierung wird häufig durch den Anteil der Wählergemeinschaften gemessen, die in der Regel eine größere Distanz zu den Parteien aufweisen (Holtkamp und Eimer 2006). In unserer Ratsbefragung ergaben sich erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern, welchen Anteil die Wählergemeinschaften an allen Parteien in den Gemeinderäten der 122 Untersuchungskommunen besitzen. In Abbildung 1 ist zu sehen, dass in NRW die Wählergemeinschaften den kleinsten und in Baden-Württemberg den größten Anteil stellen.



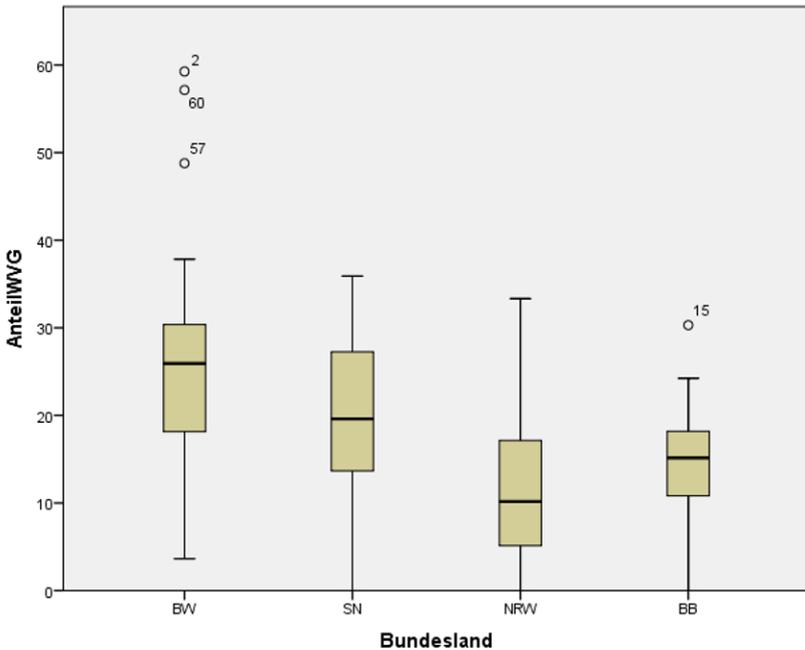
**Abb. 1** Ratsanteil der Wählergemeinschaften in den 122 Untersuchungskommunen der vier Bundesländer

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

Abbildung 2 zeigt die Stimmenanteile der Wählervereinigungen in den 122 Gemeinderäten anhand von Boxplots<sup>2</sup> in den vier Bundesländern. Die Spannweite der Mandatsanteile der Wählervereinigungen sind überall sehr groß. In jedem Bundesland gibt es zumindest einen Gemeinderat, in denen die Wählervereinigungen mindestens 30 Prozent erreichen. Auch in Nordrhein-Westfalen sind Kommunen im Untersuchungssample, in denen rund 35 Prozent der Ratsmandate auf Wählervereinigungen entfallen. Allerdings sind in NRW die meisten Wählervereinigungen sehr klein, was der niedrige Median (10 %) zeigt. Schließlich verbergen sich unter dem Anteil der Wählervereinigungen nicht nur eine einzelne Gruppierung, sondern häufig auch mehrere. In Baden-Württemberg dagegen ist in keiner der 40 Städte im Sample keine Wählervereinigung vertreten, wie dies in den übrigen Ländern der Fall ist. In Baden-Württemberg gibt es auch mehrere Ausreißer nach oben,

2 Ein Box-Plot ist Methode zur Visualisierung von Merkmalsverteilungen bestimmter Gruppen und gibt einen guten Überblick darüber, wie sich die Daten über einen bestimmten Bereich verteilen. In der „Box“ liegen die mittleren 50 Prozent der Daten. Die in der Box eingezeichnete Querlinie stellt den Median dar. Die Werte, die außerhalb der ober- und unterhalb herausragenden Antennen als Punkte dargestellt sind, werden als Ausreißer bezeichnet.

d. h. Räte, in denen die Wählervereinigungen als Ausreißer mehr als 50 Prozent der Mandate für sich einvernehmen.



**Abb. 2** Boxplot der Anteile der Wählervereinigungen im Bundesländervergleich

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

In der multivariaten Analyse zeigt sich, bei insgesamt mäßig erklärter Varianz (28, 4%) durch das Gesamtmodell, ein hochsignifikanter Einfluss des Kommunalverfassungsindex, der auch das für Wählergemeinschaften positive, personenorientierte Wahlrecht enthält. Je höher der Wert auf dem Kommunalverfassungsindex (der dann auch eher konkordanzdemokratische Entscheidungsstrukturen erwarten lässt), desto höher fällt auch der Ratsanteil der Wählergemeinschaften aus. Auch für die politische Kultur in Ost- und Westdeutschland ist ein knapp signifikanter Zusammenhang zu konstatieren. In Ostdeutschland sind die Wählergemeinschaften signifikant stärker vertreten, was bei Berücksichtigung des Einflusses der Gemein-

degröße und des Kommunalverfassungstyps als schwacher Einfluss der politischen Kultur eingeordnet werden kann.

**Tab. 1** Multiple Regression zum Anteil der Wählervereinigungen<sup>3</sup>

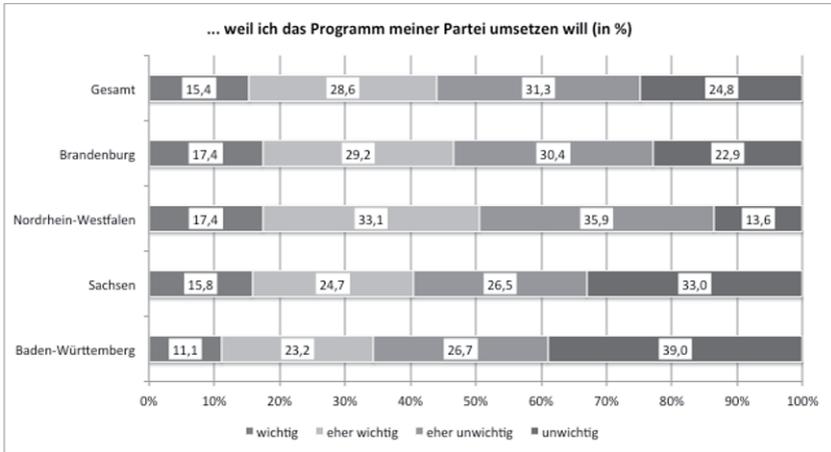
Modell <sup>4</sup>	
Einwohnerzahl 2012	-,146 (-1,780)
Kommunalverfassung 2003	,508 (6,388)***
Ost-West-Dummy	-,192 (-2,373)*
Adj. R <sup>2</sup>	0,284
N	122
Abhängige Variable	Anteil Wählervereinigungen

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Die personelle Parteipolitisierung kann man auch dadurch erfassen, dass man die Ratsmitglieder nach der Motivation für ihre Kandidatur fragt und als eine Antwortmöglichkeit die Umsetzung des Parteiprogramms angibt. Abbildung 2 zeigt, dass die Ratsmitglieder in NRW und Brandenburg diesem Item als Indikator für Konkurrenzdemokratie eher zustimmen, wie es nach dem Kommunalverfassungsindex zu erwarten war.

3 In dieser und den folgenden Regressionstabellen gilt: Die Werte sind die standardisierten Regressionskoeffizienten, weil das Skalenniveau der Variablen unterschiedlich ist. In Klammern steht die t-Statistik. In keiner der Regressionsberechnungen liegt Multikollinearität vor. Der VIF-Wert als ein Indikator ist stets kleiner als 1,5. Der Ost-West-Dummy ist 0 (West) und 1 (Ost) codiert. Ein steigender Kommunalverfassungswert spricht für konkordantere Strukturen.

4 Angewendet wurde bei dieser und den folgenden Regressionsgleichungen eine multivariate Regression nach der Einschluss-Methode.

**Abb. 3** Kandidatur zur Umsetzung des Parteiprogramms

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

Die multivariate Analyse ergibt erwartungsgemäß einen hochsignifikanten Zusammenhang den Kommunalverfassungsindex, während die Gemeindegröße und die politische Kultur keinen signifikanten Zusammenhang mit dem Kandidaturmotiv aufweisen. Durch die Kommunalverfassungsvariable gibt es aber insgesamt einen mäßigen Erklärungswert des Gesamtmodells ( $R^2 = 31,7\%$ ).

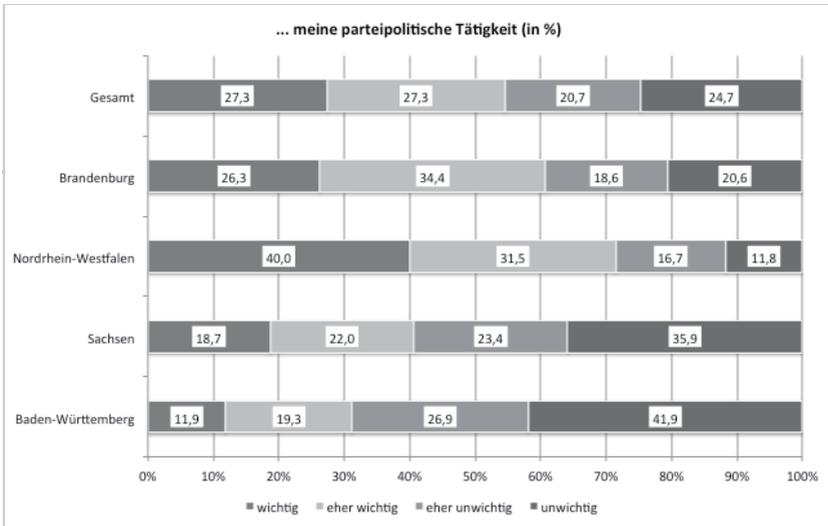
**Tab. 2** Multiple Regression zur Umsetzung des Parteiprogramms

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,158 (-1,969)
Kommunalverfassung 2003	,534 (6,873)**
Ost-West-Dummy	-,187 (-2,365)
Adj. $R^2$	0,317
N	122
Abhängige Variable	Umsetzung Parteiprogramm

\*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$

Danach haben wir den Ratsmitgliedern die Frage gestellt, was ihrer Meinung nach ausschlaggebend für ihre Wahl war. In Abbildung 4 ragt insbesondere NRW deutlich hervor, wo die Ratsmitglieder ihre eigene Wahl am stärksten auf ihre par-

teipolitische Tätigkeit zurückführen, gefolgt von Brandenburg, wie es entsprechend dem Kommunalverfassungsindex zu erwarten war. Demgegenüber meinen die Kommunalparlamentarier in Sachsen und Baden-Württemberg mehrheitlich, dass ihre eigene Wahl (eher) nicht mit der parteipolitischen Tätigkeit in Zusammenhang steht. Speziell in Baden-Württemberg ist die Zustimmung hierzu sehr niedrig.



