

Christian Ante

Chancen und Risiken direkter Demokratie

Direktdemokratische Partizipation auf kommunaler
Ebene in Deutschland und der Schweiz

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	21
1 Einleitung	23
1.1 Demokratie: Erfolgsmodell oder Sanierungsfall?	23
1.1.1 Abnutzungserscheinungen und Unvermögen	23
1.1.2 »Stuttgart 21«	24
1.1.3 Direkte Demokratie als Ausweg?	25
1.1.4 Aktuelle Debatte mit historischem Vorbild	26
1.1.5 Forschungslücke und persönlicher Zugang	31
1.1.6 Zielsetzungen und Fragestellungen der Arbeit	32
1.1.7 Theoretischer Ansatz und methodisches Vorgehen	36
1.2 Die komplexe Demokratietheorie und die Reformierbarkeit der Demokratie	41
1.2.1 Demokratie und die beiden Dimensionen von Legitimität	43
1.2.2 Aktuelle Reformdiskussion über direkte Demokratie	44
1.2.2.1 Bewertung direkter Demokratie	49
1.2.2.2 Direkte Demokratie im institutionellen Kontext	52
1.2.2.3 Mehr direkte Demokratie wagen?	55
1.2.3 Governance und direkte Demokratie	58
1.2.3.1 Begriffskern	58
1.2.3.2 Government oder Governance?	59
1.2.3.3 Komplexere Realität und veränderte Staatlichkeit	61
1.2.3.4 Governance und Macht	61
1.2.3.5 Governance als Betrachtungs- und Bezugsrahmen für unterschiedliche Theorien	62
1.2.4 Partizipatorische Ansätze	64
1.2.4.1 Ausgestaltung von Partizipation	65
1.2.4.2 Neue Partizipationsformen auf kommunaler Ebene	67

1.2.4.3	Potentiale und Probleme neuer Partizipationsformen	69
1.2.4.4	Partizipation und direkte Demokratie	70
1.2.5	Die Vetospieler-Theorie von George Tsebelis	72
1.2.5.1	Vetospieler auf kommunaler Ebene	74
1.2.5.2	Vetospieler-Theorie und direkte Demokratie	75
2	Institutionen und institutioneller Rahmen direkter Demokratie	77
2.1	Institutionen direkter Demokratie	77
2.1.1	Agenda Setter und Vetospieler: Gemeindeorgane und Stimmbürger	83
2.1.2	Die Gemeindeversammlung als direktdemokratische Institution	87
2.1.3	Das Verfahren direktdemokratischer Sachabstimmungen	88
2.1.4	Direkte Demokratie »von oben«: das Referendum	92
2.1.4.1	Das obligatorische Referendum	93
2.1.4.2	Das fakultative Referendum als Vetospieler-Referendum	94
2.1.4.3	Das Plebiszit als Vetospieler-Referendum	96
2.1.5	Direkte Demokratie »von unten«: das Bürgerbegehren	96
2.1.5.1	Das fakultative Referendum als öffentliches Veto	98
2.1.5.2	Die öffentliche Initiative	99
2.1.6	Direktdemokratische Institutionen aus Sicht der komplexen Demokratietheorie	101
2.2	Direkte Demokratie innerhalb parlamentarisch-repräsentativer Systeme	104
2.2.1	Direkte Demokratie und Souveränitätskonzept	108
2.2.2	Direkte Demokratie und Regierungsform	112
2.2.3	Direkte Demokratie und Regelsystem	117
2.2.4	Zur Verträglichkeit von direkter und repräsentativer Demokratie	122
3	Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene	128
3.1	Internationaler Vergleich: Deutschland und Schweiz	128
3.1.1	Der Aargau als Vorbild für Baden-Württemberg?	131
3.1.2	Räumliche und zeitliche Eingrenzung der Untersuchung	135
3.1.2.1	Auswahl der Gemeinden	136

