

Tobias Fuhrmann

Lokale Demokratie in Sachsen

Bericht zur landesweiten Befragung



1. Auflage

www.lokale-demokratie.de



Akademie für
Lokale Demokratie

Tobias Fuhrmann

Lokale Demokratie in Sachsen

Bericht zur landesweiten Befragung

1. Auflage

www.lokale-demokratie.de



Akademie für
Lokale Demokratie

Akademie für lokale Demokratie e.V.

Die wissenschaftliche Befragung wurde im Jahr 2014 im Rahmen des Projekts „Gemeinsam Brücken bauen - Kommunale Bürgerbeteiligung stärken“ durchgeführt und ausgewertet. Das Projekt wurde gefördert durch das Landesprogramm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“.



Gefördert im Rahmen des Landesprogramms „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“.

Autor:

Tobias Fuhrmann

Herausgeber:

Akademie für lokale Demokratie e.V.
Rosa-Luxemburg-Straße 19/21
04103 Leipzig

T: +49 (0) 341 9273 0665

M: +49 (0) 157 3954 4501

E: peter.patze@lokale-demokratie.de

W: www.lokale-demokratie.de

Umschlaggestaltung:

www.kreativ-wolke.de

Redaktion:

Dr. Peter Patze-Diordiychuk

Druck und Verarbeitung:

www.printocut.de

Leipzig 2014 (1. Auflage)

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Theoretischer Rahmen	7
3	Ausgangslage	12
4	Daten und methodisches Vorgehen	16
5	Ergebnisse der Befragung	21
6	Fazit	41
7	Literatur	43

1. Einleitung

Die Lektüre der Gemeindeordnung verrät nur wenig darüber, wie Kommunalpolitik tatsächlich funktioniert (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 13). Maßgeblich ist vielmehr das Handeln der Akteure, das von den rechtlichen Rahmenbedingungen zwar in begrenztem Maße beeinflusst, aber nicht determiniert wird (vgl. Scharpf 2000). Zur Durchsetzung und zum Ausgleich ihrer unterschiedlichen Interessen und Ziele bedienen sich die Akteure informeller Strategien und Aushandlungsprozesse, die nicht in der Gemeindeordnung oder anderweitig rechtlich kodifiziert sind und in offiziellen Verlautbarungen von Kommunalpolitikern nur selten Erwähnung finden. Um die tatsächliche Funktionsweise der lokalen Demokratie in den sächsischen Städten und Gemeinden besser zu verstehen, haben wir die (Ober-)Bürgermeister und die Fraktionsvorsitzenden der jeweils vier größten Ratsfraktionen in 140 sächsischen Städten und Gemeinden schriftlich befragt.

Der Analysefokus richtete sich dabei auf das Handeln und die Interaktion der kommunalpolitischen Akteure sowie auf die Untersuchung der Machtverhältnisse in der sächsischen Kommunalpolitik. Darüber hinaus haben wir die Einstellungen der Kommunalpolitiker zum Thema Bürgerbeteiligung untersucht, um mit der Befragung auch in diesem Bereich das Bild der lokalen Demokratie in Sachsen zu vervollständigen.

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Text auf eine geschlechtergerechte Sprache und auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Die verwendeten männlichen Personenbezeichnungen gelten im Folgenden grundsätzlich für Männer und Frauen.

Der Bericht ist folgendermaßen aufgebaut: Im nächsten Kapitel wird die Unterscheidung der Idealtypen der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie erläutert und somit der theoretische Rahmen der Untersuchung präsentiert (Kapitel 2). Auf dieser Grundlage werden anschließend die sächsische Ausgangslage dargestellt und einige Erwartungen im Hinblick auf die Funktionsweise und Ausgestaltung der lokalen Demokratie in Sachsen formuliert (Kapitel 3). Daraufhin werden in Kapitel 4 die Daten und die methodische Herangehensweise der Untersuchung dargestellt. Die wichtigsten Ergebnisse der Befragung werden in Kapitel 5 präsentiert und mit Bezug auf die zuvor formulierten, theoretischen Erwartungen diskutiert und kontextualisiert. In Kapitel 6 werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst.

2. Theoretischer Rahmen: Kommunalpolitik zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

Zur Untersuchung der kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse kann zwischen den Idealtypen der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie unterschieden werden. Die typologische Unterscheidung von kommunaler Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie lenkt den Blick auf die Parteilitisierung der Kommunalpolitik. Das Ausmaß der Parteilitisierung hängt davon ab, wie sehr „es den lokalen politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren“ (Wehling 1991: 150). In der kommunalen Konkurrenzdemokratie sind die unterschiedlichen Phasen des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses durch eine starke Parteilitisierung gekennzeichnet.

Demgegenüber ist die Parteilitisierung in der kommunalen Konkordanzdemokratie² gering. In der kommunalen Konkordanzdemokratie werden (einfache) Mehrheitsregeln durch die Maxime des „gütlichen Einvernehmens“ und die Einstimmigkeitsregel ersetzt. Wie in der von Lehbruch (1991; 1967) beschriebenen nationalen Konkordanzdemokratie werden politische Konflikte durch Verhandlungen und Kompromisse gelöst. Ziel ist es, eine möglichst breite Übereinstimmung und einen umfassenden Interessenausgleich zu erzielen.

Anders als auf der nationalen Ebene dienen konkordante Interaktionsmuster auf kommunaler Ebene jedoch nicht der Umgehung ethischer, religiöser und ideologischer Konflikte in der Gesellschaft, sondern vor allem der „Vermeidung von persönlichen Konflikten“ (Holtkamp 2008: 84) und der „Rücksichtnahme auf die persönlichen Beziehungen, die man mit jedermann unterhält, und die oft genug verwandtschaftlicher Natur sind“ (Lehbruch 1975: 5).

² Als empirische Beispiele für nationale Konkordanzdemokratien gelten bzw. galten bis in die 1990er Jahre v. a. die Schweiz, Österreich und die Niederlande (vgl. Lehbruch 2012).

Im Gegensatz zur nationalen Ebene ist die Konkordanzdemokratie auf kommunaler Ebene dementsprechend auch ein Ausdruck der Schwäche der Parteien. Eine starke Parteipolitisierung der Kommunalpolitik könnte sich schließlich belastend auf die sozialen Beziehungen in der Gemeinde auswirken und zu persönlichen Konflikten führen. Die Schwäche der politischen Parteien geht mit einem hohen Anteil lokaler Honoratioren in der kommunalen Vertretungskörperschaft, der Popularität von Wählervereinigungen und der politischen Dominanz des hauptamtlichen Verwaltungschefs einher.

Typisch für die kommunale Konkordanzdemokratie sind somit ein geringes Maß an personeller, inhaltlicher und prozeduraler Parteipolitisierung sowie eine ausgeprägte exekutive Führerschaft des Hauptverwaltungsbeamten (vgl. Wehling 1991). Die personelle Parteipolitisierung kommt in dem Ausmaß der Parteizugehörigkeit und -bindung der Akteure in Verwaltung und Kommunalpolitik zum Ausdruck.

Mit der inhaltlichen Parteipolitisierung wird die Ausrichtung der Argumentation und des Abstimmungsverhaltens an weltanschaulichen und über den lokalen Kontext hinausweisenden, programmatischen Bezugspunkten bezeichnet. Unter der prozeduralen Parteipolitisierung kann das Ausmaß konkurrenzdemokratischen Verhaltens verstanden werden, z.B. der Grad der Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens der Fraktionen und der Trennung des Rates in Oppositions- und Mehrheitsfraktionen.

In der kommunalen Konkurrenzdemokratie treten die einzelnen Personen hinter einer starken Parteiorganisation und Fraktionsdisziplin zurück. Die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik ist in der Konkurrenzdemokratie in personeller, inhaltlicher und prozeduraler Hinsicht stark ausgeprägt. Dementsprechend wird auch erwartet, dass der Bürgermeister durch seine parteipolitische Einbindung in konkurrenzdemokratischen Strukturen eine weniger starke Machtposition hat (vgl. Holtkamp 2008).

Insbesondere bei Vorliegen einer absoluten Mehrheit einer Fraktion kann die kommunale Konkurrenzdemokratie zu einer regelrechten Fraktionsherrschaft führen. Das kommunalpolitische Machtzentrum liegt unter diesen Bedingungen nicht beim Bürgermeister oder Verwaltungsvorstand, sondern beim Fraktionsvorsitzenden der Mehrheitsfraktion im Rat (vgl. Winkler-Haupt 1988: 40). Die Bürgermeister werden in der kommunalen Konkurrenzdemokratie zudem häufiger aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik rekrutiert, als in der Konkordanzdemokratie. In der kommunalen Konkurrenzdemokratie verfügen die Bürgermeister somit auch seltener über Berufserfahrung als Führungskraft in der Kommunalverwaltung, was ihre Position im Verwaltungsvorstand und gegenüber der Fachverwaltung ebenfalls schwächen kann.

Als ursächlich für die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik und somit für den kommunalen Demokratietyp gelten insbesondere die Größe der Gebietskörperschaft und die Regelungen der Kommunalverfassungen sowie der Organisationsgrad der Parteien in einer Gemeinde. Je kleiner eine Gemeinde, desto geringer ist tendenziell die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik und desto wahrscheinlicher sind konkordanzdemokratische Strukturen.

Die Regelungen in den Kommunalverfassungen der Bundesländer begünstigen die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik oder begrenzen den Einfluss der Parteien durch die Stärkung von Bürgermeistern bzw. einzelnen Ratsmitgliedern. Beispielsweise schwächt die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens im kommunalen Wahlrecht den Einfluss der Parteien zugunsten der Wähler gegenüber einem Wahlsystem mit starren Listen.

Die Position des Bürgermeisters wird z.B. durch eine längere Amtszeit, die Nichtabwählbarkeit während der Amtszeit, die Entkopplung der Wahltermine von Bürgermeister und Kommunalvertretung sowie durch mehr Kompetenzen in der Verwaltungsführung gestärkt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 39). Außerdem wird die kommunale Konkordanzdemokratie durch einen geringen Organisationsgrad der Parteien begünstigt, hängt also tendenziell auch vom Anteil der Parteimitglieder an der Gemeindebevölkerung ab.

Darüber hinaus wird die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik und somit der kommunale Demokratietyp durch die pfadabhängige regionale politische Kultur beeinflusst (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 166).

In normativer Hinsicht gibt es einen langen Grundsatzstreit darüber, welche Bedeutung den Parteien und der Parteipolitik auf der kommunalen Ebene zukommen soll. Lange dominierte in Deutschland das vordemokratische Ideal einer unpolitischen Selbstverwaltung. Im Zuge der Modernisierung und Demokratisierung von Staat und Gesellschaft wurde ab den 1970er Jahren in der lokalen Politikforschung und insbesondere von sozialdemokratischer Seite eine stärkere Parteipolitisierung der Kommunalpolitik propagiert.

