

Lars Holtkamp

# Formen kommunaler Demokratien

direkt – repräsentativ – kooperativ

Fakultät für  
**Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften**

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Lars Holtkamp

# **Formen kommunaler Demokratien**

## **direkt – repräsentativ – kooperativ**



|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Inhaltsverzeichnis</b>                                                      | 5   |
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>                                                   | 7   |
| <b>1 Einleitung</b>                                                            | 9   |
| <b>2 Theoretische Ansätze</b>                                                  | 19  |
| 2.1 Input-orientierte Ansätze                                                  | 19  |
| 2.1.1 Parteien- und Repräsentationstheorien                                    | 19  |
| 2.1.1.1 Neue politische Ökonomie                                               | 19  |
| 2.1.1.2 Neopluralismus und antipluralistischer Etatismus                       | 23  |
| 2.1.1.3 Kartellparteien und die politische Klasse                              | 26  |
| 2.1.1.4 Deskriptive Repräsentation                                             | 32  |
| 2.1.2 Partizipative und deliberative Demokratietheorie                         | 36  |
| 2.2 Output-orientierte Ansätze in der Steuerungs- und Governancediskussion     | 40  |
| 2.2.1 Politische Planung                                                       | 41  |
| 2.2.2 Implementationsforschung                                                 | 43  |
| 2.2.3 System- und Verhandlungstheorie                                          | 45  |
| 2.2.4 Die Governancediskussion                                                 | 48  |
| 2.2.5 Politiknetzwerke                                                         | 53  |
| 2.3 In- und output-orientierte Ansätze                                         | 56  |
| 2.3.1 Komplexe Demokratietheorie                                               | 56  |
| 2.3.2 Postdemokratische Ansätze und symbolische Politik                        | 59  |
| 2.3.3 Kommunale und nationale Verhandlungsdemokratien                          | 63  |
| 2.3.3.1 Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie                         | 67  |
| 2.3.3.2 Das Zusammenspiel von direkter und repräsentativer Demokratie          | 76  |
| 2.3.3.3 Grundlagen der kooperativen Demokratie                                 | 78  |
| 2.4 Fazit                                                                      | 80  |
| <b>3 Repräsentative Demokratie</b>                                             | 83  |
| 3.1 Wählergemeinschaften und Parteien in deutschen Kommunen                    | 83  |
| 3.2 Der Einfluss der Kommunalverfassung auf die Haushaltspolitik               | 91  |
| 3.2.1 Ergebnisse der qualitativen Analyse                                      | 96  |
| 3.2.2 Ergebnisse der quantitativen Analyse                                     | 104 |
| 3.3 Symbolische Politik – Kommunen auf dem Weg in die Postdemokratie           | 108 |
| 3.3.1 Zum Verhältnis von symbolischer Politik und Haushaltspolitik             | 108 |
| 3.3.2 Das Verhältnis von symbolischer Politik und kommunaler Haushaltsaufsicht | 111 |
| 3.3.3 Staatskommissare und Stärkungspakt als Symbol                            | 114 |

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.4 Fazit                                                                                           | 123 |
| 3.4 Frauen- und Migrantenrepräsentanz in bundesdeutschen Kommunalparlamenten                          | 124 |
| 3.4.1 Erklärungsfaktoren für die parlamentarische Repräsentanz von Migranten und Frauen               | 125 |
| 3.4.2 Empirische Analyse der Migranten- und Frauenrepräsentanz in bundesdeutschen Kommunalparlamenten | 131 |
| 3.4.3 Kommunales Wahlverhalten als Ursache für Frauen- und Migrantenunterrepräsentanz?                | 134 |
| 3.4.4 Fazit                                                                                           | 137 |
| <b>4 Direkte Demokratie</b>                                                                           | 139 |
| 4.1 Das Schweizer Vorbild                                                                             | 139 |
| 4.2 Volksbegehren in den bundesdeutschen Ländern                                                      | 144 |
| 4.3 Bundesdeutsche Kommunen                                                                           | 147 |
| 4.3.1 Das Zusammenspiel von Konkurrenz- und Direktdemokratie in der quantitativen Analyse             | 149 |
| 4.3.2 Der Forschungsstand zu Outputproblemen von Bürgerbegehren                                       | 152 |
| 4.3.3 Ergebnisse der qualitativen Analyse                                                             | 155 |
| 4.4 Fazit                                                                                             | 160 |
| <b>5 Kooperative Demokratie</b>                                                                       | 163 |
| 5.1 Korporatismus in der Kinder- und Jugendpolitik als Vorläufer für gesellschaftliche Beteiligung    | 163 |
| 5.2 Runde Tische bei Standortkonflikten in der Energie- und Abfallpolitik                             | 165 |
| 5.3 Lokale Agenda                                                                                     | 172 |
| 5.4 Kriminalprävention                                                                                | 179 |
| 5.5 Bürgerhaushalte                                                                                   | 183 |
| 5.6 Integrations- und Ausländerbeiräte                                                                | 193 |
| <b>6 Mythen und Forschungsperspektiven der lokalen Politikforschung</b>                               | 199 |
| 6.1 Mythen der lokalen Politikforschung                                                               | 199 |
| 6.2 Das Zusammenspiel der Demokratieformen                                                            | 202 |
| 6.3 Forschungsperspektiven                                                                            | 206 |
| <b>Literaturverzeichnis</b>                                                                           | 213 |

