



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Kehrseiten der Dezentralisierung

Kuhn, H.; Vlist, D. van der; Veenendaal, W.

Citation

Kuhn, H., Vlist, D. van der, & Veenendaal, W. (2025). *Kehrseiten der Dezentralisierung*. Leiden: Leiden University. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4297115>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4297115>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Kehrseiten der Dezentralisierung



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Projektergebnisse

Downsize My Democracy?

Die Demokratischen Folgen der Dezentralisierung

April 2025

Hannah Kuhn, Denny van der Vlist, Wouter Veenendaal

Projektübersicht

In den vergangenen Jahrzehnten haben fast alle europäischen Länder Aufgaben und Kompetenzen von der nationalen Ebene auf subnationale Regierungsebenen verlagert. Befürworter_innen dieser Dezentralisierungsprozesse betonen, dass dadurch die Macht der Bürger_innen gestärkt und ihr Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse erhöht werde. Doch trifft das tatsächlich zu? Bislang mangelt es an fundierter Forschung, sodass wir nur wenig über die demokratischen Folgen dieser Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die subnationale Ebene wissen.

Das von der NWO geförderte Forschungsprojekt Downsize My Democracy? Die demokratischen Folgen der Dezentralisierung (2021–2026) untersucht die Auswirkungen von Dezentralisierungsprozessen auf die demokratische Qualität politischer Systeme. Das Projekt wird von Hannah Kuhn, Denny van der Vlist und Wouter Veenendaal durchgeführt

und konzentriert sich auf vier europäische Länder: Italien, die Niederlande, Norwegen und die Schweiz. Dieses Dokument gibt einen Überblick über zentrale Projektergebnisse, die im Rahmen von Workshops in jedem der vier Länder besprochen werden.

Dezentralisierung führt sowohl zu einer Veränderung der Größe der Regierungseinheiten als auch zu einer Neugestaltung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Diese doppelte Dynamik bildet sich in der Struktur des Forschungsprojekts ab (siehe Abbildung 1). Die ersten beiden Teilprojekte untersuchen Skaleneffekte, indem sie die Auswirkungen der Bevölkerungsgröße auf die demokratische Partizipation (Teilprojekt 1) und den demokratischen Wettbewerb (Teilprojekt 2) untersuchen. Teilprojekt 3 widmet sich den demokratischen Folgen zunehmend komplexer Interaktionen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen.

Abbildung 1: Struktur des Projektes

<i>Teilprojekt 1</i> Politische Partizipation Hannah Kuhn	<i>Teilprojekt 2</i> Politischer Wettbewerb Denny van der Vlist	<i>Teilprojekt 3</i> Mehrschichtige Verwaltung Wouter Veenendaal
--	--	---

Um die Auswirkungen der Bevölkerungsgröße möglichst präzise untersuchen zu können, wurde in jedem der vier ausgewählten Länder ein Vergleich zwischen einer (sehr) großen und einer (sehr) kleinen Gemeinde angestellt (siehe Tabelle 1). Das Projekt liefert eine detaillierte Analyse der lokalen Demokratie in diesen Gemeinden, basierend auf einer Kombination aus Meinungsumfragen, Eliteninterviews, Netzwerkanalysen und ethnografischen Beobachtungen.

Tabelle 1: Ausgewählte Gemeinden

Italien	Niederlande
<i>Große Gemeinde:</i> Catania (300.000) <i>Kleine Gemeinde:</i> Sant’Alfio (1.500)	<i>Große Gemeinde:</i> Leiden (125.000) <i>Kleine Gemeinde:</i> Zoeterwoude (9.000)
Norwegen	Schweiz
<i>Große Gemeinde:</i> Trondheim (213.000) <i>Kleine Gemeinde:</i> Selbu (4.000)	<i>Große Gemeinde:</i> Luzern (84.000) <i>Kleine Gemeinde:</i> Ermensee (1.000)

Teilprojekt 1: Die Auswirkungen der Bevölkerungsgröße auf die politische Partizipation

