

# Parteien in der Kommunalpolitik Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?

*Jörg Bogumil*

## 1 Einleitung

Parteienkrisen sind wahrlich nichts Neues. So hat Ulrich von Alemann (2000: 187) von 1949 bis Ende der 1990er Jahre allein zehn Parteienkrisen in Deutschland ausgemacht. Dennoch deuten die seit den 1990er Jahren rückläufige Zahl der Parteimitgliedschaften, die Überalterung der Parteien und die Abnahme der Parteiidentifikation der Wähler darauf hin, dass die Distanz zwischen Parteien und Bürgern zunimmt und es immer schwieriger wird, dass Parteien die ihnen zugeschriebenen Funktionen im politischen System erfüllen. Die Parteienverdrossenheit ist in den letzten Jahrzehnten stark angewachsen. Brachten in den 1980er Jahren noch 50 % der Bürger den Parteien Vertrauen entgegen, sind es im Jahre 2005 nur noch gerade mal 12 % (Wiesendahl 2006: 94f). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht überzogen, von einer schweren Krise der Parteien zu sprechen (Holtkamp 2008a: 287).

Grund für diese Entwicklungen sind nicht nur gesellschaftliche Veränderungsprozesse, sondern auch die „Kommunikations-, Realitäts- und Problemlösungsverluste“ (Oberreuter 2003: 98) innerhalb der Parteien. Die Diskussion um das Ausmaß der Krise und mögliche Gegenmaßnahmen wird nun zumeist auf nationaler und subnationaler Ebene geführt. Die lokale Ebene wird vor allem dann thematisiert, wenn man sich wieder Hoffnung machen will. Lokalparteien gelten als diejenigen, die sich am ehesten gegenüber den Bürgern öffnen können. Hier finden seit Anfang der 1990er Jahre zudem umfassende Reformprozesse statt.<sup>1</sup> Zu beobachten sind zwei widersprüchliche Trends, ein Partizipations- und ein Ökonomisierungstrend.<sup>2</sup> Zum Partizipationstrend sind die flächendeckende Reform der Kommunalverfassungen durch die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters und kommunale Referenden sowie die zunehmende Bedeutung von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagements zu rechnen (vgl. Bogumil 2001; Holtkamp 2006).

Ist die kommunale Ebene, nicht zuletzt angesichts der umfassenden Reformmaßnahmen der letzten Jahre, nun ein „Hoffnungsträger in der Parteienkrise“? Kann hier Politiker- und Parteienverdrossenheit abgebaut werden? Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden. Hierzu werden zunächst die „umstrittene“ Rolle von Parteien auf der lokalen Ebene und die mit ihr verbundenen normativen Vorstellungen näher betrachtet (2). Anschließend werden das kommunale Entscheidungssystem und die Funktion von Parteien in diesem näher betrachtet (3), bevor ein kurzer Blick auf Perspektiven lokaler Parteien folgt (4).

---

<sup>1</sup> Die Gründe dafür liegen neben den erwähnten Legitimations- und Steuerungsproblemen repräsentativer Politikformen in der immer schwieriger werdenden öffentlichen Finanzlage sowie in Liberalisierungs- und Privatisierungsvorgaben der Europäischen Union.

<sup>2</sup> Zum Ökonomisierungstrend sind die Managerialisierung der Kommunalverwaltung (Neues Steuerungsmodell), die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen und das verstärkte Aufkommen von Public Private Partnerships (PPP) zu rechnen. Dieser Trend wird hier nur am Rande betrachtet.

## 2 Die umstrittene Rolle von Parteien auf kommunaler Ebene

Kommunale Selbstverwaltung galt lange Zeit als relativ „unpolitisches“ Gebilde. Zu erinnern ist an die Auffassung Theodor Eschenburgs, dass es keine christdemokratische Straßenbeleuchtung und keine sozialdemokratische Bedürfnisanstalt gebe, dass also Detaillösungen in der Regel unpolitisch sind. Die Vorstellung der unpolitischen Gemeinde ist im liberalen Bürgertum im 19. Jahrhundert entstanden und prägt durchaus noch Teile der deutschen Kommunalrechtswissenschaft (vgl. Bogumil 2001: 15). Hier wird unterstellt, dass die Gegenstände kommunaler Verwaltung im Wesentlichen technischer Natur (unpolitische Sachentscheidungen) sind, die von kompetenten Verwaltungsfachleuten bewältigt werden können. Deshalb wird eine Parlamentarisierung oder Parteipolitisierung der Kommunalpolitik abgelehnt und das Gewaltenteilungsprinzip für die kommunale Ebene nur eingeschränkt gelten gelassen. Man spricht sich stattdessen für einen starken und mit eigener Organstellung versehenen Bürgermeister aus, der die Legitimation seiner starken Stellung aus der Direktwahl bezieht (z.B. Knemeyer 1993).

