
Quantitative Analyse der Entscheidungsstrukturen im Ost – Westvergleich

Lars Holtkamp, Jörg Bogumil und Marc Seuberlich

1 Einleitung

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Ratsbefragung mit Fokus auf die unterschiedlichen Formen der Parteipolitisierung und der exekutiven Führerschaft präsentiert. Im Mittelpunkt der Analyse wird die Frage stehen, ob die Kommunen sich hinsichtlich des Grades der Parteipolitisierung unterscheiden und ob dies möglicherweise auf die variierenden Formen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, auf die Gemeindegröße, den Kommunalverfassungsindex oder die politische Kultur in Ost- und Westdeutschland zurückgeführt werden können. Durch die Auswahl der Kommunen zwischen 20.000 und 100.000 Einwohner ist zu erwarten, dass die Gemeindegröße nicht einen so starken Einfluss nehmen kann, als wenn man auch deutlich größere oder kleinere Kommunen einbezogen hätte. Insgesamt werden in der quantitativen Analyse lediglich die exogenen Variablen betrachtet, während endogene Variablen für die beiden Demokratieformen, wie z. B. der Politik- und Verwaltungshintergrund der Bürgermeister, den Fallstudienanalysen vorbehalten bleiben. Ziel der quantitativen Analyse ist es somit nicht, die Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie möglichst umfassend zu erklären, sondern die aus Theorie und empirischem Forschungsstand abgeleiteten Hypothesen zu den exogenen Variablen auf Signifikanz zu testen.¹

Die im letzten Kapitel formulierten Hypothesen gelten als bestätigt, wenn, wie üblich, eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 Prozent unterschritten wird. Man spricht also von einer signifikanten Beziehung und damit einer bestätigten Hypo-

1 Hierfür wurden die einzelnen Fragebogenitems als abhängige Variable in einer multiple Regressionsanalyse verwendet. Die unabhängigen Variablen waren konstant die gleichen: Der Kommunalverfassungsindex von 2003 und die Gemeindegröße von 2012 sind metrisch skalierte Variablen, der Ost-West-Dummy ist dichotom skaliert.

these, wenn die Signifikanz unter 0,05 liegt. Eine hoch signifikante Beziehung liegt vor bei einer Signifikanz von unter 0,01. Angelehnt an andere Regressionsanalysen in der lokalen Politikforschung (Kunz 1998; 2000) ist von einem starken Einfluss einer unabhängigen Variable auf die abhängige die Rede, wenn der standardisierte Regressionskoeffizient Beta den Wert von 0,20 überschreitet. Das adjustierte oder korrigierte R-Quadrat (R^2) ist ein Maß der Varianzaufklärung. Je höher dieser Wert, desto größer ist der Anteil der Varianz, welche durch die Regressionsgleichung erklärt wird. Höhere Werte sprechen für eine höhere Varianzaufklärung.

Im Folgenden werden die Items einzeln betrachtet. Zunächst erfolgt eine visuelle Darstellung des individuellen Antwortverhaltens der Befragten im Bundesländervergleich. Im Anschluss daran erfolgt eine Vorstellung der Ergebnisse der multivariaten Analyse. Für diese wurden allerdings nicht die Individualdaten der Befragten wie in der deskriptiven Darstellung, sondern der Mittelwert auf der Gemeindeebene als abhängige Variable genommen. Hierfür wurde für jede der 122 Gemeinden und für jedes Fragebogenitem der Mittelwert vom Antwortverhalten der jeweiligen Ratsmitglieder berechnet. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass es aufgrund unterschiedlicher Rücklaufquoten zu Über- und Unterrepräsentationen einzelner Gemeinden kommt und damit verzerrende Effekte bei einer multivariaten Analyse auf Basis der Individualdaten auftreten können. Außerdem besitzen sehr große Datensätze, und dieser gehört mit mehr als 1.800 Fällen dazu, die Neigung, sehr frühzeitig signifikante Ergebnisse zu produzieren, weil die Chance auf signifikante Ergebnisse mit der Größe des Datensatzes ansteigt.

