

Direkte Demokratie als verhandlungsdemokratischer Impuls – Wirkungen kommunaler Referenden in NRW

Referat auf der Tagung „Direkte Demokratie. Forschungsstand und Perspektiven“ am 22.6.2001 in der Philipps-Universität Marburg

0 Einleitung

Die kommunale Ebene ist wegen ihrer Nähe zu den Problemen der Bürger immer schon herausragender Gegenstand der Demokratisierungsdiskussionen. Dennoch sind der deutschen Kommunaltradition direktdemokratische Elemente weitgehend fremd. Für die Artikulation des Volkswillens gilt in Deutschland auf allen Gebietskörperschaftsebenen lange Zeit die Dominanz repräsentativer Regeln (GG Art. 28, Abs. 1).¹ Bis Anfang der 90er Jahre sind lediglich die in Art. 28, Abs. 2, Satz 3 GG vorgesehenen Gemeindeversammlungen für sehr kleine Gemeinden, die im Zuge der Gemeindegebietsreform weitgehend verschwunden sind, sowie das lokale Referendum in Baden-Württemberg und die Direktwahl der Bürgermeister in Baden-Württemberg und Bayern Ausnahmen.²

Seit Anfang der 90er Jahre kommt es nun auf kommunaler Ebene zu einem komplementären Einbau direktdemokratischer Instrumente in Form von *Sach-* (Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden)³ sowie in Form von *Personalentscheidungen* (Direktwahl des Bürgermeisters). Allerdings gibt es nach wie vor recht unterschiedliche Rahmenbedingungen sowohl bei der Beantragung und Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden als auch bezüglich der Machtposition des direkt gewählten Bürgermeisters.

Hier sollen nun einige Erkenntnisse zu den kommunalen Referenden in NRW zwischen 1994 und 1999 präsentiert werden (vgl. Bogumil 2001, S. 196ff., Innenministerium NW 1999). Dabei wird zunächst kurz auf die institutionellen Rahmenbedingungen eingegangen, an-

-
- 1 In der Weimarer Republik waren neben der Wahl und Abwahl des Reichspräsidenten und eingeschränkten Möglichkeiten des Volksbegehrens und des Volksentscheides auf Bundesebene in einigen Gemeindeordnungen plebiszitäre Gemeindebegehren vorgesehen und in Bayern die Direktwahl des Bürgermeisters in Gemeinden bis zu 3000 Einwohnern (vgl. Knemeyer 1997, S. 41; zu den plebiszitären Elementen in den norddeutschen Ländern vgl. Witte 1997, in den süddeutschen Ländern Engeli 1985; zu den Besonderheiten und der Begrenztheit bei der Übertragung der Weimarer Erfahrungen vgl. Schiffers 1999, zu den Volksabstimmungen unter den Nationalsozialisten vgl. Jung 1999b).
 - 2 Nach Jung ist die Ablehnung aller Formen direkter Demokratie im Parlamentarischen Rat 1948/1949 nicht durch die angeblich schlechten Weimarer Erfahrungen begründet, sondern zielte darauf ab, im Kalten Krieg der KPD bzw. SED keine Chance zu geben, sich dieser Instrumente zu bedienen (1999a, S. 104).
 - 3 Bürgerbegehren (BB) und Bürgerentscheiden (BE), auch als kommunale Referenden bezeichnet, werden seit Anfang der 90er Jahren nach und nach in allen Bundesländern eingeführt. Nach Baden-Württemberg (1955, novelliert 1975) nehmen die ostdeutschen Länder (DDR Kommunalverfassung vom 17.5.90, Novellierung durch die GO und Kreisordnungen 5.12.1993 bzw. 12.6.1994), Schleswig-Holstein (1990), Hessen (1993), Rheinland-Pfalz (1993), NRW (1994), Bremen (1994 durch Volksentscheid), Bayern (1995 durch Volksentscheid), Niedersachsen (1996), das Saarland (1997) und Hamburg (1998 durch Volksentscheid auf Bezirksebene) Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in ihren GOen auf (vgl. hierzu Wollmann 1998b, Paust 1999).

schließlich die Anwendungspraxis in NRW dargestellt (Häufigkeit, Themen, Erfolgsquote) und abschließend die Wirkungen für das kommunale Entscheidungssystem skizziert.

1 Institutionelle Ausgestaltung

Die rechtliche Ausgestaltung der Bürgerbegehren und -entscheide variiert z.T. erheblich zwischen den Bundesländern (eine recht gute Übersicht findet sich bei Paust 1999, S. 57f.; zum Folgenden vgl. ebd., S. 57ff.; Wollmann 1998b; Knemeyer 1997; Schefold/Neumann 1996, S. 107ff.). In Abbildung 1 werden die institutionellen Regelungen von NRW mit denen aus Baden-Württemberg, dem Land mit der längsten Tradition in diesem Bereich, und denen aus Bayern, dem Land mit den aus Bürgersicht geringsten formellen Hürden, verglichen.

Ein erfolgreiches Bürgerbegehren ist in der Regel die Vorstufe zum Bürgerentscheid. Das Antragsquorum zur Überwindung der ersten Verfahrenshürde liegt in NRW bei 6%-10% (ab dem 1.4.2000 3%-10%), in sechs Bundesländern bei 10%, in vier Bundesländern bei 15% und in Thüringen bei 20%, wobei das Quorum bei steigender Gemeindegröße in der Regel abnimmt. Eine Ausnahme bildet Hamburg, da hier aufgrund der Größe der Bezirke das Quorum bei 2% liegt. In einigen Bundesländern findet ein Bürgerentscheid aber auch statt, wenn die Gemeindevertretung ihn mit einfacher (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) oder mit Zwei-Drittel-Mehrheit (Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) beschließt (auch als Ratsbegehren bezeichnet). Für NRW ist kein Ratsbegehren vorgesehen.

Die Mehrzahl der GOen beschränkt die zulässigen Gegenstände eines Bürgerbegehrens auf „wichtige Angelegenheiten“ des eigenen Wirkungskreises. Ausgeschlossen sind prinzipiell Angelegenheiten des „übertragenen Wirkungskreises“ sowie Themen, die in einem „Standard-Negativkatalog“ festgehalten sind. Dazu gehört die Haushaltssatzung, die innere Organisation der Gemeindeverwaltung und die Abgaben und Tarife der gemeindeeigenen Betriebe. Was darüber hinaus zu den „wichtigen“ Angelegenheiten von Bürgerbegehren gehört, wird entweder in Positivkatalogen festgehalten (und in der Regel sehr stark eingeschränkt wie z.B. in Baden-Württemberg) oder es wird in „erweiterten“ Negativkatalogen festgelegt, in welchen Angelegenheiten ein Bürgerbegehren nicht zulässig ist. In NRW sind Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung wie Planfeststellungsverfahren, förmliche Verwaltungsverfahren, abfallrechtliche, immissionsschutzrechtliche und wasserrechtliche Zulassungsverfahren sowie und die Bauleitplanung (Bebauungs- und Flächennutzungspläne) dadurch einem Bürgerbegehren unzugänglich.⁴ Am wenigsten restriktiv sind die Regelungen in Bayern, wo nur die Haushaltssatzung ausgeschlossen ist, nicht aber der Haushalt als solcher und wo es keinen Positivkatalog gibt.⁵

4 Begründet wird dies damit, dass nicht eine Angelegenheit mit zwei partizipativen Verfahrensformen möglicherweise zu gegenteiligen Ergebnissen führt, da es hier ja auch förmlichen Beteiligungsverfahren gibt.

