



## Notizen zur Geschichte der Kommunen als Keimzelle der Demokratie

Karl-Martin Hentschel, 31.03.2026 Artikel (13)

### Inhalt

Ein Ausflug in die Vorgeschichte der Kommunen und der Demokratie.....	1
Die Kommunen vom Mittelalter bis zur Bundesrepublik.....	2
Die Debatte um die Neuordnung der Finanzen nach der deutschen Einheit.....	4
Weitere Begleittexte UmSteuern Kommunal.....	6
Fachartikel und Präsentationen auf <a href="https://www.attac-koeln.de/umsteuern">https://www.attac-koeln.de/umsteuern</a> .....	6

In keinem politischen Programm fehlt das Subsidiaritätsprinzip der Kommunen. Dieses Prinzip bedeutet, dass immer die unterste Ebene, die eine Aufgabe lösen kann, dies auch tun soll. Wenn möglich sollte das also die Kommune sein, weil sie näher am Bürger dran ist.

Tatsächlich sind die Kommunen in Deutschland trotz anderslautender Sonntagsreden nur die armen Anhängsel des Zentralstaates. Dass es aber auch anders geht, zeigen uns ein Blick in die Geschichte der Kommunen. Schon immer waren die Kommunen die wichtigste Organisationsform der menschlichen Gesellschaften. Und fast immer waren es Kommunen, in denen die Demokratie erfunden wurde. Und auch heute gilt: Für die große Mehrheit der Menschen sind die Kommunen die politische Ebene, mit der sie am stärksten verbunden sind.

### Ein Ausflug in die Vorgeschichte der Kommunen und der Demokratie

Es ist auffällig, dass die berühmtesten Denkmäler der Geschichte vor allem prächtige Bauten wie das Schloss von Versailles, die Pyramiden von Gizeh, die verbotene Stadt in Peking oder das Kolosseum in Rom sind – alles Symbole großer Reiche mit absoluten Herrschern. Da stellt sich die Frage: Gab es vor der französischen Revolution keine Demokratien?

Mit dieser Frage haben sich der kürzlich verstorbene Ethnologe David Graeber und der Prähistoriker David Wengrow beschäftigt. Ihr gemeinsames Buch „Anfänge“ gibt uns einen neuen Einblick in die Geschichte der Demokratie.<sup>1</sup> Tatsächlich sind Demokratie, Bürgerbeteiligung und kommunale Selbstverwaltung keine junge Erfindung Europas, sondern so alt wie die Menschheit. Menschen haben seit je her

---

<sup>1</sup> Graeber, David; Wengrow, David (2022): Anfänge – Eine neue Geschichte der Menschheit. Klett-Cotta Verlag, Stuttgart.

Hentschel, Karl-Martin (2025): 50.000 Jahre Demokratie – Eine Auseinandersetzung mit dem Buch „Anfänge“ von Graeber und Wengrow. Gelesen in [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2025/50.000\\_Jahre\\_Demokratie.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2025/50.000_Jahre_Demokratie.pdf) am 23.1.2026

## **Starke Kommunen – das Herz der Demokratie schlägt vor Ort**

in ganz verschiedene Formen ihr Zusammenleben ausgehandelt – mal autoritär, mal egalitär, mal wechselnd zwischen beidem.

Die Spuren, die die Autoren präsentieren, sind spektakulär. In Moldawien fand man die Überreste von Maidanec'ke, einer Stadt mit 3000 Langhäusern und zehntausenden Bewohnern – und das 1000 Jahre vor den ägyptischen Pyramiden. Keine Paläste, keine Tempel, keine Eliten. Stattdessen Versammlungshäuser und kreisförmige Wohnviertel. Über Jahrhunderte lebten die Menschen hier ohne Kriege oder sichtbare Herrscher.

Ähnliche Entdeckungen ergaben Ausgrabungen in Mesopotamien (Uruk), wo die erste Schrift erfunden wurde. Auch im Indus-Delta (Harappa) und in China (Taosi in Shanxi) und vielen anderen Orten wurden die Ruinen alter Kulturen ohne Paläste und Königsgräber, aber mit Versammlungsräumen für Volksversammlungen im Zentrum, gefunden. Oder auch in Mexiko: Während die Azteken grausame Opferkulte pflegten, entwickelte sich in Tlaxcala eine städtische Gesellschaft mit rätendemokratischer Ordnung. Spanische Chronisten berichten von Wahlen, die mit asketischen Prüfungen verbunden waren: Kandidaten mussten wochenlang fasten und Entbehrungen ertragen – ein Schutzmechanismus gegen eitle Tyrannen. In Nordamerika wiederum gründeten die Wendat und Irokesen Stammesrepubliken mit autonomen Dörfern, in denen Frauenräte Vetorechte hatten und Konsens statt Gehorsam zählte. Ihre Philosophen beeindruckten europäische Reisende so sehr, dass ihre Ideen in Europa veröffentlicht wurden und in den Debatten der Aufklärung eine erhebliche Rolle spielten. Rousseau, Voltaire, Diderot oder Swift lasen Berichte von indigenen Denkern wie dem Wendat-Philosophen Kondiaronk – und übernahmen Ideen daraus für die Aufklärung.