Hannah Kuhn

Befürworter_innen der Dezentralisierung argumentieren, dass Dezentralisierung die Politik bürgernäher macht und damit die politische Partizipation und den Einfluss der Bürger_innen auf politische Entscheidungen erhöht. Dennoch ist die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in den europäischen Ländern durchweg niedriger als bei nationalen Wahlen, was den Beitrag der Bürger_innen zu dezentralisierten Politikbereichen verringert. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass eine geringere Bevölkerungszahl auch eine andere Art der politischen Beteiligung bewirkt. Teilprojekt 1 fragt darum: Wie beeinflusst die Bevölkerungsgröße die politische Partizipation? Diese Frage wird durch ethnografische Beobachtungen von Interaktionen zwischen Bürger_innen und lokalen Kandidat_innen, durch eine umfassende Meinungsumfrage in allen acht untersuchten Gemeinden sowie durch sogenannte „Exit Interviews“ mit Bürger_innen, die gerade ihre Stimme abgegeben haben, beantwortet.

In kleinen Gemeinden nehmen Bürger_innen und Politiker_innen häufig mehrere, sich überschneidende soziale Rollen ein, was das

Vertrauen in die Politik stärkt. Diese enge Interaktion fördert die Kommunikation zwischen den Wahlen und verringert das Gefühl der Anonymität und Distanz, das Bürger_innen in größeren Gemeinden erleben. Infolgedessen spielen die Kandidat_innen auf den Parteilisten und die persönlichen Beziehungen der Bürger_innen zu ihnen eine wesentlich größere Rolle bei der Wahlentscheidung in kleinen Gemeinden. Wähler_innen in kleineren Gemeinden haben tendenziell eine persönlichere Beziehung zu den Kandidat_innen, die sie unterstützen, und betrachten diese Beziehung oft als einen wichtigeren Faktor für ihre Wahlentscheidung. Sie vertrauen darauf, dass die Kandidat_innen in ihrem Interesse handeln oder leicht erreichbar sind. Die meisten Wähler_innen, die solche persönlichen Beziehungen zu Politiker_innen pflegen, empfinden diese als nützlich, um Ideen oder politische Präferenzen auszutauschen, wenn sie dies für notwendig erachten.

Diese persönlichen Verbindungen können jedoch auch zu Interessenkonflikten führen und inhaltliche Erwägungen bei der Wahlentscheidung in den Hintergrund rücken. Teilprojekt 1 zeigt, dass Wähler_innen in kleineren Gemeinden eher bereit sind, ihre Stimme gegen persönliche Vorteile einzutauschen, wie etwa die Unterstützung eines/er Politiker_in bei der Überwindung bürokratischer Hürden oder bei der Bearbeitung persönlicher Anliegen.

Zudem zeigt sich, dass programmatische Präferenzen für Bürger_innen in kleinen Gemeinden eine geringere Rolle spielen als für diejenigen in größeren Gemeinden. In kleineren Kommunen nehmen die Wähler_innen weniger Unterschiede zwischen den Programmen der konkurrierenden Parteien wahr, sodass die Parteiprogramme einen geringeren Einfluss auf die Wahlentscheidung haben.

Teilprojekt 1 kommt daher zu dem Schluss, dass die Bevölkerungsgröße von Gemeinden einen starken Einfluss auf die Beziehungen zwischen Bürger_innen und Politiker_innen und die anschließende politische Beteiligung hat. Die Ergebnisse eröffnen neue Perspektiven für die Debatte über Dezentralisierung, die von politischen Entscheidungsträger_innen sorgfältig berücksichtigt werden sollten. Einerseits fördern kleinere Gemeinden durch engere persönliche Beziehungen zwischen Bürger_innen und Politiker_innen die politische Partizipation. Andererseits können diese persönlichen Bindungen eher individuellen Interessen dienen als dem Wohl der gesamten Gemeinde. Zudem spielen in kleinen Gemeinden programmatische Überlegungen bei der Wahlentscheidung eine geringere Rolle. Dezentralisierung kann die Politik zwar näher an die Bürger_innen heranführen, führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit politischen Inhalten.

