

Manuel Kronschnabel

# Kommunalpolitik und -parlamente in Bayern

Zersplittert und eingeschränkt funktionsfähig?



Nomos

„Parteien und Wahlen“ – so der Titel der Reihe – sind zentral für die politische Willensbildung. Bei Wahlen entscheiden Bürgerinnen und Bürger darüber, wem sie die politische Führung anvertrauen. Wahl heißt allerdings immer: Herrschaft auf Zeit. Und Wahl heißt auch: Auswahl. Eine repräsentative Demokratie benötigt Parteien als Mittler zwischen der Bevölkerung und der Regierung. Diese dienen der politischen Führungsauslese, wollen politische Verantwortung übernehmen und sollen unterschiedliche Interessen artikulieren. Sie selbst sind dem Postulat der innerparteilichen Demokratie verpflichtet. Bei aller Kritik an ihnen: Eine demokratische Alternative zu ihnen gibt es nicht.

In dieser Reihe sollen Bücher mit einschlägigem Inhalt veröffentlicht werden: Monographien und Sammelbände. Dabei kann es sich um Themen handeln, denen grundlegende oder denen aktuelle Relevanz zukommt. Das Spektrum ist weit gespannt. Es reicht von Wahlanalysen über Studien zum Parteiensystem oder zu einzelnen Parteien. Auch die lange vernachlässigte Koalitionsforschung findet Berücksichtigung. Gleiches gilt für die Parlamentarismus- und die Wahlsystemforschung. Die Herausgeber wollen wichtige Analysen im Umkreis der Themen Parteien und Wahlen einer breiteren Öffentlichkeit vorstellen. Parteienkritik und alternative Partizipationsformen als Herausforderungen für die Parteiendemokratie gehören dazu. Möge dieses Themenspektrum auf Interesse bei einem größeren Leserkreis stoßen: bei interessierten Beobachtern der Politik, bei Multiplikatoren der politischen Bildung und bei der Wissenschaft.

## **Parteien und Wahlen**

herausgegeben von

Prof. Dr. Eckhard Jesse, Technische Universität Chemnitz  
Prof. Dr. Roland Sturm, Friedrich-Alexander-Universität  
Erlangen-Nürnberg

**Band 18**

Manuel Kronschnabel

# **Kommunalpolitik und -parlamente in Bayern**

Zersplittert und eingeschränkt funktionsfähig?



**Nomos**

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

Zugl.: Erlangen, Univ., Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6368-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0468-7 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist an der Philosophischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen entstanden, sie wurde im April 2019 eingereicht und im Juni 2019 verteidigt. Knapp fünf Jahre hat diese Studie gedauert, die einen tieferen Einblick in die Kommunalpolitik und die Kommunalvertretungen in Bayern liefert.

Am Ende einer solchen Wegstrecke ist es mir ein Anliegen, allen direkt oder indirekt beteiligten Menschen, die mich auf diesem Weg begleitet haben, in diesem Vorwort ausdrücklich zu danken. Allen voran gilt mein Dank meinem Doktorvater Prof. Dr. Roland Sturm – dafür, dass er dieses anfangs sicherlich etwas ungewöhnliche Forschungsprojekt mit mir angegangen und mir in all den Jahren (und auch zuvor bereits im Studium) immer hilfreich und konstruktiv-kritisch zur Seite stand. Auch meinem Zweitgutachter Herrn Prof. Dr. Heinrich Pehle möchte ich herzlich danken.

Ein großes Dankeschön richtet sich auch an alle Teilnehmer/innen der Umfrage, ohne deren zahlreiches Mitwirken diese Arbeit und die daraus gewonnen Erkenntnisse nicht möglich gewesen wären. Herzlichen Dank an jeden Einzelnen, dass er sich die Zeit genommen hat!

Auch bedanken möchte ich mich bei MdL Karl Freller, der mir als Chef in diesen fünf Jahren die Flexibilität ermöglichte, diese Arbeit komplett nebenberuflich zu schreiben. Abschließend mein größter Dank an meine Lebensgefährtin Jasmin Enke, die mich in dieser Zeit geduldig, hilfreich und liebevoll unterstützte. Sie dürfte mittlerweile selbst Expertin für Kommunalvertretungen und Zuteilungsverfahren sein, so viel wie sie sich davon in fünf Jahren anhören durfte. Danken möchte ich auch meiner Familie, die mich stets ermunterte, dieses Projekt fertigzustellen.

Widmen möchte ich diese Arbeit meiner Großmutter Traugotta Proksch, die im hohen Alter von 98 Jahren die Fertigstellung meiner Dissertation nicht nur freudig miterlebte, sondern wohl so stolz darüber war wie keine andere Person. Liebe Oma, diese Arbeit ist für Dich!



## Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	13
Abbildungsverzeichnis	15
1) Einleitung	21
1.1) Ausgangslage und Fragestellung	21
1.2) Definition und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	25
1.3) Forschungsstand und Relevanz der Arbeit	28
1.4) Aufbau der Arbeit	33
1.5) Methodisches Vorgehen	34
2) Das Wahlsystem der kommunalen Ebene in Bayern	36
2.1) Wahlsystem – Definition, Aufbau und Bewertung	36
2.2) Wahlsystematik	39
2.2.1) Mehrheitswahl oder Verhältniswahl?	39
2.2.2) Zielvorstellungen von Wahlsystemen	41
2.3) Das Wahlsystem der kommunalen Ebene in Bayern	44
2.3.1) Stimmgebungsverfahren und Wahlbesonderheiten	44
2.3.2) Wahlkreisgröße	48
2.3.3) Sperrklauseln	54
2.3.4) Sitzzuteilungsverfahren	58
a) Sitzzuteilungsverfahren nach D'Hondt, Sainte-Laguë und Hare/Niemeyer	59
b) Zuteilungsverfahren und ihre wahlsystematischen Variablen	64
c) Sitzzuteilungsverfahren auf kommunaler Ebene	70
2.4) Analyse und Bewertung des kommunalen Wahlsystems in Bayern	72
2.4.1) Wechselwirkung der Wahlsystemvariablen	73
2.4.2) Repräsentation	74
2.4.3) Konzentration	78
2.4.4) Partizipation	80

*Inhaltsverzeichnis*

2.4.5) Optionale Kriterien: Einfachheit und Legitimität	82
3) Das Parteiensystem auf kommunaler Ebene in Bayern	87
3.1) Definition von Parteiensystem und methodischer Analyseansatz	87
3.2) Strukturelle Parteiensystemeigenschaften	90
3.2.1) Format	90
3.2.2) Fragmentierung	92
3.2.3) Konzentration und Asymmetrie	94
3.2.4) Volatilität	95
3.2.5) Nationalisierung und Kommunalisierung des Parteiensystems	97
3.2.6) Fraktionslose Vertreter im Parteiensystem	99
3.3) Inhaltliche Parteiensystemeigenschaften	100
3.3.1) Polarisierung	100
3.3.2) Segmentierung	102
3.4) Begründung der Fallauswahl und Erläuterung der Fälle	104
3.5) Entwicklungen der strukturellen Parteiensystemeigenschaften im Kontext der Wahlsystemänderung	107
3.5.1) Struktureigenschaften der Parteiensysteme der 25 kreisfreien Städte	108
3.5.2) Struktureigenschaften der Parteiensysteme der untersuchten 42 kreisangehörigen Städte	125
3.5.3) Struktureigenschaften der Parteiensysteme der sieben Bezirkstage	138
3.5.4) Übersicht der Struktureigenschaften der drei untersuchten Ebenen	151
3.5.5) Vergleich/Einordnung der Struktureigenschaften der drei Fallkategorien	152
a) Grundsätzliche Erkenntnisse	152
b) Fallkategorieübergreifende Betrachtung der Struktureigenschaften	154
3.6) Aussagen zu inhaltlichen Parteiensystemeigenschaften	157
3.6.1) Polarisierung	157
3.6.2) Segmentierung	161
3.7) Parteiensystemtypologisierung	161
3.7.1) Typologierungsmodell	162

3.7.2) Typologisierung der kommunalen Parteiensysteme	163
3.7.3) Fazit Typologisierung	168
3.8) Wesentliche Erkenntnisse der Analyse des komm. Parteiensystems unter Einbeziehung der Wahlsystemänderung	169
4) Vergleich der kommunalen Wahl- und Parteiensysteme in Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen	171
4.1) Das kommunale Wahl- und Parteiensystem in Sachsen und Nordrhein-Westfalen als Vergleichsreferenz	171
4.1.1) Warum das kommunale Wahl- und Parteiensystem von Sachsen?	171
4.1.2) Warum das kommunale Wahl- und Parteiensystem von Nordrhein-Westfalen?	172
4.1.3) Fallauswahl: Untersuchungsfälle und Strukturmerkmale	173
4.2) Das kommunale Wahlsystem in Sachsen und Nordrhein-Westfalen	175
4.2.1) Das kommunale Wahlsystem in Sachsen	175
4.2.2) Wahlkreisgröße – Sperrklausel – Zuteilungsverfahren	177
4.2.3) Analyse und Bewertung des sächsischen kommunalen Wahlsystems	180
4.2.4) Das kommunale Wahlsystem in Nordrhein-Westfalen	182
4.2.5) Wahlkreisgröße – Sperrklausel – Zuteilungsverfahren	184
4.2.6) Analyse und Bewertung des kommunalen Wahlsystems in Nordrhein-Westfalen	188
4.3) Das kommunale Parteiensystem von Sachsen	190
4.3.1) Format und Einzugsquote	190
4.3.2) Fragmentierung	192
4.3.3) Konzentrationsgrad	193
4.3.4) Sonstige Auffälligkeiten: Polarisierung und Kommunalisierung	194
4.4) Das kommunale Parteiensystem von Nordrhein-Westfalen	196
4.4.1) Format und Einzugsquote	196
4.4.2) Fragmentierung	197
4.4.3) Konzentrationsgrad	198
4.4.4) Sonstige Auffälligkeiten: Kommunalisierungsgrad	200

