

Die Bedeutung der Kommunen für die Demokratie

Prof. Dr. Andreas Kost

Landeszentrale für politische Bildung NRW,

Universität Duisburg-Essen

Deutschland und – pathetisch anmutend – die Welt stehen vor großen Herausforderungen. Diese spiegeln sich zurzeit am offensichtlichsten beim Thema „Corona“ wider, welches wie ein Brennglas auf damit einhergehende Entwicklungen und Probleme wirkt. Und die Nationalstaaten ringen permanent mit großen Themen. Um nur einige zu nennen: Klimaschutz, Integration, Demokratie, Gesundheit, Bildung, Mobilität, Kampf gegen Radikalisierungen. All diese Bereiche fordern die Demokratie bzw. die demokratischen Systeme heraus. Gleichwohl basiert die Demokratie in Deutschland auf starken Fundamenten.

Aber darauf können weder Politik noch Zivilgesellschaft allein bauen. Es bedarf unter anderem überzeugender, abgestimmter politischer Entscheidungen sowie der Bereitschaft in der Gesellschaft, für das demokratische Gemeinwesen einzustehen. An Problemlösungen gemeinschaftlich heranzugehen, wird dabei eine zunehmend wichtigere Fähigkeit. Die Gewinnung demokratisch geprägter Handlungskompetenz kann durch gemeinsam errungene bzw. erarbeitete Lösungen sowie durch vielfältige und inklusive Formen der politischen Partizipation geschehen.

Und hier kommt die kommunale Ebene ins Spiel: In der Gemeinde können die Bürgerinnen und Bürger in einem breiten Maße Demokratie praktisch einüben. Wieso? Die örtlichen Verhältnisse gelten als *überschaubar*, die Problemlagen als noch *durchschaubar*, die Entscheidungsprozesse als unmittelbar *beeinflussbar* sowie Maßnahmen der Kommunalpolitik und Anwendungen des Kommunalrechts als persönlich *erfahrbar*. So wird den Gemeinden eine unverzichtbare Rolle als Ansprechpartner zugewiesen und die Notwendigkeit einer konkreten Bürgerbeteiligung eingefordert, in der die Gemeinde Beteiligungsmöglichkeiten anbietet, welche jeder Einzelne nachfragen kann. Und wenn es dabei gut läuft, entsteht zwischen (Kommunal-)Politik und Bürgerinnen und Bürgern etwas ziemlich Wichtiges, was als Bürgernähe bezeichnet werden kann.

Wenn Kommunalpolitik wichtig ist, ist es auch von Bedeutung, dass die Kenntnisse über Kommunalpolitik verbreitet werden. Aber nicht nur Das: Die Bürgerinnen und Bürger, ob jung oder alt, sollen die Vorgänge vor Ort, die um sie herum geschehen, verfolgen und kritisch beurteilen können. Keine Frage, ein „Initiativzentrum für politische Bildung und kommunale Demokratie“ ist dafür bestens geeignet! Und es geht noch darüber hinaus: Die Bürgerinnen und Bürger sollen auch ihrer Wahlmöglichkeit nachkommen können und sich in die kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einmischen – wann immer sie es für notwendig erachten. Denn Beteiligungsmöglichkeiten gibt es in den Kommunen in der Tat viele (im Gegensatz zu Bund und Land).

Der Aufgabenkatalog der Gemeinden ist heute stark ausdifferenziert. Da Gemeinden gut und vor allem problem- und bürgernah arbeiten sowie flexibel reagieren sollen und vorgegebene staatliche Normen und

Vorgaben angemessen auf den Einzelfall anwenden können, erledigen sie nicht nur die Aufgaben ihres eigenen Wirkungskreises, sondern auch staatliche Aufgaben von Land und Bund.

Und die kommunale Ebene kann durchaus als Schrittmacherin für eine demokratische und sich weiter entwickelnde Bürgerbeteiligung angesehen werden. Einige Fragen und Antworten sollen hierzu in diesem Zusammenhang kurz angerissen werden:

- Kann eine funktionierende Bürgerbeteiligung zu einer nachhaltigen demokratischen Entwicklung beitragen?

