

Das lokale Parteiensystem zwischen Wettbewerbs- und Konsensdemokratie: Eine empirische Analyse am Beispiel von 49 Städten in Rheinland-Pfalz

Von *Oscar W. Gabriel*

1. Problembeschreibung

Obgleich den politischen Parteien bereits in den städtischen Vertretungskörperschaften des 19. Jahrhunderts eine gewisse Bedeutung zukam, war ihre Daseinsberechtigung im lokalen politischen System Deutschlands lange Zeit umstritten. Zahlreiche Kommunalverfassungsrechtler, aber auch große Teile der politischen Führungsgruppen verstanden Parteipolitik und Kommunalpolitik als Gegensätze. In den Parteien sah man Fremdkörper, die sachfremde Konflikte und ideologische Ziele in die Kommunalpolitik einbrachten und dem Bemühen entgegenstanden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch eine einvernehmliche und sachorientierte Zusammenarbeit aller lokalen Gruppen zu regeln¹.

Nach der Gründung der Bundesrepublik erfolgte kein endgültiger Bruch mit der Vorstellung von einer partei- und konfliktfreien, rein sachbezogenen Kommunalpolitik. In Abkehr vom traditionellen Selbstverwaltungskonzept beschrieben die meisten Kommunalverfassungsrechtler die kommunale Ebene nunmehr zwar als einen integrierten Bestandteil der demokratischen Staatsorganisation, doch hielten sie an der Bezeichnung „kommunale Selbstverwaltung“ fest und behandeln diese bis heute als einen Teil der *Exekutive*. Nicht von ungefähr ist im deutschen Verfassungsrecht von kommunaler Selbstverwaltung die Rede, während in den anglo-amerikanischen Demokratien das Recht zur Selbstregierung institutionalisiert ist.

¹ Vgl. hierzu die Zusammenstellung der einschlägigen Positionen bei Oscar W. Gabriel: Mängelanalyse des politischen Willensbildungsprozesses in der Gemeinde. Ein Beitrag zur ‚institutionellen Krise‘ der kommunalen Selbstverwaltung, in: Lothar Albertin u.a.: Politische Beteiligung im repräsentativen System, Bonn 1979, S. 79-212, hier S. 107ff.; ders.: Parlamentarisierung der Kommunalpolitik, in: Oscar W. Gabriel, Peter Haungs, Matthias Zender: Opposition in Großstadtparlamenten, Melle 1984, S. 101-147; Gerhard Lehmbuch: Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Helmut Köser (Hrsg.): Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung, Bonn 1979, S. 320-334; Theo Trachtenach: Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, Würzburg 1976 (2. Aufl.), S. 157ff.

Im deutschen Selbstverwaltungsdenken gibt es demnach eine dezidiert antiparteiliche Tradition. Sie wirkt nicht nur im Kommunalverfassungsrecht bis heute fort, sondern sie ist darüber hinaus in den Einstellungen der Bevölkerung und der kommunalen Führungsgruppen fest verankert². Auf dieser Grundlage entwickelte sich nur langsam ein funktionsfähiger lokaler Parteienwettbewerb. Erst seit etwa zwanzig Jahren verzeichnen die Parteien in der lokalen Politik einen Bedeutungsgewinn, der die traditionelle Selbstverwaltungsdoktrin in Frage stellte und wettbewerbsorientierte Formen der Konfliktregulierung mit sich brachte. Wie auf der nationalen Ebene des politischen Systems traten die politischen Parteien auch in der Kommunalpolitik zunehmend in einen Wettbewerb um die Kontrolle der wichtigsten Personal- und Sachentscheidungen ein³.

Der folgende Beitrag beschreibt am Beispiel von 49 Städten in Rheinland-Pfalz die Strukturen lokalpolitischer Konfliktregulierung. Anhand ausgewählter empirischer Indikatoren untersucht er die Frage, ob sich die Aktivitäten der lokalen Parteiorganisationen und ihrer Ratsfraktionen eher an konkurrenzdemokratisch-parteienstaatlichen Vorstellungen ausrichten oder ob sie eher in der antiparteilichen, konkordanzdemokratischen Tradition stehen. Als systematische Grundlage der Untersuchung dient die von *Lijphart* entwickelte Typologie demokratischer Regime⁴. Sie läßt sich mit gewissen Modifikationen auf lokale politische Systeme anwenden⁵.

² Belege für diese These bei Oscar W. Gabriel: Mängelanalyse; ders.: Parlamentarisierung; Helmut Köser und Marion Caspers-Merk: Einfluß und Steuerungspotential kommunaler Mandatsträger in Baden-Württemberg. Paper zum Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft vom 22.-26. 9. 1988 in Darmstadt.

³ Vgl. mit ausführlichen Literaturhinweisen Matthias Schmitz: Parteien als Partizipationssysteme, in: Oscar W. Gabriel u. a.: Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems, Bonn 1975, S. 206 ff., 229 ff.; Oscar W. Gabriel: Mängelanalyse, S. 154 ff., 178 ff., 187 ff., 217 ff., 227 ff., 234 ff.

⁴ Vgl. Arend Lijphart: Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven, London 1977; ders.: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven, London 1984.

⁵ Die der empirischen Analyse zugrundeliegenden Daten wurden im Rahmen eines vom Verfasser geleiteten und von der Stiftung Volkswagenwerk finanzierten Projektes zur kommunalen Investitionspolitik in Rheinland-Pfalz erhoben. Untersuchungsgegenstand sind die 49 verbandsfreien Gemeinden des Landes. Die Untersuchung erstreckt sich auf den Zeitraum seit dem Abschluß der kommunalen Gebietsreform. Wegen der Veränderungen des Gebietsbestandes der meisten Untersuchungseinheiten ist eine weiter zurückreichende Analyse nicht möglich.

Dem Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz, dem Finanzministerium sowie den Kommunalen Spitzenverbänden ist der Verfasser für die Überlassung von Daten bzw. für Hilfen bei der Datenbeschaffung zu großem Dank verpflichtet. Die Aufbereitung der Daten wurde von Monika Toman, Volker Kunz und Thomas Zapf-Schramm besorgt.

2. Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie. Die Konzepte und ihre Relevanz für die Analyse lokaler Parteistrukturen

Die Anwendung von *Lijpharts* Typologie setzt voraus, daß die betreffende Untersuchungseinheit als demokratisch klassifiziert werden kann. Die Geltung des Demokratiegebotes von Art. 20 GG für die kommunale Ebene ist heute in der kommunalwissenschaftlichen Literatur unumstritten⁶. Die Homogenitätsklausel des Artikels 28, Abs. 1 GG, die die verfassungsmäßige Ordnung *in den Ländern* auf die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes festlegt, schließt auch die Gemeinden ein⁷. Die Notwendigkeit einer demokratischen Organisation des kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses ergibt sich zudem aus der Vorschrift, daß das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine demokratisch gewählte Vertretungskörperschaft haben muß.

Das Grundgesetz legt die Willensbildungs- und Entscheidungsstruktur des lokalpolitischen Systems nur in groben Zügen fest. Es läßt offen, wie das Demokratiegebot des Grundgesetzes auf der lokalen Ebene im einzelnen zu erfüllen ist. Zunächst tendierte die bundesdeutsche Politikwissenschaft dazu, das Demokratieverständnis des Grundgesetzes mit dem anglo-amerikanischen Modell der Mehrheits- oder Wettbewerbsdemokratie gleichzusetzen, deren Logik *Lijphart*⁸ folgendermaßen beschreibt: "The essence is majority rule. The model can be seen as the most obvious solution to the dilemma of what is meant by 'the people' in our definition of democracy. Who will do the governing and whose interests should the government be responsive when the people are in disagreement and have divergent preferences? One answer is: the majority of the people. Its great merit is that any other answer, such as the requirement of unanimity or qualified majority, entails minority rule—or at least minority veto—and that the government by the majority and in accordance with the majority's wishes comes closer to the democratic ideal than government by and responsive to a minority".

Die Strukturmerkmale der Mehrheitsdemokratie⁹ sind ausnahmslos auf das Ziel ausgerichtet, das Mehrheitsprinzip als Entscheidungsmechanismus zu optimieren¹⁰. Hieraus ergeben sich bestimmte Annahmen über die Funktions-

⁶ Vgl. z. B. Werner *Frotscher*: Stadtparlament und Stadtregierung: BVerfGE zugunsten des repräsentativ-demokratischen Prinzips auf kommunaler Ebene, in: ZParl 7 (1976), S. 494-501.

⁷ Vgl. Konrad *Hesse*: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1985 (15. Aufl.), S. 34.

⁸ Arend *Lijphart*: Democracies, S. 4.

⁹ Die Begriffe Wettbewerbs- und Mehrheitsdemokratie einerseits sowie Konkordanz-, Konsens- und Verhandlungsdemokratie andererseits werden in diesem Beitrag synonym benutzt.

¹⁰ Vgl. die Übersicht bei Arend *Lijphart*: Democracies, S. 5ff.

weise des Parteiensystems und die Rolle der Parteien bei der Besetzung exekutiver Führungspositionen. Nach *Lijphart* resultiert aus dem Zusammenspiel einer eindimensionalen politischen Konfliktstruktur mit einem relativen Mehrheitswahlrecht ein Zwei-Parteien-System, in dem eine der konkurrierenden Parteien auf Zeit die Rolle der Regierung, die andere die der Opposition übernimmt. Die Parlamentsmehrheit arbeitet eng mit der Regierung zusammen, während die Minderheit für die Dauer der parlamentarischen Wahlperiode von der politischen Führung ausgeschlossen ist. Die klare Trennung zwischen der Regierungs- und der Oppositionsfunktion begünstigt wettbewerbs- und konfliktorientierte Formen politischen Verhaltens. Dabei ist die Mehrheit in der Lage, ihre Vorstellungen durch Abstimmungen durchzusetzen. Eine annähernd gleich große Anhängerschaft der konkurrierenden Parteien sowie das Vorhandensein einer relativ großen Zahl parteipolitisch schwach gebundener Wähler ermöglicht den Wettbewerb zwischen der Regierung und der Opposition sowie das Alternieren der Regierungs- und Oppositionsrolle zwischen den Parteien.

