

Jörg Bogumil/Lars Holtkamp  
Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

Schriftenreihe Band 1329

Jörg Bogumil/Lars Holtkamp

# Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

Eine praxisorientierte Einführung

Jörg Bogumil ist Professor für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum.

Lars Holtkamp ist Professor für Politik und Verwaltung an der Fernuniversität Hagen.

Bonn 2013

© Bundeszentrale für politische Bildung/bpb  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktion: Hildegard Bremer, bpb  
Lektorat: Gabi Gumbel

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung.

Hinweis: Die Inhalte der im Text und Anhang zitierten Internet-Links unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbieter/-innen. Für eventuelle Schäden und Forderungen können die bpb und die Autoren keine Haftung übernehmen.

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel  
Umschlagfoto: Michael Rechl; fotolia  
Satzherstellung und Layout: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf  
Druck: CPI books GmbH, Leck

ISBN: 978-3-8389-0329-3

[www.bpb.de](http://www.bpb.de)

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	7
<b>1 Einleitung</b>	8
1.1 Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik	8
1.2 Zielsetzung und Aufbau des Buches	13
<b>2 Institutionelle Rahmenbedingungen</b>	15
2.1 Aufgaben der Kommunen	15
2.2 Kommunale Finanzen	20
2.3 Gemeindetypen und Gemeindegrößen	22
2.4 Kommunalverfassungen	30
2.5 Innere Organisation	39
2.6 Interkommunale Zusammenarbeit	48
2.7 Privatisierung und Public Private Partnership	53
2.8 Kommunalsysteme im internationalen Vergleich	55
<b>3 Sozioökonomische Herausforderungen der Kommunalpolitik</b>	60
3.1 Haushaltskrise	60
3.2 Demografischer Wandel	67
3.3 Zunehmende Segregation	71
3.4 Parteienverdrossenheit	74
3.5 Fazit	77
<b>4 Modernisierung der Kommunalpolitik</b>	78
4.1 Verwaltungsmodernisierung	79
4.2 Liberalisierung, Privatisierung und Rekommunalisierung kommunaler Leistungen	90
4.3 Repräsentative Demokratie	105
4.4 Direkte Demokratie: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide	116
4.5 Kooperative Demokratie: Bürgerforen	124

<b>5</b>	<b>Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie</b>	148
5.1	Nominierungsphase	151
5.2	Wahlkampfphase	157
5.3	Wahlphase	159
5.4	Regierungsphase	163
5.5	Bundesweite Verteilung der Demokratietypen	166
<b>6</b>	<b>Kommunalpolitik bei konfliktreichen Entscheidungen</b>	169
6.1	Haushaltskonsolidierung und Widerstände	170
6.2	Standortkonflikte bei großen Infrastrukturvorhaben	179
6.3	Fazit und Forschungsperspektiven	183
<b>7</b>	<b>Demokratisierung der Demokratie von unten</b>	185
7.1	Kommunal gestaltbare Demokratisierung	188
7.2	Kommunale Verfassungsreformen	198
7.3	Fazit	211
	<b>Anmerkungen</b>	215
	<b>Literaturverzeichnis</b>	222
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	261
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	262

## Vorwort

Es handelt sich bei diesem Buch um eine vollständige Neufassung unseres im Jahr 2006 veröffentlichten Lehrbuches. Zum einen haben sich in den letzten sechs Jahren die künftigen Herausforderungen für Kommunen erheblich verändert, sodass allein die Notwendigkeit der vorzunehmenden Aktualisierungen praktisch zu einer Neufassung geführt hätte. Neufassung bedeutet zum anderen aber auch eine Veränderung und Erweiterung des Adressatenkreises. Hieß das damalige Buch im Untertitel noch »eine policyorientierte Einführung« und zielte stärker vor allem auf einen wissenschaftlichen Adressatenkreis, so wird nun bewusst auf »eine praxisorientierte Einführung« abgezielt, um den Adressatenkreis neben der Wissenschaft auszuweiten auf Lehrer, Kommunalpolitiker und Kommunalpraktiker.

Für inhaltliche Zuarbeit sind wir Thomas Bathge, Falk Ebinger, Tobias Fuhrmann, David Gehne, Sascha Gerber, Linda Jochheim, Maren Kohrmeyer, Torsten Noe, Marc Seuberlich, Elke Wiechmann und Klaus-Peter Strohmeier sehr dankbar. Benjamin Hertent, Benjamin Garske und Jonas Weidtmann haben sich mit großer Sorgfalt und inhaltlichem Engagement um die Erstellung zahlreicher Abbildungen sowie die Aktualisierung des Literaturverzeichnisses verdient gemacht. Einzelne Bestandteile des Lehrbuches 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 auch das hervorragende Lektorat von Gabi Gumbel. Für die verbliebenen Fehler »haften« natürlich die beiden Autoren.

Aus Gründen der Praktikabilität haben wir im Fall von Personengruppen auf die ausdrückliche Nennung beider Genera (»Bürgerinnen und Bürger«, »Wählerinnen und Wähler«) im Plural verzichtet und stattdessen das generische Maskulinum benutzt, das sich dadurch auszeichnet, dass es geschlechtsabstrahierend verwendet werden kann.

Bochum und Hagen, im August 2012  
Jörg Bogumil und Lars Holtkamp

# 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 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 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 Reformen 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

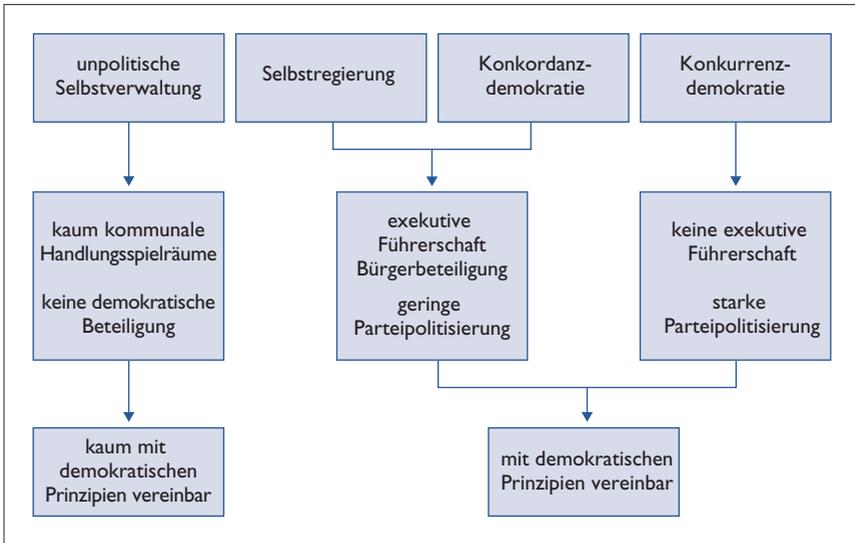
den Gemeinden die wichtigsten Einnahmen im Rahmen der staatlichen Finanz- und Steuergesetzgebung zuzuweisen. Am Kern des Kompromisses hat sich weder in der Weimarer Republik noch durch das Grundgesetz Entscheidendes geändert. Kommunalpolitik ist damit schon lange durch das Spannungsverhältnis von selbst gesetzter Autonomie und staatlichen Eingriffen charakterisiert.

Etwas einfacher formuliert geht es im Selbstregierungskonzept stärker um die 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 geht es stärker um effiziente bzw. effektive<sup>2</sup> 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 in 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 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. Knemeyer 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 Füh-

erschaft – 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 ein-

geräumt 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 werden mit der Haushaltskonsolidierung und der Durchsetzung großer Infrastrukturvorhaben noch einmal zwei besonders konfliktrichtige Entscheidungsprozesse gesondert betrachtet. Kapitel 7 wendet sich abschließend aktuellen Reformperspektiven einer Demokratisierung der Demokratie von unten zu.

## 2 Institutionelle Rahmenbedingungen

Das kommunale Entscheidungssystem ist geprägt von institutionellen Arrangements in Form gesetzlicher Vorgaben, Richtlinien und von Verflechtungszusammenhängen sowie von Akteursstrategien auf lokaler Ebene. Im Folgenden wird die institutionelle Ausgestaltung beschrieben. Dies geschieht in mehreren Schritten. Ausgehend vom Aufgabenbestand der Kommunen (2.1), werden anschließend die kommunalen Finanzen (2.2), die Gemeindegrößen (2.3), die verschiedenen Kommunalverfassungen (2.4), der Aufbau der Binnenorganisation (2.5) und Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit (2.6.) dargestellt, bevor ein international vergleichender Blick auf die Handlungsspielräume der Kommunalpolitik geworfen wird.

### 2.1 Aufgaben der Kommunen

Mit dem Grundgesetz wird die kommunale Selbstverwaltung in den demokratischen Staatsaufbau integriert. Zum Recht auf kommunale Selbstverwaltung wird darin im Abschnitt »Der Bund und die Länder« Folgendes ausgeführt:

»Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.« (Art. 28 Abs. 2 GG)

Die Kommunen sind als Träger der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung eine eigene Ebene im Verwaltungsaufbau und damit ein Teil der öffentlichen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen). In ihrem Gebiet sind sie grundsätzlich die Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung und damit eigenverantwortlich. Neben ihnen gibt es auf der lokalen Ebene nur einige wenige untere Behörden des Bundes und des Landes als Sonderbehörden (z. B. Polizei,

Finanzämter, Arbeitsagenturen). Juristisch sind die Kommunen Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Auch wenn die Kommunen zu den drei Hauptverwaltungsebenen gehören, so sind sie staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen damit deren Aufsichts- und Weisungsrecht. Wenn im engeren Sinn von staatlicher Verwaltung gesprochen wird, sind nur der Bund und die Länder gemeint, da nur sie über eine jeweils eigene staatliche Hoheitsmacht verfügen. Dies ist der Grund, warum es »nur« Gemeindevertretungen gibt, die Satzungen erlassen können, und keine eigenständigen Parlamente mit Gesetzeskompetenz.

Die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben, Befugnisse und Strukturen wird durch die jeweilige Landesverfassung und durch von den Ländern erstellte Kommunalverfassungen geregelt (vgl. Kapitel 2.4). Grundsätzlich verfügen die Gemeinden zur Verwirklichung des Selbstverwaltungsrechts im Rahmen der Gesetze von Bund und Land über folgende Rechte:

- Finanzhoheit – d. h. eigene Einnahmen, Bestimmung der Ausgaben, Verwaltung des eigenen Vermögens;
- Organisationshoheit – d. h. Ausgestaltung der internen Organisation;
- Personalhoheit – d. h. Auswahl, Einstellung, Beförderung und Entlassung von Beamten und Beschäftigten;
- Planungshoheit – d. h. eigenständige planerische Gestaltung innerhalb des Kreisgebiets;
- Rechtsetzungshoheit – d. h. Regelung eigener Angelegenheiten durch Satzung sowie
- Gebietshoheit – d. h. tatsächliche Wahrnehmung der Staatsgewalt (= die Ausübung der Macht innerhalb eines Staates durch dessen Organe wie z. B. die Verwaltung).

Die Fach- und Rechtsaufsicht über die kommunale Verwaltung hat das Land. Diese werden durch die Bezirksregierungen (wenn vorhanden), die Landkreise und das Innenministerium ausgeübt.

Da nach dem Grundgesetz (Art. 30 Abs. 83) die Verwaltung in Deutschland vor allem Aufgabe der Länder und der Gemeinden ist und es nur einen verhältnismäßig bescheidenen Anteil zentralstaatlicher Verwaltung<sup>3</sup> gibt, werden der gesamte Bildungsbereich, das Krankenhauswesen, die Polizei, Umweltschutzmaßnahmen, Straßenbaumaßnahmen (auch Autobahnen und Bundesstraßen), die Finanzämter, Energiemaßnahmen, viele soziale Dienste wie Wohngeld oder Kriegsofferfürsorge und anderes mehr von Länder- und Kommunalbehörden bearbeitet. Während das Land vor allem in den Sektoren öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz und

Bildungswesen zuständig ist, nehmen die Kommunen Aufgaben in den Sektoren innere Verwaltung und allgemeine Staatsaufgaben, Soziales, Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderung, Verkehr und öffentliche Einrichtungen wahr. Damit liegt ein Großteil von Verwaltungsaufgaben in Deutschland in der Zuständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dazu nehmen die Gemeinden nach Art. 83 f. GG einerseits Aufgaben des Bundes und des Landes als untere Verwaltungsinstanz wahr (übertragener Wirkungskreis oder Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben nach Weisung), andererseits verfügen sie aber auch nach Art. 28 GG über eine Fülle von Aufgaben in eigener Verantwortung (Selbstverwaltungsangelegenheiten). Inhaltlich lassen sich Ordnungs-, Leistungs- und Planungsaufgaben unterscheiden.

Zu den Auftragsangelegenheiten gehören das Melderecht, das Bauaufsichtsrecht, Ausländerangelegenheiten, Zivilschutz und das Ordnungsrecht. Aufgabenbereiche sind die Kraftfahrzeugzulassung, das Ausländerwesen, das Pass- und Meldewesen, die Lebensmittelüberwachung, die Schulaufsicht oder das Gewerbeamt. In diesem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung bestehen bei der Gestaltung der Ziele keine Handlungsspielräume für die Kommune. Die Kommunen können weder bestimmen, ob sie diese Aufgaben wahrnehmen wollen, noch, wie sie diese Aufgabe wahrnehmen wollen. Die Aufsichtsbehörden haben nicht nur die Rechtsaufsicht<sup>4</sup>, sondern ebenso die Fachaufsicht<sup>5</sup>. Die Auftragsangelegenheiten unterliegen in der Regel nicht der Zuständigkeit der Gemeindevertretungen, sondern hier ist der hauptamtliche Bürgermeister bzw. der Landrat in den Kreisen für die Durchführung zuständig. Rechtsverordnungen des Landes und Gesetze zur Funktionalreform regeln, welche dieser Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung den Gemeinden obliegen und welche auf die kreisfreien Städte und Kreise übertragen werden.

Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten als nicht staatliche Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung sind die freiwilligen Aufgaben und die Pflichtaufgaben zu unterscheiden (vgl. *Tabelle 1*).

Bei den Selbstverwaltungsaufgaben ist die Gemeindevertretung<sup>6</sup> durchweg die höchste Entscheidungsinstanz. Hier gilt die Allzuständigkeit des Rates. Dennoch gibt es in Abhängigkeit von den einzelnen Aufgabenbereichen unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten. Die größten Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunalpolitik befinden sich im Bereich der freiwilligen Aufgaben, da hier auch die Ziele gesetzt werden. Die staatlichen Ebenen üben hier nur Rechtsaufsicht aus, d. h., sie kontrollieren, ob die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht gegen Gesetze verstoßen.

Allerdings ist der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten durch die Verengung des kommunalen Finanzrahmens und rechtliche

Tab. 1: Freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

freiwillige Aufgaben	Pflichtaufgaben
Einrichtung und Unterhaltung von Grünanlagen	Gemeindestraßen
Museen	Bebauungspläne
Schwimmbäder	Bauleitplanung
Theater	Kindergärten
Sportstätten	Jugendhilfe
Jugendeinrichtungen	Wohngeld
Büchereien	Schulverwaltung
Altentreffs	Volkshochschulen
Wirtschaftsförderung	Abfallbeseitigung
Partnerschaften mit anderen Städten	Förderung des Wohnungsbaus

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 2: Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten

Selbstverwaltungsangelegenheiten	Auftragsangelegenheiten
Allzuständigkeit eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung	Zuweisung im Einzelfall durch Gesetz fremd(staats)verantwortliche Aufgabenerfüllung
Recht zum Erlass von Satzungen	kein Satzungsrecht, es sei denn, dass eine spezielle gesetzliche Ermächtigung vorliegt
interne Zuständigkeitsverteilung nach dem Gemeinderecht	meistens Zuständigkeit der Gemeindeverwaltungsorgane ohne Mitwirkung der Gemeindevertretung
Rechtsaufsicht	Rechtsaufsicht und Fachaufsicht
Rechtsschutz gegen staatliche Eingriffe durch Verwaltungsgerichte	kein gerichtlicher Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Fachaufsicht

Quelle: eigene Darstellung

Vorgaben der EU, des Bundes und des Landes (zum Teil unter dem Postulat der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse) zurückgegangen. Im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist der kommunalpolitische Gestaltungsspielraum durch die vorgegebenen Ziele eingeschränkt. Bundes- und Landesgesetze schreiben die Wahrnehmung dieser Aufgaben vor, die staatlichen Ebenen üben hier die Rechtsaufsicht aus. Dennoch ergeben sich bei der Ausführung der Aufgaben je nach Detaillierungsgrad

Tab. 3: Personal der Gemeinden nach Aufgabenbereich\*

Aufgabenbereich	Anzahl	in %
<b>allgemeine Verwaltung</b>	<b>269 867</b>	<b>19,9</b>
<b>öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>121 940</b>	<b>9,0</b>
dar.: öffentliche Ordnung	76 795	5,7
Feuerschutz/Brandschutz	30 207	2,2
<b>Schulen</b>	<b>110 951</b>	<b>8,2</b>
<b>Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege</b>	<b>75 729</b>	<b>5,6</b>
dar.: Theater und Musikpflege	29 838	2,2
Volksbildung	21 437	1,6
<b>soziale Sicherung</b>	<b>308 598</b>	<b>22,8</b>
dar.: soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	26 839	2,0
Tageseinrichtungen für Kinder	151 677	11,2
<b>Gesundheit, Sport und Erholung</b>	<b>166 663</b>	<b>12,3</b>
dar.: Gesundheitsverwaltung, sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	18 996	1,4
Krankenhäuser und Heilstätten	103 107	7,6
eigene Sportstätten, Badeanstalten	18 900	1,4
Park- und Gartenanlagen, sonstige Erholungseinrichtungen	24 144	1,8
<b>Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>114 366</b>	<b>8,4</b>
dar.: Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	34 330	2,5
Straßen, Parkeinrichtungen	29 527	2,2
<b>öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>142 960</b>	<b>10,6</b>
dar.: Abwasserbeseitigung	32 699	2,4
Abfallbeseitigung	28 117	2,1
<b>Wirtschaftliche Unternehmen</b>	<b>44 174</b>	<b>3,3</b>
dar.: sonstige wirtschaftliche Unternehmen	2 712	0,2
<b>gesamt</b>	<b>1 355 248</b>	<b>100,1**</b>

\* Kernhaushalte und Sonderrechnungen der Gemeinden/Gemeindeverbände und Zweckverbände sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter kommunaler Aufsicht ohne Sozialversicherungsträger

\*\* Abweichung von 100% durch Rundung

Quelle: Statistisches Bundesamt 2010, S. 75, Stand 30.6.2010

der Rahmengesetze zum Teil beachtliche Handlungsspielräume. Die Unterschiede zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten listet zusammenfassend *Tabelle 2* auf.

Die Aufgabenschwerpunkte bezüglich des Personaleinsatzes liegen auf kommunaler Ebene in den Bereichen soziale Sicherung, allgemeine Verwaltung, Bildungswesen, Gesundheit, Umwelt und Sport sowie Wohnungswesen. Insbesondere in den Bereichen soziale Dienste, Gesundheitswesen und Wohnungsbau ist die kommunale Ebene seit Anfang der 1960er-Jahre immer wichtiger geworden und übernimmt hier Tätigkeiten, die früher auf Landesebene angesiedelt waren.

## 2.2 Kommunale Finanzen

Zur Finanzierung ihrer Aufgaben verfügen die Kommunen über die Möglichkeit, Steuern zu erheben. Dies sind vor allem die sogenannten Realsteuern (Art. 106 Abs. 6 GG), also die Gewerbe- und Grundsteuer, sowie kleinere Verbrauchs- und Aufwandssteuern (z. B. Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer). Von der Gewerbesteuer fließen allerdings 22 Prozent des Aufkommens über die Gewerbesteuerumlage wieder an Bund und Länder zurück. Die Entscheidung über die Steuersätze obliegt dem Rat. Die Gewerbesteuer als wirtschaftsbezogenes Element soll den Kosten einer Gemeinde für die Bereitstellung von Infrastruktur Rechnung tragen. Im Jahr 2011 machte die Gewerbesteuer 16 Prozent der kommunalen Einnahmen aus.

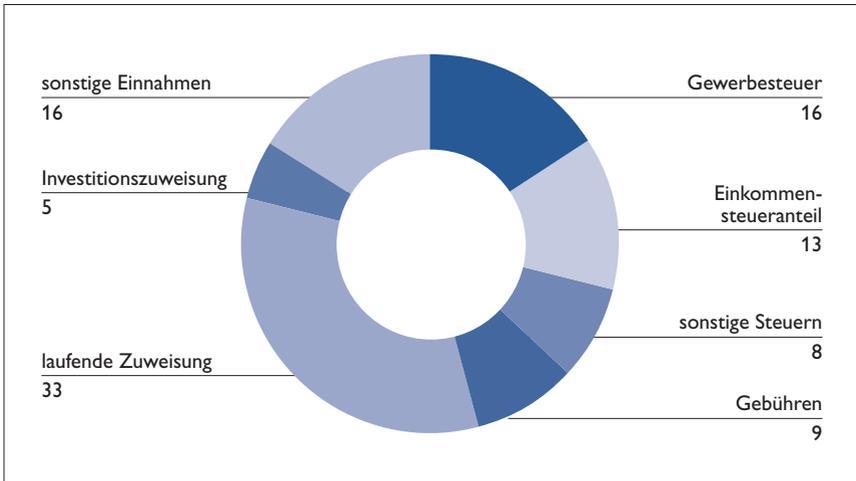
Daneben erhalten die Gemeinden im Rahmen des Steuerverbundes einen Anteil von 15 Prozent der Einkommensteuer sowie von 2,2 Prozent an der Umsatzsteuer. Im Jahr 2011 machte der Anteil an der Einkommensteuer 13 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen aus und der Anteil an der Umsatzsteuer zwei Prozent.

Die dritte Einnahmequelle sind Zuweisungen der Länder, die allerdings zum Teil zweck- bzw. bedarfsgebunden sind und die Möglichkeit eröffnen, die kommunale Entwicklung zu steuern oder zumindest mitzusteuern. Dieser kommunale Finanzausgleich resultiert aus der grundgesetzlichen Verpflichtung, die Kommunen an den Gemeinschaftssteuern zu beteiligen und eine Finanzkraftauffüllung vorzunehmen, damit die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Insgesamt machen die Zuweisungen 38 Prozent der Einnahmen aus, sind also der bedeutendste Einnahmefaktor noch vor den Steuereinnahmen mit einem Anteil von insgesamt 37 Prozent.

Weitere Einnahmequellen sind die Erhebung von Gebühren und Abgaben für die Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen sowie die

Verschuldung, die allerdings der aufsichtsbehördlichen Kontrolle unterliegt und nur zur Finanzierung von Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden dürfen. Sie machen immerhin neun Prozent der Einnahmen aus. Die Verteilung einzelner Einnahmearten im Jahr 2011 zeigt *Abbildung 2*.

**Abb. 2: Struktur kommunaler Einnahmen im Jahr 2011 (in Prozent)**



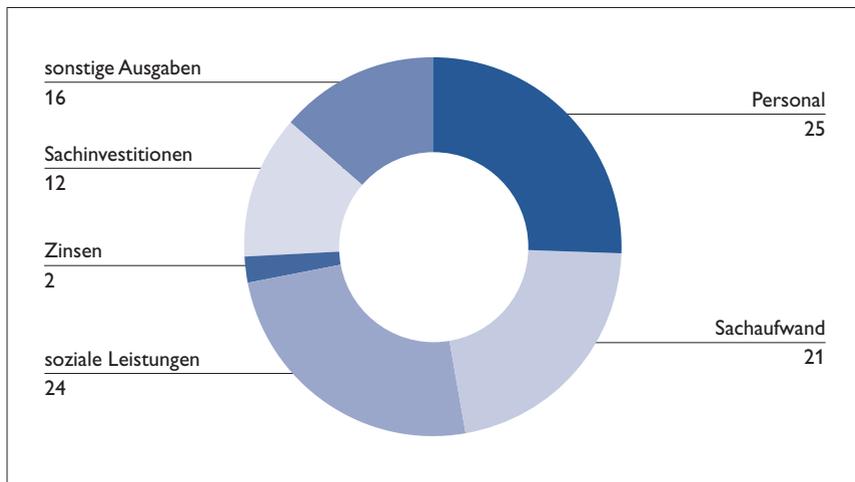
Quelle: Anton/Diemert 2011, S. 6; eigene Darstellung

Bei der Betrachtung der Einnahmepositionen wird die relativ große Abhängigkeit von Entscheidungen auf der Bundes- und Landesebene und von der wirtschaftlichen Entwicklung deutlich. Die Kreditaufnahme unterliegt gesetzlichen Regelungen und in einigen Bundesländern dem Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde, die Einnahmen aus der Gewerbe- und Einkommensteuer sind konjunkturabhängig, die Einnahmen aus den Zuweisungen von Bund und Land Ergebnis von Verhandlungsprozessen, bei denen die Kommunen über die geringsten Machtressourcen verfügen, und die Gebühren unterliegen dem Gebot der Kostendeckung. Die Steuerbarkeit der eigenen Einnahmesituation ist mithin begrenzt.

Betrachtet man die Ausgaben (vgl. *Abbildung 3*), so sind neben den Personalausgaben mit einem Anteil von 25 Prozent und dem Sachaufwand mit 21 Prozent die Kosten für soziale Leistungen mit einem Anteil von 24 Prozent ein weiterer großer Ausgabenblock der Gemeinden, der

allerdings kaum beeinflussbar ist. Es folgen die Investitionsausgaben mit zwölf Prozent. Personalintensiv sind auf kommunaler Ebene vor allem der Sozial- und Gesundheitsbereich, aber auch die Bauverwaltung sowie die Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen. In den sonstigen Ausgaben verstecken sich u. a. Kosten für Kassenkredite (vgl. Kapitel 3.1).

**Abb. 3: Struktur kommunaler Ausgaben im Jahr 2011 (in Prozent)**



Quelle: Anton/Diemert 2011, S. 6; eigene Darstellung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich in der Regel nur die folgenden Einnahmen- und Ausgabenpositionen auf kommunaler Ebene beeinflussen lassen:

- die Grundsteuer- und die Gewerbesteuerhebesätze und die Einnahmen aus Eigentumsveräußerungen,
- die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand, die Personalausgaben und die Investitionsausgaben im Verbund mit den zweckgebundenen Investitionszuweisungen des Landes.

### 2.3 Gemeindetypen und Gemeindegrößen

Unter den Kommunen lässt sich zwischen den Gemeinden, den kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Städten und den Landkreisen unter-

scheiden. Kreisfreie Städte (oder Stadtkreise) sind in der Regel Städte ab einer Größe von über 100 000 Einwohnern.<sup>7</sup> In ihnen werden alle Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten selbst wahrgenommen. Insgesamt gibt es 107 kreisfreie Städte in Deutschland. Verwaltungschef ist ein hauptamtlicher Oberbürgermeister, der direkt vom Volk gewählt wird.

Alle anderen Kommunen sind 295 Kreisen zugeordnet.<sup>8</sup> Die Kreise haben eine Doppelfunktion als überörtliche Gebietskörperschaft und Gemeindeverband einerseits sowie als untere staatliche Verwaltungsbehörde andererseits. Sie haben eine eigene Vertretungskörperschaft (Kreistag) und nehmen die Aufgaben der »überörtlichen Gemeinschaft« für die kreisangehörigen Gemeinden wahr. Je nach Größe und Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden variieren diese Aufgaben bundesweit beträchtlich. Einige kreisangehörige Städte erhalten in verschiedenen Bundesländern aufgrund ihrer Einwohnerstärke einen verwaltungsrechtlichen Sonderstatus, der mit der Übertragung weiterer Aufgaben verbunden ist. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) unterscheidet vier Kategorien von Gemeindetypen (vgl. *Tabelle 4*).

**Tab. 4: Gemeindetypen**

Gemeindetyp		Größenbereich
Großstadt	große Großstadt	> 500 000
	kleinere Großstadt	> 100 000
Mittelstadt	große Mittelstadt	> 50 000
	kleinere Mittelstadt	> 20 000
Kleinstadt	größere Kleinstadt	> 10 000
	kleine Kleinstadt	> 5 000
Landgemeinde		< 5 000

Quelle: nach BBSR 2012

Die Kreise nehmen zudem Aufsichtsfunktion gegenüber kreisangehörigen Gemeinden wahr. Die Verwaltung wird von einem hauptamtlichen, in den meisten Bundesländern direkt gewählten Landrat geleitet. In den Kreisen, die 96 Prozent des Bundesgebiets ausmachen, leben über 60 Prozent der Bevölkerung.

Wenn Gemeinden zu klein sind (Kleinstgemeinden), werden sie in der Regel zu »Gemeindeverbänden« zusammengefasst, die gemeinsame Verwaltungsstellen unterhalten. Diese Gemeindeverbände haben je nach Bundesland unterschiedliche Bezeichnungen: Amt (Brandenburg, Mecklenburg-

Tab. 5: Gemeinden nach Ländern und Gemeindegrößenklassen

Land	davon mit ... bis unter ... Einwohnern					
	unter 500	500 – 1000	1000 – 2000	2000 – 5000	5000 – 10000	10000 – 20000
	Anzahl der Gemeinden					
Baden- Württemberg	33	42	109	404	268	146
Bayern	2	142	600	770	326	150
Berlin	–	–	–	–	–	–
Brandenburg	17	129	76	72	56	42
Bremen	–	–	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–	–
Hessen	–	2	9	111	138	108
Mecklenburg- Vorpommern	272	269	114	75	30	14
Niedersachsen	29	211	255	181	127	113
Nordrhein- Westfalen	–	–	–	3	51	132
Rheinland- Pfalz	1047	566	361	208	79	24
Saarland	–	–	–	–	12	30
Sachsen	1	8	85	198	97	43
Sachsen- Anhalt	1	16	63	35	44	35
Schleswig- Holstein	428	294	180	120	39	34
Thüringen	364	219	115	133	43	14
Bundesrepublik	2194	1898	1967	2310	1310	885
– alte Länder	1539	1257	1514	1797	1040	737
– neue Länder	655	641	453	513	270	148

(Vorpommern und Schleswig-Holstein), Samtgemeinde (Niedersachsen), Verbandsgemeinde (Rheinland-Pfalz) oder Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Dennoch wählt jede Kleinstgemeinde eine eigene Gemeindevertretung und einen eigenen Bürgermeister.

Kommunen können zudem zur Erfüllung einzelner oder mehrerer Aufgaben Zweckverbände gründen. Beispiele dafür sind Abfallzweckverbände (z. B. Rheinische Entsorgungskooperation Bonn und Rhein-

Land	davon mit ... bis unter ... Einwohnern					Gemeinden insgesamt
	20000 – 50000	50000 – 100000	100000 – 200000	200000 – 500000	500000 und mehr	
	Anzahl der Gemeinden					
Baden- Württemberg	78	13	5	3	1	<b>1102</b>
Bayern	49	9	5	1	2	<b>2056</b>
Berlin	–	–	–	–	1	<b>1</b>
Brandenburg	23	2	2	–	–	<b>419</b>
Bremen	–	–	1	–	1	<b>2</b>
Hamburg	–	–	–	–	1	<b>1</b>
Hessen	46	7	3	1	1	<b>426</b>
Mecklenburg- Vorpommern	4	4	–	1	–	<b>783</b>
Niedersachsen	72	12	6	1	1	<b>1008</b>
Nordrhein- Westfalen	134	47	14	11	4	<b>396</b>
Rheinland- Pfalz	13	4	4	–	–	<b>2306</b>
Saarland	9	–	1	–	–	<b>52</b>
Sachsen	20	3	–	1	2	<b>458</b>
Sachsen- Anhalt	23	1	–	2	–	<b>220</b>
Schleswig- Holstein	16	3	–	2	–	<b>1116</b>
Thüringen	15	2	1	1	–	<b>907</b>
Bundesrepublik	502	107	42	24	14	<b>11253</b>
– alte Länder	417	95	39	19	12	<b>8466</b>
– neue Länder	85	12	3	5	2	<b>2787</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011: Daten aus dem Gemeindeverzeichnis – Gemeinden in den Ländern nach Einwohnergrößenklassen – Gebietsstand: 31.12.2010, Wiesbaden; Deutscher Städtetag 2010: Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, 97. Jg., Berlin, S. 143; eigene Recherchen, Stand 31.12.2012

Sieg-Kreis) oder auch Verkehrsverbände (z. B. VRR – Verkehrsverband Rhein-Ruhr). Daneben gibt es noch in manchen Bundesländern höhere Kommunalverbände als eine Art »dritte Ebene« der kommunalen Selbstverwaltung. Höhere Kommunalverbände übernehmen »kommunale Auf-

gaben«, die aus fachlichen, finanziellen, wirtschaftlichen oder organisatorischen Gründen nicht auf der Ebene von Landkreisen, kreisfreien Städten oder kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen werden können. Höhere Kommunalverbände umfassen alle Kreise und kreisfreien Städte in ihrem Gebiet. Die Gremien höherer Kommunalverbände werden mit Vertretern der ihnen angehörenden Kreise und kreisfreien Städte beschickt. Beispiele sind die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe in Nordrhein-Westfalen (NRW) oder der Landeswohlfahrtsverband Hessen.

Die Gemeindegröße hängt neben der räumlichen Mobilität und der Entwicklung der Geburten und Sterbefälle im entscheidenden Maß auch von der jeweiligen Landespolitik ab und variiert dementsprechend stark zwischen den Bundesländern (vgl. *Tabelle 5*). Während es bundesweit 11 253 Gemeinden (Stand 31. 3. 2012) gibt, ist z. B. NRW nach dem Saarland das Flächenland mit der geringsten Anzahl an Gemeinden (396), da es hier im Unterschied zu den anderen Flächenländern seit der Gebietsreform in den 1970er-Jahren keine Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern und nur 3 Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern gibt. In Bayern liegt die Anzahl der Gemeinden dagegen bei 2 056 oder in Baden-Württemberg bei 1 102. Obwohl in NRW etwa 22 Prozent der Bevölkerung leben, liegt der Anteil an der Anzahl aller Kommunen in Deutschland bei knapp vier Prozent, ein deutlicher Beleg für die sehr unterschiedlichen Gemeindegrößen.

Der Aufgabenumfang, den eine Kommune effektiv und effizient wahrnehmen kann, hängt von der Bevölkerungsgröße der Kommune ab. In der Tendenz gilt: Je größer eine Kommune ist, desto mehr Aufgaben kann sie effektiv und effizient wahrnehmen. Dies war und ist der Hintergrund für vielfältige Bemühungen um Gebietsreformen, die in den Bundesländern aber sehr unterschiedlich vollzogen wurden und werden.

So wurden in den alten Bundesländern, die auch heute noch eine niedrige durchschnittliche Gemeindegröße aufweisen, die kommunale Gebietsreform nicht so einschneidend implementiert (vgl. *Tabelle 6*). Beispielsweise wurde in Schleswig-Holstein die Anzahl der Gemeinden von 1967 bis 1978 nur um 19 Prozent und in Rheinland-Pfalz um knapp 21 Prozent reduziert, während in den Bundesländern mit den durchschnittlich größten Gemeinden – in Hessen, im Saarland und in Nordrhein-Westfalen – die Anzahl der Gemeinden um mehr als 80 Prozent zurückgeführt wurde (vgl. *Mattenklodt 1981; Rauch 1979*). Demgegenüber gehören in Baden-Württemberg nach wie vor 53 Prozent, in Bayern 74 Prozent und in Rheinland-Pfalz 94 Prozent zu den Kommunen der Gemeindegrößenklassen mit unter 5 000 Einwohnern.

Tab. 6: Gebietsreform in den alten Bundesländern

Land	Anzahl der Gemeinden 1968	Anzahl der Gemeinden 1978	Anzahl der Gemeinden 2012	Reduzierung um
Rheinland-Pfalz	2 905	2 320	2 306	20,7%
Schleswig-Holstein	1 378	1 132	1 116	19,0%
Bayern	7 077	2 056	2 056	71,0%
Niedersachsen	4 231	1 030	1 008	76,2%
Baden-Württemberg	3 379	1 111	1 102	67,4%
Hessen	2 684	426	426	84,2%
Saarland	347	52	52	85,6%
Nordrhein-Westfalen	2 277	396	396	82,6%

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 7: Gebietsreform in den neuen Bundesländern

Land	Anzahl der Gemeinden 1990	Anzahl der Gemeinden 2001/2003	Anzahl der Gemeinden 2012	Reduzierung um
Mecklenburg-Vorpommern	1 117	994	783	30,0%
Sachsen-Anhalt	1 349	1 289	220	83,7%
Thüringen	1 699	1 017	907	46,6%
Brandenburg	1 775	422	419	76,4%
Sachsen	1 623	540	458	71,8%

Quelle: eigene Darstellung

In den neuen Bundesländern (vgl. *Tabelle 7*) wurden nach der deutschen Einheit auch Gebietsreformen durchgeführt, aber zunächst etwas zurückhaltender. Allerdings haben insbesondere Sachsen-Anhalt und Sachsen in den letzten Jahren vor dem Hintergrund des demografischen Wandels nochmals »nachjustiert« und in Brandenburg und Thüringen wird ebenfalls intensiv über weitere Gebietsreformen diskutiert. Mecklenburg-Vorpommern hat die Anzahl der Gemeinden am wenigsten reduziert, dafür aber eine viel beachtete Kreisreform durchgeführt, sodass hier die Kreis-

größe mittlerweile durchschnittlich rund 3800 km<sup>2</sup> umfasst (vgl. *Tabelle 9*; von Gayl 2010).

Vorteile größerer Gemeinden sind eine höhere Verwaltungseffektivität (insbesondere gemessen am einheitlichen Vollzug von Rechtsnormen) und zum Teil eine höhere Verwaltungseffizienz. Nachteile sind Gemeinschafts- und Identitätsverluste (vgl. Stammen 1986), deren »Narben« in einigen Gemeinden noch 20 Jahre nach der Gebietsreform nach wie vor prägend sind.

Betrachtet man nun in *Tabelle 8* die durchschnittlichen Gemeindegrößen jenseits der Stadtstaaten, so sieht man, dass es nach wie vor beträchtliche Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt.

*Tab. 8: Durchschnittliche Gemeindegrößen nach Ländern*

Land	Gemeinden insgesamt	Bevölkerung am 31.12.2010	durchschnittliche Gemeindegröße Gebietsstand: 10.1.2012
Baden-Württemberg	1 102	10 753 880	9 759
Bayern	2 056	12 538 696	6 099
Brandenburg	419	2 503 273	5 974
Hessen	426	6 067 021	14 242
Mecklenburg-Vorpommern	783	1 642 327	2 097
Niedersachsen	1 008	7 918 293	7 855
Nordrhein-Westfalen	396	17 845 154	45 064
Rheinland-Pfalz	2 306	4 003 745	1 736
Saarland	52	1 017 567	19 569
Sachsen	458	4 149 477	9 060
Sachsen-Anhalt	220	2 335 006	10 614
Schleswig-Holstein	1 116	2 834 259	2 540
Thüringen	907	2 235 025	2 464
<b>Bundesrepublik</b>	<b>11 253</b>	<b>81 751 602</b>	<b>7 265</b>
– alte Länder	8 466	68 886 494	8 137
– neue Länder	2 787	12 865 108	4 616

Quelle: eigene Darstellung

Ähnliches gilt für die Kreisstrukturen. Sie unterscheiden sich erheblich nach Fläche und Einwohnerzahlen. Insbesondere in Ostdeutschland liegt bis auf Thüringen mittlerweile die Flächenausdehnung der Kreise deutlich über denen in Westdeutschland, während sich die Einwohnerzahlen eher im Mittelfeld bewegen. Nach Einwohnern ist NRW auch bei den Kreisstrukturen das Bundesland mit den größten Einheiten.

Tab. 9: Landkreise in den Bundesländern

Land	Anzahl <sup>9</sup>	durchschnittliche Größe (kleinster Kreis – größter Kreis)	
Baden-Württemberg	35	<b>249 941</b> (108 913–537 625)	<b>986</b> (519–1 851)
Bayern	71	<b>125 619</b> (68 087–323 015)	<b>964</b> (308–1 972)
Brandenburg	14	<b>150 869</b> (82 023–205 070)	<b>2 054</b> (1 217–3 058)
Hessen	21	<b>221 477</b> (97 032–407 234)	<b>971</b> (222–1 848)
Mecklenburg-Vorpommern	6	<b>224 062</b> (160 423–272 922)	<b>3 812</b> (2 117–5 468)
Niedersachsen	38	<b>181 894</b> (49 213–1 132 130)	<b>1 223</b> (535–2 882)
Nordrhein-Westfalen	31	<b>346 380</b> (138 961–628 817)	<b>980</b> (407–1 960)
Rheinland-Pfalz	24	<b>124 171</b> (61 267–210 269)	<b>783</b> (305–1 626)
Saarland	6	<b>169 595</b> (90 596–332 333)	<b>428</b> (249–555)
Sachsen	10	<b>286 029</b> (206 223–368 167)	<b>1 757</b> (949–2 391)
Sachsen-Anhalt	11	<b>162 147</b> (89 512–232 343)	<b>1 806</b> (1 414–2 423)
Schleswig-Holstein	11	<b>201 719</b> (132 897–303 481)	<b>1 394</b> (664–2 186)
Thüringen	17	<b>98 743</b> (59 954–138 056)	<b>903</b> (433–1 305)

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Stand Einwohnerzahl und Gebietsstand, 31.12.2010, für Mecklenburg-Vorpommern, 31.12.2011, alle Werte sind gerundet

## 2.4 Kommunalverfassungen

Im Rahmen der grundgesetzlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung haben die Länder einen erheblichen Spielraum zur Schaffung eigenständiger Kommunalverfassungen, den sie auch nutzen. Dabei haben die Länder sowohl auf historische Vorbilder zurückgegriffen als auch die Kommunalverfassungen der Besatzungsmächte berücksichtigt.<sup>10</sup>

Zu den Kommunalverfassungen gehören jeweils verschiedene Landesgesetze. In NRW sind dies z. B. die Gemeindeordnung (GO), die Kreisordnung (KO), das Kommunalwahlgesetz, das Kommunalabgabengesetz, das Gesetz über den Regionalverband Ruhrgebiet (RVR) und das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Die wichtigsten Regelungen finden sich in allen Bundesländern in der GO und KO. In ihnen werden die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Kommunalvertretungen, Bürgermeistern und Landräten sowie den Bürgern festgelegt. Diese Rahmenbedingungen prägen neben den historischen Traditionen der kommunalen Selbstverwaltung und der Größe der Gemeinden die kommunalen Entscheidungsprozesse.

Prinzipiell wurde in Deutschland bei den Kommunalverfassungstypen (in den Flächenländern) bis Anfang der 1990er-Jahre je nach dominantem Typisierungsmerkmal – bezogen auf die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Verwaltung – entweder zwischen monistischen oder dualistischen Systemen oder – orientiert an den Organen, denen Kompetenzen zugeordnet werden – zwischen der Norddeutschen Ratsverfassung, der Süddeutschen Rat-Bürgermeisterverfassung (auch: Süddeutsche Bürgermeisterverfassung), der rheinischen Bürgermeisterverfassung und der unechten Magistratsverfassung unterschieden (vgl. Knemeyer 1993; 1998; andere Typisierungsvorschläge finden sich bei Stargard 1995a; b). Da diese aber nicht mehr gültig sind, wird auf eine ausführliche Darstellung verzichtet (siehe als Kurzinformatio den unten stehenden Kasten) und sich nur den neuen Kommunalverfassungen zugewendet.

Ausgehend von Ostdeutschland,<sup>11</sup> entwickelte sich ab 1991 ein durchgängiger Trend zur Reform der Kommunalverfassungen in Richtung Süddeutsche Rat-Bürgermeisterverfassung (mit baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Das erste Bundesland in Westdeutschland nach Baden-Württemberg, in dem es schon seit 1956 diese Regelungen gibt, war Schleswig-Holstein. Hier wurden 1991 als Reaktion auf die Barschel-Affäre sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt. Danach

wurde die Direktwahl des Bürgermeisters und Landrates sowie die Einführung von Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren in Hessen (1993), Rheinland-Pfalz (1994), NRW (1994), Bremen (1994, nur Bürgerbegehren), Bayern (1995), Niedersachsen (1996), dem Saarland (1997) und Hamburg (1998, nur Bürgerbegehren) in die GO und KO aufgenommen. Auch später noch sind in allen Flächenländern die Kommunalverfassungen in einzelnen Regelungen verändert worden – immer im Sinn des Ausbaus von Bürgermitbestimmung.

### ► Alte Kommunalverfassungstraditionen

In der »Norddeutschen Ratsverfassung« war der Gemeinderat das Hauptorgan der Gemeindeorganisation in NRW und Niedersachsen. Der Bürgermeister wurde vom Rat gewählt und sollte als Ratsvorsitzender weitestgehend repräsentative Funktionen erfüllen. Der Stadtdirektor, der ebenfalls vom Rat gewählt wurde, fungierte als Verwaltungsspitze. Bei der Magistratsverfassung wählte die Stadtverordnetenversammlung mit dem Magistrat ein kollektives Organ, in dem der (damals noch nicht direkt gewählte) Bürgermeister lediglich einfaches Mitglied war. Die Magistratsverfassung galt in Hessen und in den größeren Städten Schleswig-Holsteins. Die (heute für nahezu alle Bundesländer geltende) Süddeutsche Ratsverfassung zeichnet sich durch die Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters aus. Der Bürgermeister ist Verwaltungschef und Ratsvorsitzender. Dieses Kommunalverfassungsmodell galt anfangs nur für Bayern und Baden-Württemberg. In der Bürgermeisterverfassung schließlich war der Bürgermeister wie in der Süddeutschen Ratsverfassung Verwaltungschef und Ratsvorsitzender. Er wurde aber nicht direkt, sondern vom Rat gewählt. Die Bürgermeisterverfassung galt in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in den Landgemeinden Schleswig-Holsteins.

Insgesamt wurden damit auf lokaler Ebene die vorher über 40 Jahre vorherrschenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung durch direktdemokratische Formen<sup>12</sup> ergänzt (vgl. Jung 1995; 1999; Henneke 1996; Schefold/Neumann 1996; Bovenschulte/Buß 1996; Knemeyer 1997; 1998; Schliesky 1998; Wollmann 1998) und die kommunale Verfassungswelt erfuhr bei allen noch bestehenden Unterschieden eine kaum für möglich gehaltene Vereinheitlichung. Dies ist umso beachtenswerter, als es sich hierbei um einen dezentralen politischen Entscheidungsprozess handelt, denn die Kommunalverfassungen liegen in der Kompetenz der Bundesländer.<sup>13</sup>

Durch den Einbau von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie die Direktwahl des Bürgermeisters bzw. Landrates ist formal die duale Rat-Bürgermeisterverfassung die Leitverfassung in Deutschland geworden. Nach wie vor gibt es allerdings Unterschiede zwischen den Gemeindeordnungen

- bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen Kommunalvertretung und Bürgermeister/Landrat und der Wahlzeit des Bürgermeisters/Landrates,
- bezüglich der Durchführungsbedingungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und
- bezüglich der Möglichkeiten des Kumulierens und des Panaschierens<sup>14</sup>.

**Tab. 10: Regelungen zur Direktwahl der Bürgermeister im Bundesländervergleich**

Direktwahl des Bürgermeisters (BM):				Abwahl des Bürgermeisters (BM):			
Bundesland	Amtsdauer BM (Jahre)	Wahlperiode Rat (Jahre)	Vorschlag von	Abwahl möglich	BB-Quorum in % der Wähler	RR-Quorum der Gemeindevertreter	BE-Quorum in % der Wähler
Baden-Württ.	8	5	E	nein			
Bayern	6	6	P/W	nein			
Brandenburg	8	5	E/P/W	ja	25/20/15	2/3-Mehrheit	25
Hessen	6	5	E/P/W	ja	–	2/3-Mehrheit	30
Meckl.-Vorp.	7–9	5	E/P/W	ja	–	2/3-Mehrheit	33,3
Nieders.	8	5	E/P/W	ja	–	3/4-Mehrheit	25
NRW	6	5	E/P/W	ja	20/17,5/15	2/3-Mehrheit	25
Rheinl.-Pf.	8	5	E/P/W	ja	–	2/3-Mehrheit	30
Saarland	10	5	E/P/W	ja	–	2/3-Mehrheit	30
Sachsen	7	5	E/P/W	ja	33,3/20	3/4-Mehrheit	50
Sa.-Anhalt	7	5	E/P/W	ja	–	3/4-Mehrheit	30
Schl.-Holst.	6–8	5	E/PR	ja	20	2/3-Mehrheit	20
Thüringen	6	5	E/P/W	ja	–	2/3-Mehrheit	30

BB = Bürgerbegehren; BE = Bürgerentscheid; RR = Ratsreferenden; E = Eigenbewerbung; P = durch Partei; W = durch Wählergruppe; PR = von im Rat vertretenen Parteien

Quelle: Vetter 2005 mit weiteren Nachweisen, gemäß Gemeindeordnung aktualisiert, Stand März 2012

a) Der direkt gewählten Bürgermeister ist jetzt überall der unumstrittene Verwaltungschef, nur in Hessen muss er sich hinsichtlich der Verwaltungsleitung mit dem Magistrat absprechen (kollegiale anstatt monokratische Leitung). Die Amtszeit des direkt gewählten Bürgermeisters ist zwischen den Bundesländern unterschiedlich, sie variiert zwischen sechs und zehn Jahren (vgl. *Tabelle 10*). Nur noch in Bayern und nach dem Beschluss der rot-grünen Landesregierung von 2011 ab 2020 wieder in NRW wird der Bürgermeister gemeinsam mit der Kommunalvertretung gewählt, ansonsten finden überall getrennte Wahlgänge statt. Davon erhofft man sich eine größere Unabhängigkeit des Bürgermeisters von der Kommunalvertretung und den Parteien. In Bayern und Baden-Württemberg kann der Bürgermeister zudem nicht abgewählt werden.

Als Chef der Verwaltung sind die Bürgermeister und Landräte für den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung zuständig, sie haben also im Prinzip die Organisationshoheit in der Kommunalverwaltung. Nordrhein-Westfalen bildet eine Ausnahme: Hier ist der Gemeinderat zuständig für die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt wird, und hat damit also eine Möglichkeit, sich in die Organisationshoheit des Bürgermeisters einzumischen. In Fragen der Bestimmung der Geschäftsbereiche der Beigeordneten, die auch für die Organisationshoheit des Bürgermeisters wichtig sind, müssen sich Bürgermeister und Kommunalvertretungen in den meisten Bundesländern einigen. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern kann der Bürgermeister die Geschäftsbereiche sogar allein bestimmen, während dies im Saarland und Hessen der Kommunalvertretung vorbehalten ist (vgl. *Tabelle 13*).

b) Weitere Unterschiede zwischen den Gemeindeordnungen zeigen sich bei den Regelungen zu den kommunalen Referenden (vgl. *Tabelle 11*). Bayern und NRW haben – insgesamt gesehen – die bürgerfreundlichsten Regelungen, während das Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt am restriktivsten verfahren.

Das Bürgerbegehren besteht aus einer Abstimmungsfrage, einer Begründung, einem Kostendeckungsvorschlag (außer in Bayern, Hamburg und NRW), Unterschriften und der Benennung von Vertretungsberechtigten. Die Dauer der Unterschriftensammlung wird bei kassatorischen Begehren<sup>15</sup> (bis auf Bayern) auf einen Zeitraum zwischen sechs Wochen und drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses befristet. Die Unterschriftenlisten werden danach von der Verwaltung geprüft. Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet die Gemeindevertretung (außer in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, wo die Aufsichtsbehörde prüft, und in Niedersachsen, wo dies der Verwaltungsvorstand übernimmt).

Tab. 11: Regelungen zu kommunalen Referenden im Bundesländervergleich

Bundesland	BB- Quorum in % der Wähler	Prüfung der Zulässigkeit durch	Kata- log	RR-Quorum der Gemeinde- vertreter	BE- Quorum in % der Wähler
Baden-Württ.	5–10	Gemeindevertretung	negativ	2/3-Mehrheit	25
Bayern	3–10	Gemeindevertretung	negativ	einfache Mehrheit	10–20
Brandenburg	10	Gemeindevertretung	negativ	*	25
Hessen	3–10	Gemeindevertretung	negativ	*	25
Meckl.-Vorp.	10 oder mind. 4000 Bürger	Gemeindevertretung + Kommunalaufsicht	negativ	einfache Mehrheit	25
Nieders.	10	Verwaltungsausschuss	negativ	–	25
NRW	3–10	Gemeindevertretung	negativ	2/3-Mehrheit	10–20
Rheinland-Pf.	6–10	Gemeindevertretung	negativ	einfache Mehrheit	20
Saarland	10–15	Gemeindevertretung	negativ	–	30
Sachsen	5–15	Gemeindevertretung	negativ	2/3-Mehrheit	25
Sachsen-Anh.	5–15	Gemeindevertretung	negativ	2/3-Mehrheit	25
Schl.-Holst.	10	Kommunalaufsicht	negativ	2/3-Mehrheit	20
Thüringen	6–7	Gemeindevertretung	negativ	–	10–20

\* nur zu Gemeindefusion, Kreiszugehörigkeit oder Änderung/Auflösung von Ortsteilen  
 BB = Bürgerbegehren; BE = Bürgerentscheid; RR = Ratsreferenden

Quelle: Vetter 2005, gemäß Gemeindeordnungen aktualisiert, Stand März 2012

Ein erfolgreiches Bürgerbegehren ist meistens die Vorstufe zum Bürgerentscheid, wobei mittlerweile in acht Bundesländern auch ein Ratsbegehren, d. h. ein vom Rat initiiertes Bürgerentscheid, zulässig ist. Die erste Hürde für die Bürger liegt also darin, genügend Unterschriften zu sammeln. Die benötigte Anzahl der Unterschriften für Bürgerbegehren liegt in zehn Bundesländern zwischen drei und zehn Prozent, in drei Bundesländern bei bis zu 15 Prozent der Wahlberechtigten. Die Quoren sind abhängig von der Gemeindegröße, gemessen in Einwohnern, wobei sie bei steigender Größe in der Regel abnehmen. In NRW benötigt man z. B. in den Kommunen über 500 000 Einwohner Unterschriften von drei Prozent der wahlberechtigten Bürger, in Kommunen bis 500 000 Einwohner von vier Prozent etc. bis zu einem Anteil von zehn Prozent in den Kommunen bis 10 000 Einwohner. In der Regel wurden die Quoren in den letzten Jahren abgesenkt, so geschehen in Brandenburg, Thüringen und Hessen.

Die Mehrzahl der Gemeindeordnungen beschränkt die zulässigen Gegenstände eines Bürgerbegehrens auf »wichtige Angelegenheiten« des eigenen Wirkungskreises, also auf die Aufgaben, für die die Gemein-

devertretung zuständig ist. Ausgeschlossen sind prinzipiell Angelegenheiten des »übertragenen Wirkungskreises«. Mittlerweile wird nur noch in Sachsen-Anhalt ein sogenannter Positivkatalog definiert, der die Themen festlegt, zu denen ein Bürgerbegehren überhaupt zulässig ist. Da diese Positivkataloge die Themen der Bürgerbegehren sehr begrenzt haben, sind sie in den letzten Jahren in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen abgeschafft worden. Alle Bundesländer haben jedoch sogenannte Negativkataloge, in denen explizit bestimmte Abstimmungsgegenstände ausgeschlossen sind. Dazu gehören in der Regel die innere Organisation der Gemeindeverwaltung, der Haushalt der Kommune und die Wirtschaftspläne der kommunalen Unternehmen sowie – in einigen Bundesländern – Planfeststellungsverfahren.

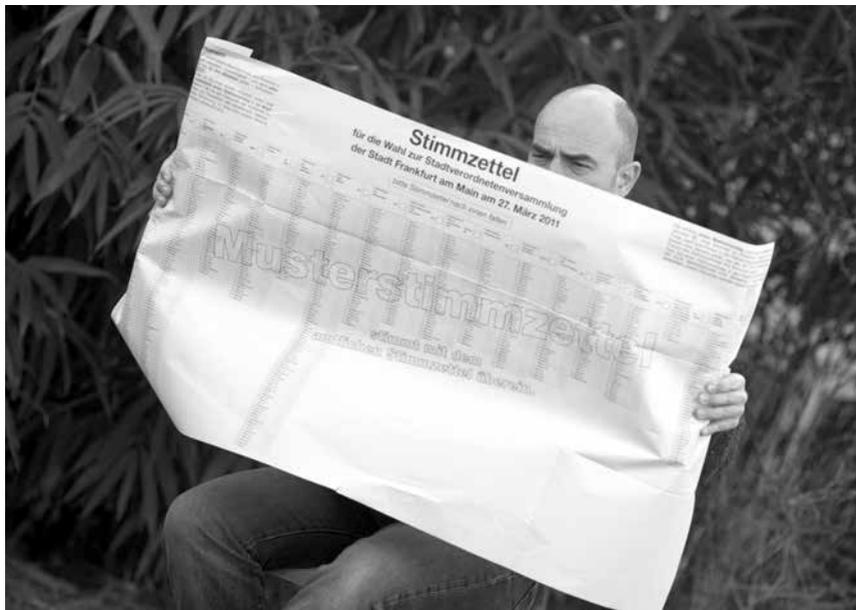
Verfügt ein Bürgerbegehren über die notwendige Anzahl der Unterschriften und ist es »zugelassen« worden, kommt es zum Bürgerentscheid, es sei denn, der Rat übernimmt das inhaltliche Anliegen des Bürgerbegehrens, was gar nicht so selten geschieht (vgl. hierzu Kapitel 4.4). Wenn die Mehrheit der Abstimmenden dafür stimmt und diese Mehrheit ein bestimmtes Zustimmungsquorum<sup>16</sup> überschreitet, obsiegt der Bürgerentscheid. Auch diese Zustimmungsquoren sind in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Thüringen und insbesondere in NRW<sup>17</sup> in den letzten Jahren gesenkt worden.

Während das Verfahren des Bürgerbegehrens weitgehend normiert ist, sind die Ausführungsmodalitäten des Bürgerentscheides nicht überall in den Gemeindeordnungen festgelegt. Die Kommune trägt aber immer die Kosten des Verfahrens, die je nach Gemeindegröße variieren (in München sind es z.B. circa 900 000 Euro). Die Abstimmung hat in der Regel an einem Sonntag stattzufinden, sie muss geheim sein und es muss genügend Abstimmungslokale geben. Briefwahl ist mittlerweile fast überall vorgesehen. Insgesamt sorgen günstige Rahmenbedingungen (niedrige Quoren, keine Kostendeckungsvorschläge, keine große Einschränkung zulässiger Themen) dafür, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchaus nicht selten vorkommen (zu den Anwendungshäufigkeiten vgl. Kapitel 4.4).

c) Ein Blick auf die Wahlsysteme bei Kommunalwahlen offenbart weitere Unterschiede zwischen den Bundesländern. Die Gemeindevertretungen werden zwar von den Wahlberechtigten für fünf Jahre gewählt. Die Wahllisten, auf deren Basis die Kommunalvertretungen gewählt werden, können geschlossen oder offen sein. Parteien oder Wählergruppen stellen prinzipiell Wahllisten auf. Bei geschlossenen Listen kann der Wähler die Reihenfolge der gewählten Gemeindevertreter nicht mehr verändern, bei offenen Listen gibt es Gestaltungsmöglichkeiten durch Kumulieren oder

Panaschieren. Das Wahlrecht in den Kommunalverfassungen regelt, ob jeder Bürger nur eine Stimme hat, ähnlich wie die Zweitstimme bei der Bundestagswahl, oder mehrere Stimmen, die kumuliert (angehäuft) und panaschiert (über mehrere Listen verteilt) werden können. Mittlerweile gibt es nur noch in NRW, dem Saarland und Schleswig-Holstein geschlossenen Listen, in allen anderen Bundesländern kann man kumulieren und panaschieren. In den ostdeutschen Ländern und in Niedersachsen kann man drei Stimmen abgeben, in Bayern und in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz so viele Stimmen, wie es Sitze in der Kommunalvertretung gibt (vgl. *Tabelle 12*).

**Abb. 4: Musterstimmzettel für die Kommunalwahl in Frankfurt am Main am 27. März 2011**



© picture-alliance/Frank Rumpenhorst

Gab es früher in einigen Bundesländern ähnlich wie bei der Bundestagswahl Sperrklauseln (z.B. in NRW bis 1999 fünf Prozent), so sind diese mittlerweile überall weggefallen (zu den Folgen vgl. Kapitel 4.3.3).

Vergegenwärtigt man sich nun die skizzierten Unterschiede innerhalb der im formalen Kern einheitlichen Süddeutschen Rat-Bürgermeisterver-

Tab. 12: Übersicht über die Wahlsysteme bei Kommunalwahlen

Bundesland	Wahlperiode	Wahlalter aktiv/passiv	Wahlsystem	Listenform	Stimmzahl	Sperrklausel
Baden-Württemberg	5 Jahre	18/18	Verhältnismwahl m. offenen Listen	offen	= Anzahl der zu vergebenden Sitze	nein
Bayern	6 Jahre	18/18	Verhältnismwahl m. offenen Listen	offen	= Anzahl der zu vergebenden Sitze	nein
Brandenburg	5 Jahre	16/18	Verhältnismwahl m. offenen Listen	offen	3	nein
Hessen	5 Jahre	18/18	Verhältnismwahl m. offenen Listen	offen	= Anzahl der zu vergebenden Sitze	nein
Mecklenburg-Vorpommern	5 Jahre	16/18	Verhältnismwahl m. offenen Listen	offen	3	nein
Niedersachsen	5 Jahre	16/18	Verhältnismwahl m. offenen Listen	offen	3	nein
Nordrhein-Westfalen	5 Jahre	16/18	personalisierte Verhältnismwahl	geschlossen	1	nein
Rheinland-Pfalz	5 Jahre	18/18	Verhältnismwahl m. offenen Listen	offen	= Anzahl der zu vergebenden Sitze	nein
Saarland	5 Jahre	18/18	Verhältnismwahl	geschlossen	1	nein
Sachsen	5 Jahre	18/18	Verhältnismwahl m. offenen Listen	offen	3	nein
Sachsen-Anhalt	5 Jahre	16/18	personalisierte Verhältnismwahl	offen	3	nein
Schleswig-Holstein	5 Jahre	16/18	Verhältnismwahl m. offenen Listen	geschlossen	= Anzahl der zu vergebenden Direktmandate	nein
Thüringen	5 Jahre	18/18	Verhältnismwahl m. offenen Listen	offen	3	nein

Quelle: nach Zicht 1999, [www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm](http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm), abgerufen 17.6.2012

fassung, so kann man diese auf einem Kontinuum zwischen eher konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Strukturen anordnen (vgl. Bogumil 2002c, S. 33; Holtkamp 2003; vgl. ausführlich Kapitel 5.1). Die unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung der Kompetenzen von Bürgermeister und Rat sowie des Wahlrechts begünstigt entweder die Parteien und Fraktionen (konkurrenzdemokratische Strukturen) oder versucht, deren Einfluss durch die Stärkung von Bürgermeistern bzw. einzelnen Ratsmitgliedern zurückzudrängen (konkordanzdemokratische Strukturen).

Tab. 13: Kommunalverfassungen im Vergleich

	BW	Sa.	Bb.	SA	Ns.	RP	Th.	Ba.	MV	SH	Sl.	NRW	He.
a. Wahlrecht zum Rat	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	1	1	3
b. Nominierung Bürgermeister	3	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2
c. verbundene Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters	3	3	3	3	3	3	2	1	3	3	3	2	2
d. laufende Geschäfte	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	2
e. Geschäftskreis der Beigeordneten	2	2	3	3	2	2	2	3	2	2	1	2	1
f. kollegiales Verwaltungsgremium	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	1
g. Vorsitz und Stimmrecht im Rat	3	3	2	2	2	3	3	3	1	1	2	3	1
<b>insgesamt</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>12</b>

BW = Baden-Württemberg; Sa. = Sachsen; Bb. = Brandenburg; SA = Sachsen-Anhalt; Ns. = Niedersachsen; RP = Rheinland-Pfalz; Th. = Thüringen; Ba. = Bayern; MV = Mecklenburg-Vorpommern; SH = Schleswig-Holstein; Sl. = Saarland; He. = Hessen

- a. 1 = starre Listen; 2 = Mischsystem, das nach Gemeindegröße variiert; 3 = Kumulieren und Panaschieren.
- b. 1 = nur Parteien und Wählergruppen; 2 = Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber; 3 = nur Einzelbewerber.
- c. 1 = verbundene Wahl, Amtszeit Rat und Bürgermeister fünf bis sechs Jahre; 2 = nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bürgermeister fünf bis sechs Jahre; 3 = nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bürgermeister sieben und mehr Jahre.
- d. 1 = Vorbehalts- und Rückholrechte des Rates; 2 = laufende Geschäfte auf kollektives Verwaltungsorgan übertragen (Hessen); 3 = Bürgermeister allein.
- e. 1 = Geschäftskreise werden vom Rat allein bestimmt; 2 = Bürgermeister legt Geschäftskreise mit Zustimmung des Rats oder im Einvernehmen mit dem Rat fest; 3 = Bürgermeister legt die Geschäftskreise allein fest.
- f. 1 = Magistrat, kein Weisungsrecht des Bürgermeisters; 2 = kollegiales Verwaltungsorgan mit geringen Kompetenzen, Bürgermeister mit beschränktem Weisungsrecht; 3 = monokratischer Verwaltungsleiter mit unbegrenzten Weisungsrechten.
- g. 1 = Bürgermeister hat kein Stimmrecht im Rat, ein Ratsmitglied ist Vorsitzender des Rates; 2 = Bürgermeister hat entweder Vorsitz oder Stimmrecht im Rat; 3 = Bürgermeister hat Vorsitz und Stimmrecht im Rat.

Quelle: eigene Darstellung

Diese Effekte sind jeweils bei der Betrachtung der einzelnen Regelungen schon kurz angesprochen worden. Im Kern soll der Parteeinfluss durch Kumulieren und Panschieren sowie durch die Stärkung der Unabhängigkeit und der Kompetenzen des Bürgermeisters zurückgedrängt werden. Der Bürgermeister wird gestärkt durch

- eine längere Amtszeit,
- Nichtabwählbarkeit,
- eine Entkoppelung der Direktwahl desselben von der Wahl der Kommunalvertretung und
- mehr Kompetenzen in der Verwaltungsführung.

Berücksichtigt man nun anhand der sieben Kriterien (vgl. Erläuterungen a–g zu *Tabelle 13*) die in der Gemeindeordnung geregelten Kompetenzen des Bürgermeisters und des Rates sowie das Wahlrecht, kann man für jedes Kriterium einen Index zwischen einem Punkt und drei Punkten verteilen. Je höher die Punktzahl, desto konkordanzdemokratischer ist die Kommunalverfassung ausgerichtet, je niedriger, desto konkurrenzdemokratischer ist sie.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in neun Bundesländern deutlich konkordanzdemokratische Rahmenbedingungen (17–20 Punkte) vorherrschen, während vor allem im Saarland, in Hessen und in Nordrhein-Westfalen nach wie vor die Rahmenbedingungen stärker konkurrenzdemokratisch ausgerichtet sind, wenngleich auch hier gewisse Tendenzen in Richtung konkordanzdemokratischer Strukturen nicht zu übersehen sind. In diesen Bundesländern wirken aber die Traditionen der ehemals Norddeutschen Ratsverfassung und der Magistratsverfassung nach wie vor nach.

## 2.5 Innere Organisation

Kreise und Gemeinden verfügen im Rahmen der landesrechtlichen Bestimmungen über die Organisationshoheit in ihrem Gebiet, das heißt, sie verfügen über das Recht auf eigenverantwortliche Gestaltung ihrer internen Organisation. Dies umfasst die Wahl der Organe, die Organisation der gemeindlichen eigenen Verwaltung und die Regelung der »inneren Verfassung« der Gemeinde durch Erlass der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung. Die Organisationsgewalt über die gemeindliche Verwaltung gilt sowohl für Selbstverwaltungsaufgaben als auch für Auftragsangelegenheiten.

Wichtige kommunalpolitische Akteure sind der Bürgermeister bzw. Landrat, die Beigeordneten sowie die Gemeindevertretungen (Gemeinderat, Rat, Stadtverordnetenversammlung). Der Bürgermeister bzw. der Landrat ist als Verwaltungschef verantwortlich für die Leitung und Verteilung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung. Er ist Dienstvorgesetzter der Wahlbeamten, Beamten, Angestellten und Arbeiter. Disziplinarvorgesetzte ist allerdings die Aufsichtsbehörde. Der Bürgermeister verfügt damit über das Organisationsrecht, in das die Gemeindevertretung nur in gesetzlich geregelten Ausnahmefällen eingreifen darf; Gleiches gilt auch in den meisten Bundesländern für die Regelung der Geschäftsbereiche der Beigeordneten (vgl. *Tabelle 14*).

