

Jörg Bogumil/Lars Holtkamp

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

Modul 1:
25507 Verwaltung und Partizipation

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. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 3 |
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis | 6 |
| 1 Einleitung..... | 8 |
| 1.1 Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik | 8 |
| 1.2 Zielsetzung und Aufbau des Buches | 12 |
| 2 Institutionelle Rahmenbedingungen | 14 |
| 2.1 Aufgaben der Kommunen | 14 |
| 2.2 Kommunale Finanzen | 18 |
| 2.3 Gemeindetypen und Gemeindegrößen..... | 21 |
| 2.4 Kommunalverfassungen | 27 |
| 2.5 Innere Organisation | 37 |
| 2.6 Interkommunale Zusammenarbeit | 44 |
| 2.7 Privatisierung, Public Private Partnership und Rekommunalisierung..... | 48 |
| 2.8 Kommunalsysteme im internationalen Vergleich | 50 |
| 3 Sozioökonomische Herausforderungen der Kommunalpolitik | 55 |
| 3.1 Haushaltskrise | 55 |
| 3.2 Demografischer Wandel | 58 |
| 3.3 Zunehmende Segregation | 62 |
| 3.4 Parteienverdrossenheit..... | 63 |
| 3.5 Fazit..... | 66 |
| 4 Modernisierung der Kommunalpolitik | 67 |
| 4.1 Neues Steuerungsmodell und Neues Kommunales Finanzmanagement | 68 |
| 4.2 Liberalisierung, Privatisierung und Rekommunalisierung kommunaler Leistungen..... | 73 |
| 4.3 Digitalisierung von Verwaltungsleistungen..... | 80 |
| 4.4 Repräsentative Demokratie | 84 |
| 4.4.1 Direktwahl des Bürgermeisters..... | 84 |
| 4.4.2 Wegfall der Sperrklausel | 89 |
| 4.4.3 Professionalisierung der Kommunalpolitik?..... | 94 |
| 4.5 Direkte Demokratie: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide | 99 |
| 4.5.1 Anwendungshäufigkeit und Abstimmungsthemen | 100 |
| 4.5.2 Das Zusammenspiel von direkter und repräsentativer Demokratie | 105 |
| 4.5.3 Outputprobleme von Bürgerbegehren..... | 107 |
| 4.5.4 Fazit..... | 113 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.6 | Kooperative Demokratie: Bürgerforen | 113 |
| 4.6.1 | Bürgerbeteiligungsformen | 115 |
| 4.6.2 | Mediationsverfahren und Bürgerforen bei Standortkonflikten | 118 |
| 4.6.3 | Bürgerhaushalte und Bürgerbudgets | 125 |
| 4.6.4 | Integrationsräte und Ausländerbeiräte | 130 |
| 4.6.5 | Problemlagen von Bürgerforen | 133 |
| 5 | Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie | 136 |
| 5.1 | Nominierungsphase | 138 |
| 5.2 | Wahlkampfphase | 143 |
| 5.3 | Wahlphase | 145 |
| 5.4 | Regierungsphase | 149 |
| 5.5 | Bundesweite Verteilung der Demokratietypen | 153 |
| 6 | Kommunale Haushaltspolitik | 156 |
| 6.1 | Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite | 157 |
| 6.2 | Eingriffe der NRW-Haushaltsaufsicht in die kommunale Selbstverwaltung | 165 |
| 6.3 | Fazit | 172 |
| 7 | Demokratisierung der Demokratie von unten | 175 |
| 7.1 | Kommunal gestaltbare Demokratisierung | 178 |
| 7.2 | Kommunale Verfassungsreformen | 183 |
| 7.2.1 | Ausbau der Präsidialdemokratie und die Einführung von term limits | 183 |
| 7.2.2 | Profidemokratie | 188 |
| 7.2.3 | Genderdemokratie | 190 |
| 7.2.4 | Ausbau der Direktdemokratie mit Abstrichen | 192 |
| 7.3 | Fazit | 195 |
| 8 | Kommunalpolitik in Krisenzeiten | 198 |
| 8.1 | Flüchtlingskrise | 198 |
| 8.1.1 | Zuständigkeiten in der Migrations- und Integrationspolitik | 199 |
| 8.1.2 | Kommunale Integrationsverwaltung | 202 |
| 8.1.3 | Ausblick | 207 |
| 8.2 | Wachsender Rechtspopulismus in deutschen Kommunen | 208 |
| 8.2.1 | Der Rechtspopulismus und die AfD | 208 |
| 8.2.2 | Die räumliche Verteilung der AfD-Hochburgen | 210 |
| 8.2.3 | Wechselwirkungen von AfD-Aktivitäten und kommunalen Entscheidungsstrukturen | 215 |
| 8.2.4 | Rechtsextreme Straftaten in bundesdeutschen Kommunen | 217 |