Die Befürworter einer kommunalen Konkurrenzdemokratie befürworten ausdrücklich, dass sich die Kommunalpolitik an der parlamentarischen Demokratie des bundesdeutschen Parteienstaates orientieren soll. Hierdurch sollen insbesondere die Bedeutung der Kommunalwahlen sowie die Transparenz und demokratische Kontrolle des bisher vor allem in der Verwaltung stattfindenden kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses gesteigert und (insbesondere über eine Mitarbeit in den Parteien) die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger gestärkt werden (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 11).

Die politische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung wird heute weitgehend anerkannt. Neben der Konkurrenzdemokratie hat sich mit der kommunalen Konkordanzdemokratie allerdings inzwischen ein alternatives normatives Modell kommunaler Demokratie entwickelt. Unterstützer der Konkordanzdemokratie, die sich für eine geringe Parteipolitisierung der Kommunalpolitik aussprechen, betonen insbesondere deren überlegene Effektivität und Problemlösungsfähigkeit (sog. Output-Legitimität) durch die geringere Wahrscheinlichkeit von Politikblockaden.

Für eine geringere Parteipolitisierung der Kommunalpolitik spricht außerdem, dass die stärkere demokratische Kontrolle der Verwaltung und der Verwaltungsspitze durch den Rat bzw. die Oppositionsfraktionen im Rat, die kommunalpolitische Zufriedenheit und den Legitimitätsglauben der Bürger nicht stärkt. Viele Bürger halten Parteien in der Kommunalpolitik für entbehrlich und lehnen insbesondere die ritualisierten Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen grundsätzlich ab (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 189).

Im Hinblick auf den normativen Grundsatzstreit lässt sich festhalten, dass beide Typen kommunaler Demokratie spezifische Vor- und Nachteile haben, die sich aus dem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zwischen den Potenzialen zur demokratischen Kontrolle einerseits und der Fähigkeit zur Hervorbringung effektiver Steuerungsleistungen und Problemlösungen andererseits ergeben. Die Bevorzugung des einen oder des anderen Demokratietyps hängt somit nicht zuletzt von den normativen Prämissen über die Legitimitätsgrundlage demokratischen Regierens auf kommunaler Ebene ab.

3. Ausgangslage

In empirisch-analytischer Hinsicht stellt sich die Frage nach dem Ausmaß der Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik und somit nach dem im Freistaat Sachsen vorherrschenden kommunalen Demokratietypp. Aufgrund der Ausgangslage ist eine eher geringe Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik zu erwarten. Die kommunale Demokratie in Sachsen dürfte überwiegend dem Typ der Konkordanzdemokratie zuzuordnen sein. Die konkordanzdemokratische Strukturierung der sächsischen Kommunalpolitik lässt sich als das Ergebnis der relativ geringen durchschnittlichen Gemeindegröße, der die Konkordanzdemokratie begünstigenden institutionellen Ausgestaltung der Kommunalverfassung und des niedrigen Organisationsgrades der Parteien in Sachsen verstehen.

Die durchschnittliche Einwohnerzahl der sächsischen Gemeinden beträgt 8.921 Einwohner und liegt damit im Bundesländervergleich im Mittelfeld³. Für die kommunale Demokratie in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg liegen im Gegensatz zu den anderen Bundesländern zahlreiche einschlägige empirische Untersuchungen vor, die über Fallstudien hinausgehen, so dass der kommunale Demokratietypp in diesen Bundesländern als gut erforscht gelten kann (für einen ausführlichen Überblick über den Forschungsstand vgl. Holtkamp 2008).

Nordrhein-Westfalen gilt im Allgemeinen als empirisches Musterbeispiel einer kommunalen Konkurrenzdemokratie. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der NRW-Kommunen liegt v.a. aufgrund von einschneidenden Territorialreformen vor einigen Jahrzehnten mit über 44.000 Einwohnern weit über dem sächsischen Durchschnittswert. Die Kommunalpolitik in Baden-Württemberg ist überwiegend konkordanzdemokratisch strukturiert. In den Städten und Gemeinden Baden-Württembergs leben mit durchschnittlich 10.559 Einwohnern etwas mehr Menschen als in einer durchschnittlichen sächsischen Kommune.

³ Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2012 auf der Grundlage des Zensus 2011. Daten des Statistischen Bundesamtes.

Die institutionelle Ausgestaltung der sächsischen Kommunalverfassung begünstigt eine geringe Parteipolisierung der Kommunalpolitik in Sachsen. Damit liegt die sächsische Kommunalverfassung im Mainstream der Kommunalverfassungen der deutschen Flächenländer, die mit der Ausnahme des Saarlandes, Nordrhein-Westfalens und Hessens überwiegend eher konkordanzdemokratische institutionelle Strukturen vorgeben.

So wird beispielsweise die Position des (Ober-)Bürgermeisters in den sächsischen Städten und Gemeinden gegenüber dem Rat durch eine siebenjährige Wahlperiode und durch die Entkopplung der Wahltermine von (Ober-)Bürgermeister und Kommunalvertretung ebenso gestärkt wie durch das im Bundesländervergleich höchste Quorum für eine Amtsenthebung durch einen Bürgerentscheid (50% der Wahlberechtigten).

Außerdem sind die (Ober-)Bürgermeister in Sachsen stimmberechtigte Vorsitzende des Rates und führen die laufenden Geschäfte der Verwaltung, ohne ein Rückholrecht des Rates. Zudem wird der Einfluss der Parteien durch das sächsische Kommunalwahlrecht geschwächt, das den Wählern das Kumulieren und Panaschieren und nicht lediglich die Wahl einer starren Liste ermöglicht. Im Bundesländervergleich wird die kommunale Konkordanzdemokratie lediglich in Baden-Württemberg stärker durch die institutionelle Ausgestaltung der Kommunalverfassung begünstigt, als in Sachsen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 38).

Wie in den anderen ostdeutschen Bundesländern sind die Parteien auch in Sachsen schwächer organisiert als in den westdeutschen Bundesländern. Der Organisationsgrad der Parteien⁴ in Sachsen beträgt lediglich 0,83%. Selbst im westdeutschen Musterland der kommunalen Konkordanzdemokratie Baden-Württemberg sind die Parteien stärker organisiert und gesellschaftlich verankert (Organisationsgrad 1,34%). In den konkurrenzdemokratischen Kommunen Nordrhein-Westfalens haben die Parteien einen Organisationsgrad von fast 2% (vgl. Niedermayer 2014: 423).

⁴ Parteimitglieder von CDU, SPD, Linke, Grüne, FDP in Prozent der Parteibeitrittsberechtigten im jeweiligen Bundesland (Ende 2012).

Neben diesen Einflussfaktoren dürfte die regionale politische Kultur die konkordanzdemokratischen Strukturen in Sachsen noch zusätzlich verstärken (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 166f.). Die regionale politische Kultur, die die politischen Einstellungen und Handlungsstrategien der Akteure kennzeichnet, ist pfadabhängiger Ausdruck und Ergebnis einer historisch bedingten regionalen Sonderentwicklung (vgl. Wehling 1987: 261).

Im Gegensatz zu den westdeutschen Bundesländern wurde die regionale politische Kultur in Sachsen und in den übrigen ostdeutschen Bundesländern von den Erfahrungen in der DDR beeinflusst. Das zu DDR-Zeiten nach außen grundsätzlich geschlossene Auftreten von Verwaltung und Vertretungskörperschaft, die gemeinsamen Erfahrungen an den „Runden Tischen“ in der Spätphase der DDR und das aus den historischen Erfahrungen resultierende äußerst geringe Vertrauen der Bürger in die politischen Parteien gelten als politisch-kulturelle Einflüsse, die eine geringe kommunalpolitische Parteipolitisation und stark ausgeprägte konkordanzdemokratische Strukturen auf der kommunalen Ebene begünstigen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 166f.; Pollach/Wischermann/Zeuner 2000).

In der DDR gab es praktisch keine kommunale Selbstverwaltung. Die Kommunen fungierten offiziell als „Organe der sozialistischen Staatsmacht“. Als solche hatten die Kommunen in der DDR somit kaum eine eigenständige politische Bedeutung⁵ (vgl. Neckel 1992). Die Ausübung der ihnen rechtlich zugewiesenen Befugnisse war den Kommunen erst nach der Einwilligung der übergeordneten staatlichen Ebenen und der zuständigen Parteileitungen der SED möglich (vgl. Neckel 1999: 57). Über rechtliche Klagemöglichkeiten gegen Eingriffe übergeordneter staatlicher Ebenen verfügten die Kommunen nicht.

⁵ Zudem waren die Kommunen in der DDR auch in administrativer Hinsicht vergleichsweise unbedeutend. Dies zeigt sich auch am relativ geringen Personalbestand der DDR-Kommunen. Andere staatliche Organisationen und staatliche Unternehmen (VEB) übernahmen den Großteil der sozialen und kulturellen Aufgaben (vgl. Lorenz/Wollmann 1999: 499).

Trotz der vergleichsweise geringen politischen und administrativen Bedeutung der Kommunen waren die Parteien in der DDR auf der kommunalen Ebene sehr präsent. Aufgrund des Antipluralismus des DDR-Sozialismus wurden zwischen den Parteien jedoch keine gesellschaftlichen und politischen Konflikte ausgetragen. Die SED-Führung richtete, gestützt auf das Verfassungsprivileg der SED, „die gesamte Gesellschaft als ihre eigene Organisation ein“ (Neckel 1992: 255). Eine horizontale und vertikale Gewaltenteilung bestand nicht. Stattdessen galt das Prinzip der „Einheit aller Staatsorgane“. Dementsprechend traten die kommunalen Verwaltungen und Vertretungskörperschaften nach außen stets geschlossen auf.

In der Spätphase der DDR bildeten sich unter starker Beteiligung der Bürgerbewegung in sehr vielen Kommunen „Runde Tische“, die zu einem Wegbereiter der politischen Umgestaltung in der DDR wurden und die Demokratisierung der DDR „von unten“ auf kommunaler Ebene vorantrieben. An den Runden Tischen diskutierten und verhandelten Vertreter der staatstragenden Parteien, neu gegründeter oppositioneller Gruppen sowie weiterer Organisationen wie etwa Kirchen und Gewerkschaftsbund. Außerdem waren zumeist auch die (Ober-)Bürgermeister und Ratsvorsitzenden an den lokalen Runden Tischen vertreten.