Der Bürgermeister kann selbstständig einen Geschäfts- und Organisationsverteilungsplan erlassen und durch Einzelanweisungen die Geschäfte auf die Verwaltungsmitarbeiter verteilen. Der hauptamtliche Bürgermeister ist kommunaler Wahlbeamter.<sup>18</sup> Er ist verantwortlich für die Leitung und die Beaufsichtigung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung, für die Leitung und Verteilung der Geschäfte und er bereitet die Beschlüsse der Gemeindevertretung, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse vor.

Ab einer bestimmten Größenordnung gibt es hauptamtliche Beigeordnete. Diese werden von der Gemeindevertretung gewählt, sind ebenfalls kommunale Wahlbeamte auf Zeit und für die politische Leitung eines Geschäftsbereichs zuständig. Obwohl die Beigeordneten von der Gemeindevertretung gewählt sind, besitzt der Bürgermeister ein Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten.

Die Gemeindevertretungen sind zuständig für die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, haben aber keinen Einfluss auf die Auftragsangelegenheiten. Sie sind, wie erwähnt, keine echten Parlamente, da ihnen hierfür die Gesetzgebungskompetenz fehlt, aber insbesondere in den größeren Kommunen haben sie sich in ihrer sonstigen Arbeitsstruktur durchaus den Arbeitsstrukturen von Parlamenten angenähert. So sind auch in den Kommunalvertretungen vor allem die Ausschüsse wichtig, in denen alle Entscheidungsvorlagen vorbesprochen werden. Zudem gibt es seit Ende der 1970er-Jahre einen Ausbau »parlamentarischer Rechte« in den Gemeinderäten und Kreistagen durch die Schaffung von Minderheitsrechten von Fraktionen bezüglich der Einberufung des Rates, der Durchsetzung von Tagesordnungspunkten, des Akteneinsichtsrechts und der Forderung nach namentlicher und geheimer Abstimmung. Damit wird die Oppositionsrolle in der kommunalen Vertretungskörperschaft rechtlich deutlich aufgewertet.

Tab. 14: Vergleich Kommunalvertretungen/Bundestag

	Bundestag	Gemeinderat
Legislative	ja	nein, staatsrechtlicher Teil der Exekutive Rat entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, außer Bürgermeister ist zuständig (z.B. §24 GO BW)
Legitimation	Wahl durch die Bürgerschaft	dito
Arbeitsstruktur	»Arbeitsparlament«, Dominanz der Ausschüsse wichtige Rolle der Fraktionen	dito Rolle der Fraktionen unterschiedlich
Stellung der Abgeordneten	Berufspolitiker	»Feierabendparlament«, ehrenamtliche Tätigkeit
<b>Funktionen</b>		
Budgetrecht	ja	ja (aber Haushaltsaufsicht)
Gesetzgebungsfunktion	ja	keine Gesetze, aber Ortsrecht
Wahlfunktion	ja	ja, z.B. Beigeordnete
Kontrollfunktion	ja	ja, Kontrolle der Verwaltung (z.B. §55 GO NRW)

Quelle: eigene Darstellung

Die Kommunalpolitiker arbeiten ehrenamtlich, d. h., sie erhalten nur Aufwandsentschädigungen. Allerdings nehmen die Komplexität und die zu verarbeitenden Informationen mit der Gemeindegröße stark zu, sodass zumindest in den 79 deutschen Großstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern häufig die Grenzen der Ehrenamtlichkeit erreicht sind. Studien zum Zeitaufwand in Großstädten zeigen, dass ein wöchentlicher Zeitaufwand von durchschnittlich 25 Stunden für das Ratsmandat und die damit zusammenhängenden Aufgaben notwendig ist. Die Ratsmitglieder in den Großstädten erhalten eine durchschnittliche Gesamtaufwandsentschädigung aus Pauschale und/oder Sitzungsgeld von monatlich 521 Euro (vgl. Reiser 2006). Zudem wird den Fraktionen ermöglicht, Fraktionspersonal einzustellen. Durchschnittlich erhält eine Fraktion in den Großstädten pro Fraktionsmitglied Zuwendungen in Höhe von 9 289 Euro pro Jahr. Sowohl bei den Aufwandsentschädigungen als auch bei den Zuschüssen

für Fraktionspersonal gibt es jedoch zwischen den Bundesländern erhebliche Schwankungen (vgl. hierzu 4.3.4).

Die Größe der Gemeindevertretung hängt von der Gemeindegröße ab. Dabei gibt es bezüglich der Anzahl der Sitze zwischen den Bundesländern leichte Abweichungen, sodass z. B. in NRW die Räte prinzipiell größer sind. Hat eine Stadt z. B. etwas über 400 000 Einwohner, gibt es in Baden-Württemberg und Bayern 60 Sitze und in NRW 74. Bei Kommunen mit einer Größe von 5 000 Einwohnern sind es entsprechend 18, 20 und 26 Gemeinderatssitze. Insgesamt gibt es in NRW 15 818 Kommunalmandate. Aufgrund der größeren Anzahl an Kommunen sind es in Baden-Württemberg 18 216 und in Bayern 32 576.

Bei der Darstellung der inneren Organisation der Gemeinden kann zwischen der institutionellen Organisation, das heißt dem Aufbau der Verwaltung, und der funktionellen Organisation, das heißt dem Ablauf des Verwaltungshandelns, unterschieden werden. Die Aufbauorganisation in Kommunalverwaltungen orientiert sich weitgehend einheitlich in Gemeinden aller Größenklassen und Länder an dem schon in den 1950er-Jahren entwickelten, aber mehrfach neueren Entwicklungen angepassten Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt, vgl. *Tabelle 16*).

Wie unschwer zu erkennen, ist die Kommunalverwaltung hochgradig arbeitsteilig organisiert und stark hierarchisiert. Die zentrale organisatorische Gliederungsgröße ist das Amt. Die Ämter sind die den Vollzug der kommunalen Aufgaben tragenden Organisationseinheiten, die nach außen hin selbstständig in Erscheinung treten. Die Amtsleiter haben die Fach- und Dienstaufsicht gegenüber ihren Mitarbeitern und verfügen damit über erhebliche Machtpotenziale. Der Gliederungsplan ordnet die Ämter acht Aufgabengruppen zu. Diese unter fachlichen Gesichtspunkten gebildete Systematik bildet die Basis für den organisatorischen Aufbau der Verwaltung. Unter diesen Hauptaufgabengruppen werden die Ämter der Verwaltung nach Zuständigkeit aufgeteilt, wobei ihnen zweistellige arabische Zahlen zugewiesen werden. Die Ämter sind dann noch weiter aufgegliedert in Abteilungen (dreistellig) und Sachgebiete (vierstellig). Insgesamt sind folgende Arbeitseinheiten von unten nach oben zu unterscheiden: Stelle, Sachgebiet, Abteilung, Amt, Dezernat (vgl. *Tabelle 15*).

Eine Ausnahme von der fachlichen Gliederung bilden die Querschnittsämter, deren Aufgaben darin bestehen, das Funktionieren der Verwaltung sicherzustellen. Die wichtigsten Querschnittsämter sind das Hauptamt, das Personalamt und die Kämmerei. Einzelne Abweichungen von diesem Gliederungsplan sind in der Regel ortsbedingten Umständen geschuldet,

insbesondere in den kreisfreien Städten sind die Abweichungen jedoch marginal. Die Anzahl der Ämter hängt vor allem von der Größe der Stadtverwaltung ab.

**Tab. 15: Hierarchische Gliederung der Kommunalverwaltung**

oberste politische Leitung	Verwaltungschef (Bürgermeister, Landrat)
politische und administrative Leitung der Ressorts	Dezernent
horizontale Differenzierung nach	Dezernaten
vertikale Differenzierung nach	Dezernat Amt Abteilung Sachgebiet Stelle

Quelle: eigene Darstellung

Der Gliederungsplan sagt aber noch nichts über die politischen und administrativen Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung aus. Hier ist in der Regel der Dezernatsverteilungsplan aufschlussreicher. Er ordnet einzelne Verwaltungsbereiche den jeweils zuständigen Beigeordneten zu. Dezernate sind also Geschäftsbereiche der Beigeordneten, die von der Gemeindevertretung für eine bestimmte Zeit (z. B. acht Jahre) gewählt sind. Über die Anzahl der Beigeordneten und den Dezernatsverteilungsplan entscheidet ebenfalls die Gemeindevertretung innerhalb des von der Gemeindeordnung vorgegebenen Rahmens. Der Zuschnitt und die Anzahl der Dezernate sind deshalb oft politisch motiviert oder an Kenntnissen der Dezernenten orientiert. In den kreisfreien Städten in NRW gibt es minimal vier, maximal elf Beigeordnete (vgl. Schulenburg 1999, S. 47). Die Dezernenten sind die direkten Vorgesetzten der Amtsleiter.

Im letzten Jahrzehnt hat sich einiges im Organisationsaufbau der Kommunalverwaltungen geändert, sodass man nicht mehr flächendeckend von der Gültigkeit des KGSt-Organisationsmodells und der eben dargestellten Hierarchieebenen ausgehen kann. Vor allem in vielen Mittel- und Großstädten sind im Zuge des Neuen Steuerungsmodells (NSM) neue Organisationsformen geschaffen worden, ohne dass bisher ein neues einheitliches Organisationsmodell zu erkennen ist. Ein Beispiel für eine modernisierte Aufbauorganisation ist die Stadtverwaltung Arnberg (vgl. *Abbildung 6*).

Tab. 16: Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle<sup>19</sup>

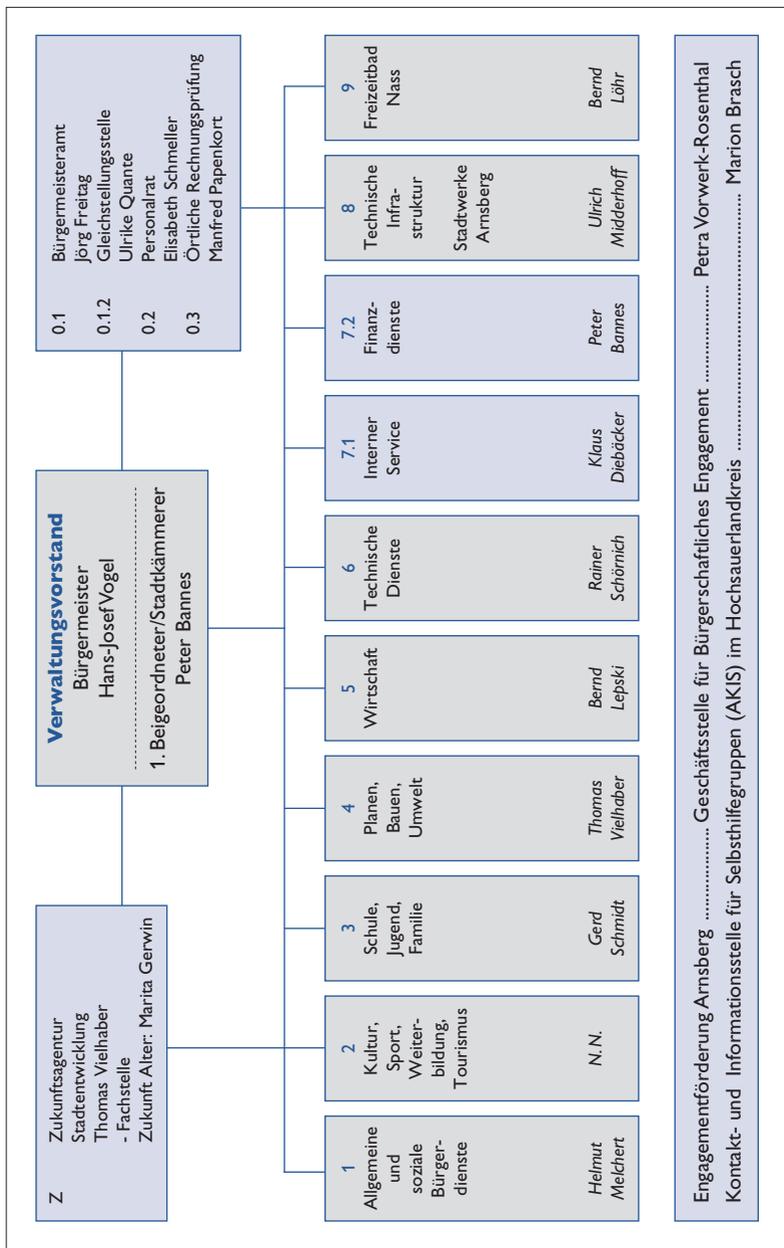
1	2	3	4	5	6	7	8
Allgemeine Verwaltung	Finanzverwaltung	Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	Schul- und Kulturverwaltung	Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung	Bauverwaltung	Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr
10 Hauptamt	20 Kämmererei	30 Rechtsamt	40 Schulverwaltungsamt	50 Sozialamt	60 Bauverwaltungsamt	70 Stadtreinigungsamt	80 Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung
11 Personalamt	21 Kasse	31 N. N.	41 Kulturamt	51 Jugendamt	61 Stadtplanungsamt	71 Schlacht- und Viehhof	81 Eigenbetriebe
12 Statistisches Amt	22 Steueramt	32 Ordnungsamt	42 Bibliothek	52 Sportamt	62 Vermessungs- und Katasteramt	72 Marktamt	82 Forstamt
13 Presseamt	23 Liegenschaftsamt	33 Einwohner- u. Meldeamt	43 Volkshochschule	53 Gesundheitsamt	63 Bauordnungsamt		
14 Rechnungsprüfungsamt	24 Amt für Verordnungs- lasten	34 Stadesamt	44 Musikschule	54 Krankenhäuser	64 Wohnungsförderungsamt		
		35 Versicherungsamt	45 Museum	55 Aus-gleichsamt	65 Hochbauamt		
		36 N. N.	46 Theater		66 Tiefbauamt		
		37 Feuerwehr	47 Archiv		67 Grünflächenamt		
		38 Zivilschutzamt					

Abb. 5: Dezernatsverteilungsplan der Stadt Bochum

Dezernat I	Dezernat II	Dezernat III	Dezernat IV	Dezernat V	Dezernat VI	Dezernat VII	Dezernat VIII
<b>Oberbürgermeisterin</b> Dr. Otilie Scholz <b>Vertretung:</b> 1. Paul Aschenbrenner 2. Dr. Manfred Busch	<b>Stadtkämmerer</b> Dr. Manfred Busch <b>Vertretung:</b> 1. Diane Jägers 2. Dr. Otilie Scholz	<b>Stadträtin</b> Diane Jägers <b>Vertretung:</b> 1. Dr. Manfred Busch 2. Dr. Ernst Kratzsch	<b>Stadtrat</b> Karl-Michael Townsend <b>Vertretung:</b> 1. Dr. Ernst Kratzsch 2. Britta Anger	<b>Stadträtin</b> Britta Anger <b>Vertretung:</b> 1. Brigitte Collisi 2. Karl-Michael Townsend	<b>Stadtbaurat</b> Dr. Ernst Kratzsch <b>Vertretung:</b> 1. Karl-Michael Townsend 2. Diane Jägers	<b>Stadträtin</b> Brigitte Collisi <b>Vertretung:</b> 1. Britta Anger 2. Paul Aschenbrenner	<b>Stadtdirektor</b> Paul Aschenbrenner <b>Vertretung:</b> 1. Dr. Otilie Scholz 2. Brigitte Collisi
<b>I/R</b> Referent/in	<b>17M/05</b> Bezirksverwaltungsstelle Mitte (I), Geschäftsstelle Seniorenbeirat	<b>III/SU</b> Steuerungsunterstützung	<b>IV/SU</b> Steuerungsunterstützung	<b>V/SU</b> Steuerungsunterstützung	<b>VI/SU</b> Steuerungsunterstützung	<b>VII/SU</b> Steuerungsunterstützung	<b>VIII/SU</b> Steuerungsunterstützung
<b>I/P</b> Stabstelle »Projekte«	<b>17WAT</b> Bezirksverwaltungsstelle Waterscheid (II)	<b>30</b> Rechtsamt	<b>40</b> Schulverwaltungsamt	<b>50</b> Amt für Soziales und Wohnen	<b>61</b> Stadtplanungs- und Bauordnungsamt	<b>VII AAG</b> Stabsstelle für Arbeitsschutz, Arbeitssicherheits- und Gesundheit im Betrieb	<b>VIII</b> Zielplanung, Wirtschaftsförderung
<b>01</b> Büro für Angelegenheiten des Rates und der Oberbürgermeisterin	<b>17N</b> Bezirksverwaltungsstelle Nord (III)	<b>31</b> Veterinäramt	<b>41</b> Kulturbüro	<b>51</b> Jugendamt	<b>66</b> Tiefbauamt	<b>10*</b> Zentrale Dienste (ZD)	<b>62</b> Amt für Geo-Informationen, Liegenschaften und Kataster
<b>02/03</b> Gleichstellungsstelle, Geschäftsstelle Frauenbeirat	<b>17O</b> Bezirksverwaltungsstelle Ost (IV)	<b>32</b> Ordnungsamt	<b>41A</b> Stadarchiv – Bochumer Zentrum für Stadtgeschichte	<b>51FPZ</b> Familienpädagogisches Zentrum	<b>67</b> Umwelt- und Grünflächenamt	<b>11</b> Organisations- und Personalamt	<b>80</b> Wirtschaftsförderung Bochum
<b>04</b> Integrationsbüro	<b>17S</b> Bezirksverwaltungsstelle Süd (V)	<b>33</b> Einwohneramt	<b>41BS</b> Bochumer Symphoniker	<b>53</b> Gesundheitsamt	<b>68</b> Technischer Betrieb	<b>11Stu</b> Wetf Märkisches Stadtkernamt für kommunale Verwaltung	
<b>13</b> Presse- und Informationsamt	<b>17SW</b> Bezirksverwaltungsstelle Südwest (VI)	<b>34</b> Straßenverkehrsamt	<b>41Mu</b> Museum Bochum	<b>56</b> Alten- und Pflegeheime	<b>18</b> GKD Ruhr		
<b>14</b> Rechnungsprüfungsamt	<b>20</b> Amt für Finanzsteuerung	<b>36</b> Chemisches Untersuchungsamt	<b>41Pl</b> Zeiss Planetarium Bochum	<b>43</b> Volkshochschule	<b>52</b> Sport- und Bäderamt		
		<b>37</b> Feuerwehr und Rettungsdienst	<b>43</b> Volkshochschule				
		<b>46</b> Stadtbücherei	<b>46</b> Stadtbücherei				
		<b>48</b> Musikschule	<b>48</b> Musikschule				

\* = eigenbetriebsähnliche Einrichtung; Stand: 1.4.2011; Quelle: Stadt Bochum

Abb. 6: Organisationsplan der Stadt Arnsberg



Quelle: Stadt Arnsberg; Stand 13.7.2012

Die funktionelle Organisation, mithin der Ablauf des Verwaltungshandelns, regeln die zentrale Geschäftsordnung und allgemeine Geschäftsanweisungen. Die Regelungen beziehen sich auf Fragen der Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen, den Verkehr mit der Bevölkerung und die Organisation des Geschäftsganges (Post, Eingangsbearbeitung, Schriftverkehr, Zeichnungsbefugnis, Aktenführung; vgl. Stucke/Schöneich 1998, S. 415). Neben der Aufgabenwahrnehmung in der »Kernverwaltung« werden kommunale Aufgaben auch in anderen Organisationsformen vorgenommen, also in Regiebetrieben, kommunalen Eigenbetrieben und verschiedenen privatrechtlichen Formen. Zudem gibt es als Organisationsform für interkommunale Zusammenarbeit die Zweckverbände oder höheren Kommunalverbände.

Von den Beschäftigten in Kommunalverwaltungen befinden sich 86 Prozent im Status des Arbeitnehmers (früher unterteilt in Angestellte und Arbeiter) und nur 14 Prozent sind Beamte (vgl. Statistisches Bundesamt 2010, Fachserie 14, Reihe 6). Insofern gibt es in der Kommunalverwaltung im Vergleich zum gesamten öffentlichen Dienst relativ wenig Beamte, denn bezogen auf die Gesamtzahlen für den öffentlichen Dienst liegt der Anteil bei 41 Prozent.

Insgesamt gibt es auf kommunaler Ebene eine große Vielfalt von Tätigkeiten, sodass keine typischen Berufe existieren. Neben den für Verwaltungsfragen zuständigen Mitarbeitern findet sich ein fachlich breites Spektrum an Berufen. Zu nennen sind z.B. die technischen Berufe im Bauwesen, im Umweltschutz, in der Ver- und Entsorgung, im Verkehr, in der Gewerbekontrolle, im Vermessungsdienst, des Weiteren Sozialarbeiter und Sozialpädagogen im Sozialdienst, Ärzte und Pflegepersonal im Gesundheitsdienst, Erzieher und Pädagogen in Heimen, Kindergärten und Volkshochschulen, Gärtner und Gartenarbeiter im Grünflächenbereich, künstlerisches Personal in Theatern, Orchestern und Museen, Beschäftigte der Feuerwehr und Beschäftigte im Bibliotheksdienst.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass trotz aller Reformen der letzten Jahre davon auszugehen ist, dass in der Kommunalverwaltung noch immer die klassischen bürokratischen Merkmale der strikten Arbeitsteilung, der hierarchischen Kommunikation und Kontrolle sowie der Aktenmäßigkeit und Professionalität gelten.

## 2.6 Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) oder kommunale Gemeinschaftsarbeit bezeichnet die Kooperation von kommunalen Körperschaften (Gemeinden und Kreise) bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben. Das Ziel ist, die Aufgabenerledigung zweckmäßiger und wirtschaftlicher zu gestalten. Jede Kommune hat ein durch das Grundgesetz (Art. 28) geschütztes Recht, selbstbestimmt über eine Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen zu entscheiden. Den Ländern steht es allerdings zu, Kooperationen zwischen Kommunen durch Landesgesetze festzuschreiben.

Die vom Landesgesetzgeber vorgesehenen Typen der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit sind die Arbeitsgemeinschaft, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung) und der Zweckverband. Relativ jung ist der Einzug der (privatrechtlichen) Anstalt öffentlichen Rechts in die Landesgesetzgebung. Daneben bestehen weitere Möglichkeiten der privatrechtlichen Organisation der Zusammenarbeit in Form einer GmbH, AG oder eines eingetragenen Vereins (e.V.), denen jedoch die Ausübung klassischer öffentlich-rechtlicher Regelungstätigkeiten untersagt ist (Verwaltungsakte, Satzungen). In der Tendenz kann festgehalten werden, dass Aufgaben, die im öffentlichen Interesse erfüllt werden müssen und dafür einer Satzungsbefugnis bedürfen, auch durch eine öffentlich-rechtliche Kooperationsform wahrgenommen werden, während bei den privatwirtschaftlichen Formen Aufgaben mit wirtschaftlichen Interessen überwiegen (vgl. Oebbecke 2007).

Von den öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen sind die Zweckvereinbarung und der Zweckverband die wichtigsten, da die Arbeitsgemeinschaft nur einen informellen fachlichen oder politischen Austausch der administrativen und politischen Funktionsträger ohne eine höhere Verbindlichkeit darstellt. Wegen der relativ niedrigschwelligem Umsetzbarkeit und eines geringen finanziellen Risikos ist die Zweckvereinbarung aktuell die Kooperationsform mit der höchsten Nachfrage. Sie zeichnet aus, dass eine Kommune oder der Kreis kraft eines gemeinsamen Vertrages eine oder mehrere Aufgaben des anderen Vertragspartners bzw. der anderen Vertragspartner (beim Kreis die kreisangehörigen Gemeinden) gegen eine anteilige Kostenerstattung übernimmt, eine zusätzliche Institution (wie beim Zweckverband) allerdings nicht gegründet wird. Die Regelung eines fairen Finanzausgleichs für die Umverteilung der Aufgabenlasten gilt in vielen Verhandlungen als die zentrale Komponente, über die entschieden werden muss.

Die Gründung eines (rechtsfähigen) Zweckverbandes ist wesentlich aufwendiger und fehleranfälliger als die Verabschiedung einer Zweckvereinbarung und hat insofern eine andere Qualität, da die Anzahl teilnehmender Gemeinden im Allgemeinen höher und der betroffene Aufgabenbestand in der Regel umfangreicher ist als bei Zweckvereinbarungen. Klassische Aufgabenfelder für die Erledigung durch Zweckverbände sind die Abfallentsorgung, Schulen, Sparkassen oder die Wasserwirtschaft und damit umfangreiche, personalintensive Aufgabenbereiche der kommunalen Daseinsvorsorge, die von den Kommunen komplett an die neue Körperschaft abgegeben werden. Da bei der Gründung des Zweckverbandes neue Verwaltungsorgane (Verbandsvorstand und -versammlung) geschaffen werden sowie die Option, Verwaltungsakte und Satzungen zu erlassen, von den Mitgliedsgemeinden abgegeben wird, lohnt sich ein Zweckverband nur bei größeren Aufgabenbeständen. Denn den Mitgliedsgemeinden ist es über die Verbandsversammlung zwar möglich, stärker die Politik des Zweckverbandes mitzugestalten, allerdings entstehen dadurch hohe Arbeits- und Zeitkosten. Im Vergleich dazu sind die kommunalen Mitwirkungsmöglichkeiten bei privatrechtlichen Organisationsformen deutlich reduzierter.

Das Interesse an der interkommunalen Zusammenarbeit ist nicht neu, denn in der Praxis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung nimmt sie schon seit vielen Jahrzehnten einen zentralen Stellenwert ein. Mit der Urbanisierung und Industrialisierung Deutschlands, beginnend im 19. Jahrhundert, wurde deutlich, dass selbst die größeren Städte für die effektive und effiziente Bearbeitung vieler öffentlicher Aufgaben oft räumlich zu klein geschnitten sind. Sozioökonomische Verflechtungsräume und administrative Zuständigkeitsräume fielen mehr und mehr auseinander. Das förderte die Überzeugung, dass interkommunale Aufgabenerfüllung sinnvoll ist und eigene regionale Trägerstrukturen geschaffen werden sollten. Historisch waren es vor allem zwei Typen von Aufgaben, die nach neuen überkommunalen Lösungen verlangten. So sollte zum einen die Landes- und Regionalplanung ordnend eingreifen, um der Zunahme von Konflikten aufgrund der rapiden Siedlungsentwicklung zwischen unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen, etwa zwischen Wohnen und Arbeiten sowie Siedlung und Freiraum, entgegenzuwirken. Zum anderen bot der Bereich der technischen Infrastruktur, also des ÖPNV und der Ver- und Entsorgungsleistungen, bei denen die einzelnen Gebietskörperschaften für die optimalen Betriebsgrößen oftmals zu klein waren, neue Möglichkeiten, sodass Verkehrsverbände und Zweckverbände gegründet wurden.

Mit der Gemeindegröße steigt in der Regel auch die Anzahl an IKZ-Beteiligungen, sodass bereits heute mancherorts ein Beteiligungsmanagement für den notwendigen Überblick und die Organisation der Kooperationen notwendig ist. Allerdings haben sich die ursprünglichen Motive zum Aufbau einer Kooperationsgemeinschaft in den vergangenen Jahren verschoben. Galt anfänglich das Interesse einer effizienten Wahrnehmung und Sicherstellung der klassischen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, begründet sich die Motivation heutzutage vermehrt aus

- mangelnder personeller und finanzieller Leistungsfähigkeit einer Kommune,
- demografischen Veränderungen,
- einer erhöhten Erwartung von Bürgern und Wirtschaft an die Qualität kommunaler Leistungen (z. B. Zugänglichkeit, Bearbeitungsgeschwindigkeit),
- Kommunalisierungstendenzen bei den Ländern (Verlagerung von staatlichen Aufgaben auf die kommunale Ebene),
- steigenden fachlichen Anforderungen an die Mitarbeiter,
- der vermehrten Vermittlung betriebswirtschaftlicher Inhalte in der Ausbildung,
- Verflechtungsprozessen von Stadt und Umland durch die Suburbanisierung und
- dem globalen wie nationalen Standortwettbewerb.

Den unterschiedlichen Herausforderungen wird mit einer IKZ-Modelllandschaft, die sich ausdifferenziert, begegnet. Die hohe Variabilität von IKZ führt dazu, dass eine solche auf alle Regionen übertragbar ist. Mittlerweile liegen zumindest gesicherte Erkenntnisse darüber vor, in welchen Aufgabenfeldern welche Formen der Kooperation ihre Funktionsfähigkeit unter Beweis gestellt haben. Zu den häufig zusammengelegten Aufgabenfeldern regionalen Maßstabs gehören Abfallentsorgung, (Ab-)Wasserwirtschaft, Planung Regionalentwicklung/Tourismus und Wirtschaftsförderung. Im kleineren Rahmen finden sich Kooperationen von Bau- und Grünflächenämtern, Volkshoch- und Musikschulen, Gesundheits- und Veterinärämtern und Verwaltungsabteilungen mit ordnungspolitischen Aufgaben, die häufig nur einen sehr begrenzten Teilnehmerkreis erreichen (vgl. Kienbaum 2004). Wie intensiv in einer Region kooperiert werden kann, ist von den örtlichen Bedingungen abhängig. Kooperationen können sich als ineffizient erweisen, wenn die Mitarbeiter zu ihrem Einsatzort wegen eines ungünstigen Raumzuschnitts sehr weite Wegstrecken zurücklegen müssen oder die EDV-Systeme nicht kompatibel zueinander sind. Auch gelten steuer- und vergaberechtliche Vorschriften als eine

entscheidende Komponente, die IKZ verhindern kann. Somit kann nicht der Behauptung gefolgt werden, dass IKZ immer und überall eine gute Lösung für die kommunalen Herausforderungen darstellt.

Auch in der Kommunalpolitik der Länder ist die interkommunale Zusammenarbeit stärker in den Fokus gerückt, da man erkannt hat, dass die Umsetzungsintensität trotz ausreichender Erkenntnisse als unzureichend eingeschätzt wird und die Kommunen mehr Hilfe zur Selbsthilfe benötigen, um ihren Herausforderungen zu begegnen. Gleichzeitig sind die Länder einerseits teilweise finanziell selbst so schlecht aufgestellt, dass sie über keine eigenen Mittel zur Entlastung der Kommunen verfügen, und andererseits über den Umweg IKZ versuchen, eine objektiv notwendige Gebietsreform wegen ihrer hohen politischen Folgekosten aufzuschieben. Aus diesen Gründen engagiert sich die Landespolitik in den vergangenen Jahren besonders in folgenden drei Bereichen (vgl. Seuberlich 2012):

- rechtliche Vereinfachung und Standardisierung (z. B. Erhöhung der vorgesehenen IKZ-Formen im Landesrecht und Möglichkeit, mehr als eine Aufgabe an einen Zweckverband zu übertragen);
- Ausweitung von Beratungs- und Informationsleistungen (z. B. Bereitstellung von Musterverträgen, Erfahrungsberichten und wirtschaftlichen Gutachten sowie Aufklärung zur Prozessgestaltung);
- finanzielle Förderung (z. B. Übernahme von Gutachterkosten, monetäre Finanzhilfe, (Teil-)Schuldenerlass).

Die sehr unterschiedlichen sozioökonomischen und raumstrukturellen Bedingungen in den Regionen eines Bundeslandes machen gesetzlich veranlasste Kooperationen als Pflichtzweckverband oder Pflichtvereinbarung schwierig, weswegen die Länder gegenwärtig noch auf die Selbstbestimmung und den Kooperationswillen der Kommunen bauen. Im Wesentlichen zielen die Unterstützungsleistungen der Länder darauf, die Startkosten zu minimieren sowie die Aufmerksamkeit gegenüber den Möglichkeiten von Kooperationen zu wecken. Letzteres wird beispielsweise dadurch erreicht, dass bei aufsichtsrechtlichen Verfahren zur Haushaltsaufstellung (Nothaushaltsrecht) den Kommunen entsprechende Empfehlungen für eine Sondierung von Kooperationsmöglichkeiten gegeben werden. Eine zunehmend wichtige Rolle spielen die in einigen Ländern installierten Finanzierungshilfen, die jedoch nicht nach dem Gießkannenprinzip, sondern anhand eines Kriterienkatalogs – Kriterien können beispielsweise Innovationsgehalt, Nachhaltigkeit oder Anzahl involvierter Partner sein – vergeben werden. Aus Effizienzgesichtspunkten sind die Landkreise und kreisfreien Städte potenziell in der Lage, personalintensive und fachspezifische Aufgabenbereiche zu verlagern und damit in erheb-

lichem Maß Skalenerträge zu generieren. In ländlichen und schrumpfenden Regionen sind dagegen administrative Unterauslastungen und niedrige Fallzahlen ein zentrales Thema sowie der Umgang mit Spezialfällen, für die im Mitarbeiterstab nicht die notwendige Fachkompetenz und Erfahrung vorgehalten werden kann.

Trotz der zwischenzeitlich zahlreichen Erfahrungswerte und der Hilfen durch das Land bleibt die Einrichtung interkommunaler Zusammenarbeit für jede Kommune ein anspruchsvolles Unterfangen (vgl. Kiepe 2010; Bogumil 2003). Den Vorteilen der interkommunalen Zusammenarbeit werden in der öffentlichen Diskussion häufig offenkundige Nachteile wie Bürgerferne und Steuerungsverluste gegenübergestellt. Inwieweit diese Effekte tatsächlich einen nachteiligen Einfluss auf die Kommunalpolitik haben, muss differenziert betrachtet werden. Nicht jeder Aufgabenbereich verfügt über Bürgerkontakt und muss zügig zu erreichen sein. Dennoch ist es wichtig, bei Kooperationsvorhaben solche Themen grundsätzlich anzusprechen. Denn je sensibler der angepeilte Aufgabenbereich ist, d. h., je stärker die Lebenswelt der Bürger und das kulturelle Selbstverständnis der Politiker betroffen ist, desto größer sind für gewöhnlich der Widerstand und die Überzeugungskosten. Auch wenn das Gefühl bei den Politikern aufkommt, durch eine Kooperation werde das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung untergraben, wie es z. B. bei freiwilligen Aufgaben der Fall ist, ist mit einer schärferen Abwehrhaltung zu rechnen. Als weiterer Nachteil wird die schwierige Prognostizierbarkeit des Erfolgs einer Kooperation genannt. Unvoreilhaftige Regelungen und Strukturen, die mit der Kooperation geschaffen wurden, lassen sich im Nachhinein nur umständlich ändern. Eine mögliche Abhilfe für eine solche Problemstellung sind zeitlich befristete Kooperationsprojekte, die eine feste Evaluation zum Vertragsende vorsehen.

Neben einer transparenten und integrativen Kommunikation gehören folgende Aspekte zu einer erfolgreichen politischen Strategie: effizientes Zeit- und Projektmanagement, Entrepreneurship (Unternehmergeist) des Verwaltungsvorstands, ein fairer Interessen- und Finanzausgleich sowie die Mitnahme möglichst aller relevanten Akteure. Zusätzlich nennt die Literatur weitere Kontextfaktoren, die Kooperationsbemühungen positiv beeinflussen können (vgl. Klemme 2002), dennoch ist dieses Feld theoretisch und empirisch zumindest für den deutschen Fall noch sehr unerschlossen (vgl. Oebbecke 2007; Hornych u. a. 2011). Praxisorientierte Handlungsanweisungen für die Umsetzung von IKZ sind aber nach breiter Meinung in ausreichender Anzahl und guter Qualität verfügbar (vgl. z. B. Hollbach-Grömig u. a. 2005b; Frick/Hokkeler 2008).

## 2.7 Privatisierung und Public Private Partnership

In der kommunalen Aufgabenwahrnehmung existiert insbesondere in den Politikfeldern der kommunalen Daseinsvorsorge<sup>20</sup> ein breites Spektrum an verschiedenen Formen der Aufgabenerledigung, d. h., es besteht eine institutionelle Wahlmöglichkeit. Rückblickend auf die letzten 150 Jahre unterlagen die Organisationsformen der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge einem ständigen Wandel. Die Aufgaben werden sowohl von dem eigenen Verwaltungsapparat und dessen Eigenbetriebe wahrgenommen als auch von kommunaleigenen Unternehmen oder Gesellschaften des privaten Rechts oder von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen.

Privatisierung ist ein Prozess, als dessen Resultat Aufgaben, die vormals allein durch die öffentlich-rechtliche Hand ausgeführt wurden, nun unter Einbezug privatwirtschaftlicher Akteure erledigt werden. Privatisierung bezeichnet darüber hinaus auch den Prozess, in dem ein staatliches Rechtsregime in eine privatwirtschaftliche Rechtsform übergeht, jedoch weiterhin im Besitz der Kommunen bleibt. Zu unterscheiden ist zwischen drei Formen der Privatisierung: formale und materielle Organisationsprivatisierung sowie die funktionale Privatisierung (vgl. Burgi 2006, S. 269–284):

- Unter formaler Organisationsprivatisierung ist die Überführung ehemals administrativer Einheiten in eine eigenständige privatrechtliche Organisationsform wie z. B. Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaften zu verstehen. Ein Beispiel hierfür sind kommunale Krankenhäuser. Die jeweiligen Städte und Gemeinden bleiben dabei (Mit-)Eigentümer und die Aufgaben bleiben in kommunaler Verantwortung. Motive für einen Organisationswechsel in eine privatrechtsförmig organisierte, verselbstständigte Verwaltung sind häufig die erweiterten Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Personalverwaltung, der Haushaltsführung und der Besteuerung.
- Bei materiellen Organisationsprivatisierungen bzw. Aufgabenprivatisierungen handelt es sich um den völligen Rückzug des Staats (sprich der Kommune) aus der Erfüllungsverantwortung. Der Staat zieht sich aus der Aufgabenerledigung zurück – die Aufgabe liegt allerdings weiterhin im öffentlichen Interesse. Im Rahmen der Aufgabenprivatisierung obliegt dem Staat weiterhin die Gewährleistungsverantwortung. Ein Beispiel für diese Form der Privatisierung ist die Energieversorgung.
- Die funktionale Privatisierung, die auch als Erfüllungsprivatisierung bezeichnet wird, ist dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht auf die Organisationsstruktur, sondern auf die Verantwortungsstruktur ein-

wirkt. Teilbereiche der betroffenen kommunalen Aufgaben werden meistens für einen begrenzten Zeitraum aus der Erfüllungsverantwortung herausgelöst und an private Dritte vergeben. Der Private übernimmt dann die Leistungsverantwortung für den abgesteckten Bereich und wird häufig auch als »Verwaltungshelfer« bezeichnet. Funktionale Privatisierung findet sich z. B. im Rahmen der Stadtreinigung, wenn befristet Aufträge für klar definierte Aufgabenbereiche an private Firmen vergeben werden.

Neben Privatisierungen (zum empirischen Verbreitungsgrad und den Auswirkungen auf kommunale Entscheidungsprozesse vgl. Kapitel 4.2) finden sich auf kommunaler Ebene auch zahlreiche Public Private Partnerships (PPP)<sup>21</sup>. Unter PPP sind ganz allgemein Kooperationen des öffentlichen Sektors mit dem privaten Sektor zur Erstellung bestimmter Leistungen zu verstehen, die durchaus unterschiedliche Handlungslogiken in einer gemeinsamen Zielperspektive vereinen (vgl. Sack 2003, S. 5; Sack 2005). Gegenüber anderen Formen der Gemeinschaftsarbeit zeichnen sich PPP durch Langfristigkeit und vertragsförmige Ausgestaltung aus. Kennzeichnend sind eine Arbeits- und Risikoteilung zwischen den privaten und öffentlichen Akteuren, die trotz unterschiedlicher Interessen und Handlungslogiken auf gemeinsame Ziele ausgerichtet sein sollen (Koproduktion). Grundlegend können organisatorische von vertraglichen PPP unterschieden werden:

- Organisatorische PPP stellen gemischtwirtschaftliche Unternehmen unter öffentlicher und privater Beteiligung dar. Wesentliche Spielregeln werden in den Gesellschafterverträgen geregelt und sind auf Dauer ausgelegt. Die häufigste Verbreitung organisatorischer PPP findet sich in der Ver- und Entsorgung, im Wohnungs- und Städtebau sowie in der Stadtentwicklung. Vertragliche PPP finden sich am häufigsten in den Bereichen öffentlicher Hochbau, Verkehrsinfrastruktur, Datenverarbeitung und sog. Hightechprojekte (vgl. Difu 2005).
- Vertragliche PPP stellen demgegenüber langfristige vertragliche Vereinbarungen zur Realisierung bestimmter zeitlich abgrenzbarer Projekte dar. Dazu zählen insbesondere Konzessions-, Betreiber- und Betreiberfondsmodelle. Der private Partner übernimmt hier den Betrieb, häufig auch Planung, Bau, Erhaltung und Finanzierung, von Projektvorhaben der öffentlichen Hand.

Primärer Beweggrund für die Initiierung von PPP sind Kosteneinsparungen. Die zeitliche Streckung von Finanzierungszeiträumen über den üblichen Haushaltsturnus hinaus ist ein wesentliches Element von vielen PPP-Verträgen und macht sie zweitens zu kreditähnlichen Instrumenten.

Drittens wird die Nutzung privaten Know-hows sowie personeller und strategischer Ressourcen für öffentliche Zwecke als Motiv gesehen. Zudem bietet die private Rechtsform größere Flexibilität hinsichtlich Beschaffung, Personalrecht und Haushaltsführung und soll so nicht zuletzt eine beschleunigte Realisierung und höhere Effizienz der Projekte fördern.

Den erhofften Vorteilen steht eine Reihe möglicher Nachteile gegenüber: Langfristige Laufzeiten von Verträgen sind mit hohen Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen verbunden. Die langfristige Bindung der öffentlichen Hand an private Akteure schafft Abhängigkeiten und kann öffentliche Haushaltsdefizite verschleiern. Häufig entstehen Transparenzverluste und Steuerungsprobleme, die den Einfluss des öffentlichen Partners einschränken und zu einem demokratietheoretisch problematischen Kontroll- und Legitimationsverlust führen können. Den erhofften Kostenersparnissen stehen zudem Transaktionskosten gegenüber.

Die Verbreitung von PPP hängt mit einer Vielzahl von Entwicklungen zusammen. Zum einen sind Ökonomisierungstendenzen in der Kommunalverwaltung zu nennen. Zum anderen liegt dies auch daran, dass neben der bürokratischen Hierarchie die Steuerung durch Kooperation, Partizipation und Wettbewerb verstärkt als legitim und problemangemessen angesehen wird. Zwar sind öffentlich-private Partnerschaften keine neue Erscheinung – erinnert sei an Beispiele aus den 1980er-Jahren im Bereich der Stadtentwicklung wie den Media-Park in Köln, das Projekt Neue Mitte Oberhausen und den Wiederaufbau der Kasseler Unterstadt, im Entsorgungssektor die Dortmunder EntsorgungsGmbH oder im Verkehrsbereich das Güterverkehrszentrum Bremen –, aber es wird von einer deutlichen quantitativen Zunahme derartiger Ansätze ausgegangen (vgl. Gerstberger 1999; Grabow 2005). In den 1990er-Jahren sind PPP zudem durch verschiedene öffentliche Programme und Vorgaben auf europäischer, nationalstaatlicher und regionaler Ebene gefördert worden. Erinnert sei z. B. an den Wettbewerb »Lernende Regionen«, das Bundesprogramm »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« oder die PPP-Initiative des Landes NRW.

## 2.8 Kommunalsysteme im internationalen Vergleich

Zum Vergleich von Kommunalsystemen wird in der Regel auf vier verschiedene Dimensionen zurückgegriffen (vgl. Wollmann 2008; Kuhlmann 2010b; Kuhlmann/Wollmann 2012). Das funktionale Profil umfasst

den Umfang und die Wichtigkeit der Kompetenzen, die von den lokalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden, und zwar in Bezug auf die Art und Weise der Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und Staat (Trenn- und Mischsysteme). Unter dem territorialen Profil wird der gebietliche Zuschnitt der Gemeindeebene verstanden (nord- und südeuropäisches System). Das politische Profil thematisiert die Ausgestaltung der lokalen Demokratie, also das Verhältnis zwischen Kommunalvertretung und Kommunalverwaltung sowie den Wahlmodus des Verwaltungschefs. Zu guter Letzt beschreibt das administrative Profil die Merkmale der Binnenstrukturen von Kommunalverwaltungen. Im Folgenden wollen wir kurz einige kontinentaleuropäische Länder anhand dieser Dimensionen vergleichen (vgl. hierzu und im Folgenden ausführlich Kuhlmann/Wollmann 2012).

Bezogen auf das funktionale Profil können die Systeme kommunaler Selbstverwaltung in Europa danach unterschieden werden, ob staatliche Behörden und kommunale Selbstverwaltung ihre Aufgaben jeweils getrennt und weitgehend unabhängig voneinander ausführen oder ob die Ebenen stark interagieren und es zur Durchmischung staatlicher und kommunaler Aufgaben kommt (vgl. Bennet 1989). Bei einer getrennten Aufgabenwahrnehmung gibt es auf kommunaler Ebene keine Differenzierung zwischen übertragenen staatlichen und eigenen Selbstverwaltungsaufgaben (vgl. Wollmann 2008, S. 259 ff.). Für die kontinentaleuropäischen Länder sind eher »Mischsysteme« kennzeichnend, in Schweden und England Trennsysteme. Neben der Unterscheidung zwischen Trenn- und Mischsystemen sind Umfang und Inhalte kommunaler Tätigkeit und das Ausmaß lokaler Autonomie zu berücksichtigen. Funktional starke Kommunalsysteme (Deutschland, Schweden, traditionell auch Großbritannien) weisen eher eine Orientierung am Territorialprinzip administrativer Kompetenzverteilung auf (sog. Gebietsorganisationsmodell; vgl. Wollmann 2004). Dagegen ist für die funktional schwachen Kommunalsysteme eher eine Ausrichtung am Funktionalprinzip (Aufgabenorganisationsmodell) charakteristisch. Im Gebietsorganisationsmodell existiert eine horizontale, gebietsbezogene Verwaltungsorganisation, in der die Kommune als territoriale Einheit alle auf dieser Ebene anfallenden Aufgaben bündelt und in eigener politischer Verantwortlichkeit erfüllt. Im Aufgabenorganisationsmodell gibt es eine vertikale, funktionsbezogene Verwaltungsorganisation, in der für abgrenzbare Fachaufgaben jeweils ein spartenhaft ausgerichteter Behördenapparat von der (zentral)staatlichen bis auf die lokale Ebene existiert und die politische Verantwortlichkeit außerhalb der Kommune liegt (vgl. Wagener 1976; Benz 2002; Bogumil/Jann 2009, S. 87).

Beim territorialen Profil kann grob zwischen dem nord- und dem südeuropäischen Modell unterschieden werden. Letzteres ist durch eine kleinteilige Gemeindestruktur, viele Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl und den Verzicht auf Gebietsreformen gekennzeichnet (Frankreich, Spanien, Italien, Portugal, Griechenland). Das nordeuropäische Modell verfügt über wenige großflächige Einheitsgemeinden mit hohen Einwohnerzahlen (Großbritannien, Skandinavien). Die kontinentaleuropäisch-föderal geprägten Länder sind dagegen überwiegend dem »südeuropäischen Kommunaltypus« (Schweiz; Österreich; in Deutschland: Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern, Schleswig-Holstein, Teile Ostdeutschlands) zuzuordnen, während nur einige Teile Deutschlands dem nordeuropäischen Gebietstypus entsprechen (NRW, Hessen).

Beim politischen Profil lassen sich Kommunalsysteme mit überwiegend repräsentativ-demokratischer Ausgestaltung – traditionell Großbritannien, Schweden, Deutschland bis 1990, Frankreich – von Kommunalsystemen mit Elementen direkter Demokratie unterscheiden. Instrumente direkter Demokratie gibt es in der Schweiz, in Deutschland seit 1990, Ungarn, Italien, Österreich, Finnland und Tschechien (Kuhlmann/Wollmann 2012). Kriterium dafür, ob ein monistisches oder dualistisches System vorliegt, ist die Stärke der Verwaltungsspitze (vgl. Wollmann 2004, S. 151 f.). In monistischen Systemen sind die Kommunalvertretungen stärker, während in dualistischen Systemen die Verwaltungschefs über nicht unerhebliche Kompetenzen verfügen, die durch ihre Direktwahl noch gestärkt werden (Deutschland, Italien, Ungarn).

Das administrative Profil von Kommunen umfasst die internen Organisationsstrukturen öffentlicher Verwaltung. Hier werden Verwaltungssysteme in der Regel danach unterschieden, ob sie stärker oder schwächer dem Idealtyp einer weberianischen<sup>22</sup> Verwaltung entsprechen. Dabei geht es um den Hierarchisierungsgrad, das Ausmaß an Arbeitsteilung, formale Regelanwendung und Verfahrensgerechtigkeit im Verwaltungsvollzug sowie um Professionalität und politische Neutralität des Verwaltungspersonals.

Insgesamt sind das funktionale und das territoriale Profil die entscheidenden Kriterien beim Vergleich von Kommunalsystemen. Das politische und das administrative Profil werden nicht immer berücksichtigt. Neben den vorgestellten Kriterien für den Vergleich von Kommunalsystemen wird des Weiteren auch der verfassungsmäßige Status der kommunalen Selbstverwaltung (Verfassungsgarantie) aufgegriffen. Allerdings kann die reale funktionale Stärke und Autonomie der Kommunen erheblich von ihrem verfassungsmäßigen Status abweichen, wenn man z. B. Frank-

reich und England miteinander vergleicht. Insgesamt existieren daher verschiedenste Typologien zum Vergleich von Kommunalsystemen. Hier wird zusammenfassend auf eine Typologie von Kuhlmann (in Anlehnung an eine frühere Typologie von Hesse/Sharpe) zurückgegriffen, die den verfassungsrechtlichen Status, das Funktional- und das Territorialprofil berücksichtigt.

Tab. 17: Typen von Lokalsystemen

Vergleichsmerkmal	North Middle European Group	Franco Group	Anglo Group
Verfassungsstatus	hoch	hoch	gering
staatliche Kontrolle	gering/mittel	hoch	gering
funktionale Stärke	hoch	gering	hoch
Handlungsspielraum	hoch/mittel	mittel	hoch
politische Stärke	hoch	hoch	gering
Länderzuordnung	Core-Group: N, S, DK Sub-Group: A, CH, D, NL	F, I, B, E, P, GR	UK, IRE

N = Norwegen, S = Schweden, DK = Dänemark, A = Österreich, CH = Schweiz, D = Deutschland, NL = Niederlande, F = Frankreich, I = Italien, B = Belgien, E = Spanien, P = Portugal, GR = Griechenland, UK = Großbritannien und Nordirland, IRE = Irland

Quelle: Kuhlmann 2010b

Bezogen auf vier ausgewählte Länder (Deutschland, Schweden, Frankreich und England) dieser Dreiertypologie kommt Wollmann in einer umfassenden Vergleichsstudie unter Einbeziehung aktueller Reformmaßnahmen sogar zu einem zusammenfassenden Ranking der Kommunalsysteme (nach Wollmann 2008, S. 294).

Für ihn ist das Kommunalsystem in Schweden das im Vergleich stärkste Kommunalsystem, gefolgt von den Systemen in Deutschland, Frankreich und England. Mit dieser Bewertung greift Wollmann eine Tradition auf, in der lange Zeit die Stellung der deutschen Kommunen im Föderalstaat aufgrund des breiten Aufgabenprofils und der Selbstverwaltungsgarantie im Grundgesetz im internationalen Vergleich als vorbildlich angesehen wurde. Ihnen wurden die stärkste Autonomie und die größten Handlungsspielräume im internationalen Vergleich bescheinigt (vgl. z. B. Page 1992). Zu bedenken ist allerdings, dass bereits Mitte der 1990er-Jahre die deutschen Kommunen im europäischen Vergleich hinsichtlich der lokalen Handlungsspielräume ins Mittelfeld zurückfielen, wenn man nicht nur die

formalen Kompetenzen, sondern auch die Haushaltsspielräume berücksichtigt (vgl. Vetter/Holtkamp 2008).

Tab. 18: Ranking von Kommunalsystemen

Länder	Territorialprofil	politisches Profil	funktionales Profil	organisatorisch-personales Profil	kommunal-finanzielles Profil	Ranking
Schweden	stark	stark	stark	stark	sehr stark	(1)
Deutschland	teils stark <sup>a)</sup> teils schwach <sup>b)</sup>	sehr stark	stark bis mittel	starkt	mittel	(2)
Frankreich	schwach <sup>c)</sup>	mittel	mittel	mittel	stark	(3)
Großbritannien	mittel <sup>d)</sup>	mittel	mittel	stark	schwach	(4)

a) Bundesländer mit (großen) Einheitsgemeinden, z. B. Nordrhein-Westfalen

b) Bundesländer mit (kleinen) Gemeinden plus Verwaltungsgemeinschaften usw.

c) Vielzahl kleiner und kleinster Gemeinden (*undersized*) plus Kommunalverbände (*Intercommunalité*)

d) Übergroße (*oversized*) untere kommunale Einheiten (*districts*)

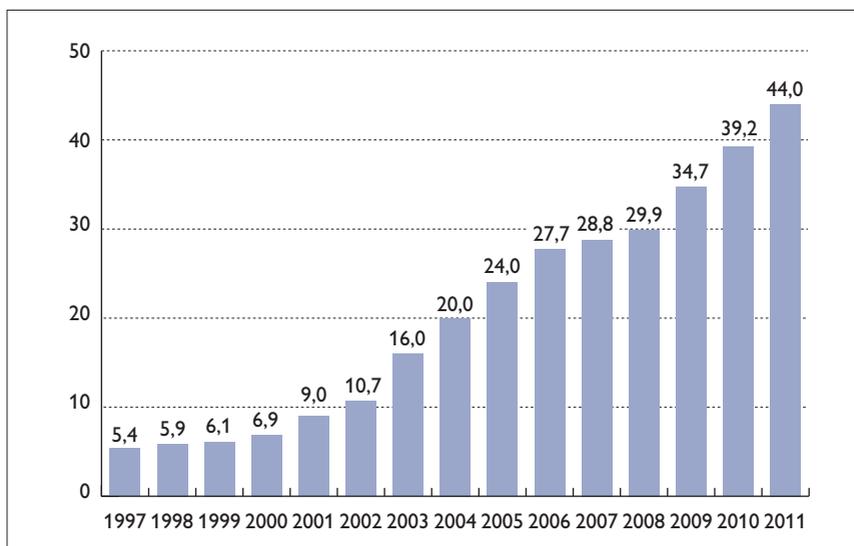
Quelle: Wollmann 2008, S. 294

## 3 Sozioökonomische Herausforderungen der Kommunalpolitik

### 3.1 Haushaltskrise

Seit vielen Jahren befinden sich viele Kommunen in Deutschland in einer tief greifenden Haushaltskrise. Die dauerhafte Abdeckung der Fehlbeiträge im Verwaltungshaushalt durch Kassenkredite<sup>23</sup> wurde schon vor der Finanzkrise zu einem kommunalen Massenphänomen (vgl. Holtkamp 2012a). In vierzehn Jahren bis zum Jahr 2011 haben sich die Kassenkredite der deutschen Kommunen auf insgesamt 44 Mrd. verneunfacht.

Abb. 7: Entwicklung der Kassenkredite in deutschen Kommunen (in Mrd. Euro)



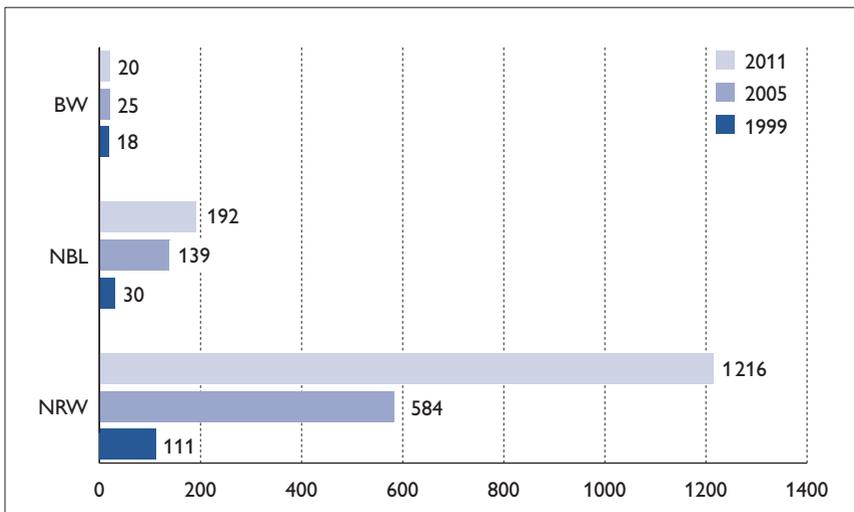
Quelle: Holtkamp 2012b, S. 154, aktualisiert nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

Diese extreme Entwicklung der Kassenkredite gilt als das größte Problem in der kommunalen Haushaltspolitik (vgl. Anton/Diemert 2010; Holtkamp 2012a). Allerdings sind nicht alle Kommunen gleichermaßen

von der Haushaltskrise betroffen. Denn einigen Kommunen gelingt es auch in Zeiten ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung, ihre Etats ohne Neuverschuldung auszugleichen. Es besteht also trotz der im Durchschnitt steigenden Verschuldung eine erhebliche Varianz der Haushaltssituation der Kommunen in Deutschland.

So sind von der kommunalen Haushaltskrise nicht alle Bundesländer im gleichen Maß betroffen. Während in NRW die Finanzierung der Kommunen über Kassenkredite ein Massenphänomen schon vor dem Einsetzen der Finanzkrise war, hatten die Kommunen in einigen anderen Bundesländern kaum gravierende Haushaltsprobleme. Die Verteilung der kommunalen Kassenkredite pro Einwohner verdeutlicht, dass die baden-württembergischen Kommunen durchschnittlich keine gravierenden Haushaltsprobleme haben. Selbst die Gemeinden in den ostdeutschen Bundesländern haben durchschnittlich noch relativ niedrige Kassenkredite zu verzeichnen. Sehr problematisch ist die kommunale Haushaltslage durchschnittlich insbesondere in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, wobei sich die Kassenkredite in Rheinland-Pfalz fast ausschließlich auf die wenigen kreisfreien Städte konzentrieren (vgl. Holtkamp 2012a, S. 14).

**Abb. 8: Kassenkredite der Kommunen pro Einwohner im Bundesländervergleich (in Euro)**

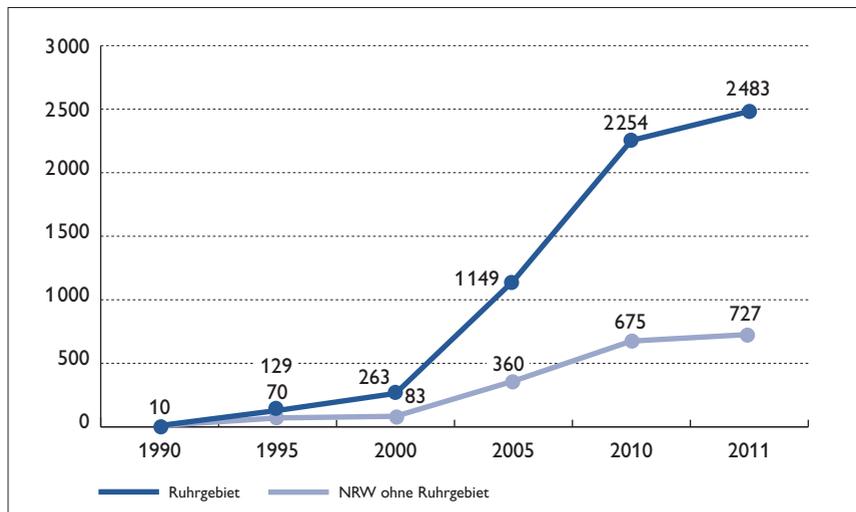


NBL = neue Bundesländer, BW = Baden-Württemberg

Quelle: eigene Darstellung

In NRW fallen mittlerweile circa die Hälfte aller Kassenkredite in den deutschen Kommunen an. Von den bundesweiten 39,2 Mrd. Euro Kassenkredite Ende 2010 entfallen fast 20 Mrd. Euro auf Kommunen in NRW, allerdings mit recht unterschiedlicher Verteilung (vgl. *Abbildung 9*).

**Abb. 9: Entwicklung der Kassenkredite je Einwohner im Ruhrgebiet und in NRW ohne Ruhrgebiet (in Euro)**



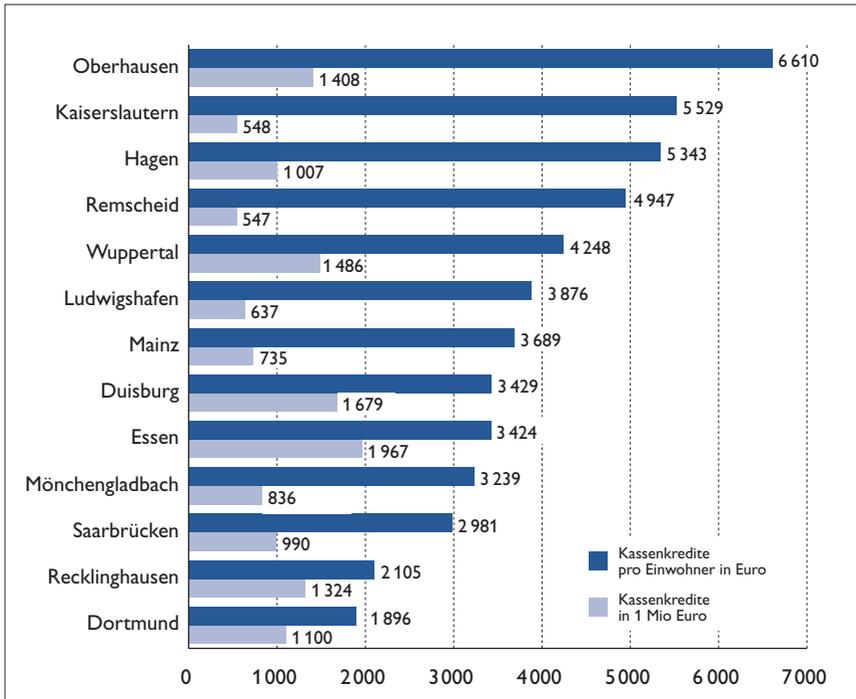
Quelle: Holtkamp 2012a, aktualisiert nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

Die Finanzsituation in den deutschen Kommunen ist also sowohl im Bundesländervergleich als auch in den Bundesländern selbst (sehr) heterogen. Deutlich wird dies auch, wenn man sich bundesweit die Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten anschaut (vgl. *Abbildung 10*).

Anders als auf Bundes- und Landesebene führt die zunehmende Verschuldung zu starken Eingriffen der Aufsichtsbehörden und damit zu einem ungleich höheren und stetig steigenden Konsolidierungsdruck. In Nordrhein-Westfalen, das für viele Bundesländer als Vorbild fungierte, werden vorwiegend zwei Sanktionsstufen der Kommunalaufsicht angewendet (vgl. differenziert nach Bundesländern Geißler 2009). Kann der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen werden, verstößt die Kommune gegen das in den Kommunalverfassungen verankerte Gebot des Haushaltsausgleichs und muss in NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. In diesem Haushaltssicherungskonzept ist verpflichtend der Zeitraum fest-

zulegen, innerhalb dessen der Ausgleich des Verwaltungshaushalts wiedererlangt wird und die Kassenkredite abgebaut sind.

Abb. 10: Kommunen in Deutschland mit den höchsten Kassenkrediten

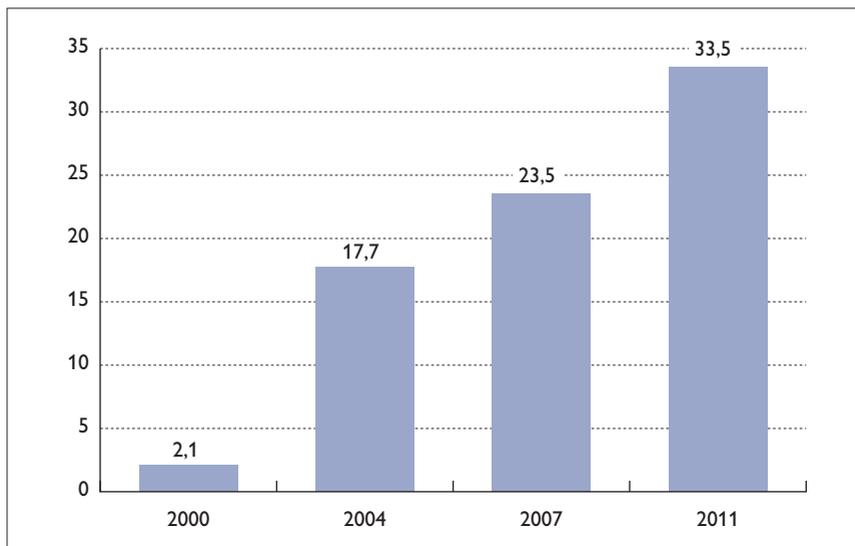


Quelle: eigene Darstellung aller Kommunen mit mehr als 500 Mio. Euro Kassenkrediten im Jahr 2010 nach BBSR 2011

Die Aufsichtsbehörde kann darüber hinaus das Haushaltssicherungskonzept in Nordrhein-Westfalen nicht genehmigen. Damit fallen die Gemeinden mit nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept ganzjährig unter die Bestimmungen zur vorläufigen Haushaltsführung (das sog. Nothaushaltsrecht). In dieser Situation kann die Kommune z. B. nur einen Bruchteil der langfristigen Investitionskredite des Vorjahres aufnehmen, um notwendige Investitionsmaßnahmen durchzuführen. Zugleich dürfen auch keine neuen freiwilligen Aufgaben in den Haushalt einfließen. Beförderungen und Neueinstellungen in der Verwaltung unterliegen strengeren Restriktionen. Das Haushaltssicherungskonzept wurde anfangs in der Regel nicht

genehmigt, wenn in der Prognose für die nächsten fünf Jahre nicht nachgewiesen werden konnte, dass der Fehlbetrag und weitgehend auch die Kassenkredite auf null gefahren werden. Unterlagen 2001 in NRW nur 2,1 Prozent der Kommunen dem strengen Nothaushaltsrecht, sind es 2011 bereits 33,5 Prozent. Damit wird das Nothaushaltsrecht zum Normalfall, unter dem die Kommunen nur noch Ausgaben leisten können, zu denen sie gesetzlich verpflichtet oder die unaufschiebbar sind.

**Abb. 11: Nothaushaltskommunen in NRW (in Prozent)**



Quelle: eigene Darstellung

Bezüglich der Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite hat sich die kommunalwissenschaftliche Forschung lange Zeit fast ausschließlich mit den exogenen Faktoren (sozioökonomische Rahmenbedingungen und institutionelle Faktoren) beschäftigt und vielfältige Zusammenhänge entdeckt. Allerdings weiß man mittlerweile, dass auch endogenen Faktoren eine Erklärungskraft zukommt. Die kommunale Finanzsituation ist damit das Resultat eines komplexen Zusammenspiels aus exogenen Rahmenbedingungen mit endogenen Voraussetzungen und Entscheidungen innerhalb einer Gemeinde. Genaue Aufschlüsselungen über die jeweiligen Anteile gibt es bisher nicht. Fasst man die bisherigen Forschungen zu den Ursachen für die Entwicklung der Haushaltsdefizite der Kommunen

zusammen, so lassen sich drei zentrale Erklärungskategorien ausmachen: sozioökonomische, institutionelle und akteursbezogene Faktoren.

**Tab. 19: Potenzielle Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite**

sozioökonomische Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wirtschaftsstrukturelle Ursachen (v. a. konjunkturelle Entwicklung, Zinsentwicklung, Branchen- und Betriebsgrößenstruktur sowie Ertragslage der ortsansässigen Unternehmen)</li> <li>• bevölkerungs- und sozialstrukturelle Ursachen (v. a. Einkommensniveau, Transferempfängerquote, demografische Struktur und Entwicklung)</li> <li>• siedlungs- und raumstrukturelle Ursachen (v. a. Einwohnerzahl, Verdichtungs- und Zentralitätsgrad)</li> </ul>
institutionelle Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanz- und Aufgabenausstattung der Kommunen durch die Bundesländer</li> <li>• rechtliche Ausgestaltung der Haushaltsnotlagenregime durch die Bundesländer</li> <li>• Kommunalverfassung (Kompetenzzuweisungen an »Steuerungspolitiker« und Vetospieler)</li> <li>• Wandel in der Haushaltssystematik (doppische Buchführung)</li> </ul>
aktorsbezogene Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parteiendifferenz</li> <li>• lokaler Demokratietyp (konkordanz- oder konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster)</li> <li>• Verhältnis Bürgermeister/Rat (Kohabitation, unklare Mehrheiten, viele Koalitionspartner als Vetospieler; Unterstützungskoalitionen des Bürgermeisters im Kommunalparlament etc.)</li> <li>• Handhabung der Haushaltsnotlagenregime durch Kommunalaufsicht</li> </ul>

Quelle: Bogumil u. a. 2011

Die Wirtschaftskraft, sozioökonomische Rahmenbedingungen wie die Gemeindegröße und konjunkturelle Entwicklungen eines Landes wie auch einer kommunalen Gebietskörperschaft stellen einen bedeutenden Kontextfaktor für die Situation der kommunalen Haushalte dar. Die stark mit der Konjunktur variierenden Einnahmen aus der Gewerbesteuer und Einkommensteuer bestimmen maßgeblich die Haushalte der Kommunen. Westdeutsche Kommunen sind hiervon jedoch in stärkerem Maß betroffen als die ostdeutschen, weil letztere stärker von staatlichen Finanzzuweisungen profitieren und damit eine auf lange Sicht konstantere Einnahmesitua-

tion aufweisen. Sozialstrukturelle Faktoren wie der Anteil an Beziehern von Sozialleistungen oder die demografische Entwicklung der Bevölkerung bestimmen im Gegenzug stark die Höhe der nicht steuerbaren Ausgaben. Als dritte Determinante treten siedlungs- und raumstrukturelle Faktoren hinzu. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Wahrscheinlichkeit sozioökonomisch-raumstrukturell bedingter Haushaltsdefizite und – in der Folge dauerhaft unausgeglichener Haushalte – von Kassenkreditschulden dort besonders hoch ist, wo geringe Wirtschaftskraft, umfangreiche Sozialbelastung, negative Einwohnerentwicklung und hoher Zentralitäts- sowie Verdichtungsgrad zusammenfallen.