**Abb. 4** Parteipolitische Tätigkeit als ausschlaggebender Grund für die Wahl zum Ratsmitglied

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

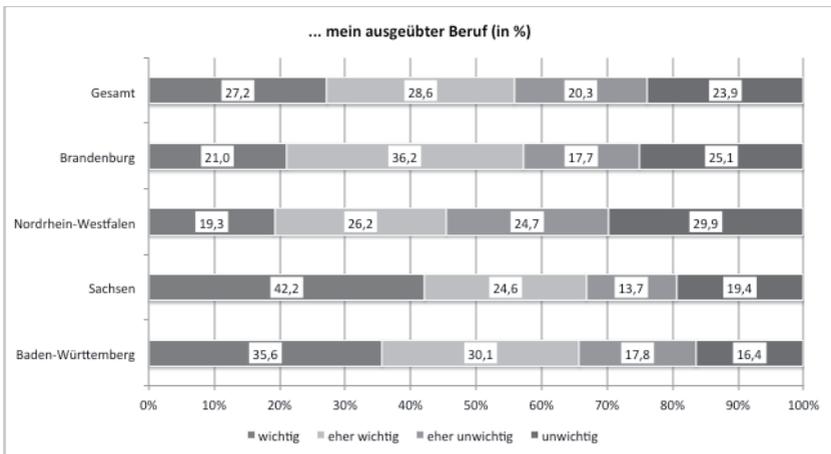
Die multivariate Analyse bestätigt diesen sehr starken Zusammenhang zwischen dem Kommunalverfassungsindex und der parteipolitischen Tätigkeit. Die anderen Erklärungsvariablen weisen wie bei den vorigen Items keinen signifikanten Zusammenhang auf, so dass die sehr hohe Varianzaufklärung von 65,3 Prozent (fast) allein auf die Erklärungsleistung des Kommunalverfassungstyps zurückfällt.

**Tab. 3** Multiple Regression zur parteipolitischen Tätigkeit

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,137 (-2,410)
Kommunalverfassung 2003	,789 (14,233)**
Ost-West-Dummy	-,154 (2,744)
Adj. R <sup>2</sup>	0,653
N	122
Abhängige Variable	Parteipolitische Tätigkeit

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Dies spiegelt sich auch in einem anderen Grund wider, den die Ratsmitglieder für ihre Wahl angeben konnten. Bei konkordanten Kommunalverfassungen geben die Ratsmitglieder eher ihren ausgeübten Beruf als Grund für ihre Wahl an. Das deckt sich mit den Ergebnissen älterer Fallstudien, in denen Ratsmitglieder in Baden-Württemberg ihren Wahlerfolg in viel stärkerem Maße auf ihre Persönlichkeit als auf ihr Engagement in der Partei zurückführen, während dies in NRW tendenziell eher umgekehrt ist (Bogumil und Holtkamp 2002, S. 26; Schneider 1991, S. 163).



**Abb. 5** Der Beruf als ausschlaggebender Grund für die Wahl zum Ratsmitglied  
 Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

In der multivariaten Analyse (Tab. 4) ergibt sich nur für den Kommunalverfassungsindex ein hochsignifikanter und zudem starker Zusammenhang. Die politische Kultur und die Gemeindegröße spielen bei diesem Item offensichtlich keine Rolle. Insgesamt lässt sich der Zusammenhang mit dem Kommunalverfassungsindex so interpretieren, dass die Ratsmitglieder bei konkordanter Kommunalverfassung eher meinen, dass sie aufgrund ihres Berufs und nicht ihrer parteipolitischen Tätigkeit gewählt werden. Dies ließe in der Regierungsphase eine niedrigere Fraktionsdisziplin erwarten, weil die Ratsmitglieder sich als nicht so stark abhängig von der Partei sehen wie beispielsweise ihre Kollegen in NRW.

**Tab. 4** Multiple Regression zum ausgeübten Beruf

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,024 (-,304)
Kommunalverfassung 2003	,585 (-7,570)**
Ost-West-Dummy	-,023 (,765)
Adj. R <sup>2</sup>	0,325
N	122
Abhängige Variable	Ausgeübter Beruf

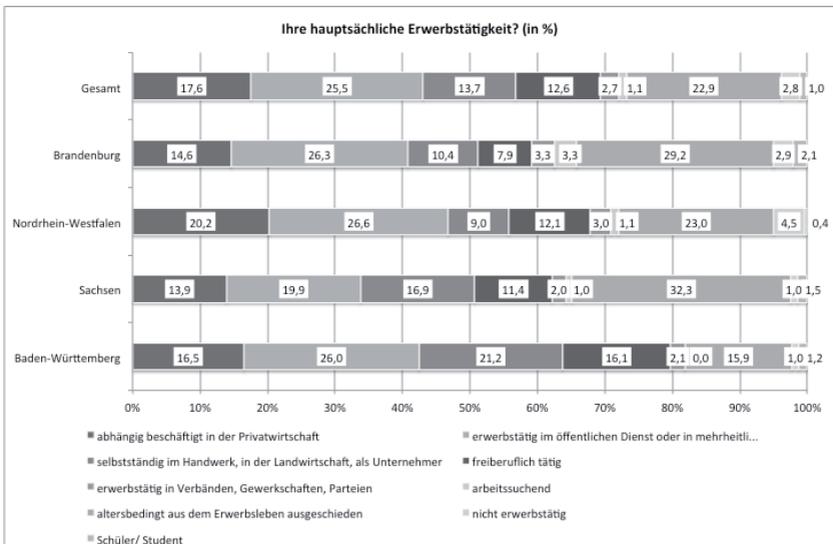
\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Aber unterscheiden sich die Berufe der Ratsmitglieder zwischen den Bundesländern tatsächlich voneinander in Abhängigkeit vom Kommunalverfassungsindex? Hans-Georg Wehling hat schon früh die These aufgestellt, dass bei konkordanten Kommunalverfassungen und bei der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens in Baden-Württemberg die örtlichen Honoratioren dominieren, die häufig als Selbständige (Bäcker, Fleischer etc.) über viele Kundenkontakte verfügen. Sie würden damit aufgrund ihrer höheren Bekanntheit und ihrer sozialen Beziehungen bei personenorientiertem Wahlrecht eher gewählt. Daher sind sie wiederum in der Regierungsphase weniger zur Fraktionsdisziplin zu motivieren, weil sie von allen Parteien als „Stimmagneten“ umworben werden. Zudem würden sich örtlich tätige Selbständige parteipolitisch nicht stark profilieren wollen, weil dies einige Kundenkreise systematisch ausschließen könne, was noch mal auf die Nähe der kommunalen Ebene als Grund für Konfliktvermeidung verweise (vgl. ausführlicher Wehling 1999; 2003). In Abbildung 6 wird deutlich, dass in allen Bundesländern der öffentliche Dienst ähnlich stark überrepräsentiert ist (25 % durchschnittlich). Insgesamt ergeben die meisten Studien, dass gerade eine Beschäftigung im öffent-

lichen Dienst häufig die beste Voraussetzung ist, um überhaupt für ein Parteiamt oder ein Ratsmandat zu kandidieren.

„Der Zeitaufwand, der für die Wahrnehmung von Funktionen notwendig ist, kann im öffentlichen Dienst leichter aufgebracht werden als in der Privatwirtschaft (...) Man trifft sich mittags in den Kantinen der Verwaltung und kann dort schon vorbesprechen, in welche Richtung die Versammlung am Abend laufen soll. Durch ihren Beruf erwerben Angehörige des öffentlichen Dienstes Erfahrungen und auch Informationen, die sie politisch nutzen können: sie wissen wie man eine Geschäftsordnung geschickt handhabt, wie man eine Diskussion leitet oder einen Redebeitrag wirkungsvoll formuliert.“ (Lösche und Walter 1992, S. 166)

Unterschiede zwischen den Bundesländern sind demgegenüber bei der Gruppe der Selbständigen (Handwerker, Landwirte, Unternehmer) festzustellen. In Baden-Württemberg ist deren Anteil an den befragten Ratsmitgliedern besonders groß (26 %) und reicht fast an den Anteil des öffentlichen Dienstes heran, während diese Gruppe in NRW relativ klein ist.



**Abb. 6** Erwerbstätigkeit der Ratsmitglieder

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

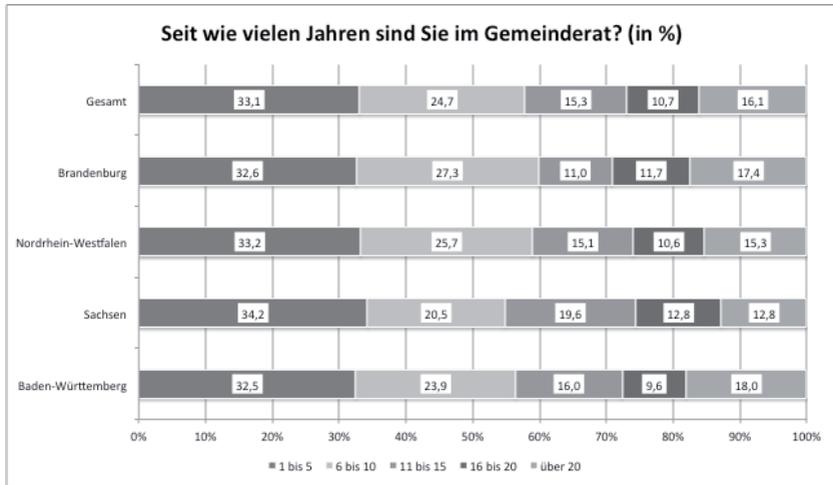
In der multivariaten Analyse des Items „selbständig erwerbstätig im Handwerk“ ergab sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Kommunalverfassung inklusive Wahlrecht und dem Anteil der Selbständigen, so dass Wehlings These bestätigt wurde. Die anderen unabhängigen Variablen weisen demgegenüber keine signifikante Beziehung mit der Selbständigkeit auf. Insgesamt ist die Erklärungsleistung des Modells auch sehr gering.

**Tab. 5** Multiple Regression zur hauptsächlichen Erwerbstätigkeit

Modell	
Einwohnerzahl 2012	,106 (1,450)
Kommunalverfassung 2003	-,169 (-2,431)*
Ost-West-Dummy	-,029 (-,408)
Adj. R <sup>2</sup>	0,038
N	122
Abhängige Variable	Erwerbstätig als selbstständiger Handwerker

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Des Weiteren ließe sich ein Zusammenhang zwischen Konkurrenzdemokratie und Mandatsdauer vermuten. Wer einmal über das Parteiticket, insbesondere bei personalisiertem Verhältniswahlrecht, in den Rat gewählt wurde, könnte dann bei Befolgung der Fraktionsdisziplin immer wieder von der Partei aufgestellt und über die Liste abgesichert werden, während bei Kumulieren und Panaschieren immer auch mal Ratskarrieren durch die Wählerschaft beendet werden können. Ein Blick auf Abbildung 7 zeigt aber, dass sich die Kommunen zwischen den Bundesländern nicht stark unterscheiden. Überall sind gut 50 Prozent der Ratsmitglieder seit fünf bis zehn Jahren im Kommunalparlament, aber immerhin sind auch durchschnittlich mehr als fünfzehn Prozent länger als 20 Jahre in der Gemeindevertretung.



**Abb. 7** Kommunale Mandatsdauer

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

Demensprechend leisten alle drei Erklärungsvariablen keinen signifikanten Erklärungsbeitrag. 25 Jahre nach der Wende hat sich auch die Mandatsdauer zwischen Ost- und Westdeutschland offensichtlich angeglichen.

