

Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Demokratie



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

Keynote

Konferenz „Kommunen und Demokratie“

01. September 2018, Erfurt

PD Dr. Björn Egner

Institut für Politikwissenschaft
Technische Universität Darmstadt

Vortragsstruktur

1. Kommunen: ein Paradies für Demokraten
2. Deutschland: institutionelle Vielfalt im Föderalismus
3. Formen lokaler Demokratie
4. Kommunen unter Druck
5. (Kontroverse) Vorschläge



1. Ein Paradies für Demokraten

- Betroffenheit für Bürger von lokalen Entscheidungen hoch
- lokale Zuständigkeit für die meisten lebensweltlichen Situationen

- kurze Wege zu Entscheidungsträgern
- Schwellen zum „Mitmachen“ vergleichsweise niedrig
- Möglichkeit zum schnellen Feedback
- Effekte des Engagements nachvollziehbar

- „Schule der Demokratie“
- „Testlabor“ für politische Konstellationen
- „Innovationslabor“ für Sachpolitiken

2. Deutschland: Institutionelle Vielfalt

- wesentlich: Artikel 28 GG
 - Festschreibung der demokratisch gewählten Vertretung
 - Garantie der kommunalen Selbstverwaltung
 - Zuschreibung einer wirtschaftskraftbezogenen Steuerquelle

- in den Ländern weitere Verfassungsbestimmungen, i.d.R.
 - Garantie der kommunalen Selbstverwaltung
 - Festschreibung der Kommunen als Träger der örtlichen Verwaltung
 - Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben durch das Land
 - gelegentlich: Elemente der Kommunalverfassung

- weitere Regelung durch Einfachgesetze der Länder, u.a.
 - Gemeinde-/Landkreisordnung (GO/LKO)
 - Kommunalwahlgesetz (KWG)

Die Janusköpfigkeit der Gemeinden



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

1. Übertragene Aufgaben: Ausführung staatlicher Entscheidungen

- Ausweisdokumente, Melderegister
- Durchführung von Bundestagswahlen etc.
- Gefahrenabwehr (Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz)
- Bauaufsicht, Sozialhilfe, Wohngeld

2. Selbstverwaltung

- Spielplätze, Schwimmbäder, Grünanlagen
- Kinderbetreuung, Schulen
- Wasser, Abwasser, Energie, Abfall, Nahverkehr
- Stadtplanung, Baugenehmigungen

3. Formen lokaler Demokratie

repräsentative / elektorale Demokratie

- Gemeinderatswahlen, Bürgermeisterwahlen, weitere Wahlen (Stadtbezirke, Beiräte)

plebiszitäre Demokratie

- Bürgerbegehren
Bürgerentscheid

partizipative Demokratie

- Bürgerversammlung,
Bürgerhaushalt
- Runder Tisch, Nutzerbeirat,
Befragung, Planungszelle uvm.

3.1.1 Gemeinderatswahlen

vorherrschendes Bild:

- Verhältniswahl mit offenen Listen (Kumulieren und Panaschieren)
- niedrige bzw. keine Mindeststimmanteile für Sitze
- Angebotsvielfalt, breite Informationen über Kandidat/innen
- niedrige formale Hürden für die Kandidatur

Sonderformen, Spezifika:

- Mehrheitswahl bzw. Mischsystem
- starre Listen mit Vorzugsstimme(n)
- mehrfache Kandidatur („Vorkumulieren“)

sehr breite Differenzierung bei der Zahl der Mandate (3 bis 93)

3.1.2 Bürgermeisterwahlen

vorherrschendes Bild:

- absolute Mehrheitswahl (1. Wahlgang plus ggf. Stichwahl)
- parteigestützte Kandidat/innen und/oder Einzelbewerber/innen
- breite Informationen über Kandidat/innen
- niedrige formale Hürden für die Kandidatur

Sonderformen, Spezifika:

- gelegentlich nur relative Mehrheitswahl (ein Wahlgang)
- verbundene Bürgermeister- und Ratswahl
- unterschiedlich lange Amtszeiten
- unterschiedlich starke Kompetenzen
- sehr unterschiedliche Regeln für die Abwahl

3.2 Plebiszitäre Demokratie

vorherrschendes Bild:

- Bürgerbegehren durch Unterschriftensammlung
- Bürgerentscheid durch formale Abstimmung
- entscheidende vs. rückentscheidende (kassatorische) Begehren

