



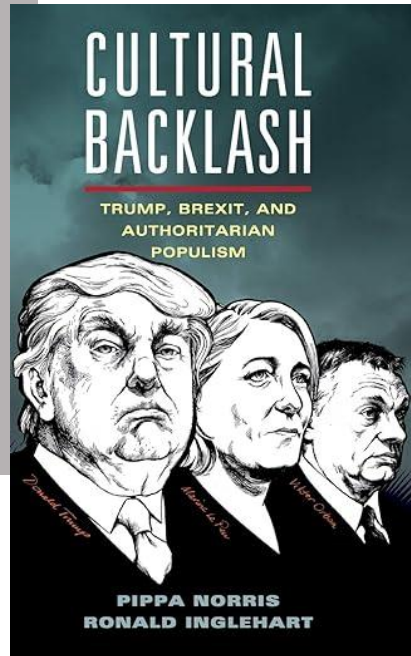
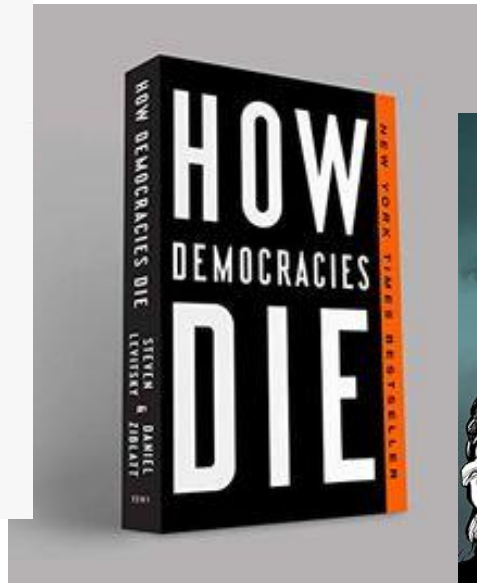
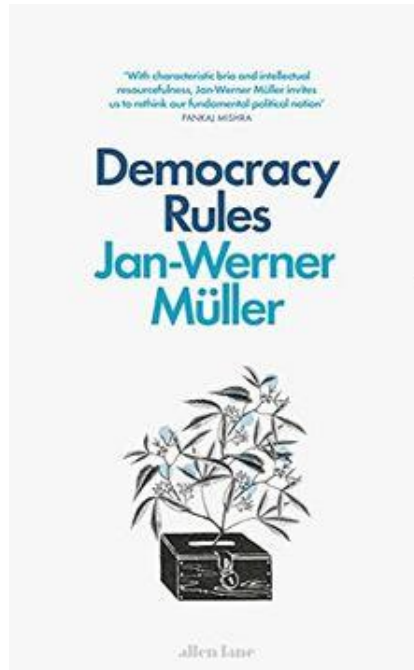
Kommunale Autonomie und Demokratie vor aktuellen Herausforderungen

Prof. Dr. Nathalie Behnke, TU Darmstadt

Professorengespräch des Deutschen Landkreistages

Kreishaus Celle, 27. Februar 2024

Herausforderung: ‚Democratic Backsliding‘



motra
Monitoring und Analyse

Kommunales Monitoring
Hass, Hetze und Gewalt gegenüber
Amtsträgerinnen und Amtsträgern (KoMo)

46%

DER BEFRAGTEN HABEN IN
DEN LETZTEN SECHS MONATEN
ANFEINDUNGEN ERLEBT

Anfeindungen (70%) und Hasspostings (26%) fanden überwiegend in Form von Beleidigungen, übler Nachrede/Verleumdung und Bedrohung/Nötigung statt ...

... tätliche Übergriffe (4%) in Form von Bedrängen, Wegschubsen, Schlagen/Treten sowie Beschädigung an Fahrzeugen und Beschädigung des Wahlkampfstandes/Plakate.

Tätliche Übergriffe lösen eine deutlich stärkere persönliche Betroffenheit aus als Anfeindungen in sozialen Medien.

60%

der Befragten geben an, soziale Medien für ihre politischen/beruflichen Tätigkeiten zu nutzen.

Das Diskussionsklima im Netz wird zunehmend als verrotten wahrgenommen!