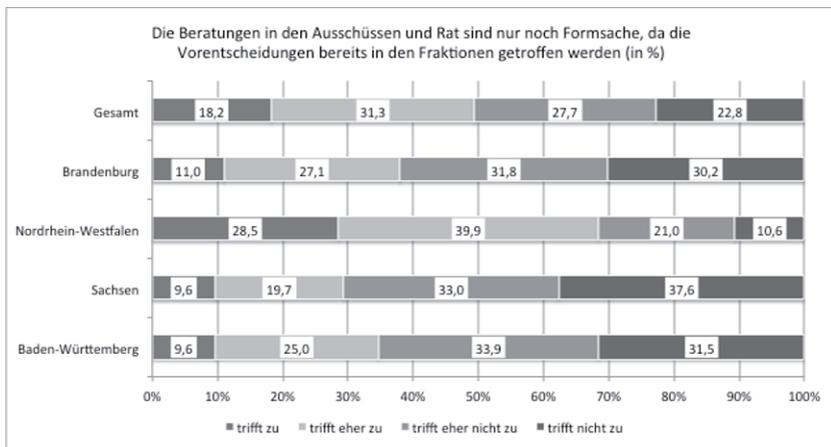
**Tab. 6** Multiple Regression zur kommunalen Mandatsdauer

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,081 (-,836)
Kommunalverfassung 2003	,075 (.792)
Ost-West-Dummy	-,058 (-,603)
Adj. R <sup>2</sup>	-,011
N	122
Abhängige Variable	Dauer Ratsmitgliedschaft

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

### 3 Prozedurale Parteipolitisierung und exekutive Führerschaft

Eine starke prozedurale Parteipolitisierung zeichnet sich dadurch aus, dass bereits in der Fraktion die politische Position für das Kommunalparlament festgelegt wird und beim Abstimmungsverhalten die Fraktionsdisziplin eingehalten wird. Zwischen den Fraktionen sind härtere Konflikte zu erwarten und Entscheidungen im Kommunalparlament werden nach der Mehrheitsregel und nicht im Konsens getroffen. Abbildung 8 zeigt, dass insbesondere in NRW die Vorentscheidungen zumeist in den kommunalen Fraktionen fallen, während dies besonders in Sachsen, aber auch in den übrigen Bundesländern aus Sicht der Befragten nur begrenzt der Fall ist.



**Abb. 8** Vorentscheidungen in den Fraktionen

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

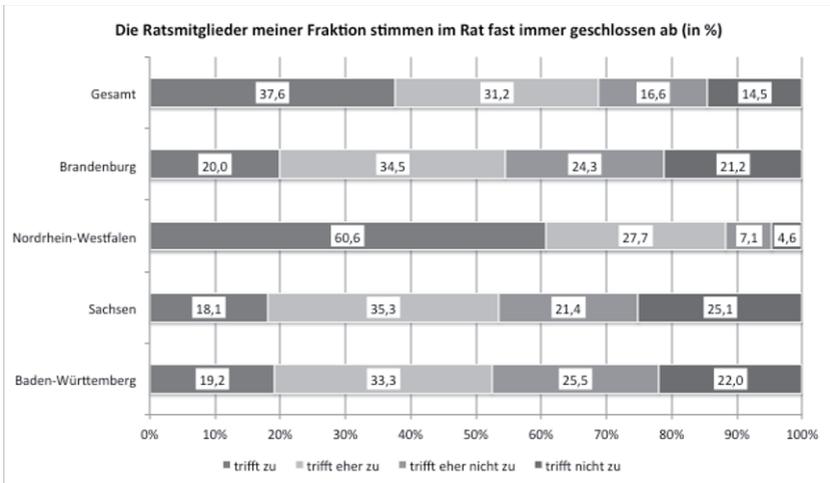
In der multivariaten Analyse (Tab. 7) wird wiederum der hochsignifikante und sehr starke positive Einfluss der Kommunalverfassung deutlich, wobei bei diesem Item auch der politischen Kultur eine ebenfalls hochsignifikante, aber nicht ganz so starke Rolle zukommt. Vorentscheidungen in den Fraktionen sind in den westdeutschen Kommunen gängiger. Beide Variablen erzeugen zusammen eine hohe Varianzaufklärung von 53,5 Prozent.

**Tab. 7** Multiple Regression zu Vorentscheidungen in den Fraktionen

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,095 (-1,442)
Kommunalverfassung 2003	,622 (9,692)***
Ost-West-Dummy	,241 (3,704)***
Adj. R <sup>2</sup>	0,535
N	122
Abhängige Variable	Vorentscheidungen in Fraktionen

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Als nächstes haben wir durch verschiedene Fragen die Stärke der Fraktionsdisziplin nach Bundesländern erhoben. Auch hier liegen die Kommunen in NRW weit vorne. Gut 88 Prozent der befragten Ratsmitglieder in NRW geben an, dass die Ratsmitglieder ihrer Fraktion fast immer (eher) geschlossen abstimmen, während dies in Sachsen (53 %), Baden-Württemberg (53 %) und Brandenburg (55 %) in deutlich geringerem Ausmaß der Fall ist (Abb. 9).

**Abb. 9** Abstimmungsdisziplin in der eigenen Fraktion

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

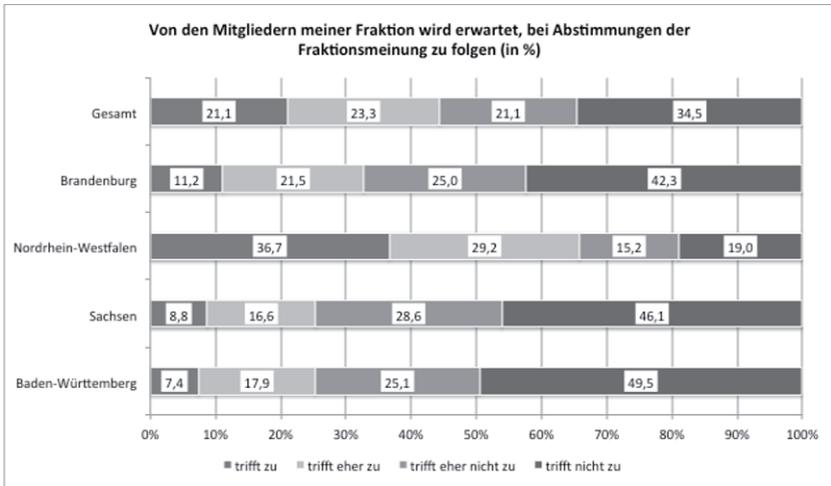
In der multivariaten Analyse wird wiederum der sehr starke und hochsignifikante Einfluss der Kommunalverfassung deutlich. Hier dürften auch die beim Kumulieren und Panaschieren typischen Rekrutierungsmuster für lokale Honoratioren eine Rolle spielen, nach deren Meinung, ihre Wahl eher ihrem Beruf als dem Engagement in der Partei zu verdanken ist. Aber auch die politische Kultur hat einen hochsignifikanten Zusammenhang mit der Fraktionsdisziplin in der erwarteten Richtung. Zusammen wird eine hohe Varianzaufklärung von 52 Prozent erreicht. Nur die Einwohnerzahl hat wiederum keinen statistischen Effekt.

**Tab. 8** Multiple Regression zur Abstimmungsdisziplin in den Fraktionen

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,113 (-1,690)
Kommunalverfassung 2003	,600 (9,209)***
Ost-West-Dummy	,246 (3,723)***
Adj. R <sup>2</sup>	0,520
N	122
Abhängige Variable	Abstimmungsdisziplin in der Fraktion

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Schließlich bestätigen die Ratsmitglieder in NRW auch, dass ihre Fraktion von ihnen eine starke Abstimmungsdisziplin als Normverhalten erwarte, während dies in Sachsen, Baden-Württemberg und Brandenburg kaum berichtet wird (Abb. 10).



**Abb. 10** Fraktionsdisziplin als Norm

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

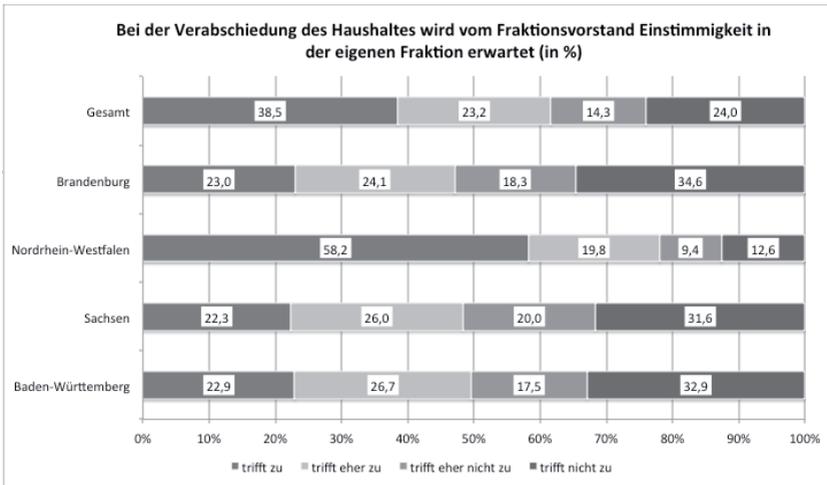
In der multivariaten Analyse wird der starke und hochsignifikante Einfluss der Kommunalverfassung erneut bestätigt, während die Gemeindegröße einen leichten und hochsignifikanten Zusammenhang mit der erwarteten Fraktionsdisziplin aufweisen. Das R-Quadrat ist mit 58,7 Prozent Varianzaufklärung sehr hoch. Die politische Kultur spielt dagegen keine Rolle.

**Tab. 9** Multiple Regression zur Fraktionsdisziplin

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,296 (-4,758)***
Kommunalverfassung 2003	,618 (10,225)***
Ost-West-Dummy	,087 (1,420)
Adj. R <sup>2</sup>	0,587
N	122
Abhängige Variable	Fraktionsdisziplin

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Bei der Verabschiedung des Haushaltsplans ist in NRW die Erwartung ebenfalls sehr hoch, dass entsprechend dem Votum des Fraktionsvorstands geschlossen abgestimmt wird (Abb. 11). In den übrigen Bundesländern sind die Antwortmuster recht ähnlich und zeigen im Vergleich zu NRW eine eindeutig niedrigere Bedeutung der Fraktionsdisziplin.