| | |
|---|-----|
| 8.3 Kommunen in der Coronakrise | 219 |
| 8.3.1 Entwicklungen in den demokratischen Institutionen | 219 |
| 8.3.2 Entwicklungen in der Zivilgesellschaft..... | 222 |
| 8.3.3 Entwicklung der kommunalen Haushalte..... | 224 |
| Literaturverzeichnis..... | 230 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abb. 1: Konzepte kommunaler Selbstverwaltung | 10 |
| Abb. 2: Struktur kommunaler Einnahmen im Jahr 2020 (in Prozent)..... | 19 |
| Abb. 3: Struktur kommunaler Ausgaben im Jahr 2020 (in Prozent) | 20 |
| Abb. 4: Musterstimmzettel für die Kommunalwahl in Frankfurt am Main am 27. März 2011 – © picture-alliance/Frank Rumpenhorst | 33 |
| Abb. 5: Dezernatsverteilungsplan der Stadt Bochum | 43 |
| Abb. 6: Entwicklung der Kassenkredite in deutschen Kommunen (in Mrd. Euro)..... | 55 |
| Abb. 7: Kassenkredite der Kommunen pro Einwohner im Bundesländervergleich (in Euro)..... | 56 |
| Abb. 8: Kommunale Kassenkredite 2021 in Mrd. Euro nach Bundesländern | 57 |
| Abb. 9: Bevölkerungsentwicklung 2009 bis 2030 in Landkreisen und kreisfreien Städten (in %) | 60 |
| Abb. 10: Sozialäquator A40..... | 63 |
| Abb. 11: Wahlbeteiligung im Vergleich (in Prozent)..... | 64 |
| Abb. 12: Durchschnittliche Auslagerungsintensität | 76 |
| Abb. 13: Kommunale Beteiligung nach Bereichen | 77 |
| Abb. 14: Anteil weiblicher Bürgermeisterkandidatinnen nach Parteimitgliedschaft 1999 und 2020 in NRW | 88 |
| Abb. 15: Anteilige Verteilung der (Ober-)Bürgermeister*innen nach Parteizugehörigkeit/Einzelbewerbung 2012 vs. 2022 | 89 |
| Abb. 16: Anzahl der vertretenen Listen nach Gemeindetyp seit 1999..... | 92 |
| Abb. 17: Zeitaufwand der Fraktionsvorsitzenden (in Prozent) | 95 |
| Abb. 18: Fraktionspersonal im Bundesländervergleich (in Prozent)..... | 98 |
| Abb. 19: Bürgerentscheide zur Windkraft gruppiert nach Bundesländern | 110 |
| Abb. 20: Bürgerentscheide zur Windkraft nach Gemeindegröße..... | 111 |
| Abb. 21: Bürgerforen im Zeitvergleich (NRW) | 116 |
| Abb. 22: Konkordante Nominierungsmuster auf kommunaler Ebene | 141 |
| Abb. 23: Nutzung von Parteiemblemen auf Wahlkampfmaterialien bei den (Ober-) Bürgermeister*innenwahlen in NRW 2020 nach Parteizugehörigkeit..... | 144 |
| Abb. 24: Vorentscheidungen in den Fraktionen..... | 150 |
| Abb. 25: Abstimmungsdisziplin in der eigenen Fraktion..... | 150 |
| Abb. 26: Fraktionsdisziplin bei Haushaltsverabschiedung | 151 |
| Abb. 27: Der Bürgermeister als bestimmende Person..... | 152 |
| Abb. 28: HSK und Nothaushalt in NRW-Kommunen zwischen 2005 und 2014 | 171 |
| Abb. 29: Frauen im Positionsvergleich 2008 und 2022 | 191 |
| Abb. 30: Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung..... | 199 |
| Abb. 31: Politisch motivierte Kriminalität (PKM) 2016 | 218 |
| Abb. 32: Kommunale Kassenkredite in NRW in Mrd. Euro | 226 |