3.1.2.2	Betrachtungszeitraum	137
3.1.2.3	Umfang der Datenerhebung	138
3.2	Die Gemeindeebene in Baden-Württemberg und im Aargau	139
3.2.1	Kommunalverfassungen	140
3.2.2	Kommunalpolitik	144
3.2.2.1	Größe und Struktur der Gemeinden	144
3.2.2.2	Kommunalwahlrecht	145
3.2.2.3	Gemeindeorgane	147
3.2.3	Direkte Demokratie	149
3.2.4	Bewertung der drei Kommunalverfassungstypen	155
3.3	»Horizontale« Einteilung der Kommunalverfassungen anhand ihres Offenheitsgrades	158
3.3.1	Öffentliche Initiativ-, Veto-, und Mitwirkungsrechte	158
3.3.2	Zulässige Themen	159
3.3.3	Fristen und Einreichungsquoten	161
3.3.4	Abstimmungs- und Zustimmungsquoten	162
3.3.5	Fazit: mehr direktdemokratische Offenheit im Aargau	163
3.4	»Vertikale« Einteilung der Kommunalverfassungstypen anhand ihrer Leistungskriterien	164
3.4.1	Ermittlung niveaugleicher Haushaltsdaten	167
3.4.2	Berücksichtigung der gesamten kommunalen Aufgabenerledigung	169
3.4.3	Verschuldung	171
3.4.3.1	Konkretisierung der Nullsummenhypothese	171
3.4.3.2	Ermittlung der Kennzahlen	172
3.4.3.3	Ausmaß direkter Demokratie und Grad der Verschuldung	174
3.4.4	Fiskalische Äquivalenz und Allokationseffizienz	181
3.4.4.1	Gemeindefinanzierung in Baden-Württemberg und im Aargau	183
3.4.4.2	Konkretisierung der Nullsummenhypothese	185
3.4.4.3	Ermittlung der Kennzahlen	186
3.4.4.4	Ausmaß direkter Demokratie und Grad fiskalischer Äquivalenz	188
3.4.4.5	Kommunaler Finanzausgleich	193
3.4.5	Nettoersparnis	197
3.4.5.1	Konkretisierung der Nullsummenhypothese	197

3.4.5.2	Ermittlung der Kennzahlen	198
3.4.5.3	Ausmaß direkter Demokratie und Nettoersparnis	200
3.4.6	Verfahrenshäufigkeit und Verfahrensdauer	205
3.4.6.1	Konkretisierung der Nullsummenhypothese	206
3.4.6.2	Verfahrenshäufigkeit und Verfahrensdauer in der Praxis	207
3.4.7	Strukturkonservatismus	210
3.4.7.1	Konkretisierung der Nullsummenhypothese	210
3.4.7.2	Strukturkonservatismus in der Praxis	213
3.4.8	Fazit: Widerlegung der Nullsummenhypothese	218
3.5	Rückkopplungen direktdemokratischer Verfahren auf das parlamentarisch-repräsentative System	220
3.5.1	Veränderungen in der Wahl- und Abstimmungseteiligung	220
3.5.2	Machtverschiebungen im parlamentarisch-repräsentativen System	225
3.5.3	Folgt der Abstimmungs- die Wahlniederlage?	234
4	Perspektiven direkter Demokratie	237
4.1	Weiterführende Fragen	237
4.1.1	Demokratie und Rechtsstaatlichkeit	238
4.1.2	Direkte Demokratie und Minderheiten	241
4.1.3	Direkte Demokratie und politische Parteien	244
4.2	Gestaltungsmöglichkeiten direktdemokratischer Institutionen	248
4.2.1	Einleitungs- und Entscheidungsregeln	250
4.2.1.1	Obligatorische Abstimmungen	250
4.2.1.2	Einreichungsquoten und Sammlungsfristen	252
4.2.1.3	Abstimmungsquoten	254
4.2.2	Anwendungsbereiche	259
4.2.2.1	Finanzen	262
4.2.2.2	Bauleitplanung	265
4.2.3	Ausgestaltung des Agenda Setting	267
4.2.3.1	Gegenvorschläge	268
4.2.3.2	Einheit der Materie	270
4.3	Ein »bisschen« mehr direkte Demokratie kann gewagt werden	271
4.3.1	Systemkompatibilität	272
4.3.1.1	Die präsidiale Verfassung als wesentliche Voraussetzung	272