**Abb. 11** Fraktionsdisziplin bei Haushaltsverabschiedung

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

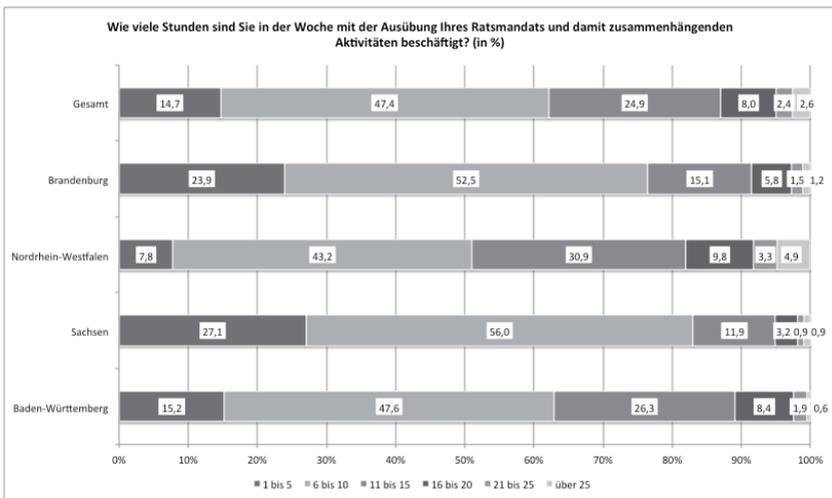
Auch bei der Fraktionsdisziplin im Rahmen der Haushaltsverabschiedung ergab sich in der Regressionsanalyse ein sehr starker und hochsignifikanter Zusammenhang mit der Kommunalverfassung. Die Gemeindegröße und die politische Kultur wiesen ebenfalls mit der Fraktionsdisziplin einen hochsignifikanten und leichten Zusammenhang in der Weise auf, dass in kleineren und ostdeutschen Kommunen die Fraktionsdisziplin bei der Haushaltsverabschiedung geringer ausgeprägt ist.

**Tab. 10** Multiple Regression zur Fraktionsdisziplin in der Haushaltsverabschiedung

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,234 (-3,326)**
Kommunalverfassung 2003	,520 (7,624)***
Ost-West-Dummy	,204 (2,947)**
Adj. R <sup>2</sup>	0,474
N	122
Abhängige Variable	Fraktionsdisziplin beim Haushalt

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Schließlich war zu erwarten, dass diese starke fraktionelle Vorstrukturierung der Kommunalpolitik in NRW für die Ratsmitglieder relativ zeitaufwendig ist und diese für die Mandatsausübung mehr Stunden ehrenamtlichen Einsatz benötigen als ihre Kollegen im eher konkordanzdemokratischen Baden-Württemberg, wie es sich bereits in einigen vergleichenden Untersuchungen gezeigt hat (Simon 1988; Holtkamp 2008). In Abbildung 12 wird deutlich, dass NRW und Baden-Württemberg sich in der erwarteten Weise unterscheiden, aber der Zeitbedarf in den neuen Bundesländern noch niedriger ist.

**Abb. 12** Zeitbedarf des ehrenamtlichen Ratsmandats

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

In den neuen Bundesländern kommen immerhin gut 80 Prozent der Kommunalparlamentarier mit fünf bis zehn Stunden in der Woche für ihr Ratsmandat aus. Die gerade in der Transformationsforschung betonte hohe zeitliche Belastung der Ratsmitglieder (Pähle 2011, S. 244 ff.) ist in unserer Befragung deutlich weniger dramatisch. Das dürfte auch daran liegen, dass die Fraktionen in Ostdeutschland nur eine wenig vorstrukturierende Funktion haben und damit der Beratungsdarf in den Fraktionen durchaus limitiert sein dürfte. Die geringere personelle Parteipolitisierung legt zudem nahe, dass der Zeitbedarf für Parteiarbeit in Ostdeutschland nicht so hoch ausfällt wie in NRW. Wie wir aus früheren Befragungen wissen, ist vorwiegend die zeitliche Belastung der Fraktionsvorsitzenden in dieser Gemeindegrößenklasse problematisch, wenn man die Kommunalpolitik nicht nur formal als ehrenamtlich einstufen will (Holtkamp 2010).

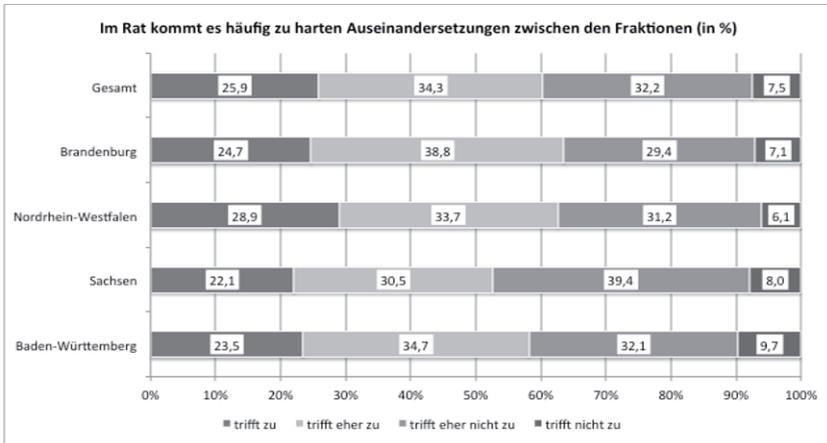
In der multivariaten Analyse konnte bei allen drei unabhängigen Variablen eine hochsignifikante Beziehung und hohe Erklärungsleistung (51,7 %) festgestellt werden, wobei in diesem Fall die Gemeindegröße den mit Abstand stärksten Einfluss hat. Bei mit der Gemeindegröße zunehmenden kommunalen Aufgaben und zu erwartenden ausdifferenzierteren Ausschuss- und Fraktionsstrukturen wächst der Zeitbedarf der Ratsmitglieder somit stark an. Außerdem wird der Zeitbedarf in stärker konkurrenzdemokratischen Gemeinden und in den westdeutschen Kommunen höher eingeschätzt.

**Tab. 11** Multiple Regression zum Zeitbedarf in der Ratsarbeit

Modell	
Einwohnerzahl 2012	,523 (7,771)**
Kommunalverfassung 2003	-,206 (-3,151)**
Ost-West-Dummy	-,257 (-3,862)**
Adj. R <sup>2</sup>	0,517
N	122
Abhängige Variable	Zeitbedarf für die Ratsarbeit

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Schließlich befragten wir die Ratsmitglieder nach dem wahrgenommenen Konfliktniveau in Rat und Ausschüssen (Abb. 13). Auch bei diesem Item führen die nordrhein-westfälischen Ratsmitglieder und geben damit eine höhere Konfliktorientierung im Rat an. Allerdings wäre hier angesichts der bisherigen Ergebnisse ein größerer Abstand zwischen den Bundesländern zu erwarten gewesen.



**Abb. 13** Konfliktniveau im Stadtrat

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

Die multiple Regression kommt schließlich auch zu dem Ergebnis, dass die Gemeindegroße einen signifikanten Einfluss auf die Konflikte im Rat hat. Mit steigender Größe steigt demnach das Konfliktniveau. Die politische Kultur ist zwar auch signifikant, aber der Effekt ist nur sehr klein. Die gesamte Varianzaufklärung des Modells ist sehr gering (6,5 %).

**Tab. 12** Multiple Regression zum Konfliktniveau im Stadtrat

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,244 (-2,609)*
Kommunalverfassung 2003	,146 (7,624)
Ost-West-Dummy	,101 (2,947)*
Adj. R <sup>2</sup>	0,065
N	122
Abhängige Variable	Konfliktniveau im Stadtrat

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

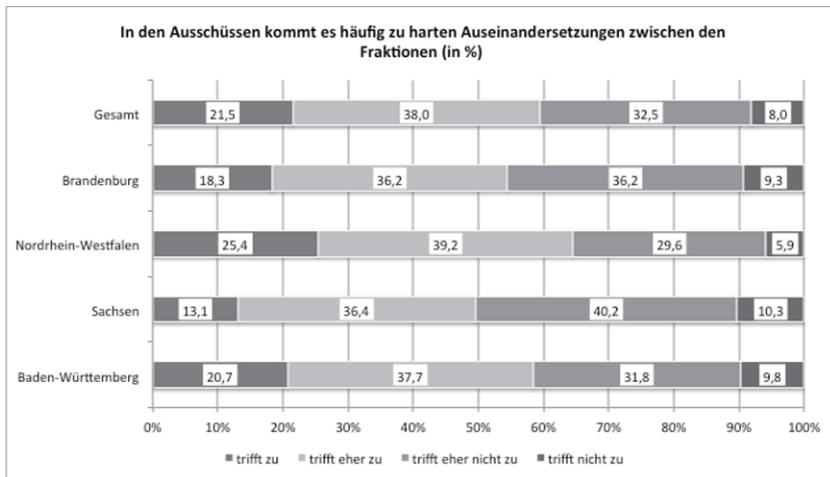
Hierbei könnte es auch eine Rolle spielen, dass die Kommunalparlamente mit steigenden Einwohnerzahlen größer werden. Dieser Effekt wurde beispielsweise in der klassischen Wertheimstudie von Ellwein und Zoll deutlich herausgearbeitet. Die

Akteure schildern die Veränderungen in dieser kleineren baden-württembergischen Kommune anschaulich wie folgt:

„Vor der Gemeindegebietsreform war das Klima im Gemeinderat sehr gut. Genauso war es in den Ausschüssen. Man hat sich immer zusammengerauft und viele Gespräche nach den Sitzungen geführt. Wenn einer Geburtstag hatte, war das immer ein Anlaß. Nach der Gebietsreform hörte das auf. Der Gemeinderat war zu groß. Nun gab es plötzlich harte Worte und auch Beleidigungen“ (Ellwein und Zoll 1982, S. 247).

Der Rat der Stadt war also nicht mehr eine relativ homogene Kleingruppe, sondern durch die durchschnittlich größere Zahl der Ratsmitglieder änderten sich die Kommunikationsstrukturen gravierend. Ein weiterer Grund für den Einfluss der Gemeindegröße könnte darin liegen, dass mit der Gemeindegröße die Aufgaben und die Abstimmungsgegenstände zunehmen, so dass auch die Wahrscheinlichkeit von Konflikten steigt.<sup>5</sup>

In den Ausschüssen kommt es wiederum in NRW zu den härteren Konflikten mit etwas deutlicherem Abstand zu den anderen Bundesländern, als dies im Stadtrat der Fall ist (Abb. 14).



**Abb. 14** Konfliktniveau in den Fachausschüssen

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

5 Analog zur mit der Gemeindegröße steigenden Einleitungshäufigkeit von Bürgerbegehren vgl. Bogumil 2001

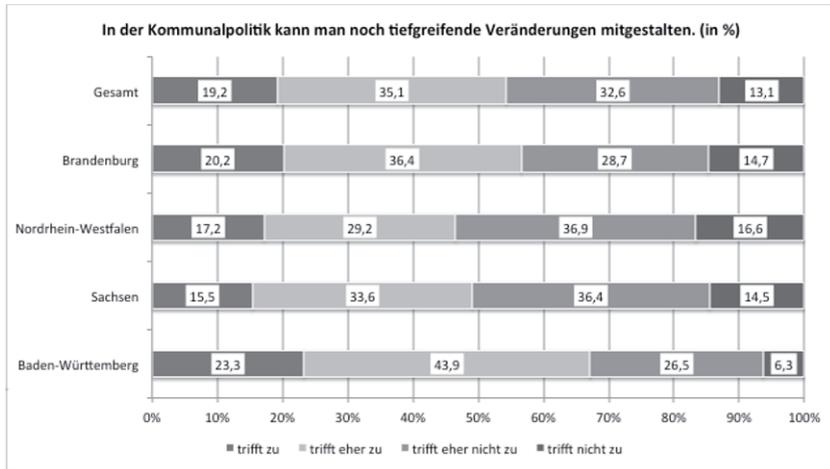
Die multivariate Analyse ergibt für alle drei unabhängigen Variablen einen signifikanten, aber wenig starken Zusammenhang. Dass die Unterschiede bei der Konfliktorientierung zwischen den Bundesländern nicht so groß sind, könnte erstens darauf zurückgeführt werden, dass es sich hierbei um die subjektive Einschätzung des Klimas durch die Ratsmitglieder handelt, die unter Umständen in den Bundesländern von unterschiedlichen Kriterien und Erwartungen ausgehen. Ein weiterer Grund könnte zweitens sein, dass es insbesondere in NRW weniger zu entscheiden gibt als in den anderen Bundesländern. So gehen die Ratsmitglieder in NRW deutlich weniger als ihre baden-württembergischen Kollegen davon aus, dass man tiefgreifende Veränderungen in der Kommunalpolitik noch mitgestalten kann.