Im Gegensatz zur Mehrheitsdemokratie beschreibt *Lijphart*¹¹ die Konsensdemokratie als die angemessene Organisationsform pluraler, d. h. kulturell und politisch fragmentierter Gesellschaften. In solchen Gesellschaften treten mehrere soziale Spaltungslinien gleichzeitig auf. An diesen Spaltungslinien bilden sich sozio-politische Subkulturen mit einer eigenen parteipolitischen Repräsentanz, eigenen Interessenverbänden, Massenmedien und Sozialisationseinrichtungen. Häufig stellte keine der rivalisierenden Gruppen die Mehrheit der Bevölkerung. Wegen der stabilen Verankerung der politischen Parteien in den klar voneinander abgegrenzten Subkulturen fehlt die für Wettbewerbsdemokratien typische Mobilität der Wählerschaft. Unter derartigen Bedingungen ist die Stimmabgabe bei Wahlen fast vollständig durch die Gruppenzugehörigkeit festgelegt. Ein regelmäßiger Wechsel zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsrolle im politischen System kommt wegen der Versäulung des Parteiensystems im Regelfalle nicht zustande. Dies macht die Anwendung des Mehrheitsprinzips als Entscheidungsmechanismus weitgehend unpraktikabel, weil dies einzelne politische Gruppen in eine dauerhafte Minoritätensituation brächte¹². Um das daraus resultierende Risiko einer Desintegration der Minderheitsgruppen zu vermeiden, entwickelt die Konkordanz- oder Verhandlungsdemokratie spezifische Mechanismen zur Regulierung politischer Konflikte, die eine möglichst breite Machtdiffusion und Partizipation der politischen Konfliktgruppen an Entscheidungen sicherstellen. Nach *Nordlinger*¹³ eignen sich zur Konfliktregulierung in fragmentierten Gesellschaften sechs Verfahrensweisen:

¹¹ Ebd., S. 22f.

¹² Arend *Lijphart*: *Plural Societies*, S. 6ff.

¹³ Eric *Nordlinger*: *Conflict Regulation in Divided Societies*, New Haven, Mass. 1972, S. 21 ff.

- (1) die Bildung dauerhafter Koalitionen unter Einschluß aller wesentlichen Konfliktparteien,
- (2) das Proportionalprinzip,
- (3) das Zugeständnis wechselseitiger Veto-Rechte durch die Konfliktparteien,
- (4) die gezielte Entpolitisierung von Problemen oder Konflikten,
- (5) der Abschluß von Kompromissen in den kritischen Fragen und
- (6) Konzessionen der stärkeren Konfliktgruppen an die schwächeren.

Nach *Lijphart*¹⁴ gehört die Bundesrepublik Deutschland zu denjenigen Staaten, in denen sich mehrheits- und verhandlungsdemokratische Formen der Konfliktregulierung miteinander vermischen. Dabei ist das nationale Parteiensystem vom Wettbewerbsprinzip bestimmt. Im Gegensatz dazu blieben auf der lokalen Ebene die von *Nordlinger* beschriebenen Formen konsensualer Konfliktregelung bis in die Gegenwart bedeutsam. Dies ergibt sich einerseits aus dem traditionellen deutschen Selbstverwaltungsverständnis, andererseits aus dem vergleichsweise langen Fortbestand lokaler Milieuparteien¹⁵. Im Interesse einer Begrenzung lokalpolitischer Konflikte verständigten sich die politischen Akteure häufig auf die Bildung großer Koalitionen, die Anwendung des Proportionalprinzips bei der Vergabe von Führungspositionen, den Kompromiß statt des Mehrheitsentscheidendes und die Entpolitisierung lokaler Streitfragen. Im lokalen Parteiensystem dominieren nach vorherrschender Auffassung konsensuale Prinzipien.

In der folgenden empirischen Analyse der Strukturmerkmale lokaler Parteiensysteme wird die Unterscheidung zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratien an den folgenden Größen festgemacht:

- (1) an der Bedeutung der explizit antiparteilich agierenden Freien Wählergruppen,
- (2) an der Fraktionalisierung des lokalen Parteiensystems,
- (3) an der parteipolitischen Zusammensetzung der Verwaltungsspitze und
- (4) am Abstimmungsverhalten der Kommunalvertretung bei wichtigen kommunalen Entscheidungen.

¹⁴ Arend *Lijphart*: *Democracies*, S. 37ff., 215ff.; vgl. auch Gerhard *Lehmbruch*: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976.

¹⁵ Vgl. die ausführliche Darstellung bei Andreas *Engel*: *Wahlen und Parteien im lokalen Kontext. Eine vergleichende Untersuchung des Basisbezugs lokaler Parteiakteure in 24 nordhessischen Kreisparteiorganisationen von CDU, FDP und SPD*, Frankfurt u. a. 1987; ders.: *Sozialer Kontext, Parteienwettbewerb und Organisationsstrukturen lokaler Parteien*, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.): *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*, München 1988, S. 157-177.

3. Die Kontrolle der Kommunalen Vertretungskörperschaft durch die politischen Parteien

3.1 Die kommunalpolitische Rolle der Freien Wählergruppen

Die Verwendung des Stimmenanteils der Freien Wählergruppen (FWG) als Indikator konsensdemokratischer Strukturen läßt sich nicht aus *Lijpharts* demokratiethoretischem Konzept, wohl aber aus der deutschen Selbstverwaltungstradition ableiten. Die mit der Kontrolle des lokalpolitischen Entscheidungsprozesses durch die Parteien verbundene dauerhafte Politisierung sozialer Konflikte, die Mehrheitsentscheide durch politische Gremien oder Verhandlungen zwischen dem Führungspersonal der Konfliktgruppen erfordert, war in der deutschen Kommunalpolitik nicht immer gegeben, und sie wurde auch nicht unbedingt als erstrebenswert angesehen: Noch nach der Gründung der Bundesrepublik konkurrierten die politischen Parteien in zahlreichen Städten und Gemeinden mit den Freien Wählergemeinschaften um die Kontrolle der lokalen Entscheidungsgremien. Der Einfluß der Wählergemeinschaften auf die Kommunalpolitik resultierte nicht zuletzt aus der Vorstellung, in der Kommunalpolitik gehe es um die Lösung reiner „Sachfragen“, für die Parteiideologien und parteipolitische Konflikte nicht hilfreich seien. Aus diesem Grunde glaubte man auf die Parteien als Träger des lokalen politischen Prozesses verzichten zu können¹⁶. Da die Wählergemeinschaften zumeist bewußt antiparteilich agieren und eine Entpolitisierung lokaler Streitfragen anstreben, deutet ihre Stärke auf den Fortbestand konsensdemokratischer Strukturen in den Gemeinden hin. Allerdings können lokale Besonderheiten die Validität des Indikators „Stimmenanteil der FWG“ bei Kommunalwahlen beeinträchtigen. So ist nicht auszuschließen, daß in einzelnen Fällen Parteien, Parteienbündnisse oder -absplitterungen unter dem Etikett einer Freien Wählergruppe auftreten, um vorhandene antiparteiliche Stimmungen für sich zu nutzen¹⁷. Auch dies indiziert allerdings Vorbehalte gegen mehrheits- oder wettbewerbsdemokratische Formen der Konfliktregulierung.

Die Rolle der Freien Wähler in der Kommunalpolitik wurde mehrfach empirisch untersucht¹⁸. Nach den bislang vorliegenden Erkenntnissen beeinflussen vor allem die Ortsgröße und regionale politische Traditionen die Erfolge der Wählergruppen. Nach *Haller*¹⁹ spielen „bei Gemeindewahlen kommunale

¹⁶ Vgl. Hans Martin *Haller*: Die Freien Wähler in der Kommunalpolitik, in: Helmut Köser (Hrsg.): Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung, Bonn 1979, S. 335-368, S. 341 ff., 355 f.; Heino *Kaack*: Parteien und Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene, in: Heinz Rausch, Theo Stamm (Hrsg.): Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1972, S. 135-150, S. 137; Gerhard *Lehmbruch*: Kommunalpolitik, S. 327 ff.

¹⁷ Vgl. Heino *Kaack*, a. a. O., S. 137.

¹⁸ Vgl. die Übersicht bei Thomas *Möller*: Die kommunalen Wählergemeinschaften in der Bundesrepublik, München 1981.

Wählervereinigungen in Nordrhein-Westfalen und im Saarland eine ‚untergeordnete‘, in Hessen und Niedersachsen eine ‚respektable‘, in Bayern, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz eine ‚starke‘ und in Baden-Württemberg eine ‚herausragende‘ Rolle“. Auf der Basis der Angaben bei *Nohlen*²⁰ lassen sich diese ungenauen Angaben präzisieren und zugleich in Zweifel ziehen. So betrug der von den baden-württembergischen Wählergruppen im Durchschnitt der Gemeinderatswahlen 1959/1975 erreichte Stimmenanteil 24,5 Prozent, in Bayern und Hessen lag er mit 20,2 bzw. 19,3 Prozent nicht wesentlich niedriger. Lediglich für Nordrhein-Westfalen (0,2%) trifft *Hallers* Klassifikation ohne Einschränkung zu²¹.