| Abb. 33: Anzahl der Mitgliedskommunen mit vollständig aufgebrauchter Ausgleichsrücklage | 227 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Tab. 1: Freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben | 16 |
| Tab. 2: Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten | 17 |
| Tab. 3: Personal der Gemeinden nach Aufgabenbereich* | 17 |
| Tab. 4: Gemeindetypen | 21 |
| Tab. 5: Gemeinden nach Ländern und Gemeindegrößenklassen | 22 |
| Tab. 6: Gebietsreform in den alten Bundesländern | 24 |
| Tab. 7: Gebietsreform in den neuen Bundesländern | 24 |
| Tab. 8: Durchschnittliche Gemeindegrößen nach Ländern..... | 25 |
| Tab. 9: Landkreise in den Bundesländern | 26 |
| Tab. 10: Regelungen zur Direktwahl der Bürgermeister im Bundesländervergleich | 30 |
| Tab. 11: Regelungen zu kommunalen Referenden im Bundesländervergleich | 31 |
| Tab. 12: Übersicht über die Wahlsysteme bei Kommunalwahlen | 34 |
| Tab. 13: Kommunalverfassungen im Vergleich | 36 |
| Tab. 14: Vergleich Kommunalvertretungen/Bundestag | 39 |
| Tab. 15: Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle..... | 41 |
| Tab. 16: Hierarchische Gliederung der Kommunalverwaltung | 42 |
| Tab. 17: Typen von Lokalsystemen..... | 52 |
| Tab. 18: Ranking von Kommunalsystemen | 53 |
| Tab. 19: Verwaltungsprofile in Europa | 54 |
| Tab. 20: Einzugsquoten der kandidierenden Listen | 91 |
| Tab. 21: Anzahl vertretener Listen in den Kommunalvertretungen | 91 |
| Tab. 22: Monatliche Aufwandsentschädigungen von Ratsmitgliedern | 96 |
| Tab. 23: Monatliche Aufwandsentschädigungen im Bundesländervergleich 2022 | 97 |
| Tab. 24: Aufwendungen für Fraktionsgeschäftsstellen | 97 |
| Tab. 25: Häufigkeiten von Bürgerbegehren und Ratsreferenden im Bundesländervergleich | 101 |
| Tab. 26: Erfolgsquote direktdemokratischer Verfahren (Stand 2019) | 102 |
| Tab. 27: Themenfelder von Bürgerbegehren und Ratsreferenden in Deutschland (1956-2019)..... | 103 |
| Tab. 28: Bürgerbeteiligungsinstrumente im Überblick | 115 |
| Tab. 29: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene | 138 |
| Tab. 30: Zusammenhang zwischen Kandidaten und Wahlsiegern (nach Parteien) in NRW 2020 | 146 |
| Tab. 31: Konkordanz- und konkurrenzdemokratische Bundesländer | 155 |
| Tab. 32: Ursachen kommunaler Kassenkredite | 158 |
| Tab. 33: Untersuchungskommunen im Überblick | 161 |
| Tab. 34: Aufsichtsinstrumente in Nordrhein-Westfalen | 168 |
| Tab. 35: Kassenkredite in NRW (Mittelwert) | 170 |
| Tab. 36: Argumente für und gegen eine Ausweitung kommunaler Handlungsspielräume..... | 175 |
| Tab. 37: Verfassungsreformmodelle im Überblick | 196 |
| Tab. 38: Gesetzesgrundlagen und Vollzugsinstanzen im Bereich Asyl und Integration..... | 196 |
| Tab. 39: Top 25 AfD-Ratsanteile in großstädtischen Hochburgen in 2022 | 214 |