Sonderformen, Spezifika:

- Hürden zur Einleitung
- Quoren für den Erfolg
- Voraussetzungen für die Formulierung
- Einschluss- vs. Ausschluss-Kataloge

3.3 Partizipative Demokratie

vorherrschendes Bild:

- regelmäßige Informationsveranstaltungen (tw. obligatorisch)
- öffentliche Rechenschaftslegung (Webseiten)
- Beteiligung „sachkundiger Bürger“
- Befragungen / Feedback bei öffentlichen Dienstleistungen

Sonderformen, Spezifika:

- Beteiligungssatzungen (Selbstverpflichtung der Gemeinderäte)
- Bürgerhaushalt (sehr unterschiedliche Verankerung)
- stark auf Einzelfälle zugeschnittene Verfahren

Ein Paradies mit Abstrichen (I)

Gemeinderäte:

- Wahlverfahren teils sehr kompliziert (Stimmzettel in Tapetengröße)
- Wiederkehr der lokalen Honoratiorenparlamente
- starke Fragmentierung der Gemeinderäte

Bürgermeister:

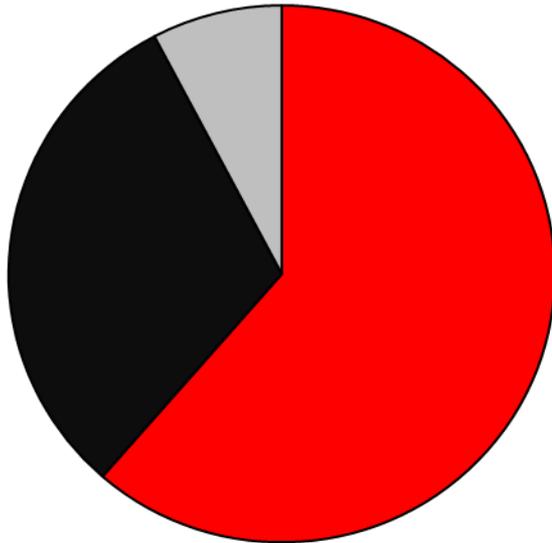
- Tendenz zum „lokalen Präsidialismus“ (Verbreitung des „city boss“)
- teils zuwenig bzw. keine Kandidaten (unattraktives Amt)
- hohe Wiederwahlquoten („Platzhirsche“)

gemeinsame Probleme:

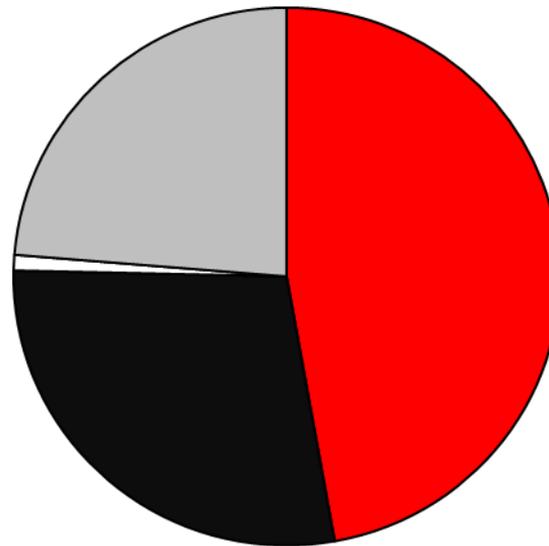
- schwindende Bindungswirkung / Strahlkraft der Parteien
- Repräsentativitätslücken

Siegeszug der Unabhängigen BM (Hessen)