Den institutionellen Erklärungsfaktoren sind die systemisch beeinflussbaren Determinanten Kommunalverfassungsrecht, Finanzausstattung durch kommunalen Finanzausgleich und Landeszuweisungen, Kommunalaufsicht sowie die in den Kommunalverfassungen variierenden Haushaltsnotlagenregime zuzuordnen. Kommunalverfassungen bestimmen den Aufgabenumfang der Kommunen durch Zuweisung von Aufgaben und regeln mittels Gemeindeordnung die Kompetenzverteilung zwischen Bürgermeister, Rat und Verwaltung sowie die Größe des Rates (vgl. Kapitel 2.4). Die Handlungsspielräume der kommunalen Ebene werden zudem durch die Ausgestaltung und Höhe von Landeszuweisungen und kommunalem Finanzausgleich mitbestimmt. Die kommunalen Finanzausgleichssysteme können in erheblichem Maß die Handlungsspielräume kommunaler Akteure erweitern. Die Ausübung der Kommunalaufsicht und das Haushaltsnotlagenregime variieren beträchtlich zwischen den Ländern – sowohl hinsichtlich der eingesetzten Instrumente, des Zeitpunktes der Intervention und möglicher Sanktionen. Je früher und je restriktiver die Kommunalaufsicht vorgeht, desto stärker sollten die Anreize zur Begrenzung des Haushaltsdefizits sein.

Bei den akteursbezogenen Erklärungsfaktoren stehen der lokale Demokratieotyp, die Rat-Bürgermeister-Konstellation und der Bürgermeister im Mittelpunkt des Interesses. Konkordanz- oder konkurrenzdemokratische Akteurskonstellationen können eine bedeutende Rolle bei der Erklärung von Haushaltsdefiziten spielen (vgl. Kapitel 5). Unsere These ist, dass die kommunale Konkordanzdemokratie zu geringeren Haushaltsproblemen führt als die Konkurrenzdemokratie (vgl. Holtkamp 2007b; 2012b). Allerdings sind hier insbesondere die persönlichen Konsolidierungspräferenzen der Bürgermeister zu berücksichtigen. Nicht nur die rechtlichen Kompetenzen des Kämmerers und Bürgermeisters, sondern auch das Amtsverständnis und »das persönliche Bekenntnis zur Konsolidierung« sind wichtig, wie auch die vergleichende Staatstätigkeitsforschung zeigt (Wagschal 2006,

S. 189). Für die kommunale Ebene konnte belegt werden, wie wichtig die starke Kooperation von Bürgermeister und Kämmerer als Steuerungs- und Politiker für die Haushaltskonsolidierung ist (vgl. Gitschier 1997).

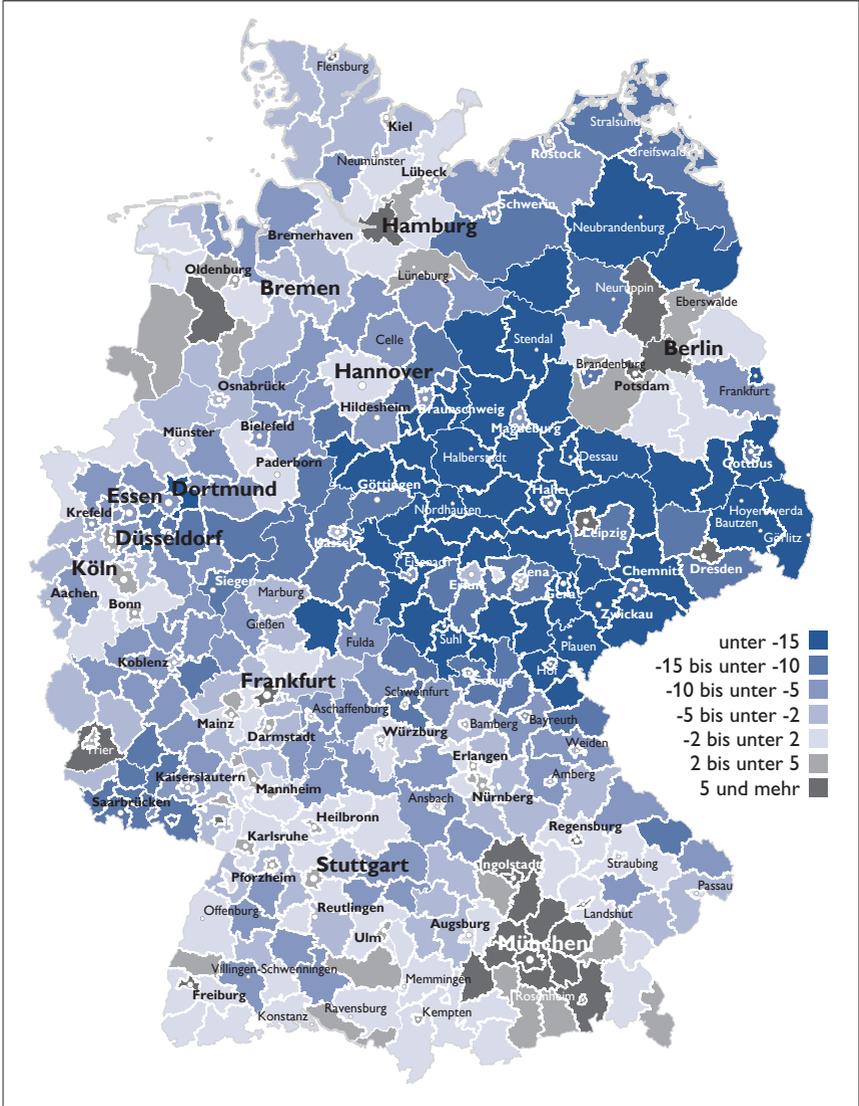
## 3.2 Demografischer Wandel

Die Folgen des demografischen Wandels werden vielfältig thematisiert. Vor allem Prozesse der Alterung durch die in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegene Lebenserwartung und den generellen Rückgang der Bevölkerung durch sinkende Geburtenraten<sup>24</sup> stehen dabei im Vordergrund. Allerdings wirkt sich der demografische Wandel regional sehr unterschiedlich aus. Während für einige Kommunen auch heute noch Bevölkerungswachstum charakteristisch ist, ist für andere Kommunen schon lange Schrumpfung kennzeichnend. Insbesondere Kommunen in Ostdeutschland, aber auch in einigen Teilen Westdeutschlands wie z. B. dem Ruhrgebiet, sind von Bevölkerungsschrumpfung besonders betroffen (vgl. *Abbildung 12*; Kersting u. a. 2009).

Das Wachstum der »Gewinnerkommunen« basiert in erster Linie auf Wanderungsgewinnen aus Binnenwanderungen (Familienwanderung aus den Großstädten, Bildungswanderung in die Universitätsstädte). Da aber kurz- bis mittelfristig die Gesamtbevölkerung in Deutschland schrumpfen wird, werden die Binnenwanderungsgewinne abnehmen und die meisten Kommunen werden sich mit der Schrumpfungproblematik befassen müssen (vgl. Altrock 2008, S. 302). Darüber hinaus sind alle Kommunen, also auch die florierenden Ballungszentren, von Veränderungen der Bevölkerungsstruktur betroffen, d. h., die Bevölkerung altert und wird insbesondere in Ballungszentren heterogener.

Welche Probleme sich aus dem demografischen Wandel speziell für die lokale Ebene ergeben und welche Handlungs- und Einflussmöglichkeiten Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung im Umgang mit den Folgen des Wandels haben (vgl. Köppen 2008, S. 272), sind Fragen, die bisher noch wenig untersucht sind. Kommunen schrumpfen, altern, werden heterogener und unterliegen Prozessen der Singularisierung und Segregation (vgl. Kapitel 3.3). Als Folge stehen die Kommunen vor der Herausforderung, die kommunalen Dienste den Bedürfnissen der sich wandelnden Stadtbevölkerung anzupassen und generell die Auswirkungen und Problemlagen in den jeweiligen Politikfeldern zu identifizieren, Lösungsansätze zu entwickeln und diese möglichst in eine Gesamtstrategie zu gießen.

Abb. 12: Bevölkerungsentwicklung 2009 bis 2030 in Landkreisen und kreis-freien Städten (in Prozent)



Quelle: Bertelsmann Stiftung, [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de), Kartografie: Lutum + Tappert

Eine wesentliche Rahmenbedingung bei der Betrachtung der kommunalen Demografiepolitik sind die zum Teil begrenzten kommunalen Handlungsspielräume durch eine schwierige finanzielle Situation. Insgesamt stehen Kommunen vor der Herausforderung, die ohnehin schon knappen Ressourcen an die durch den demografischen Wandel induzierten Veränderungen anzupassen (vgl. Winkel 2008). Denn, vermittelt über den Wandel der Alters- und Familienstruktur der Bevölkerung, stellt sich die demografische Herausforderung für die Kommunen auch als finanzielles Problem dar (vgl. Bartl 2011; Baum u. a. 2002, S. 159f.). Eine schrumpfende Bevölkerung hat sowohl negative Effekte auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite kommunaler Haushalte. So bestrafen die kommunalen Finanzausgleichssysteme in ihrer derzeitigen Ausgestaltung tendenziell eher die schrumpfenden Kommunen, da das wesentliche Kriterium für die Verteilung von Ressourcen die Einwohnerzahl ist (vgl. Mäding 2004, S. 97). Vor allem aber auf der Ausgabenseite werden eindeutig negative Effekte konstatiert, die unter dem Stichwort Kostenremanenz diskutiert werden (vgl. Koziol/Walther 2006, S. 259; Mäding 2004, S. 84).

#### ► **Remanenzkosten**

Als Remanenzkosten werden Kosten bezeichnet, die trotz eines Rückgangs der Nachfrage nach einem Angebot nicht sinken oder konstant bleiben, sondern gleich bleiben oder tendenziell sogar ansteigen. Der Grund für Kostenremanenzen ist im Fall technischer und sozialer Infrastruktur auf einen relativ hohen Fixkostenanteil zurückzuführen. Bei sinkender Bevölkerung steigen Pro-Kopf-Kosten einer Leistung aufgrund hoher Fixkosten also tendenziell an. Zudem entstehen Kostenremanenzen im Hinblick auf soziale Infrastrukturen, wenn ihr Rückbau nur schwerlich politisch durchsetzbar ist und trotz sinkender Nachfrage das Angebot an sozialer Infrastruktur auf einem konstanten Level verbleibt (vgl. Seitz 2004, S. 10).

Insbesondere in ländlichen Regionen werden solche Kostenremanenzeffekte erwartet (vgl. Gutsche 2006). So wird vorausgesagt, dass es zu einer Zunahme von Aufwendungen für den öffentlich subventionierten Schülerverkehr kommt (vgl. Mäding 2004, S. 94f.). Auch im Bereich der technischen Infrastruktur (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Fernwärmeversorgung) wird mit steigenden Gebühren gerechnet, weil die Kosten (Instandsetzung, Umbau, Rückbau) derartiger Infrastrukturen bei

geringerer Auslastung tendenziell steigen und diese bei schrumpfender Bevölkerung auf weniger Köpfe umverteilt werden müssen (vgl. Koziol/Walther 2006, S.266). Aber auch in den Großstädten werden bei anhaltendem Suburbanisierungstrend (= Trend zur Abwanderung in das städtische Umland) erhebliche Kostenremanenzeffekte erwartet.

Des Weiteren geht man davon aus, dass sich die Kosten im Hinblick auf Dienstleistungen für ältere Bürger erhöhen werden. Der Vereinzelungstrend führt dazu, dass die Betreuung älterer Menschen zukünftig nicht mehr im privaten Rahmen innerhalb der Familie stattfinden wird, sondern in privatwirtschaftlichen oder öffentlichen Einrichtungen (vgl. Mäding 2004, S.95). Zusätzliche Kosten in diesem Zusammenhang entstehen u. a., weil Alteneinrichtungen und Krankenhäuser gänzlich oder teilweise direkt oder indirekt von den Kommunen mitfinanziert werden (vgl. Seitz 2004, S.9).

Die Herausforderungen, die aus diesem Wandel resultieren, betreffen nahezu alle kommunalen Politikfelder (vgl. Stopper 2008, S.221). Dementsprechend vielfältig sind die möglichen Reaktionen der Kommunen (vgl. ausführlich Bogumil/Gerber/Schickentanz 2012). Grundlage für eine Bewältigung der Probleme, die der demografische Wandel hervorbringt, ist in der Regel die Betrachtung der stadtteigenen Bevölkerungsentwicklung. Dies geschieht vermehrt durch die Einführung von Altersstrukturanalysen und Monitoringsystemen. Der klassische Lösungsansatz setzt auf Attraktivitätspolitik. Diese beruht auf dem Gedanken, dass Kommunen sich in einem Wettbewerb um Einwohner befinden und deshalb versuchen, durch die Ausweitung des Angebotes an öffentlichen Dienstleistungen ihre Attraktivität zu steigern. Zu derartigen Standortprofilierungsstrategien zählen vor allem Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die auf die Erhöhung der Attraktivität der Kommune als Unternehmensstandort gerichtet sind. Des Weiteren lassen sich Maßnahmen der Lebensqualitätsförderung, Flächenerschließung, die Ausweisung neuer Wohngebiete, Wohneigentumsförderung, Wohnumfeldverbesserung, der Ausbau von Infrastrukturen und Grünflächen sowie Stadtmarketing zu diesen wachstumsorientierten Strategien zählen (vgl. Glock 2008, S.333; Mäding 2004, S.99; Bertelsmann Stiftung 2006, S.63). Weitere zunehmend wichtiger werdende Bewältigungsstrategien des demografischen Wandels liegen im Bereich kommunaler Daseinsvorsorge. Andere beobachtbare, aber bei Weitem nicht überall angewandte Instrumente sind die Aktivierung der Bürger zur Teilhabe an der Aufgabenwahrnehmung, interkommunale Kooperation, intrakommunale Koordination sowie demografieorientierte Personalpolitik.

### 3.3 Zunehmende Segregation

Unter Segregation wird prinzipiell ein Prozess der Entmischung von unterschiedlichen Elementen in einem Gebiet verstanden. In der Stadtsoziologie hat man diesen Begriff aufgegriffen und definiert sozialräumliche Segregation als räumliche Manifestation sozialer Ungleichheit (vgl. Friedrichs 1988, S. 56), also als einen Prozess der räumlichen Bevölkerungsentmischung. Der Begriff »Sozialraumstruktur« bezeichnet dabei das Muster der Segregation in einem Gebiet. Einfacher ausgedrückt kann man auch formulieren, dass Segregation die »räumliche Konzentration von Bevölkerungsgruppen mit bestimmten Merkmalen in bestimmten Teilen der Stadt« ist (Strohmeier 2010, S. 66). Im Allgemeinen wird zwischen drei Formen sozialräumlicher Segregation differenziert (vgl. ebd.):

- Die soziale Segregation bezieht sich auf Merkmale wie Einkommen, Schulbildung und Erwerbstätigkeit, also auf die räumliche Trennung von Arm und Reich.
- Die ethnische Segregation bezieht sich auf Merkmale wie Herkunft, Nationalität und Religion, also auf die räumliche Trennung von Einwanderern und »Einheimischen«.
- Die demografische Segregation bezieht sich auf Merkmale wie Alter, Haushaltstyp und Lebenszyklusphase, also auf die räumliche Trennung von Alt und Jung, von Familienhaushalten und anderen Haushaltsformen.

Segregation ist vor allem ein städtisches Phänomen, sie ist ein Merkmal des städtischen Lebens. Die Heterogenität von Lebenslagen, Lebensformen und Lebensstilen, die eine Stadt zur Stadt macht, wird durch sie sichtbar. Menschen, die über ähnliches ökonomisches, soziales und kulturelles Kapital verfügen, leben in der Regel in der Nachbarschaft von ihresgleichen. Am stärksten segregiert, also abgesondert von allen anderen Gruppen, leben in der Regel die Reichsten in unseren Städten. Erklärbar wird dies, wenn man sich die Mechanismen vergegenwärtigt, die zur Segregation führen (vgl. hierzu ebd., S. 68 f.).

Die wichtigste Rolle spielt der Wohnungsmarkt. Die Qualität einschließlich der Lage von Wohnraum wirkt auf den Preis, sodass Haushalte mit geringem Einkommen von bestimmten räumlichen Teilbereichen mit hohem Mietniveau effektiv ausgeschlossen sind und in Gebieten mit einfacher Wohnqualität verbleiben. Wohlhabenden Haushalten reicht dagegen die in einfachen Quartieren vorhandene Wohnungsqualität nicht aus, sodass Wohnungen in besseren Lagen nachgefragt werden. Zudem haben Wohnstandortwahlen mit »symbolischer Identifikation« zu tun. Insbeson-

dere in den oberen Schichten legt man Wert auf eine »angemessene« Nachbarschaft. Allerdings neigen auch Menschen mit Migrationshintergrund dazu, die Nähe zu Landsleuten oder Familiennetzwerken zu suchen. Ethnische Segregation ist damit immer ein kombinierter Effekt von freiwilligen und unfreiwilligen Entscheidungen. Schließlich gibt es als dritten Mechanismus die »administrativ erzeugte Segregation«. Viele Städte haben die Probleme, mit denen sie heute z. B. in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus konfrontiert sind, durch eine im Ergebnis segregationsfördernde Belegungspolitik in der Vergangenheit selbst erzeugt. Da die Anzahl sozial gebundener Wohnungen abnimmt, sie in Teilbereichen der Kernstädte und in Großsiedlungen konzentriert und mit einer wachsenden Anzahl von Bedürftigen belegt sind, ist die Segregation benachteiligter Sozialgruppen vielfach hausgemacht.

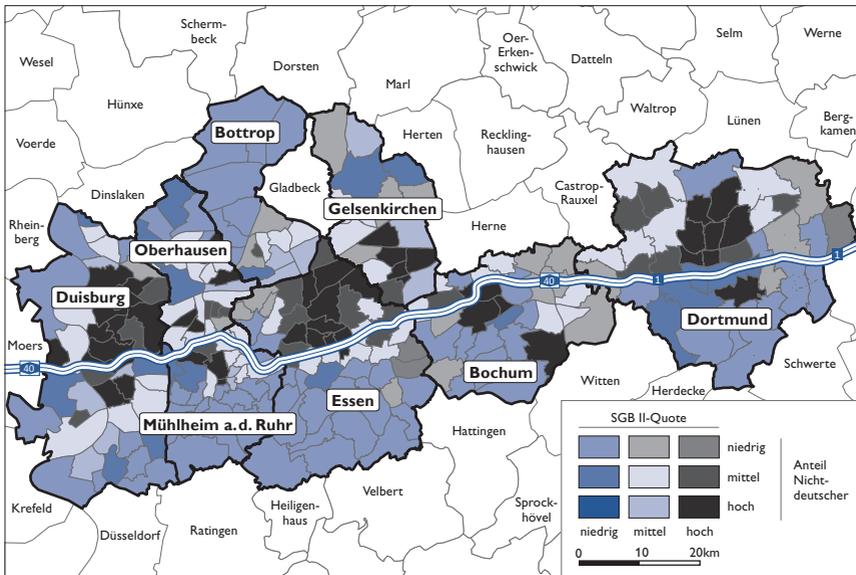
Auch wenn die Segregation unter den Reichen im Allgemeinen größer ist als unter den Armen, ein zunehmendes Problem stellt sie im letzten Fall dar. Zwar hat es Segregation schon immer gegeben, neu ist heute jedoch, dass die drei Dimensionen der Segregation zusammenhängen: Wo die meisten Kinder in der Stadt leben, leben die meisten Einwanderer und dort ist auch die Armut am größten. Dies macht sozialräumliche Segregation zunehmend zum Problem, weil sich Merkmale benachteiligter sozialer Lagen kleinräumig konzentrieren und wechselseitig verstärken.

Von Armutssegregation betroffen sind vor allem innenstadtnahe Mischgebiete mit einem großen Altbaubestand – vielfach ehemalige Arbeiterviertel, die unmittelbar dem industriellen Strukturwandel unterliegen. Aber auch auf Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus der 1960er- bis 1980er-Jahre, oftmals in Stadtrandlage, trifft das zu. Ein einprägsames Beispiel für Armutssegregation stellt das Ruhrgebiet dar. Die Stadtteile, in denen besonders viele Arme (und besonders viele Migranten) leben, konzentrieren sich nördlich der A40, die als Sozialäquator das Revier in einen die Stadtgrenzen überschreitenden Gürtel ärmerer Stadtteile mit vielen Migranten und einen eher bürgerlich-wohlhabenden Süden teilt, in dem die Deutschen weitgehend unter sich geblieben sind (vgl. *Abbildung 13*).

Solche fragmentierten Sozialraumstrukturen wie in den kreisfreien Städten des Ruhrgebiets finden wir im Prinzip (auch ohne A40) in allen großen Städten. Überall rücken Arm und Reich, Alt und Jung, Einheimische und Zugewanderte in der Stadt kleinräumig immer weiter auseinander. Überall leben gerade die Reichen besonders stark segregiert unter ihresgleichen. Die Unterschiede der Lebenslagen der Bevölkerung zwischen allen Großstädten in der Bundesrepublik sind geringer als die entsprechenden Differenzen innerhalb einer einzigen Stadt. Zwischen dem Mülheimer

oder Essener Süden und dem Norden dieser Städte liegen Welten. Dies ist aber kein spezifisches Problem des Ruhrgebiets. In jeder Stadt gibt es eine räumliche Konzentration armer Familien in solchen Stadtteilen, die mit sich verfestigenden Problemlagen von der allgemeinen Stadtentwicklung abgekoppelt sind. Die räumliche Konzentration armer Haushalte hat fatale Wirkungen auf die Qualität der Infrastruktur im Wohngebiet. Einzelhandelsgeschäfte, Anbieter personenbezogener Dienstleistungen, nicht zuletzt auch Ärzte und Kinderärzte verlassen auf der Suche nach zahlungsfähiger Kundschaft diese Quartiere. Eine Abwärtsspirale beginnt sich zu drehen, die nicht nur sozial, sondern auch wirtschaftlich massive Probleme aufwirft.

Abb. 13: Sozialäquator A40



Quelle: Kersting u. a. 2009

Diese kleinräumige soziale und demografische Segregation der Wohnbevölkerung in den Städten hat in den letzten Jahren zugenommen, die ethnische Segregation hat nicht abgenommen, besonders beim türkischen Bevölkerungsteil hat sie zugenommen. Das heißt, die (schrumpfende) Stadtgesellschaft rückt bei zunehmender Polarisierung sozialer Lagen immer weiter auseinander. Diese Zunahme sozialer Spaltung wird durch

eine aktuelle Studie des Deutschen Institutes für Urbanistik bestätigt, in der die Entwicklung von 19 Großstädten im Jahr 2007 und 2009 verglichen wurde (vgl. Dohnke/Seidel-Schulze/Häußermann 2012). Eine Maßnahme, diesen Tendenzen gegenzusteuern, stellt das Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt« dar (vgl. hierzu Kapitel 5.3.2).

### 3.4 Parteienverdrossenheit

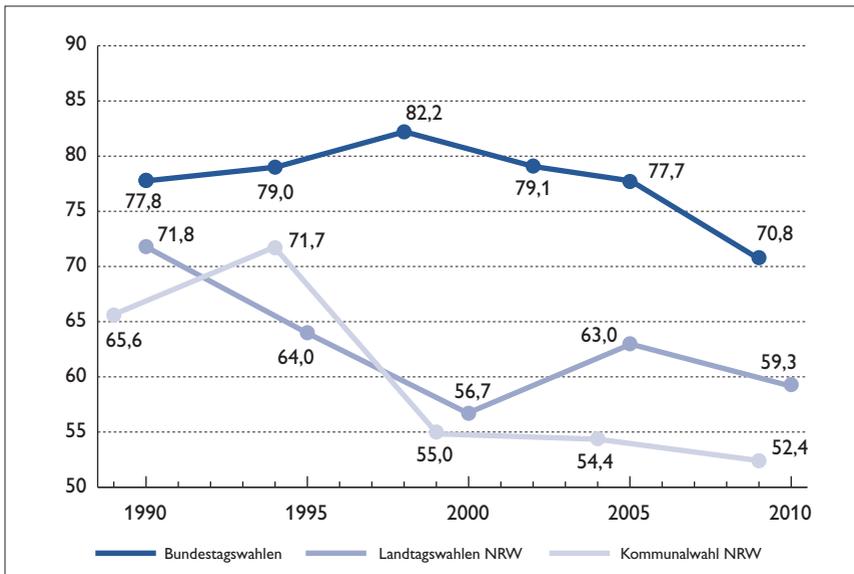
Bereits seit Anfang der 1990er-Jahre wird die zunehmende Distanz zwischen Bürgern und Parteien in den Massenmedien auf den Begriff der Politik- und Parteienverdrossenheit gebracht. Auch wenn die politikwissenschaftliche Parteienforschung in Deutschland vergleichsweise reserviert auf diese Krisenszenarien reagiert, zumal allein seit 1949 zehn Parteienkrisen in Deutschland konstatiert wurden (vgl. von Alemann 2000, S. 187), wird diese Ablösung der gesellschaftlichen Basis von den Parteien und der Berufspolitik in der Diskussion über den Parteienwandel weitgehend bestätigt und auch zunehmend aus normativer Perspektive problematisiert. Die rückläufige Anzahl der Parteimitgliedschaften, die Überalterung der Parteien und die Abnahme der Parteiidentifikation der Wähler sind ebenso deutliche Anzeichen für die zunehmende Distanz zwischen Parteien und Bürgern wie die abnehmende Wahlbeteiligung.

In der bisher umfassendsten Untersuchung zur Entwicklung der kommunalen Wahlbeteiligung in den alten Bundesländern hat Angelika Vetter einen erschreckenden Trend ausgemacht. Von 1990 bis 2005 ist die kommunale Wahlbeteiligung von 71 Prozent auf 48,8 Prozentpunkte gesunken, während die Beteiligung bei Bundestagswahlen in diesem Zeitraum konstant blieb (vgl. Vetter 2008, S. 69). Deutlich wird diese allgemeine Tendenz einer insgesamt abnehmenden Wahlbeteiligung auch im Vergleich der Wahlbeteiligungen zwischen Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen in NRW.

Insgesamt wird es immer schwieriger, dass Parteien die ihnen zugeschriebenen Funktionen im politischen System erfüllen. Die Parteienverdrossenheit ist in den letzten Jahrzehnten stark angewachsen. Brachten in den 1980er-Jahren noch 50 Prozent der Bürger den Parteien Vertrauen entgegen, sind es im Jahr 2005 nur noch gerade mal zwölf Prozent (vgl. Wiesendahl 2006, S. 94f.). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht überzogen, von einer schweren Krise der Parteien zu sprechen (vgl. Holtkamp 2008b, S. 287).

Auf die zunehmende Abwendung der Gesellschaft haben die Parteien reagiert, indem sie sich stärker der staatlichen Ebene zugewandt und fehlende gesellschaftliche Ressourcen durch eine stärkere staatliche Parteienfinanzierung substituiert haben (vgl. Katz/Mair 1995, S. 19f.). Damit sind die Parteien in zunehmendem Maß nicht mehr Vermittlungsinstanzen zwischen Staat und Gesellschaft, sondern quasistaatliche Institutionen. Diese stärkere Abhängigkeit von staatlichen Subventionen führt zu einem Parteienkartell (vgl. Katz/Mair 1995, S. 16). Die Parteien und Abgeordneten versichern sich gegen den wachsenden Anteil an Wechselwählern. Damit dient das Kartell insbesondere der Absicherung der politischen Klasse gegenüber nachlassenden Parteibindungen und immer weniger kalkulierbaren Wählern (vgl. Borchert 2003). Dies führt allerdings dazu, dass die Zufriedenheit der Deutschen mit den Regierungen mittlerweile auf ein sehr niedriges Niveau gefallen ist. Insbesondere in Ostdeutschland geht dies mit einer besonders geringen Akzeptanz des demokratischen Systems einher. Nur 35 Prozent der Ostdeutschen, aber immerhin 77 Prozent der Westdeutschen stimmen der Aussage zu, dass die Demokratie, die wir in Deutschland haben, die beste Staatsform ist.

Abb. 14: Wahlbeteiligung im Vergleich (in Prozent)



Quelle: eigene Darstellung

Grund für diese Entwicklungen sind nicht nur gesellschaftliche Veränderungsprozesse, sondern auch die »Kommunikations-, Realitäts- und Problemlösungsverluste« (Oberreuter 2003, S. 98) innerhalb der Parteien. Die Diskussion um das Ausmaß der Krise und mögliche Gegenmaßnahmen wird zumeist auf nationaler und subnationaler Ebene geführt. Die lokale Ebene wird vor allem dann thematisiert, wenn man sich wieder Hoffnung machen will. Lokalparteien gelten als diejenigen, die sich am ehesten gegenüber den Bürgern öffnen können.

Folgt man jedoch den Ausführungen von Holtkamp in seiner umfassenden Untersuchung zu Parteien auf lokaler Ebene, so gibt es wenig Anlass zur Hoffnung, dass die kommunale Ebene ein Hoffnungsträger für die Parteien ist. Die kommunale Ebene wird die Entwicklung in Richtung Kartellparteien nicht stoppen, sondern eher noch forcieren:

»Es besteht (...) ein erhebliches Interesse der Lokalparteien, sich gerade von den überregionalen Parteiorganisationen und deren programmatischen Aussagen abzukoppeln, um überhaupt noch neue Freiwillige als Ratskandidaten rekrutieren zu können und für den Wähler bei ausgeprägter parteiloser Konkurrenz attraktiv zu bleiben. Zudem dürften die aufgrund der Entwicklung der Parteimitgliedschaften sich abzeichnenden Personalengpässe dazu führen, dass die wenigen aktiven Mitglieder von der Arbeit in den kommunalen Partei- und Ratsgremien weitgehend absorbiert werden und Kontakte zu überregionalen Parteigliederungen und deren Mandatsträgern gänzlich auf »funktionale« Beziehungen (Akquirierung von Landeszuschüssen, Aufstieg als Berufspolitiker etc.) reduziert werden.« (Holtkamp 2008b, S. 290)

Wenn die kommunale Ebene also kein Hoffnungsträger in der Parteienkrise ist, werden die lokalen Parteien damit nach der Phase des Erstarkens seit den 1970er-Jahren nun zunehmend zum Auslaufmodell? Die Zeichen einer starken Krise sind ebenso kaum zu übersehen wie die Tendenzen in Richtung kommunaler Konkordanzdemokratie (vgl. Kapitel 5). Dennoch sind Parteien in den Mittel- und Großstädten nicht ersetzbar und konkurrenzdemokratische Strukturen sind hier trotz aller Veränderungen institutioneller Rahmenbedingungen immer noch ausgeprägt. Parteien lassen sich strukturell nicht beseitigen, sodass von Auslaufmodell nicht die Rede sein kann.<sup>25</sup> Allerdings scheinen Demokratiereformen unabdingbar zu sein. Mittlerweile wird auch von traditionellen Vertretern des Faches konstatiert, dass die Parteienkritik »leider einen großen Brocken Wahrheit enthält« (Leggewie 2011, S. 125) und deshalb grundlegende Reformen der

bundesdeutschen und europäischen Demokratie vermehrt in den Fokus der Fachliteratur rücken (vgl. Richter 2011; Roth 2011; Buchstein 2009). In dieser Debatte werden allerdings die umfangreichen empirischen Erfahrungen mit den besonders intensiven Demokratiereformen auf kommunaler Ebene kaum berücksichtigt (vgl. z. B. von Beyme 2003, S. 32) bzw. es wird kontrafaktisch festgestellt, dass das Wissen über Bürgerbeteiligung in Deutschland gering ist (vgl. Leggewie 2011, S. 172). Vor dem Hintergrund dieser Mängel werden wir uns in Kapitel 7 intensiv mit Demokratiereformen beschäftigen.

### 3.5 Fazit

Insgesamt erzeugen die oben dargestellten sozioökonomischen Herausforderungen einen hohen Handlungsbedarf für die Kommunalpolitik, allerdings bei erheblichen regionalen Differenzen und bei insgesamt sinkenden Handlungskapazitäten der Kommunen. Es sind also nicht alle Kommunen in gleichem Ausmaß von diesen Problemlagen betroffen und für viele Problemlagen können nicht allein aus lokaler Sicht Lösungsansätze gefunden werden. Beides erschwert die Bearbeitung der Problemlagen. Eine ungleiche Betroffenheit führt dazu, dass sich kommunale Spitzenverbände als »Interessenvertreter« schwer tun, eine konsistente Politik zu verfolgen. So lässt sich durchaus nicht selten beobachten, dass sich beispielsweise der Städtetag und der Landkreistag bei Anhörungen im Landtag widersprechen. Dies führt zum einen manchmal dazu, dass sich die Landesebenen den Problemen gar nicht widmet, bis sich die Spitzenverbände einig sind. Die fehlenden finanziellen und rechtlichen Kompetenzen der Kommunen zur Bewältigung der angesprochenen Problemlagen führen zum anderen manchmal dazu, dass sich Bund, Länder und Kommunen die »Schuld« für bestimmte Missstände gegenseitig in die Schuhe schieben.

## 4 Modernisierung der Kommunalpolitik

In Kapitel 3 sind zentrale sozioökonomische Herausforderungen herausgearbeitet worden, die dazu führen, dass sich die Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung bereits verändert haben oder weiter verändern. Dies ist auch bei der Darstellung der institutionellen Grundlagen des kommunalpolitischen Entscheidungssystems deutlich geworden.

Wir haben in der Einleitung allerdings darauf hingewiesen, dass die Lektüre der Gemeindeordnungen nur in begrenztem Maß Auskunft darüber gibt, wie Kommunalpolitik tatsächlich funktioniert. Wichtig ist das Verhalten der Akteure und insbesondere ist von Bedeutung, wie die Akteure sich häufig in informellen Abstimmungsprozessen einigen oder Konflikte in der Lokalpresse öffentlich austragen. Das Akteurshandeln ist außerdem zum einen kein reiner Reflex auf externe Herausforderungen und es ist zum anderen nicht durch die institutionellen Rahmenbedingungen determiniert. Es ist letzten Endes lediglich durch empirische Analysen der Entscheidungsprozesse herauszuarbeiten. Nur durch die Analyse der Akteurskonstellationen ist es möglich, einen Blick »hinter die Kulissen« der Kommunalpolitik zu werfen.

Wir wollen dies in diesem Kapitel am Beispiel unterschiedlicher Themenbereiche tun. Als Reaktion auf die skizzierten Herausforderungen lässt sich auf lokaler Ebene einerseits ein Ökonomisierungstrend<sup>26</sup> und andererseits ein Partizipationstrend ausmachen. Zu den Ökonomisierungsmaßnahmen zählen:

- die Verwaltungsmodernisierung durch Elemente des Public Management, insbesondere in der deutschen Form des Neuen Steuerungsmodells (NSM) und
- die durch höhere föderale Ebenen oder durch die Finanznot ausgelösten Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen vor allem im Bereich kommunaler Daseinsvorsorge (Energie, Wasser, Abfall, öffentlicher Personennahverkehr [ÖPNV]).

Bei den Partizipationstrends

- ist zwischen den flächendeckenden Änderungen der Kommunalverfassungen in Richtung auf das süddeutsche Modell, insbesondere die Einführung direktdemokratischer Elemente und die Direktwahl der Bürgermeister, und

- der »Renaissance« der Bürgerbeteiligung und der Entdeckung des bürgerschaftlichen Engagements, hier gemeinsam als kooperative Demokratie bezeichnet, zu unterscheiden.
- Hinzu tritt der durch Verfassungsgerichtsentscheidungen vollzogene Wegfall der Sperrklauseln.

## 4.1 Verwaltungsmodernisierung

Rund 15 Jahre nach Beginn der Reformen, die die deutschen Kommunen unter dem Leitbild des Neuen Steuerungsmodells ergriffen haben, stellt sich die Frage nach deren Folgen und Wirkungen. Basierend auf den Ergebnissen einer Studie zur Evaluation des NSM, die die bislang umfassendste empirische Erhebung hierzu in Deutschland darstellt, soll im Folgenden über die Umsetzung und Wirkung dieses Reformmodells berichtet werden (vgl. Bogumil u. a. 2007; ferner Kuhlmann/Bogumil/Grohs 2008). Zunächst geht es darum, eine Bestandsaufnahme der institutionellen Umsetzung von Reformmaßnahmen im Bereich der organisatorischen, personellen und instrumentellen Veränderungen vorzunehmen (Institutionenevaluation). Daraufhin werden die Auswirkungen der Modernisierungsaktivitäten auf die administrativen Handlungsprozesse erhoben, also beispielsweise auf die Leistungsfähigkeit, die Bearbeitungszeiten, Kosteneffizienz, Qualitätssteigerungen, zunehmende Kunden- und Mitarbeiterorientierung (Performanzevaluation).

### 4.1.1 Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells

Für die hier verfolgte Institutionenevaluation dient das Konzept und Leitbild des NSM als normativer Bewertungsrahmen (Solldimension). Der »Binnendimension« des NSM sind einige betriebswirtschaftlich inspirierte Managementmaßnahmen zuzurechnen, vor allem der organisatorische Umbau mit dem Ziel einer dezentralen Behördenstruktur, die Einführung ergebnisorientierter Führungselemente sowie die Umstellung der politischen Steuerung mit der berühmten Trennung der Entscheidungen über das »Was« und das »Wie«. Zudem wurden Elemente eines modernen Personalmanagements, insbesondere Leistungsanreize, vorgeschlagen. Zur »Außendimension« des NSM zählten vor allem die geforderte Einführung von Wettbewerbselementen und eine verstärkte Kundenorientierung. Die im Folgenden berichteten Daten zum Umsetzungsstand entstammen einer

im Jahr 2005 erfolgten schriftlichen Erhebung unter deutschen Kommunen sowie vertiefenden Fallstudien in drei ausgewählten Kommunen (für Details vgl. Bogumil u. a. 2007).

### Allgemeiner Umsetzungsstand

Zweifelsohne haben die deutschen Kommunen seit Beginn der 1990er-Jahre die Modernisierung ihrer Verwaltungen beachtlich vorangetrieben. Verwaltungsmodernisierung ist und war ein flächendeckendes Thema in deutschen Kommunalverwaltungen, was die Umfragebefunde klar widerspiegeln (vgl. *Tabelle 20*). 92,4 Prozent der antwortenden Kommunen geben an, seit den 1990er-Jahren Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt zu haben. Das Konzept des Neuen Steuerungsmodells als umfassendes Reformleitbild wurde allerdings nur in knapp 16 Prozent der Kommunen aufgegriffen. Eine überwiegende Mehrheit (66,3 Prozent) orientierte sich nur an einzelnen Instrumenten des NSM und sah darin eher einen Werkzeugkasten denn ein holistisches Reformkonzept. Eine Orientierung am NSM ist in den westdeutschen Städten stärker ausgeprägt als in den ostdeutschen und eher in großen Städten und Kreisen als in kleineren Kommunen festzustellen. Als Auslöser der Modernisierungsanstrengungen nennt eine deutliche Mehrheit der befragten Bürgermeister die »problematische Haushaltslage« als dringlichstes Problem, gefolgt von »verkrusteten Verwaltungsstrukturen« und der »Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung«. Ein Großteil der modernisierenden Kommunen begann in den Jahren zwischen 1994 und 1997 mit dem Umbau ihrer Verwaltung; nach dieser »Hochkonjunktur des NSM« nahm die Anzahl der Neubeginner deutlich ab.

Wirft man nun einen Blick über die »Verlautbarungsebene« (*talk*) hinaus auf die tatsächliche Implementation von NSM-Instrumenten (*action*), so zeigt sich ein deutliches Auseinanderfallen zwischen dem Konzept und der Realität. Gemessen an wesentlichen NSM-Elementen, ist die Bilanz ernüchternd. Nach mehr als zehn Jahren Reform lässt sich kein einziges Element benennen, das von der Mehrheit der deutschen Kommunen inzwischen in der ganzen Verwaltung implementiert worden ist (vgl. *Tabelle 21*). Bundesweit gibt es nur 22 Kommunen (2,5 Prozent), die man als »NSM-Hardliner« bezeichnen könnte, da sie nach eigenen Angaben sieben wesentliche Kernbestandteile des NSM (strategische Steuerungsunterstützung, interne Servicestellen, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Produktdefinitionen und -beschreibungen, politisches Kontraktmanagement, internes Kontraktmanagement) flächendeckend in der ganzen Verwaltung eingeführt haben.

Tab. 20: Modernisierungsaktivitäten der deutschen Kommunen

Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	West	Ost	gesamt
insgesamt	97,6% (80)	91,0% (579)	95,4% (145)	92,2% (688)	93,5% (116)	92,4% (804)
davon Orientierung						
– am NSM als Gesamtkonzept	27,2% (22)	14,7% (85)	15,9% (23)	17,1% (118)	10,3% (12)	16,1% (130)
– an einzelnen Instrumenten des NSM	65,4% (53)	64,3% (374)	74,5% (108)	66,7% (461)	63,8% (74)	66,3% (535)
keine Reformaktivitäten	2,4% (2)	9,0% (57)	4,6% (7)	6,5% (8)	7,7% (58)	7,6% (66)
<b>gesamt</b>	<b>82</b>	<b>636</b>	<b>152</b>	<b>124</b>	<b>746</b>	<b>870</b>

n = 870; Angaben in Prozent, Absolutzahlen in Klammer, Spaltenprozentage

Quelle: Umfrage »10 Jahre NSM«, Bürgermeisterdatensatz

Tab. 21: Realisierte NSM-Kernelemente

NSM-Kernbereiche	Umsetzung in der ganzen Verwaltung	Umsetzung in Teilbereichen
Fachbereichsstrukturen	43,6% (379)	9,3% (81)
zentrale Steuerungsunterstützung	25,9% (225)	12,4% (108)
dezentrale Controllingstellen	10,9% (95)	13,6% (118)
Umbau Querschnittsbereiche zu Servicestellen	23,9% (208)	24,7% (215)
Abbau von Hierarchieebenen	34,5% (300)	25,4% (221)
dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung	33,1% (288)	26,2% (228)
Budgetierung	33,1% (288)	34,4% (291)
Produkte	29,0% (252)	9,9% (86)
Kosten- und Leistungsrechnung	12,7% (108)	33,0% (287)
Berichtswesen	22,1% (192)	20,7% (180)
<b>eingeführt</b>		
Kontrakte Politik-Verwaltung	14,8% (129)	*
Kontrakte Verwaltungsspitze-Verwaltung	24,3% (211)	*

n = 870; \* Item nicht vorhanden

Quelle: Umfrage »10 Jahre NSM«, Bürgermeisterdatensatz

Bezieht man dagegen die Kommunen mit ein, welche die Einführung von NSM-Instrumenten in Teilbereichen ihrer Verwaltungen umgesetzt haben, verringert sich die Diskrepanz zwischen Konzept und Realität. Des Weiteren ist auffällig, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Kundenorientierung in deutlich größerem Umfang als alle anderen NSM-Elemente umgesetzt wurden (vor allem die Einrichtung von Bürgerämtern mit 55 Prozent). Dennoch besteht nach wie vor eine erhebliche »Implementationslücke«, bezogen auf wesentliche Konzeptbausteine des NSM.

### **Binnenreform: Dezentralisierung und outputorientierte Steuerung**

Ein wesentliches Ziel des NSM bestand darin, von der »klassisch-bürokratischen« (weberianischen) Organisation der Verwaltung zu einer stärker an betriebswirtschaftlichen Vorbildern orientierten Organisations- und Steuerungsform überzugehen. Bezogen auf die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, zeigt sich in der Umfrage, dass diese in 33,1 Prozent der befragten Kommunen ganz und in weiteren 26,2 Prozent teilweise eingeführt wurden. Hiermit ist in der Regel auch ein Abbau von Hierarchieebenen verbunden, da häufig eine Führungsebene (Amt oder Dezernat) fortfiel. Hierarchieebenen wurden in 34,5 Prozent der Kommunen abgebaut. Diese Organisationsreformen waren insbesondere ein Projekt der mittelgroßen Städte (50 000 bis 100 000 Einwohner) und großen Landkreise (über 250 000 Einwohner), in denen jeweils deutlich über 50 Prozent von einer Einführung beider Reforminstrumente berichten. Über 50 Prozent aller Kommunen verfügen also über Erfahrungen mit dezentralen Fachbereichsstrukturen. Für eine Interpretation dieser Daten muss jedoch in Rechnung gestellt werden, dass Ausmaß und Reichweite der Verantwortungsübertragung stark variieren.

Eines der attraktivsten Reformthemen für deutsche Kommunen war die Einführung der Budgetierung. Unsere Umfrageergebnisse zeigen, dass nach Angaben der Befragten in 33,1 Prozent der Kommunen flächendeckend und in weiteren 34,4 Prozent zumindest in Teilbereichen budgetiert wird. Die Anziehungskraft dieses Reforminstrumentes erklärt sich in erster Linie daraus, dass sich die Budgetierung als eine »intelligente Sparstrategie« erwiesen hat, die von den Kämmerern genutzt wird, um die Ausgaben der Fachbereiche zu »deckeln«. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um eine rein inputorientierte Budgetierung, d. h., man orientiert sich an den eingesetzten Haushaltsmitteln und nicht an den dadurch produzierten Leistungen (Output) des Vorjahres. Nur in 15,7 Prozent der budgetierenden Fälle wurde ein Budgetierungsverfahren gewählt, dem Ziel- und Leistungsvorgaben im Sinn einer Outputbudgetierung zugrunde

liegen. Auch die angestrebten Anreize durch die freie Verfügung über Restmittel dürften nur eingeschränkt zum Tragen kommen: Nur in rund 40 Prozent der budgetierenden Fälle kommt es zu einer zumindest teilweisen antragsfreien Überlassung von Restmitteln an die budgetierte Einheit. Damit bleibt die Budgetierung in einer großen Anzahl von Fällen weiterhin ein inputorientiertes Führungsinstrument zur Kostendeckelung und keine Anregung zum »aktiven Umgang mit knappen Ressourcen« (KGSt), zumal auch die Koppelung an die dezentrale Ressourcenverantwortung eher unterentwickelt ist.

Oftmals waren die ersten Instrumente bei den Bemühungen um eine ergebnisorientierte Steuerung in der Reformpraxis die Definition und Beschreibung von Produkten, die als zentrale Informationsträger zur Erfassung des Verwaltungsoutputs – im Sinn der Ergebnisse von Leistungsprozessen der Verwaltung – angesehen wurden. Laut unserer Umfrage haben 29 Prozent der Kommunen Produkte flächendeckend oder zumindest teilweise (9,9 Prozent) definiert oder sie waren noch dabei, Produktkataloge aufzubauen (22,9 Prozent). Zudem nehmen die Bemühungen kontinuierlich zu, für die Leistungen der Kommunalverwaltungen Kosten genauer beziffern zu können. So geben 12,7 Prozent an, eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) voll umgesetzt zu haben, weitere 33 Prozent haben dies zumindest in Teilbereichen getan und bei weiteren 27,1 Prozent befindet sie sich derzeit im Aufbau. Damit handelt es sich neben dem von der Mehrzahl der Landesregierungen verpflichtend vorgeschriebenen Übergang von der Kameralistik zur Doppik und der Vermögensbewertung, die beide in einem inhaltlichen Zusammenhang mit der Kosten- und Leistungsrechnung stehen, um die derzeit am aktivsten bearbeitete Reformbaustelle.

Hinsichtlich der Implementation erscheint es insbesondere als problematisch, dass die aufwendig erstellten Produktkataloge kaum für Steuerungszwecke herangezogen worden sind. Stattdessen ist festzustellen, dass ein erheblicher Anteil der Kommunen, die Produkte definiert haben, diese weder für die Ermittlung von Budgets noch für Haushaltsverhandlungen oder die Neuorganisation von Verwaltungsprozessen und auch nicht für interkommunale Vergleiche nutzt. In 14,2 Prozent der Kommunen, die Produktdefinitionen verwenden, findet überhaupt kein Anschluss der Produkte an wesentliche Instrumente des NSM statt und es stellt sich hier die Frage, inwiefern der beträchtliche Aufwand der Erstellung von Produktkatalogen in diesen Fällen gerechtfertigt ist.

Neben Dezentralisierung und Outputsteuerung spielte in der Konzeption der KGSt die Personalentwicklung eine zunehmend stärkere Rolle.

Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass die Umsetzung des NSM im Wesentlichen von der Mitwirkung des Personals der Verwaltung abhängt. Akzeptanz und aktive Beteiligung sollten daher gezielt durch Personalentwicklung unterstützt werden. Tatsächlich sind nur eingeschränkt Veränderungen im Bereich des Personalmanagements und der Personalentwicklung festzustellen. Zwar wurde in zahlreichen modernisierenden Kommunen zusätzliches betriebswirtschaftlich geschultes Personal angestellt (36,1 Prozent) und finden vor allem in mittlerweile 62 Prozent der Kommunen Mitarbeitergespräche statt, dennoch bleiben die Aktivitäten gemessen an den Zielvorstellungen auf eher wenig anspruchsvolle Verfahren beschränkt oder befinden sich im klassischen Bereich der Fort- und Weiterbildung. Ein Hauptproblem dürfte die angespannte Haushaltslage der Kommunen sein, die für zusätzliche Maßnahmen der Personalentwicklung und auch für zusätzliche Leistungsanreize wenig Spielraum lässt.

### Veränderungen im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung

Den zweiten grundlegenden Eingriff in das traditionelle Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene stellt die beabsichtigte Trennung von Politik und Verwaltung dar. Dabei soll eine klare Zuordnung der strategischen Entscheidungen zum Zuständigkeitsbereich des Rates in Abgrenzung zu den Detailentscheidungen getroffen werden, die ausschließlich im Verantwortungsbereich der Verwaltung liegen sollen. Diese zunächst strikte und später etwas »gelockerte« Trennung von Politik und Verwaltung wurde kritisiert, weil sie sowohl unrealistisch als auch normativ nicht erstrebenswert sei. Auch die weitere Ausformulierung hin zu einem »strategischen Management« stieß auf die Kritik einer naiven Sicht auf Kommunalpolitik, die die Logik konkurrenzdemokratischer Verfahren systematisch missachte. Angestrebt wurde auch der Aufbau eines »politischen Controllings«, das die Kommunalvertretung zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Kontrollfunktion befähigen sollte. Mittels der Kontrakte, die die Zielvorgaben des Rates fixieren, sollte sichergestellt werden, dass sich die Verwaltung an die Vorgaben der Politik hält.

Schon bei der Rangfolge der Modernisierungsziele der Kommunen bewegt sich die Neu- bzw. Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung allerdings deutlich am Ende. Nur 29,7 Prozent der Kommunen geben an, diesen Themenbereich überhaupt zu behandeln; beim Blick auf die konkreten Instrumente sieht die Bilanz noch bescheidener aus. So ist das Kontraktmanagement über Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung(sspitze) nur in 14,8 Prozent der befragten Kommunen etabliert. Ein Berichtswesen, das sich an den Rat wendet und somit

als Instrument des politischen Controllings dient, existiert nach Angaben der Befragten in 22,8 Prozent aller Kommunen zumindest für Teilbereiche der Verwaltung, in 14,8 Prozent für die ganze Verwaltung. Insgesamt zeigt sich damit, dass der Umsetzungsgrad der Instrumente zur Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung im Vergleich zu allen anderen Modernisierungselementen am geringsten ist.

### Veränderungen im Außenverhältnis

Neben den Modernisierungsschritten innerhalb der Verwaltung wurde im NSM eine Veränderung der Gestaltung des Außenverhältnisses der Verwaltung proklamiert. Diese Maßnahmen spielten in der NSM-Konzeption zunächst eine nachrangige Rolle, gerieten aber im Lauf der 1990er-Jahre vermehrt in den Modernisierungsdiskurs, nicht zuletzt deshalb, weil die Defizite einer reinen Binnenorientierung verstärkt thematisiert wurden. Die Modernisierung des Außenverhältnisses sollte das NSM »unter Strom« setzen; es umfasst zum einen das Verständnis des Bürgers als »Kunden« der Kommunalverwaltung sowie zum anderen Wettbewerbselemente wie Leistungsvergleiche, Markttests und Vergabeverfahren, die in das kommunale Verwaltungshandeln Einzug halten sollen.

Im Mittelpunkt der Entwicklung einer »kundenorientierten Dienstleistungspolitik« steht der Wandel kommunaler Verwaltungen zu Dienstleistungs- und Servicezentren. Änderungen in der Organisation wie die Bündelung von Dienstleistungen (Einrichtung von Bürgerämtern in 57,5 Prozent der Kommunen) und ein ortsnahes Angebot von Dienstleistungen durch Dezentralisierung (40 Prozent) wurden ebenso verfolgt wie Prozessinnovationen. Zu diesen zählen die Erweiterung von Sprechzeiten (74,5 Prozent) und die Einführung eines Qualitätsmanagements (13,9 Prozent). Außerdem beteiligten 54,7 Prozent der Befragten die »Kunden« durch Klienten- und Bürgerbefragungen. Ein Beschwerdemanagement wurde in 29,9 Prozent der Fälle eingeführt.

Die verstärkte Orientierung am Bürger als Kunden kann als ein Erfolgsprojekt angesehen werden. Der Anteil von Städten mit über 50 000 Einwohnern, in denen es Bürgerämter gibt, liegt laut unserer Umfrage bei weit über 80 Prozent. Ebenfalls im Kontext verstärkter Kundenorientierung können traditionelle Reformansätze wie Verfahrensbeschleunigung im Baugenehmigungsverfahren – z. B. durch Einführung eines Sternverfahrens oder verstärkter Verantwortungsdelegation – gesehen werden, die in 75 Prozent der befragten Bauordnungsbehörden vorgenommen wurden und dort zum Teil erhebliche Zeitgewinne zur Folge hatten und die –

so zumindest die Einschätzung der befragten Leiter der Unteren Bauaufsicht – die rechtliche Qualität der Entscheidungen in den seltensten Fällen beeinträchtigen.

Bei den Wettbewerbsmaßnahmen lässt sich ein tatsächlicher Wettbewerb mit privaten und anderen öffentlichen Anbietern von einem virtuellen Wettbewerb zwischen Verwaltungen in sogenannten Vergleichsringen<sup>27</sup> sowie internem und externem Benchmarking unterscheiden. Ansätze einer wirklich wettbewerbsorientierten Organisationsgestaltung, die sowohl dem Bürger als Kunden als auch der Verwaltung selbst verstärkt Wahloptionen ermöglicht, sind bislang auf lokaler Ebene kaum zu erkennen. An deren Stelle tritt vor allem der nicht marktliche Wettbewerb in Form inter- und intrakommunaler Vergleichsringe und Benchmarkingprojekte. 43,3 Prozent der Kommunen geben an, sich zumindest gelegentlich an interkommunalen Leistungsvergleichen, Vergleichsringen und Wettbewerben zu beteiligen, nur ein knappes Viertel der Kommunen (23,3 Prozent) nimmt an solchen Maßnahmen gar nicht teil. Insbesondere die Kommunen mit weniger als 25 000 Einwohnern beteiligen sich unterdurchschnittlich häufig an Vergleichsmaßnahmen, was sich durch die geringere Modernisierungsaktivität bei eben diesen Kommunen allerdings gut erklären lässt.

### 4.1.2 Die Wirkungen der NSM-Reform

Um die Auswirkungen der NSM-Modernisierung auf das Handeln und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung (*performance*) zu erfassen, orientieren wir uns im Folgenden an der von Pollitt/Bouckaert in ihrer international vergleichenden New Public Management Evaluation entwickelten Typologie (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004). Danach sind die folgenden »Performanzfelder« zu unterscheiden:

- Inputveränderungen (Einsparungen, Effizienzgewinne);
- Output- und Prozessveränderungen (Servicequalität, Verfahrensdauer, Kundenfreundlichkeit);
- System- und Kulturveränderungen (politische und gesamtstädtische Steuerung, Mitarbeiterzufriedenheit).

#### Input- und Outpoteffekte

Auf der Inputseite konstatieren die kommunalen Akteure Effizienzgewinne und Einsparungen. Eine intensivere Betrachtung im Rahmen von Fallstudien fördert hier allerdings keine eindeutigen Einsparerfolge zutage. Effizienzgewinne und Einsparungen in Teilbereichen und insbesondere eine

erhöhte Kostensensibilität sind zwar in zahlreichen Kommunen eingetreten. Stellt man aber die mit der Verwaltungsmodernisierung entstehenden Kosten durch Sach- und Personalaufwand in der Planung, bei der Einführung und im laufenden Betrieb in Rechnung, fällt die Gesamtbilanz eher negativ aus.

Hinsichtlich der tatsächlich erreichten Einsparungen und Effizienzgewinne ist zudem eine Reihe von Einschränkungen und Differenzierungen angebracht. So zeigt sich in Umfragen und Fallstudien, dass in den Querschnittsbereichen kaum jene »Verschlankungen« (und damit Einspareffekte) eingetreten sind, welche man infolge der Kompetenzabschichtung »nach unten« hätte erwarten können. Insgesamt ist also Vorsicht angebracht, wenn vorschnell auf deutliche Managementenerfolge hingewiesen wird. Die generellen Einschätzungen, die eher von Einspareffekten ausgehen, sind Bewertungen, die von den Akteuren aufgrund einem Mangel an Daten (z. B. Produktkosten) und vor dem Hintergrund einer nicht trennbaren Überlagerung von Haushaltskonsolidierungsprozessen und Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen getroffen werden und so eine kausale Zuordnung zum NSM eigentlich nicht zulassen. Zwar sind Effizienzgewinne in Einzelbereichen nicht von der Hand zu weisen und lässt sich in den Kommunen eine Reihe von punktuellen Erfolgsbeispielen benennen. Unter Einbeziehung der Reformkosten kann jedoch davon ausgegangen werden, dass das NSM nicht nachhaltig und längerfristig zur Haushaltskonsolidierung beigetragen hat. In manchen Fallstudien drängt sich sogar der Eindruck auf, dass die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, soweit sie mit einer Planfortschreibung im Budgetierungsverfahren, großzügigen Belohnungen für nicht stichhaltig nachweisbare »Managementgewinne« und einer fehlenden zentralen Steuerung und Kontrolle einhergeht, die Budgetmaximierung in den Fachbereichen noch verschärft und die städtischen Ausgaben damit insgesamt eher in die Höhe getrieben hat.

Auf der Outputseite hat es zweifelsohne sichtbare Verbesserungen gegeben. Ausweislich der Umfrageergebnisse hat vor allem der Umbau der Organisationsstruktur – und hier insbesondere die Einführung von Fachbereichsstrukturen, der Abbau von Hierarchieebenen sowie der Übergang zu Teamstrukturen – zu markanten Outputverbesserungen geführt. Augenfällig ist eine stärkere Bürger- und Kundenorientierung, die primär auf den Siegeszug des Bürgeramtkonzeptes zurückzuführen ist. Weiterhin sind auf der Outputseite zahlreiche sektorale Bereiche zu nennen, in denen es durch eher klassische Maßnahmen der Organisationsentwicklung zu deutlichen Leistungsverbesserungen und Verfahrensverkürzungen kam.

### Systemeffekte: Politische Steuerung und Rolle der Mitarbeiter

Die angestrebten System- und Kulturveränderungen hinsichtlich der politischen Steuerung und einer verstärkten Mitarbeiterorientierung konnten kaum realisiert werden. Die Verbesserung der gesamtstädtischen politischen Steuerung ist das am seltensten bearbeitete Problemfeld im Neuen Steuerungsmodell und dort, wo Bestrebungen unternommen wurden, erzielt man selten positive Ergebnisse. Es zeigt sich, dass eine bessere Transparenz und Informationslage nicht automatisch zu besserer Steuerung führt. Darüber hinaus sind die lokalen Vertretungskörperschaften aus nachvollziehbaren Gründen nicht willens, sich auf die im NSM geforderte Steuerung »at arms length« einzulassen. Gleichzeitig zeigen sich in den Kommunen zahlreiche zentrifugale Tendenzen. Sie sind einerseits durch die Dezentralisierungspolitiken im Rahmen des NSM ausgelöst, denen keine adäquaten Steuerungsverfahren entgegengesetzt werden und die so zu einer verwaltungsinternen Abkopplung der Fachbereiche von gesamtstädtischen Zielen führen. Vergleicht man etwa den Anteil der Städte, die eine zentrale Steuerungseinheit komplett oder teilweise installiert haben (38,3 Prozent), mit dem Anteil jener Städte, die die Ressourcenverantwortung vollständig oder in Teilbereichen dezentralisiert haben (59,3 Prozent), so entsteht das Bild einer erheblichen »Steuerungslücke« von über einem Fünftel der Fälle, in denen nicht klar ist, wie die dezentralen Einheiten an die gesamtstädtische Steuerung rückgekoppelt werden. Andererseits führen Ausgliederungs- und Privatisierungstendenzen zur Bildung von monofunktionalen »Verwaltungssatelliten« (vgl. Kuhlmann 2009, S. 184), die verstärkt Eigeninteressen ausbilden und ebenfalls nur bedingt durch Steuerungsverfahren in gesamtstädtische Steuerungsprozesse einbezogen sind. Insgesamt ist daher eher von Steuerungsverlusten auszugehen, denen nur unzureichende Anstrengungen entgegengesetzt werden, um die Steuerungsfähigkeit etwa durch effektives Controlling und Zielvereinbarungen zu reetablieren.

Überdies stellt die abnehmende Zufriedenheit der Mitarbeiter ein weiteres Problem dar, das sich aufgrund der Gleichzeitigkeit von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung eher noch verschärft hat und sich inzwischen in Reformmüdigkeit niederschlägt. In zahlreichen Fällen wird Verwaltungsmodernisierung als Bedrohung wahrgenommen und mit Personalabbau assoziiert, was zu Frustration und Desavouierung neuer Reformkonzepte führt. Die Beteiligung der Mitarbeiter wurde in vielen Fällen nicht ernst genommen und der substanzielle Einfluss der Mitarbeiter blieb gering, sodass sich die Akzeptanz der Reform weiter reduzierte.

### 4.1.3 Zusammenfassende Betrachtung der Wirkungen und Problemlagen

Die vorgestellten Ergebnisse zeichnen ein ambivalentes Bild: Einerseits gibt es in den deutschen Kommunen eine breite Bewegung für eine Verwaltungsmodernisierung. Zahlreiche Maßnahmen wurden in die Wege geleitet, zum Teil erfolgreich, aber auch mit deutlichen Rückschlägen. Eine einheitliche Entwicklung, ein umfassender »Paradigmenwechsel« der deutschen Verwaltung vom weberianischen Bürokratiemodell zum New Public Management, ist allerdings nicht festzustellen.

Gemessen an den ursprünglichen Absichten des NSM könnte man in einem harten Soll-Ist-Vergleich von einem weitgehenden Scheitern sprechen (vgl. Holtkamp 2008e). Allerdings haben sowohl Wissenschaftler als auch Praktiker von vornherein auf einige konzeptionelle Problemlagen des NSM aufmerksam gemacht. Gemessen an den Erkenntnissen über die Veränderungsresistenz öffentlicher Verwaltungen sieht die Bilanz im Zeitvergleich hingegen besser aus. Die Kommunalverwaltungen sind heute ohne jeden Zweifel vor allem bürger- und kundenorientierter: Zu denken ist insbesondere an die Schaffung von Bürgerbüros, Verfahrensbeschleunigung oder die Stärkung professioneller Konzepte im Sozial- und Jugendhilfebereich (vgl. hierzu Grohs 2010). Allerdings sind dies keine originären Kernelemente einer betriebswirtschaftlichen »Neuen Steuerung«, obgleich sie wahrscheinlich ohne das NSM nicht in diesem Maß umgesetzt worden wären. Die Verwirklichung des NSM als Reformkonzept ist inzwischen vielfach ins Stocken geraten, beschränkt sich auf »Modernisierunginseln«, selektive Umsetzung einzelner Instrumente oder wird durch die Intervention der Landesregierungen im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens wieder aufgegriffen. Hierfür sind neben schlechten finanziellen Rahmenbedingungen insbesondere die konzeptionellen Mängel eines zu stark betriebswirtschaftlich ausgerichteten Modells ursächlich.

Anstatt modernisierter Verwaltungsstrukturen ist vielfach gerade in den Kommunen, die sich zwischenzeitlich auf diese zubewegt hatten, eine Rückkehr zu Max Weber festzustellen. Auf die (unbeabsichtigten) Folgeprobleme der NSM-Reform wurde in den Pionierkommunen entweder dadurch reagiert, dass man die neuen Strukturen und Verfahren bewusst »zurückbaut« oder dass man im Verwaltungsalltag sukzessiv wieder auf altbewährte Handlungsroutinen vertraut. Die deutschen Kommunen unterliegen damit – zumindest binnenorganisatorisch gesehen – derzeit eher einem Trend zur Rezentralisierung und Rehierarchisierung, zu dem, neben den erkannten NSM-Funktionsstörungen, vor allem auch die

sich zuspitzende Finanzkrise einen erheblichen Beitrag geleistet hat. In der Konsequenz rücken sie – und dies ist als ein wichtiger Lerneffekt zu interpretieren – von der »Reinform« des NSM ab und dürften gerade dadurch in die Lage versetzt sein, die negativen Reformwirkungen zu bearbeiten und zu beheben. Damit hat partiell eine Art Rückbesinnung auf das »Max-Weber-Modell« der hierarchie- und regelgesteuerten Verwaltung stattgefunden, ohne dass freilich alle Reformelemente gleich über Bord geworfen werden, denn die über ein Jahrzehnt währende Diskursvorherrschaft des NSM dürfte deutliche Spuren hinterlassen haben. Die Organisationskultur und Einstellungswelt in der Kommunalverwaltung haben sich nachhaltig verändert und der Gedanke eines (mehr oder minder realisierbaren) Konzepttransfers aus der Privatwirtschaft könnte im »institutionellen Gedächtnis« der Kommunen verbleiben. Dass in der deutschen Verwaltung heute nicht nur über Rechtsförmigkeit und formale Richtigkeit, sondern auch über Kosten und Leistungen nachgedacht und diskutiert wird, ist kaum zu bestreiten. Ein neues Verwaltungsmodell ist indes noch nicht entstanden.

## 4.2 Liberalisierung, Privatisierung und Rekommunalisierung kommunaler Leistungen

In den letzten Jahren sind Aufgabenbereiche der kommunalen Daseinsvorsorge, beispielsweise im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, der Abfallentsorgung sowie des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), einem zunehmenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Seit den 1990er-Jahren verdichten sich Tendenzen, diese für den Markt zu öffnen bzw. zu privatisieren. In Deutschland wurden diese Aufgabenbereiche ab Ende des 19. Jahrhunderts überwiegend von der öffentlichen Hand wahrgenommen. Nun geraten sie einerseits durch europäische Vorgaben einer Politik der Liberalisierung von Märkten<sup>28</sup> und andererseits durch die andauernde Haushaltskrise und die Hoffnung, dieser durch Privatisierungen begegnen zu können, unter Druck. Dieser besteht für die kommunalen Träger der Daseinsvorsorge insbesondere darin, dem Wettbewerbsdruck standhalten zu können, d. h. wettbewerbsfähig zu bleiben.

Insgesamt resultieren aus diesem Trend tief greifende Veränderungen in der Art und Weise der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung (vgl. Libbe/ Tomerius/Trapp 2002, S. 4). Allerdings weist jeder einzelne Aufgabenbereich der kommunalen Daseinsvorsorge spezifische Merkmale, d. h. rechtlich-institutionelle Grundlagen, Klienten und Verfahrenslogiken, auf

und steht jeweils unter einem ganz spezifischen Ökonomisierungsdruck. Trotz dieser sektorspezifischen Unterschiede wird im Folgenden versucht, einen übergreifenden Einblick in die aktuellen Trends der Privatisierung und Ausgliederung kommunaler Aufgaben zu geben. Zunächst werden in Kapitel 4.2.1 der aktuelle empirische Stand der Privatisierung kommunaler Leistungen und das Phänomen der Rekommunalisierungen genauer betrachtet, um anschließend in Kapitel 4.2.2 deren Auswirkungen auf die kommunalen Entscheidungsprozesse aufzuzeigen.