*Inhaltsverzeichnis*

4.5) Vergleich der Strukturmerkmale der drei kommunalen Parteiensysteme	201
4.5.1) Beobachtung Format und Einzugsquote	205
4.5.2) Beobachtung Fragmentierung	205
4.5.3) Beobachtung Konzentrationsgrad	206
4.6) Fazit des Vergleichs der drei kommunalen Wahl- und Parteiensysteme in Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen	207
5) Kommunalpolitik unter demokratiethoretischer Betrachtung	210
5.1) Kommunalpolitik und kommunale Vertretungen	211
5.1.1) Was ist Kommunalpolitik?	211
a) Kommunalpolitik: Sachpolitik oder Parteipolitik?	212
b) Die Bedeutung von kommunaler Selbstverwaltung im Staatsaufbau	216
c) Kommunalpolitik als Schule der Demokratie	218
5.1.2) Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?	224
a) Parlamentsfunktionen allgemein	225
b) Parlamentsfunktionen von bayerischen Kommunalvertretungen	230
c) Weitere Parlamentsindikatoren	234
d) Rechtswissenschaftliche Sichtweise	237
e) Politikwissenschaftliche Sichtweise	239
5.1.3) Kompetenzen von Kommunalpolitik und Kommunalvertretungen	242
5.2) Einflussfaktoren auf Entscheidungsprozesse in der Kommunalpolitik: Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie?	246
5.2.1) Kommunalverfassung und Kommunalwahlrecht	248
5.2.2) Gemeindegröße	252
5.2.3) Organisationsgrad der Parteien bzw. der politischen Kultur	253
5.2.4) Parteipolitisierungsthese	255
5.3) Demokratieprinzip in Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen	258
5.3.1) Demokratieprinzip in Sachsen und Nordrhein-Westfalen	258
5.3.2) Demokratieprinzip in Bayern	260

5.4) Auswirkungen einer steigenden Zersplitterung auf Parlamentsfunktionen und Entscheidungsprozesse in Kommunalvertretungen – Hypothesenbildung	270
5.4.1) Zersplitterte Kommunalvertretungen: Problemerkörderung	270
5.4.2) Durch Zersplitterung beeinträchtigte Parlamentsfunktionen	275
a) Auswirkungen auf die Steuerungs- und Kontrollfunktion	275
b) Auswirkungen auf die Wahlfunktion	283
c) Auswirkungen auf die Integrationsfunktion	285
6) Empirische Erhebung zur Kommunalpolitik in Bayern	297
6.1) Empirische Erhebung: Organisation – Rücklauf – Methodik	297
6.2) Analyse der empirischen Erhebung – Prüfung der sechs Hypothesen	304
6.2.1) Hypothese 1: Kontroll- und Steuerungsfunktion	304
6.2.2) Hypothese 2: Demokratiekonzept und Entscheidungsprozesse	321
6.2.3) Hypothese 3: Wahl der erweiterten Verwaltungsspitze	349
6.2.4) Hypothese 4: Ausübung des Ratsmandats / Integrationsfunktion	357
6.2.5) Hypothese 5: Gemeinwohlorientierte Kommunalpolitik	369
6.2.6) Hypothese 6: Untersuchung der Repräsentationsqualität	377
6.3) Kurzanalyse der empirischen Erhebung zur Bezirkspolitik	381
6.3.1) Hypothese 1: Kontroll- und Steuerungsfunktion	382
6.3.2) Hypothese 2: Demokratiekonzept und Entscheidungsprozesse	389
6.3.3) Hypothese 3: Wahl der erweiterten Verwaltungsspitze	397
6.3.4) Hypothese 4: Ausübung des Bezirkstagsmandats / Integrationsfunktion	400
6.3.5) Hypothese 5: Gemeinwohlorientierte Bezirkspolitik	404
7) Zunehmend zersplittert und eingeschränkt funktions-fähig? Fazit der Studie zur Entwicklung der Kommunalvertretungen in Bayern	409
7.1) Was ist aus der vergleichenden Wahl- und Parteiensystemanalyse festzuhalten?	409
7.1.1) Kommunales Wahlsystem	409

*Inhaltsverzeichnis*

7.1.2) Kommunales Parteiensystem	410
7.1.3) Verortung im Ländervergleich mit Nordrhein-Westfalen und Sachsen	411
7.2) Welche Erkenntnisse sind aus der empirischen Erhebung festzuhalten?	413
7.2.1) Zentrale Ergebnisse der Umfrage	413
7.2.2) Demokratietheoretische Erkenntnisse	414
7.2.3) Folgerungen für die künftige Funktionsfähigkeit der Kommunalparlamente	416
7.3) Einschätzung Gesetzgebungsverfahren und Expertenanhörung	417
7.4) Ausblick	420
7.4.1) Kommunalwahlen 2020	420
7.4.2) Alternativen	422
7.4.3) Anschließende Forschungsperspektiven	427
8) Literaturverzeichnis	431