4.3.1.2	Die politische Kultur als flexibler Rahmen	273
4.3.1.3	Die Kommunale Ebene als »Schule der direkten Demokratie«	274
4.3.2	Komplexität politischer Prozesse	276
4.3.2.1	Polity- und Policyabhängigkeit	276
4.3.2.2	Schwindende Erwartungssicherheit?	277
4.3.3	Beteiligung und Responsivität	278
4.3.3.1	Wahl- und Abstimmungsbeteiligung als Gradmesser	278
4.3.3.2	Verbesserung der Responsivität des politischen Systems	278
4.3.3.3	Entmachtung von Gemeindevertretung und -vorstand?	279
4.3.4	Identifikations- und Integrationspotential	280
4.3.4.1	Aktivierung demokratischer Identifikationspotentiale	280
4.3.4.2	Integrationswirkung und Gemeindestruktur	281
4.3.4.3	Lernprozesse	281
4.3.5	Strukturkonservatismus	282
4.3.5.1	Verhinderung oder Verlangsamung von Policywechseln	282
4.3.5.2	Fiskalkonservatismus	283
4.3.5.3	Gegenstrategien	284
4.3.6	Erwartungshaltung und Leistungsfähigkeit	285
4.3.6.1	Direkte Demokratie als Panazee?	286
4.3.6.2	Maßstäbe der komplexen Demokratietheorie	287
4.3.6.3	Potenziale der kommunalen Ebene	287
5	Zusammenfassung	290
5.1	Überprüfung der Hypothesen und methodische Reflexion	291
5.1.1	Verträglichkeit direkter und repräsentativer Demokratie	292
5.1.2	Direkte Demokratie als Nullsummenspiel?	294
5.1.3	Leistungen und Grenzen des Forschungsansatzes	297
5.1.3.1	Theoretische Konzeption	297
5.1.3.2	Empirische Untersuchung	299
5.1.3.3	Anknüpfungspunkte für weiterführende Untersuchungen	300

5.2 Direkte Demokratie im Fokus der Analyseansätze	301
5.2.1 Die komplexe Governance direkter Demokratie	301
5.2.1.1 Veränderung der Entscheidungsfindung durch direkte Demokratie	302
5.2.1.2 Kombination direkter Demokratie mit anderen Verfahren	304
5.2.1.3 Legitimität und Macht	305
5.2.1.4 Direkte Demokratie als institutionelle Ausnahme im parlamentarisch-repräsentativen System	306
5.2.2 Institutionalisierte Partizipation	308
5.2.2.1 Mehr Partizipation aufgrund größerer Partizipationsmöglichkeiten?	309
5.2.2.2 Mehrwert erweiterter Partizipation	311
5.2.2.3 Partizipation benötigt Normierung	313
5.2.3 Der Bürger als Vetospieler	314
5.2.3.1 Strukturkonservatismus	315
5.2.3.2 Mehrdimensionalität politischer Entscheidungen	318
5.2.3.3 Übereinstimmung politischer Entscheidungen mit den Präferenzen der Bevölkerung	319
5.2.3.4 Agenda Setting vs. Veto Power	321
5.2.3.5 Agenda Setting und informale Prozesse	325
5.3 Fazit und Ausblick	326
Anlagen	331
Verzeichnis der verwendeten Literatur	333
Verzeichnis der verwendeten Internetquellen	349