In Rheinland-Pfalz, auf das sich diese Untersuchung bezieht, nehmen die Wählergruppen nach *Haller* sowie *Becker* und *Rüther* eine starke kommunalpolitische Position ein. Diese Aussage entspricht den tatsächlichen Gegebenheiten. Bei den seit 1948 durchgeführten Stadt- und Gemeinderatswahlen variierte der Stimmenanteil der Wählergruppen zwischen 33,6 (1952) und 15,5 Prozent (1984). Seit 1952 ging ihre Unterstützung durch die Wähler allerdings ständig zurück. Dieser Bedeutungsverlust trat in zwei großen Schüben ein, nämlich zwischen 1956 und 1960 sowie zwischen 1969 und 1974 (Abbildung 1). Während die zwischen 1956 und 1960 eingetretene Veränderung nicht ohne weiteres erklärt werden kann, gibt es plausible Gründe für die Stimmenverluste der Wählergruppen in der zweiten Teilperiode. Sie sind vor allem in der Auflösung ländlicher Kleingemeinden im Zuge der Gebietsreform²² sowie in der zunehmenden Organisationsdichte der politischen Parteien, insbesondere der CDU, zu sehen²³. Dieser Bedeutungsrückgang der Wählergruppen setzte sich nach dem Abschluß der Territorialreform nur noch in abgeschwächter Form fort. Bei den drei seither durchgeführten Kommunalwahlen erzielten sie im Landesdurchschnitt 17,5, 15,7 und 15,5 Prozent der Stimmen²⁴.

¹⁹ Hans Martin *Haller*, a.a.O., S. 347; vgl. auch Alois *Becker*, Günther *Rüther*: Kommunale Wählervereinigungen, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Materialien zur kommunalpolitischen Bildung, Bonn 1976, S. 277-308, S. 281 ff.

²⁰ Dieter *Nohlen*: Wahlsysteme und Wahlen in den Gemeinden, in: Heinz Rausch, Theo Stamm (Hrsg.): Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1977 (3. Aufl.), S. 149-186, S. 178 ff.

²¹ Vgl. auch die Angaben bei Manfred *Cryns*, Klaus *Hembach*: Kommunalwahlen und kommunales Wählerverhalten in Nordrhein-Westfalen, in: Uwe Andersen (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 1987, S. 109-131, hier S. 119, Tabelle 4.

²² Vgl. genauere Angaben bei Heinrich *Siedentopf*: Verwaltungsreform, in: Peter Haungs (Hrsg.): 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde, Mainz 1986, S. 365-382, S. 372.

²³ Vgl. Oscar W. *Gabriel*: Einleitung: Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems, in: Oscar W. *Gabriel* u. a.: Strukturprobleme, S. 14 ff.; Armin *Klein*: Parteien und Wahlen in der Kommunalpolitik, in: Oscar W. *Gabriel* (Hrsg.): Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft. Eine Einführung in Probleme der politischen Willensbildung in der Gemeinde, Königstein/Taunus 1979, S. 94-118, S. 97 ff.

²⁴ Vgl. Statistisches Jahrbuch für Rheinland-Pfalz, Bad Ems 1986/87, S. 195.

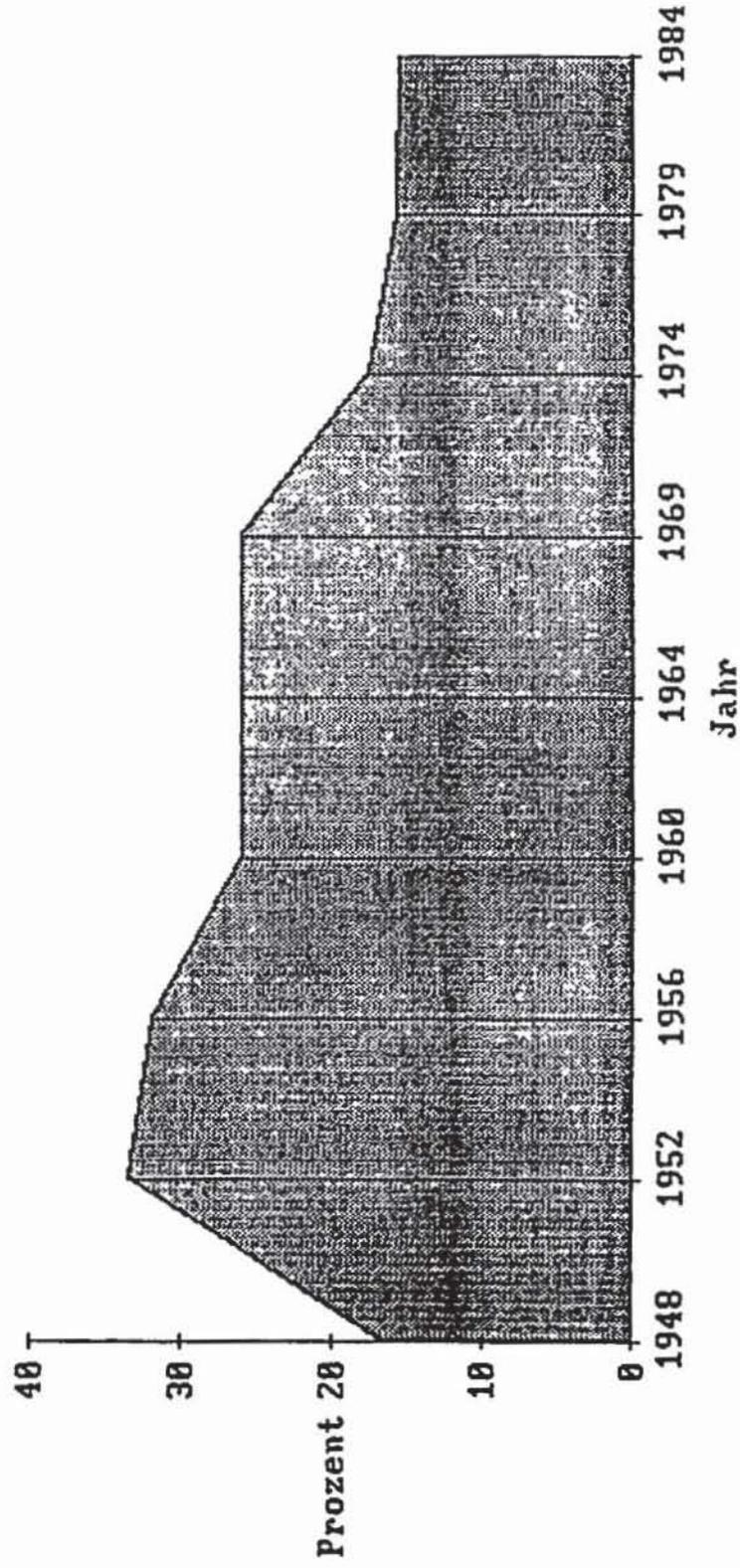


Abbildung 1: Stimmenanteile der Freien Wählergruppen 1948-1984

Da die Freien Wähler ihre großen Erfolge vornehmlich in kleinen ländlichen Gemeinden erzielen, liegt ihr Stimmenanteil in den 49 verbandsfreien Gemeinden von Rheinland-Pfalz deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Bei den Kommunalwahlen 1974 bis 1984 erreichten sie in unseren Untersuchungseinheiten im Mittel 8,4 Prozent. Dieser Anteil blieb zwar im Zeitablauf bei einer leicht steigenden Tendenz relativ stabil, variiert aber in den einzelnen Städten und Gemeinden beträchtlich: In neun Untersuchungseinheiten traten die Wählergruppen bei keiner der drei Kommunalwahlen an. Hierzu gehörten erwartungsgemäß mit Mainz, Ludwigshafen und Koblenz drei der vier rheinland-pfälzischen Großstädte. Auch in Kaiserslautern war ihre Kandidatur zur Kommunalvertretung erfolglos. In 32 Untersuchungseinheiten lag der FWG-Stimmenanteil dagegen durchschnittlich über der bis 1984 für eine parlamentarische Repräsentanz zu überwindenden Fünf-Prozent-Marke. Davon sind vier Gemeinden als ausgesprochene FWG-Hochburgen zu bezeichnen: Hier erreichten die Wählergruppen im Durchschnitt der drei Kommunalwahlen mehr als zwanzig Prozent der gültigen Stimmen (Tabelle 1 a) und waren damit teilweise die zweitstärkste Ratsfraktion.

Tabelle 1a

Der Stimmenanteil der Freien Wählergruppen bei den Stadt- und Gemeinderatswahlen in 49 Städten des Landes Rheinland-Pfalz, 1974-1984 (Angaben: absolute Zahlen)

	1974	1979	1984	MW
nicht vertreten	17	11	15	9
0,1- 4,9 Prozent	1	5	2	8
5,0- 9,9 Prozent	13	18	13	13
10,0-14,9 Prozent	9	7	8	10
15,0-19,9 Prozent	4	5	4	5
20 Prozent und mehr	5	3	7	4
Mittelwert	8,00	8,36	8,85	8,40
Standardabweichung	7,54	7,14	8,32	6,65
N	49	49	49	49

Tabelle 1b

Gewinne und Verluste der Wählergruppen in Rheinland-Pfalz, 1974-1984

	1974/79	1979/84
bis 5 Prozent Verluste	7	2
4,99 bis 0,00 Prozent Verluste	23	28
0,01 bis 4,99 Prozent Gewinne	14	13
5,00 Prozent Gewinne und mehr	5	6
Mittelwert	1,01	0,70
Standardabweichung	7,07	4,88
N	49	49

Wie im Landesdurchschnitt läßt sich in den einzelnen Städten und Gemeinden kein genereller Bedeutungsverlust der Wählergruppen feststellen. Zwar schieden sie zwischen 1974 und 1984 aus zwei städtischen Vertretungskörperschaften aus und mußten in weiteren Städten zum Teil erhebliche Stimmenverluste hinnehmen. Dem standen jedoch einzelne spektakuläre Erfolge gegenüber. In mehreren Untersuchungseinheiten gelang den Wählergruppen 1979 oder 1984 auf Antrieb der Einzug in die Kommunalvertretung, in anderen erzielten sie Stimmengewinne zwischen 10 und 20 Prozent (Tabelle 1 b). Im allgemeinen gelang es ihnen im untersuchten Zeitraum, ihre Position im lokalen politischen System zu festigen und den mit der kommunalen Gebietsreform verbundenen Schrumpfungsprozeß aufzuhalten. Der durch die Wählergruppen repräsentierte partei- und konfliktfreie Politikstil findet in einigen Städten des Landes Rheinland-Pfalz nach wie vor große Zustimmung.

