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

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 72. Jahrg., Heft 3/2023, S. 316-326 www.budrich-journals.de
https://doi.org/10.3224/gwp.v72i3.07

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).

Anderseits 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.

Analytisch interessiert uns dabei das wirkmächtige Zusammenspiel aus (in Nordrhein-Westfalen vorherrschender) Wettbewerbs- bzw. Mehrheitsdemokratie und Vetopositionen in den Feldern der kommunalen Haushalts- und Infrastrukturpolitik. Je nach Konfiguration gehen sie mehr oder weniger stark mit einem problembehafteten Output oder gar Blockadegefahren einher.

1. Kommunale Demokratieformen und Entscheidungsstrukturen

Im Zeitverlauf wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Demokratieformen/-typen mit unterschiedlichen Theorien und Kriterien entwickelt. Klar ist, dass alle Demokratieformen/-typen (bspw. repräsentative Demokratie) die Herstellung der Legitimation kollektiver Entscheidungen erklären können. Sie können aber nicht ohneeinander existieren.

Zugleich muss hier die klassische Unterscheidung zwischen Konkordanzdemokratie (auch: Verhandlungs-/Konsensdemokratie) und Konkurrenzdemokratie (auch: Wettbewerbsdemokratie) gezogen werden. Konkordanzdemokratie betont den Interessenausgleich. Politische Entscheidungen werden (idealtypisch) nicht per Mehrheitsentscheid (im Wettbewerb politischer Parteien; vgl. »Konkurrenzdemokratie«), sondern durch Kompromissbereitschaft und Kooperation in Aushandlungsprozessen getroffen (zu den aus der vergleichenden Regierungslehre entlehnten Dimensionen der Verhandlungsdemokratie vgl. Czada 2000, Lehmbruch 1998; zur lokalen Ebene insb. Bogumil 2001).

In der Unterscheidung zeigt sich allerdings auch: Die Interessenvermittlung zwischen einerseits Korporatismus, also der Beteiligung (zivil-)gesellschaftlicher Akteure wie beispielsweise die Wohlfahrtsverbände an politischen Entscheidungsprozessen (z.B. Jugendhilfeausschuss), und andererseits Pluralismus ist je nach Vetospielerdichte fallweise von Verhandlungszwängen gekennzeichnet. Bedeutungsvoll können dann Mehrheitsverhältnisse, programmatisch-ideologische Unterschiede oder die Einwohnerzahl sein.

Konkordanz hebelt das Mehrheitsprinzip nicht aus, sondern begrenzt es durch die Eigenart der Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse mehr oder weniger vermittelt. Andererseits ist bekannt, dass sich lokale Entscheidungsstrukturen und Koordinationsmechanismen in allen Systemen gerade mit höherer Einwohnerzahl potenzieren und vielschichtiger gestalten (Bogumil/Holtkamp 2023). Die Repräsentationsfunktion der Parteien rückt dann sichtbarer in den Vordergrund; bei hoher Parteipolitisierung und mitunter langwierigen Koalitionsbildungsprozessen.

Aus anderer Perspektive wird das Zusammenspiel aus starkem Parteienwettbewerb (auf nationaler Ebene) und (konstitutionellen) Vetopositionen nicht grundlos als deutsches Dilemma bezeichnet (Czada 2000). Als Paradebeispiel gilt seit den Arbeiten Gerhard Lehmbruchs die föderale Entscheidungsverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland, genauer: die des Bundestages und Bundesrates. Hier kann das Zusammenspiel aus Mehrheitsdemokratie (Bundestag u. Bundesrat) und Verhandlungsdemokratie (Aushandlungsprozesse u. Interessenausgleich) in starken Verhandlungs-

zwängen oder gegenseitigen Blockaden enden oder Kompromisse lediglich auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners hervorbringen – insbesondere dann, wenn die Opposition im Bundesrat die Mehrheit stellt (»Kohabitationskonstellation«).