#### **4.2.1 Empirischer Stand der Privatisierungs- und Rekommunalisierungsbemühungen**

Empirische Daten über das genaue Ausmaß von Privatisierungsmaßnahmen sind rar. Zu nennen sind hier insbesondere die im Sammelband »Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen – Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung« zusammengefassten Studien zum Ausmaß von Ausgliederungen in Kommunen unterschiedlicher Größenordnung (vgl. Killian/Richter/Trapp 2006a), eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) aus dem Jahr 2003 (vgl. Trapp/Bolay 2003), die Studie »Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung« (vgl. Bogumil u. a. 2007) und eine Studie zu den Auswirkungen der europäischen Regulierung der kommunalen Daseinsvorsorge in Nordrhein-Westfalen (vgl. Bogumil u. a. 2010).

Die Ergebnisse dieser Studien sind nur schwer miteinander zu vergleichen, weil sie sich auf Kommunen unterschiedlicher Größenordnung beziehen, teilweise differierende Abgrenzungen zwischen Aufgabebereichen der Daseinsvorsorge vornehmen, verschiedene methodische Herangehensweisen wählen, auf unterschiedliche Gebiete zugeschnitten sind und zumindest partiell unterschiedliche Formen von Privatisierung abbilden. In der Zusammenschau können trotzdem Aussagen über den Stand der Privatisierung in deutschen Kommunen getroffen werden.

Bremeier u. a. haben im Jahr 2005 eine Studie zum Ausmaß von Ausgliederungen in Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10 000 und 50 000 Einwohnern und in Landkreisen durchgeführt (Bremeier/Brinckmann/Killian 2006). Im Rahmen dieser Untersuchung wurden Kommunen in sechs Bundesländern (Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) zum Thema Ausgliederungen befragt. Die Befragung bezog sich auf 37 Aufgabebereiche. Die Rücklaufquote betrug 22,1 Prozent und ist somit als durchschnittlich zu bezeichnen.

Wie deutlich wird, gibt eine große Mehrheit der Kommunen an, dass sie Ausgliederungen vorgenommen haben. Die Anzahl der Ausgliederungen ist dabei in größeren Städten und Gemeinden tendenziell höher als in kleinen Städten und Gemeinden. Des Weiteren ist die Häufigkeit von Ausgliederungen auch in Landkreisen höher als in den kleinen Städten und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10 000 und 20 000 Einwohnern (vgl. *Tabelle 22*).

Freilich lässt sich durch die Erfassung von Ausgliederungen noch keine Aussage darüber treffen, inwieweit kleine und mittelgroße Kommunen und Landkreise Privatisierungen vorgenommen haben. Eine Ausgliederung liegt auch dann vor, wenn beispielsweise ein Regiebetrieb in eine andere öffentlich-rechtliche Organisationsform wie beispielsweise einen Eigenbetrieb oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts überführt wird. Mehr dazu, wie weit Privatisierungen in den kleinen und mittelgroßen Kommunen und den Landkreisen verbreitet sind, verrät der Blick darauf, in welchen Rechts- bzw. Organisationsformen Ausgliederungen dort wahrgenommen werden (vgl. *Tabelle 23*).

Wie sich deutlich zeigt, werden – ungeachtet der Größe – sowohl in den Städten und Gemeinden als auch in den Landkreisen Aufgaben dominant von privatrechtlichen Organisationen erfüllt. Nicht geklärt ist indes die Frage, ob es sich bei diesen um Eigengesellschaften des privaten Rechts, also um Organisationen, in denen die Kommunen die alleinigen Gesellschafter darstellen, um gemischtwirtschaftliche oder um rein privatwirtschaftliche Unternehmen handelt. Hier ergab die Befragung von Bremeier u. a., dass in 46 Prozent der Fälle die Kommunen alleiniger Gesellschafter der privatrechtlichen Organisation sind. In diesen Fällen handelt es sich also um Eigengesellschaften des privaten Rechts und somit um formelle Privatisierungen. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung der Kommune sind demgegenüber eher selten vorzufinden. Nur 18 Prozent der Kommunen gaben an, dass die für einen signifikanten Einfluss der Kommune notwendige Sperrminorität von 25 Prozent unterschritten wird (vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 34f.).

Die Befunde von Bremeier u. a. lassen sich weiterhin nach den 37 von ihnen untersuchten Aufgabenbereichen differenzieren. Im Folgenden werden die Ergebnisse zu einigen ausgewählten Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge dargestellt. Dadurch wird es möglich, auch differenziertere Aussagen darüber zu treffen, wie hoch das Ausmaß formeller und materieller Privatisierungen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen ist (vgl. *Tabelle 24*).

Wie deutlich wird, dominiert in den meisten Aufgabenbereichen der Vollzug durch privatwirtschaftliche Unternehmen und/oder freie Träger. Dies ist insbesondere in der Versorgungswirtschaft der Fall. So werden die Energieversorgung in 46,3 Prozent der Fälle und die Gasversorgung in

**Tab. 22: Ausgliederungen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen**

	Städte und Gemeinden mit				Landkreise	
	10 000 bis 20 000 EW		20 000 bis 50 000 EW			
	N	%	N	%	N	%
keine Ausgliederungen	7	5,4	1	1,2	0	0
1 bis 4 Ausgliederungen	38	29,5	13	15,1	7	20,6
5 bis 8 Ausgliederungen	50	38,8	25	29,1	10	29,4
9 bis 12 Ausgliederungen	24	18,6	27	31,4	10	29,4
13 und mehr Ausgliederungen	10	7,8	20	23,3	7	20,6
<b>gesamt</b>	<b>129</b>	<b>100</b>	<b>86</b>	<b>100</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

EW = Einwohner, N = Anzahl der Fälle

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an und mit Daten von Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 32

**Tab. 23: Rechtsformen von Ausgliederungen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen**

	Städte und Gemeinden mit				Landkreise	
	10 000 bis 20 000 EW		20 000 bis 50 000 EW			
	N	%	N	%	N	%
Eigenbetrieb	196	23,4	166	20	48	16,1
Anstalt, Stiftung öffentlichen Rechts	38	4,5	37	4,5	20	6,7
Zweckverband/interkommunale Zusammenarbeit	276	33	160	19,3	46	15,4
GmbH/AG	248	29,6	397	47,9	158	53
andere private Rechtsformen	79	9,4	68	8,2	26	8,7
<b>gesamt</b>	<b>837</b>	<b>100</b>	<b>828</b>	<b>100</b>	<b>298</b>	<b>100</b>

EW = Einwohner, N = Anzahl der Fälle

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an und mit Daten von Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 33

Tab. 24: Rechtsformen in ausgewählten Aufgabenbereichen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen

	innerhalb der Verwaltung	Eigenbetrieb	Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts	Zweckverband	GmbH	andere private Rechtsformen	private Unternehmen/ freie Träger	keine Antwort
	Häufigkeit (%)							
Versorgungswirtschaft								
- Energieversorgung	0,4	2,0	0,0	0,8	28,2	0,0	46,3	23,5
- Gasversorgung	0,4	2,0	0,0	1,6	31,4	0,0	41,6	24,3
- Wasserversorgung	2,7	29,8	0,4	18,8	27,5	0,8	15,3	11,8
Abfallentsorgung								
- Sammlung	7,5	4,3	0,4	10,2	8,6	0,4	36,1	36,5
- Verwertung	1,6	3,5	0,4	7,5	9,4	0,0	34,5	45,9
- Deponie/Verwertung	4,3	3,9	1,2	9,8	8,2	0,4	29,8	46,7
Abwasserentsorgung								
- Sammlung	29,8	35,7	2,7	13,3	3,9	0,0	3,1	16,1
- Kläranlage	19,6	20,0	3,1	31,8	5,5	0,8	6,7	18,4
ÖPNV								
- Bestellung	17,3	1,6	0,0	3,9	14,1	0,4	21,6	43,5
- Erstellung	0,8	0,8	0,0	2,0	19,6	0,8	28,2	49,0
Wohnungswirtschaft	29,8	2,7	0,4	0,4	18,4	6,3	12,2	34,9
Gesundheit/Soziales								
- Krankenhauswesen	2,4	3,1	0,4	1,2	13,7	0,8	22,7	57,3
- Rettungsdienst	12,5	1,2	0,0	1,2	1,2	2,7	31,0	53,3
- Alten- und Pflegeheime	2,4	3,1	2,0	1,6	5,1	1,2	42,4	45,9
- Kindertagesstätten	60,8	0,4	1,2	1,2	0,8	3,9	37,3	19,2
Kultur								
- Theater	8,6	0,4	0,4	1,2	0,8	2,7	9,0	77,6
- Büchereien	67,1	0,0	0,0	1,6	0,4	0,8	7,5	23,9
- Volkshochschulen	14,5	3,1	0,0	25,5	0,8	7,5	5,1	43,5
- Musikschulen	23,5	1,2	0,4	14,9	0,4	10,6	11,4	39,2
Sportstätten	80,4	0,8	0,0	0,4	0,8	6,3	9,4	15,3
Bäder	51,4	5,4	0,0	2,0	20,8	0,4	5,5	21,6

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an und mit Daten von Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 39f.

41,6 Prozent der Fälle von privatwirtschaftlichen Unternehmen bzw. freien Trägern wahrgenommen. Die einzige Ausnahme in der Versorgungswirtschaft bildet die Wasserversorgung, die nur in 15,3 Prozent der Fälle bei einem privatwirtschaftlichen Unternehmen oder einem freien Träger angesiedelt ist. Nicht selten liegt die Aufgabenerfüllung in diesem Bereich bei Eigenbetrieben (29,8 Prozent) oder Zweckverbänden (18,8 Prozent). Aber auch formelle Privatisierungen und die Übertragung von Aufgaben an gemischtwirtschaftliche Unternehmen sind in diesem Bereich häufig. So wird in 27,5 Prozent der Fälle die Wasserversorgung von einer GmbH erledigt.

Ähnlich wie in der Entsorgungswirtschaft stellt sich die Situation im Bereich Gesundheit/Soziales dar. Der Anteil, den die privatwirtschaftlichen Unternehmen oder freien Träger zur Aufgabenerfüllung beitragen, ist hier zwar niedriger als in der Energieversorgung und der Gasversorgung, aber im Vergleich zu anderen Rechtsformen der Aufgabenerfüllung in diesen Bereichen noch am höchsten. So werden in 22,7 Prozent der Kommunen Krankenhäuser von privaten Unternehmen oder freien Trägern geführt. Ähnlich stellt sich die Situation beim Rettungsdienst dar und auch die Alten- und Pflegeheime werden zum Großteil privatwirtschaftlich oder in freier Trägerschaft geführt. Eine Ausnahme bilden Kindertagesstätten, die zu 61 Prozent noch in kommunaler Hand liegen. Im Gegensatz zur Entsorgungswirtschaft ist aber im Bereich Gesundheit/Soziales davon auszugehen, dass ein beträchtlicher Teil der Aufgabenerfüllung bei den freien Trägern liegt. Formelle Privatisierungen sind mit Ausnahme des Krankenhauswesens im Bereich Gesundheit/Soziales eher von untergeordneter Bedeutung.

Anders stellt sich das Bild im Bereich Kultur dar. Dieser Bereich ist weiterhin eine Domäne öffentlicher Unternehmen. So betreiben die Kommunen noch 67 Prozent der Büchereien selbst. Darüber hinaus zeichnen die Kommunen für den Betrieb von 51 Prozent der Bäder und sogar für 80 Prozent der Sportstätten verantwortlich. Im kulturellen Bereich spielt die Privatisierung der Aufgabenerfüllung also eine eindeutig untergeordnete Rolle.

Im ÖPNV werden die Bestellung und die Erstellung von Leistungen unterschieden (vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S.43). Sowohl im Bereich der Bestellung als auch der Erstellung dominieren die privatwirtschaftlichen Unternehmen bzw. freien Träger mit jeweils 22 bzw. 28 Prozent. Die materielle Privatisierung nimmt bei der Bestellung und der Erstellung in diesem Aufgabenfeld also eine bedeutende Rolle ein. Auch die Überführung in private Rechtsformen mit Beteiligung der Kommunen

ist in diesem Bereich relevant. 14 bzw. 20 Prozent der Kommunen geben an, dass die Bestellung bzw. Erstellung von einer GmbH durchgeführt wird. Im Bereich der Bestellung ist hervorzuheben, dass dort im Gegensatz zum Bereich der Erstellung nach wie vor auch die Kommunalverwaltungen wichtige Akteure sind. 17,3 Prozent der Kommunen geben an, dass die Kommunalverwaltung weiterhin für die Bestellung zuständig ist. Im Bereich der Erstellung – also der konkreten Erbringung der Verkehrsleistungen – sind die Kommunen hingegen nur in 0,8 Prozent der Fälle selbst tätig.

In der Abfallentsorgung differenziert man zwischen verschiedenen Phasen der Leistungserstellung. So unterscheiden Bremeier u. a. die Sammlung, die Verwertung und die Deponierung bzw. Verwertung von Abfällen (vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 40). Privatwirtschaftliche Unternehmen bzw. freie Träger übernehmen einen beträchtlichen Anteil der Aufgabenerfüllung. So sind privatwirtschaftliche Unternehmen zu 36 Prozent für die Sammlung, zu 25 Prozent für die Verwertung und zu 30 Prozent für die Deponierung/Verwertung verantwortlich. Auch in diesem Bereich ist die Erfüllung der Aufgaben also häufig materiell privatisiert. Darüber hinaus liegt die Aufgabenerfüllung auf diesem Gebiet oft bei Zweckverbänden oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Privatisierung der Aufgabenerfüllung in der Abfallentsorgung bereits weit vorangeschritten ist.

Den Gegensatz dazu bildet die Abwasserentsorgung. Sowohl bei der Sammlung als auch bei den Kläranlagen sind es die Kommunen, die eine wichtige Rolle einnehmen. Entweder werden Aufgaben direkt innerhalb der Kommunalverwaltung (30 bzw. 20 Prozent) oder durch einen Eigenbetrieb (36 bzw. 20 Prozent) erledigt. Die Trägerschaft von Kläranlagen liegt in vielen Fällen auch bei Zweckverbänden. Bei der Aufgabenerfüllung fallen demgegenüber privatwirtschaftliche Unternehmen oder freie Träger sowohl bei der Sammlung (drei Prozent) als auch bei den Kläranlagen (sieben Prozent) kaum ins Gewicht. In diesem Bereich ist die Privatisierung also bislang nicht weit vorangeschritten.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass in kleinen und mittelgroßen Städten und Gemeinden sowie Landkreisen die Privatisierung der Aufgabenerfüllung in der Versorgungswirtschaft, im Bereich Gesundheit/Soziales, im ÖPNV und in der Abfallentsorgung bereits weit vorangeschritten ist. Bemerkenswerterweise stellt die materielle Privatisierung in den meisten dieser Aufgabenbereiche die häufigste Privatisierungsform dar. Aber auch die formelle und die funktionale Privatisierung sind nicht zu vernachlässigende Privatisierungsformen. Es gibt jedoch auch Aufgabenbereiche, in denen Privatisierung bislang noch keine quantitativ

bedeutende Rolle einnimmt. Zu nennen sind hier der gesamte kulturelle Bereich sowie die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Richter u. a. haben 2002 eine bundesweite standardisierte Befragung zur Ausgliederung von Aufgaben unter Kommunen mit mehr als 50 000 Einwohnern durchgeführt (Richter/Edeling/Reichard 2006). In dieser wurde u. a. erfasst, in welchen Rechts- bzw. Organisationsformen die öffentliche Daseinsvorsorge in verschiedenen Sektoren wahrgenommen wird. Anhand dieser Untersuchung können Aussagen über das Ausmaß von formeller und funktionaler Privatisierung getroffen werden. Inwieweit Kommunen Aufgaben materiell privatisiert haben, ist nicht Gegenstand der Untersuchung gewesen; hierüber können somit auch keine Aussagen getroffen werden. Wiederum kann nicht zwischen einer Übertragung des Vollzugs auf eine Eigengesellschaft des privaten Rechts oder auf ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen unterschieden werden, weil in der Veröffentlichung von Richter u. a. nicht dargestellt wird, wie hoch die von den Kommunen gehaltenen Anteile an den jeweiligen Erbringern von Daseinsvorsorgeleistungen sind.

Von den 186 von Richter u. a. befragten Kommunen beantworteten 135 den Fragebogen. Die Rücklaufquote ist mit 73 Prozent somit als außerordentlich gut zu bezeichnen.

**Tab. 25: Rechtsformen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Kommunen mit mehr als 50 000 Einwohnern**

	N	%
Eigenbetrieb	210	9,2
Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts	26	1,1
Zweckverband	107	4,7
private Rechtsformen	1 855	81,6
sonstige	79	3,5

N = Anzahl der Fälle

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an und mit Daten von Richter/Edeling/Reichard 2006, S. 63

Werden die in *Tabelle 25* dargestellten Ergebnisse ohne Differenzierung nach Aufgabenbereichen betrachtet, zeigt sich, dass private Rechtsformen mit knapp 82 Prozent die dominante Organisationsform von Ausgliederungen bilden. In den Kommunen mit mehr als 50 000 Einwohnern nehmen formelle Privatisierungen also eine noch bedeutendere Rolle ein als in den kleinen und mittleren Kommunen.

Bei Differenzierung nach Aufgabenbereichen (vgl. *Tabelle 26*) zeigen sich jedoch auch hier signifikante Unterschiede. Am weitesten vorangeschritten ist die formelle Privatisierung wiederum im Versorgungsbereich. Spitzenwerte werden erneut mit 97 Prozent in der Energieversorgung und mit 94 Prozent in der Gasversorgung realisiert. Deutlich niedriger ist das Ausmaß formeller Privatisierung hingegen in der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung, wo 51 Prozent der Kommunen angeben, dass die Aufgaben in privater Rechtsform erfüllt werden.

**Tab. 26: Rechtsformen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen in Kommunen mit mehr als 50 000 Einwohnern**

	innerhalb der Verwaltung	Eigen- betrieb	andere öffentliche Rechtsformen	private Rechts- formen	N
	Häufigkeit (%)				
Versorgungswirtschaft					
- Energieversorgung	0	2	1	97	124
- Gasversorgung	1	4	2	94	130
- Wasserversorgung/ Abwasserentsorgung	12	24	13	51	270
ÖPNV	3	5	8	84	140
Wohnungswirtschaft	6	0	10	84	100
Gesundheit/Soziales					
- Krankenhauswesen	3	33	10	54	69
- Rettungsdienst	80	4	12	3	97
Kultur					
- Theater	43	12	4	41	108
- Büchereien	91	5	0	4	133
- Museen	78	5	8	9	132

N = Anzahl der Fälle

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an und mit Daten von Richter/Edeling/Reichard 2006, S. 65 f.

Eine wichtige Rolle nehmen formelle Privatisierungen darüber hinaus in der Wohnungswirtschaft und dem ÖPNV mit Werten von jeweils 84 Prozent ein. Anders stellt sich die Situation in den beiden Bereichen Gesundheit/Soziales und Kultur dar. Im Bereich Gesundheit/Soziales gibt zwar mit 54 Prozent die Mehrheit der Kommunen an, dass die Krankenhäuser in privater Rechtsform geführt werden, aber auch die Aufgabenerfüllung

durch Eigenbetriebe spielt mit einem Anteil von 33 Prozent eine wichtige Rolle. Beim Rettungsdienst sieht das Bild bereits anders aus. Hier geben nur drei Prozent an, dass der Aufgabenvollzug in privater Rechtsform stattfindet, während die Kommunalverwaltung zu 80 Prozent zuständig ist. Im kulturellen Bereich ist das Ausmaß der Privatisierung vergleichsweise am wenigsten fortgeschritten. So werden lediglich vier Prozent der Bibliotheken und neun Prozent der Museen in privater Rechtsform geführt. Sowohl bei den Bibliotheken als auch den Museen liegt die Aufgabenerfüllung zumeist bei der Kommunalverwaltung. Bei den Theatern stellt sich die Lage hingegen anders dar. Hier ist die Privatisierung im kulturellen Bereich am weitesten vorangeschritten; 41 Prozent werden in privater Rechtsform geführt. Jedoch liegt in 43 Prozent der Fälle die Trägerschaft weiterhin bei den Kommunen.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass das Ausmaß der formellen Privatisierung in Kommunen mit mehr als 50 000 Einwohnern vor allem in der Versorgungswirtschaft, aber auch im ÖPNV und der Wohnungswirtschaft, bereits weit vorangeschritten ist.

In der jüngsten Zeit lässt sich nun allerdings beobachten, dass die Privatisierungseuphorie verfolgt ist und die Eigenwahrnehmung der Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen, meistens durch privatrechtlich organisierte Eigenunternehmen, wieder verstärkt in den Vordergrund rückt (vgl. Libbe/Hanke/Verbücheln 2011, S. 4). Dabei wird die Rückverlagerung der Vollzugsverantwortung für eine öffentliche Aufgabe von einem privatwirtschaftlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen auf öffentliche Unternehmen als »Rekommunalisierung« verstanden (vgl. Verbücheln 2009, S. 3). Neben der Rückübertragung fallen auch Neugründungen von Eigengesellschaften wie z. B. von Stadtwerken oder die Erhöhung der Gesellschaftsanteile an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen unter den Überbegriff der Rekommunalisierung (vgl. Libbe/Hanke/Verbücheln 2011, S. 5). Bei dieser Art der Kommunalisierung handelt es sich um ein junges Phänomen, dessen Ursachen und Ausprägung bislang noch wenig erforscht sind.

In der Debatte über die Ausdehnung des europäischen Binnenmarkts spielt verschiedentlich die Hypothese eine Rolle, Rekommunalisierungen seien eine Folge der europäischen Reglementierungen (vgl. bspw. Waiz 2009, S. 67 f.). Demgegenüber gibt es Anzeichen, die dafür sprechen, dass nicht primär das Europarecht, sondern vielmehr die bereits angesprochene Frage nach der Wirtschaftlichkeit für die Rückübertragung ausschlaggebend ist (vgl. Thimm 2008, S. 292). Daneben können Ökologie- und Ressourcenargumente oder die Sicherstellung von Qualitätsstandards bei der

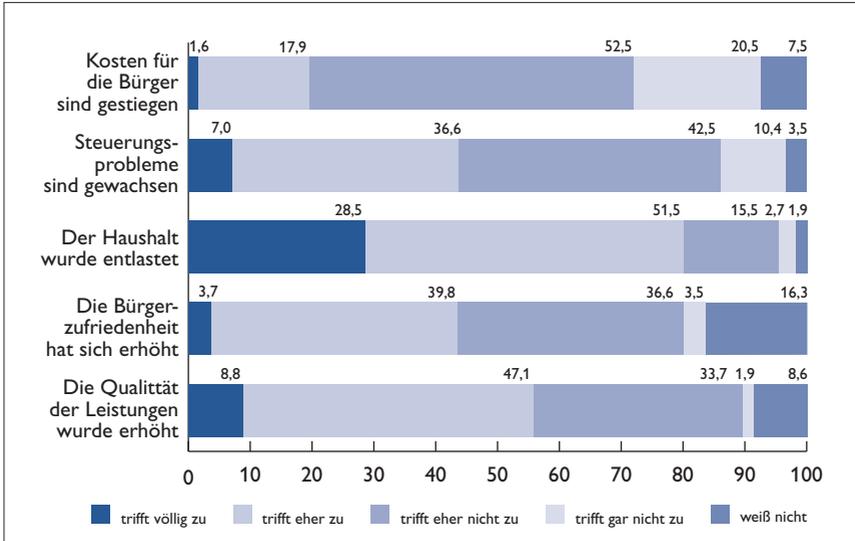
Eigenerbringung als Gründe für die Rückübertragung genannt werden (vgl. Verbücheln 2009, S. 13f.). Ein weiteres Motiv ist die Wettbewerbsstruktur. In einigen Regionen herrschen festgefahrene oligopolistische Marktstrukturen, die verhindern, dass kleine private Anbieter im Wettbewerb bestehen können. Viele Kommunen zeigen sich mit der Aufgabenerledigung der großen marktbeherrschenden Unternehmen unzufrieden und umgehen mit der Rückübertragung die Verlängerung der Verträge mit diesen. Weitere Beweggründe sind der Erhalt des kommunalpolitischen Einflusses auf die ökologische und soziale Qualität der Abfallbeseitigung, eine bessere Steuerbarkeit in Bezug auf die Festlegung der Abfallgebühren sowie der Erhalt von regionalen Arbeitsplätzen. Des Weiteren fließt in die Entscheidung, die Aufgabenwahrnehmung nicht länger privaten Dienstleistern zu überantworten, sondern diese wieder in die Hände der Kommunen zu legen, die Überlegung mit ein, dadurch europäische Ausschreibungspflichten umgehen und außerdem »Inhouse-Fähigkeiten« (wieder)herstellen zu können (vgl. Verbücheln 2009, S. 13–15).

Derzeit konzentriert sich die Debatte um Rekommunalisierung insbesondere auf den Energiesektor. Strom- und Wärmeversorgung sind ein wirtschaftlich lukrativer Bereich und die derzeitige Energiewende begünstigen ebenso wie der Trend zur Dezentralisierung der Versorgungsstrukturen die Eigenerledigung durch Kommunen. Neben dem Energiesektor lassen sich Rekommunalisierungen auch in der Abfallwirtschaft, dem ÖPNV, der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung vorfinden. Bei den durchgeführten Rekommunalisierungen vor allem in der Abfallwirtschaft und beim ÖPNV handelt es sich allerdings vornehmlich um Einzelfallentscheidungen (vgl. Libbe/Hanke/Verbücheln 2011). Letztlich steht über all diesen Motiven die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Rückübertragungen. Erfolgreiche Rekommunalisierungen sind ein Beleg für die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Aufgabenerfüllung. Sie kommen immer nur dann zustande, wenn Gemeinderäte davon überzeugt werden können, dass ein Zurückholen der Aufgaben kostendeckend erfolgt.

### 4.2.2 Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem

Welche Wirkungen bringen die verschiedenen Privatisierungsmaßnahmen nun mit sich? Aus der Sicht der deutschen Kommunen mit mehr als 10000 Einwohnern (vgl. *Abbildung 15*) führen sie insbesondere zu Haushaltsentlastungen (80 Prozent) sowie zur Erhöhung der Leistungsqualität (56 Prozent). Erkauft werden diese positiven Effekte aber mit einem Anwachsen von Steuerungsproblemen (44 Prozent).

Abb. 15: Folgen der Privatisierung (in Prozent)



Quelle: Umfrage HBS-Projekt »10 Jahre NSM«

Damit scheinen sich die bisherigen Annahmen zu den Auswirkungen von Privatisierungsmaßnahmen zu bestätigen. Bezogen auf die Machtposition im kommunalen Entscheidungssystem, ist eine zentrale These, dass die Privatisierung zwar auch zu einem Macht- bzw. Steuerungsverlust der Kommunalvertretung führt, allerdings ohne zugleich die Einflussmöglichkeiten der Bürger zu stärken, wie dies bei anderen Modernisierungselementen der Fall ist.<sup>29</sup> Bei der Darstellung dieser These ist es sinnvoll, zwischen verschiedenen Formen der Privatisierung zu unterscheiden. Danach sind die Steuerungsverluste bei materieller Privatisierung am größten, aber auch in Fällen formeller Privatisierung nicht zu vernachlässigen.

Ein Beispiel für die Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen ist das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das 1996 in Kraft trat. Gewerbeabfälle müssen nach diesem Gesetz nur noch dann an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger angeliefert werden, wenn es sich um Abfälle zur Beseitigung handelt. Die gesetzlichen Verwertungspflichten treffen hingegen zuerst die gewerblichen Abfallbesitzer. In der Praxis werden so Gewerbeabfälle vermehrt entweder der sogenannten energetischen Verwertung (beispielsweise Ersatzbrennstoffe für Zementwerke) oder anderen öffentlichen Deponien zugeführt. Dadurch wird es für die kommunalen

Entscheidungsträger immer schwerer, die Auslastung der Anlagenkapazitäten und damit auch die Gebührenstabilität sicherzustellen.

Dass die Ausgliederung oder Privatisierung kommunaler Aufgaben nicht gleichbedeutend mit mehr Wettbewerb sein muss, zeigt sich ganz deutlich in diesem Bereich, der in der Regel einen sehr hohen Kapitalbedarf und eine dementsprechende Infrastruktur voraussetzt. Für diesen Markt kommen nur sehr wenige Unternehmen infrage, wobei hier insbesondere die Stromversorgungsunternehmen zu nennen sind, die durch hohe Kapitalrückstellungen sowie die vorhandene Infrastruktur und Beziehungen (örtliche Niederlassungen, privilegierter Zugang zur Kommunalpolitik etc.) besonders geeignet zu sein scheinen. Gerade durch massive Konzentrationsprozesse, vor allem in der Abfallwirtschaft zu Anfang der 1990er-Jahre, hat sich für die kommunale Infrastruktur ein sehr enges Oligopol herausgebildet (vgl. Bünemann/Rachhut 1993). Zudem gelingt es in diesem Bereich im Allgemeinen nicht, durch die kurze Laufzeit von Verträgen den Wettbewerb zu verstärken.

»Günstige Preise können Städte bei der Beauftragung privater Dritter immer nur dann erzielen, wenn sie relativ lange Verträge abschließen. Hat aber ein privater Müllunternehmer z. B. einen 10- oder 15-Jahres-Vertrag, dann hat er am Ende dieser Zeit nicht nur sehr viel Geld investiert, sondern auch eine fast monopolartige Stellung in der Stadt und wird nur schwer durch einen anderen verdrängt werden können.«  
(Witte 1995, S. 78)

Der alles in allem nur wenig ausgeprägte Wettbewerb lässt nicht nur berechtigte Zweifel an der größeren Effizienz der Privatisierung kommunaler Infrastruktur aufkommen, sondern verdeutlicht auch, dass insgesamt die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunalvertretung bei materieller Privatisierung stark reduziert werden. Zwar lassen sich theoretisch die Ziele und Wünsche der Kommunalpolitik vertraglich mit dem privaten Investor fixieren, aber die Marktsituation (enges Oligopol und nach langer Vertragslaufzeit faktisches Monopol) führt dazu, dass sich diese Forderungen immer schwerer durchsetzen lassen, zumal die Kommunalvertretung in die nicht öffentlichen Verhandlungen zwischen privaten Investoren und Kommunalverwaltung nur rudimentär einbezogen wird.

Die Steuerungsverluste durch materielle Privatisierung können die kommunalen Entscheidungsträger dadurch reduzieren, dass sie den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern fördern. Die Stadt Phoenix (Arizona, USA) gilt in diesem Bereich in der internationalen

Modernisierungsdebatte als Vorreiterin. In Phoenix vergibt die Stadtverwaltung schon seit Jahren nur einen Teil der Müllabfuhrbezirke an Private und lässt den anderen Teil weiterhin von städtischen Arbeitern erledigen. Damit hat die Stadtverwaltung immer noch das Know-how und die technischen Möglichkeiten, um die Bezirke der privaten Unternehmen wieder übernehmen zu können, was ihre Verhandlungsposition nachhaltig verbessern dürfte (vgl. Wegener 1997). Dennoch dürfte klar sein, dass diese Lösung nicht für alle Privatisierungsbereiche infrage kommt, weil, zum Teil technisch bedingt, immer noch Versorgungsmonopole für das gesamte Stadtgebiet vergeben werden müssen. Darüber hinaus dürfte diese »Doppelstruktur« in vielen Bereichen zumindest kurzfristig zu einem erhöhten Finanzaufwand führen.

Die formelle Privatisierung dürfte die geringsten Steuerungsverluste für die Kommunalvertretung mit sich bringen. Steuerungsverluste für die Kommunalvertretung ergeben sich nichtsdestoweniger dadurch, dass die Beteiligung des Aufsichtsrates an dem Betrieb auf das Wesentliche beschränkt bleibt, die entsandten Ratsmitglieder in vielen Punkten auf den Grundsatz der Vertraulichkeit verpflichtet sind und damit dem Rat nur bedingt Auskunft geben können und zudem die Interessen des ausgegründeten Betriebes zu verfolgen haben (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 46 f.). Die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten entwickeln also im Allgemeinen ein Eigenleben (vgl. Schneider 2002). Sie versuchen, sich zu diversifizieren und in andere Märkte vorzustoßen, reflektieren dabei aber nicht, ob ihr Weg mit dem kommunalen Gesamtinteresse kompatibel ist. Diese Eigenständigkeit ist einerseits notwendig, um eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Andererseits nehmen die Steuerungsdefizite dadurch zu und allgemeinere Politikziele können in den Beteiligungen nur schwer umgesetzt werden. Hinzu kommt gerade in Großstädten die zunehmende Komplexität eines nahezu undurchschaubaren Geflechts von Kapitalgesellschaften, Eigenbetrieben etc.

Die Steuerungsverluste durch formelle Privatisierung können zum Teil durch ein modernes Beteiligungsmanagement reduziert werden. Bundesweit gibt es diesbezüglich zwei unterschiedliche strategische Antworten. Organisatorische Lösungen für die Etablierung eines Beteiligungsmanagements sind die Einrichtung einer ausgegliederten Konzernverwaltungsstelle oder einer verwaltungsinternen Stabsstelle. Das Beteiligungsmanagement kann demnach ausgelagert werden (Beispiele: Leipzig und Detmold) oder in die Kernverwaltung integriert werden (Beispiel: Hagen).

Zu den Wirkungen des Beteiligungsmanagements liegen kaum gesicherte Erkenntnisse vor. Die bisherigen Erfahrungen mit Beteiligungs-

controlling anhand einzelner Fallbeispiele sind aber nicht sehr ermutigend. So kommen Wohlfahrt und Zühlke bei einer Gesamtbetrachtung des Beteiligungsmanagements bzw. der Beteiligungsverwaltung eher zu einem ernüchternden Fazit:

»Auch eine Beteiligungsverwaltung wird den Verlust der politischen Steuerungsfähigkeit der Räte gegenüber den ausgegliederten Unternehmen nicht aufhalten können. Die Beteiligungsverwaltung setzt zwar auf das Kontraktmanagement, d. h. die Steuerung über Leistungsvereinbarungen, sie hat aber – soweit man sieht – noch nicht die Ebene gefunden, auf der per Kontrakt eine politische Einflussnahme seitens des Rates über die Verwaltungsführung auf die ausgelagerten Unternehmen durchschlagen kann. Kontrakte mit strategischen Vereinbarungen über gemeinsam angestrebte Ziele bleiben meistens auf einer zu abstrakten Ebene und damit faktisch wirkungslos.« (Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 54)

Vieles deutet darauf hin, dass die Privatisierungsmaßnahmen in der Summe zu zentralen Steuerungsverlusten führen bzw. die Ausgangssituation für politische Steuerungsversuche verschlechtern, da durch sie die städtischen Einflussmöglichkeiten stark zurückgehen. Bedenkt man zudem das angesprochene Problem der Integration der unterschiedlichen Organisationseinheiten und Steuerungsformen, so spricht einiges dafür, dass sich das, was bereits Anfang der 1990er-Jahre von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle mit Bezug auf die Ausgründungen aus der Verwaltung als Strategielücke bezeichnet wurde, zehn Jahre später potenziert. Es gibt ein kaum noch koordiniertes Nebeneinander von einer zum Teil dezentralisierten Kernverwaltung ohne zentrales Controlling mit Eigenbetrieben, PPP, Wettbewerbselementen und privatisierten Unternehmen. Diese Strukturen sind intransparent und es ist ungeklärt, wer die Gesamtverantwortung übernimmt und die Puzzleteile zu einem halbwegs stimmigen Gesamtbild zusammenfügt. Der Verlust von Steuerungsmöglichkeiten und die zunehmende Pluralität von Steuerungs- und Organisationsformen lassen sich etwas zugespitzt auch als Fragmentierung der kommunalen Selbstverwaltung deuten.

## 4.3 Repräsentative Demokratie

### 4.3.1 Direktwahl des Bürgermeisters

Die Bürgermeister in Deutschland sind durch die flächendeckende Einführung der Direktwahl des nunmehr überall hauptamtlichen Bürgermeisters stärker in den Fokus des öffentlichen Interesses geraten. Allerdings sind empirische Studien über ihr Sozialprofil, ihr Verhalten und ihre Machtposition im kommunalen Entscheidungssystem oder ihr Verhältnis zu den Parteien und Kommunalparlamenten noch eher rar, insbesondere wenn sie bundesländervergleichend vorgehen (vgl. den Überblick bei Gehne 2012). Wir greifen hier insbesondere auf die Studien von Bogumil/Holtkamp/Schwarz (2003<sup>30</sup>, vgl. hierzu auch Bogumil/Holtkamp 2002a; Gehne/Holtkamp 2005) sowie ergänzend auf die Daten von Egner/Heinelt (2005) zurück.<sup>31</sup>

Zum Sozialprofil der Bürgermeister liegen vor allem für Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg für Kommunen über 20000 Einwohner neuere empirische Daten vor (vgl. Gehne/Holtkamp 2005), die hinsichtlich der Merkmale Geschlecht, Alter sowie regionale und berufliche Herkunft mit den Ergebnissen früherer Untersuchungen verglichen werden können.<sup>32</sup> Hier ergibt sich nun folgendes Bild.

- Frauen im Bürgermeisteramt sind sowohl in Nordrhein-Westfalen mit 6,9 Prozent der amtierenden Verwaltungschefinnen als auch in Baden-Württemberg mit 4,6 Prozent immer noch eine seltene Erscheinung. Damit hat sich an der äußerst geringen Repräsentation von Frauen an der Gemeindespitze in beiden Bundesländern nicht viel geändert (vgl. Wehling 2000a, S. 46; Schulenburg 1999, S. 163; vgl. allgemein Scholz 2004). Der Frauenanteil steigt jedoch moderat mit der Gemeindegröße. In Gemeinden mit über 50000 Einwohnern liegt er in Baden-Württemberg bei immerhin 14,3 Prozent gegenüber 7,4 Prozent in NRW in der gleichen Gemeindegrößenklasse.
- Das Durchschnittsalter der Bürgermeister in Baden-Württemberg beläuft sich auf 52 Jahre, das der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen liegt zwischen 54 und 55 Jahren. Vergleicht man die Verteilung der Altersgruppen nach Bundesländern, so stellt man fest, dass in NRW insbesondere die Altersklasse der über 60-Jährigen deutlich stärker vertreten ist als in Baden-Württemberg, wo die Klasse der unter 40-Jährigen sowie der 40- bis unter 50-Jährigen stärker belegt ist. In NRW ist das höhere Durchschnittsalter auf den größeren Anteil an älteren Amtsinhabern aus dem Bereich der Kommunalpolitik (ehemals ehrenamt-

liche Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende) zurückzuführen (vgl. auch Schulenburg 1999, S. 165; Holtkamp/Gehne 2002, S. 74). Bundesweit betrachtet, sind 66 Prozent der Bürgermeister zwischen 45 und 60 Jahre alt (vgl. Egner/Heinelt 2005).

- Ein wichtiger Bestandteil des tradierten Profils der baden-württembergischen Bürgermeister war laut Wehling (vgl. Wehling/Siewert 1987, S. 68), dass sie nach Vorstellung der Wähler nicht aus ihrem Amtsort stammen sollten, um Filz und Vetternwirtschaft zu vermeiden. Dies ist auch heute noch in Baden-Württemberg häufig der Fall; der Anteil der Bürgermeister, die in ihrem Amtsort aufgewachsen sind, ist in Nordrhein-Westfalen mit einem Anteil von 41 Prozent mehr als doppelt so hoch wie in Baden-Württemberg mit einem Anteil von knapp 20 Prozent. Wie eine Analyse der Nominierungsprozesse anlässlich der Kommunalwahl 1999 in Nordrhein-Westfalen zeigte (vgl. Holtkamp/Gehne 2002, S. 88), war hier die Ortsbindung insbesondere im Sinn einer Karriere im lokalen Parteimilieu außerordentlich nützlich für eine Nominierung für das Amt des Bürgermeisters, sodass der Anteil der ortsgeliebten Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen deutlich höher war. Bundesweit liegt der Anteil der Bürgermeister, die in »ihrer« Stadt geboren wurden, im Durchschnitt bei 45 Prozent (vgl. Egner/Heinelt 2005).
- Berücksichtigt man die Herkunft der Bürgermeister aus den Bereichen Kommunalpolitik oder Verwaltung, so bestätigen sich die aus der Literatur bekannten Länderunterschiede. In Nordrhein-Westfalen beläuft sich – zumal in der Gemeindegrößenklasse von über 20 000 Einwohnern – der Anteil der Bürgermeister, die aus dem Bereich der Kommunalpolitik kommen, auf 42 Prozent, aus der Verwaltung stammen 49 Prozent der Bürgermeister. In Baden-Württemberg dagegen dominieren die Bürgermeister aus der Verwaltung mit 62 Prozent gegenüber denen aus der Kommunalpolitik (14 Prozent).
- Bei den Bildungsabschlüssen sind keine großen Unterschiede zwischen den beiden Bundesländern zu konstatieren, wenn man einmal von dem höheren Anteil an promovierten Bürgermeistern in Baden-Württemberg und dem leicht höheren Anteil an Bürgermeistern mit Volksschulabschluss oder mittlerer Reife in Nordrhein-Westfalen absieht. Wehling betonte in seiner Bürgermeisterstudie die Bedeutung der Fachschulen für Verwaltung für die Ausbildung der Bürgermeister in Baden-Württemberg, weist allerdings auch auf die Bedeutung der Juristen in den größeren Gemeinden hin (vgl. Wehling 2000a, S. 177). Dies bestätigt die Hagener Untersuchung im Rahmen des Forschungsprojekts Bürgerkommune, nach der knapp ein Drittel der Befragten in Baden-Württemberg eine

verwaltungswissenschaftliche Ausbildung absolvierten, in Nordrhein-Westfalen nur knapp ein Viertel. Hinsichtlich des absolvierten Studiums bilden in beiden Bundesländern mit knapp 40 Prozent jeweils die Juristen die stärkste Gruppe, allerdings findet sich in beiden Bundesländern auch ein nicht unbeträchtlicher Anteil an Bürgermeistern, die weder ein juristisches noch ein verwaltungswissenschaftliches Studium absolviert haben (NRW 34,4 Prozent, Baden-Württemberg 26,6 Prozent). Gerade in NRW ist nach der ersten Direktwahl 1999 noch keine typische Laufbahn eines Bürgermeisters wie in Baden-Württemberg abzu sehen, sondern es spiegelt sich bisher die Herkunft eines Bürgermeisters aus Kommunalpolitik oder Verwaltung wider (vgl. Schulenburg 1999, S. 180 f.). Bundesweit ergibt sich bei der Frage nach einer abgeschlossenen Verwaltungsausbildung eine fast hälftige Aufteilung des Gesamtsamples (50,2 Prozent mit, 49,8 Prozent ohne Verwaltungsausbildung, vgl. Egner/Heinelt 2005). Allerdings finden sich überdurchschnittlich viele Bürgermeister mit Verwaltungsausbildung in der Gruppe der älteren und der jüngeren Parteilosen (71 bzw. 74 Prozent). In beiden Gruppen waren vor der Übernahme des Bürgermeisteramtes viele höhere Beamte. Dies entspricht dem weitverbreiteten Bild, dass parteilose Bürgermeister häufig ortsfremde Verwaltungsfachkräfte sind.

Zusammenfassend zeigt sich bezüglich des Sozialprofils, dass die Bürgermeister in Baden-Württemberg auch im Licht der neuen Daten im Wesentlichen das Bild des unabhängigen Verwaltungsfachmanns, der von außen kommt, aber nicht mehr so jung ist, erfüllen. In Nordrhein-Westfalen stammen die Bürgermeister knapp zur Hälfte aus den Bereichen Kommunalpolitik oder Verwaltung und sind deutlich stärker ortsgelunden. Dies lässt sich zu einem großen Teil darauf zurückführen, dass die Parteien bei der Rekrutierung ihrer Kandidaten zur Kommunalwahl 1999 zumeist auf das lokalpolitische Umfeld zurückgegriffen haben (vgl. Holtkamp/Gehne 2002).

Die durchschnittliche Amtsdauer der Bürgermeister in Baden-Württemberg beläuft sich auf knapp zehn Jahre (9,82), bezogen auf ihren derzeitigen Amtsort. In Nordrhein-Westfalen ist die Amtsdauer mit knapp sieben Jahren geringer (6,92), allerdings geben 54,5 Prozent der Bürgermeister an, 1999 zum ersten Mal in dieses Amt gewählt worden zu sein, was aufgrund der ersten Direktwahl in diesem Jahr nicht überrascht. Es gibt auch in Nordrhein-Westfalen eine Reihe erfahrener Amtsinhaber, was auf einen relativ hohen Anteil an Bürgermeistern zurückzuführen ist, die auch schon vor 1999 Stadtdirektor waren oder durch Nutzung der Übergangsregelung<sup>33</sup> zur neuen Gemeindeordnung früher hauptamtliche

Bürgermeister wurden. Die Bürgermeister in Baden-Württemberg waren bei ihrer ersten Wahl im Durchschnitt 42, in NRW dagegen 48 Jahre alt. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der befragten Bürgermeister liegt in Baden-Württemberg bei 67 Stunden, in Nordrhein-Westfalen bei 65,4 Stunden. Dabei verwenden die Bürgermeister in Baden-Württemberg auffallend mehr Arbeitszeit für die Bürger und den Rat, während die Bürgermeister in NRW mehr Zeit für die Verwaltungsarbeit sowie die eigene Partei oder Fraktion aufwenden.

Letzteres hängt mit der Parteibindung eines Bürgermeisters zusammen. So sind ein Fünftel der Bürgermeister in Baden-Württemberg nicht Mitglied einer Partei, in NRW dagegen sind dies nur knapp neun Prozent. Bundesweit sind nach Egner/Heinelt (2005) von den deutschen Bürgermeistern 45 Prozent Mitglieder der CDU/CSU, 30 Prozent der SPD, 1,6 Prozent der FDP, 0,5 Prozent von Bündnis 90/Die Grünen und 0,5 Prozent der PDS, während 23 Prozent keiner Partei angehören.

### 4.3.2 Wegfall der Sperrklausel

Sperrklauseln sollen die Zersplitterung von Parlamenten verhindern, stabile Mehrheiten fördern und so ihre Funktionsfähigkeit gewährleisten. Während diese Zielsetzung auf Bundes- und Länderebene kaum umstritten ist, wurden Sperrklauseln auf kommunaler Ebene in der jüngeren Vergangenheit als unvereinbar mit den Prinzipien der Wahl- und Chancengleichheit betrachtet.<sup>34</sup> Eine Folge davon war die Abschaffung der Sperrklausel in fast allen Kommunalwahlgesetzen – auch nach entsprechenden Verfassungsgerichtsurteilen. Welche Folgen die Abschaffung einer Sperrklausel für die Kommunalparlamente und die politische Steuerungsfähigkeit der Kommunen nach sich zieht, kann anhand einer empirischen Untersuchung in NRW nachvollzogen werden (vgl. Bogumil/Grohs/Holtkamp 2010).

Nachdem in NRW 1999 die Sperrklausel aufgehoben worden war, nahmen Gruppierungen ohne Fraktionsstatus und Einzelbewerber in den Kommunalparlamenten deutlich zu.

Das bestätigt auch die Erhebung in Städten über 50 000 Einwohner, nach der im Verlauf von drei Legislaturperioden (1994–1999; 1999–2004; 2004–2009) eine deutliche Zunahme sowohl bei den Ratsfraktionen, den Gruppierungen und den Einzelbewerbern ohne Fraktionsstatus festzustellen ist (vgl. *Tabelle 27*). Die Zahl der Ratsfraktionen nach Einführung der Sperrklausel im Jahr 1999 hat sich um durchschnittlich 1,5 erhöht, die der Gruppierungen und Einzelbewerber ohne Fraktionsstatus um 1,3. Während in der Wahlperiode 1994–1999 in über 90 Prozent der Kommunen

drei oder vier Fraktionen die Regel waren und keine fraktionslosen Abgeordneten und Gruppierungen vertreten waren, haben sich diese Werte in der Wahlperiode 2004–2009 auf 28 bzw. 37 Prozent reduziert.

**Tab. 27: Entwicklung der Anzahl von Fraktionen und Gruppierungen ohne Fraktionsstatus**

Größenklasse		1994–1999	1999–2004	2004–2009	Veränderung 1994–2004
50 000– 100 000 (N = 39)	Fraktionen	3,7 (3–5)	4,4 (3–6)	4,9 (3–7)	+ 1,2
	Gruppierungen ohne Fraktions- status	0,1 (0–2)	0,5 (0–3)	0,7 (0–2)	+ 0,6
	gesamt	3,8 (3–5)	4,9 (4–8)	5,7 (4–9)	+ 1,9
100 000– 200 000 (N = 11)	Fraktionen	3,6 (3–4)	4,5 (3–6)	5,6 (3–7)	+ 2,0
	Gruppierungen ohne Fraktions- status	0,0 (0–0)	1,4 (0–3)	2,3 (0–7)	+ 2,3
	gesamt	3,6 (3–4)	5,9 (5–8)	8,0 (6–13)	+4,4
200 000– 400 000 (N = 6)	Fraktionen	3,1 (3–4)	4,0 (3–5)	5,0 (4–6)	+ 1,9
	Gruppierungen ohne Fraktions- status	0,5 (0–2)	1,8 (1–4)	2,5 (1–6)	+ 2
	gesamt	3,6 (3–4)	5,8 (3–8)	7,5 (5–12)	+ 3,9
über 400 000 (N = 5)	Fraktionen	3,2 (3–4)	3,6 (3–4)	5,4 (5–6)	+ 2,2
	Gruppierungen ohne Fraktions- status	0,0 (3–4)	2,4 (0–4)	2,0 (0–4)	+ 2,0
	gesamt	3,2 (3–4)	6,0 (3–8)	7,4 (6–9)	+4,2
gesamt (N = 61)	Fraktionen	3,6 (3–5)	4,3 (3–6)	5,1 (3–7)	+ 1,5
	Gruppierungen ohne Fraktions- status	0,1 (0–2)	0,9 (0–4)	1,3 (0–7)	+ 1,2
	gesamt	3,7 (3–5)	5,3 (3–8)	6,4 (4–13)	+ 2,7

N = Anzahl der Fälle

Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; eigene Berechnungen

Eine detaillierte Betrachtung nach unterschiedlichen Größenklassen macht deutlich, dass die starke Fragmentierung der Räte insbesondere die Städte,

die mehr als 100000 Einwohner haben, betrifft. Hier nahm die Anzahl der Ratsfraktionen sowie der Gruppierungen und Einzelbewerber ohne Fraktionsstatus durchschnittlich um jeweils vier pro Stadt zu. Ausgehend von durchschnittlich unter vier Fraktionen und Gruppierungen 1999 gibt es aktuell knapp acht Fraktionen und Gruppierungen im Kommunalparlament einer typischen nordrhein-westfälischen Großstadt.

Dass die Fragmentierung insbesondere ein Problem in den Großstädten ist, lässt sich erstens darauf zurückzuführen, dass aufgrund der hohen Anzahl der Ratsmandate die sogenannte natürliche Sperrklausel fast überhaupt nicht greift. Jede neue Gruppierung, die hier kandidieren möchte, hat weitgehend unabhängig von ihrer Bekanntheit, ihrem Personal und ihrer Programmatik fast ein Ratsmandat sicher, was wiederum den Anreiz zur Kandidatur massiv erhöht. Zweitens sind in Großstädten die Parlamente weitgehend konkurrenzdemokratisch strukturiert, sodass eine starke Fragmentierung zu besonders ausgeprägten Problemen bei der Mehrheitsbildung und Regierungsfähigkeit führt.

Dabei zeigt sich, dass der Übergang von Gruppierungen zu Fraktionen fließend ist und dass sich vor allem in den Großstädten häufiger die Gruppierungen bzw. einzelne Ratsmitglieder zusammenschließen, um den Fraktionsstatus zu erwerben. In 41 Prozent der Großstädte konnte in der letzten Ratsperiode ein Zusammenschluss dieser Gruppen registriert werden. Hinzu kommen noch die Fraktionen, die durch den Austritt von Ratsmitgliedern aus den etablierten Fraktionen entstanden sind. Diese Entwicklung wird von den Befragten bei den offenen Antwortkategorien besonders problematisiert:

»Ratsmitglieder als Einzelpersonen oder Mitglieder einer Gruppe neigen häufig dazu, während der Ratsperiode die Gruppe zu wechseln oder sich einer Fraktion anzuschließen. Dies hat in XXX z. B. zur Spaltung einer Fraktion in zwei Gruppen geführt. Später hat sich eine der beiden Gruppen mit einer anderen Gruppe zu einer neuen Fraktion zusammengeschlossen. Auch sonst hat es weitere Fraktionswechsel gegeben. Dadurch kommt nicht nur Unruhe in den Rat, sondern der Wähler kann sich bei diesen Gruppen nie sicher sein, ob sie am Ende noch da sind, wo sie am Anfang der Ratsperiode standen.« (Akteursaus-sage zitiert nach Bogumil/Grohs/Holtkamp 2010)

Diese Zusammenschlüsse und die damit zum Teil zusammenhängenden Bündnisse mit aus den etablierten Fraktionen ausgetretenen Ratsmitgliedern erschweren nicht nur die dauerhaft verlässliche Mehrheitsbildung,

sondern führen zu nicht unerheblichen Legitimationsproblemen, weil der Wähler bei diesen Konstellationen kaum in der Lage ist, das Entscheidungsverhalten der von ihm gewählten kleineren Gruppierungen nachzuvollziehen, um gegebenenfalls bei der nächsten Kommunalwahl auch gravierende Abweichungen vom Wahlprogramm sanktionieren zu können. Besonders schwierig dürfte dies sein, wenn sich Gruppierungen zusammenschließen, die keine inhaltlichen Gemeinsamkeiten aufweisen, sondern lediglich den Fraktionsstatus und die damit verbundenen höheren Zuweisungen und Kompetenzen anstreben.

Die deutliche Zunahme der Anzahl von Fraktionen und Gruppierungen im Kommunalparlament der typischen nordrhein-westfälischen Großstadt erschwert auch eine klare Mehrheits- und Koalitionsbildung und führt zu einer geringeren Sitzungs- und Verwaltungseffizienz, ohne dass durch die neu im Rat vertretenen Gruppierungen neue inhaltliche Impulse zu konstatieren sind (vgl. Bogumil/Grohs/Holtkamp 2010). Gerade für die nordrhein-westfälischen Großstädte gilt, dass, wenn der Oberbürgermeister im Kommunalparlament nicht über eine eigene zuverlässige Mehrheit verfügt, er bei unklaren Mehrheitsverhältnissen immer damit rechnen muss, dass sich fallweise eine »Mobbingkoalition« gegen ihn bildet. Die Verwaltung und Verwaltungsführung kann also nicht weitgehend unabhängig von den konkurrenzdemokratischen Kommunalparlamenten in Nordrhein-Westfalen »funktionieren«. Die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen (starke Kompetenzen des Rates, Verhältniswahlrecht mit starren Listen, Dominanz extrem großer Kommunen und pfadabhängige konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster) führen dazu, dass auch nach der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters die Mehrheitsverhältnisse in den Kommunalparlamenten nicht unwichtiger geworden sind. Unter den konkurrenzdemokratischen Bedingungen in 30 Großstädten Nordrhein-Westfalens, in denen 50 Prozent der Bevölkerung leben, führt die starke Fragmentierung zu besonders ausgeprägten Problemen bei der Mehrheitsbildung und Regierungsfähigkeit.

Aus diesem Grund ist vorgeschlagen worden, dass der Landesgesetzgeber in NRW eine einheitliche gesetzliche Sperrklausel von 2,5 Prozent im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht einführt, um die Fragmentierung und Zersplitterung der Großstadtparlamente maßgeblich zu reduzieren, ohne dass in den unteren bis mittleren Gemeindegrößenklassen der Grundsatz der Wahlgleichheit signifikant eingeschränkt würde. In diesen Gemeindegrößenklassen führte die Aufhebung gesetzlicher Sperrklauseln zu weniger Problemen in den Kommunalparlamenten.

ten, weil hier im stärkeren Maß die natürliche Sperrklausel wirkt, denn aufgrund der niedrigeren Anzahl von Ratsmandaten besteht eine faktische Sperrklausel in gleicher Höhe. Eine einheitliche Sperrklausel von 2,5 Prozent liegt somit kaum über dieser natürlichen Sperrklausel in kleineren und mittleren Kommunen.

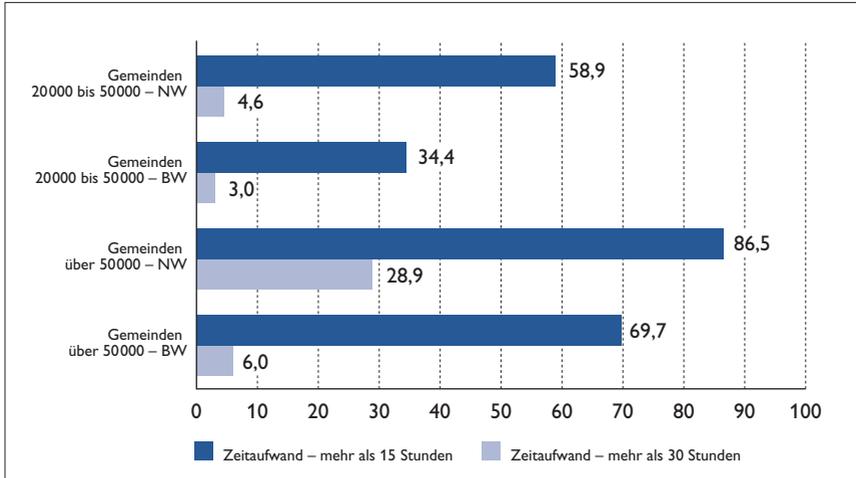
### 4.3.3 Professionalisierung der Kommunalpolitik?

Professionalisierung meint im Kern den formalen Wechsel vom ehrenamtlichen zum professionellen Status, da aufgrund der hohen inhaltlichen Komplexität und des damit verbundenen hohen Zeitaufwands der Mandatsträger eine ehrenamtliche Ausübung nicht mehr möglich ist (Reiser 2010). Dieser Professionalisierungsprozess hat sich in Deutschland auf Bundes- und Länderebene bereits seit Längerem vollzogen. Während er dort allgemein akzeptiert ist, existiert auf der lokalen Ebene nach wie vor das normative Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers. Dennoch wird eine stärkere Professionalisierung der Kommunalpolitik in der Politikwissenschaft schon seit den 1970er-Jahren postuliert und in jüngster Zeit für alle Mittel- und Großstädte ein unaufhaltsamer empirischer Trend der stärkeren Professionalisierung ausgemacht.

Wurde Professionalisierung in den 1970er-Jahren vorwiegend als Prozess verstanden, in dem die Kommunalparlamentarier durch Fortbildung und parteienstaatliche Sozialisation qualifiziert und durch Fraktionsassistenten unterstützt werden sollten, also über eine professionalisierte Wahrnehmung von Ratsaufgaben, wird Professionalisierung jetzt zunehmend als ein schleichender Prozess der informellen Verberuflichung des kommunalen Ehrenamts gedeutet und zum Teil normativ befürwortet. In der Realität sind schon seit Längerem Professionalisierungsprozesse zu beobachten (vgl. Reiser 2010; Holtkamp 2011c). Indikatoren hierfür sind der Zeitaufwand für die Ratstätigkeit, die Aufwandsentschädigungen, die Fraktionsgeschäftsstellenzuschüsse sowie informelle Professionalisierungsstrategien.

Studien zum Zeitaufwand in Großstädten zeigen, dass ein wöchentlicher Zeitaufwand von bundesweit durchschnittlich 25 Stunden für das Ratsmandat und die damit zusammenhängenden Aufgaben notwendig ist. Mit zunehmender Gemeindegröße steigt der Zeitaufwand. Eine Befragung der Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen in Kommunen mit mehr als 50000 Einwohnern hatte erbracht, dass der Zeitaufwand in Nordrhein-Westfalen noch größer ist (vgl. *Abbildung 16*; vgl. Holtkamp 2011c).

Abb. 16: Zeitaufwand der Fraktionsvorsitzenden (in Prozent)



NW = Nordrhein-Westfalen; BW = B

Quelle: Holtkamp 2011c

Dass insbesondere die Fraktionsvorsitzenden in den großen Städten zeitlich erheblich belastet werden, hat Marion Reiser für die zwölf größten Städte Deutschlands herausgearbeitet (Reiser 2006).

Hier werden die Ratsmitglieder häufig weit über die Rats- und Ausschusssitzungen hinaus von den privaten und öffentlichen Unternehmen, die sie beschäftigen, freigestellt. 35 Prozent der Befragten gaben an, 80 bis 100 Prozent ihrer Arbeitszeit freigestellt zu werden. Diese umfassende Freistellung ist aus Sicht der Interviewten in erster Linie durch zwei individuelle Strategien möglich. Erstens durch »Versorgungsposten« in zum Teil privatisierten kommunalen Unternehmen und zweitens durch Unternehmen (bzw. die Ratsmitglieder als Selbstständige), die ein Interesse daran haben, einen Stadtrat in ihren Reihen zu haben, also »Wohnungsgesellschaft, karitative Verbände, Architekten und Bauunternehmer« (ebd., S. 167).

»Aufgrund dieser individuellen Strategien können viele Ratsmitglieder das existierende Dilemma individuell für sich lösen und zwar jeweils auf jene Art und Weise, wie es für sie persönlich am attraktivsten ist. Aufgrund dieser individuellen Lösungen können die Kommunalparlamente weiterhin ihre Funktionen erfüllen.« (Ebd., S. 244)

Lars Holtkamp fragt allerdings, ob diese individuellen Strategien nicht zwangsläufig mit parteiübergreifenden Kartellen und möglicherweise auch mit Formen der politischen Korruption verbunden sind. Ohne den Fraktionsvorsitzenden prinzipiell unterstellen zu wollen, dass sie sich Vergünstigungen für starkes Engagement versprechen, sind hohe zeitliche Belastungen bei formal unregelter finanzieller Absicherung doch nicht ganz unbedenklich und können zur Entstehung einer kommunalpolitischen Subkultur führen, die ihre eigenen Normen formuliert.

In einer aktuellen Untersuchung der Professionalisierung aller 79 deutschen Großstädte mit mehr als 100 000 Einwohnern (vgl. *Tabelle 28*) ermittelt Reiser im Bereich der Professionalisierung der Ratsmitglieder eine durchschnittliche Gesamtaufwandsentschädigung aus Pauschale und/oder Sitzungsgeld von monatlich 521 Euro im Jahr 2006. Während es in Erfurt nur 187 Euro pro Monat sind, erhalten die die Stuttgarter Stadträte 2 460 Euro pro Monat oder die Münchener 2 059 Euro (zum Vergleich: Hamburg 2 456 Euro, Bundestag 7 009 Euro; vgl. Reiser 2010, S. 132).

Differenziert nach Bundesländern wird in Bayern am meisten bezahlt, gefolgt von Baden-Württemberg und Hessen. In NRW sind es durch niedrige landeseinheitliche Festsetzung lediglich 650 Euro Entschädigung inklusive Sitzungsgeld, beispielsweise in Dortmund, Düsseldorf oder Köln (vgl. Reiser 2010, S. 132). Die Ratsmitglieder aus der Tradition der Süddeutschen Rat-Bürgermeisterverfassung erreichen somit zum Teil ein Niveau, von dem die Ratsmitglieder zumindest teilweise leben könnten.

Im Bereich der Aufwendungen, die die Fraktionen in den Kommunalvertretungen zur Ausübung der Fraktionsgeschäfte und zur Unterstützung der Ratsmitglieder erhalten, sieht es genau umgekehrt aus (vgl. *Tabelle 29*). Durchschnittlich erhält eine Fraktion pro Fraktionsmitglied Zuwendungen

**Tab. 28: Aufwandsentschädigungen von Ratsmitgliedern**

monatliche Aufwandsentschädigung im Jahr 2006 pro Ratsmitglied in Euro	Entschädigung	Minimum	Maximum
> 100 000–200 000 EW (N = 45)	414	187	1 034
> 200 000–300 000 EW (N = 17)	462	260	1 085
> 300 000–400 000 EW (N = 5)	526	406	650
> 400 000 EW (N = 12)	1 001	466	2 460
<b>gesamt (N = 79)</b>	<b>521</b>	<b>187</b>	<b>2 460</b>

EW = Einwohner; N = Anzahl der Fälle

Quelle: nach Reiser 2010

Tab. 29: Aufwendungen für Fraktionsgeschäftsstellen

Aufwendungen für die Fraktionsgeschäftsstellen im Jahr 2006 pro Ratsmitglied in Euro	Aufwendungen	Minimum	Maximum
> 100 000–200 000 EW (N= 44)	5 992	612	13 612
> 200 000–300 000 EW (N= 17)	10 039	1 844	18 889
> 300 000–400 000 EW (N= 5)	13 739	2 904	23 576
> 400 000 EW (N= 12)	18 461	5 700	30 612
<b>gesamt (N= 78)</b>	<b>9 289</b>	<b>612</b>	<b>30 612</b>

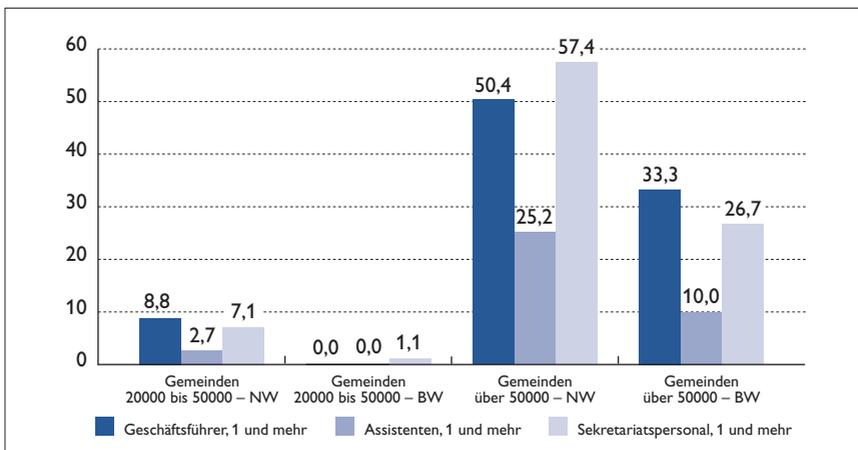
EW = Einwohner; N = Anzahl der Fälle

Quelle: nach Reiser 2010

in Höhe von 9 289 Euro pro Jahr. Auch hier schwanken die Beiträge beträchtlich, zwischen 30 612 Euro in Frankfurt und 612 Euro in Heilbronn (zum Vergleich Hamburg: 26 682, Bundestag 88 731 Euro; vgl. ebd.).

Die Höhe der Fraktionszuschüsse ist damit in den Ländern, die eher konkurrenzdemokratisch ausgerichtet sind, am höchsten und in den eher konkordanzdemokratisch ausgerichteten Bundesländern am niedrigsten. Deutlich wird die unterschiedliche Ausstattung mit Fraktionspersonal im Bundesländervergleich auch an *Abbildung 17*.

Abb. 17: Fraktionspersonal im Bundesländervergleich (in Prozent)



NW = Nordrhein-Westfalen; BW = Baden-Württemberg

Quelle: Holtkamp 2011c

Addiert man die Aufwandsentschädigung und die Zuwendungen an die Fraktionen, so gibt die Stadt mit dem niedrigsten Professionalisierungsgrad – das ist Jena – pro Ratsmitglied mit 4000 Euro lediglich ein Zwölftel der Summe aus wie Stuttgart mit knapp 48000 Euro. Durchschnittlich entstehen Kosten von 16000 Euro pro Ratsmitglied. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass in einem Teil der Bundesländer eher eine ressourcenbasierte und in einem Teil der Bundesländer eher eine mitgliederbasierte Professionalisierung zu beobachten ist.<sup>35</sup>

Im Ergebnis können zumindest in den 79 Großstädten zum Teil semi-professionelle Strukturen in der Kommunalpolitik festgestellt werden. Das Ausmaß ist abhängig von der Gemeindegröße und den Akteurskonstellationen vor Ort, die Professionalisierungsart hängt mit der Logik der Entscheidungsprozesse zusammen: im konkordanzdemokratischen Modell überwiegt die Aufwandsentschädigung für die Ratsmitglieder, im konkurrenzdemokratischen die Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen. Die stärker konkurrenzdemokratischen Kommunen in Nordrhein-Westfalen weisen insgesamt einen höheren Professionalisierungsgrad auf als die eher konkordanzdemokratischen Städte in Baden-Württemberg.<sup>36</sup>

Was bedeuten diese Tendenzen nun für die Zukunft der ehrenamtlichen Kommunalpolitik? Eine echte Professionalisierung der Kommunalpolitik ist nicht nur rechtlich schwierig, sondern wäre aus der Sicht der Autoren auch nicht anzustreben, da diese einige Problemlagen mit sich bringen würde. Neben den fehlenden finanzieller Ressourcen ist an eine Entwertung ehrenamtlicher Strukturen zu denken. Wir werden diesen Punkt in Kapitel 7.2.2 wieder aufgreifen.