Die demokratischen Institutionen scheinen nur noch in einem abnehmenden Maße in der Lage zu sein, Aufmerksamkeit, Interesse, Vertrauen und Unterstützungsmotive der Bürgerinnen und Bürger auf sich zu ziehen. Die Besorgnis ist zumindest nicht unbegründet, dass eine abnehmende „demokratische Integration“ der Bürgerinnen und Bürger einen Sammelplatz für populistische Mobilisierung schafft. Meines Erachtens sind heute Gegengewichte nötig, die eine stärkere Mitsprache der gesellschaftlichen Kräfte ermöglichen, das bürgerschaftliche Engagement stärken und so die Lern- und Konsensfähigkeit des politischen Systems angesichts der Flut neuer Probleme und Krisen sichern helfen. Volkssouveränität und Gewaltenteilung – diese beiden Prinzipien der Demokratie sind es, deren gegenwartsgerechte Fortentwicklung heutzutage funktionierende kommunale Bürgerbeteiligungen erforderlich macht und zudem die Einführung einer bundesdeutschen Volksgesetzgebung in Betracht ziehen sollte. Für die verschiedenen Spielarten außerparlamentarischer Bürgerbeteiligung

würde die Einführung der Volksgesetzgebung eine beachtliche Erweiterung ihrer Einflussmöglichkeiten bedeuten und damit auch mehr Nachhaltigkeit produzieren.

Unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten, dass Bürgerinnen und Bürger die Quelle politischer Legitimation sind, eine Kontrolle der Repräsentanten damit ermöglichen und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger für Demokratie unverzichtbar ist, können Elemente kommunaler Bürgerbeteiligung oder direktdemokratische Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid das politische System entlasten. Es gibt selbstverständlich auch attraktive informelle Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene, welche die politische Landschaft bereichern. An dieser Stelle seien nur die beliebter werdenden Bürgerräte oder das interessante kommunale Online-Beteiligungstool „Consul“ erwähnt (findet z.B. in Castrop-Rauxel und Detmold bereits Anwendung). Input- als auch Output-Seite des politischen Systems erfahren damit auf jeden Fall ein Mehr an politischer Legitimation.

- Welche Rolle können Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bei der Vermittlung von Bürgerbeteiligung einnehmen?

Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sind schon erst einmal qua Amt die obersten kommunalen Repräsentanten und vertreten Rat und Gemeinde nach außen. Hinzu kommt, dass sie für die innere Organisation der Gemeindeverwaltung, die Geschäftsverteilung, die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung und grundsätzlich auch für die Erledigung der übertragenen staatlichen Aufgaben eigenverantwortlich zuständig sind. Da sie in der Regel eine prägende Gestaltungskraft auf

den kommunalen Entscheidungsprozess ausüben, können sie auch eine akzentuierte Rolle bei der Vermittlung von Bürgerbeteiligung ausüben. Der persönliche Erfolg der Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern hängt schließlich nicht selten davon ab, ob sie über die Eigenschaft der Bürgernähe, dazu zählen z.B. offenes Auftreten, Redegewandtheit und Glaubwürdigkeit, verfügen. Und solche persönlichen Attribute würden für jeden Bürgerbeteiligungsprozess hilfreich sein.

Wenn Bürgermeister die Welt regieren würden ...

Weltweit leben bald 80 Prozent der Bevölkerung in Ballungsgebieten. In den Städten wird die Zukunft entschieden. Das Regionale und das Globale verschmelzen zum „Glokalen“. Und die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sind es, die Weltoffenheit und Ökologie machtpolitisch vor dem Neo-Nationalismus retten. In den USA hatten Bürgermeister für ihre Städte neue CO₂-Ziele gesetzt, gegen Donald Trumps Klimapolitik. In Polen sind liberale Städte ein Bollwerk gegen die rechtspopulistische Regierungspartei PIS. In Istanbul könnte ein Bürgermeister Präsident Erdogan gefährlich werden (*Dettling 2020*).

Die neue „glokale Demokratie“ hat ihre Wurzeln in der alten antiken Demokratie und setzt wie diese auf Volksnähe und Demokratie von unten. Im Nahraum des Städtischen ist Demokratie eben noch unmittelbar und erfahrbar.

2016 tagte zum ersten Mal das Global Parliament of Mayors, das Weltparlament der Bürgermeister, das von dem 2017 verstorbenen

bedeutenden amerikanischen Politikprofessor Benjamin R. Barber initiiert wurde: ein weltweit vernetzter Zusammenschluss von Stadtoberhäuptern großer Metropolen. Bereits beim ersten Treffen waren Repräsentanten und Repräsentantinnen für etwa 200 Millionen Menschen versammelt.