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.3.3a:	Wahlkreisgrößen in Kommunalvertretungen von zwölf Bundesländern im Vergleich	51
Tabelle 2.3.3b:	Wahlkreisgröße in den sieben Regierungsbezirken	54
Tabelle 2.3.4b:	Berechnung der Ausschlusschwelle und Sitzgarantie der Zuteilungsverfahren	65
Tabelle 2.3.4c <sup>6</sup> :	Durchschnittliche implizite Sperrklausel in Gemeinden von zwölf Bundesländern zweier Einwohnerkategorien	71
Tabelle 2.3.4c <sup>6</sup> :	Durchschnittliche implizite Sperrklausel in den sieben bayerischen Bezirkstagen	71
Tabelle 2.4.2:	Disproportionalitätswerte ausgewählter Wahlen nach dem „Least Squares Index“ im Vergleich	78
Tabelle 3.5.4a:	Entwicklung der Parteiensystem-Struktureigenschaften in den Kommunalvertretungen der 25 kreisfreien Städte Bayerns	151
Tabelle 3.5.4b:	Entwicklung der Parteiensystem-Struktureigenschaften in den Kommunalvertretungen der 42 untersuchten kreisangehörigen Städte Bayerns	151
Tabelle 3.5.4c:	Entwicklung der Parteiensystem-Struktureigenschaften in den sieben Bezirkstagen	151
Tabelle 4.1.3:	Fallauswahl für den Vergleich zwischen Bayern, Sachsen und NRW	175
Tabelle 4.2.3:	Disproportionalitätswerte Sachsen – Bayern für 2014 im Vergleich	180
Tabelle 4.2.5:	Durchschnittliche implizite Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen 2014 in Prozent	187
Tabelle 4.2.6:	Disproportionalitätswerte Nordrhein-Westfalen – Bayern für 2014 im Vergleich	189
Tabelle 4.5a:	Format in Bayern, Sachsen und NRW im Vergleich	201
Tabelle 4.5b:	Einzugsquote in Bayern, Sachsen und NRW im Vergleich	202
Tabelle 4.5c:	Fragmentierung in Bayern, Sachsen und NRW im Vergleich	203
Tabelle 4.5d:	Konzentrationsgrad in Bayern, Sachsen und NRW im Vergleich	204
Tabelle 5.2.1:	Kommunalverfassungsindex nach Holtkamp	250
Tabelle 5.3.1:	Konkordanzindex nach Holtkamp	260
Tabelle 5.3.2:	Übersicht der Indizes verschiedener Studien zum kommunalen Demokratieprinzip	264
Tabelle 5.4.2:	Bezirkstagswahl Oberpfalz 2013	295



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.5.1a:	Entwicklung des Formats in den Kommunalvertretungen kreisfreier Städte von 2002 bis 2014	110
Abbildung 3.5.1b:	Entwicklung der Einzugsquote in den Kommunalvertretungen kreisfreier Städte von 2002 bis 2014	112
Abbildung 3.5.1c:	Entwicklung der Fragmentierung in den Kommunalvertretungen kreisfreier Städte von 2002 bis 2014	114
Abbildung 3.5.1d:	Entwicklung des parlamentarischen Konzentrationsgrads in den Kommunalvertretungen kreisfreier Städte von 2002 bis 2014	115
Abbildung 3.5.1e:	Entwicklung des parlamentarischen Nationalisierungsgrads in den Kommunalvertretungen kreisfreier Städte von 2002 bis 2014	120
Abbildung 3.5.1f:	Entwicklung des parlamentarischen Kommunalisierungsgrads in den Kommunalvertretungen kreisfreier Städte von 2002 bis 2014	122
Abbildung 3.5.2a:	Entwicklung des Formats in den Kommunalvertretungen der 42 größten kreisangehörigen Städte von 2002 bis 2014	127
Abbildung 3.5.2b:	Entwicklung der Einzugsquote in den Kommunalvertretungen der 42 größten kreisangehörigen Städte von 2002 bis 2014	128
Abbildung 3.5.2c:	Entwicklung der Fragmentierung in den Kommunalvertretungen der 42 größten kreisangehörigen Städte von 2002 bis 2014	130
Abbildung 3.5.2d:	Entwicklung des parlamentarischen Konzentrationsgrads in den Kommunalvertretungen der 42 größten kreisangehörigen Städte von 2002 bis 2014	132
Abbildung 3.5.2e:	Entwicklung des parlamentarischen Nationalisierungsgrads in den Kommunalvertretungen der 42 größten kreisangehörigen Städte von 2002 bis 2014	135
Abbildung 3.5.2f:	Entwicklung des parlamentarischen Kommunalisierungsgrads in den Kommunalvertretungen der 42 größten kreisangehörigen Städte von 2002 bis 2014	136
Abbildung 3.5.3a:	Entwicklung des Formats der Bezirkstage von 2003 bis 2013	140
Abbildung 3.5.3b:	Entwicklung der Einzugsquote der Bezirkstage von 2003 bis 2013	141
Abbildung 3.5.3c:	Entwicklung der Fragmentierung der Bezirkstage von 2003 bis 2013	143
Abbildung 3.5.3d:	Entwicklung des parlamentarischen Konzentrationsgrads der Bezirkstage von 2003 bis 2013	145
Abbildung 3.5.3e:	Entwicklung des parlamentarischen Nationalisierungsgrads der Bezirkstage von 2003 bis 2013	148
Abbildung 3.7.2a:	Typologisierung der Parteiensysteme der Bezirkstage	166
Abbildung 3.7.2b:	Typologisierung der Parteiensysteme in den 25 kreisfreien Städten	167
Abbildung 3.7.2c:	Typologisierung der Parteiensysteme in den 42 kreisangehörigen Städten	168
Abbildung 4.5a':	Format in Großstädten im Ländervergleich	201
Abbildung 4.5a'':	Format in Mittelstädten im Ländervergleich	201
Abbildung 4.5b':	Einzugsquote in Großstädten im Ländervergleich	202
Abbildung 4.5b'':	Einzugsquote in Mittelstädten im Ländervergleich	202
Abbildung 4.5c':	Fragmentierung in Großstädten im Ländervergleich	203
Abbildung 4.5c'':	Fragmentierung in Mittelstädten im Ländervergleich	203
Abbildung 4.5d':	Konzentrationsgrad in Großstädten im Ländervergleich	204
Abbildung 4.5d'':	Konzentrationsgrad in Mittelstädten im Ländervergleich	204

*Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 5.4.2:	„Wertigkeit“ der Stimmenanteile bei der Sitzverteilung im Bezirkstag Oberpfalz nach der Wahl 2013	295
Abbildung 6.1a:	Rücklauf absolute Häufigkeit	298
Abbildung 6.1b:	Rücklaufquote relative Häufigkeit	299
Abbildung 6.1c:	Rücklauf nach Parteigröße	299
Abbildung 6.1d:	Rücklaufquote nach Parteigröße	300
Abbildung 6.1e:	Anteil der Parteigrößen an der Gesamtzahl der Umfrageadressaten	300
Abbildung 6.1f:	Rücklauf nach Parteigröße Bürgermeister/Bezirkstagspräsident absolut	301
Abbildung 6.1g:	Rücklauf nach Parteigröße Bürgermeister/Bezirkstagspräsident relativ	301
Abbildung 6.2.1a:	„Die Arbeit der Verwaltung wird ausreichend durch die Mitglieder der Kommunalvertretung kontrolliert“	305
Abbildung 6.2.1b:	„Die Verwaltung hat einen zu hohen Informationsvorsprung gegenüber den Mitgliedern der Kommunalvertretung“	306
Abbildung 6.2.1c:	„Wem gelingt die Kontrolle der Stadtverwaltung besser?“	308
Abbildung 6.2.1d:	„Wer bestimmt die kommunalpolitischen Leitlinien?“	309
Abbildung 6.2.1e:	„Die Kommunalvertretung lässt die überwiegende Zahl der Verwaltungsvorlagen unverändert passieren“	311
Abbildung 6.2.1f:	„Eine Zersplitterung der Kommunalvertretung in viele Parteien wirkt sich negativ auf deren Einfluss gegenüber der Verwaltung aus“	312
Abbildung 6.2.1g:	Aussagen der Stadträte zur Bedeutung der Fraktionen in der Kommunalpolitik	315
Abbildung 6.2.1h:	„Halten Sie den Zeitaufwand für ein Stadtratsmandat mit den Aufgaben der Kontrolle und Steuerung der Verwaltung im ehrenamtlichen Rahmen in Ihrer Kommune noch für vollumfänglich leistbar?“	316
Abbildung 6.2.1i:	„Halten Sie die zunehmende Komplexität der Kommunalpolitik für ein Problem für den Fortbestand des ehrenamtlichen Ratsmandats?“	317
Abbildung 6.2.1j:	„Halten Sie eine Stärkung der Kommunalvertreter bei den parlamentarischen Rechten sowie der finanziellen und personellen Ausstattung für notwendig, um gegenüber der Kommunalverwaltung auf Augenhöhe agieren zu können?“	318
Abbildung 6.2.2a:	„Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse im Rat in der aktuellen Ratsperiode aus?“	323
Abbildung 6.2.2b:	„Haben sich die Mehrheitsverhältnisse im Vergleich zur Periode vorher verändert?“	325
Abbildung 6.2.2c:	„Ist der Bürgermeister aus der Mitte einer Mehrheitsfraktion?“	326
Abbildung 6.2.2d:	„Basiert die Mehrheit auf der Zusammenarbeit der beiden größten Parteien?“	327
Abbildung 6.2.2e:	„Basiert die Mehrheit auf der Zusammenarbeit mit mindestens einer kleinen Faktion?“	327
Abbildung 6.2.2f:	Antworten zur Aussage, die Beratungen im Rat und in den Ausschüssen seien in der Regel konfliktbehaftet bzw. konsensorientiert	330
Abbildung 6.2.2g:	Antworten zur Aussage, wichtige kommunalpolitische Entscheidungen werden meist mit knapper bzw. breiter Mehrheit getroffen	331
Abbildung 6.2.2h:	Antworten zur Aussage, die kommunalpolitische Entscheidungsfindung ist gelegentlich schwerfällig	333
Abbildung 6.2.2i:	Antworten zur Aussage, für die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen sind stabile Mehrheitsverhältnisse wichtig	333