All diese Beispiele für mehr oder weniger egalitäres Zusammenleben waren im heutigen Sinne Kommunen. Mal waren es kleine Siedlungen im Euphrat-Tal oder in der heutigen Türkei, mal waren es Städte mit tausenden oder sogar zehntausenden Einwohner\*innen, mal waren es dörfliche und überwiegend agrarische Siedlungen. In keinem Fall handelte es sich um große Staaten. Häufig waren es Hafenstädte, Kaufleute, Fischer oder eben Bauern.

### **Die Kommunen vom Mittelalter bis zur Bundesrepublik**

Auch in der späteren Geschichte finden sich immer wieder mehr oder weniger demokratische Gesellschaften wie die italienischen Städte im Mittelalter, die Hansestädte, die Handwerkerrepublik Genf, die „freien“ Reichstädte, die nur dem Kaiser, aber keinem Fürsten untertan waren oder auch bäuerliche Kulturen wie die Bauernrepubliken in Dithmarschen (Schleswig-Holstein) und in der Schweiz. Bei diesen Gesellschaften mit mehr oder weniger demokratischen Strukturen handelte es sich stets entweder um Städte – oft von Kaufleuten oder Handwerkern dominiert – oder um selbstverwaltete kleine Bauernrepubliken, aber in keinem Fall um große Reiche. Man kann es auch so ausdrücken: Vor den Revolutionen in den USA und Frankreich fanden sich demokratische Strukturen nahezu ausschließlich in lokalen – also kommunalen – Gesellschaften, während die großen Reiche von Königen beherrscht wurden, die sich auf ihre göttliche Berufung oder gar Abstammung gründeten.

Aber innerhalb dieser autoritären Staaten erkämpften sich Städte oder Regionen immer wieder eine lokale kommunale Autonomie. Der Grund war die kollektive

## Starke Kommunen – das Herz der Demokratie schlägt vor Ort

Steuer- und Abgabepflicht früherer Gesellschaften. Denn die Steuern und Abgaben wurden nicht individuell, sondern entweder von den Gutsherren und Rittern, aber immer mehr von den Dörfern und Städten kollektiv erhoben. Wie die Abgaben intern verteilt und erhoben wurden, regelten die Bürger selbst. Ein typisches Beispiel dafür ist die Probstei in Ostholstein. Hier wurde in jedem der 20 Dörfer ein Bauernvogt ernannt, der dafür zuständig war, die Abgaben an den Lehnsherrn zu liefern. Alles andere regelte die Dorfversammlung autonom. Dort hatte jeder Vollbauer (Hufner – eine sächsische Hufe waren ca. 30 Hektar) eine Stimme, Halbhufner hatten eine halbe Stimme, Kätner mit einer Viertel-, Achtel-, oder Sechzehntel-Hufe entsprechende Stimmanteile. Knechte, Mägde, Insten und Häusler (Handwerker mit Garten aber ohne Acker) hatten kein Stimmrecht. Diese Regeln waren überall anders. Auch in die Städten war das Stimmrecht meist mit dem Hausbesitz und der Steuerpflicht verbunden. So war es auch noch in den USA nach der Unabhängigkeit. In den meisten US-Staaten waren daher nur selbständige Kaufleute, Handwerker, Bauern und Plantagenbesitzer stimmberechtigt, also die, die Steuern zahlten, nicht aber Frauen, Sklaven, Arbeiter, Knechte, Hausangestellte, Eingeborene und Farbige. Bei der Präsidentenwahl im Jahre 1800 hatten erst dreieinhalb Prozent der Bevölkerung der damals sechzehn US-Staaten das Stimmrecht und nur 1,2 Prozent nahmen an der Wahl teil.<sup>2</sup> Mit der Herausbildung der Nationalstaaten im 19. Jahrhundert wurde die Rolle der Kommunen und ihrer Bürger von starken wechselnden Umbrüchen bestimmt.<sup>3</sup> Es begann ein Kampf um die Rolle und Finanzierung der Kommunen, der bis heute anhält.

