

Jörg Bogumil/Lars Holtkamp

# Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

Fakultät für  
**Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften**

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	6
Tabellenverzeichnis .....	7
1 Einleitung .....	9
1.1 Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik .....	9
1.2 Zielsetzung und Aufbau des Kurses .....	9
2 Kommunale Selbstverwaltung zwischen Partizipation und Effizienz .....	12
2.1 Kommunale Selbstverwaltung bis zum Ende des Ersten Weltkriegs .....	13
2.2 Kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik.....	21
2.3 Kommunale Selbstverwaltung im Nationalsozialismus .....	25
2.4 Kommunale Selbstverwaltung zwischen 1945 und 1989.....	28
2.5 Kommunale Selbstverwaltung im vereinten Deutschland .....	36
2.6 Fazit .....	38
3 Institutionelle Rahmenbedingungen.....	40
3.1 Aufgaben der Kommunen .....	40
3.2 Kommunale Finanzen.....	44
3.3 Gemeindetypen und Gemeindegrößen .....	47
3.4 Kommunalverfassungen .....	53
3.5 Innere Organisation .....	64
3.6 Interkommunale Zusammenarbeit.....	72
3.7 Privatisierung und Public Private Partnership.....	76
3.8 Kommunalsysteme im internationalen Vergleich .....	79
4 Sozioökonomische Herausforderungen der Kommunalpolitik .....	83
4.1 Haushaltskrise .....	83
4.2 Demografischer Wandel.....	88
4.3 Zunehmende Segregation .....	91
4.4 Parteienverdrossenheit.....	93
4.5 Fazit .....	96

5	Modernisierung der Kommunalpolitik .....	97
	5.1 Verwaltungsmodernisierung .....	98
	5.1.1 Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells .....	98
	5.1.2 Die Wirkungen der NSM-Reform.....	104
	5.1.3 Zusammenfassende Betrachtung der Wirkungen und Problemlagen .....	106
	5.2 Liberalisierung, Privatisierung und Rekommunalisierung kommunaler Leistungen.....	107
	5.2.1 Empirischer Stand der Privatisierungs- und Rekommunalisierungsbemühungen .....	108
	5.2.2 Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem .....	117
	5.3 Repräsentative Demokratie .....	120
	5.3.1 Direktwahl des Bürgermeisters .....	120
	5.3.2 Wegfall der Sperrklausel.....	124
	5.3.3 Professionalisierung der Kommunalpolitik?.....	127
	5.4 Direkte Demokratie: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide .....	132
	5.5 Kooperative Demokratie: Bürgerforen .....	139
	5.5.1 Bürgerbeteiligungsformen .....	140
	5.5.2 Mediationsverfahren .....	143
	5.5.3 Kinder- und Jugendparlamente .....	145
	5.5.4 Lokale Agenda .....	148
	5.5.5 Stadtmarketing .....	150
	5.5.6 Problemlagen von Bürgerforen .....	153
6	Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie .....	157
	6.1 Nominierungsphase.....	159
	6.2 Wahlkampfphase.....	165
	6.3 Wahlphase .....	166
	6.4 Regierungsphase .....	170
	6.5 Bundesweite Verteilung der Demokratietypen .....	172
7	Kommunalpolitik bei konfliktreichen Entscheidungen .....	175
	7.1 Haushaltskonsolidierung und Widerstände .....	175
	7.2 Standortkonflikte bei großen Infrastrukturvorhaben.....	183
	7.3 Fazit und Forschungsperspektiven.....	187

---

8	Demokratisierung der Demokratie von unten .....	189
8.1	Kommunal gestaltbare Demokratisierung.....	192
8.2	Kommunale Verfassungsreformen.....	199
8.2.1	Ausbau der Präsidialdemokratie.....	200
8.2.2	Profidemokratie .....	202
8.2.3	Genderdemokratie .....	204
8.2.4	Losdemokratie .....	206
8.2.5	Ausbau der Direktdemokratie .....	208
8.3	Fazit.....	211
	Literaturverzeichnis .....	215