1 Einleitung

1.1 Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik

Der Begriff „Kommune“ heißt wörtlich aus dem Lateinischen übersetzt Gemeinde, allerdings werden mit diesem Begriff sowohl die Gemeinden, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und die Landkreise bezeichnet. Die Kommunen erfüllen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland eine wichtige Doppelfunktion.

Einerseits verfügen sie zur Verwirklichung des grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltungsrechts über die Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs- und Satzungshoheit in ihrem Gemeindegebiet. In den Kommunen werden in vielen Politikfeldern wesentliche politische Entscheidungen getroffen, die die Lebensumstände der Bürger nachhaltig prägen. Örtliche Lösungen bieten strukturell aufgrund ihrer geringen Distanz bessere Eingriffs- und Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger, sie machen Politik anschaulich. Vor Ort sind vielfache Kontaktflächen zum Bürger gegeben, die Kontaktformen vielgestaltig, die Beeinflussungschancen intensiv und die Beziehungsqualität gestaltbar. Deshalb besteht hier, wo die Auswirkungen von Politik, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem besonders anschaulich und erfahrbar sind, die Chance, Politik in größerem Umfang mitzugestalten und die Bürger in das politisch-administrative System zu integrieren. Die lokale Ebene ist also die Ebene umfassender Mitwirkungsmöglichkeiten. In den Kommunen werden demokratische Verhaltensweisen und politische Fähigkeiten ausgebildet, nämlich das Erlernen von Zusammenarbeit, die Mitwirkung an Entscheidungsprozessen, das Austragen von Meinungsverschiedenheiten, die Suche nach Kompromissen und das Ausüben von Einfluss. Aus dieser Perspektive sind die Kommunen die „Schule der Demokratie“.

Andererseits kommt den Kommunen mit Blick auf die Aufgabenerfüllung und die Bedeutung für die Lebensverhältnisse der Bürger eine wichtige Funktion zu. Aus dieser Perspektive interessiert vor allem die Effektivität und Effizienz kommunaler Leistungen. Durch die Übernahme von Versorgungs-, Leistungs-, Fürsorge-, Vollzugs- und Planungsfunktionen sind sie auch in Zeiten eines europäischen Mehrebenensystems unverzichtbar. Es ist daran zu erinnern, dass immer noch circa zwei Drittel der staatlichen Investitionen von den Kommunen vorgenommen und 75–90 Prozent der ausführungsbefähigten Bundesgesetze hier implementiert werden. Allerdings sind die Kommunen, gemessen an ihrer Finanzautonomie und hinsichtlich der administrativen und politischen Kompetenz, die am schlechtesten ausgestattete Politikebene, denn staatsrechtlich sind sie Teil der Länder und unterliegen damit deren Aufsichts- und Weisungsrecht.

Die Kommunen sind also gleichzeitig eine eigenständige Verwaltungsebene im Bundesstaat, die Schule der Demokratie und eine wichtige staatliche Ausführungsinstanz. Sie stehen fortwährend 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).

Diese unterschiedlichen Vorstellungen über die Funktionen kommunaler Selbstverwaltung bestehen im Kern seit der Entstehung kommunaler Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Sie entsprechen einem Kompromiss zwischen Obrigkeitsstaat und liberalem Bürgertum. Auf der einen Seite verbanden Frühliberale mit ihren Ideen von kommunaler Autonomie vor allem demokratisch-parlamentarische Vorstellungen und meinten damit eher Selbstregierung als Selbstverwaltung. Auf der anderen Seite betonten Reformer vor allem die starke staatliche Einbindung der Kommunen und die Inpflichtnahme der Bürger seitens des Staates und präferierten damit eher eine unpolitische Selbstverwaltungskonzeption. Faktisch wird das Bürgertum, das durch die Teilung der Legislative zwischen dem Monarchen und dem Parlament Anteil an der Gesetzgebung nimmt, auch begrenzt an der Verwaltung beteiligt (vgl. Ellwein/Zoll 1982, S. 17). Der Staat behält sich vor, die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden gesetzlich zu ordnen, ihnen unter seiner Aufsicht staatliche Aufgaben zu übertragen, den wesentlichen Teil der Gemeindeaufgaben festzulegen und den Gemeinden die wichtigsten Einnahmen im Rahmen der staatlichen Finanz- und Steuergesetzgebung zuzuweisen. Am Kern des Kompromisses hat sich weder in der Weimarer Republik noch durch das Grundgesetz Entscheidendes geändert. Kommunalpolitik ist damit schon lange durch das Spannungsverhältnis von selbst gesetzter Autonomie und staatlichen Eingriffen charakterisiert.