14% der zuletzt persönlich erlebten Vorfälle und 28% der Vorfälle gegen Familienangehörige der Amtsträgerinnen wurden zur Anzeige gebracht.

81%

leiden aufgrund der Anfeindungen an psychischen/physischen Folgen.

51% der Amtsträgerinnen in Ostdeutschland und 43% in Westdeutschland waren von Anfeindungen betroffen.

43% der Betroffenen sind in eher ländlichen Regionen (bis zu 20.000) und 52% im eher städtischen Raum mit mehr Einwohnern angefeindet worden.

Hauptamtliche (57%) sind eher betroffen als Ehrenamtliche (33%).

Frauen und Männer sind gleichermaßen betroffen.

Mehr als jeder zehnte Betroffene hat schon einmal eine Amtsniederlegung erwogen bzw. angegeben, nicht erneut zu kandidieren.

Diagnose: demokratiebedrohende Tendenzen

- Populistische Parteien mit demokratiefeindlicher Ideologie gewinnen zunehmende Unterstützung – Ziel: Umbau der Institutionenordnung
- Der Grundkonsens über Werte im demokratischen Umgang zerfällt (Verrohung, Intoleranz, Gewalt, beschleunigt über soziale Netzwerke)
- Gesellschaftliche Polarisierung und Demokratieverdrossenheit



POLITISCHE (SELBST-)WIRKSAMKEIT (in %)



Die politischen Probleme sind heute so kompliziert geworden, dass sie nur sehr schwer zu durchschauen sind.

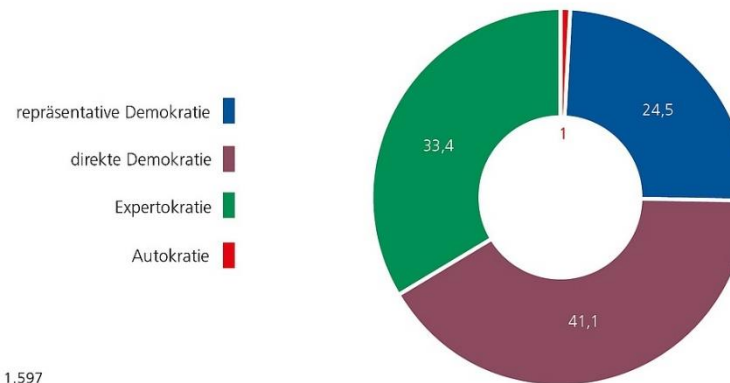
Es fällt schwer, politische Entscheidungen einer bestimmten Partei oder Person zuzuordnen.

Jenseits von Wahlen gibt es für die Bürger nicht genügend Beteiligungsmöglichkeiten.

stimme eher nicht zu | stimme überhaupt nicht zu
stimme eher zu | stimme voll und ganz zu

n = 2.425–2.470
Quelle: Umfrage FES/Universität Bonn 2022

BESTES REGIERUNGSMODELL Expertokratie-Item: Experten im jeweiligen Themenbereich (in %)



n = 1.597
Quelle: Umfrage FES/Universität Bonn 2022

Wo kommt die kommunale Autonomie ins Spiel?

- Zentrale Rolle der Kommunen als Nukleus der Demokratie
 - kommunale Handlungsfähigkeit setzt aber Autonomie voraus!
- **Leitthese meines Vortrags:** Kommunen sind die wichtigsten Produzenten von Input- und von Output-Legitimation in unserer Demokratie; diese Rolle können sie aber nur ausfüllen, wenn sie über hinreichende Autonomie verfügen.