Diese und vergleichbare Umstände wurden in der Übertragung auf die lokale Ebene lange ausgeblendet. Man hätte wohl kaum postulieren können, dass unterschiedliche Demokratieformen im Ergebnis mit positiver Legitimationsbilanz kombiniert werden können. Denn allein das Zusammenspiel aus Konkurrenzdemokratie und Vetopositionen erscheint problematisch (Holtkamp 2008). Zugleich wurden lange nur kooperative Formen der Interessenvermittlung berücksichtigt und plurale Spannungsfelder vernachlässigt. Dass neben den Oppositionsparteien in der Konkurrenzdemokratie auch kritische zivilgesellschaftliche Gruppen, Verbände oder Eigentümer ein Interesse an der Auslösung der vielen Vetopositionen haben können, stand nicht auf der Agenda.

Abbildung 1: Kommunale Verhandlungsdemokratie und Entscheidungsstrukturen

	Parteien	Gesellschaftliche Interessen	Vetopositionen
Bund	- Konkurrenzdemokratie	– Korporatismus in der Sozialpolitik – Pluralismus in den meisten anderen Politikfeldern	– z.B. Bundesrat
Kommunen	Hohe Varianz: – Konkordanz BW und neue Bundesländer bzw. Kleinstadt – Konkurrenz NRW und Hessen bzw. Großstadt	– Kooperative Demokratie – Korporatismus – Konflikte mit Zivilgesellschaft – Nichtbeteiligung »schwacher« Interessen; Stadtteile – Bipolare Verhandlungen	– Bürgerbegehren und bedingt Ratsbegehren – Direktwahl; Abwahl in der Amtsperiode – Haushaltsaufsicht – Verwaltungsgerichte – Koalitionspartner in der Konkurrenzdemokratie – Public Private Partnership (PPP)
Kommunale Akteure	Bei Konkordanz: starker verwaltungszentrierter langjähriger Bürgermeister, Kämmerer und bedingt Wählergemeinschaften bei geringem Parteienwettbewerb; schwache Fachpolitiker, Schwache Fraktionsvorsitzende bei einzelnen starken Honoratioren im Rat durch Persönlichkeitswahl Rat für Feierabendpolitiker Bei Konkurrenz: Mehrheitsfraktionen und bedingt der eher politikzentrierte Bürgermeister (Probleme bei Kohabitation); starke Stellung Fraktionsvorsitzender wegen Fraktionsdisziplin und Parteienwettbewerb; Häufigerer Wechsel der Kämmerer führt zu schwacher Position; starke Fachpolitiker Fraktionsspitze als Teilzeit-/Berufspolitik Starke Fragmentierung des Parteiensystems	– Starke Verwaltung und Wohlfahrtsverbände im Korporatismus bei eingeschränktem Parteienwettbewerb im Jugendhilfeausschuss (JHA) – In der kooperativen Demokratie Bürgermeister, Verbände und engagierte Bürger; – Bei Konkurrenzdemokratie zusätzlich die Mehrheitsfraktionen – Konflikte mit Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen (Letztere fast nur in Großstädten) kaum im Konsens lösbar. – Bipolare Verhandlungen der Verwaltung mit Eigentümern oder Vorhabensträgern	Auslöser der Vetopositionen: Oppositionsparteien in der Konkurrenzdemokratie – Bürgerinitiativen – Soziale Bewegungen – Engagierte Bürger – Verbände – Initiativen aus privilegierten Stadtteilen – Eigentümer und Vorhabensträger

Quelle: eigene Darstellung

Die zentralen Erkenntnisse systematisierend zeigt Abbildung 1 das Potenzial an (lokalen) Vetopositionen (Bürgerbegehren/-entscheid, Haushaltsaufsicht, Oppositionsparteien, Verwaltungsgerichte etc.). Hier wird die Verhandlungsdemokratie zugrunde gelegt und die Einbindung (zivil-)gesellschaftlicher Interessen entsprechend kontextualisiert (Spalte 2). Die relevantesten Akteurskonstellationen der kommunalen Ebene können so berücksichtigt werden, wenn z.B. Standortkonflikte analysiert werden sollen.

Dies wird hier exemplarisch vollzogen. In Kapitel 2 werden die empirisch beobachtbaren Konflikt- und Vetopotenziale entlang der gut untersuchten Felder der kommunalen Haushalts- und Infrastrukturpolitik nachgezeichnet.