## Abbildungsverzeichnis

|                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 1: Kommunale Spezifika                                                                                                                 | 16  |
| Abbildung 2: Parteienwandel im Überblick                                                                                                         | 29  |
| Abbildung 3: Erklärungsansatz nach dem Rational-Choice-Institutionalismus                                                                        | 36  |
| Abbildung 4: Governance-Typen im Überblick                                                                                                       | 52  |
| Abbildung 5: Mögliche Kriterien für Input- und Output-Legitimität                                                                                | 57  |
| Abbildung 6: Kommunale und nationale Verhandlungsdemokratien                                                                                     | 65  |
| Abbildung 7: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene                                                                         | 68  |
| Abbildung 8: Nationale und kommunale Konkordanzdemokratie<br>nach Lehmsbruch im Vergleich                                                        | 69  |
| Abbildung 9: Kommunalrecht im Bundesländervergleich                                                                                              | 71  |
| Abbildung 10: Bürgerbeteiligungsinstrumente im Überblick                                                                                         | 79  |
| Abbildung 11: Konkordante Einstellungen und das Abstimmungsverhalten                                                                             | 87  |
| Abbildung 12: Kommunale Fraktionsdisziplin im Bundesländervergleich                                                                              | 88  |
| Abbildung 13: Regressionsanalyse getrennt nach Parteien und<br>Wählergemeinschaften                                                              | 89  |
| Abbildung 14: Mögliche Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite                                                                                     | 95  |
| Abbildung 15: Untersuchungskommunen im Überblick                                                                                                 | 96  |
| Abbildung 16: Regressionsmodelle zur Erklärung der Gesamtverschuldung im<br>Kernhaushalt (2010) und des Primärergebnisses der Kommunen<br>(2010) | 105 |
| Abbildung 17: HSK und Nothaushalt in NRW-Kommunen zwischen<br>2005 und 2014                                                                      | 120 |
| Abbildung 18: Parity-Skala für deutsche Kommunalparlamente gestaffelt nach<br>Gemeindegröße                                                      | 132 |
| Abbildung 19: Regressionsanalyse für die prozentuale Repräsentanz von<br>Frauen und Migranten                                                    | 133 |
| Abbildung 20: Regressionsanalyse für die prozentuale Repräsentanz von<br>Migranten in NRW-Kommunen                                               | 134 |
| Abbildung 21: Relativer Wahlerfolg von Frauen und Männern mit und ohne<br>Migrationshintergrund                                                  | 136 |
| Abbildung 22: Regelungen und Häufigkeiten von Bürgerbegehren im<br>Bundesländervergleich (Stand 2011)                                            | 148 |
| Abbildung 23: Einleitungshäufigkeit                                                                                                              | 150 |
| Abbildung 24: Konsens mit Initiatoren                                                                                                            | 150 |
| Abbildung 25: Abstimmungsbeteiligung                                                                                                             | 151 |
| Abbildung 26: Anteil Nein-Stimmen                                                                                                                | 151 |
| Abbildung 27: Direkt erfolgreiche Bürgerentscheide                                                                                               | 151 |

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 28: Bürgerbegehren in Fallstudienkommunen                                                    | 159 |
| Abbildung 29: Anteile einzelner Trägergruppen in Kinder- und Jugendhilfeausschüssen                    | 163 |
| Abbildung 30: Politikwissenschaftliche Erwartungen an Runde Tische                                     | 167 |
| Abbildung 31: Leitbild- und Projektorientierung in der Lokalen Agenda                                  | 177 |
| Abbildung 32: Probleme bei der Umsetzung der Lokalen Agenda                                            | 178 |
| Abbildung 33: Inhalte und Maßnahmen des Bürgerhaushalts                                                | 185 |
| Abbildung 34: Bürgerhaushalte aus Sicht der Ratsmitglieder in Prozent                                  | 187 |
| Abbildung 35: Bürgerhaushalte aus Sicht der Ratsmitglieder mit und ohne Bürgerhaushalterfahrungen in % | 190 |
| Abbildung 36: Prozent der Abiturienten beim Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg 2005                  | 191 |
| Abbildung 37: Zugangsbedingungen zu dialogorientierten Verfahren                                       | 198 |
| Abbildung 38: Die neoinstitutionalistischen Ansätze im Vergleich                                       | 211 |



