

Martin Gross

Koalitionsbildungs- prozesse auf kommunaler Ebene

Schwarz-Grün in
deutschen Großstädten



Springer VS

Koalitionsbildungsprozesse auf kommunaler Ebene

Martin Gross

Koalitionsbildungsprozesse auf kommunaler Ebene

Schwarz-Grün in deutschen
Großstädten

Martin Gross
Mannheim, Deutschland

Zugl. Dissertation, Universität Jena 2015

ISBN 978-3-658-12265-2 ISBN 978-3-658-12266-9 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-12266-9

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.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

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

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis.....	11
Abkürzungsverzeichnis	13
Vorwort.....	17
1 Einführung	19
1.1 Themenstellung und Zielsetzung der Arbeit	22
1.2 Forschungsfragen	37
1.3 Fallauswahl und Datengrundlage.....	39
1.4 Aufbau der Arbeit	53
2 Koalitionsbildungsprozesse in Mehrebenensystemen.....	57
2.1 Theoretische Ansätze zur Erklärung von Koalitionsbildungen.....	59
2.2 Theoretische Ansätze zur Erklärung von Koalitionsverhandlungen	90
2.3 Theoretische Ansätze zur Erklärung von Koalitionsvereinbarungen.....	97
3 Die Übertragbarkeit der Koalitionsbildungstheorien auf die kommunale Ebene in Deutschland	105
3.1 Institutionelle, elektorale und parteistrukturelle Beschränkungen bei der Bildung kommunaler Koalitionen	113
3.2 Fallbeispiel: Koalitionsbildungsprozesse in 29 nordrhein-westfälischen Großstädten, 1994-2009	132
3.2.1 Koalitionsbildungen.....	132

3.2.2 Koalitionsverhandlungen	162
3.2.3 Koalitionsvereinbarungen	177
3.3 Zusammenfassung	196
4 Das Verhältnis zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen	199
4.1 Die verschiedenen Phasen von Annäherung und Abgrenzung	200
4.2 Großstädte als Schauplatz schwarz-grüner Parteienkonkurrenz	226
5 Schwarz-Grün in deutschen Großstädten: Voraussetzungen	233
5.1 Die Kommunalverfassungen, Kommunalwahlsysteme und Oberbürgermeister	233
5.2 Die kommunalen Parteiensysteme und ihre Eigenschaften	242
6 Schwarz-Grün in deutschen Großstädten: Koalitionsverhandlungen	265
6.1 Der Weg zur Koalitionsbildung	275
6.2 Zwischen- und innerparteiliche Konflikte	312
6.3 Zusammenfassung	328
7 Schwarz-Grün in deutschen Großstädten: Koalitionsvereinbarungen...	337
8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	367
8.1 Beantwortung der Forschungsfragen	369
8.2 Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse und Forschungsperspektiven.....	376
Anhang.....	387
Literaturverzeichnis	395

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die 29 nordrhein-westfälischen Großstädte im Überblick	42
Tabelle 2:	Die zehn schwarz-grünen minimal winning coalitions	46
Tabelle 3:	Die Verteilung der ausgewählten schwarz-grünen Koalitionen auf die Bundesländer	47
Tabelle 4:	Die neun ausgewählten lokalen Tageszeitungen im Überblick	49
Tabelle 5:	Recherchezeitraum in den lokalen Tageszeitungen der Großstädte mit schwarz-grünen minimal winning coalitions	52
Tabelle 6:	Theoretische Ansätze zur Erklärung von Koalitionsbildungen in Mehrebenensystemen	61
Tabelle 7:	Potenzielle constraints bei der Bildung kommunaler Koalitionen	115
Tabelle 8:	Volatilität und nationalization/localization als constraints für die Akteure bei der kommunalen Koalitionsbildung	124
Tabelle 9:	Hypothesen zur kommunalen Koalitionsbildung	139
Tabelle 10:	Deskriptiver Überblick zu den kommunalen Wahl- und Grundsatzprogrammen in nordrhein-westfälischen Großstädten, 1994-2012	145
Tabelle 11:	Deskription der unabhängigen Variablen	147
Tabelle 12:	Charakteristik potenzieller und tatsächlich gebildeter Koalitionen in nordrhein-westfälischen Großstädten, 1999-2009	152
Tabelle 13:	Deskriptive Informationen zu Koalitionen und Stadträten in nordrhein-westfälischen Großstädten, 1999-2009	154
Tabelle 14:	Bedingte logistische Regression der Koalitionsbildung in 29 nordrhein-westfälischen Großstädten, 1999-2009	156
Tabelle 15:	Bedingte logistische Regression der Koalitionsbildung in 29 nordrhein-westfälischen Großstädten, 1999-2009 (ohne minimum winning coalition-Theorie)	160
Tabelle 16:	Bedingte logistische Regression der Koalitionsbildung in 29 nordrhein-westfälischen Großstädten, 1999-2009 (Ausschluss extrem unwahrscheinlicher Koalitionsmöglichkeiten)	161
Tabelle 17:	Hypothesen zur Dauer kommunaler Koalitionsbildungen	166

Tabelle 18: Deskription der abhängigen und unabhängigen Variablen (Koalitionsbildungsdauer).....	169
Tabelle 19: Determinanten der Koalitionsbildungsdauer in nordrhein- westfälischen Großstädten, 1994-2009	170
Tabelle 20: Harrells C für die Modelle 1 und 2 (Koalitionsbildungsdauer).....	173
Tabelle 21: Robustheitskontrollen Modelle 1 und 2 (Koalitionsbildungsdauer).....	176
Tabelle 22: Hypothesen zur „Vollständigkeit“ kommunaler Koalitionsvereinbarungen	182
Tabelle 23: Anzahl und Länge der Koalitionsvereinbarungen in 29 nordrhein- westfälischen Großstädten, 1994-2009	186
Tabelle 24: Deskription der abhängigen und unabhängigen Variablen.....	190
Tabelle 25: Determinanten der „Vollständigkeit“ kommunaler Koalitionsvereinbarungen, 1994-2009	191
Tabelle 26: Ausreißer in Modell 2 zur „Vollständigkeit“ kommunaler Koalitionsvereinbarungen, 1994-2009	193
Tabelle 27: Robustheitskontrolle Modell 2 (Koalitionsvereinbarungen)	195
Tabelle 28: Schwarz-grüne minimal winning coalitions im Bund und in den Ländern	205
Tabelle 29: Indizes zu den Kommunalsystemen in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein	234
Tabelle 30: Parteizugehörigkeit der Oberbürgermeister bei schwarz-grünen Koalitionen	242
Tabelle 31: Schwarz-grüne Koalitionen und die Eigenschaften der jeweiligen kommunalen Parteiensysteme.....	255
Tabelle 32: Zusammenhänge zwischen den einzelnen Parteiensystemeigenschaften bei schwarz-grünen Koalitionen.....	262
Tabelle 33: Theoretische Erwartungen hinsichtlich zwischen- und innerparteilicher Konflikte bei schwarz-grünen Koalitionsverhandlungen	274
Tabelle 34: Der Stadtrat Aachen 2009	276
Tabelle 35: Der Stadtrat Bonn 2009.....	281
Tabelle 36: Der Stadtrat Darmstadt 2011	284
Tabelle 37: Der Stadtrat Frankfurt am Main 2006	289
Tabelle 38: Der Stadtrat Frankfurt am Main 2011	295
Tabelle 39: Der Stadtrat Kassel 2001	297
Tabelle 40: Der Stadtrat Kiel 2003	300
Tabelle 41: Der Stadtrat Köln 1999	303

Tabelle 42: Der Stadtrat Mülheim an der Ruhr 1994	308
Tabelle 43: Der Stadtrat Saarbrücken 1999	310
Tabelle 44: Daten zur schwarz-grünen Koalitionsbildung	333
Tabelle 45: „Vollständigkeit“ schwarz-grüner Koalitionsvereinbarungen.....	338
Tabelle 46: Zusammenfassung der inhaltlichen Schwerpunkte schwarz-grüner Koalitionsvereinbarungen.....	339
Tabelle 47: Anzahl kommunaler Wahl- und Grundsatzprogramme pro politische Gruppierung und pro Kommunalwahl in nordrhein- westfälischen Großstädten, 1994-2012	387
Tabelle 48: Anzahl kommunaler Wahl- und Grundsatzprogramme pro Großstadt und Kommunalwahl, 1994-2012	388
Tabelle 49: Multikollinearitätsstatistik (Varianz-Inflations-Faktor und Toleranzwerte) für das Modell 1 (Determinanten der Koalitionsbildungsdauer)	389
Tabelle 50: Multikollinearitätsstatistik (Varianz-Inflations-Faktor und Toleranzwerte) für das Modell 2 (Determinanten der Koalitionsbildungsdauer)	389
Tabelle 51: Grambsch-Therneau-Test auf Proportionalität der Hazards für das Modell 1 (Determinanten der Koalitionsbildungsdauer).....	390
Tabelle 52: Grambsch-Therneau-Test auf Proportionalität der Hazards für das Modell 2 (Determinanten der Koalitionsbildungsdauer).....	390
Tabelle 53: Grambsch-Therneau-Test auf Proportionalität der Hazards für das Modell 1a (Determinanten der Koalitionsbildungsdauer).....	393
Tabelle 54: Grambsch-Therneau-Test auf Proportionalität der Hazards für das Modell 2a (Determinanten der Koalitionsbildungsdauer).....	394