Die lokalen Runden Tische dienten als Plattform für Gespräche zwischen den etablierten und den neuen politischen Kräften in den DDR-Kommunen. Ziel der Runden Tische war es, das in der Spätphase der DDR entstandene Machtvakuum zu überbrücken und den politischen Umbruch in der DDR friedlich mitzugestalten. An den lokalen Runden Tischen standen Debatten über die Lösung von Problemen vor Ort im Vordergrund. Der Dualismus von Regierung und Opposition trat an den Runden Tischen derweil in den Hintergrund (vgl. Weil 2014). Die historischen (kommunal-)politischen Erfahrungen, die besonders großen persönlichen Risiken beim offenen Austrag von Konflikten in der DDR, die demokratische, politische Sozialisation an den Runden Tischen und die ausgeprägte Parteienskepsis vieler Bürger in Sachsen dürften als politisch-kulturelle Einflussfaktoren eine konkordanzdemokratische Ausprägung der Kommunalpolitik in Sachsen noch zusätzlich begünstigen und verstärken.

4. Daten und methodisches Vorgehen

Im Rahmen einer schriftlichen Befragung wurden die (Ober-)Bürgermeister und die Fraktionsvorsitzenden der jeweils vier größten Ratsfraktionen in 140 sächsischen Gemeinden befragt (N=700). Berücksichtigt wurden alle 59 sächsischen Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern und alle 81 sächsischen Städte und Gemeinden zwischen 5.000 und 9.999 Einwohnern außerhalb des Erzgebirgskreises⁶. Ziel der Befragung war die Erhebung der Wahrnehmung der kommunalpolitischen Interaktions- und Entscheidungsstrukturen durch wichtige kommunalpolitische Entscheidungsträger. Zudem zielte die Befragung darauf ab, übergeordnete politische Einstellungen sächsischer Kommunalpolitiker zu erheben.

Die Vorbereitungen zur Befragung begannen Anfang des Jahres 2014 mit der Konzeption des Fragebogens. Daraufhin wurden im März 2014, anstatt einer Stichprobenziehung, alle sächsischen Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern ermittelt, um eine Vollerhebung durchzuführen. Im April 2014 wurden die Fragebögen an die (Ober-)Bürgermeister mit der Bitte verschickt, die im Umschlag enthaltenen Schreiben und Fragebögen an die Fraktionsvorsitzenden weiterzureichen.

Auf diese Weise konnten wir die Befragung durchführen, ohne die Namen der Fraktionsvorsitzenden in den einzelnen Gemeinden aufwändig zu recherchieren. Eine solche Recherche wäre aufgrund von finanziellen und personellen Restriktionen nicht möglich gewesen, zumal eine Internetrecherche insbesondere in vielen kleineren Gemeinden für die Datenerhebung nicht ausreichend gewesen wäre. Aufgrund der gewählten Form des Fragebogenversandes und aus pragmatischen und finanziellen Gründen wurde auf eine typische Erinnerung zur Teilnahme an der Befragung verzichtet. Die letzten Fragebögen wurden im August 2014 ausgefüllt an uns zurück gesandt.

⁶ Wir haben auf eine erneute Befragung der Kommunen im Erzgebirgskreis verzichtet, da wir bereits im Jahr 2013 alle Städte und Gemeinden im Erzgebirgskreis untersucht haben.

Von den 700 verschickten Fragebögen wurden 237 Fragebogen ausgefüllt zurückgeschickt. Die Rücklaufquote beläuft sich somit auf 33,9%. Deutliche Unterschiede zeigen sich beim Vergleich des Rücklaufs zwischen (Ober-)Bürgermeistern und Fraktionsvorsitzenden. Die Rücklaufquote der (Ober-)Bürgermeister liegt bei bemerkenswerten hohen 47,1% und deutlich über der Rücklaufquote der Fraktionsvorsitzenden, die sich auf 30,5% beläuft. Außerdem liegt die Rücklaufquote in den Städten und Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern über der aus den kleineren Kommunen.

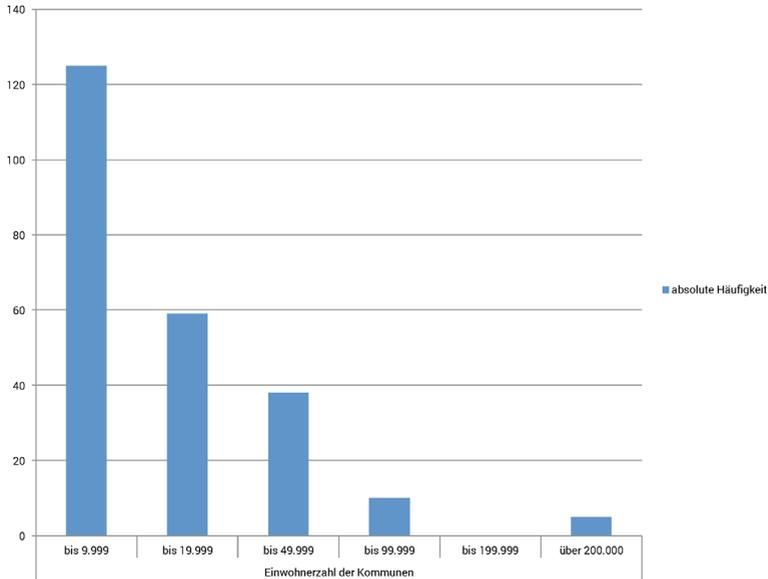
Tab. 1 Rücklauf der Befragung

	Grundgesamtheit	Rückläufer	Rücklaufquote
Gesamt	700	237	33,9%
(Ober-)Bürgermeister	140	66	47,1%
Fraktionsvorsitzende	560	171	30,5%
Befragte aus Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern	295	112	38,0%
Befragte aus Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern	405	125	30,9%

Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Der Anteil der Befragten aus Städten und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern liegt bezogen auf die Grundgesamtheit bei 57,1%. Dementsprechend wurden die mit großem Abstand meisten Fragebögen aus Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern zurückgesandt. Die Rücklaufquote ist in dieser Gemeindegrößenklasse jedoch am niedrigsten. Die höchste Rücklaufquote wurde in den Mittelstädten erreicht.

Abb. 1 Herkunft der Befragten nach Gemeindegröße



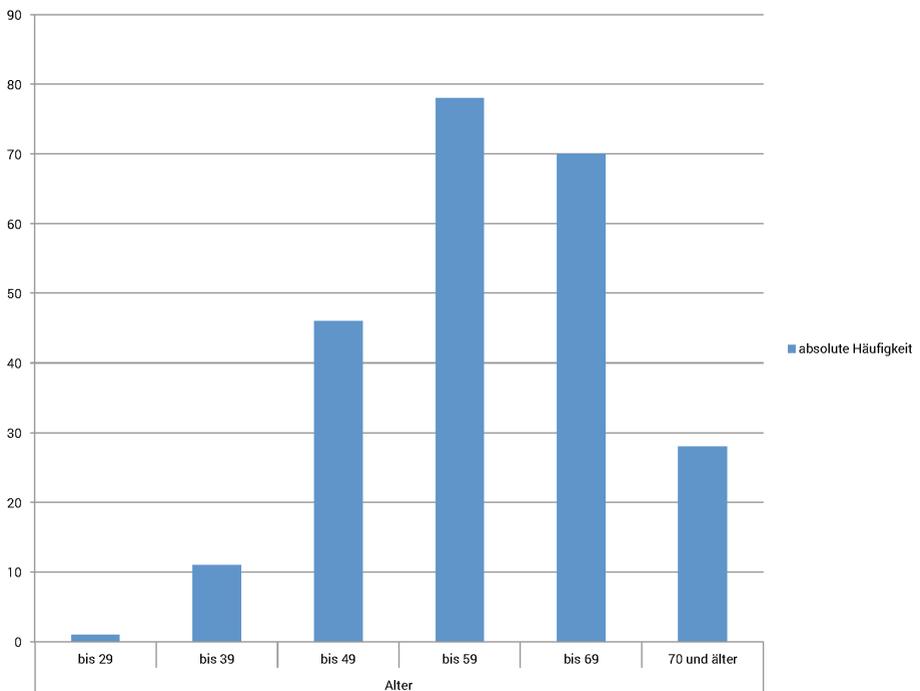
Tab. 2 Rücklauf nach Gemeindegröße

Befragte nach Gemeindegröße	Grundgesamtheit	Rückläufer	Rücklaufquote
bis 9.999 EW	405	125	30,9%
10.000 bis 19.999 EW	170	59	34,7%
20.000 bis 49.999 EW	95	38	40%
50.000 bis 99.999 EW	15	10	66,7%
100.000 bis 199.999 EW	-	-	-
über 200.000 EW	15	5	33,3%

Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Über die Zusammensetzung der Grundgesamtheit nach Geschlecht, Alter und Parteizugehörigkeit liegen uns keine verlässlichen Daten vor. Hinsichtlich dieser Merkmale setzt sich die Gruppe der Befragten, deren Daten in die Analyse eingingen, folgendermaßen zusammen: 84,3% der Befragten sind männlichen und 15,7% weiblichen Geschlechts. Ein Drittel der Befragten ist zwischen 50 und 59 Jahre alt (33,3%). 41,9% der Befragten sind 60 Jahre und älter. 24,4% der Befragten sind zwischen 30 und 49 Jahre alt. Lediglich einer der Befragten ist jünger als 30 Jahre.

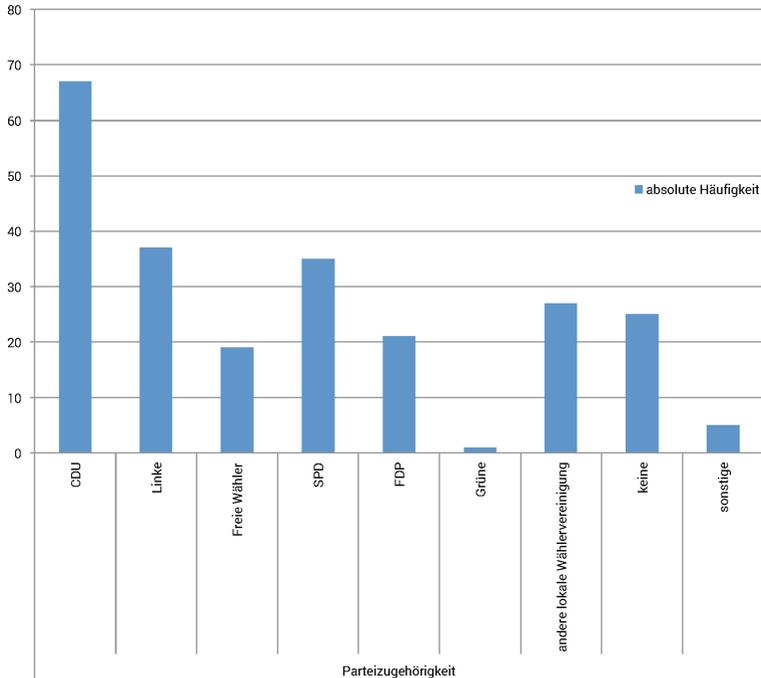
Abb. 2 Altersverteilung der Befragten



Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Von den parteipolitisch gebundenen Kommunalpolitikern gehören mit 28,3% die mit großem Abstand meisten der Befragten der CDU an. Es folgen Kommunalpolitiker der Linken (15,6%) und der SPD (14,8%). Nur einer der Befragten gehört den Grünen an. Der Anteil der Parteilosen und der Angehörigen von Wählervereinigungen liegt unter den Befragten bei fast dreißig Prozent (29,9%).