3.2 Die Fraktionalisierung des lokalen Parteiensystems

Obgleich die Wählergruppen in einzelnen Städten eine starke Position einnehmen, konnten sich in den verbandsfreien Gemeinden insofern parteienstaatliche Formen der politischen Willensbildung durchsetzen, als die im Bundestag vertretenen politischen Parteien die weitaus überwiegende Zahl der Ratsmandate kontrollieren. Damit entwickelten sie sich zu wichtigen Vermittlungsinstanzen im Austauschprozeß zwischen der Bevölkerung und den lokalen Führungsgruppen. Als Einrichtungen zur Artikulation, Aggregation, Politisierung und Kanalisierung sozialer Konflikte nehmen die Parteien in Konkurrenz- und in Konkordanzdemokratien eine derart zentrale Position ein, daß man *Lijpharts* Regimetypologie in weiten Teilen als Derivat einer Theorie des Parteienkonfliktes bezeichnen kann. Nahezu alle in seiner Beschreibung demokratischer Systeme benutzten Merkmale basieren auf Eigenschaften des Parteiensystems oder stehen mit ihnen in Verbindung.

Als Merkmal zur Abgrenzung konkordanz- und mehrheitsdemokratischer Parteistrukturen benutzt *Lijphart* zunächst die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien. Demnach zeichnen sich Mehrheitsdemokratien durch Zweiparteiensysteme, Verhandlungsdemokratien durch Vielparteiensysteme aus. Allerdings hält *Lijphart* die Unterscheidung zwischen Zwei- und Vielparteiensystemen für zu einfach. Er schlägt statt dessen vor, einen Index der „effektiven Zahl der Parteien“ zu berechnen, in den neben der Zahl der im Parlament vertretenen Parteien deren Stärke eingeht. Auf diese Art und Weise erhält man differenziertere Informationen über den Wettbewerbsgrad in Zweiparteiensystemen und über das Ausmaß der Fragmentierung von Vielparteiensystemen²⁵. Nach *Lijphart* sind — in Abhängigkeit von der Zahl der Konfliktlinien und der Stärke der Konfliktparteien — Wettbewerbsstrukturen zu erwarten, die zwischen den Extremen eines Ein-Parteien-Dominanzsystems und eines fragmentierten Viel-

²⁵ Vgl. Arend *Lijphart*: *Democracies*, S. 17, 26, 16ff.

parteiensystems mit mehreren annähernd gleichstarken Parteien liegen. An der Zahl der in einer Gemeinde auftretenden Parteien läßt sich insoweit ablesen, wie stark das lokale politische System durch alte und neue Spaltungslinien geprägt ist und in welchem Maße zwei große Parteien ausreichen, um die vorhandenen politischen Konflikte zu kanalisieren und auf diese Weise einen klar strukturierten Wettbewerb um die politische Führung einer Gemeinde zu ermöglichen.

Die Fragmentierung des Parteiensystems läßt sich durch verschiedene Indizes messen, von denen der *Rae-Index* besonders gebräuchlich ist²⁶. Er variiert zwischen den Werten 0 (Kontrolle sämtlicher Parlamentssitze oder Wählerstimmen durch eine Partei) und nahe 1 (Kontrolle jedes Parlamentssitzes durch eine andere Partei). Der Wert 0,5 indiziert das Auftreten von zwei Parteien mit gleich großer Mandats- oder Stimmenzahl²⁷. Der Übersichtlichkeit halber werden nachfolgend die Rae-Werte (R) der einzelnen Städte zu vier Gruppen mit einem unterschiedlichen Fragmentierungsgrad des lokalen Parteiensystems zusammengefaßt:

- (1) Städte mit einem *schwachen Parteienwettbewerb* aufgrund einer ausgeprägten Dominanz einer Partei ($R < 0,45$)
- (2) Städte mit einem *annähernd bipolaren Parteienwettbewerbssystem* ($0,45 < R < 0,55$)
- (3) Einheiten mit *Mehrparteiensystemen*, aber einer *Konzentrationstendenz auf zwei große Parteien* ($0,55 < R < 0,65$) und
- (4) Städte mit einem *stark fragmentierten Parteiensystem* ($R > 0,65$).

Die durchschnittliche Fraktionalisierung der Parteiensysteme unserer 49 Untersuchungseinheiten in allen drei Wahlperioden liegt bei einem Wert von 0,575 und ist damit etwas schwächer als auf der Bundesebene (1987: 0,637, im Durchschnitt der Jahre 1949-1987: 0,640). Dies geht auf die Existenz zahlreicher CDU- und SPD-Hochburgen zurück.

Dennoch stellt das konzentrierte Vielparteiensystem, wie auf der Bundes- und Landesebene, den weitaus häufigsten Typ dar. Es zeichnet sich durch das Vorhandensein zweier großer Parteien und einer kleinen Partei aus²⁸. Mit deutlichem Abstand folgen die für Mehrheitsdemokratien typischen bipolaren Wettbewerbssysteme. Dominanzsysteme und stark fragmentierte Parteiensysteme dagegen sind relativ selten. Zwischen 1974 und 1985 nahm die Fraktionalisierung des lokalen Parteiensystems nur leicht zu (Tabelle 2a). Somit kam der langfristig zu beobachtende Prozeß der Konzentration des lokalen Parteiensystems²⁹ in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zum Stillstand.

²⁶ Vgl. Douglas W. Rae: A Note on the Fractionalization of Some European Party Systems, in: Comparative Political Studies 1 (1968), S. 413-418.

²⁷ Der Wert wird folgendermaßen berechnet: $R = 1 - \sum (p_i)^2$ $i = 1 \dots n$.

²⁸ Der ermittelte Durchschnittswert von 0,575 wird z.B. dann erreicht, wenn die stärkste Partei über 49 Prozent, die nächstgrößere über 42 Prozent der Stimmen verfügt und zudem eine kleine dritte Partei mit einem Stimmenanteil von 9 Prozent auftritt.

²⁹ Vgl. die Belege bei Oscar W. Gabriel: Strukturprobleme.

Berechnet man den Rae-Index auf der Basis der *Stimmenanteile* der Parteien und Wählergruppen, und nicht auf der Grundlage ihres *Mandatsanteiles* in den Kommunalvertretungen, dann zeigt sich die Tendenz zur Pluralisierung der lokalen Parteiensysteme etwas deutlicher (Tabelle 2b). Hinter dieser Entwicklung stehen aber zwei deutlich voneinander zu unterscheidende Prozesse: Im Zeitraum 1974/1979 konnten die Freien Wählergruppen ihre Position auf Kosten der beiden Großparteien, besonders der CDU, stabilisieren. Im zweiten Untersuchungsabschnitt etablierten sich dagegen die Grünen, was vornehmlich zu Lasten der SPD ging. Die Wählergruppen waren an der weiteren Fraktionalisierung des lokalen Parteiensystems zwischen 1979 und 1984 kaum noch beteiligt.

Die geringfügig steigende Fraktionalisierung des lokalen Parteiensystems wirkte sich aus verschiedenen Gründen nur bedingt auf die parteipolitische Zusammensetzung der Kommunalparlamente aus. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Fünf-Prozent-Klausel, die bislang in vielen Fällen den Einzug kleiner politischer Gruppierungen in die Kommunalvertretungen verhinderte. Darüber hinaus war mit dem Erfolg der Grünen etwa in einem Drittel aller Fälle das Scheitern der FDP oder der Wählergruppen verbunden, so daß ihre parlamentarische Präsenz nicht zu einer stärkeren Fraktionalisierung der Kommunalparlamente führte. Schließlich beeinflußt auch die besondere Entwicklung in einigen Städten, in denen der Fraktionalisierungsgrad im Gegensatz zum allgemeinen Entwicklungsmuster abnahm, den Mittelwert des Rae-Indexes.

So treffen wir in den 49 Gemeinden während der drei Untersuchungsperioden recht unterschiedliche Wettbewerbsstrukturen an. Sieht man vom atypischen Fall einer Gemeinde ab, in der die CDU 1979 keinen gültigen Wahlvorschlag präsentierte, dann variiert der Rae-Index zwischen einem Minimum von 0,363 (Grafschaft, 1974) und einem Maximum von 0,697 (Sinzig, 1984). Im ersten Falle kontrollierte die CDU mehr als drei Viertel aller Ratssitze, die verbleibenden 23,8 Prozent der Mandate entfielen auf die SPD. Im zweiten Falle arbeiten in der Kommunalvertretung fünf Fraktionen, wobei die SPD und die FWG jeweils 22,2 Prozent der Ratsmandate halten (CDU 44,4, Grüne 7,4, FDP 3,7 Prozent). Trotz einer gewissen Auflockerung des lokalen Parteiensystems verloren die beiden großen Volksparteien nicht ihre führende Position in der Kommunalpolitik; denn selbst im ungünstigsten Falle kontrollierten CDU und SPD gemeinsam zwei Drittel der Ratsmandate.

Wie aus der Analyse des Stimmenanteils der Freien Wählergruppen und der Fraktionalisierung des lokalen Parteiensystems hervorgeht, verstärkten sich zwischen 1974 und 1984 die wettbewerbsdemokratischen Elemente in der kommunalen Selbstverwaltung nicht. Vielmehr besteht die konkordanzdemokratische Selbstverwaltungstradition fort. Die mit der kommunalen Gebietsreform einhergehende Umverteilung des politischen Einflusses von den Wählergruppen auf die Bundestagsparteien setzte sich nach dem Ende der Territorialreform nicht fort. Zwar kontrollieren die CDU und die SPD die meisten Sitze in

Tabelle 2a

Die Fraktionalisierung des Parteiensystems in den Kommunalvertretungen der 49 Städte des Landes Rheinland-Pfalz, 1974-1984

	1974	1979	1984	MW
Hegemonialsysteme	3	1	1	0
bipolare Wettbewerbssysteme	12	14	13	15
konzentrierte Vielparteiensysteme	30	28	29	32
fragmentierte Vielparteiensysteme	4	5	6	2
Mittelwert (Rae Index)	0,569	0,570	0,586	0,575
Standardabweichung	0,066	0,066	0,056	0,051
N	49	49	49	49

Tabelle 2b

Die Fraktionalisierung des Parteiensystems bei den Kommunalwahlen in 49 Städten des Landes Rheinland-Pfalz, 1974-1984

	1974	1979	1984	MW
Hegemonialsysteme	2	0	1	0
bipolare Wettbewerbssysteme	7	9	6	5
konzentrierte Vielparteiensysteme	31	32	28	38
fragmentierte Vielparteiensysteme	9	8	14	6
Mittelwert (Rae Index)	0,594	0,600	0,612	0,602
Standardabweichung	0,066	0,047	0,057	0,049
N	49	49	49	49

den Kommunalvertretungen der 49 rheinland-pfälzischen Städte, doch gibt es nach wie vor einige Hochburgen der Wählergruppen, in denen diese den Mandatsanteil einer der großen Parteien erreichen und vereinzelt sogar übertreffen.