5 In der Schweiz gibt es weder Zustimmungsquoren noch Negativkataloge bei Referenden.

	NRW	Ba-Wü	Bayern
Antragsquorum BB⁶	6-10%, ab dem 1.4.2000 3-10%	6-15%, ab Juli 1998 5-10%	3-10%
Zustimmungsquorum BE	25%, ab dem 1.4.2000 20%	30%	Zunächst kein Quorum, ab dem 1.4.99 10%-20%
Themen	Angelegenheit der Gemeinde	Wichtige Gemeindeangelegenheiten	Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden
Positivkatalog	Nein	Errichtung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, Änderung der Gemeindegrenzen ⁷	Nein
Negativkatalog	Innere Organisation Haushaltssatzung, Eigenbetriebe, kommunale Abgaben, Entgelte Planfeststellungsverfahrenförmliche Verwaltungsverfahren abfall-, wasser- und immissionsschutzrechtliche oder vergleichbare Zulassungsverfahren Bauleitplanung	Innere Organisation Haushaltssatzung, Eigenbetriebe, kommunale Abgaben, Entgelte	Innere Organisation Haushaltssatzung
Dauer der Unterschriftensammlung	Sechs Wochen nach Bekanntgabe bzw. drei Monate nach der Sitzung	Vier Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses	Keine Frist
Antragsunterlagen	Abstimmungsfrage Begründung Unterschriften Benennung von Vertretungsberechtigten Kostendeckungsvorschlag	Abstimmungsfrage Begründung Unterschriften Benennung von Vertretungsberechtigten Kostendeckungsvorschlag	Abstimmungsfrage Begründung Unterschriften Benennung von Vertretungsberechtigten
Entscheid über Zulässigkeit	Rat	Rat	Rat
Durchführungsbestimmungen BE	Regeln die Kommunen selbst, innerhalb von drei Monaten	Kommunalwahlgesetz, ohne Frist	Innerhalb von drei Monaten
Sperrfrist	2 Jahre	3 Jahre	3 Jahre, ab dem 1.4.99 1 Jahr
Ratsbegehren	Nein	2/3 Mehrheit der Ratsmitglieder	2/3 Mehrheit der Ratsmitglieder, ab dem 1.4.99 einfache Mehrheit

Abbildung 1: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Vergleich

6 Die Quoren sind degressiv abnehmend mit zunehmender Gemeindegröße.

7 Darüber hinaus kann die jeweilige Hauptsatzung bestimmen, was eine wichtige Gemeindeangelegenheit ist.

Das Bürgerbegehren besteht aus einer Abstimmungsfrage, einer Begründung, einem Kostendeckungsvorschlag (außer Bayern und Hamburg), Unterschriften und der Benennung von Vertretungsberechtigten. Die Dauer der Unterschriftensammlung wird bei kassatorischen Begehren (bis auf Bayern) befristet, zwischen 4 Wochen und 3 Monaten (in sieben Bundesländern, darunter NRW, beträgt sie sechs Wochen) nach Bekanntgabe des Beschlusses. Die Unterschriftenlisten werden danach von der Verwaltung geprüft. Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet die Gemeindevertretung (außer in Schleswig-Holstein, wo die Rechtsaufsichtsbehörde prüft).

Verfügt ein Bürgerbegehren über die notwendige Zahl der Unterschriften und ist es „zugelassen“ worden, kommt es zum Bürgerentscheid. Wenn die Mehrheit der Abstimmenden dafür stimmt *und* diese Mehrheit ein bestimmtes Quorum überschreitet, obsiegt der Bürgerentscheid. Das *Zustimmungsquorum* beträgt in neun Bundesländern 25% und in vier Bundesländern 30% (Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland). In NRW ist es ab dem 1.4.2000 im Vorfeld der Landtagswahl von 25% auf 20% abgesenkt worden. In Bayern und Hamburg gibt es zunächst kein Quorum, hier reicht die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Diese Regelungen ist in Bayern allerdings vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof beanstandet worden. Mit der Neuregelung der Bayerischen GO vom 1.4.1999 beträgt das Zustimmungsquorum nun je nach Gemeindegröße zwischen 10% und 20% und ist damit nach wie vor das niedrigste Quorum im landesweiten Vergleich (außer Hamburg).

Während das Verfahren des Bürgerbegehrens weitgehend normiert ist, sind die Ausführungsmodalitäten des Bürgerentscheides nicht überall in den GOen festgelegt. Sieben Länder verweisen auf die Durchführungsbestimmungen der Kommunalwahlgesetze, drei Ländern haben eigene Durchführungsverordnungen erlassen und vier Länder (darunter NRW) überlassen es der jeweiligen Kommune, wie sie den Bürgerentscheid durchführt. Die Kommune trägt die Kosten des Verfahrens, die je nach Gemeindegröße variieren (in München sind es z.B. ca. 1,6 Mio. DM). Die Abstimmung hat in der Regel an einem Sonntag stattzufinden, muss geheim sein und es muss genügend Abstimmungslokale geben. Briefwahl ist nicht überall vorgesehen.

2 Praxiserfahrungen

Empirische Studien zur Anwendungspraxis liegen vor allem für Baden-Württemberg (z.B. Wehling 1989; weitere Hinweise bei Paust 1999, S. 11f.) vor, aber auch für Hessen (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997; 1998; Schiller 1999), Bayern (vgl. Weber 1997; Knemeyer 1997) und NRW (vgl. Hofmann 1997; Paust 1999; Innenministerium NW 1999; Holtkamp 2000a; eine vergleichende Auswertung zwischen verschiedenen Bundesländern findet sich bei Rehmet/Weber/Pavlovic 1999). Die Datengrundlagen zur Anwendungshäufigkeit, den Themen und Erfolgsquoten von Bürgerbegehren und -entscheiden sind insgesamt allerdings lückenhaft, da in den meisten Bundesländern keine Berichtspflicht der Kommunen besteht, dort wo Daten vorliegen, sie unvollständig oder nicht vergleichbar sind und auch die wissenschaftlichen Studien sich auf unterschiedliche Zeiträume und Datenlagen beziehen (vgl. Paust 1999, S. 19). Zudem gibt es keine Individualdatenerfassung zur Analyse des Abstimmungsverhaltens vergleichbar mit den Analysen der Wahlforschung. Insgesamt sind daher generalisierende Aussagen schwierig. Für NRW hat das Innenministerium im Oktober 1999 einen Bericht „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in NRW“ herausgebracht (Innenministerium 1999) mit einer Liste aller Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW zwischen dem Oktober 1994 und dem August 1999. Im Folgenden wird aus dem vorliegenden empirischen Material zu-

nächst auf die Anwendungshäufigkeit und die Themenstellung und anschließend auf die Erfolgsquoten in NRW eingegangen.

2.1 Anwendungshäufigkeit und ihre Erklärungsfaktoren

Im Vergleich der Bundesländer zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Anwendungshäufigkeit.⁸ Drei Faktoren dürften dabei eine wichtige Rolle spielen: die Zulässigkeit, die Höhe des Unterschriftenquorums und die Gemeindegröße. Bezogen auf NRW zeigt sich dabei folgendes Bild.