# 1 Einleitung

Im Fokus der lokalen Politikwissenschaft steht die Kommune in der Regel nicht als Teil der Landesverwaltung, sondern als politischer Ort, an dem „mehr Demokratie“ erprobt werden kann. Gerade in der politischen Bildung hat sich der Begriff der Kommune als „Schule der Demokratie“ fest etabliert. Unbestritten können demokratische Verhaltensweisen und politische Fähigkeiten hier schon früh ausgebildet werden. Örtliche Lösungen bieten strukturell aufgrund ihrer geringen Distanz bessere Eingriffs- und Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger. Diese demokratischen Potentiale der lokalen Ebene werden in der Politikwissenschaft und in der politischen Praxis angesichts von wachsender Politikerverdrossenheit und Legitimitätsproblemen im Zuge von Europäisierung und Globalisierung zunehmend betont. Die Überschaubarkeit der kommunalen Problemlagen wird häufig als das entscheidende Potential angesehen, an denen Bürgerdialoge und politische Aufklärung ansetzen sollten. Allerdings haben die Kommunen auf der anderen Seite nur wenig Handlungsspielräume und viele Kommunalhaushalte sind in der Vergeblichkeitsfalle gefangen. Dies ist das in der Politikwissenschaft hinreichend bekannte Dilemma der Größe:

*„Je kleiner eine demokratische Einheit, desto größer ist ihr Potential der Bürgerbeteiligung und je geringer die Notwendigkeit, daß die Bürger Regierungsentscheidungen an Repräsentanten delegieren. Je größer die Einheit, desto größer die Fähigkeit mit Problemen fertig zu werden, die für die Bürger von Bedeutung sind, und desto größer die Notwendigkeit, daß die Bürger Entscheidungen an Repräsentanten delegieren“ (Dahl 2006: 76).*

Auch die Landesgesetzgeber haben durch grundlegende Kommunalverfassungsreformen den Potentialen der kommunalen Selbstverwaltung zunehmend Rechnung getragen. In den Verfassungen wird jetzt vor allem für die Kommunen „mehr Demokratie gewagt“. Die Direktwahl der Bürgermeister (mit Ausnahme der Stadtstaaten) und die Möglichkeit zu Bürgerbegehren wurden flächendeckend eingeführt. Die Bürger verfügen heute formal über eine stärkere Position im kommunalen Entscheidungsprozess als jemals zuvor in Deutschland. Dies entspricht auch den Präferenzen der bundesdeutschen Wählerschaft. So gehören Referenden für mehr als 90 % aller Wahlberechtigten zu den wesentlichen Bestandteilen der Demokratie (Pickel 2014: 47) und drei Viertel aller Wahlberechtigten befürworten mehr Bürgerentscheide – insbesondere bei großen Bau- und Verkehrsprojekten (Mono 2014: 21).

Insgesamt hat sich damit auf lokaler Ebene ein Mix aus direkter, kooperativer und repräsentativer Demokratie etabliert, dem aus normativer Sicht häufig eine positive Legitimationsbilanz zugeschrieben wird (Bogumil 2001; Kersting 2004).

Diese harmonistische Version wird insbesondere von dem Verein „Mehr Demokratie“ unterstützt, der einen wesentlichen Anteil der empirischen Daten und wissenschaftlichen Arbeiten mitprägt oder herausgibt und als Lobbyorganisation verständlicherweise wenig Interesse an einer Untersuchung gravierender Probleme direktdemokratischer Verfahren zeigt.

*„Die direkte Demokratie ist wie ein Damoklesschwert über den Gewählten. Sie werden aufmerksamer für die Anliegen und Interessen der BürgerInnen, reden mehr und entscheiden weniger über deren Köpfe hinweg. So wird die repräsentative Demokratie repräsentativer“<sup>1</sup>.*

Auch Wissenschaftler im Umfeld der Bertelsmann Stiftung kommen zu einer ähnlichen Einschätzung, nach der die Kombination von Demokratietypen „eher zu positiven Effekten“ (Geißel et al. 2014: 492) führt. Es gebe bisher „keine Hinweise auf negative Effekte“ (495).