Orientiert man sich jedoch, wie z.B. Grauhan, an dem demokratietheoretischen Anspruch der Selbstbestimmung, so wird Politik als das „Wählen unter alternativen Handlungsmöglichkeiten“ verstanden (Grauhan 1972: 149). Verwaltungsbereiche, in denen zwischen unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten gewählt werden kann, sind der Sphäre der Politik zuzurechnen und dem politischen Willensbildungsprozess zugänglich zu machen. Damit wird der Gegensatz zwischen Politik und Verwaltung hinfällig. Diese Vorstellung ist davon geprägt, dass es keine unpolitische Verwaltung gibt und deshalb auch in der kommunalen Selbstverwaltung die Verfahren parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie greifen müssen. Die Grundgesetzbestimmung, dass die Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken, gilt auch für die lokale Ebene. Diese Auffassung ist seit den 1970er Jahren in der lokalen Politikforschung weit verbreitet.

Lange Zeit standen sich die von Politikwissenschaftlern vertretene Position der Präferenzierung konkurrenzdemokratischer Muster – also eine stärkere Parteipolitisierung und eine weniger ausgeprägte exekutive Führerschaft – und die den juristischen Diskurs dominierende Position der unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption weitgehend unversöhnlich gegenüber. Lars Holtkamp hat nun in seiner Habilitationsschrift (2008a) mit Recht darauf aufmerksam gemacht, dass es mittlerweile nicht *die* rechtswissenschaftliche und *die* politikwissenschaftliche normative Position zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik gibt. In der Rechtswissenschaft gibt es neben der oben erwähnten Vorstellung von einer unpolitischen Selbstverwaltung mit geringen kommunalen Handlungsspielräumen ein an Rotteck orientiertes Selbstregierungskonzept mit größeren Handlungsspielräumen, in dem stärker die Bürger selbst und weniger die Parteien an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollen. In der Politikwissenschaft gibt es neben dem Konzept der Konkurrenzdemokratie auch das der Konkordanzdemokratie, welches im Kern deckungsgleich mit dem am Selbstregierungskonzept orientierten juristischen Diskurs ist. In beiden letztgenannten Konzepten wird anerkannt, dass es auch in der kommunalen Selbstverwaltung um politische Entscheidungen geht, wobei allerdings die Parteipolitisierung nur gering ausgeprägt sein soll und stattdessen die Direktwahl des Bürgermeisters, Bürgerbegehren und Formen der kooperativen Demokratie den Bürgern mehr Partizipationsmöglichkeiten eröffnen sollen (Holtkamp 2008a: 90).

Im Kern unterscheidet Holtkamp damit drei Positionen: Konkurrenzdemokratie, Konkordanzdemokratie/Selbstregierung und unpolitische Selbstverwaltungskonzeption:

„Auch die Vertreter der kommunalen Konkordanzdemokratie (bzw. des Selbstregierungs-konzepts) gehen davon aus, dass die kommunale Selbstverwaltung politisch *ist* und auch nicht auf den Vollzug staatlicher Normen reduziert werden *sollte*. Konkordanzdemokratische Ansätze präferieren lediglich eine geringere Parteipolitisation und eine stärker ausgeprägte exekutive Führerschaft, weil sie davon ausgehen, dass dies im Vergleich zur Konkurrenzdemokratie zu einer höheren Input- und Output-Legitimität des kommunalpolitischen Systems führt.“ (Holtkamp 2008: 272)

Holtkamp sieht es mit Recht als Fortschritt an, dass nach jahrhundertelanger Dominanz der unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption von der überwiegenden Mehrheit der Juristen mit dem Selbstregierungs-konzept mittlerweile eingeräumt wird, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht unpolitisch ist. Auf politikwissenschaftlicher Seite ist zudem neben die vorher dominierende Vorstellung der Konkurrenzdemokratie die der kommunalen Konkordanzdemokratie getreten. Dies versachlicht die Diskussion und öffnet den Blick für die eigentlich spannenden *empirischen* Fragen: Welche Funktionen nehmen Parteien im kommunalen Entscheidungsprozess wahr und welche Ergebnisse zeitigt dies?

### 3 Kommunale Entscheidungsprozesse zwischen Konkordanz und Konkurrenz

Die Ausgestaltung kommunaler Entscheidungsprozesse hängt von verschiedenen unabhängigen Erklärungsfaktoren ab, zu denen die Gemeindegröße, das institutionelle Arrangement der Kommunalverfassungen, lokale politisch-kulturelle Faktoren und persönliche Konstellationen zählen. Allgemeine Merkmale kommunaler Entscheidungsprozesse sind darüber hinaus Verwaltungsdominanz, eine enge Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung und die Existenz informeller Vorentscheidergremien (Bogumil 2001: 102).