Tabelle 2: Durchschnittliche Bedeutung des Parteiprogramms, der persönlichen Beziehung zu Kandidat_innen und des klientelistischen Austauschs auf einer Skala von 1 (nicht wichtig) bis 5 (sehr wichtig)

	Große Gemeinden	Kleine Gemeinden
Parteiprogramm	4.030	3.705
Persönliche Verbindung zu Kandidat_innen	2.342	2.862
Klientelistischer Austausch	2.076	2.253

Teilprojekt 2: Die Auswirkungen der Bevölkerungsgröße auf den politischen Wettbewerb

Denny van der Vlist

Politischer Wettbewerb ist ein zentrales Element einer funktionierenden Demokratie. Er bietet den Wähler_innen echte Alternativen, ermöglicht Rechenschaftsmechanismen und motiviert politische Akteur_innen, auf die Bedürfnisse der Bürger_innen einzugehen. Wie und in welchem Maße die Bevölkerungsgröße den politischen Wettbewerb beeinflusst, ist jedoch bislang kaum erforscht – entsprechend bleibt unklar, wie sich Dezentralisierung auf diese demokratische Dimension auswirkt. Das zweite Teilprojekt geht dieser Frage durch umfangreiche Feldarbeit nach, die aus 115 Interviews mit Eliten, einer Inhaltsanalyse von Parteiprogrammen und einer Analyse sozialer Netzwerke in den acht Gemeinden besteht.

Es ist bekannt, dass politischer Wettbewerb besonders effektiv funktioniert, wenn 1) viele Kandidaten_innen in kompetitiven Wahlen gegeneinander antreten, 2) konkurrierende Parteien und Politiker_innen klar unterscheidbare inhaltliche Alternativen anbieten und 3) die Machtkonzentration minimal ist. Unsere Forschung zeigt, dass die Bevölkerungsgröße alle drei Dimensionen des politischen Wettbewerbs maßgeblich beeinflusst:

1) In kleineren Gemeinden ist das Ausmaß politischen Wettbewerbs deutlich geringer. Es treten weniger Kandidaten_innen an, Wahlen sind

seltener hart umkämpft, und auch der innerparteiliche Wettbewerb fällt schwächer aus als in größeren Gemeinden. Diese Unterschiede sind auf die größere Homogenität der Interessen in kleinen Gemeinden zurückzuführen. Darüber hinaus wird der politische Wettbewerb in kleinen Gemeinden durch das Fehlen einer kritischen Masse für die Organisation der politischen Opposition und durch die sozialen Kosten geschwächt, die mit der Äußerung abweichender Meinungen in den engen sozialen Netzen kleiner Gemeinden verbunden sind.

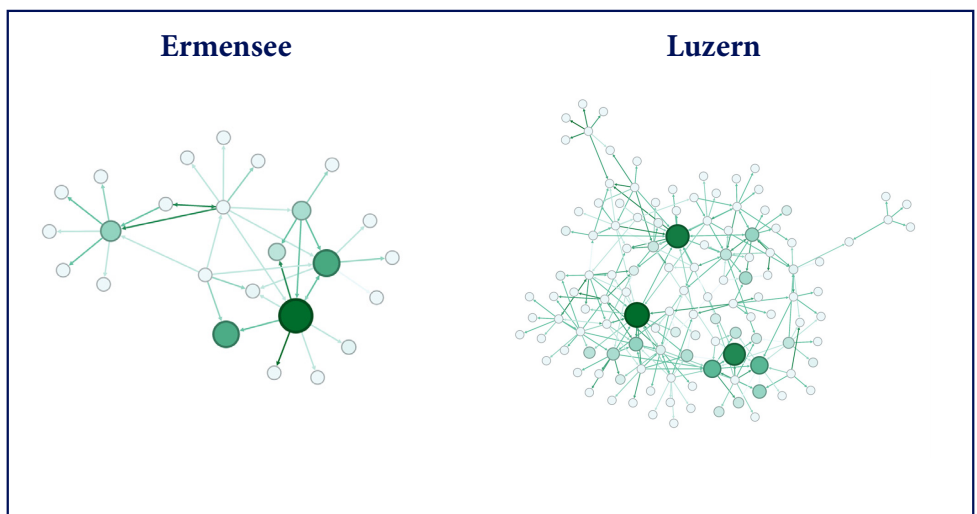
2) In kleineren Gemeinden hat der politische Wettbewerb auch einen anderen Charakter. Inhaltliche Unterschiede zwischen konkurrierenden Parteien sind oft gering oder gar nicht vorhanden, wodurch die Wahlmöglichkeiten der Bürger_innen im Vergleich zu größeren Gemeinden eingeschränkt sind. Dieser Effekt lässt sich durch eine höhere Homogenität gesellschaftlicher Interessen erklären – aber auch durch die höheren sozialen Kosten, die mit der Artikulation abweichender Positionen in eng verflochtenen Gemeinschaften verbunden sind. Dies deutet auf eine mögliche Unterdrückung inhaltlicher Konflikte hin. Statt programmatischer Auseinandersetzungen dominieren in kleineren Gemeinden persönliche Formen des Wettbewerbs, die sich an individuellen Merkmalen von Kandidaten_innen wie Persönlichkeit, sozialer Identität oder Kompetenz orientieren. Solche personalisierten Konflikte können jedoch zu starker sozialer Polarisierung führen,