Struktur der Präsentation

1. Konzeptionelle Klärungen
 - Kommunale Autonomie
 - Demokratische Legitimation
2. Kommunalautonomie und demokratische Legitimation
3. Illustration des Arguments – drei Beispiele
 - Nachhaltige Stadtentwicklung
 - Flüchtlingsintegration
 - Wohnraumpolitik
4. Fazit

Kommunale Autonomie

- **Def. (territoriale) Autonomie:** Möglichkeit, Policy-Entscheidungen unabhängig (von anderen Ebenen/ politischen Einheiten) zu treffen, um sie Bedürfnissen und Präferenzen der eigenen Bürgerschaft anzupassen
- Kombination aus
 - politischer Autonomie (Recht, Entscheidung ohne Einmischung anderer zu treffen) und
 - fiskalischer Autonomie (Selbstbestimmung über Einnahmen und Ausgaben)
 - Selbstbestimmung: hinreichend hohe und berechenbare (von Willkür anderer unabhängige) Einnahmen, um Autonomie bei Ausgaben realisieren zu können
- Vorteile kommunaler Autonomie:
 - Responsivität und Verantwortlichkeit politischer Entscheider*innen gegenüber Wahlbevölkerung
 - effiziente Ressourcenallokation
 - höhere Zufriedenheit der Bevölkerung

Messung Kommunale Autonomie

▪ Local Authority Index

(Ladner et al. 2020; <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>)

1. **Legal autonomy (LA)**: The legal status and protection of local governments
2. **Political discretion (PD)**: The formal distribution of power and the effective decision-making competences with respect to services delivery
3. **Policy scope (PS)**: The scope of services for which local governments are responsible
4. **Financial autonomy (FA)**: the financial resources available locally and the possibility to decide on their sources
5. **Organisational autonomy (OA)**: the free organisation of local political arenas and administration
6. **Non-interference (NI)**: the extent of liberty left by higher levels of government in their control
7. **Access (AC)**: the degree of influence of local governments on political decisions at higher levels of government

LAI 2020

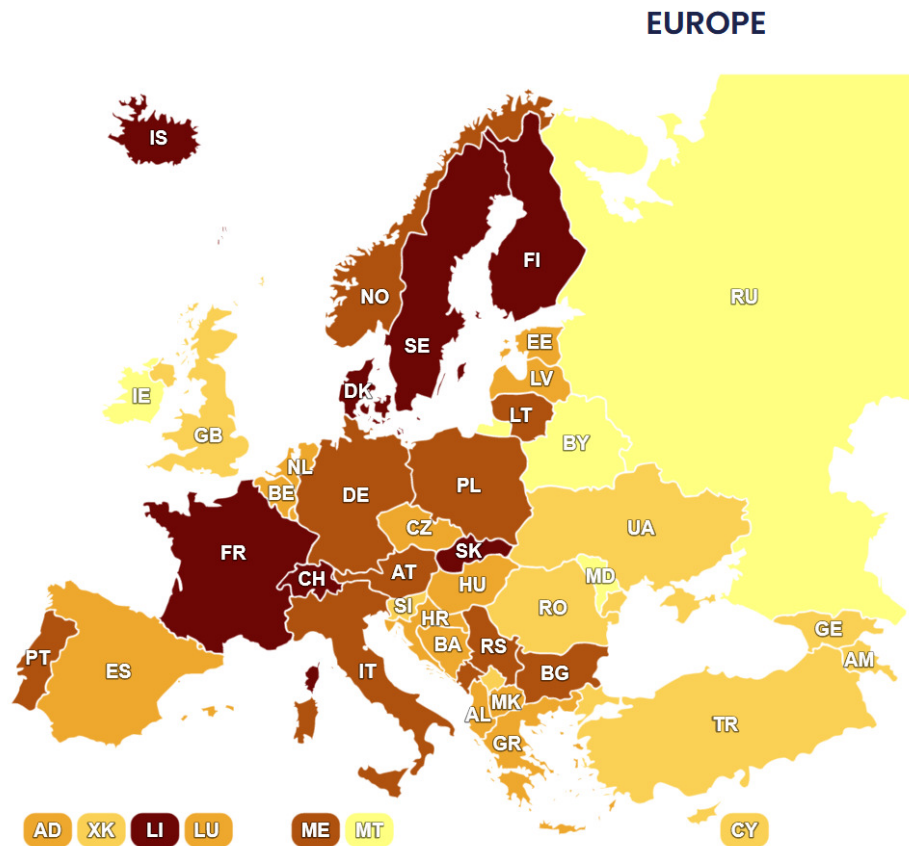
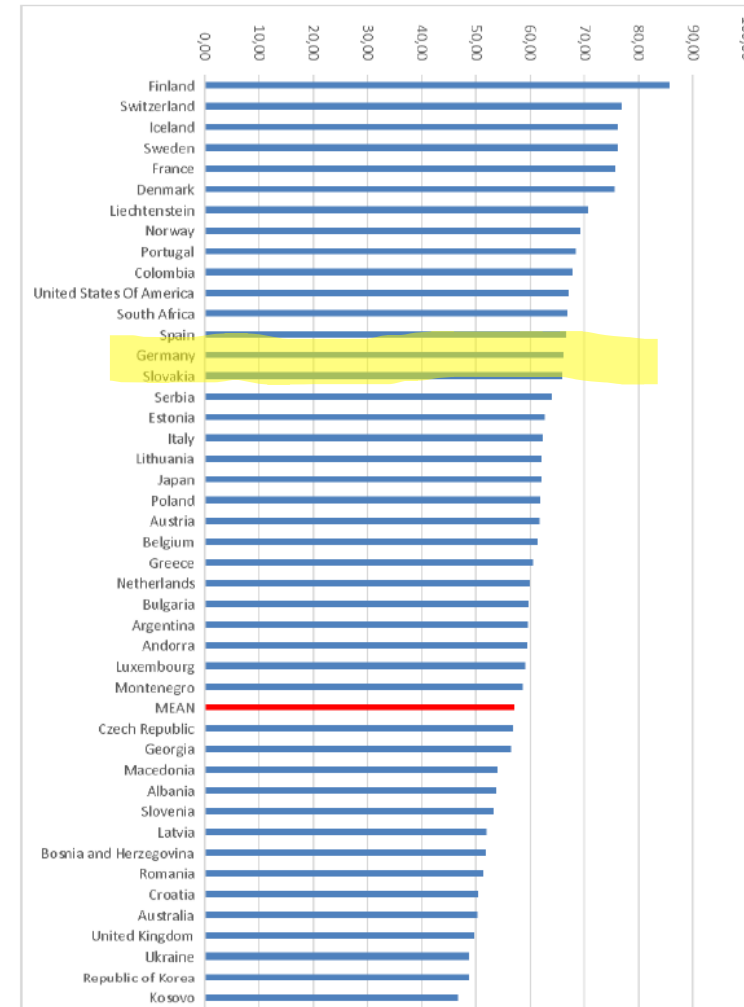


Figure 5.15: Local Autonomy Index: Country Ranking, mean 2015-2020



Deutschland:
66,7 von 100
möglichen
Punkten

Quelle: Ladner A., Keuffer N., Bastianen A. (2021), Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries (1990-2020). Release 2.0. Brussels: European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-local-authorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020

Demokratische Legitimation

- Legitimation als zugeschriebenes Konzept: existiert in der Wahrnehmung der Legitimationsgeber
- Fritz W. Scharpf (1970, 1997, 1999): Komplexe Demokratietheorie
 - Input-Legitimation: Beteiligung der Bürger an Entscheidungsfindung (original: in den etablierten Institutionen der repräsentativen Demokratie; neuer: erweitert um direkt-partizipative Verfahren)
 - Output-Legitimation: Erfolgreiche Problemlösung; zuverlässige Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen (neuer: evtl. glaubwürdige Problembearbeitung?)

Kommunalautonomie und demokratische Legitimation

- Herausgehobene Stellung der Kommunen für die Sicherung demokratischer Legitimation
 - besonders gefordert
 - besonders geeignet
 - besonders prekär

aufgrund von

- unmittelbarer Erfahrbarkeit von Staatshandeln
 - Nähe, Responsivität und Verantwortlichkeit politischer Entscheidungsträger
 - überragender Rolle in der Produktion von Gütern und Leistungen (output)
 - Anforderungen und Potenziale direktdemokratischer Beteiligung (input)
- Responsive und problemangemessene Politikgestaltung braucht politische und finanzielle Autonomie