In der kommunalwissenschaftlichen Debatte wurde bezogen auf die unabhängigen Erklärungsfaktoren immer besonderes Augenmerk auf das *institutionelle Arrangement der Kommunalverfassung* gelegt. Es ist weitgehend unstrittig, dass es einen Zusammenhang zwischen der Entscheidungsstruktur in Form der Kommunalverfassung und den Entscheidungsprozessen gibt. Allerdings entfalten sich die handlungsprägenden Eigenschaften von Institutionen nicht auf direktem Wege, sondern vermittelt, da die einzelnen Regelungen, wie der Wahlmodus und die Kompetenzen des Verwaltungschefs, das Wahlsystem (Kumulieren, Panaschieren, Sperrklausel) oder Regelungen zu kommunalen Referenden die Eigenschaften von Entscheidungsprozessen beeinflussen.

Weniger beachtet wird häufig der zweite zentrale Erklärungsfaktor, die *Gemeindegröße*. Sie hat nach Ansicht des Autors die stärksten Auswirkungen auf die *politics*. Größere Kommunen haben zum einen ausdifferenziertere professionalisierte Entscheidungsstrukturen, schwierigere Koordinationsaufgaben und ein höheres Konfliktniveau in der Kommune. Vor allem aber steigt mit zunehmender Gemeindegröße die *Parteipolitisation* an (Ellwein/Zoll 1982: 32; Hennecke 1999: 134). Unter größeren Verhältnissen löst sich Politik eher von ihrem Sozialgefüge ab, um ein Eigenleben zu führen, als unter kleineren. Lokalpolitik wird dann nicht mehr als „unpolitischer“ Bereich empfunden, so wie ihn Lehbruch am Beispiel kleiner Gemeinden aus Süddeutschland beschrieben hat, nämlich „dass sie den

Bürgern der Gemeinde als noch in ihrer eigenen Reichweite befindlich erscheint“, die sich noch nicht vom alltäglichen gesellschaftlichen Zusammenleben abgelöst hat (Lehmbruch 1972: 5). Lokalpolitik in kleinen Kommunen wird noch nicht als eigengesetzliche Sphäre verstanden. Die Bürger brauchen hier die Parteien nicht zur Orientierung, weil sie die Sachverhalte entweder selbst beurteilen können oder wenigstens persönlich bekannten Honoratioren ein solches Urteilsvermögen zutrauen. Auch in Kleinstädten kommt der Kommunalpolitik vor allem eine Repräsentationsfunktion für soziale Gruppen zu und weniger eine Entscheidungsfunktion, denn die Gemeindeangelegenheiten werden vor allem als Sachangelegenheiten behandelt.<sup>3</sup> Mit zunehmender Gemeindegröße werden jedoch die Verhältnisse unüberschaubarer, das Bewusstsein der eigenen politischen Kompetenz schwächer und auch das persönliche Kennen von Kommunalpolitikern nimmt ab. Hier kommt den Parteien nun eine wichtige Orientierungsfunktion zu.

Bedenkt man diesen Zusammenhang, so ist es kaum verwunderlich, dass lokale Entscheidungsprozesse in NRW, welches ein Flächenland mit großen Städten und wenigen kleinen Gemeinden ist, immer in besonderem Maße von Parteipolitisierung geprägt waren. Hinzu kamen die Regelungen der norddeutschen Ratsverfassung, die durch das Offenlassen der Führungsstruktur eher zu fragmentierten Entscheidungsprozessen, einem gewissen Führungspluralismus und einer stärkeren Rolle der Parteien beitragen.<sup>4</sup>

In den 1990er Jahren vollziehen sich nun 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 zwischen wettbewerbs- und verhandlungsdemokratischen Formelementen*<sup>5</sup> (Bogumil 2001). Die sich hier faktisch seit den 1970er 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 Elementen unter Druck. Insgesamt kommt es (vor allem im kommunalen Entscheidungssystem NRWs, aber

<sup>3</sup> Dieser Sachverhalt ist gemeint, wenn Lehmbruch vom „Januskopf der Ortsparteien“ spricht. Diese neigen im Blick auf die Lokalpolitik dazu, ihre Parteilichkeit zu verleugnen und verhalten sich eher wie Vereine mit Familienausflügen und Sommerfesten, während sie hinsichtlich der Bundes- und Landespolitik bemüht sind, den Bürgern spezifisch parteipolitische Kriterien für ihre Wahlentscheidung zu vermitteln, insgesamt ein schwieriger Balanceakt (Lehmbruch 1972: 6f).

<sup>4</sup> Die politischen Parteien auf kommunaler Ebene haben im Bereich der ehemaligen britischen Besatzungszone zudem von vornherein eine Bevorzugung erfahren, die dazu geführt hat, dass die Wählervereinigungen hier immer schon schwächer waren (Lehmbruch 1972: 3). Allerdings gilt auch hier der Zusammenhang, dass die Stärke der Wählergruppen wächst, je kleiner die Gemeinden werden.