Mit seinem Bestseller „If Mayors Ruled the World“ startete Barber einen neuen globalen Diskurs über die Zukunft der Demokratie. Zentraler Auslöser des Weltparlaments der Bürgermeister war die gemeinsame Erkenntnis: Stadtpolitik ist effektiver und zukunftsorientierter als nationale Politik. Barber stellt in seinem Buch die Funktionalität des Nationalstaates als politische Einheit angesichts der Herausforderungen und Probleme einer globalisierten Welt infrage: Da sich Staaten durch ihre Grenzen definieren, sind sie nicht in der Lage, die globalen Probleme zu lösen, die keine Grenzen kennen (*Barber 2013*).

Städte sind auch deshalb motivierter, globale Probleme zu lösen, weil sie schneller deren Opfer werden können. Ein Beispiel liefert der Klimawandel: 80 Prozent der CO₂-Emissionen kommen aus den Städten, 90 Prozent der Städte weltweit liegen am Meer, an einem See oder Fluss. Wer mag da keinen Zusammenhang erkennen? Während die Klimapolitik auf nationaler Ebene meist ein Thema unter vielen ist, spielt sie sich in den Städten vor der eigenen Haustür ab. Viele Städte sind sich zudem international ähnlicher bei Umwelt-, Wohnungs- und sozialen Fragen als auf nationaler Ebene. So haben sich die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen von London, Paris, Los Angeles, Kopenhagen, Barcelona, Mexiko-Stadt und Mailand dazu verpflichtet, ab 2025 nur noch Elektrobusse zu kaufen. Bis 2030 wollen sie weitgehend emissionsfrei sein (*Dettling 2020*).

Ein Blick nach Nordrhein-Westfalen ...

Der Typus des hauptamtlichen Bürgermeisters übt auch in Nordrhein-Westfalen in der Regel eine prägende Gestaltungskraft auf den kommunalen Entscheidungsprozess aus. Seine unmittelbare demokratische Legitimation bezieht das Amt durch seine Direktwahl. Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sind die höchsten politischen Repräsentanten und Repräsentantinnen in Deutschland, die direkt gewählt werden. Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten, die Bundeskanzlerin oder auch der Bundespräsident wurden und werden nicht direkt gewählt.

So lohnt sich an dieser Stelle ein kleiner Rückblick auf die NRW-Kommunalwahl 2020 und insbesondere auf die gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.

Die allseits prägende Corona-Pandemie des Jahres 2020 führte bei der Kommunalwahl zwar zu einem signifikanten Anstieg der Briefwähler mit einem Anteil von 42,8% (2014: 25,6%), aber ansonsten stieg die gesamte Wahlbeteiligung von 50% 2014 nur leicht auf 51,9% an. Nach der Kommunalwahl 2020 hat sich gezeigt, dass die CDU zwar die dominierende Bürgermeisterpartei in NRW geblieben ist, aber das Bild der Bürgermeister und Oberbürgermeister ist insgesamt heterogener und bunter geworden. Erstmals gibt es in Großstädten über 100.000 Einwohner zwei Oberbürgermeister jenseits von SPD und CDU: Katja Dörner in Bonn und Sybille Keupen in Aachen von den Grünen und den von einer Wählergruppe nominierten Bürgermeister Norbert Morkes aus Gütersloh.

Auch wenn 2020 ca. 85% der kandidierenden CDU-Bürgermeister, 80% der SPD-Bürgermeister und 75% der Bürgermeister, die als Einzelbewerber antraten, wiedergewählt wurden (vgl. Holtkamp/Garske 2020), verbesserten sich die Aussichten parteiloser und unabhängiger Kandidatinnen und Kandidaten. Sie dokumentierten mit einem Ergebnis von über 18 Prozent gewählter parteiunabhängiger Bürgermeister, dass sie insbesondere in kleineren Städten und Gemeinden eine herausgehobene Rolle spielen und die örtlichen Parteiensysteme auflockern. Bei den Stichwahlen ließ sich gleichwohl erkennen, dass Amtsinhaber bei Wahlsiegen seltener noch einmal eine „Wahlehrenrunde“ antreten brauchten, auch wenn beispielsweise der Anteil der in der Stichwahl wiedergewählten SPD-Bürgermeister mit 25,9% deutlich höher war als bei CDU-Bürgermeistern (9,8%) (Gehne 2020: 7f.). Neue SPD-Bürgermeister, Einzelbewerber und Sonstige ohne Amtsbonus wurden dagegen überwiegend in den Stichwahlen gewählt, wobei dieser Effekt jedoch nicht neu ist (Gehne 2008: 210). Eine vergleichbare Bedeutung wie bspw. die parteiunabhängigen Bürgermeister in Baden-Württemberg erreichen die Unabhängigen in Nordrhein-Westfalen jedoch nicht. Erkennbar war auch der leichte Trend einer Zunahme von Mehrfachnominierungen für die Wahlsieger. Insgesamt sind die Wählerinnen und Wähler in Nordrhein-Westfalen noch beweglicher geworden, und die Profil- bzw. Kandidatenorientierung, inklusive des Amtsbonus, hat sich letztlich für die Direktwahl der Bürgermeister als stärkster Erklärungsfaktor herauskristallisiert. Die Abwahl von Amtsinhabern bleibt die Ausnahme. Die Corona-Krise hat im Übrigen nicht wirklich eine bedeutende Rolle bei der Wahl des wichtigsten Personenamtes auf kommunaler Ebene gespielt. Und das ist dann doch auch schon mal eine gute Nachricht.

