

Universität: Johannes Gutenberg-Universität (Mainz)
 Fachbereich: Sozialwissenschaften, Institut für Politikwissenschaft
 Seminar im Hauptstudium: „Kommunalpolitik in internationalen Vergleich“ (Dr. Katja Ahlstick)
 Semester: Wintersemester 1999/2000
 Referent: Ingo Ostwald

Parteipolitisierung der kommunalen Ebene

1. GRUNDLAGEN

1.1 Was ist Kommunalpolitik?

Definition Kommunalpolitik umfasst alle Entscheidungsprozesse (Input) und deren Ergebnisse (Output), die im Rathaus (genauer: in Rat und Verwaltung) zentriert sind, auf der Grundlage der Spielregeln der jeweiligen Gemeindeordnung.

Einstellungen

- ◆ Eine Mehrheit der Bürger spricht sich für eine konsensgeleitete, harmonische und rein sachliche kommunalpolitische Praxis aus, die ideologiefreie Lösungen sucht und nicht durch Parteistreitigkeiten polarisiert wird.
- ◆ Eine Mehrheit der Funktionsträger ordnet ihre parteipolitische Bindung einer Verpflichtung gegenüber den gesamtstädtischen Belangen meist unter. Diese antiparteiliche Tradition prägt auch das Kommunalverwaltungsrecht.

1.2 Funktionen von Parteien

- ◆ Interessenbündelung und –artikulation
- ◆ Programmformulierung
- ◆ Orientierung
- ◆ Mobilisierung, Rekrutierung und Selektion
- ◆ Politikvermittlung, Sozialisation

1.3 Was ist Parteipolitisierung?

Definition Parteipolitisierung der lokalen Ebene ist das Ausmaß, in welchem es den politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren.

Fragestellung

- ◆ Ist Kommunalpolitik unpolitische Selbstverwaltung oder Politik entlang gesellschaftlich profilierter Entscheidungsalternativen?
- ◆ Nimmt die Bedeutung der Parteipolitik in Kommunen zu?
- ◆ Welche Folgen hat Parteipolitisierung der Kommunen?

2. MASSSTÄBE FÜR PARTEIPOLITISIERUNG

2.1 Personelle Parteipolitisierung

a) Parteipolitisierung des Gemeinderats

Aufgaben Der Gemeinderat hat keinen Parlamentsstatus, erfüllt aber als gewählte Volksvertretung auch politische Aufgaben:

- ◆ Festlegung der Grundsätze der Gemeindepolitik
- ◆ Planungs-, Finanz-, Gebiets- und Personalhoheit
- ◆ Überwachungsaufgaben gegenüber Verwaltung

Entwicklungen Spätestens mit dem Einzug der Grünen in zahlreiche Stadträte hat die politische Auseinandersetzung um echte, strukturelle Alternativen in der Gemeindeentwicklung begonnen. Dies hat zu einer Fraktionalisierung des lokalen Parteiensystems geführt, welche auf eine Parteipolitisierung hindeutet.