### 4.4 Direkte Demokratie: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Empirische Untersuchungen zur Anwendungspraxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden liegen lediglich für einzelne Bundesländer vor: für Baden-Württemberg (vgl. z. B. Wehling 1989; weitere Hinweise bei Paust 1999, S. 11 f.), für Hessen (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998; Schiller 1999), Bayern (vgl. Weber 1997; Knemeyer 1997) und Nordrhein-Westfalen (vgl. Hofmann 1997; Paust 1999; Kost 1999; Bogumil 2001; Deppe 2002; Kösters 2005; Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006). Hilfreich sind zudem die Bürgerbegehrensberichte von Mehr Demokratie e. V., die in Zusammenarbeit mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte

Demokratie der Universität Marburg erstellt werden und die über eine Datenbank zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden verfügt.<sup>37</sup>

Betrachtet man die Anwendungshäufigkeiten (Stand Ende 2010) auf der Grundlage der Daten von Mehr Demokratie e. V., so zeigen sich im Vergleich der Bundesländer erhebliche Unterschiede. Absolut und relativ werden direktdemokratische Verfahren am häufigsten in NRW und Bayern eingesetzt (vgl. *Tabelle 30*). Hier gab es bisher in knapp 15 Jahren insgesamt circa 1,5 direktdemokratische Verfahren pro Kommune, in Rheinland Pfalz und Thüringen waren es 0,1 Verfahren pro Kommune. Mit fast 3000 Verfahren ist Bayern absoluter Spitzenreiter, allerdings gibt es hier auch sehr viele Kommunen.

*Tab. 30: Häufigkeiten von Bürgerbegehren und Ratsreferenden im Bundesländervergleich*

Bundesland	Anzahl Gemeinden	in Kraft seit	An- zahl BB	An- zahl BE	An- zahl RR	Anzahl pro Jahr	Anzahl pro Kommune
NRW	426	1994	539	154	9	43,9	1,6
Bayern	2057	1995	1759	995	77	188,7	1,4
Hessen	426	1993	322	108	0	25,3	1,0
Baden- Württemberg	1146	1956	485	367	91	17,5	0,8
Brandenburg	450	1993	102	130	99	19,5	0,7
Sachsen	547	1990	196	131	47	18,7	0,7
Schleswig- Holstein	1135	1991	275	126	16	20,9	0,4
Sachsen- Anhalt	1215	1990	127	155	91	18,7	0,3
Saarland	58	1997	14	0	0	1,1	0,2
Niedersachsen	1201	1996	212	69	2	20,2	0,2
Mecklenburg- Vorpommern	976	1993	77	39	26	8,4	0,1
Thüringen	1006	1993	86	25	0	6,5	0,1
Rheinland- Pfalz	2493	1994	134	50	0	11,5	0,1
<b>gesamt</b>	<b>13 136</b>		<b>4 328</b>	<b>2 349</b>	<b>458</b>		

BB = Bürgerbegehren; BE = Bürgerentscheid; RR = Ratsreferenden

Quelle: <http://www.mehr-demokratie.de>; um eigene Berechnungen ergänzt, Stand 2010

Tab. 31: Erfolgsquote direktdemokratischer Verfahren (Stand 2012)

Ergebnis	gesamte Verfahren mit bekanntem Ergebnis	
	Fälle	in %
<b>Bürgerbegehren (BB) ohne Bürgerentscheid (BE)</b>		
BB nicht eingereicht	401	6,8
BB nur öffentlich diskutiert	61	1,0
BB zurückgezogen	112	1,9
positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	612	10,4
Kompromiss	60	1,0
unzulässig	1 329	22,6
gesamt: Bürgerbegehren ohne Entscheid	2 575	43,8
<b>Bürgerentscheide inkl. Ratsreferenden</b>		
BE im Sinn des Begehrens	1 279	21,8
BE nicht im Sinn des Begehrens	729	12,4
BE in Stichentscheid angenommen	166	2,8
BE in Stichentscheid gescheitert	175	3,0
BE unecht gescheitert*	367	6,2
BE unklar gescheitert	51	0,9
gesamt: Bürgerentscheide	2 767	47,1
abgeschlossene, ermittelbare und bekannte Verfahren gesamt	5 342	90,9
<b>Verfahren offen, Ergebnis unbekannt ...</b>		
offen	315	5,4
unbekannt	138	2,3
versendet	28	0,5
nicht ermittelbar	53	0,9
gesamt: Verfahren offen, Ergebnis unbekannt	534	9,1
<b>gesamt</b>	<b>5 876</b>	<b>100</b>

\* unecht gescheitert = trotz Mehrheit der Abstimmenden am nicht erreichten Abstimmungsquorum gescheitert

Quelle: aktualisierte Darstellung nach: Rehmet/Mittendorf 2008, S. 22, Tab. 7; vorläufig konsolidierter Datensatz, Stand 15. 3. 2012, <http://www.datenbank-buergerbegehren.de> (verantwortlich: Hans J. Lietzmann/Theo Schiller/Volker Mittendorf)

Um die Anwendungshäufigkeit zu erklären, spielen die institutionellen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle, vor allem die Frage der Zulässigkeit und die Höhe der Unterschriftenquoten. Ein Bürgerbegehren

kann durch Ratsbeschluss für unzulässig erklärt werden, wenn es sich nicht auf die zulässigen Themenbereiche bezieht, die durch Positiv- bzw. Negativkataloge definiert werden, oder wenn Kostendeckungsvorschläge fehlen. Der Anteil der Bürgerbegehren, die unzulässig sind, liegt bundesweit bei knapp 23 Prozent (vgl. *Tabelle 31*), in NRW sind es sogar 36 Prozent. So zeigt sich z. B. in NRW für die 1990er-Jahre, dass die Hauptgründe für eine Unzulässigkeit der fehlende Kostendeckungsvorschlag (in knapp 50 Prozent der Fälle) sowie Themenstellungen in den Bereichen Bauleitplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung (in 25 Prozent der Fälle) sind (vgl. Bogumil 2001). Mittlerweile sind allerdings sowohl die Quoren als auch die Zulässigkeitsbedingungen in NRW deutlich verbessert worden (Kostenschätzung statt Kostendeckungsvorschlag; Einleitungen von Bauleitplanverfahren können ebenfalls Gegenstand von Bürgerbegehren sein). Hier hat man sich den Regelungen in Bayern weitgehend angeschlossen, sodass Bayern und NRW über die bundesweit bürgerfreundlichsten Regelungen verfügen. Die Erfahrungen aus Bayern belegen eindeutig, dass bei niedrigen institutionellen Hürden die Anwendungshäufigkeit erheblich ansteigt.

Günstige Rahmenbedingungen (niedrige Quoren, keine Kostendeckungsvorschläge, keine große Einschränkung von zulässigen Themen) sorgen also dafür, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchaus nicht selten vorkommen. Für die Zukunft ist durch die jüngsten Veränderungen der Gemeinde- und Kreisordnung in vielen Bundesländern (vgl. Kapitel 2.4) noch mit einer deutlichen Zunahme dieser Verfahren zu rechnen.

Hinsichtlich der Themenkataloge (vgl. *Tabelle 32*) beziehen sich bundesweit fast 65 Prozent der Bürgerbegehren auf Entscheidungen in der Verkehrspolitik, in der Sozial- und Bildungspolitik, zu Infrastruktur- und Versorgungsmaßnahmen sowie zu Wirtschaftsprojekten. Auch Gemeindefusionen verfügen mit knapp zwölf Prozent über einen beachtlichen Anteil, während Bauleitplanungen bisher nur einen Anteil von knapp fünf Prozent ausmachen.

Betrachtet man die Erfolgsquote direktdemokratischer Verfahren, so waren circa 25 Prozent der Bürgerentscheide erfolgreich (vgl. *Tabelle 31*). Allerdings sind hierzu mindestens noch rund zehn Prozent Bürgerbegehren hinzurechnen, bei denen es durch positive Übernahme im Rat zu gar keinem Bürgerentscheid gekommen ist. Auch bei den Bürgerbegehren, die nicht eingereicht, sondern nur öffentlich diskutiert oder zurückgezogen wurden, sind einige enthalten, die aus der Sicht der Initiatoren als Erfolg gewertet werden können, da sich hier die kommunalpolitischen Entscheidungsträger als kompromissfähig gezeigt haben und den

Anliegen entgegengekommen sind. Insgesamt kann damit eine Erfolgsquote von knapp 40 Prozent bei direktdemokratischen Verfahren ausgemacht werden.

Tab. 32: Themen direktdemokratischer Verfahren, sortiert nach Häufigkeit

Themenbereich	Beispiele	Anzahl Verfahren	in %
öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Bildungseinrichtungen, Gesundheitswesen	1 090	17,2
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraße, Fußgängerzone	1 039	16,4
Wirtschaftsprojekte	Supermärkte	1 011	15,9
speziell: Mobilfunk	Sendeanlagen, Funktürme	158	2,5
öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Wasserversorgung	911	14,4
Gebietsreform	Gemeindefusion	729	11,5
Planungssatzungen (Bauleitplanung) ohne Wohngebietsprojekte	Ausweisung eines Gewerbegebiets	291	4,6
Kulturprojekte	Museen, Theater	278	4,4
Entsorgungsprojekte	Abwasser, Müllbeseitigung	261	4,1
Wohngebietsprojekte		113	1,8
Hauptsatzung oder andere Satzung	Hauptsatzung (Ehrenamtlichkeit des Bürgermeisters)	98	1,5
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren	82	1,3
sonstiges		284	4,5
<b>gesamt</b>		<b>6 345</b>	<b>100</b>

Quelle: aktualisierte Darstellung nach: Rehmet/Mittendorf 2008, S. 20, Tab. 6; <http://www.mehr-demokratie.de>, Datenbank Bürgerbegehren, Stand 15. 3. 2012

Ob ein Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid erfolgreich ist, hängt von institutionellen, inhaltlichen und akteursbezogenen Faktoren ab. Die Größe der Gemeinde ist ein wichtiger Faktor. Einerseits nimmt mit der Größe der Kommunen die Anwendungshäufigkeit zu, andererseits ist es in Städten über 100 000 Einwohner sehr schwierig, überhaupt Bürgerentscheide durchzusetzen, wenn das Zustimmungsquorum 25 Prozent beträgt; dies kann auch bereits in Städten, die nicht zur Kategorie der Großstädte zählen, schwierig genug sein. So lag z.B. in Hessen die Erfolgsquote von

Bürgerentscheiden in den 1990er-Jahren in Städten mit über 30 000 Einwohnern bei 33 Prozent und in Städten mit unter 30 000 Einwohnern bei 63 Prozent. Gäbe es in Bayern, wie in anderen Bundesländern lange üblich, ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent oder mehr, so wären auch dort in den 1990er-Jahren 58 Prozent der Bürgerentscheide gescheitert und in keiner Stadt mit über 50 000 Einwohnern wäre ein Bürgerentscheid erfolgreich gewesen (vgl. Knemeyer 1997, S. 125). Mit zunehmender Größe der Gemeinde verringert sich somit die Erfolgchance eines Bürgerentscheids. Dies zeigt sich auch in NRW, wo der Anteil von erfolgreichen Bürgerentscheiden bei nur zehn Prozent liegt (bundesweit 24 Prozent) und wo 13 Prozent der Bürgerentscheide am Quorum gescheitert sind (also unecht gescheitert), während dies bundesweit nur sechs Prozent sind.

Mit steigender Einwohnerzahl verändert sich die Zusammensetzung der Initiatoren in Richtung auf organisierte Akteure (Verbände, Parteien), sinkt die durchschnittliche Beteiligung an Bürgerentscheiden und gewinnt die Berichterstattung der Medien an Bedeutung. Erfolgreich sind Bürgerbegehren in der Tendenz vor allem, wenn etablierte Organisationen mit ihren Kommunikationsnetzwerken die Initiativen unterstützen (vgl. Naßmacher 1997, S. 456; Weber 1997), wenn also der Organisationsgrad der Akteure des Bürgerbegehrens steigt und sie über ausreichend Ressourcen verfügen können. Dabei ist nicht so sehr der Geldeinsatz wichtig, sondern die Netzwerkbeziehungen sind es. Auch die Mitarbeit von Experten wirkt sich positiv auf die Erfolgchancen aus. Ein besonders wichtiger Akteur ist die lokale Presse, insbesondere in mittleren und großen Städten. Ihr Verhalten ist wiederum abhängig von lokalen Faktoren vor Ort, besonders von ihrer Eingebundenheit in die etablierten Entscheidungskreise und der Konkurrenzsituation in der örtlichen Presselandschaft. Erfolgsmindernd wirken sich neben den erwähnten institutionellen Restriktionen dagegen Boykottstrategien der Entscheidungsträger oder andere Tricks wie die Festlegung des Abstimmungstermins in der Ferienzeit, die bewusste Nichtzusammenlegung mit Wahlen, die Reduzierung der Abstimmunglokale oder die Nichtzulassung von Briefwahl aus (vgl. ausführlicher Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006).

Vor allem die Kommunalvertretung hat sechs Ansatzpunkte, um die Anwendungspraxis von Bürgerbegehren zu beeinflussen:

- Sie kann darauf verzichten, strittige Beschlüsse zu fassen, die sich gegen referendumsfähige Gruppen richten. Bürgerentscheide zeigen damit erste Vorwirkungen, ohne dass es im konkreten Fall überhaupt zur Einleitung eines Bürgerbegehrens kommt.

- Sie kann in ungefähr der Hälfte der Bundesländer mit absoluter Mehrheit oder Zweidrittelmehrheit ein Ratsbegehren initiieren. Selbst wenn die Kommunalvertretung formal kein Begehren initiieren kann, können die in ihm vertretenen Gruppen informell in Bürgerbegehrensinitiativen mitarbeiten und damit maßgeblich den Inhalt der Bürgerbegehren bestimmen.
- In den meisten Bundesländern obliegt die Zulässigkeitsprüfung des Bürgerbegehrens der Kommunalvertretung. Auch diese Möglichkeit kann dort, wo Interpretationsspielraum besteht, strategisch eingesetzt werden, um erfolgreiche Bürgerentscheide zu vermeiden (vgl. Mittendorf/Rehmet 2002).
- Wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt wurde, kann die Mehrheitsfraktion bzw. können die Mehrheitsfraktionen dem Begehren entsprechen bzw. mit den Initiatoren einen Kompromiss aushandeln, um so einen erfolgreichen Bürgerentscheid zu verhindern.
- Wird kein Konsens erzielt, so kann die Kommunalvertretung die Abstimmungsmodalitäten für den Bürgerentscheid festlegen. Diese haben häufig maßgeblich Einfluss darauf, ob das Abstimmungsquorum beim späteren Bürgerentscheid erreicht werden kann. Während das Verfahren des Bürgerbegehrens weitgehend normiert ist, sind die Ausführungsmodalitäten des Bürgerentscheides nicht überall in den Gemeindeordnungen festgelegt. Einige Bundesländer überlassen den Kommunen weitgehend die Ausführungsregelungen (darunter bis zum Jahr 2004 auch NRW). In diesen Ländern haben die Stadträte die größten Handlungsspielräume.
- Als Nachwirkungen von Bürgerentscheiden kann die Kommunalvertretung schließlich Formen der kooperativen Demokratie anbieten, um die polarisierte Stimmung nach einer Entscheidung etwas zu glätten oder die Initiatoren wieder einzubinden.

In Bundesländern mit ausgeprägtem Wettbewerb der Parteien wie in NRW (vgl. Kapitel 5) führt dies häufig dazu, dass Bürgerentscheide von der Opposition als Misstrauensvotum gegen die Mehrheitsfraktionen initiiert werden. Gerade in den wenigen ideologisch umstrittenen Fragen mit stark ausgeprägter Parteiendifferenz (Privatisierung, Gesamtschule, Parkraumbewirtschaftung) wurden in NRW viele Begehren initiiert. In diesen Fällen gilt zwar, wie Andreas Paust hervorhebt, dass Bürgerbegehren von Minderheitsfraktionen initiiert wurden, »um verlorene Abstimmungen in den Ratsgremien nachträglich in einen politischen Sieg umzuwandeln« (Paust 2002, S. 221). Nicht zutreffend ist bei diesen Konstellationen aber, dass »die Parteizugehörigkeit keinerlei Rolle spielt« (ebd.). So hat die CDU in

NRW in keinem bekannt gewordenen Fall ein Bürgerbegehren gegen eine rot-grüne Koalition eingeleitet, um Privatisierungsmaßnahmen zu verhindern. Weiterhin ist nicht bekannt, dass SPD und Bündnis 90/Die Grünen ein Bürgerbegehren gegen Parkraumbewirtschaftung oder die Errichtung einer Gesamtschule forciert hätten. Das Parteiprogramm spielt also eine sehr wesentliche Rolle dafür, wie sich Parteien bei Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen verhalten (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kiöbler 2006).

Auch wenn die Oppositionsfraktionen in NRW formal selten ein Bürgerbegehren initiieren, so sind häufig Einzelne ihrer Vertreter in Verbindung mit ihnen nahestehenden Interessenverbänden die Koordinatoren des Widerstands (vgl. Paust 1999). Dieses starke Engagement der Oppositionsfraktionen führt neben anderen Faktoren dazu, dass in NRW im Bundesländervergleich relativ viele Bürgerbegehren pro Stadt initiiert werden. Ein typisches Beispiel für die Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktion bei einer stark ausgeprägten Parteidifferenz sind die Bürgerbegehren gegen Privatisierungsvorhaben. Diese Bürgerbegehren wurden häufig von führenden SPD-Politikern im Verbund mit Funktionären von ver.di initiiert (vgl. Deppe 2002). Es hat sich erwiesen, dass in der Regel eine Mehrheit der Bürger gegen die Privatisierung von Stadtwerken votiert und zudem das Zustimmungsquorum erreicht wird (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002b; Kösters 2005, S. 137).

Insgesamt ist in stärker konkurrenzdemokratischen Bundesländern zu beobachten, dass allein die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden bzw. die glaubhafte Drohung ihrer Anwendung die Kommunalvertretung zwingt, einzukalkulieren, dass die Bürger mit diesen Instrumenten in den kommunalen Entscheidungsprozess eingreifen. Die »Furcht« vor Bürgerentscheiden hat beispielsweise in NRW in vielen Fällen dazu beigetragen, dass die Ratsmehrheiten kompromissbereiter sind. Die hohe Anzahl von Übernahmen des Anliegens von Bürgerbegehren durch den Rat in NRW (16 anstatt zehn Prozent bundesweit) bzw. die Aushandlung von Kompromissen vor Einleitungen eines Bürgerentscheids bestätigen dies. Fast jedes vierte Bürgerbegehren in NRW wird von der Kommunalvertretung übernommen oder inhaltlich weitgehend aufgegriffen, sodass kein Bürgerentscheid mehr durchgeführt werden muss (vgl. Holtkamp 2008a). Aufgrund des stark ausgeprägten Parteienwettbewerbs in nordrhein-westfälischen Kommunen wirken die Bürgerentscheide »besonders stark als Damoklesschwert« (Bogumil 2001, S. 209). Im Gegensatz dazu werden in den eher konkordanzdemokratischen Kommunen in Baden-Württemberg vor allem aufgrund des geringer ausgeprägten Parteienwettbewerbs nur wenige Bürgerbegehren durch Ratsbeschluss

übernommen. Lediglich bei drei Prozent der eingeleiteten Bürgerbegehren macht sich dort der Rat das Anliegen der Initiatoren zu Eigen oder handelt mit ihnen einen Kompromiss aus.

Zumeist richten sich Bürgerbegehren in Baden-Württemberg nicht gegen die Mehrheitsfraktionen, zumal eine klare Zuordnung der Fraktionen zur Opposition und »Regierungsmehrheit« aufgrund der oftmals unklaren Mehrheitsverhältnisse kaum möglich ist. Die meisten Bürgerbegehren werden in Baden-Württemberg gegen Ratsbeschlüsse initiiert, die nahezu einstimmig gefällt wurden. Dadurch ist auch kaum zu erwarten, dass viele Fraktionen das Bürgerbegehren unterstützen, weil sie sich vorher bereits im Sinn des Ratsbeschlusses festgelegt haben. Die konkordante Beschlusspraxis der baden-württembergischen Gemeinderäte führt dazu, dass sich einzelne größere Parteien im Bürgerbegehren kaum mit anderen Politikinhaltungen profilieren können. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass der Ausgang eines Bürgerbegehrens starken Einfluss auf die nächste Kommunalwahl haben könnte. Damit entfallen die wesentlichen Motive für die Mehrheitsfraktionen zur Übernahme von Bürgerbegehren durch Ratsbeschluss. Der drohende Bürgerentscheid wirkt also in baden-württembergischen Kommunen aufgrund der geringeren Parteipolitisation deutlich weniger als Damoklesschwert (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006). Alles in allem nutzen mithin die Oppositionsfraktionen in NRW den Bürgerentscheid häufig als Mittel, um gegen die Mehrheitsfraktionen erfolgreich zu »punkten«, sodass die Mehrheitsfraktionen durch Kompromisslösungen oder den Verzicht auf umstrittene Maßnahmen versuchen, die Einleitung von erfolgreichen Bürgerentscheiden zu vermeiden (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006). In NRW nahmen in vielen dokumentierten Fällen tatsächlich die Entscheidungsträger Abstand von der Erhebung von Parkgebühren, der Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen und der Schließung von Schwimmbädern (vgl. Holtkamp 2000b; Bogumil/Holtkamp 2002b), bevor es zur Durchführung von Bürgerentscheiden kam.

### 4.5 Kooperative Demokratie: Bürgerforen

Mit »Stuttgart 21« und dem öffentlich ausgetragenen Schlichtungsverfahren ist wieder vermehrt ins öffentliche Bewusstsein geraten, dass sich politische Entscheidungsprozesse in den letzten Jahrzehnten gravierend verändert haben. Die von Ulrich Beck zu Beginn der 1990er-Jahre ins Spiel gebrachte (Neu-)Erfindung des Politischen und Demokratisierung der

Demokratie in der zweiten Moderne scheint insbesondere in den Kommunen angekommen zu sein (vgl. Jörke 2011, S. 14). Jenseits der verfassungsrechtlichen Entscheidungsstruktur der repräsentativen Demokratie und etablierter Institutionen der Interessenvermittlung kommen zunehmend auch einzelne Bürger in von den Kommunen freiwillig angebotenen Bürgerforen zu Wort. Am runden Tisch können vermeintliche Sachzwänge und wissenschaftliche Expertisen hinterfragt und alternative Zukünfte partizipativ in Leitbildern und Zukunftswerkstätten entwickelt werden.

Kommt es deswegen tatsächlich zu einer »Entmonopolisierung des Sachverständs« und zu einer »Öffnung der Entscheidungsstruktur« (Beck 1993, S. 190) sowie zu einer höheren Innovationsfähigkeit durch runde Tische und andere Formen der Bürgerbeteiligung?

Wir wollen diese Frage jenseits normativer Konzepte wie z. B. partizipative und reflexive Governance<sup>38</sup>, die immer mehr Konjunktur haben (vgl. Walk 2008), empirisch beantworten. Dazu werden im Folgenden zunächst die verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung systematisiert, wird der Begriff der kooperativen Demokratie erläutert und ein Überblick über die Verbreitung von Bürgerforen gegeben (4.5.1). In der weiteren Analyse soll die Beteiligung der Bürger an den Planungs- und Entscheidungsprozessen im Mittelpunkt stehen, indem wir einen kurzen Überblick über die am meisten verbreiteten Verfahren geben. Vorgestellt werden Mediationsverfahren (4.5.2), Jugendparlamente (4.5.3), das Stadtmarketing (4.5.4), die Lokale Agenda (4.5.5) und die Beteiligung im Rahmen der »Sozialen Stadt« (4.5.6) sowie die jeweiligen Hauptprobleme dieser Beteiligungsangebote (4.5.7) (vgl. hierzu auch Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006).

#### 4.5.1 Bürgerbeteiligungsformen

Instrumente der Bürgerbeteiligung<sup>39</sup> (vgl. *Tabelle 33*) lassen sich danach ordnen, ob sie dauerhaft institutionalisiert sind, wie beispielsweise Ausländer- oder Seniorenbeiräte, oder ob sie zeitlich befristet sind. Darüber hinaus ist zu unterscheiden zwischen dialogorientierten und nicht dialogorientierten Beteiligungsinstrumenten. Dialogorientierte Instrumente sind ein Kernelement der sogenannten kooperativen Demokratie. Unter kooperativer Demokratie verstehen wir alle

»nicht gesetzlich festgeschriebenen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegten Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und Politikumsetzung« (Bogumil 2001, S. 212).<sup>40</sup>

Tab. 33: Bürgerbeteiligungsinstrumente im Überblick

	<b>punktueller Beteiligung</b>	<b>dauerhafte Beteiligung</b>
dialogorientiert (kooperative Demokratieelemente)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• als Oberbegriff</li> <li>• Bürgerforen</li> <li>• Mediationsverfahren</li> <li>• Planungszelle</li> <li>• Zukunftskonferenz/ -werkstatt</li> <li>• Stadtteilkonferenz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausländerbeiräte</li> <li>• Seniorenbeiräte</li> <li>• Behindertenbeiräte</li> <li>• Kinder- und Jugend- parlamente</li> </ul>
nicht dialogorientiert	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgerversammlungen</li> <li>• Bürgerbefragungen</li> <li>• Einwohnerfragestunden</li> <li>• Onlineabstimmung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• turnusmäßig wiederholte Bürgerbefragungen</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung

Zu den dauerhaften kooperativen Formen gehören beispielsweise Beiräte wie die Jugendgemeinderäte oder Seniorenbeiräte. Besondere Aufmerksamkeit kommt jedoch den punktuell eingesetzten dialogorientierten Verfahren zu, denn diese weisen gegenüber den traditionellen Beteiligungsverfahren wie Bürgerversammlungen im Rahmen der Bauleitplanung bzw. der Planfeststellung gravierende Unterschiede auf:

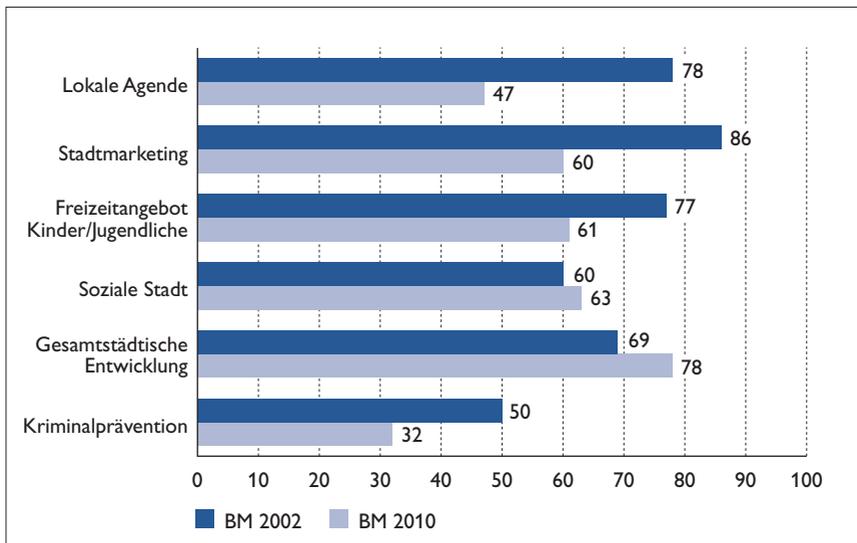
- Die Kommunen sind nicht verpflichtet, diese Bürgerforen einzurichten, im Gegensatz zu den im Baugesetzbuch festgeschriebenen Bürgerversammlungen.
- Bürgerforen setzen in der Regel früher im Planungsprozess an als Bürgerversammlungen im Rahmen der Bauleitplanung.
- In den Arbeitsgruppen der Bürgerforen nehmen weniger Bürger teil als an Bürgerversammlungen. Diese haben allerdings die Chance, verschiedene Sachverhalte viel intensiver zu diskutieren.
- Bürgerforen ziehen sich meist über mehrere Abende hin, sind aber in der Regel zeitlich begrenzt und nicht dauerhaft institutionalisiert.

Inhaltlich beziehen sich die Bürgerforen u. a. auf Wohnprojekte für altersgerechtes Wohnen, die unter Mitwirkung der Betroffenen konzipiert werden, die Hinzuziehung von Gewerbetreibenden bei der Attraktivitätssteigerung von Stadtteilzentren, die an einem attraktiveren Umfeld und guten Parkmöglichkeiten interessiert sind, die Beteiligung der Bürger schon an der Planung von Spielplätzen, die Einbeziehung von Bürgern in Prozesse der Stadtteilerneuerung oder Verkehrsplanung und die vor allem auf die Umweltpolitik ausgerichteten Initiativen im Bereich der Lokalen Agenda.

Insgesamt gibt es also vielfältige Formen kooperativer Demokratie auf kommunaler Ebene und es besteht der Eindruck, dass diese von den Kommunalverwaltungen zunehmend angewendet werden (vgl. Naschold/Oppen/Wegener 1998; Banner 1999; Holtkamp 2000a; Bogumil/Vogel 1999). Genauere Daten liegen uns über die Verbreitung von Bürgerforen in NRW und Baden-Württemberg aus dem Jahr 2002 und in NRW aus dem Jahr 2010 in Städten über 20000 Einwohnern vor (vgl. Holtkamp/Seuberlich 2012).

Der Zeitvergleich für Nordrhein-Westfalen (vgl. *Abbildung 18*) zeigt zum einen ein beachtliches Ausmaß von Bürgerforen in verschiedenen Politikbereichen, aber zum anderen auch einen deutlichen Rückgang bei einigen Bürgerforen.<sup>41</sup> Insbesondere die Beteiligung bei der Lokalen Agenda geht signifikant zurück und die angestrebte dauerhafte Institutionalisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses ist offensichtlich in nicht wenigen Kommunen gescheitert.

**Abb. 18: Bürgerforen im Zeitvergleich (NRW)**



BM = Bürgermeister (= Ergebnisse einer Bürgermeisterbefragung in Prozent)

Quelle: eigene Darstellung

Auffällig ist aber auch, dass Bürgerforen nicht in allen Bereichen zurückgeführt wurden. Negativ ist die Entwicklung insbesondere in den Berei-

chen Lokale Agenda, Stadtmarketing und Kriminalprävention, also in den Bereichen, in denen Bürgerforen finanziell oder personell von der Landesregierung in den 1990er-Jahren noch unterstützt wurden (vgl. Holtkamp 2000a) und die nun kaum noch gefördert werden. Landesregierungen fördern in der Regel zeitlich befristet Beteiligungsprojekte; wenn sich diese in einem Politikfeld etwas etabliert haben, werden neue, »noch modernere« Projekte gefördert. Diese »goldenen Zügel« dürften in den Kommunen insbesondere dann eine erhebliche Steuerungswirkung haben, wenn die finanziellen Ressourcen in den Kommunen abnehmen.

Als stabil erweist sich der Einsatz von Beteiligungsverfahren insbesondere in den Bereichen, die 2002 und 2010 noch weiter von Bund und Ländern gefördert werden, wie dies im Besonderen für das Förderprogramm »Soziale Stadt« gilt. Die Zunahme der Bürgerforen in Bezug auf die gesamtstädtische Entwicklung, die in der Regel nicht von der Landesregierung gefördert werden, zeigt allerdings, dass die Kommunen nicht zwingend auf die »goldenen Zügel« des Landes angewiesen sind. Auch die anderen Beteiligungsforen in den anderen Bereichen bleiben immerhin noch auf einem beachtlich hohen Niveau.

### 4.5.2 Mediationsverfahren

In den 1990er-Jahren wurde nicht zuletzt aus dem grün-alternativen Lager die Forderung laut, die Bürgerbeteiligung auszubauen, um auf diese Weise die Planungsverfahren zu beschleunigen. Argumentativ wurde das damit unterfüttert, dass die traditionellen Planfeststellungsverfahren nicht zur Konsensfindung und Akzeptanzsteigerung beitragen und die Verfahrensbeteiligten so mit Zeitspielstrategien im Planfeststellungsverfahren und durch anschließende Klagen vor Gericht (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, S.80) die Realisierungszeiten von Abfallentsorgungsanlagen verlängern würden. Der höhere Zeitbedarf für konsensuale Verhandlungen im Vorfeld der Entscheidungsfindung würde also durch eine zügigere Implementation überkompensiert. Dementsprechend wurden Mediationsverfahren häufig gerade in Städten mit rot-grünen Koalitionen initiiert (vgl. Holtkamp/Stach 1995, S. 76; Osthorst 2001, S. 119).

Als Beteiligungsverfahren wurde das in den USA schon vielfach erfolgreich realisierte Mediationsverfahren angewandt. Ein unparteiischer Mediator versucht hierbei, unterschiedliche Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen und im Rahmen eines Diskussionsprozesses eine einvernehmliche Lösung zu erarbeiten. An Mediationsverfahren nehmen häufig ausschließlich Verbände teil, sodass sie prinzipiell nicht jedem Bürger offenstehen.

Ziel ist es, möglichst viele der betroffenen Interessengruppen an diesem Verfahren zu beteiligen und die nicht so organisationsstarken Interessen (Bürgerinitiativen, Umweltverbände etc.) bei Bedarf zu fördern, um einen von allen akzeptierten Konsens zu erzielen.

Schwerpunktmäßig wurden Mediationsverfahren in Deutschland in der kommunalen Umweltpolitik und dort speziell zur Klärung von abfallwirtschaftlichen Standortkonflikten eingesetzt. Von 1990 bis 1997 wurden in der Umweltpolitik immerhin etwa 40 Mediationsverfahren bei Planungsvorhaben mit kommunalem Bezug durchgeführt (vgl. Jeglitza/Hoyer 1998), wobei sie später nur noch in Ausnahmefällen, wie beispielsweise beim Frankfurter Flughafen, eingesetzt wurden. Insgesamt hat sich in empirischen Untersuchungen immer wieder gezeigt, dass bei Standortkonflikten in Deutschland in vielen Mediationsverfahren keine Einigung auf einen Standort möglich war. Damit erwies sich die Erwartung, durch mehr Partizipation zur Verfahrensbeschleunigung und -effizienz beizutragen, als trügerisch. Im Gegenteil führen Mediationsverfahren, wenn keine Einigung erzielt werden kann, eher zu längeren Realisierungszeiten von Abfallentsorgungsanlagen. Im Zeitablauf kann man für die Probleme bei der Konsensfindung vier Ursachen anführen (vgl. Holtkamp/Stach 1995; Jansen 1997; Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006; Geis 2008, S. 198):

- Meist kommt es vor dem Einsatz von Mediationsverfahren zu erheblichen Konflikten, die sich auf die Verhandlungsphase negativ auswirken und durchweg zu einer feindseligen Interaktionsorientierung führen. Im Allgemeinen waren dem Mediationseinsatz Versuche der kommunalen Entscheidungsträger vorausgegangen, die Standorte von Abfallentsorgungsanlagen durch eine restriktive Informationspolitik und »Überrumpelungsstrategien« durchzusetzen. Erst wenn sie merkten, dass diese aufgrund massiver Proteste in den betroffenen Standortgemeinden nicht umsetzbar waren, nahmen sie mit Mediationsverfahren einen neuen Anlauf. Aber selbst wenn die formalen Entscheidungsträger eine frühzeitige Bürgerbeteiligung präferieren würden, ist es zumindest aus zwei Gründen fraglich, dass sich die konfliktgeladene Vorgeschichte von Mediationsverfahren vermeiden ließe. Erstens interessieren sich die Bürger für eine Abfallwirtschaftsplanung, die keine konkreten Standorte benennt, nur wenig und es haben sich vor Ort noch keine Bürgerinitiativen gebildet, mit denen man verhandeln könnte. Zweitens sind die konfrontativen Strategien der Bürgerinitiativen eine Voraussetzung für die Mobilisierung vieler Bürger. Ohne diese Mobilisierung verfügen die Bürgerinitiativen kaum über das notwendige Sanktionspotenzial, um in der Mediationsphase als Verhandlungspartner dauer-

haft ernst genommen zu werden. Deshalb haben die Bürgerinitiativen ein vitales Eigeninteresse an einer konfliktgeladenen Vorgeschichte von Mediationsverfahren.

- Mediationsverfahren setzen implizit einen stärker hierarchischen Aufbau der Organisationen, die verhandeln, voraus. Die Verhandlungsteilnehmer müssen in gewissem Maß über ein Verpflichtungspotenzial verfügen, damit sie nicht nur gegenseitig Informationen austauschen, sondern auch konsensuale Lösungsstrategien ausloten können. Insbesondere Bürgerinitiativenvertreter – bedingt auch Fraktionsvertreter – sind aber in der Praxis mit einem imperativen Mandat ausgestattet und können jederzeit abberufen werden. Kompromisse müssen also in einem mehrstufigen Lernprozess erreicht werden, weil sich die Vertreter von Bürgerinitiativen immer wieder mit ihrer Basis verständigen müssen (vgl. Benz 1994, S. 316; allgemeiner zu diesem Problem der Verhandlungsdemokratien Scharpf 2000, S. 311). Dies verlängert nicht nur den Verhandlungsprozess in erheblichem Maß, sondern kann durch das prozedural bedingte defensive Verhalten der Bürgerinitiativenvertreter (»... das muss ich erst mal in meiner Gruppe diskutieren...«) konsensuale Problemlösungen gänzlich unterbinden.
- Aus der Perspektive der Bürgerinitiativen sind Standortkonflikte häufig Nullsummenspiele, die nicht in Win-win-Situationen transformiert werden können. Das heißt, entweder verhindert eine Bürgerinitiative beispielsweise die geplante Müllverbrennungsanlage in ihrer Standortgemeinde und sie gehört damit aus ihrer Sicht zu den Gewinnern oder die formalen Entscheidungsträger setzen den Standort auf ihre Kosten durch. Kleine Veränderungen an der Müllverbrennungsanlage (z. B. Einbau zusätzlicher Filter) werden an dieser Wahrnehmung nichts Grundsätzliches ändern. Finanzielle Ausgleichszahlungen für die von der Planung negativ betroffenen Anwohner werden in Deutschland schließlich von allen Akteuren eher skeptisch beurteilt bzw. können noch zur Konfliktverschärfung beitragen.

»Gerade in der Bundesrepublik kollidieren pekuniäre Entschädigungen mit bestehenden Normen und Wertvorstellungen, was mit der – etwa gegenüber den Vereinigten Staaten – relativ geringen gesellschaftlichen Akzeptanz der Preis- und Marktmechanismen im Umweltbereich zusammenhängt.« (Karpe 1999, S. 204)

- Die Ergebnisse des Mediationsverfahrens sind nicht verbindlich, sodass die Akteure, auch nachdem ein Konsens gefunden wurde, versuchen

können, ihre Position einseitig durchzusetzen. Nach dem Mediationsverfahren können die Ergebnisse noch bei der politischen Beschlussfassung durch Stadtrat oder Kreistag, im anschließenden Planfeststellungs- oder im Genehmigungsverfahren oder abschließend in möglichen Gerichtsverfahren verändert werden. Dies führt dann dazu, dass die einzelnen Verfahrensbeteiligten im Vorfeld nur wenig Mühe darauf verwenden, einen Kompromiss zu finden, der immer auch ein Abrücken von Maximalpositionen enthält. Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang das geringe Verpflichtungspotenzial der Bürgerinitiativenvertreter in ihrer Organisation. Denn selbst, wenn man mit ihnen einen zufriedenstellenden Konsens gefunden hat, ist es nicht unwahrscheinlich, dass in der Implementationsphase einzelne Initiativmitglieder ausscheren. Ein klagender Anwohner reicht aus, um den mühsam errungenen Konsens zu torpedieren.

### 4.5.3 Kinder- und Jugendparlamente

Mit den Kinder- und Jugendparlamenten liegt demgegenüber eher ein Erfolgsfall für (dauerhaft institutionalisierte) Beteiligungsverfahren vor. Die Kinder- und Jugendparlamente sind zuständig für alle Fragen, die ihre Altersgruppe betreffen und die einen kommunalen Bezug aufweisen. Neben der Aufgabe, die Fachausschüsse zu beraten, verfügen die Kinder- und Jugendparlamente zum Teil über einen kleineren Finanztopf, über den sie selbst entscheiden können.

Auffällig ist, dass die Jugendgemeinderäte überwiegend nicht von den Jugendlichen und den Jugendverbänden, sondern »top-down« von den kommunalen Entscheidungsträgern initiiert wurden (vgl. Hermann 1996, S. 142f.). Des Weiteren wurde der Jugendgemeinderat relativ häufig vom Oberbürgermeister auf den Weg gebracht, der auch im späteren Verlauf einen entscheidenden Einfluss auf den Erfolg bzw. Misserfolg dieses Gremiums hat. Durch die Direktwahl hat der Bürgermeister einen inhärenten Anreiz, für mehr Bürgerbeteiligung zu plädieren. Weitere Motive der kommunalen Entscheidungsträger bestehen insbesondere darin, die Distanz der Jugendlichen zu den politischen Parteien zu verringern und so möglicherweise die Gemeinderäte von morgen zu rekrutieren.

Nach der Initiierungsphase wird der Jugendgemeinderat im Allgemeinen einstimmig von der kommunalen Vertretungskörperschaft beschlossen. Hermann gibt in seiner Studie über die Jugendgemeinderäte in Baden-Württemberg vor allem den folgenden Grund für dieses Stimmverhalten an:

»Es liegt deshalb die Vermutung nahe, daß – findet die Frage der Institutionalisierung im Vorfeld mehrheitlich Zustimmung – kommunale Akteure aus Furcht vor Diskreditierung (die haben ja nichts für die Jugend übrig) einem gewissen Mehrheitsdruck nachgeben und in der Regel zugunsten der Institutionalisierung stimmen.« (Hermann 1996, S. 150)

Weiterhin hat Hermann untersucht, wie viele und welche Kandidaten für die Wahl des Jugendgemeinderats antraten und wie hoch die Wahlbeteiligung war.

- In der Regel haben die Jugendlichen in Bezug auf den Jugendgemeinderat mit 14 Jahren ein aktives und passives Wahlrecht. Sie werden häufig für zwei Jahre gewählt, wobei die Wahlhandlung in den Gemeinden sehr unterschiedlich organisiert ist. Sie kann z. B. in den gemeindlichen Wahllokalen oder in den Schulen stattfinden oder auch durch Briefwahl erfolgen.
- Im Verhältnis zu den zu vergebenden Sitzen lassen sich im Allgemeinen genügend Jugendliche als Kandidaten aufstellen. Das Verhältnis der Gesamtanzahl der zu vergebenden Sitze in Bezug auf die angetretenen Kandidaten beträgt durchschnittlich 1 zu 2, 4.
- Die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Jugendgemeinderatswahlen liegt bei 52 Prozent. Die höchste Wahlbeteiligung konnte bei Jugendgemeinderatswahlen erreicht werden, wenn die Wahlen in der Schule stattfanden (durchschnittliche Wahlbeteiligung von rund 90 Prozent).
- Die gewählten Jugendgemeinderäte bieten Hermann zufolge keinen repräsentativen Querschnitt der Gesellschaft. Ähnlich wie bei den Kandidaten stellt er bei den gewählten Mitgliedern eine klare geschlechtsspezifische Schiefelage zuungunsten der Mädchen fest. Des Weiteren sind Jugendliche vom Gymnasium (aufgrund des Wahlrechts ab 14 bis häufig über 20 Jahre) und mit Vätern »aus Schichten höherer beruflicher Bildung« (Hermann 1996, S. 208) eindeutig überrepräsentiert.

Hermann hat durch die schriftliche Befragung der Jugendgemeinderäte auch versucht zu eruieren, inwieweit die Jugendlichen mit dem Jugendgemeinderat zufrieden sind und ob sie durch ihr Engagement in diesem Gremium ein positiveres Bild von Kommunalpolitik entwickelt haben. Die Zufriedenheit mit diesem Gremium lässt sich beispielsweise daran ablesen, ob die Mitglieder sich eine erneute Kandidatur vorstellen können. Ergebnis der Befragung war, dass immerhin 86 Prozent wieder kandidieren wollen. Für eine relativ hohe Zufriedenheit spricht auch, dass, wie die Analyse von Protokollen in unterschiedlichen Städten ergeben hat, die

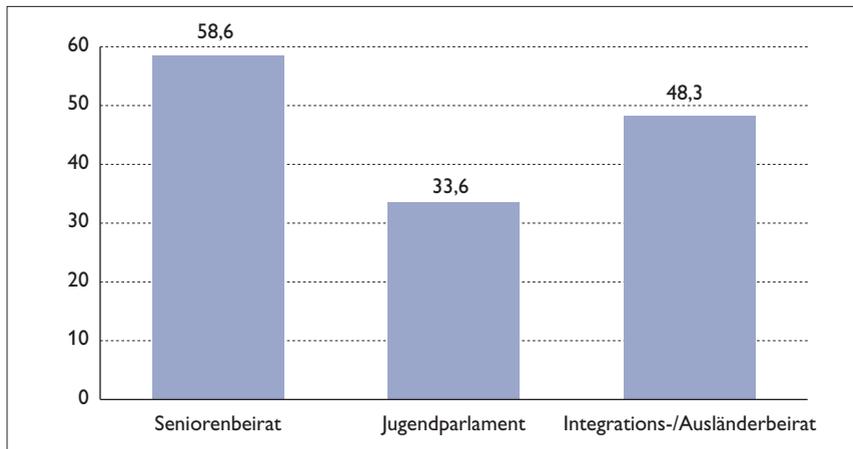
überwiegende Anzahl der gewählten Jugendgemeinderäte auch regelmäßig zu den Sitzungen erscheint.

Dies ist sicherlich keine Selbstverständlichkeit, weil aufgrund des gerade bei Jugendlichen zu beobachtenden Wertewandels eher damit gerechnet wurde, dass sie sich nur kurzfristig engagieren sowie an konkreten Projekten arbeiten wollen und den parlamentarischen Ritualen relativ distanziert gegenüberstehen. Schaut man sich die Motive der Jugendlichen für eine erneute Kandidatur an, so nannten sie am häufigsten, die Möglichkeit der Einflussnahme sei gegeben; die Aussage, dass die Mitarbeit Spaß mache, folgte an zweiter Stelle. Letzteres war aufgrund der stark von einem formalen Prozedere beherrschten Sitzungen nicht zu erwarten. Claudia Zinser (2000) hat anhand der Ergebnisse einer Befragung des Solinger Jugendstadtrates herausgearbeitet, dass aus Sicht der Jugendlichen durchaus genügend Raum für Kreatives und Spaß bleibt. Gut fanden die Mitglieder am Solinger Jugendstadtrat insbesondere den Zusammenhalt, der sich zwischen den Mitgliedern entwickelt hat, und die neuen Kontakte, die man geknüpft hat. Ein weiterer Grund für die relative Zufriedenheit mit den Jugendgemeinderäten, welcher empirisch nur schwer zu erheben ist, könnte darin liegen, dass die Jugendlichen sich durch die Wahl und durch Kontakte beispielsweise zum Oberbürgermeister und zur Lokalpresse deutlich von den anderen abheben. Insbesondere durch Anerkennungsstrukturen können Jugendliche zum dauerhaften Engagement motiviert werden. In den empirischen Studien wird empfohlen, dass sich die Jugendgemeinderäte für Nichtmitglieder und für stärker projektorientiertes Arbeiten, das den Bedürfnissen der meisten Jugendlichen im Zuge des Wertewandels eher entgegenkommt, öffnen müssen.<sup>42</sup>

Kinder- und Jugendparlamente haben sich mittlerweile fest etabliert. Neben Senioren- und Ausländerbeiräten gehören sie zu den am häufigsten eingerichteten Beiräten in NRW-Kommunen mit über 20000 Einwohnern. Immerhin in einem Drittel der befragten Kommunen bestand 2010 ein Jugendparlament. Im Gegensatz zu Ausländerbeiräten sind sie bisher in keinem Bundesland in der Kommunalverfassung vorgeschrieben, sodass sie auf die freiwillige Initiative der kommunalen Entscheidungsträger zurückzuführen sind.

Kinder- und Jugendparlamente haben den Vorteil, dass sich Kinder und Jugendliche in ihnen dauerhaft beteiligen können und damit unabhängig davon sind, ob eine Beteiligung der Jugendlichen dem Rat und der Verwaltung gerade zupasskommt oder nicht. Damit entsteht ein dauerhaftes »Sprachrohr« von Jugendlichen für Jugendliche und eine »wirkungs- volle Vertretung von Interessen« (Hafeneger/Niebling 2008, S. 134).

Abb. 19: Prozentanteil der NRW-Kommunen mit Beiräten im Jahr 2010



Quelle: eigene Darstellung

#### 4.5.4 Lokale Agenda

Im Juni 1992 hat die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro die Grundlagen für die Lokale Agenda 21 geschaffen. 178 Staaten haben in der Erklärung auf den dringenden Handlungsbedarf für eine nachhaltige Entwicklung hingewiesen. Dies ist eine Entwicklung, die sich an den Grundbedürfnissen der Bevölkerung (z. B. Wohnen und Arbeiten) orientiert, ohne die natürlichen Lebensgrundlagen zu gefährden. In Kapitel 28 der internationalen Erklärung wird gefordert, dass jede Kommunalverwaltung in einen Agendadialog mit ihren Bürgern, den örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten soll. Idealtypisch lassen sich drei Dimensionen der Agendaprozesse unterscheiden:

- Erarbeitung eines Handlungsprogramms durch die Gemeinde für eine nachhaltige Entwicklung mit festgelegten Zielen,
- Initiierung eines Dialogprozesses mit dem Ziel der Konsensfindung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren sowie eine
- systematische Umsetzung der Ziele in konkreten Handlungsschritten und Projekten.

Ziel der Beteiligung ist somit vor allem die effektive Koordination nachhaltiger Politik. Die Anzahl der Städte in Deutschland, die die Lokale Agenda beschlossen haben, ist in den letzten Jahren stark angestiegen. 1997, auf der

»Rio-plus-fünf-Konferenz«, wurde Deutschland noch als Schlusslicht bei der Durchführung von lokalen Agendaprozessen genannt (vgl. Oels 2000, S. 185). Im Dezember 1997 waren es erst 205 Städte und Gemeinden, im Jahr 2004 hingegen schon 2600. Seither liegen keine aktualisierten Zahlen vor, die Agendatransfer-Homepage ist im Jahr 2006 eingestellt worden.

Die geringe Umsetzung von Beteiligungsergebnissen hat sich in empirischen Untersuchungen immer wieder als Hauptproblem von lokalen Agendaprozessen herauskristallisiert (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). Dies hat bei den Bürgern in vielen Städten zu massiven Enttäuschungen geführt (vgl. Witte 2001, S. 31). Folgende Ursachen für die geringe Umsetzung von Beteiligungsergebnissen können angeführt werden:

- Die Lokale Agenda geht von einem »ungebrochenen Steuerungsoptimismus« (Brand/Fürst 2002, S. 98) aus, nach dem es genügt, klare langfristige Ziele und Leitbilder unter Beteiligung der Bürger zu definieren, um daraus konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Dass Kommunalpolitik so sicherlich nicht funktioniert, weil kurzfristige pragmatisch-inkrementalistische Orientierungen und sektorale Arbeitsteilung dominieren, wurde nicht hinreichend reflektiert. Folglich blieben die Leitbilder zumeist folgenlos.
- Die finanziellen Spielräume vieler Kommunen sind zu gering, um die Agendaprozesse umzusetzen.
- Agendaprozesse werden von den Kommunalpolitikern als Konkurrenzveranstaltungen und Nebenparlamente kritisch beäugt.
- In den Arbeitsgruppen der Lokalen Agenda sind die Verwaltungsspitze und Repräsentanten der Kommunalpolitik häufig unterrepräsentiert, auch weil die dominanten Vertreter von Umweltgruppen und Dritte-Welt-Gruppen sehr empfindlich auf politische Einflussnahmen reagieren bzw. Bürgerinitiativen in diesen Foren auf Konfrontationskurs gehen (vgl. Poppenberg 1999, S. 80). Diese geringe Einbindung der kommunalen Entscheidungsträger führt aber dazu, dass sie auch nur wenig auf die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen verpflichtet werden können. Weiterhin wird von kommunalen Entscheidungsträgern oftmals eine Instrumentalisierung der Agenda durch Bürgerinitiativen beklagt und die damit häufig verbundene aggressive Auseinandersetzung bei Standortkonflikten mag ein weiterer Grund für die relativ große Distanz zwischen kommunalen Entscheidungsträgern und Lokaler Agenda sein (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003).
- Die Bürger und die Medien nehmen von der Lokalen Agenda häufig nur wenig Notiz, weil der Begriff zu abstrakt ist und sehr unterschiedlich verwendet wird (vgl. de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze 2000,

S. 183). Damit ist es auch schwer, die Öffentlichkeit zur Umsetzung der Beteiligungsergebnisse zu mobilisieren.

- Ökonomische Interessen und »harte Standortfaktoren« haben im Zuge des verschärften Standortwettbewerbs und der zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit für viele kommunale Entscheidungsträger gegenüber ökologischen Interessen eindeutig Vorrang (vgl. Schwarz 2001).

Insgesamt fällt deshalb die empirische Implementationsbilanz ziemlich ernüchternd aus. Beteiligungsergebnisse wurden im Allgemeinen kaum umgesetzt. Erfolge in diesen Beteiligungsverfahren für die Bürger und die Kommune wurden vorrangig dann erzielt, wenn sie sich auf kleine unstrittige Projekte konzentrierten, ihr Stellenwert damit gering war und sie nicht ein Übermaß an Selbstkritik von den kommunalen Politikern und Verwaltungsführern abverlangten (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006; Noll 2007; vgl. zu den internationalen Befunden Geißel 2007, S. 493). Bei starkem Konfliktniveau wurde demgegenüber kein Konsens erzielt und bei abstrakten Diskussionen über Leitbilder und Stadtentwicklungsziele, die dem Entwerfen alternativer Zukünfte dienen, blieben häufig die Bürger fern. Insofern kann den Einschätzungen von Walk, dass durch die Lokale Agenda auf kommunaler Ebene kooperative Formen der Problemlösung »am weitgehendsten und wirksamsten« (Walk 2008, S. 264) entwickelt sind, nicht zugestimmt werden. Vielmehr deuten die vorliegenden empirischen Ergebnisse und der doch erstaunliche Rückgang an Aktivitäten in Lokalen Agendaprozessen eher darauf hin, dass diese Prozesse auf der Handlungsebene von Politik und Verwaltung wenig nennenswerte Folgen gezeitigt haben. Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda wird daher auch mitunter als »Sandkastenspiel« und »Alibiveranstaltung« eingeordnet (Noll 2007, S. 167).

### 4.5.5 Stadtmarketing

Seit Mitte der 1990er-Jahre setzt man auch im Rahmen des Stadtmarketings vermehrt Elemente der kooperativen Demokratie ein. Hintergrund dieses Partizipationsangebotes sind in der Praxis häufig die massiven Absatz- und Attraktivitätsprobleme des Einzelhandels in den Innenstädten. Insbesondere der Einzelhandel wird zunehmend durch periphere Einkaufszentren bedroht, sodass sich einige Kaufhäuser aus den Innenstädten zurückziehen und wichtige Fachgeschäfte schließen. Diese Angebotslücken können wiederum zu weiteren Umsatzrückgängen führen. Derartige Entwicklungen im wirtschaftlichen Subsystem induzieren erhebliche Belastungen (vgl. Bleyer 1999):

- Das Verkehrsaufkommen erhöht sich.
- Es entstehen zusätzliche Kosten zur infrastrukturellen Anbindung der peripheren Standorte.
- Für nicht mobile Bürger verschlechtert sich häufig die Angebotsstruktur, weil periphere Standorte in der Regel nicht so stark an den ÖPNV angebunden werden wie die Innenstädte. Wenn die Geschäfte alle aus der Innenstadt in die peripheren Einkaufszentren umsiedeln, wird der tägliche Lebensunterhalt insbesondere für jene Bürger teurer, die schon jetzt von Armut betroffen und infolgedessen häufig auch nicht so mobil sind.
- Zum Teil entfallen Vollzeit Arbeitsplätze in den Innenstädten, ohne dass dafür sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse in den peripheren Standorten entstünden.

Die Konkurrenz auf der »grünen Wiese«, die für viele Innenstädte zu einer Abwärtsspirale (abnehmende Einzelhandelsumsätze – zunehmende Angebotslücken – weiter nachlassende Umsätze) führt, konnte bisher weder durch landesplanerische Eingriffe noch durch interkommunale Kooperationsformen abgewendet werden. Dementsprechend bleibt eigentlich nur noch die »relativ bescheidene« Entwicklungsoption offen, dass die kommunalen Entscheidungsträger in Kooperation mit dem Einzelhandel und anderen gesellschaftlichen Gruppen versuchen, die Innenstadt für die Konsumenten wieder attraktiver zu gestalten – also den Wettbewerb mit den Einkaufszentren vor der Stadt aktiv aufnehmen. Das ist eine Aufgabe, die Kommunalpolitik und -verwaltung aufgrund mangelnder Steuerungskompetenzen nicht allein bewältigen können. Die Beteiligung soll also auch in diesem Fall vor allem einer effektiveren Problemlösung dienen.<sup>43</sup>

Bei einer bundesweiten Evaluationsstudie des Deutschen Instituts für Urbanistik<sup>44</sup> aus dem Jahr 2004 gaben 69 Prozent der Städte an, sich in der Umsetzung von Stadtmarketingprozessen zu befinden, elf Prozent hatten diesen Prozess bereits abgeschlossen und zehn Prozent der Städte befanden sich in der Planung (vgl. Hollbach-Grömig u. a. 2005a, S. 2). Diese Daten bestätigen die obigen Befunde für NRW und Baden-Württemberg. An der Erarbeitung, Umsetzung und Finanzierung von Stadtmarketingkonzepten sind vor allem die Stadtverwaltung, der Einzelhandel, die Kommunalvertretung, die Hotellerie und Gastronomie sowie die Industrie- und Gewerbeunternehmen beteiligt. Hier hat es im Zeitverlauf kaum Veränderungen gegeben. Die Beteiligung von Bürgern als Einzelpersonen ist eher die Ausnahme und seit 1995 noch rückläufig.

In Stadtmarketingprozessen dominieren also eher die Interessenvertreter des Einzelhandels. Im Gegensatz zur Lokalen Agenda gibt es hier deut-

lich weniger Konflikte zwischen den beteiligten Bürgern und den Kommunalpolitikern und damit geringere Umsetzungsprobleme hinsichtlich der Beteiligungsergebnisse. Eine ungenügende Einbeziehung des Rates wird nur von einem Prozent der Städte als Problem angegeben. Dafür lassen sich drei Gründe anführen:

- Erstens bringt der Einzelhandel begrenzt eigene finanzielle Ressourcen ein, was dazu führt, dass seine Wünsche für die Kommunalpolitik durchweg einen höheren Stellenwert haben.
- Zweitens sind die Honoratioren des Einzelhandels in der Kommunalpolitik stark vertreten und haben als Gewerbesteuerzahler und Arbeitgeber erhebliche Druckmittel. Die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen hängt also auch mit der Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Akteuren und den kommunalen Entscheidungsträgern zusammen.
- Gerade bei konfliktreichen Entscheidungen, z. B. der Parkraumbewirtschaftung, kann der Einzelhandel glaubhaft mit einem Bürgerentscheid drohen, weil er seine Kunden in diesen Fragen häufig gut mobilisieren kann (vgl. Holtkamp 2000b).

Fraglich ist allerdings, ob der Einzelhandel und die Werbegemeinschaften tatsächlich einen großen Beitrag bei der Politikimplementation leisten können, wie dies die Hauptintention dieser Verfahren ist. In den letzten Jahren haben Werbegemeinschaften erhebliche Rekrutierungsprobleme und können immer weniger Kollektivgüter produzieren. Dies liegt einerseits daran, dass ein gemeinsames Agieren unter der Bedingung polypolistischer (= voll ausgeprägter) Konkurrenz schwierig ist, und andererseits an der zunehmenden Filialisierung, das heißt dem geringeren örtlichen Bezug des Handels (vgl. Hatzfeld 1996). Mittlerweile sind höchstens noch zehn bis 30 Prozent der Einzelhändler in der Innenstadt in Werbegemeinschaften organisiert (vgl. Helmer-Denzel 2002, S. 179). Selbst in Großstädten wie Köln gelingt es aufgrund der Trittbrettfahrerproblematik<sup>45</sup> teilweise nicht mehr, dass der Handel gemeinsam die Weihnachtsbeleuchtung installiert.

Der Druck auf die Werbegemeinschaften, zusätzliche Kollektivgüter zu produzieren, verschärft sich durch die zunehmende Konkurrenz auf der »grünen Wiese«. Hier sind vor allem die sog. Urban Entertainment Centers (UECs), wie beispielsweise das CentrO in Oberhausen, anzuführen, deren Anzahl von Jahr zu Jahr steigt. Um den Wettbewerb mit den UECs aufnehmen zu können, müssen handelsergänzende Dienstleistungen produziert werden, die den zunehmenden »Erlebniseinkauf« ermöglichen. Dem Kunden muss aus dieser Sicht ein Einkauf geboten werden, der schnell erreichbare kostenlose Parkplätze wie auch ein »sicheres« Einkaufserleb-

nis mit langen Öffnungszeiten und in überdachten Einkaufspassagen bietet (vgl. Helmer-Denzel 2002, S. 162f.). Die Werbegemeinschaften sind hiermit aber offensichtlich überfordert. In Stadtmarketingprozessen haben sie in der Regel erreicht, dass die Städte zunehmend diese Leistungen anbieten, während sie sich teilweise weiter aus der Produktion von Kollektivgütern zurückziehen. Der Einzelhandel ist zwar bereit, sich finanziell an konkreten Projekten, die eine sofortige Erhöhung der Kundenfrequenz erbringen können (dazu zählen Innenstadtfeste und PR-Maßnahmen), zu beteiligen, aber die Koordinations- und Overheadkosten (= Kosten, die nicht eindeutig einer Dienstleistung zugeordnet werden können) will er im Regelfall nicht mittragen (vgl. Kahnert/Rudowski 1999, S. 13).

#### 4.5.6 Soziale Stadt

Als zunehmendes Problem in einer Vielzahl von Städten und Stadtregionen kristallisierte sich in den 1990er-Jahren die soziale Segregation heraus. Damit ist die Ballung von sozialen Problemgruppen in einzelnen Stadtteilen bzw. Stadtquartieren als Konsequenz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, eines zunehmenden prekären Wohlstands und wachsender Armutsschichten gemeint (vgl. Hanesch 2011; Häußermann 2000; vgl. Kapitel 3.3). Merkmale wie eine hohe Arbeitslosigkeit und eine hohe Quote von Transfergeldempfängern, geringe Arbeitsplatzdichte, niedriges Einkommensniveau und geringe Verwirklichungs- und Teilhabechancen werden auf einem engen Raum konzentriert. Hieraus resultieren Nachbarschaftseffekte, die die ohnehin schwierige soziale Lage in den betroffenen Stadtteilen bzw. Stadtquartieren zusätzlich erschweren.

Um die lokale Ökonomie zu stärken, die Wohn- und Lebensbedingungen der Bewohner zu verbessern und deren gesellschaftliche Integration zu fördern, hat die rot-grüne Bundesregierung deswegen 1999, aufbauend auf bestehenden Programmen einzelner Bundesländer, das Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt« aufgelegt. Die vielfältigen Ziele des Programms sollen durch eine Bündelung finanzieller Mittel, die Einrichtung von Quartiersmanagements, das Aufstellen von Entwicklungskonzepten sowie die Sanierung von Baubestand erfüllt werden. Zentraler Programmbaustein war insbesondere auch die Aktivierung der Bewohner durch Bürgerforen und Stadtteilmanager. Seitdem ist die Soziale Stadt Teil der Städtebauförderung, bei der der Bund den Ländern seit den 1970er-Jahren Finanzmittel im Rahmen verschiedener Programme überweist (vgl. die Städtebauförderungssummen im Jahr 2012 in *Tabelle 34*).

Tab. 34: Städtebauförderungssummen des Bundes im Jahr 2012

	Förder- beginn	Förderungssumme 2012 in Mio. Euro	Förder- topfanteil in %
Sanierung und Entwicklung Ost	1991	16,1	3,5
Sanierung und Entwicklung West	1971	16,1	3,5
Stadtumbau Ost	2002	82,1	18,0
Stadtumbau West	2004	71,1	15,6
städtebaulicher Denkmalschutz Ost	1991	62,7	13,8
städtebaulicher Denkmalschutz West	2009	29,4	6,5
<b>Soziale Stadt – Investitionen im Quartier</b>	<b>1999</b>	<b>40,0</b>	<b>8,8</b>
aktive Stadt- und Ortsteilzentren	2008	93,2	20,5
kleinere Städte und Gemeinden	2010	44,4	9,8

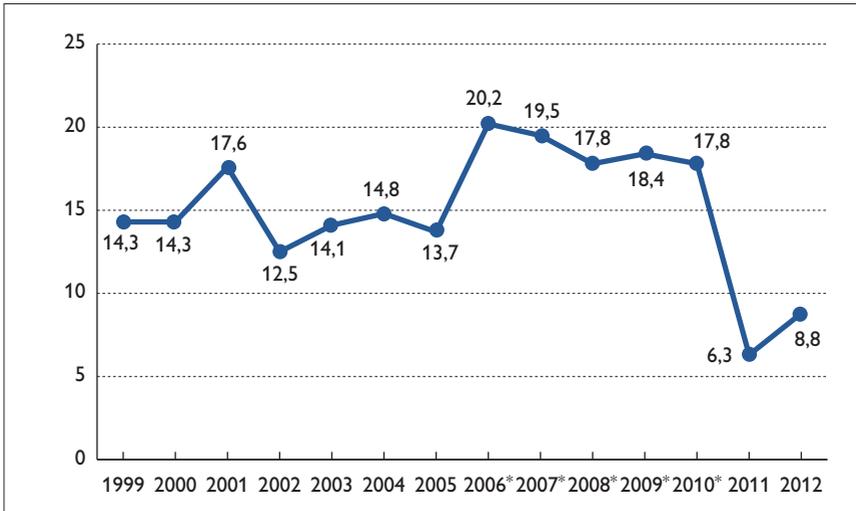
Quelle: eigene Berechnung der Angaben aus den Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung von 1999 bis 2012

Der finanzielle Anteil des Programms Soziale Stadt an den Gesamtausgaben für Städtebauförderung liegt seit 1999 im Schnitt bei circa 15 Prozent, allerdings seit 2011 mit einem deutlichen sinkenden Anteil (vgl. *Abbildung 20*). Auf Basis von jährlich zu beschließenden Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen bezahlt der Bund einen darin festgelegten Förderbetrag, den die Länder und Gemeinden aus eigener Kasse um das Doppelte erhöhen müssen, um es in die Stadteilpolitik zu investieren.

In den Jahren 1999 bis 2011 wurden durch dieses Programm rund 600 Maßnahmen in mehr als 375 Städten und Gemeinden mit rund drei Milliarden (davon 963 Millionen Euro vom Bund) gefördert. Die Resonanz auf das Förderangebot war nach den ersten verhaltenen Jahren stark gestiegen, sodass seit wenigen Jahren auch sämtliche bereitstehenden Fördergelder abgerufen werden (vgl. Drucksache 17/2234, S. 8).

Von 2006 bis 2010 wurden zusätzlich Modellvorhaben gefördert, die als Besonderheit einen nicht investiven Charakter haben konnten, sodass z. B. Projekte zum Erwerb der deutschen Sprache oder zur Betreuung von Jugendlichen förderfähig waren. Dieses Programm wurde 2011 ersatzlos gestrichen, was vielfach kritisiert wird. Inhaltlich ähnlich ausgerichtet ist das 2008 gestartete Programm des Europäischen Sozialfonds für Deutschland BIWAQ (Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier), das bis 2015 aus EU- und Bundesmitteln für förderbedürftige Menschen aus benachteiligten Stadtquartieren auf Antrag Unterstützungen bereitstellt.

Abb. 20: Anteil der Sozialen Stadt an den Gesamtausgaben des Bundes für Städtebauförderung (in Prozent)



\* = In diesen Jahren wurden durch eine fünfjährige Modellförderung zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt.

Quelle: eigene Berechnung der Angaben aus den Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung von 1999 bis 2012

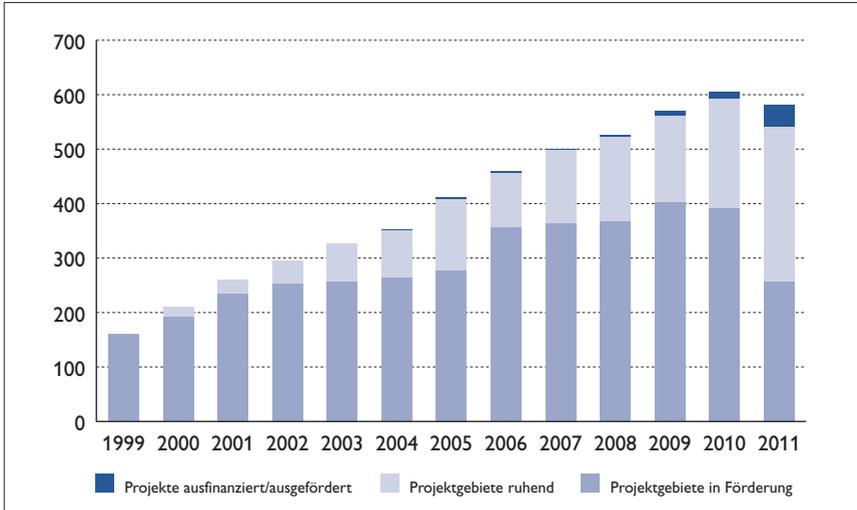
Zum Jahr 2012 wurde das Konzept der Sozialen Stadt inhaltlich überarbeitet, wobei der Fokus jetzt auf städtebauliche Erneuerung, Erhöhung der Wohnqualität und Nutzungsvielfalt sowie auf Generationengerechtigkeit gelegt wird. Damit stehen baulich-investive Maßnahmen eindeutig im Vordergrund. Eine bevorzugte Förderung erhalten jene Stadtteile, die bereits über bestehende Kooperationen mit Dritten verfügen. Seither trägt das Programm den veränderten Namen »Soziale Stadt – Investitionen im Quartier«.