**Tab. 13** Multiple Regression zum Konfliktniveau in den Ausschüssen

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-0,185 (-2,019)*
Kommunalverfassung 2003	,205 (2,300)*
Ost-West-Dummy	,116 (1,289)
Adj. R <sup>2</sup>	0,106
N	122
Abhängige Variable	Konfliktniveau in den Ausschüssen

\*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$

Das dürfte auch daran liegen, dass gut 76 Prozent der nordrhein-westfälischen Ratsmitglieder über massive Haushaltsprobleme der Kommunen durch die Ausweisung von Kassenkrediten berichten, während dies in Baden-Württemberg nicht ein Ratsmitglied feststellt. Durch diese geringen Haushaltsspielräume in NRW sind zumindest starke parteipolitische ideologische Konflikte unwahrscheinlicher (Holtkamp 2008; 2010), die man eigentlich in der Konkurrenzdemokratie (ohne Berücksichtigung der intervenierenden Drittvariable Kassenkredite) erwarten müsste. Mittlerweile wurden in NRW sogar zwei Staatskommissare bestellt, die alle haushaltspolitischen Kompetenzen des Rates an sich ziehen und an deren nichtöffentlichen Sitzungen nicht mal die Ratsmitglieder teilnehmen dürfen. Die in der lokalen Politikforschung im Zuge der starken vertikalen Politikverflechtung seit Jahrzehnten konstatierten geringen kommunalen Handlungsspielräume wurden durch die tiefgreifende Haushaltskrise in vielen NRW-Kommunen weiter eingeschränkt. Deutlich wird diese in Abbildung 15. Während in NRW nur 46 Prozent der Befragten die Möglichkeit tiefgreifender Veränderungen sehen, sind es in Baden-Württemberg 67 Prozent und auch in Sachsen (49 %) und Brandenburg (57 %) liegen die Anteile höher.

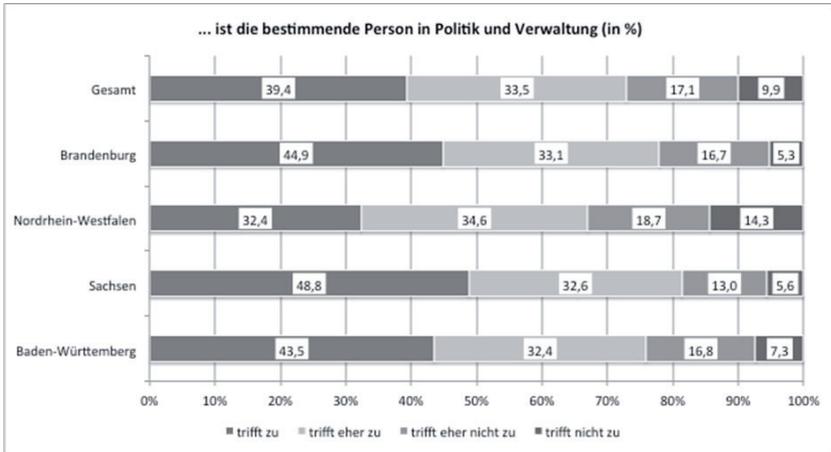


**Abb. 15** Möglichkeit von tiefgreifenden Veränderungen

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

In einem weiteren Schritt haben wir die Ausprägung der exekutiven Führerschaft in allen vier Bundesländern untersucht. In den in dieser Untersuchung verwendeten Extremtypen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie wird davon ausgegangen, dass exekutive Führerschaft Teil des konkordanten Modells von Kommunalpolitik ist und dass insbesondere ein geringer Grad der Parteipolitisation die Machtposition des Bürgermeisters stärkt. Die Mandatsträger haben bei niedriger Parteipolitisation eine schwache Position, weil sie nur von gering organisierten Parteien gestützt werden und weil in den Fraktionen ein uneinheitliches Abstimmungsverhalten dominiert und so der Bürgermeister seine eigenen Mehrheiten organisieren kann (Newiger-Addy 2002).

In unserer Ratsbefragung in NRW wird erwartungsgemäß der Bürgermeister weniger als bestimmende Person angesehen und die exekutive Führerschaft ist aus Sicht der Befragten damit weniger ausgeprägt (Abb. 16). Aber auch dort geben rund zwei Drittel der befragten Kommunalvertreter an, dass dieser eher die bestimmende Person sei. In den übrigen Ländern ist die Zustimmung höher.



**Abb. 16** Der Bürgermeister als bestimmende Person

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

In der anschließenden multivariaten Analyse wird schließlich deutlich, dass für den Kommunalverfassungsindex und die politische Kultur ein signifikanter Zusammenhang mit der exekutiven Führerschaft zu verzeichnen ist, wobei der Kommunalverfassungsindex wiederum den stärksten, wenn auch nur einen schwachen Einfluss hat. Insgesamt ist die Varianzaufklärung durch dieses Modell sehr klein (5,6 %).

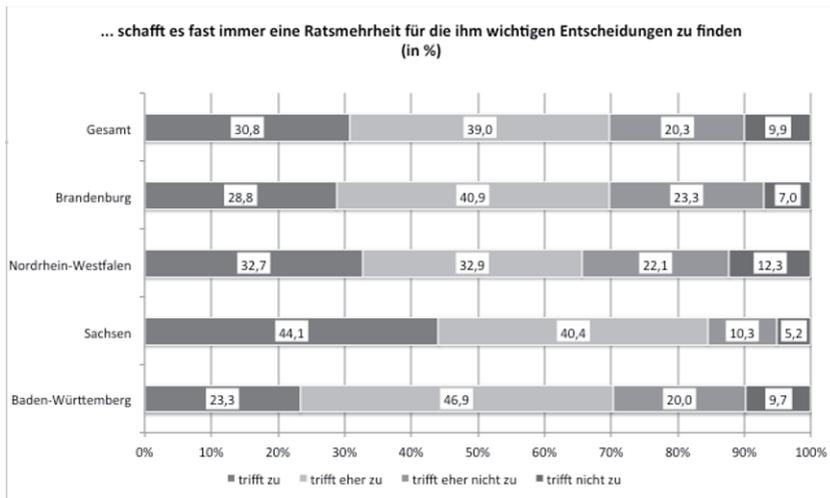
**Tab. 14** Multiple Regression zum Bürgermeister als bestimmende Person

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,194 (-,795)
Kommunalverfassung 2003	-,196 (-2,126)*
Ost-West-Dummy	-,075 (2,112)*
Adj. R <sup>2</sup>	0,056
N	122
Abhängige Variable	Bürgermeister als bestimmende Person

\*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$

Dabei schafft es der Bürgermeister in NRW weniger als in den neuen Bundesländern Ratsmehrheiten zu organisieren (Abb. 17). Dies kann auch auf die ausgeprägtere

Fraktionsdisziplin in NRW zurückgeführt werden, die es erschwert einzelne Ratsmitglieder aus den Fraktionen „herauszubrechen“. Beim Kumulieren und Panaschieren erwartet Wehling demgegenüber für den Bürgermeister keine Probleme bei Verhandlungen über Fraktionsgrenzen hinweg, seine politischen Mehrheiten zu suchen (Wehling 1989, S. 88), wobei sich dies in unserer Befragung in Bezug auf Baden-Württemberg weniger als für Sachsen bestätigt hat.



**Abb. 17** Der Bürgermeister bekommt seine Ratsmehrheiten zusammen  
 Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

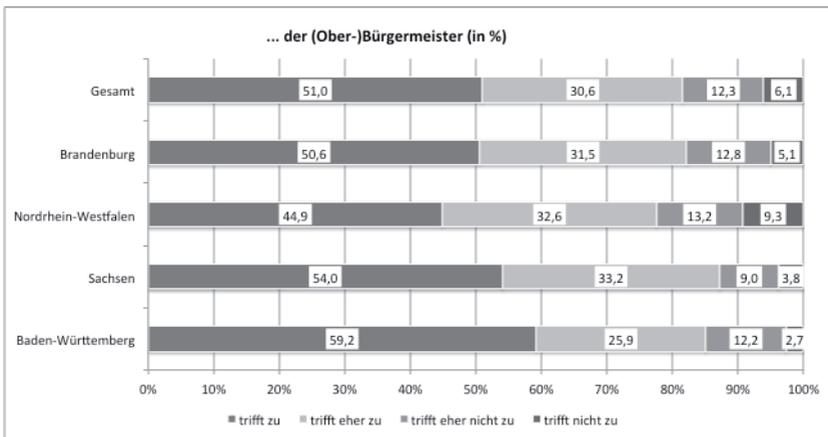
In der multivariaten Analyse bestätigt sich im signifikanten Maße der Einfluss der politischen Kultur in Ost- und Westdeutschland, während für die anderen Erklärungsvariablen kein nennenswerter Einfluss konstatiert werden kann. Auch in anderen empirischen Untersuchungen wurde in ostdeutschen Kommunen eine ausgeprägte exekutive Führerschaft konstatiert, die teilweise auf die geringe prozedurale Parteipolitisierung in Ostdeutschland zurückgeführt wird (vgl. Müller 2006, S. 29, 32; Duve 2005, S. 96f.; Newiger-Addy 2002).

**Tab. 15** Multiple Regression zum Mehrheiten organisierenden Bürgermeister

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,005 (-,052)
Kommunalverfassung 2003	-,066 (-,712)
Ost-West-Dummy	-,189 (-1,996)*
Adj. R <sup>2</sup>	0,019
N	122
Abhängige Variable	BM organisiert Mehrheiten

\*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$

Auch für die Haushaltspolitik haben wir nach der Stellung der Bürgermeister gefragt (Abb. 18). Hier hat der Bürgermeister ebenfalls eine dominante Position in allen Bundesländern, wobei dies allerdings vorwiegend auf die verwaltungsinterne Haushaltsaufstellung bezogen sein könnte. Aber auch bei dem Zustandekommen des Haushaltsplans hat der nordrhein-westfälische Bürgermeister die schwächste Position im Vergleich zu den anderen Amtsinhabern.



**Abb. 18** Wer nimmt beim Zustandekommen des Haushaltsplans eine besonders starke Stellung ein (OB)?

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

In der multivariaten Analyse hat keine Erklärungsvariable eine signifikante Beziehung zur perzipierten Machtposition des Bürgermeisters in der Haushaltspolitik. Die Gemeindegröße, die Kommunalverfassung sowie die politische Kultur spielen im Hinblick auf die exekutive Führerschaft in diesem Politikfeld offensichtlich keine Rolle. Eine Varianzaufklärung durch dieses Modell findet praktisch nicht statt (0,1 %).