2. Beispiele für konfligierende Konstellationen und Blockadegefahren

Beiden Politikfeldern kann die Beobachtung zugrunde gelegt werden, dass sich analog zur Bundesebene vor allem in den vielen einwohnerstarken Städten Nordrhein-Westfalens die Konkurrenzdemokratie deutlich herausgebildet hat (Holtkamp 2008). Der Parteienwettbewerb war hier schon immer höher und wurde wie auch die informellen Entscheidungsmuster bis heute pfadabhängig fortgesetzt – trotz institutioneller Reformen wie der Einführung der Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters oder erleichterten direktdemokratischen Zugängen (Quoren Bürgerbegehren etc.). Die parlamentarische Opposition verzichtet auch heute nicht auf den Einsatz von Vetopositionen. Die Blockadegefahr wird dadurch nicht kleiner.

Das Vetopotenzial direktdemokratischer Beteiligungsverfahren ist allgemein sehr hoch. Dass diese (theoretisch) »parlamentarische Entscheidungsverfahren konterkarieren« (Czada 2000: 12) können, kann vor Ort leicht nutzbar gemacht werden. Dieses Spannungsfeld wird hier aufgezeigt.

2.1 Beispiele aus der kommunalen Finanz- und Haushaltspolitik

In vergleichenden Fallstudien zur kommunalen Finanz- und Haushaltspolitik konnte gezeigt werden, dass eine ausgeprägte funktionale Trennung der Kommunalvertretungen in Oppositions- und Mehrheitsfraktion vorwiegend in Nordrhein-Westfalen die fraktions-/parteiübergreifende Konsolidierungspolitik zu verhindern wusste (zu den Hintergründen Bogumil/Holtkamp 2016). Die Hauptverwaltungsbeamten und Kämmerer sind hier stärker parteipolitisiert und werden von den Kommunalvertretern anderer Parteien seltener als parteiunabhängige Moderatoren akzeptiert.

Zugleich ist im Zeitverlauf ist eine steigende Fragmentierung, sprich eine wachsende Zahl an Parteien, Wählervereinigungen und Einzelmandatsträgern in den Kommunalvertretungen Nordrhein-Westfalens zu beobachten. Die Mehrheitsbildung ist mitunter erschwert. Die Zahl potenzieller Vetospieler steigt (Bogumil/Holtkamp 2023).

Anders als in Baden-Württemberg ist die Stellung der Kämmerer besonders als Wahlbeamte (auf Zeit) in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens je nach Mehrheitskonstellation deutlich schwächer. Wahlbeamte (Beigeordnete) können jederzeit abgewählt bzw. ausgetauscht werden (§ 71 GO NRW), was sich unter Umständen auf die Performanz langfristiger Konsolidierungsprogramme auswirken kann.

In Nordrhein-Westfalen kann die kommunale Haushaltsaufsicht als restriktiver Vetospieler in Erscheinung treten. Übersteigen die Kosten dauerhaft die Einnahmen, muss eine Kommune Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen (sog. Kassenkredite) und/oder ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Wird das Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt, kann eine Kommune in der sogenannten »vorläufigen Haushaltsführung« (auch: Nothaushaltsrecht oder Interimswirtschaft) nur »Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind« (§ 82 GO NRW). Dazu gehören u.a. Finanzpositionen bzw. Verpflichtungsermächtigungen aus den Vorjahren oder solche Verpflichtungen, bei denen ein Auftrag erteilt wurde, die Rechnung aber erst nach Erledigung erstellt wird. Neue Aufgaben können nicht übernommen werden. Investitionen werden deutlich gekürzt.

In der vorläufigen Haushaltsführung wurden mittels Privatisierung (städtischer Einrichtungen) und/oder Public Private Partnership (PPP, Zusammenarbeit öffentlicher Hand und Privatwirtschaft) mitunter rege kurzfristige Vermögensgewinne erzielt. Weitere Vetospieler (bspw. bei PPP-Projekten) hat man sich so mancherorts selbst geschaffen – potenzielle Steuerungsnachteile in Kauf nehmend. Alternativ wurde auch gern mal das »Tafelsilber verscherbelt«.

Nachdem sich in Nordrhein-Westfalen abzeichnete, dass viele Kommunen dauerhaft in der vorläufigen Haushaltsführung verharren und alle Konsolidierungsbemühungen scheiterten, entsandte das Land als Instrument der Kommunalaufsicht in vier der hoch verschuldeten Kommunen nach § 124 GO NRW Staatskommissare, die dann anstelle des Stadtrates Entscheidungen vorübergehend (kommissarisch) treffen sollten (vgl. insgesamt Bogumil/Holtkamp 2023).

