

Lars Holtkamp und Benjamin Garske

Kommunalpolitik in Deutschland: Mehr Konflikt als Harmonie?!

Bürger:innen haben heute eine starke Position im kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess inne. Neben Kommunalaufsicht, Koalitionspartner:innen oder (Oppositions-)Parteien kann auch die Beteiligung von (zivil-)gesellschaftlichen Akteur:innen je nach Vetospielerdichte und Handlungsrahmen Vetopositionen oder Verhandlungszwänge auslösen. Lokale Handlungsspielräume werden mitunter eingengt. Die möglichen Ursachen sind Thema dieses Textes.

1. Problemaufriss

Demokratie ist die Herrschaft des Volkes. Ihre gelebte Praxis ist im Zusammenspiel aus repräsentativer, direkter oder kooperativer Demokratie vor Ort sehr unterschiedlich. Allgemein gilt: In der repräsentativen Demokratie gehen politische Entscheidungen nicht wie in der direkten (sachunmittelbaren) Demokratie durch beispielsweise Referenden vom Volke aus, sondern von gewählten Repräsentant:innen per Mehrheitsentscheid. Kooperative Demokratie meint hingegen den systematischen Einbezug von Bürger:innen in die städtische Leistungserbringung. Beispiele sind dialogorientierte Bürger:innen-/Planungsforen, Zukunftswerkstätten, Mediationsverfahren bei (Standort-)Konflikten oder Runde Tische im Zuge der Lokalen Agenda, der Kriminalprävention oder des Städtebauprogramms Soziale Stadt. Das geht aber nicht immer ohne Reibungsverluste.

Mit Einführung der Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters / der (Ober-)Bürgermeisterin und der Hinwendung zu direktdemokratischen Politikentscheidungen wird bundesweit überwiegend dem Modell der baden-württembergischen Kommunalverfassung („süddeutsche Ratsverfassung“) gefolgt. Über bestimmte kommunale Angelegenheiten kann so anstelle der Kommunalvertretung unmittelbar entschieden werden.

Entscheidungsprozesse und Verhaltensweisen können aber sehr unterschiedlich sein. Idealtypisch kann zwischen Konkordanzdemokratie (auch „Verhand-

lungs- bzw. Konsensdemokratie“; vgl. Lehmbruch 1998; Czada 2000) und Konkurrenzdemokratie (auch „Wettbewerbsdemokratie“) unterschieden werden. Die Unterscheidung ist für das Verständnis des vorliegenden Textes besonders aufschlussreich. Beide Extremtypen der repräsentativen Demokratie adressieren die lokalen Konfliktregelungsmuster. Herrscht in der Konkurrenzdemokratie Wettbewerb, hebt die Konkordanzdemokratie (beispielsweise nach baden-württembergischer Prägung) das Mehrheitsprinzip nicht aus, sie begrenzt es aber mehr oder weniger. Der Interessenausgleich wird betont, indem Entscheidungen (idealtypisch) nicht per Mehrheitsentscheid, sondern in von Kooperation und Kompromissbereitschaft getragenen Aushandlungsprozessen getroffen werden. Der Parteienwettbewerb rückt in den Hintergrund.

Die Beteiligung (zivil-)gesellschaftlicher Akteur:innen an politischen Entscheidungsprozessen kann dabei je nach Vetospielerdichte und Handlungsrahmen von Verhandlungszwängen gekennzeichnet sein – besonders in der Konkurrenzdemokratie (nordrhein-westfälischer Prägung; vgl. Kapitel 3). Unterscheidungsmerkmale sind die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse, programmatisch-ideologische Einstellungsmuster der Akteur:innen oder die Einwohner:innenanzahl der Kommune. In einwohner:innenstarken Städten sind lokale Entscheidungsstrukturen vergleichsweise komplex (Bogumil / Holtkamp 2023). Die Funktion der Parteien als Repräsentant:innen der aggregierten Posi-