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Positionen der großen Parteien in nordrhein-westfälischen Großstädten, 1999-2009	149
Abbildung 2:	Politikpositionen kommunalpolitischer Gruppierungen in nordrhein-westfälischen Großstädten, 1999-2009	150
Abbildung 3:	Koalitionsmuster in nordrhein-westfälischen Großstädten, 1999-2009	153
Abbildung 4:	Plots der Cox-Snell Residuen zum Test der allgemeinen Passgenauigkeit der beiden Modelle (Koalitionsbildungsdauer)	174
Abbildung 5:	Deviance-Residuen zur Identifikation von Ausreißern (Koalitionsbildungsdauer)	175
Abbildung 6:	Die kommunalen Koalitionsvereinbarungen im zweidimensionalen Politikraum, 1994-2009	187
Abbildung 7:	Policy-Positionen kommunaler Koalitionsvereinbarungen, 1994-2009	188
Abbildung 8:	„Vollständigkeit“ kommunaler Koalitionsvereinbarungen, 1994-2009	189
Abbildung 9:	Studentisierte Residuen und Leverage für das empirische Modell 2	194
Abbildung 10:	Links-Rechts-Positionen von CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen auf Bundesebene, 1990-2013	221
Abbildung 11:	Links-Rechts-Positionen von CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen in den Bundesländern, 1990-2013	222
Abbildung 12:	Politikpositionen einzelner kommunalpolitischer Gruppierungen im Stadtrat Aachen 2009	278
Abbildung 13:	Politikpositionen einzelner kommunalpolitischer Gruppierungen im Stadtrat Bonn 2009	282
Abbildung 14:	Politikpositionen einzelner kommunalpolitischer Gruppierungen im Stadtrat Darmstadt 2011	286
Abbildung 15:	Politikpositionen einzelner kommunalpolitischer Gruppierungen im Stadtrat Frankfurt am Main 2006	291

Abbildung 16: Politikpositionen einzelner kommunalpolitischer Gruppierungen im Stadtrat Frankfurt am Main 2011	294
Abbildung 17: Politikpositionen einzelner kommunalpolitischer Gruppierungen im Stadtrat Kassel 2001	298
Abbildung 18: Erwartete und tatsächliche policy-Position der schwarz-grünen Koalitionsvereinbarung in Aachen 2009	346
Abbildung 19: Erwartete und tatsächliche policy-Position der schwarz-grünen Koalitionsvereinbarung in Bonn 2009	348
Abbildung 20: Erwartete und tatsächliche policy-Position der grün-schwarzen Koalitionsvereinbarung in Darmstadt 2011	350
Abbildung 21: Erwartete und tatsächliche policy-Position der schwarz-grünen Koalitionsvereinbarung in Frankfurt am Main 2006	353
Abbildung 22: Erwartete und tatsächliche policy-Position der schwarz-grünen Koalitionsvereinbarung in Frankfurt am Main 2011	355
Abbildung 23: Erwartete und tatsächliche policy-Position der schwarz-grünen Koalitionsvereinbarung in Kassel 2003	358
Abbildung 24: Test der funktionalen Form via Martingale Residuen (Modell 1) (Determinanten der Koalitionsbildungsdauer)	391
Abbildung 25: Test der funktionalen Form via Martingale Residuen (Modell 2) (Determinanten der Koalitionsbildungsdauer)	392
Abbildung 26: Plots der Deviance-Residuen auf die Dauer der Koalitionsbildung	393

Abkürzungsverzeichnis

Verwendete Städte Kürzel

AA	Aachen
BN	Bonn
DA	Darmstadt
FF	Frankfurt am Main
KA	Kassel
KI	Kiel
KÖ	Köln
MH	Mülheim an der Ruhr
SB	Saarbrücken

Verwendete Bundesländer Kürzel

BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BE	Berlin
BB	Brandenburg
HB	Bremen
HH	Hamburg
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
TH	Thüringen

Verwendete Kürzel politischer Gruppierungen

AfD	Alternative für Deutschland
AGP	Allianz Graue Panther
AUF-Kassel	AUF Kassel (alternativ – unabhängig – fortschrittlich)
BBB	Bürger Bund Bonn
BFF	Bündnis für Frieden & Fairness (in Bonn); Freie Wähler – Bürger für Frankfurt (Frankfurt am Main)
BfK	Bündnis für Kassel – Freie Wählergemeinschaft und Rentner-Partei
BIG	Bürger in Gladbeck
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands

CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
DIE FRAUEN	Feministische Partei DIE FRAUEN
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DVU	Deutsche Volksunion
E. L.	EUROPA LISTE
ELF	Europa Liste für Frankfurt
FAG	FlughafenAusbauGegner
FDP	Freie Demokratische Partei
FW	Freie Wähler
FWG	Freie Wählergemeinschaft
GAL	Grün-Alternative Liste
GGs	Gemeinsam gegen Sozialkahlschlag
GRAUE	Die Grauen – Graue Panther
MLPD	Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Offensive D	Partei Rechtsstaatlicher Offensive
ÖkoLinX-ARL	Ökologische Linke – Antirassistische Liste
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PDS/KL	PDS/KASSELER LINKE
PIRATEN	Piratenpartei Deutschland
pro KÖLN	Bürgerbewegung pro Köln
pro NRW	Bürgerbewegung pro Nordrhein-Westfalen
REP	Die Republikaner
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
STATT Partei	STATT Partei – DIE UNABHÄNGIGEN
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UFFBASSE	Unabhängige Fraktion Freier Bürger Aufrecht Spontan Subkulturell Eigenwillig
UWG	Unabhängige Wählergemeinschaft
WASG	Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative
ZENTRUM	Deutsche Zentrumspartei

Verwendete Zeitungskürzel

AN	Aachener Nachrichten
AZ	Aachener Zeitung
FAZ	Frankfurt Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
GA	General-Anzeiger Bonn
HNA	Hessische/Niedersächsische Allgemeine
KN	Kieler Nachrichten
KStA	Kölner Stadt-Anzeiger
NRZ	Neue Ruhr Zeitung
SZ	Süddeutsche Zeitung

Sonstige Abkürzungen

bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
etc.	et cetera
FN	Fußnote

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
IVW	Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V.
MK	Minderheitskoalition
MWC	<i>minimal winning coalition</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NSB	Neue Soziale Bewegungen
OB	Oberbürgermeister/in
QCA	<i>Qualitative Comparative Analysis</i>
SMC	<i>surplus majority coalition</i>
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Vorwort

Das vorliegende Buch ist die leicht überarbeitete Fassung meiner im März 2015 eingereichten und im Juli 2015 an der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Friedrich-Schiller-Universität Jena verteidigten Dissertation. Die jahrelange Arbeit an dieser Studie lässt sich mit Calvins unumstößlicher Weisheit zum Leben an sich zusammenfassen: „Life is like topography, Hobbes. There are summits of happiness and success... flat stretches of boring routine... and valleys of frustration and failure“ (Watterson 1992: 246). In all diesen Phasen trugen zahlreiche Personen und Institutionen dazu bei, dass sich die ganzen Mühen am Ende ausgezahlt haben.

Der größte Dank gebührt meinem Doktorvater Prof. Dr. Torsten Oppelland für seine jahrelange Unterstützung. Seine geduldrigen und konstruktiven Anmerkungen bei der Themenwahl und der Konzeption der Arbeit waren gerade am Anfang des Promotionsvorhabens unermesslich wertvoll. Die vorliegende Arbeit hat von zahlreichen Gesprächen und Diskussionen – insbesondere in seinem Oberseminar – ungemein profitiert. Seine wertvollen Anregungen und Ratschläge habe ich immer geschätzt. Besonders die von ihm ermöglichte Gelegenheit, Kurse zu Methoden der empirischen Sozialforschung geben zu dürfen, haben meine Begeisterung für Forschung und Lehre erst so richtig entfacht.