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Anteil der Gemeinden an der Einkommenssteuer	22
Abb. 2:	Struktur kommunaler Einnahmen im Jahr 2011	45
Abb. 3:	Struktur kommunaler Ausgaben im Jahr 2011	46
Abb. 4:	Dezernatsverteilungsplan Stadt Bochum	69
Abb. 5:	Neuer Organisationsplan der Stadt Arnsberg	70
Abb. 6:	Entwicklung der Kassenkredite in deutschen Kommunen (in Mrd. Euro)	83
Abb. 7:	Kassenkredite der Kommunen pro Einwohner im Bundesländervergleich (in Euro)	84
Abb. 8:	Kassenkredite der Ruhrgebietskommunen im Vergleich mit NRW	85
Abb. 9:	Nothaushaltskommunen in NRW (in Prozent)	86
Abb. 10:	Wahlbeteiligung im Vergleich (in Prozent)	94
Abb. 11:	Folgen der Privatisierung	117
Abb. 12:	Zeitaufwand der Fraktionsvorsitzenden	128
Abb. 13:	Fraktionspersonal im Bundesländervergleich	131
Abb. 14:	Bürgerforen im Zeitvergleich (NRW)	142
Abb. 15:	Prozentanteil der NRW-Kommunen mit Beiräten im Jahr 2010	148
Abb. 16:	Probleme von Bürgerforen im Zeitvergleich	154
Abb. 17:	Ursachen für Umsetzungsprobleme bei Bürgerbeteiligungsverfahren	155
Abb. 18:	Konkordante Nominierungsmuster auf kommunaler Ebene	162
Abb. 19:	Bürgermeister aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik	164
Abb. 20:	Prozedurale Parteipolitisierung in Städten über 50 000 Einwohnern (in Prozent)	171
Abb. 21:	Effektivitäts-Legitimations-Dilemma kommunaler Demokratieformen	195
Abb. 22:	Frauenanteile im Gemeindegrößenvergleich	205

**Tabellenverzeichnis**

Tab. 1:	Freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben .....	42
Tab. 2:	Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten .....	43
Tab. 3:	Personal der Gemeinden nach Aufgabenbereich* .....	44
Tab. 4:	Gemeindetypen.....	48
Tab. 5:	Gemeinden nach Ländern und Gemeindegrößenklassen .....	49
Tab. 6:	Gebietsreform in den alten Bundesländern .....	50
Tab. 7:	Gebietsreform in den neuen Bundesländern.....	51
Tab. 8:	Durchschnittliche Gemeindegrößen nach Ländern .....	52
Tab. 9:	Landkreise in den Bundesländern .....	53
Tab. 10:	Regelungen zur Direktwahl der Bürgermeister im Bundesländervergleich .....	57
Tab. 11:	Regelungen zu kommunalen Referenden im Bundesländervergleich .....	58
Tab. 12:	Übersicht über die Wahlsysteme bei Kommunalwahlen.....	61
Tab. 13:	Kommunalverfassungen im Vergleich .....	63
Tab. 14:	Vergleich Kommunalvertretungen/Bundestag .....	65
Tab. 15:	Hierarchische Gliederung der Kommunalverwaltung.....	67
Tab. 16:	Verwaltungsgliederungsplan der KGSt.....	68
Tab. 17:	Typen von Lokalsystemen.....	81
Tab. 18:	Ranking von Kommunalsystemen.....	81
Tab. 19:	Potenzielle Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite .....	87
Tab. 20:	Modernisierungsaktivitäten der deutschen Kommunen .....	99
Tab. 21:	Realisierte NSM-Kernelemente.....	100
Tab. 22:	Ausgliederungen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen .....	109
Tab. 23:	Rechtsformen von Ausgliederungen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen .....	110
Tab. 24:	Rechtsformen in ausgewählten Aufgabenbereichen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen .....	111
Tab. 25:	Rechtsformen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Kommunen mit mehr als 50 000 Einwohnern.....	114