Etwas einfacher formuliert geht es im Selbstregierungskonzept stärker um die Partizipation¹ der Bürger und intermediärer Organisationen wie Verbände, Vereine oder Bürgerinitiativen an der Kommunalpolitik und eine stärkere kommunale Autonomie, im unpolitischen Selbstverwaltungskonzept hingegen geht es stärker um effiziente bzw. effektive² Aufgabenerledigung und die weitgehende Integration der kommunalen Selbstverwaltung in den Staat. Auf diese beiden Pole, Partizipation einerseits sowie Effizienz und Effektivität andererseits, werden wir immer wieder zurückkommen, sind sie doch geeignet, die kommunalen Reformen und Reformvorstellungen bis heute zuzuordnen (vgl. Knemeyer 2000; Gabriel 1999, S. 166).

In der Kommunalwissenschaft der Nachkriegszeit dominierte gerade unter Juristen lange Zeit die Perspektive, Kommunalpolitik weitgehend als unpolitische Selbstverwaltung einzuordnen. Auch ideengeschichtlich dominierte in Deutschland bis in die 1970er-Jahre eine unpolitische Selbstverwaltungskonzeption. Zu erinnern ist an die Auffassung Theodor Eschenburgs, dass es keine christdemokratische Straßenbeleuchtung und keine sozialdemokratische Bedürfnisanstalt gebe, dass also Detaillösungen in der Regel unpolitisch sind. Hier wird unterstellt, dass die

¹ Partizipation bezeichnet die Teilhabe der Bevölkerung an der politischen Willensbildung, z. B. durch Wahlen, Volksentscheide oder Bürgerversammlungen und -foren.

² Allgemein versteht man unter Effizienz die mengenmäßige Beziehung zwischen Produktionsergebnis und dem zu dessen Erzielung erforderlichen Aufwand. Unter Effektivität versteht man demgegenüber das Verhältnis zwischen öffentlichen Zielen und realisierter gesellschaftlicher Wirkung staatlichen Handelns.

Gegenstände kommunaler Verwaltung im Wesentlichen technischer Natur (unpolitische Sachentscheidungen) sind, die von kompetenten Verwaltungsfachleuten bewältigt werden können. Deshalb wird eine Parlamentarisierung oder Parteipolitisierung der Kommunalpolitik abgelehnt und das Gewaltenteilungsprinzip für die kommunale Ebene nur eingeschränkt gelten gelassen. Man spricht sich stattdessen für einen starken und mit eigener Organstellung versehenen Bürgermeister aus, der die Legitimation seiner starken Stellung aus der Direktwahl bezieht (vgl. Kne-meyer 1998, S. 108). Die starke Integration der kommunalen Selbstverwaltung in den Staat wurde genauso betont wie die Verwaltungseffizienz und -effektivität. Demgegenüber spielten die politische Partizipation, die Parteien und damit der Demokratiegehalt der kommunalen Selbstverwaltung eine eher untergeordnete Rolle.

In der lokalen Politikforschung orientierte man sich ab den 1970er-Jahren an dem demokratietheoretischen Anspruch der Selbstbestimmung,

