

Wozu noch Parteien?

Risiken und Nebenwirkungen einer starken Parteipolitisierung

Bei der Frage, welche Rolle Parteien in der Kommunalpolitik spielen sollen, scheiden sich bekanntlich die Geister. Juristen und viele Verwaltungspraktiker wollen häufig den Einfluss von Parteien auf die kommunale Selbstverwaltung beschränken, Politikwissenschaftler und einige Ratsmitglieder möchten hingegen den Einfluss noch ausbauen. Gerade den Grünen wurde in vielen Untersuchungen bescheinigt, dass sie in erheblichem Maße zur Parteipolitisierung beigetragen haben. Die Hinterzimmerpolitik der 60er und 70er Jahre, in der der Verwaltungschef gestützt auf Allparteienkoalitionen geräuschlos regierte, wurde mit dem Einzug der Grünen in die Kommunalparlamente erheblich erschwert. Die zunehmenden Auseinandersetzungen im Stadtrat haben dazu beigetragen, kommunalpolitische Entscheidungen transparenter zu machen und die Dominanz von wirtschaftlichen Eliten und Honoratioren kritisch zu hinterfragen. Allerdings stellt sich die Frage, ob derzeit nicht in einigen Bundesländern schon ein Stand der Parteipolitisierung erreicht wurde, bei dem mehr von der selben „Medizin“ zu erheblichen Risiken und Nebenwirkungen führt. Im Folgenden soll nun unter Berücksichtigung neuerer Trends in den 90er Jahren aus politikwissenschaftlicher Sicht Argumente und Maßnahmen für eine stärkere Entparteipolitisierung der Kommunalpolitik skizziert werden.

Vorher ist aber zumindest eine kurze Definition von Parteipolitisierung nötig, um sicherzustellen, dass man über dasselbe Phänomen redet: Parteipolitisierung lässt sich als das Ausmaß bestimmen, in dem es politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren. Personelle Monopolisierung meint, dass Ratsmitglieder und Bürgermeister eine starke Parteibindung bzw. Verwaltungsangehörige häufig eine Parteimitgliedschaft aufweisen. Inhaltliche Monopolisierung steht für die Beeinflussung der Kommunalpolitik durch eine klare Parteiprogrammatik und unter prozeduraler Monopolisierung versteht man v. a. eine klare Trennung zwischen Regierung- und Oppositionsfraktionen in unterschiedliche Blöcke (Wehling 1991, S. 150). In der kommunalen Praxis findet man vor allem eine personelle und prozedurale Monopolisierung, während divergierende parteiprogrammatische Schwerpunkte in der Kommunalpolitik zumindest bei den großen Volksparteien kaum auszumachen sind.

Zunehmende Vetopositionen

Das politische System Deutschland ist durch eine Vielzahl von sog. institutionellen Vetopositionen gekennzeichnet, die es den Mehrheitsfraktionen erschwert ihre Politik durchzusetzen. Paradebeispiel hierfür ist der Bundesrat, der bei starkem Parteienwettbewerb und gegenläufigen Mehrheiten dazu führt, dass die Regierungsfraktionen kaum noch grundlegende Reformen durchsetzen können.

Ähnliches zeichnet sich seit den 90er Jahren in der Kommunalpolitik vieler Bundesländer ab. So wurden mittlerweile in allen Gemeindeordnungen direktgewählte Bürgermeister und Bürgerbegehren als Vetopositionen eingeführt. Bei einer klaren Trennung der Kommunalpolitik in Oppositions- und Regierungsfraktionen, wie sie

durchweg beispielsweise in Nordrhein-Westfalen anzutreffen ist, entstehen auch durch diese Vetopositionen nicht selten Blockaden. Hat der direktgewählte Bürgermeister ein anderes Parteibuch als die Ratsmehrheit (sog. Kohabitationsfälle), bekommt er in Nordrhein-Westfalen in der Regel noch weniger Kompetenzen vom Rat über die Hauptsatzung zugeordnet als der frühere Stadtdirektor (Bogumil/Gehne/Holtkamp 2003). Er kann sich dafür revanchieren, indem er Ratsbeschlüsse nicht oder nicht sinnvoll umsetzt. Unter diesen Vorzeichen blockieren sich Mehrheitsfraktion und Bürgermeister zunehmend gegenseitig.

Zusätzlich mutieren Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen häufig zu einer Waffe der Oppositionsfraktionen, wenn sie im Rat eine Abstimmung verloren haben. Die wenigen unterschiedlichen Schwerpunkte, die die Parteien in Regierungsfunktionen noch setzen (Gesamtschule, Parkraumbewirtschaftung, Privatisierung), werden durch die Durchführung oder bereits durch die Androhung eines Bürgerbegehrens seitens der Oppositionsfraktionen nivelliert (Deppe 2002).