Bsp. Nachhaltige Stadtentwicklung

- SDG's – „Think global, act local“ ⇒ Aufgabe der lokalen Ebene
 - Hohe Handlungsspielräume, aber keine Pflichtaufgabe (Kosten!)
 - Querschnittsthema: Freiraum, Wohnraum, Verkehr, Infrastruktur, Quartiersentwicklung, Energie, Wasser, Bildung, Kreislaufwirtschaft ... ⇒ interne und externe Koordination
 - wird von Teilen der Bürgerschaft gefordert, aber
 - bringt Zumutungen mit sich (z.B. Verkehrsberuhigung, Begrünung) ⇒ gesellschaftliche Konflikte und Polarisierung
 - angemessene Form der Beteiligung ermöglichen (input)
 - effektive Problembearbeitung leisten (output)
- Notwendigkeit, Chancen und Risiken für demokratische Legitimation



Bsp. Flüchtlingsintegration

- ‚Local turn‘ in der Integrationsforschung ⇒ Aufgabe der lokalen Ebene
 - Mittlere Handlungsspielräume bei hohem Problemdruck (Kosten!)
 - Querschnittsthema: Wohnen, Sprache, Aufenthalt, Bildung, Arbeit, Gesundheit, Soziales ... ⇒ interne und externe Koordination
 - wird von Teilen der Bürgerschaft massiv abgelehnt ⇒ gesellschaftliche Konflikte und Polarisierung
 - Akzeptanz schaffen (intensive Kommunikation, Probleme thematisieren, transparenter Umgang mit Interessenkonflikten)
 - Hilfsbereitschaft der Bevölkerung einbinden
 - effektive Problembearbeitung leisten (output)
- Notwendigkeit, Chancen und Risiken für demokratische Legitimation



Bsp. Wohnraumpolitik

- Historie der Privatisierung kommunalen Wohnraums – vorsichtige Trendwende
- Hoher Handlungsdruck, hohe Kosten, mittlere Spielräume (Rechtsrahmen durch Bund und Länder vorgegeben)
- Querschnittsthema: Wohnraumpolitik als Schlüssel für Quartiersentwicklung und Sozialintegration
 - Breiter Konsens in der Bevölkerung
 - Chancen partizipativer Quartiersgestaltung (input)
 - Chancen sozialer Nachhaltigkeit (output)
- Notwendigkeit, Chancen, kaum Risiken für demokratische Legitimation



Fazit

- Hohes Potenzial für Kommunen, demokratische Legitimation zu steigern
 - Input-Legitimation: Beteiligung der lokalen Bevölkerung (Achtung! angemessene Beteiligungsverfahren; kein Allheilmittel)
 - Output-Legitimation: effektive Problemlösung oder jedenfalls Problembearbeitung mit spürbaren Verbesserungen für die Bevölkerung
 - Voraussetzung: Autonomie
 - politische/ rechtliche Handlungsspielräume und Nicht-Einmischung höherer Ebenen; und
 - finanzielle Handlungsspielräume (gesicherte unkonditionale Einnahmen sind wichtiger als ‚eigene‘ Einnahmen!)
 - Risiken: Erhöhte Delegitimation
 - Umgang mit Interessenkonflikten, Polarisierung
 - keine kurzfristig erkennbaren Verbesserungen, Frustration
- Leadership und Governance als Voraussetzung für gutes Policymaking

Verzeichnis der Bildquellen

- Folie 2: diverse Buchcover <http://www.medimops.de> ;
motra: <https://www.motra.info/publikationen/motra-monitor/>
- Folie 3: Studie FES “Demokratievertrauen in Krisenzeiten“ (2023), <https://www.fes.de/studie-vertrauen-in-demokratie>
- Wahlplakat Sesselmann: tagesschau.de
- Folie 8: Local authority index: <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>
- Folie 11: Lebendiges Grün: <https://www.kommunaldirekt.de/gruen-in-die-stadt-warum-kommunen-fuer-stadtgruen-aktiv-werden-muessen/>
- Folie 12: Flüchtlingsaufnahme, Deutschlandfunk Kultur, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/gefluechtete-stellen-eilantraege-chaos-am-berliner-lageso-100.html>
- Folie 13: GWG Stadtentwicklung: <https://www.gwg-halle.de>