

Demokratieerosion von unten?

Die Kommunalpolitik, die Schule der repräsentativen Demokratie, höhlt sich selbst aus!

Bereits mit der Pauluskirchenverfassung wurde 1848 die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und ihrer Verbände grundrechtlich fixiert. Seit nunmehr über 150 Jahre hat sich die kommunale Selbstverwaltung in ihren Grundmustern bewährt und maßgeblich zur Ausgestaltung der demokratischen Verfasstheit unseres Staates beigetragen. Stadt- und Gemeinderäte, Kreistage und andere Organe verfasster Gebietskörperschaften werden häufig und gern als Wiege oder Schule der repräsentativen Demokratie bezeichnet. Nirgendwo ist die Beziehung der Bürgerinnen und Bürger zu ihren demokratisch gewählten VertreterInnen näher und direkter als auf der kommunalen Ebene, denn dort wirken sich politische Entscheidungen unmittelbarer auf die Gestaltung des Lebensumfeldes und des örtlichen Miteinanders aus. Und dennoch verliert die repräsentative Demokratie nirgendwo stärker und schneller an Zustimmung und damit Legitimation als vor Ort.

Wahlen und Demokratie hängen eng zusammen, mehr noch: Ohne regelmäßige Wahlen gibt es keine Demokratie. Seit 3 Jahrzehnten ist mit Ausnahme bei Europawahlen die Beteiligung an Wahlen in der BRD kontinuierlich rückläufig. Auch wenn zunächst widersprüchlich erscheinend, ist dabei Realität: „Je näher die politische Ebene, desto geringer die Wahlbeteiligung“. Die Beteiligung an Bundestagswahlen liegt konstant höher als bei Landtagswahlen und bei Landtagswahlen höher als bei Kommunalwahlen. Vor diesem Hintergrund ist die These „Die Kommune ist Schule oder gar Wiege der Demokratie“ eine Glorifizierung einiger kommunalpolitischer Protagonisten, die nicht zur Kenntnis nehmen (wollen?), dass bei Wahlen auf Gemeinde- und Kreisebene die Beteiligung in den letzten Jahren bereits mehrfach unterhalb 50% lag, und die Politik- und Wahlforschung den Abwärtstrend auch für die in den nächsten Jahren stattfindenden Kommunalwahlen prognostizieren.

Der Versuch, die Attraktivität der Wahlen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden über Personifizierung zu steigern, indem die Besetzung der Chefsessel der Rat- und Kreishäuser in Direktwahl der BürgermeisterInnen und Landräte entschieden wird, hat nur zu einem kurzfristigen Aufhalten des Trends geführt. Seit einigen Jahren verfolgen insbesondere die sogenannten Volksparteien von daher die Abschaffung der Stichwahl, d.h. eines 2. Wahlgangs, der erforderlich wird, wenn bei der Direktwahl im ersten Anlauf keine absolute Mehrheit zustande kommt. Diese demokratiefeindliche Ohnmachtreaktion wird u. a. damit gerechtfertigt, dass die geforderten Beteiligungsquoten an den Stichwahlen vielfach nicht mehr erreicht werden. Bei diesem Ansinnen bleibt aber unberücksichtigt, dass das die Legitimation der Direktgewählten massiv schwächt, deren Führungsauftrag - je nach Konkurrenzsituation bei der Direktwahl - so mitunter nur auf einer Wählerunterstützung von 20% oder gar darunter basiert. Einige Bundesländer, darunter NRW, haben das inzwischen erkannt und beabsichtigen, die Abschaffung der Stichwahl wieder zurück zu nehmen.

Für den offensichtlichen Zusammenhang „Höhe der Wahlbeteiligung und politische Ebene“ gibt es keine konkreten wissenschaftlichen Erkenntnisse, sondern bestenfalls Theorien in Anlehnung an die bekannten Modelle zur Wahlentscheidung. Als zentrale Entscheidungsgründe gelten dort Wichtigkeit / Rationalität. In Wahlen auf höheren Ebenen werden weiterreichende Auswirkungen gesehen, als in Wahlen auf niedrigeren Ebenen. Von daher gehen Wähler bevorzugt zu Wahlen, deren politische Relevanz sie für bedeutsam einstufen „Was bringt mir bzw. was bedeutet für mich diese Wahl?“.