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Einteilung der Kommunalverfassungen vor der empirischen Untersuchung	56
Abbildung 1.2: Einführung in die Vetospieler-Theorie von Tsebelis	73
Abbildung 2.1: Abgrenzung von repräsentativer und direkter Demokratie	78
Abbildung 2.2: Typen von Sachabstimmungen nach Tsebelis	83
Abbildung 2.3: Direktdemokratische Verfahren im Überblick	91
Abbildung 3.1: Ausmaß direkter Demokratie und Grad der Verschuldung; Boxplot	175
Abbildung 3.2: Ausmaß direkter Demokratie und Grad der Verschuldung für 62 Vergleichsgemeinden; Boxplot	176
Abbildung 3.3: Einwohner und Grad der Verschuldung; Streudiagramm	178
Abbildung 3.4: Teilorte und Grad der Verschuldung; Streudiagramm	180
Abbildung 3.5: Ausmaß direkter Demokratie und Gemeindesteuern; Boxplot	189
Abbildung 3.6: Ausmaß direkter Demokratie und Entgeltfinanzierung; Boxplot	191
Abbildung 3.7: Ausmaß direkter Demokratie und Eigenfinanzierung; Boxplot	192
Abbildung 3.8: Ausmaß direkter Demokratie und Abhängigkeit vom Finanzausgleich; Boxplot	195
Abbildung 3.9: Ausmaß direkter Demokratie und Abhängigkeit vom Finanzausgleich für die 62 Vergleichsgemeinden; Boxplot	196
Abbildung 3.10: Ausmaß direkter Demokratie und Nettoersparnis für alle Gemeinden; Boxplot	201

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.11: Ausmaß direkter Demokratie und Nettoersparnis für 62 Vergleichsgemeinden; Boxplot	202
Abbildung 3.12: Ausmaß direkter Demokratie und Entschuldungsdauer für alle Gemeinden; Boxplot	203
Abbildung 3.13: Ausmaß direkter Demokratie und Entschuldungsdauer für 62 Vergleichsgemeinden; Boxplot	204
Abbildung 3.14: Konservative Struktur des Referendums	211
Abbildung 3.15: Progressive Struktur der Initiative	212
Abbildung 3.16: Direktdemokratische Verfahren und ihre strukturkonservative Wirkung	214
Abbildung 3.17: Vergleich der Beschlussfassung in der Gemeindevertretung und durch den Stimmbürger	215
Abbildung 3.18: Progressive Beschlussfassung in der Gemeindevertretung und durch den Stimmbürger	217
Abbildung 3.19: Einteilung der Kommunalverfassungen nach der empirischen Untersuchung	219
Abbildung 3.20: Beispiel für ein eindimensionales politisches Thema: Mehr direkte Demokratie?	228
Abbildung 3.21: Die Einführung einer weiteren Policy-Dimension am Beispiel der schwarz-grünen Koalition in Hamburg	230
Abbildung 3.22: Einführung einer weiteren Policy-Dimension durch den Agenda Setter	231
Abbildung 4.1: Wirkung des Gegenvorschlags im Falle einer öffentlichen Initiative	270
Abbildung 5.1: Zweidimensionales Konfliktlinienmodell der heutigen Parteiensysteme am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland	320