<sup>5</sup> Verhandlungsdemokratie fungiert als Oberbegriff für parteipolitische Konkordanz, kooperative Demokratie und direktdemokratische Vetopositionen. Systematisch werden in der Habilitationsschrift des Autors jedoch nur die Direktwahl des Bürgermeisters, das kommunale Referendum als auch der Ausbau kooperativer Formen der Demokratie herausgearbeitet und untersucht. In Anlehnung an die Argumentation Czadas, dass es verschiedene Dimensionen der Verhandlungsdemokratie gibt (Czada 2000), wird darauf hingewiesen, dass die direktdemokratischen und die kooperativen Formen kommunaler Demokratie unterschiedliche politische Handlungslogiken entwickeln. Die direktdemokratischen Elemente entfalten Verhandlungszwänge durch die Wirkung formaler Vetopositionen. Sie begrenzen das Mehrheitsprinzip, da durch sie institutionelle Vetopositionen geschaffen werden. Kooperative Bürgerbeteiligungsverfahren können dagegen eher dem Bereich der Organisation von Konsens im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips zugerechnet werden

in der Tendenz auch in Mittel- und Großstädten anderer Bundesländer) zu einer Ausdifferenzierung der Strukturen demokratischer Interessenvermittlung, zu einer Anreicherung der repräsentativen Entscheidungsformen durch direktdemokratische und kooperative Elemente. Das Aufweichen der Dominanz der Parteien scheint kaum aufhaltbar, da sich die Effekte der Modernisierungsmaßnahmen gegenseitig verstärken dürften. Im Kern geht es darum, auf der Basis repräsentativer Entscheidungsformen neue direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen zuzulassen und das Verhältnis zwischen diesen institutionell auszutarieren (Bogumil 2001: 256; Bogumil 2002: 47).

Abbildung 1: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene

	<b>Konkurrenzdemokratie</b>	<b>Konkordanzdemokratie</b>
<b>Nominierungsphase</b> innerparteiliche Selektionskriterien	Bewährung in der Parteiarbeit	soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung)
<b>Wahlkampfphase</b> Wahlkampfstrategie	starke Parteiorientierung	starke Kandidatenorientierung
<b>Wahlphase</b> Wahlverhalten	starke Parteiorientierung; niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften	starke Kandidatenorientierung; hohe Stimmenanteile von Wählergemeinschaften
<b>Regierungsphase</b> personelle Parteipolitisierung von Rat, Bürgermeister und Verwaltung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
prozedurale Parteipolitisierung	hohe Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung (mit Ausnahme von Kohabitationskonstellationen) Mehrheitsregel im Rat geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen	geringe Verflechtung  Einstimmigkeitsregel im Rat weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen
inhaltliche Parteipolitisierung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
exekutive Führerschaft	schwach ausgeprägt	stark ausgeprägt

Quelle: Holtkamp 2008a: 95.

Aufbauend auf diesen Thesen des Autors hat Lars Holtkamp zur Beschreibung der zwischen den Bundesländern stark variierenden kommunalen Entscheidungsstrukturen das Begriffspaar „Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie“ als zwei unterschiedliche Extremtypen der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene weiterentwickelt und präzisiert (Holtkamp 2006, 2008a). Anders als die klassischen Begriffe der vergleichenden Regierungslehre (Parlamentarismus, Präsidentialismus etc.) beziehen sich die Begriffe 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 (vgl. Abbildung 1).

„Die kommunale Konkordanzdemokratie ist geprägt durch eine geringe Parteipolitisierung von Rat und Bürgermeistern in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase bei gleichzeitig starker Dominanz des Bürgermeisters. Demgegenüber zeichnet sich kommunale Konkurrenzdemokratie durch eine starke Parteipolitisierung in allen Phasen und einen weniger einflussreichen Bürgermeister aus.“ (Holtkamp 2008a: 7).

Die Begriffe Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie beziehen sich hier ausschließlich auf *parteilpolitische* Konkordanz und Konkurrenz, also auf das Verhältnis der Parteien zueinander. Auch auf kommunaler Ebene gilt als konstitutives Unterscheidungsmerkmal, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Parlamentariern „gütliches Einvernehmen“ als Konfliktregelungsmuster dominiert (Lehmbruch 1991: 311), während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen geprägt wird.<sup>6</sup> 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: 150).

In seiner systematischen Bestandsaufnahme der Rolle von Parteien, Wählergemeinschaften und Bürgermeistern in der bundesdeutschen Kommunalpolitik von 1945 bis heute macht Holtkamp eine Tendenz in Richtung Konkordanzdemokratie aus, eine These, die gegen die frühere Parteipolitisierungsthese von Everhard Holtmann spricht.<sup>7</sup> Diese allgemeine These muss jedoch ausdifferenziert werden. So sind nach wie vor konkordanzdemokratische Muster eher in baden-württembergischen Kommunen anzutreffen, während in nordrhein-westfälischen Städten konkurrenzdemokratische Konstellationen prägend sind (Holtkamp 2008a). Ähnlich wie der Autor führt Holtkamp dies (neben der Pfadabhängigkeit der Konfliktregelungsmuster) vor allem auf die unterschiedliche Ausprägung zweier unabhängiger Variablen zurück: die durchschnittliche Gemeindegröße und die weiterhin