Darüber hinaus danke ich Prof. Dr. Marc Debus für das zweite Gutachten und insbesondere für seine sehr hilfreichen Kommentare zu den verschiedenen Teilen der Arbeit. Vor allem von seinen Ratschlägen zu den empirischen Analysen kommunaler Koalitionsbildungsprozesse habe ich sehr profitiert. Zum anderen danke ich ihm für die Chance, an seiner Professur an der Universität Mannheim forschen und lehren zu können. Ohne diese finanzielle und institutionelle Unterstützung hätte ein Großteil der kommunalen Wahldaten nicht erhoben werden können (ein besonderer Dank auch an alle studentischen Hilfskräfte für ihre Hilfe bei der Datengenerierung und Datenaufbereitung).

Der Graduiertenakademie Jena danke ich für die finanzielle Unterstützung durch ein Promotionsstipendium. Ebenso danke ich dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) und der Universität Mannheim für die finanzielle Unterstützung bei Konferenzreisen. Verschiedene Teile der Arbeit

wurden bei zahlreichen Konferenzen und Methodenschulungen der DVPW, ECPR, EPSA, ÖGPW und SVPW vorgestellt. Ich danke allen Teilnehmern dieser Veranstaltungen für ihre konstruktiven Anmerkungen, die die Arbeit vorangebracht haben. Ein großer Dank geht auch an die Teilnehmer des Doktorandenkolloquiums und des Oberseminars bei Prof. Oppelland sowie an die Teilnehmer des Lehrstuhlkolloquiums bei Prof. Debus für ihre hilfreichen Hinweise und die angeregten Diskussionen zu meinem Promotionsvorhaben.

Ich danke Markus Baumann, Andreas Braune, Patricia Calca, Tanja Dannwolf, Matthias Enders, Jan Guijarro Usobiaga, Paul Heinecke, Viktoria Kaina, Sebastian Köhler, Sebastian Kuhn, Jochen Müller, Lisa Peyer, Vicente Pons Marti, Constantin Schäfer, Michael Stoffel, Markus Tausendpfund, Corinna Thome und Lukas Will, die mich gerade in Zeiten von Routinearbeiten und in den „Tälern der Frustration und Erfolgslosigkeit“ durch ihre kritische Lektüre einzelner Kapitel, Hinweise für weitere Forschungsmöglichkeiten und aufmunternde Gespräche unterstützt haben. Ein besonderer Dank geht an Christian Rademacher für die kooperative Bereitstellung zahlreicher Daten zu den Wahlergebnissen in deutschen Großstädten, die im Sonderforschungsbereich 580 „Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition, Strukturbildung“ an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg gesammelt wurden. Diese Daten stellten den Grundstock für meinen eigenen Datensatz dar und waren mir eine große Hilfe.

„Gipfel der Zufriedenheit und des Erfolges“ wurden vor allem in heimischen Gefilden während des WM-Sommers 2014 erreicht, als sich im elterlichen Garten die Ausarbeitung einzelner Kapitel nicht wie Arbeit, sondern eher wie Entspannung anfühlte. Meinen Eltern danke ich für ihre jahrelange Unterstützung, auf die ich mich immer verlassen konnte. Sie zeigten immer Verständnis dafür, dass ich auch in gemeinsamen Urlauben und in den Weihnachtsferien nur von Koalitionsverhandlungen, Koalitionsverträgen und den taktischen Winkelzügen auf kommunaler Ebene erzählen konnte.

Schließlich danke ich meiner Frau Julia für ihre uneingeschränkte Liebe und Unterstützung. Sie hat das Promotionsvorhaben von Anfang an mit Feuereifer begleitet, den Umzug in den Süden nicht gescheut und die Arbeit nicht nur komplett gelesen, sondern diese durch kritische Anmerkungen und wertvolle Ratschläge besser gemacht. Ihr ist dieses Buch gewidmet.

1 Einführung

Viele Jahre lang wurde die kommunale Ebene als eine weitgehend unpolitische, weniger von ideologischen Gegensätzen und vielmehr durch eine pragmatisch-konsensuale Politikgestaltung geprägte Ebene gesehen, auf der Parteien nur eine untergeordnete Rolle spielen. Kommunale Politik sei gar keine „richtige“ Politik, sondern eine von Sachentscheidungen geprägte, eher selbstverwaltende Ebene. Theodor Eschenburgs Zitat, dass es „keine christliche Straßenbeleuchtung und keine sozialistischen Bedürfnisanstalten“ geben würde, wird oft zitiert (vgl. u. a. Egner *et al.* 2013: 69; Vetter/Kuhn 2013: 20). Die Bildung von Koalitionen, die ein Gegenüber von Mehrheits- und Minderheitsfraktionen in den kommunalen Vertretungskörperschaften impliziert, wurde deshalb auch als nicht erforderlich angesehen (vgl. beispielsweise Wehling 1999: 181f.). Neuere Beiträge zeigen jedoch, dass es auch auf der kommunalen Ebene in Deutschland *party politics* gibt, sobald es sich um hochpolitisierte Themenfelder handelt (Debus *et al.* 2012, 2013a, 2013b; Goerres/Tepe 2013). Dabei spielt für die Gemeinde- und Stadträte die Durchsetzung des eigenen Parteiprogramms eine gewichtige Rolle (Egner *et al.* 2013: 92f.; Egner 2015: 191).

Des Weiteren werden Kommunalwahlen zunehmend medial begleitet. Sie werden inzwischen als „Stimmungsbarometer“ und die jeweiligen Kommunen als zu gewinnende „Bastionen“ für die Bundes- und Landesparteien betrachtet (Kuschke/Cryns 1984: 60). So werden Oberbürgermeister- oder auch Stadtratswahlen in Landeshauptstädten und anderen Großstädten immer mehr auch auf ihre landes- und bundespolitischen Auswirkungen hin beleuchtet. Insbesondere in den deutschen Großstädten ist „das politische System am deutlichsten dem der Länder und des Bundes angeglichen“ und die dort gebildeten Koalitionen entsprechen weitgehend den Koalitionsmustern auf der Landesebene (Zeuner/Wischermann 1995: 267). Dieser Befund wird allerdings mit Blick auf die zunehmende Anzahl von schwarz-grünen Koalitionen zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschland (CDU) und dem Bündnis 90/Die Grünen herausgefordert (vgl. Hoffmann 1997a, 1997b; Kronenberg/Weckenbrock 2011a; Ober 2008). Bilden sich auf Kommunalebene tatsächlich dieselben Koalitionen wie auf Bundes- und Landesebene?

Die kommunale Koalitionsbildung¹ ähnelt zumindest in den Großstädten den Koalitionsbildungsprozessen auf Bundes- und Landesebene. Das jüngste Beispiel der Koalitionsbildung im Münchner Stadtrat 2014 soll dies verdeutlichen. Im Vorfeld der bayerischen Kommunalwahlen war es fraglich, ob die seit mehr als 20 Jahren in München regierende rot-grüne Stadtratskoalition aus SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) und Bündnis 90/Die Grünen erneut eine absolute Mehrheit erreichen könne. So begannen im Herbst 2013 erste Kommunalpolitiker der Christlich-Sozialen Union (CSU) damit, Signale in Richtung der Bündnisgrünen hinsichtlich einer Zusammenarbeit zu senden und öffentlich zu äußern, dass man sich durchaus vorstellen könne, den Grünen einen Bürgermeisterposten zu überlassen (vgl. Fahrenholz 2013a).² Mit Blick auf die eigene Parteibasis lotete man die schwarz-grüne Koalitionsoption aus und sah in einem möglichen Bündnis auch ein Signal für die Bundespolitik (vgl. Fahrenholz 2013b). Diese Debatte wurde wenige Tage vor dem Wahlgang noch durch Aussagen des bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer (CSU) angeheizt, der sich eindeutig für eine schwarz-grüne Stadtratskoalition aussprach und dies gleichzeitig mit dem Anspruch verband, dass München damit auch ein „bundesweites Signal“ senden würde (vgl. hierzu und dem Folgenden Müller *et al.* 2014). Dies geschah vor allem vor dem Hintergrund des verpassten Wiedereinzugs der FDP (Freie Demokratische Partei) in den Deutschen Bundestag und der generellen Schwäche der Liberalen, die auf allen politischen Ebenen die „klassische“ Zweiparteienkoalition aus CDU (und/oder CSU) und FDP rechnerisch fast immer unmöglich machte. Darüber hinaus äußerte Seehofer jedoch, dass sich die Landespolitik aus etwaigen Koalitionsverhandlungen heraushalten würde und es selbstverständlich sei, dass die CSU-Kommunalpolitiker in München selbst über die jeweiligen Koalitionsmöglichkeiten entscheiden sollten. Innerhalb der

1 Während mit dem Begriff *local politics* allgemein der Parteienwettbewerb, die Politikergebnisse sowie das Handeln von Parteien und der Verwaltung auf der untersten Ebene eines politischen Systems bezeichnet wird, wird in der deutschen lokalen Politikforschung zwischen „Lokalpolitik“ und „Kommunalpolitik“ unterschieden. Der Begriff „Kommunalpolitik“ ist hierbei insbesondere mit Blick auf die zu untersuchenden Koalitionsbildungsprozesse in den deutschen Großstädten zutreffender. Kommunalpolitik umfasst im Rahmen der jeweiligen Gemeindeordnung „[...] alle diejenigen Entscheidungsprozesse (input) und deren Ergebnisse (output) [...], die im Rathaus zentriert sind [...]“ (Wehling 1991: 150). „Lokalpolitik“ hingegen schließt den Begriff der „Kommunalpolitik“ ein, geht aber in seiner Reichweite deutlich darüber hinaus, da beispielsweise auch die vor Ort stattfindenden Partei- und Wahlkampfaktivitäten von Bundes- und Landesparteien respektive der jeweiligen Abgeordneten beziehungsweise Kandidaten darunter fallen (Naßmacher/Naßmacher 2007: 14; Wehling 1991: 150). Zur Abgrenzung der Begriffe „Lokalpolitik“ und „Kommunalpolitik“ von den Termini *local government* und *urban politics* siehe Naßmacher und Naßmacher (2007: 13f.).