Allerdings fehlten bisher tiefergehende Untersuchungen insbesondere der Auswirkungen der institutionellen Reformen der repräsentativen und direkten Demokratie weitgehend. Das ist darauf zurückzuführen, dass die lokale Politikwissenschaft traditionell davon ausgeht, dass die kommunalen Entscheidungsprozesse weitgehend unabhängig von den bundesdeutschen Kommunalverfassungen strukturiert sind (Naßmacher/Naßmacher 2007: 248; Egner 2013: 246). Vielmehr sei ein fortschreitender Modernisierungsprozess der Parteipolitisierung zu verzeichnen (Holtmann 1998; Holtmann 2013), der auch durch institutionelle Reformen nicht aufzuhalten sei. Dies wird zudem aus normativer Sicht begrüßt, weil damit die Bürger in der Kommunalpolitik als „Schule der Demokratie“ gleich die parlamentarische Demokratie konkurrenzdemokratischer Prägung erlernen (Holtmann 1992: 13).

Auch in heutigen Lehrbüchern wird die starke Parteipolitisierung noch sehr dogmatisch als wesentliches Merkmal der modernen Demokratie hervorgehoben und abweichende Meinungen werden als unmodern und „vordemokratisch“ klassifiziert.

*„Die juristisch geprägte deutsche Kommunalwissenschaft scheint entschlossen, einen ‚Naturschutzpark‘ eigener Art zu verteidigen; das Eindringen der Parteien in die demokratische Gemeinde wird zum Problem erklärt... Politikwissenschaftler und Sozialdemokraten halten Parteipolitik auch im Rathaus für notwendig, weil das Ringen einer Gesellschaft um mehr Gleichheit und mehr öffentliche Dienstleistungen auch in der Gemeinde stattfindet ... Die traditionelle Vorstellungsweise von einer eingeschränkten Parteilichkeit der kommunalen Selbstverwaltung steht*

---

<sup>1</sup> Download der Grundlagenbroschüre des Vereins unter <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/MD-Grundlagenheft.pdf>: 5, abgerufen am 30.12.14.

*dem neueren Anspruch auf parteipolitische Parlamentarisierung der Kommunalpolitik gegenüber“ (Naßmacher/Naßmacher 2007: 26-27).*

Diese Position wurde also in bewusster Abgrenzung zu der juristisch dominierten Kommunalwissenschaft entwickelt, die von starken Wirkungen institutioneller Reformen ausgeht (vgl. ausführlich Holtkamp 2008a). Insbesondere die Süddeutsche Ratsverfassung baden-württembergischer Prägung wird seit Jahrzehnten von Juristen schon als „die beste“ Kommunalverfassung für alle Städte und Gemeinden propagiert, auch weil der direktgewählte Bürgermeister, der mit starken Kompetenzen ausgestattet werden soll, als Gegengewicht zu einem kommunal ausufernden Parlamentarismus und Parteienwettbewerb gilt, der die begrenzten Handlungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung als Teil der Landesverwaltung gefährde (Knemeyer 1990: 54). Oder wie es im traditionsreichen Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis aus juristischer Perspektive ausgedrückt wird:

*„Freilich sollen auf kommunaler Ebene einstimmige Entscheidungen ... quer durch die Parteien in Geschmacks- und Ermessensfragen guter Brauch sein; ein stetiges Pochen auf Parteidisziplin und Fraktionstreue würde in der Tat dem Sachelement im kommunalen Entscheidungsprozess auf die Dauer Gewalt antun“ (Püttner 2007: 386).*

Diese unterschiedlichen Lager entstanden bereits in den 1970er Jahren und die Politikwissenschaft schrieb das geringe Interesse an den Kommunalverfassungen pfadabhängig fort.

Diese politikwissenschaftliche Position zu Kommunalverfassungen scheint aber im Lichte der Ergebnisse der vergleichenden Regierungslehre durchaus fragwürdig zu sein. Für Nationalstaaten würde man bei allen notwendigen Relativierungen von institutionellen Einflüssen sicherlich nicht behaupten, dass es für die Entscheidungsprozesse in Deutschland weitgehend irrelevant wäre, wenn eine präsidentielle Verfassung eingeführt, der Bundeskanzler abgeschafft und ein Präsident mit weitgehenden Kompetenzen direktgewählt würde. Während gerade im Zuge neoinstitutionalistischer Ansätze die Wirkungskraft von Institutionen in der Politikwissenschaft wieder stärker betont und untersucht wird, wird bezogen auf die lokale Ebene das Gegenteil behauptet. Folglich wurden auch die unterschiedlichen institutionellen Reformen kaum empirisch untersucht und die weiterhin bestehenden Varianzen zwischen den Bundesländern gerieten aus dem Blick. Auch praktische Probleme, wie Ressourcenengpässe, spielen eine Rolle für diese geringen Forschungsaktivitäten. Die organisatorischen Kapazitäten der Lokalen Politikforschung sind „im Vergleich zu anderen Subdisziplinen nur ein Randbereich in der deutschen politischen Wissenschaft“ (Bogumil/Seuberlich 2014: 48). Das führt beispielsweise dazu, dass die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal, die als einzige alle Daten zu Bürgerbegehren sammelt, mit Gutachten für die Praxis vollkommen

ausgelastet ist. Nur in Ausnahmefällen konnte die Datenbank für die Grundlagenforschung genutzt werden (Freier/Mittendorf/Holtkamp 2016).