In den ersten fünf Jahren von 1994 bis 1999 gibt es insgesamt 145 Bürgerbegehren, von denen bis zum Oktober 1999 134 abgeschlossen sind. In 38% der Fälle kommt es zu einem Bürgerentscheid. Insgesamt zieht das Innenministerium ein positives Fazit:

„Insgesamt war die Erweiterung der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen um den Bürgerentscheid ein Erfolg. (...) Weder die Befürchtungen noch übertriebene Hoffnungen haben sich bewahrheitet. Die Bürgerinnen und Bürger haben – im Ländervergleich – überdurchschnittlich häufig von der Möglichkeit eines Bürgerbegehren/Bürgerentscheides Gebrauch gemacht. Es kann nicht festgestellt werden, dass die direkte Bürgerbeteiligung an der Kommunalverwaltung durch die Gestaltung des Negativkataloges ausgehebelt wurde“ (ebd., S. 12)

Holtkamp hat die dem Bericht zugrundeliegenden Daten ausgewertet und argumentiert etwas skeptischer (vgl. Holtkamp 2000a). So sinkt im Zeitreihenvergleich die Zahl der Bürgerbegehren von 1995 bis 1998 kontinuierlich ab, von 43 im Jahr 1995 auf 20 im Jahr 1998. Nach Ansicht von Holtkamp ist dies vor allem ein Ergebnis der restriktiven Regelungen in der GO NRW. Vergleicht man die Zahlen aus NRW mit der Entwicklung in Bayern, das Bundesland mit der bürgerfreundlichsten Ausgestaltung, so scheint sich diese Argumentation zu bestätigen. Hier hat es nach Angaben von Rehmet/Weber/Pavlovic (1999, S. 135) innerhalb von 3 ½ Jahren (zwischen Oktober 1995 und März 1999) 645 Bürgerbegehren gegeben. In Bayern gibt es 189 Bürgerbegehren pro Jahr, in NRW 25 und in Baden-Württemberg⁹ 10.

Greift man nun den ersten Erklärungsfaktor der Anwendungshäufigkeit auf, die Zulässigkeit¹⁰, so zeigt sich, dass in NRW die Hauptgründe für Unzulässigkeit der fehlende Kostendeckungsvorschlag (in knapp 50% der Fälle) sowie Themenstellungen in den Bereichen Bau-

8 Besonders deutlich wird dies durch sogenannte Anwendungshäufigkeiten, die die statistische Bürgerbegehrens-Häufigkeit pro Jahr in Prozent aller Gemeinden angeben. Hiernach findet in Bayern in 9,2%, in NRW in 6,4%, in Hessen in 4,5%, in Baden-Württemberg in 0,9% und in Mecklenburg-Vorpommern in 0,2% der Gemeinden pro Jahr ein Bürgerbegehren statt (Rehmet/Weber/Pavlovic 1999, S. 135). Verglichen werden nur Bürgerbegehren in den 90er Jahren.

9 Insgesamt sind in Baden-Württemberg zwischen 1976 und 1994 „nur“ 219 Bürgerbegehren mit 102 Bürgerentscheiden gezählt worden (Knemeyer 1997, S. 112). Zwischen 1956 und 1976 waren es 52 Bürgerbegehren und 24 Bürgerentscheide, hier lag das Quorum allerdings auch noch bei 50%. Man geht davon aus, dass in Baden-Württemberg seit 1956 nur ca. 15% der Gemeinden ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid erlebt haben. Diese niedrige Zahl hat sich auch in den 90er Jahren nicht wesentlich verbessert.

10 Ein Bürgerbegehren kann durch Ratsbeschluss für unzulässig erklärt werden, wenn es sich nicht auf die zulässigen Themenbereiche bezieht oder Kostendeckungsvorschläge fehlen. Dieser Anteil liegt in Bayern und Hessen bei 21%, in NRW bei ca. 29% (vgl. Hofmann 1997b; Innenministerium NW 1999, S. 6) und in Baden-Württemberg bei 36%. Dies ist in NRW allerdings nicht immer widerspruchlos hingenommen worden. In ca. 50% der vom Rat als nicht zulässig beurteilten Bürgerbegehren mussten sich die Verwaltungsgerichte mit diesem Bürgerbegehren beschäftigen, in weiteren 10% kam es zu Eingriffen der Aufsichtsbehörde. In der Tendenz werden aber die Ratsbeschlüsse bestätigt.

leitplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung (25% der Fälle) sind. Deutlich wird die Problematik der Zulässigkeit auch beim Vergleich der Themenkataloge zwischen den Bundesländern. In NRW beziehen sich 27% der Bürgerbegehren auf Entscheidungen in der Verkehrspolitik (vor allem gegen Parkraumkonzepte und Parkgebühren), 19% im Bereich der Sportpolitik (vor allem gegen die Schließung von Frei- und Hallenbädern) und 16% im Bereich der Schulpolitik (vor allem gegen Gesamtschulen).¹¹ In Bayern dominieren auch Verkehrsprojekte mit ca. 30% vor Infrastruktur- und Versorgungsmaßnahmen mit 23%. Dann aber kommen Themen, die sich in NRW im Negativkatalog befinden. So geht es in 18% der Fälle um Bauleitpläne und Bauprojekte, in 9% der Fälle um Entsorgungsprojekte und immerhin noch in 5% der Fälle um Gebühren und Abgaben (Knemeyer 1997, S. 121).

Festzuhalten bleibt damit, dass die **Ausgestaltung des zulässigen Themenkatalogs in deutschem Zusammenhang mit der Anwendungshäufigkeit** steht. Am restriktivsten ist Baden-Württemberg durch die Verbindung von Positiv- und Negativkatalog vor NRW mit einem stark erweiterten Negativkatalog und Bayern mit nur minimalen Einschränkungen. Allerdings ist in Hessen die Anwendungshäufigkeit geringer als in NRW, obwohl Bürgerbegehren zur Bauleitplanung möglich sind. Die Anwendungshäufigkeit muss also auch noch von anderen Faktoren abhängen. Damit kommen wir in Anlehnung an Rehmet u.a. zum zweiten Faktor, der **Gemeindegröße**. Mit wachsender Gemeindegröße nimmt prinzipiell die Anwendungshäufigkeit zu, vermutlich, weil in kleineren Gemeinden die Einflusskanäle auf die etablierte Politik besser sind und sich von daher Bürgerbegehren erübrigen und weil es in größeren Gemeinden durch die höhere Anzahl öffentlicher Infrastruktureinrichtungen mehr Bürgerentscheidungsgegenstände gibt (ebd., S. 136). Möglicherweise spielt auch die stärkere Bedeutung der Parteien in den größeren Städten eine Rolle, denn diese gehören nicht selten zu den Initiatoren von Bürgerbegehren. Daneben könnte auch das niedrigere Unterschriftenquorum in größeren Städten NRWs die höhere Anwendungshäufigkeit im Vergleich zu Hessen erklären.

Das **Unterschriftenquorum** für das Bürgerbegehren ist damit der dritte Faktor, der die Anwendungshäufigkeit beeinflusst. Neben der vom Rat festgestellten Unzulässigkeit kann ein Bürgerbegehren schon in der Qualifizierungsphase scheitern, wenn nicht genügend Unterschriften zustande kommen. Der Anteil von Bürgerbegehren, die hieran scheitern, liegt in Bayern bei 4% und in NRW bei 4%. In den Ländern mit höheren Quoren steigt dieser Anteil, so in Hessen auf 8% (bei einem 10% Quorum für alle Gemeindegrößen, Rehmet u.a. 1999, S. 141, NRW eigene Berechnung). Auch das Zustimmungsquorum für den angestrebten Bürgerentscheid kann die Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren beeinflussen, denn bei zu hohem Quorum erscheint ein Erfolg insbesondere in größeren Städten weitgehend aussichtslos.