2 Personelle Parteipolitisierung

Die personelle Parteipolitisierung wird häufig durch den Anteil der Wählergemeinschaften gemessen, die in der Regel eine größere Distanz zu den Parteien aufweisen (Holtkamp und Eimer 2006). In unserer Ratsbefragung ergaben sich erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern, welchen Anteil die Wählergemeinschaften an allen Parteien in den Gemeinderäten der 122 Untersuchungskommunen besitzen. In Abbildung 1 ist zu sehen, dass in NRW die Wählergemeinschaften den kleinsten und in Baden-Württemberg den größten Anteil stellen.

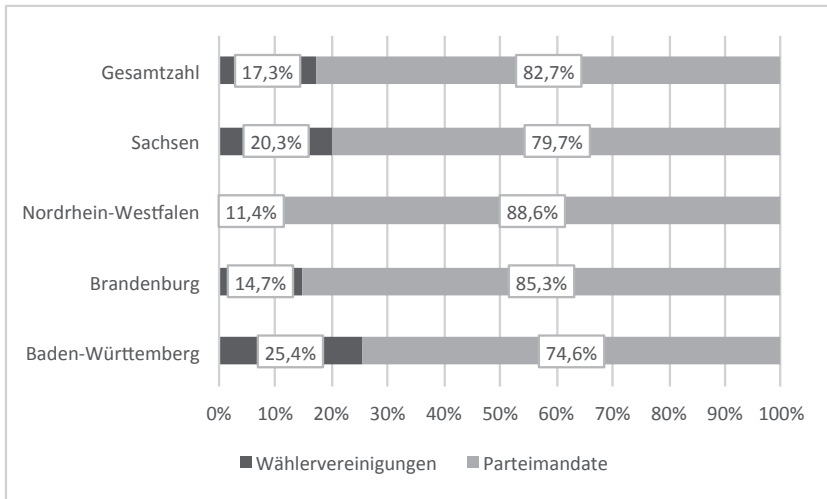


Abb. 1 Ratsanteil der Wählergemeinschaften in den 122 Untersuchungskommunen der vier Bundesländer

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

Abbildung 2 zeigt die Stimmenanteile der Wählervereinigungen in den 122 Gemeinderäten anhand von Boxplots² in den vier Bundesländern. Die Spannweite der Mandatsanteile der Wählervereinigungen sind überall sehr groß. In jedem Bundesland gibt es zumindest einen Gemeinderat, in denen die Wählervereinigungen mindestens 30 Prozent erreichen. Auch in Nordrhein-Westfalen sind Kommunen im Untersuchungssample, in denen rund 35 Prozent der Ratsmandate auf Wählervereinigungen entfallen. Allerdings sind in NRW die meisten Wählervereinigungen sehr klein, was der niedrige Median (10 %) zeigt. Schließlich verbergen sich unter dem Anteil der Wählervereinigungen nicht nur eine einzelne Gruppierung, sondern häufig auch mehrere. In Baden-Württemberg dagegen ist in keiner der 40 Städte im Sample keine Wählervereinigung vertreten, wie dies in den übrigen Ländern der Fall ist. In Baden-Württemberg gibt es auch mehrere Ausreißer nach oben,

- 2 Ein Box-Plot ist Methode zur Visualisierung von Merkmalsverteilungen bestimmter Gruppen und gibt einen guten Überblick darüber, wie sich die Daten über einen bestimmten Bereich verteilen. In der „Box“ liegen die mittleren 50 Prozent der Daten. Die in der Box eingezeichnete Querlinie stellt den Median dar. Die Werte, die außerhalb der ober- und unterhalb herausragenden Antennen als Punkte dargestellt sind, werden als Ausreißer bezeichnet.

d. h. Räte, in denen die Wählervereinigungen als Ausreißer mehr als 50 Prozent der Mandate für sich einvernehmen.