Hinzu kommt, dass im Zuge der kommunalen Haushaltskrise die Aufsichtsbehörden als Vetospieler eine zunehmende Bedeutung erlangt haben. Kleine sachdienliche Hinweise der Opposition genügen häufig, um die Aufsichtsbehörde davon zu überzeugen, dass einzelne Investitionen nicht rentierlich sind und deswegen in der Haushaltssicherung zu unterbleiben haben.

Insgesamt steigt durch die antagonistische Trennung von Oppositions- und Mehrheitsfraktionen im Zusammenspiel mit den beschriebenen Vetopositionen die Gefahr, dass die Kommunalpolitik die wenigen noch verbliebenen Handlungsspielräume sich durch mangelnde Konsensfähigkeit selbst nimmt.

Parteibuchwirtschaft

Parteibuchwirtschaft führt vor allem zu zwei Problemen, die sich besonders gravierend in Zeiten permanenten Personalabbaus auswirken:

- „Gewinnung“ eines Mitarbeiters ohne ausreichende Fachkenntnisse
- Demotivierung leistungsstarker Mitarbeiter ohne Parteibuch, deren Beförderungschancen in Folge der Parteipolitisierung sinken.

Parteibuchwirtschaft wird häufig damit legitimiert, dass man nur so die Verwaltung kontrollieren und inhaltliche Schwerpunkte setzen kann. Dies mag für den Bereich der kommunalen Wahlbeamten zutreffend sein. Aber die Parteibuchwirtschaft bezieht sich bekanntlich nicht nur auf die kommunalen Wahlbeamten und dient häufig weniger der inhaltlichen Einflussnahme, sondern der Versorgung von Ratsmitgliedern und deren Angehörigen. Gerade bei ausgeprägter Parteipolitisierung und starkem kommunalpolitischen Gestaltungswillen sind führende Kommunalpolitiker so stark zeitlich engagiert, dass sie zum Teil über Jobs in städtischen Gesellschaften de facto als Berufspolitiker abgesichert werden.

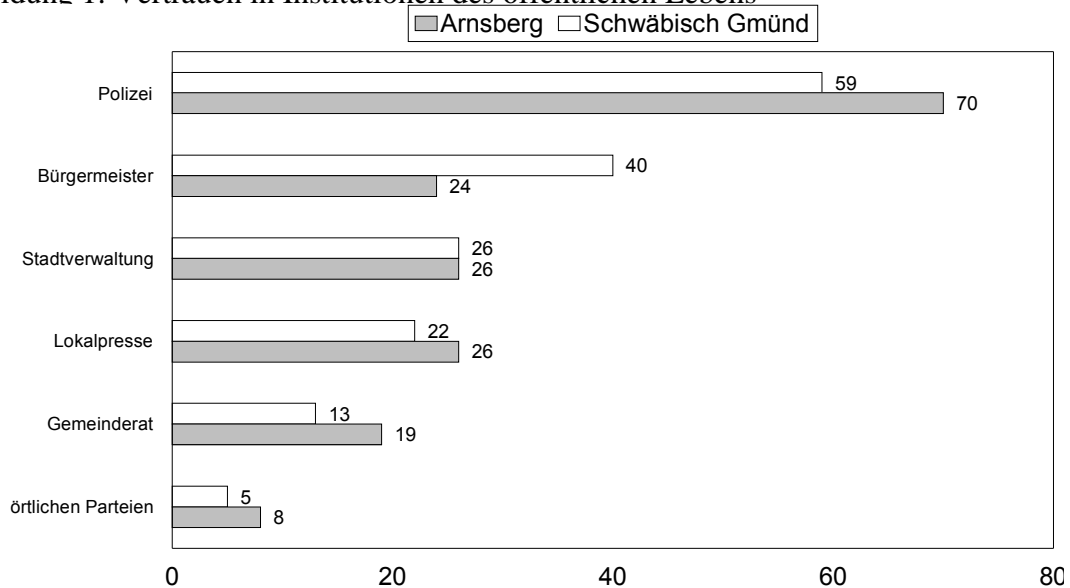
Parteienverdrossenheit

Während die Durchdringung der Verwaltung durch die Parteien stetig zugenommen hat, nimmt ihre gesellschaftliche Verankerung weiter ab. Spätestens seit den 90er Jahren verlieren die Parteien in fast allen OECD-Ländern erheblich an Mitgliedern. Die Parteien sprechen also für immer weniger Bürger, haben aber in nicht wenigen Kommunen

zunehmend alle relevanten Positionen monopolisiert. Diese Parteienverdrossenheit forciierende Scherenentwicklung trifft zusätzlich noch auf traditionelle Vorbehalte der Bürger gegen Parteien auf der kommunalen Ebene.

