

# Inhalt

## Vorwort

<b>1 Einleitung</b> .....	<b>13</b>
1.1 Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik.....	14
1.2 Zielsetzung und Aufbau des Buches.....	19
<b>2 Institutionelle Rahmenbedingungen</b> .....	<b>23</b>
2.1 Aufgaben der Kommunen.....	24
2.2 Kommunale Finanzen.....	29
2.3 Gemeindetypen und Gemeindegrößen.....	32
2.4 Kommunalverfassungen.....	40
2.5 Innere Organisation.....	53
2.6 Interkommunale Zusammenarbeit.....	62
2.7 Privatisierung, Public Private Partnership und Rekommunalisierung.....	67
2.8 Kommunalsysteme im internationalen Vergleich.....	70

<b>3 Sozioökonomische Herausforderungen der Kommunalpolitik</b> .....	<b>79</b>
3.1 Haushaltskrise.....	80
3.2 Demografischer Wandel.....	84
3.3 Zunehmende Segregation.....	87
3.4 Parteienverdrossenheit.....	90
3.5 Fazit.....	94
<b>4 Modernisierung der Kommunalpolitik</b> .....	<b>97</b>
4.1 Neues Steuerungsmodell und Neues Kommunales Finanzmanagement.....	99
4.2 Liberalisierung, Privatisierung und Rekommunalisierung kommunaler Leistungen.....	105
4.3 Digitalisierung von Verwaltungsleistungen.....	113
4.4 Repräsentative Demokratie.....	118
4.5 Direkte Demokratie: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.....	132
4.6 Kooperative Demokratie: Bürgerforen.....	150
<b>5 Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie</b> .....	<b>181</b>
5.1 Nominierungsphase.....	185
5.2 Wahlkampfphase.....	190

5.3 Wahlphase.....	192
5.4 Regierungsphase.....	197
5.5 Bundesweite Verteilung der Demokratietypen.....	201
<b>6 Kommunale Haushaltspolitik.....</b>	<b>205</b>
6.1 Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite.....	208
6.2 Eingriffe der NRW-Haushaltsaufsicht in die kommunale Selbstverwaltung.....	216
6.3 Fazit.....	223
<b>7 Demokratisierung der Demokratie von unten.....</b>	<b>229</b>
7.1 Kommunal gestaltbare Demokratisierung.....	234
7.2 Kommunale Verfassungsreformen.....	241
7.3 Fazit.....	257
<b>8 Kommunalpolitik in Krisenzeiten.....</b>	<b>261</b>
8.1 Fluchtkrise.....	262
8.2 Wachsender Rechtspopulismus in deutschen Kommunen.....	274
8.3 Kommunen in der Coronakrise.....	284

<b>Literaturverzeichnis</b> .....	295
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	326
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	327
<b>Abbildungsnachweise</b> .....	329

# Vorwort

Es handelt sich bei diesem Buch um eine umfassende Aktualisierung bzw. Neufassung unseres im Jahr 2013 veröffentlichten Buches. Nach zehn Jahren gibt es immer einen erheblichen Aktualisierungsbedarf. Zudem haben sich in dieser Zeit auch die Herausforderungen für Kommunen erheblich verändert, insbesondere durch neue und fortdauernde krisenhafte Zustände, sei es bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten, der Coronapandemie oder den Folgen des Ukrainekrieges. Dies und andere neue Entwicklungen wie das stärkere Aufkommen rechtspopulistischer Parteien oder die zunehmenden Bemühungen um die Digitalisierung von Verwaltungen führten dazu, dass dieses Buch in einigen Teilen ganz neu geschrieben werden musste.