Legt man dieses Erklärungsmuster zugrunde, muss der bundesweite Rückgang der Beteiligung an Kommunalwahlen von über 80% in den 70er-Jahren auf heute unter 50% als massiver Bedeutungsverlust der „Politik vor Ort“ bei den Bürgerinnen und Bürgern gedeutet werden. Differenziert man die Beteiligungsrückgänge, ist dieser Bedeutungsverlust bei Bewohnern urbaner Zentren auffallend größer als für die Bürgerinnen und Bürger auf dem Land bzw. in kleinen Gemeinden (unter 15.000 Einw.). Das ist in soweit bemerkenswert, da gerade große Städte im Vergleich zu kleineren Verwaltungseinheiten weitaus mehr eigenständige Handlungskompetenzen haben.

Im Gegensatz zu dem über die Wahlbeteiligungsrückgänge hergeleiteten Bedeutungsverlust der Kommunalpolitik stehen zahlreiche Befunde der soziologischen Forschung, die zunehmend höhere Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger an ihr direktes Lebensumfeld, d.h. die soziale, ökologische und ökonomische Situation ihrer Wohnorte und deren Umgebungsräume stellen. Die zuvor dargestellten Beteiligungsrückgänge an Kommunalwahlen können somit auch als massiver Zutrauensschwund in die kommunale Selbstverwaltung gewertet werden, d.h. in die Kompetenz der auf den örtlichen Ebenen handelnden Personen und politischen Entscheidungssysteme.

Das wiederum führt geradezu zwangsläufig zu der Frage, ob und in wieweit die Kommunalpolitik in ihrer Gesamtheit diese Entwicklung selbst herbeigeführt, zumindest aber durch eigenes Zutun unterstützt hat. Kritiker sehen in dem Bedeutungsverlust des Kommunalpolitischen Auswirkungen der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen, die seit den 80er-Jahren zu einem Macht- bzw. Steuerungsverlust der Kommunalvertretung und erheblichen Transparenzdefiziten geführt haben. Der der Verwaltungstradition geradezu atypische radikale Kurswechsel bei der Reform der kommunalen Verwaltungen die betriebswirtschaftliche Logik privater Wirtschaftsunternehmen zu adaptieren, hat die demokratische Verfasstheit der kommunalen Selbstverwaltung weitestgehend ausgeblendet. Der auf die Kommunen als schwächste, weil unterste der drei staatlichen Ebenen ausgeübte Konsolidierungsdruck überstrapazierter öffentlicher Finanzen, hat die Reformdiskussion in einer weise dominiert, dass demokratische Grundsätze verletzt und massive Transparenzverluste hingenommen wurden. Dass die demokratisch gewählten Vertreterinnen der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden damit maßgeblich den Bedeutungsverlust der Kommunalpolitik befördert haben, ist vielen von ihnen erst in letzter Zeit deutlich geworden. Der erhoffte Zugewinn an Gestaltungsmöglichkeit durch Verbesserung der finanziellen Situation ihrer Kommunen ist ausgeblieben. Im Gegenteil, viele Kommunen sitzen inzwischen in einer Vergeblichkeitsfalle. Aus eigener Kraft ist ihnen Konsolidierung nicht mehr möglich, die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Kommunen hat diese Erkenntnis noch gestützt. So verwundert nicht, dass inzwischen auch namhafte VertreterInnen der kommunalpolitischen Interessen die Rückkehr zum Primat der Politik fordern, und für eine Redemokratisierung des kommunalen Handelns eintreten. Unter ihnen auch viele, die noch vor einigen Jahren auf den Zug der Ausgliederung der Privatisierung originärer kommunaler Aufgaben- und Daseinsvorsorgebereiche aufgesprungen waren.

Ein Blick hinter die Kulissen macht deutlich welchen Preis die kommunale Selbstverwaltung und damit die Kommunalpolitik mit der Verlagerung von Zuständigkeiten in nicht oder nur semidemokratisch legitimierte Institutionen und Einrichtungen oder die Ganz- bzw. Teilprivatisierung ganzer Aufgabenbereiche letztendlich gezahlt hat und weiterhin zahlt:

Massiver Verlust demokratischer Teilhabe und Transparenz – aber auch der Steuerungs- und Einflussnahmemöglichkeit!