Die seit 1979 erkennbare zunehmende Fraktionalisierung des lokalen Parteiensystems geht vornehmlich auf das Auftreten der Grünen zurück. Diese Entwicklung läßt sich nur bei einer oberflächlichen und formalistischen Betrachtung als Verstärkung konkordanzdemokratischer Strukturen interpretieren. Obgleich die Möglichkeit besteht, daß die Mehrheitsverhältnisse in den Kommunalvertretungen eine Zusammenarbeit zwischen den großen Parteien erzwingen, ist dies nicht zwangsläufig der Fall. Alternativ hierzu kann es auch zur Herausbildung eines bürgerlichen und eines linken Blockes in den Kommunalparlamenten kommen, in dessen Gefolge Konflikte eher intensiviert als abgebaut werden. Welche dieser beiden Konstellationen häufiger auftritt, läßt sich aufgrund der verfügbaren Daten nicht entscheiden, sondern müßte durch Einzelfallstudien geklärt werden.

4. Führungs- und Koalitionsstrukturen

Im Unterschied zur nationalen Politik hat die Kommunalpolitik nach vorherrschender Auffassung vornehmlich mit der Regelung von Sachfragen zu tun, politische Gestaltungsaufgaben oder ideologisch begründbare Richtungsentscheidungen treten demgegenüber in den Hintergrund. Dieses Verständnis der Kommunalpolitik als sachbezogener Verwaltungsarbeit betrifft nicht allein die Rolle der Parteien bei der Rekrutierung der Ratsmitglieder, sondern es beeinflußt auch deren Stellung bei der Wahl der Verwaltungsspitze. An zwei Merkmalen kann man die Relevanz der traditionellen, parteifreien und der modernen parteistaatlich-wettbewerbsorientierten Führungsstrukturen festmachen: an der parteipolitischen Zusammensetzung der Verwaltungsspitze und an der Parteizugehörigkeit des Verwaltungschefs.

4.1 Koalitionsstrukturen

Zu den wichtigsten Merkmalen der Regimetypologie *Lijpharts* gehören die Aussagen über die Führungsstruktur des politischen Systems. Für Mehrheitsdemokratien sind demnach Ein-Parteien-Kabinette und eine Verschmelzung legislativer und exekutiver Funktionen typisch, dagegen zeichnen sich Verhandlungsdemokratien idealiter durch Allparteienkoalitionen und eine klare Macht- und Funktionstrennung zwischen Legislative und Exekutive aus. Aufgrund der Struktur des Parteiensystems sind diese modellhaften Lösungen häufig nicht realisierbar. In diesen Fällen werden die politischen Führungsgruppen in Mehrheitsdemokratien zur Bildung von Mindestgewinnkoalitionen tendieren, in Verhandlungsdemokratien wird man demgegenüber übergroßen Koalitionen den Vorzug geben. Erstere umfassen nur die zur Bildung einer Mehrheitsregierung erforderliche Mindestzahl von Partnern, letztere streben dagegen eine breitere Basis an, die häufig die beiden stärksten Parlamentsparteien einschließt³⁰.

In der nationalen Politik der Bundesrepublik entwickelten sich trotz eines Vielparteiensystems mehrheitsdemokratische Führungsstrukturen. Mit Ausnahme der Jahre 1966 bis 1969 war das politische Leben durch einen klaren Dualismus zwischen einem regierenden und einem opponierenden Parteienblock bestimmt. Zwar wurde das Prinzip der Bildung von Mindestgewinnkoalitionen auch 1953 bis 1961 durchbrochen, doch blieb der Gegensatz zwischen der CDU/CSU und der SPD auch während dieser Periode das strukturbestimmende Merkmal des Parteienwettbewerbs.

Auf der lokalen Ebene ist eine derartige Konstellation alles andere als selbstverständlich. Zunächst begünstigt das traditionelle Selbstverwaltungsdenken eine Praxis, die *Grauhan*³¹ etwas überspitzt, im Kern aber zutreffend, als

³⁰ Arend *Lijphart*: *Democracies*, S. 46ff.

„Gesetz der Großen Koalition“ beschrieb. Das Kommunalverfassungsrecht verstärkt die Tendenz zur Bildung übergroßer Koalitionen. Zwar wählt der Rat in Rheinland-Pfalz wie in den meisten anderen Bundesländern die Verwaltungsspitze, doch überschreitet deren Amtszeit die der Kommunalvertretung. Da zudem die Abwahl einzelner Mitglieder der Verwaltungsspitze relativ schwierig ist, besteht in der Kommunalpolitik kaum eine Möglichkeit, die parteipolitische Zusammensetzung der Verwaltungsspitze, wie in der nationalen Politik, sich verändernden Mehrheiten in der Kommunalvertretung anzupassen³².

Auf der anderen Seite gibt es seit einiger Zeit Kritik am vorherrschenden Koalitionsverhalten der Lokalparteien. In der politischen Praxis wie in der Wissenschaft wird eine Diskussion über die „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ geführt, die die Verstärkung des Parteienwettbewerbs und die Trennung der Regierungs- von der Oppositionsfunktion thematisiert³³. Eine stärkere Institutionalisierung von Elementen parlamentarischer Parteienregierung in der Kommunalverfassung, wie sie z. B. die Regelung der Hessischen Gemeindeordnung mit der Möglichkeit zur Abwahl hauptamtlicher Magistratsmitglieder nach einer Kommunalwahl vorsieht, entspräche der veränderten Rolle der Parteien und Fraktionen in der Kommunalpolitik und implizierte einen Bruch mit der für die deutsche Kommunalpolitik charakteristischen Form konkordanzdemokratischer Verwaltungsführung.

Trotz der institutionellen und kulturellen Restriktionen für eine Anwendung mehrheitsdemokratischer Prinzipien bei der Rekrutierung der kommunalen Verwaltungsspitze lassen sich *Lijpharts* Überlegungen über die Koalitionsmuster in Mehrheits- und Verhandlungsdemokratien auf die kommunale Ebene beziehen. In einigen Gemeinden ermöglichen die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse die Bildung von „Einparteienregierungen“, und der Abschluß von Allparteienkoalitionen ist im rheinland-pfälzischen Kommunalrecht nicht zwingend vorgeschrieben. Aus den vorhandenen Koalitionsstrukturen ergeben sich insofern Hinweise auf die Verbreitung konkordanz- und mehrheitsdemokratischer Strukturen in der Kommunalpolitik rheinland-pfälzischer Städte.

Erstaunlicherweise zeigen sich die deutlichsten Veränderungen des lokalen Parteiensystems im Koalitionsverhalten der Lokalparteien³⁴. Zwischen 1974

³¹ Rolf Richard *Grauhan*: Der politische Willensbildungsprozeß, in: *Der Bürger im Staat* 21 (1971), S. 106-111, S. 108.

³² Vgl. zu den institutionellen Rahmenbedingungen in Rheinland-Pfalz Heinz *Dreibus*: Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein, in: Günter Püttner (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 2, Berlin 1982, S. 241-263.

³³ Vgl. Rainer *Frey*, Karl-Heinz *Nafsmacher*: Parlamentarisierung der Kommunalpolitik, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 14 (1975), S. 195-212; Oscar W. *Gabriel*: Parlamentarisierung; in institutioneller Perspektive: Michael *Borchmann*, Emil *Vesper*: Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, Stuttgart u. a. 1976.

³⁴ Der Analyse der Koalitionsstrukturen und der parteipolitischen Übereinstimmung von Bürgermeister und Ratsmehrheit wurden die Gegebenheiten am Beginn der Wahlpe-

und 1984 nahm die Tendenz der Mehrheitspartei des Rates, die Verwaltungsspitze exklusiv zu kontrollieren, deutlich zu. In der Wahlperiode 1974/1979 war das Verhältnis zwischen mehrheits- und verhandlungsdemokratischen Koalitionsmustern 14 zu 27, in der vergangenen Wahlperiode dagegen war es mit 20 zu 20 Fällen ausgewogen. Besonders nahm die Neigung zu, die Verwaltungsspitze ausschließlich durch Vertreter der Mehrheitspartei zu beschicken. Dies war 1974 in sieben, 1984 bereits in 14 Städten der Fall. Gleichwohl kommen übergroße Koalitionen 1974 wie 1984 am häufigsten vor, gefolgt von den Einparteienverwaltungen (Tabelle 3). Der Begriff der Mindestgewinnkoalition ist sehr weit gefaßt. Er schließt auch Koalitionen zwischen der CDU und SPD ein, sofern keine dieser beiden Parteien über die absolute Mehrheit der Sitze verfügt. Jedoch ergibt sich auch bei einer restriktiveren Verwendung dieses Konzepts keine wesentlich andere Situation. Koalitionen mit der kleinstmöglichen mehrheitsbildenden Sitzzahl oder der kleinstmöglichen Zahl beteiligter Parteien waren 1974/1979 noch relativ häufig, in der Folgezeit jedoch nahm die Verbreitung dieses Typs von Mindestgewinnkoalitionen zugunsten der übergroßen Koalition ab.