Damit ist der bisherige Forschungsstand unbefriedigend, weil dadurch viele Erfahrungen, die man mit dem Mix der drei Demokratieformen nur auf der lokalen Ebene untersuchen hätte können, weitgehend unbeachtet blieben. Die politikwissenschaftliche Forschung konzentrierte sich weitgehend auf die isolierte Untersuchung der kooperativen Demokratie, der immer wieder in Wellenbewegungen unter neuen Begrifflichkeiten („Modernisierung der Demokratie“, „partizipative Netzwerke“, „partizipative Governance“ oder „deliberative Beteiligungsverfahren“) eine positive Leistungsbilanz bescheinigt wird. Auf diese Beteiligungseuphorie folgen regelmäßig eher die ernüchternden Evaluationsergebnisse vor Ort (Holtkamp et al. 2006), die damit verdeutlichen, dass demokratische Reformen nicht selten neue Legitimationsprobleme hervorbringen, ohne alte zu lösen.

Insgesamt ist also davon auszugehen, dass institutionelle Reformen auch auf kommunaler Ebene wirken („institution matters“), aber eine reibungslose Implementation im Sinne der Reformer, wie es der Rational-Choice-Institutionalismus häufiger voraussetzt, nur selten zu erwarten ist. Neben Institutionen und Interessen spielen die jeweiligen gesellschaftlichen Kontexte und Pfadabhängigkeiten im Implementationsprozess eine maßgebliche Rolle. Gerade die Wirkung demokratischer Reformen sind stark kontextabhängig (Zittel 2007: 227) und deshalb ist beispielsweise der unreflektierte Import „einzelner Institutionen aus grundlegend unterschiedlichen politisch-institutionellen Kontexten wie etwa die ‚Einpflanzung‘ direktdemokratischer Instrumente schweizerischen Stils in Systemkontexte mit parlamentarischer Regierungsform“ (Helms 2009: 206) grundsätzlich problematisch (Armingeon 2011: 54). So wie es der historische Institutionalismus betont, haben sich unterschiedliche informelle Normen und Entscheidungsmuster auch in den Kommunen „eingeschliffen“, die auch bei neuen rechtlichen Rahmenbedingungen teilweise fortgeschrieben werden (Holtkamp 2008a; Lehbruch 2012). Für diese Pfadabhängigkeiten gibt es rationale, machtpolitische und auch von den Akteuren nichtreflektierte Gründe (Pierson 2000; Mahoney 2000: 517):

- Gemeinsam über einen langen Lernprozess erworbene kognitive Orientierungen, wie z. B. die konkurrenzdemokratische Orientierung in einigen Kommunen, die sich dadurch reproduzieren, dass sie mit der Zeit für die Akteure als funktional, legitim und letztlich alternativlos gelten.
- Zudem sind mit der Schaffung von Institutionen und neuen Routinen häufig höhere Einstiegskosten verbunden, die sich für die Akteure mit zunehmender Dauer erst im „eingespielten“ Zustand rentieren. Deshalb kann ein einmal eingeschlagener Pfad häufiger kaum noch verlassen werden (lock-in).
- Nicht zuletzt werden durch institutionelle Reformen auch Macht- und Verteilungsfragen neu entschieden, die aber im Implementationsprozess von den ein-

flussreichen Akteuren informell im Sinne ihrer Interessen zum Teil wieder rückgängig gemacht oder „umspielt“ werden können.

Es kommt also häufiger zu einer Interaktion von alten informellen Entscheidungsmustern und neuen formalen Institutionen, deren Auswirkungen teilweise nur schwer prognostizierbar sind (Benz 2004) und deshalb meist nur im Nachhinein empirisch erhoben werden können. Werden also in den Kommunen informell konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster fortgeschrieben, treffen diese auf die neugeschaffenen institutionellen Vetopositionen (Direktwahl und Bürgerentscheide), was für die nationale Ebene immer als problematisches Zusammenspiel galt (Scharpf 2000).