Freie Wähler	Trotz einer gewissen Auflockerung des lokalen Parteiensystems durch die Freien Wähler verloren die beiden großen Volksparteien nicht ihre führende Position in der Kommunalpolitik: Selbst im ungünstigsten Falle kontrollierten CDU und SPD gemeinsam zwei Drittel der Ratsmandate.
Zu beachten	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Kandidaten der Freien Wähler sind nicht immer parteilich ungebunden. ◆ Kandidaten von Parteilisten sind nicht immer parteilich stark gebunden.
b) Parteipolitisierung der Verwaltungsspitze	
Wahl der Verwaltungsspitze	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Bei der Wahl durch den Rat wurde diese zwischen 1974 und 1984 zunehmend durch Vertreter der Mehrheitspartei besetzt; die Bürgermeisterwahl wurde Gegenstand parteipolitischer Kampfabstimmungen, so dass ein Kandidat meist nicht um eine Parteimitgliedschaft herum kommt (in Bayern ist sie sogar Pflicht). ◆ Bei der Direktwahl des Bürgermeisters scheint dagegen eine gewisse Parteidistanz (bis hin zur Parteilosigkeit) sogar eine Erfolgsbedingung zu sein.
Bemerkungen	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Zur Wahrung der Durchsetzungschancen sind Verwaltungsspitzen oftmals bemüht, parteipolitischen Bezug und parteipolitische Legitimierung bewusst zu verwischen ◆ „Je unverzichtbarer als Fachmann, desto größer kann die Parteidistanz sein“: Obwohl die Fraktionen bei der Besetzung der Beigeordneten i.d.R. ein Präsentationsrecht in der Reihenfolge ihrer Stärke besitzen, wählen sie bei Bedarf auch parteilose Fachleute.
c) Parteipolitisierung unterhalb der Verwaltungsspitze	
These	Da in kritischen Politikfeldern Aktionsprogramme und Dringlichkeitsanträge am ehesten öffentliche Aufmerksamkeit erlangen, richten die Parteiakteure ihre Strategien auf parteipolitische Kontroversen aus. Da die erfolgreiche Besetzung von Themenfeldern zu hoher Professionalität zwingt, sind die Parteien um Besetzung der Fachverwaltung bemüht, um deren Informationsvorsprung nutzen zu können. Oftmals liegen der Personalpolitik Absprachen (im Sinne von Koalitionsvereinbarungen) zu Grunde.
zu beachten	Die Amtszeit von Verwaltungsbeamten deckt sich nicht mit der der Stadträte, so dass die Partei, die bei der Stellenbesetzung stärkeren Einfluss üben konnte, längerfristige Vorteile davon hat.
2.2 Inhaltliche Parteipolitisierung	
Fragestellung	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Welche Rolle spielen parteipolitische Zielsetzungen bei Argumentation, Entscheidungsverhalten und bei der inhaltlichen Ausrichtung von Beschlussvorlagen? ◆ Wirken sich unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in kommunalen Vertretungskörperschaften auf die produzierten Politikinhalte unterschiedlich aus?
These 1	Kommunale Wahlprogramme sind meist eine Auflistung und Rechtfertigung geleisteter Arbeit, Inanspruchnahme von Erfolgen und deren Fortschreibung in die Zukunft hinein. Dass sie kaum politische Aussagen enthalten, spricht gegen eine inhaltliche Parteipolitisierung.
These 2	Vorliegende, empirische Fallstudien sprechen dafür, dass kommunale Sachbeschlüsse nur in geringem Maße den parteipolitischen Hintergrund jeweils vorhandener Ratsmehrheiten widerspiegeln; stärker wirksam sind lokale und überlokale Kontextvariablen, wie Investitionsförderprogramme des Landes, örtlicher Problemdruck und örtliche Kontinuität im Ausgabeverhalten.
2.3 Prozedurale Parteipolitisierung	
	<p>Empirische Studien belegen eine Zunahme der Parlamentarisierung der Ratsarbeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Debattenstil ◆ Vorklärunge von Ratsdiskussionen und Entscheidungen durch die Fraktionen ◆ Abstimmungsverhalten <p>(Abstimmung nach Fraktionen, abnehmende Einstimmigkeit des Rates)</p> <p>insgesamt: konkurrenz- statt konkordanzdemokratische Verhaltensmuster</p>