<sup>6</sup> Ansonsten geht Holtkamp aber davon aus, dass sich die Betriebsweise der kommunalen Konkordanzdemokratie grundlegend von der nationalen Ebene unterscheidet. Konkordanzdemokratie ist danach auf kommunaler Ebene nicht ein Elitkartell mit starken Parteiorganisationen und Ämterproporz als Klammern zur Verhinderung von ethnischen, religiösen oder ideologischen Konflikten – wie Gerhard Lehmbruch (1967) schon früh die österreichische Konkordanzdemokratie beschrieb –, sondern Ausdruck der Schwäche der Parteiorganisationen bei gleichzeitiger Dominanz des hauptamtlichen Verwaltungschefs und von Persönlichkeiten in der kommunalen Vertretungskörperschaft.

<sup>7</sup> Auch aus normativer Sicht erweisen sich nach Holtkamp konkordanzdemokratische gegenüber konkurrenzdemokratischen Mustern in den Kommunen unter den kaum veränderbaren Bedingungen geringer Handlungsspielräume und bestehender Vetopositionen im Hinblick auf die Input- und Outputlegitimität als leistungsfähiger (Holtkamp 2008a: 278). Bezogen auf die Großstädte scheint mir dies jedoch nur für den Fall von Kohabitationsfällen einleuchtend zu sein.

sehr stark variierenden kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen im Bundesländervergleich.

„(...) mit steigender Gemeindegröße, wachsendem Organisationsgrad der Parteien, weniger personenorientiertem Wahlrecht für die kommunalen Vertretungskörperschaften inklusive gekoppelter Rats- und Bürgermeisterwahl, starker Unterstützung durch überregionale Parteiorganisationen, geringen rechtlichen Kompetenzen des Verwaltungschefs und in eher linken Parteien (SPD, KPD und Grüne) (dominieren) eher konkurrenzdemokratische Muster.“ (ebd.: 270)

Bezogen auf die neuen Bundesländer zeigt sich ein Trend in Richtung Konkordanzdemokratie, der durch die durchschnittlich geringe Gemeindegröße, den niedrige Organisationsgrad der Parteien und die Konkordanz begünstigende Ausgestaltung des Kommunalrechts stabil bleiben sollte. Bezogen auf die Klein- und Mittelstädte der alten Bundesländer deutet sich ebenfalls ein Trend in Richtung Konkordanzdemokratie an, bedenkt man die weiterhin abnehmende Zahl der (aktiven) Parteimitglieder und die bezogen auf die Größe der Kommunen verhältnismäßig vielen Kommunalvertretungssitze, die seit dem Jahre 2000 forcierten kommunalrechtlichen Reformen in Richtung konkordanzdemokratischer Strukturen, die zu erwartenden zeitversetzten Lerneffekte der Parteien im Zuge der bereits umgesetzten Wahlrechtsreformen und die forcierte Ökonomisierung der Kommunalpolitik (vgl. ausführlich Holtkamp 2008a: 279ff). Allerdings gesteht Holtkamp zu, dass in den Großstädten auch zukünftig trotz zu erwartender rückläufiger Anzahl von aktiven Parteimitgliedern genügend potenzielle Rats- und Bürgermeisterkandidaten mit langjähriger Parteizugehörigkeit zur Verfügung stehen, die aufgrund der stärker ausgeprägten Parteiorientierung der großstädtischen Wähler auch gute Wahlchancen haben.

#### 4 Perspektiven lokaler Parteien

Folgt man den Ausführungen von Holtkamp, so gibt es wenig Anlass zur Hoffnung, dass die kommunale Ebene ein Hoffnungsträger für die Parteien ist. Die kommunale Ebene wird die Entwicklung in Richtung Kartellparteien nicht stoppen, sondern eher noch forcieren:

„Es besteht (...) ein erhebliches Interesse der Lokalparteien, sich gerade von den überregionalen Parteiorganisationen und deren programmatischen Aussagen abzukoppeln, um überhaupt noch neue Freiwillige als Ratskandidaten rekrutieren zu können und für den Wähler bei ausgeprägter parteiloser Konkurrenz attraktiv zu bleiben. Zudem dürften die aufgrund der Entwicklung der Parteimitgliedschaften sich abzeichnenden Personalengpässe dazu führen, dass die wenigen aktiven Mitglieder von der Arbeit in den kommunalen Partei- und Ratsgremien weitgehend absorbiert werden und Kontakte zu überregionalen Parteigliederungen und deren Mandatsträgern gänzlich auf ‚funktionale‘ Beziehungen (Akquirierung von Landeszuschüssen, Aufstieg als Berufspolitiker etc.) reduziert werden. Damit wird die durch die Kartellparteienthese beschriebene vertikale Entkoppelung, die der These zur Folge von der nationalen Parteiebene ausgeht, ‚von unten‘ noch weiter verschärft und es fehlt im Sinne von innerparteilicher Demokratie dann weitgehend ‚eine ständige, kritische Basis für die höheren Parteigliederungen‘ (von Alemann 2000: 163).“ (Holtkamp 2008: 290)