Ähnlich wie in der vergleichenden Regierungslehre wird auch von kommunalen Entscheidungsträgern, vertreten durch die kommunalen Spitzenverbände, das Zusammenspiel von direkter und repräsentativer Demokratie eher skeptisch eingeschätzt. Gerade im Hinblick auf Infrastrukturentscheidungen wird eine Art „Verhinderungsdemokratie“ (Henneke 2012: 1078) befürchtet, in der Anwohner – dem »Nimby«-Prinzip folgend – Standortentscheidungen mit direktdemokratischen Vetopositionen blockieren und damit Innovationen zu Gunsten einer stark Status quo-orientierten Politik verhindern. Bei einer Senkung von Abstimmungsquoren befürchten die kommunalen Spitzenverbände den „Weg in die Neinsager-Demokratie“.

Des Weiteren wird erwartet, dass die Senkung von Verfahrenshürden sozial selektive Politikergebnisse begünstigt:

*„Erfahrungsgemäß werden Bürgerbegehren regelmäßig aus gut gebildeten Bevölkerungsgruppen mit Spezialinteressen heraus betrieben. Zugespielt formuliert, Bürgerbegehren sind das Instrument des Bildungsbürgertums. Es besteht deshalb die Sorge, daß engagierte Minderheiten mit starker Mobilisierungskraft Mehrheitsmeinungen in der Stadtverordnetenversammlung konterkarieren und schlimmsten Falls in der Folge Interessen bildungsferner Milieus künftig weniger Beachtung in der Kommunalpolitik finden“ (Hessischer Städtetag 2015: 5)<sup>2</sup>. Ebenso präferieren die kommunalen Verwaltungsspitzen in Umfragen eher eine Erhöhung als eine Senkung von Quoren (Kösters 2007: 141).*

Wegen dieser Bedenken empfiehlt der Deutsche Städte- und Gemeindebund seinen Mitgliedern – in bemerkenswerter Offenheit in Opposition zu den Präferenzen der Wählerschaft –, im Rahmen ihrer Stadtentwicklungspolitik Verfahren der Bürgerbe-

---

<sup>2</sup> Hessischer Städtetag 2015, <http://starweb.hessen.de/cache/AV/19/INA/INA-AV-025-T4.pdf>, abgerufen am 30.12.14.

teiligung zu wählen, „die ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid vermeiden“ (DSTGB 2013).<sup>3</sup>

Demnach stützen auch Teile der Verwaltungspraxis nicht die harmonistische Erzählung der lokalen Politikforschung, nach der die repräsentative Demokratie durch die direkte Demokratie ausschließlich „bereichert“ wird.

Vor dem skizzierten theoretischen Hintergrund sind die (offensichtlich nicht nur positiven) Erfahrungen der bundesdeutschen Kommunen mit Demokratiereformen von besonderem Interesse für die vorrangig nationalstaatlich ausgerichtete vergleichende Regierungslehre und Demokratieforschung. Die in diesen Subdisziplinen immer wieder diskutierte „Demokratisierung der Demokratie“ bzw. „demokratische Innovationen“ als Antwort auf die Parteienkrise ist in den Kommunen längst vollzogen – wenn auch im unterschiedlichen Maße und mit ambivalenten Wirkungen. Insbesondere in den konkurrenzdemokratischen Kommunen liegen damit durchaus ähnliche Kontexte, wie auf Bundes- und Landesebene vor, so dass sich besser als im internationalen Vergleich Erfahrungen mit diesem neuen Zusammenspiel von direkter, repräsentativer und kooperativer Demokratie übertragen lassen. Zudem ist der Feldzugang zur kommunalen Ebene für die Forschung und Studierende in der Regel leichter als zur Bundes- und Landesebene und die hohe Anzahl der Kommunen ermöglichen aussagekräftige quantitative Studien, so dass die Untersuchung der Kommunen einige Vorteile mit sich bringt. Diese können vor allem im Vergleich genutzt werden, für den konstitutiv ist, dass nicht jede Kommune einfach anders ist oder einer Eigenlogik folgt. Bei aller Varianz der kommunalen Entscheidungsstrukturen treten immer wieder spezifische Entscheidungsmuster auf, die gut auch durch institutionelle Variablen erklärt werden können (Gemeindegröße, Kommunalverfassung, Förderprogramme des Landes etc.). Im Gegensatz zu Fallstudien, die häufig die lokalen Spezifika überbetonen und zur „lokalen Kleinkunst“ neigen, sollen in dieser Untersuchung vor allem generalisierbare Tendenzen und die Wirkung von Erklärungsvariablen herausgearbeitet werden.