wie einige unserer Fallstudien zeigen.

3) Die Einwohnerzahl beeinflusst auch das Maß an Machtkonzentration in der lokalen Politik. In kleinen Gemeinden haben Bürger_innen zwar mehr Möglichkeiten, Themen auf die politische Agenda zu bringen, doch liegt die eigentliche Entscheidungsgewalt häufig in den Händen weniger lokaler Akteur_innen – meist gewählter Politiker_innen, die de facto die lokale Verwaltung verkörpern. In größeren Gemeinden hingegen ist der Zugang zur politischen Agenda oft auf gut vernetzte oder informierte Gruppen beschränkt, während die Entscheidungsmacht stärker auf verschiedene (institutionelle) Vetospieler_innen verteilt ist. In dieser Hinsicht führt die Größe der Gemeinden zu einer Interaktion, bei der die Entscheidungsgewalt in den meisten kleineren Gemeinden erheblich konzentrierter ist.

Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass der politische Wettbewerb in kleinen Demokratien eingeschränkt ist – mit unmittelbaren Folgen für die Wahlfreiheit der Bürger_innen sowie für die demokratische Verantwortlichkeit und Reaktionsfähigkeit. Während bestehende Debatten über kleine Demokratien und Dezentralisierung häufig die Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb außer Acht lassen, zeigt dieses Teilprojekt, dass gerade in dieser zentralen demokratischen Dimension die oft betonten Vorteile kleiner politischer Einheiten nicht eingelöst werden.

Abbildung 2: Analyse der sozialen Netzwerke bei der Entscheidungsfindung in Luzern und Ermensee. Je größer (und farbiger) die Akteur_innen sind, desto stärker ist der Einfluss auf den Prozess.



Teilprojekt 3: Die demokratischen Auswirkungen von Politikgestaltung in Mehrebenensystemen (Multi-Level Governance)

Wouter Veenendaal

Durch die Verlagerung von Aufgaben und Zuständigkeiten von der nationalen auf subnationale Ebenen entstehen im Zuge der Dezentralisierung komplexe Strukturen der Multi-Level Governance. In diesen Mehrebenensystemen teilen sich unterschiedliche staatliche Ebenen die Verantwortung für die Umsetzung öffentlicher Aufgaben. Das dritte Teilprojekt untersucht, wie sich diese institutionellen Verflechtungen auf demokratische Kernprinzipien wie Rechenschaftspflicht, Repräsentation und Transparenz auswirken. Zu diesem Zweck wurden in jedem der vier Länder 15 bis 20 Interviews mit Politiker_innen und Verwaltungsmitarbeiter_innen auf verschiedener Ebenen geführt. Ergänzt wurde die Analyse durch eine inhaltsanalytische Auswertung relevanter Sekundärliteratur, Dokumente und politischer Texte.