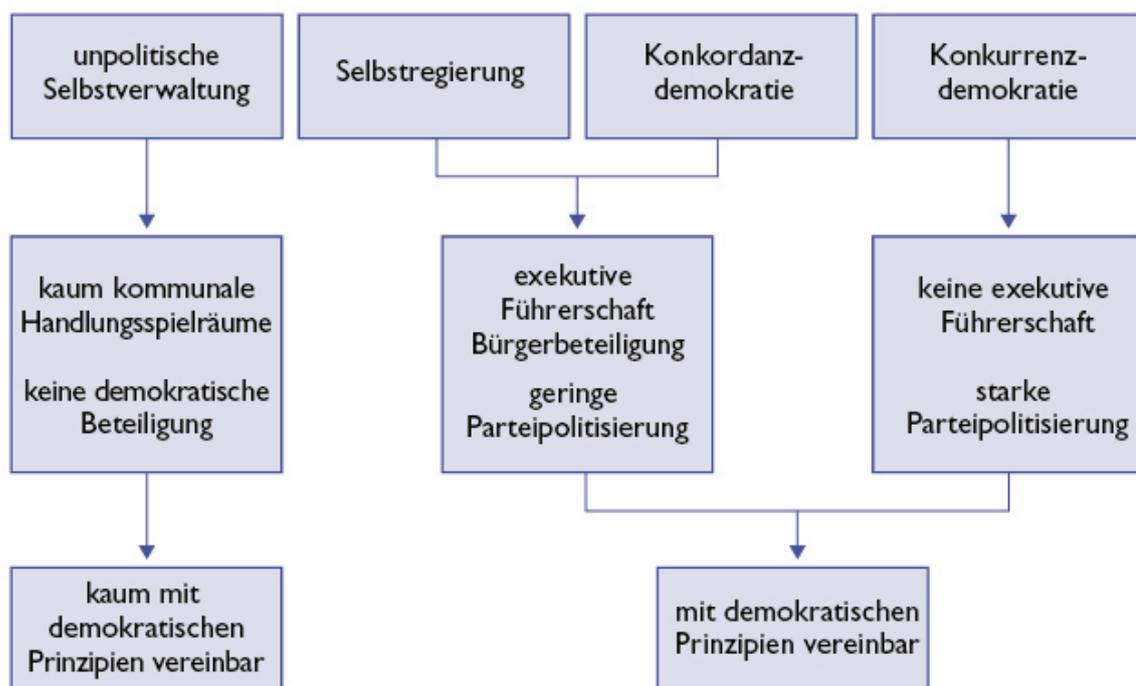


Abb. 1: Konzepte kommunaler Selbstverwaltung

Quelle: Holtkamp 2008b, S. 91

indem Politik als das „Wählen unter alternativen Handlungsmöglichkeiten“ verstanden wird (Grauhan 1972, S. 145). In zahlreichen Studien wurde deutlich, dass auch in Kommunen politische Entscheidungen getroffen werden und die vermeintlich unpolitische Selbstverwaltungskonzeption eher eine „Rechtfertigungsideologie“ für die ausgeprägte bürokratische Herrschaft in den Gemeinden war. Dem wurde in der lokalen Politikforschung zunehmend die normative Auffassung gegenübergestellt, dass die Kommunalpolitik sich an der parteienstaatlichen Demokratie zu orientieren habe, um die Transparenz und die Kontrolle von bisher vor allem in der Verwaltung stattfindenden Entscheidungsprozessen gewährleisten und um politische Partizipation vorrangig über die Parteien ermöglichen zu können. Diese Vorstellung ist davon geprägt, dass es keine unpolitische Verwaltung gibt und deshalb auch in der kommunalen Selbstverwaltung die

Verfahren parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie greifen müssen. Die Grundgesetzbestimmung, dass die Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken, gilt auch für die lokale Ebene.

Lange Zeit standen sich die von Politikwissenschaftlern vertretene Position des Präferierens konkurrenzdemokratischer Muster – also einer stärkeren Parteipolitisierung und einer weniger ausgeprägten exekutiven Führerschaft – und die die juristische Diskussion dominierende Position der unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption weitgehend unversöhnlich gegenüber. Mittlerweile gibt es allerdings nicht die rechtswissenschaftliche und die politikwissenschaftliche normative Position zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik (vgl. Holtkamp 2008b, S. 91), sondern eine dritte gemeinsame Positionierung im Konzept der Selbstregierung bzw. Konkordanzdemokratie.