Im vorliegenden Buch wird versucht, die Erkenntnisse der verschiedenen Subdisziplinen der Politikwissenschaft zusammenzuführen, ohne dabei die Besonderheiten der kommunalen Ebene auszublenden. Damit soll versucht werden, die empirischen Untersuchungen der lokalen Politikforschung aus dem „kommunalwissenschaftlichen Ghetto“ herauszuführen und stärker als bisher Bezüge zur vorwiegend national ausgerichteten Parteienforschung und vergleichenden Regierungslehre herzustellen.

Wenn in dieser Untersuchung Kategorien der vergleichenden Regierungslehre und Demokratieforschung auf die lokale Ebene bezogen werden, sind einige gravierende

---

<sup>3</sup> Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz, <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-224-16.pdf>, abgerufen am 30.12.14.

Besonderheiten zu berücksichtigen. Neben den bereits angesprochenen Kommunalverfassungsreformen und der spezifischen Nähe der Kommunen zu den Bürgern ist insbesondere in der Politikwissenschaft die Rechtstellung der Kommunen als Teil der Landesverwaltung stärker zu berücksichtigen. Auch wenn die Kommunen zu den drei Hauptverwaltungsebenen im deutschen Regierungssystem gehören, so sind sie staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen damit ihrem Aufsichts- und Weisungsrecht. Die durch die Produktion immer detaillierterer Standards und durch die vor allem exogen verursachte kommunale Haushaltskrise induzierten geringen kommunalen Handlungsspielräume (Holtkamp 2010, 2012) führen dazu, dass in der Kommunalpolitik nur wenige grundsätzliche Entscheidungen getroffen werden. Dadurch werden auch den drei Demokratieformen auf kommunaler Ebene enge Grenzen gesetzt, die die Politikwissenschaft stärker zu berücksichtigen hat. Die lokale Politikforschung kann sich nicht nur auf die Input-Legitimität kommunaler Demokratie(re)formen konzentrieren (vgl. kritisch bereits Gissendanner 2002: 182 f.), sondern es ist auch zu untersuchen, welchen Beitrag diese Formen zu effektiven und effizienten Problemlösungen (also zur Output-Legitimität, vgl. die komplexe Demokratietheorie im zweiten Kapitel) leisten können.

Aus der Rechtsstellung der Kommunen ergibt sich auch, dass die kommunale Vertretungskörperschaft früher häufig eher als Verwaltungsorgan denn als Parlament eingeordnet wurde, weil sie z. B. keine Gesetze verabschieden und sich auch keine eigene Verfassung geben kann. Aber insbesondere in den größeren Kommunen haben sich die sonstigen Arbeitsstrukturen in den Vertretungskörperschaften durchaus den Arbeitsstrukturen von Parlamenten angenähert, so dass in der empirisch-orientierten lokalen Politikforschung der Begriff Kommunalparlamente sich langsam durchsetzt (Bogumil/Holtkamp 2006). Die Kommunalparlamente sind ihrerseits in ein präsidentielles System eingefasst, in der der Regierungschef bzw. Bürgermeister direkt gewählt wird und nur mit hohen Hürden vom Parlament abgesetzt werden kann (vgl. zu den Unterscheidungskriterien zwischen Parlamentarismus und Präzidentialismus Satori 1994: 106; Holtkamp 2008a).

