

Arbeitspapier und Onlinebeitrag 3/2017

S&S Publi GbR, Kempten (Allgäu)

**Die kommunale und kommunalpolitische  
Ebene als Plattform und Motor für  
Partizipation und Demokratie**

– ein Kurzessay –

*von Tobias D. Schneider*

# Die kommunale und kommunalpolitische Ebene als Plattform und Motor für Partizipation und Demokratie

– ein Kurzessay

von Tobias D. Schneider

Mit Demokratie – als die Herrschaft des Staatsvolks aus dem Griechischen übersetzt – ist in der Regel eine (Staats-) Form der politischen Ordnung gemeint, bei der die Bürger<sup>1</sup> zwar den obersten Souverän darstellen, jedoch nicht selbst unmittelbar die Herrschaft ausüben.<sup>2</sup> Wesentliche Merkmale sind die Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative sowie Rechtsstaatlichkeit und die Anerkennung von Menschen- und Bürgerrechten. Demokratische Prinzipien wie beispielsweise der Gleichheitssatz und das Konsensbestreben finden sich allerdings auch in mikrosozialen Strukturen wieder. Daher beschreibt Demokratie ebenfalls eine (moderne) Gesellschafts- bzw. Lebensform, die sich unter anderem durch gesellschaftlichen Pluralismus, Solidarität, Mitbestimmung sowie politischer, aber auch sozialer Teilnahme auszeichnet und sich in der Verankerung demokratischer Elemente bei zwischenmenschlichen Verhaltensweisen zeigt.<sup>3</sup> Die gesellschafts- und die herrschaftsbezogene Interpretation von Demokratie sind unweigerlich miteinander verbunden und synthetisieren spätestens auf der kommunalen Ebene.

Gleich zu Beginn betont die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, dass Gemeinden „... die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens“<sup>4</sup> bilden. Allerdings attestiert Rudzio aus staatsrechtlicher Sicht und vor dem Hintergrund des föderalistischen Systems der Bundesrepublik „... den Gemeinden und Kreisen im deutschen Staatsaufbau nur eine Stellung als Hintersassen der Bun-

---

<sup>1</sup> Zum Begriff „Bürger“ vgl. z. B. von Münch (2007), S. 1-19. Ferner sei auf Artikel 15 der bayerischen Gemeindeordnung (GO) verwiesen, der zwischen „Gemeindebürgern und –einwohnern“ differenziert.

<sup>2</sup> Vgl. Schubert u. Klein (2016) unter dem Stichwort „Demokratie“. In Deutschland besteht eine repräsentative Demokratie. Diese konkretisiert sich wiederum in einer parlamentarischen Demokratie.

<sup>3</sup> Vgl. den ausführlichen Beitrag von Himmelmann (2004). Ferner ist an dieser Stelle der Philosoph und Pädagoge John Dewey herauszustellen, der mit seinem grundlegenden Werk „Democracy and Education“ (1916) dem Verständnis von Demokratie als Lebensform bzw. ideale Lebensführung den Weg ebnete.

<sup>4</sup> Artikel 1, Satz 2 GO.

desländer ...<sup>5</sup>, wobei er vor allem auf die große Verwaltungsaufgabe der Gemeinden, Städte und Kreise abzielt. Zur – zumindest – mentalen Abkehr von der Wahrnehmung der Kommunen als Verwaltungsorgane zählt unter anderem die durch Partizipation in Form von Bürgerinitiativen ausgelöste Hinwendung zu konflikthaltiger und -fähiger Kommunalpolitik in den 1970er Jahren.<sup>6</sup> Erst eine derartig lebendige Interpretation von Kommunalpolitik<sup>7</sup> macht Politik vor Ort für Bürgerinnen und Bürger sowohl interessant als auch gestaltbar und regt zum Mitmachen und sich Engagieren an. Daher ist die kommunale Ebene heute der Eingang für politische Partizipation und kann als *Basislager der Demokratie* titulierte werden.<sup>8</sup>

Prägnant verpackt, wenn auch mit einer gewissen Portion Wahlkampfaktik versehen, brachte Thomas Phillip O'Neill, der von 1977 bis 1986 Sprecher des US-Repräsentantenhauses war, die Bedeutung regionaler Politik für die höheren politischen Ebenen und ihre Vertreter auf den Punkt: „All politics is local“. Demnach stellt die Kommunalpolitik für die Bürgerinnen und Bürger einerseits „den Draht nach oben“ dar, was durch demokratische Partizipation innerhalb der Gemeinde oder der Stadt erfolgen kann. Mit Rückgriff auf Grunden ist hierzu auch der Dialog zwischen Bürgerschaft und ihren politischen Vertreterinnen und Vertretern durch „... den sogenannten »vopolitischen Raum«, in dem sich die Mitglieder politischer Parteien in Vereinen, Bürgerinitiativen, Kirchen und Gewerkschaften engagieren und so persönliche Beziehungen mit den Bürgern pflegen“<sup>9</sup>, zu nennen. Andererseits wird für Bürgerinnen und Bürger oftmals erst auf kommunaler Ebene ersichtlich und greifbar, wie sich Entscheidungen aus den einzelnen Landeshauptstädten, aus Berlin und natürlich auch aus Brüssel konkret auswirken. Hier-

---

<sup>5</sup> Rudzio (2015), S. 356. Diese sicherlich zynische Einschätzung ist zum Beispiel bei einem Blick auf die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von staatlichen Zuweisungen (vgl. S. 361-364) nachvollziehbar. Ferner weist Rudzio entlang seines Beitrags zu den Kommunen (vgl. S. 355-383) immer wieder auf das hohe administrative Leistungsspektrum der Kommunen als Ausführungsapparate für höhere politische und gesetzgebende Instanzen hin.