Anders in Baden-Württemberg: Die Haushaltsaufsicht sieht kaum die Notwendigkeit, restriktiv zu handeln. Kommunalhaushalte sind deutlich häufiger auf Gleichgewichtskurs. Neben vergleichsweise günstigen (sozioökonomischen) Rahmenbedingungen können notwendige Konsolidierungsprozesse unter den gegebenen Akteurskonstellationen besser durchgesetzt werden (Bogumil et al. 2014). Traditionell bestimmen in Baden-Württemberg Wählervereinigungen und die schon damals (häufig parteilosen) direktgewählten (Ober-)Bürgermeister die lokale Szenerie (Lehmbruch 1975). Es kommt selten zu Kampfabstimmungen. Weit mehr wird unter der langjährigen Führung von (Ober-)Bürgermeistern und Kämmerern (als Steuerungspolitiker) parteiübergreifend Konsens angestrebt (Bogumil/Holtkamp 2016). Demensprechend können sich ausgabenexpansive Fach-Basis-Koalitionen in den Fachausschüssen (Kooperation bestehend aus Fachpolitikern, Fachämtern und Interessengruppen) in Baden-Württemberg weniger durchsetzen.

Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg eint, dass speziell der Jugendhilfeausschuss (JHA) als korporatistisch zusammengesetztes Organ besonders einfluss-

reich ist. Neben Vertretern der Gebietskörperschaft (Verwaltung und Politik) werden zwei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder von Trägern der Freien Wohlfahrtshilfe/-pflege entsandt (Arbeiterwohlfahrt, Caritas etc.). Die Träger der Freien Wohlfahrtshilfe/-pflege haben vor allem bei knappen Mehrheiten eine Vetoposition inne. Der Parteienwettbewerb ist allgemein weniger stark ausgeprägt. Nicht selten gelingt es den Wohlfahrtsverbänden, sich mit Fachpolitikern und -verwaltung gegen die Konsolidierungsvorhaben der Steuerungspolitiker zu verbünden und zusätzliche Ausgaben zu verabschieden (Holtkamp/Grohs 2012).

Zusätzlich ist das Vetopotenzial direktdemokratischer Beteiligungsverfahren nicht zu unterschätzen – zumindest nicht überall. Überwiegend mit Unterstützung der Oppositionsparteien richten sich Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen immer wieder gegen weitreichende Konsolidierungsbemühungen. Bürger haben die Tendenz zur Status-quo-Orientierung. Das Leistungsniveau soll möglichst nicht eingeschränkt werden. In vielen Fällen waren sie damit erfolgreich (Holtkamp 2016). Schon die Androhung eines solchen Begehrens kann die Mehrheitsfraktion bei uneindeutigen Mehrheitsverhältnissen und hoher Wettbewerbssituation dazu verleiten, auf unpopuläre Entscheidungen (Leistungsspektrum reduzieren etc.) zu verzichten. Direktdemokratische Beteiligungsverfahren können so als »Damoklesschwert« kommunaler Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse wirken (Bogumil 2001: 209). Anders in konkordanzdemokratischen Konstellationen: Konsolidierungsstrategien/-pfade werden häufig unter Einbindung vieler Akteure gemeinsam verabschiedet. Weder ist hier die Unterstützung und/oder Initiierung von Begehren durch Parteiorganisationen zu erwarten, noch der Umstand, dass die Opposition allein im Protest gegen den Konsolidierungspfad in der Kommunalwahl Stimmen hinzugewinnen kann – sie waren ja involviert. Andererseits sind Fraktionen hier weniger stark geneigt als in Nordrhein-Westfalen, Bürgerbegehren per Kompromiss mit den Initiatoren in jedem Fall zu vermeiden (Holtkamp 2016).

2.2 Beispiele aus der kommunalen Infrastrukturpolitik

Anschließend an die kommunale Finanz- und Haushaltspolitik gehen wir nun zur Infrastrukturpolitik über, in der Vetopositionen unabhängig vom Kommunalsystem (Verhandlungs-/Konkordanz- vs. Konkurrenzdemokratie) potenziell schneller Blockaden verursachen können.