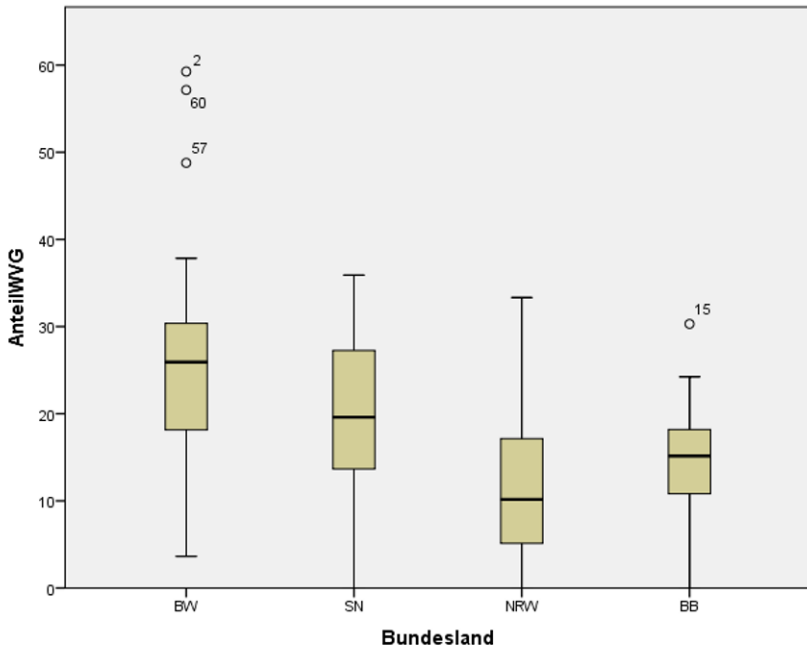


Abb. 2 Boxplot der Anteile der Wählervereinigungen im Bundesländervergleich

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

In der multivariaten Analyse zeigt sich, bei insgesamt mäßig erklärter Varianz (28, 4 %) durch das Gesamtmodell, ein hochsignifikanter Einfluss des Kommunalverfassungsindex, der auch das für Wählergemeinschaften positive, personenorientierte Wahlrecht enthält. Je höher der Wert auf dem Kommunalverfassungsindex (der dann auch eher konkordanzdemokratische Entscheidungsstrukturen erwarten lässt), desto höher fällt auch der Ratsanteil der Wählergemeinschaften aus. Auch für die politische Kultur in Ost- und Westdeutschland ist ein knapp signifikanter Zusammenhang zu konstatieren. In Ostdeutschland sind die Wählergemeinschaften signifikant stärker vertreten, was bei Berücksichtigung des Einflusses der Gemein-

degröße und des Kommunalverfassungstyps als schwacher Einfluss der politischen Kultur eingeordnet werden kann.

Tab. 1 Multiple Regression zum Anteil der Wählervereinigungen³

Modell ⁴	
Einwohnerzahl 2012	-,146 (-1,780)
Kommunalverfassung 2003	,508 (6,388)***
Ost-West-Dummy	-,192 (-2,373)*
Adj. R ²	0,284
N	122
Abhängige Variable	Anteil Wählervereinigungen

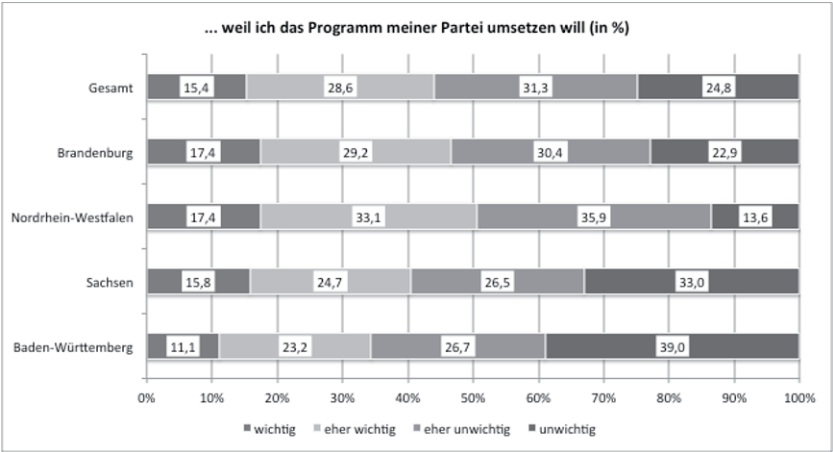
* p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001

Die personelle Parteipolisierung kann man auch dadurch erfassen, dass man die Ratsmitglieder nach der Motivation für ihre Kandidatur fragt und als eine Antwortmöglichkeit die Umsetzung des Parteiprogramms angibt. Abbildung 2 zeigt, dass die Ratsmitglieder in NRW und Brandenburg diesem Item als Indikator für Konkurrenzdemokratie eher zustimmen, wie es nach dem Kommunalverfassungsindex zu erwarten war.