Dies zeigt sich auch bei der allgemeinen Vertrauensfrage, die wir in einer Bürgerbefragung in zwei mittelgroßen Städten in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gestellt haben. Man muss die Bürger, die den Parteien überhaupt noch Vertrauen entgegenbringen, schon mit der Lupe suchen. Allerdings vertrauen die Bürger keiner kommunalen Institution in besonders großem Maße.

Abbildung 1: Vertrauen in Institutionen des öffentlichen Lebens



in %, Bürgerbefragung Arnsberg und Schwäbisch Gmünd 2002

Am meisten Vertrauen genießt noch der Oberbürgermeister in der baden-württembergischen Stadt Schwäbisch Gmünd. Dies kann man auch darauf zurückführen, dass in Baden-Württemberg die Bürgermeister eher dem Wunschprofil der Bürger entsprechen. Die Bürger wollen einen überparteilich agierenden Bürgermeister, der in Baden-Württemberg im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen auch tatsächlich häufiger anzutreffen ist.

Viele Bürger wollen sich zwar nicht mehr in Parteien engagieren, aber sie wollen zeitlich befristet an einzelnen konkreten Projekten partizipieren (Holtkamp 2001). Bürgerbeteiligung wird aber häufig von den Parteien zu Wahlkampfplattformen umfunktioniert. Die Bürger bleiben dann auf Dauer lieber zuhause. Insgesamt ist also eine verstärkte Bürgerbeteiligung und ein stärkeres Vertrauen in einzelne kommunale Entscheidungsträger durchaus möglich, wenn die Parteien sich stärker zurücknehmen.

Reformmaßnahmen

Untersuchungen zu Parteien in der Kommunalpolitik haben immer wieder gezeigt, dass der Grad der Parteipolitisierung zwischen den Bundesländern stark variiert. Die Kommunalpolitik in Baden-Württemberg weist so beispielsweise eine deutlich geringere Parteipolitisierung auf als in NRW (Holtkamp 2003). Dies ist vor allem auf die unterschiedliche Gemeindegröße und auf die variierenden rechtlichen Rahmenbedingungen

zurückzuführen. So haben viele Bundesländer zwar die Vetopositionen der baden-württembergischen Gemeindeordnung übernommen (Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters und Bürgerbegehren), haben es aber versäumt, die institutionellen Vorkehrungen der baden-württembergischen Gemeindeordnung gegen eine zu starke Parteipolitisierung der Kommunalpolitik zu übertragen. Der hauptamtliche Bürgermeister hat eine deutlich stärkere Stellung in Baden-Württemberg als in vielen anderen Gemeindeordnungen und ist dadurch weniger abhängig von den Parteien. Weiterhin wird die Parteipolitisierung durch Kumulieren und Panaschieren reduziert. Die Partei und Fraktionsspitzen können bei diesem Wahlrecht weniger die personelle Zusammensetzung der Fraktionen steuern und sind stärker auf relativ parteiunabhängige Honoratioren angewiesen. Dies führt zu einer geringeren Fraktionsdisziplin der Ratsmitglieder und eher zu parteiübergreifenden Beschlüssen anstelle einer scharfen Konfrontation zwischen Oppositions- und Mehrheitsfraktionen. Bei einem systematischen Vergleich der Gemeindeordnungen aller Bundesländer (siehe Abbildung 2) zeigt sich, dass die baden-württembergische Gemeindeordnung die höchste Gesamtpunktzahl erzielt und damit die stärksten institutionellen Bremsen gegen eine zu starke Parteipolitisierung eingebaut hat, während NRW und auch Hessen den Parteeinfluss stark begünstigen.

Abbildung 2: Kommunalrecht im Bundesländervergleich (Stand 2002)