---

Tab. 26: Rechtsformen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen in Kommunen mit mehr als 50 000 Einwohnern .....	115
Tab. 27: Entwicklung der Anzahl von Fraktionen und Gruppierungen ohne Fraktionsstatus.....	125
Tab. 28: Aufwandsentschädigungen von Ratsmitgliedern.....	129
Tab. 29: Aufwendungen für Fraktionsgeschäftsstellen .....	130
Tab. 30: Häufigkeiten von Bürgerbegehren und Ratsreferenden im Bundesländervergleich.....	133
Tab. 31: Erfolgsquote direktdemokratischer Verfahren (Stand 2012) .....	134
Tab. 32: Themen direktdemokratischer Verfahren, sortiert nach Häufigkeit.....	135
Tab. 33: Bürgerbeteiligungsinstrumente im Überblick.....	141
Tab. 34: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene .....	159
Tab. 35: Konkordanz- und konkurrenzdemokratische Bundesländer .....	174
Tab. 36: Widerstandsstrategien der Bürgerschaft gegen Hierarchisierung .....	180
Tab. 37: Argumente für und gegen eine Ausweitung kommunaler Handlungsspielräume.....	189
Tab. 38: Verfassungsreformmodelle im Überblick .....	212

# **1 Einleitung**

## **1.1 Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik**

Die Kommunen erfüllen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland eine Doppelfunktion. Einerseits haben sie den Vollzug zentralstaatlicher Entscheidungen zu gewährleisten und unterliegen als staatsrechtlicher Teil der Bundesländer ihrem Aufsichts- und Weisungsrecht. Aus dieser Perspektive interessiert vor allem die Effektivität und Effizienz kommunaler Leistungen. Gerade unter Juristen dominierte diese Perspektive lange Zeit und führte dazu, dass Kommunalpolitik weitgehend als unpolitische Selbstverwaltung eingeordnet wurde. Die seit Ende der 1960er Jahre zunehmenden ökologischen und sozialen Konflikte in den Großstädten rückten aber stärker die zweite Funktion der Kommunen in den Mittelpunkt insbesondere politikwissenschaftlicher Analysen. Die Kommunen verfügen danach zur Verwirklichung des grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltungsrechtes im Rahmen der Gesetze von Bund und Land über die Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs- und Satzungshoheit. In den Kommunen werden damit in vielen Politikfeldern wesentliche politische Entscheidungen getroffen und die räumliche Nähe zwischen Bürgern und kommunalen Entscheidungsträgern forcierte normative Vorstellungen, nach denen gerade auf kommunaler Ebene die Bürger stark an politischen Entscheidungsprozessen partizipieren können, wie es auch in dem Postulat von der Kommune als „Schule der Demokratie“ zum Ausdruck kommt.

Die Kommunen sind also gleichzeitig eine eigenständige Verwaltungsebene im Bundesstaat, die Schule der Demokratie und eine wichtige staatliche Ausführungsinstanz. Sie stehen immer im Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Legitimation und Effizienz, einem Spannungsverhältnis, das durch neuere Entwicklungen in der Kommunalpolitik vermehrt an Aktualität gewinnt. Deutlich wird dies daran, dass einerseits seit den 1990er-Jahren mit der tief greifenden kommunalen Haushaltskrise, der Einführung des Neuen Steuerungsmodells und der zunehmenden Privatisierung und Liberalisierung Trends zu verzeichnen sind, die eine effizientere Produktion kommunaler Leistungen forcieren (wollen). Andererseits wurden durch die Reform der Kommunalverfassungen mit der Direktwahl der Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden sowie durch neue kooperative Beteiligungsangebote die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger maßgeblich erweitert. Zynisch könnte man es so formulieren: Je weniger es zu verteilen gibt und je mehr es zu sparen gilt, desto eher werden die Bürger an diesen Prozessen beteiligt (oder wollen beteiligt werden). Dieses Spannungsverhältnis zwischen Legitimation und Effizienz ist der zentrale Fokus des vorliegenden Kurses.

## **1.2 Zielsetzung und Aufbau des Kurses**

Der inhaltliche Zugriff dieses Kurses zeichnet sich durch eine Problemorientierung im mehrfachen Sinn aus. Einerseits werden die aktuellen Probleme und Her-

ausforderungen der Städte in der kommunalen Praxis (Haushaltskrise, demografischer Wandel, Segregation, Parteienverdrossenheit etc.) in den Blick genommen und ausführlich Reformoptionen diskutiert, die eine Reduzierung der Probleme versprechen. Andererseits bietet der Kurs in der gebotenen Einfachheit wichtige Grundinformationen z. B. über die föderalstaatliche Einbindung, die Aufgaben, die Finanzen oder die Kommunalverfassungen.