2 Die Begriffe „Bündnisgrüne“ und „Grüne“ werden in der vorliegenden Studie synonym verwendet.

Münchner CSU sprachen sich allerdings immer mehr Akteure für eine „große Koalition“ mit der SPD aus. Auch die Bündnisgrünen wandten sich immer entschiedener gegen eine mögliche schwarz-grüne Koalition. Während sich einzelne Stadträte und Landespolitiker ein solches Bündnis durchaus vorstellen konnten, war die grüne Parteibasis vehement dagegen. Im Anschluss an die Stadtratswahlen erreichte jedoch weder „Schwarz-Grün“ noch „Rot-Grün“ eine eigene absolute Mehrheit. Eine zunächst angestrebte Koalition aus Bündnis 90/Die Grünen, CSU und SPD scheiterte dann vor allem an der Weigerung der Grünen, der CSU das Vorschlagsrecht für die Besetzung des Amts des Kreisverwaltungsreferenten zu überlassen (vgl. Fahrenholz *et al.* 2014). So bildete sich eine „große Koalition“ aus CSU und SPD, die in ihrer schriftlichen Kooperationsvereinbarung nicht nur die inhaltlichen Positionen des Bündnisses festlegten, sondern auch die Wahl der Referenten und verschiedene Mechanismen zur Konfliktlösung.³ CSU-Bezirkschef Ludwig Spaenle äußerte sich vor dem Hintergrund der jahrelangen rot-grünen Stadtratskoalition mit den Worten: „Wir müssen die CSU München nun erst einmal auf die Regierungsarbeit vorbereiten, die sich deutlich von der Oppositionsrolle unterscheidet“ (zitiert nach Hutter/Staudinger 2014: 30).

Die Koalitionsbildungsprozesse im Münchner Stadtrat 2014 sind wie ein „Schnappschuss“ aller Punkte, die in der vorliegenden Arbeit zur kommunalen Koalitionsbildung im Allgemeinen und zu schwarz-grünen Koalitionen in deutschen Großstädten im Speziellen behandelt werden. Erstens wird deutlich, dass die kommunalpolitischen Akteure selbst von „Regierung“ und „Opposition“ im Stadtrat sprechen – trotz der Tatsache, dass die Kommunalverfassungen die exekutiven und (teilweise auch) die legislativen Kompetenzen eher bei den direkt gewählten Oberbürgermeistern und den Kommunalverwaltungen ansiedeln.⁴ Zweitens zeigt sich, dass Koalitionsbildungen in Großstädten immer wieder auch vor dem Hintergrund etwaiger neuer Bündnisoptionen für die übergeordneten politischen Ebenen gesehen werden. Dies scheint gerade bei schwarz-grünen Koalitionen der Fall zu sein. Drittens mischt sich die Landespolitik zwar nicht direkt in die kommunalen Koalitionsverhandlungen ein; die eigenen Koalitionspräferenzen werden jedoch geäußert und damit auch die mediale und innerparteiliche Diskussion angeheizt. Viertens wird hier exemplarisch deutlich, wie groß

3 Vgl. „Münchens Zukunft gestalten. Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Parteien CSU und SPD für die Amtszeit 2014-2020 im Münchner Rathaus“.

4 Da der Fokus dieser Arbeit auf den Koalitionsbildungsprozessen in den Großstädten liegt, wird im Weiteren der Einfachheit halber immer von „Oberbürgermeistern“ (OB) gesprochen, wenn die direkt gewählten Oberhäupter der Kommunen gemeint sind. Unter dem Begriff „Bürgermeister“ werden deshalb die jeweiligen Beigeordneten mit dieser Bezeichnung (bspw. Sozialbürgermeister) verstanden, die in den Städten hierarchisch unterhalb des Oberbürgermeisters stehen.

der Einfluss der Parteibasis bei kommunalen Koalitionsbildungen sein kann. Bei den Bündnisgrünen bahnte sich wegen der diametral entgegenstehenden Koalitionsspräferenzen bereits ein Konflikt zwischen der Parteilite (den Mandatsträgern) und den einfachen Parteimitgliedern an, der nur nicht vollständig ausbrach, weil „Schwarz-Grün“ keine eigene Mehrheit im Stadtrat erreichte. Fünftens zeigen die Diskussionen zwischen den Befürwortern von „Schwarz-Grün“ und denjenigen von „Schwarz-Rot“ innerhalb der Münchner CSU, dass Koalitionsfragen nicht nur zu Konflikten zwischen der Parteibasis und der Parteilite führen können, sondern auch zu Konflikten *innerhalb* der Parteilite. Sechstens unterzeichnen die politischen Akteure auch auf kommunaler Ebene Koalitionsvereinbarungen. Das Münchner Beispiel zeigt, dass hierbei nicht nur die inhaltlichen Vorstellungen der Koalitionspartner festgehalten werden, sondern auch die zukünftige Ämterverteilung und explizite Regelungen, wie mit etwaigen Konflikten innerhalb der Koalition umgegangen werden soll.

1.1 Themenstellung und Zielsetzung der Arbeit

„Coalitions in local or regional politics usually have less visibility than nationally, but they tend to enter the strategic considerations of national party leaders, they invariably complicate the coalition scenery in a given country, and they may well in turn act as some determinant of actual coalitional behaviour in national politics. It is therefore myopic to exclude the sub-national level from any comprehensive or accurate assessment of a country's coalition behaviour.“ (Pridham 1984: 240)

Ab den 1970er Jahren wurde die Kommunalebene unter dem Stichwort der „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ (Frey/Nabmacher 1975) zunehmend von den Parteien geprägt. Die kommunalen Vertretungskörperschaften in den Gemeinden und Städten entwickelten sich mehr und mehr in Richtung von „Kommunalparlamenten“ mit deutlich ausgeweiteten legislativen Kompetenzen (Bogumil/Holtkamp 2006: 67; Rudzio 2011: 350).⁵ Diese Entwicklung wird dabei auch von rechtswissenschaftlicher Seite in vermehrtem Maße anerkannt (Bogumil/Holtkamp 2006: 68; vgl. kritisch hierzu Knemeyer 1989). So sind nicht nur „[d]ie Gemeindevertreter (...) wie die Bundestags- und Landtagsabgeordneten Träger eines parlamentarischen Mandats“, sondern die Kommunalparlamente weisen auch „nach ihrer Stellung und Funktion, nach ihrer inneren Or-

5 Im Folgenden werden die Begriffe „kommunale Vertretungskörperschaft“, „Gemeinderat“ und „Stadtrat“ synonym verwendet, wenn die durch Wahlen bestimmten Vertretungen der Bürger in einer Gemeinde bzw. Stadt gemeint sind, auch wenn diese in den verschiedenen Kommunal-systemen unterschiedliche Bezeichnungen tragen (vgl. Egner *et al.* 2013: 26).

ganisation und ihrem Verfahren (...) eine sehr hohe Ähnlichkeit mit dem Bundestag und den Landtagen auf“ (Ott 1994: 278f.; vgl. auch Schmidt-Eichstaedt 1985: 31). Darüber hinaus gibt es keine klare Trennung zwischen der Verwaltung auf der einen Seite sowie staatlichen und gemeindlichen Vertretungskörperschaften auf der anderen Seite, da zum einen auch „Bundestag und Landtage (...) verwaltend tätig [sind]“, zum anderen „die Gemeindevertretung (...) auf Ortsebene auch eine echte Gesetzgeberin [ist]“ (Ott 1994: 281; vgl. auch Gabriel/Holtmann 1996: 481).⁶ Bezüglich des rechtlichen Status der Gemeinden kommt die seit 2010 am Bundesgerichtshof tätige Richterin Yvonne Ott in ihrer Dissertation deshalb zu dem Schluss, dass „[d]ie Gemeinden (...) *Gebietskörperschaften* mit einer *eigenen* durch die Verfassung übertragenen Herrschaftsgewalt in einer gebietskörperschaftlich gegliederten Demokratie“ und damit „keine Selbstverwaltungskörperschaften“ sind – eher könnten sie „(...) auch als die ‚dritte Ebene‘ des demokratischen Staatsaufbaus bezeichnet werden (...)“ (Ott 1994: 282; Hervorhebungen im Original).