Tabelle 3
Koalitionsstrukturen in 49 Städten des Landes Rheinland-Pfalz, 1974-1984

	1974	1979	1984
Einparteienführung	7	10	14
Mindestgewinnkoalition ^{a)}	7	8	6
davon Mindestgrößenkoalition ^{b)}	(4)	2	1)
Übergroße Koalitionen	20	17	17
Übergroße Koalitionen ^{c)}	(23)	23	22)
Allparteienkoalition	7	6	3
keine Angaben	8	8	9
N	49	49	49

^a jede beliebige Mindestgewinnkoalition.

^b Minimum-Size und Bargaining Proposition Koalitionen.

^c Bei Verwendung der restriktiveren Fassung des Mindestgewinnkriteriums.

Die parteipolitische Zusammensetzung der Koalitionen variiert stark. Sehr verbreitet sind Koalitionen zwischen der CDU und der SPD, obgleich in den betreffenden Städten vielfach auch Koalitionen einer großen mit einer kleinen Partei möglich gewesen wären. Die Verbreitung übergroßer Koalitionen hat sicherlich damit zu tun, daß die rechnerisch mögliche kleinere Mindestgewinnkoalitionen vielfach nur über eine schmale Basis im Rat verfügten und wegen der Schwäche der FDP in der Kommunalpolitik mittel- und langfristig besonders instabil wären. Wie sich zeigt, schließt eine ideologische Distanz

riode des Rates zugrundegelegt. Während der Wahlperiode eingetretene Veränderungen blieben unberücksichtigt.

zwischen den nationalen Parteiorganisationen eine Zusammenarbeit ihrer Orts- bzw. Kreis-/Unterbezirksorganisationen nicht aus. Es wird vielmehr nahezu jedes mögliche Koalitionsmodell praktiziert. Von dieser Feststellung sind lediglich die GRÜNEN auszunehmen, die in keiner Stadt in die Verwaltungsführung eingebunden waren.

Bei einer Stabilisierung der Position der GRÜNEN könnte sich die beobachtbare Zunahme mehrheitsdemokratischer Arrangements, die sich gegenwärtig vornehmlich in der Installierung von Ein-Parteien-Verwaltungen manifestiert, möglicherweise verstärken. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn eine Stärkung der Position der postmaterialistischen Linken in der SPD eine klarere ideologische Differenzierung in ein linkes und ein bürgerliches Lager nach sich ziehen sollte.

4.2 Die Rekrutierung der hauptamtlichen Bürgermeister

In den von *Lijphart* in Anlehnung an *Riker*³⁵ präsentierten Koalitionsmodellen richtet sich das Interesse auf die parteipolitische Zusammensetzung der Kabinette, die Rolle des Regierungschefs wird nicht gesondert erörtert. Wie die meisten deutschen Kommunalverfassungen zieht auch die Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz eine klare institutionelle Trennlinie zwischen dem Verwaltungschef und dem Rat. Beide stellen eigenständige Verwaltungsorgane dar. Die divergierenden Wahlperioden des Rates und der hauptamtlichen Verwaltungsspitze unterstreichen dies. Eine Folge hiervon ist, daß der Verwaltungschef nicht notwendigerweise der Mehrheitspartei des Rates angehört, da er auch nach einer Wahlniederlage der ihn tragenden Partei bis zum Ende seiner Wahlperiode im Amt bleiben kann. Zusätzlichen Rückhalt findet die große Selbständigkeit des Bürgermeisters in der auch heute noch weit verbreiteten Vorstellung, die Leitung einer Kommunalverwaltung sei eine rein fachbezogene Aufgabe, die man von parteipolitischen Erwägungen freihalten solle. Parteipolitischen Faktoren wird demnach eine vergleichsweise geringe Bedeutung als Rekrutierungskriterium für leitende administrative Funktionen zugeschrieben, wichtiger sind angeblich Fähigkeiten in der Verwaltungsführung und Verwaltungserfahrungen³⁶. Die beschriebenen institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen führten in der Vergangenheit vielfach zur Wahl parteiloser Bürgermeister, einer in Baden-Württemberg auch heute noch weit verbreiteten konkordanzdemokratisch-antiparteienstaatlichen Praxis³⁷.

³⁵ William H. *Riker*: *The Theory of Political Coalitions*, New Haven 1962.

³⁶ Vgl. z. B. Oscar W. *Gabriel*: *Mängelanalyse*, 234 ff.; vgl. auch Hans Georg *Wehling*: *Die Rolle des Bürgermeisters im politischen System der Gemeinde*, in: Oscar W. *Gabriel* (Hrsg.): *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*, München 1988, S. 221-235.

³⁷ Vgl. Hans Georg *Wehling*, H. Jörg *Siewert*: *Der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Eine Monographie*, Stuttgart 1988 (2. Aufl.), S. 70 ff.

Etwas schwieriger zu beurteilen ist die Bedeutung der Wahl eines nicht der Mehrheitspartei des Rates angehörigen Bürgermeisters. Sie kann sowohl auf die Wirksamkeit administrationsbezogener Rekrutierungskriterien als auch auf Koalitionsabsprachen zwischen mehreren Ratsparteien im Sinne des Mindestgewinnkriteriums basieren.

In den 49 Städten von Rheinland-Pfalz stellt der parteilose Bürgermeister mittlerweile die Ausnahme dar. Lediglich in einer Stadt (Sinzig) amtierte während des gesamten Untersuchungszeitraumes ein parteipolitisch nicht gebundener Verwaltungschef. Dabei handelte es sich um eine Gemeinde mit einem stark fraktionalisierten Parteiensystem, einem hohen FWG-Stimmenanteil und einer Dominanz übergroßer Koalitionen. Im Jahre 1970 war die Wahl parteiloser Bürgermeister noch wesentlich häufiger: acht der 32 Verwaltungschefs der Mitgliedstädte des rheinland-pfälzischen Städteverbandes gehörten damals keiner Partei an³⁸. In den hauptamtlich verwalteten Gemeinden trat somit gegenüber der Zeit vor der Territorialreform eine deutliche Veränderung der Rekrutierung der Bürgermeister und der Oberbürgermeister ein, die die lokalpolitische Führungsrolle der Parteien stärkte.

In etwa zwei Dritteln aller Städte gehörte der Verwaltungschef der Mehrheitspartei des Rates an, nur in fünf Städten war dies während des gesamten Untersuchungszeitraumes nicht der Fall. Diese Konstellation ergab sich in der Regel aus einem Wechsel der Ratsmehrheit bei der vorangegangenen Kommunalwahl: Der während der vorigen Wahlperiode von der Mehrheitspartei gewählte Bürgermeister blieb auch nach der Wahlniederlage seiner Partei im Amt. Insgesamt blieb die parteipolitische Übereinstimmung von Bürgermeister und Ratsmehrheit während der untersuchten Wahlperioden ziemlich konstant (Tabelle 4).

5. Das Konfliktniveau bei kommunalen Personal- und Sachentscheidungen

Hinter den bisherigen Analysen stand die Annahme, daß die Konfliktregulierung durch das Mehrheits- bzw. Verhandlungsprinzip sich in unterschiedlichen institutionellen Strukturen niederschlägt. Das verfügbare Datenmaterial gab jedoch keine Möglichkeit, die Frage zu prüfen, ob die beschriebenen Führungsstrukturen tatsächlich primär aus Verhandlungsprozessen oder aus Mehrheitsentscheidungen hervorgegangen sind. Demnach ist es wünschenswert, die Beschreibung der Strukturmerkmale des lokalen Parteiensystems durch weitere Informationen über die Bedeutung von Konflikt und Konsens in kommunalen Entscheidungsprozessen zu ergänzen.

In mehreren Arbeiten wurde auf die Neigung der Kommunalparlamente verwiesen, Entscheidungen einstimmig zu treffen³⁹. Dies ist allerdings kein

³⁸ Vgl. Oscar W. Gabriel: Die kommunale Selbstverwaltung, in: Peter Haungs (Hrsg.): 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde, Mainz 1986, S. 383-416, S. 411.

Tabelle 4a

Die Zugehörigkeit des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters zur Mehrheitspartei der Kommunalvertretung in 49 Städten des Landes Rheinland-Pfalz, 1974-1984

	1974	1979	1984
keine Übereinstimmung	12	9	12
Übereinstimmung	35	38	34
keine Angaben	2	2	3
N	49	49	49

Tabelle 4b

Dauer der Zugehörigkeit des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters zur Mehrheitspartei in 49 Städten des Landes Rheinland-Pfalz, 1974-1984

keine Wahlperiode	5
eine Wahlperiode	7
zwei Wahlperioden	6
drei Wahlperioden	28
keine Angaben	3
N	49

Spezifikum des Beschlußverhaltens kommunaler Organe, sondern es läßt sich auch in der Gesetzgebungstätigkeit des Bundestages feststellen. Da sich ein beträchtlicher Teil der Ratsentscheidungen auf Routineangelegenheiten bzw. auf die Regelung politisch unkontroverser administrativer Einzelfragen bezieht, sollte man das vorherrschende Entscheidungsverhalten der Kommunalvertretung nicht ohne weiteres als Indikator konsensdemokratischer Strukturen interpretieren. Sinnvoll ist eine derartige Interpretation allerdings, wenn auch bei kommunalen Schlüsselentscheidungen wie der Wahl des Bürgermeisters oder der Abstimmung über den Kommunalhaushalt das Konsensprinzip vorherrscht.