In der Rechtswissenschaft gibt es neben der oben erwähnten Vorstellung einer unpolitischen Selbstverwaltung mit geringen kommunalen Handlungsspielräumen ein Selbstregierungs-konzept mit größeren Handlungsspielräumen, in dem stärker die Bürger selbst und weniger die Parteien an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollen. In der Politikwissenschaft gibt es neben dem Konzept der Konkurrenzdemokratie auch das der Konkordanzdemokratie, das im Kern deckungsgleich mit dem am Selbstregierungs-konzept orientierten juristischen Diskurs ist. In beiden letztgenannten Konzepten wird anerkannt, dass es auch in der kommunalen Selbstverwaltung um politische Entscheidungen geht, wobei allerdings die Parteipolitisierung nur gering ausgeprägt sein soll und stattdessen die Direktwahl des Bürgermeisters, Bürgerbegehren und Formen der kooperativen Demokratie den Bürgern mehr Partizipationsmöglichkeiten eröffnen sollen. Dieses Konzept gewinnt in der Politikwissenschaft seit Anfang der 1990er-Jahre infolge umfassender Reformprozesse an Bedeutung.

Im Kern kann man damit drei Positionen unterscheiden: Konkurrenzdemokratie, Konkordanzdemokratie/Selbstregierung sowie unpolitische Selbstverwaltungskonzeption:

„Auch die Vertreter der kommunalen Konkordanzdemokratie (bzw. des Selbstregierungs-konzepts) gehen davon aus, dass die kommunale Selbstverwaltung politisch ist und auch nicht auf den Vollzug staatlicher Normen reduziert werden sollte. Konkordanzdemokratische Ansätze präferieren lediglich eine geringere Parteipolitisierung und eine stärker ausgeprägte exekutive Führerschaft, weil sie davon ausgehen, dass dies im Vergleich zur Konkurrenzdemokratie zu einer höheren Input- und Output-Legitimität des kommunalpolitischen Systems führt“ (Holtkamp 2008b, S. 272).

Wir sehen es als Fortschritt an, dass nach jahrhundertelanger Dominanz der unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption von der überwiegenden Mehrheit der Juristen mit dem Selbstregierungs-konzept mittlerweile eingeräumt wird, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht unpolitisch ist. Auf politikwissenschaftlicher Seite ist zudem neben die vorher dominierende Vorstellung der Konkurrenzdemokratie die der kommunalen Konkordanzdemokratie getreten. Dies versachlicht die Diskussion und öffnet den Blick für die eigentlich spannenden *empirischen* Fragen: Wie funktionieren kommunale Entscheidungsprozesse und welche Rollen nehmen Parteien, hauptamtliche Bürgermeister, ehrenamtliche Mandatsträger und die Bürger wahr? Damit kommen wir zur Zielsetzung und zum Aufbau des Buches.

1.2 Zielsetzung und Aufbau des Buches

Der inhaltliche Zugriff dieses Buches zeichnet sich durch eine Problemorientierung im mehrfachen Sinn aus. Einerseits werden die aktuellen Probleme und Herausforderungen 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 das Lehrbuch 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. Um eine realistische Diskussion über kommunale Entscheidungsprozesse führen zu können, reicht es nicht, die offiziellen Verlautbarungen der Akteure und die formalen Kompetenzen der Gemeindeordnung in den Blick zu nehmen, vielmehr ist es wesentlich, die Interessenlagen, die Machtbeziehungen zwischen den Akteuren und die informellen Strategien zu analysieren. 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 Lehrbuchs. Nach der in Kapitel 1.1 erfolgten Darstellung wesentlicher Funktionen und Auffassungen kommunaler Selbstverwaltung wenden wir uns in Kapitel 2 den institutionellen Rahmenbedingungen kommunalen Handelns zu. Anschließend werden

wesentliche sozioökonomische Herausforderungen, mit denen die Kommunen konfrontiert sind, skizziert (Kapitel 3). 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 4 erläutert. Kapitel 5 fasst wesentliche Merkmale kommunaler Entscheidungsprozesse zusammen. In Kapitel 6 wird mit der kommunalen Haushaltspolitik ein besonders konfliktträchtiger Entscheidungsprozess gesondert betrachtet. Kapitel 7 wendet sich abschließend aktuellen Reformperspektiven einer Demokratisierung der Demokratie von unten zu. Kapitel 8 thematisiert das Handeln der Kommunalpolitik in Krisenzeiten.