Über die Qualität und die Effekte des Programms Soziale Stadt gibt es kontroverse Urteile, auch weil eine Evaluierung dieses Programms wegen zahlreicher sich verändernder Kontextvariablen sehr schwierig ist. Nicht nur haben seit 1999 ganz entscheidende arbeitsmarktpolitische Anpassungen stattgefunden, nach denen beispielsweise die Anzahl prekärer Arbeitsverhältnisse deutlich gestiegen ist. Mit den neuen Programmen der Städtebauförderung (Stadtumbau Ost und später Stadtumbau West) sind finanziell besser ausgestattete Programme dazugekommen, die mit ihren

städtebaulichen Zielstellungen eine ganz entscheidende Schnittmenge zur Sozialen Stadt haben. Hierauf zielt auch eine wesentliche Kritik am Programm, die eine viel zu geringe finanzielle Ausstattung des Programms (vgl. Güntner/Walther 2011) und die Nebenrolle gegenüber den großen finanzkräftigsten Stadtumbauprogrammen beklagt (vgl. Häußermann 2005). Mit der deutlichen Kürzung 2011 hat sich diese Kritik nochmals verstärkt (vgl. Franke 2011; Reiter 2012). Häufig wird auch kritisiert, dass die lokale Ebene der falsche Ansatzpunkt sei, um die Ursachen von Problemen wie mangelnde Integration und Chance auf Teilhabe anzugehen, da diese im Wesentlichen von der Bundespolitik zu beeinflussen wären (vgl. Walther/Güntner 2007).

Da der offiziellen Zwischenevaluierung aus dem Jahr 2004 bis heute keine weitere gefolgt ist, stützen sich die Erkenntnisse auf eine Vielzahl von meist fallstudienbasierten Untersuchungen.<sup>46</sup> Neben den in der Anlage des Programms gründenden Kritikpunkten, wie beispielsweise dem engen institutionellen Rahmen und den geringen Chancen, dass gegenseitige Lernprozesse initiiert werden (vgl. Walther/Güntner 2007), richten sich weitere konkrete Kritikpunkte auf die Umsetzung des Projekts. So gilt das Management von Fördermitteln für die Quartiersmanager als komplex und zeitaufwendig (vgl. Gawron 2005) und die ressortübergreifende Kooperation als schwierig (vgl. Zimmermann 2011), wobei sich bei Letzterem Verbesserungen eingestellt haben (vgl. Difu 2006). Die Förderung konzentrierte sich lange Zeit sehr stark auf die städtebauliche Aufwertung, während der Programmpunkt Lokale Ökonomie kaum Aufmerksamkeit erhielt (vgl. Franke 2011). Als ein weiteres Hauptproblem des Programms wurde schon in den ersten Evaluationsstudien angesprochen, dass es bisher kaum gelungen ist, die eigentlich adressierten Bewohner zu aktivieren und zu beteiligen (vgl. ILS 2000, S. 48; Zimmermann 2005, S. 170). Diese Kritik findet sich auch heute noch (vgl. Zimmermann 2011). Die eingerichteten Stadtteilkonferenzen dominieren nach wie vor die Vertreter von (parteipolitischen) Organisationen, werden zu Wahlkampfzwecken instrumentalisiert (vgl. Herrmann 2002b, S. 220; ILS 2000, S. 49) und viele Aktivitäten bleiben »mittelschichtorientierte Veranstaltungen« (Becker u. a. 2002, S. 34). Die Gründe für die (Nicht-)Bereitschaft zur Partizipation liegen im Bildungs- und Einkommensniveau, dem hohen sprachlichen Niveau der Veranstaltungen und der hohen Fluktuation in der Wohnbevölkerung. Zudem befürchten Stadtteilvertretungen und Gemeinderäte, die Verantwortung für Entscheidungen könne zu stark dezentralisiert werden (vgl. Zimmermann 2011; Runkel/Kiepe 2010; ILS 2000; Becker u. a. 2002).

Abb. 21: Verlauf der Maßnahmen im Programm Soziale Stadt (1999–2011)



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben der Bundestransferstelle Soziale Stadt zu den Förderungen jeweiliger Programmgebiete

Betrachtet man den Verlauf der Maßnahmen in *Abbildung 21*, so sind nur knapp sieben Prozent aller Maßnahmen ausfinanziert im Sinn von erfolgreich beendet.<sup>47</sup> Da diese Fälle jedoch fast alle aus dem Bundesland Bayern stammen, konnte offensichtlich für viele west- wie ostdeutsche Problemstadtteile noch keine zukunftsfähige Lösung gefunden werden. Insgesamt ist zu vermuten, dass die bisherige Strategie nur in den seltensten Fällen zu nachhaltig tragfähigen Strukturen geführt hat, was angesichts der vorhandenen Problemlagen wenig verwunderlich ist. So haben bislang mehr als 30 Stadtteile über den kompletten Förderungszeitraum hinweg finanzielle Unterstützung erhalten. Trotzdem wird bilanzierend festgestellt, dass es mithilfe des Programms gelungen ist, die Abwärtsspirale in einigen Stadtteilen zu bremsen (vgl. Göddecke-Stellmann/Kocks 2007).

Trotz aller kritischen Einwände lassen sich viele positive Aspekte der Sozialen Stadt anführen, die sich erst mit der Zeit herausbilden konnten. Nicht nur wird das Programm als durchweg richtig und notwendig angesehen (vgl. Runkel/Kiepe 2010), es richtet zusätzlich die Aufmerksamkeit der Politik auf die vernachlässigten Stadtteile (vgl. Walther/Güntner 2007) und sorgt für eine spürbare Intensivierung der lokalen Vernetzung

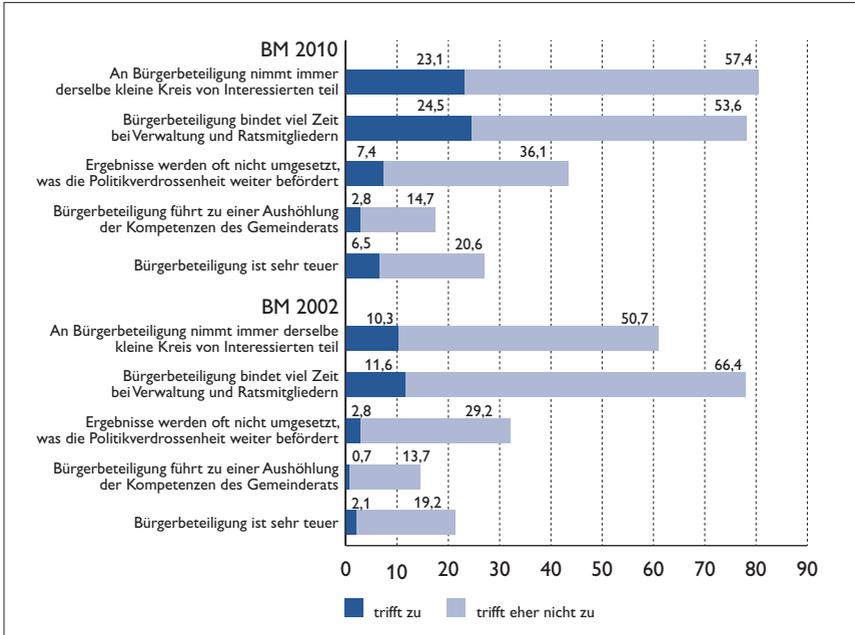
verschiedenster Akteure (vgl. Franke 2011). Es wird auch davon ausgegangen, dass diese Effekte stärker wären, wenn nicht viele Programme in den Quartieren nur für eine kurze Dauer angesetzt wären, sondern einen längerfristigen Charakter bekämen (vgl. Göttsche-Stellmann/Kocks 2007; Runkel/Kiepe 2010). Auch wird die mangelnde Partizipationsbereitschaft der ansässigen Bevölkerung mittlerweile weniger negativ beurteilt (vgl. Franke 2011). Dennoch wird ein zahlreicheres Angebot an niedrigschwelligen Beteiligungsprogrammen eingefordert (vgl. Göttsche-Stellmann/Kocks 2007).

Zusammenfassend kann resümiert werden, dass das Programm Soziale Stadt zwar einen Beitrag für die innerstädtische Entwicklung leistete, die Probleme, wegen derer das Programm aufgelegt wurde, aber nicht lösen konnte. Mit dem Teilrückzug des Bundes aus der Finanzierung und der seit Jahren immer prekärer werdenden Lage der Landes- und Kommunalhaushalte dürfte eine mittelfristige Fortsetzung des Programms nur unter deutlich reduzierten Vorzeichen möglich sein.

### 4.5.7 Problemlagen von Bürgerforen

Der konzeptionelle Vorteil der Bürgerforen liegt darin, dass der Bürger stärker seine Ideen einbringen kann und gemeinsam mit anderen Akteuren die Planung mitgestaltet, während er in der klassischen Bürgerversammlung in der Regel nur zu kleinen Detailfragen einer bereits bestehenden Planung kurze Kommentare abgeben kann. In diesem Vorteil liegt aber gleichzeitig das Hauptproblem von Bürgerforen begründet. Der Bürger investiert deutlich mehr Zeit in die Beteiligung und dürfte einen höheren Nutzen erwarten – insbesondere eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). Gleichzeitig kommt die geringe Institutionalisierung von Bürgerforen zwar den Bedürfnissen der Bürger nach einer befristeten und themenzentrierten Beteiligung entgegen. Sie kann aber auch dazu führen, dass Bürgerforen im Vergleich zu stärker formalisierten Gremien (z. B. den Beiräten) weniger Anbindung an Ausschüsse und Rat genießen und deshalb Probleme bei der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen auftreten. Zudem haben sich die Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Bürgerbeteiligungsergebnissen durch die Haushaltskrise in vielen Kommunen eher verschärft (vgl. Holtkamp 2012b). Neuere empirische Daten zu diesen Problemlagen liefert die bereits erwähnte Befragung der nordrhein-westfälischen Bürgermeister in den Städten über 20 000 Einwohner in den Jahren 2002 und 2010 (vgl. *Abbildung 22*; vgl. Holtkamp/Seuberlich 2012). Die drei wesentlichen bekannten Problemlagen

Abb. 22: Probleme von Bürgerforen im Zeitvergleich (in Prozent)



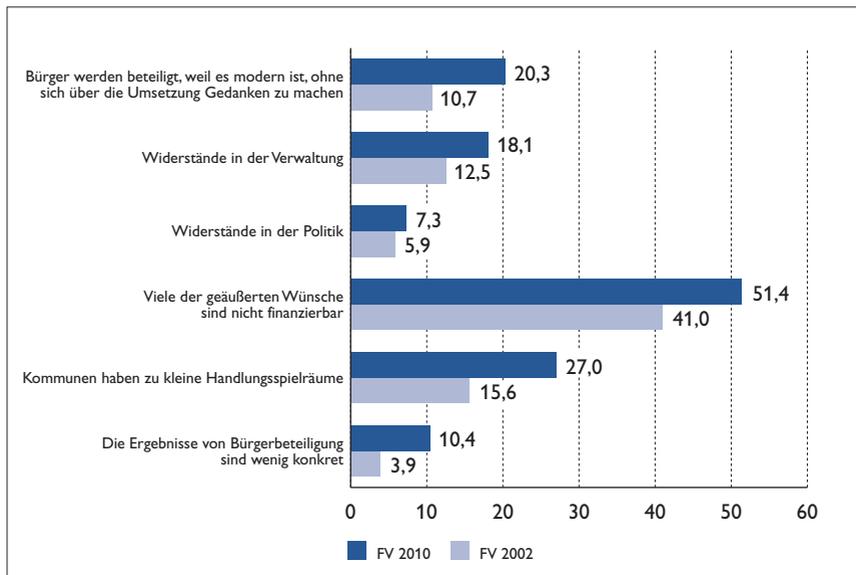
BM = Bürgermeister (= Ergebnisse einer Bürgermeisterbefragung)

Quelle: eigene Darstellung

(ein kleiner Kreis von Interessierten, hoher Zeitaufwand und geringe Umsetzung) werden im Kern bestätigt. Außerdem heben die Bürgermeister in unserer aktuellen Erhebung noch deutlicher als 2002 hervor, dass lediglich ein kleiner Kreis der Bürger an den Bürgerforen teilnimmt, was darauf schließen lässt, dass die Bürger in der kommunalen Haushaltskrise zunehmend von der Exit-Option Gebrauch machen, weil bei konstant hohem Aufwand bei der Teilnahme an runden Tischen die Umsetzungswahrscheinlichkeit von Beteiligungsergebnissen tendenziell zurückgeht. Zudem berichten die Bürgermeister 2010 häufiger über die Nichtumsetzung von Beteiligungsergebnissen, was aus ihrer Sicht die Politikverdrossenheit eher befördern kann. Dass Beteiligungsforen viel Zeit bei Politik und Verwaltung erfordern, ist auf hohem Niveau konstant geblieben. Die mögliche Aushöhlung der Kompetenzen des Gemeinderates bzw. die Kosten von Bürgerbeteiligungsverfahren sind dagegen aus der Sicht der schriftlich Befragten konstant keine wesentlichen Problemlagen von Bürgerforen.

Da in der oben genannten Studie auch parallel die Fraktionsvorsitzenden der CDU und SPD in den nordrhein-westfälischen Kommunen mit mehr als 20000 Einwohnern 2002 und 2010 befragt wurden, können die Ursachen für die mangelnde Umsetzung herausgearbeitet werden (vgl. *Abbildung 23*). Wesentliche Ursachen mit deutlich steigender Tendenz sehen sie darin, dass die kommunalen Handlungsspielräume zu klein und die Bürgerwünsche nicht zu finanzieren sind. Auch der unreflektierte Einsatz von Beteiligungsangeboten wird genannt (weil sie als modern gelten). Widerstände in Politik und Verwaltung sind ebenso wie wenig konkrete Beteiligungsergebnisse aus der Sicht der Fraktionsvorsitzenden keine wesentlichen Ursachen.

**Abb. 23: Ursachen für Umsetzungsprobleme bei Bürgerbeteiligungsverfahren (in Prozent)**



FV = Fraktionsvorsitzende; Hinweis: Nur Antworten der Kategorie »sehr wichtig« sind abgebildet.

Quelle: eigene Darstellung

Zusammenfassend zeigt sich, dass manche euphorischen Befürworter von Bürgerbeteiligung die Kosten-Nutzen-Kalküle und die begrenzten Ressourcen der Akteure weitgehend ausblenden. Politisches Handeln und

der Prozess der Informationsbeschaffung konkurrieren in einem stark begrenzten Freizeitbudget mit anderen Freizeittätigkeiten der Bürger; hinzu kommt, dass der durchaus weitgefaste Nutzen des politischen Handelns angesichts der geringen Einflussmöglichkeiten des Einzelnen relativ gering sein kann (vgl. Lindner 1990). Dies gilt insbesondere dann, wenn die dezentrale politische Ebene mit finanziellen Ressourcen unterausgestattet ist und deshalb kaum mit der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu rechnen ist. Dann droht eine »Demokratisierung der Machtlosigkeit« (Roth 2001a, S. 139), die die Politikverdrossenheit der intensiv in vielen Abendveranstaltungen einbezogenen Bürger eher forciert, wenn nicht durch Themenzuschnitt und Vereinbarungen im Rahmen eines frühzeitig einsetzenden Partizipationsmanagements zumindest kleine Beteiligungserfolge ermöglicht werden (vgl. Bogumil/Holtkamp 2004a). Bürgerforen erweisen sich dann als erfolgreicher, wenn sie sich nicht auf die Diskussion abstrakter Leitbilder (Lokale Agenda), sondern auf kleine konkrete Projekte konzentrierten, die gesellschaftliche Akteure zu einem guten Teil mit eigenen Mitteln realisieren können oder für die man andere Mittel von Sponsoren oder von der Landesregierung einwerben kann. Letzteres gelingt insbesondere dann, wenn die Projekte an Eigeninteressen ansetzen, also beispielsweise in Kooperation mit den davon profitierenden Berufsverbänden die Verwendung einheimischer Hölzer gefördert oder ein Dorfplatz, der für viele Bürger einen konkreten Nutzen verspricht, gebaut wird. Dann gelingt es auch eher, Sponsorengelder und Spenden einzuwerben, die Öffentlichkeit für diese Projekte zu mobilisieren und in der Folge auch die kommunalen Entscheidungsträger als Unterstützer zu gewinnen (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, S. 53).

## 5 Kommunalpolitik zwischen Konkurrenz- und Konkurrenzdemokratie

Die Ausgestaltung der kommunalen Entscheidungsprozesse ist abhängig von verschiedenen unabhängigen Erklärungsfaktoren, zu denen die Gemeindegröße, das institutionelle Arrangement der Kommunalverfassungen, lokale politisch-kulturelle Faktoren und persönliche Konstellationen zählen. Allgemeine Merkmale kommunaler Entscheidungsprozesse sind darüber hinaus Verwaltungsdominanz, eine enge Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung und die Existenz informeller Vorentscheidergremien (vgl. Bogumil 2001).

In der kommunalwissenschaftlichen Diskussion wurde, bezogen auf die unabhängigen Erklärungsfaktoren, immer besonderes Augenmerk auf das institutionelle Arrangement der Kommunalverfassung gelegt. Es ist weitgehend unstrittig, dass es zu einem gewissen Grad einen Zusammenhang zwischen der Entscheidungsstruktur in Form der Kommunalverfassung und den Entscheidungsprozessen gibt. Allerdings entfalten sich die handlungsprägenden Eigenschaften von Institutionen nicht auf direktem Weg, sondern vermittelt, da die einzelnen Regelungen, beispielsweise der Wahlmodus und die Kompetenzen des Verwaltungschefs, das Wahlsystem (Kumulieren, Panaschieren, Sperrklausel) oder Regelungen zu kommunalen Referenden, die Eigenschaften von Entscheidungsprozessen beeinflussen.

Weniger Beachtung findet häufig der zweite zentrale Erklärungsfaktor, die Gemeindegröße. Sie hat nach unserer Ansicht mit die stärksten Auswirkungen auf die Akteurskonstellationen. Größere Kommunen haben zum einen ausdifferenziertere professionalisierte Entscheidungsstrukturen, schwierigere Koordinationsaufgaben und ein höheres Konfliktniveau in der Kommune. Vor allem aber steigt mit zunehmender Gemeindegröße die Parteipolitisierung an. Unter größeren Verhältnissen löst sich Politik eher von ihrem Sozialgefüge ab, um ein Eigenleben zu führen, als unter kleineren. Lokalpolitik wird dann nicht mehr als »unpolitischer« Bereich empfunden, so wie sie bereits Gerhard Lehmbruch (1972) am Beispiel kleiner Gemeinden aus Süddeutschland beschrieben hat, nämlich »dass sie den Bürgern der Gemeinde als noch in ihrer eigenen Reichweite befindlich erscheint« (S. 5), die sich noch nicht vom alltäglichen gesellschaftlichen Zusammenleben abgelöst hat. Lokalpolitik in kleinen Kommunen wird

mithin noch nicht als eigengesetzliche Sphäre verstanden. Die Bürger benötigen hier die Parteien nicht zur Orientierung, weil sie die Sachverhalte entweder selbst beurteilen können oder wenigstens persönlich bekannten Honoratioren ein solches Urteilsvermögen zutrauen. Auch in Kleinstädten kommt der Kommunalpolitik vor allem eine Repräsentationsfunktion für soziale Gruppen zu und weniger eine Entscheidungsfunktion, denn die Gemeindeangelegenheiten werden vor allem als Sachangelegenheiten behandelt. Mit zunehmender Gemeindegroße werden jedoch die Verhältnisse unüberschaubarer, das Bewusstsein der eigenen politischen Kompetenz wird schwächer und auch das persönliche Kennen von Kommunalpolitikern nimmt ab. Hier kommt den Parteien nun eine wichtige Orientierungsfunktion zu.

Aufbauend auf diesen Thesen, haben wir zur Beschreibung der zwischen den Bundesländern stark variierenden kommunalen Entscheidungsstrukturen und des Grades der Parteipolitisierung das Begriffspaar »kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie« als zwei unterschiedliche Extremtypen der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene präzisiert (vgl. Bogumil 2001; Holtkamp 2008b). Anders als die klassischen Begriffe der vergleichenden Regierungslehre (z. B. Präsidialismus, direkte Demokratie) bezieht sich der Begriff der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie nicht auf die formalen Institutionen. Es geht vielmehr um die Beschreibung von Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmustern der kommunalen Akteure in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase (vgl. *Tabelle 35*). Die kommunale Konkordanzdemokratie ist von einer geringen Parteipolitisierung von Rat und Bürgermeister in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase bei gleichzeitig starker Dominanz des Bürgermeisters geprägt. Demgegenüber zeichnet sich kommunale Konkurrenzdemokratie durch eine starke Parteipolitisierung in allen Phasen und einen weniger einflussreichen Bürgermeister aus. Auch auf kommunaler Ebene gilt als konstitutives Unterscheidungsmerkmal, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Parlamentariern »gütliches Einvernehmen« als Konfliktregelungsmuster vorherrscht, während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen geprägt wird.<sup>48</sup> Der Grad der Parteipolitisierung lässt sich bestimmen als das Ausmaß, »in welchem es den lokalen politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren« (Wehling 1991, S. 150).

Wenn man sich die Abfolge von Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase beispielsweise in den durchschnittlichen Städten in

NRW und in Baden-Württemberg näher anschaut, so lässt sich feststellen, dass die Bürger zum Teil in komplett anderen demokratischen Welten leben, ohne sich häufig dieser Unterschiede zwischen den Bundesländern bewusst zu sein. Wesentliche Erklärungsvariablen für diese unterschiedlichen Ausprägungen der repräsentativen Demokratie sind die Gemeindegröße, das Kommunalverfassungsrecht, der Organisationsgrad der Parteien und variierende regionale politische Kulturen zwischen den Bundesländern, wie es im Folgenden für die einzelnen Phasen des kommunalpolitischen Prozesses detaillierter veranschaulicht werden soll.

*Tab. 35: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene*

	<b>Konkurrenzdemokratie (eher in NRW)</b>	<b>Konkordanzdemokratie (eher in BW)</b>
<b>Nominierungsphase</b>		
innerparteiliche Selektionskriterien	Bewährung in der Parteiarbeit	soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung in der Parteiarbeit)
<b>Wahlkampfphase</b>		
Wahlkampfstrategie	starke Parteiorientierung	starke Kandidatenorientierung
<b>Wahlphase</b>		
Wahlverhalten	starke Parteiorientierung; niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften	starke Kandidatenorientierung; hohe Stimmenanteile von Wählergemeinschaften
<b>Regierungsphase</b>		
personelle Parteipolitisierung von Rat, Bürgermeister und Verwaltung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
prozedurale Parteipolitisierung	hohe Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung; Mehrheitsregel im Rat; geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen	geringe Verflechtung; Einstimmigkeitsregel im Rat weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen
exekutive Führerschaft	schwach ausgeprägt	stark ausgeprägt

Quelle: Holtkamp 2008b, S. 95

## 5.1 Nominierungsphase

In der Parteien- und Elitenforschung werden Nominierungsprozesse auf nationaler Ebene vermehrt als Personalmarkt analysiert (vgl. Schüttemeyer 2002), was auch sinnvoll auf die kommunale Ebene übertragen werden kann (vgl. Holtkamp/Schnittke 2010). Danach gibt es einige Faktoren, die bereits zu einer erheblichen Einengung des Personenkreises führen, der für eine Nominierung zur Verfügung steht, also für das potenzielle innerparteiliche Kandidatenangebot (Kandidatenpool). Neben der Angebotsseite sind die Selektionskriterien der Parteiorganisationen zu berücksichtigen. Parteien agieren auch auf der kommunalen Ebene als wichtige »Gatekeeper« im Nominierungsprozess, auch wenn sie auf dieser Ebene der Konkurrenz durch freie Wählergemeinschaften ausgesetzt sind. Darüber hinaus kann es bei der innerparteilichen Nominierung wichtig sein, welche Kandidaten die Bürger als Nachfrager auf dem Wählermarkt präferieren, auf dem die Parteien im Anschluss an die Kandidatenselektion als politische Anbieter auftreten. Wenn die Parteien mit relativ parteiunabhängigen Kandidaten bessere Wahlergebnisse erzielen können, dann ist davon auszugehen, dass sich die Parteien tendenziell stärker darum bemühen, beispielsweise politische Seiteneinsteiger zu rekrutieren. Allerdings dürfte dies stark vom jeweiligen Wahlrecht abhängen.

Konkurrenzdemokratische Nominierungsmuster für den Stadtrat sind beispielsweise in NRW dadurch gekennzeichnet, dass die Parteiorganisation den größten Einfluss auf die Karriere hat, während sie aus einem relativ großen Kandidatenpool schöpfen kann, um den »passenden« Kandidaten auszusuchen, und dabei nur begrenzt Rücksicht auf die Präferenzen der Wähler nehmen muss, weil es kein stark personenorientiertes Wahlrecht gibt. Wesentliches Kriterium, bei diesen Konstellationen nominiert zu werden, ist dann die sog. Ochsentour. Untersuchungen in nordrhein-westfälischen Großstädten bestätigen durchgängig diese Annahme. Um als Ratsmitglied in den großen Volksparteien aufgestellt zu werden, muss man zunächst für Parteiämter auf Orts- oder Kreisebene gewählt worden sein (vgl. Naßmacher 1972, S. 49; Humpert 1991, S. 94f.). Der Bewerber um eine Vorstandstätigkeit in der Partei muss in der Regel schon auf eine längere Parteimitgliedschaft und auf Aktivitäten im Wahlkampf verweisen können (vgl. Becker/Hombach 1983). Höhere Parteiämter auf der Kreisebene setzen in der Regel bereits Ämter in den Ortsvereinen voraus. Die besten Chancen auf eine Nominierung als Ratsmitglied bestehen für Ortsverbandsvorsitzende oder Mitglieder des Kreisvorstandes. Die zentrale Rolle der Ortsverbandsvorsitzenden ergibt sich aus dem Nominierungs-

verlauf. Dieser weist in nordrhein-westfälischen Großstädten häufig drei Stufen auf (vgl. Horn/Kühr 1978).

Die Direktkandidaten der Wahlbezirke werden zunächst von den Mitgliederversammlungen der Ortsverbände (Ortsverband=OV) aufgestellt. Die Direktkandidatur ist, wie bei Landtags- und Bundestagskandidaten, meist notwendige Voraussetzung dafür, um auch auf der Reserveliste aussichtsreich platziert zu werden, die in einem zweiten Schritt vom Kreisverband bzw. Unterbezirksvorstand erarbeitet wird. Die Wahlvorschläge werden daraufhin in einem dritten Schritt einer Delegiertenversammlung auf Kreisverbands- und Unterbezirksebene präsentiert. Die Auswahl der Direktkandidaten wird von den Ortsverbandsvorständen dominiert, sodass sich hier gerade die Vorsitzenden erfolgreich als Kandidaten ins Spiel bringen können. Diese Vorschläge werden in der Regel von der Mitgliederversammlung fast immer unverändert angenommen. Dies ist

»meistens darauf zurückzuführen, daß in informellen Vorgesprächen, die meist von der örtlichen Führungsgruppe ausgehen, die Mitglieder für einen ganz bestimmten, vom Vorstand favorisierten Bewerber angenommen werden« (Horn/Kühr 1978, S. 140).

Diese zentrale Rolle des OV-Vorstands zeigt sich auch in den späteren Phasen. So gehört ein Teil der OV-Vorstandsmitglieder dem Kreisverbands- bzw. Unterbezirksausschuss an und weitgehend alle Vorstandsmitglieder sind Delegierte auf der endgültigen Nominierungsveranstaltung, womit sie zu einem guten Teil über ihre eigenen Vorschläge abstimmen. Neben den Ortsverbandsvorständen hat eine enge Führungsgruppe auf Kreisverbands- bzw. Unterbezirksebene, zu der vor allem der Kreisverbandsvorsitzende, der Fraktionsvorsitzende und der Parteigeschäftsführer gehören (vgl. Horn/Kühr 1978, S. 170f.), über die Platzierung der Bewerber auf der Reserveliste entscheidenden Einfluss auf den Nominierungsprozess. Wesentliches Kriterium für die Kandidatur ist neben einem Amt im OV-Vorstand vor allem Loyalität gegenüber der Partei- und Fraktionsführung. Auch in unserer aktuellen Untersuchung der Nominierungsprozesse in zwei nordrhein-westfälischen und zwei baden-württembergischen Großstädten wurde von den Kreisvorsitzenden dieser Ablauf von Nominierungsprozessen bestätigt (Holtkamp/Schnittke 2010, beide Zitate auf S. 240):

»Die Ortsverbände sind aufgefordert, es geht ja um zwei Ebenen. Als Erstes müssen wir die Direktkandidaten für die Kommunalwahlen aufstellen, als Zweites daraus eine Reserveliste.« (CDU-Parteivorsitzender)

»Eine Besonderheit, das wird bei der CDU nicht viel anders sein, die Aufstellung der Ratskandidaten in ihren Wahlbezirken erfolgt in den Ortsvereinen. Die Liste macht der Parteivorsitz.« (SPD-Parteivorsitzender)

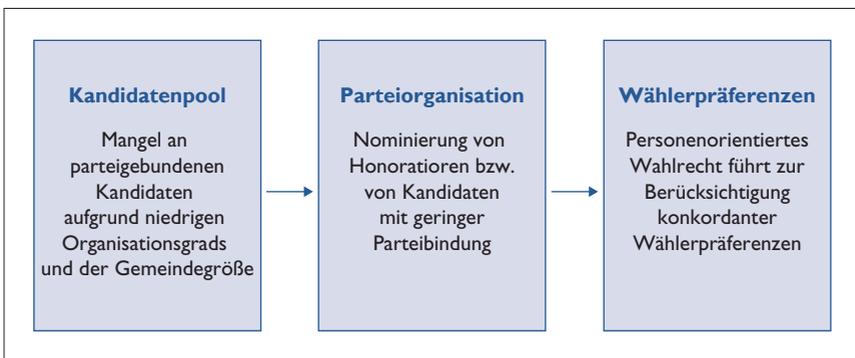
Die Plätze auf den Reservelisten werden in der Regel vor allem nach Ortsteilproporz vergeben. Der Ortsteilproporz hat zuvörderst das Ziel, »Ruhe und Frieden im Ortsverein« (Gremmels 2003, S. 60) zu bewahren. Das Überangebot an Kandidaten wird durch Proporzlösungen friedlich verarbeitet, auch um innerparteiliche Geschlossenheit nach außen vermitteln zu können und erfolgreiche Konkurrenz kandidaturen, die die Machtposition dieser informellen Führungsgremien infrage stellen könnten, zu unterbinden. Zudem profitieren auch die aktiven aufstiegsorientierten Mitglieder von dem Proporz, weil sich nach einem Engagement in der Partei sichere Karrieren ergeben. Der Ämterproporz lässt der Parteiführung nur wenig Raum, politische »Seiteneinsteiger« auf der Liste zu platzieren, weil nur langjährige Mitarbeit im Ortsverband zu einer Aufstellung in den Direktwahlkreisen und zu einer Berücksichtigung auf der informell ausgehandelten Reserveliste führt.

Bei konkordanzdemokratischen Nominierungsmustern, die in kleineren und mittleren Kommunen in Baden-Württemberg dominieren, wird hingegen die »Ochsentour« weniger prämiert. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass aufgrund der bei geringer Gemeindegröße viel höheren Anzahl der zu besetzenden Mandate im Verhältnis zur Einwohnerzahl und aufgrund des geringen Organisationsgrads der Parteien in Baden-Württemberg gar nicht genügend Interessenten mit langer Parteizugehörigkeit im Nominierungsprozess zur Verfügung stehen. Die Nominierung relativ parteiunabhängiger Kandidaten ist in diesen Fällen also eher eine »Verlegenheitslösung«, während Parteien bei größerem Kandidatenpool zur Nominierung langjähriger Parteimitglieder tendieren würden. Sie kann aber auch eine bewusste Strategie sein, gerade wenn die Parteien davon ausgehen, dass die Nominierung parteidistanzierter Honoratioren auf dem Wählermarkt sich auszahlen wird. Damit ist insbesondere zu rechnen, wenn ein personenorientiertes Ratswahlrecht vorherrscht (vgl. zu aktuellen Befunden aus baden-württembergischen Großstädten Holtkamp/Schnittke 2010). Gewählt wird bei personenorientiertem Wahlrecht nach Auffassung von Wehling, »wer etwas ist und etwas gilt, Honoratioren also« (Wehling 1999c, S. 180). Dies macht sich überwiegend am Berufsprestige und daraus resultierenden Kundenkontakten fest.

Zusammenfassend kann man für die Nominierungsphase in kommunalen Konkordanzdemokratien festhalten, dass sich dort die für Konkurrenz-

demokratien auf kommunaler Ebene übliche Reihenfolge, nach der einer Nominierung als Kandidat für den Rat der Stadt eine längere aktive Mitarbeit in der örtlichen Parteiorganisation vorausgeht, umkehrt (vgl. Naßmacher 1972, S. 49; Naßmacher/Rudzio 1978, S. 133). Am Anfang steht in Parteien der kommunalen Konkordanzdemokratie (aufgrund des geringen Organisationsgrads bzw. des personenorientierten Wahlrechts) häufiger die über etablierte Netzwerke des vopolitischen Raumes angetragene Kandidatur, dann folgt kurz vor der Wahl häufig der Eintritt in die Partei und erst am Ende der Legislaturperiode wird unter Umständen auch ein Parteiamt übernommen.

Abb. 24: Konkordante Nominierungsmuster auf kommunaler Ebene



Quelle: Holtkamp 2008b, S. 126

Aufgrund des Wahl- und Nominierungsrechts unterscheiden sich zudem die Nominierungsprozesse für Bürgermeisterkandidaturen zwischen den Kommunen in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen gravierend. In Baden-Württemberg haben die Parteien bei den Bürgermeisterwahlen kein Nominierungsrecht. In der wissenschaftlichen Literatur wurde dies so gedeutet, dass die Parteien bei der Besetzung dieses Amtes in baden-württembergischen Kommunen nahezu bedeutungslos sind. Die Bürgermeisterkandidaten stellen sich danach selbst auf. Grundlegend für die Beschreibung der Bürgermeisterkandidaturen in Baden-Württemberg ist immer noch die Untersuchung des Politikwissenschaftlers Hans-Georg Wehling aus den 1980er-Jahren, der sich auch in seinen aktuellen Beiträgen ausschließlich auf diese Statistiken bezieht (vgl. Wehling 2010). Diese Bürgermeisterstudie bezog sich auf die Grundgesamtheit aller 1090 Bürgermeister inklusive der vielen kleineren Gemeinden in Baden-Württem-

berg. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass 50,6 Prozent der Bürgermeister nicht Mitglied einer Partei waren. Es dominieren danach jüngere, von den Verwaltungsfachhochschulen kommende Bürgermeister.

»In Baden-Württemberg zumindest, mit seiner Volkswahl des Bürgermeisters ohne Präsentationsrecht der Parteien, spielen Organisationen mit ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten kaum eine Rolle bei der Auswahl dieses kommunalen Hauptverwaltungsbeamten.« (Wehling/Siewert 1987, S. 9)

Deutlich anders sieht es im Gegensatz dazu durchschnittlich in den nordrhein-westfälischen Kommunen aus. Der Verwaltungschef wurde in NRW vor der Kommunalverfassungsreform 1994 vom Rat gewählt. Auch wegen den in der Kommunalverfassung damals noch vorgeschriebenen Qualifikationen bzw. Verwaltungserfahrungen wurde das Amt des Stadtdirektors kaum von führenden Kommunalpolitikern aus dem lokalen Parteimilieu besetzt (vgl. Holtkamp 2008b), wenngleich die »richtige« Parteimitgliedschaft schon als Eintrittskarte galt. Mit der Einführung der Direktwahl fielen diese Qualifikationshürden. Ehrenamtliche Kommunalpolitiker konnten sich häufiger als Bürgermeisterkandidaten der großen Parteien aufstellen lassen und hatten dadurch in Nordrhein-Westfalen ausgesprochen gute Wahlchancen.

In unserem früheren Forschungsprojekt »Kommunalwahlen 1999« wurden die Bürgermeisterkandidaturen in den Großstädten Essen und Duisburg sowie in zwei kleineren Gemeinden (Xanten und Hünxe) näher analysiert und landesweit alle Bürgermeisterkandidaten schriftlich befragt. In der schriftlichen Befragung wurde deutlich, dass die Parteien fast ausnahmslos Kandidaten mit starker Parteibindung in NRW nominierten. Die Parteien hatten gleichzeitig faktisch das Nominierungsmonopol, weil parteilose Einzelbewerber (ohne Amtsbonus) bei den Kommunalwahlen 1999 in der Regel chancenlos blieben (vgl. Holtkamp/Gehne 2002). Es fanden sich nur sehr vereinzelt Kandidaten ohne Parteimitgliedschaft, was auch auf die von uns in Fallstudien untersuchten Nominierungsmuster in den Volksparteien zurückzuführen ist:

- Wenige Parteimitglieder in herausgehobenen Positionen in Partei, Fraktion oder Verwaltung treffen eine Vorauswahl des Bürgermeisterkandidaten ihrer jeweiligen Partei.
- Die Vorentscheider sind in der Regel nicht für eine Findungskommission gewählt worden, sondern konstituieren eher informelle Netzwerke. Auf Findungskommissionen wird häufig gänzlich verzichtet.

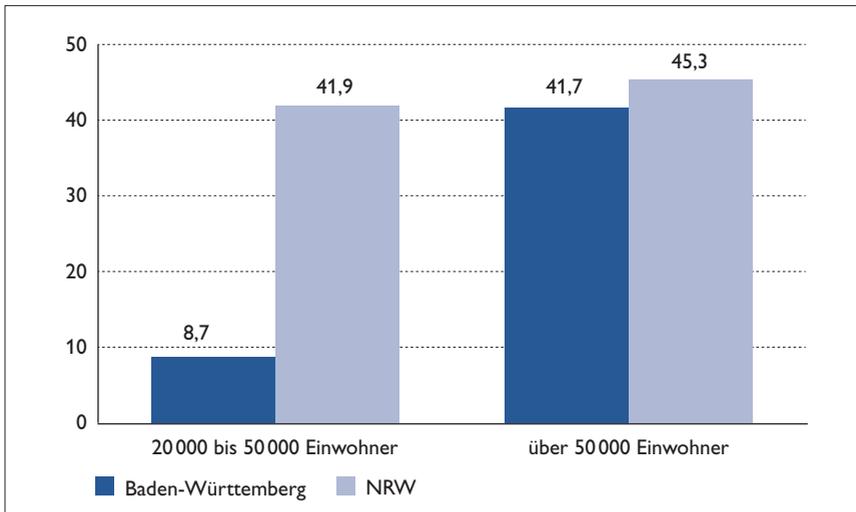
- Eine Sondierung findet fast ausschließlich im lokalen Umfeld der Partei statt. Man sucht nach Kandidaten, die man schon aufgrund langer Beziehungen gut kennt und denen man das Amt zutraut (»Wer kauft schon gerne die Katze im Sack, insbesondere wenn man hinterher eng zusammenarbeiten muss?«).
- Nicht selten nutzen die wenigen beteiligten Vorentscheider (z. B. Fraktions- oder Parteivorsitzende, Amtsinhaber) auch die Vorauswahl, um sich selbst als Kandidaten erfolgreich ins Spiel zu bringen. Teilweise wurden auch Pakete geschnürt, um die Interessen aller Vorentscheider zu wahren und aussichtsreiche Kampfkandidaturen zu vermeiden (z. B. »Zusage« von Bundestagskandidaturen für Verzicht auf Bürgermeisterkandidatur).
- Schließlich wird den einfachen Parteimitgliedern bzw. den Delegierten in der Regel nur ein Kandidat präsentiert, um diesen dann widerspruchslos zum Bürgermeisterkandidaten küren zu können.

Auch die bisher umfassendste Untersuchung zu Direktwahlen kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass Nordrhein-Westfalen »auch nach der zweiten Runde der Direktwahlen das »Mutterland der Parteipolitisierung« bleibt (Gehne 2008, S. 281) und der Verwaltungschef heute eine stärkere lokale Parteibindung aufweist als zuvor der Stadtdirektor. Dies ist auch auf Nachfrageeffekte in den durchschnittlich sehr großen nordrhein-westfälischen Kommunen zurückzuführen. Zwar präferieren die Bürger in kleinen und großen Kommunen nach repräsentativen Befragungen im gleichen Maß durchsetzungsstarke Bürgermeister, die eher überparteilich agieren (vgl. Holtkamp 2008b), nur müssen sie in den Großstädten erstmals politisch bekannt sein, was in der Regel wiederum eine Karriere über Parteien und Fraktionen voraussetzt. In dem einzigen Fall, in dem CDU und FDP einen parteiunabhängigen Kandidaten in einer nordrhein-westfälischen Großstadt aufstellten, war dieser, wie Bürgerbefragungen ergaben, weniger in der Wählerschaft bekannt und erhielt deutlich weniger Wählerstimmen als die ihn unterstützenden Parteien bei der parallel stattfindenden Ratswahl (vgl. Gehne 2008, S. 259; Holtkamp 2008b). Dies liegt auch an dem weniger ausgeprägten kommunalpolitischen Interesse der Bürger in Großstädten, die stärker auf ihre nationale Parteiorientierung zurückgreifen und ihre Informationskosten somit deutlich reduzieren, wenn die Parteien ihren Kandidaten »mit dem richtigen Etikett auszeichnen«.

In größeren Kommunen kommen auch in Baden-Württemberg die Oberbürgermeister stärker aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik und sind oftmals auch Parteimitglied. Ihrer Kandidatur ist in Großstädten in der Regel ein inoffizieller Nominierungsprozess der Parteien vorgeschaltet

(vgl. Hoecker 2005; Kern 2007). Folglich ist die durchschnittlich geringe Parteiorientierung der Bürgermeister, von der beispielsweise Hans-Georg Wehling immer wieder in seinen Publikationen berichtet, vorwiegend darauf zurückzuführen, dass in Baden-Württemberg Großstädte eher eine Ausnahmeerscheinung sind, während in NRW allein 30 Großstädte liegen, die die politische Kultur des Landes stärker prägen. Baden-Württemberg steht demgegenüber eher für die kleinen Kommunen unter 5000 Einwohnern. So sind gut 54 Prozent der Gemeinden in Baden-Württemberg in der Gemeindegrößenklasse zwischen 500 und 5000 Einwohnern. In NRW sind dies aufgrund der einschneidenden Gebietsreform in den 1970er-Jahren gerade mal knapp ein Prozent der Kommunen.

Abb. 25: Bürgermeister aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik (in Prozent)



Quelle: nach Projekt Bürgerkommune, Fraktionsvorsitzendenbefragung 2003

## 5.2 Wahlkampfphase

In der Wahlkampfphase ist insbesondere dann mit einem personenorientierteren Wahlkampf zu rechnen, wenn die Nominierung von nicht so stark parteigebundenen Kandidaten keine Verlegenheitslösung ist, sondern aus (u. a. auf das Kommunalwahlrecht zurückzuführenden) strategischen

Überlegungen resultiert. Auch in der Wahlkampfphase sind direkte Einflüsse der unabhängigen Variablen Kommunalrecht, Gemeindegröße und Organisationsgrad der Parteien nachzuweisen. So konnte in unserer Untersuchung des Kommunalwahlkampfes 1999 in Nordrhein-Westfalen gezeigt werden, dass der Ratswahlkampf in kleinen Städten stärker personenorientiert ablief. Dies mag u. a. auch darauf zurückzuführen sein, dass es hier dem Kandidaten noch möglich ist, direkt mit jedem Wähler seines Wahlbezirks Kontakt aufzunehmen, während sich die Wahlkampfkommunikation in Großstädten stärker auf die Medien konzentriert (vgl. Gehne/Holtkamp 2002).

Desweiteren kann das personenorientierte Wahlrecht in Baden-Württemberg zu einer besonderen Form des Ratswahlkampfes – dem Individualwahlkampf – führen. Im Individualwahlkampf wirbt der Kandidat aggressiv dafür, dass alle Stimmen auf ihn kumuliert werden sollen, und tritt damit in Konkurrenz zu seinen Parteikollegen auf der Liste (vgl. Löffler/Rogg 1985). Dabei handelt es sich teilweise um einen Dauerwahlkampf, in dem sich die prominenten Bewerber ständig profilieren, was auch zu einer geringeren Fraktionsdisziplin während der Ratsperiode führen kann.

Auch beim Bürgermeisterwahlkampf sind die rechtlichen Rahmenbedingungen von zentraler Bedeutung. In den Bundesländern, in denen Bürgermeister- und Ratswahlen gleichzeitig stattfinden (gekoppelte Wahl), wie z. B. lange Zeit in NRW, sind viele Bürgermeisterkandidaten auch auf Platz eins der Reserveliste ihrer Partei zur Ratswahl, sodass es häufiger zu einem stark an der Partei orientierten Bürgermeisterwahlkampf kommt (vgl. Gehne/Holtkamp 2002). Auch der Organisationsgrad der Parteien hat einen Einfluss auf die Wahlkampfphase. So ließ sich in Baden-Württemberg sowohl bei der Ratswahl als auch bei der Oberbürgermeisterwahl eine sehr aktive Rolle der Vereine beobachten, die nicht zuletzt aufgrund des geringen Organisationsgrades der Parteien wesentliche politische Vermittlungsfunktionen wahrnehmen (vgl. Löffler/Rogg 1985). Demgegenüber sind die Parteien im Ratswahlkampf in NRW absolut dominant (vgl. Marcinkowski 2001, S. 269) und einzelne Kandidaten treten deutlich in den Hintergrund (vgl. Horn/Kühr 1978, S. 280).

Auf die gekoppelte Wahl dürften zumindest zum Teil auch die besonders starken Unterschiede des Bürgermeisterwahlkampfes in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zurückgehen, die in unserem Forschungsprojekt Bürgerkommune deutlich wurden (vgl. Gehne/Holtkamp 2005). In Baden-Württemberg verwendeten 92,3 Prozent der Bürgermeister nach eigenen Angaben kein Parteilogo auf ihren Wahlkampfmaterialien. Ganz

anders das Bild in Nordrhein-Westfalen, wo nur 17,5 Prozent der Bürgermeister gänzlich auf ein Parteilogo verzichteten.

Insgesamt zeigt sich in der Analyse der bislang vorliegenden Untersuchungen ein deutlicher Zusammenhang von Nominierungs- und Wahlkampfphase. Der Wahlkampf in kleineren und mittleren Städten lässt nur wenige Möglichkeiten, die Kandidaten gänzlich anders zu präsentieren, als es ihr biografischer Hintergrund, der nicht wenigen Wählern persönlich bekannt ist, erwarten lässt. Parteiungebundene Honoratioren werden somit auch im Wahlkampf sehr stark ihre Persönlichkeit in den Vordergrund stellen, während bei langjährigen Parteifunktionären eher die Parteien im Vordergrund stehen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass dieselben parteiinternen Solidaritätsnormen und Machtkonstellationen, die zur Nominierung von parteiungebundenen Kandidaten geführt haben, in der Wahlkampfphase fortwirken.

### 5.3 Wahlphase

Kommunalwahlen wurden – im Gegensatz zu Bundestags- und Landtagswahlen – bisher nur im begrenzten Maß und zumeist nur in einzelnen Fallstudien analysiert. Dieses relativ geringe Interesse der Politikwissenschaft an Kommunalwahlen lässt sich damit erklären, dass lange bezweifelt wurde, dass tatsächlich ein eigenständiges Kommunalwahlverhalten im nennenswerten Maß zu verzeichnen ist. Aus dieser Perspektive werden Unterschiede zwischen Kommunalwahl- und Bundestagwahlergebnissen vor allem auf unterschiedliche Mobilisierungspotenziale zurückgeführt und nicht auf den Einfluss der Ratskandidaturen. Danach können Parteien, welche im Bund in der Regierungsverantwortung stehen, ihre Sympathisanten nicht so gut zu Kommunalwahlen mobilisieren wie die Oppositionsparteien. Kommunales Wahlverhalten »ist danach nichts anderes als ein Reflex gesamtssystemaren Wahlverhaltens« (Kevenhörster 1976, S. 244). Das bedeutet, dass die Oppositionsparteien im Bund auf kommunaler Ebene bessere Wahlergebnisse erzielen, weil die Stammwähler der Regierungsfractionen entweder von der Regierungspolitik enttäuscht sind oder zumindest keine allzu hohe Motivation haben, zur Kommunalwahl zu gehen. Wird dieser Effekt berücksichtigt, gäbe es danach aufgrund einer starken Parteibindung des Wahlverhaltens im Grundsatz keine gravierenden Unterschiede zwischen Bundestagswahl- und Kommunalwahlergebnissen zu verzeichnen, auch wenn das Resultat differiert.

Mit Verweis auf das in der Wahlforschung fest etablierte sozialpsychologische Modell, das das Wahlverhalten mit der Partei-, Themen- und Kandidatenorientierung der Bürger erklärt, würde vor allem die langfristige Parteiorientierung das Kommunalwahlverhalten beeinflussen, die zudem in erster Linie von der Bundesebene abhinge. Dementsprechend könnten die Lokalparteien kaum mit herausstechenden Kandidaten »punkten« oder durch eigenes Regierungshandeln vor Ort die Wählerschaft bei Ratswahlen überzeugen. Diese »frustrierende« Erkenntnis konnten Kommunalpolitiker häufiger insbesondere in Großstädten und in nordrhein-westfälischen Kommunen sammeln. Im bereits erwähnten Forschungsprojekt zur Kommunalwahl in NRW konnte auf der Grundlage repräsentativer Bürgerbefragungen in vier Städten bzw. Gemeinden des Ruhrgebiets gezeigt werden, dass die nationale Parteiorientierung der einflussstärkste Faktor zur Erklärung des Wahlverhaltens bei Ratswahlen ist, während die Themenorientierung zu einem guten Teil von der Parteiorientierung überlagert wird. So wird den Parteien auf kommunaler Ebene und Bundesebene eine ähnliche Lösungskompetenz bei wichtigen Themen und Problemen zugeordnet, sodass ein eigenständiges kommunales Profil der Parteien kaum zu erkennen ist. Die Ratskandidaten konnten das Kommunalwahlverhalten ebenfalls nur wenig beeinflussen, weil sie – nicht selten entgegen ihrer eigenen Wahrnehmung – bei den Bürgern weithin unbekannt sind. Keiner der Direkt- und Listenbewerber war bei mehr als fünf Prozent der Befragten namentlich bekannt, sodass ihr persönliches Profil kaum einen entscheidenden Einfluss auf ihre Wahl haben konnte.

Des Weiteren konnte die SPD 1999 als Regierungspartei im Bund einen größeren Teil der Personen, die sich mit ihr identifizieren, nicht mobilisieren, sodass die CDU viele der »roten Rathäuser« einnehmen konnte (vgl. Bovermann 2002, S. 124), weil sie ihre Wähler als Bundesopposition besser zum Wahlgang motivieren konnte.

Mit Blick auf das baden-württembergische Ratswahlrecht wurde jedoch in Abgrenzung zu dieser Konvergenzthese (zwischen Bundes- und Kommunalwahlverhalten) die sog. Differenzhypothese entwickelt (vgl. Gabriel/Brettschneider/Vetter 1997). Danach wird davon ausgegangen, dass die bei Bürgern und Mandatsträgern verbreitete Vorstellung von der parteidistanzierten sachorientierten kommunalen Selbstverwaltung die Bedeutung von Parteiorientierungen für die kommunale Wahlentscheidung sinken lässt, während der Einfluss der Kandidatenorientierung sehr hoch zu veranschlagen ist (vgl. Löffler/Rogg 2000, S. 123). Die Kommunalwahlen in den in Baden-Württemberg überwiegend kleinen Gemeinden sind deshalb eher Personal- als Parteiwahlen. Mit zunehmender Gemeindegröße

nehmen die Kommunalwahlen aber auch in Baden-Württemberg eher »den Charakter einer Parteiwahl an« (Völkl 2001, S. 59).

Auch wenn beispielsweise in einer Großstadt wie Stuttgart die Ratskandidaten ähnlich unbekannt sind wie in den NRW-Kommunen, können hier dennoch über das Ratswahlrecht auch Kandidateneffekte auftreten (vgl. Henke 1997, S. 179). Immerhin über 50 Prozent der Wählerschaft machen auch in Stuttgart von der Möglichkeit zu kumulieren und zu panschieren Gebrauch und wählen nicht einfach die komplette Liste einer Partei. Es erscheint plausibel, dass für die Personalentscheidungen der Wählerschaft in größeren baden-württembergischen Kommunen weitgehend nur die begrenzten Angaben auf dem Stimmzettel eine Rolle spielen (vgl. Andersen 2000, S. 88) und nicht ein wie auch immer gearteter öffentlicher Bekanntheitsgrad der Ratskandidaten. So werden z. B. Frauen mit Dokortitel auf den CDU-Listen am meisten von der Wählerschaft der baden-württembergischen Großstädte nach oben gewählt. Sie steigen selbst vom letzten Platz der Liste so weit auf, dass sie sicher in den Stadtrat kommen (vgl. Holtkamp/Schnittke 2010).

Das Wahlverhalten bei den Direktwahlen der Bürgermeister weist demgegenüber zwar sowohl in NRW als auch in Baden-Württemberg eine stärkere Kandidatenorientierung auf, aber in Nuancen zeigen sich wiederum ähnliche Unterschiede zwischen den beiden Bundesländern. In beiden Bundesländern ist der Amtsbonus des Bürgermeisters zwar prägend, aber in NRW schlägt auch hierbei wieder die Parteiorientierung stärker durch. Der Amtsbonus ergibt sich in der Regel daraus, dass der amtierende Bürgermeister wesentlich bekannter ist und über einen privilegierten Zugang zur Lokalpresse und Wirtschaft sowie zu den Vereinen verfügt. Insofern haben es Herausforderer immer deutlich schwerer, gewählt zu werden, und gerade in den kleineren baden-württembergischen Kommunen findet sich deshalb häufiger kein Gegenkandidat. In einer durchschnittlichen NRW-Kommune muss der Bürgermeister auch aufgrund des stärker ausgeprägten Parteienwettbewerbs immer mit mehreren Konkurrenten anderer Parteien rechnen. Bei den ersten Direktwahlen in NRW 1999 erreichten die CDU-Kandidaten, die schon als (ehrenamtliche bzw. hauptamtliche) Bürgermeister oder Stadtdirektoren antraten, Wiederwahlquoten von 86 bis 96 Prozent. Die SPD-Amtsinhaber erzielten demgegenüber Wiederwahlquoten von nur 50 bis 55 Prozent. Hierin dürfte wieder der zu diesem Zeitpunkt extrem negative Bundestrend zulasten von Rot-Grün zum Ausdruck kommen, der den Amtsinhaberbonus überlagerte. Bei diesen Konstellationen haben also Herausforderer in NRW günstigere Ausgangsbedingungen. In Baden-Württemberg müssen die Bürgermeister eher nur

bei persönlichen Verfehlungen um ihre Wiederwahl bangen oder dann, wenn sie sich in der Wahlkampf- oder Regierungsphase zu stark an ihre Partei gebunden haben und auf Gegenkandidaten treffen, die nicht aus dem lokalen Parteimilieu stammen (vgl. Kern 2007).

Auch die Stimmenanteile von Wählergemeinschaften bei den Ratswahlen, ein entscheidender Indikator für den Parteeinfluss, hängen von der Gemeindegröße, dem Organisationsgrad der Parteien und dem Kommunalwahlrecht ab. Bei personalisiertem Wahlrecht<sup>49</sup> und niedriger Gemeindegröße erhalten Wählergemeinschaften in der Regel höhere Stimmenanteile, beispielsweise in den baden-württembergischen Kommunen. Auch der Organisationsgrad der Parteien hat einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Wahlerfolge von Wählergemeinschaften. Bei geringem Organisationsgrad sind die Parteien gerade in den kleineren Gemeinden kaum in der Lage, eigene Listen aufzustellen, sodass sich die Wählergemeinschaften in diesen Fällen kaum einer Konkurrenz stellen müssen. So erreichte die CDU beispielsweise bei den Kommunalwahlen 1999 in Baden-Württemberg in der in diesem Bundesland absolut dominanten Gemeindegrößenklasse bis 20000 Einwohner bei ihren Kandidaturen einen Deckungsgrad von nur 64 Prozent und die SPD kam auf lediglich 57 Prozent (vgl. Gehne/Holtkamp 2005). Dieser niedrige Deckungsgrad ist, neben der Gemeindegröße, auf den traditionell niedrigen Organisationsgrad der Parteien in Baden-Württemberg zurückzuführen. Demgegenüber erreichten die Wählergemeinschaften in dieser Gemeindegrößenklasse bei den baden-württembergischen Kommunalwahlen 1999 einen Deckungsgrad von 96 Prozent und waren auch deshalb mit 48,2 Prozent der Ratsmandate in dieser Gemeindegrößenklasse mit deutlichem Abstand die stärkste kommunale Kraft in Baden-Württemberg, gefolgt von der CDU mit 29,3 und der SPD mit 13,9 Prozent.

In Nordrhein-Westfalen spielen die Wählergemeinschaften bei Kommunalwahlen traditionell keine größere Rolle. Der hohe Organisationsgrad der Parteien, die Dominanz der Großstädte und das für Wählergemeinschaften lange Zeit ungünstige Wahlrecht führten dazu, dass diese Gruppen bisher nie auch nur einen Stimmenanteil von zehn Prozent erringen konnten (vgl. Holtkamp/Eimer 2006). Bereits im Kommunalwahlgesetz von 1952 wurde in NRW das Recht, Wahllisten aufzustellen, ausdrücklich auf die Parteien beschränkt. Wollten die Wählergemeinschaften dennoch an der Kommunalwahl teilnehmen, waren sie dazu gezwungen, »sich sozusagen als ›Partei von Parteilosen‹ beim Landeswahlleiter registrieren zu lassen« (Becker 1974, S. 65). 1956 traten in NRW Wählergemeinschaften folglich nur noch in vier kreisangehörigen Gemeinden (und

in keiner kreisfreien Stadt) an und erlangten insgesamt nur neun Ratsmandate. Als das Bundesverfassungsgericht 1960 diese Regelungen für unzulässig erklärte, waren die meisten stark politisch interessierten Bürger schon in Parteien organisiert und der Aufbau von Wählergemeinschaften fiel bei zugleich weiter bestehender 5-Prozent-Sperrklausel in den größeren Kommunen außerordentlich schwer (vgl. Becker 1974). Kurz darauf erfolgte in NRW eine besonders radikale Gebietsreform, die es für die Wählergemeinschaften in den nun noch deutlich größeren Kommunen, auch aufgrund ihrer Verwurzelung in den Ursprungskommunen, zusätzlich erschwerte, die Sperrklausel zu überspringen. Insgesamt konnten sich die Wählergemeinschaften in Nordrhein-Westfalen von diesem Doppelschlag (Verbot und radikale Gebietsreform) nie wieder richtig erholen. Zwar führte die Abschaffung der 5-Prozent-Hürde 1999 zum Einzug der Wählergemeinschaften auch in die Räte der größeren Kommunen, aber in der Regel bilden sie dort nur mehrere neue »Einmanngruppierungen«, die zu einer konstruktiven Zusammenarbeit im Kommunalparlament nur bedingt fähig sind (vgl. Bogumil/Grohs/Holtkamp 2009). Im Vergleich dazu kandidieren in Baden-Württemberg in mittleren und größeren Kommunen erfolgreiche Wählergemeinschaften, die vor der weniger einschneidenden Gebietsreform in den 1970er-Jahren gegründet wurden, neben den neueren Gruppierungen. So erhielten die Wählergemeinschaften selbst in den Kommunen zwischen 50 000 und 150 000 Einwohnern bei den baden-württembergischen Kommunalwahlen 2004 noch knapp 25 Prozent der Wählerstimmen und sind als zweitstärkste Kraft bei den Ratsentscheidungen von zentraler Bedeutung (vgl. Käflein 2008, S. 19).

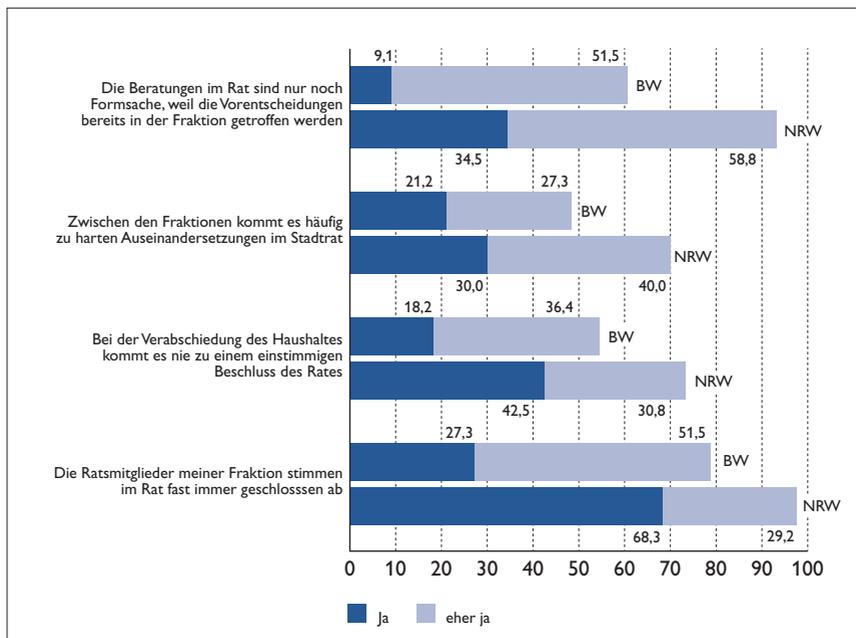
## 5.4 Regierungsphase

In der Regierungsphase ist, wenn die »Weichen« in den Phasen zuvor (wie in Baden-Württemberg) bereits auf Konkordanz gestellt wurden, eher mit einer geringen Fraktionsdisziplin, einem geringeren Parteienwettbewerb im Stadtrat (vgl. Michl 2003)<sup>50</sup> und mit einem dominanteren Bürgermeister zu rechnen.

Bei konkurrenzdemokratischen Mustern sind demgegenüber die Fraktionsdisziplin und der Trend zu Mehrheitsentscheidungen deutlich stärker ausgeprägt, wie wir es für die nordrhein-westfälischen Kommunen im Vergleich zu Baden-Württemberg in landesweiten Befragungen der Fraktionsvorsitzenden nachweisen konnten (vgl. *Abbildung 26*). In den baden-

württembergischen Städten über 50 000 Einwohner geben die Fraktionsvorsitzenden an, dass wesentliche Vorentscheidungen seltener bereits in den Fraktionssitzungen getroffen werden, dass es bei den Abstimmungen über den Haushaltsplan im Rat weniger häufig zu Gegenstimmen kommt als in Nordrhein-Westfalen und dass härtere Auseinandersetzungen im Stadtrat etwas seltener sind. Insbesondere wird aber eine deutlich geringere Fraktionsdisziplin beim Abstimmungsverhalten konstatiert als in Nordrhein-Westfalen.

Abb. 26: Prozedurale Parteipolitisierung in Städten über 50 000 Einwohner (in Prozent)



Quelle: nach Projekt Bürgerkommune, Fraktionsvorsitzendenbefragung 2003

Unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen ist zudem durchschnittlich mit einem weniger dominanten Bürgermeister zu rechnen. Der Bürgermeister hat nur in den Fällen eine etwas stärkere Stellung und damit mehr Handlungsspielraum als allgemeinhin üblich, wenn er dasselbe Parteibuch hat wie die Ratsmehrheit. Freilich wird er auch bei dieser für ihn günstigen Konstellation durch den Einfluss der Mehrheitsfraktion eingeschränkt.

Bei gegenläufigen Parteiorientierungen (sog. Kohabitationen) zeigte sich in Fallstudien in nordrhein-westfälischen Städten, dass der Bürgermeister keine dominante Rolle spielt, weil die Ratsmehrheit seine Kompetenzen ganz erheblich beschneidet (vgl. Bovermann 1999; Holtkamp 2000b). Das liegt auch daran, dass der hauptamtliche Bürgermeister bei konkurrenzdemokratischen Konstellationen schon durch die Selektionskriterien der Nominierungsphase in der Regel eine starke Parteiorientierung aufweist und auch in der Regierungsphase Verwaltungsvorlagen vor allem mit »seiner« Fraktion vorher abstimmt (vgl. Nienaber 2004, S. 154), also nicht als über den Parteien stehender Moderator akzeptiert werden kann, wie dies insbesondere für die in Baden-Württemberg häufiger vorkommenden parteilosen bzw. parteidistanzierten Bürgermeister berichtet wird (vgl. z. B. Winkler-Haupt 1988). Damit wird der stark parteigebundene Bürgermeister von den Mehrheitsfraktionen bei Kohabitationskonstellationen im Allgemeinen als politischer Gegner eingeordnet, dessen Kreise einzuengen sind, schon um bei der nächsten Bürgermeisterwahl für den eigenen Kandidaten mit Verweis auf die vermeintliche Untätigkeit des amtierenden Verwaltungschefs bessere Startbedingungen schaffen zu können (vgl. Bogumil 2001; Holtkamp 2008b).

Auch in der Regierungsphase sind weiterhin Einflüsse der unabhängigen Variablen zu verzeichnen. So hängt die Dominanz des Bürgermeisters gerade unter den Konstellationen der Kohabitation zu einem nicht unerheblichen Teil von den ihm und dem Rat in den unterschiedlichen Gemeindeordnungen zugewiesenen Kompetenzen ab. Darüber hinaus dürfte es in kleineren Gemeinden wahrscheinlicher sein, dass der Verwaltungschef gegenüber den schwachen Partei- und Fraktionsorganisationen dominanter auftreten kann als in den Großstädten. Auch der Organisationsgrad der Parteien dürfte auf die Regierungsphase einen Einfluss haben. Bei geringem Organisationsgrad ist davon auszugehen, dass die Parteien nach der Wahlkampfphase kaum Einfluss auf die Fraktion und den Bürgermeister nehmen, weil sie nach »dieser Kraftanstrengung (...) wieder in einen Dämmerzustand« (Schneider 1977, S. 26) zurückfallen. Dadurch sind die Ratsmitglieder und Bürgermeister auch weniger damit beschäftigt, kontinuierlich an Sitzungen und Veranstaltungen ihrer Partei teilzunehmen (vgl. Simon 1988).

Die beschriebenen konkordanten Akteurskonstellationen zu Beginn der Regierungsphase dürften dann auch einen Einfluss auf die Regierungspolitik haben. So ist damit zu rechnen, dass bei geringer Fraktionsdisziplin und geringerer Parteiorientierung der Mandatsträger, wie dies in den meisten baden-württembergischen Kommunen der Fall ist, die parteipolitische Ämterpatronage weniger ausgeprägt ist.

## 5.5 Bundesweite Verteilung der Demokratietypen

Während die baden-württembergische und nordrhein-westfälische Kommunalpolitik als ausreichend empirisch untersucht gelten können, ist es mangels empirischer Erkenntnisse schwieriger, die anderen Bundesländer den Demokratietypen zuzuordnen. Zumindest aber lassen sich die Ursachen für die Demokratietypen (Gemeindegröße, Kommunalrecht und Organisationsgrad der Parteien) zusammenfügen, um zu Hypothesen in Bezug auf den Vergleich der Kommunalpolitik in allen Bundesländern zu gelangen (vgl. Holtkamp 2008b).

Um einen Überblick über die zu erwartende Verteilung konkordanz- und konkurrenzdemokratischer Muster in den Bundesländern zu erhalten, wurden diese drei Ursachen transformiert in Variablen, die nur Ausprägungen von 1 bis 3 haben (zum Kommunalrecht vgl. *Tabelle 13*, S. 38). Die Ausprägung 1 steht dabei jeweils für Werte, die am stärksten auf konkurrenzdemokratische Muster hindeuten. Die Werte der drei unabhängigen Variablen werden abschließend zu einem additiven Konkordanzindex zusammengeführt.

*Tabelle 36* zeigt, dass die höchsten Werte auf dem Konkordanzindex von den neuen Bundesländern sowie von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erzielt werden. In diesen Ländern ist also durchschnittlich mit eher konkordanzdemokratischen Mustern zu rechnen. Auf der anderen Seite stehen das Saarland, Hessen und Nordrhein-Westfalen, bei denen aufgrund der niedrigen Werte auf dem Konkordanzindex eher konkurrenzdemokratische Muster zu erwarten sind. Zugleich ist in allen Bundesländern mit erheblichen Varianzen zwischen Kommunen unterschiedlicher Größe zu rechnen.