3 In dieser und den folgenden Regressionstabellen gilt: Die Werte sind die standardisierten Regressionskoeffizienten, weil das Skalenniveau der Variablen unterschiedlich ist. In Klammern steht die t-Statistik. In keiner der Regressionsberechnungen liegt Multikollinearität vor. Der VIF-Wert als ein Indikator ist stets kleiner als 1,5. Der Ost-West-Dummy ist 0 (West) und 1 (Ost) codiert. Ein steigender Kommunalverfassungswert spricht für konkordantere Strukturen.

4 Angewendet wurde bei dieser und den folgenden Regressionsgleichungen eine multivariate Regression nach der Einschluss-Methode.

Abb. 3 Kandidatur zur Umsetzung des Parteiprogramms



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

Die multivariate Analyse ergibt erwartungsgemäß einen hochsignifikanten Zusammenhang den Kommunalverfassungsindex, während die Gemeindegröße und die politische Kultur keinen signifikanten Zusammenhang mit dem Kandidaturnotiv aufweisen. Durch die Kommunalverfassungsvariable gibt es aber insgesamt einen mäßigen Erklärungswert des Gesamtmodells ($R^2 = 31,7\%$).

Tab. 2 Multiple Regression zur Umsetzung des Parteiprogramms

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,158 (-1,969)
Kommunalverfassung 2003	,534 (6,873)**
Ost-West-Dummy	-,187 (-2,365)
Adj. R ²	0,317
N	122
Abhängige Variable	Umsetzung Parteiprogramm

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

Danach haben wir den Ratsmitgliedern die Frage gestellt, was ihrer Meinung nach ausschlaggebend für ihre Wahl war. In Abbildung 4 ragt insbesondere NRW deutlich hervor, wo die Ratsmitglieder ihre eigene Wahl am stärksten auf ihre par-

teipolitische Tätigkeit zurückführen, gefolgt von Brandenburg, wie es entsprechend dem Kommunalverfassungsindex zu erwarten war. Demgegenüber meinen die Kommunalparlamentarier in Sachsen und Baden-Württemberg mehrheitlich, dass ihre eigene Wahl (eher) nicht mit der parteipolitischen Tätigkeit in Zusammenhang steht. Speziell in Baden-Württemberg ist die Zustimmung hierzu sehr niedrig.

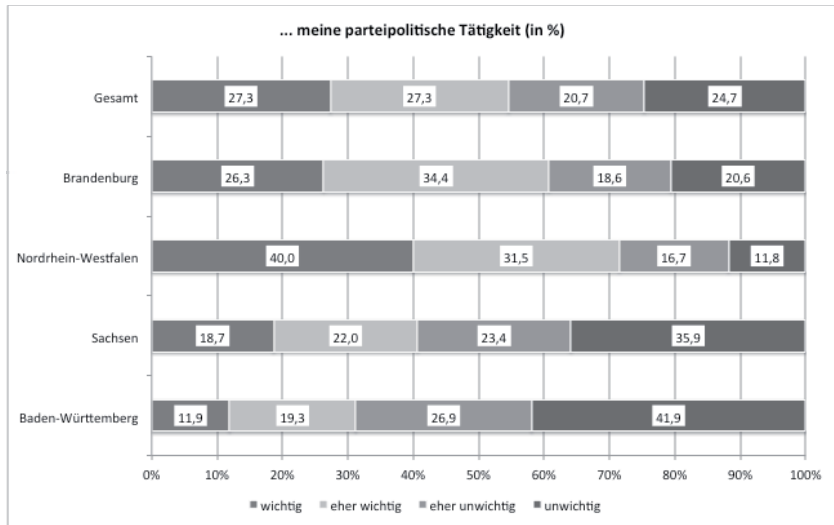


Abb. 4 Parteipolitische Tätigkeit als ausschlaggebender Grund für die Wahl zum Ratsmitglied