Zusammenfassend liegen die wichtigen Erklärungsfaktoren für die Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren neben der sich seit den 50er und 60er Jahren generell veränderten Partizipationsbereitschaft der Bürger in den gesetzlichen Regelungen der zulässigen Themen und der Quoren (Einleitung bzw. Zustimmung) sowie in der Gemeindegröße. Die Erfahrungen aus Bayern belegen eindeutig, dass bei niedrigen institutionellen Hürden die Anwendungshäufigkeit erheblich ansteigt.

11 Angesichts dieser Themenfelder stellt Holtkamp fest, dass es nicht einer gewissen Ironie entbehrt, dass die GRÜNEN, die sich schon immer vehement für die Einführung von BB eingesetzt haben, in NRW bezogen auf die Themenbereiche der ersten fünf Jahre zu den Verlierern gehören (2000a, S. 21). Dies hängt auch damit zusammen, dass grüne Themen mit Mehrheitsfähigkeit (z.B. Verhinderung von Müllverbrennungsanlagen, großflächigen Industrieansiedlungen) in den Bereich des umfangreichen Negativkatalogs in NRW fallen.

2.2 Erfolgsbedingungen von kommunalen Referenden

Von den 134 abgeschlossenen Bürgerbegehren in NRW endeten nur 13% mit einem erfolgreichen Bürgerentscheid (zum Vergleich Baden-Württemberg 26%, Hessen 23%, Bayern 22%, vgl. Innenministerium NW 1999, S. 6; Holtkamp 2000a; Rehmet u.a. 1999, S. 141). Allerdings werden in NRW 25% der Bürgerbegehren vom Rat übernommen oder es erfolgt eine Verständigung zwischen Rat und Initiatoren, denn häufig lässt es die Mehrheitsfraktion vor allem in der Furcht vor einer Abstimmungsniederlage gar nicht erst zu einem Bürgerentscheid kommen. Diese Anteile liegen in Bayern bei 22% und in Hessen bei 18%. Damit beträgt die absolute Erfolgsquote von Bürgerbegehren, also entweder die Übernahme des Begehrens durch die Kommunalvertretung oder der direkt erfolgreiche Bürgerentscheid, in **NRW bei 38%**, in Hessen bei 41% und in Bayern bei 44%.

Die Bandbreite der Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden ist insgesamt gesehen enorm. Nach Angaben von Paust liegt sie zwischen 10% und 80%. (Paust 1999, S. 150). Der Durchschnitt pendelt in Bayern, Schleswig-Holstein, Hessen und Baden-Württemberg um bzw. leicht über 50%, in NRW dagegen bei 35%. Mit der Größe der Gemeinde sinkt in der Regel die Beteiligung. In Bayern liegt die Beteiligung in Kommunen bis 2000 Einwohner bei 66% und sinkt dann kontinuierlich bis auf 27% in Städten ab 500.000 Einwohner (Knemeyer 1997, S. 123). Angesichts dieser Abstimmungsbeteiligungen verwundert es wenig, dass von den Bürgerbegehren, die zu Bürgerentscheiden werden, bundesweit viele an dem Zustimmungsquorum von meist 25% scheitern. Das gilt in besonderem Maße für die größeren Städte. So sind von den insgesamt 7 Bürgerentscheiden in den kreisfreien Städten NRWs drei an dem notwendigen Zustimmungsquorum von 25% gescheitert. Insgesamt sind von den 51 durchgeführten Bürgerentscheiden in NRW 33 gescheitert (das entspricht einem Anteil von 65%), davon 29, weil sie das **Zustimmungsquorum nicht erreicht** haben (das entspricht einem **Anteil von 57%**). NRW liegt damit bezüglich des Anteils an am Quorum gescheiterten Bürgerentscheiden im oberen Bereich im Landesvergleich (vgl. Innenministerium 1999, S. 10; eigene Berechnungen).

In Hessen liegt die Erfolgsquote von Bürgerentscheiden in Städten über 30.000 Einwohner bei 33%, in Städten unter 30.000 Einwohner bei 63%. Gäbe es in Bayern wie in NRW (bis zum 1.4.2000) ein Zustimmungsquorum von 25%, so wären 58% der Bürgerentscheiden daran gescheitert und in keiner Stadt über 50.000 Einwohner wäre ein Bürgerentscheid durchgekommen (Knemeyer 1997, S. 125). Mit zunehmender Gemeindegröße verringert sich also die Erfolgchance eines Bürgerentscheides. Faktisch wird mit einem Zustimmungsquorum von 25% an den kommunalen Sachentscheid ein höherer Legitimitätsanspruch als an die Wahl zum hauptamtlichen Oberbürgermeister gestellt, denn legt man das Zustimmungsquorum von 25% als Messlatte für die Stichwahlen zur Oberbürgermeisterwahl 1999 in den kreisfreien Städten in NRW zugrunde, so wäre nur die Hälfte der Oberbürgermeister gewählt worden (Holtkamp 2000a).

75% bis 85% der Bürgerbegehren haben nach Paust bundesweit *kassatorischen* Charakter, der Normalfall ist also das Opponieren gegen Beschlüsse der Kommunalvertretung. In ihrer Mehrheit haben sie somit eher eine beharrende Tendenz¹². In NRW liegt dieser Anteil allerdings nur bei knapp 50%. Dennoch bestätigt sich hier eine alte Erkenntnis der Partizipationsforschung: Richtig aktiv werden die Bürger erst dann, wenn sie unzufrieden sind.

12 In der Schweiz und in Kalifornien, zwei Hochburgen direktdemokratischer Entscheidungsverfahren, sind durch Bürgerentscheide ebenfalls eher Ergebnisse produziert worden, die auf einen „strukturellen Konservatismus“ hindeuten (vgl. Naßmacher 1997, S. 458f.).

Initiatoren von Bürgerbegehren sind zur Hälfte Einzelpersonen oder neu gegründete Abstimmungsinitiativen und zur anderen Hälfte Verbände, vorhandene Bürgerinitiativen und Parteien. Initiatoren müssen zudem über gewisse zeitliche und finanzielle Ressourcen und Kenntnisse über den politischen Prozess verfügen, was eine gewisse soziale Schranke bedeutet.¹³ In Hessen und in Bayern beträgt der Anteil der Bürgerbegehren, die von den Parteien oder Wählergruppen initiiert werden, immerhin 28%. Die gewählten Repräsentanten bringen damit ihre Interessenvertretung auf eine zweite Ebene. Je größer die Gemeinde wird, desto stärker gewinnen Parteien, Verbände und etablierte Bürgerinitiativen an Bedeutung. Ähnliches ist auch schon für Baden-Württemberg analysiert worden (Beilharz 1981). Dennoch müssen die etablierten Akteure nicht dominieren. Kann eine überparteiliche Gruppierung eine uneigennützig motivierte Motivation deutlich machen, hat sie gute Erfolgschancen. Schichtspezifische Beteiligungsunterschiede sind immer wieder bei Bürgerbeteiligungsformen festgestellt worden. Inwieweit dies auch für Bürgerbegehren gilt, ist nicht hinreichend untersucht.