Adrian Vatter adressiert besonders prägnant die zentralen Probleme direktdemokratischer Vetopositionen (hier: Sankt-Florian- bzw. NIMBY-Prinzip) im Zuge der Analyse des Volksentscheids zu Stuttgart 21. Soweit landesweit Zustimmung beobachtet werden konnte, votierten die Bürger mit räumlicher (Bahnhofs-)Nähe und Betroffenheit (Baulärm etc.) deutlich gegen das Infrastrukturprojekt.

Erneut konnte die These des Nutzenmaximierers bestätigt werden (Vatter/Heidelberger 2014: 39). Dem Sankt-Florian- (ironisch: »Verschon' mein Haus, zünd' and're an!«) bzw. NIMBY-Prinzip (»not in my backyard«) ist dabei eine gewisse Trittbrettproblematik inhärent – gut zu beobachten im Themenkomplex Erneuerbare

Energien. Es ist das Dilemma direktdemokratischer Instrumente, wenn überörtliche Projektvorhaben beispielsweise im Zuge der Erneuerbaren Energien (Windkraftanlagen, Netzausbau etc.) trotz allgemein hoher Zustimmungswerte doch noch blockiert werden. Das ist in Deutschland keine Ausnahmeerscheinung mehr. Bürgerinitiativen und bedingt soziale Bewegungen nutzen das Instrument rege und/oder ziehen mit Unterstützung von Umweltverbänden vor Verwaltungsgerichte. Entscheidungs- und Mandatsträger oder Hauptverwaltungsbeamte werden damit erheblich unter Druck gesetzt (Holtkamp/Garske 2022, zum Verbandsklagerecht siehe unten).

Wie Menzel (2014: 69) herausstellt, kann der NIMBY-Effekt in begrenztem Maße sogar Ungleichheit (in der sozialräumlichen Verteilung) und Diskriminierung (gegenüber Minderheiten) auslösen. Tendenziell unbeliebte (Bau-)Projekte wie Flüchtlingsunterkünfte oder sozialer Wohnungsbau würden so primär in benachteiligten Quartieren realisiert werden, weil Widerstand potenziell ausbleibt und die Abstimmungsbeteiligung erwartbar gering ist (ebd.). Ein prägnantes Beispiel ist die Landeshauptstadt München. Von knapp 60 Begehren wurde kein einziges NIMBY-Begehren in einem (ökonomisch) unterprivilegierten Stadtteil initiiert. Anders sieht es in den privilegierten, gutbürgerlichen Stadtteilen aus, was in nahezu allen Fällen jeden Wandel verhinderte (Eckardt 2012). Direkte Demokratie trägt so weniger zur Integration als zur sozialen Segregation bei, vor allem, wenn die Vorwirkung auf die Politik berücksichtigt wird.

Die Elemente der kooperativen Demokratie (Planungszellen, Zukunftswerkstätten, Lokale Agenda etc.) werden eingesetzt, um Bürger, Bürgerinitiativen und/oder soziale Bewegungen konsensual einzubinden. Ihre Mitgestaltungs- bzw. Mitentscheidungsrolle an Planungs- und Entscheidungsprozessen soll so betont werden. Allerdings scheint zumindest die Zivilgesellschaft in Deutschland noch immer eher auf Vetopositionen zu setzen – auch weil sie verbindlich(er) sind und kritische zivilgesellschaftliche Akteure bei der Umsetzung ihrer Anliegen so nicht zwingend auf das Wohlwollen der Hauptverwaltungsbeamten oder der Mehrheitsfraktionen angewiesen sind.

Dies ist vorwiegend ein Phänomen der Konkurrenzdemokratie. Ist die Parteipolitisierung hoch, werden die Beteiligungsergebnisse der kooperativen Demokratie mitunter nicht umgesetzt, erst recht nicht, wenn sie nicht der (Mehrheits-)Parteilinie entsprechen (zum »cherry picking« vgl. Hossain et al. 2016).

Machtwechsel in Verwaltung(-spitze) und Lokalpolitik bergen das Potenzial, dass die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen abgebrochen und/oder laufende Verfahren eingestellt werden. Präventiv wird dann seltener der »Logik der Kooperation« (Vollmer/Elias 2022: 22) gefolgt und direkt auf Konfrontation gesetzt.