Die praktische Relevanz der Entscheidungsfelder Bürgermeisterwahl und Etatabstimmung für unser Untersuchungsthema liegt auf der Hand. Bei der Bürgermeisterwahl können die Mehrheits- und die Minderheitsparteien in den Kommunalparlamenten durch die Nominierung von Kandidaten ihren Führungsanspruch demonstrieren. Der Wettbewerbscharakter der Kommunalpolitik tritt um so deutlicher hervor, je mehr die Minderheitspartei dazu tendiert, den kommunalpolitischen Führungsanspruch der Mehrheitspartei durch ein

³⁹ Vgl. empirische Belege bei Hans Ulrich *Derlien* u. a.: Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem. Eine vergleichende Analyse in vier Gemeinden, Meisenheim am Glan 1976; Oscar W. *Gabriel*: Parlamentarisierung; Helmut *Köser* und Marion *Caspers-Merk*, a. a. O.

eigenes Kandidatenangebot zu bestreiten. An der Praxis der Beratung und Beschlußfassung über den Kommunalhaushalt als „Regierungsprogramm in Zahlen“ lassen sich ebenfalls konsensuale und konfliktäre Strukturen aufzeigen: Wie in der Bundes- und Landespolitik bietet die Beratung des Haushaltes auch in den Kommunen den Minderheitsfraktionen die Möglichkeit, sich kritisch mit der Politik der Ratsmehrheit und der Verwaltung auseinanderzusetzen. Der Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition findet auf der Bundesebene unter anderem in der Ablehnung des Bundeshaushaltes durch die Opposition seinen Ausdruck. Auch in der Kommunalpolitik ist eine derartige Konstellation vorstellbar, infolge der Verbreitung übergroßer Koalitionen allerdings weniger wahrscheinlich.

Für 44 der 49 untersuchten Gemeinden liegen Daten über das Abstimmungsverhalten der Kommunalvertretung bei den beiden genannten Schlüsselenscheidungen vor. Das Konfliktniveau bei Personalentscheidungen wurde anhand der Wahl des gegenwärtig amtierenden Oberbürgermeisters bzw. Bürgermeisters untersucht. Dabei kam es in mehr als der Hälfte aller Fälle ($n = 23$) zu KampfAbstimmungen um das Amt des Verwaltungschefs. Eine einstimmige Wahl war nur in vier Städten zu verzeichnen. In den verbleibenden 17 Fällen trat zwar nur ein Kandidat zur Wahl an, aber es wurden einige Gegenstimmen abgegeben. Demnach scheint die Besetzung der politisch-administrativen Führungsposition in der Mehrzahl der Untersuchungseinheiten Gegenstand parteipolitischer Konflikte zu sein.

Die für die Abstimmung der Kommunalvertretung über den Kommunalhaushalt verfügbaren Daten decken den Zeitraum 1978 bis 1984 ab. Bedauerlicherweise konnte das für unsere Fragestellung maßgebliche Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsfraktionen nicht ermittelt werden. Statt dessen liegen nur Informationen über die Zahl der abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen sowie der Stimmhaltungen vor. Auf dieser Datenbasis wurden die Entscheidungen in den sieben Jahren unter dem Gesichtspunkt der Einstimmigkeit bzw. Nicht-Einstimmigkeit klassifiziert. Dies Vorgehen leidet zwar an einer gewissen Unschärfe, die sich jedoch auch bei einer weitergehenden Differenzierung kaum vermeiden ließe.

In den untersuchten sieben Jahren variierte der Anteil einstimmiger Haushaltsentscheidungen zwischen 54,5 (1979 und 1983) und 38,6 Prozent (1982; vgl. Tabelle 5). Eine generelle Entwicklungsrichtung läßt sich im Abstimmungsverhalten nicht erkennen. Im Durchschnitt der sieben Jahre ergibt sich fast ein gleich großer Anteil konfliktärer und einstimmiger Entscheidungen (48% zu 52%). Jedoch ist das Verhältnis von Konsens und Konflikt in den 44 Städten sehr unterschiedlich ausgeprägt. In fünf Städten wurden sämtliche sieben Haushaltsentscheidungen einstimmig getroffen, in drei Städten verlief jede Abstimmung kontrovers. Die weitaus meisten Fälle konzentrierten sich auf die Skalenwerte 4 und 5 ($n = 21$). Somit waren bei den meisten Haushaltsentscheidungen Gegenstimmen zu verzeichnen, andererseits kamen aber auch etliche einstimmige Beschlüsse vor.

Tabelle 5a
**Das Abstimmungsverhalten der Kommunalvertretungen
bei Haushaltsentscheidungen, 1978 bis 1984**

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
einstimmig	23	24	18	19	17	24	23
nicht einstimmig	21	20	26	25	27	20	21
keine Angaben	5	5	5	5	5	5	5
N	49	49	49	49	49	49	49

Tabelle 5b
Kumulierte Abstimmungsergebnisse in den 49 untersuchten Städten, 1978 bis 1984

Zahl der konfliktären Entscheidungen:	Städte:
<i>keine</i>	0
·	1
·	2
·	3
·	4
·	5
·	6
<i>alle</i>	7
keine Angaben	5
N	49
Mittelwert	3,705
Standardabweichung	2,018
Exzeß	-0,649
Schiefe	-0,429

6. Strukturmuster lokaler Demokratie

Die Zusammenstellung von Strukturmerkmalen nationaler und lokaler politischer Systeme stellt nur einen ersten Schritt auf dem Wege zu einer Systemtypologie dar. Eine solche Typologie darf in den empirischen Wissenschaften nicht ausschließlich auf Plausibilitätsüberlegungen basieren, sondern sie hat sich darüber hinaus in der empirischen Prüfung zu bewähren. Demnach stellt sich im Anschluß an die bisherigen Erörterungen die Frage, ob die sechs Indikatoren der Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie tatsächlich einen jeweils besonderen Strukturtyp lokaler Demokratie bilden. *Lijphart*⁴⁰ prüfte die Validität seines Konzepts durch eine Faktorenanalyse. Dabei ergab sich die Notwendigkeit, in der Analyse der Regimestrukturen neben dem Wettbewerbs-

⁴⁰ Arend *Lijphart*: *Democracies*, S. 207ff.

prinzip die Dimension Föderalismus/Unitarismus zu berücksichtigen. Für unsere Belange ist diese Unterscheidung irrelevant. Aus diesem Grunde geht es in der folgenden Untersuchung um die Frage, ob sich die sechs bislang vorgestellten Variablen auf einer bestimmten Strukturdimension abbilden lassen und ob diese Dimension als „Mehrheits- vs. Verhandlungsdemokratie“ interpretierbar ist.

Eine Hauptkomponentenanalyse über alle sechs Variablen führte in dieser Hinsicht nicht zu einem befriedigenden Ergebnis⁴¹, da sich kein sinnvoll interpretierbares Faktorenmuster ergab. Dies liegt in erster Linie an der Unbrauchbarkeit des Indikators „Abstimmungsverhalten bei der Wahl des Bürgermeisters“. Er steht mit den übrigen Indikatoren kaum in Zusammenhang, weist demzufolge nur einen niedrigen Kommunalitätenwert auf und erschwert die Interpretation der verbleibenden Beziehungen.

Nach einer Herausnahme dieser Variablen wurde mit den verbleibenden fünf Indikatoren ein zufriedenstellendes, inhaltlich gut interpretierbares Ergebnis erzielt. Zwar stützt die Hauptkomponentenanalyse grundsätzlich die der empirischen Analyse zugrundeliegenden Annahmen, relativiert sie aber auch in gewissem Umfang. Die nach *Lijpharts* Konzept zu erwartende Einfaktorenlösung schöpft die in den Daten enthaltene Varianz nur unzulänglich aus. Der erste Faktor bindet 41,8 Prozent der Varianz der fünf Variablen, nach dem Eigenwertkriterium läßt sich aber neben diesem Hauptfaktor ein weiterer Faktor mit einer Varianzreduktion von 25,3 Prozent extrahieren. In dieser Zwei-Faktoren-Lösung indiziert der erste Faktor mit hohen Ladungen auf den Variablen Koalitionsstruktur, Zugehörigkeit des Bürgermeisters zur Mehrheitspartei des Rates und Abstimmungsverhalten der Kommunalvertretung bei der Beschlußfassung über den Etat die *lokale Führungs- und Entscheidungsstruktur*, der zweite mit hohen Ladungen auf den Variablen Rae-Index und FWG-Anteil die *Struktur des Parteienwettbewerbs*. Dabei stehen die Ergebnisse der Etatabstimmung auch mit dem zweiten Faktor in einem erkennbaren Zusammenhang (Tabelle 6). Entgegen den Erwartungen korrelieren die beiden Faktoren nur äußerst schwach miteinander ($-0,09$).

Nimmt man auch die Variable Abstimmungsverhalten bei Etatentscheidungen aus der Analyse heraus, dann ergeben sich noch besser interpretierbare Faktoren. Nunmehr bindet der erste Faktor, der Führungsfaktor, 48 Prozent Varianz. Die zweite, als Parteienwettbewerb beschreibbare Dimension reduziert nochmals 30 Prozent der gemeinsamen Varianz der vier Variablen. Die vorge-

⁴¹ Für die Faktorenanalyse wurden alle Variablen auf den Wertebereich 0 bis 1 normiert. Die Rohwerte des Rae-Indexes bewegen sich in diesem Bereich. Die Werte der übrigen Variablen beziehen sich auf diese Weise auf den durchschnittlichen FWG-Stimmenanteil bei den drei Kommunalwahlen, den Anteil von Ein-Parteien- oder Mindestgewinn-Koalitionen, den Anteil von Wahlperioden, in denen die Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters mit der Ratsmehrheit übereinstimmte und den Anteil kontroverser Etatabstimmungen. Die Faktoren wurden nach der Hauptkomponentenmethode extrahiert und schiefwinklig rotiert. Hierzu wurden 27 Iterationen benötigt.

Tabelle 6
**Strukturmuster lokaler Demokratie in 49 Städten von Rheinland-Pfalz –
 Hauptkomponentenanalyse**

Ausgangswerte:

Variable	Kommunalität	Faktor	Eigenwert	Varianzanteil je Faktor	kumuliert
Koalition	1,0	1	2,08798	41,8	41,8
Bgm.	1,0	2	1,26643	25,3	67,1
Abstimmung	1,0	3	0,88030	17,6	84,7
FWG-Anteil	1,0	4	0,55912	11,2	95,9
Rae-Index	1,0	5	0,20618	4,1	100,0

Faktorenmatrix:

	Faktor 1	Faktor 2
Koalition	0,74114	0,27215
Bgm.	0,64979	0,45606
Abstimmung	0,16338	0,67600
Rae-Index	-0,86517	0,24070
FWG-Anteil	-0,58416	0,68516

Endgültige Werte:

Variable	Kommunalität	Faktor	Eigenwert	Varianzanteil je Faktor	kumuliert
Koalition	0,62336	1	2,08798	41,8	41,8
Bgm.	0,63002	2	1,26643	25,3	67,1
Abstimmung	0,48367				
FWG-Anteil	0,81069				
Rae-Index	0,80645				

Oblimin Rotation 1,
 Oblimin: 27 Iterationen.