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

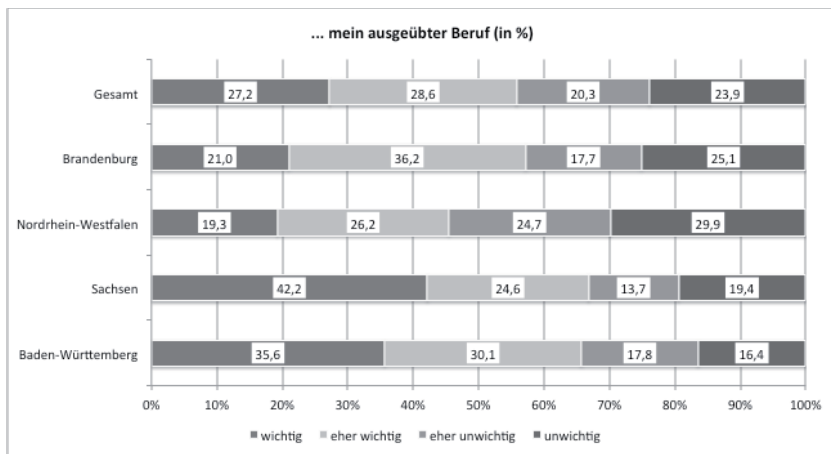
Die multivariate Analyse bestätigt diesen sehr starken Zusammenhang zwischen dem Kommunalverfassungsindex und der parteipolitischen Tätigkeit. Die anderen Erklärungsvariablen weisen wie bei den vorigen Items keinen signifikanten Zusammenhang auf, so dass die sehr hohe Varianzaufklärung von 65,3 Prozent (fast) allein auf die Erklärungsleistung des Kommunalverfassungstyps zurückfällt.

Tab. 3 Multiple Regression zur parteipolitischen Tätigkeit

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,137 (-2,410)
Kommunalverfassung 2003	,789 (14,233)**
Ost-West-Dummy	-,154 (2,744)
Adj. R ²	0,653
N	122
Abhängige Variable	Parteipolitische Tätigkeit

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

Dies spiegelt sich auch in einem anderen Grund wider, den die Ratsmitglieder für ihre Wahl angeben konnten. Bei konkordanten Kommunalverfassungen geben die Ratsmitglieder eher ihren ausgeübten Beruf als Grund für ihre Wahl an. Das deckt sich mit den Ergebnissen älterer Fallstudien, in denen Ratsmitglieder in Baden-Württemberg ihren Wahlerfolg in viel stärkerem Maße auf ihre Persönlichkeit als auf ihr Engagement in der Partei zurückführen, während dies in NRW tendenziell eher umgekehrt ist (Bogumil und Holtkamp 2002, S. 26; Schneider 1991, S. 163).

**Abb. 5** Der Beruf als ausschlaggebender Grund für die Wahl zum Ratsmitglied

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

In der multivariaten Analyse (Tab. 4) ergibt sich nur für den Kommunalverfassungsindex ein hochsignifikanter und zudem starker Zusammenhang. Die politische Kultur und die Gemeindegröße spielen bei diesem Item offensichtlich keine Rolle. Insgesamt lässt sich der Zusammenhang mit dem Kommunalverfassungsindex so interpretieren, dass die Ratsmitglieder bei konkordanter Kommunalverfassung eher meinen, dass sie aufgrund ihres Berufs und nicht ihrer parteipolitischen Tätigkeit gewählt werden. Dies ließe in der Regierungsphase eine niedrigere Fraktionsdisziplin erwarten, weil die Ratsmitglieder sich als nicht so stark abhängig von der Partei sehen wie beispielsweise ihre Kollegen in NRW.