| | | Baden- Württem- berg | Sachsen | Sachsen- Anhalt | Rhein- land- Pfalz | Thü- ringen | Bayern | Mecklen- burg-Vor. | Schles- wig-Hol- stein | Branden- burg | Nie- dersachs- en | Saarland | Hessen | NRW |
|-----------------|---|----------------------------|---------|--------------------|--------------------------|----------------|--------|-----------------------|------------------------------|------------------|-------------------------|----------|--------|-----|
| 1. | Wahlrecht zum Rat | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 3 | 1 |
| 2. | Nominierung BM | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 3. | Verbundene Wahl und Amtszeit BM | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 1 | 3 | 3 | 3 | 1 | 3 | 2 | 1 |
| 4. | Laufende Geschäf- te | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 |
| 5. | Geschäftskreise der Beigeordneten | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| 6. | Kollegiales Verwaltungsgremi- um | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 1 | 2 |
| 7. | Vorsitz und Stimm- recht im Rat | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 3 |
| Gesamtpunktzahl | | 20 | 20 | 19 | 18 | 18 | 17 | 17 | 16 | 15 | 15 | 15 | 12 | 11 |
| 1. | Wahlrecht zum Rat: 1=starre Listen, 2=Mischsystem, das nach Gemeindegröße variiert, 3=Kumulieren und Panaschieren | | | | | | | | | | | | | |
| 2. | Nominierung des Bürgermeisters: 1=nur Parteien und Wählergruppen, 2=Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber, 3=nur Einzelbewerber | | | | | | | | | | | | | |
| 3. | Verbundene Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters: 1=verbundene Wahl, Amtszeit Rat und BM fünf bis sechs Jahre, 2=nicht verbundene Wahl, Amtszeit BM fünf bis sechs Jahre, 3=nicht verbundene Wahl, Amtszeit BM sieben und mehr Jahre | | | | | | | | | | | | | |
| 4. | Laufende Geschäfte: 1=Vorbehalt- und Rückholrechte des Rates, 2=laufende Geschäfte auf kollektives Verwaltungsorgan übertragen (Hessen), 3=Bürgermeister allein | | | | | | | | | | | | | |
| 5. | Geschäftskreise der Beigeordneten: 1=Geschäftskreise werden vom Rat allein bestimmt, 2=BM legt Geschäftskreise mit Zustimmung oder im Einvernehmen mit dem Rat fest, 3=BM legt die Geschäftskreise allein fest | | | | | | | | | | | | | |
| 6. | Kollegiales Verwaltungsgremium: 1=Magistrat, kein Weisungsrecht des BM, 2=kollegiales Verwaltungsorgan mit geringen Kompetenzen, BM mit beschränktem Weisungsrecht, 3=monokratischer Verwaltungsleiter mit unbegrenzten Weisungsrechten | | | | | | | | | | | | | |
| 7. | Vorsitz und Stimmrecht des BM im Rat: 1=BM hat kein Stimmrecht im Rat, ein Ratsmitglied ist Vorsitzender des Rates, 2=BM hat entweder Vorsitz oder Stimmrecht im Rat, 3=BM hat Vorsitz und Stimmrecht im Rat | | | | | | | | | | | | | |

Eine geringere Parteipolitisierung der Kommunalpolitik kann aber sicher nicht nur durch den Landesgesetzgeber initiiert werden, sondern hängt maßgeblich auch von den handelnden Personen vor Ort ab. So könnten die Parteien vor Ort beispielsweise stärker parteiunabhängige Fachleute als Bürgermeisterkandidaten aufstellen. Dies könnte gerade durch für die Grünen interessante Wählerkoalitionen forciert werden. Anstatt immer wieder einen grünen Parteikandidaten aufzustellen, der in der Regel außerordentlich geringe Wahlchancen hat (Gehne/Holtkamp 2003), könnte man sich vermehrt bemühen mit anderen Parteien gemeinsam einen Kandidaten zu präsentieren. Dies dürfte tendenziell dazu führen, dass fachliche Gesichtspunkte im Nominierungsprozess eine stärkere Rolle spielen und weniger Kandidaten aus dem lokalen Milieu *einer* Partei rekrutiert werden, wie dies bisher in Nordrhein-Westfalen durchweg der Fall ist.

Damit soll insgesamt nicht in Frage gestellt werden, dass man Parteien in der Kommunalpolitik braucht. Gerade um kontinuierlich die Verwaltung zu kontrollieren und Öffentlichkeit herzustellen, sind sie unverzichtbar. Es geht lediglich darum, dass die Parteien angesichts der oben beschriebenen Trends etwas bescheidener und zurückhaltender in der Kommunalpolitik agieren sollten.

Dr. Lars Holtkamp

Lehrgebiet Politische Regulierung und Steuerung
FernUniversität Hagen

Literatur

- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen - Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin
- Bogumil, Jörg / Gehne, David / Holtkamp, Lars 2003: Umfrage zur Rolle des Bürgermeisters in NRW und Baden-Württemberg, in: Städte- und Gemeinderat 10/03, S. 26-28
- Deppe, Frank 2002: Direkte Demokratie II – Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990, Konrad-Adenauer-Stiftung Arbeitspapier Nr. 90, Sankt Augustin
- Gehne, David / Holtkamp, Lars 2003: Erfolgreiche Bürgermeisterkandidaturen und Wahlkampfstrategien, in: Alternative Kommunalpolitik 2/03, S. 54-56
- Holtkamp, Lars 2001: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, zweite Auflage, Berlin
- Holtkamp, Lars 2003: Parteien in der Kommunalpolitik - Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich, polis-Heft 58 / 03, FernUniversität Hagen, Hagen
- Wehling, Hans-Georg 1991: ‚Parteipolisierung‘ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert / Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt, S. 149-166