*Felix Rösel**

Anker der Demokratie geschwächt: Sachsen hat seit 1990 drei von vier Kommunalpolitikern verloren

Bei den einzigen freien DDR-Kommunalwahlen im Mai 1990 wurden fast 30 000 Kommunalpolitiker in die sächsischen Gemeinderäte und Kreistage gewählt. Aufgrund der zahlreichen Gemeinde- und Kreisfusionen im Freistaat werden 30 Jahre später nur noch knapp 8 000 Mandate bei den Kommunalwahlen vergeben. Die Demokratie hat nicht nur über 21 000 lokale Repräsentanten, sondern auch wichtige Anker in der ostdeutschen Bevölkerung verloren.

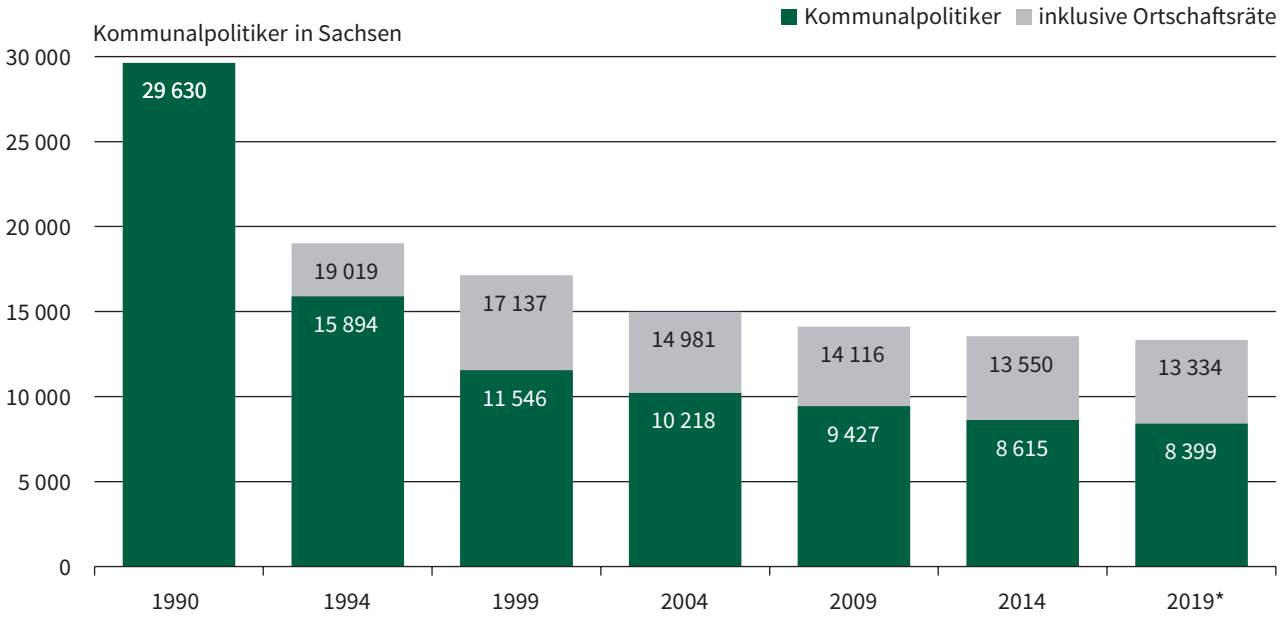
Ohne größere mediale Beachtung hat seit 1990 eine Schwächung der demokratischen Partizipation in Ostdeutschland stattgefunden. Bei den einzigen freien DDR-Kommunalwahlen im Mai 1990 wurden in Sachsen fast 30 000 kommunalpolitische Mandate vergeben (vgl. Abb. 1). Damals war rein rechnerisch etwa jeder 160. Sachse Mitglied eines Kommunalparlamentes. In Kreistagen und Gemeinderäten wird Demokratie vor Ort erfahrbar – sie gelten deshalb als „Keimzelle der Demokratie". In nahezu allen Familien oder Freundeskreisen gab es in der Wendezeit wenigstens einen ehrenamtlichen Gemeinde- oder Kreisrat, der lokalpolitische Themen in die Diskussion am Abendbrottisch bringen oder aber die Anliegen der Bevölkerung in die Kommunalpolitik zurücktragen konnte. Demokratie hatte ein Gesicht. Seit 1990 sinkt die Zahl der Menschen, die sich ehrenamtlich in Gemeinderäten und Kreistagen einbringen können, jedoch kontinuierlich. 1994 war es schon nur noch jeder 280. Sachse. Abbildung 1 zeigt, dass die Zahl der „Kümmerer" und Ansprechpartner vor Ort gerade dann besonders stark zurückging, als man sie in den schwierigen Zeiten der ostdeutschen Massenarbeitslosigkeit so dringend gebraucht hätte. Inzwischen sind drei von vier kommunalpolitischen Mandaten verschwunden. Nur noch etwas mehr als 8 000 Sitze werden bei der Kommunalwahl am 25. Mai 2019 in den sächsischen Gemeinde- und Stadträten sowie den Kreistagen zu vergeben sein.

Der anhaltende Bevölkerungsrückgang ist für den Schwund an Ehrenämtlern nur teilweise verantwortlich: Hätte man die Zahl der Mandate entsprechend der Bevölkerungszahl reduziert, dürfte es in Sachsen heute gegenüber 1990 rund 5 000 Sitze weniger in den Gemeinderäten und Kreistagen geben. Tatsächlich sank die Zahl der Kommunalpolitiken aber um über 21 000. Die Lücke ist vielmehr ein unbeabsichtigter Nebeneffekt der zahlreichen Gemeinde- und Kreisfusionen seit 1990, die die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Kommunen verbessern sollten. Aus ursprünglich über 1 600 sächsischen Gemeinden sind 419 geworden, aus 48 Landkreisen wurden 10. Fusionen von Kommunen haben erhebliche Auswirkungen auf die lokalen Vertretungen. Ein Kommunalpolitiker vertritt umso mehr Einwohner, je größer die Gemeinde ist. Diese in sämtlichen Gemeindeordnungen der Bundesländer verankerte Regelung führt dazu, dass nach Fusionen oftmals deutlich weniger ehrenamtliche Mandate zu vergeben sind als in den eigenständigen Gemeinden vorher. Die jüngste Fusion der sächsischen Stadt Aue (ca. 16 000 Einwohner) mit der Nachbargemeinde Bad Schlema (ca. 5 000 Einwohner) zur Stadt Aue-Bad Schlema am 1. Januar 2019 illustriert dies sehr anschaulich. Die beiden Gemeinden hatten aufgrund ihrer jeweiligen Einwohnerzahl 22 bzw. 18 Stadt- und Gemeinderäte, also 40 Kommunalpolitiker insgesamt. Die fusionierte Stadt hat 21 000 Einwohner, wodurch laut Sächsischer Gemeindeordnung im Mai 2019 insgesamt 26 Stadtratsmitglieder zu wählen sind. Die Zahl der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker sinkt also von vormals 40 auf nunmehr 26 – also um rund ein Drittel.

Fusionen reduzieren die Zahl der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker und damit die „Graswurzel-Repräsentanten" der Demokratie, während die Verwaltungskosten weitgehend gleich bleiben (Blesse und Rösel 2017). Heute fehlen in Ostdeutschland flächendeckend die „Kümmerer" vor Ort, die die Nöte und Bedürfnisse der Bürger aufgreifen. Wenn etliche Großgemeinden inzwischen mehr Ortsteile als Gemeinderatsmitglieder haben, werden einige Ortsteile nicht mehr repräsentiert (Yamada 2018, Voda und Svačinová 2019) und die Bereitschaft der Bürger, sich bei der Wahl aufstellen zu lassen, sinkt (Rösel 2017). Es ist daher kaum verwunderlich, dass nach Gebietsreformen auch die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen signifikant zurückgeht (Blesse und Rösel 2017). Auch auf Seiten der verbleibenden Kommunalpolitiker steigen das Arbeitspensum und der Druck. Da die Zahl der Probleme und Bürgeranliegen kaum weniger wird, verteilt sich die Arbeit im Kommunalparlament auf immer weniger Schultern. Nach der Kreisgebietsreform 2011 in Mecklenburg-Vorpommern klagten über 80 % aller Kreispolitiker über eine hohe oder sehr hohe Belastung – vor der Kreisgebietsreform waren es lediglich 15 %. Rund 70 bis 80 % aller Kreistagsmitglieder stellen

* Dr. Felix Rösel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1
Schwund an Kommunalpolitikern



Lesehinweis: *2019: Schätzung. Als Kommunalpolitiker werden die Mitglieder von Gemeinderäten und Kreistagen sowie Bürgermeister und Landräte gezählt (dunkelgrüne Balken). In den hellgrauen Balken werden Mitglieder der Ortschaftsräte hinzugerechnet. Gezählt wurden Mandate, Doppelzählungen einzelner Personen mit mehreren Ämtern sind daher möglich.

Quelle: Statistisches Jahrbuch des Freistaates Sachsen, diverse Jahrgänge, Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

deshalb einen negativen oder sehr negativen Einfluss der Kreisgebietsreform auf ihre Arbeitsbelastung als Kommunalpolitiker fest (Hesse 2015).

Die flächendeckende Schwächung kommunalpolitischer Partizipation dürfte der ohnehin noch immer nicht völlig gefestigten Demokratie in Ostdeutschland also nicht gerade förderlich sein. Der Trend zu Einheitsgemeinden statt Verbandsgemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften befeuert dies zusätzlich. Frühere Gemeinderäte werden zu Ortschaftsräten herabgestuft (wenn die Gemeinde Ortschaftsräte überhaupt zulässt). Ortschaftsräte verfügen über kaum nennenswerte Kompetenzen und nur über ein winziges Budget. Ihr Anteil steigt gegenüber den „echten" Gemeinderäten immer weiter (Abb. 1). Eine deutliche Aufwertung der Ortschaftsräte, verbunden mit einer generellen Vergrößerung der kommunalen Vertretungen, könnte der weiteren Erosion lokaler Teilhabe in Ostdeutschland möglicherweise ein wenig entgegenwirken. Langfristig braucht es aber eine Stärkung der Teilhabemöglichkeiten in den Dörfern und Ortschaften (vgl. auch Henkel 2018). Die Rückkehr von Einheits- zu Verbandsgemeinden wäre ein möglicher Weg. Demokratie vor Ort zu erleben und die örtlichen Belange selbst regeln zu können, ist sicher ein probates Mittel gegen Demokratie- und Politikverdrossenheit.

LITERATUR

Blesse, S. und F. Rösel (2017), „Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten", Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18 (4), S. 307–324.

Henkel, G. (1993), Der Ländliche Raum, Stuttgart, Teubner.

Henkel, G. (2018), Rettet das Dorf!, 2. Aufl., München, dtv Verlag.

Hesse, J.J. (2015), Auswirkungen der Landkreisneuordnung, Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18. August 2011, Abschlussbericht (2014/2015), zugleich: LT-Drs-7-71 (MV), Berlin.

Rösel, F. (2017), „Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method", European Journal of Political Economy 50, S. 22–36.

Voda, P. und P. Svačinová (2019), „To Be Central or Peripheral? What Matters for Political Representation in Amalgamated Municipalities?", Urban Affairs Review, im Erscheinen.

Yamada, K. (2018), „From a Majority to a Minority: How Municipal Mergers in Japan Changed the Distribution of Political Powers and the Allocation of Public Services Within a Merged Municipality", Urban Affairs Review 54 (3), S. 560–592.

1 Bis 1989 hatten die sozialistischen Scheinparlamente in den drei sächsischen Bezirken sogar rund 53 000 Mitglieder. Ein Rückgang von Kommunalpolitikern findet auch in den anderen ostdeutschen Bundesländern statt. In Westdeutschland verändert sich die Zahl der kommunalen Mandate kaum; die Zahl der Kommunalpolitiker sank jedoch zu Zeiten der flächendeckenden Gebietsreformen in den 1960er- und 1970er Jahren in Westdeutschland drastisch um insgesamt circa 250 000 bis 300 000 (Henkel 1993, 2018).

2 Im Vergleich dazu gibt es in Rheinland-Pfalz, das gegenwärtig nahezu die gleiche Einwohnerzahl und -dichte wie Sachsen sowie sehr strukturschwache Regionen aufweist, derzeit rund 32 000 ehrenamtliche Kommunalpolitiker.

3 Dabei sind diejenigen, die aufgrund der gestiegenen Belastung ihr Mandat aufgegeben haben und nicht mehr befragt werden können, noch gar nicht mitgerechnet.