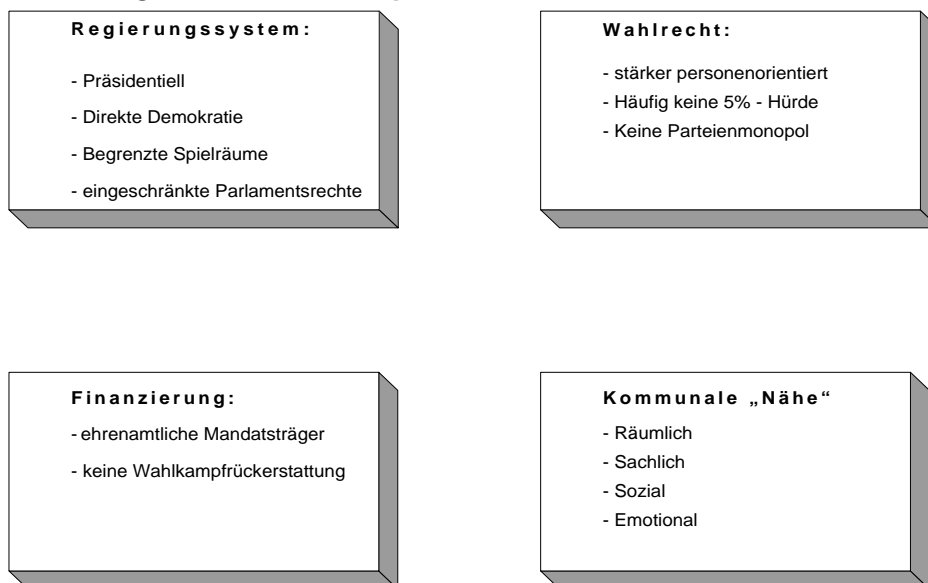
Darüber hinaus ist der geringe Professionalisierungsgrad lokaler Parteien und Ratsfraktionen zu berücksichtigen, der u. a. auf die geringe staatliche bzw. kommunale Finanzierung der Parteien zurückzuführen ist. So gibt es in Deutschland keine staatliche Rückerstattung von kommunalen Wahlkampfkosten, und die Ratsmitglieder versehen ihr Mandat prinzipiell ehrenamtlich. Zusätzlich ist es aufgrund der absolut geringen Anzahl der Parteimitglieder grundsätzlich schwerer, parallel zur kommunalen Fraktion eine funktionsfähige Parteiorganisation aufzubauen. Für lokale Parteien gilt also in besonderem Maße, dass Parteien Freiwilligenorganisationen darstellen, während hauptamtliche Akteure nur wenig anzutreffen sind. Durch diese Organisationsschwäche und die mangelnde Professionalisierung ist es für Parteien und Fraktionen auch nur bedingt möglich, alternative parteipolitische Konzepte zu entwickeln, die auch gegen die eher einzelfall- und regelungsorientierte Kommunalverwaltung durchgesetzt werden können. Zugleich besteht kein Parteienmonopol wie

auf Bundes- und Landesebene. Die Wählergemeinschaften werden in den Kommunen zunehmend bedeutender – auch durch die Einführung eines stärker personenorientierten Wahlrechts in vielen Bundesländern (Kumulieren und Panaschieren) und die Aufhebung der 5 %-Hürde.

Allerdings nehmen viele der skizzierten Spezifika mit wachsender Gemeindegröße ab, so dass gerade mittlere und größer Kommunen besser mit der Landes- und Bundesebene verglichen werden können als kleine Gemeinden.

Aus theoretischer Perspektive ist abschließend hervorzuheben, dass dieses Buch nicht ausschließlich einem theoretischen Ansatz folgt, sondern an konkreten kommunalen Beispielen werden neben dem historischen Institutionalismus auch andere Theorien, wie z.B. die komplexe Demokratietheorie, der Rational-Choice-Institutionalismus, die verhandlungsdemokratischen und postdemokratischen Ansätze durchgespielt. Theorien werden hier verstanden als unterschiedliche „Brillen“, an denen nicht dogmatisch festgehalten wird, sondern die dazu dienen, jeweils unterschiedliche Beobachtungsperspektiven einzunehmen (Moldaschl 2010) und empirisch zu überprüfende Hypothesen zu generieren. Dadurch wird der Untersuchungsgegenstand der kommunalen Demokratie von unterschiedlichen theoretischen Perspektiven betrachtet (vgl. bereits Holtkamp 2012).

### Abbildung 1: Kommunale Spezifika



Quelle: eigene Darstellung

Empirisch stützt sich das vorliegende Buch auf drei 2015 abgeschlossene Forschungsprojekte des Autors in Kooperation mit Kollegen aus Bochum, Wuppertal, Kaiserslautern, Marburg und Freiburg:

- Direktdemokratische Institutionen in der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie (Fritz Thyssen Stiftung)



- Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite (Deutsche Forschungsgemeinschaft)
- Politische Partizipation und Repräsentation von MigrantInnen in Deutschland (Wissenschaftsministerium NRW)

In allen drei Projekten wurden intensive quantitative und qualitative Vergleiche der kommunalen Entscheidungsstrukturen durchgeführt. Ergänzt werden diese Daten durch vorher vorgelegte konzeptionelle Studien zur kooperativen, direkten und repräsentativen Demokratie (Holtkamp 2008a, b; Holtkamp et al. 2006) und durch die Abschlussarbeiten an der FernUniversität Hagen, die in der Regel von erfahrenen kommunalen Praktikern vorgelegt wurden und meist als qualitative Studien einen tiefen Einblick in die kommunale Demokratie in unterschiedlichen Bundesländern bieten. Zudem werden neuere Studien anderer Forscher berücksichtigt.

Als erstes sollen aber im zweiten Kapitel die notwendigen demokratietheoretischen Grundlagen zum Verständnis der empirischen Studien gelegt werden. Daran anschließend werden die Ergebnisse zur repräsentativen, direkten und kooperativen Demokratie präsentiert, um zum Schluss die Ergebnisse zusammenzufassen und einen Ausblick auf zukünftige Forschungsperspektiven zu geben.