Einerseits gibt es einen deutlichen Trend in Richtung konkordanzdemokratischer Strukturen und andererseits gibt es in den nach wie vor eher konkurrenzdemokratisch ausgerichtete-

ten Kommunen Probleme des Zusammenspiels von starker prozeduraler Parteipolitisierung und zunehmenden Vetopositionen. Somit dürfte der in den 1990er Jahren vollzogene Partizipationsschub in den Kommunen auch für die Landes- und Bundesebene in Deutschland kaum einen Ausweg aus der Parteienkrise bieten. In den Kommunen mit nach wie vor relativ hoher prozeduraler Parteipolitisierung werden die Handlungsspielräume für effektives staatliches Handeln durch diese Vetopositionen eingeschränkt. Sie sind kaum vereinbar mit einer gerade auf der Bundesebene dominierenden starken prozeduralen Parteipolitisierung. Die dort bereits heute hohe Anzahl von Vetospielern sollte nicht weiter erhöht werden, um die Reformfähigkeit nicht noch weiter einzuschränken. Denn gerade die perzipierte mangelnde Problemlösungskompetenz und Reformfähigkeit der Parteien bei parallel zunehmenden sozialen Problemen sind wesentliche Ursachen für die starke Parteienverdrossenheit.

Wenn die kommunale Ebene also kein Hoffnungsträger in der Parteienkrise ist, werden die lokalen Parteien damit nach der Phase des Erstarkens seit den 1970er Jahren nun zunehmend zum Auslaufmodell? Die Zeichen einer starken Krise sind ebenso kaum zu übersehen wie die Tendenzen in Richtung kommunaler Konkordanzdemokratie. Dennoch sind Parteien in den Mittel- und Großstädten nicht ersetzbar und konkurrenzdemokratische Strukturen sind hier immer noch ausgeprägt trotz aller Veränderungen institutioneller Rahmenbedingungen. Sie lassen sich *strukturell* nicht beseitigen, so dass von Auslaufmodell nicht die Rede sein kann.<sup>8</sup> Allerdings sind die Politikergebnisse angesichts der in vielen Kommunen eingeschränkten Handlungsspielräume und durch die veränderten Rahmenbedingungen nicht besonders legitimationsfördernd. Insbesondere die Zunahme unklarer Mehrheiten, z.B. durch den Wegfall der 5 % Hürde in NRW und die Zunahme von Kohabitationskonstellationen, führen zu den von Holtkamp angedeuteten Problemlagen im Zusammenspiel von starker prozeduraler Parteipolitisierung und zunehmenden Vetopositionen.

So bestätigt eine empirische Untersuchung über die Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5 %-Sperrklausel in NRW (vgl. Bogumil/Grohs/Holtkamp 2009) im Kern, dass die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung insbesondere in den Großstädten (über 100.000 Einwohner) gefährdet ist, da

- die Zahl der Ratsfraktionen sowie der Gruppierungen und Einzelbewerber ohne Fraktionsstatus seit der Abschaffung der Sperrklausel durchschnittlich um jeweils vier pro Stadt zugenommen hat, so dass aktuell durchschnittlich knapp 8 Fraktionen und Gruppierungen im Kommunalparlament der typischen nordrhein-westfälischen Großstadt sitzen;
- es in den nordrhein-westfälischen Großstädten durch den Einzug der vielen kleinen Gruppierungen erheblich erschwert ist, klare Mehrheiten und Koalitionen zu bilden;
- die Fragmentierung der Räte zu einer geringeren Sitzungs- und Verwaltungseffizienz führt, ohne dass durch die eingezogenen Gruppierungen neue inhaltliche Impulse in Form von Ratsentscheidungen zu konstatieren sind.

<sup>8</sup> Eine bestimmte Stärke von Parteien ist im Übrigen auch eine Voraussetzung, die ohnehin bestehende Verwaltungsdominanz in kommunalen Entscheidungsprozessen ein Stück weit auszugleichen. Auch wenn in der kommunalen Praxis Politik und Verwaltung notwendigerweise eng miteinander verflochten sind, da die gewählte Kommunalvertretung kein wesentliches politisches Ziel ohne die Verwaltung durchsetzen kann und die Verwaltung kein wesentliches administratives Ziel ohne die Kommunalvertretung erreichen kann, kommen Politik und Verwaltung doch unterschiedliche Rollen zu.

