

# 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:

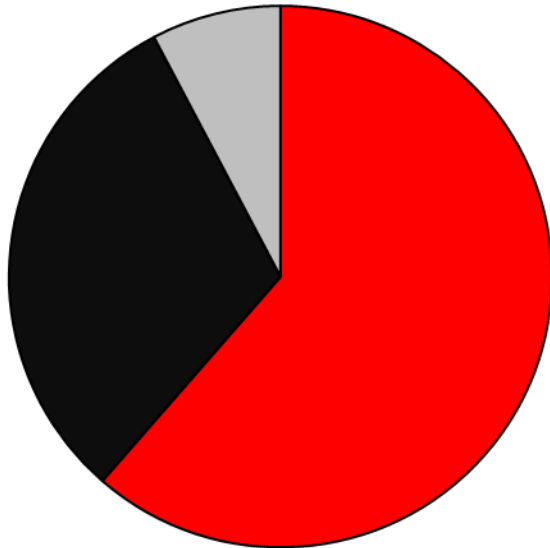
- Tendenz zum „lokalen Präsidialismus“ (Verbreitung des „city boss“)
- teils zuwenig bzw. keine Kandidaten (unattraktives Amt)
- hohe Wiederwahlquoten („Platzhirsche“)

## gemeinsame Probleme:

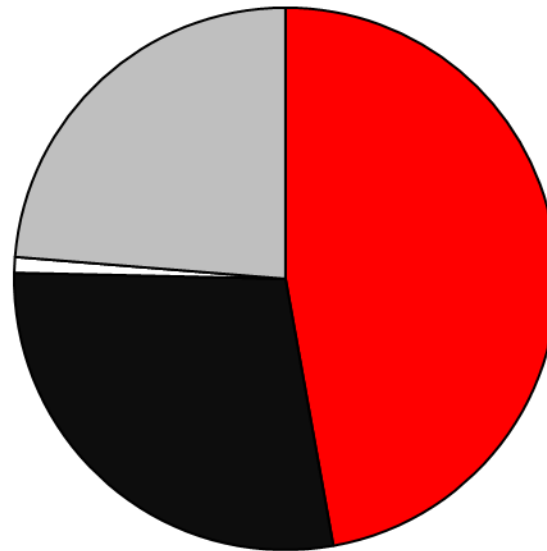
- schwindende Bindungswirkung / Strahlkraft der Parteien
- Repräsentativitätsslücken

# Siegeszug der Unabhängigen BM (Hessen)

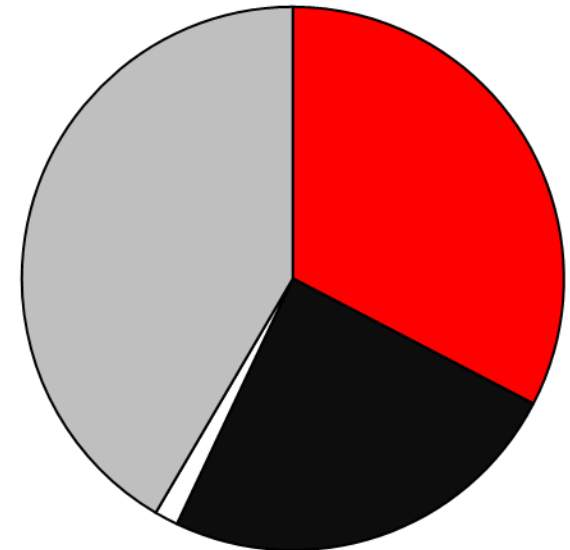
1992



1999



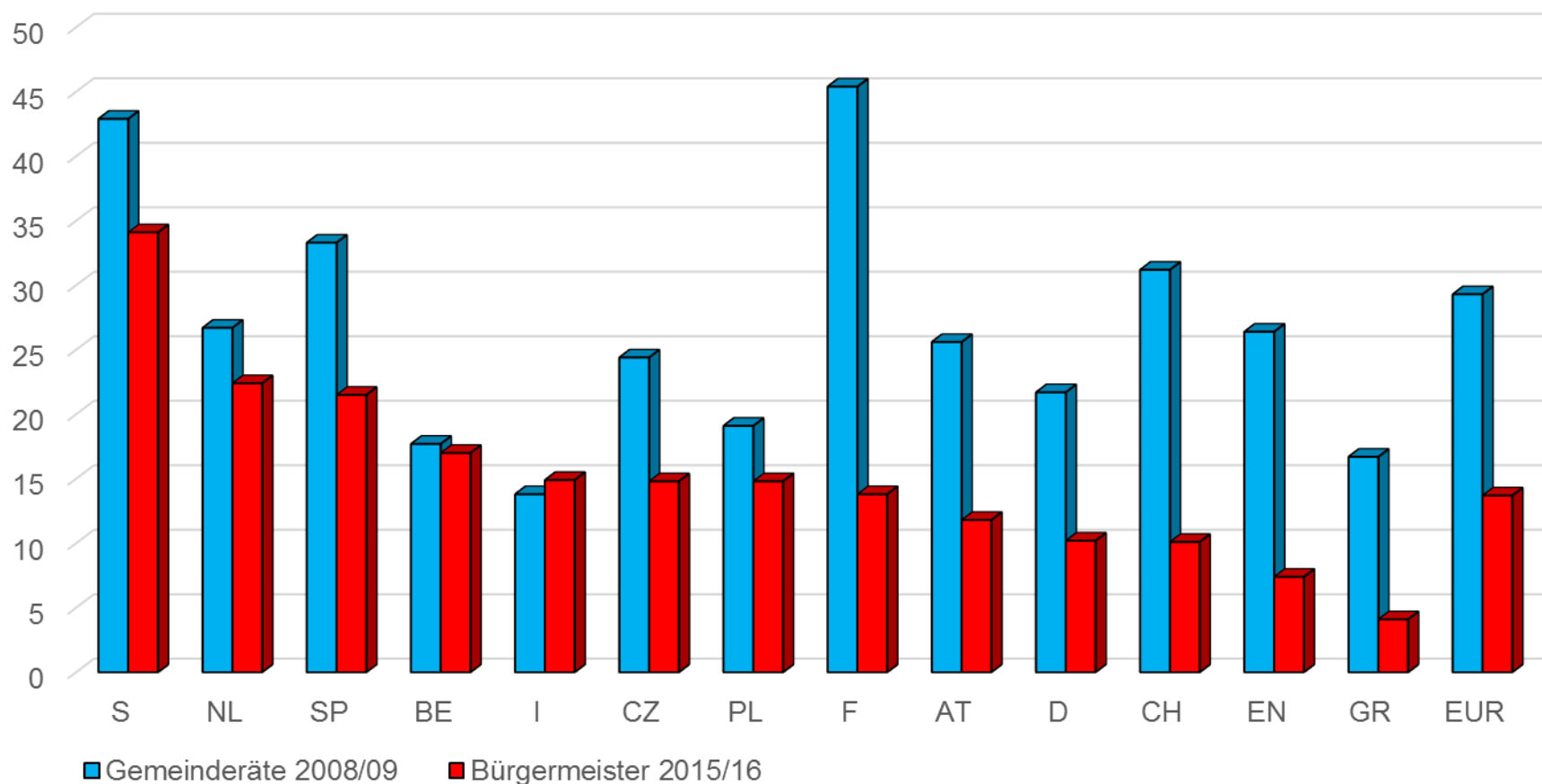
2017



■ 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 plebiszitären / partizipativen Verfahren