Argumentiert man aus der Perspektive der Parlamentarismusforschung, wie Stefan Marschall (2005: 206) dies tut, so kann man insbesondere in den Großstädten von einer strukturellen Ähnlichkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften mit ihren nationalen und regionalen Pendants sprechen, und diese deshalb mit Recht als Kommunalparlamente bezeichnen – ohne dabei aus dem Blick zu verlieren, dass mitunter Persönlichkeiten eine größere Rolle spielen als die kommunalen Parteien (Egner 2015; vgl. kritisch hierzu Wehling 2010: 353, 359). Letztere wirken wiederum nach Art. 21 GG „(...) bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. Damit kommt Parteien auch auf der kommunalen Ebene

6 Auch die Tatsache, dass der Bundestag und (teilweise auch) die Landtage eher abstraktere, weitergefasste Entscheidungen treffen als die eher Einzelfallentscheidungen fällenden Kommunalparlamente, ändert an diesem Befund nichts (Ott 1994: 281). Ott (1994: 278) hebt hierbei mit Blick auf die „Pflichtenstellung“ der kommunalen Vertreter die Parallelen zwischen den Gemeinden und den, ebenfalls auf ein kleines Wirkungsgebiet begrenzten, Stadtstaaten hervor. Gabriel und Holtmann (1996: 486) werfen der kommunalrechtlichen Literatur sogar eine unzulässige Vermischung empirischer Befunde (wie dem hohen Sitzanteil freier Wählergemeinschaften in den Gemeinde- und Stadträten) und normativer Argumente vor. Vgl. allerdings Zeuner und Wischermann (1995: 272), die darauf hinweisen, dass es schon seinen Grund habe, dass die kommunalen Vertretungskörperschaften „Räte“ und nicht „Parlamente“ heißen, da ihnen „[...] die für Parlamente charakteristische Gesetzgebungs- und Steuererhebungscompetenz“ fehlen würde (vgl. hierzu auch Bogumil/Holtkamp 2013: 40 und Nienaber/Winter 2003: 85). Zu den zwei unterschiedlichen „Diskursgemeinden“ über die Stellung der Kommunalebene im Staatsaufbau und im politischen System siehe Wollmann (1999b: 58-61) mit zahlreichen Nachweisen. Zur Sichtweise der Unvereinbarkeit von kommunaler Selbstverwaltung und dem kommunalpolitischen Wirken von Parteien im Lichte historischer Differenzen, und zur Entgegnung aus dem Blickwinkel der lokalen Politikforschung siehe Holtmann (2004: 225-228).

eine herausgehobene Bedeutung bei der politischen Willensbildung zu (Bogumil 2010: 38; Gabriel 2000a: 15; Holtmann 2002: 406).⁷ Werden die Diskussionsprozesse und die im Gemeinde- oder Stadtrat getroffenen Entscheidungen in den Blick genommen, so wird deutlich, dass es sich auch auf der Kommunalebene um Politik, eben *Kommunalpolitik*, handelt, denn „auch hier [wird] zwischen programm- bzw. interessenbezogenen Handlungsalternativen entschieden“ (Wehling 1995: 319; vgl. auch Gabriel 1984: 191; Grauhan 1972: 152f.; Holtmann 2004: 228; Lehmbruch 1975: 8; Wehling 1986: 9f.). Die Entscheidungsfindung der Gemeinde- und Stadträte bei der Auswahl einer der Handlungsoptionen wird dabei in der Regel auch von parteipolitischen Interessen und Überzeugungen geleitet (Holtmann 2002: 407; vgl. insbesondere die Daten in Egner 2015). Darüber darf auch nicht die Tatsache hinwegtäuschen, dass Entscheidungen häufig einstimmig getroffen werden. Allen Entscheidungen gehen intensive und teils kontroverse Debatten innerhalb der Fraktionen und zwischen den einzelnen Gemeinde- oder Stadtratsmitgliedern voraus, wobei auch auf kommunaler Ebene die Fraktionsdisziplin eine bedeutende Rolle spielt (Gunlicks 1968: 293f.).⁸ Die kommunalpolitischen Akteure selbst sehen ihre jeweiligen Fraktionen als „Zentrum der parlamentarischen Willensbildung“ an (Egner *et al.* 2013: 97).

Die Interessen und Überzeugungen der kommunalpolitischen Akteure können dabei nicht losgelöst von den parteipolitischen Gegensätzen auf den übergeordneten politischen Ebenen betrachtet werden. Gerade bei sozial- und sicherheitspolitischen Entscheidungen – beispielsweise bei der Debatte über vermehrten kommunalen Sozialwohnungsbau oder bei den Diskussionen zur angemessenen Unterbringung von Asylbewerbern in den 1990er Jahren – zeigten sich bei den Kommunalpolitikern dieselben ideologischen Überzeugungen und Abgren-

7 Vgl. auch § 1 Abs. 2 Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. 1994 I S. 149), zuletzt geändert durch Art. 1 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und Achtundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 (BGBl. 2011 I S. 1748): „Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie [...] sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen [...]“.

8 Dies wird auch durch Daten des Forschungsprojekts „Europa im Kontext“ belegt (<http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/eik/Homepage.html>; Zugriff: 28.06.2013; vgl. auch Tausendpfund 2013; van Deth/Tausendpfund 2013). Von 720 befragten Kommunalpolitikern in 28 hessischen Städten und Gemeinden stimmten knapp 57 % der Befragten der Aussage zu, dass bei kommunalen Abstimmungen eine starke Fraktionsdisziplin herrsche (vgl. für Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg Gehne/Holtkamp 2005). Auch in einer anderen Umfrage gaben vier von fünf Befragten an, dass die CDU-Fraktionen in ostdeutschen Gemeinde- und Stadträten in den meisten Fällen geschlossen abstimmen würden (Pollach *et al.* 2000: 35).

zungsstrategien zu den Vertretern anderer Parteien wie auch auf Bundes- und Landesebene (Pollach *et al.* 2000: 50). Mit anderen Worten: „Eine stärkere und härtere zwischenparteiliche Auseinandersetzung auf Bundesebene läßt [!] in ihrer Folge die örtlichen Parteien mehr und mehr auf Distanz gehen“ (Suckow 1989: 191). Lehmbruch (1975: 6f.) erklärt dies auch mit der „Janusköpfigkeit“ der lokalen Parteien. Gerade in kleineren Gebietseinheiten streben die Ortsparteien zwar pragmatische Lösungsfindungen an, allerdings müssen aber gerade die Ortsvereine im Vorfeld von Bundes- und Landtagswahlen die politikfeldspezifischen Unterschiede zwischen den Parteien herausarbeiten, um den Wählern die Wahlentscheidung zu erleichtern.

Auch auf der Kommunalebene zeichnen sich die bereits auf Bundes- und Landesebene erkennbaren Linien des Parteienwettbewerbs und der Parteiensysteme ab (Holtmann 2002: 418).⁹ Hierbei wird unter Parteienwettbewerb „(...) die Gesamtheit aller Handlungen politischer Parteien in demokratischen Systemen, die im Vorfeld von Wahlen mit dem Ziel des Erhalts von Wählerstimmen ausgeführt werden“ (Bräuninger/Debus 2012: 9) verstanden. Diese Definition ist mit Blick auf die Kommunalebene noch um die zahlreichen Wählervereinigungen zu erweitern, deren Ziel ebenfalls der größtmögliche Gewinn an Wählerstimmen ist.¹⁰ *Vote-seeking* ist damit auch auf der kommunalen Ebene wichtiger Bestandteil des Parteienwettbewerbs und zentraler Baustein für den Gewinn von Ämtern und für die Durchsetzbarkeit eigener politischer Vorstellungen (Holtmann 1992: 14; Holtmann 1993: 258). Ebenso lassen sich die von Bräuninger und Debus (2012: 46) benannten verschiedenen Formen eines „sachpolitischen Wettbewerb[s] der Parteien“ – Konflikte in einzelnen Sachfragen, ideologische Auseinandersetzungen, Bekräftigung eigener programmatischer Forderungen, Abgrenzung von gegnerischen Auffassungen und Setzung neuer beziehungsweise bisher vernachlässigter Themen – auch auf kommunaler Ebene identifizieren. Infolge-

9 Die Entwicklung der kommunalen Parteiensysteme unterscheidet sich nicht groß von den Entwicklungsperioden des nationalen Parteiensystems (Gabriel 2000b: 222).