Alle Modelle zur kommunalen Selbstverwaltung gehen davon aus, dass der demokratisch gewählte Rat die Geschicke des Gemeinwesens steuert. Aktuelle Studien zeigen, dass die bestehenden Modelle der Wirklichkeit nicht mehr gerecht werden. Zwar werden nach wie vor die Organe der Kommunen, d.h. der Rat, der Kreistag u. a. m. von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt, doch sie steuern immer weniger die Geschicke des Gemeinwesens. Die Planungen auf kommunaler Ebene erfolgen zunehmend in unterschiedlichsten Formen interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ), in Eigenbetrieben der Gemeinden und Kreise, in privatisierten Kommunalunternehmen und deren Aufsichtsräten, und, und, und. Das Resultat ist die Verlagerung von Zuständigkeiten und der politischen Verantwortung der kommunalen Gremien und Organe in zunehmend intransparente, semidemokratisch und monothematisch dominierte Parallelstrukturen. Mit demokratisch legitimiertem Handeln, mit Bürgernähe, mit Partizipation, lokalem Aushandeln von Interessen hat das nicht mehr viel zu tun.

Aufsichtsräte oder Gesellschafterversammlungen kommunaler Gemeinschaftsunternehmen, gemeinschaftlicher Kapitalgesellschaften, Organe kommunaler Zweckverbände und Vereine werden nicht über demokratische Wahlen der Bürgerinnen und Bürger, für die und in deren Namen sie Daseinsvorsorgeaufgaben wahrnehmen, besetzt. Ihre Bildung erfolgt i. d. R. durch Delegationen der kommunalen Vertretungen, die jedoch nur äußerst selten deren politische Zusammensetzung widerspiegelt. Mitglieder kleinerer Rats- und Kreistagsfraktionen sind von daher so gut wie nie in den Leitungsorganen der Institutionen oder Unternehmen oder den Gremien interkommunaler Zusammenarbeit anzutreffen. Die Steuerung und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung unterliegt allein von daher erheblichen Transparenzverlusten. Das wird noch dadurch verstärkt, dass nahezu alle Entscheidungen Steuerungsgremien, auch die der interkommunalen Zusammenarbeit, unter Ausschluss der Öffentlichkeit, teilweise sogar unter Verschwiegenheitsvorgaben gegenüber den delegierenden Räten und Kreistagen beraten und gefällt werden. Die den beteiligten Kommunen obliegenden Ingerenzpflicht, wonach sie auf in privatrechtlicher Organisationsform betriebene öffentliche Unternehmen so einzuwirken haben, dass die Einhaltung der durch das öffentliche Recht bestimmten besonderen rechtlichen Bindungen jederzeit sichergestellt werden kann, bleibt dabei auf der Strecke.

Auch wenn die Räte bzw. Kreistage aus ihren Reihen in die Aufsichtsgremien ausgelagerter bzw. privatisierter Unternehmen entsenden, ist gleichermaßen systemimmanent aber auch rechtlich determiniert, dass die RatsvertreterInnen hier unterschiedliche Interessen verfolgen. Ihre Kommune ist dem Gemeinwohl verpflichtet, das Unternehmen muss die Gesetze des Marktes beachten. Der Markt ist aber nie kompatibel mit dem Gemeinwohl.

Das so entstehende undurchschaubare Geflecht intransparenter Zuständig- und Verantwortlichkeiten ist von zentraler Bedeutung für die zunehmende Distanz der Bürgerinnen und Bürger zu ihren Rat- und Kreishäusern und der darin gemachten Politik. Die Strukturen tragen u.a. dazu bei, dass Vorhaltungen an die politischen Akteure in den kommunalen Gremien – es ginge ihnen häufig vorrangig um eigene Interessen – genährt werden.

Den Bürgerinnen und Bürger ist diese Art der Politik mehr und mehr suspekt. So erfahren auch plebiszitäre Instrumente wie das kommunale Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid häufig nicht hinreichende Unterstützung, da sie zum einen hohe formale Auflagen erfüllen müssen. Noch schwerrere wiegt jedoch, dass elementare Bereiche der kommunalen Entwicklung, bei denen entsprechend hoher Partizipationsbedarf besteht, von diesen Instrumenten der direkten Demokratie vor Ort ausgenommen sind.

Ob und in wie weit diese Mechanismen der Entfremdung zwischen der Politik vor Ort und den sie wählenden Bürgerinnen und Bürgern auch auf die anderen Politikebenen zu übertragen ist, ist angesichts fehlender Untersuchungen nicht belegbar. Es darf aber durchaus unterstellt werden, dass es durchaus Zusammenhänge zwischen sich entdemokratisierenden Entscheidungsstrukturen und sinkendem Vertrauen in unser demokratisches System gibt.