Der **Erfolg** von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden hängt zusammenfassend von **institutionellen, inhaltlichen und akteursbezogenen Faktoren** ab. Die Größe der Gemeinde ist ein wichtiger Faktor. Einerseits nimmt mit der Größe der Kommunen die Anwendungshäufigkeit zu, eine Erklärung für die relativ hohe Zahl von Bürgerbegehren in NRW im Landesvergleich. Andererseits ist es in Städten über 100.000 Einwohner sehr schwierig, überhaupt Bürgerentscheide durchzusetzen, wenn das Zustimmungsquorum 25% beträgt und auch in Städten über 60.000 Einwohner noch schwierig genug. Dies erklärt die hohe Zahl von am Zustimmungsquorum gescheiterten Bürgerentscheiden in NRW. Darauf ist mit der Absenkung des Quorums im Jahr 2000 offensichtlich reagiert worden, – begünstigt durch die anstehende Landtagswahl. Mit steigender Einwohnerzahl verändert sich die Zusammensetzung der Initiatoren in Richtung auf organisierte Akteure (Verbände, Parteien), sinkt die durchschnittliche Beteiligung an Bürgerentscheiden und gewinnt die Berichterstattung der Medien an Bedeutung. Erfolgreich sind Bürgerbegehren in der Tendenz vor allem, wenn etablierte Organisationen mit ihren Kommunikationsnetzwerken die Initiativen unterstützen (Naßmacher 1997, S. 456; Weber 1997), vor allem Parteien, wenn also der Organisationsgrad der Akteure des Bürgerbegehrens steigt und sie über genügend Ressourcen verfügen können. Dabei ist nicht so sehr der Geldeinsatz wichtig, sondern die Netzwerkbeziehungen. Auch die Mitarbeit von Experten wirkt sich positiv auf die Erfolgschancen aus. Ein besonders wichtiger Akteur ist die lokale Presse insbesondere in mittleren und großen Städten. Ihr Verhalten ist wiederum abhängig von lokalen Faktoren vor Ort, insbesondere von ihrer Eingebundenheit in die etablierten Entscheidungskreise und von der Konkurrenzsituation in der örtlichen Presselandschaft.

Erfolgsmindernd wirken sich neben den erwähnten institutionellen Restriktionen dagegen Boykottstrategien der Entscheidungsträger oder andere Tricks, wie die Festlegung des Abstimmungstermin in die Ferienzeit, die bewusste Nichtzusammenlegung mit Wahlen, die Reduzierung der Abstimmungslokale oder die Nichtzulassung von Briefwahl. Festzuhalten bleibt aber auch, dass die relativ hohe Zahl an Übernahmen von Bürgerbegehren durch den Rat bzw. die Einigung auf Kompromisse in NRW zeigt, dass durch die Einführung von Bürgerbegehren der Bürgerschaft trotz nicht optimaler institutioneller Regelungen eine neue Veto-Position zukommt.

13 Beilharz berichtet für Baden-Württemberg, dass fast ein Viertel der parteiunabhängigen Initiatoren nach dem Bürgerbegehren einer Partei oder Wählerversammlung beitreten, 40% für den Gemeinderat kandidieren und 20% in anderen Bürgerinitiativen mitarbeiten (1981, S. 134).

3 **Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem: Verhandlungsanreiz durch den Aufbau von Vetopositionen**

Prinzipiell wird der Einsatz direktdemokratischer Elemente mit politischen Sozialisations- und Lerneffekten, einem Mehr an Transparenz sowie einer Steigerung der Responsivität und Bürgernähe begründet. Verbessert werden soll also vor allem die input-Seite der Demokratie. Argumente gegen den Einsatz von direktdemokratischen Elementen beziehen sich dagegen auf ihre Unterkomplexität, die fehlende Möglichkeit der Kompromissbildung, die Überforderung der Bürger sowie auf Stimmungsschwankungen (vgl. Luthard/Waschkuhn 1997). Weitere negativ befürchtete Auswirkungen sind die Abnahme der Wahlbeteiligung, die Legitimationsschwächung der gewählten Repräsentanten und die Vernachlässigung des Gemeinwohls bzw. übergreifender Stadtentwicklungsprobleme (Naßmacher 1997; Holtmann 1996, 1999). Diese Argumente setzen vor allem an der output-Seite an.

Anschließend an diese Diskussion sollen nun die Auswirkungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf das kommunale Entscheidungssystem¹⁴ sowohl bezogen auf die input und die output-Seite der Demokratie diskutiert werden. Mit dem Zugriff auf Input und Output-Legitimation **zugleich** sollen Schiefagen in der demokratiethoretischen Diskussion vermieden werden, die durch die einseitige Betonung eines Aspektes entstehen. So scheint es mir weder sinnvoll zu sein, direkte Demokratie mit einer a priori höheren demokratischen Legitimität zu versehen¹⁵, noch ist es besonders hilfreich, direktdemokratische Instrumente als funktionales Äquivalent zu repräsentativen Verfahren zu betrachten, um sie danach als wenig effektiv zu verwerfen (z.B. Holtmann 1999; Rüther 1996). Außerdem ist darauf zu achten, nicht in einen logischen Fehlschluss zu verfallen, wie er ebenfalls mitunter zu beobachten ist. So vergleichen einige Autoren z.B. die Theorie der repräsentativen Demokratie mit der Praxis der direkten Demokratie, um zu der unspektakulären Folgerung zu kommen, dass die Theorie besser als die Praxis ist. Sinnvoller scheint es zu sein, entweder die Theorien gegeneinander zu stellen¹⁶ oder die jeweilige (unvollkommene) Praxis miteinander zu vergleichen (vgl. zu

14 Eine der wenige Arbeiten, in der systematisch versucht wird, zwischen unterschiedlichen Wirkungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunale Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse zu unterscheiden, ist die Diplomarbeit von Lackner (1996, aktualisierte Kurzfassung 1999). In Anlehnung und Ergänzung von Vorarbeiten durch Möckli (1994) und Jung (1995) unterscheidet sie zwischen Vorwirkungen (aufgrund des Wissens um das Instrument bzw. vor oder nach seiner Anwendung), direkten Wirkungen (ergeben sich aus dem Abstimmungsergebnis), indirekten Wirkungen (aufgrund der Anwendungen des Instrumentes) und Nachwirkungen (nach der Anwendung des Instrumentes, 1999, S. 81). Im Folgenden wird an einige Stellen auf diese unterschiedlichen Wirkungsarten hingewiesen.

15 Ein Beispiel hierfür ist die empirisch recht informative Dissertation von Paust mit ihrer Ausrichtung auf die partizipatorischer Demokratietheorie, die sich theoretisch allzusehr auf die input-Seite kommunalen Handelns konzentriert. Ausgehend von dem klassischen Demokratiebegriff wird vor allem die Maximierung politischer Beteiligung angestrebt. Ein derartiger Ansatz kann in Anlehnung an Naschold als Zielmodell charakterisiert werden, denn hier geht es um die Verwirklichung eines Zieles ungeachtet der Auswirkungen auf andere Faktoren (Naschold 1968, S. 499), in diesem Fall um umfassende Beteiligung, und nicht um die Optimierung mehrerer Zielvorgaben. Insofern stellt sich Paust nicht die Frage, inwieweit mehr politische Beteiligung mit Entscheidungsfähigkeit und politischer Steuerung bei zunehmender Komplexität vereinbar ist. Er betrachtet isoliert nur die input-Seite der Demokratie (zum Stand der demokratiethoretischen Diskussion insgesamt vgl. Schmidt 2000).