10 Die auf der kommunalen Ebene stark vertretenen freien Wählergemeinschaften sind hierbei auch kein Grund, der Kommunalebene einen politischen Charakter abzusprechen. Diese sogenannten „Rathausparteien“ weisen zum einen „in Struktur und Handeln“ bereits seit längerem ähnliche Züge wie die Parteien auf (Holtmann 2004: 235), zum anderen „ordnen sie sich inhaltlich und prozessual de facto ein in die programmorientierten Angebotsmuster und in die zwischen Konkurrenz und Kooperation pendelnden Handlungsweisen des auf die kommunale Ebene transponierten Parteienstaates“ (Holtmann 2012: 28). Darüber hinaus beschränken sich zumindest die Freien Wähler nicht mehr auf die Repräsentation kommunalpolitischer Belange, sondern sie sind Mitglied des bayerischen Landtags und traten auch bei der Bundestagswahl 2013 an (vgl. auch Stoiber/Egner 2008: 292f.). Zu den Wählergemeinschaften siehe Göhlert *et al.* (2008), Holtkamp und Eimer (2006), Morlok *et al.* (2012), Naumann (2012), Reiser (2006) und Reiser *et al.* (2008a, 2008b).

dessen findet die klassische Links-Rechts-Einstufung der Parteien und ihrer Mitglieder auch auf kommunaler Ebene ihre Entsprechung. Die Gemeinde- und Stadträte ordnen sich ebenso als „links“ beziehungsweise „rechts“ ein wie ihre bundes- und landespolitischen Kollegen. Diese Selbsteinschätzung hat damit Auswirkungen für die zu verfolgenden Interessen und den *policy output* (Egner *et al.* 2013: 95; Gabriel *et al.* 1993: 29; Walter-Rogg 2004: 288).¹¹

Ein weiterer Beleg für die politische Natur der kommunalen Ebene ist die von Holtkamp (2006, 2008) gezeigte Übertragbarkeit der Konzepte „Konkurrenzdemokratie“ und „Konkordanzdemokratie“ auf das kommunalpolitische System.¹² Der Grad der Parteipolitisierung und der Einfluss des Bürgermeisters sind dabei die entscheidenden Größen. Hierbei wird nach Wehling (1991: 150) unter Parteipolitisierung „(...) das Ausmaß, in welchem es den lokalen politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren“ verstanden.¹³ Während sich die Konkordanzdemokratie kommunalpolitischer Prägung durch „(...) einen geringen Grad der Parteipolitisierung (...) bei gleichzeitiger Dominanz des Bürgermeisters, der sich im Stadtrat auf einen breiten Konsens stützen kann“ beschreiben lässt, ist der Einfluss der

11 Holtkamp (2008: 227) listet die kommunalen Parteien nach der Selbsteinschätzung ihrer Ratsmitglieder von links nach rechts in folgender Reihenfolge auf: Bündnis 90/Die Grünen, SPD, FDP, CDU. Egner *et al.* (2013: 77f.) zeigen, dass sich die Selbsteinstufung der Ratsmitglieder hinsichtlich der Parteipositionen auf der Links-Rechts-Skala nur unwesentlich von der Positionierung der Bundesparteien durch Experten (Huber/Inglehart 1995) unterscheidet. Die kommunalen Parteien, Wählervereinigungen und Ratsmitglieder ohne Parteizugehörigkeit werden nach der Selbsteinstufung der Ratsmitglieder auf der Links-Rechts-Skala folgendermaßen von links nach rechts angeordnet: DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Ratsmitglieder ohne Parteizugehörigkeit, Freie Wähler, FDP, CDU, CSU.

12 Analog hierzu können auch die Konzepte von Mehrheits- und Konsensusdemokratie auf die kommunale Ebene übertragen werden (vgl. exemplarisch Flick 2010).

13 Nach Wehling (1991: 150f.) bezieht sich der personelle Aspekt der Parteipolitisierung auf das Ausmaß parteipolitischer Angehöriger in der Verwaltung und in den kommunalen Vertretungskörperschaften. Inhaltliche Parteipolitisierung nimmt die Argumentationsmuster und Entscheidungsgrundlagen bezüglich bundes- und landespolitischer Themen im kommunalpolitischen Alltag in den Blick, obwohl die Gemeinden hierbei über keine eigenen Zuständigkeiten verfügen. Prozedurale Parteipolitisierung betrachtet das Akteursverhalten im Gemeinde- und Stadtrat im Hinblick auf Konkurrenz- oder konkordanzdemokratische Ausprägungen. Holtkamp (2006, 2008) weitet die Betrachtung von personeller, inhaltlicher und prozeduraler Parteipolitisierung über die „Regierungsphase“ hinaus noch auf die Nominierungsphase von Kandidaten, die Wahlkampfphase und die Wahlphase aus. Vgl. zum Punkt der zunehmenden Parteipolitisierung in der Nominierungsphase bereits Suckow (1989: 29f.), der bei den Kommunalwahlen einen steigenden Anteil an von Parteien aufgestellten Kandidaten ausmacht. Die Bestimmung des Parteipolitierungsgrads erfolgt häufig über die Berechnung des Stimmenanteils der Freien Wählergemeinschaften (vgl. Gabriel 1991; Holtkamp 2008; Schniewind 2010). Allerdings können sich die einzelnen freien Wählergemeinschaften sowohl inhaltlich als auch prozedural voneinander unterscheiden, sodass diese Messung des Parteipolitierungsgrads auch Probleme mit sich bringen kann (Wehling 1991: 152).

Parteien in der kommunalen Konkurrenzdemokratie deutlich größer „(...) und der Bürgermeister hat eine nicht ganz so starke Stellung, auch weil er im Stadtrat tendenziell nur von ‚seiner‘ Fraktion gestützt wird“ (Holtkamp 2006: 642). In konkurrenzdemokratisch ausgerichteten Kommunalsystemen sind Konflikte innerhalb des Stadtrats bereits durch die Aufteilung in Mehrheits- und Oppositionsfractionen angelegt (Holtkamp 2006: 645).

Richtet man den Blick auf die zu analysierenden Großstädte, so zeigt eine Vielzahl an Studien, dass insbesondere hier die Stadträte am ehesten als „Parlamente“ bezeichnet werden können (Egner *et al.* 2013; Egner 2015; Gabriel 1984) und die Parteipolitisierung deutlich höher ist als in kleineren Gemeinden (Ellwein/Zoll 1982; Wehling 1986, 1991, 1995). Unabhängig davon, ob sich die „Parteipolitisierungsthese“ empirisch bestätigen lässt (Holtmann 1992, 1993, 1996, 2002) oder nicht (vgl. beispielsweise Holtkamp 2008: 279) – das Ausmaß der Parteipolitisierung auf kommunaler Ebene unterscheidet sich von Gemeinde zu Gemeinde. Die wichtigsten Einflussfaktoren hierfür sind die Gemeindegröße, die Ausgestaltung der Kommunalverfassung inklusive der Bestimmungen des kommunalen Wahlsystems sowie die persönlichen Beziehungen zwischen den maßgeblichen kommunalpolitischen Akteuren (Bogumil 2010: 39f.; Wehling 1986: 91; Wehling 1991: 158f.; Wehling 1995: 322).¹⁴ Je größer die Gemeinde ist, desto größer ist auch die Kandidatenauswahl für den einzelnen Wähler, desto unübersichtlicher ist die Wahlentscheidung und desto wichtiger wird die „Orientierungsfunktion der Parteien“ (Wehling 1991: 158f.). Mit anderen Worten: „Größere Kommunen haben zum einen ausdifferenziertere professionalisierte Entscheidungsstrukturen, schwierigere Koordinationsaufgaben und ein höheres Konfliktniveau in der Kommune“ (Bogumil 2010: 39). Exemplarisch hierfür stehen die 80 deutschen Großstädte mit mindestens 100.000 Einwohnern.