Gerade für die nordrhein-westfälischen Großstädte gilt, dass wenn der Oberbürgermeister im Kommunalparlament nicht über eine eigene, zuverlässige Mehrheit verfügt, er bei unklaren Mehrheitsverhältnissen immer damit rechnen muss, dass sich fallweise eine „Mobbingkoalition“ gegen ihn bildet. Die Verwaltung und Verwaltungsführung kann also nicht weitgehend unabhängig von den konkurrenzdemokratischen Kommunalparlamenten in NRW „funktionieren“. Die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen (starke Ratskompetenzen, Verhältniswahlrecht mit starren Listen, Dominanz extrem großer Kommunen und pfadabhängige konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster) führen dazu, dass auch nach der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters die Mehrheitsverhältnisse im Kommunalparlament nicht unwichtiger geworden sind. Unter den konkurrenzdemokratischen Bedingungen in 30 Großstädten NRWs, in denen 50 % der Bevölkerung leben, führt die starke Fragmentierung zu besonders ausgeprägten Problemen bei der Mehrheitsbildung und Regierungsfähigkeit.

Es ist daher dringend anzuraten, dass z.B. der Landesgesetzgeber in NRW eine einheitliche gesetzliche Sperrklausel von 2,5% im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht einführt, um die Fragmentierung und Zersplitterung der Großstadtparlamente maßgeblich zu reduzieren, ohne dass in den unteren bis mittleren Gemeindegrößenklassen der Grundsatz der Wahlgleichheit signifikant eingeschränkt würde, da hier ohnehin aufgrund der niedrigeren Anzahl von Ratsmandaten eine faktische Sperrklausel in gleicher Höhe besteht. Zudem ist zu überlegen, ob die Entkoppelung von Rats- und Bürgermeisterwahlen wieder zurückgenommen wird.

Vor allem aber sind die Rahmenbedingungen für kommunale Vertretungskörperschaften zu optimieren. Hier entsteht eine neue Debatte um die Professionalisierung der Kommunalpolitik (vgl. Reiser 2006; Holtkamp 2009). Schon jetzt weisen die eher konkurrenzdemokratischen Kommunen in NRW mit Ausnahme der Aufwandsentschädigung<sup>9</sup> einen höheren Professionalisierungsgrad auf als z.B. in den konkordanzdemokratischen Kommunen in Baden-Württemberg. So verfügen sie über mehr Fraktionspersonal und die Fraktionsvorsitzenden haben einen deutlich höheren Zeitaufwand, der durch informelle Professionalisierungsstrategien größtenteils individuell abgefangen wird, sowie eine intensivere parteipolitische Ausbildung hinter sich. Eine echte Professionalisierung der Kommunalpolitik wäre aus der Sicht des Autors jedoch nicht anzustreben, da diese zahlreiche Problemlagen mit sich bringen würde. Allerdings ist durchaus darüber nachzudenken, ob nicht die Anzahl an Mandaten in Kommunen aller Größenordnungen reduziert werden könnten bei gleichzeitiger Aufwertung der Aufwandsentschädigung für die verbleibenden Mandate im Rahmen der etablierten ehrenamtlichen „Vergütungsstrukturen“.

---

<sup>9</sup> Während in München oder Stuttgart das einzelne Ratsmitglied im Monat 2059 Euro bzw. 2460 Euro als Aufwandsentschädigung im Jahre 2005 erhält, sind es in Dortmund, Düsseldorf oder Köln durch niedrige landeseinheitliche Festsetzung lediglich 650 Euro Entschädigung inklusive Sitzungsgeld (Reiser 2007: 51). Für NRW beträgt die Aufwandspauschale für Ratsmitglieder pro Monat in Städten zwischen 50.000 und 150.000 336 Euro, in Kommunen zwischen 150.000 und 450.000 Einwohnern 418 Euro und in Kommunen über 450.000 Einwohner 501 Euro (vgl. Innenministerium NRW: Verordnung über die Entschädigung kommunaler Vertretungen und Ausschüsse, vom 19. Dezember 2007). In Baden-Württemberg, Bayern und der Mehrzahl der anderen Bundesländer können die Kommunalvertretungen demgegenüber selbst die Aufwandsentschädigungen festlegen, mit der Konsequenz, dass diese dem sehr hohen Zeitaufwand des Mandates entsprechend deutlich höher ausfallen.