Während in Frankreich die Revolution zu einer starken Zentralisierung führte, ging das am Boden liegenden Preußen einen anderen Weg. Die Steinsche Städteordnung von 1808 sollte die wohlhabenden Bürger für den Staat gewinnen – durch die kommunale Selbstverwaltung. Noch heute bekommen in Schleswig-Holstein jedes Jahr etwa 20 verdiente Kommunalpolitiker von der Innenministerin die Freiherr-von-Stein-Nadel. Die Reform gab den Kommunen mehr Freiheiten – insbesondere die Finanzhoheit – und ihren Bürgern Individualrechte. Das Wahlrecht bekamen allerdings nur die selbständigen Männer, damals 10 Prozent der Bevölkerung. Mitte des Jahrhunderts erhielten dann in Württemberg erstmals in Deutschland alle männlichen Bürger das Wahlrecht und durften Ratsherren und Schultheißen (Bürgermeister) wählen.

Nach der Reichsgründung 1871 wurden die Städte in Folge der Industrialisierung trotz des Dreiklassenwahlrechts zu Hochburgen des Liberalismus. Die Selbstverwaltungen bekamen eine völlig neue Bedeutung durch die Gründung kommunaler Einrichtungen wie Gas-, Verkehrs- und Elektrizitätswerke, kommunale Armenfürsorge und Spitäler, Schulen, Wasserversorgung, Schlachthöfe usw. Sie wurden zu einem wesentlichen Teil des Wirtschaftssystems und zu Vorläufern des Sozialstaates.

<sup>2</sup> Richter, Hedwig (2020): Demokratie – Eine deutsche Affaire – Vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Verlag C.H.Beck, München 2020

<sup>3</sup> Hildebrandt, Jens (2017): Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung. Bundeszentrale für politische Bildung, in „Informationen zur politischen Bildung“ Nr. 333/2017

## Starke Kommunen – das Herz der Demokratie schlägt vor Ort

Aber 1919 kam es dann durch die Reichssteuerreform zu einem radikalen Bruch. Einerseits schuf diese erstmals ein einheitliches progressives modernes Steuersystem – aber andererseits wurde durch die Zentralisierung – insbesondere durch den Entzug der kommunalen Einkommenssteuer – die Eigenfinanzierung der Kommunen zerstört. Aus einem teilautonomen Souverän wurde so ein Zuschussempfänger. Damit begann das Dilemma, das bis heute anhält. Den Rest bewirkte die Weltwirtschaftskrise von 1929. Sie führte zu einer Explosion der Sozialhaushalte und zu einem Zusammenbruch der Einnahmen.

Im 3. Reich wurden dann die Wahl der Bürgermeister abgeschafft und die Stadträte und Gemeinderäte aufgelöst und neu besetzt. Die Selbstverwaltung der Kommunen wurde zerstört. Sie wurden Teil des Regimes.

Nach dem 2. Weltkrieg kam es in den vier Besatzungszonen zu vier verschiedenen Strategien. Im Ergebnis führten diese in den drei westlichen Zonen zu einer Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung, in der DDR wurden die Kommunen zu Ausführungsorganen des Zentralstaates. Allerdings blieben die Kommunen auch im Westen Zuwendungsempfänger.

### **Die Debatte um die Neuordnung der Finanzen nach der deutschen Einheit**

Als es dann ab 1986 zur Perestroika und ab 1989 zur friedlichen Revolution in der DDR kam, bestand die Chance, die bisherigen strukturellen Probleme nicht nur im Osten, sondern auch im Westen zu lösen. Das Grundgesetz war von vorneherein als Provisorium bis zu Wiederherstellung der deutschen Einheit angelegt gewesen. Nun stand die Erarbeitung und Verabschiedung einer gesamtdeutschen Verfassung auf der Tagesordnung, in der auch die Rolle der Kommunen hätte neu bestimmt werden können.

Diese Chance wurde aber versäumt. Zwar wurde die kommunale Autonomie nach der Wende auch in den neuen Bundesländern wieder hergestellt. Der Schwung der Revolution reichte sogar dazu aus, dass in allen neuen Bundesländern die direkte Demokratie mit Volksentscheiden auf Landesebene und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene eingeführt wurde. Immerhin hatte dies eine solche Strahlkraft, dass Bürgerentscheide auch in allen westdeutschen Bundesländern eingeführt wurden – meist durch Volksbegehren, die vom Verein Mehr Demokratie e.V. und anderen initiiert wurden. Zugleich gab es eine bundesweite Debatte um die Modernisierung der kommunalen Verwaltungen, die in einigen Bundesländern zu erheblichen Reformen der Kommunalverfassungen führte.

Aber der Grundfehler der kommunalen Selbstverwaltung in der Weimarer Republik und dann in der Bundesrepublik wurde nicht angepackt. Dieser bestand darin, dass die Kommunen sich nie durch eigene Einnahmen finanzieren konnten. Nur ein Drittel der Ausgaben ist heute durch Steuern gedeckt. Über die Hälfte der kommunalen Einnahmen sind aber einmal die Zuweisungen der Länder sowie zum anderen zweckgebundene Mittel durch Förderprogramme der Länder, des Bundes und der EU. Der Rest besteht aus Gebühren und sonstigen Einnahmen.