Unter Problemorientierung fällt auch unsere Auffassung, dass z. B. die Lektüre der Gemeindeordnung nur wenig darüber verrät, wie Kommunalpolitik tatsächlich „tickt“. Wesentlich ist vielmehr das Verhalten der Akteure, das nur begrenzt von den rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst wird, und wie die Akteure sich (häufig in informellen) Abstimmungsprozessen einigen oder sich durch mikropolitische Strategien einen Vorteil verschaffen. Neben den offiziellen Verlautbarungen der Akteure und den formalen Kompetenzen in der Gemeindeordnung ist die Analyse von Interessenlagen, Machtbeziehungen zwischen den Akteuren und informellen Strategien wesentlich, um eine realistische Diskussion über kommunale Entscheidungsprozesse führen zu können. Mit diesem Verständnis von Akteuren und Institutionen knüpfen wir insbesondere an den akteurszentrierten Institutionalismus an (vgl. Mayntz/Scharpf 1995). Institutionen wie die Kommunalverfassung sind danach zwar eine wichtige Erklärungsvariable für das Verhalten von individuellen und kollektiven Akteuren, aber sie determinieren das Akteurshandeln nicht vollständig:

„Der Ansatz zeichnet sich dadurch aus, dass er den strategischen Handlungen und Interaktionen zweckgerichteter und intelligenter individueller und kollektiver Akteure dieselbe Bedeutung zumisst wie den ermöglichenden, beschränkenden und prägenden Effekten gegebener (aber veränderbarer) institutioneller Strukturen.“  
(Scharpf 2000, S. 72)

Zu guter Letzt heißt Problemorientierung für uns, dass die Wissenschaft bereit ist, lieb gewonnene Ansichten und Hypothesen empirisch zu testen und auch scheitern zu lassen. Welche Funktionen erfüllt die kommunale Ebene nach den bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen für das politische System tatsächlich? Welche Probleme verursacht neben der repräsentativen auch die direkte Demokratie? Was bleibt von der häufig geforderten Bürgerorientierung, wenn die Kassen leer sind oder Standorte für Infrastrukturvorhaben durchgesetzt werden sollen? – Das sind beispielhaft Fragestellungen, denen wir im Folgenden ausführlicher nachgehen werden. Damit wird ein Bild von Kommunalpolitik nachgezeichnet, das etwas weniger harmonisch und idealistisch ist als das von der Kommunalpolitik als „Schule der Demokratie“. Aber um die Politik in den Städten annähernd verstehen und sich bei Interesse auch effektiv beteiligen zu können, ist dieser empirisch geschärfte Blick unerlässlich.

Diesem Spannungsbogen zwischen normativen Ansprüchen und empirischem Akteurshandeln folgt auch die Gliederung des Kurses. Nach einer Beschreibung der Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Kapitel 2 wenden wir uns in

Kapitel 3 den aktuellen institutionellen Rahmenbedingungen kommunalen Handelns zu. Anschließend werden wesentliche sozioökonomische Herausforderungen, mit denen die Kommunen konfrontiert sind, skizziert (Kapitel 4). In den darauffolgenden Kapiteln wird mit der Analyse der Akteurskonstellationen in kommunalen Entscheidungsprozessen ein Blick „hinter die Kulissen“ der Kommunalpolitik geworfen. Zunächst wird die in den letzten 15 Jahren durchgeführte Modernisierung kommunaler Entscheidungsstrukturen und -prozesse an zentralen Beispielen in Kapitel 5 erläutert. Kapitel 6 fasst wesentliche Merkmale kommunaler Entscheidungsprozesse zusammen. In Kapitel 7 werden mit der Haushaltskonsolidierung und der Durchsetzung großer Infrastrukturvorhaben noch einmal zwei besonders konflikträchtige Entscheidungsprozesse gesondert betrachtet. Kapitel 8 wendet sich abschließend aktuellen Reformperspektiven einer Demokratisierung der Demokratie von unten zu.