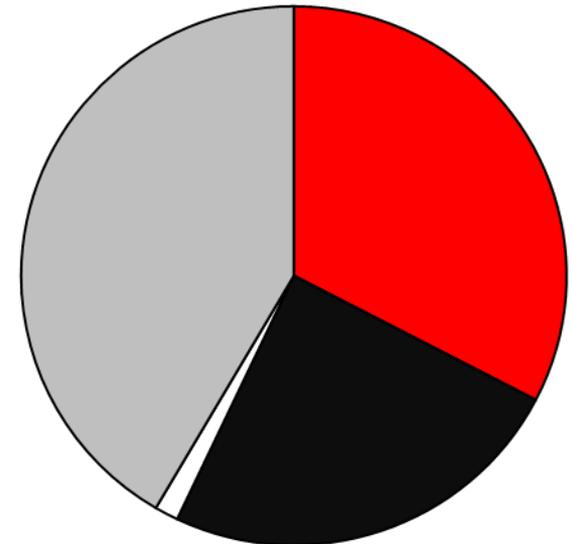
1992



1999



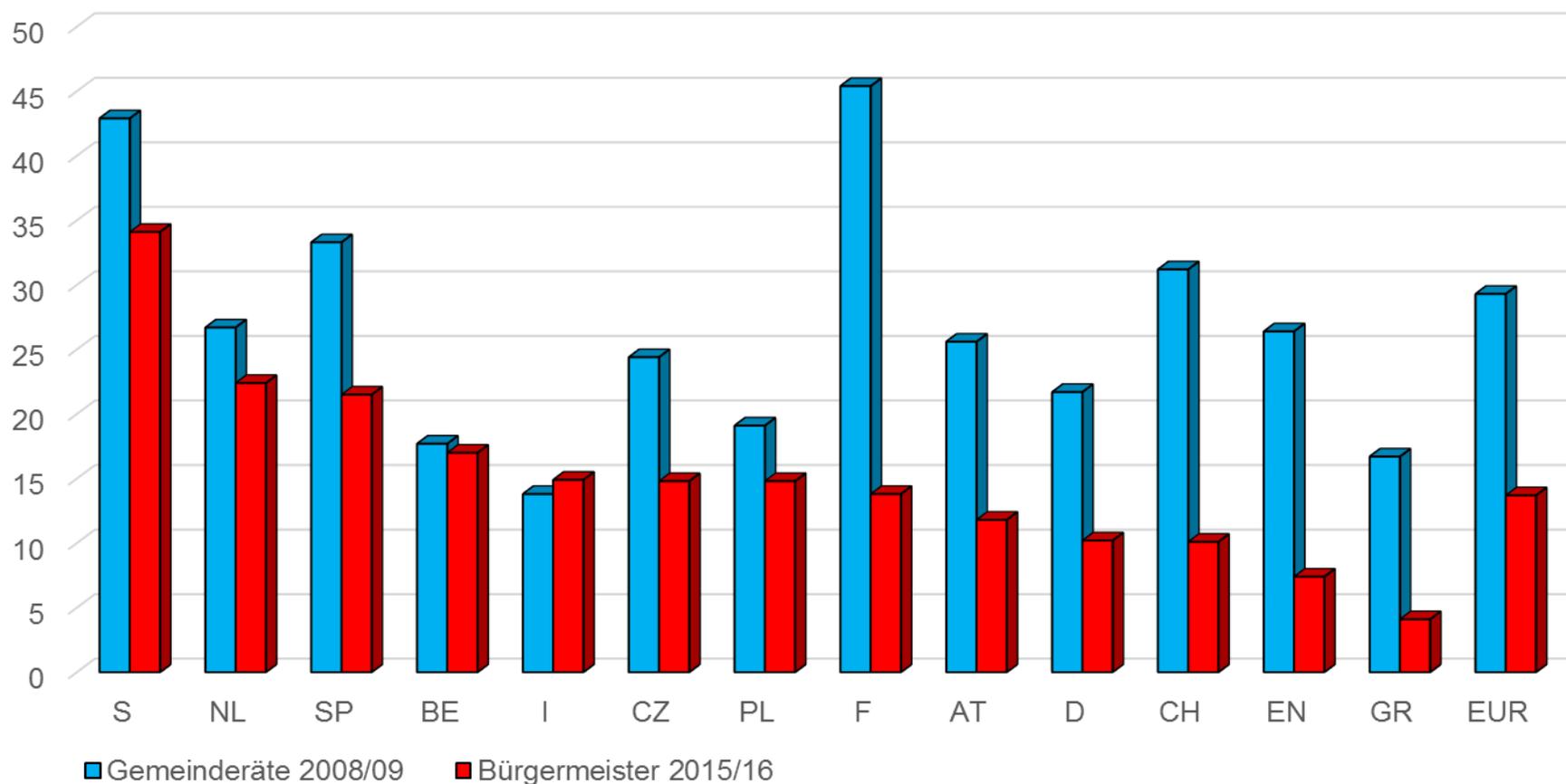
2017



■ SPD ■ CDU
□ Sonstige ■ EB, WG

Unterrepräsentanz von Frauen

Anteil (%) in Gemeinden >10.000 Einwohner/innen



Quellen: Heinelt et al. 2018; Egner et al. 2013

Ein Paradies mit Abstrichen (II)

plebiszitäre Demokratie:

- formale Hürden, Mobilisierungsbias (Bevölkerungs- / Zeiteliten)
- bremsende Gemeinderäte (Machtverlust)
- Instrumentalisierung durch anderes Organ bzw. Parteien
- Immunisierung gegen plebiszitäre Entscheide (Ausgliedern)

partizipative Demokratie:

- Mobilisierungsbias (Bevölkerungs- / Zeiteliten)
- „Populismusgefahr“ / Problem gut organisierter Minderheiten

gemeinsame Probleme:

- Desillusionierungseffekt beim Scheitern
- „Aufsaugen“ von Personal durch das politische System

4. Kommunen unter Druck

Warum sind die Kommunen unter Druck?

- Institutionenreformen in den 1990er Jahren
- Finanzverfassung (Dauerproblem)
- Verwaltungs- / Dienstleistungsreformen (1990er bis heute)

4.1 Institutionenreformen

- Siegeszug der süddeutschen Ratsverfassung
 - Einführung des direkt gewählten Bürgermeisters
 - Einführung von Kumulieren/Panaschieren, Wegfall der %-Hürden
 - Einführung von Bürgerbegehren/-entscheid
 - zusätzlich: Verkleinerung der Räte
- Machtzuwachs des Bürgermeisters vs. Attraktivität des Amtes
- Übermacht der Verwaltung
- Taktieren mit Bürgerbegehren/-entscheid

Sorge aus politisch-gesellschaftlicher Perspektive:
Anzeichen der Ermüdung der Demokratie?

Ketzerisch:

Verwaltungsfachleute sind ohnehin die besseren Politiker!

4.2 Finanzverfassung

- Kommunaler Finanzausgleich in den Ländern als ungeliebte Aufgabe
- Übertragung von Aufgaben mit erheblichem Risiko (Beispiel KdU)
- Nutzen und Risiken indikatorgestützter Mittelverteilungssysteme
- Problem des „finanzpolitischen Schweinezyklus“
- Problem der Kassenkredite / die Vergeblichkeitsfalle
- Problem der kommunalen „Rettungsschirme“
- Drohung mit dem Aufsichtsrecht (Extremfall: Staatsbeauftragter)

Sorge aus staatstheoretisch-ordnungspolitischer Perspektive:

Können die Kommunen die Pflichtaufgaben noch erfüllen?

Ketzerisch:

Für Pflichtaufgaben tun es auch Regionalbüros des Landes.

4.3 Verwaltungs-/Dienstleistungsreformen

New Public Management-Reformen, im Vordergrund: Effizienzorientierung

- Abwägen von freiwilligen/pflichtigen Dienstleistungen (i.S. von Effizienz)
- Ausdünnung des Dienstleistungsangebots
- Ausgliederung, Privatisierung, Public-Private Partnerships
- Trennung von Politik (Was) und Verwaltung (Wie)
- Begriffsmanagement: Bürger → Kunde, Dienstleistung → Produkt
- Vermeidung des „Durchgriffs“ der Wähler in die ausgelagerten Dienste

Sorge aus politisch-gesellschaftlicher Perspektive:

Wie kann ich noch beeinflussen, was passiert?

Ketzerisch:

Es läuft doch ohnehin alles „automatisch“.

5. (Kontroverse) Vorschläge

- Reform der Fiskalverfassung(en)
 - Bedarfsorientierung statt Leistungsorientierung
 - mehr Spielraum für Kommunen
 - Eindämmung der Steuerentlastungsspiralen

- Beschränkung negativer Managementreformen
 - Rekommunalisierung, Stärkung von Gemeinden als Anbietern
 - Attraktivitätssteigerung der Laufbahnen im Öffentlichen Dienst

- Stärkung der Demokratie in den Gemeinden
 - stärkere Kontrollrechte der Gemeinderäte
 - Unterstützung der Gemeinderäte in fachlicher Hinsicht
 - mehr Komponenten kollegialer Führung
 - stärkere Unterstützung bei plebisizitären / partizipativen Verfahren