Abb. 3 Parteizugehörigkeit der Befragten



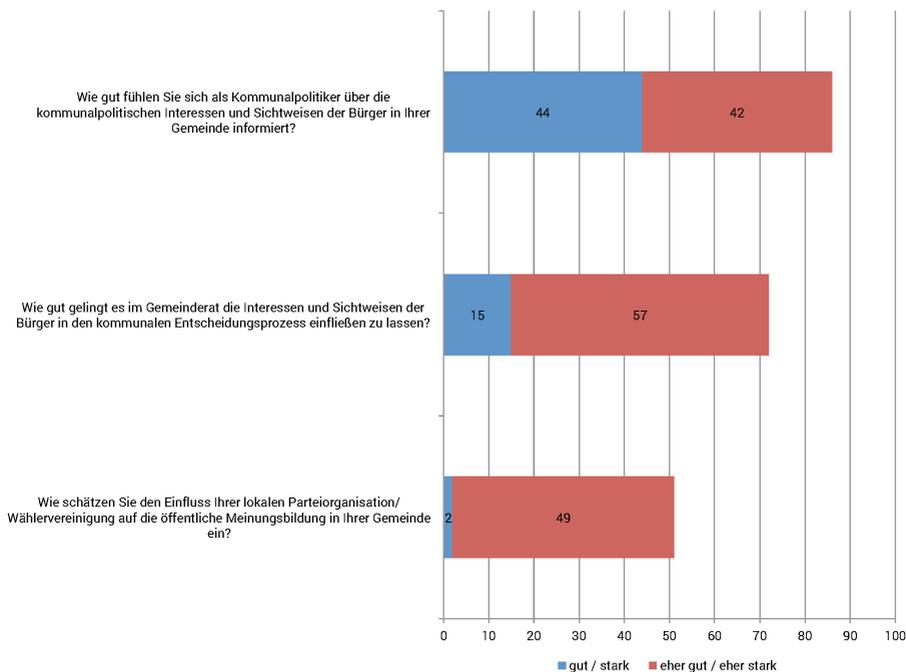
Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

5. Ergebnisse der Befragung

5.1 Bürger und Kommunalpolitiker

Die befragten Kommunalpolitiker bewerten ihren Informationsstand über die Bürgerpräferenzen überwiegend als hoch. 86% der Befragten fühlen sich über die kommunalpolitischen Interessen und Sichtweisen der Bürger in ihrer Gemeinde (eher) gut informiert. Eine große Mehrheit der Befragten (72%) gibt außerdem an, dass es im Gemeinderat (eher) gut gelingt, die Interessen und Sichtweisen der Bürger in den kommunalen Entscheidungsprozess einfließen zu lassen.

Abb. 4 Interaktion von Bürgern und kommunalpolitischen Repräsentanten (in Prozent)



Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

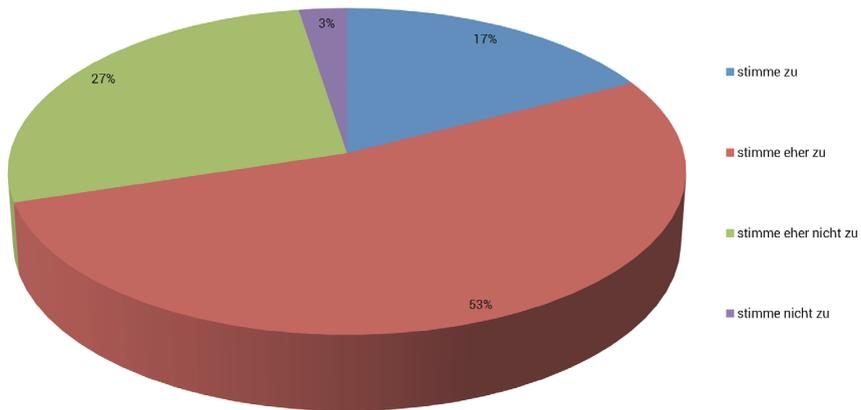
Demgegenüber beurteilen die Kommunalpolitiker die Fähigkeit ihrer Partei oder Wählervereinigung zur kommunalpolitischen Meinungsführerschaft erheblich zurückhaltender. Nur eine knappe Mehrheit (51%) schätzt den Einfluss ihrer lokalen Parteiorganisation/Wählervereinigung auf die öffentliche Meinungsbildung in ihrer Kommune als eher stark oder stark ein. Auffällig ist, dass nur 2% der Ansicht sind, dass ihre Parteiorganisation/Wählervereinigung einen starken Einfluss auf die lokale öffentliche Meinung ausübt.

Das allgemeine kommunalpolitische Interesse der Bürger wird von den befragten Kommunalpolitikern als überwiegend niedrig eingeschätzt. Eine große Mehrheit von 70% der Befragten stimmt der Aussage (eher) zu, dass die meisten Bürger kein Interesse an der Kommunalpolitik haben.

Immerhin 43% der Befragten geben jedoch an, dass es ihrer lokalen Parteiorganisation/Wählervereinigung in den letzten Jahren gelungen ist, viele Bürger für kommunalpolitische Themen zu interessieren. Diese vergleichsweise optimistische Einschätzung der befragten Kommunalpolitiker ist auch angesichts der notorisch niedrigen Beteiligung an Kommunalwahlen eher überraschend.

Möglicherweise resultiert diese Einschätzung daraus, dass die Kommunalpolitiker im persönlichen Umgang häufiger auf Bürger treffen, die gegenüber kommunalpolitischen Themen grundsätzlich aufgeschlossener sind und kommunalpolitisches Interesse signalisieren. Bei der Besetzung von Ratsmandaten haben die Parteien und Wählervereinigungen in Sachsen zum Teil jedenfalls große Probleme.

Abb. 5 Einschätzung des kommunalpolitischen Interesses der Bürger
„Die meisten Bürger haben kein Interesse an der Kommunalpolitik.“

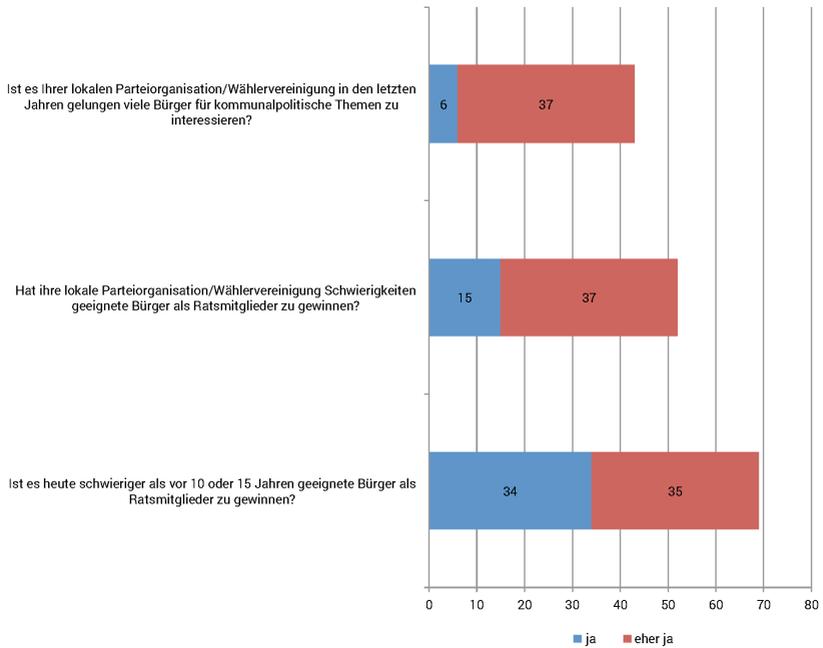


Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Knapp über die Hälfte der Befragten (52%) gibt an, dass ihre lokale Parteiorganisation/Wählervereinigung Schwierigkeiten hat, geeignete Bürger als Ratsmitglieder zu gewinnen. Die kommunalpolitischen Rekrutierungsprobleme haben sich in den letzten Jahren erheblich verschärft. 69% der Befragten erklären, dass es heute schwieriger ist, als vor 10 oder 15 Jahren, geeignete Bürger als Ratsmitglied zu gewinnen.

Überraschenderweise gibt eine große Mehrheit der Befragten (66%) an, dass ihre Partei/Wählervereinigung gezielt versucht, Frauen für eine Ratskandidatur zu gewinnen. Der Frauenanteil unter den Befragten, deren Daten in die Analyse eingingen, lag bei gerade einmal 17,9%. Selbst wenn man berücksichtigt, dass es sich bei den Befragten um kommunale „Spitzenpolitiker“ in ihrer jeweiligen Gemeinde handelt (Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende) und der Anteil der weiblichen Ratsmitglieder über diesem Wert liegen könnte, dürften die so häufig angegebenen, gezielten Bemühungen um Ratskandidatinnen bisher weitgehend erfolglos gewesen sein⁷.

Abb. 6 Rekrutierung von neuen Ratsmitgliedern (Angaben in Prozent)



Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

⁷ In einer Studie von Ernst & Young (2013: 51) wurden folgende Frauenanteile in der Kommunalpolitik sächsischer Städte und Gemeinden unter 50.000 Einwohner ermittelt: Bürgermeisterinnen: 14,8%, Fraktionsvorsitzende: 11,7%, Ratsmitglieder: 18,7%.