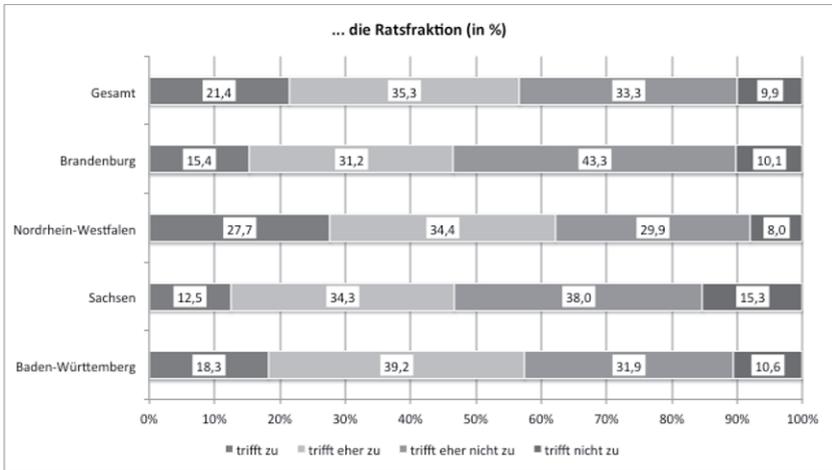
**Tab. 16** Multiple Regression zum Bürgermeister in der Haushaltspolitik

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,023 (-,241)
Kommunalverfassung 2003	-,136 (-1,444)
Ost-West-Dummy	-,074 (-,776)
Adj. R <sup>2</sup>	0,001
N	122
Abhängige Variable	Bürgermeister Haushaltspolitik

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Bei den Fraktionen verhält es sich umgekehrt. Sie haben in NRW und tendenziell auch in Baden-Württemberg eine relativ starke Position im Haushaltsberatungsprozess, während ihnen in Ostdeutschland mehrheitlich (eher) keine starke Stellung zugebilligt wird (Abb. 19).

In der multivariaten Analyse haben der Kommunalverfassungsindex und die politische Kultur eine hochsignifikante Beziehung zur Stärke der Fraktionen im Haushaltsprozess, während die Gemeindegröße bei diesem Item keine signifikante Rolle spielt. Der Einfluss der politischen Kultur ist mit Abstand am stärksten und kann als mittelstark eingeschätzt werden, während der Einfluss des Kommunalverfassungstyps eher schwach ist. Gegenüber der Stellung des Bürgermeisters im Haushaltsverfahren kann mit diesen Variablen die Stellung der Fraktionen deutlich besser erfasst werden.



**Abb. 19** Wer nimmt beim Zustandekommen des Haushaltsplans eine besonders starke Stellung ein (Fraktion)?

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

**Tab. 17** Multiple Regression zu den Fraktionen in der Haushaltspolitik

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,067 (-,749)
Kommunalverfassung 2003	,175 (2,027)*
Ost-West-Dummy	,327 (3,734)**
Adj. R <sup>2</sup>	0,159
N	122
Abhängige Variable	Fraktionen Haushaltspolitik

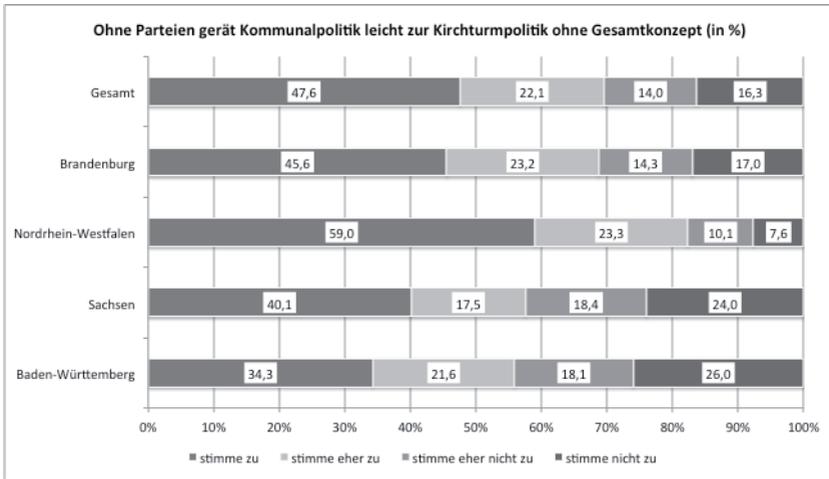
\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

## 4 Inhaltliche Parteipolitisierung und konkordante Einstellungen

Abschließend sollen die inhaltliche Parteipolitisierung und die konkordanten Einstellungen auf Divergenzen zwischen den Bundesländern untersucht und in Bezug zu den drei unabhängigen Variablen gesetzt werden.

### 4.1 Konkordante und konkurrenzdemokratische Einstellungen

In Ratsuntersuchungen werden häufig ähnliche Fragen gestellt, um konkordante Einstellungen zu messen (vgl. Gabriel 1984; Gehne/Holtkamp 2005), die wir in dieser Studie auch verwendet haben. Wie es zu erwarten war, stimmen mehr Ratsmitglieder in NRW als in den anderen Bundesländern der Aussage zu, dass ohne Parteien die Kommunalpolitik zur Kirchturmpolitik mutiert (Abb. 20). Darauf folgen die brandenburgischen Ratsmitglieder und das Schlusslicht bildet hinsichtlich der Zustimmung zu diesem Item Baden-Württemberg, wie es auch der Kommunalverfassungsindex erwarten ließ.



**Abb. 20** Parteien in der Kommunalpolitik I  
 Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

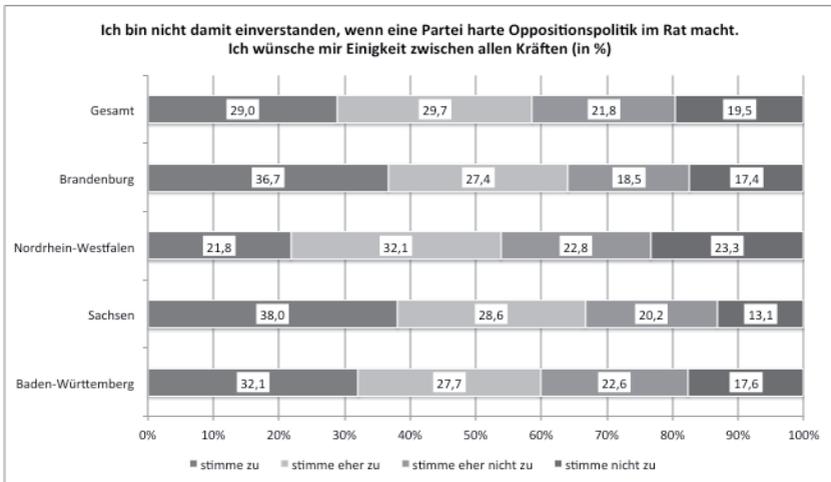
In der multiplen Regressionsrechnung ergibt sich ein sehr starker und hochsignifikanter Einfluss des Kommunalverfassungstyps, während die Gemeindegröße und die politische Kultur in Ost- und Westdeutschland demgegenüber die Unterschiede zwischen den Befragten nicht erklären können. Aber der Einfluss der Kommunalverfassung sorgt für eine gute Erklärungskraft des Modells (42,2 %).

**Tab. 18** Multiple Regression zur Notwendigkeit von Parteien für die Kommunalpolitik

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,092 (-1,254)
Kommunalverfassung 2003	,631 (8,826)***
Ost-West-Dummy	,009 (.129)
Adj. R <sup>2</sup>	0,422
N	122
Abhängige Variable	Notwendigkeit für Parteien für Kommunalpolitik

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Auch der Wunsch nach Einigkeit in der Kommunalpolitik und eine negative Bewertung von harter Oppositionspolitik findet in NRW die niedrigste Unterstützung (Abb. 21). Gerade in Ostdeutschland wird diese negative Bewertung der funktionalen Gewaltenteilung zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen von den meisten Ratsmitgliedern geteilt.

**Abb. 21** Parteien in der Kommunalpolitik II

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

In der multivariaten Analyse haben alle drei unabhängigen Variablen einen signifikanten, schwach bis mäßigen Einfluss in der erwarteten Richtung. Die Zu-

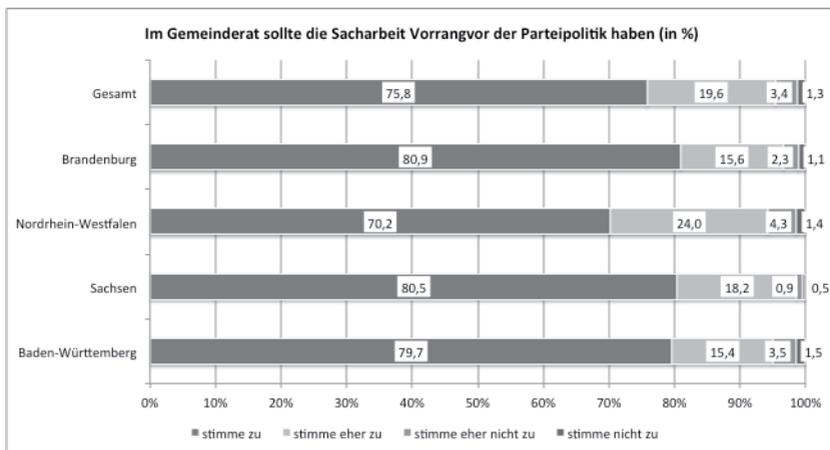
stimmung zu diesem Item steigt mit sinkender Einwohnerzahl, konkordanterer Kommunalverfassung sowie in Ostdeutschland.

**Tab. 19** Multiple Regression zur Akzeptanz von harter Oppositionspolitik

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,243 (2,843)**
Kommunalverfassung 2003	-,280 (3,364)***
Ost-West-Dummy	-,170 (2,008)*
Adj. R <sup>2</sup>	0,219
N	122
Abhängige Variable	Akzeptanz von harter Oppositionspolitik

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Mit großer Mehrheit wird von allen Ratsmitgliedern betont, dass die Sacharbeit vor der Parteipolitik im Stadtrat Vorrang haben sollte, wobei erwartungsgemäß in NRW die Zustimmung zu diesem Item etwas geringer ausfällt (Abb. 22). Diese hohen Zustimmungswerte könnten auch auf „sozial erwünschtes Antwortverhalten“ zurückgeführt werden, weil die Mandatsträger schon wissen, dass Parteipolitik im Vergleich zur „Sacharbeit“ in der lokalen Öffentlichkeit negativ konnotiert ist.