Offensichtlich trauen die Abgeordneten in den Landtagen und im Bundestag ihren ehrenamtlichen Kolleg\*innen nicht immer zu, von selbst gute Lösungen zu finden. Aber genau führt auch zu Fehlsteuerungen bei den Ausgaben.

Die Finanzierung der Kosten der deutschen Einheit erfolgte zunächst durch vorläufige Programme: Erst durch den Fonds Deutsche Einheit, ab 1995 dann



## Starke Kommunen – das Herz der Demokratie schlägt vor Ort

durch den Solidarpakt I und danach von 2005 bis 2019 den Solidarpakt II. Daher stand für 2020 eine Neuordnung der gesamten deutschen Finanzverfassung auf der Tagesordnung.<sup>4</sup> In den 2010-er Jahren kam es deshalb erneut zu einer bundesweiten Debatte unter Beteiligung von Fachleuten und von Politikern von Bund, Ländern und Kommunen. Die Kommunen forderten lautstark, dass sie an den Verhandlungen in der geplanten Föderalismuskommission III beteiligt werden.<sup>5</sup> So stand es dann auch 2013 im Koalitionsvertrag der schwarz-roten Koalition. Aber dieser Versuch einer Neuordnung der kommunalen Finanzierung wurde 2016 durch einen Deal von Finanzminister Schäuble mit dem Hamburger Bürgermeister Olaf Scholz als Vertreter der Länder gestoppt, ohne dass die Kommunen auch nur am Tisch gesessen hätten.

Heute müssen wir feststellen: Keines der damals diskutierten Probleme ist bis heute gelöst worden. Die finanzielle Lage der Kommunen ist zur Zeit schlimmer als je zuvor. Die Schwäche der Kommunen, der Basis unserer Demokratie, lähmt die gesamte Gesellschaft und zerstört zunehmend das Vertrauen in unseren Staat.

---

<sup>4</sup> Siehe Best, Heinrich; Gebauer, Ronald (2020) : Die Kosten und Erträge der Wiedervereinigung Deutschlands. Hrsg: Bundeszentrale für politische Bildung, gelesen in <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47534/die-kosten-und-ertraege-der-wiedervereinigung-deutschlands/> am 17.1.2026

Wikipedia, gelesen in [https://de.wikipedia.org/wiki/Kosten\\_der\\_deutschen\\_Einheit](https://de.wikipedia.org/wiki/Kosten_der_deutschen_Einheit) am 17.1.2026

<sup>5</sup> Es gab dazu verschiedene Aufrufe, zum Beispiel die Initiative „Starke Kommunen“, die von Bürgermeistern aller Parteien unterzeichnet wurde.



## Starke Kommunen – das Herz der Demokratie schlägt vor Ort

### Weitere Begleittexte UmSteuern Kommunal

---

#### Fachartikel und Präsentationen auf <https://www.attac-koeln.de/umsteuern>

- (01) Das Modell „Starke Kommunen“ - Aufgaben und Finanzierung (Kai Beutler, AKU)
- (02) Stufenmodell zur Einführung des Modell "Starke Kommunen" (Kai Beutler, AKU)
- (03) Investitionsbedarf der Kommunen und Finanzierungsmöglichkeiten (Robert Schumacher, AKU)
- (04) Gewerbesteuern - Funktionsweise und Missbrauch (Julian Becker, AKU)
- (05) Notfallmaßnahmen zur Rettung der kommunalen Finanzen (Sabine Schröder, AKU)
- (06) Fallstudie Köln (Kai Beutler, AKU)
- (07) Fallstudie Wiesenburg/Mark (Kai Beutler, AKU)
- (08) Kommunen in Dänemark - kleine Königreiche (Karen Solveig-Petersen)
- (09) Was für eine Bodensteuer spricht (Alfred Eibl, Attac-BAG Finanzmärkte und Steuern)
- (10) Bürgerräte: Demokratisch und wirksam (Roman Huber, Mehr Demokratie!)
- (11) Die Kommunen - Positionspapier (Attac-BAG-Finzen und Steuern)
- (12) Karl-Martin Hentschel: Wieso die Schweden gerne Steuern zahlen (Kapitel 6 aus „Von wegen alternativlos“, Europa-Verlag 2013)
- (13) Karl-Martin Hentschel: Notizen zur Geschichte der Kommunen als Keimzelle der Demokratie
- (14) Zwei Erklärungen zur Stärkung der Kommunen – 2026 und 2014