Abbildung 6.2.2j:	Antworten zu den Aussagen, eine hohe Anzahl von Parteien bzw. eine Zunahme von Parteien im Kommunalparlament sind mit Schwierigkeiten und Schwerfälligkeiten bei der Entscheidungsfindung verbunden	335
Abbildung 6.2.2k:	Antworten zur Aussage, eine hohe Parteienanzahl hat eine schwierige Mehrheitsfindung zur Folge (Kommunalvertreter)	336
Abbildung 6.2.2l:	Antworten zur Aussage, eine hohe Parteienanzahl hat eine schwierige Mehrheitsfindung zur Folge (Bürgermeister)	336
Abbildung 6.2.2m:	Antworten zu den Aussagen, eine hohe Anzahl von Parteien bzw. eine Zunahme von Parteien im Kommunalparlament sind mit Einschränkungen und negativen Auswirkungen für dessen Arbeitsfähigkeit verbunden	338
Abbildung 6.2.2n:	Antworten zur Aussage, eine hohe Parteienanzahl ist nachteilig für die Arbeitsfähigkeit (Kommunalvertreter)	339
Abbildung 6.2.2o:	Antworten zur Aussage, eine hohe Parteienanzahl ist nachteilig für die Arbeitsfähigkeit (Bürgermeister)	339
Abbildung 6.2.2p:	Antworten zur Aussage, Kleinstfraktionen und Einzelvertreter sind konsensorientiert und lassen sich gut einbinden	340
Abbildung 6.2.2q:	Antworten zur Aussage, Kleinstfraktionen und Einzelvertreter sind kritikorientiert und überwiegend ablehnend	340
Abbildung 6.2.2r:	„Wie beurteilen Sie die Anzahl der vertretenen Parteien für die Arbeit in Ihrer Kommunalvertretung?“	342
Abbildung 6.2.2s:	„Wie beurteilen Sie die Anzahl der vertretenen Parteien für die Arbeit in Ihrer Kommunalvertretung?“ (bivariate Analyse I)	342
Abbildung 6.2.2t:	„Wie beurteilen Sie die Anzahl der vertretenen Parteien für die Arbeit in Ihrer Kommunalvertretung?“ (bivariate Analyse II)	343
Abbildung 6.2.2u:	„Sehen Sie die Arbeitsfähigkeit Ihrer Kommunalvertretung bei einer weiteren Zunahme der Parteienanzahl gefährdet?“	344
Abbildung 6.2.2v:	„Halten Sie eine Eingangshürde auch für die kommunale Ebene sinnvoll, um die Funktionsfähigkeit langfristig zu gewährleisten?“	344
Abbildung 6.2.3a:	Wahl der erweiterten Verwaltungsspitze durch die Kommunalvertretung	351
Abbildung 6.2.3b:	„Hatte der Bürgermeister entscheidenden Einfluss auf die Auswahl der erweiterten Verwaltungsspitze?“	352
Abbildung 6.2.3c:	„Wurden auch Personen gewählt, gegen die sich der Bürgermeister ausgesprochen hatte?“	352
Abbildung 6.2.3d:	„Hat sich das Wahlprinzip der erweiterten Verwaltungsspitze im Vergleich zur Ratsperiode zuvor gewandelt?“	353
Abbildung 6.2.3e:	Wahl der erweiterten Verwaltungsspitze durch die Kommunalvertretung (bivariate Analyse I)	354
Abbildung 6.2.4a:	„Hat sich – gemessen an vorherigen Legislaturperioden – die durchschnittliche Sitzungsdauer der Stadtratssitzungen geändert?“	358
Abbildung 6.2.4 b:	„Hat sich – gemessen an vorherigen Legislaturperioden – die durchschnittliche Sitzungsdauer der Ausschusssitzungen geändert?“	359
Abbildung 6.2.4c:	„Hat sich – gemessen an vorherigen Legislaturperioden – die durchschnittliche Sitzungsdauer der Stadtratssitzungen geändert?“ (Kommunalvertreter; bivariate Analyse I)	360
Abbildung 6.2.4d:	„Hat sich – gemessen an vorherigen Legislaturperioden – die durchschnittliche Sitzungsdauer der Stadtratssitzungen geändert?“ (Bürgermeister; bivariate Analyse II)	360
Abbildung 6.2.4e:	„Wodurch wurde eine längere Sitzungsdauer besonders beeinflusst?“	362

*Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 6.2.4f:	„Halten Sie die zunehmende zeitliche Belastung für ein Problem für den Fortbestand des ehrenamtlichen Ratsmandats?“	364
Abbildung 6.2.4g:	„Hören Sie von Kommunalvertretern, dass der Zeitaufwand für das ehrenamtliche Ratsmandat zu hoch ist und Probleme bei der Berufsfreistellung aufkommen?“	365
Abbildung 6.2.4h:	„Hören Sie von Kommunalvertretern, dass sie aus Zeit- oder Berufsgründen nicht mehr zur Wiederwahl antreten wollen?“	366
Abbildung 6.2.5a:	„Eine Zunahme von Parteien in der Kommunalvertretung ist mit mehr Ideenvielfalt und wichtigen politischen Initiativen verbunden.“	370
Abbildung 6.2.5b:	„Kleinstfraktionen und Einzelvertreter besetzen Themenfelder, die von etablierten Parteien keine Berücksichtigung finden.“	371
Abbildung 6.2.5c:	„Eine Zunahme von Parteien in der Kommunalvertretung ist mit einer Zunahme von Partikularinteressen verbunden.“	372
Abbildung 6.2.5d:	„Welche Fraktionen vertreten Ihrer Erfahrung nach im Stadtrat am nachdrücklichsten langfristige und am Gemeinwohl orientierte Interessen?“	373
Abbildung 6.2.5e:	„Welche Fraktionen vertreten Ihrer Erfahrung nach im Stadtrat am nachdrücklichsten Partikularinteressen bzw. Interessen spezifischer Wählerschichten?“	373
Abbildung 6.2.5f:	„Welche Institution oder Personen prägen die Kommunikation mit den weiteren politischen Ebenen am erfolgversprechendsten im Sinne Ihrer Kommune?“	375
Abbildung 6.2.6a:	Anteil Parteien mit/ohne vollständigem Sitzanspruch bei Zuteilung nach Hare/Niemeyer	378
Abbildung 6.2.6b:	Anteil Parteien mit/ohne vollständigem Sitzanspruch bei Zuteilung nach D’Hondt	378
Abbildung 6.2.6c:	Häufigkeit des Ultraproporzeffekts bei Sitzzuteilungen der Kommunalwahl 2014	380
Abbildung 6.3.1a:	„Die Arbeit der Bezirksverwaltung wird ausreichend durch die Mitglieder des Bezirkstags kontrolliert.“	383
Abbildung 6.3.1b:	„Die Bezirksverwaltung hat einen zu hohen Informationsvorsprung gegenüber den Bezirksräten.“	383
Abbildung 6.3.1c:	„Wem gelingt die Kontrolle der Bezirksverwaltung besser?“	384
Abbildung 6.3.1d:	„Wer bestimmt die Leitlinien der Bezirkspolitik?“	385
Abbildung 6.3.1e:	„Der Bezirkstag lässt die überwiegende Zahl der Verwaltungsvorlagen unverändert passieren.“	385
Abbildung 6.3.1f:	„Die Fraktionen bringen regelmäßig eigene Anträge in den Bezirkstag ein.“	385
Abbildung 6.3.1g:	Aussagen der Bezirksräte zur Bedeutung der Fraktionen in der Bezirkspolitik	386
Abbildung 6.3.1h:	„Halten Sie den Zeitaufwand für ein Bezirkstagsmandat im ehrenamtlichen Rahmen noch für vollumfänglich leistbar?“	387
Abbildung 6.3.1i:	„Halten Sie die zunehmende Komplexität für ein Problem für den Fortbestand des ehrenamtlichen Bezirkstagsmandats?“	387
Abbildung 6.3.1j:	„Halten Sie eine Stärkung der Bezirkstagsfraktionen bei der finanziellen und personellen Ausstattung für notwendig, um alle Inhalte zur Steuerung und Verwaltung des Bezirks zu durchdringen?“	387
Abbildung 6.3.2a:	„Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse im Bezirkstag in der Periode 2013 bis 2018 aus?“	389
Abbildung 6.3.2b:	Haben sich die Mehrheitsverhältnisse im Vergleich zur Periode vorher verändert?“	389
Abbildung 6.3.2c:	„Basiert die Mehrheit auf der Zusammenarbeit der beiden größten Parteien?“	390