5.2 Interaktion von Rat und Verwaltung/(Ober-)Bürgermeister

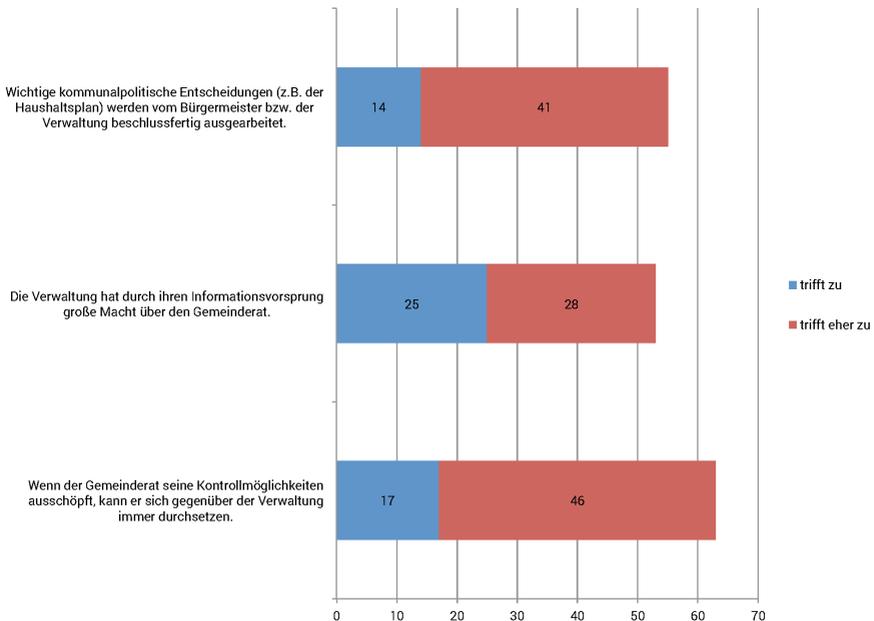
Von besonderem Interesse im Hinblick auf die Funktionsweise der lokalen Demokratie in Sachsen sind die Einfluss- und Machtverhältnisse zwischen dem Rat als kommunaler Vertretungskörperschaft einerseits und dem (Ober-)Bürgermeister als direktgewähltem Hauptverwaltungsbeamten andererseits.

Eine knappe Mehrheit der Befragten (55%) gibt an, dass wichtige kommunalpolitische Entscheidungen (z.B. der Haushaltsplan) vom (Ober-)Bürgermeister bzw. der Verwaltung beschlussfertig ausgearbeitet werden und dass die Ausschüsse und der Gemeinderat in der Regel keine inhaltlichen Änderungen mehr vornehmen. Die (Ober-)Bürgermeister stimmen dieser Aussage etwas häufiger (eher) zu, als die Fraktionsvorsitzenden.

Sehr große Unterschiede zeigen sich bei Berücksichtigung der Gemeindegröße. Von den Befragten aus Städten mit über 50.000 Einwohnern stimmen nur 20% dieser Aussage (eher) zu. In den größeren Mittelstädten und in den Großstädten nehmen die Räte offensichtlich wesentlich häufiger inhaltliche Veränderungen an den Beschlussvorlagen der Verwaltung vor, als in den kleineren Städten und Gemeinden.

Insgesamt hält es eine knappe Mehrheit der Befragten (53%) für (eher) zutreffend, dass die Verwaltung durch ihren Informationsvorsprung große Macht über den Gemeinderat hat. 39% geben an, dass dies eher nicht zutrifft. Nur 8% sind der Meinung, dass dies nicht zu trifft. Die aus dem Informationsvorsprung resultierende Macht der Verwaltung über den Rat wird von den Befragten aus den kleineren Städten und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern weniger wahrgenommen (51%), als von den Befragten in den größeren Kommunen (60%). Zugleich wird die potenzielle Macht des Gemeinderats gegenüber dem (Ober-)Bürgermeister bzw. der Verwaltung von den Befragten überwiegend als groß eingeschätzt.

Abb. 7 Einfluss- und Machtpotenziale von Rat und Verwaltung (in Prozent)



Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

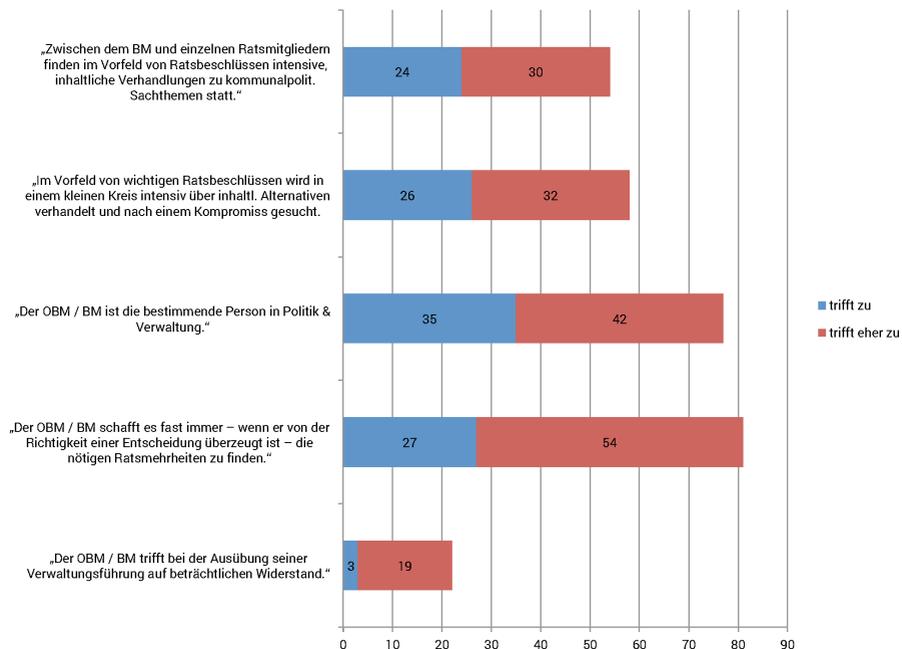
Eine deutliche Mehrheit der Befragten (63%) ist der Ansicht, dass sich der Gemeinderat immer gegenüber der Verwaltung durchsetzen kann, wenn er seine Kontrollmöglichkeiten ausschöpft. Die größte Zustimmung bekommt diese Aussage von den Befragten aus den Großstädten (80%) und aus den größeren Mittelstädten ab 50.000 Einwohnern (70%) sowie von den Kommunalpolitikern aus den kleinen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern (70%).

In der kommunalen Konkordanzdemokratie werden politische Konflikte durch Verhandlungen und Kompromisse gelöst. Das einfache Mehrheitsprinzip wird durch die Maxime des „gütlichen Einvernehmens“ und die Einstimmigkeitsregel ersetzt. Charakteristisch für die kommunale Konkordanzdemokratie ist außerdem die starke Machtposition und politische Führung durch den (Ober-)Bürgermeister, die mit einer Schwäche der politischen Parteien einher geht.

In den sächsischen Kommunen spielen Verhandlungen zwischen dem (Ober-)Bürgermeister und einzelnen Ratsmitgliedern sowie Verhandlungen in informellen Vorentscheidergruppen eine wichtige Rolle. Über die Hälfte der Befragten gibt an, dass vor (wichtigen) kommunalpolitischen Entscheidungen derartige Verhandlungen stattfinden.

Der (Ober-)Bürgermeister ist in vielen sächsischen Kommunen der bestimmende Akteur in Kommunalpolitik und -verwaltung. 77% der Befragten geben an, dass der (Ober-)Bürgermeister die bestimmende Person in Politik und Verwaltung ist. Eine noch größere Mehrheit der Befragten (81%) gibt an, dass es dem (Ober-)Bürgermeister fast immer gelingt, die nötigen Ratsmehrheiten zu finden, wenn er von einer Entscheidung überzeugt ist. Lediglich 22% der Befragten halten es für (eher) zutreffend, dass der (Ober-)Bürgermeister bei seiner Verwaltungsführung auf beträchtlichen Widerstand stößt.

Abb. 8 Verhandlungen und exekutive Führerschaft (Angaben in Prozent)



Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

5.3 Parteien in der sächsischen Kommunalpolitik

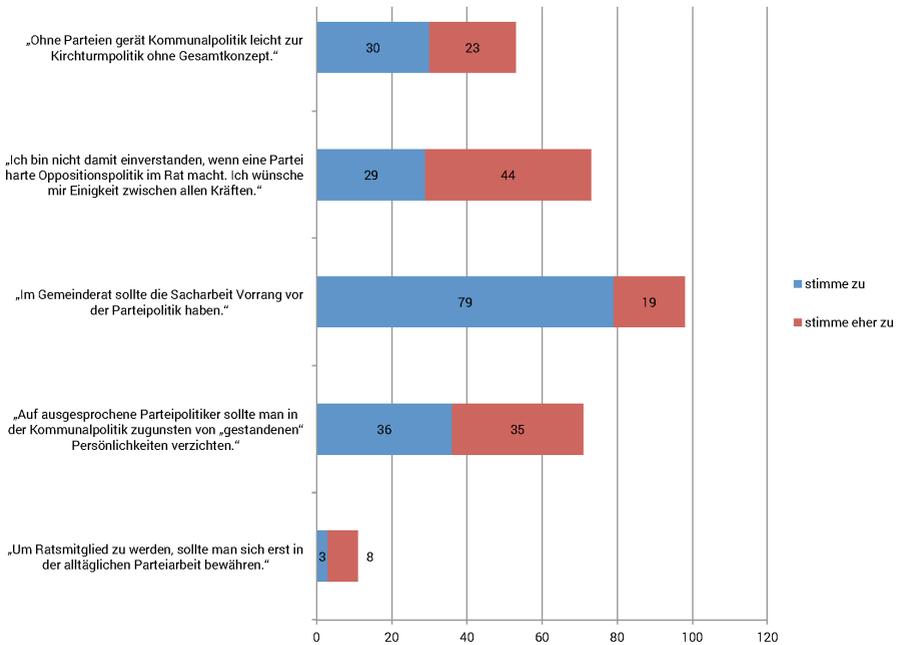
5.3.1 Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik

Charakteristisch für die kommunale Konkordanzdemokratie ist eine geringe inhaltliche, prozedurale und personelle Parteipolitisierung der Kommunalpolitik. Wir haben daher nach den Einstellungen der kommunalen Spitzenpolitiker in den sächsischen Kommunen gegenüber einer Parteipolitisierung der Kommunalpolitik gefragt, um die lokale (kommunal-)politische Kultur in Sachsen zu untersuchen.

53% der Befragten stimmen der Aussage „Ohne Parteien gerät Kommunalpolitik leicht zur Kirchturmpolitik ohne Gesamtkonzept“ (eher) zu. Den Parteien wird also von einer knappen Mehrheit der Befragten eine kommunalpolitische Orientierungsfunktion zugeschrieben. Auf eine große Ablehnung trifft dagegen eine starke prozedurale und personelle Parteipolitisierung.