<sup>6</sup> Vgl. Rudzio (2015), S. 366f., der als weiteren Grund für eine eher politische statt verwaltungstechnische Sicht auf Kommunen das Erstarken der Parteirelevanz sieht, wenngleich – wie auch Kitzedler (2014), S. 5, hervorhebt – Kommunalwahlen weiterhin als Persönlichkeitswahlen zu charakterisieren sind, die sich insbesondere durch das Direktwahlverfahren auszeichnen. Grundsätzlich differenziert die Politikforschung zwischen Konkordanzdemokratie (geringer Parteiwettbewerb) und Konkurrenzdemokratie (hoher Parteiwettbewerb).

<sup>7</sup> Während vor dieser Wendezeit der Terminus der kommunalen Selbstverwaltung dominierte, stellt Rudzio (2015), S. 366, explizit den heute gängigen und mit Aktivität und Vitalität verknüpften Begriff der Kommunalpolitik heraus.

<sup>8</sup> Vgl. Grunden (2012).

<sup>9</sup> Grunden (2012).

bei sei beispielgebend auf die Realisierung von Windkraftanlagen und Stromtrassen im Zuge der Energiewende aufmerksam gemacht. Auf kommunaler Ebene persönlich und unmittelbar erfahrbare landes-, bundes- oder europapolitische Entscheidungen regen an, sich mit Politik und ihren Inhalten auseinanderzusetzen.<sup>10</sup> Dies beeinflusst wiederum die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung und somit das Wahlverhalten sowie letztlich das Handeln von Politikerinnen und Politikern auf allen politischen Ebenen.

Die kommunale Ebene bietet jedoch eine ganze Reihe weiterer Partizipationsmöglichkeiten, die oftmals eng mit der Förderung von Demokratie verbunden sind und weit über das Minimum des Wahlgangs hinausreichen. Das kommunale Wahlrecht erlaubt es durch den Wegfall der Fünf-Prozent-Hürde, dass sich auch kleinere Splittergruppen durchsetzen können.<sup>11</sup> Deshalb decken Gemeinde- oder Stadträte ein breites Feld an Bürgermeinungen ab, was zu Wahlgerechtigkeit führt, Wählerverdruss reduziert sowie Chancengleichheit und schließlich die parlamentarische Demokratie stärkt.<sup>12</sup> Neben dem persönlichen Engagement innerhalb der öffentlichen kommunalen Ämterlandschaft bieten in Bayern der Artikel 18a der Gemeindeordnung sowie der Artikel 12a der Landkreisordnung die Option für Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Gemeinde- und Landkreisebene. Dadurch eröffnet sich für Bürgerinnen und Bürger ein Feld der direktdemokratischen Mitbestimmung außerhalb des sechsjährigen Wahlzykluses.

Wenngleich das Netz der Partizipationsmöglichkeiten noch weiter verdichtet werden könnte,<sup>13</sup> zeigt sich schon vor dem Hintergrund der erörterten Aspekte die enorme Bedeutung und Chance der kommunalen Ebene. Sie weckt nicht nur das Interesse für Politik, sondern dient darüber hinaus zum einen als bürgernahe Plattform und zum anderen als antreibender Motor für politische Partizipation und demokratisches Handeln.

---

<sup>10</sup> Kritisch könnte man an dieser Stelle anmerken, dass die Partizipation in derartigen Fällen eher einem Reagieren und nicht einem Agieren im Sinne eines politischen (Mit-) Gestaltens im Vorfeld gleicht.

<sup>11</sup> Vgl. Rudzio (2015), S. 369.

<sup>12</sup> Vgl. Battis (2013), der sich allgemein gegen die Fünf-Prozent-Hürde ausspricht.

<sup>13</sup> Hierbei seien nur exemplarisch Vereine, Bürgerinitiativen oder auch die Bestrebungen, junge Menschen durch Jugendforen in die kommunalpolitischen Geschehnisse zu integrieren, genannt.

## Literaturverzeichnis

- Battis, U. (2013): Drei Prozent wären besser als fünf Prozent. <https://www.bpb.de/dialog/wahlblog/170398/drei-prozent-waeren-besser-als-fuenf-prozent>. (Zugriff am 05.06.2017).
- Dewey, J. (1916): Democracy and Education. An Introduction to the Philosophy of Education. New York.
- Grunden, T. (2012): Basislager der Demokratie. Kommunalpolitik und kommunale Demokratie in Gemeinden und Städten. <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/lokaljournalismus/151125/basislager-der-demokratie?p=all>. (Zugriff am 05.06.2017).
- Himmelmann, G. (2004): Demokratie-Lernen: Was? Warum? Wozu? In der Reihe: Edelstein, W.; Fauser, P.: Beiträge zur Demokratiepädagogik. Eine Schriftenreihe des BLK-Programms „Demokratie lernen & leben“. Berlin.
- Kitzeder, P. (2014): Kommunalwahlen in Bayern. Hrsg. v. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr sowie Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München.
- Münch, I. von (2007): Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft. Berlin.
- Rudzio, W. (2015): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 9. Auflage. Wiesbaden.
- Schubert, K.; Klein, M. (2016): Das Politiklexikon, 6. Auflage. Bonn.