Abbildung 6.3.2d:	„Basiert die Mehrheit auf der Zusammenarbeit mit mindestens einer kleinen Fraktion?“	390
Abbildung 6.3.2e:	Antworten zur Aussage, die Beratungen im Bezirkstag und in den Ausschüssen seien in der Regel konfliktbehaftet bzw. konsensorientiert	391
Abbildung 6.3.2f:	Antworten zur Aussage, wichtige bezirkspolitische Entscheidungen werden meist mit knapper bzw. breiter Mehrheit getroffen	391
Abbildung 6.3.2g:	Antworten zur Aussage, die Entscheidungsfindung im Bezirkstag ist gelegentlich schwerfällig	392
Abbildung 6.3.2h:	Antworten zur Aussage, für die Funktionsfähigkeit der Bezirkstage sind stabile Mehrheitsverhältnisse wichtig	392
Abbildung 6.3.2i:	Antworten zur Aussage, eine hohe Anzahl von Parteien bzw. eine Zunahme von Parteien im Bezirkstag sind mit Einschränkungen und negativen Auswirkungen für dessen Arbeitsfähigkeit verbunden	393
Abbildung 6.3.2j:	Antworten zur Aussage, eine hohe Anzahl von Parteien bzw. eine Zunahme von Parteien im Bezirkstag sind mit Schwierigkeiten und Schwerfälligkeiten bei der Entscheidungsfindung verbunden	394
Abbildung 6.3.2k:	Antworten zur Aussage, Kleinstfraktionen und Einzelvertreter sind konsensorientiert und lassen sich gut einbinden	394
Abbildung 6.3.2l:	Antworten zur Aussage, Kleinstfraktionen und Einzelvertreter sind kritikorientiert und überwiegend ablehnend	394
Abbildung 6.3.2m:	„Wie beurteilen Sie die Anzahl der vertretenen Parteien für die Arbeit im Bezirkstag?“	395
Abbildung 6.3.2n:	„Wie beurteilen Sie die Anzahl der vertretenen Parteien für die Arbeit im Bezirkstag?“ (bivariate Analyse I)	395
Abbildung 6.3.2o:	„Sehen Sie die Arbeitsfähigkeit Ihres Bezirkstags bei einer weiteren Zunahme der Parteienanzahl gefährdet?“	396
Abbildung 6.3.2p:	„Halten Sie eine Eingangshürde auch für die Bezirkstage für sinnvoll, um die Funktionsfähigkeit langfristig zu gewährleisten?“	396
Abbildung 6.3.3a:	Wahl des Bezirkstagspräsidenten sowie der Stellvertreter	398
Abbildung 6.3.3b:	„Hat sich das Wahlprinzip der Bezirkstagsspitze im Vergleich zur Ratsperiode zuvor gewandelt?“	399
Abbildung 6.3.4a:	„Hat sich – gemessen an vorherigen Legislaturperioden – die durchschnittliche Sitzungsdauer der Bezirkstagssitzungen geändert?“	400
Abbildung 6.3.4b:	„Hat sich – gemessen an vorherigen Legislaturperioden – die durchschnittliche Sitzungsdauer der Ausschusssitzungen geändert?“	401
Abbildung 6.3.4c:	„Wodurch wurde eine längere Sitzungsdauer beeinflusst?“	401
Abbildung 6.3.4d:	„Halten Sie die zunehmende zeitliche Belastung für ein Problem für den Fortbestand des ehrenamtlichen Ratsmandats?“	402
Abbildung 6.3.4e:	„Hören Sie von Bezirksräten, dass sie aus Zeit- oder Berufsgründen nicht mehr zur Wiederwahl antreten wollen?“	402
Abbildung 6.3.4f:	„Hören Sie von Bezirksräten, dass der Zeitaufwand für das ehrenamtliche Mandat zu hoch ist und Probleme bei der Berufsfreistellung aufkommen?“	402
Abbildung 6.3.5a:	„Eine Zunahme von Parteien im Bezirkstag ist mit mehr Ideenvielfalt und wichtigen politischen Initiativen verbunden.“	404
Abbildung 6.3.5b:	„Kleinstfraktionen und Einzelvertreter besetzen Themenfelder, die von etablierten Parteien keine Berücksichtigung finden.“	405
Abbildung 6.3.5c:	„Eine Zunahme von Parteien im Bezirkstag ist mit einer Zunahme von Partikularinteressen verbunden.“	406

*Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 6.3.5d:	„Welche Fraktionen vertreten Ihrer Erfahrung nach im Bezirkstag am nachdrücklichsten langfristige und am Gemeinwohl orientierte Interessen?“	406
Abbildung 6.3.5e:	„Welche Fraktionen vertreten Ihrer Erfahrung nach im Bezirkstag am nachdrücklichsten Partikularinteressen bzw. Interessen spezifischer Wählerschichten?“	406
Abbildung 6.3.5f:	„Welche Institution/Personen prägen die Kommunikation mit den weiteren politischen Ebenen am erfolgversprechendsten im Sinne Ihres Bezirks?“	407
Abbildung 7.4a:	Entwicklung des Formats der Bezirkstage von 2003 bis 2018	422
Abbildung 7.4b:	Entwicklung der Fragmentierung der Bezirkstage von 2003 bis 2018	422
Abbildung 7.4c:	Entwicklung des Konzentrationsgrads der Bezirkstage von 2003 bis 2018	422