Gerade in den Großstädten findet sich der Gegensatz zwischen Mehrheit und Minderheit in der kommunalen Vertretungskörperschaft wieder (Gunlicks 1986: 168; Simon 1988). Ebenso herrscht insbesondere in den Großstädten ein konkurrenzdemokratisches Verhältnis zwischen den kommunalen Parteien und den Wählervereinigungen vor (Bogumil *et al.* 2010: 801; Gabriel 1991: 395). Des Weiteren stehen die kommunalen Vertretungskörperschaften in den Großstädten in der Selbsteinschätzung der Stadträte exemplarisch für die großen Ähnlichkeiten zwischen dem Bundestag und den Landtagen auf der einen Seite und den „Kommunalparlamenten“ auf der anderen Seite: Die kommunalpolitischen Ent-

14 Der Einfluss der lokalen politischen Kultur auf den Grad der Parteipolitisierung ist weniger eindeutig, da sich „[...] wesentliche Merkmale dieser [...] durch die institutionellen Arrangements, die Gemeindegröße und personelle Faktoren [...]“ erklären lassen (Bogumil 2002: 34, FN 36).

scheidungen werden weniger in den Stadtratssitzungen gefällt als bereits zuvor in den Stadtratsfraktionen und den Ausschüssen (Bogumil *et al.* 2010: 798) – demzufolge in den Bereichen mit großem Parteieinfluss (vgl. auch Egner 2015). Dies ist auch in dem, verglichen mit den kleineren Gemeinden, größeren Wirkungsbereich großstädtischer Entscheidungen begründet (Brearey 1989: 76, 278). Kurz gesagt: „In West Germany, municipal government is party government“ (Fried 1976: 12) – eine Einschätzung, die man mit Blick auf die Großstädte auf das gesamte Bundesgebiet ausdehnen kann.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es sich bei der kommunalen Ebene um eine politische Ebene mit einem eigenen spezifischen Parteienwettbewerb und eigenen kommunalen, sich von den nationalen und regionalen unterscheidenden Parteiensystemen handelt. Unterstrichen wird dies dadurch, dass vor allem in den Großstädten die kommunalpolitischen Akteure Koalitionen bilden und Koalitionsvereinbarungen unterzeichnen (Egner *et al.* 2013: 84). Folglich findet die „Logik parteienstaatlicher Wettbewerbsdemokratie“ (Bogumil 2002: 23) nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern auch auf der kommunalen Ebene ihre Entsprechung.

Die Koalitionsbildung von lokalen Parteien ist dabei jedoch nur selten Untersuchungsgegenstand in wissenschaftlichen Studien. Während die formalisierten Koalitionstheorien zunächst ausschließlich zur Analyse nationaler Koalitionsbildungsprozesse herangezogen und erst im Laufe der 1990er Jahre auf die subnationale Ebene übertragen wurden (siehe ausführlich Kap. 2.1), wurde die lokale Ebene von der Koalitionsforschung ebenso vernachlässigt wie die lokale Politikforschung die Koalitionstheorien nicht weiter zur Kenntnis nahm (Laver *et al.* 1987: 501). Die lokale Koalitionsforschung konnte demnach als „terra incognita“ (Laver 1989: 17) angesehen werden. Erst in den letzten Jahren wandte sich das Analyseinteresse weg vom „methodologischen Nationalismus“ mit seiner Fokussierung auf den Nationalstaat (Jeffery 2008; Jeffery/Schakel 2013). Subnationale Einheiten werden vermehrt vergleichend in den Blick genommen (Snyder 2001). Auch die Koalitionsforschung beschäftigt sich zunehmend mit der lokalen Ebene. Durch die Übertragbarkeit der Ergebnisse der nationalen und regionalen Koalitionsforschung auf die lokale Ebene konnten die Fallzahlen deutlich ausgeweitet und vereinzelt Verbesserungen der bekannten Koalitionsmodelle erzielt werden. So lassen sich Studien zu den Koalitionsbildungsprozessen oder den Koalitionszusammenarbeiten in einzelnen Gemeinden und Städten in Belgien (Geys *et al.* 2006; Orlislagers/Steyvers 2015), Brasilien (Peterson 1970), Dänemark (Serritzlew *et al.* 2008, 2010; Skjæveland *et al.* 2007), Großbritannien (Laver *et al.* 1987, 1998), den Niederlanden (Denters 1985; Steunenberg 1992),

Norwegen (Gravdahl 1998; Martinussen 2002), Portugal (Camões/Mendes 2009) und Schweden (Bäck 2003a, 2003b, 2008, 2009) finden.

Für die Koalitionsbildungsprozesse in Deutschland gibt es hingegen eine Forschungslücke.¹⁵ Dabei bietet die Analyse lokaler Koalitionen den Vorteil, dass man die für die nationale Ebene entwickelten Koalitionstheorien mit neuen Daten testen kann, bei gleichzeitigem Konstanthalten institutioneller und politisch-kultureller Variablen (Giannetti/Benoit 2009: 4). Die Anzahl lokaler Koalitionen ist deutlich größer als die begrenzte Anzahl regionaler und vor allem nationaler Koalitionen, welche immer wieder zur Theorieentwicklung und gleichzeitigem Test dieser theoretischen Ansätze herangezogen werden, wodurch sich ein „inzestuöses“ Verhältnis zwischen Theorieentwicklung und Theorieprüfung ergeben hat (Laver 1989: 16). Die Analyse lokaler Koalitionsbildungsprozesse ist damit ein Weg, diesem sogenannten „circularity problem“ (Skjæveland *et al.* 2007: 76) zu begegnen und diesem Vorgehen wird folglich ein großes Potenzial zugeschrieben (Buzogány/Kropp 2013: 288; Laver/Schofield 1998: 9). Die große Zahl und Vielfältigkeit der verschiedenen Koalitionskonstellationen auf lokaler Ebene wird von Downs (1998: 37) deshalb trotz der Schwierigkeiten bei der Datengenerierung zu Recht als „Goldmine“ bezeichnet.

Aufgrund der Vielzahl an deutschen Städten und Gemeinden sowie der Tatsache, dass es in Deutschland keine Institution gibt, die kommunale Wahlergebnisse systematisch und flächendeckend sammelt, wurden die Koalitionsbildungsmodelle bisher noch nicht empirisch auf die kommunale Ebene übertragen. Die Koalitionsbildungen in deutschen Großstädten im Allgemeinen und die Bildung von schwarz-grünen Koalitionen im Speziellen werden bisher nur in (vergleichenden) Fallstudien betrachtet (vgl. u. a. Blumberg 2011; Brearey 1989; Finger/Lerch 2011; Ober 2008; Switek 2004, 2006, 2011).¹⁶ Damit fehlt es zum einen an dem Nachweis, inwiefern die Koalitionstheorien überhaupt die kommunale Koalitionsbildung in deutschen Gemeinden und Städten erklären können. Zum anderen fehlt es auch an einer systematisch-vergleichenden Untersuchung einer *konkreten* Koalitionskonstellation (hier: „Schwarz-Grün“), die über die

15 Einzig bei Gabriel (2000b: 244) finden sich deskriptive Daten zur Koalitionsbildung in sechs Großstädten im Zeitraum 1975-1997. In fast allen Fällen handelte es sich dabei um „übergroße“ Koalitionen.

16 Dieser Befund gilt allerdings nicht für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, denen als Bundesländern deutlich mehr Bedeutung beigemessen wird als den restlichen deutschen Großstädten (vgl. vor allem die jeweiligen Landtagswahlbeiträge in der Zeitschrift für Parlamentsfragen). Für einen systematisch-vergleichenden Überblick zu den jeweiligen Parteiensystemen, dem unterschiedlichen Parteienwettbewerb und der Koalitionsbildung in den drei Stadtstaaten siehe Bräuninger und Debus (2012).

Analyse weniger Fälle hinausgeht und die die Voraussetzungen und Charakteristika einzelner Koalitionsbildungsprozesse identifiziert.

Des Weiteren gibt es auch bei der Analyse von kommunalen Koalitionsverhandlungen und Koalitionsverträgen eine Forschungslücke. Es finden sich ausschließlich Studien zur „Komplexität“ von Koalitionsverhandlungen und Untersuchungen zur „Vollständigkeit“ von Koalitionsverträgen für Regierungsbildungsprozesse auf nationaler und regionaler Ebene (vgl. Bowler *et al.* 2014; De Winter/Dumont 2010; Diermeier/van Roozendaal 1998; Golder 2010; Indridason/Kristinsson 2013; Martin/Vanberg 2003; Müller/Strøm 2010). Mit Ausnahme der Untersuchung Obers (2008), die die Koalitionsbildungsprozesse, die Koalitionszusammenarbeit und das Koalitionsende zwischen der CDU und dem Bündnis 90/Die Grünen in Mülheim an der Ruhr (1994-1999), Köln (2003-2004) und Gladbeck (1994-1996)¹⁷ in den Blick nimmt, liegen bislang keine vergleichenden Analysen über kommunale Koalitionsverhandlungen vor. Die vorliegende Studie hat deshalb im Bereich der kommunalen Koalitionsverhandlungen einen explorativen Charakter. Auch in den Großstädten ist die Unterzeichnung von Koalitionsvereinbarungen zunehmend die Regel. Einzelne Beiträge wenden sich zwar den Inhalten der Koalitionsvereinbarungen zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen in Städten wie Bonn (Finger/Lerch 2011), Frankfurt am Main (Blumberg 2011) und Köln (Neu 2004; Ober 2008; Switek 2004, 2011) zu – Gemeinsamkeiten oder Unterschiede zwischen den verschiedenen Koalitionsabkommen werden jedoch nicht identifiziert. Damit fehlt bislang eine systematische und vergleichende Analyse der Inhalte dieser schwarz-grünen Koalitionsverträge.¹⁸