Tab. 4 Multiple Regression zum ausgeübten Beruf

Modell	
Einwohnerzahl 2012	-,024 (-,304)
Kommunalverfassung 2003	,585 (-7,570)**
Ost-West-Dummy	-,023 (,765)
Adj. R ²	0,325
N	122
Abhängige Variable	Ausgeübter Beruf

* p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001

Aber unterscheiden sich die Berufe der Ratsmitglieder zwischen den Bundesländern tatsächlich voneinander in Abhängigkeit vom Kommunalverfassungsindex? Hans-Georg Wehling hat schon früh die These aufgestellt, dass bei konkordanten Kommunalverfassungen und bei der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens in Baden-Württemberg die örtlichen Honoratioren dominieren, die häufig als Selbständige (Bäcker, Fleischer etc.) über viele Kundenkontakte verfügen. Sie würden damit aufgrund ihrer höheren Bekanntheit und ihrer sozialen Beziehungen bei personenorientiertem Wahlrecht eher gewählt. Daher sind sie wiederum in der Regierungsphase weniger zur Fraktionsdisziplin zu motivieren, weil sie von allen Parteien als „Stimmagneten“ umworben werden. Zudem würden sich örtlich tätige Selbstständige parteipolitisch nicht stark profilieren wollen, weil dies einige Kundenkreise systematisch ausschließen könne, was noch mal auf die Nähe der kommunalen Ebene als Grund für Konfliktvermeidung verweise (vgl. ausführlicher Wehling 1999; 2003). In Abbildung 6 wird deutlich, dass in allen Bundesländern der öffentliche Dienst ähnlich stark überrepräsentiert ist (25 % durchschnittlich). Insgesamt ergeben die meisten Studien, dass gerade eine Beschäftigung im öffent-

lichen Dienst häufig die beste Voraussetzung ist, um überhaupt für ein Parteiamt oder ein Ratsmandat zu kandidieren.

„Der Zeitaufwand, der für die Wahrnehmung von Funktionen notwendig ist, kann im öffentlichen Dienst leichter aufgebracht werden als in der Privatwirtschaft (...) Man trifft sich mittags in den Kantinen der Verwaltung und kann dort schon vorbesprechen, in welche Richtung die Versammlung am Abend laufen soll. Durch ihren Beruf erwerben Angehörige des öffentlichen Dienstes Erfahrungen und auch Informationen, die sie politisch nutzen können: sie wissen wie man eine Geschäftsordnung geschickt handhabt, wie man eine Diskussion leitet oder einen Redebeitrag wirkungsvoll formuliert.“ (Löschke und Walter 1992, S. 166)

Unterschiede zwischen den Bundesländern sind demgegenüber bei der Gruppe der Selbständigen (Handwerker, Landwirte, Unternehmer) festzustellen. In Baden-Württemberg ist deren Anteil an den befragten Ratsmitgliedern besonders groß (26 %) und reicht fast an den Anteil des öffentlichen Dienstes heran, während diese Gruppe in NRW relativ klein ist.

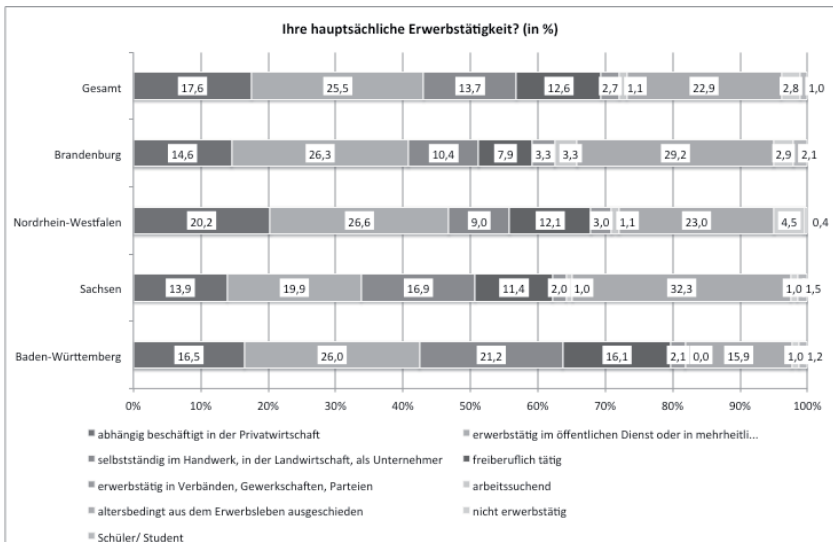


Abb. 6 Erwerbstätigkeit der Ratsmitglieder

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Projektdatensatz „Ratsbefragung“

Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und
Westdeutschland

Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie

Bogumil, J.; Holtkamp, L. (Hrsg.)

2016, VI, 185 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-11846-4