16 Auf theoretischer Ebene argumentiert Sartori in seinem Standardwerk zur Demokratietheorie am differenziertesten gegen den Einsatz direktdemokratischer Instrumente. Die zentrale These ist, dass direkte Demokratie zu Negativsummenspielen führt, weil die Mehrheit auf Kosten der Minderheit endgültige Entscheidungen trifft. Die repräsentative Demokratie ermöglicht dagegen eher Positivsummenspiele, weil die Mehrheitsregel ergänzt wird vom Ausschusssystem, das in Richtung Einstimmigkeitsregel tendiert (Sartori 1997, S. 238). Die aus gewählten Vertretern beste-

diesem Argument Holtkamp 2001). Hier wird die letzte Möglichkeit gewählt. Dabei geht es aber nicht um die Frage der Äquivalenz, sondern um die Frage, ob bestimmte Funktionsdefizite repräsentationsdemokratischer Entscheidungsprozesse¹⁷ durch direktdemokratische Formen gemildert werden können und inwieweit repräsentative und direktdemokratische Entscheidungsformen kompatibel sind? Sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheidungen nur eine „partielle Ergänzung“ repräsentativer Verfassungsnormen, wie Roth ausführt (1997, S. 433), eher sparsam genutzte Seismografen für Stimmungslagen zu bestimmten Sachfragen mit geringen Auswirkungen auf die kommunale Machtbalance oder erschweren sie gar, wie Holtmann meint, einen „innerstädtischen Ausgleich unterschiedlicher Interessen“ (1999, S. 210). Verändern die neuen direktdemokratischen Möglichkeiten des Bürgerbegehrens die etablierten kommunalen Entscheidungsprozesse und welche Auswirkungen ergeben sich für die repräsentativ gewählten Organe, die Kommunalvertretungen?

Betrachtet man die vorliegenden empirischen Daten aus NRW, so haben kommunale Referenden bis jetzt nicht in nennenswertem Maße dazu geführt, dass anstelle der Kommunalvertretungen die Bürger selbst wichtige und weitreichende kommunalpolitische Beschlüsse fassen. Angesichts der insgesamt eher geringen Zahl von Bürgerbegehren (in knapp jeder dritten Kommune in NRW hat es in den ersten fünf Jahren ein Bürgerbegehren gegeben) und einer direkten Erfolgsquote von 13% hat die Kommunalvertretung offenbar nicht besonders an Einfluss verloren. Die **direkten** Wirkungen von Bürgerentscheidungen sind also eher zu vernachlässigen.

Allerdings ist Bewegung in kommunale Entscheidungsprozesse gekommen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheidungen entfalten nicht unerhebliche **Vorwirkungen** auf die gewählten Interessenvertreter. Allein die Existenz von Bürgerbegehren und -entscheidungen zwingt die Kommunalvertretung einzukalkulieren, dass die Bürger mit diesen Instrumenten in den kommunalen Entscheidungsprozess eingreifen (Damoklesschwert). Insofern geht von direktdemokratischen Institutionen prinzipiell ein **Kooperationszwang** aus, der von der Abstimmungsdemokratie zur Konkordanzdemokratie mit den für sie typischen Konfliktregelungsmechanismen führen kann (vgl. Windhoff-Heritier 1981, S. 144 bezogen auf die Schweiz, vgl. auch Schmidt 1997). Die hohe Zahl von Übernahmen des Anliegens von Bürgerbegehren durch den Rat in NRW bzw. die Aushandlung von Kompromissen (in jedem vierten Fall) bestätigt diesen Zusammenhang. Mit dem Instrument des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides erhalten die Bürger partielle Vetopositionen, die Grundlage für Verhandlungen und Kompromisse sein können oder dazu beitragen, dass die Kommunalvertretungen von sich aus Bürgeranliegen sensibler behandeln.

henden Parlamentsausschüsse versuchen eher einen Konsens zu finden, so dass nicht auf Kosten einer Minderheit der Mitglieder (und damit nach den Annahmen des Repräsentationsprinzips einer Minderheit der Bevölkerung) Entscheidungen getroffen werden. Zu den Gründen für die kooperative Orientierung in Ausschüssen zählt er u. a. die Möglichkeit intertemporaler Verhandlungspakete (S. 229), entstehende soziale Bindungen zwischen den Ausschussmitgliedern sowie die Einbindung hyperaktiver Minderheiten, um die Tagungsdauer zu minimieren (S. 231). Allerdings ist die Nichtöffentlichkeit von Beratungen, die er als förderlich ansieht (S. 246), in den Fachausschüssen auf kommunaler Ebene nicht gegeben. Zudem diskutiert auch Satori direkte und repräsentative Demokratie alternativ und berücksichtigt zu wenig das mögliche Zusammenwirken dieser Entscheidungsformen.

17 Luthardt nennt hier z.B. die zu starke Konzentration des politischen Systems auf repräsentative Entscheidungsinstitute, also Parteien und organisierte Interessen, die neue entstehende und nur schwach organisations- und artikulationsfähige Interessen vernachlässigen, sowie die parteipolitische Monopolisierung politischer Entscheidungsprozesse (1993, S. 173ff.).

Allein die Angst vor einem negativ ausfallenden Bürgerentscheid hat in NRW in vielen Fällen offenbar dazu beigetragen, dass die Ratsmehrheit kompromissbereiter wird, auch wenn die faktischen Chancen auf einen erfolgreichen Bürgerentscheid angesichts des hohen Zustimmungsquorums in den Mittel- und Großstädten eher gering waren. Gerade in parteipolitisch dominanten Strukturen wie im kommunalen Entscheidungssystem NRWs bringt die institutionelle Schaffung von Vetopositionen auf Seiten der Kommunalvertretungen erhebliche Verunsicherungen mit sich. Ein zweiter Grund für den hohen Anteil an Ratsübernahmen in NRW liegt darin, dass Bürgerbegehren nicht nur Instrumente der Bürgerschaft sind, sondern auch von den etablierten Akteure genutzt werden, die häufig nur das Spielfeld wechseln (vgl. auch Holtmann 1999, S. 209). Gerade in den Mittel- und Großstädten nutzt die parlamentarische Opposition dieses Instrumente zur Erweiterung ihres Handlungsspielraumes. Unterliegt ein Bürgerentscheid, stärkt dies tendenziell die Mehrheitsfraktion, setzt er sich durch, dann die Oppositionsfunktion. Alleine die Initiierung eines Bürgerbegehrens kann schon als kleiner Sieg der Oppositionsfractionen angesehen werden. Deswegen wirkt das Bürgerbegehren durch die ausprägte Parlamentarisierung in NRW besonders stark als Damoklesschwert. Vor diesen Hintergrund erklärt sich auch die relativ hohe Bereitschaft der Mehrheitsfraktionen, den für sie negativen Fall möglichst zu vermeiden, indem man es erst gar nicht zu einem Bürgerentscheid kommen lässt. Bürgerentscheide und Bürgerbegehren können damit auch zu einer stärkeren Politisierung von Sachfragen jenseits von Wahlterminen führen.