Dabei sind wir unserem Grundsatz, eine praxisnahe politikwissenschaftliche Einführung zu entwerfen, die auch einen Blick »hinter die Kulissen« der Kommunalpolitik wirft, hoffentlich treu geblieben. Kommunalpolitik war schon immer unser »Steckenpferd«, theoretisch und praktisch. Seit dem Studium haben wir uns mit der lokalen Politikforschung eingehend befasst und konnten selbst Erfahrungen in Kommunalparlamenten sammeln. Weder juristische Fachbücher noch die offiziellen Verlautbarungen der Akteure lassen annähernd erkennen, welche Interessen- und Einflussmuster tatsächlich die Betriebsweise der Kommunalpolitik prägen. Nur sorgfältige empirische Analysen – häufig im Verbund mit kommunalen Erfahrungen und Spezialkenntnissen – ermöglichen eine realitätstüchtige politikwissenschaftliche Bestandsaufnahme der Kommunalpolitik.

Sehr dankbar für inhaltliche Zuarbeit sind wir David Gehne, Jonas Hafner, Benjamin Garske, Philipp Gräfe, André Kastilan, Louisa Süß und Elke Wiechmann. Frederik Müller, Nina Kubitzek, Kai Jonathan Lahsberg, Clara Schick und Hanna Schömann haben sich mit großer Sorgfalt und inhaltlichem Engagement um die Erstellung zahlreicher Abbildungen sowie die Aktualisierung des Literaturverzeichnisses verdient gemacht. Einzelne Bestandteile des Buches sind zudem im Rahmen zahlreicher Seminare und Vorlesungen zur Kommunalpolitik an den Studierenden der Ruhr-Universität Bochum und der FernUniversität Hagen »getestet« worden. Auch ihnen danken wir für die vielen Rückmeldungen. Nicht unerwähnt lassen möchten wir die sehr gute Zusammenarbeit

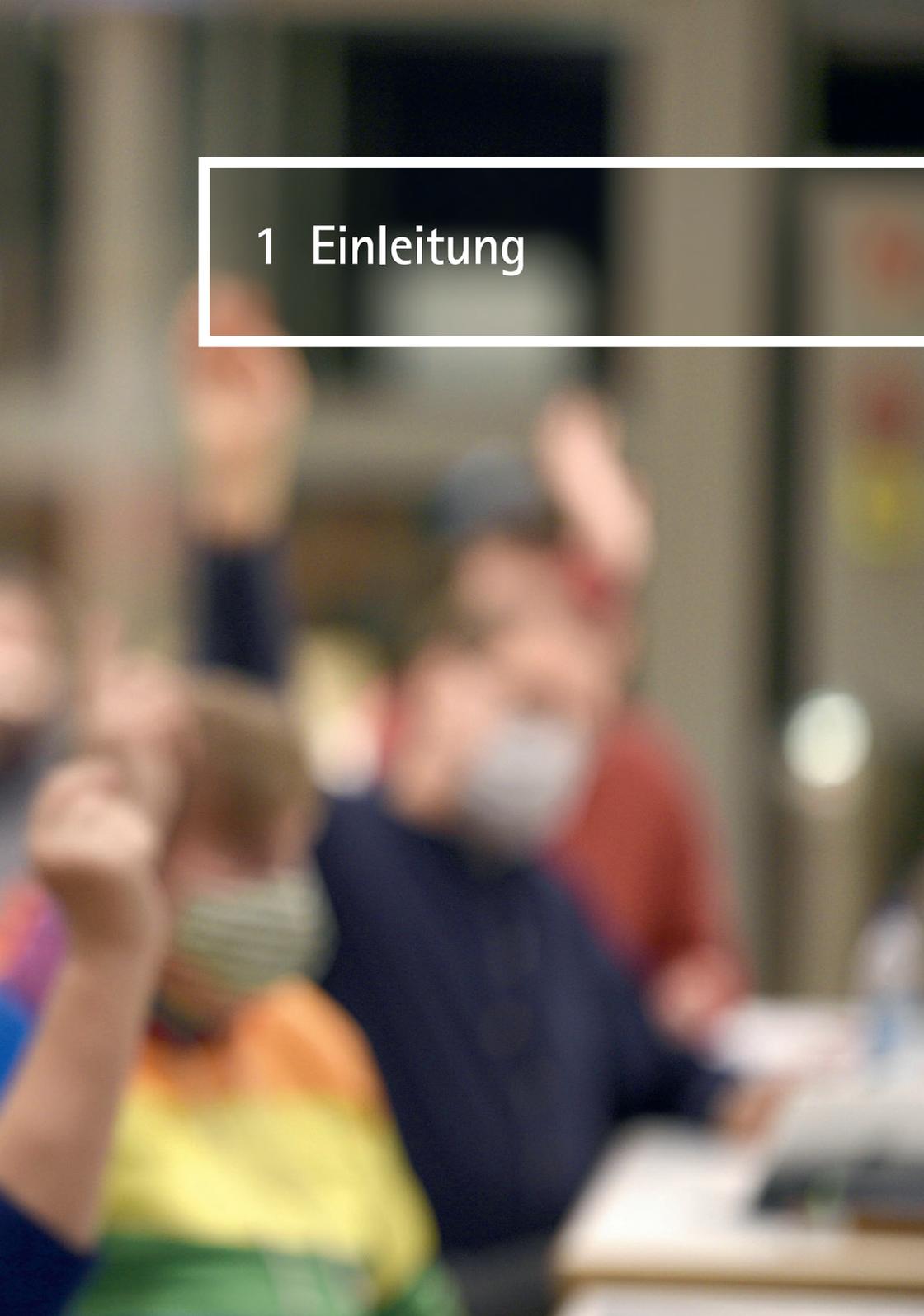
mit der Bundeszentrale für politische Bildung, namentlich Frau Dr. Birgitta Gruber-Corr, sowie das hervorragende Lektorat von Barbara Lauer. Für die verbliebenen Fehler »haften« natürlich die beiden Autoren.