Vor Einsetzen kooperativer Elemente sind des Öfteren bilaterale (Vor-)Verhandlungen zwischen Verwaltung und Eigentümern bzw. Vorhabensträgern zu beobachten. Auf diese Weise sollen Vetopositionen im Vorhinein eingehegt werden. Die Krux ist, dass sich potenzielle Bürgerinitiativen meist erst nach Bekanntgabe von Vorhaben gründen. Sie können also kaum vorher einbezogen werden. Hinzu kommt: Werden keine konkreten Standorte benannt und lediglich über abstrakte Konzepte geredet, interessiert das die Bürger eher nicht.

In letzter Konsequenz sinkt zumeist die Teilnahme- bzw. Teilhabebereitschaft (vgl. mit weiteren Literaturhinweisen Holtkamp/Garske 2022). Bürgerinitiativen steigen aus Verhandlungen aus, verweigern eine gemeinsame Pressemitteilung/-konferenz oder es verhärten sich nach Mediationsabschluss doch noch die Fronten unter Androhung von Bürgerbegehren/-entscheiden und Klagen. Nicht zuletzt bleibt die Option, sich mit (Umwelt-)Verbänden zu verbünden, um beispielsweise Infrastrukturprojekte (Windenergieparks etc.) zu blockieren. Über das Verbandsklagerecht im Naturschutzrecht (Bundesnaturschutzgesetz BNatSchG) wird Umwelt-/Naturschutzverbänden weitreichendes Klagerecht eingeräumt.

3. Fazit und Ausblick

Die in Kapitel 1 aus den Kommunalwissenschaften hergeleiteten und systematisierten Vetopositionen und -potenziale verschiedener politisch-administrativer und zivilgesellschaftlicher Akteure zeigen empirisch je nach Konfiguration ein eindrückliches Blockadepotenzial (Kapitel 2). Probleme in der Übertragung des verhandlungsdemokratischen Ansatzes (Konkordanz, Korporatismus etc.) auf die kommunale Ebene wurden lange ausgeblendet. Annahmen, die unterschiedlichen Formen der Demokratie seien voraussetzungslos bzw. beliebig miteinander kombinierbar und/oder hätten eine positive Leistungsbilanz, konnten relativiert bzw. revidiert werden. Die Zahl potenzieller Vetopositionen bzw. die Blockadegefahr ist je nach Politikfeld, Einwohnerzahl und (das korrespondierende) Kommunalsystem hoch.

Das Zusammenspiel aus kommunaler Konkurrenzdemokratie ist gekennzeichnet durch Polarisierung, hohem (Parteien-)Wettbewerb und Pluralismus. Vetopositionen scheinen hier besonders bedeutsam zu sein und können sich leichter herausbilden. Ursachen gibt es viele: In Fragen zur Haushaltskonsolidierung kann beispielhaft die hohe Parteipolitisierung in Verbindung mit der in Nordrhein-Westfalen klaren Trennung in Oppositions- und Regierungsmehrheiten genannt werden. Hauptverwaltungsbeamte und Kämmerer werden hier nicht als unabhängige Moderatoren akzeptiert. Oppositionsparteien können wegen der Status-quo-Orientierung der Bürger leichter direktdemokratische Vetopositionen strategisch einbringen.

Mit dem NIMBY-Prinzip wird ein zentrales Problem direktdemokratischer Vetopositionen adressiert. Je nach Akteurskonstellation können Projektvorhaben leicht verhindert werden. Nutzenmaximierer dominieren die Szenerie. Die Vorwirkungen auf die Politik sind wirkmächtig (»Damoklesschwert«). Die Konsequenzen bilateraler (Vor-)Verhandlungen sind weitreichend: Bürger und Bürgerinitiativen steigen aus Verhandlungen aus und die Fronten verhärten sich unter Androhung von Bürgerbegehren/-entscheiden oder (Verbands-)Klagen.

Die Lust an Partizipation und Kooperation schwindet dann ebenso wie die lokale Innovationsfähigkeit. Wollen Implementationswiderstände und Vetopositionen allerdings eingehegt werden, braucht es ein deutlich passgenaueres Partizipationsmanagement (vgl. Oppen 1999). Tradierte Verhaltensmuster müssen sich wandeln und gegenseitige Lernprozesse erst noch entstehen.