Die konkordanzdemokratischen Strukturen in den neuen Bundesländern dürften sich durch die dortige regionale politische Kultur<sup>51</sup> noch mal verstärken. Für eine im Vergleich zu den alten Bundesländern traditionell konkordantere Kultur in den ostdeutschen Ländern sind insbesondere die folgenden Faktoren anzuführen, die zum Teil auch heute noch die Ansichten und Handlungsstrategien der Akteure mitprägen können (vgl. Neckel 1995; Pollach/Wischermann/Zeuner 2000; Newiger-Addy 2002):

- Unter der Herrschaft der SED hat sich ein unpolitisches Modell entwickelt, das dem Ideal der »widerspruchsfreien Gemeinschaft« (Neckel 1995, S. 672) folgte, was auch noch nach der Wende fortwirkte.
- Hinzu kamen persönliche Erfahrungen vieler Bürger, dass man Konflikte nur zum eigenen Nachteil offen austragen konnte.

Tab. 36: Konkordanz- und konkurrenzdemokratische Bundesländer

Stand 2012	Organisationsgrad	Gemeindegröße	Kommunalrecht	Konkordanzindex
Thüringen	3	3	3	9
Baden-Württemberg	3	2	3	8
Brandenburg	3	2	3	8
Mecklenburg-Vorpommern	3	3	2	8
Sachsen-Anhalt	3	2	3	8
Sachsen	3	2	3	8
Rheinland-Pfalz	2	3	3	8
Niedersachsen	2	2	3	7
Schleswig-Holstein	2	3	2	7
Bayern	2	2	2	6
Hessen	2	1	1	4
Nordrhein-Westfalen	2	1	1	4
Saarland	1	1	2	4

Organisationsgrad: 3 = unter zwei Prozent der parteibeitrittsberechtigten Bürger eines Bundeslandes sind in einer Partei organisiert, 2 = Organisationsgrad zwischen zwei und unter vier Prozent, 1 = Organisationsgrad vier Prozent und mehr (Daten 2009, Niedermayer 2011, S. 15)

durchschnittliche Gemeindegröße eines Bundeslandes: 3 = unter 5000 Einwohner, 2 = zwischen 5000 und 12000 Einwohnern, 1 = 12000 Einwohner und mehr (Stand 31. 3. 2012)

Kommunalrecht: 3 = 20 bis 18 Punkte, 2 = 17 bis 15 Punkte, 1 = unter 15 Punkte (Stand 31.3.2012)

Quelle: eigene Darstellung

- Außerdem wurden altinstitutionelle Handlungsmuster, die zu DDR-Zeiten ein gemeinsames und geschlossenes Auftreten von Verwaltung und Vertretungskörperschaft gegenüber der Öffentlichkeit implizierten, fortgeführt.
- Bedeutsam sind auch die gemeinsamen Erfahrungen an den runden Tischen der Wendezeit, die von einem großen Konsens auch unter den Parteien geprägt waren, der vor allem darin bestand, die alten Herr-

schaftsverhältnisse friedlich abzulösen und die Herausforderungen des Aufbaus demokratischer Strukturen gemeinsam zu »meistern«.

- Weiterhin resultiert das sehr geringe Vertrauen in die Parteien aus den Erfahrungen der Vorwendezeit.

Deshalb ist auch nach den Kommunalverfassungsreformen in den 1990er-Jahren davon auszugehen, dass eine erhebliche Varianz insbesondere zwischen den Kommunen unterschiedlicher Bundesländer zu verzeichnen ist. Diese Unterschiede bestehen sowohl für die Kommunalverfassungen als auch für die kommunalen Entscheidungsprozesse. Weder ist ein einheitlicher Trend in Richtung Parteipolitisierung der kommunalen Entscheidungsstrukturen nachweisbar (so Holtmann 1998), noch ist davon auszugehen, dass durch die Verfassungsreformen ein einheitlicher Trend in Richtung Konkordanzdemokratie ausgelöst wurde (so Wehling 2010). Vielmehr koexistieren mit der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie weiterhin zwei unterschiedliche »demokratische Welten« in der deutschen Kommunalpolitik nebeneinander, deren Vor- und Nachteile im Schlusskapitel zu diskutieren sein werden.

## 6 Kommunalpolitik bei konfliktreichen Entscheidungen

Die Routineentscheidungen werden in der Kommunalpolitik hauptsächlich von der Kommunalverwaltung dominiert und zugleich in der Konkurrenzdemokratie schon häufig mit den Mehrheitsfraktionen im Vorfeld der Ausschuss- und Ratssitzungen abgestimmt. Die ehrenamtliche Kommunalpolitik reagiert in vielen Bereichen nur auf die Sachverhaltsschilderungen der Verwaltung und stimmt der weit überwiegenden Anzahl der administrativen Beschlussvorlagen auch aufgrund des Informationsvorsprungs der hauptamtlichen Verwaltung zu. Diese Dominanz der Verwaltung wird allerdings bei konfliktreichen Entscheidungen, durch die die Bürgerschaft oder Teile der gesellschaftlichen Akteure stark belastet werden, brüchig. Der (drohende) Protest der Bürger führt dazu, dass die ehrenamtliche Kommunalpolitik sich oftmals gerade auf diese Entscheidungen konzentriert, sich deutlich stärker über alternative Beschlussoptionen informiert und den Erwartungsdruck verspürt, sich unabhängig von der Verwaltungsmeinung öffentlich zu positionieren. Das sind dann häufiger die »Sternstunden« des Kommunalparlaments, das normalerweise nur wenig öffentliche Beachtung und Zuhörer findet. Die Durchschlagskraft der Verwaltungsvorlagen verringert sich, die Entscheidungen sind offen und die betroffenen Bürger sorgen für ein mitunter beträchtliches Konfliktniveau. Teilweise gerät die repräsentative Demokratie – sei es nun in ihrer konkordanz- oder konkurrenzdemokratischen Ausprägung – hier an ihre Grenzen und Entscheidungen werden vertagt oder ganz verworfen.

Beispiele für diese konfliktreichen Auseinandersetzungen finden sich vorwiegend im Bereich der kommunalen Sparpolitik und bei der Realisierung größerer Infrastrukturvorhaben (neue Müllverbrennungsanlagen, Kohlekraftwerke etc.), die im Folgenden näher analysiert werden sollen und in denen sich die Akteurskonstellationen und -strategien von der normalen Betriebsweise der skizzierten Demokratietypen gravierend unterscheiden.

## 6.1 Haushaltskonsolidierung und Widerstände

Die kommunale Haushaltspolitik wird im Allgemeinen nur von sehr wenigen Akteuren dominiert und verschließt sich einer breiteren Beteiligung. Der Kämmerer und der Bürgermeister bestimmen durch die Haushaltseinbringung maßgeblich die Haushaltsentscheidungen, die in den Fraktionen von den Fraktionsvorsitzenden und wenigen Haushaltsexperten modifiziert werden. In größeren Städten stellt die Verwaltung den Haushalt, bevor er in den Rat eingebracht wird, häufig im Rahmen eines dreistufigen Verfahrens auf (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007). Die erste Stufe bildet die Bedarfsermittlung der Ämter, die zweite die Abstimmung zwischen Fachämtern und Kämmerei, die dritte schließlich die abschließende Beratung der Verwaltungsspitze.

Viele Ratsmitglieder und große Teile der Öffentlichkeit sind häufig nicht in der Lage, den Haushaltsplan richtig zu lesen. Die geringe Transparenz der Haushaltsplanung stützt dabei die Machtposition der Fraktionsspitzen und der Kämmerei. Nur in Ausnahmefällen wird im Zuge eines sog. Bürgerhaushaltes der Beratungsprozess in einigen Städten etwas geöffnet (vgl. Holtkamp 2012b).

Die Haushaltsberatung und -verabschiedung im Kommunalparlament sind in konkurrenzdemokratischen Kommunen besonders stark vom Parteienwettbewerb geprägt. Die Opposition nutzt dann die Haushaltsrede häufig zur »Generalabrechnung mit der Regierung«, wobei den Reden meist nicht zu entnehmen ist, wie genau der Haushaltsausgleich zu erreichen ist. Der defizitäre Haushalt wird häufig als »Versagen« der jeweiligen Mehrheitsfraktionen dargestellt (Verschwendungsthese). Die Mehrheitsfraktionen betonen demgegenüber, dass die defizitäre Haushaltssituation nur etwas mit kommunal nicht zu beeinflussenden Faktoren zu tun habe (Opferthese).

### ► Verschwendungs- und Opferthese

In den Kommunalwissenschaften gibt es eine lange Debatte darüber, ob die Ursachen für kommunale Haushaltsdefizite eher exogener oder endogener Art sind. So zerfällt die Diskussion über kommunale Haushaltskonsolidierung zumeist in zwei Lager (vgl. Holtkamp 2012a). Im ersten Lager wird entschieden die »Opferthese« (vgl. Pleschberger 2008, S. 53) vertreten. Die Kommunen sind danach unverschuldet durch Aufgabenüberwälzung höherer Ebenen und sozioökonomische Probleme in die Haushaltskrise geraten. Die auf die

Opferthese folgende Rezeptur ist simpel: Da das Haushaltsproblem exogen entstanden ist, muss es auch exogen gelöst werden. Die Kommunen müssen von Bund und Ländern stärker finanziell unterstützt und kommunale Altschulden sollen über den Finanzausgleich oder einen Entschuldungsfonds abgedeckt werden. In diesen Aussagen treffen sich der Städtetag, Oppositionsfraktionen in Land und Bund einerseits sowie lokale Politikforschung und kommunale Finanzwissenschaft andererseits. Im zweiten Lager werden die Versäumnisse und die endogenen Konsolidierungspotenziale der Kommunen hervorgehoben (»Verschwendungsthese«). Die Pflicht zum Haushaltsausgleich und die stetige Aufgabenerfüllung gelten als Maxime kommunalen Handelns. Mit effizienteren Verwaltungsreformen, mit eisernem Sparwillen oder mit Sparkommissaren sollen diese kommunalen Konsolidierungspotenziale ausgeschöpft werden. In diesen Chor stimmen häufig die Parteivertreter ein, wenn sie in die Regierungsverantwortung auf Landes- und Bundesebene wechseln, und werden in dieser Deutung von Kommunalaufsicht, Rechtswissenschaft und betriebswirtschaftlicher Verwaltungsforschung unterstützt. Beide Positionen führen die Kommunen in der Haushaltskrise vor Ort aber wohl nur bedingt weiter. Erstens zeichnen sich Haushaltsprobleme häufig gerade dadurch aus, dass sich endogene und exogene Ursachen meist zu komplexen Folge- und Handlungsketten verschränken, sodass die propagierten gradlinigen Lösungskonzepte kaum greifen werden. Zweitens sind Haushaltsprobleme meist Ausdruck von massiven Interessenkonflikten und ungleicher Verteilung von Machtressourcen, die nicht einfach durch gut gemeinte Appelle an die Akteure in Bund, Ländern und Kommunen oder durch verwaltungswissenschaftliche Rationalisierungskonzepte überbrückt werden können.

Haushaltsberatungen in größeren Städten sind in hohem Maß routinisiert, sodass alljährlich die gleichen Argumentationsfiguren in neuem Gewand vorgetragen werden. In Extremfällen kopieren die Fraktionsvorsitzenden einzelne Textbausteine aus ihren alten Haushaltsreden und fügen sie lediglich zu einer neuen Rede zusammen. Die Haushaltsberatungen in den Ausschüssen sind dagegen deutlich weniger von den großen Argumentationslinien bestimmt. In ihnen dominieren vielmehr die Detailinterventionen an einzelnen Punkten, die für den Haushaltsausgleich insgesamt nur eine geringe Relevanz haben. Hier ist das einst von Cyril Northcote Parkinson entwickelte Gesetz der Ausschusstätigkeit auch heute noch teilweise aktuell:

»Die auf einen Tagesordnungspunkt verwendete Zeit ist umgekehrt proportional zur Größe der Summe, um die es geht.« (Parkinson 1994, S. 49)

Wie es hierzu kommt, verdeutlicht der britische Satiriker an einem fiktiven Finanzausschuss, der sich, nachdem er im Schnellverfahren eine riesige Investitionssumme verabschiedet hat, daraufhin genussvoll der Anschaffung eines Fahrradständers widmet:

»Die große Debatte läuft. Eine Summe von 350 Pfund ist in jedermanns Reichweite. Jeder weiß, wie ein Fahrradunterstand aussieht. Die Diskussion erstreckt sich über die nächsten 45 Minuten und kann möglicherweise zu einer Ersparnis von fünfzig Pfund Sterling führen. Schließlich lehnen sich die Mitglieder befriedigt zurück.« (Parkinson 1994, S. 52)

Diese relativ kalkulierbaren Entscheidungsprozesse können allerdings dann die gewohnten Bahnen verlassen, wenn die Verwaltungsspitze radikale Einsparvorschläge – wie beispielsweise die Schließung von Einrichtungen – dem Kommunalparlament zur Entscheidung vorlegt. Die Verwaltung dominiert den Haushaltsprozess nur so lange, wie er nicht zu einem starken Protest der Bürger und Verbände führt, denn spätestens dann muss der Rat »sich erklären«. In der Regel wird die Verwaltung diesen Protest antizipieren und deshalb eher auf harte Einschnitte verzichten bzw. sehr moderate Kürzungen in allen Bereichen nach dem »Rasenmäherprinzip« favorisieren. Von diesem verwaltungsinternen Konsolidierungspfad, mit dessen Beschreiten die Verwaltung weitgehend die Kontrolle über den Haushaltsprozess und das Kommunalparlament erhalten will, wird meist nur dann abgewichen, wenn der Haushaltsausgleich gefährdet bzw. strukturell nicht erreichbar ist und Eingriffe der Haushaltsaufsicht zu »befürchten« sind. Dann droht auf diesem Weg der Kontrollverlust und die Verwaltung ist nicht selten auch unter neuer Führung, die stärker auf den Haushaltsausgleich drängt, motiviert, einschneidende Sparvorschläge zu entwickeln. Die Strategien zur Durchsetzung dieser Konsolidierungsmaßnahmen ähneln sich in vielen Städten (vgl. Holtkamp 2012a).

- Zentralisierung: Haushaltskonsolidierung geht von der Verwaltungsspitze und der Kämmererei aus. Sparvorschläge werden entweder in einer »vertrauten« Runde mit loyalen Verwaltungsmitarbeitern oder von Unternehmensberatungen entwickelt. Hieran werden die Fachämter, der Stadtrat, die Öffentlichkeit und der Personalrat nur begrenzt beteiligt.
- Inkrementalismus: Relevant sind kurzfristig erzielbare Einsparpotenziale und damit die Konzentration auf die wichtigsten Ausgabe- und Einnahmepositionen. Sperrige Berichte über Ziele, Outputindikatoren

und Zielerreichung erschweren eher zügige Entscheidungen bzw. produzieren erhebliche Transaktionskosten.

- **Konsolidierungserzählung:** Der Verwaltungschef und der Kämmerer werben in der Öffentlichkeit für Unterstützung, indem sie das entwickelte Sparpaket als alternativlos darstellen. Die Konsolidierungsmaßnahmen werden mit einem einfachen Ziel verbunden. Bei noch nicht ganz aussichtsloser Haushaltslage wird der mittelfristige Haushaltsausgleich als Ziel ausgegeben, bei schwierigerer Lage die Verhinderung von stärkeren Eingriffen der Kommunalaufsicht (z. B. Bestellung von Sparkommissaren) in den Vordergrund gestellt.
- **Zeitdruck:** Interessengruppen, Fachverwaltungen und Fachausschüssen wird nur wenig Zeit gegeben, zu opponieren und die Ratsmitglieder zu beeinflussen. Diese können sich unter Zeitdruck auf entlastende Konsolidierungserzählungen stützen. Das Sparpaket, das nicht aufgeschnürt werden soll, wird von der Verwaltung in kürzester Zeit durch Rat und Ausschüsse »gepaukt«.

Diese Taktiken werden nicht ohne Grund gewählt, weil es häufig für eine restriktive Sparpolitik nur wenige Verbündete gibt und deshalb die Gegner »überrumpelt« werden sollen. Zwar sind allgemein viele Bürger, Kommunalpolitiker und Fachverwaltungen auf der Verlautbarungsebene für die Reduzierung der Verschuldung, aber keiner möchte, dass gerade bei ihm mit der Haushaltskonsolidierung angefangen wird. Diese kommunale Alltagserfahrung wird in der wissenschaftlichen Diskussion mit dem Begriff der Allmendeproblematik analytisch erfasst (vgl. ausführlich Holtkamp 2012b). Jede Gruppe und jedes Regierungsmitglied möchte danach für die jeweilige Klientel möglichst hohe Beiträge aus dem gemeinsamen Budget erhalten. Gelingt dies, so kommt der Nutzen der Ausgabenprojekte der entsprechenden Klientel und damit mittelbar auch deren Repräsentanten zugute, während Kosten auf die Allgemeinheit der Steuerzahler überwält werden. Diese Anreize führen potenziell zu einer Übernutzung des gemeinsamen Budgets und damit zu einer steigenden Kommunal- und Staatsverschuldung. Konsolidierungsimpulse können in der repräsentativen Demokratie danach nur von den Kämmerern und den Verwaltungschefs durch hierarchische Intervention ausgehen, da von ihrer Seite aufgrund der ihnen zugewiesenen Aufgaben und den damit verbundenen Eigeninteressen eher eine Eindämmung der Übernutzung des Budgets erwartet werden kann.

Allerdings ist diese hierarchische Intervention zur Haushaltskonsolidierung kein Automatismus, denn auch ein Bürgermeister will in der Regel wiedergewählt werden und kann deshalb Widerstände im Kommunalparlament und der Wählerschaft vermeiden wollen. So stehen die Bürgerschaft

und die zivilgesellschaftlichen Akteure dem Abbau der kommunalen Infrastruktur nicht einflusslos gegenüber, selbst wenn durch Hierarchisierung der kommunalen Entscheidungsstruktur die Schließung von öffentlichen Einrichtungen durchgesetzt werden soll. Im Kern können sie sich auf die mikropolitischen Spielzüge beim Hierarchisierungsansatz einstellen und daraus spiegelverkehrt ihre Strategien entwickeln (vgl. *Tabelle 37*). Während die Bürgermeister und der Verwaltungsvorstand häufig dazu tendieren werden, die Akteure unter Zeitdruck zu setzen und in der parlamentarischen Arena möglichst wenig Diskussionsraum und Entscheidungspunkte zu geben, werden zivilgesellschaftliche Akteure bestrebt sein, das Gegenteil zu erreichen, um die Schließung von Einrichtungen bzw. massive Kürzungen abzuwenden. Der Schwerpunkt wird auf öffentlichen Protesten, Vernetzung mit anderen Akteuren sowie Mobilisierung von Oppositionsfraktionen, betroffenen Fachpolitikern und Bezirksvertretern – auch aus den Mehrheitsfraktionen – liegen. Mit diesen Strategien gelingt es den zivilgesellschaftlichen Akteuren häufiger, ihre legitimen Interessen durchzusetzen, insbesondere wenn sich der parlamentarische Beratungsprozess länger hinzieht, weil es in der Regel nicht schwerfällt, Zweifel an den Konsolidierungserzählungen der Verwaltung zu streuen und im Bündnis mit der Fachpolitik und Bezirksvertretung die Mehrheitsfraktionen unter Druck zu setzen. Darin liegt auch der zentrale Grund, warum die Bürgermeister ihrerseits bemüht sind, den Entscheidungsprozess zu beschleunigen und die Entscheidungen als alternativlos zu präsentieren. Das explizit Politische der Haushaltspolitik in der Krise wird durch die Betonung vermeintlicher Sachzwänge geleugnet. Es gibt also real nichts zu entscheiden und deshalb kann auch keiner politisch für Entscheidungen zur Verantwortung gezogen werden, ist die implizite legitimationsentlastende Formel der kommunalen Entscheidungsträger. Die zivilgesellschaftlichen Akteure werden demgegenüber bestrebt sein, die Ratsmitglieder als Entscheider in das Rampenlicht der Öffentlichkeit zu rücken und fachlich akzeptable Alternativen in einer gemeinwohlorientierten Darstellung zu präsentieren. Damit verbinden sie in der Regel die Hoffnung, dass Ratsmitglieder unter dem öffentlichen Druck nachgeben.

Gelingt dies nicht, so steht den zivilgesellschaftlichen Akteuren immer noch der Bürgerentscheid als effektive Vetoposition zur Verfügung. Zwar sind Bürgerentscheide zu Haushaltsfragen rechtlich in den meisten Kommunalverfassungen ausgeschlossen, aber in Beratungen mit Verbänden gelingt es häufig, die Abstimmungsfragen und -inhalte so zu strukturieren, dass der Bürgerentscheid von der Kommunalvertretung für zulässig erklärt wird.

Tab. 37: Widerstandsstrategien der Bürgerschaft gegen Hierarchisierung

	<b>Bürgermeister</b>	<b>Bürgerwiderstände</b>
Zeitfaktor	Zeitdruck wird aufgebaut	Zeitspielstrategien
öffentliche Bewertung der Widerstandsziele	egoistische Partialinteressen gegen generationengerechte Konsolidierung	Gemeinwohlorientierung
öffentliche Bewertung der Konsolidierungsziele	erreichbar und alternativlos (Sachzwänge)	unrealistisch und deshalb Alternativen
Öffentlichkeit	möglichst wenig Informationen	öffentlicher Druck und Mobilisierung durch viel Informationen
Bürgermitwirkung	rechtliche Zulässigkeit von Bürgerbegehren anzweifeln	Bürgerentscheide androhen und initiieren
Parlament	weitgehende Ausschaltung von Diskussionen; bedingte Einbindung von Fraktionsvorsitzenden	Forcierung der Diskussion und Bündnisse mit Opposition, Fachpolitikern und Bezirksvertretern
Kommunalaufsicht	Inszenierung als »scharfer Wachhund«	Verdeutlichung der geringen Sanktionspotenziale der Aufsicht und alternativer Konsolidierungsansätze

Quelle: Holtkamp 2012a, S. 82

Allerdings kann der Bürgermeister durch enge Zusammenarbeit mit der Haushaltsaufsicht seine Position nachhaltig stärken, falls er tatsächlich Konsolidierungsmaßnahmen durchsetzen will. In der Regel verhandelt die Haushaltsaufsicht nur mit ihm und dem Verwaltungsvorstand in nicht öffentlichen Runden. Der Bürgermeister hat damit erhebliches Gestaltungspotenzial, wie er nach außen hin »die Auflagen« der Haushaltsaufsicht präsentiert. Er wird sie unter diesen Bedingungen als »scharfen Wachhund« inszenieren, um seine Konsolidierungsmaßnahmen als »kleineres Übel« darzustellen.

In empirischen Untersuchungen zu den Aufsichtsbeziehungen hat sich demgegenüber immer wieder gezeigt, dass die Haushaltsaufsicht die Haushaltskonsolidierung tatsächlich kaum gegen die kommunalen Akteure durchsetzen kann, selbst wenn sie, wie in NRW, zu relativ drastischen Maßnahmen greift (vgl. Infokasten »Beratende Sparkommissare im Ruhrgebiet«).

### ► Beratende Sparkommissare im Ruhrgebiet

In die Stadt Waltrop, mit knapp 30000 Einwohnern im Ruhrgebiet gelegen, entsandte der Regierungspräsident als Aufsichtsbehörde als Erstes einen beratenden Sparkommissar (vgl. Holtkamp 2012a, b). Aufgabe des bestellten Beraters war es, gemeinsam mit dem Waltroper Verwaltungsvorstand einen neuen Haushaltsplan 2006 aufzustellen und die Stadt drei Jahre intensiv im Rathaus »zu begleiten«. Zwar mussten die von ihm entwickelten Konsolidierungsmaßnahmen schließlich im Stadtrat verabschiedet werden, aber für den Fall, dass dieser die Empfehlungen nicht umsetzen wollte, hatten die Aufsichtsbehörden bereits die Entsendung eines »richtigen« Beauftragten angekündigt, der dann alle haushaltsrelevanten Entscheidungen anstelle des Kommunalparlaments treffen sollte. Die Kosten für diese Zwangsberatung waren im vollen Umfang von der Stadt Waltrop zu tragen. Insgesamt handelte es sich bei dem beratenden Sparkommissar nach Bekunden der Aufsicht um die tiefsten Einschnitte in die städtische Selbstverwaltung, die jemals nach dem Zweiten Weltkrieg im Haushaltsgenehmigungsprozess realisiert wurden. Der Erfolg scheint dabei der Bezirksregierung recht zu geben. Nach der feierlichen Verabschiedung des beratenden Sparkommissars zwei Jahre später stellte die Bezirksregierung fest, dass Waltrop »gesundgespart worden« sei (Bezirksregierung Münster 2009). Nach Waltrop wurde das Modell des beratenden Sparkommissars noch in den Ruhrgebietsstädten Hagen und Marl eingesetzt. In empirischen Untersuchungen konnte allerdings gezeigt werden, dass in allen drei Städten die Kassenkredite extrem weiter angestiegen sind und alle drei beratenden Sparkommissare mangels Konsolidierungserfolgs um ihren Rücktritt gebeten haben. Letztlich wurde mit den bekannten Methoden der Haushaltsschönung (viel zu hoher Ansatz für Gewerbesteuern und Anrechnung neuer Vermögensbewertung durch die Doppik) der Haushalt »gesundgerechnet«, während kurze Zeit später die Kommunen auch nach neuem Haushaltsrecht überschuldet sind. In der Phase des beratenden Sparkommissars zeigte sich bereits, dass die aufgelaufenen Zinsverpflichtungen und zusätzlichen exogenen Belastungen insbesondere im Bereich der Sozialausgaben den Haushaltsausgleich selbst bei radikalem Konsolidierungskurs als unrealistisch erscheinen lassen. Zudem konnten im Konflikt mit den kommunalen Entscheidungsträgern keine Konsolidierungsmaßnahmen rechtlich durchgesetzt werden. Insbesondere in der Stadt Hagen, bei deutlich selbstbewussteren großstädtischen Akteuren, wurden die Auflagen vor dem Oberverwaltungsgericht (OVG) angefochten. Nach Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Münster musste die Stadt der Anordnung des Regierungspräsidenten, einige Schulstandorte zu schließen, nicht nachkommen.

Der Kommunalaufsicht wurde vielmehr nahegelegt, sich noch intensiver in die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts zum Schuldenabbau in der Stadt Hagen einzubringen und dies nicht nur einem bestellten Berater zu überlassen. Diese Aufforderung des OVG beendete faktisch das Modell des beratenden Sparkommissars in Hagen (vgl. Bajohr 2009). Lediglich im kleineren Waltrop wurde auf Drängen der Haushaltsaufsicht ein Teil der Infrastruktur zurückgeführt. Entgegen allen kommunalpolitischen Absichtserklärungen beschloss der Stadtrat die Schließung aller Bäder, nachdem der Regierungspräsident, abgelichtet mit drohendem Zeigefinger auf Seite eins der Lokalzeitung, diese Ratssitzung zur »Nagelprobe« erklärt und bereits in der Schlagzeile mit dem Austausch des Rates durch einen Beauftragten gedroht hatte. Der Waltroper Stadtrat gab nach, obwohl der Regierungspräsident mehrfach seine rechtlichen Kompetenzen überzogen hatte und bereits die Bestellung des beratenden Sparkommissars nach herrschender juristischer Meinung rechtswidrig war. Aktuell sollen nach den Rücktritten bzw. dem Abzug der beratenden Sparkommissare alle drei Städte wieder unter strenge Haushaltsaufsicht gestellt werden. Außerdem wird ihnen nach dem Stärkungspaktgesetz wieder ein Beauftragter angedroht.

Von der Kommunalaufsicht wird oftmals nicht öffentlich empfohlen, beispielsweise die Hebesätze für die Grundsteuer B, das ist die Steuer für bebaute oder bebaubare Grundstücke, zu erhöhen, um möglicherweise doch wieder einen genehmigten Haushalt erwirken zu können. Damit wird direkt in die grundgesetzlich garantierte Hebesatzautonomie eingegriffen und nicht wenige Kommunen folgen diesen »Hinweisen«, um stärkere Eingriffe der Kommunalaufsicht zu vermeiden, obwohl vor den Verwaltungsgerichten unmittelbare Auflagen zu den Hebesätzen als nicht rechtmäßig eingeordnet werden. Der Bürgermeister muss sich also sehr häufig nicht konkreten Auflagen der Haushaltsaufsicht beugen, sondern er hat durch seinen Informationsvorsprung aus nicht öffentlichen Verhandlungen die Wahl, die Steuererhöhung als scheinbar alternativlose Auflage der Haushaltsaufsicht zu präsentieren oder auf diese Konsolidierungsoption zu verzichten.

Im Kern kann es ihm in Zusammenarbeit mit ausgewählten Fraktionspitzen selbst im Nothaushaltsrecht gelingen, sich durch mikropolitische Strategien den Eingriffen der Haushaltsaufsicht überwiegend zu entziehen. Man kann sich als Kommune im Nothaushaltsrecht einrichten und keine Kürzungen bei bestehenden Einrichtungen und Aufgaben vornehmen. In den Extremfällen, in denen sich die Kommunalaufsicht zu konkreten

Eingriffen in die bestehende Struktur sowie zu Auflagen durchringt, haben die Kommunen eine effektive Vetoposition. Vor den Verwaltungsgerichten werden nach den Urteilen, die bislang vorliegen, diese extremen Eingriffe in der Regel keinen Bestand haben, woraus sich auch die Neigung der Kommunalaufsicht für informelle, nicht schriftlich dargelegte Verhandlungslösungen erklärt. Insofern kann es bereits der Abwehr von informellen Forderungen dienen, wenn die Verwaltungsführung auf einer Verschriftlichung der Positionen der Kommunalaufsicht für die Ratsvorlagen besteht, was zu erheblichen Prozessrisiken für die Aufsicht führt. Hinzu kommen die seit Jahren erprobten Methoden der Haushaltsschöpfung und fiktiven Konsolidierungsansätze. Bei der Verabschiedung des Haushaltsplans und des Haushaltssicherungskonzepts werden sehr optimistische Haushaltsansätze eingestellt – dazu zählen beispielsweise hohe Erlöse aus dem Verkauf von öffentlichem Eigentum –, die dann in der mit deutlichem zeitlichem Abstand folgenden Jahresrechnung »überraschend« doch als zu optimistisch bewertet werden. Die Aufsichtsbehörden sind aufgrund der massiven zeitlichen Beanspruchung unter den Bedingungen der »Massenaufsicht« nicht in der Lage, alle Konsolidierungsansätze zu prüfen, und sie müssen zudem aus rechtlichen Gründen der Kommune einen eigenen Prognosespielraum zugestehen (vgl. Diemert 2005). Wird die Haushaltsaufsicht zum Massenbetrieb, kommt also die einzelne Kommune mit gravierenden Haushaltsproblemen »in der Horde häufig ungeschoren davon«. Es gibt also in der Regel immer Alternativen zum radikalen Konsolidierungskurs, die auch durchaus legitim sein können, um beispielsweise die Reste der kommunalen Selbstverwaltung und Infrastruktur noch erhalten zu können.

In jedem Fall verweisen die nicht öffentlichen, informellen Verhandlungen zwischen Bürgermeister und Haushaltsaufsicht bei einem defizitären Haushalt auf ein schwerwiegendes demokratietheoretisches Problem. Sie führen zu einer Verwischung klarer demokratischer Verantwortlichkeiten und erschweren es den Wählern in der repräsentativen Demokratie, von ihrem Wahlrecht rational Gebrauch zu machen. Kommunalpolitik mutiert unter diesen Bedingungen von der »Schule der Demokratie« in Teilen zum Bermudadreieck, in dem sich die Verantwortlichkeiten verflüchtigen. Wen sollen die Wähler politisch zur Verantwortung ziehen, wenn die Steuern erhöht, die Mittel für Bibliotheken gekürzt und die Freibäder geschlossen werden? Den Bürgermeister, den Stadtrat oder doch die Kommunalaufsicht, die als Regierungspräsidium nicht direkt von der Wählerschaft abgerufen werden kann?

## 6.2 Standortkonflikte bei großen Infrastrukturvorhaben

Während seit Mitte der 1980er-Jahre die Rolle von Bürgerinitiativen im kommunalen Entscheidungsprozess kaum noch Gegenstand der politikwissenschaftlichen Forschung ist, wird in den vereinzelt noch vorgelegten Studien eine stetig steigende Anzahl von Bürgerinitiativen konstatiert (vgl. Schneider-Wilkes 2001, S.7). Lediglich die Rolle von Bürgerinitiativen in der kommunalen Abfallpolitik wurde in einigen etwas neueren Studien empirisch umfassend untersucht (vgl. z.B. Wiedemann/Femers/Hennen 1991; Hauber 1989). Hintergrund der Konflikte ist die Diskussion über den »Entsorgungsnotstand« seit Ende der 1980er-Jahre. In den Medien wurde eine steigende Müllmenge bei gleichzeitig knapper werdendem Deponieraum konstatiert und insbesondere die effektive Interessenvertretung von Bürgerinitiativen dafür verantwortlich gemacht, dass kaum noch neue Entsorgungsanlagen durchgesetzt werden können. Die Konfliktkonstellationen können gut auf die heute eher anstehenden Standortentscheidungen in der Energie- und Verkehrspolitik übertragen werden (vgl. hierzu Gabriel/Meyer/Wellbrock 2011; Godolt 2011). Hier sind insbesondere bei der Realisierung von neuen Kohlekraftwerken ganz ähnliche Konflikte festzustellen, in denen die repräsentative Demokratie ganz offensichtlich auf vergleichbare Akzeptanz- und Durchsetzungsprobleme stößt. Damals wie heute wurde bzw. wird debattiert, ob durch umfassende Bürgerbeteiligung nicht die Akzeptanz von infrastrukturellen Großvorhaben erhöht werden kann. Ob diese »Harmoniebestrebungen« aber tatsächlich verwirklicht werden können, lässt sich nur durch eine empirische Analyse der Akteurskonstellationen angemessen beurteilen.

In den Studien zu Standortkonflikten in der Abfallwirtschaft werden die Akteursgruppen häufig unter dem Label »Befürworter« und »Gegner« zusammengefasst. Die Gruppe der Gegner besteht aus den von den ausgewiesenen Standorten direkt betroffenen Anwohnern, den Bürgerinitiativen und den Umweltschutzverbänden. Als gemeinsame Kernüberzeugung dieser »Koalition« kann man festhalten, dass sie die Abfallvermeidungspotenziale für nicht ausgereizt hält, den Bedarf von zusätzlichen Entsorgungsanlagen infrage stellt und insbesondere gegenüber der Müllverbrennungstechnologie sehr kritisch eingestellt ist. Die Gruppe der Befürworter setzt sich aus den kommunalen Entscheidungsträgern und den Vorhabensträgern zusammen. Hauber zeigt in seiner empirischen Untersuchung aber, dass diese Gruppe wenig geschlossen bei Standortauswahlverfahren agiert. Während sie zum Teil noch einmütig beschließen, ein Gutachten für die Überprüfung von Standorten im Rahmen der

Abfallentsorgungsplanung in Auftrag zu geben, zerfällt dieser Konsens, wenn die ersten Ergebnisse der Standortgutachten an die Öffentlichkeit dringen:

»Bürgerinitiativen werden gegründet. Erste Aktionen seitens der Bürgerinitiativen werden gestartet. Mitglieder werden mobilisiert. Man wirbt um Sympathie. Spätestens jetzt bekommen Politiker kalte Füße (...). Politiker fallen reihenweise um. Eventuell kommt es sogar zu dem Punkt, an dem die Mehrheitsverhältnisse wechseln.« (Hauber 1989, S. 56)

Unter dem Druck der Bürgerinitiativen bröckelt die »Front« der Befürworter, sodass schließlich einzelne Ratsmitglieder oder ganze Fraktionen im Kreistag oder im Stadtrat der kreisfreien Städte gegen die Realisierung der Abfallentsorgungsanlage stimmen. Bürgerinitiativen haben neben einem breiten Unterstützerfeld nur eine kleine Gruppe von Aktiven, die überwiegend der Mittelschicht entstammen. Der schnelle Zuwachs an Unterstützern bei der Gründung von Bürgerinitiativen ist auf eine allgemeine Entwicklung zurückzuführen. In der Kommunalpolitik hat man es zunehmend mit Bürgern zu tun, die es nicht hinnehmen wollen, dass ihr direktes persönliches Umfeld verändert wird, selbst wenn es zum Vorteil der ganzen Stadt wäre. Dieses Phänomen wird als Sankt-Florians-Prinzip (bzw. »Nimby«-Prinzip<sup>52</sup>) bezeichnet und deutet darauf hin, dass relativ unabhängig von dem Nutzen oder der Bedrohung, die von einer Infrastrukturmaßnahme ausgehen, sich der Protest daran entzündet, dass diese Maßnahme gerade im »Vorgarten« des betroffenen Bürgers liegt und nicht zehn Kilometer weiter. Der Protest richtet sich also nicht nur gegen Entsorgungsanlagen und Kohlekraftwerke, sondern auch gegen Spielplätze, Skaterampfen, Asylbewerberheime etc. Dabei fällt die persönliche Nutzenbilanz der protestierenden Anwohner dieser Maßnahme positiv aus, weil sie ihre persönlichen Kosten im Fall der Realisierung dieser Maßnahmen viel höher gewichten als den Nutzen, der allen Bürgern zufließt. Allerdings speist sich der Protest der Bürger gegen Entsorgungsanlagen auch noch aus anderen Quellen wie dem Vorhandensein eines starken umweltpolitischen Engagements. Durch den insbesondere von Helmut Klages beschriebenen Wertewandel können weder autoritäre noch ausschließlich moralisch begründete Normen – beispielsweise Appelle an das Gemeinwohl – die Mehrzahl der Bürger davon abbringen, sich für eine individuell positive Nutzenbilanz einzusetzen (vgl. Klages 1993).

Die Strategien der Bürgerinitiativen bei Standortkonflikten sind durchweg ähnlich. Als Erstes üben sie mithilfe von Protesten Druck auf die kom-

munalen Entscheidungsträger aus. Anschließend versuchen sie, durch viele Einwendungen das staatliche Genehmigungsverfahren zu verzögern, um dann vor das Verwaltungsgericht zu ziehen. Auch wenn sich die Bürgerinitiativen zum Teil ein beträchtliches Expertenwissen aneignen und sich an der einen oder anderen Stelle konstruktiv einbringen, nicht zuletzt um sich als »Gegenexperten« zu profilieren, liegt der Schwerpunkt in der Außendarstellung auf emotionalisierenden, stark vereinfachenden, konfrontativen Kampagnen. Von Prittwitz verdeutlicht diese Strategie anhand eines abfallwirtschaftlichen Konfliktes im Saarland. Dort war beim Erörterungstermin vom »Holocaust an der Saar« die Rede und der damalige Ministerpräsident Lafontaine wurde als Schreibtischtäter bezeichnet.

»Verstärkt wurden diese Symbole von Kriminalität, Völkermord und Feindschaft durch Bilder von verbrannten Kindern aus dem Vietnamkrieg, die bei dieser Gelegenheit gezeigt wurden und die die Gefährlichkeit von Dioxin symbolisieren sollten.« (von Prittwitz 1992, S. 23)

Von Prittwitz sieht dies u. a. als eine Strategie an, um sich überhaupt Zutritt zur politischen Arena zu verschaffen.

Die Befürworter versuchen meist, die Standorte von Entsorgungsanlagen durch nicht öffentliche Verhandlungen »wasserdicht« zu machen.

»Standortvorschläge werden als Geheimnisse gehütet wie der Schatz der Bank von England. Da aber unvermeidlicher Weise immer etwas durchsickert, gibt dies natürlich Gerüchten freien Lauf. Dementis klingen halbherzig, denn oft ist eben tatsächlich etwas dran, oder man will nicht mit den harten Fakten herausrücken, um dies zu belegen. Dabei stimuliert nichts mehr die Phantasie der Menschen als halbdunkle Informationen.« (Hauber 1989, S. 54)

Bis Anfang der 1990er-Jahre waren Abfallentsorgungsanlagen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren zu planen. Nach dem Verfahrensgesetz umfasst deren Ablauf folgende Stufen (vgl. Pflingsten 1993):

- Antragstellung des Vorhabensträgers bei der Anhörungsbehörde;
- Einholung von Stellungnahmen von Fachbehörden;
- einmonatige öffentliche Auslegung des Plans;
- zweiwöchige Einwendungsfrist für Bürger;
- Erörterungstermin, bei dem die Planfeststellungsbehörde gemeinsam mit den Einwendern, dem Vorhabensträger und anderen Fachbehörden die Einwendungen diskutiert;

- Entscheidung der Planfeststellungsbehörde über Plan und nicht erledigte Einwendungen und gegebenenfalls über Auflagen (z. B. zusätzliche Filter).

An Planfeststellungsverfahren wurde Anfang der 1990er-Jahre zunehmend kritisiert, dass sie in einem erheblichen Maß eine zügigere Planung verhindern würden und so indirekt zu den Entsorgungsengpässen beigetragen hätten. In empirischen Studien wurde gezeigt, dass von der Planung bis zur Inbetriebnahme einer Abfallentsorgungsanlage durchschnittlich zehn bis dreizehn Jahre vergehen. Wenn noch eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses hinzukommt, was durchaus nicht selten der Fall war, ist mit einem Zeitraum von 15 bis 20 Jahren zu rechnen (vgl. Böhm 1992, S. 7). Dies war 1993 u. a. der Anlass für die damalige Bundesregierung, durch das »Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz« das bisherige Planfeststellungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen durch eine zügigere Genehmigung nach Bundesimmissionsschutzrecht zu ersetzen.

Die Planfeststellungsverfahren wurden aber nicht nur aus der Effizienz-, sondern auch aus der Partizipationsperspektive kritisiert. Denn der Ablauf von Planfeststellungsverfahren in der Praxis führte häufig dazu, dass die traditionelle Bürgerbeteiligung im Verfahren als Farce bezeichnet wurde:

»Meist nehmen die verschiedenen Beteiligten strategische Positionen ein, die nicht mehr verhandlungsfähig sind:

- von Seiten der Vorhabensträger wird ein fertiges Konzept vorgelegt, das als nicht mehr veränderungsbedürftig angesehen wird,
- von Seiten der Zulassungsbehörde wird die Position geteilt, wenn sie – wie üblich – an der Erarbeitung informell maßgeblich mitgewirkt hat,
- von Seiten der Einwender wird kein Verhandlungsspielraum erkannt und stattdessen auf eine öffentlichkeitswirksame Darstellung der Kritik und auf ein möglicherweise nachfolgendes Gerichtsverfahren [gesetzt].« (Gaßner/Holznapel/Lahl 1992, S. 15; vgl. ähnlich Zschesche/Petersen/Jänsch 2011)

Die Folge ist, dass es häufig nicht zu einem Interessenausgleich, sondern eher zu einer Konfliktverschärfung kommt (vgl. Gans 1993, S. 9). Dementsprechend wurde eine frühzeitige umfassende Beteiligung der Bürger durch Mediationsverfahren eingefordert, um die Akzeptanzprobleme von Infrastrukturvorhaben zu erhöhen und diese damit auch schneller umsetzen zu können.

Während in der Wissenschaft diese verstärkte Beteiligung der Bürger bis heute als Schlüssel zur Lösung von Akzeptanzproblemen diskutiert wird, ist die reale Politik der Bundesregierungen immer darauf fokussiert, Bürgerbeteiligung und Verfahrensschritte zu reduzieren, um eine Beschleunigung der Planung zu erreichen. Die derzeitige Bundesregierung führt sogar die geringe befriedende Wirkung von Bürgerbeteiligung in Genehmigungsverfahren als Grund dafür an, diese zu streichen (vgl. Zschiesche/Petersen/Jänsch 2011). Umfassende Bürgerbeteiligung wie beispielsweise im viel beachteten Schlichtungsverfahren zu »Stuttgart 21« ist demgegenüber immer noch die absolute Ausnahme. Auch wenn viele Entscheidungs- und Vorhabensträger öffentlich eine intensivere Bürgerbeteiligung propagieren, herrscht inoffiziell doch eher eine große Skepsis vor, ob durch mehr Bürgerbeteiligung mit Bürgerinitiativen große Infrastrukturvorhaben zukünftig durchsetzbar sind (vgl. Hammerl 2011, S. 60–64; Gabriel/Meyer/Wellbrock 2011, S. 240).

### 6.3 Fazit und Forschungsperspektiven

In Deutschland sind grundlegende institutionelle Reformen traditionell die Ausnahme. Lediglich auf kommunaler Ebene können seit den 1990er-Jahren mit den Elementen kooperativer Demokratie, der Direktwahl und den Bürgerbegehren etliche Reformansätze untersucht werden und es besteht weiterhin eine erhebliche Varianz insbesondere zwischen den Kommunen unterschiedlicher Bundesländer. Diese Unterschiede bestehen sowohl für die Kommunalverfassungen als auch für die kommunalen Entscheidungsprozesse und Akteursstrategien. Weder ist beispielsweise ein einheitlicher Trend in Richtung Parteipolitisierung der kommunalen Entscheidungsprozesse nachzuweisen, wie es die Politikwissenschaft lange proklamiert hat, noch ist davon auszugehen, dass durch die Verfassungsreformen ein einheitlicher Trend der Entparteipolitisierung ausgelöst wurde (vgl. Wehling 2010).

Die neuere Kommunalforschung interessiert sich vermehrt mit Bezug auf den akteurszentrierten Institutionalismus für die empirischen Unterschiede und die Wirkung von Verfassungen und anderen institutionellen Rahmenbedingungen auf die Entscheidungsprozesse, Akteursstrategien und Politikergebnisse (vgl. Bogumil/Heinelt 2005; Holtkamp 2008b; Holtkamp/Schnittke 2010; Freitag/Vatter 2010). Welche Auswirkungen haben Regelungen des Wahlrechts, präsidentielle und parlamentarische

Verfassungen oder Hürden bei Bürgerbegehren? Das sind typische Fragestellungen für die neuere bundesländervergleichende Kommunalforschung. Diese empirische Forschung kann zugleich Aufschlüsse darüber geben, welche Wirkungen zu erwarten sind, wenn diese institutionellen Reformen auf die Landtage oder den Bundestag angewandt werden. Institutionelle Reformen sind schnell gefordert, um die Demokratie zu beleben, die Parteienverdrossenheit abzubauen oder die »politische Klasse zu zügeln«. Aber was passiert tatsächlich, wenn die auf diesen Ebenen zu erwartenden konkurrenzdemokratischen Prozesse auf eine präsidentielle Verfassung und auf umfassendere direktdemokratische Elemente oder ein stärker personenorientiertes Wahlrecht in Deutschland treffen (vgl. Holtkamp 2009b)? Dies kann fast nur durch die bundesländervergleichende Kommunalforschung empirisch valide untersucht werden und in diesem Sinn sind die Kommunen mehr denn je »Experimentierbaustellen«. Sie bieten sowohl für den qualitativen als auch für den quantitativen Vergleich ideale Forschungsbedingungen. Zugleich sind sie als empirisches Feld bereits für Studierende zugänglich und noch relativ überschaubar. Für komplexere Forschungsvorhaben ist insbesondere auch der quantitative Vergleich reizvoll, um die Wirkungen von institutionellen Konfigurationen in zumindest ähnlichen politisch-kulturellen Kontexten untersuchen zu können. Hinzu kommt, dass aufgrund der im Verhältnis zum nationalstaatlichen Vergleich deutlich höheren kommunalen Fallzahlen verlässlichere empirische Untersuchungsergebnisse zu erwarten sind.

Bisher wurden diese Potenziale allerdings noch zu wenig ausgeschöpft. Gerade einmal für den Vergleich zwischen nordrhein-westfälischen und baden-württembergischen Kommunen liegen in nennenswertem Maß empirische Vergleichsstudien vor. Ein stärkerer Ausbau der bundesländervergleichenden Kommunalforschung wäre vor diesem Hintergrund wünschenswert, um die Wirkungen von Institutionen auf Entscheidungsprozesse und Politikergebnisse im bundesdeutschen Kontext noch differenzierter erfassen zu können.

## 7 Demokratisierung der Demokratie von unten

In den letzten Jahren thematisierte die lokale Politikforschung vorwiegend die problematischen Entwicklungen in den Kommunen. Angesichts von Haushaltskrise und Privatisierung wurde ein massiver Verlust kommunaler Handlungsspielräume konstatiert. Manche Forscher befürchteten sogar, dass damit letztlich das »Ende der kommunalen Selbstverwaltung« (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 2005) gekommen sei. Richtig ist, dass in den Kommunen einzelner Bundesländer, wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, tatsächlich die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten in der Haushaltskrise beschnitten wurden und außerdem Bund und Länder, indem sie finanzielle Probleme und Kosten für höhere Standards auf die Kommunen abwälzten, diesen Negativtrend maßgeblich forciert haben.

Insofern ist es naheliegend, einen Ausbau der kommunalen Handlungsspielräume und eine bessere finanzielle Ausstattung einzufordern, allerdings ist ebenfalls zur Kenntnis zu nehmen, dass die Durchsetzung dieser Forderung traditionell auf erhebliche Widerstände im politischen Tagesgeschäft in Bund und Ländern trifft.

Unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Regierungen führten diese bisher den Aufbau zusätzlicher Standards weiter. Außerdem halten sie an der Übertragung weiterer Aufgaben an die Kommunen fest und setzen die nicht bedarfsgerechten Finanzausweisungen fort. Die eingeschränkte Handlungsautonomie der Gemeinden ist somit Ergebnis eines stetigen Verteilungskampfes zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen, in dem die übergeordneten Ebenen aufgrund weitergehender Kompetenzen ihre Interessen häufig auf Kosten der Gemeinden durchsetzen konnten (vgl. Rosenfeld 1989). Dies ist der Grund, warum seit Jahrzehnten entwickelte Modelle der Kommunalwissenschaft zur Forcierung kommunaler Handlungsspielräume kaum Umsetzungschancen haben (vgl. zu diesen Modellen ausführlich Vetter/Holtkamp 2008; Bogumil/Holtkamp/Wollmann 2003).

Neben diesen machtpolitischen Erwägungen gibt es allerdings auch grundsätzliche Bedenken gegen eine erhebliche Ausweitung der kommunalen Handlungsspielräume (nicht gegen eine bessere finanzielle Ausstattung).

Tab. 38: Argumente für und gegen eine Ausweitung kommunaler Handlungsspielräume

Pro	Kontra
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrationsfunktion</li> <li>• Innovationsfunktion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantie von Mindeststandards</li> <li>• Garantie von gleichwertigen Lebensverhältnissen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimierungsfunktion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• externe Effekte</li> <li>• Realisierung von städteübergreifenden Infrastrukturvorhaben (»Kirchturmdenken«)</li> <li>• Skaleneffekte</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung

So sind durchaus Probleme bei einer zu radikalen Dezentralisierungsstrategie zu erwarten:

- Kommunalpolitische Maßnahmen in einer Gemeinde haben als externe Effekte häufig auch Auswirkungen auf andere angrenzende Gemeinden, die dann von diesen kaum zu beeinflussen sind, zumal die Bereitschaft zu interkommunaler Kooperation in der Regel nicht sehr ausgeprägt ist. Werden beispielsweise hohe Umweltstandards nicht im Bund und in der EU vorgeschrieben und diese Kompetenzen auf die kommunale Ebene verlagert, können sich Nachbarkommunen kaum gegen stark belastende Industrien und Infrastrukturvorhaben an ihrer Stadtgrenze wehren bzw. kann es im Standortwettbewerb der Kommunen bei wichtigen Standards zu einem Unterbietungswettlauf (»race to the bottom«) kommen.
- Dezentralisierung ist zum Teil nicht effizient, wenn jede Kommune eine eigene Infrastruktur vorhält und deshalb Skaleneffekte nicht genutzt werden können. Nicht jede Kommune muss beispielsweise eine eigene Müllverbrennungsanlage haben, weil bei größerem Einzugsgebiet und Kundenpotenzial der Infrastruktur diese eher kostengünstiger betrieben werden könnte.
- Ein weiteres Problem, das das Eingreifen höherer föderaler Ebenen gerechtfertigt erscheinen lässt, besteht darin, dass die Kommunen aufgrund ihrer Nähe zu den Bürgern häufig nicht fähig sind, für die Allgemeinheit wichtige politische Maßnahmen gegen gut organisierte Minderheiten durchzusetzen. Damit sind die Möglichkeiten einer vorsorgenden Infrastrukturpolitik, wie am Beispiel des Sankt-Florians-Prinzips verdeutlicht, stark limitiert. Dies gilt in besonderem Maß für

Infrastrukturvorhaben, von denen mehrere Kommunen betroffen sind. Hier dürfte das »Kirchturmdenken« dazu führen, dass Autobahnen oder Bundesstraßen aufgrund des Widerstands einzelner betroffener Kommunen kaum realisiert werden könnten.

- Darüber hinaus zeigt die Analyse kommunaler Haushaltsdaten, dass die Haushaltslage stark von der Sozialstruktur der jeweiligen Gemeinden abhängig ist. Durch eine starke Kommunalisierung von Einnahmen, die konsequenterweise mit einem Abbau von interkommunalen Ausgleichszahlungen (Schlüsselzuweisungen etc.) verbunden sein müsste, würden gerade die Städte, die aufgrund einer ungünstigen Sozialstruktur eine aktive Sozialpolitik vorantreiben müssten, handlungsunfähig. Dies würde zu einer noch stärkeren Polarisierung zwischen armen und reichen Städten führen und dem im Grundgesetz verankerten Postulat der »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« zuwiderlaufen.

Im Folgenden wollen wir uns nun nicht weiter grundsätzlich mit den kommunalen Handlungsspielräumen beschäftigen, sondern uns auf demokratische Reformen beschränken, die kommunal gestaltbar sind, ohne dabei die engen finanziellen Handlungsspielräume und die Krise der kommunalen Selbstverwaltung gänzlich auszublenden. Ziel ist es, gestützt auf die empirischen Analysen der letzten Kapitel, zu konkreten Politikempfehlungen und Demokratiemodellen zu kommen, die die Debatte über die Revitalisierung der Demokratie weiter befruchten können.

Die Potenziale der kommunalen Selbstverwaltung für eine Demokratisierung der Demokratie von unten liegen auf der Hand: Erstens ist die kommunale Ebene den Problemen der Bürger am nächsten und ist am besten dazu geeignet, den Bürger kontinuierlich an der Politik zu beteiligen. Angesichts der bestehenden Politik(er)verdrossenheit und Skepsis gegenüber einer ausschließlich repräsentativen Demokratie können gerade auf kommunaler Ebene neuere Demokratieformen umgesetzt werden. Im gewissen Maß lassen sich hierdurch aus Sicht der Politikwissenschaft die immer offensichtlicher werdenden Demokratiedefizite der höheren föderalen Ebene kompensieren (vgl. Dahl 1994, S. 33; Crouch 2008, S. 145; Vetter 2011).

Zweitens ist die kommunale Selbstverwaltung als »Experimentierbaustelle« von zentraler Bedeutung. In den Kommunen werden derzeit etliche Beteiligungsangebote und Demokratieformen erprobt, von deren Erfolgen bzw. Misserfolgen Bund und Länder lernen können. Zudem besteht für die kommunale Ebene auch eine höhere Bereitschaft, durch Kommunalverfassungsreformen etc. neue demokratische Angebote seitens der Landesregierungen zu entwickeln, weil die Landesparlamente nicht direkt von zusätzlichen Beteiligungsrechten in den Kommunen negativ

betroffen und auch Eingriffe der Aufsichtsbehörden jederzeit möglich sind, falls demokratische Reformen aus dem Ruder laufen.

Im Folgenden soll nun – ausgehend von bekannten Demokratiedefiziten in Deutschland – erörtert werden, was kommunale Entscheidungsträger und engagierte Bürger tun können, um die Demokratie von unten zu beleben (7.1). Danach werden unterschiedliche Kommunalverfassungsmodelle präsentiert, welche zur Erprobung neuer Demokratieformen auf kommunaler Ebene führen können (7.2). Die Bewertung der Reformvorschläge erfolgt angelehnt an die komplexe Demokratietheorie, die sowohl die Input- als auch die Outputlegitimation berücksichtigt. Die inputorientierte Legitimität steht danach für die »Herrschaft durch das Volk«. Es sollte eine klare Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträger gegeben sein, sodass der Wähler bei Fehlsteuerungen auch die Regierungen direkt dafür zur Verantwortung ziehen kann (vgl. Scharpf 1993b, S. 27). Darüber hinaus sollen sich die Bürger mit der jeweiligen Ebene des politischen Systems identifizieren (vgl. ebd., S. 26) und in einem realistischen Rahmen partizipieren (vgl. Scharpf 1970). Die outputorientierte Legitimität hebt die »Herrschaft für das Volk« bzw. die Qualität staatlicher Problemlösungen hervor. Die Bewertung von Reformen bemisst sich vorrangig danach, ob sie den »beiden Anforderungen zugleich gerecht wird« (Scharpf 1993b, S. 27) – also sowohl eine Erhöhung der Input- als auch der Outputlegitimität realisieren können. Für die kommunale Ebene heißt dies insbesondere, dass neben der Inputlegitimität auch die Auswirkungen von Reformen auf die Effektivität, die Effizienz und die Handlungsspielräume zu berücksichtigen sind.

### 7.1 Kommunal gestaltbare Demokratisierung

Die repräsentative Demokratie in den Kommunen wurde ab den 1990er-Jahren durch Angebote der direkten wie auch der kooperativen Demokratie ergänzt. Häufig gingen diese Reformen in Wissenschaft und Praxis mit der hohen Erwartung einher, dass damit gleichzeitig die Input- und Outputlegitimität des politischen Systems erhöht werden kann. Während für die nationale und internationale Ebene durchweg von einem Effektivität-Legitimations-Dilemma ausgegangen wird, greift die lokale Politikforschung auf die ursprüngliche Rezeptur der komplexen Demokratietheorie zurück, die die Chancen erfolgreicher Partizipation und Steuerung sehr hoch einschätzte (vgl. Scharpf 1970; Schmidt 2003). Der für die nationale

und internationale Ebene konstatierte grundlegende Widerspruch zwischen »rationalem« Entscheiden und politischer Partizipation, wonach zur effektiven Lösung von Kapitalmarkt-, Wirtschafts- und Umweltproblemen die Aufgaben des Nationalstaats der EU und internationalen Regimen überantwortet werden müssen, womit für die Bürger zugleich niedrigere Partizipationschancen verbunden sind (vgl. Scharpf 1999), wird für die lokale Ebene kaum gesehen. Gibt es also in den Kommunen insbesondere durch die Nähe zu den Bürgern kein Effektivitäts-Legitimations-Dilemma bzw. kann dies bei einzelnen Demokratieformen bzw. deren Mischung produktiv aufgelöst werden?

Wenn wir die Demokratieformen der Reihenfolge nach betrachten wollen, dann wird man dieses Dilemma für die beiden Formen kommunaler Demokratie – die Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie – festhalten müssen. Prinzipiell ist durch die Strukturierung der Kommunalpolitik in Mehrheits- und Oppositionsfraktionen die Kontrolle der Verwaltung inklusive des Bürgermeisters (beispielsweise in Nordrhein-Westfalen) in der Konkurrenzdemokratie stärker ausgeprägt. Die Opposition sieht ihre Aufgabe darin, systematisch die Verwaltung öffentlich zu kritisieren und zu kontrollieren. Allerdings führt diese durch die Kontrolle der Verwaltung hohe Inputlegitimität in der Regel nicht zu einem höheren Legitimitätsglauben der Bürger. Gerade auf der kommunalen Ebene halten viele Wähler Parteien für verzichtbar (vgl. Gabriel 1994; Holtkamp 2008b) und die Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen werden »heute von vielen als rituelle Handlungen wahrgenommen und oft als verdummende Zumutung abgelehnt« (Roth 2011, S. 28). Noch schlechter fällt die Bilanz der Konkurrenzdemokratie bei der Outputlegitimität aus. Die starke Parteipolitisierung beispielsweise in nordrhein-westfälischen Kommunen ist durch die Schaffung von Vetopositionen in der Kommunalverfassung zunehmend problematischer geworden. Hat beispielsweise der direkt gewählte Bürgermeister ein anderes Parteibuch als die Ratsmehrheit (Kohabitationsfall), bekommt er in Nordrhein-Westfalen in der Regel aufgrund der stark ausgeprägten Parteipolitisierung kaum Kompetenzen vom Rat zugeordnet. Die Ratsmehrheit sieht bei Parteienkonkurrenz unter den Bedingungen der Kohabitation keine großen Anreize, mit dem Bürgermeister zu kooperieren und ihn in die Lage zu versetzen, seine Ziele durchzusetzen. Der Bürgermeister kann sich für diese Kompetenzbeschränkung revanchieren, indem er Ratsbeschlüsse nicht oder nicht sinnvoll umsetzt bzw. über die Kommunalaufsicht beanstandet. Die Folge ist eine gegenseitige Blockade von Bürgermeister und Kommunalparlament. In jedem Fall wird die Verwaltungsführung bei dieser Konstellation erheblich erschwert.

In der Konkordanzdemokratie baden-württembergischer Prägung fallen die Outputprobleme aufgrund des konsensualen Abstimmungsverhaltens deutlich geringer aus. Dafür findet hier eine systematische Kontrolle der Verwaltung und des Bürgermeisters kaum statt. Der Bürgermeister in Baden-Württemberg herrscht nicht selten als eine Art »Sonnenkönig«. Zwar besitzt er dadurch ein höheres Steuerungs- und Problemlösungspotenzial, aber er kann sich durch seine herausragende Stellung und lange Amtszeit auch weit von den Präferenzen der Wählerschaft entfernen.

Outputprobleme ergeben sich in der Konkurrenzdemokratie auch beim Zusammenspiel von starker Parteipolitisierung und direktdemokratischen Vetopositionen. So mutieren Bürgerbegehren bei konkurrenzdemokratischen Mustern in NRW häufig zu einer Waffe der Oppositionsfraktionen, wenn sie im Rat eine Abstimmung verloren haben. Die ohnehin wenigen wesentlichen Entscheidungen, die die Ratsmitglieder und Parteien in der Haushaltskrise noch öffentlich fällen können, werden durch die Durchführung oder bereits durch die Androhung eines Bürgerbegehrens bei konkurrenzdemokratischen Konstellationen stark reduziert. Der Output der direkten Demokratie bei diesen Konstellationen ist problematisch. In nordrhein-westfälischen Kommunen nahmen die Mehrheitsfraktionen in vielen dokumentierten Fällen bei Androhung von Bürgerentscheiden Abstand von der Erhebung von Parkgebühren und der Schließung von Schwimmbädern, bevor es zur Durchführung von Bürgerentscheiden kam. Teilweise kann durch diese Reaktionen der Mehrheitsfraktionen ein erfolgreicher Bürgerentscheid auf ganz NRW »ausstrahlen«. Über die Gliederungen der Parteien und Verbände wurden einige erfolgreiche Bürgerentscheide gegen Konsolidierungsmaßnahmen überregional bekannt gemacht und führten dazu, dass in anderen Städten der Hinweis auf diese Abstimmungsergebnisse ausreichte, um die Mehrheitsfraktionen von Konsolidierungsmaßnahmen abzubringen. Die Haushaltskonsolidierung wird hierdurch für die Mehrheitsfraktionen erschwert, weil die Opposition die von Konsolidierungsmaßnahmen negativ betroffenen Bürger und Verbände hinter sich sammelt und durch Bürgerentscheide im Parteienwettbewerb »punkten« sowie die Mehrheitsentscheidung in den Kommunalparlamenten »aushebeln« kann.

Bürgerbegehren zielen oftmals auf den Erhalt des Status quo ab (vgl. Schmidt 2000), sodass kommunalpolitische Innovationen schwerer zu realisieren sind und damit die kommunalen Handlungsspielräume weiter eingengt werden (vgl. Naßmacher 1997, S. 456; Kost 2002, S. 212). Die Hoffnung, dass die direkte Demokratie Politikblockaden auflösen kann und Handlungskorridore erweitert, hat sich somit bisher in der bundesdeut-

schen kommunalen Praxis – unabhängig von konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Akteurskonstellationen – als unbegründet erwiesen. Der sehr geringe Anteil von Initiativbegehren im Verhältnis zu den Korrekturbegehren ist ein wesentlicher Beleg für den Strukturkonservatismus der direkten Demokratie. Die direkte Demokratie hat also ähnlich wie die Konkurrenzdemokratie auf kommunaler Ebene Probleme bei der Outputlegitimation. Allerdings ist sie durch die stärkeren Partizipationsmöglichkeiten und die hohe Zustimmung bei den Bürgern der Konkurrenzdemokratie auf der Inputseite überlegen.

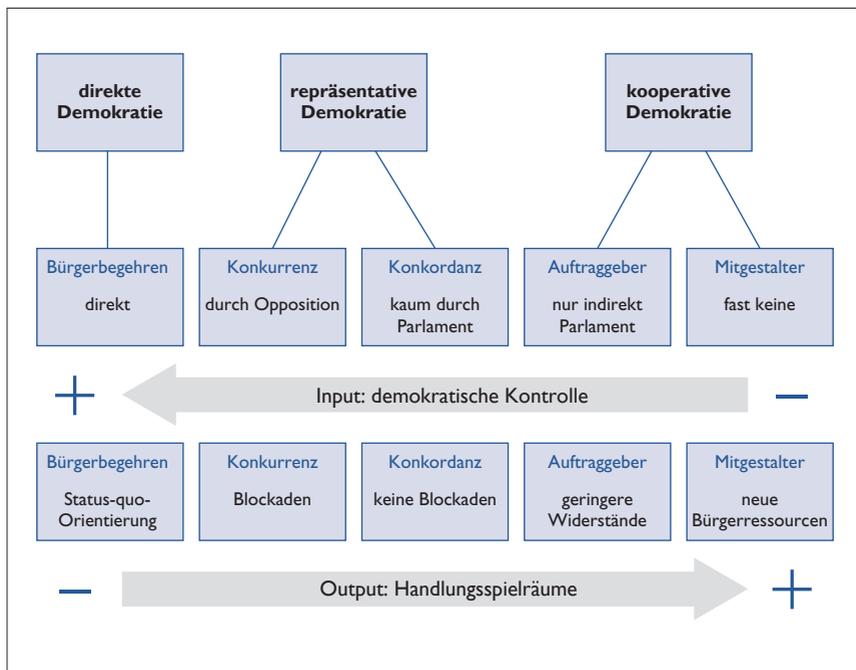
Die kooperative Demokratie schließlich kann zwar dadurch, dass in ihr die Ressourcen der Bürger und Verbände mobilisiert werden können, die Handlungsspielräume der kommunalen Ebene erweitern und kleinere Entscheidungsblockaden und Bürgerwiderstände auflösen, aber demokratische Verantwortlichkeiten können dadurch in der Praxis verwischt werden und eine Kontrolle der Verwaltung scheint hierdurch kaum möglich. Zwar kann man mit Bezug auf die Kommunalverfassung formal argumentieren, dass bei der kooperativen Demokratie das Kommunalparlament das Letztentscheidungsrecht hat, aber wenn man ressourcenstarke Akteure beteiligt (z. B. den Einzelhandel bei der Innenstadtplanung), geht von Bürgerforen eine erhebliche Eigendynamik aus. Die Ergebnisse dieser Bürgerforen finden in der Lokalpresse ihren Niederschlag und partizipierende Einzelhändler haben in der Regel durch intensive personelle Verflechtungen mit der lokalen politischen Elite einen privilegierten Zugang zur Kommunalpolitik. Was für das Kommunalparlament zunächst »harmlos« mit der Einrichtung eines Bürgerforums für Stadtmarketing oder Kriminalprävention beginnt, kann durch den Druck ressourcenstarker Akteure faktisch zu einem schleichenden Kompetenzverlust führen (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006). Werden hingegen ressourcenschwache Bürgergruppen beteiligt, besteht eher die Gefahr, dass Beteiligungsergebnisse aufgrund der niedrigen kommunalen Handlungsspielräume nicht umgesetzt werden und damit durch mehr Partizipation eher die Politikerverdrossenheit und Enttäuschung der Bürger verschärft als abgebaut werden (vgl. hierzu Kapitel 4.5.5).

In der Mitgestalterrolle schließlich, in der Aufgaben ganz auf Bürger und Vereine übertragen werden, entstehen im starken Maß zwar neue Handlungsspielräume, aber diese können kaum noch demokratisch kontrolliert werden. Ist beispielsweise einmal ein Schwimmbad auf einen Bürgerverein übertragen worden, ist es außerordentlich schwer, noch als Kommunalparlament nachzusteuern, wenn der Verein z. B. sukzessive die allgemeinen Öffnungszeiten verkürzt. Bürgervereine entwickeln auf-

grund positiver Presseberichterstattung und ihrer ehrenamtlichen Struktur eine außerordentliche Eigendynamik, auf die aus politischen Opportunitätsgründen später kaum noch eingewirkt werden kann. Ehrenamtliches Engagement wird öffentlich geschätzt und Politiker können sich nur unbeliebt machen, wenn sie Vereinen Mehrarbeit aufzwingen wollen oder gar die Einrichtung schließen bzw. wieder in städtische Trägerschaft überführen wollen.