*Bochum und Hagen, im März 2023*  
*Jörg Bogumil und Lars Holtkamp*





# 1 Einleitung

The background of the slide is a blurred photograph of a group of people, likely in a meeting or classroom. In the foreground, a person is wearing a yellow and green striped shirt and a green face mask. Behind them, another person is wearing a dark blue sweater and a grey face mask. The background is out of focus, showing other people and what appears to be a desk with a laptop.

## 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 Bürgerinnen und Bürger nachhaltig prägen. Örtliche Lösungen bieten strukturell aufgrund ihrer geringen Distanz bessere Eingriffs- und Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürgerschaft, sie machen Politik anschaulich. Vor Ort bestehen vielfache Kontaktflächen, die Kontaktformen sind 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 Bevölkerung 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, hier wird Zusammenarbeit erlernt, die Mitwirkung an Entscheidungsprozessen, das Austragen von Meinungsverschiedenheiten, die Suche nach Kompromissen und die Einflussnahme. 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 dort lebenden Menschen 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 ca. zwei Drittel der staatlichen Investitionen von den Kommunen vorgenommen und 75 bis 90 Prozent der ausführungsbedürftigen Bundesgesetze hier implementiert werden. Die Kommunen haben den Vollzug zentralstaatlicher Entscheidungen zu gewährleisten und unterliegen als Teil der Bundesländer ihrem Aufsichts- und Weisungsrecht.

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 tiefgreifenden 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 Bürgerschaft maßgeblich erweitert. Zynisch könnte man es so formulieren: Je weniger es zu verteilen gibt und je mehr es zu sparen gilt, desto eher werden sie 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 Reformeure 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. 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 Partizipation<sup>1</sup> der Bürger und intermediärer Organisationen wie Verbände, Vereine oder Bürgerinitiativen an der Kommunalpolitik und eine stärkere kommunale Autonomie, im unpolitischen Selbstverwaltungskonzept hingegen liegt der Fokus eher auf der effizienten bzw. effektiven<sup>2</sup> Aufgabenerledigung und der weitgehenden 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.