Ausblick und Entwicklungen ...

Zieht man ein Zwischenfazit und wagt gleichzeitig einen Ausblick auf die deutsche Kommunalpolitik, lässt sich ein Grundaspekt nicht wegdiskutieren: Städte und Gemeinden müssen immer wieder auf neue Herausforderungen reagieren. Die aktuelle Corona-Pandemie führt eine Vielzahl von Kommunen in Deutschland an die Grenzen ihrer Bewältigungskapazitäten, lässt aber auch erkennen, dass gerade die Kommunalverantwortlichen sowie die zahlreichen ehrenamtlich Tätigen ein starkes demokratisches Fundament unseres Gemeinwesens darstellen. Dafür benötigen die Kommunen eine ausreichende Finanzausstattung durch den Bund und die Länder! Vielleicht ist es an der Zeit, in jedem Bundesland eine zweite Kammer ähnlich dem Bundesrat einzuführen. Darin sollten alle Kommunen des Landes zumindest indirekt vertreten sein – ausgestattet mit einem Vetorecht für Landesgesetze, die zur Umsetzung der Kommunalverwaltungen oder der Kommunalfinanzen bedürfen.

Ferner sind weitere Entwicklungen zu beobachten: So ist eine Entwicklung zur Dominanz des Bürgermeisters zu beobachten, die erweiterte Steuerungspotenziale und effizienteres wie auch nachhaltigeres Wirtschaften beinhalten kann. Flankiert wird diese Tendenz mit der Einführung von Referenden als einem weiteren direktdemokratischen Element in die Gemeindeordnungen, und zwar inzwischen flächendeckend. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wurden in allen Flächenstaaten eingeführt. Überall kann jetzt die Bürgerschaft entscheidend anstelle des Rates treten. Das ist nicht unbedingt als Entwicklung hin zur plebiszitären Demokratie auf Gemeindeebene zu interpretieren. Vielmehr hat der Rat lediglich Konkurrenz bekommen, was

ihn zwingt, besser zu werden, d.h. auch sich stärker an den Wünschen der Wählerschaft zu orientieren. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als direktdemokratische Elemente tragen so ihren Teil dazu bei, die repräsentative Demokratie auf Gemeindeebene in ihrer Funktionsfähigkeit zu verbessern.

Die Zukunft der Demokratie ...

Die Zukunft der Demokratie ist lokal und urban. Die globalen Städte und ihre Bürgermeister und Bürgermeisterinnen formen die soziale und ökologische Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts. Ihre Themen sind die großen Fragen unserer Zeit: Klimaschutz, Integration und Zusammenhalt, Demokratie, Gesundheit, Bildung, Mobilität – und der Kampf gegen Populismus und Extremismus.

Städte, die auf Beteiligung, Lebensqualität und Offenheit nach außen setzen, haben glücklichere Bürgerinnen und Bürger, sind wirtschaftlich erfolgreicher und sozial innovativer. Im Lokalen werden die Muster der Politik von morgen entwickelt: bürgernah, pragmatisch-unideologisch und gleichzeitig kosmopolitisch. Eben global. Die Revitalisierung der Demokratie liegt in den Händen der Kommunen.

Literatur:

Benjamin R. Barber: If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities, New Haven 2013

Daniel Dettling: Die Zukunft ist „glokal“, in: <https://www.obm-zeitung.de>,
2020

David H. Gehne: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen,
Wiesbaden 2008.

David H. Gehne: Bürgermeisterwahlen in NRW 2020. Mehr Kontinuität
als Wandel bei der Corona-Wahl, in: [Regierungsforschung.de](https://www.regierungsforschung.de). Das
wissenschaftliche Online-Magazin der NRW School of Governance,
Duisburg 2020.