Literatur

Bogumil, Jörg. 2001. Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg und Sabine Kuhlmann. 2015. Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8. Jg., Heft 2/2015: 237-251.

Bogumil, Jörg und Lars Holtkamp (Hrsg.). 2016. Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg und Lars Holtkamp. 2023. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine Politikwissenschaftliche Einführung. Bundeszentrale für Politische Bildung, i. E.

Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal. 2014. Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Politische Vierteljahresschrift, 4/2014: 614-647.

Czada, Roland. 2000. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Polis (46). https://www.politik.uni-osnabrueck.de/POLSYS/Archive/polis-46-Czada.pdf. Zugegriffen: 24.02.2023.

Eckardt, Frank. 2012. Participation at any Price? The Ambivalence of the Renaissance of Direct Democracy in German Municipalities. Social Space Journal, 1/2012: 51-72. http://hdl.handle.net/20.500.12424/1561748. Zugegriffen: 24.02.2023.

Friedhoff, Caroline und Nina Hossain. 2016. Partizipation, Migration und Geschlecht – Zur politischen Partizipation von Frauen mit Migrationshintergrund. In Genderpolitik, Hrsg. Elke Wiechmann, 215-239. Baden-Baden: Nomos.

Geißel, Brigitte, Roland Roth, Stefan Collet und Christina Tillmann. 2014. Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente? In Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Hrsg. Bertelmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg, 11-39. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Grohs, Stephan und Lars Holtkamp. 2012. Rahmenbedingungen kommunaler Jugendhilfe. In Political (Re)Turn? Impulse zu einem neuen Verhältnis von Jugendarbeit und Jugendpolitik, Hrsg. Werner Lindner, 177-192. Wiesbaden: Springer-Verlag.

Holtkamp, Lars. 2008. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Habil.-Schrift. In Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit 30. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Holtkamp, Lars. 2016. Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland – Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Holtkamp, Lars. 2017. Formen kommunaler Demokratie. Direkt - Repräsentativ – Kooperativ. Frankfurt a.M.: PL Academic Research.

Holtkamp, Lars und Benjamin Garske. 2022. Die Zivilgesellschaft als Partnerin auf Augenhöhe? Eine kritische Bestandsaufnahme. Voluntaris 10 (2): 224-240. https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/2196-3886-2022-2/voluntaris-jahrgang-10-2022-heft-2?page=1. Zugegriffen: 24.02.2023.

Kersting, Norbert. 2004. Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Vol. 7. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.

Lehmbruch, Gerhard. 1975. Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem. Der Bürger im Staat 25 (1): 3-8.

Lehmbruch, Gerhard. 1998. Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Lijphart, Arend. 1999. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale.

Menzel, Marcus. 2014. Nimby-Proteste – Ausdruck neu erwachten Partizipationsinteresses oder eines zerfallenden Gemeinwesens? In Stadt und Soziale Bewegungen. Stadt, Raum und Gesellschaft, Hrsg. Norbert Gestring, Renate Ruhne und Jan Wehrheim, 65-81. Wiesbaden: Springer VS.

Oppen, Maria. 1999. BürgerInnen als MitgestalterInnen aus internationaler Perspektive: Das Beteiligungsmodell der Stadt Hämeenlinna, in: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunaler Praxis – Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente. Hrsg. Jörg Bogumil und Hans-Josef Vogel, 86-106. Köln.

Scharpf, Fritz W. 1999. Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch? Frankfurt am Main/New York: Campus.

Scharpf, Fritz W. 2000. Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.

Vatter, Adrian und Anja Heidelberger. 2014. Volksentscheide nach dem Sankt-Florian-Prinzip? In Jahrbuch für direkte Demokratie 2013, Hrsg. Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Hans-Joachim Lauth und Fabian Wittreck, 9-52. Baden-Baden: Nomos.

Vollmer, Lisa und Laura Calbet i Elias. 2022. Öffentliche Infrastrukturen als Ergebnis von Aushandlungsprozessen. Kommunale Kämpfe um mehr Teilhabe. Bürger und Staat 72 (1-2): 19-24. https://www.buergerundstaat.de/1_2_22/oeffentliche_infrastrukturen.pdf. Zugegriffen: 24.02.2023.