Extraction 1,

Analysis 1 – Kaiser Normalization.

Mustermatrix:

	Faktor 1	Faktor 2
Koalition	0,72504	-0,25355
Bgm.	0,78743	-0,05216
Abstimmung	0,58972	0,42607
FWG-Anteil	0,05638	0,90375
Rae-Index	-0,45688	0,73288

Strukturmatrix:

	Faktor 1	Faktor 2
Koalition	0,74807	-0,31940
Bgm.	0,79216	-0,12367
Abstimmung	0,55103	0,37252
FWG-Anteil	-0,02569	0,89863
Rae-Index	-0,52324	-0,77435

Faktorenkorrelationsmatrix:

	Faktor 1	Faktor 2
Faktor 1	1,00000	
Faktor 2	-0,09081	1,00000

stellten Ergebnisse erweisen sich bei einer Verwendung verschiedener Modelle der Faktorenanalyse als sehr stabil (auf die Vorlage weiterer Tabellen wird verzichtet).

Die Beschreibung der Strukturen lokaler Demokratie soll durch einige Anmerkungen zu der Frage abgerundet werden, unter welchen Bedingungen mehrheitsdemokratische und konkordanzdemokratische Arrangements wahrscheinlich werden. Weder der bisherige Stand der Theoriebildung in der lokalen Politikforschung noch die Datenlage lassen zu dieser Frage weitreichende Aussagen zu. Aus den Modernisierungstheorien von *Lipset*, *Cnudde/McCrone* und *Cutright*⁴² ergibt sich die Hypothese, daß die sozio-ökonomische Modernisierung einer Gemeinde die Ausbildung konkurrenzdemokratischer Strukturen fördert⁴³. Als Grundlage einer Analyse der Bestimmungsfaktoren von Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratien erscheint die Modernisierungstheorie auch deshalb sinnvoll, weil *Lijphart*⁴⁴ die Konkordanzdemokratie als eine für kulturell fragmentierte Gesellschaften typische Übergangserscheinung interpretiert. Mit der parallel zur sozio-ökonomischen Modernisierung verlaufenden kulturellen Säkularisierung und der Ablösung partikularistischer durch universalistische Wertesysteme könnten sich auch die sozialen Konflikte entschärfen, die konkordanzdemokratische Arrangements erforderlich machen. Die politische Entwicklung Österreichs und der Niederlande nach dem Zweiten Weltkrieg stützt die Plausibilität dieser Annahme.

Der Prozeß kultureller Säkularisierung kann in unserer Untersuchung nicht direkt gemessen werden. Mit der Bevölkerungskonzentration und der Dienstleistungszentralität einer Gemeinde stehen aber zumindest zwei brauchbare Indikatoren sozio-ökonomischer Modernisierung zur Verfügung⁴⁵. Als dritter Modernisierungsindikator findet das im Zeitraum 1939 bis 1971 eingetretene Bevölkerungswachstum Berücksichtigung in der Analyse der Bestimmungsfaktoren lokaler Demokratie. Wenn die Charakterisierung der Konkordanzdemokratie als politische Organisation kulturell fragmentierter Gesellschaften mit

⁴² Vgl. die Beiträge im Sammelband von Charles F. *Cnudde* und Deane E. *Neubauer* (Hrsg.): *Empirical Democratic Theory*, Chicago 1969, insbesondere Seymour M. *Lipset*: *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy* (S. 151-192); Donald J. *Cnudde*, Charles F. *McCrone*: *Toward a Communications Theory of Political Development: A Causal Model Theory* (S. 210-223); Phillips *Cutright*: *National Political Development. Measurement and Analysis* (S. 193-209).

⁴³ Ausführlicher hierzu Oscar W. *Gabriel*: *Mängelanalyse*. S. 245 ff.

⁴⁴ Arend *Lijphart*: *Plural Societies*; ders.: *Democracies*.

⁴⁵ Beide Konstrukte wurden durch eine Faktorenanalyse ermittelt, wobei die Verstärkung durch die Indikatoren Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte, Beschäftigendichte und Wohnungsdichte gemessen wurde. Die Dienstleistungszentralität einer Gemeinde wurde über den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in ausgewählten Dienstleistungsbereichen erhoben (Handel, Kreditinstitute und Versicherungen, Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen, Organisationen ohne Erwerbscharakter, sonstige Dienstleistungen; genauere Angaben bei Oscar W. *Gabriel*, Volker *Kunz*, Thomas *Zapf-Schramm*: *Bestimmungsfaktoren kommunaler Investitionspolitik*, München 1990.

partikularistischen Wertsystemen zutrifft, müßten konkordanzdemokratische Strukturen vornehmlich in wenig verstädterten und nicht dienstleistungsorientierten Gemeinden auftreten.

Wie sich bei der Regression der beiden Strukturmerkmale lokaler Demokratie auf die drei Modernisierungsindikatoren zeigt, beeinflußt der Modernitätsgrad einer Gemeinde ihre Führungsstruktur nur unwesentlich (R^2 0,0781), die Struktur des Parteienwettbewerbs aber recht deutlich (R^2 0,2983). Obgleich das Modernisierungsmodell insgesamt nur wenig zur Erklärung der lokalen Führungs- und Entscheidungsstrukturen beiträgt, weisen alle drei in die Analyse einbezogenen Modernisierungsindikatoren das erwartete negative Vorzeichen auf: Konsensdemokratische Führungs- und Entscheidungsstrukturen treten in Städten mit hoher Dienstleistungszentralität und Bevölkerungskonzentration seltener auf als in den übrigen Gemeinden, das Bevölkerungswachstum dagegen spielt als Erklärungsvariable keine Rolle (Tabelle 7).

Tabelle 7
Determinanten konkordanzdemokratischer Strukturen

	Konsensuale Führung		Nichtkompetitives Parteiensystem	
	B	Beta	B	Beta
DLZ	-0,12840	-0,13043	0,47051	0,47795
Wachstum	-0,04839	-0,04781	0,11686	0,11547
Bevkonz	-0,18927	-0,20560	-0,53085	-0,57664
Konstante	-0,04116		-0,04566	
multiple Korrelation		0,27950		0,54620
D. W.		1,72931		1,94694

Wesentlich deutlicher beeinflußt die sozio-ökonomische Modernität die Struktur des lokalen Parteienwettbewerbs. Fragmentierte Parteiensysteme mit einem hohen Anteil der Freien Wählergruppen finden wir vornehmlich in Untersuchungseinheiten mit geringer Bevölkerungskonzentration und hoher Dienstleistungszentralität. Auch das Bevölkerungswachstum fördert die Fragmentierung des lokalen Parteienwettbewerbs. Diese Ergebnisse erscheinen auf den ersten Blick widersprüchlich, da der Dienstleistungssektor vor allem das Beschäftigungssystem stark verstädteter Gemeinden bestimmt. Allerdings gibt es in dieser Hinsicht bemerkenswerte Ausnahmen (z. B. kleine dienstleistungszentrale Städte wie Cochem oder Bitburg). Zudem lassen sich die divergierenden Einflüsse der Bevölkerungskonzentration und der Dienstleistungszentralität auf die Fragmentierung des Parteiensystems durch die Zusammensetzung des Wettbewerbsfaktors erklären. In Städten mit einer hohen Dienstleistungszentralität schneiden die FDP und die Grünen überdurchschnittlich gut ab. Dies führte

zu einer Repräsentanz von mindestens vier politischen Gruppierungen in der Kommunalvertretung und zieht einen Anstieg der Werte des Rae-Indexes. Dagegen sind die Freien Wählergruppen in größeren Gemeinden nur schwach vertreten. Auf diese Weise kommt die negative Beziehung zwischen der Bevölkerungskonzentration und dem Parteienwettbewerb zustande (vgl. Tabelle 7). Das Auftreten fragmentierter Parteienwettbewerbsstrukturen ist demnach vor allem in Dienstleistungsgemeinden mit schwacher Bevölkerungskonzentration, aber einer wachsenden Bevölkerungszahl zu erwarten, bipolare Parteiensysteme mit einem geringen Anteil der Freien Wählergruppen treten demgegenüber in Städten mit einem schwach entwickelten Dienstleistungssektor, stagnierenden bzw. schrumpfenden Einwohnerzahlen und einer starken Bevölkerungskonzentration auf.

7. Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Laufe der Entwicklung der Bundesrepublik entdeckten die politischen Parteien in zunehmendem Maße die kommunale Ebene als ihr Aktionsfeld. Sie versuchten, die Kontrolle über die kommunalen Personal- und Sachentscheidungen zu gewinnen. Damit wurde das traditionelle Selbstverständnis der Kommunalpolitik als parteifreier, sachbezogener Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich in Frage gestellt. Allerdings führte dies nicht zum Verschwinden traditioneller Strukturen kommunalpolitischer Konfliktregulierung. In der politischen Praxis scheinen sich traditionelle konkordanzdemokratische mit parteienstaatlich-konkurrenzdemokratischen Prinzipien zu verbinden, wie es im übrigen auch für die nationale Politik der Bundesrepublik charakteristisch ist. Gemessen am Ideal einer parlamentarischen Parteienregierung oder einer rein fachbezogenen Regelung der örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten ist dies ein relativ unbefriedigender Zustand. Auf der anderen Seite genießt gerade der Typus der gemischten Verfassung in der empirischen Demokratietheorie eine große Wertschätzung. Auch für die kommunale Selbstverwaltung scheint die Verbindung von Tradition und Modernität ein attraktiver Weg zu sein.