Der Forschungsstand zu schwarz-grünen Koalitionen auf der Kommunalebene ist immer noch spärlich (vgl. auch Ober 2008: 21). Daran hat sich auch trotz der vermehrten Bildung schwarz-grüner Koalitionen im Anschluss an die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen 2009 und Hessen 2011 nur wenig geändert. „Schwarz-Grün“ ist in den meisten Fällen ein bundes- und landespolitisches Thema, sowohl bei den Medien als auch innerhalb von CDU und Bündnis 90/Die Grünen. Gerade bei den Diskussionen, inwieweit es inhaltliche Schnittmengen zwischen beiden Parteien gibt, dominieren bundes- und landespolitische Themen sowie grundsätzliche ideologische Vorstellungen. Über programmatisch-inhaltliche Berührungspunkte zwischen der CDU und den Bündnisgrünen ist im Laufe der Zeit ebenso reichlich diskutiert worden (Altmeyer 2000; Eisel 2001; Römer

17 Das Bündnis in Gladbeck war keine rein schwarz-grüne Koalition, sondern beinhaltete auch noch die Freie Wählergruppe „Bürger in Gladbeck“ (BIG).

18 Die Begriffe „Koalitionsvereinbarung“, „Koalitionsabkommen“, „Koalitionsvertrag“ und „Kooperationsvereinbarung“ werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

2011) wie über eine mögliche schwarz-grüne Koalition auf Bundes- und Landesebene (Jäger 1995; Jung 2004; Kleinert 2004; Kronenberg/Weckenbrock 2011a; von Lucke 2011). Für schwarz-grüne Bündnisse wurden dabei eine Vielzahl von Begrifflichkeiten geprägt: „Tabubruch-Koalition“ (Neu 2004: 62), „Protestkoalition“ (Stürmann 1995: 26), „Ergänzungs- und Komplementärkoalition“ (Maier 2008: 28; vgl. auch Dettling 2011), „Patchworkkoalition“ (Mayer 2011)¹⁹, „Symbol für die Entideologisierung der Parteienlandschaft“ (Herzinger 2003: 50)²⁰ oder „die eigentliche Große Koalition“ (Blome 2011)²¹. Der grüne Ministerpräsident Baden-Württembergs, Winfried Kretschmann, spricht seit Jahren von der sogenannten „Diagonalkoalition“, in der sich die teilweise gegensätzlichen Programmatiken beider Parteien ergänzen könnten (zitiert nach Dahlkamp/Kaiser 2011: 33).

Schwarz-grüne Koalitionen auf kommunaler Ebene werden häufig kritisch gesehen. Bereits 1995 wurde von der CSU-nahen Hanns-Seidel-Stiftung eine Studie verfasst, die die damals noch weit voneinander entfernten ideologischen und programmatischen Positionen sowie die Anhängerschaften von Union und Bündnis 90/Die Grünen miteinander verglich (Meier-Walser 1995). Darin wird bereits vor einzelnen Spekulationen über ein gemeinsames Bündnis gewarnt, „da allein die Andeutung der Bereitschaft zur Kooperation mit den Grünen (...) ein Signal [sei], das für große Teile der Wählerschaft und vor allem der Mitglieder mißverständlich sein kann“ (Meier-Walser 1995: 39). Darüber hinaus dürften die kommunalen schwarz-grünen Kooperationen „keinesfalls zu Präzedenzfällen hochstilisiert werden“, denn solche Zusammenarbeiten seien keineswegs „Vorstufe[n]“ schwarz-grüner Bündnisse auf Landes- oder sogar Bundesebene (Meier-Walser 1995: 17).

Zwar wurde die erste schwarz-grüne Koalition in einer deutschen Großstadt (Mülheim an der Ruhr 1994) von beiden Parteien nicht als eine Art Modell für die übergeordneten politischen Ebenen angesehen, beide Parteien waren sich

19 Während Maiers (2008) Begriffe „Ergänzungskoalition“ und „Komplementärkoalition“ für das schwarz-grüne Bündnis in Hamburg positiv konnotiert sind, da sich die politischen Inhalte beider Parteien gegenseitig erweitern, vielleicht sogar vervollständigen würden, so erscheint Mayers (2011) Bezeichnung der generellen schwarz-grünen Koalitionsoption als „Patchworkkoalition“ weniger positiv und suggeriert eher eine Art parteipolitische Beliebigkeit bei der Koalitionssuche, die weitgehend unabhängig davon abläuft, ob die politischen Inhalte der Koalitionspartner miteinander kompatibel sind oder nicht.

20 Herzinger (2003: 51) zitiert einen namentlich nicht näher genannten saarländischen Politiker der Bündnisgrünen, der in einer schwarz-grünen Koalition sogar „den Reiz des Verbotenen“ sehen will.

21 Blomes (2011: 92-94) Ansicht basiert auf der Annahme, dass SPD und CDU miteinander um den Ruf als „Arbeiterpartei“ ringen und damit nicht mehr unterschiedliche Wählermilieus – wie CDU und Bündnis 90/Die Grünen – repräsentieren würden.

allerdings darüber im Klaren, dass ihre Zusammenarbeit eine Signalwirkung weit über die eigene kommunale Ebene hinaus haben würde. Diese Signalwirkung trat für Neu (2004: 62) umso deutlicher 2003 in Köln zu Tage, als Christdemokraten und Bündnisgrüne einen gemeinsamen Koalitionsvertrag unterzeichneten und diese „Tabubruch“-Koalition (...) einen Meilenstein in der gegenseitigen Perzeption beider Parteien und einen nicht zu leugnenden Präzedenzfall“ dargestellt habe. Für Neu (2004: 62) gibt es drei Bedingungen für das Zustandekommen einer solchen „Tabubruch-Koalition“: Erstens müsse bereits einige Zeit vor den Koalitionsverhandlungen ein von gegenseitiger Sympathie geprägtes persönliches Verhältnis der maßgeblichen Akteure zueinander entstanden sein. Zweitens bedürfe es eines existierenden Grundstocks politischer Gemeinsamkeiten und gleicher Vorstellungen, um eine Basis für Verhandlungen kreieren zu können. Drittens müsse eine Alternativlosigkeit bei der Suche nach anderen Koalitionsmöglichkeiten herrschen, sei es wegen der Wahlergebnisse, persönlicher Differenzen oder dem Zustand einer Partei an sich. Neu (2004: 63) zeigt für das schwarz-grüne Bündnis in Köln, dass diese drei Bedingungen auch auf kommunaler Ebene erfüllt sein müssen, damit eine solche Koalition zustande kommt.²² Einen weiteren Grund für die Bildung schwarz-grüner Koalitionen betont Stürmann (1995: 26): Die lokalen Bündnisse der Christdemokraten mit den Bündnisgrünen wären vor allem „Protestkoalitionen gegen die Vorherrschaft der SPD“, deren jahrelange Machtausübung zunehmend in „Selbstherrlichkeit“ übergehen würde. Auch Eisel (2001: 33f.) sieht insbesondere in den Großstädten eine zunehmende Entfremdung zwischen Sozialdemokraten und Grünen, die die Bündnisgrünen Richtung CDU treiben würde, während sich die Christdemokraten nach dieser neuen Koalitionsmöglichkeit sehnen würden, um – bei einem Ausfall der FDP als Koalitionspartner – nicht eine „große Koalition“ eingehen zu müssen.

Kleinert (2004: 74) attestiert schwarz-grünen Kommunalbündnissen zwar eine überregionale Signalwirkung, warnt jedoch vor den Problemen einer unkritischen Übertragung der Ergebnisse von lokaler zu landes- oder sogar bundespolitischer Ebene. Derweil ist Grönebaum (2005: 10; siehe auch Eisel 2001: 34) der Ansicht, basierend auf den bis dahin zu beobachtenden schwarz-grünen Bünd-

22 An diese Punkte knüpft auch Lorenz (2007: 40) mit seinen vier Voraussetzungen für eine schwarz-grüne Bundesregierung an: (1) ein Wahlergebnis, das alle anderen politisch möglichen Koalitionsoptionen für beide Parteien ausschließt; (2) breite interne Kommunikation zwischen Parteiführung und Parteibasis vor, während und nach den Koalitionsverhandlungen; (3) klare Formulierung der jeweiligen politischen Forderungen und der Ansprüche, die an ein solches Bündnis gestellt werden; (4) mehrere schwarz-grüne Landesregierungen im Vorfeld einer bundesweiten Koalition.