

Kommunale Demokratien im Praxistest

Ein Überblick über konfligierende Demokratieformen und Blockadegefahren in deutschen Kommunen

Lars Holtkamp und Benjamin Garske

Zusammenfassung

Bürger verfügen heute über eine relevante Position im kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Die unterschiedlichen Demokratieformen sind nicht voraussetzungslos bzw. beliebig miteinander kombinierbar, ohne dass Vetopositionen oder Blockadegefahren entstehen können. Die Mitwirkung ist nicht immer effizient. Entlang lokaler Fallbeispiele wird dies unter Einbezug der Dimensionen der Verhandlungsdemokratie herausgearbeitet.

Problemaufriss

Demokratie ist die Herrschaft des Volkes. Herrschaftsformen und gelebte politische Praxis vor Ort sind im Zusammenspiel aus repräsentativer, direkter oder kooperativer Demokratie vielgestaltig. In der repräsentativen Demokratie gehen politische Entscheidungen nicht wie in der direkten (sachunmittelbaren) Demokratie beispielsweise durch Referenden unmittelbar vom Volke aus, sondern durch Mehrheitsentscheide gewählter Repräsentanten in den Volksvertretungen. Die kooperative Demokratie meint hingegen den systematischen Einbezug von Bürgern in die Politik bzw. in die städtische Leistungserbringung.

Im Zeitverlauf etablierten sich im Zusammenspiel neue Formen der Mitwirkung/-gestaltung und Teilhabe. Zugleich haben Bürger in Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen heute eine deutlich stärkere Position inne. Mit Einführung der Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters und Hinwendung zu direktdemokratischen Politikentscheidungen über die Partizipationsinstrumente Bürgerbegehren bzw. -entschei-



Prof. Dr. Lars Holtkamp

Professor für Politik und Verwaltung, Institut für Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen

Benjamin Garske M.A.,

wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft



de wird (kommunalverfassungsrechtlich) bundesweit mittlerweile überwiegend der baden-württembergischen Kommunalverfassung (süddeutsche Ratsverfassung) gefolgt. Über bestimmte wichtige kommunale Angelegenheiten kann anstelle der Kommunalvertretung unmittelbar entschieden werden.

Zugleich sind die Beteiligungsmöglichkeiten und Mitgestalter/-ungsrollen im Zeitverlauf um verschiedene Elemente der kooperativen Demokratie ergänzt worden. Zu nennen wären beispielsweise dialogisch orientierte (Bürger-/Planungs-)Foren, Zukunftswerkstätten in Planungs- und Entscheidungsprozessen, Mediationsverfahren in (Standort-)Konflikten oder Runde Tische im Zuge der Lokalen Agenda, der Kriminalprävention oder des Städtebauprogramms Soziale Stadt.

Umstritten ist, inwieweit die unterschiedlichen Demokratieformen/-typen miteinander kombiniert werden können. Inwieweit passt also die repräsentative Demokratie mit der direkten oder kooperativen Demokratie zusammen?

Die Beantwortung der Frage ist nicht leicht. Einerseits wurde prognostiziert, dass die Elemente der direkten und kooperativen Demokratie gut zu denen der repräsentativen Demokratie passen, beide Formen die repräsentative Demokratie bereichern (Kersting 2004) bzw. positiv beeinflussen (Geißel et al. 2014: 492). Der Kombination wird gelegentlich eine gute Output-Legitimation (»Herrschaft für das Volk« vgl. Scharpf 1999: 21), sprich eine höhere Nützlichkeit und Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems bzw. seiner Entscheidungsproduktion zugesprochen (Kersting 2004, zu Legitimation von Verwaltungshandeln vgl. Bogumil/Kuhlmann 2015). Partizipation rechne sich unter ökonomischen Effizienzgesichtspunkten. Denn die Nichtbeteiligung von Partikularinteressen provoziere Proteste und Klagen, zudem werde die Wirtschaft abgeschreckt, was Städten teuer zu stehen komme (Kersting 2004: 249).

Andererseits kann diese (implizite) Qualitätszuordnung nicht ausnahmslos geteilt werden. Weit mehr zeichnen eigene Forschungsarbeiten unter Einbezug diverser Fallstudien schnell ein anderes Bild: Unterschiedliche Elemente sind auf lokaler Ebene eben nicht voraussetzungslos und beliebig miteinander kombinierbar, ohne dass sich rasch (neue) Vetopositionen herausbilden oder Blockaden drohen. Kooperation ist auch kein Allheilmittel.

All das ist Thema des vorliegenden Textes. Die zahlreichen (empirischen) Erkenntnisse zu kommunalen Entscheidungsstrukturen werden vorweg systematisiert – ohne die mittlerweile hohe Zahl an Untersuchungen detailreich zu zitieren (vgl. zu Literaturangaben Holtkamp 2017; Holtkamp/Garske 2022; Bogumil/Holtkamp 2023). Wir bereiten so das Feld vor, auf dem die Akteure der lokalen Arena mit voneinander abweichenden Interessen positioniert werden können. Was unterscheidet sie? Was provoziert Vetopositionen und was provoziert Blockaden?

Daneben werden die verschiedenen Erklärungsmodelle zusammengeführt, die »die charakteristische Logik empirisch beobachteter politischer Interaktion in realen institutionellen Kontexten« (Scharpf 2000: 68) einzufangen versuchen. Das Ergebnis unserer Überlegungen eignet sich für spätere, systematische Vergleiche von Kommunen, Vetopositionen oder Implementationsproblemen. Auch stärkt es das Verständnis über die Zusammenhänge einer komplexen, vielfältigen kommunalen Welt, deren Entscheidungskompetenz und Bedeutung immens ist.