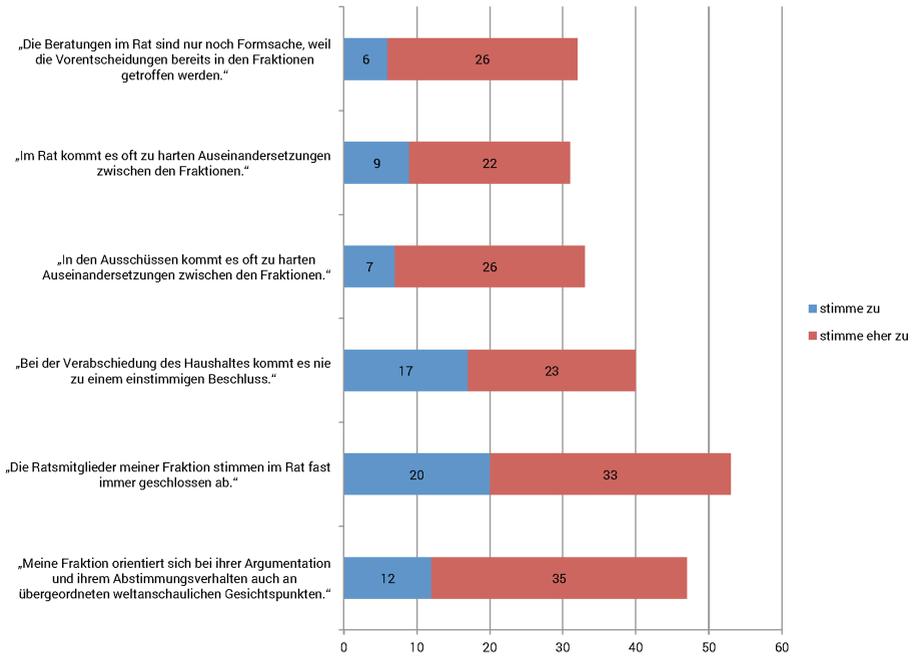
Viele der Befragten wünschen sich in der Kommunalpolitik „Einigkeit zwischen allen Kräften“ und äußern eine starke Präferenz für Honoratioren in der Kommunalpolitik. 98% der Befragten sind der Ansicht, dass Sacharbeit Vorrang vor der Parteipolitik haben sollte. Eine Bewährung in der alltäglichen Parteiarbeit befürworten nur 11% der Befragten als Voraussetzung einer Ratstätigkeit.

Abb. 9 Einstellungen gegenüber der Parteipolisierung der Kommunalpolitik (Angaben in Prozent)



Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Abb. 10 Prozedurale und inhaltliche Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik (Angaben in Prozent)



Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Neben den Einstellungen gegenüber einer Parteipolitisierung der Kommunalpolitik haben wir auch die tatsächliche Parteipolitisierung der Kommunalpolitik in den sächsischen Gemeinden untersucht. Die prozedurale Parteipolitisierung ist das Ausmaß konkurrenzdemokratischen Verhaltens und wird insbesondere durch den Grad der Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens der Fraktionen und durch die Trennung des Rates in Oppositions- und Mehrheitsfraktionen zum Ausdruck gebracht.

Die prozedurale Parteipolitisierung der Kommunalpolitik ist in den sächsischen Gemeinden überwiegend schwach. Die Bedeutung der Fraktionen als Vorentscheidungsorgane ist vergleichsweise gering. Harte Auseinandersetzungen zwischen den Fraktionen, wie sie für eine kommunale Konkurrenzdemokratie typisch wären, sind in den sächsischen Gemeinden weniger verbreitet.

Zugleich sind einstimmige Beschlüsse, auch zentraler kommunalpolitischer Entscheidungen, wie des Haushalts, in vielen Gemeinden nicht unüblich. Die Fraktionsdisziplin ist in vielen sächsischen Räten gering. Lediglich etwas mehr als die Hälfte der Befragten (53%) gibt an, dass ihre Fraktion im Rat fast immer geschlossen abstimmt. Ein heterogenes Abstimmungsverhalten innerhalb der Fraktionen ist offensichtlich in vielen Gemeinderäten verbreitet.

Die starke konkordanzdemokratische Prägung der sächsischen Kommunalpolitik zeigt sich auch beim Vergleich mit den Ergebnissen empirischer Untersuchungen von Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg (vgl. Holtkamp 2012: 199). Die prozedurale Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik ist tendenziell noch geringer als die Parteipolitisierung in den Kommunen Baden-Württembergs, das in der Literatur als deutsches Musterland der kommunalen Konkordanzdemokratie gilt.

Vergleicht man die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung der sächsischen Kommunalpolitik mit den Ergebnissen einer Befragung der Fraktionsvorsitzenden in baden-württembergischen Städten mit über 50.000 Einwohnern, zeigt sich, dass auch in den sächsischen Kommunen der gleichen Größenklasse die prozedurale Parteipolitisierung geringer ist, als in Baden-Württemberg.

In den sächsischen Kommunen sind vor allem die Bedeutung von Vorentscheidungen in den Fraktionen, die Häufigkeit von harten Auseinandersetzungen zwischen den Fraktionen und die Fraktionsdisziplin niedriger (vgl. Holtkamp 2012: 199).

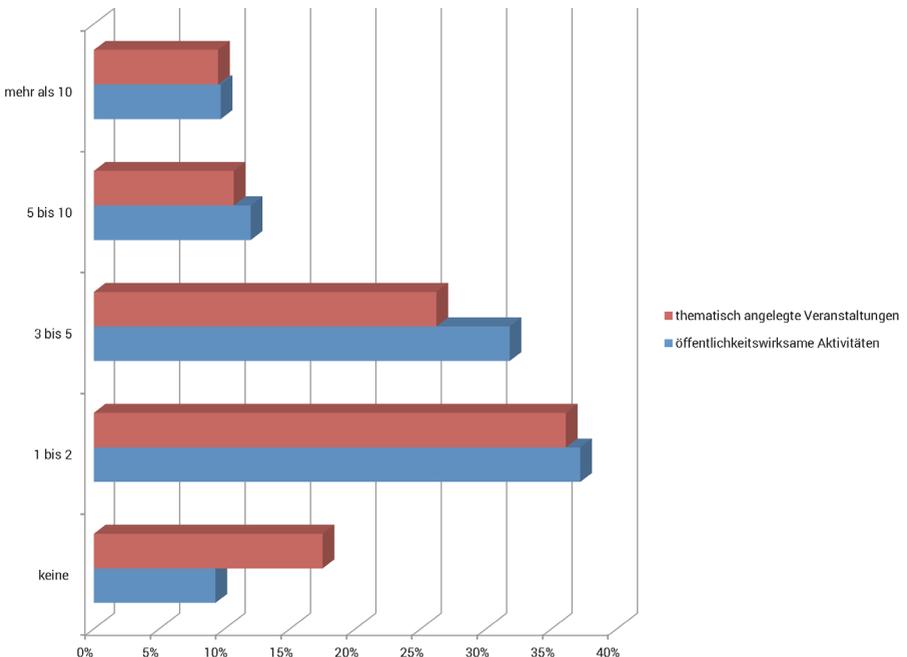
Im innersächsischen Vergleich der Kommunen gibt es relativ geringe Unterschiede zwischen den Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen. Auffällig ist vor allem, dass die Zustimmung zu der Aussage „Die Beratungen im Rat sind nur noch Formsache, weil die Vorentscheidungen bereits in den Fraktionen getroffen werden.“ in den Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern noch deutlich niedriger ausfällt, als in den größeren sächsischen Kommunen.

Immerhin 47% der Befragten geben an, dass sich ihre Fraktion bei ihrer Argumentation und ihrem Abstimmungsverhalten auch an übergeordneten weltanschaulichen Gesichtspunkten orientiert. Wie bei den Einstellungen, zeigt sich somit auch bei der Bewertung der kommunalpolitischen Praxis, dass ein nicht unerheblicher Teil der Befragten den Parteien eine inhaltliche Orientierungsfunktion in der Kommunalpolitik zuschreibt.

5.3.2 Arbeit und Arbeitsbedingungen der Parteien in den sächsischen Kommunen

Schwach organisierte Parteien machen eine geringere Parteipolitisierung der Kommunalpolitik wahrscheinlicher und begünstigen somit die kommunale Konkordanzdemokratie. Der Organisationsgrad der Parteien in Sachsen ist sehr gering (vgl. Kap. 3). Es ist zu erwarten, dass sich eine niedrige Mitgliederzahl und ein geringer Organisationsgrad der Parteien auf das Parteileben und auf die Parteiarbeit auswirken. Daher haben wir die kommunalpolitischen Aktivitäten der Parteien und Wählervereinigungen untersucht.

Abb. 11 Anzahl öffentlichkeitswirksamer Aktivitäten und Veranstaltung der lokalen Parteiorganisationen und Wählervereinigungen pro Jahr (ohne reine Geselligkeitsveranstaltungen)



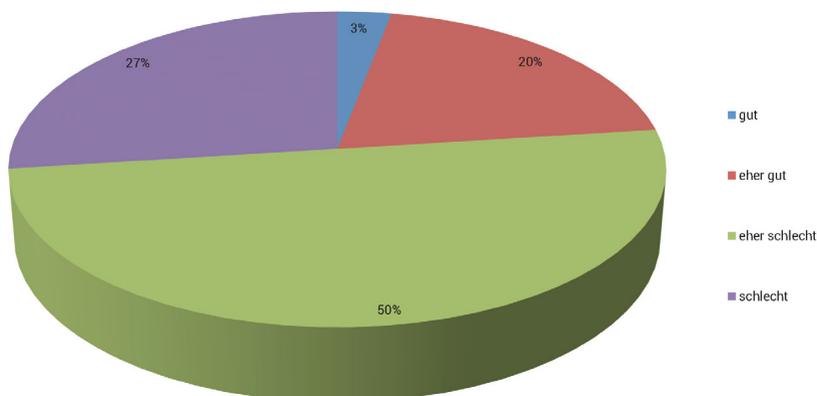
Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Die meisten Parteien und lokalen Wählervereinigungen führen pro Jahr nur eine oder zwei thematisch angelegte Veranstaltungen und öffentlichkeitswirksame Aktivitäten durch und sind somit in der lokalen Öffentlichkeit kaum mit eigenen Aktivitäten präsent. Nicht mal zehn Prozent der Befragten geben an, dass ihre lokale Parteiorganisation oder Wählervereinigung mehr als 10 Veranstaltungen bzw. öffentlichkeitswirksame Aktivitäten durchführt.

Neben der Anzahl der aktiven Mitglieder, die ihre Arbeitskraft für die Organisation einsetzen, ist die finanzielle Ausstattung der Organisation eine wichtige Rahmenbedingung für die Arbeit der Parteien und Wählervereinigungen. Eine große Mehrheit von 77% der Befragten gibt an, dass ihre lokale Parteiorganisation oder Wählervereinigung finanziell (eher) schlecht ausgestattet ist. Lediglich 3% der Befragten bezeichnen die finanzielle Ausstattung als gut.