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Standardargumente zur direkten Demokratie	51
Tabelle 1.2:	Typologie moderner Beteiligungsverfahren	67
Tabelle 2.1:	Typen direktdemokratischer Verfahren nach Möckli	80
Tabelle 2.2:	Gemeindevertretung und -vorstand in Baden-Württemberg und im Aargau	86
Tabelle 2.3:	Direktdemokratische Institutionen und komplexe Demokratietheorie	103
Tabelle 2.4:	Vereinbarkeit direktdemokratischer Verfahren mit den Gestaltungsprinzipien der Demokratietypen nach Jung	106
Tabelle 2.5:	Logische Zusammenhänge zwischen direktdemokratischen Verfahren und Demokratietypen nach Jung	107
Tabelle 2.6:	Reinformen von Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie	118
Tabelle 2.7:	Praktische Zusammenhänge zwischen direktdemokratischen Verfahren und Demokratietypen nach Jung	123
Tabelle 2.8:	Verträglichkeit von direkter und repräsentativer Demokratie	127
Tabelle 3.1:	Gemeindeverfassungstypen in der Bundesrepublik Deutschland	141
Tabelle 3.2:	Veränderungen der Institute Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg	153
Tabelle 3.3:	Direktdemokratische Institutionen in Baden-Württemberg und im Kanton Aargau	155
Tabelle 3.4:	Bewertung der Kommunalverfassungstypen	157

Tabelle 3.5: Zulässige Themen für Bürgerentscheide in Baden-Württemberg und im Aargau	160
Tabelle 3.6: Anzahl der zu sammelnden Unterschriften und Fristen für öffentliches Veto und öffentliche Initiative	162
Tabelle 3.7: Direktdemokratische Offenheit der untersuchten Kommunalverfassungen	164
Tabelle 3.8: Berechnung der Gesamtverschuldung und des Verschuldungsgrades	174
Tabelle 3.9: Verschuldung im Verhältnis zum bereinigten Betriebshaushalt; Mittelwerte und Standardabweichung für alle Gemeinden	175
Tabelle 3.10: Verschuldung im Verhältnis zum bereinigten Betriebshaushalt; Mittelwerte und Standardabweichung für 62 Vergleichsgemeinden	176
Tabelle 3.11: Einwohner und Grad der Verschuldung	178
Tabelle 3.12: Teilorte und Grad der Verschuldung	180
Tabelle 3.13: Berechnung zum Anteil der Gemeindesteuern und Entgelte	187
Tabelle 3.14: Anteil der Gemeindesteuern am bereinigten Betriebshaushalt; Mittelwert und Standardabweichung	190
Tabelle 3.15: Anteil der Entgelte am bereinigten Betriebshaushalt; Mittelwert und Standardabweichung	191
Tabelle 3.16: Anteil der Eigenfinanzierung am bereinigten Betriebshaushalt; Mittelwert und Standardabweichung	192
Tabelle 3.17: Berechnung der Kennzahlen zur Abhängigkeit vom kommunalen Finanzausgleich	194
Tabelle 3.18: Anteil des Finanzausgleichs am bereinigten Betriebshaushalt; Mittelwert und Standardabweichung	196

Tabelle 3.19: Berechnung der Nettoersparnis und Entschuldungsdauer	199
Tabelle 3.20: Anteil Nettoersparnis am bereinigten Volumen des Betriebshaushalts; Mittelwert und Standardabweichung	201
Tabelle 3.21: Fiktive Entschuldungsdauer in Jahren für alle Gemeinden; Mittelwert und Standardabweichung	203
Tabelle 3.22: Fiktive Entschuldungsdauer in Jahren für 62 Vergleichsgemeinden; Mittelwert und Standardabweichung	205
Tabelle 3.23: Wahl- und Abstimmungsbeteiligungen der baden- württembergischen und aargauischen Vergleichsgemeinden (2000 bis 2010)	222
Tabelle 3.24: Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen in den Landkreisen der baden-württembergischen Vergleichsgemeinden (2004 und 2009)	223
Tabelle 3.25: Wahl- und Abstimmungsbeteiligungen der aargauischen Vergleichsgemeinden getrennt nach Gemeindeversammlungsgemeinden und Einwohnerratsgemeinden (2000 bis 2010)	224
Tabelle 3.26: Machtbeschränkende Wirkung direktdemokratischer Verfahren	226
Tabelle 4.1: Intensität der Betroffenheit und Mehrheitsentscheidungen	242
Tabelle 5.1: Hypothesenübersicht	296
Tabelle 5.2: Agenda Setting und Veto Power	324