Darüber hinaus zeigt sich als **indirekte** Wirkung, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eine wichtige Artikulationsfunktion zukommt, werden doch ihre Themen recht öffentlichkeitswirksam diskutiert und lokale Öffentlichkeit so für die Dauer des Verfahrens über den Kreis lokaler Eliten hinaus geöffnet. Zwar wird nicht übersehen, dass Personen, die sich neuer Formen politischer Einflussnahme bedienen, bereits über eine überdurchschnittlich starke Disposition zur konventionellen politischen Partizipation verfügen und insofern asymmetrisches Beteiligungsverhalten nicht beseitigt wird. Dennoch kann durch das Instrument des Bürgerbegehrens insgesamt die politische Mitwirkungsbereitschaft erhöht werden und zu einer Zunahme politischer Teilnahme führen. In mittleren und großen Städten wird durch Bürgerbegehren die Vermittler- und Öffentlichkeitsfunktion der Parteien zudem intensiviert. Unabhängig vom Ausgang des Bürgerbegehrens kann als eine **Nachwirkung** das Partizipationsverhalten der Bürger zunehmen oder bestimmte inhaltliche Sachfragen werden künftig in neuen Formen behandelt (runde Tische, Foren). Summiert man diese Wirkungen von Bürgerbegehren auf die Kommunikationsprozesse in der Kommune und auf die Machtpositionen im kommunalen Entscheidungsprozess, so stärkt das direktdemokratische Element des kommunalen Referendums, wenn es nicht zu restriktiv ausgestaltet ist, die Funktionsfähigkeit repräsentativer Demokratie auf der kommunalen Ebene.

Die Existenz von direktdemokratischen Verfahren kann vor allem als institutioneller Anreiz für Verhandlungsarrangements und für eine responsive Politik angesehen werden. Durch die Absenkung des Antrags- und Zustimmungsquorums ist in NRW mit einer Verstärkung dieser Funktionsweise zu rechnen. Dies widerspricht dem Argument von Holtmann, dass in direktdemokratischen Entscheidungslagen für kommunale Verhandlungsdemokratie kein Raum bleibt (1999, S. 194). Die bei ihm dargestellten zwei großstädtischen Beispiele aus Bayern sind nicht verallgemeinerbar, da sie in die Zeit ohne Zustimmungsquorum fallen und da sie sich inhaltlich auf extrem umstrittene Projekte (privates Bauprojekt in historischer Altstadt, Untertunnelung des Stadtrings) beziehen, die auch durch repräsentative Entscheidungsstrukturen mit ihrer ausgeprägter Parteienkonkurrenz nicht kompromißfähig waren. In Fällen mit einem sehr hohen Konfliktniveau und einer Polarisierung in der Bevölkerung wird es auch ohne direkte Demokratie zu wenig kooperativen Orientierungen der Ratsfraktionen kommen, da diese auch die Stimmenmaximierung für die nächste Wahl im Auge haben. Solche Projekte

können wahrscheinlich weder durch repräsentative noch durch direktdemokratische Verfahren „entschärft“ werden. Wenn überhaupt, bieten sich hier kooperative Verfahren als Versuch zur Einleitung einer „Lösung“ an.

Vorstellbar ist also durchaus, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide die Sensibilität der Mandatsträger anwachsen lässt, es zu einer gesteigerten Machtkontrolle kommt, und sich somit eine verstärkte Responsivität und verbesserte Austauschprozesse zwischen kommunalen Entscheidungsträgern und Bürgern einstellen. Allerdings reicht die Existenz der direktdemokratischen Elemente nicht aus, wichtig ist ihre *regelmäßige und erfolgreiche Anwendung*. Diese wiederum ist, solange sich noch keine direktdemokratischen Kultur wie in der Schweiz mit ihrer 150-jährigen Tradition in diesem Bereich entwickelt hat, offenbar stark von den institutionellen Regelungen abhängig. Den Bedenken, dass direktdemokratische Verfahren keinen Minderheitenschutz gewährleisten bzw. Verhandlungen keinen Raum lassen, kann durch die Aufrechterhaltung eines Zustimmungsquorums begegnet werden. Wenn dieses so gehalten ist, dass weder ein Sieg der Initiatoren von Bürgerentscheiden leicht fällt, noch unmöglich wird (das entspricht nach aller Erfahrung einem Zustimmungsquorum von 20%), gibt es nach wie vor ein Interesse an Verhandlungen. Dieses Ausbalancieren unterscheidet sich nach Gemeindegröße, weshalb nach Gemeindegröße differenzierte Abstimmungsquoren wie in Bayern sinnvoll sind (Holtkamp 2000a).

Werden kommunale Referenden als verhandlungsdemokratischer Impuls verstanden, so eröffnen sich damit auch neue Analysemöglichkeiten im Bereich kommunale Entscheidungsprozesse, mit der die verschiedenen Modernisierungsmaßnahmen (Public Management, Direktwahl des BM, Referenden, Kooperative Formen der Bürgerbeteiligung) zusammenhängend diskutiert werden können. War die kommunalwissenschaftliche Diskussion um kommunale Entscheidungsprozesse in der Regel verbunden mit Diskussionen um die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Kommunalverfassungen oder damit in Zusammenhang stehender Modelle politischer Verwaltungsführung, möchte ich vorschlagen, bei der Thematisierung des lokalen Entscheidungssystems stärker die Analysen der Regierungslehre und der Politikfeldanalyse zu berücksichtigen, die das Zusammenspiel unterschiedlicher Verfahren der politischen Konfliktregulierung thematisieren, und auf die lokale Ebene zu beziehen. Dabei interessieren insbesondere die Zusammenhänge zwischen wettbewerbs- und verhandlungsdemokratischen Arrangements.¹⁸ Die zentrale These ist, dass es auf kommunaler Ebene zu einem Neuarrangement zwischen wettbewerbs- und verhandlungsdemokratischen Formelementen kommt. Sowohl die direktdemokratischen Elemente der Direktwahl des Bürgermeisters und des Referendums als auch der Ausbau kooperativer Formen der Demokratie können als verhandlungsdemokratische Elemente angesehen werden. Hatten sich insbesondere in den Ländern der norddeutschen Ratsverfassung, aber auch insgesamt in den Mittel- und Großstädten, faktisch seit den 70er Jahren Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie mit starker Parteipolitisation herausgebildet, wie sie in parlamentarischen Regierungssystemen anzutreffen sind, geraten diese nun durch das Vordringen verhandlungsdemokratischer Elemente unter Druck. Allerdings entfalten diese unterschiedliche politische Handlungslogiken. Dabei kann auf die Argumentation von Czada bezüglich verhandlungsdemokratischer Elemente auf staatlichen Ebenen zurückgegriffen werden. Dieser hat darauf hingewiesen, dass die drei wesentlichen Verhandlungszwänge - parteipolitische Konkordanz, neokorporatistische Politikeinbindung und das Vorhandensein von institutionellen Vetostrukturen – zwar alle das Mehrheitsprinzip

¹⁸ Verhandlungsdemokratie kann in Anlehnung an Lehmbruch als Kennzeichnung von politischen Systemen, „die zwar in begrenztem Maße mit Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip arbeiten, in denen dies aber an Bedeutung zurücktritt gegenüber der Entscheidungsfindung durch ‚bargaining‘“ (vgl. Lehmbruch 1976, S. 14f.).

begrenzen, aber unterschiedliche Herkünfte und verschiedenartige Voraussetzungen und Wirkungen haben. Bei den ersten beiden geht es um die Organisation von Konsens im Schatten des Mehrheitsprinzips und bei letzterem um die Wirkung formaler Vetopositionen. Zudem beeinträchtigen sich die drei Spielarten der Verhandlungsdemokratie gelegentlich wechselseitig negativ, so dass nicht eine abstrakte Verhandlungslogik den politischen Prozess steuert, sondern Konfigurationen der Verhandlungsdemokratie, die die drei Elemente in unterschiedlicher Mischung aufweisen und sich deshalb unterschiedlich auf den Prozess und die Ergebnisse auswirken.