**Abb. 22** Parteien in der Kommunalpolitik III

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

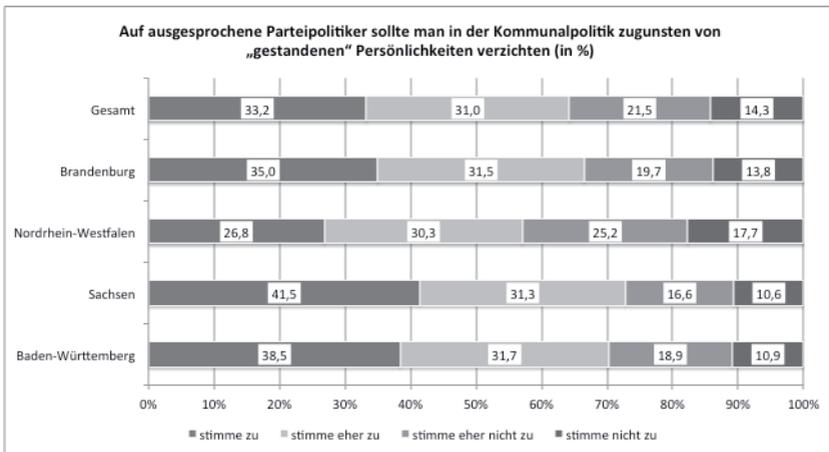
Signifikante, aber eher schwache Beziehungen, sind bei diesem Item für den Kommunalverfassungsindex in der erwarteten Richtung zu konstatieren. Die Gemeindegroße hat dagegen, anders als es erwartbar wäre, keinen signifikanten Einfluss. Die politische Kultur spielt bei dieser Frage keine Rolle. Die Varianzaufklärung in diesem Modell ist gering (15,2 %).

**Tab. 20** Multiple Regression zur Sacharbeit vor Parteipolitik

Modell	
Einwohnerzahl 2012	,217 (2,432)
Kommunalverfassung 2003	-,236 (-2,718)*
Ost-West-Dummy	-,136 (-1,543)
Adj. R <sup>2</sup>	0,152
N	122
Abhängige Variable	Sacharbeit vor Parteipolitik

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Auch auf ausgesprochene Parteipolitiker wollen in NRW weniger Ratsmitglieder verzichten als es besonders in Sachsen und auch in den übrigen Ländern der Fall ist (Abb. 23).



**Abb. 23** Parteien in der Kommunalpolitik IV

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

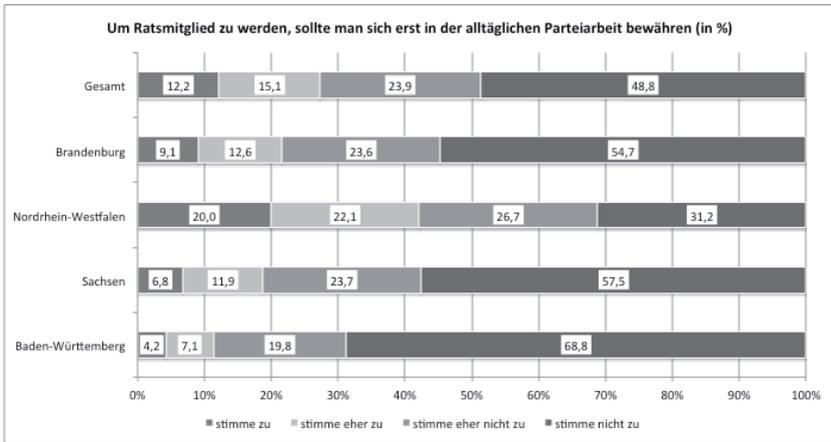
In der multivariaten Analyse hat lediglich der Kommunalverfassungsindex einen hochsignifikanten und starken Einfluss auf die Zustimmung zu diesem Item. Politische Kultur und Gemeindegröße haben demgegenüber keinen signifikanten Einfluss. Die Varianzaufklärung in diesem Modell ist gering (19,8 %) und wird allein durch die Kommunalverfassungsvariable getragen.

**Tab. 21** Multiple Regression zum Verzicht auf ausgesprochene Parteipolitikern

Modell	
Einwohnerzahl 2012	,055 (.638)
Kommunalverfassung 2003	-,418 (-4,961)**
Ost-West-Dummy	-,106 (-1,233)
Adj. R <sup>2</sup>	0,198
N	122
Abhängige Variable	Verzicht auf ausgesprochene Parteipolitiker

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

Die vorherige Bewährung der Ratsmitglieder in der Parteiarbeit wird noch am stärksten von den nordrhein-westfälischen Kommunalparlamentariern unterstützt, während dies in Baden-Württemberg kaum denkbar ist (Abb. 24). In Brandenburg und Sachsen ist man mehrheitlich ebenfalls kritisch, allerdings nicht ganz so stark wie in Baden-Württemberg.



**Abb. 24** Parteien in der Kommunalpolitik V

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

In der statistischen Analyse ist ein sehr starker und hochsignifikanter Einfluss des Kommunalverfassungsindex zu konstatieren, der für eine hohe Varianzaufklärung sorgt (50,4 %). Demgegenüber haben die politische Kultur und die Gemeindegröße keinen signifikanten Zusammenhang mit der Aussage zur Bewährung in der Parteiarbeit.

**Tab. 22T** Multiple Regression zur Voraussetzung sich in der Parteiarbeit zu bewähren

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,172 (-2,523)
Kommunalverfassung 2003	,654 (9,872)**
Ost-West-Dummy	,016 (,241)
Adj. R <sup>2</sup>	,504
N	122
Abhängige Variable	Parteiarbeit bewähren

\* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001

## 4.2 Inhaltliche Parteipolitisierung

Als weitere Hypothese gingen wir davon aus, dass in Bundesländern mit eher konkurrenzdemokratischer Kommunalpolitik, wie beispielsweise in NRW, die Differenz zwischen eher linken und eher rechten<sup>6</sup> Parteien ausgeprägter ist als beispielsweise in Baden-Württemberg. Dies ist aber bei allen Items zur Haushaltspolitik und zu allgemeinen politischen Zielen nicht der Fall, so dass diese Hypothese zu verwerfen ist.

Beispielhaft soll hier die Parteidifferenz bei den allgemeinen politischen Zielen aufgeführt werden. Die Ratsmitglieder wurden gebeten eine Rangfolge zwischen fünf kommunalpolitischen Zielen zu bilden, je nachdem wie wichtig sie die Ziele für sich einschätzen. In Abbildung 24 ist die Höhe und Richtung der Mittelwertdifferenz zwischen rechten und linken Parteien abgetragen. Ein Wert nahe 0 bedeutet, dass es kaum oder gar keinen Unterschied zwischen den Angehörigen rechts- und linksgerichteter Parteien in der Wichtigkeit eines allgemeinen politischen Ziels gibt. Die Differenz ist bei langen Balken höher. Bewegen sich die Balken im Plus-Bereich des Diagramms, ist dieses Ziel für die linksgerichteten Parteien wichtiger als für die rechtsgerichteten. Bewegen sich die Balken in den Minus-Bereich verhält es sich genau umgekehrt.

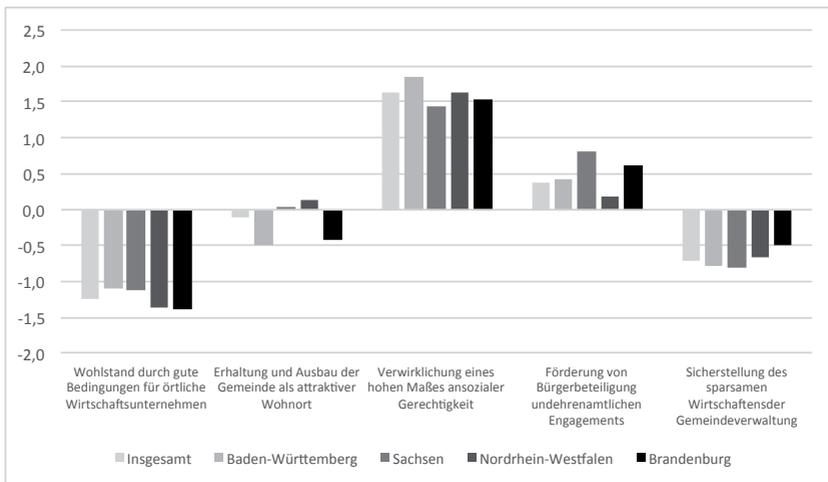
Abbildung 24 verdeutlicht *erstens*, dass sich die Parteiangehörigen hinsichtlich der Bewertung der Förderung von Wirtschaftsunternehmen und der Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit sehr stark und hinsichtlich der Sicherstellung eines sparsamen Wirtschaftens sichtbar unterscheiden. Im Durchschnitt wird die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit von Mitgliedern der linksgerichteten Parteien um 1,6 Ränge wichtiger bewertet als von den Mitgliedern rechtsgerichteter Parteien. Diese wiederum bewerten die Förderung von Wirtschaftsunternehmen um ca. 1,2 Ränge durchschnittlich wichtiger. Die anderen beiden Ziele weisen zwischen den Parteigruppen nur geringfügige Unterschiede auf. *Zweitens* wird deutlich, dass diese Unterschiedlichkeit in der Bewertung der politischen Ziele in allen Bundesländern in dieselbe Richtung gehen und dass das Niveau in den Unterschieden auch vergleichbar hoch ist. Davon ist selbstverständlich das Ziel „Erhaltung und Ausbau der Gemeinde als attraktiver Wohnort“ ausgenommen, weil die Mittelwertdifferenz um den Nullpunkt streut.

Drittens verdeutlicht die Abbildung, dass zwischen konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Parteiensystemen kein nennenswerter Unterschied zwischen

---

6 Bei dieser Variable wurden Wählergemeinschaften ausgeklammert und sie ist dichotomisiert als eher rechts (CDU, FDP) und eher links (SPD, Grüne, Linke).

den Parteien besteht, wie es angenommen wurde. Gerade in Baden-Württemberg mit seiner wenig politisierten Kommunallandschaft ist die Mittelwertdifferenz bei der sozialen Gerechtigkeit unter allen Bundesländern am höchsten. Dagegen ist die Mittelwertdifferenz hinsichtlich der Förderung von Wirtschaftsunternehmen unter allen Ländern in Baden-Württemberg am geringsten. Zwischen den Bundesländern lassen sich demnach keine durchgängigen Muster erkennen. Mal weisen eher konkordanzdemokratische Bundesländer eine eher geringe Mittelwertdifferenz auf, mal haben sie wiederum eine größere Mittelwertdifferenz.



**Abb. 25** Mittelwertdifferenz zwischen eher linken und eher rechten Parteien im Bundesländervergleich

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

Anschließend wurde eine einfaktorielle Varianzanalyse vorgenommen, um zu überprüfen, ob die Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den Parteiblöcken zufällig oder systematisch sind. Bei den Items mit höheren Mittelwertdifferenzen sind die Unterschiede zwischen den Parteigruppen fast immer signifikant, d. h. es handelt sich nicht um einen zufälligen Unterschied, sondern die Ratsmitglieder von CDU und FDP sowie von SPD, Grünen und Linken unterscheiden sich hinsichtlich einzelner allgemeiner politischer Ziele nachweislich voneinander. Ratsmitglieder linksgerichteter Parteien halten danach die Wirtschaftsförderung für weniger wichtig

und die soziale Gerechtigkeit für deutlich wichtiger als die Kollegen der anderen Parteien. Dieser signifikante Unterschied gilt für alle Bundesländer.