Die lokalen Parteiorganisationen in Sachsen hätten demnach nicht nur einen geringen Organisationsgrad, sondern wären auch mit engen finanziellen Restriktionen in ihrer Arbeit konfrontiert, so dass sie den Mangel an (aktiven) Mitgliedern kaum durch den Einsatz finanzieller Mittel für Werbemaßnahmen und Veranstaltungen kompensieren könnten.

Abb. 12 Finanzielle Ausstattung



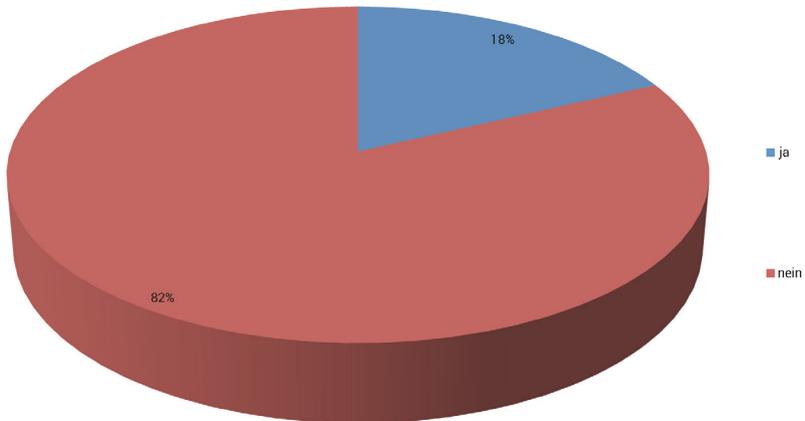
Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Politische Parteien unterscheiden sich von politischen Interessengruppen, die vor allem auf die Vertretung von Einzelinteressen abzielen, indem sie sich in weitaus stärkerem Maße darum bemühen, eine gewisse Vielfalt von Ansichten und Vorstellungen zu integrieren.

Bei der Bündelung verschiedener Präferenzen und Interessen kommt der Formulierung von Programmen und politischen Zielen eine große Bedeutung zu. 82% der Befragten geben an, dass ihre lokale Parteiorganisation oder Wählervereinigung ein langfristig ausgerichtetes, themenübergreifendes kommunalpolitisches Programm hat.

Abb. 13 Allgemeines kommunalpolitisches Programm

„Hat Ihre lokale Parteiorganisation/ Wählervereinigung ein langfristig ausgerichtetes, themenübergreifendes kommunalpolitisches Programm?“

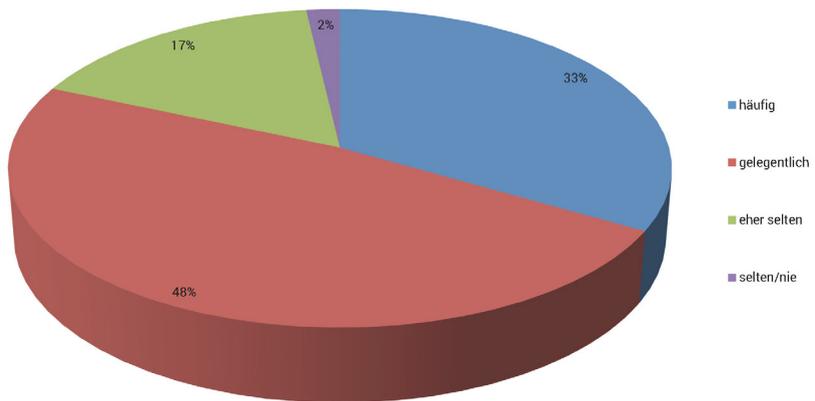


Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Darüber hinaus entwickeln viele lokale Parteiorganisationen und Wählervereinigungen in Sachsen programmatische Positionen zu einzelnen kommunalpolitischen Themen. Während 33% der Befragten angeben, dass ihre Partei oder Wählervereinigung häufig themenspezifische programmatische Arbeit leisten, erklären lediglich 2%, dass dies selten oder nie geschieht.

Abb. 14 Programmatische Positionen zu einzelnen Themen

„Formuliert Ihre lokale Parteiorganisation/ Wählervereinigung programmatische Positionen zu einzelnen kommunalpolitischen Themen (z. B. zu Investitionsmaßnahmen beim Hochwasserschutz oder zur Kinderbetreuung)?“

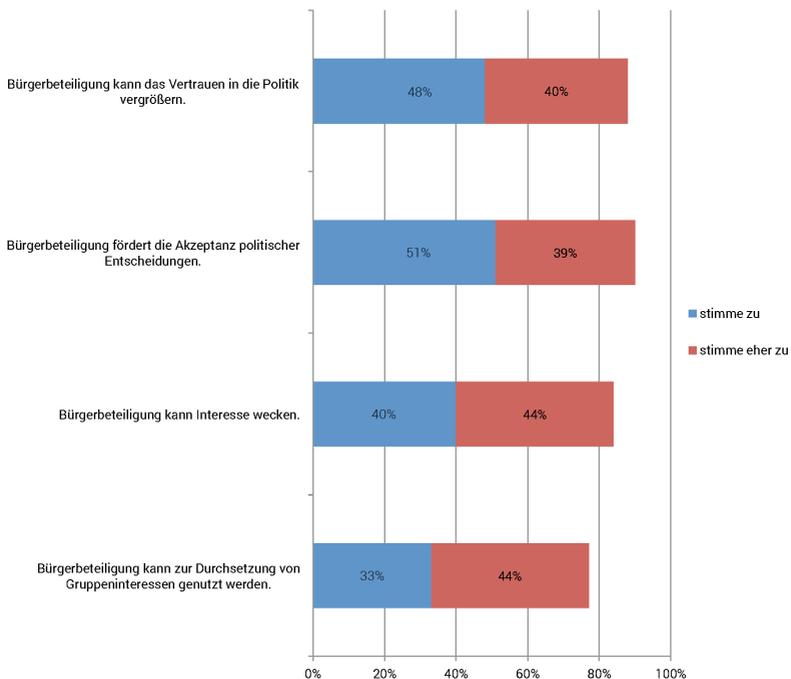


Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

5.4 Bürgerbeteiligung

Die kommunale Ebene bietet besonders große Potenziale, um die Bürger im Rahmen dialogisch und kooperativ ausgerichteter Verfahren politisch zu beteiligen. Die befragten Kommunalpolitiker sehen große Potenziale von Bürgerbeteiligung, wenn es darum geht, das Vertrauen der Bürger in die Politik zu stärken und die Akzeptanz politischer Entscheidungen zu fördern.

Abb. 15 Einstellungen gegenüber Bürgerbeteiligung I

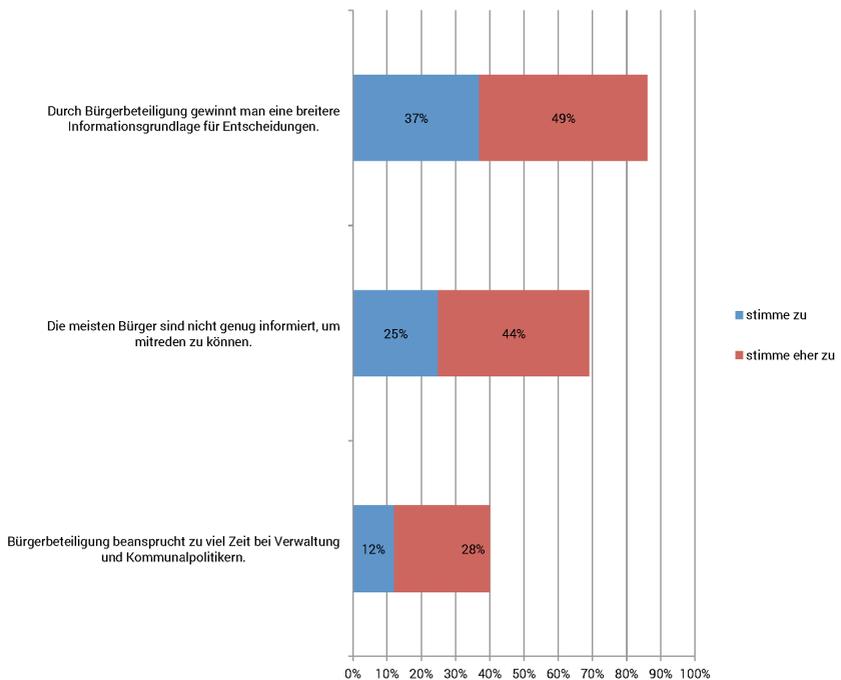


Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Die Zustimmungswerte zu den entsprechenden Aussagen liegen bei 88% (Vertrauen) bzw. 90% (Akzeptanz). Die Chancen durch Beteiligung das politische Interesse der Bürger zu wecken, werden ebenfalls sehr positiv eingeschätzt. Zugleich stimmen 77% der Befragten der Aussage zu, dass Bürgerbeteiligung zur Durchsetzung von Gruppeninteressen genutzt werden kann.

Während die allgemeinen Potenziale von Bürgerbeteiligung im Hinblick auf die Input-Legitimität des kommunalen politischen Systems insgesamt überaus positiv eingeschätzt werden, sind die befragten Kommunalpolitiker erheblich skeptischer, wenn es um die Umsetzung von Bürgerbeteiligung geht, wie schon die Einschätzung der Möglichkeit zeigt, dass Bürgerbeteiligung zur Durchsetzung von Gruppeninteressen genutzt werden kann.

Abb. 16 Einstellungen gegenüber Bürgerbeteiligung II



Quelle: Befragung Lokale Demokratie in Sachsen 2014

Im Hinblick auf die Einschätzung und Bewertung von Bürgerbeteiligung durch die befragten Kommunalpolitiker ergibt sich ein gespaltenes Bild. Die Erwartungen, mit Bürgerbeteiligung das politische Vertrauen der Bürger gewinnen und mehr Akzeptanz für kommunalpolitische Entscheidungen schaffen zu können, sind insgesamt sehr optimistisch. Gleiches gilt für die Einschätzung, dass durch Bürgerbeteiligung eine breitere Informationsgrundlage für Entscheidungen geschaffen werden kann. 86% der Befragten stimmen der Aussage (eher) zu, dass Kommunalpolitik und -verwaltung durch Bürgerbeteiligung eine breitere Informationsgrundlage für Entscheidungen gewinnen.

Während diese Einstellungen eine große Aufgeschlossenheit der befragten Kommunalpolitiker gegenüber Bürgerbeteiligung signalisieren, welche die Einführung und Implementation von Partizipationsverfahren begünstigen könnten, äußern die Befragten zugleich aber auch große Skepsis gegenüber Bürgerbeteiligung. Von einer Mehrheit der Befragten werden die meisten Bürger nicht als ausreichend kompetent eingeschätzt, um sich qualifiziert zu beteiligen.