In der Kommunalwissenschaft der Nachkriegszeit dominierte gerade in der Rechtswissenschaft 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 seien. Hier wird unterstellt, dass die 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 ein starkes und mit eigener Organstellung versehenes Bürgermeisteramt aus, das die Legitimation seiner starken Stellung aus der Direktwahl bezieht (vgl. Knemeyer 1997, 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, indem Politik als Wahl unter verschiedenen Handlungsoptionen verstanden wird. 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 Entscheidungsprozessen zu gewährleisten, die bisher vor allem in der Verwaltung stattfinden, und um politische Partizipation vorrangig über die Parteien zu ermöglichen. 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 in der Politikwissenschaft vertretene Position des Präferierens konkurrenzdemokratischer Muster – also einer stärkeren Parteipolitisierung und einer weniger ausgeprägten exekutiven Führerschaft – und die in der juristischen Diskussion dominierende Position der unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption weitgehend unversöhnlich gegenüber (vgl. Holtkamp 2008a, S.91). Mittlerweile hat sich eine dritte gemeinsame Positionierung im Konzept der Selbstregierung bzw. Konkordanzdemokratie entwickelt.

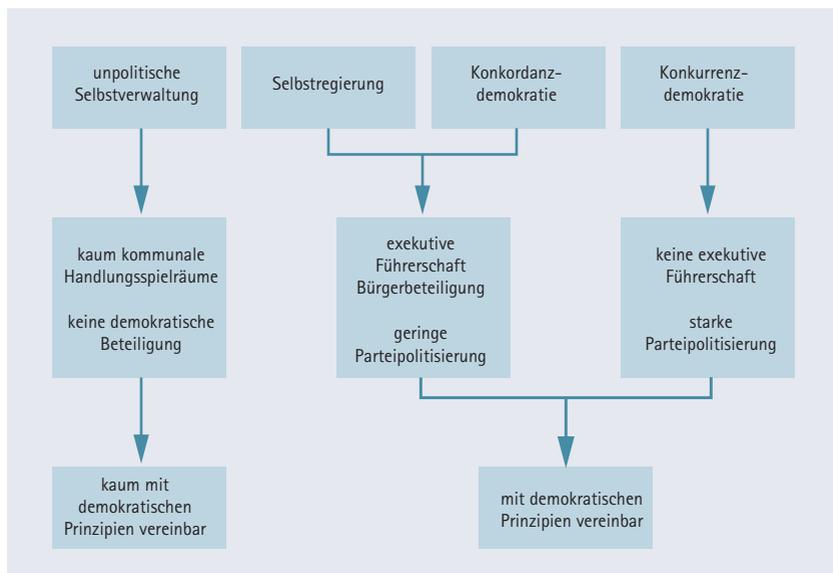
In der Rechtswissenschaft gibt es neben der oben erwähnten Vorstellung einer unpolitischen Selbstverwaltung mit geringen kommunalen Handlungsspielräumen ein Selbstregierungs-konzept mit größeren Handlungsspielräumen, in dem stärker die Bürgerschaft selbst und weniger die Parteien an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollen. In der Politikwissenschaft existiert 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 der Bürgermeister, Bürgerbegehren und Formen der kooperativen Demokratie 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 Selbstregierungskonzepts) 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 Outputlegitimität des kommunalpolitischen Systems führt.« (Ebd., S. 272)

Nach jahrhundertelanger Dominanz der unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption räumt die überwiegende Mehrheit in der Rechtswissenschaft mittlerweile ein, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht unpolitisch ist. Das sehen wir als Fortschritt an. Auf politikwissenschaftlicher Seite ist zudem neben die vorher dominierende Vorstellung der Konkurrenzdemokratie die der kommunalen Konkordanzdemokratie getreten. Diese Annäherung der Positionen verschmälert die Diskussion und öffnet den Blick für die eigentlich spannenden

► Abb. 1 Konzepte kommunaler Selbstverwaltung



Quelle: Holtkamp 2008a, S.91