Die vier ausgewählten Länder haben sehr unterschiedliche Dezentralisierungserfahrungen gemacht, was sich in einer breiten Vielfalt von Multi-Level-Governance-Modellen

widerspiegelt. In Italien wurden seit den 1990er Jahren zahlreiche Zuständigkeiten auf die Regionen übertragen, während die Dezentralisierung in den Niederlanden vor allem die Gemeinden betraf. In Norwegen und der Schweiz sind die Gemeinden seit langem autonom. Doch während die Provinzen (fylker) im zentralistisch organisierten Norwegen nur eine begrenzte Rolle spielen, stützt sich das föderale System der Schweiz auf weitgehend autonome und einflussreiche Kantone.

Diese Unterschiede haben direkte Auswirkungen auf die demokratische Leistungsfähigkeit der Multi-Level-Governance. In Italien und den Niederlanden gingen die Dezentralisierungen mit drastischen Haushaltskürzungen einher, die die Fähigkeit der subnationalen Verwaltungen, dezentralisierte Aufgaben zu erfüllen, stark beeinträchtigten. Als Reaktion darauf wurden in beiden Ländern nicht gewählte Verwaltungseinheiten (interkommunale Plattformen und Metropolen) gestärkt. Der Aufstieg dieser Verwaltungseinheiten, die Unklarheit über ihre Zuständigkeiten und die Tendenz, die Verantwortung zwischen den Ebenen hin und her zu schieben, haben die demokratische Rechenschaftspflicht, die politische Repräsentation und die Transparenz erheblich geschwächt. In Bezug auf die Demokratie hat

die Dezentralisierung daher genau das Gegenteil von dem bewirkt, was ursprünglich erhofft wurde.

In Norwegen und in der Schweiz, wo die Gemeinden traditionell über größere Autonomie verfügen und die Zuständigkeiten klarer geregelt sind, zeigen sich andere Erfahrungen mit Dezentralisierung. In Norwegen verfügen selbst kleine Kommunen meist über ausreichende Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben, wobei die Gewinnung qualifizierten Personals eine der größten Herausforderungen darstellt. In der Schweiz hingegen stoßen die vergleichsweise sehr kleinen Gemeinden zunehmend an ihre Grenzen, da die wachsende Komplexität der Aufgaben die eigenständige Bewältigung erschwert. Dies führt zunehmend zu Diskussionen über Gemeindefusionen oder interkommunale Zusammenarbeit. Der Trend zur interkommunalen Zusammenarbeit in Norwegen und der Schweiz birgt die gleichen Risiken für die demokratische Rechenschaftspflicht wie in den Niederlanden.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse des Teilprojekts 3, dass der demokratische Charakter der Multi-Level-Governance stark von drei Faktoren bestimmt wird: 1) dem Ausmaß, in dem die subnationalen Ebenen über die erforderlichen (budgetären und personellen) Kapazitäten verfügen, um dezentralisierte Aufgaben zu übernehmen; 2) dem Grad der Klarheit in der Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten; und 3) dem Maß, in dem die politische Entscheidungsprozesse auf nicht wählbare Arenen und Gremien verlagert werden.

Interview mit einem Politiker in der Gemeinde Luzern: *„Ein Beispiel: die ganze Abfallbewirtschaftung findet in einem sogenannten Zweckverband statt, und das kostet doch relativ viel Geld. Und da sind Leute delegiert von den einzeln Gemeinden, und was in diesem Zweckverband läuft ist natürlich für unser Parlament nicht leicht zu überblicken. Und da kommen natürlich schon immer wieder auch Vorbehalte, da sagt man: „ja, das ist nicht so demokratisch, weil das Parlament kann nicht mehr direkt Einfluss nehmen.“*

Schlussfolgerungen

Die Dezentralisierungsreformen in den europäischen Ländern beruhen auf einer Reihe weit verbreiteter Annahmen. Insbesondere wird davon ausgegangen, dass eine bürgernähere Politik die demokratische Partizipation, Repräsentation und Responsivität stärkt. Die Ergebnisse unserer drei Teilprojekte stellen diese Annahme jedoch infrage und lassen erhebliche Zweifel an der demokratischen Legitimität und Wünschbarkeit von Dezentralisierungsreformen aufkommen.