69% der befragten Kommunalpolitiker sind der Ansicht, dass die meisten Bürger nicht genug informiert sind, um mitreden zu können, ein Ergebnis, das zu der skeptischen Einschätzung des kommunalpolitischen Interesses der meisten Bürger passt (vgl. Abb. 5). Außerdem halten immerhin 40% der Befragten Bürgerbeteiligung generell (eher) für zu aufwändig und für zu ineffizient, da Beteiligungsverfahren ihrer Ansicht nach zu viel Zeit bei Verwaltung und Kommunalpolitikern beanspruchen.

Folgt man dem mehrheitlichen Meinungsbild, dann könnte eine Verbreiterung der Informationsgrundlage für Entscheidungen somit v.a. durch die Beteiligung einer informierten Minderheit von Bürgern erreicht werden. Insbesondere ambitionierte Partizipationsverfahren, die auf eine sozial repräsentative Beteiligung der Bürgerschaft bzw. auf die Beteiligung möglichst vieler Bürger abzielen, dürften daher unter den gewählten Kommunalpolitikern auf erhebliche Skepsis treffen.

Viele (Ober-)Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende fürchten, dass Bürgerbeteiligung einerseits zu einer starken zusätzlichen Belastung von Kommunalverwaltung und -politikern führt und sind andererseits der Meinung, dass die meisten Bürger nicht kompetent genug sind, um sich qualifiziert zu beteiligen.

Die großen Potenziale, welche die meisten der befragten Kommunalpolitiker Bürgerbeteiligung zuschreiben, können allerdings kaum durch die Beteiligung lediglich einiger weniger „Bürgerexperten“ genutzt werden. Um durch Beteiligung das politische Vertrauen der Bürger zu stärken und die Akzeptanz von politischen Entscheidungen insgesamt zu fördern, reicht die Beteiligung einer kleinen, aber möglicherweise besonders gut informierten Minderheit der Bürger nicht aus.

Hinsichtlich der Praxis der Bürgerbeteiligung in den sächsischen Städten und Gemeinden fällt auf, dass die politische Führungsrolle der (Ober-)Bürgermeister bei der Förderung von Bürgerbeteiligung vergleichsweise klein ist. Lediglich 25% der Befragten geben an, dass der (Ober-)Bürgermeister der Hauptinitiator von Bürgerbeteiligung ist. Dies ist vor allem auch deshalb ein sehr bemerkenswertes Ergebnis, weil die (Ober-)Bürgermeister überwiegend als die wichtigsten Akteure in der Kommunalpolitik und -verwaltung gelten und insgesamt als politisch ausgesprochen durchsetzungsstark charakterisiert werden (vgl. Abbildung 8). Offenbar sind die (Ober-)Bürgermeister in vielen sächsischen Städten und Gemeinden bei der Förderung von Bürgerbeteiligung bisher jedoch keine treibende Kraft.

Aufgrund der sehr ambivalenten Einstellung vieler Kommunalpolitiker gegenüber Bürgerbeteiligung, dürfte eine konsequente politische Förderung von Bürgerbeteiligung durch die (Ober-)Bürgermeister in vielen sächsischen Städten und Gemeinden jedoch entscheidend dafür sein, dass sich die Kommunen stärker für neue Beteiligungsformen öffnen und zu Bürgerkommunen weiterentwickeln.

6. Fazit

Die sächsische Kommunalpolitik ist überwiegend stark konkordanzdemokratisch geprägt. Damit bestätigen sich die theoretisch formulierten Erwartungen, die davon ausgehen, dass die relativ geringe durchschnittliche Gemeindegröße, die institutionelle Ausgestaltung der sächsischen Kommunalverfassung und der niedrige Organisationsgrad der Parteien in Sachsen mit einer kommunalen Konkordanzdemokratie einhergehen.

Die geringe Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik hängt zudem mit starken konkordanzdemokratischen Einstellungen der Kommunalpolitiker zusammen. Insbesondere die prozedurale Parteipolitisierung wird von den befragten (Ober-) Bürgermeistern und Fraktionsvorsitzenden überwiegend sehr skeptisch beurteilt oder gar weitgehend abgelehnt.

Verhandlungen zwischen dem (Ober-)Bürgermeister und einzelnen Ratsmitgliedern und Verhandlungen in informellen Vorentscheidergremien, wie z. B. dem interfraktionellen Ältestenrat, spielen in der sächsischen Kommunalpolitik eine wichtige Rolle. Über die Hälfte der Befragten gibt an, dass vor wichtigen kommunalpolitischen Entscheidungen derartige Verhandlungen stattfinden.

Charakteristisch für die kommunale Konkordanzdemokratie in Sachsen ist die starke Machtposition und politische Führungsrolle des (Ober-)Bürgermeisters. Der (Ober-)Bürgermeister ist in den meisten sächsischen Städten und Gemeinden die bestimmende Person in Politik und Verwaltung.

Die Möglichkeiten der demokratischen Kontrolle durch den Rat werden von den Befragten aus den größeren Städten mit über 50.000 Einwohnern und aus den Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern am günstigsten eingeschätzt. In den kleineren Städten und Gemeinden sind Ratsbeschlüsse ohne Änderungen an den Verwaltungsvorlagen eher üblich, als in den größeren Städten, wo die Räte häufiger Änderungen vornehmen.

Die Stärke des (Ober-)Bürgermeisters geht in Sachsen nicht nur mit einer geringen Parteipolitisierung der Kommunalpolitik einher, sondern häufig auch mit organisatorisch schwachen und gesellschaftlich nur wenig aktiven Parteien. Die Schwäche der Parteien zeigt sich, neben der bekanntermaßen niedrigen Mitgliederzahl der Parteien in Sachsen, auch an den großen Rekrutierungsproblemen der Parteien, wenn es um die Gewinnung geeigneter Kandidaten für kommunalpolitische Mandate geht.

Die Wählervereinigungen haben ähnlich starke Rekrutierungsprobleme wie die Parteien. Zudem sind die meisten Parteien und Wählervereinigungen in der lokalen Öffentlichkeit kaum mit eigenen Aktivitäten präsent und führen pro Jahr lediglich eine oder zwei thematisch angelegte Veranstaltungen und öffentlichkeitswirksame Aktivitäten durch.

Die große Mehrheit der befragten Kommunalpolitiker ist der Meinung, dass die meisten Bürger kein Interesse an Kommunalpolitik haben. Bei der Einschätzung und Bewertung der Potenziale von Verfahren der Bürgerbeteiligung sind die befragten Kommunalpolitiker insgesamt sehr ambivalent.

Einerseits sehen die meisten (Ober-)Bürgermeister und Fraktionsvorsitzenden die Möglichkeit, mit Bürgerbeteiligung das politische Vertrauen und Interesse der Bürger zu stärken, Akzeptanz für kommunalpolitische Entscheidungen zu beschaffen und eine breitere Informationsgrundlage für Entscheidungen zu gewinnen. Andererseits fürchten viele der befragten Kommunalpolitiker den hohen Arbeitsaufwand von Bürgerbeteiligung und eine Mehrheit der Befragten hält die meisten Bürger nicht für informiert genug, um sich qualifiziert zu beteiligen.

Die Ambivalenz der sächsischen Kommunalpolitiker bei der Einschätzung der Potenziale von Bürgerbeteiligung zeigt, wie notwendig es ist, neue, innovative Beteiligungsformate zu entwickeln und einzuführen, die die Bürger fachlich qualifizieren und zugleich den Arbeitsaufwand für Kommunalverwaltung und -politik nicht zu sehr erhöhen. Auf diese Weise könnte ein wesentlicher Beitrag zur Modernisierung und Weiterentwicklung der kommunalen Demokratie im Freistaat Sachsen geleistet werden.

7. Literatur

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung, Bonn.

Ernst & Young (2013): Abschlussbericht Forschungsprojekt. Frauen in der Kommunalpolitik der neuen Länder, Berlin.

Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden.

Lehmbruch, Gerhard (2012): Die Entwicklung der vergleichenden Politikforschung und die Entdeckung der Konkordanzdemokratie. Eine historisch-institutionelle Perspektive, in: Köppl, Stefan/Kranenpohl, Uwe (Hrsg.): Konkordanzdemokratie. Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden, 33-50.

Lehmbruch, Gerhard (1991): Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme, in: Michalsky, Helga (Hrsg.): Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, Vaduz: 13-24.

Lehmbruch, Gerhard (1975): Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat 1/1975: 3-8.

Lehmbruch, Gerhard (1967): Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen.

Lorenz, Sabine/ Wollmann, Hellmut (1999): Kommunales Dienstrecht und Personal, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, 490-511.

Neckel, Sighard (1999): Waldleben. Eine ostdeutsche Stadt im Wandel seit 1989, Frankfurt a.M./ New York.

Neckel, Sighard (1995): Die ostdeutsche Doxa der Demokratie, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 4/1995, 658-680.

Neckel, Sighard (1992): Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR, in: Zeitschrift für Soziologie, 21 (4), 252-268.

Niedermayer, Oskar (2014): Parteimitgliedschaften im Jahre 2013, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 45 (2), 416-439.

Pollach, Günter/ Wischermann, Jörg/ Zeuner, Bodo (2000):
Ein nachhaltig anderes Parteiensystem. Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen, Opladen.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.

Wehling, Hans-Georg (1991): „Parteipolitisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert/ Wollmann, Helmut (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel u.a., 149-166.

Wehling, Hans-Georg (1987): Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart.

Weil, Francesca (2014): Die Runden Tische in der DDR 1989/90, Erfurt.

Winkler-Haupt, Uwe (1988): Gemeindeordnung und Politikfolgen. Eine vergleichende Untersuchung in vier Mittelstädten, München.

Wie funktioniert die lokale Demokratie in Sachsen? Welche Bedeutung haben die Parteien in der sächsischen Kommunalpolitik? Wie arbeiten die Bürgermeister und Räte? Welche Einstellungen haben die führenden sächsischen Kommunalpolitiker gegenüber der Parteipolitisierung von Kommunalpolitik? Was halten sie von Bürgerbeteiligung? Diesen Fragen geht dieser Forschungsbericht nach. Präsentiert werden die wichtigsten Ergebnisse einer Befragung von 700 Kommunalpolitikern.

Tobias Fuhrmann, geboren in Düsseldorf. Studium in Marburg, Berlin und Hagen. Studienabschlüsse als Diplom-Politologe und Master of Arts. Doktorand bei Prof. Dr. Lars Holtkamp am Lehrstuhl für Politik und Verwaltung an der Fernuniversität in Hagen. Dissertation zum Thema: Bürgerbeteiligung an der kommunalen Haushaltskonsolidierung.



Gefördert im Rahmen des Landesprogramms „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“.