Bezieht man dies Argumentationsmuster nun auf die lokale Ebene, so zeigen sich hier ebenfalls verschiedene Verhandlungszwänge. Die direktdemokratischen Elemente entfalten Verhandlungszwänge durch die Wirkung formaler Vetopositionen. Sie begrenzen das Mehrheitsprinzip, da durch sie institutionelle Vetopositionen geschaffen werden. Kooperative Bürgerbeteiligungsverfahren können dagegen eher dem Bereich der Organisation von Konsens im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips zugerechnet werden. Ähnlich wie auf den staatlichen Ebenen ist beim Vorhandensein von institutionellen Vetopositionen der Anteil des bargaining höher und der Anteil der Kooperation geringer als bei der Kooperation im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips, da hier länger und härter gedroht werden kann. Insgesamt bewirken diese Mechanismen, dass in den Städten NRWs die Alleinherrschaft des Parteienwettbewerbs zu Ende geht. Und obwohl sowohl die Direktwahl des Bürgermeisters als auch die Möglichkeit des Bürgerbegehrens das bisherige Alleinvertretungsmonopol der Parteien faktisch nur partiell begrenzen, sind ihre Wirkungen nicht zu unterschätzen. Durch die institutionelle Schaffung von Vetopositionen werden die von den etablierten Akteuren dominierten Entscheidungsprozesse partiell geöffnet, entstehen Verhandlungszwänge und erhöht sich potenziell die Responsivität der politischen Entscheidungsträger. Im Gegensatz zu mitunter anzutreffenden Argumentationen verhindern direktdemokratische Entscheidungsformen keine kommunale Verhandlungsdemokratie, sondern fördern sie. Die Mehrheitsfraktionen müssen sich nun auch in NRW daran gewöhnen, Verhandlungen zuzulassen. Dies stärkt potenziell auch die „schwächeren“ Verhandlungszwänge, die kooperativen Formen der Bürgerbeteiligung, die Kooperation im Schatten des Mehrheitsprinzips.

Literaturhinweise

- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden (Reihe „Staatslehre und politische Verwaltung“), i.E.
- Czada, Roland 2000: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie - Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung, polis Heft Nr. 46, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Hagen
- Engeli, Christian 1985: Volksbegehren und Volksentscheid im Kommunalverfassungsrecht der Weimarer Zeit, in: Archiv für Sozialgeschichte; Bd. 25/1985, S. 299-331
- Gabriel, Oscar W. 1997: Das Plebizit auf dem Vormarsch in den Kommunen: Bürgerentscheide als Konkurrenz zu den lokalen Parteien und als Motor der politischen Aktivitäten, in: Ders./Knemeyer, Franz-Ludwig/Strohmeyer, Klaus-Peter 1997: Neue Formen politischer Partizipation – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bonn (Interne Studien der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 136)
- Hofmann, Harald 1997: Wirksames Mittel gegen Politikverdrossenheit – Bürgerbegehren in NRW, in: Städte und Gemeindebund Heft 12, S. 338-342
- Holtkamp, Lars 2000: Fünf Jahre Bürgerbegehren in NRW. Zur Erfolglosigkeit verurteilt?, in: GAR Rundbrief, Heft 1, S. 19-21
- 2001: Bürgerkommune 2001 – Vereinbarkeit von Legitimation, Effizienz und Effektivität? in: Gegenwartskunde, Heft 1, S. 67-78
- Holtmann, Everhard 1996: Zwischen Repräsentation und Plebizit: Bürger und Parteien in der Kommunalpolitik, in: Rütger 1996, S. 201-222
- 1999: Das Volk als örtlich aktivierte Bürgerschaft. Zur Praxis kommunaler Sachplebizite, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, Heft 2, S. 187-211
- Innenminister des Landes NRW 1999: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in NRW, August 1994-Oktober 1999, Düsseldorf
- Jung, Otmar 1995: Direkte Demokratie: Forschungsstand und Forschungsaufgaben, in: Zparl, Heft 4, S. 658-677
- 1999a: Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre, in: von Arnim 1999, S. 103-138
- 1999b: Die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, in: Heußner/Jung 1999, S. 61-74
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1993: Die Kommunalverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Roth/Wollmann 1993, S. 81-94
- 1997: Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, Landsberg am Lech (2. Erweiterte Auflage)
- Lackner, Stefanie 1996: Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden: Forschungsansätze und –perspektiven, Diplomarbeit, Marburg
- 1999: Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden; in: Schiller, Theo (Hg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt, S. 69-113
- Luthardt, Wolfgang 1993: Instrumente direkter Demokratie – Bereicherung der Interessenvermittlung? in: Klingemann/Luthardt 1993, S. 168-188
- Luthardt, Wolfgang/Waschkuhn, Arno 1997: Plebizitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie. Entwicklungsstand und Perspektiven, in: Klein/Schmalz-Bruns 1997, S. 59-87
- Möckli, Silvano 1994: Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern, Stuttgart, Wien
- Naßmacher, Hiltrud 1997: Keine Erneuerung der Demokratie „von unten“. Zur Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren, in: Zparl, Heft 3, S. 445-460
- Paust, Andreas 1999: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Direkte Demokratie in der Kommune untersucht am Beispiel von zwei Bürgerentscheiden im nordrheinwestfälischen Neuss, Dissertation, Hagen (veröffentlicht unter dem Titel: Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bonn 1999)
- Rehmet, Frank/Weber, Tim/Pavlovic, Dragan 1999: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein, in: Schiller 1999, S. 117-164
- Roth, Roland 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein/Schmalz-Bruns 1997, S. 404-447
- Rütger, Günther (Hg.) 1996: Repräsentative oder plebizitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven, Baden-Baden
- Satori, Giovanni 1997: Demokratietheorie, Darmstadt

- Schefold, Diana/Neumann, Maja 1996: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassung in Deutschland. Demokratisierung und Dezentralisierung?, Basel/Boston/Berlin
- Schiffers, Reinhard 1999: Schlechte Weimarer Erfahrungen?, in: Heußner/Jung 1999, S. 41-60
- Schiller, Theo 1999 (Hg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker/Rehmet Frank 1998: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen. Eine Zwischenbilanz nach fünfjähriger Praxis, hek. Manuskript, Marburg
- Schmidt, Manfred G. 1997: Komplexität und Demokratie. Ergebnisse älterer und neuerer Debatten, in: Klein/Schmalz-Bruns 1997, S. 41-59
- 2000: Demokratietheorie, Opladen
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1983: Partizipation und Politikinhalt. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozess, in: Gabriel 1983, S. 305-338
- Witte, Jan 1997: Unmittelbare Gemeindedemokratie in der Weimarer Republik: Verfahren und Anwendungsausmaß in den norddeutschen Ländern, Baden-Baden
- Wollmann, Hellmut 1998b: Kommunalpolitik – zu neuen (direkt)demokratischen Ufern?, in: Wollmann/Roth 1998, S. 37-49