## Literatur

- Alemann, Ulrich von (1973): *Parteisysteme im Parlamentarismus. Eine Einführung und Kritik von Parlamentarismustheorien*, Düsseldorf.
- Alemann, Ulrich von (2000): *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.) 2002: *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*, Opladen.
- Banner, Gerhard (2006): *Führung und Leistung der Kommune*, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Bd. 45, H. 2, S. 57-69.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg (2002): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte*, in: Bogumil, Jörg (Hg.): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel*, Opladen, S. 7-51.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Holtkamp, Lars (2009): *Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5 %-Sperrklausel. Wissenschaftliches Gutachten für die SPD-Landtagsfraktion NRW*, Düsseldorf.
- Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hg.) (2005): *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden.
- Bovermann, Rainer (1999): *Die reformierte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Welchen Unterschied machen institutionelle Arrangements in der Kommunalpolitik?*, Habil-Schrift, Bochum.
- Bovermann, Rainer (2002): *Kommunales Wahlverhalten zwischen Partei-, Themen- und Kandidatenorientierung*, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.), *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*, Opladen, S. 115-159.
- Czada, Roland (2000): *Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie*, in: Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, Opladen, S. 23-49.
- Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf (1982): *Wertheim. Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt*, München.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hg.) (2008): *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich*, Opladen.
- Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank/Vetter, Angelika (Hg.) (1997): *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt*, Opladen.
- Gehne, David (2008): *Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen*, Wiesbaden.
- Henneke, Hans-Günter (1999): *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung in den Kommunalverfassungen der deutschen Länder. Miteinander oder Gegeneinander?*, in: *Verwaltung und Management*, Bd. 5, H. 3, S. 132-136.
- Grauhan, Rolf-Richard (1969): *Modelle politischer Verwaltungsführung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 10, H. 2/3, S. 269-284.
- Grauhan, Rolf-Richard (1972): *Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt*, in: Grauhan, Rolf-Richard (Hg.), *Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie*, Gütersloh, S. 145-161.
- Holtkamp, Lars (2006): *Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 47, H. 4, S. 641-661.
- Holtkamp, Lars (2008a): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, Wiesbaden.

- Holtkamp, Lars (2008b): Modelle kommunaler Selbstverwaltung im Praxistest, in: Die Öffentliche Verwaltung, Bd. 61, H. 3, S. 94-101.
- Holtkamp, Lars (2009): Professionalisierung der Kommunalpolitik? Empirische und normative Befunde, in: Patzelt, Werner J./Edinger, Michael (Hg.), Politik als Beruf, PVS-Sonderheft, i. E.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt/New York.
- Holtmann, Everhard (1999): „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft. Zur Praxis kommunaler Sachplebiszite, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd. 38, H. 2, S. 187-211.
- Holtmann, Everhard (2004): Haben politische Parteien in der Kommunalpolitik noch eine Zukunft. Zur Vereinbarkeit parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie und kommunaler Selbstverwaltung, in: Blessing, Werner/Pehle, Heinrich (Hg.), Die Zukunftsfähigkeit der Stadt in Vergangenheit und Gegenwart, Erlanger Forschungen, Sonderreihe Bd. 10, S. 225-245.
- Ipsen, Jörn (2007): Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Auflage, Berlin, S. 565-659.
- Kersting, Norbert (2004): Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1993): Die Kommunalverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 81-94.
- Lehmbruch, Gerhard (1972): Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat, Bd. 25, H. 1, S. 3-8.
- Lehmbruch, Gerhard (1991): Konkordanzdemokratie, in: Nohlen, Dieter (Hg.), Wörterbuch Staat und Politik, München, S. 311-316.
- Naßmacher, Hiltrud (2001): Die Bedeutung der Kommune und der Kommunalpolitik für den Aufstieg neuer Parteien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 32, H. 1, S. 3-18.
- Nienaber, Georg/Winter, Torben (2003): Wie parlamentarisiert ist die Kommunalpolitik? Neue kommunalwissenschaftliche Analyse, in: Frey, Rainer/Munk, Nicole (Hg.), Politik und Verwaltung, Aachen, S. 85-102.
- Ober, Katharina (2008): Schwarz-grüne Koalitionen in nordrhein-westfälischen Kommunen. Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden.
- Oberreuter, Heinrich (2003): Die Parteiendemokratie vor neuen Herausforderungen?, in: Schmitt, Karl (Hg.), Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden, S. 89-100.
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden.
- Reiser, Marion (2007): Berufs- statt Feierabendparlamente? Eine vergleichende Untersuchung der Kommunalparlamente in deutschen Großstädten, in: Pähle, Katja/Reiser, Marion (Hg.), Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimation, Baden-Baden, S. 45-60.
- Simon, Klaus (1988): Repräsentative Demokratie in großen Städten, Forschungsberichte Konrad-Adenauer-Stiftung, Bd. 65, Sankt-Augustin.
- Vetter, Angelika (2008): Institutionen und lokale Wahlen, in: Vetter, Angelika (Hg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 49-72.
- Wehling, Hans-Georg (1999a): Wer wird gewählt? Das Auswahlverhalten von Wählerinnen und Wählern bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg, in: Der Bürger im Staat, Bd. 49, H. 3, S. 180-183.
- Wehling, Hans-Georg (1999b): Parteien und Koalitionsbildung in den Kommunen, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden, S. 180-196.
- Wiesendahl, Elmar (2003): Parteiendemokratie in der Krise. Das Ende der Mitgliederparteien, in: Glaab, Manuela (Hg.), Impulse für eine neue Parteiendemokratie. Analysen zur Krise und Reform, München, S. 15-38.

Wiesendahl, Elmar (2006): Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden.