

Fünf Thesen zur Vitalisierung der Demokratie vor Ort

Ein Debattenbeitrag



© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

April 2026

Herausgeber

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Autor

Dr. Martin Gross

Verantwortlich

Dr. Kai Unzicker
Senior Project Manager
Projektleitung: Demokratie erneuern
Programm Demokratie und Zusammenhalt
Telefon: +49 5241 81-81405
kai.unzicker@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Zitationshinweis

Gross, Martin (2026): Fünf Thesen zur Vitalisierung der Demokratie vor Ort.
Ein Debattenbeitrag. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Korrektorat

Paul Kaltefleiter, Bielefeld

Gestaltung

Paul Feldkamp

Bildnachweis

© Paul Feldkamp

DOI 10.11586/2026047

ID_2953

Fünf Thesen zur Vitalisierung der Demokratie vor Ort

Ein Debattenbeitrag

Inhaltsverzeichnis

Vorwort: Warum wir über die Belebung der lokalen Demokratie diskutieren müssen	5
Einleitung	7
These 1: Es braucht mehr Politik vor Ort	9
These 2: Die lokale Ebene muss auch rechtlich als politische Ebene betrachtet werden und für mehr Transparenz stehen	12
These 3: Das Kommunalwahlrecht muss umfangreich reformiert werden	16
These 4: Kommunalpolitik muss weniger ehrenamtlich und mehr hauptamtlich betrieben werden	19
These 5: Die lokale Öffentlichkeit muss gestärkt werden	21
Fazit	23
Literaturverzeichnis	24

Vorwort: Warum wir über die Belebung der lokalen Demokratie diskutieren müssen

Die freiheitliche Demokratie steckt in einer tiefen Krise. Zumindest in einer **Sinn- und Identitätskrise**, in der sich die bekennenden Demokrat:innen beredt um den Niedergang sorgen und vor dem Aufstieg wahlweise der Populist:innen, Autoritären, Antidemokrat:innen oder Illiberalen warnen. In der Tat sind die Zeichen in zahlreichen Ländern beängstigend – und auch in Deutschland ist die Krisenstimmung mit Händen zu greifen. **Das Vertrauen in politische Institutionen ist niedrig, die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie gering.**

Während es zunehmend schwerfällt, Vertrauen, Zustimmung oder gar Begeisterung auf bundes- oder landespolitischer Ebene zu wecken, **richtet sich der Blick vielfach – oft auch hoffnungsvoll – auf die lokale Ebene**, auf Städte und Gemeinden. Hier, so scheint es, ist die Welt noch ein Stück weit in Ordnung. Das Vertrauen in kommunale Politiker:innen fällt regelmäßig (deutlich) höher aus als bei den Kolleg:innen auf Landes- oder Bundesebene. Lokale Politik gilt daher nicht selten als jener Ort, an dem die Demokratie wieder Kraft tankt und von dem aus eine **umfassende Vitalisierung** ihren Ausgang nehmen könnte.

Positive Beispiele scheinen diese Hoffnung zu stützen: Sind es nicht mutige Bürgermeister:innen – von Warschau bis Budapest, von Istanbul bis Chicago –, die dort, wo auf nationaler Ebene autoritäre Regierungen den Ton vorgeben, in ihren Städten Freiheit, Vielfalt und Weltoffenheit verteidigen? Gilt nicht gerade die lokale Politik, in der es um die ganz konkreten Angelegenheiten vor der eigenen Haustür geht, als besonders pragmatisch, wenig ideologisch und damit als vergleichsweise immun gegenüber Polarisierung, Zuspitzung oder parteipolitisch getriebenem Populismus? Außerdem können Engagierte auf der kommunalen Ebene die Grundlagen des politischen Handelns erlernen und viele Bürger:innen aufgrund des niedri-

gen Wahlalters bei Kommunalwahlen in den meisten Bundesländern ihre ersten Wahlerfahrungen sammeln.

Doch je stärker auf diese besonderen Qualitäten der lokalen Ebene vertraut wurde, desto deutlicher traten in den vergangenen Jahren auch hier **Risse** zutage. Womöglich waren manche der positiven Signale trügerisch: Liegt das vergleichsweise hohe Vertrauen in die Kommunalpolitik tatsächlich darin begründet, dass man die handelnden Personen besser kennt und die behandelten Themen stärker in der eigenen Lebenswelt verankert sind? Oder bekommt man von Kommunalpolitik insgesamt deutlich weniger mit – vor allem weniger Skandale, weniger zugespitzte Debatten, weniger sichtbare Konflikte?

Die verfügbaren Befunde sprechen jedenfalls dafür, **dass das Interesse an der Kommunalpolitik (ausgesprochen) gering ist** – sowohl auf der aktiven als auch auf der passiven Seite. Kommunale Gremien sind überaltert, immer häufiger finden sich keine Kandidierenden für Wahllisten und Ämter, Parteien haben zunehmende Schwierigkeiten, in der Fläche präsent zu sein, und die Wahlbeteiligung liegt deutlich unter derjenigen bei Landtags- und Bundestagswahlen. Außerdem berichten immer mehr engagierte Lokalpolitiker:innen von Angriffen, Bedrohungen, Beleidigungen und einem insgesamt rauer werdenden Diskussionsklima.

Vor diesem Hintergrund erscheint es notwendig, darüber zu sprechen, **wie sich Demokratie auf lokaler Ebene modernisieren, weiterentwickeln und stärken lässt**. Denn die weltweit zu beobachtenden Friktionen der liberalen Demokratie machen weder vor Stadt- und Gemeinderäten halt, noch lassen sie sich allein durch die Beschwörung eines lokalen Exzeptionalismus aufhalten.

Bei der Bertelsmann Stiftung werden wir uns in den kommenden Monaten und Jahren intensiver mit

Fragen rund um den Zustand der lokalen Demokratie befassen und nach Wegen suchen, wie sich die Demokratie insgesamt stärken lässt. Dies ergänzt und erweitert bisherige Aktivitäten zur Kommunalpolitik, wobei ein besonderer Fokus künftig auf institutionellen Fragen des repräsentativen Systems auf lokaler Ebene liegen wird. Nicht weil direktdemokratische oder deliberative Verfahren keinen positiven Beitrag zur Stärkung der Demokratie leisten könnten – ganz im Gegenteil. Vielmehr stehen diese Formate, von Bürger:innenbegehren bis Bürger:innenräten, bereits seit geraumer Zeit im Zentrum wissenschaftlicher, medialer und politischer Aufmerksamkeit. Vergleichsweise weniger Beachtung finden hingegen die Strukturen, Prozesse und Handlungsmöglichkeiten des repräsentativen Systems selbst. Dies ist der Grund, weswegen die Bertelsmann Stiftung in ihrem **Projekt „Demokratie erneuern“** – als Zusammenarbeit des Programms „Demokratie und Zusammenhalt“ sowie des „Zentrums für digitale Gesellschaft und nachhaltige Kommunen“ – mit empirischen Studien und praktischen Modellversuchen die Schnittstelle von Wähler:innen, Kommunalpolitiker:innen und lokaler Verwaltung in den Blick nehmen wird.

Mit dem vorliegenden **Debattenbeitrag von Martin Gross** wollen wir einen ersten Stein ins Wasser werfen und beobachten, welche Bewegungen dadurch an der Oberfläche der wissenschaftlichen wie auch der praktischen Auseinandersetzung über den Zustand der Kommunalpolitik entstehen. Vor allem aber hoffen wir, dass dadurch auch Themen, Fragestellungen und Perspektiven sichtbar werden, die bislang weniger Beachtung gefunden haben. Der Beitrag ist ausdrücklich darauf angelegt, Diskussionen anzuregen, Widerspruch hervorzurufen und zum Weiterdenken zu motivieren.

Martin Gross formuliert zugespitzt fünf Thesen, die weder Anspruch auf Vollständigkeit noch auf abschließende Gültigkeit erheben. Er stellt erstens die verbreitete Annahme einer „unpolitischen“ Kommunalpolitik infrage und plädiert für mehr Politik vor Ort. Zweitens argumentiert er dafür, die lokale Ebene auch rechtlich als genuine politische Ebene anzuerkennen. Drittens bringt Gross eine umfassende Reform des Kommunalwahlrechts zur Diskussion. Viertens spricht er sich für eine stärkere Hauptamtlichkeit in der Kommunalpolitik aus. Und fünftens betont er die Bedeutung einer ge-

stärkten lokalen Öffentlichkeit für Politik und politisches Engagement vor Ort.

Wir laden Sie als Leser:innen ein, mit uns in den kritisch-konstruktiven Austausch zu treten, Positionen zu prüfen, zu widersprechen und diesen Debattenbeitrag genau so zu behandeln, wie es einem demokratischen Ideal entspricht: im offenen Ringen um überzeugendere Argumente und tragfähigere Antworten.

Unser **Dank** gilt Martin Gross, dem es in überzeugender Weise gelungen ist, wissenschaftliche Befunde zuzuspitzen und zur Debatte zu stellen.

Kai Unzicker

Einleitung

Spätestens seit der Ankündigung eines Infrastruktursondervermögens und der gleichzeitig – aber unabhängig davon – stattfindenden Kontroverse zum Umgang mit der AfD in Gemeinderäten, Stadträten und Kreistagen bekommt die kommunale Ebene in Deutschland mehr Aufmerksamkeit. Insbesondere unmittelbar vor Gemeinde- und Bürgermeister:innenwahlen rücken dabei auch **Fragen der Repräsentation** in den Fokus medialer und politischer Betrachtung:

- Sind alle gesellschaftlichen Interessen in der Kommunalpolitik vertreten?
- Gibt es Personengruppen, die unterrepräsentiert sind, und was können lokalpolitische Akteure tun, um diese Gruppen und ihre Interessen sichtbarer zu machen?
- Gibt es überhaupt genügend Kandidierende für die mehr als 100.000 Positionen, die auf kommunaler Ebene in Gemeinde- und Stadträten bei Bürgermeister:innen- und Landratswahlen zu vergeben sind?
- Und welche Herausforderungen für die repräsentative Demokratie ergeben sich durch die zunehmende Anzahl an verbalen und physischen Angriffen auf Kommunalpolitiker:innen?

Der vorliegende Beitrag nimmt einige dieser Fragen zum Anlass, um fünf Impulse für die Weiterentwicklung der lokalen Demokratie zu geben.

Die kommunale Ebene gilt seit Jahrzehnten als „**Grundschule der Demokratie**“ (Holtmann 1992, S. 13). Hier können Bürger:innen niedrigschwellig mit Vertreter:innen des politischen Systems in Kontakt treten, sich selbst in lokale Belange einbringen und konkret vor Ort Veränderungen bewirken. Dieser positiven Sichtweise auf lokale Demokratie und das kooperative Miteinander zwischen Bürger:innen und politischen Vertreter:innen steht jedoch die mediale – und auch im politischen Betrieb häufig zu hörende – **Klage** gegenüber, **dass die Beteiligung an Kommunalwah-**

len deutlich niedriger ausfalle als bei Bundes- und Landtagswahlen und auch das Bewerber:innenfeld bei Kommunalwahlen deutlich kleiner sei als bei den Wahlen auf Bundes- und Landesebene. Zwar wird immer wieder betont, dass es gerade die lokale Ebene sei, auf der die Bürger:innen den politischen Institutionen und Akteuren am meisten vertrauen und am ehesten mit politischen Entscheidungsträgern in Kontakt treten würden (vgl. Fitzgerald und Wolak 2014), allerdings spiegelt sich das **nicht in einer größeren Bereitschaft wider, sich aktiv in das kommunalpolitische Geschehen einzubringen.**

Fehlendes politisches Vertrauen ist zwar einer der Beweggründe, warum Bürger:innen sich nicht politisch engagieren und/oder nicht zur Wahl gehen, bei Kommunalpolitik im Allgemeinen und Kommunalwahlen im Speziellen tritt jedoch noch ein weiterer wichtiger Punkt hinzu: **Kommunalwahlen gelten als *second-order elections*** (Gendźwiłł und Kjær 2023; Graeb und Bernhagen 2024; Reif und Schmitt 1980) – **als Wahlen von geringer Bedeutung, bei denen sich die Bürger:innen auch deutlich weniger beteiligen.** Nicht zuletzt zeigt sich die Geringschätzung für lokale Politik auch bei einzelnen bundespolitischen Akteuren, insbesondere wenn es um Fragen der Kooperation mit extremistischen Parteien geht und darauf verwiesen wird, dass die **kommunale Ebene gar keine „richtige“ politische Ebene** sei.¹

Als unterste Ebene im politischen System der Bundesrepublik Deutschland stellt diese Vernachlässigung der Bedeutung der Kommunalpolitik – sowohl durch die Bürger:innen als auch durch landes- und bundespolitische Akteure und die Medien – eine Herausforderung für die repräsentative Demokratie dar. Probleme, die aus Sicht der Bürger:innen vor Ort nicht gelöst werden, führen zu einem **schleichenden Vertrauensverlust in Teilen der Bevölkerung** gegenüber staatlichen Institutionen und Akteuren auf allen politischen Ebenen – auch in der Kommunalpolitik, selbst in Fällen, in denen die Kommune gar nicht über die rechtlichen Entschei-

1 <https://www.welt.de/politik/deutschland/article246538542/Union-in-Aufruhr-Merz-postet-Klarstellung-zur-AfD.html> (Zugriff: 06.08.2025).

dungsbefugnisse und Handlungsspielräume verfügt, um die Probleme von sich aus anzugehen.

Im Lichte dieser kritischen Bestandsaufnahme zur aktuellen Kommunalpolitik in Deutschland werden insgesamt **fünf Thesen** aufgestellt, die sich auf unterschiedliche Akteure und deren Handlungspotenzial zur **Vitalisierung der lokalen Demokratie** beziehen:

- Politische Parteien im deutschen Mehrebenensystem (Thesen 1 und 3)
- Exekutive, Legislative und Judikative (Thesen 2, 3 und 4)
- Medien und Zivilgesellschaft (These 5)

Die Thesen befassen sich dabei vor allem mit den **repräsentativen Elementen der deutschen Parteidemokratie**:

- dem Wahl- und Abstimmungssystem auf kommunaler Ebene,
- der Bedeutung von Parteien und anderen politischen Gruppierungen sowie
- der lokalen Öffentlichkeit.²

Die **Unterfütterung der fünf Thesen** erfolgt anhand des aktuellen kommunal- und verwaltungswissenschaftlichen Forschungsstands in Deutschland und wird durch internationale Befunde der lokalen Politikforschung ergänzt. Die Thesen beziehen sich dabei auf die unmittelbar politikrelevanten Aspekte der repräsentativen Demokratie – Antworten auf die Fragen der angemessenen finanziellen Ausstattung der Kommunen zur Bewältigung ihrer Aufgaben, wie viel Kommunen eigentlich leisten sollen/können oder ob es in vielen Bundesländern nicht eine zu große Anzahl an Gemeinden gibt (Stichwort: Gemeindegebietsreformen), sollen an dieser Stelle nicht gegeben werden.³

Bei den hier vorgeschlagenen fünf Thesen zur Vitalisierung vor Ort handelt sich um fünf konkrete Impulse, mit denen eine Debatte über die Zukunft und Weiterentwicklung der Demokratie vor Ort angeregt werden

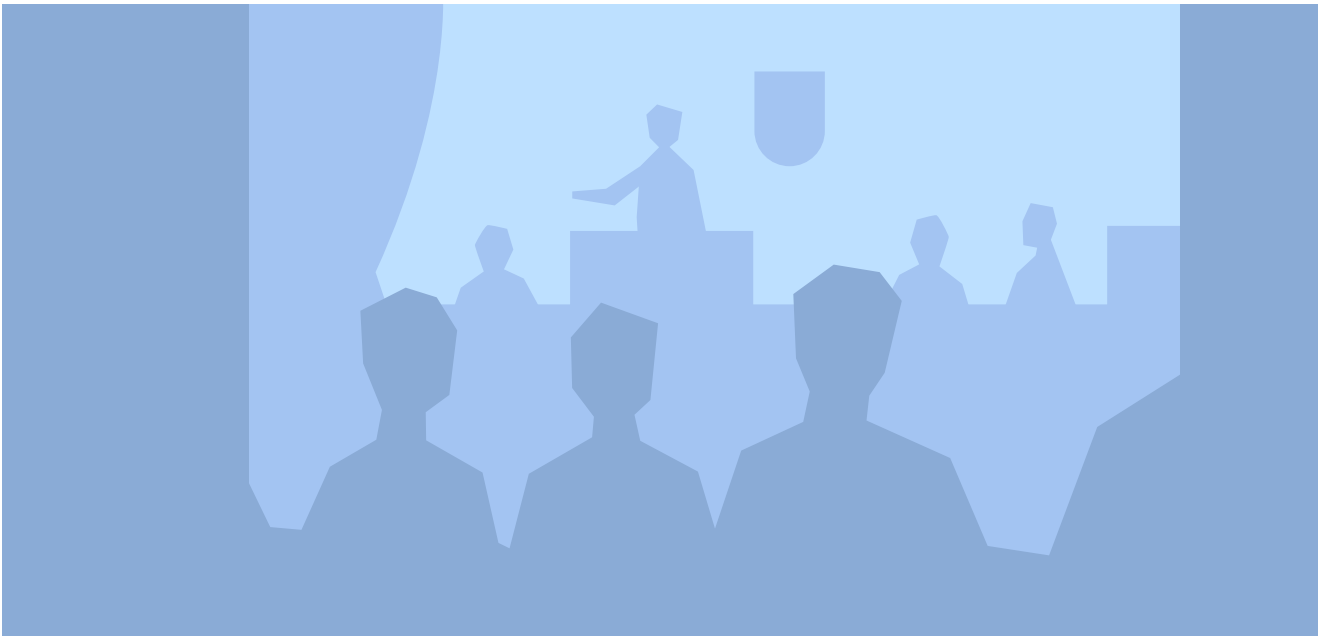
soll. Wissenschaft, Politik und die Bürger:innen vor Ort sollen sie zum Anlass nehmen

- für weitere Forschung,
- mutige Veränderungen und
- für produktive Diskussionen darüber, wie die Demokratie im Lokalen gelebt werden sollte.

2 Das zweite wichtige Element, die Direktwahlen der Bürgermeister:innen (der wichtigsten und einflussreichsten Personen in der Kommunalpolitik), wird hier nicht betrachtet, da kein erhebliches Verbesserungspotenzial bei den Direktwahlen gesehen wird.

3 Zur Forderung nach einer Neuordnung der kommunalen Finanzen und der Aufgabenverteilung im deutschen Mehrebenensystem siehe den „Brandbrief“ der Oberbürgermeister:innen aller Landeshauptstädte der Flächenländer im Oktober 2025 (<https://www.sueddeutsche.de/politik/deutschland-kommunen-finanznot-landeshauptstaedte-hilferuf-bundestkanzler-li.3330022?reduced=true>; Zugriff: 28.10.2025).

These 1: Es braucht mehr Politik vor Ort



Die **kommunale Ebene** gilt vielen als „**unpolitische Ebene**“, auf der Themen adressiert werden, die als „nicht politisch“ gelten. Das Ausbessern eines Schlaglochs oder die Neuerwerbung eines Feuerwehrautos werden nicht als politische Entscheidungen angesehen, sondern vielmehr als Notwendigkeiten, die überparteilich und aufgrund des „logischen Sachverständes“ angegangen werden müssten. Aus dieser Sichtweise speist sich nicht nur der **Ruf nach einer „unideologischen“ Kommunalpolitik**, sondern auch das Selbstverständnis der allermeisten Freien Wählergemeinschaften (FWG), Unabhängigen Wählergemeinschaften (UWG) und anderen politischen Gruppierungen, die sich ausdrücklich als „weder links noch rechts“ verstehen.

Dieses Verständnis von Kommunalpolitik als „Sachpolitik“ und einer „weder linken noch rechten“ Politik ist jedoch falsch. Jede Entscheidung eines Gemeinde- oder Stadtrats ist eine politische Entscheidung, selbst wenn sie einstimmig fallen sollte: In Zeiten knapper finanzieller Ressourcen und stark überschuldeter Gemeinden ist es eine politische Entscheidung, ob das Schlagloch in Straße X oder in Straße Y als Erstes ausgebessert werden soll oder ob statt eines neuen Feuerwehrautos die örtliche Bibliothek saniert wird.

Ebenso zeigt sich, dass weder die Freien Wähler noch FWGs und UWGs unpolitisch sind – sie sind auf dem gesamten politischen Spektrum von ganz links bis ganz rechts vertreten (vgl. Gross und Jankowski 2020), wie es auch in anderen europäischen Ländern der Fall ist (vgl. Otjes 2024). Sie treten als **Konkurrenz zu den politischen Parteien** auf, scheuen sich aber auch nicht, in lokale Koalitionen einzutreten und lokale Ämter zu erlangen, wenn sich die Chance dazu bietet (vgl. hierzu die Zahlen in Pollex et al. 2021; Nyhuis et al. 2022). Einerseits können sie die lokale Politik beleben, da sie den Wähler:innen mehr Auswahlmöglichkeiten bieten, andererseits sind sie in ihren Positionen und den Einstellungen ihrer Mitglieder näher an populistischen, anti-elitären und anti-demokratischen Parteien, als sie sich selbst eingestehen (vgl. Angenendt 2018, 2021, 2023; Jankowski et al. 2022).

Gravierender für den Handlungsbedarf vor Ort ist allerdings die Monopolstellung, die Freie Wähler, FWGs und UWGs insbesondere in kleineren Gemeinden haben. So trat bei den bayerischen Kommunalwahlen 2020 in 15,4 % der 1.063 Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohner:innen nur eine einzige Liste an. In weiteren 30,6 % dieser kleinen Gemeinden gab es für die Wähler:innen nur die Auswahl zwischen zwei

unterschiedlichen Wahllisten (vgl. Wendling und Gross 2024) – ein Muster, das sich ebenso bspw. in Niedersachsen beobachten lässt (vgl. Juen et al. 2021). Tritt nur eine Liste an, so können die Wähler:innen einzig und allein die Reihenfolge der Kandidierenden auf dieser Liste ändern, **allerdings ohne auch nur eine weitere Auswahlmöglichkeit einer anderen Liste zu haben.**⁴ Sie können demnach zwar ihre Stimmen kumulieren (einer Person auf der Liste mehr als eine Stimme geben), aber ihnen wird die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit des Panaschierens (Stimmen an Personen von verschiedenen Listen zu vergeben) verwehrt.

Diese Listen sind nahezu immer UWGs oder FWGs, politische Parteien treten demnach in diesen Gemeinden nicht an. Die gewählten Kommunalpolitiker:innen sind zwar in einem demokratischen Verfahren gewählt worden, allerdings bleibt der **fade Beigeschmack, dass das Vorliegen einer einzigen Liste einen Grundbestandteil eines demokratischen Systems verletzt: die Auswahl zwischen politischen Alternativen** (vgl. Dahl 1971). Der Grund für diese fehlende Auswahl liegt jedoch vor allem darin, dass die etablierten politischen Parteien – diejenigen, die auf Bundes-, Landes- und Europaebene in den jeweiligen Parlamenten vertreten sind – nicht in der Lage (oder willens) sind, eigene Listen bei den Kommunalwahlen in kleineren Gemeinden aufzustellen. Dies führt nicht zuletzt auch dazu, dass viele Bürger:innen insbesondere **die etablierten politischen Parteien zunehmend ablehnen**. Die anfangs skizzierte geringe Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen im Vergleich zu anderen Wahlen ist auch in dieser mangelnden Auswahl begründet.

Dies ist nicht nur eine Herausforderung, sondern ein **gravierender Mangel für die repräsentative Demokratie in Deutschland**. Parteien spielen eine zentrale Rolle im politischen System Deutschlands. Sie „wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“ (Art. 21 Abs. 1 GG) durch

- die Formulierung von politischen Zielen und Programmen,
- die Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen und
- die Kommunikation zwischen politischen Eliten und Bürger:innen.

⁴ In Nordrhein-Westfalen gibt es die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens bei Kommunalwahlen nicht, da die Wähler:innen nur eine Stimme haben. Allerdings gibt es aufgrund der viel größeren durchschnittlichen Gemeindegröße nordrhein-westfälischer Kommunen fast nie den Fall, dass nicht mindestens zwei Wahllisten antreten – und den Wähler:innen damit eine demokratische Auswahl bieten.

Somit bilden sie „die Konfliktlinien innerhalb einer Gesellschaft ab“ und tragen „zur politischen Integration des Gemeinwesens bei“ (Decker 2025, S. 3). Trotz dieser wichtigen Funktionen von Parteien in der deutschen Parteiendemokratie wird ihr Einfluss auf die kommunale Politik häufig kritisch gesehen. Gleichzeitig wird die Nichtpräsenz bei Kommunalwahlen – und damit einhergehend häufig auch eine generelle Nichtpräsenz vor Ort – als ein möglicher Grund für die **schleichende Entfremdung der Bürger:innen von politischen Parteien** genannt. So hört man oft den folgenden Satz:

„Ihr interessiert euch nur im Bundes- oder Landtagswahlkampf für uns, aber vor Ort sieht man euch nie!“

Die Verbindung der Parteien als sogenannte „intermediäre Akteure“ zu den Menschen vor Ort geht verloren, und sie finden immer weniger politisches Personal, das sie rekrutieren können. Die **Gründe** hierfür sind zahlreich und reichen von

- einem generellen Mitgliederschwund bei den ehemaligen Volksparteien CDU und SPD über
- die Geringschätzung, die Kommunalpolitiker:innen in den eigenen Parteien entgegengebracht wird, bis hin zu
- den fehlenden finanziellen Anreizen, sich lokalpolitisch zu engagieren.

Die Rekrutierungsfunktion von Parteien (vgl. Decker 2025) leidet demnach, und ein zu kleiner Pool an politisch interessierten Personen auf lokaler Ebene führt dann zwangsläufig zu einer Verknappung des politischen Angebots auf kommunaler Ebene und verringert auch das Talentreservoir innerhalb politischer Parteien auf anderen politischen Ebenen.

Was ist zu tun?

Der vorliegende Beitrag plädiert dafür, dass es in allen Gemeinden ein größeres Angebot an politischen Parteien bei Kommunalwahlen geben muss, um die lokale Politik zu beleben. Die **Möglichkeiten zur Vitalisierung der lokalen Politik** liegen hierbei vor allem bei den Parteien selbst und lassen sich in drei größere Punkte zusammenfassen:

1. Es bedarf einer stärkeren Präsenz in den einzelnen Gemeinden durch Ortsverbände der Parteien

Eine breitere Aufstellung in der Fläche würde nicht nur die jeweiligen Parteien besser in der Gesellschaft verankern, Wähler:innen hätten bei Kommunalwahlen auch **mehr Auswahlmöglichkeiten, die Gesetze der Politik vor Ort zu bestimmen** (vgl. Gross und Jankowski 2021). Die wachsenden Mitgliederzahlen einzelner Parteien könnten hierbei hilfreich sein, allerdings zeigt sich bei diesen Parteien – ebenso wie bei den schrumpfenden Großparteien CDU und SPD – eine deutliche Schiefelage der Mitgliederzahlen zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern (siehe die aktuellen Zahlen in Niedermayer 2025).

2. Kommunalpolitiker:innen müssen innerparteilich gefördert werden, wodurch die Bedeutung der Kommunalpolitik zunimmt

Bei vielen Gesetzesentscheidungen auf Bundes- und Landesebene fehlt es an kommunalpolitischer Expertise: An den entscheidenden Stellen des Gesetzgebungsprozesses (bspw. bei den Minister:innen, Fraktionen und Parteivorständen) sind **nur sehr selten Politiker:innen beteiligt, die kommunalpolitisch an vorderster Stelle tätig waren**, bspw. als Bürgermeister:innen. Diese Geringschätzung der Expertise der Kommunalpolitiker:innen in Gesetzgebungsprozessen, während der Wahlkämpfe und bei Postenbesetzungen führt sicherlich auch dazu, dass Kommunalpolitik als etwas „anderes“ als Bundes- und Landespolitik angesehen wird.

3. Die Parteienfinanzierung sollte auf Kommunalwahlen und alle politischen Gruppierungen (nicht nur Parteien) ausgeweitet werden

Bisher wird die staatliche Parteienfinanzierung als Teilfinanzierung ausschließlich bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen anhand der jeweils gültigen Stimmen gewährt. Eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung auf Kommunalwahlen würde zum einen den Parteien und anderen politischen Gruppierungen **einen größeren Anreiz liefern, bei Kommunalwahlen anzutreten** und damit auch das politische Angebot für die Bürger:innen vor Ort zu erweitern. Zum anderen würde damit einhergehend die **lokale Verankerung politischer Akteure vor Ort gestärkt** werden, da sich die Parteien und andere politische Gruppierungen in größerem Maße darum bemühen würden, in so vielen Gemeinden wie möglich anzutreten. Die Grundlage der Berechnung der Parteienfinanzierung bei Kommunalwahlen sollte deshalb das landesweite Ergebnis bei den Gemeinde- und Kreistagswahlen in einem Bundesland sein. Damit eine solche staatliche Parteienfinanzierung allerdings funktionieren kann, bedarf es zunächst einer anderen rechtlichen Bewertung der Kommunalebene in Deutschland (siehe These 2).

These 2: Die lokale Ebene muss auch rechtlich als politische Ebene betrachtet werden und für mehr Transparenz stehen



Es ist unstrittig, dass sich die Kommunen in Deutschland selbst verwalten dürfen und hierbei auch finanziell eigenverantwortlich sind (Art. 28 Abs. 2 GG). Insbesondere zwischen den Rechtswissenschaften auf der einen Seite und den Verwaltungs- und Politikwissenschaften auf der anderen Seite ist allerdings die **Auslegung des ersten Absatzes von Art. 28 GG umstritten**:

„Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.“

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht gehören die Gemeinde- und Stadträte zur Exekutive, da sie als kommunale Vertretungskörperschaft keine Gesetze erlassen können, sondern nur im Rahmen übergeordneter Gesetze ihre eigenen Satzungen und Verordnungen festlegen können. **Aus politikwissenschaftlicher Sicht** stellt sich jedoch die Frage, weshalb diese Bindungswirkung von Satzungen und Verordnungen – jede:r hat sich an diese Regelungen zu halten, wie auch an Gesetze – nicht als funktional äquivalent zu Gesetzen angesehen werden sollte. Die **lokale Politikforschung** betrachtet vor allem den tatsächlich ablaufenden politischen Prozess und stellt sich folgende Fragen:

- Handelt es sich bei den kommunalen Vertretungskörperschaften nicht doch um „Kommunalparlamente“, die sich in „Mehrheits- und Oppositionsfraktionen“ aufteilen, wie es – in Analogie zur Bundes- und Landesebene – medial häufig heißt?

- Sind die Gemeinde- und Stadträte nicht eher das legislative Element, das die Exekutive – Bürgermeister:in, Dezernent:innen, Verwaltung – kontrolliert und ihr Vorgaben macht?

Die aktuelle Rechtsprechung beharrt weiterhin darauf, dass es sich bei kommunalen Vertretungskörperschaften eben **nicht um „Parlamente“, sondern um „Räte“ handle**. Dem ist allerdings aus den Rechtswissenschaften selbst entgegenzuhalten, dass nicht nur „(d)ie Gemeindevertreter (...) wie die Bundestags- und Landtagsabgeordneten Träger eines parlamentarischen Mandats“ sind, sondern die Kommunalparlamente weisen auch „nach ihrer Stellung und Funktion, nach ihrer inneren Organisation und ihrem Verfahren (...) eine sehr hohe Ähnlichkeit mit dem Bundestag und den Landtagen auf“ (Ott 1994, S. 278 f.). Darüber hinaus gibt es **keine klare Trennung zwischen der Verwaltung** auf der einen Seite **sowie staatlichen und gemeindlichen Vertretungskörperschaften** auf der anderen Seite, da zum einen auch „Bundestag und Landtage (...) verwaltend tätig“ sind und zum anderen „die Gemeindevertretung (...) auf Ortsebene auch eine echte Gesetzgeberin“ ist (Ott 1994, S. 281). Bezüglich des rechtlichen Status der Gemeinden kommt die seit 2016 am Bundesverfassungsgericht tätige **Richterin Yvonne Ott** in ihrer Dissertation deshalb zu dem Schluss, dass „(d)ie Gemeinden (...) Gebietskörperschaften mit einer *eigenen* durch die Verfassung übertragenen Herrschaftsgewalt in einer gebietskörperschaftlich gegliederten Demokratie“ und damit „keine Selbstverwaltungskörperschaften“ sind – eher könnten sie „(...) auch als die ‚dritte Ebene‘ des demokratischen Staatsaufbaus bezeichnet werden (...)“ (Ott 1994, S. 282; Hervorhebungen im Original).

Wie auf Bundes- und Landesebene sind **auch die Gemeinde- und Stadträte von einer zunehmenden Fragmentierung und Polarisierung geprägt**. Dies schlägt sich nicht zuletzt in einer steigenden Zahl von Koalitionen – und damit in einer Aufteilung der kommunalen Vertretungskörperschaft in Regierungs- und Oppositionsfraktionen – nieder (vgl. Gross 2016; Pollex et al. 2021; Nyhuis et al. 2022). Auch die Mitglieder der Gemeinde- und Stadträte selbst teilen mehrheitlich die Ansicht, dass es eindeutige Mehrheiten und Minderheiten in ihren Vertretungskörperschaften gibt und dass sich ihr politisches Verhalten an demjenigen der Bundes- und Landesebene orientiert: Eine gewisse Fraktionsdisziplin, d. h. ein gemeinsames Abstimmungs-

verhalten und Vorgehen im kommunalpolitischen Alltag, ist vorhanden (vgl. Pollach et al. 2000, S. 35; Stecker 2017; van Deth und Tausendpfund 2013).

Was ist zu tun?

Aus dieser Sichtweise der kommunalen Ebene als eine genuin politische Ebene, die sich im kommunalpolitischen Alltag stark an den von der Bundes- und Landesebene bekannten Gegensatz und an das Zusammenspiel von Legislative und Exekutive anlehnt, ergeben sich **mehrere Handlungsoptionen, um die lokale Demokratie vor Ort zu stärken**:

1. Die Gemeinden sollten sowohl größere rechtliche als auch finanzielle Spielräume bekommen, als dies zurzeit der Fall ist

Art. 28 GG sollte mit einer Zweidrittelmehrheit im Deutschen Bundestag (und wohl auch im Deutschen Bundesrat) dergestalt geändert werden, dass nicht mehr die „kommunale Selbstverwaltung“ im Vordergrund steht, wenn es um lokale Politik geht, sondern die Kommunalpolitik – so, wie es auch auf Bundes- und Landesebene der Fall ist. Dies bedeutet, **dass die kommunalen Vertreter:innen über eine größere Bandbreite an Themen und Politikfeldern selbst entscheiden dürfen**, ohne dass hier Zuständigkeiten mit der Landes- oder Bundesebene geteilt werden müssen. Dies erhöht einerseits den Gestaltungsspielraum der gewählten Kommunalpolitiker:innen, andererseits steigt damit auch die Verantwortlichkeit der lokalen Akteure für ihre Entscheidungen, und die Wähler:innen können diese Verantwortlichkeiten deutlich einfacher zuschreiben als im bisherigen System der verschränkten Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Land und Kommune.

Darüber hinaus leiden viele Gemeinden unter einer **hohen Schuldenlast**, die sie vor allem zu Einsparungen bei den freiwilligen Aufgaben zwingt – und damit ausgerechnet bei denjenigen Aufgaben, bei denen sie ansonsten noch Gestaltungsspielraum haben, denn die Pflicht- und Weisungsaufgaben (von denen sie immer mehr von Bund und Land übertragen bekommen) können auf Basis der aktuellen Gesetzeslage nicht eingeschränkt werden. Diese Einschränkungen des eigenen Handlungsspielraums spiegeln sich auch im Verhalten der Gemeinderäte im Gemeinderat wider, in dem bei hohem finanziel-

lem Druck kaum noch Anfragen zu Themen gestellt werden, die in den Bereich der freiwilligen Aufgaben fallen (vgl. Gross et al. 2025). Dies wiederum schränkt ein zentrales Mittel der demokratischen Auseinandersetzung für die politischen Akteure ein. **Bund und Länder sollten deshalb einerseits die Alt-schulden der Kommunen übernehmen**, andererseits müssten im Zuge einer Föderalismusreform auch **klarere rechtliche und politische Zuständigkeiten und finanzielle Eigenverantwortungen für die Kommunen** umgesetzt werden.

2. Auch die Gemeinde- und Stadträte selbst müssen für mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihres Handelns sorgen, u. a. durch öffentlich einsehbare Abstimmungsergebnisse

Es ist aus demokratiethoretischer Sicht mit Blick auf die Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten **unverständlich, warum zahlreiche Abstimmungen in den Gemeinde- und Stadträten in nicht öffentlichen Sitzungen erfolgen** und die Ergebnisse später lapidar vom Gemeindeoberhaupt bei der nächsten Sitzung verkündet werden – ohne dass die Bürger:innen Kenntnis darüber haben, wer wie warum abgestimmt hat. Dies betrifft insbesondere Personalentscheidungen, bspw. Besetzungen in der Gemeindeverwaltung oder in kommunalen Unternehmen, sowie Vertragsangelegenheiten im sozialen Bereich oder Vergabeverfahren in Bauangelegenheiten.⁵

Darüber hinaus ist es nicht nachvollziehbar, weshalb über den Ausschluss der Öffentlichkeit wiederum in einer nicht öffentlichen Sitzung beraten und entschieden wird. Wenn es bereits feste Kooperationen bzw. Koalitionen in den Gemeinde- und Stadträten gibt, dann sollte sich das auch in den Abstimmungsergebnissen widerspiegeln – und **die Bürger:innen sollten zumindest ein Recht darauf haben, zu erfahren, wie im Gemeinde- und Stadtrat abgestimmt wurde**, oder sie sollten zumindest öffentlich bei den Beratungen und Abstimmungen dabei sein können, wenn es darum geht, warum die Öffentlichkeit von der Sitzung ausgeschlossen wird. Dies bedeutet nicht, dass es namentliche Abstimmungen wie im Europaparlament geben muss; es bedeutet aber, dass aufgelistet werden sollte, welche Fraktionen

für oder gegen einen Antrag gestimmt haben (oder sich enthalten haben). Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der immer wieder neu aufflammenden Debatte zur „Brandmauer“ und möglichen Kooperationen demokratischer Parteien mit der AfD dringend erforderlich (vgl. Schroeder et al. 2024, 2025).

Insbesondere in Kommunalwahlsystemen, die es Wähler:innen erlauben, mehrere Stimmen für eine Person abzugeben (kumulieren) und die eigenen Stimmen auf mehrere Listen zu verteilen (panaschieren), sollte den Wähler:innen die Möglichkeit gegeben werden, nachvollziehen zu können, wie sich einzelne Gemeinderäte oder deren Fraktionen bei politischen Entscheidungen verhalten haben, um diese ggf. **an der Wahlurne auch zur Rechenschaft ziehen oder belohnen zu können**. Dies ist eine Art von Transparenz und Überprüfbarkeit politischer Verantwortlichkeiten, die bei Bundes- und Landtagswahlen niemals in Zweifel gezogen wird und sich in vielen anderen demokratischen Systemen auch bei lokalen Wahlen und in lokalen Parlamenten zeigt. Eine weitestgehend fehlende Transparenz und Überprüfbarkeit politischer Verantwortlichkeiten kann sowohl kurz-, aber insbesondere auch langfristig dazu führen, **dass Bürger:innen den repräsentativ-demokratischen Entscheidungsprozessen die Legitimation absprechen** (vgl. de Fine Licht 2011; de Fine Licht et al. 2014).

3. Weitere Partizipationsmöglichkeiten der Bürger:innen vor Ort müssen entweder wieder abgeschafft oder hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen erheblich ausgebaut werden

Die Gemeindeebene zeichnet sich in höherem Maße als die Bundes- und Landesebene dadurch aus, dass sie repräsentative Elemente mit partizipativen, deliberativen und direktdemokratischen Elementen kombiniert. Bürger:innenentscheide, Bürger:innenräte, Bürger:innenhaushalte, Ausländer:innen-, Migrations-, Jugend-, Senior:innen- oder Ortsteilräte ermöglichen es den Bürger:innen, auch außerhalb der alle fünf bis sechs Jahre stattfindenden Kommunalwahlen an den Geschehnissen in der Gemeinde aktiv teilzunehmen. So begrüßenswert diese Vielzahl an Elementen als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie ist, **so wenig politische**

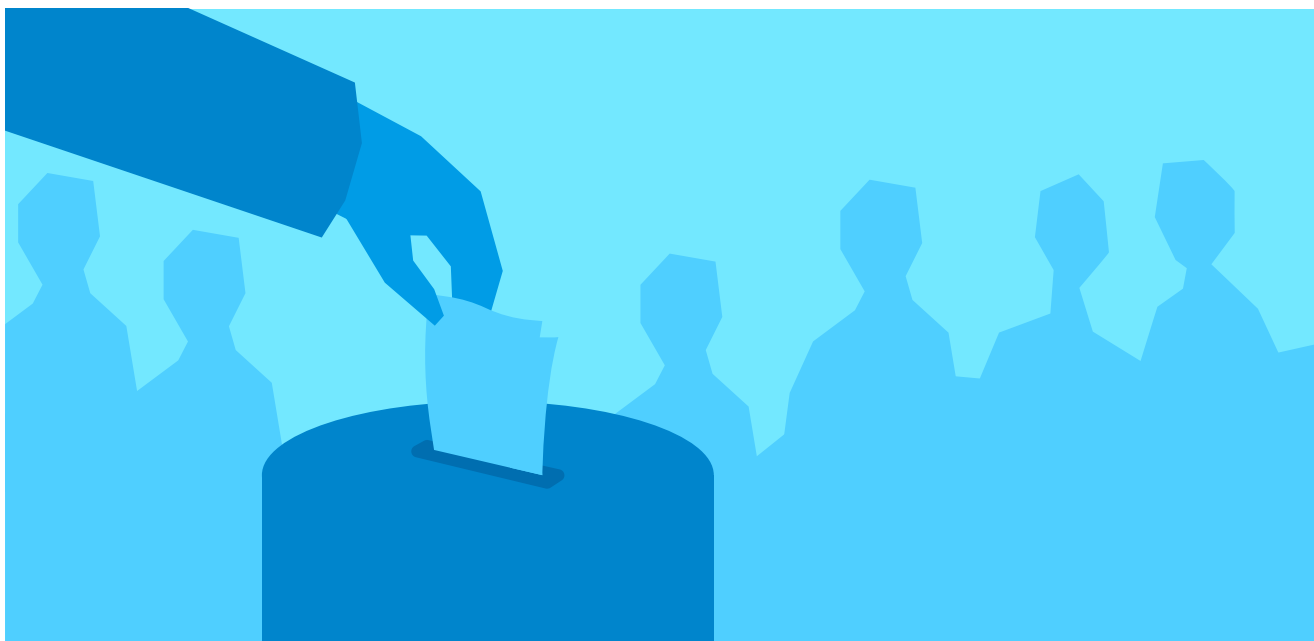
5 Es wird hier nicht gefordert, dass Vertragsdetails oder persönliche Informationen von Bewerber:innen öffentlich gemacht werden sollen, sondern vielmehr, dass die letztendlich getroffene Entscheidung öffentlich gefällt wird und für alle Bürger:innen einseh- und nachvollziehbar ist.

(Gestaltungs-)Macht legen die Gemeinde- und Stadträte schlussendlich in die Hände der Bürger:innen – und tragen damit auch in gewissem Maße zum Frust über das politische System an sich bei.

Ortsteilräten wird häufig nur ein Anhörungsrecht zugestanden für Belange, die der Gemeinderat entscheidet, die aber den Ortsteil betreffen werden.

Ein echtes Mitsprache- oder gar ein Vetorecht haben die Ortsteilräte allerdings nicht – und wenn sie das nicht haben, warum sollte man sie dann eigentlich wählen? Dasselbe gilt für die zahlreichen anderen Räte, die von Gemeinden eingesetzt werden, die aber entweder nur über ein kleines Budget frei verfügen oder deren Vorschläge abschließend noch einmal vom Gemeinderat abgelehnt werden können – echte Mitsprache und Einflussmöglichkeiten sehen anders aus. Es ist eher eine demokratische Fassade, die aufgebaut wird, um Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger:innen zu simulieren, die sie im Endeffekt jedoch nicht haben – und haben sie diese nicht, dann kann man sie auch gleich ganz weglassen, **um nicht zusätzlich den politischen Frust der Bürger:innen anzuheizen.**

These 3: Das Kommunalwahlrecht muss umfangreich reformiert werden



Die zuvor beschriebene Simulation zahlreicher Einflussmöglichkeiten für Bürger:innen in der Kommunalpolitik findet sich auch in **Kommunalwahlsystemen wieder, die vielerorts so komplex gestaltet sind, dass die Bürger:innen mit dieser Komplexität entweder überfordert sind** oder gar nicht so viele Kandidierende namentlich oder persönlich kennen können, wie sie Stimmen haben (vgl. u. a. Linhart und Eichhorn 2025). In vier Kommunalwahlsystemen (in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz) haben die Wähler:innen exakt so viele Stimmen, wie es Sitze im Gemeinde- oder Stadtrat zu besetzen gibt. Dies mag in kleineren Gemeinden noch funktionieren und hier auch die Persönlichkeitskomponente stärken – aber wer kennt denn schon 80 (München) oder 93 (Frankfurt am Main) Personen, die für die jeweiligen Kommunalwahlen kandidieren?

Die größeren Auswahlmöglichkeiten für die Wähler:innen führen in der Praxis dazu, dass viele von ihnen aus Angst davor, den Stimmzettel aus Versehen ungültig zu machen, am Ende doch wieder eine (Partei-)Liste ankreuzen – und sie damit **von ihren größeren Einflussmöglichkeiten gar keinen Gebrauch machen**.

Inwieweit die Komplexität des Kommunalwahlrechts die Bürger:innen davon abhält, überhaupt zur Wahl zu gehen, ist eine weiterhin unbeantwortete Frage, da Nichtwähler:innen und ihre Gründe sehr schwer untersuchbar sind.

Was ist zu tun?

Nichtsdestotrotz gibt es **mehrere Möglichkeiten, das Kommunalwahlrecht und die Kommunalwahlsysteme zu ändern**, um die lokale Demokratie zu vitalisieren:

1. Eine Maximalstimmenanzahl von fünf bis sieben Stimmen, unabhängig von der Gemeindegröße, erscheint begrüßenswert

Dies würde in den vier genannten Bundesländern die Komplexität der Stimmabgabe deutlich reduzieren, aber den Wähler:innen gleichzeitig immer noch die **Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren belassen**, sodass sie Kandidierende bevorzugen oder abstrafen können. Mit dieser Einschränkung der hohen Stimmenzahl für Wähler:innen ginge auch ein weiterer Vorteil einher: eine Steigerung

der Repräsentation von Frauen (und eventuell auch anderer zu wenig vertretener gesellschaftlicher Gruppen) in der Kommunalpolitik. Entgegen dem weitverbreiteten Glauben, dass Kumulieren und Panaschieren – und damit so wenig Einfluss der Parteien auf die Reihenfolge der Kandidierenden auf den Listen wie möglich – die Repräsentation von Frauen steigern würde, zeigt sich empirisch genau das Gegenteil: Je mehr Einfluss die Parteien auf die Listen und die Kandidierendenreihenfolge haben und je weniger diese Reihenfolge von den Wähler:innen geändert werden kann, **desto höher fällt der Anteil an gewählten Frauen aus** (siehe Bieber und Wingerter 2022). Dies hängt zum einen mit den (teilweise) quotierten Listen bei den Parteien Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE und SPD zusammen, zum anderen zeigt sich aber auch anhand von Aggregatdatenanalysen, dass Männer bevorzugt männliche Kandidaten nach oben wählen auf den Listen, während Frauen dies nicht in gleichem Maße bei weiblichen Kandidaten tun. Folglich verstärkt sich hierbei die Verzerrung zugunsten von Männern, die ohnehin bereits häufiger zu Wahlen aufgestellt werden (oder sich aufstellen lassen) als Frauen.

Darüber hinaus würde eine **Erhöhung der Stimmenanzahl auf fünf bis sieben Stimmen in den anderen Bundesländern**, in denen bisher nur zwischen einer und drei Stimmen zu vergeben sind, die Gestaltungsmöglichkeiten der Wähler:innen erhöhen. Eine bundesweite Angleichung dieser Wahlsystemausgestaltung wäre zu begrüßen.

2. Das Kommunalwahlrecht sollte flächendeckend auf Bürger:innen ab 16 Jahren und Nicht-EU-Bürger:innen ausgeweitet werden

Die deutsche Kommunalpolitik ist stark von Personen geprägt, die folgende Merkmale aufweisen: älter, bereits in Rente oder Pension, weiß, ohne Migrationshintergrund, männlich, mit einem hohen Bildungsabschluss (vgl. Blätte et al. 2023). **Zur besseren Vertretung unterrepräsentierter Gruppen**, wie bspw. jüngere Personen oder Personen mit Migrationshintergrund, ließe sich neben der Arbeit, die die Parteien und andere politische Gruppierungen bei der Listenaufstellung leisten müssten, anführen, dass auch **Änderungen im Kommunalwahlrecht** eine Rolle spielen können.

Die Einführung eines flächendeckenden aktiven – wenn nicht sogar auch des passiven – Wahlrechts für Bürger:innen ab 16 Jahren wäre, erstens, eine Möglichkeit, insbesondere **diejenigen Personen-gruppen für die Kommunalpolitik zu motivieren** und ihnen Einflussmöglichkeiten zu verschaffen, **die genau in dieser Lebensphase vor Ort fest verwurzelt sind**. Vorurteile, dass 16-Jährige weniger über Politik Bescheid wissen als ältere Personengruppen, sind vielfach widerlegt, wobei sich aber noch negative Effekte dieser Fehleinschätzung zeigen, wenn sich das Wahlalter zwischen den verschiedenen politischen Ebenen voneinander unterscheidet – demnach sollte eine **Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre auch auf Bundes- und Landesebene** erfolgen (siehe u. a. Leininger et al. 2023; Roßteutscher et al. 2022). Zweitens könnte das aktive Wahlrecht auf alle Bürger:innen ausgeweitet werden, die in den jeweiligen Gemeinden ihren festen Wohnsitz haben – **unabhängig davon, ob diese EU-Bürger:innen sind oder nicht**. Weshalb bspw. Mitbürger:innen mit einem türkischen Pass, die seit Jahrzehnten in die Gesellschaft integriert sind und Steuern zahlen, nicht wahlberechtigt sein sollen, wenn es um die Geschicke vor Ort geht, erschließt sich nicht.

3. Es sollten wieder elektorale Sperrklauseln eingeführt werden

Im Lichte der zweiten These bedarf es einer geänderten Rechtsprechung mit Blick auf die kommunale Ebene als politische Ebene, die es dem Gesetzgeber wieder erlauben würde, elektorale Sperrklauseln einzuführen. Es ist beileibe keine neue Forderung (vgl. Bogumil et al. 2010), wieder eine Sperrklausel einzuführen, **um der Zersplitterung der „Kommunalparlamente“ entgegenzuwirken**. Durch den Wegfall verschiedener Drei- oder Fünf-Prozent-Hürden auf lokaler Ebene sind die „Kommunalparlamente“ vor allem in den Mittel- und Großstädten deutlich zersplitterter als der Bundestag oder die Landtage. Während Letztere bereits Probleme haben, in fragmentierten und polarisierten Verhältnissen stabile Mehrheiten zu finden, so zeigt sich dies auf kommunaler Ebene noch einmal verschärft. Wie sollten sich aus 13 verschiedenen politischen Gruppierungen im Duisburger Stadtrat nach den Kommunalwahlen 2020 stabile Mehrheiten bilden (siehe Nyhuis et al. 2022)?

Als Folge daraus ergeben sich entweder Koalitionen, die es so auf Bundes- oder Landesebene noch nie gab (das muss per se nichts Schlechtes sein) und die von den politischen Akteuren ihren Wähler:innen gegenüber häufig nur schwer begründbar sind; oder es muss mit **wechselnden Mehrheiten** gearbeitet werden (mit der Gefahr, dass Entscheidungen gar nicht erst getroffen werden, weil sich keine Mehrheiten finden lassen), **sodass die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung von Abstimmung zu Abstimmung unterschiedlich** ausfallen kann. Im Zusammenspiel mit der in These 2 beklagten fehlenden Transparenz dieser Abstimmungen führt dies jedoch dazu, dass es Bürger:innen nahezu unmöglich gemacht wird, kommunalpolitische Entscheidungsprozesse nachzuvollziehen.

These 4: Kommunalpolitik muss weniger ehrenamtlich und mehr hauptamtlich betrieben werden



Die **Mehrzahl an Kommunalpolitiker:innen ist ehrenamtlich tätig** und bekommt, abhängig von der ausübenden Funktion, nur **geringe Aufwandsentschädigungen**, die allerdings zwischen den Bundesländern und zwischen den einzelnen Gemeindegrößen variieren können. Darüber hinaus können in einigen Bundesländern Verdienstausfallentschädigungen, Selbstständigenentschädigungen und Hausfrauenentschädigungen geltend gemacht werden.

Nichtsdestotrotz spiegeln diese Entschädigungssätze für kommunale Vertreter:innen – solange die Akteure nicht Ausschuss- oder Fraktionsvorsitzende in größeren Städten sind – nicht die Bedeutung der kommunalen Ebene für das Leben der Menschen vor Ort wider und **entsprechen in keiner Weise dem großen zeitlichen Aufwand, den ehrenamtliche Kommunalpolitiker:innen zusätzlich zu ihrer Hauptbeschäftigung (falls sie nicht bereits im Ruhestand sind) leisten müssen** (vgl. Reiser 2017).

Was ist zu tun?

Zur Vitalisierung der lokalen Demokratie – d. h. in diesem Falle, dass mehr Personen für ein kommunalpolitisches Engagement gewonnen werden sollen – **bieten sich mehrere Handlungsoptionen an:**

1. **Eine Aufwertung der Kommunalebene zu einer politischen Ebene auf Augenhöhe mit der Bundes- und Landespolitik, wie es bspw. in Ländern wie Dänemark, den Niederlanden oder der Schweiz der Fall ist, muss mit einer besseren Entlohnung der Gemeinderäte einhergehen**

Eine bessere Bezahlung, u. a. durch die **Anerkennung des Mandats als hauptamtliche und nicht als ehrenamtliche Beschäftigung** (zumindest in Gemeinden ab 10.000 Einwohner:innen), würde die Attraktivität der Kommunalpolitik enorm steigern und auch dem zusätzlichen Zeitaufwand des kommunalpolitischen Engagements gerecht werden.

Damit einhergehend würden automatisch die **Aufwandsentschädigungen für Kommunalvertreter:innen steigen**.

Darüber hinaus können auch vergleichsweise geringere finanzielle Anreize im Zusammenspiel eine größere Wirkung entfalten, bspw. eine bundesweit einheitlich geregelte Erstattung von Fahrtkosten und des Verdienstausfalls sowie eine deutlich weitergehende Steuerbefreiung dieser Entschädigungsbeiträge. Solche Anreize hätten dabei auch zur Folge, **dass sich größere Personenkreise für ein kommunalpolitisches Engagement interessieren** könnten. Eine bessere Bezahlung würde folglich zu diverseren Gemeinde- und Stadträten und damit wohl auch zu einer besseren Repräsentation unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen führen.

2. Dringend angeraten ist auch eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Familie, die nicht rein monetär erreicht werden kann

Kommunalpolitik ist immer noch eher „Männersache“, während Care-Arbeit überwiegend von Frauen übernommen wird. Nicht zuletzt sind daran auch Sitzungszeiten schuld, die ausschließlich in den Abendstunden liegen und es Personen im Schichtbetrieb, Personen mit Betreuungsaufgaben von Kindern und anderen Angehörigen oder auch Personen, die sich bereits in lokalen Vereinen engagieren, erschweren, ein kommunalpolitisches Amt zu übernehmen. So, wie Betriebsratssitzungen in der Arbeitszeit stattfinden, **so sollten auch Gemeinderatssitzungen am Tage stattfinden** – ehrenamtliche Kommunalpolitiker:innen, die einer hauptamtlichen Arbeit nachgehen, sollten hierbei **für die Sitzungen von ihren Arbeitgebern freigestellt** werden. Darüber hinaus sollten Gemeinden verpflichtend eine **Kinderbetreuung während der Sitzungszeiten** zur Verfügung stellen.

These 5: Die lokale Öffentlichkeit muss gestärkt werden



Selbst die höchste finanzielle Entlohnung, ein attraktives Arbeitsumfeld und ein erhöhtes Mitspracherecht bei kommunalpolitischen Entscheidungen führen schlussendlich aber wohl nicht dazu, dass Parteien und politische Gruppierungen von Bewerber:innen für kommunalpolitische Ämter „überrannt“ werden. **Nur bei einer lokalen gesellschaftlichen Anerkennung der geleisteten Arbeit der Gemeinderäte werden sich potenziell Interessierte für ein kommunalpolitisches Engagement entscheiden.** Die Zahlen von Attacken auf Kommunalpolitiker:innen sprechen dabei allerdings eine andere Sprache (vgl. Blätte et al. 2022). Kommunalpolitiker:innen sind nicht – und können es auch gar nicht sein – so gut geschützt wie Bundes- oder Landespolitiker:innen. Sie sind aber – sowohl on- als auch offline – zunehmend physischen und verbalen Angriffen ausgesetzt.

In welchem Ausmaß sich Kommunalpolitiker:innen Angriffen gegenübersehen, wurde häufig erst während der Coronapandemie einer breiten Öffentlichkeit so richtig bewusst.⁶ Die **geringe Aufmerksamkeit für solche Angriffe** hängt nicht zuletzt auch damit zusam-

men, dass die mediale Berichterstattung zu kommunalpolitischen Themen nahezu ausschließlich in lokalen Zeitungen erfolgt – oder sogar nur dort erfolgen kann, da es naturgemäß bei Konsument:innen regionaler oder nationaler Berichterstattung wenig Interesse für gemeindespezifische Belange außerhalb der eigenen Heimatgemeinde gibt. In Deutschland zeigt sich allerdings, wie in anderen Ländern auch, ein langsames „Aussterben“ des Lokaljournalismus. Redaktionen werden zusammengelegt, ein:e Reporter:in ist für mehrere Gemeinden zuständig, deren Gemeinderatssitzungen aber häufig am selben Tag stattfinden – eine ausführliche Berichterstattung ist so zeitlich und personell nicht möglich.

Welche Folgen dies für die lokale Politik in Deutschland hat, lässt sich bislang noch nicht eindeutig bestimmen. Die Ergebnisse aus Kanada zeigen jedoch, dass das „Zeitungssterben“ und das geringere Ausmaß an lokaler Berichterstattung zu **geringeren Wahlbeteiligungen** und auch zu einem **geringeren Wettbewerb zwischen den politischen Akteuren bei Kommunalwahlen** führen (vgl. Andrews und Pruyers 2023;

⁶ Siehe <https://kommunal.de/attacken-kommunalpolitiker-corona> (Zugriff: 09.08.2025).

Rubado und Jennings 2020). Zudem zeigt sich für die USA, dass zu Zeiten lokaler Wahlen lokale Fernsehstationen in ihren Programmen nicht mehr über lokale Themen berichten als lokale Fernsehstationen in Gebieten, in denen keine lokalen Wahlen stattfinden (vgl. McCrain und Peterson 2025).

Was ist zu tun?

Aus diesen beiden Befunden ergeben sich zwei weitere Handlungsoptionen, wie die lokale Demokratie gestärkt werden kann. Sie wirken sich zwar erst langfristig aus, dafür sind sie nachhaltig:

- 1. Es bedarf einer höheren gesellschaftlichen Anerkennung für kommunalpolitisches Engagement**
Eine derartige Anerkennung kann **monetär** erfolgen (siehe These 4), gleichzeitig richtet diese Forderung aber auch einen Appell an die Zivilgesellschaft, dass Demokratie auch verlangt, sich entweder **selbst aktiv einzubringen** oder zumindest diejenigen **Personen zu unterstützen und deren Arbeit wertzuschätzen**, die sich für das soziale und politische Gemeinwesen einsetzen.
- 2. Die Angebotsseite hinsichtlich lokaler Berichterstattung muss gesteigert werden**
Deutschland steht hier im internationalen Vergleich noch relativ gut da, insbesondere weil die Bürger:innen den lokalen Medien noch ein hohes Maß an Vertrauen entgegenbringen (vgl. Möhring 2017). Dieses Vertrauen darf nicht verspielt werden.

Der Abbau lokaler Redaktionen hinterlässt ganze Landstriche, aber mitunter auch urban geprägte Großräume, deren lokale Geschehnisse und Interessen nicht mehr medial repräsentiert werden. Zu oft finden sich ganze Mantelteile von Zeitungen, sowohl im Print als auch online oder auf Social-Media-Plattformen, die einander gleichen und nur sehr eingeschränkt durch lokale Nachrichten ergänzt werden. Dies schränkt zum einen das Wissen zu und die Bedeutung von lokalen Ereignissen ein, zum anderen kann dies auch den Frust von Teilen der Bevölkerung anheizen, **die sich mit ihren Ansichten und Interessen ohnehin nicht mehr vom politischen System und in den Medien repräsentiert fühlen**. Ohne lokale Berichterstattung ist weder mehr Transparenz in der Kommunalpolitik (siehe These 2) herstellbar noch lassen sich neue Personenkreise erschließen, die sich für kommunalpolitische Belange engagieren sollen (siehe These 4).

Fazit

Die fünf Thesen verdeutlichen, dass die kommunale Ebene in Deutschland nicht nur verwaltungstechnisch, sondern in vollem Umfang politisch verstanden und behandelt werden muss. Dazu gehören

- eine Stärkung der Parteilvielfalt vor Ort,
- eine rechtliche und finanzielle Aufwertung der Gemeinden,
- ein reformiertes Kommunalwahlrecht,
- attraktivere Rahmenbedingungen für das kommunalpolitische Engagement und
- eine vitale lokale Öffentlichkeit.

Die Handlungsoptionen für die politischen Akteure liegen auf der Hand – es bedarf aber einer gemeinsamen Kraftanstrengung von Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker:innen, um diese Optionen umzusetzen und die repräsentative Demokratie auf kommunaler Ebene zu stärken. Im Einvernehmen mit einer entsprechenden Rechtsprechung haben es alle Beteiligten in der Hand, die kommunale Ebene rechtlich, politisch und finanziell aufzuwerten und damit ihrer Bedeutung für das alltägliche Leben der Bürger:innen und dem demokratischen System gerecht zu werden.

Literaturverzeichnis

- Andrews, Ben, und Scott Pruysers. 2023. Does Democracy Die in Darkness? An Examination of the Relationship between Local Newspaper Health and Turnout in Municipal Politics. *Canadian Journal of Political Science* 55:958–971.
- Angenendt, Michael. 2018. Anti-Partyism in German Independent Local Lists: Empirical Insights from a Membership Study. *German Politics* 27:401–423.
- Angenendt, Michael. 2021. Rage against the party machine? Wählergemeinschaften als Alternative im kommunalpolitischen Wettbewerb. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31:627–641.
- Angenendt, Michael. 2023. Membership and participation in independent local parties. Patterns and explanations. *Party Politics* 29:424–434.
- Bieber, Ina, und Luisa Wingerter. 2022. Is It All a Question of the Electoral System? The Effects of Electoral System Types on the Representation of Women in German Municipal Councils. *German Politics* 31:532–557.
- Blätte, Andreas, Laura Dinnebier, und Merve Schmitz-Vardar. 2022. Vielfältige Repräsentation unter Druck: Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Blätte, Andreas, Laura Dinnebier, und Merve Schmitz-Vardar. 2023. Vielfalt sucht Repräsentation. Amts- und Mandatsträger*innen in der Kommunalpolitik. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, und Lars Holtkamp. 2010. Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der kommunalen Fünfprozenthürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41:788–802.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale: Yale University Press.
- Decker, Frank. 2025. Parteiendemokratie im Wandel. In *Handbuch der deutschen Parteien*, Hrsg. Frank Decker, und Viola Neu, 3–29. Wiesbaden: Springer VS.
- van Deth, Jan W., und Markus Tausendpfund (Hrsg.). 2013. *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen*. Wiesbaden: Springer VS.
- de Fine Licht, Jenny. 2011. Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy. *Scandinavian Political Studies* 34: 183–201.
- de Fine Licht, Jenny, Daniel Naurin, Peter Esaiasson, und Mikael Gilljam. 2014. When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance* 27: 111–134.
- Fitzgerald, Jennifer, und Jennifer Wolak. 2014. The roots of trust in local government in western Europe. *International Political Science Review* 37:130–146.
- Gendźwiłł, Adam, und Ulrik Kjær. 2023. The second-order election model and the performance of political parties in municipal elections. *Party Politics* 29:1178–1185.
- Graeb, Frederic, und Patrick Bernhagen. 2024. Lokale Hauptwahl oder nationale Nebenwahl? Der Einfluss von Gemeindegröße, Wahlsystem und Parteiensystem auf die Beteiligung an Kommunalwahlen. *Politische Vierteljahresschrift* 65:475–504.
- Gross, Martin. 2016. Koalitionsbildungsprozesse auf kommunaler Ebene. Schwarz-Grün in deutschen Großstädten. Wiesbaden: Springer VS.
- Gross, Martin, und Michael Jankowski. 2020. Dimensions of political conflict and party positions in multi-level democracies: evidence from the Local Manifesto Project. *West European Politics* 43:74–101.

- Gross, Martin, und Michael Jankowski. 2021. Kommunalpolitik: Komplex, polarisiert und zunehmend schwieriger? *Bürger & Staat* 71:215–221.
- Gross, Martin, Dominic Nyhuis, Sebastian Block, und Jan A. Velimsky. 2025. The Impact of Institutional and Financial Constraints on Party Behaviour in Local Politics. *Swiss Political Science Review* 31:287–306.
- Holtmann, Everhard. 1992. Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13–22.
- Jankowski, Michael, Christina-Marie Juen, und Markus Tepe. 2022. The impact of anti-establishment parties on the electoral success of independent local lists: Evidence from Germany. *Party Politics* 28:127–136.
- Juen, Christina-Marie, Markus Tepe, und Michael Jankowski. 2021. Abstiegsverfahren in der Kommune und der Aufstieg Unabhängiger Wählergemeinschaften. Neue Befunde aus einem Mehrebenen-Kommunalwahlpanel. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 52:59–77.
- Leininger, Arndt, Marie-Lou Sohnus, Thorsten Faas, Sigrid Roßteutscher, und Armin Schäfer. 2023. Temporary Disenfranchisement: Negative Side Effects of Lowering the Voting Age. *American Political Science Review* 117:355–361.
- Linhart, Eric, und Kristin Eichhorn. 2025. Alles viel zu kompliziert? Die Beurteilung der Kommunalwahlsysteme in Niedersachsen, Hessen und Schleswig-Holstein. In *Gemeinderatswahlen im deutschen Mehrebenensystem: Wählerverhalten und politische Einstellungen auf kommunaler Ebene*, Hrsg. Kerstin Völkl, und Michael Jankowski, 227–252. Wiesbaden: Springer VS.
- McCrain, Joshua, und Erik Peterson. 2025. Local elections do not increase local news demand. *Political Science Research and Methods* 13:444–454.
- Möhring, Wiebke. 2017. Vertrauensgut lokale Medien? Strukturen und Charakteristika lokaler medialer Öffentlichkeit in Nordrhein-Westfalen. *Forschungspapier*, Erschienen auf: regierungsforschung.de.
- Niedermayer, Oskar. 2025. Parteimitgliedschaften im Jahre 2024. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 56:418–448.
- Nyhuis, Dominic, Jan A. Velimsky, Sebastian Block, und Martin Gross. 2022. Die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen im September 2020: Starke Grüne und weiterer Absturz der SPD im Zeichen der Covid-19-Pandemie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 53:120–134.
- Otjes, Simon. 2024. Local Political Space. Localism, the Left-Right Dimension and Anti-elitism. *Party Politics* 30:662–677.
- Ott, Yvonne. 1994. Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Qualität staatlicher und gemeindlicher Vertretungskörperschaften. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Pollach, Günter, Jörg Wischermann, und Bodo Zeuner. 2000. Ein nachhaltig anderes Parteiensystem. Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen – Ergebnisse einer Befragung von Kommunalpolitikern. Opladen: Leske + Budrich.
- Pollex, Jan, Sebastian Block, Martin Gross, Dominic Nyhuis, und Jan A. Velimsky. 2021. Ein zunehmend bunter Freistaat: Die Analyse der bayerischen Kommunalwahlen im März unter besonderer Berücksichtigung der kreisfreien Städte. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 52:78–94.
- Reif, Karlheinz, und Hermann Schmitt. 1980. Nine Second-Order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research* 8:3–44.
- Reiser, Marion. 2017. Zeitaufwand für das kommunalpolitische Ehrenamt. In *Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich*, Hrsg. Markus Tausendpfund, und Angelika Vetter, 81–109. Wiesbaden: Springer VS.

Roßteutscher, Sigrid, Thorsten Faas, Arndt Leininger, und Armin Schäfer. 2022. Lowering the Quality of Democracy by Lowering the Voting Age? Comparing the Impact of School, Classmates, and Parents on 15- to 18-Year-Olds' Political Interest and Turnout. *German Politics* 31:483–510.

Rubado, Meghan E., und Jay T. Jennings. 2020. Political Consequences of the Endangered Local Watchdog: Newspaper Decline and Mayoral Elections in the United States. *Urban Affairs Review* 56:1327–1356.

Schroeder, Wolfgang, Daniel Ziblatt, und Florian Borchert. 2024. Brandmauer – is still alive! Empirische Ergebnisse zur Unterstützung der AfD in den ostdeutschen Kommunen durch etablierte Parteien (2019–2024). Discussion Paper SP V 2024-503, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Schroeder, Wolfgang, Daniel Ziblatt, und Florian Bochert. 2025. Hält die Brandmauer? Eine gesamtdeutsche Analyse: Wer unterstützt die AfD in den deutschen Kreistagen (2019–2024). Discussion Paper SP V 2025-501, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Stecker, Christian. 2017. Parteien und Fraktionsgeschlossenheit auf der kommunalen Ebene. In *Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich*, Hrsg. Markus Tausendpfund, und Angelika Vetter, 323–348. Wiesbaden: Springer VS.

Wendling, Lisa, und Martin Gross. 2024. Kleine Gemeinden in der kommunalpolitischen Forschung: Eine Fallstudie in Bayern. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 55:329–349.

Über den Autor:

PD Dr. Martin Gross ist Akademischer Rat auf Lebenszeit am Lehrstuhl für Politische Systeme und Europäische Integration des Geschwister-Scholl-Instituts für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Nichts mehr verpassen?

Wenn Sie künftig über alle Neuigkeiten zum Thema Demokratie auf dem Laufenden bleiben wollen, tragen Sie sich in unseren [Verteiler](#) ein.



Address | Contact

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Kai Unzicker
Senior Project Manager
Projektleitung: Demokratie erneuern
Programm Demokratie und Zusammenhalt
Telefon: +49 5241 81-81405
kai.unzicker@bertelsmann-stiftung.de