3.	VARIABLEN FÜR PARTEIPOLITISIERUNG
3.1	Gemeindegröße
These	Der Grad der Politisierung nimmt mit der Ortsgröße zu.
Belege	Größere Gemeinden haben <ul style="list-style-type: none"> ◆ weniger Freie Wähler in den Räten ◆ mehr Parteimitglieder unter den Hauptverwaltungsbeamten und Beigeordneten ◆ mehr allgemeinpolitische Debatten in den Räten ◆ eine Tendenz zur Parlamentarisierung der Ratsarbeit.
Ursachen	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Je größer die Gemeinde, desto unüberschaubarer ist sie, desto wichtiger sind Selektions- und Orientierungsfunktion der Parteien ◆ Bei Direktwahl des Bürgermeisters sind die Kandidaten vor allem in größeren Gemeinden auf die finanzielle und organisatorische Unterstützung von Parteien angewiesen.
3.2	Typ der Gemeindeverfassung
Ratswahl	Das Kumulieren und Panschieren <ul style="list-style-type: none"> ◆ ermöglicht Verschiebungen in den Vorschlagslisten der Parteien, die Wahl ist personalisierter, die Selektionsfunktion wird z.T. vom Wähler übernommen. ◆ führt zu einer verstärkten Auswahl nach Herkunft und Geltung der Kandidaten in der Gemeinde und weniger nach Parteien. ◆ bringt für kleine Parteien den Vorteil mit sich, dass Stammwähler bestimmter Parteien zusätzlich einzelne Personen von anderen Parteien wählen können.
Bürgermeisterwahl	Die Direktwahl <ul style="list-style-type: none"> ◆ ermöglicht Stimmensplitting zwischen der Bürgermeisterwahl und der des Rates. ◆ erhöht politische Legitimation des Bürgermeisters. ◆ verringert den Einfluss der Parteien gegenüber einer Wahl durch den Gemeinderat.
3.3	Politische Kultur
	Die Politische Kultur basiert auf der territorialen, lokalen Geschichte, sowie auf sozio-ökonomischen, ideologischen und konfessionellen Konfliktlinien. Kleinere Gemeinden sind i.d.R. homogener.
Partei-typen	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sozialstrukturelle Gegensätze begünstigen die Herausbildung von Interessenparteien (Cleavage-Theorie) und führen zu Polarisierung und Parteipolitisierung. ◆ Homogene Strukturen begünstigen die Herausbildung von Volksparteien (Volksparteientheorie), bei denen Kompromissbereitschaft vor Ideologien tritt.
Partei-systeme	Die in der Kommune vorliegenden Parteitypen sind ausschlaggebend für die Art des vorliegenden Parteiensystems (Ein-, Zwei- und Mehrparteiensystem). Der Grad der Parteipolitisierung hängt von den „Wettbewerbsposition“ der Parteien ab.
3.4	Politikverflechtung (systembedingte Politisierung)
	Lokale Probleme sind eingebettet in eine Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, unterliegen deren politischen Richtungsentscheidungen und beeinflussen diese. Die Vorbereitung örtlicher Entscheidungen ist daher zunehmend Gegenstand kommunaler Außenpolitik, die nicht als reine Sachpolitik verstanden werden kann.
3.5	Problemdruck
	Der zunehmende Problem-, Belastungs- und Erwartungsdruck, der durch aktuelle Entwicklungen in den klassischen kommunalen Politikfeldern entsteht, verstärkt den Handlungsdruck für lokale Akteure, führt zu öffentlichen Sachkontroversen und aufgrund unterschiedlicher Prioritätensetzung schließlich zur Politisierung.

3.6 Die Rolle von Vereinen

Auf kommunaler Ebene nehmen Vereine einen Teil der Parteifunktionen wahr:

- Sie bündeln und artikulieren Interessen
- Die Mitgliedschaft eines Kandidaten in einem Verein dient für die Wähler als Orientierungs- und Entscheidungshilfe (Orientierung, Rekrutierung und Selektion)
- Kommunalpolitiker und Wähler sind meist in örtlichen Vereinen verankert (Politikvermittlung und Sozialisation)
- Die Parteien orientieren sich an den Zielsetzungen der Vereine (Programmformulierung)

4. LITERATUR

- (1) Engel, Andreas:
Sozialer Kontext, Parteienwettbewerb und Organisationsstrukturen lokaler Parteien.
In: Gabriel, O.W. (Hrsg.):
Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung.
München: Minerva, 1989,
S.157-178.
- (2) Wehling, Hans-Georg:
**„Parteipolitisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung?
Zur Rolle von Parteien in der Kommunalpolitik.**
In: Heinelt, Hubert und Wollmann, Hellmut:
Brennpunkt Stadt.
Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren.
Stadtforschung aktuell Band 31,
Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser, 1991,
S. 149-165
- (3) Gabriel, O.W., Ahlstick, K. und Kunz, V.:
Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland.
In: Gabriel, O.W. und Holtmann, Everhard (Hrsg.):
Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland.
2., unwes. veränd. Aufl.,
München, Wien: Oldenbourg, 1999,
S.325-355
- (4) Rössmann, Wolfgang:
Der Bürger soll es richten.
Bürgerorientierung verändert politisches Zusammenspiel in der Kommune,
<http://home.t-online.de/home/Dr.Wolfgang.Roessmann/burgkom.htm>
07.01.2000, 17:27 Uhr.
- (5) Eichert, Christof:
Parlament oder Verwaltungsorgan?
Ein überfälliger Rollenwechsel für den Gemeinderat.
<http://www.gemeindetag-bw.de/artikel/art15.htm>, 07.01.2000, 17:19 Uhr.
- (6) Sixt, Werner:
Die rechtliche Stellung der Gemeinderäte.
<http://www.gemeindetag-bw.de/artikel/art03.htm>, 07.01.2000, 17:23 Uhr.
- (7) Everhard Holtmann:
Parteien in der lokalen Politik.
In: Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.):
Kommunalpolitik: Politisches Handeln in der Gemeinde.
2. völlig überarb. und akt. Auflage,
Opladen: Leske und Budrich, 1999,
S. 208-226.

Dieses Handout befindet sich auch im Internet unter <http://politik.ingos-welt.net>.