**Tab. 23** Varianzanalyse zwischen links- und rechtsgerichteten Parteien

	BB	NW	SN	BW
Wohlstand durch gute Bedingungen für örtliche Wirtschaftsunternehmen	Mittelwerte			
rechts	1,67	1,99	1,72	2,13
links	3,06	3,35	2,84	3,22
Mittelwertdifferenz	-1,39*	-1,37*	-1,13*	-1,09*
Signifikanz	,00 / ,00	,00 / ,00	,00 / ,00	,00 / ,00
Verwirklichung eines hohen Maßes an sozialer Gerechtigkeit	Mittelwerte			
rechts	4,16	4,04	4,21	4,05
links	2,62	2,41	2,77	2,20
Mittelwertdifferenz	1,54*	1,63*	1,44*	1,85*
Signifikanz	,00 / ,00	,00 / ,00	,00 / ,00	,00 / ,00
Erhaltung und Ausbau der Gemeinde als attraktiver Wohnort	Mittelwerte			
rechts	2,22	2,54	2,41	2,29
links	2,63	2,40	2,38	2,78
Mittelwertdifferenz	-0,42	0,15	0,03	-0,50*
Signifikanz	,18 / ,21	,38 / ,37	,74 / ,074	,02 / ,02
Förderung von Bürgerbeteiligung und ehrenamtlichen Engagements	Mittelwerte			
rechts	4,10	3,93	4,28	4,04
links	3,47	3,03	3,47	3,63
Mittelwertdifferenz	0,62*	0,18	0,82*	0,41
Signifikanz	,00 / ,00	,11 / ,12	,01 / ,01	,08 / ,06
Sicherstellung des sparsamen Wirtschaftens der Gemeindeverwaltung	Mittelwerte			
rechts	2,69	2,36	2,38	2,29
links	3,19	3,03	3,18	3,08
Mittelwertdifferenz	-0,50	-0,67*	-0,80*	-0,78*
Signifikanz	,11 / ,09	00 / ,00	,03 / ,04	,00 / ,00

\* Mittelwertdifferenz ist auf der Stufe 0.05 signifikant

Die Signifikanztests sind das Welch-Verfahren und das Bron-Forsythe-Verfahren.

Diese Parteidifferenz bei politischen Einstellungen wurde bereits in einigen anderen Untersuchungen festgestellt (z. B. Ahlstick und Kunz 1994, S. 200). Allerdings muss dies nicht zugleich zu einer Parteidifferenz beim Policy-Output führen. Bisherige Untersuchungen zur Parteidifferenz in der kommunalen Haushaltspolitik zeigen überwiegend, dass linke Parteien nicht zu höheren Ausgaben oder höheren Steuern tendieren (Wagschal 1996, Holtkamp 2000, Holtkamp 2008). Dies hat sich in unserem DFG-Projekt auch in der Aggregatdatenanalyse bestätigt (Bogumil/Holtkamp/Junkernheinrich/Wagschal 2015). Es gibt also unterschiedliche ideologische Prioritäten der Ratsmitglieder, aber diese sind nicht in NRW größer als in Baden-Württemberg und führen aufgrund der restriktiven Rahmenbedingungen der kommunalen Ebene (Politikverflechtung, Haushaltsaufsicht etc.) kaum zu variierenden materiellen Politikergebnissen<sup>7</sup>.

---

## 5 Fazit

Die multiplen Regressionen haben die Hypothesen zum Zusammenhang zwischen den drei unabhängigen Variablen und den Ausprägungen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie überwiegend – mit Ausnahme der Parteidifferenz – bestätigt. Mit niedrigen Werten auf dem Kommunalverfassungsindex (durch schwächere rechtliche Kompetenzen des Bürgermeisters und starre Ratslisten bei der Kommunalwahl) gehen eher konkurrenzdemokratische Konstellationen einher, die mit steigender Gemeindegröße und mit Lage in Westdeutschland noch mal forciert werden. Hervorzuheben ist insbesondere der nicht nur hochsignifikante, sondern auch häufig starke Zusammenhang zwischen Kommunalverfassungsindex und Konkurrenz- bzw. Konkordanzdemokratie. Institutionen machen also für die Akteurskonstellationen vor Ort durchaus einen Unterschied, ohne diese zu determinieren. Die häufiger in der lokalen Politikforschung vorgetragene Hypothese, dass die Kommunalverfassung keinen größeren Unterschied macht (vgl. zuletzt Egner 2013, S. 246), ist damit aus unserer Sicht widerlegt. Kommunalverfassungen, die dem Bürgermeister mehr formale Kompetenzen einräumen, führen zu

---

7 Zu anderen Ergebnisse kommt lediglich Volker Kunz (2000), der aber in seiner quantitativen Analyse der kommunalen Haushaltspolitik den variierenden Einfluss der Haushaltsaufsicht nicht berücksichtigt und diesen systematisch unterschätzt, wenn er z. B. davon ausgeht, dass die Hebesätze von Grundsteuern und Gewerbesteuern kommunal autonom festgesetzt werden, während die Aufsicht in der Praxis gerade bei Kommunen mit Kassenkrediten bis hin zur Bestellung von Staatskommissaren massiv Einfluss nehmen.

einer ausgeprägten exekutiven Führerschaft, wobei dann vor Ort zusätzlich viele endogene Variablen, wie z. B. die erworbene Fach- und Führungskompetenz des Bürgermeisters, ins Spiel kommen (Banner 2006).

Für die Gemeindegröße sind hingegen kaum starke, aber immerhin signifikante Beziehungen zu konstatieren. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass hier „nur“ die Gemeindegrößenklasse zwischen 20.000 und 100.000 betrachtet wurde. Gerade die durchschnittlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern dürften noch deutlicher ausfallen, wenn man alle Gemeindegrößenklassen in die Analyse miteinbeziehen würde, weil gerade in NRW die Kommunen über 100.000 Einwohner schwer ins Gewicht fallen, während beispielsweise in Baden-Württemberg gerade die Gemeinden unter 5.000 Einwohner am häufigsten vertreten sind, die es nach der Gebietsreform in den 1970er Jahren in NRW kaum noch gibt. Bei der Betrachtung aller Gemeindegrößenklassen wären also wahrscheinlich die baden-württembergischen Kommunen im Vergleich zu den nordrhein-westfälischen durchschnittlich noch deutlicher konkordanzdemokratisch geprägt, was allerdings in weiteren empirischen Untersuchungen zu verifizieren wäre.

Die politische Kultur in Ost- und Westdeutschland, die durch die räumliche Lage unter Berücksichtigung des Einflusses der Gemeindegröße und Kommunalverfassung operationalisiert wurde, hat schließlich auch keine starken, aber immerhin einige signifikante Beziehungen mit der abhängigen Variable Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie zu verzeichnen. Gerade kleinere Kommunen in Sachsen (mit einer konkordanten Kommunalverfassung) tendieren unter Berücksichtigung der drei unabhängigen Variablen besonders stark zur Konkordanzdemokratie. Dafür allerdings, dass bisher in der Literatur die besonderen Eigenschaften des Parteiensystems und der politischen Kultur in Ostdeutschland so hervorgehoben wurden, ist der Einfluss der politischen Kultur doch relativ gering. Das dürfte insbesondere darauf zurückzuführen sein, dass in der Transformations- und Parteienforschung der überlagernde Einfluss der Kommunalverfassung häufig zu wenig berücksichtigt wurde.

Insgesamt ist der Erklärungswert der drei unabhängigen Variablen in den Regressionsmodellen niedrig bis mittel ausgeprägt, was einen relativ großen Einfluss der endogenen Variablen (durch Eigenschaften und Handeln der kommunalen Akteure) erwarten lässt. So sind die drei unabhängigen Variablen sicherlich zwar für eine erste hypothesenartige Einordnung aller Kommunen in Deutschland als eher konkordanz- und konkurrenzdemokratisch geeignet, aber dies entbindet die lokale Politikforschung nicht von detaillierteren Untersuchungen der Akteurskonstellation vor Ort. Diese können von der durchschnittlich aufgrund der Ausprägungen der drei unabhängigen Variablen vorgenommenen Einordnung abweichen, was sich in den nächsten Kapiteln in den Fallstudien zeigen wird.

## Literatur

- Ahlstrich, K., & Kunz, V. (1994). Die Entwicklung kommunaler Aufgaben. In O. Gabriel, & R. Voigt (Hrsg.), *Kommunalwissenschaftliche Analysen* (S. 167-201). Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeier.
- Banner, G. (2006). Führung und Leistung der Kommune. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 45, 57-69.
- Bogumil, J. (2001). *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J., & Holtkamp, L. (2002). *Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie*. Hagen: FernUniversität Hagen.
- Bogumil, J., Holtkamp, L., Junkernheinrich, M., & Wagschal, U. (2014): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. *Politische Vierteljahresschrift* 55, 614-647.
- Duve, T. (2005). *Kommunale Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden. Auswirkungen der Gebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden im Land Brandenburg*. Hamburg: Dr. Kovac.
- Ellwein, T., & Zoll, R. (1982). *Wertheim. Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt*. München: Juventa-Verlag.
- Gabriel, O. W. (1984). Parlamentarisierung der Kommunalpolitik. In O. W. Gabriel, P. Haungs, & M. Zender (Hrsg.), *Opposition in Großstadtparlamenten* (S. 101-160). Melle: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Gehne, D., & Holtkamp, L. (2005). Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg. In J. Bogumil, & H. Heinelt (Hrsg.), *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern* (S. 87-141). Wiesbaden: Springer VS.
- Holtkamp, L. (2000). *Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien*. Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, L. (2008). *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Holtkamp, L. (2010). *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen*. Berlin: edition sigma.
- 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.
- Kunz, V. (1998). Die Hebesatzpolitik der kreisfreien Städte in den 80er Jahren. In: H. Mäding, & R. Voigt (Hrsg.), *Kommunal Finanzen im Umbruch (161-184)*, Opladen: Leske + Budrich.
- Kunz, V. (2000). *Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich*. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Lösche, P., & Walter, F. (1992). *Die SPD: Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Müller, T. (2006). *„Exekutive Führerschaft“ in der Gemeinde? DemokratiePolitik – Politikwissenschaftliche Arbeitspapiere aus dem Arbeitsbereich Politische Theorie und Ideengeschichte* Heft 1. Greifswald: o. V..
- Neuwig-Addy, G. (2002). *Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen*. Berlin: Weißensee-Verlag.

- Pähle, Katja (2011). *Kommunale Mandatsträger in der Herausforderung von Bürgerideal und Mandatspraxis*. Hamburg: Dr. Kovac.
- Schneider, H. (1991). *Kommunalpolitik auf dem Lande*. München: Minerva.
- Simon, K. (1988). *Repräsentative Demokratie in großen Städten*. Sankt-Augustin: Knoth.
- Wagschal, U. (1996). Der Einfluss von Parteien und Wahlen auf die Staatsverschuldung. *Swiss Political Science Review* 2, 305-328.
- Wehling, H.-G. (1989). Auswirkungen der Kommunalverfassung auf das lokale politisch-administrative Handeln. In D. Schimanke (Hrsg.), *Stadtdirektor oder Bürgermeister* (S. 84-96), Basel: Springer VS.
- Wehling, H.-G. (1999). Wer wird gewählt? Das Auswahlverhalten von Wählerinnen und Wählern bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg. *Der Bürger im Staat* 49, 180-183.
- Wehling, H.-G. (2003). Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. In: A. Kost, H.-G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in deutschen Ländern. Eine Einführung* (S. 23-40). Opladen: Springer VS.