

Stadtforschung aktuell

Jörg Bogumil
Lars Holtkamp *Hrsg.*

Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland

Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie

 Springer VS

Stadtforschung aktuell

Herausgegeben von

H. Wollmann, Berlin, Deutschland

Jörg Bogumil • Lars Holtkamp (Hrsg.)

Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland

Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie

 Springer VS

Herausgeber
Jörg Bogumil
Ruhr Universität Bochum
Bochum, Deutschland

Lars Holtkamp
FernUniversität Hagen
Hagen, Deutschland

Stadtforschung aktuell

ISBN 978-3-658-11846-4

ISBN 978-3-658-11847-1 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-11847-1

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Jan Treibel, Monika Mülhausen

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Inhalt

Ost- und westdeutsche Kommunen zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Theoretische Annahmen	7
<i>Lars Holtkamp und Jörg Bogumil</i>	
Quantitative Analyse der Entscheidungsstrukturen im Ost –Westvergleich	49
<i>Lars Holtkamp, Jörg Bogumil und Marc Seuberlich</i>	
Kommunale Entscheidungsstrukturen in Sachsen	91
<i>Marc Seuberlich</i>	
Kommunale Entscheidungsstrukturen in Baden-Württemberg	117
<i>Falk Ebinger</i>	
Kommunale Entscheidungsstrukturen in Nordrhein-Westfalen	139
<i>Thomas Bathge</i>	
Kommunale Entscheidungsstrukturen in Brandenburg	159
<i>Tobias Fuhrmann</i>	
Zur anhaltenden Varianz kommunaler Entscheidungsstrukturen in Deutschland	179
<i>Thomas Bathge, Jörg Bogumil, Falk Ebinger, Tobias Fuhrmann, Lars Holtkamp und Marc Seuberlich</i>	
Autorenverzeichnis	191

Ost- und westdeutsche Kommunen zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie

Theoretische Annahmen

Lars Holtkamp und Jörg Bogumil

1 Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Kommunale Entscheidungsprozesse in Ostdeutschland

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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