Ein erstes Argument, das wir in Frage stellen, ist, dass Dezentralisierung die politische Partizipation fördert und damit angeblich die Möglichkeiten der Bürger_innen erhöht, die politische Entscheidungsfindung zu beeinflussen. Frühere Studien haben bereits gezeigt, dass die Wahlbeteiligung auf subnationaler Ebene deutlich niedriger ist als auf nationaler Ebene, was darauf hindeutet, dass die Dezentralisierung von Aufgaben tatsächlich den demokratischen Beitrag der Bürger_innen zu diesen Aufgaben reduziert. Darüber hinaus zeigt Teilprojekt 1, dass die Wahlbeteiligung in kleinen Gemeinden weniger durch programmatische Überlegungen als vielmehr durch persönliche Beziehungen zwischen Bürger_innen und Kandidat_innen geprägt wird. Diese Beziehungen fördern Vertrauen und

Zugänglichkeit, können aber auch zu Interessenkonflikten führen. Vor allem aber schränken sie das Engagement der Bürger_innen in wichtigen politischen Fragen ein. Die Verlagerung von Aufgaben auf kleinere Einheiten verringert daher eher die Beteiligung der Bürger_innen an politischen Entscheidungen, als sie zu stärken.

Dezentralisierung wirkt sich nicht nur auf die Dimension der demokratischen Partizipation aus, sondern auch auf den demokratischen Wettbewerb – eine Dimension, die sowohl von Wissenschaftler_innen als auch von politischen Entscheidungsträger_innen häufig vernachlässigt wird. Teilprojekt 2 zeigt, dass die Organisation der Politik auf kleineren Ebenen den Grad des Wettbewerbs verringern kann, gemessen an der Anzahl der Konkurrent_innen und der Eindeutigkeit der Wahlergebnisse. Darüber hinaus, und in Übereinstimmung mit den Ergebnissen von Teilprojekt 1, lässt sich feststellen, dass der Wettbewerb in kleineren Gemeinden tendenziell weniger um politische Sachfragen als vielmehr um Persönlichkeiten und persönliche Differenzen geführt wird. Schließlich stellt Teilprojekt 2 fest, dass in kleinen Gemeinden ein höherer Grad an Machtkonzentration bei der Entscheidungsfindung zu beobachten ist. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Dezentralisierung von Aufgaben dazu führt, dass diese in ein

weniger wettbewerbsintensives Umfeld verlagert werden, in dem die Politik häufig von einzelnen Akteur_innen dominiert wird.

Schließlich führt die Dezentralisierung dazu, dass mehrere Verwaltungseinheiten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verantwortlich gemacht werden. Dies macht das Regieren komplexer und weniger transparent für Bürger_innen und wirft zudem Fragen zur demokratischen Rechenschaftspflicht und Repräsentation auf. Teilprojekt 3 kommt zu dem Ergebnis, dass die durch Dezentralisierung geschaffenen mehrstufigen Verwaltungsstrukturen das Risiko bergen, die demokratische Rechenschaftspflicht zu untergraben. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn die Aufgaben nicht eindeutig zugewiesen sind und die Dezentralisierung nicht mit ausreichenden Ressourcen für die Durchführung der Aufgaben einhergeht. Unter diesen Umständen kann die Dezentralisierung dazu führen, dass Aufgaben auf nicht gewählte und nicht rechenschaftspflichtige Ebenen und Institutionen übertragen werden, was den Grad und die Qualität der subnationalen Demokratie erheblich schwächen kann.

Da fast alle europäischen Staaten Aufgaben von der nationalen auf die subnationale Ebene dezentralisieren, ist die demokratische Legitimation dieser Reformen von entscheidender Bedeutung. Unsere Ergebnisse werfen jedoch erhebliche Zweifel an der Behauptung auf, dass Dezentralisierung die Demokratie stärkt, und sollten die politischen Entscheidungsträger_innen dazu anregen, die Zweckmäßigkeit von Dezentralisierungsreformen zu überdenken. Besonders in Zeiten der demokratischen Erosion müssen die demokratischen Konsequenzen von Dezentralisierungsreformen äußerst sorgfältig geprüft werden.