Alles in allem stellt sich also bei allen Demokratieformen auch auf kommunaler Ebene tendenziell das Effektivität-Legitimations-Dilemma, wenn man die Inputlegitimation auf die demokratische Kontrolle und die Outputlegitimation auf die Handlungsspielräume reduziert (vgl. zu weiteren Differenzierungen Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006). Je stärker eine kommunale Demokratieform die Inputlegitimität steigert, desto problematischer fallen tendenziell die Leistungen auf der Outputseite aus und umgekehrt (vgl. *Abbildung 27*).

Abb. 27: Effektivitäts-Legitimations-Dilemma kommunaler Demokratieformen



Quelle: eigene Darstellung

Die geschilderten Problemlagen können durch ein geplantes Zusammenspiel der Demokratieformen begrenzt werden. Das wird insbesondere im Reformmodell der Bürgerkommune versucht. Hier kommt es zu einem Zusammenspiel von Konkordanzdemokratie und kooperativer Demokratie. Ein starker Bürgermeister forciert die kooperative Demokratie gegen Widerstände in Politik und Verwaltung und versucht zugleich, die Probleme der kooperativen Demokratie und geringer kommunaler Handlungsspielräume durch ein vorausschauendes Partizipationsmanagement zu reduzieren sowie den Einsatz von direktdemokratischen Vetopositionen durch eine frühzeitige Bürgerbeteiligung zu vermeiden (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003).

Der Bürgermeister der nordrhein-westfälischen Stadt Arnsberg, Hans Josef Vogel, der als einer der Begründer des Ansatzes »Bürgerkommune« in der Praxis gelten kann, postulierte schon früh, dass es nicht nur um Beteiligung an Planungsprozessen im Rahmen der kooperativen Demokratie gehen kann, sondern die Bürger auch in die kostengünstige Umsetzung von Angeboten einbezogen werden müssen, um bei massiven Haushaltsproblemen der Kommunen überhaupt spürbare Erfolge erzielen zu können. Er bezog die Bürger durch die Übergabe von Sportplätzen etc. an Vereine in die Mitgestaltung des kommunalen Outputs mit ein. Hierbei handelte es sich im Kern um eine Beteiligung in der Mitgestalterrolle und um ein ganz typisches Konsolidierungsinstrument, das in nordrhein-westfälischen Kommunen mit immer weiter steigenden Haushaltsdefiziten vermehrt eingesetzt wurde und als Aufgabenübertragung auch in anderen Bereichen heute noch an Bedeutung gewinnt (Bürgerbäder, Bürgerstiftungen etc.). So werden in zahlreichen Kommunen öffentliche Einrichtungen, beispielsweise Schulen, auch als Mischform zwischen Staat, Markt und Bürgerengagement geführt. In Evaluationen konnte gezeigt werden, dass hieraus häufiger »Win-win-Lösungen« entstehen, die vielen Akteuren »zugute kommen können: der öffentlichen Hand, den Adressaten der Dienste, ihren Trägern« (Evers/Rauch/Stitz 2002, S. 248). Das Konzept der Bürgerkommune war also von Anfang an durchaus auch auf knappe Haushaltsressourcen eingestellt und kann insbesondere in den Fällen, in denen Aufgaben auf Vereine übertragen werden, zu Effizienzgewinnen beitragen (vgl. Winkel 2011, S. 74). Die Aufgabenübertragung auf »unorganisierte« Bürger gestaltet sich demgegenüber schwierig. Aufgaben wie die Grünpflege, die die kommunalen Entscheidungsträger gern übertragen wollen, sind für einzelne Bürger häufig uninteressant, sodass hier kaum Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu erwarten sind (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006).

### ► Empfehlungen zum Partizipationsmanagement

Um eine höhere Verbindlichkeit von Beteiligungsergebnissen für Politik und Verwaltung zu erreichen, sollte das kommunalpolitische Umfeld möglichst frühzeitig auf die Bürgerforen abgestimmt werden:

- Vorab sollte ein interfraktioneller Konsens über das Beteiligungsangebot angestrebt werden, um die Kontinuität nach Wahlen zu gewährleisten und hitzige parteipolitische Auseinandersetzungen über Bürgerbeteiligung in der Öffentlichkeit zu vermeiden.
- Parallel zur Bürgerbeteiligung sollten Politik und Verwaltung so weit wie möglich darauf verzichten, wichtige Beschlüsse in beteiligungsrelevanten Fragen zu fällen.
- Kommunalpolitiker sollten als Zuhörer an der Bürgerbeteiligung teilnehmen, um zu zeigen, dass sie die Bürgerbeteiligung ernst nehmen.
- Die Umsetzung der Beteiligung sollte für die Bürger transparent gemacht und dies bereits vorher verbindlich vereinbart werden.

Neben diesen eher verfahrensmäßigen Ratschlägen ist auch darauf hinzuweisen, dass sich nicht jedes Thema für dialogorientierte Verfahren eignet. Die Themen sollten von Politik und Verwaltung überwiegend so zugeschnitten werden, dass Beteiligungsergebnisse hinterher auch umgesetzt werden können. Die Themen dürfen in der Regel auf Dauer nicht zu abstrakt sein (Negativbeispiel: zu lange Leitbildentwicklungen bei der Lokalen Agenda) und es müssen in diesen Themenbereichen auch angemessene kommunale Handlungsspielräume (Negativbeispiel: Bürgerhaushalt im Nothaushaltsrecht) bestehen. Zudem sollten die Themen nicht zu konfliktreich sein, weil man dann keine Einigung erzielen kann.

Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen sollte nach dem Modell der Bürgerkommune durch ein Partizipationsmanagement des Bürgermeisters so zugeschnitten werden, dass die Bürger nicht überfordert und durch die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen enttäuscht werden. Die Beteiligung sollte sich somit eher auf die kleinräumige Planung, konkrete Projekte oder die Mitwirkung in öffentlichen Einrichtungen und in den Stadtteilen konzentrieren. Grundlegende Konflikte wie z.B. Standortkonflikte sind dagegen nicht in der kooperativen Demokratie lösbar und sollten deshalb ganz bewusst ausgeklammert werden. Es sollte um das kurzfristig auch im Konsens mit dem Stadtrat Machbare gehen, für das die Mitarbeit interessierter Bürger und anderer wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure eingeworben werden kann. Also nicht nur

reden, sondern hinterher gemeinsam in Projekten handeln, ist die zentrale Zielsetzung der Bürgerkommune. Bei strategischer Auswahl von Beteiligungsthemen können auch Kommunen mit gravierenden Haushaltsproblemen und aufsichtsbehördlichen Eingriffen einige Handlungsspielräume zur Umsetzung von Beteiligungsergebnissen haben bzw. durch bürgerschaftliches Engagement neu erschließen.

Das Leitbild der Bürgerkommune wurde bisher vorwiegend in der politikwissenschaftlichen Literatur und weniger in der kommunalen Praxis kritisiert. Es trage paternalistische Züge, sei zu stark auf die kommunalen Entscheidungsträger und zu wenig auf Emanzipationsprozesse der Bürger fokussiert und beteilige die Bürger nur an nebensächlichen Entscheidungen (»Niedlichkeitsfalle«) (vgl. Roth 2007). Das umfangreiche Demokratieversprechen werde durch die Betonung der Mitgestalterrolle nicht eingehalten, sondern die Bürger würden lediglich für Aufgabenkritik und Outsourcing kommunaler Leistungen benutzt (vgl. Kersting 2008, S. 280). Damit schließe die Bürgerkommune Privatisierung nicht aus und ermögliche den Bürgern keine machtvolle Beteiligung und Kontrolle der kommunalen Entscheidungsträger (vgl. Herzberg 2009, S. 61 f.). Was allerdings die kommunalen Entscheidungsträger bei freiwilligen Beteiligungsangeboten (im Gegensatz zu den gesetzlich normierten Bürgerbegehren) dazu motivieren sollte, dauerhaft Macht abzugeben, und wie Beteiligungsergebnisse trotz Haushaltskrise und -aufsicht bei den zusätzlich gegebenen Selektivitäten der Partizipation umgesetzt werden sollen, bleibt bei dieser Kritik, die sich kaum an den empirischen Rahmenbedingungen in den Kommunen orientiert, offen.

Die umfassende Partizipation am Haushaltsplan im Rahmen des Bürgerhaushalts (vgl. Herzberg 2009) bietet zum pragmatischen Bürgerkommunenkonzept kaum eine Alternative. Abgesehen davon, dass gerade in Bürgerforen eher ausgabenexpansive Wünsche formuliert werden, wirkt Partizipation bei kaum vorhandenen Handlungsspielräumen zynisch. Spätestens im Nothaushaltsrecht ist der Haushaltsplan nur noch wenig aussagekräftig und wesentliche haushaltspolitische Entscheidungen werden in nicht öffentliche Verhandlungen mit den Aufsichtsbehörden verlagert. Durch Partizipation würden bei den Bürgern erneut Erwartungen geweckt, die hinterher systematisch enttäuscht werden. Bestenfalls sind bei diesen Rahmenbedingungen Sparbürgerhaushalte möglich, in denen die Bürger per Onlineabstimmung oder per Bürgerbefragung die Schließung von einzelnen Einrichtungen empfehlen können. Die Bürger bringen dabei deutlich weniger Zeitressourcen als bei den abendfüllenden dialogorientierten Verfahren ein und haben dementsprechend auch nicht so hohe Erwartungen an

die Partizipationsverfahren. Jedoch garantieren lediglich schriftliche repräsentative Bürgerbefragungen sozial ausgewogene und von den gravierenden Manipulationsmöglichkeiten der Onlineabstimmungen freie Beteiligungsergebnisse. Bürger werden durch diese eng zugeschnittenen Beteiligungsangebote aber sicher nicht »an der Macht« (Rupp 2003, S. 1126) beteiligt.

Als berechtigte Kritik an dem Konzept der Bürgerkommunen lässt sich allerdings festhalten, dass es die Dominanz des Bürgermeisters weiter verstärken kann. Wer kontrolliert den Verwaltungschef, wenn die Bürgerkommune letztlich zur Bürgermeisterkommune mutiert? Das Kommunalparlament scheidet aufgrund des Kompetenzverlustes und des erheblichen Wissensvorsprungs der Verwaltung häufig aus. Als Kontrollmöglichkeit bleibt lediglich das Engagement kritischer zivilgesellschaftlicher Akteure. Insbesondere Bürgerinitiativen kommen der Nachfrage nach themenzentrierten und zeitlich befristetem Engagement entgegen und ermöglichen über die im letzten Kapitel skizzierten Strategien eine effektive Bürgermitwirkung. Bürgerinitiativen sind damit eine sinnvolle Ergänzung der Bürgerkommune, die autonom jenseits kooperativer Beteiligungsangebote gesellschaftlich zu entwickeln sind. Die Kritikbereitschaft der Bürger und der Zivilgesellschaft ist für die Demokratie eine zentrale Ressource, auch weil sie durch Kontrolle die Integrität der Repräsentanten erhöhen kann (vgl. Geißel 2011, S. 163). Auch die durch Bürgerinitiativen entstehenden Entscheidungsblokkaden sind nicht zwingend für die Outputlegitimation schädlich. Vielmehr kann der Widerstand gegen große Infrastrukturvorhaben auch Überkapazitäten und Investitionsruinen vermeiden bzw. zu alternativen Pfaden in der Energie- und Umweltpolitik anregen. Ohne den kontinuierlichen Widerstand gegen AKWs und Kohlekraftwerke wäre die Energiewende in Deutschland kaum denkbar gewesen, wobei sich allerdings zukünftig noch zeigen muss, wie das Umsteigen auf regenerative Energien und die dafür notwendige Durchsetzung neuer Infrastrukturvorhaben gemeinsam mit Umweltverbänden und bedingt auch mit den Initiativen vor Ort realisierbar sind.

Insgesamt dürfte damit eine Mischung aus »veranstalteter« Bürgerkommune und kritischer Zivilgesellschaft am ehesten noch eine Lösung des Effektivitäts-Legitimations-Dilemmas gewährleisten. Die Zivilgesellschaft kann die stärker auf die Outputlegitimation fokussierte Bürgerkommune auf der Inputseite »bereichern«, gerade auch, weil sie von den kommunalen Entscheidungsträgern nicht gesteuert werden und damit tendenziell eher eine unabhängige Kontrolle gewährleisten kann.

Die traditionelle Politik- und Parteienforschung setzt demgegenüber weiterhin auf das Engagement in den Parteien. Die Bürger werden dazu

aufgerufen, um die Demokratie zu beleben, sich wieder vermehrt in Parteien zu engagieren (vgl. Leggewie 2011), und insbesondere die Lokalparteien sollen sich für diese zum Engagement bereiten Bürger vorbehaltlos öffnen (vgl. Mielke 2003, S. 165; Mielke 2005, S. 128). Insgesamt sollen sich die lokalen Parteien vermehrt gegenüber Nichtparteimitgliedern öffnen, weil sich bürgerschaftliches Engagement am ehesten in den Kommunen realisieren lasse (vgl. Langguth 2003, S. 183). Eine Netzwerkbildung zu anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, vorrangig auf der lokalen Ebene, wird als große Chance gesehen, um »die gesellschaftliche Verankerung der Parteien zu erhalten bzw. zurückzugewinnen« (Florack/Grunden/Korte 2005, S. 107).

Dieses Konzept, Bürger zum Engagement in Parteien zu bewegen, ist aus unserer Sicht eher skeptisch zu beurteilen. So wird in Untersuchungen vor Ort nicht deutlich, wer Träger dieses Konzeptes werden soll (vgl. Holtkamp/Schnittke 2010). Die ehrenamtliche Parteibasis hat mit ihrem Engagement in den diversen Bereichen mehr als genug zu tun und hat kaum Anreize, aufwendig neue aktive Parteimitglieder zu werben. Sie könnten eher als zusätzliche Konkurrenz gedeutet werden, zumal die innerparteiliche Nachfrage nach Ratsmandaten in den größeren Volksparteien immer noch größer als das Angebot ist. Zwar wird in Fallstudien vor Ort immer wieder darüber geklagt, dass kaum noch einer ein Ratsmandat dauerhaft wahrnehmen wolle und dass dies aufgrund des zeitlichen Aufwandes eigentlich auch nicht zu leisten sei. Zugleich streben aber die Ratsmitglieder in der Regel ihre Wiederwahl an. So unattraktiv scheint das Ratsmandat also nach wie vor in den Parteien nicht zu sein. Die Klage darüber dient vielmehr zumindest auch dazu, das eigene Engagement als uneigennützig aufzuwerten. Die Ortsvereine agieren vielfach selbstreferenziell und Neue fühlen sich in diesen langjährigen Gemeinschaften eher als Eindringlinge. Der bürokratisch zeitintensive Diskussionsstil und die »Herrschaft der älteren, abkömmlichen Männer« dürften schließlich auf nicht wenige Politikinteressierte abschreckend wirken (Holtkamp/Schnittke 2010, S. 207), weil dies nicht dem im Zuge des Wertewandels dominanten Wunsch nach thematisch konzentriertem und zeitlich limitiertem Engagement entspricht.

Parteien werden deshalb aus Sicht vieler Bürger auch zukünftig kaum interessante Orte für politisches Engagement sein, zumal die (Vor-)Urteile gegen Parteien und Politiker bei vielen schon sehr fest verwurzelt sind. Es ist nicht ersichtlich, wodurch Parteien gerade auf der lokalen Ebene, auf der es besonders viele Alternativen zum parteipolitischen Engagement gibt, in Zukunft attraktiver werden sollten. Bürgerkommune, Direktdemokratie

und zivilgesellschaftliches Engagement dürften demgegenüber für viele Politikinteressierte zukunftsfähiger sein.

## 7.2 Kommunale Verfassungsreformen

Wir hatten bereits ausgeführt, dass es in den letzten Jahren zu zahlreichen Veränderungen der Kommunalverfassungen gekommen ist, mit denen auch Reformen eingeleitet wurden (vgl. Kapitel 2.4). Da sich die Gemeindeordnungen in den Landtagen jeweils mit einfacher Mehrheit ändern lassen, sind dies auch für die Zukunft realistische Politikoptionen. Wir möchten im Folgenden nun fünf Reformoptionen präsentieren, die aus unserer Sicht eine (weitere) Demokratisierung der Demokratie einleiten könnten, wenn sie kontextsensibel unter Berücksichtigung der zwischen den Bundesländern stark variierenden Gemeindegrößen, finanzstrukturellen Ausgangslagen und der teilweise pfadabhängigen konkordanz- bzw. konkurrenzdemokratischen Entscheidungsstrukturen angewendet werden. Dabei ist aus neoinstitutionalistischer Perspektive zu berücksichtigen, dass bei der Umsetzung von Reformen die Akteure »ins Spiel kommen«, deren Verhalten eben nicht durch Verfassungen vollständig determiniert wird (Helms 2004, S. 29; vgl. zum Überblick über neoinstitutionalistische Ansätze Holtkamp 2012b). Verfassungsreformen können so auch nicht intendierte Wirkungen erzielen, weil informelle Normen und Routinen unter neuen rechtlichen Rahmenbedingungen pfadabhängig von den Akteuren fortgeschrieben werden (vgl. Benz 2004).

### 7.2.1 Ausbau der Präsidialdemokratie

Normativ spricht aus der Perspektive der Outputlegitimation einiges dafür, die Konkordanzdemokratie auch in eher konkurrenzdemokratischen Bundesländern wie NRW zu fördern. Durch die Kommunalverfassung können den Bürgermeister, dem baden-württembergischen Beispiel folgend, mehr rechtliche Kompetenzen zugewiesen werden, sodass diese unabhängiger von den Mehrheiten in der Kommunalvertretung und in seiner Partei agieren können. Zudem kann auch in NRW mit Kumulieren und Panaschieren ein stärker personenorientiertes Ratswahlrecht eingeführt werden, das mittelfristig die Fraktionsdisziplin und die Fronten zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen etwas aufweichen dürfte. Somit wird es für den Bürgermeister einfacher, seine eigenen Mehrheiten im

Kommunalparlament zu finden und Politikblockaden bei Kohabitationskonstellationen teilweise abzubauen.

Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass es dadurch gelingt, in den nordrhein-westfälischen Großstädten baden-württembergische kleinstädtische Verhältnisse einzuführen. Die konkurrenzdemokratischen Entscheidungsmuster wurden in NRW über Jahrzehnte eingeübt und Wählergemeinschaften dürften hier auch zukünftig nicht eine mit Baden-Württemberg vergleichbare Dominanz erreichen. Die politische Kultur wurde in Nordrhein-Westfalen maßgeblich von einem bipolaren Parteiensystem geprägt. Bereits in den 1950er-Jahren zeichnete sich in den dortigen größeren Kommunen eine Blockbildung ab, die damals aus SPD und KPD einerseits und aus CDU und FDP andererseits bestand (vgl. Holtkamp 2008b). Anders als in Baden-Württemberg waren die großen Volksparteien nicht auf die Kooperation mit parteidistanzierten Wählergemeinschaften in Sachfragen angewiesen und hatten in ihren Hochburgen jeweils die Ratsmehrheit. Dadurch schliff sich die Trennung zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktion bis heute ein. In der Opposition kritisiert man und leidet unter den geringen Mitbestimmungsmöglichkeiten, um sich nach einer gewonnenen Wahl dafür teilweise bei der ehemaligen Mehrheitsfraktion zu re-vanchieren (vgl. Holtkamp 2008b).

Pragmatisch gesprochen wird man aufgrund dieser jahrzehntelang eingeübten Konkurrenzrituale in den zahlreichen größeren Städten Nordrhein-Westfalens weiterhin mit eher konkurrenzdemokratischen Parlamenten rechnen müssen. Dadurch können Reformen, die das institutionelle Setting der baden-württembergischen Kommunalverfassung nahtlos auf NRW übertragen wollen, nicht intendierte negative Effekte mit sich bringen. So hat in NRW die von der schwarz-gelben Landesregierung eingeführte längere Amtszeit von Bürgermeistern zum Ergebnis, dass Kohabitationskonstellationen wahrscheinlicher werden. Wenn Bürgermeister und Rat generell zu unterschiedlichen Zeitpunkten gewählt werden, haben die Ratsmehrheiten signifikant häufiger eine andere parteipolitische Färbung als die Bürgermeister. Die Folge ist, dass das mit der Entkopplung der Wahlen und der längeren Amtszeiten anvisierte Ziel, die Position des Bürgermeisters spürbar zu stärken, kaum erreicht werden kann, weil sich deutlich mehr Bürgermeister in problematischen Kohabitationskonstellationen beweisen müssen.<sup>53</sup>

In stärker konkordanzdemokratischen Bundesländern gibt es diese Problemlage nicht. Allerdings gibt es auch hier Inputprobleme durch lange Amtszeiten der Bürgermeister. Die mangelnde demokratische Kontrolle als Grundproblem der Konkordanzdemokratie kann sich dadurch noch ver-

schärfen. Einerseits ist die Unabhängigkeit und herausgehobene Machtstellung des Bürgermeisters in der Konkordanzdemokratie die Grundlage für eine ebenso effektive wie effiziente Problemlösung, die hieraus spiegelverkehrt resultierende geringe Gewaltenteilung und Kontrolle führt aber zu Inputproblemen insbesondere bei langen Amtszeiten. In diesem Fall dürfte die Zulassung von Abwahlbegehren in allen Kommunalverfassungen ein wichtiger Garant dafür sein, dass sich die Bürgermeister nicht zu weit von den Wählern entfernen und sie so potenziell die Politikerverdrossenheit verstärken. Der Fall des Duisburger Oberbürgermeisters Adolf Sauerland, dem die Bevölkerung offensichtlich eine erhebliche Mitschuld an der Love-Parade-Katastrophe gegeben hat, verdeutlicht, wie wichtig diese Option der Bürger ist. Lediglich durch die Abwahl konnten die Blockaden in der Duisburger Politik und die Identifikationsprobleme der Bürger abgebaut werden. Je mehr Kompetenzen den Bürgermeistern übertragen wird und je länger ihre Amtszeit ist, desto erforderlicher wird es also, dass die Wähler die Möglichkeit haben, die Abwahl des Verwaltungschefs bei stark irritierenden Vorgängen zu initiieren. Hier hat Baden-Württemberg als ursprüngliches Vorbild der bundesweiten Einführung der Direktwahl erheblichen Nachholbedarf. Um eine stärkere Kontrolle des dominanten Bürgermeisters durch die Wählerschaft gewährleisten zu können, sollten deshalb auch hier Abwahlbegehren mit angemessenen Quoren in der Kommunalverfassung verankert werden.

### 7.2.2 Profidemokratie

Das Ratsmandat und der Fraktionsvorsitz sind nach den Kommunalverfassungen grundsätzlich ehrenamtlich wahrzunehmen und können deshalb im formalen Sinn nicht als Beruf gelten. Prozesse der Verberuflichung der Kommunalpolitik sind deswegen als informelle Professionalisierung zu deuten (vgl. Reiser 2006, S. 61; vgl. auch Kapitel 4.3.3). In den meisten Bundesländern werden die Aufwandsentschädigungen für Ratsmitglieder von den Landesgesetzgebern weitgehend festgelegt und sind deutlich zu niedrig bemessen, um hiervon ausschließlich – dem hohen Bildungsstand der Kommunalparlamentarier und den damit möglichen Alternativkarrieren entsprechend (vgl. Holtkamp 2011c) – zu leben, insbesondere, wenn man berücksichtigt, dass dann zusätzlich noch privat Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge zu zahlen sind.

Die geringe formale Professionalisierung der Kommunalparlamente wurde bereits in den 1970er-Jahren in der lokalen Politikforschung kritisiert. Dem konkurrenzdemokratischen Paradigma folgend, wurde in der

Politikwissenschaft konstatiert, dass durch lediglich ehrenamtliche Parlamentarier keine effektive Kontrolle der Verwaltung gewährleistet sei. Danach stehen sich Regierung und Regierungsparteien einerseits sowie Oppositionsparteien andererseits gegenüber, wobei es die Hauptfunktion der Opposition sein sollte, die Regierung zu kontrollieren (vgl. Frey/Naßmacher 1975, S. 198). Demgegenüber würden in der Praxis die Kommunalparlamente aufgrund des Informationsvorsprungs der Verwaltung zu einem »Scheinparlament« oder einem »Ratifikationsorgan degradiert« (Frey/Naßmacher 1975, S. 200).

Diese Kritik an der Ehrenamtlichkeit der Ratsmitglieder wird heute so kaum noch vorgebracht. Dies dürfte zum einen daran liegen, dass der hauptamtliche Bürgermeister nun in allen Kommunalverfassungen direkt gewählt wird und als Verwaltungschef über eine eigenständige direkte Legitimation verfügt. Zum anderen wurde in vielen empirischen Untersuchungen nachgewiesen, dass die Ratsmitglieder in größeren Städten häufiger von ihren Arbeitgebern individuell freigestellt werden und sich zeitlich intensiv um ihre Aufgaben als Kommunalparlamentarier kümmern können (vgl. Reiser 2006, S. 244). Wie in Kapitel 4.3.3 ausgeführt, wenden in den größeren Städten ab 50 000 Einwohner fast alle Fraktionsvorsitzenden mindestens 15 Stunden pro Woche für ihr Mandat auf und nähern sich damit einer Halbtagsbeschäftigung. Fast 30 Prozent dieser Funktionsträger investieren sogar mehr als 30 Stunden für die Ausübung ihres Mandats.

Die Frage ist nun, wie die Fraktionsvorsitzenden ihr sehr zeitintensives Ehrenamt mit ihrem Hauptberuf vereinbaren? Dies ist in quantitativen Befragungen nur schwer zu erheben. Zumindest sind mit 3,3 Prozent nur sehr wenige der befragten Fraktionsvorsitzenden zugleich als Landtags- und Bundestagsabgeordnete Berufspolitiker. Die Ratsmitglieder bekommen auch von den Lokalparteien in der Regel keine Zusatzverdienste, sondern sie müssen sogar zu deren Wahlkampffinanzierung und zur Unterhaltung der Fraktion häufig erhebliche Teile der schon niedrig bemessenen Aufwandsentschädigung als »Parteisteuer« (entgegen den kommunalrechtlichen Bestimmungen durch Fraktionszwang) abführen (vgl. Kaufner 1990, S. 361 f.), sodass man noch weniger davon ausgehend kann, dass Kommunalpolitiker ausschließlich von den Aufwandsentschädigungen leben können. Relativ wenig überraschend ist, dass der größte Anteil der Fraktionsvorsitzenden im öffentlichen Dienst beschäftigt ist (49 Prozent) und hier offenbar problemlos freigestellt wird. Auffällig ist aber, dass in den größeren Städten der Anteil der Selbstständigen (u. a. Bauunternehmer, Rechtsanwälte und Architekten) unter allen Fraktionsvorsitzenden auf immerhin 28 Prozent in unseren Befragungen steigt. Dies

ist vor dem Hintergrund des hohen Zeitaufwands in den Großstädten und der von Selbstständigen mit sehr hohem Bildungsniveau zu realisierenden Verdienstmöglichkeiten pro Stunde schon bemerkenswert und deckt sich auch mit den Befunden der Ratsmitgliederstudie von Marion Reiser, nach der zum Teil in der Privatwirtschaft die Ratsmitglieder sogar besser freigestellt werden als im öffentlichen Dienst.

Diese umfassende Freistellung ist aus Sicht der Interviewten vor allem durch zwei individuelle Strategien möglich. Erstens durch »Versorgungsposten« in zum Teil privatisierten kommunalen Unternehmen und zweitens durch Unternehmen (bzw. als Selbstständige), die daran interessiert sind, einen Stadtrat in ihren Reihen zu haben, also »Wohnungsgesellschaft, karitative Verbände, Architekten und Bauunternehmer« (Reiser 2006, S. 167). Diese »individuellen« Strategien dürften häufig in informellen Führungsgruppen und in parteiübergreifenden Kartellen realisiert werden. Wer beispielsweise über kommunale Unternehmen abgesichert sein will, wird dafür in der Regel eine dauerhafte parteiübergreifende Mehrheit anstreben wollen. Die hier zu erwartenden parteiübergreifenden Kartelle und die damit zum Teil verbundenen Formen der politischen Korruption lassen sich zwar nur schwer in wissenschaftlichen Untersuchungen erfassen, da häufig die Intransparenz die notwendige Bedingung für die Existenz und den Erhalt dieser Versorgungsnetzwerke ist. Dennoch ist es zum tieferen Verständnis der Vereinbarkeit von Mandat und angegebene Hauptberuf – sowie der kritischen Analyse der Effekte von informeller Verberuflichung und kommunalen Machtstrukturen – unumgänglich, gerade diese Netzwerke zu berücksichtigen. Hierbei kann immerhin auf Insiderstudien, Berichte der Staatsanwaltschaften und nicht wenige Gerichtsurteile, vor allem aus Nordrhein-Westfalen, zurückgegriffen werden, die in Fällen wie in Köln, Wuppertal oder Essen zeigen, dass insbesondere Selbstständige, z. B. aus dem Baubereich, als Fraktionsvorsitzende die entscheidenden Akteure in den Korruptionsnetzwerken waren (vgl. Überall 2007; Holtkamp 2011c). Baugenehmigungen wurden erkaufte, Grundstücke verschoben und kommunale Aufträge mit »Dankeschönspenden« vergeben.

Insofern ist aus unserer Sicht die formale Ehrenamtlichkeit von Parlamentariern in Großstädten durchaus problematisch. Wenn man davon ausgeht, dass nicht alle Ratsmitglieder ohne Gegenleistungen bereit sind, in erheblichem Maß durch zeitintensives Engagement Verdienst- und Aufstiegschancen zu verschenken, dann stellt sich die Frage nach der formalen Professionalisierung für die Großstadtparlamente neu. Eine größere Unabhängigkeit von Parteien und Netzwerken könnte durch deutlich

höhere Aufwandsentschädigungen der Ratsmitglieder und besonders der Fraktionsvorsitzenden erreicht werden, die durch den Landesgesetzgeber in den Großstadtparlamenten einheitlich festgelegt werden sollten. Angesichts von kommunaler Haushaltskrise und steigender Politikverdrossenheit sollte diese stärkere Professionalisierung dadurch gegenfinanziert werden, dass die Anzahl der Ratsmitglieder deutlich reduziert wird.

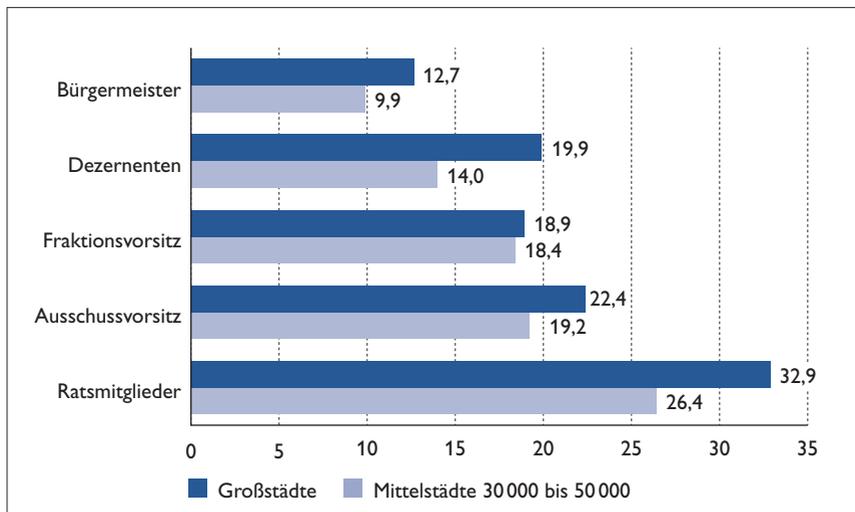
Ein aus unserer Sicht erwünschter Nebeneffekt dieses Finanzierungsvorschlags wäre, dass damit auch die Fragmentierung der Kommunalvertretungen gestoppt würde. Mit der Abschaffung der Fünfprozentklausel ist die Anzahl der Fraktionen, der Gruppierungen und der »Einzelkämpfer« seit 1999 in nordrhein-westfälischen Großstädten deutlich gestiegen (vgl. ausführlich Kapitel 4.3.2). Mit Blick auf die Zersplitterung der Großstadtparlamente würde eine spürbare Reduzierung der Ratssitze quasi als »natürliche« Sperrklausel wirken. So müssten Parteien und Wählergemeinschaften deutlich höhere Stimmenanteile erzielen, um auch nur ein Ratsmandat erhalten zu können. Die Zeit, in der gerade auch rechtsextreme Parteien und Kleinstwählergemeinschaften mit weniger als zwei Prozent der Wählerstimmen in die Großstadtparlamente einziehen können, wäre dann vorbei.

### 7.2.3 Genderdemokratie

Frauen sind, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, in der deutschen Kommunalpolitik nach wie vor unterrepräsentiert. Das ist kein quasi naturwüchsiger Prozess, sondern Ausdruck vielfältiger Ungleichheits- und Diskriminierungsstrukturen. Sind die institutionellen Rahmenbedingungen und Stützen aber richtig justiert, wird die Geschlechterparität problemlos erreicht. In Deutschland sind die institutionellen Frauenfördermaßnahmen bisher wenig entwickelt. Lediglich einzelne Parteien haben Frauenquoten für die kommunale Ebene vorgeschrieben, wobei diese in den kleineren Städten aber kaum eine Steuerungswirkung entfalten (vgl. Holtkamp/Schnittke, M./Wiechmann 2011; Holtkamp/Schnittke 2010).

Empirisch ist festzustellen, dass die Frauenrepräsentanz mit der Bedeutung der Position auch in kleineren Städten tendenziell abnimmt. Der Frauenanteil unter allen Ratsmitgliedern in deutschen Mittelstädten zwischen 30 000 und 50 000 Einwohnern liegt bei 26 Prozent. Bei den Ausschussvorsitzenden beläuft sich der Frauenanteil nur noch auf 19 Prozent, bei den Fraktionsvorsitzenden auf 18 Prozent, bei den Dezernentinnen und Dezernenten auf 14 und bei den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern auf zehn Prozent.

Abb. 28: Frauenanteile im Gemeindegrößenvergleich (in Prozent)



Quelle: nach Holtkamp/Schnittke, M./Wiechmann 2011

In den Großstädten sind die Frauenanteile durchschnittlich höher. Dort liegt der Frauenanteil unter den Ratsmitgliedern immerhin schon bei 33 und bei den Ausschussvorsitzen bei 22 Prozent. Der höhere Frauenanteil in den Großstadtparlamenten ist vor allem darauf zurückzuführen, dass hier die freiwilligen Parteiquoten stärker wirken. Diese Parteiquoten von 50 Prozent bei Bündnis 90/Die Grünen und der Partei »Die Linke« sowie von 40 Prozent bei der SPD sind nur verbindlich, falls genügend Frauen aktiv in der Partei ihre Kandidatur in der Wahlversammlung anbieten, was in großstädtischen Strukturen deutlich wahrscheinlicher ist. Insgesamt wird aber auch in den Großstädten eine geschlechtergerechte Repräsentanz von Frauen verfehlt.

Eine Alternative zu den nur eingeschränkt wirksamen Parteiquoten sind gesetzliche Kandidatenquoten, womit beispielsweise in den französischen Kommunen durchschlagende Erfolge bei der Geschlechterrepräsentanz erzielt wurden. Nach dem dortigen Paritätsgesetz müssen die Parteien zu den Kommunalwahlen 50 Prozent Frauen auf ihren Wahllisten aufstellen, wobei sich die Quotierung auch auf die oberen Listenplätze erstrecken muss. Können oder wollen die Parteien die Kandidatinnenquote nicht erfüllen, werden sie nicht zur Wahl zugelassen. Damit ist der Anreiz; Kandidatinnen aufzustellen, für die Parteien in Frankreich ungleich höher

als in Deutschland. Waren vor dem französischen Paritätsgesetz in den Kommunen mit mehr als 3 500 Einwohnern 1995 nur 25,7 Prozent der Kommunalparlamentarier weiblich, verdoppelte sich 2001 der Frauenanteil nahezu und verblieb auch 2008 mit 48 Prozent auf konstant hohem Niveau. Bemerkenswert sind die Befunde einer ersten Studie, wonach 78 Prozent der befragten Parteien angaben, »that it was ›easy‹ to apply the parity law in selecting candidats for their lists« (Bird 2002, S. 11). Bei einer Übertragung dieser Ergebnisse auf Deutschland liegt die Vermutung nahe, dass auch in kleineren und mittleren Kommunen wahrscheinlich genügend Kandidatinnen zur Verfügung stehen würden, wenn die Parteien einen starken Anreiz hätten, diese für die Ratsarbeit zu gewinnen.<sup>54</sup>

Würde dies in den Kommunen flächendeckend umgesetzt, würden in erheblichem Maß die lokalen Partieliten ausgetauscht und die Parteien auch für Seiteneinsteigerinnen ohne starke Bindung an eine Partei geöffnet. Die Ergebnisse der genderorientierten Organisationsforschung legen nahe, dass der damit zu erwartende deutlich höhere Frauenanteil in den lokalen Parteiorganisationen zugleich auch zu einer strukturellen Veränderung der Ortsvereinsarbeit führen könnte. Frauen tendieren aus Sicht beider Geschlechter eher zu einem kommunikativen, inhaltlich fokussierten und zeiteffizienten Führungsstil. Die starke Erhöhung des Frauenanteils durch hohe gesetzliche Quoten für weibliche Ratsmitglieder könnte im günstigen Fall dazu führen, dass auch in den bisher männlich dominierten Lokalparteien die kritische Masse für Organisationsreformen erreicht wird (vgl. Ortman 2005, S. 115), die stärker den Bedürfnissen von Frauen und politisch Interessierten ohne langjährige Parteisozialisation Rechnung tragen, bzw. zur Folge haben, dass Frauen häufiger auch Leitungsfunktionen wahrnehmen und einen offeneren und stärker inhaltlich fokussierten Kommunikationsstil durchsetzen.

»Feminine Parteien« verhalten sich mithin durchaus anders (vgl. Geser 2009). Alle bisher zur Öffnung der Parteien in der Politikwissenschaft entwickelten Konzepte scheinen zumindest stärker der Orientierung der Parteifrauen als der meist männlichen Orts- und Kreisvorsitzenden zu entsprechen, deren Tendenz zu hierarchischen, bürokratischen und durchaus auch manchmal aggressiv-kämpferischen Ritualen in der Parteiorganisation auf nicht wenige Neulinge (beiderlei Geschlechts) abschreckend wirkt. Zugleich dürfte davon auszugehen sein, dass dies langfristig auch zu höheren Frauenanteilen auf den höheren politischen Ebenen führen wird, die maßgeblich als Landtags- und Bundestagsabgeordnete von der Aufstellung in den lokalen Direktwahlkreisen abhängig sind. Auch in Bund und Ländern sind die Frauenanteile in den Parlamenten zweifelsohne noch ausbau-

fähig und rangieren seit mehr als einem Jahrzehnt auf dem Niveau der Großstadtparlamente von knapp einem Drittel (vgl. Holtkamp/Schnittke, S./Wiechmann 2011).

### 7.2.4 Losdemokratie

Innerhalb von nur 16 Jahren ist die kommunale Wahlbeteiligung von 71 auf 49 Prozent in den alten Bundesländern gesunken, während die Beteiligung bei Bundestagswahlen in diesem Zeitraum nahezu konstant blieb (vgl. Kapitel 3.4). Damit wird die Hälfte der Bevölkerung kaum noch in den Kommunalparlamenten vertreten, ohne dass die Parteien dadurch einen erkennbaren Nachteil hätten.

Eine Möglichkeit, auf diese Herausforderungen zu reagieren, wäre die Anwendung eines Losverfahrens zur Rekrutierung von Ratsmitgliedern aus den Einwohnermeldekarteien. Neben Parteivertretern und Wählergemeinschaften würden dann einzelne Bürger für die mehr als 50 Prozent Nichtwähler per Zufallsauswahl bestimmt. Für die Parteien bestünde dann ein stärkerer Anreiz, für eine höhere Wahlbeteiligung zu werben, und das Zufallsverfahren – eines der wesentlichen demokratischen Verfahren in der athenischen Polis – würde durchschnittlich eine stärker geschlechtergerechte und sozial repräsentative Auswahl garantieren. Es wird ähnlich wie in der Umfrageforschung eine – wenn auch kleinere – Stichprobe aus der Wahlbevölkerung gezogen, um eine Rekrutierung unabhängig von den Parteien zu gewährleisten. Damit würden im Gegensatz zu vielen anderen Partizipationsangeboten mit hoher Wahrscheinlichkeit auch politiker- und parteiverdrossene Bürger erreicht. Erste Erfahrungen mit der Zufallsauswahl zeigen zudem, dass »ausgeloste Bürger eine hohe Gemeinwohlorientierung aufweisen« (Leggewie 2011, S. 164) und die Rolle als Repräsentanten der Bürgerschaft sehr ernst nehmen.

Solche und ähnliche Modelle wurden in der Fachliteratur vorgeschlagen, um Legitimationsprobleme auf der EU-Ebene zu beheben, allerdings mit dem nachvollziehbaren Hinweis, dass dies zunächst auf kommunaler Ebene ausprobiert werden sollte (vgl. Buchstein 2009, S. 417). Hierfür würden sich vor allem die Kommunalverfassungen von Bundesländern mit durchschnittlich relativ kleinen Kommunen eignen, weil in diesen Kommunen mögliche Nachteile der Zufallsauswahl von Parlamentariern weniger stark ausgeprägt sein dürften. Die Komplexität von Entscheidungen dürfte geringer sein, die intrafraktionelle Arbeitsteilung ist hier kaum ausgeprägt, sodass Fraktionen nicht prinzipiell gegenüber den zufällig ausgewählten Parlamentariern stark überlegen sein dürften. Die Gefahr, dass es

in diesen gemischten Parlamenten aus ausgelosten Bürgern und Parteivertretern zu Problemen zwischen den beiden Gruppen kommt, dürfte deutlich geringer sein als dies bei Berufsparlamenten in der EU, dem Bund und den Ländern zu erwarten wäre (vgl. hierzu Leggewie 2011, S. 164).

In der kommunalen Praxis wird bisher nur in der kooperativen und nicht in der repräsentativen Demokratie die Zufallsauswahl erfolgreich praktiziert. So ist es beispielsweise durch das Beteiligungsverfahren der Planungszelle (vgl. Infokasten »Planungszelle«) möglich, nicht die »üblichen Verdächtigen«, die bei jeder Bürgerbeteiligung auftreten, als Teilnehmer zu rekrutieren, sondern einen weitgehend repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung. Teilweise empfiehlt sich die Zufallsauswahl auch bei Beiräten, die dauerhaft institutionalisiert die Kommunalpolitik beraten, wenn das Wahlverfahren, wie beispielsweise bei Seniorenbeiräten, nur zu einer extrem niedrigen Wahlbeteiligung bei sehr hohen Durchführungskosten führt (vgl. Heck/Holtkamp 2006). Durch Zufallsauswahl können dann aus den Einwohnermeldedaten kostengünstig und sozial relativ repräsentativ die Beiratsmitglieder jenseits der Parteien rekrutiert werden.

### ► Planungszelle

Während bei Bürgerforen alle Bürger eingeladen werden, mit dem Effekt, dass häufig nur die »üblichen Verdächtigen« kommen, erfolgt bei der Planungszelle die Teilnahme über Zufallsauswahl. Eine Planungszelle umfasst in der Regel circa 15 bis 30 zufällig ausgewählte Teilnehmer, die zu einem etwa fünf Tage dauernden Diskussionsprozess eingeladen werden. In der Durchführungsphase des Planungszellenverfahrens arbeiten die Bürger im Plenum und in Kleingruppen sowie in Einzelarbeit. Kennzeichnend für die Plenumsveranstaltungen ist die Informationsaufnahme. Die Teilnehmenden hören z. B. Kurzreferate, um mit der Problematik zunächst einmal vertraut zu werden; mithilfe von Hearings und Stellungnahmen von Experten und Interessenvertretern werden relevante Informationen in den Prozess getragen. Die Arbeit in den Kleingruppen von etwa fünf Personen dient primär dem Gespräch und der Informationsverarbeitung. Die Hemmschwelle für aktives Teilnehmen ist in einem solchen Kreis gering. Die Protokolle der Kleingruppensitzungen sowie die individuellen Bewertungsbogen werden von den Prozessbegleitern zu einem Abschlussbericht zusammengefasst und dem Auftraggeber wird eine Empfehlung in Form eines Bürgergutachtens überreicht. Peter Dienel, der dieses Verfahren bereits Anfang der 1970er-Jahre entwickelt hat, empfiehlt, in der Regel mehrere Planungszellen zu einem Thema arbeiten zu lassen (Dienel 1991).

Die beteiligten Bürger sollen von ihren sonstigen Verpflichtungen befreit und für den Verlust von Frei- und Arbeitszeit entschädigt werden. Unabhängige Prozessbegleiter sollen darüber hinaus eine strukturierte Diskussion in der Planungszelle ermöglichen und insbesondere darauf achten, dass auch weniger artikulationsstarke Teilnehmer zu Wort kommen. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass durch diese Beteiligung von Laien eine bedarfsgerechtere und effektive Planung zumindest auf kommunaler Ebene realisiert werden kann (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006; Richter 2011, S. 220 f.). Teilweise wurde die Planungszelle weniger aufwendig durchgeführt, um einen Einsatz finanziell auch in Haushaltssicherungskommunen verantworten zu können (vgl. Heck-Guthe/Holtkamp 2006). Mit der Planungszelle kann man Bürger an die Politik heranführen, die vorher nicht in Parteien und Verbänden stark organisiert waren und die nicht zur formal höher gebildeten Mittelschicht gehören. Gerade die zunehmende Anzahl von »unorganisierten« Bürgern sollte aber eine sehr wichtige Zielgruppe von Bürgerbeteiligung sein, wenn man Politikverdrossenheit wirklich abbauen will.

### 7.2.5 Ausbau der Direktdemokratie

Viele Argumente, die prinzipiell gegen einen Ausbau direktdemokratischer Elemente angebracht werden, treffen für die kommunale Ebene nur eingeschränkt zu. Einwände, die sich auf die Komplexität der Entscheidungsinhalte beziehen und unterstellen, dass die Parlamentarier wesentlich informierter entscheiden können als die Bürger, überzeugen in kleinen und mittleren Kommunen nur bedingt. Wenn man sich die tatsächlichen und nicht die theoretisch idealisierten Leistungen der Kommunalparlamente in diesen Gemeindegrößenklassen vergegenwärtigt, dann wird man feststellen müssen, dass die Ehrenamtlichkeit der Kommunalpolitik und der inkrementalistische Politikstil keine besonders hohe Komplexitätsverarbeitung generiert und diese aufgrund der föderalen Verflechtung und der daraus resultierenden Begrenztheit kommunaler Entscheidungsoptionen auch nicht zwingend erforderlich ist. Dem müssen Bürgerentscheide in nichts nachstehen, wenn man berücksichtigt, dass es im Vorfeld der Entscheide und Initiativen in der Regel zu umfassenden öffentlichen Diskursen kommt. Zudem sprechen empirische Indizien dafür, dass mit der dauerhaften Anwendung von Bürgerentscheiden das Informationsniveau der Bürger steigt, weil sie tatsächlich Einfluss nehmen können und es sich deshalb für sie auch »lohnt«, sich umfassender zu informieren (vgl. Geißel 2011, S. 157 f.).

Der zweite klassische Einwand gegen die direkte Demokratie, dass sie eine deutliche soziale Schieflage im Vergleich zur repräsentativen Demokratie aufweist (vgl. Meerkamp 2011, S. 71), kann auf kommunaler Ebene in Deutschland ebenfalls weitgehend entkräftet werden. Auf Bundesebene kann man sicherlich argumentieren, dass die Wahlbeteiligung zu den Parlamentswahlen deutlich höher ist als eine mögliche Beteiligung an der direkten Demokratie und deshalb zu befürchten ist, dass Mittel- und Oberschicht stärker partizipieren und sozialstaatliche Angebote zugunsten anderer Bevölkerungskreise im Ergebnis eher spärlich ausfallen. Für die kommunale Ebene in Deutschland wird man dem entgegenhalten müssen, dass die Wahlbeteiligung hier bereits unter 50 Prozent liegt und damit einige heroische Annahmen zur repräsentativen Demokratie kritisch zu hinterfragen sind. Zudem sind die kommunalen Handlungsspielräume, sozialstaatliche Angebote zu reduzieren, durchaus gering, sodass eine selektive Beteiligung kaum zu Politikerergebnissen, die die ohnehin bestehende soziale Segregation verschärfen, führen kann. Erst recht ist eine »Tyrannei der Mehrheit«, die bis zur Verletzung von Menschen- und Minderheitsrechten gehen kann, auf kommunaler Ebene in Deutschland auszuschließen.

Demgegenüber kommen die Leistungen, die der direkten Demokratie bescheinigt werden, gerade auf kommunaler Ebene voll zum Tragen (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006). Bürgerbegehren führen durchweg zu einer transparenten Entscheidungsfindung und zu einer breiten Diskussion inhaltlicher Probleme (vgl. Mittendorf/Rehmet 2002). Im Vergleich zur kooperativen Demokratie ist bei Bürgerbegehren weiterhin positiv hervorzuheben, dass die Bürger ein Initiativrecht haben und die Beteiligungsergebnisse von den Entscheidungsträgern umzusetzen sind. Sie sind dabei nicht im starken Maß auf das Wohlwollen der kommunalen Entscheidungsträger angewiesen und gewährleisten damit zumindest punktuell eine effektive Kontrolle der Entscheidungsträger. Zudem entstehen gerade bei der Initiierung von Bürgerbegehren neue Partizipationschancen für politisch interessierte Bürger, die keine Zeit oder auch kein Verlangen haben, sich in den Parteien dauerhaft zu engagieren und hochzuarbeiten (vgl. Paust 1999, S. 320). Insgesamt führen direktdemokratische Verfahren zu einer Belebung der Zivilgesellschaft – je mehr direkte Demokratie, desto mehr Bürger organisieren sich in Vereinen und desto mehr zivilgesellschaftliche Initiativen sind zu registrieren (vgl. Meerkamp 2011, S. 535).

Übrig bleibt damit, neben der bereits erwähnten Status-quo-Orientierung, das Argument einer möglichen Polarisierung der Bürgerschaft durch Bürgerentscheide. Die Polarisierung im Vorfeld von Bürgerentscheiden

zur Mobilisierung der Bürger (vgl. Holtmann 1999; Paust 2002, S. 229) kann insbesondere bei knappen Abstimmungsergebnissen oder »unecht« gescheiterten Bürgerentscheiden zu erheblichen Akzeptanzproblemen führen. Berücksichtigt man dies, so kann man wesentliche Stellschrauben für einen Ausbau direktdemokratischer Elemente näher bestimmen: die Initiierungs- und Abstimmungsquoten, die Themenkataloge sowie mögliche obligatorische Entscheide insbesondere in Finanzfragen.

Vieles spricht also in der Summe dafür, die Abstimmungsquoten in den meisten Kommunalverfassungen deutlich zu senken und eine Staffe- lung nach Gemeindegröße vorzunehmen, so wie Bayern mit gutem Bei- spiel vorangegangen und NRW im Jahr 2011 gefolgt ist (vgl. Kapitel 2.4). Zugleich sollte die Durchführung der Bürgerentscheide landesweit auf dem hohen Niveau der Kommunalwahlgesetze geregelt werden. Damit wird die direkte der repräsentativen Demokratie gleichgestellt und die kommunalen Mehrheitsfraktionen haben nicht mehr die Option, über die Anzahl der Wahllokale oder die Nichtzulassung der Briefwahl die Abstimmungsbeteiligung zu senken, um Bürgerentscheide zu »sabotieren«. Zudem könnte – vergleichbar zu den Regelungen in einigen Bundeslän- dern – festgelegt werden, dass unter bestimmten zeitlichen Rahmenbedin- gungen die Abstimmungen über Bürgerentscheide mit allgemeinen Wah- len zusammenzulegen sind, um die Beteiligung an der Abstimmung zu erhöhen (vgl. Meerkamp 2011, S. 427). Demgegenüber sollten die Unter- schriftquoten insbesondere in den größeren Städten nicht weiter gesenkt werden, als dies schon in NRW und Bayern geschehen ist.

Bei den Negativkatalogen, die regeln, bei welchen Themen keine Bür- gerentscheide zulässig sind, wird man demgegenüber kaum nach Gemein- degrößen weiter differenzieren können. Deshalb sollte aus unserer Sicht insbesondere in Bundesländern mit vielen größeren Städten vorsichtig bei der Streichung von Themen in den Negativkatalogen verfahren wer- den, um nicht die Anzahl der Bürgerbegehren und -entscheide in diesen Gemeindegrößenklassen über Gebühr zu steigern. Generell problematisch dürfte es in allen Kommunen sein, Bürgerentscheide über infrastrukturelle Großvorhaben wie beispielsweise Bundesstraßen, Bahntrassen und inter- kommunale Energienetze zuzulassen, weil hierdurch zu viele Kommunen Vetopositionen bekämen und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die Bür- gerschaft zumindest einer Kommune über einen Bürgerentscheid regio- nal und überregional gewünschte Planungsvorhaben dauerhaft blockiert.

Auf traditionelle Vorbehalte stoßen in Deutschland Bürgerbegehren zu Haushaltsfragen (vgl. Weber 1980, S. 37). Ein Blick in die Schweiz zeigt, dass, im Gegensatz zu den meisten anderen Partizipationsangeboten, im

Fall direktdemokratischer Angebote höhere Effizienz und Inputlegitimität miteinander vereinbar sein können. Durch umfassende Bürger- und Volksentscheide zu Haushaltsfragen inklusive obligatorischer Entscheide zu Mehrausgaben kann es bei den Wählern zu einer Integration der Steuerzahler- und Konsumentenrolle kommen. In empirischen Untersuchungen zu Schweizer Kommunen wurde sogar belegt, dass der Einsatz direktdemokratischer Elemente zu einer zügigen Verringerung der öffentlichen Schulden beitragen kann (vgl. Feld/Kirchgässner 2000). Insgesamt kommen nahezu alle Untersuchungen zu direktdemokratischen Gebietskörperschaften zu dem Befund, dass in diesen »weniger ausgegeben wird, weniger Steuern eingenommen werden, eine geringere Staatsverschuldung besteht, weniger Steuern hinterzogen werden und eine höhere Wirtschaftskraft« (Feld 2008, S. 15) erreicht wird.

Allerdings ist die Frage zu stellen, wie transferfähig dieses Modell ist. Institutionen, die in der Schweiz »gut funktionieren« mögen, können unter anderen Kontextbedingungen und Akteurskonstellationen auch das Gegenteil bewirken. In NRW-Kommunen, für die im Gegensatz zu den Kommunen in der Schweiz ein ausgeprägter Parteienwettbewerb und Konsolidierungsdruck charakteristisch ist, können Bürgerbegehren eher zu einer Verschärfung der Konsolidierungsprobleme führen. Anders dürfte es hingegen beispielsweise in baden-württembergischen Kommunen aussehen. Hier stehen noch wenige Konsolidierungsmaßnahmen an und Bürgerentscheide können sich erfolgreich gegen neue kostenintensive Prestigeprojekte wenden. Bürgerbegehren und obligatorische Bürgerentscheide zu Haushaltsfragen sollten also gerade in den Bundesländern eingesetzt werden, in denen eher konkordanzdemokratische, kleinere Gemeindestrukturen mit geringeren Haushaltsproblemen vorherrschen. Sie können in diesen Fällen dazu führen, dass aufgrund der Status-quo-Orientierung der Bürger der Haushalt weiterhin nicht aus dem Ruder läuft, während sie sich bei starkem Konsolidierungsdruck und dann wahrscheinlicher werdenden Sparbeschlüssen des Kommunalparlaments gegen die Sparpolitik wenden dürften.

### 7.3 Fazit

Zusammenfassend hat sich gezeigt, dass auch für die lokalen Demokratieformen in der Regel ein Effektivitäts-Legitimations-Dilemma zu verzeichnen ist. Nur selten können sie zugleich die Input- und Outputlegiti-

mität steigern. Immerhin erscheint es aber möglich, durch eine Mischung aus Bürgerkommune und kritischer Zivilgesellschaft eine hinreichende demokratische Legitimation zu generieren, die zugleich den engen kommunalen Handlungsspielräumen Rechnung trägt.

Mit den vorgestellten Reformmöglichkeiten der Kommunalverfassungen kann eine weitere Demokratisierung der lokalen Ebene initiiert werden. Dabei sollte aber die Unterschiedlichkeit der Kommunen hinsichtlich ihrer Entscheidungsstrukturen und ihrer sozioökonomischen Ausgangslage berücksichtigt werden.

**Tab. 39: Verfassungsreformmodelle im Überblick**

	<b>Ziele</b>	<b>besonders geeignet für</b>
Ausbau Präsidialdemokratie	Abbau von Blockaden bei Kohabitation; höhere demokratische Kontrolle und Responsivität durch Abwahl	alle Kommunen mit leichten institutionellen Varianzen
Profidemokratie	Abbau von Korruption und Versorgungsnetzwerken; höhere Handlungsfähigkeit durch geringere Fragmentierung der Parlamente	Großstädte
Genderdemokratie	50 Prozent Frauen im Parlament; Erneuerung der Parteien durch Elitenaustausch und weiblichen, kooperativen Führungsstil	alle Kommunen bis auf sehr kleine Gemeinden
Losdemokratie	stärkere Mitwirkung von »unorganisierten« Bürgern; Anreize für Parteien, die Wahlbeteiligung zu fördern	kleine und mittlere Kommunen
Ausbau Direktdemokratie	stärkere Bürgermitwirkung und Effizienz	eher kleine und mittlere Kommunen ohne gravierende Haushaltsprobleme

Quelle: eigene Darstellung

Es gibt also nicht den One-best-Way, die Demokratie zu demokratisieren, sondern die Kommunen sollten als Experimentierbaustelle genutzt werden, um unterschiedliche Demokratiereformen auszuprobieren. Wo sollte auch sonst mehr Demokratie gewagt werden, wenn nicht in den Kommunen bei vergleichsweise ausgeprägter Nähe zu den Bürgern und durchaus begrenzten Risiken einer möglicherweise zu starken Demokra-

tisierung? Die begrenzten Handlungsspielräume der kommunalen Ebene und ihre Einbindung in föderalstaatliche Abstimmungsprozesse sowie einheitliche Standards der Leistungserbringung müssen vor diesem Hintergrund nicht ausschließlich als Defizit eingeordnet werden. Sie ermöglichen auch eine weitgehend risikoarme Demokratisierung, weil es eher um die kleinen Fragen und das direkte Lebensumfeld der Menschen geht und nicht um grundsätzliche Standards im Bereich des Sozialstaats, der Bürgerrechte oder der Umweltpolitik mit den am Anfang des Kapitels bereits erwähnten Problemen einer zu starken Dezentralisierungsstrategie. Bereits die Frühliberalen haben dieses Argument angeführt, um zu erreichen, dass die Demokratie im Deutschen Kaiserreich zumindest auf der lokalen Ebene eingeführt wird. Anders als der Staat habe die Kommune immer eine höhere Autorität über sich, die eingreifen könne, wo immer im Demokratisierungsprozess »die Inhaber der Gemeindegewalt die ihnen anvertraute Macht missbrauchen« (Rotteck 1843, S. 429). Insofern, so damals die liberale Position, könne die Demokratie in den Gemeinden vergleichsweise unproblematisch als Erstes eingeführt werden, wie sich plausibel auch für die heutige Demokratisierung der Demokratie von unten argumentieren lässt.

Wie effektiv die Bürger jedoch von diesen auszubauenden Partizipationsmöglichkeiten Gebrauch machen können, hängt letztlich von ihrer politischen Urteilskraft ab. Sicherlich lässt sich erwarten, dass mit einer Demokratisierung der Demokratie ein Kompetenzzuwachs bei den Bürgern einhergeht. Das politische Urteilsvermögen entwickelt sich umso besser, je mehr es in Beteiligungsangeboten eingeübt wird (vgl. Richter 2011, S. 241). Aber es gibt keinen Anlass, quasi automatisch eine hohe politische Informiertheit sehr vieler Bürger zu erwarten, nur weil beispielsweise umfassend direktdemokratische Elemente eingeführt werden. Derzeit kann man jedenfalls trotz bereits ausgebauter Bürgerbeteiligung noch von einer verbreiteten »politischen Ignoranz« sprechen. Es liegt bei vielen immer noch eine Mischung »aus Wissensfragmenten, Verständnismängeln und Vorurteilen vor« (Detjen 2011, S. 128), die effektive Partizipation erheblich erschwert.

Es wird deshalb wohl maßgeblich die Aufgabe der politischen Bildung und der Schulen sein, Wissen über politische Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene besser und interessanter zu vermitteln. Gerade die lokale Ebene bietet sich aufgrund ihrer Nähe und der eher geringeren Komplexität an, um politische Prozesse im Unterricht zu thematisieren und kritisch die offiziellen Verlautbarungen der Akteure zu hinterfragen. Planspiele, in denen man mögliche Spielzüge der Akteure bei

konfliktreichen Standortverfahren oder Konsolidierungsentscheidungen gemeinsam herausarbeitet, und intensive Kooperation mit den vielerorts erfolgreichen Kinder- und Jugendparlamenten sind nur einige Ansätze, um Partizipationschancen lebendiger zu vermitteln, ohne dabei Konflikte und Machtkonstellationen auszublenden. Demokratische Experimente in Kommunen und Schulen, die mit einer effektiveren Vermittlung von politischem Wissen und demokratischem Lernen einhergehen, dürften die beste Grundlage für eine Demokratisierung der Demokratie von unten sein. Die kommunale Haushaltskrise und die engen rechtlichen Handlungsspielräume erschweren dies sicherlich teilweise, aber auch bei dieser Ausgangslage sind immer wieder Entscheidungen zu treffen, die durch eine stärkere Partizipation demokratisch legitimiert werden sollten.

Die Kommune als »Schule der Demokratie« sollte das wesentliche Ziel sein, von dem viele Städte allerdings noch weit entfernt sind. Dieses Ziel sollten Politikwissenschaft und politische Bildung nicht zu »demokratischen Märchenerzählungen« (Detjen 2011, S. 125) veranlassen, vielmehr sind auch partizipative Initiativen kritisch zu begleiten. Dafür wird auch für die lokale Ebene eine empirische Demokratieforschung benötigt, die ohne Scheuklappen neue Demokratieformen und ihre tatsächlichen Wirkungen untersucht und dabei nicht nur auf die Inputlegitimität fokussiert ist, sondern auch die Outputlegitimation und die limitierten kommunalen Handlungsspielräume analytisch einbezieht. Nur so kann die lokale Demokratieforschung praxisrelevant werden und einen ernst zu nehmenden Beitrag zur Politik- und Gesellschaftsberatung leisten.

# Anmerkungen

- 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.
- 3 Nur das Auswärtige Amt, die Bundeswasserstraßen sowie die Arbeits- und Bundeswehrverwaltung sind Bereiche mit einem eigenständigen bundesstaatlichen Behördenunterbau.
- 4 Die Rechtsaufsicht ist eine Rechtmäßigkeitskontrolle, d. h., es wird kontrolliert, ob Handlungen mit geltendem Recht übereinstimmen. Die Rechtsaufsicht verfügt dabei prinzipiell über die Möglichkeiten der Information und Unterrichtung, der Beanstandung, der Aufhebung und Anordnung von Beschlüssen, der Ersatzvornahme, der Bestellung eines Beauftragten sowie der Auflösung der Gemeindevertretung. Die beiden letzten Fälle sind in der Praxis aber so gut wie gar nicht anzutreffen.
- 5 Die Fachaufsicht ist eine Zweckmäßigkeitkontrolle, d. h., es wird überprüft, inwiefern Mittel, die von einer Kommune eingesetzt werden, um ein politisch vorgegebenes Ziel zu erreichen, dazu geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen.
- 6 Die Gemeindevertretungen werden je nach Bundesland mitunter auch als Rat, Gemeinderat oder Stadtrat bezeichnet.
- 7 Allerdings gibt es in einigen Bundesländern einige wenige Städte mit über 100 000 Einwohnern, die nicht kreisfrei sind, wie auch in Bayern und Rheinland-Pfalz Städte mit weniger als 50 000 Einwohnern, die kreisfrei sind. Zudem gibt es noch als Sonderfälle die Regionen Aachen und Hannover, in denen den Städten gewisse Rechte einer kreisfreien Stadt zugebilligt werden.
- 8 Ebenfalls dem Deutschen Landkreistag (DLT), dem kommunalen Spitzenverband der Landkreise auf Bundesebene, angeschlossen sind die Sonderkonstruktionen der Regionen Aachen und Hannover und des Regionalverbandes Saarbrücken.
- 9 Jeweils inklusive der Region Hannover, der StädteRegion Aachen und dem Regionalverband Saarbrücken.
- 10 Einheitliche Kommunalverfassungen gab es nur 1850 in Preußen, allerdings auch nur für drei Jahre, und dann während der nationalsozialistischen Herrschaft durch die Deutsche Gemeindeordnung von 1935. Die Gemeindeverfassungssysteme orientieren sich fast immer auch an den historischen Vorbildern. So sind schon in Preußen sowohl bezüglich des Rheinlandes, Westfalens und Nassaus im frühen 19. Jahrhundert als auch später bezüglich der Länder Schleswig-Holstein und Hannover immer die in den Regionen bestehenden Kommunalverfassungen anerkannt und fortgeschrieben worden (vgl. von Saldern 1998).

- 11 Schon in der noch von der DDR-Volkskammer verabschiedeten DDR-Kommunalverfassung vom 17. 5. 1990 wurden Volksbegehren und -entscheid aufgenommen in der Absicht, ein Stück basisdemokratisches Erbe der ostdeutschen »Revolution« zu bewahren.
- 12 Bei direkter Demokratie handelt es sich um eine Form der Willensbildung, Konfliktregelung und Entscheidungsfindung, bei der die Entscheidungsbetroffenen unter Umgehung von Repräsentanten Sachentscheidungen treffen. Bei den Sachentscheidungen sind Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundes- und Landesebene sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene zu nennen. Direkte Demokratie wird hier nicht als Alternativmodell zur repräsentativen Demokratie aufgefasst, sondern als eine andere Form des Entscheidungsverfahrens. Die Direktwahl des Bürgermeisters kann dagegen als eine neue Form repräsentativ-demokratischer Entscheidungsfindung angesehen werden.
- 13 Die Einführung von Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren musste in einigen Bundesländern erst durch Volksbegehren auf Landesebene (Bremen, Bayern) durchgesetzt werden. Sie war aber in der Regel weniger umstritten als die Direktwahl des Bürgermeisters und Landrates. Widerstand gab es in einigen Bundesländern (u. a. NRW) vonseiten der SPD-Parteibasis, also vor allem aus den Reihen der Kommunalpolitiker. Nachdem allerdings eine Volksabstimmung 1991 in Hessen, in der 82 Prozent der Bürger für die Einführung der Direktwahl auf kommunaler Ebene votierten, deutlich machte, was die Bürger davon hielten, setzte langsam ein Umdenken ein.
- 14 Kumulieren (Stimmenhäufung) bedeutet, dass bei Wahlen mit offenen Listen, bei denen der Wähler mehr als eine Stimme hat, diese Stimmen auf einen Kandidaten vereinigt werden können. Die Verteilung mehrerer Stimmen auf verschiedene Listen nennt man dagegen Panaschieren.
- 15 Kassatorische Bürgerbegehren richten sich gegen einen existierenden Beschluss der Gemeindevertretung, während initiiierende Begehren von sich aus ein Thema in den Entscheidungsprozess einbringen.
- 16 Das Zustimmungsquorum beträgt in Baden-Württemberg beispielsweise 20 Prozent, d. h., mindestens 20 Prozent der Abstimmungsberechtigten müssen für einen Bürgerentscheid stimmen.
- 17 Hier gibt es seit Dezember 2011 auch beim Zustimmungsquorum ähnlich wie in Bayern und Thüringen eine Staffelung nach Gemeindegröße, d. h., in Kommunen mit mehr als 50 000 Einwohnern ist nur noch ein Quorum von 15 Prozent und in Städten über 100 000 Einwohner nur ein Quorum von zehn Prozent notwendig.
- 18 Gegenüber dem ehrenamtlichen Bürgermeister, der in Großstädten eine Aufwandsentschädigung von circa 30 000 Euro erhielt, verfügt der hauptamtliche Bürgermeister (je nach Gemeindegröße variierend) nun über ein jährliches Einkommen von circa 150 000 Euro in Großstädten und bis zu 100 000 Euro in Gemeinden zwischen 10 000 und 20 000 Einwohner. Diese Entlohnung muss im Verhältnis zu vergleichbaren Führungspositionen betrachtet werden: Das Einkommen des Vorstandssprechers von städtischen Versorgungsunternehmen beträgt mitunter fast 260 000 Euro.

- 19 In kleineren Kommunen gibt es nicht so starke Ausdifferenzierungen.
- 20 Der Begriff der Daseinsvorsorge geht auf den Staatsrechtler Ernst Forsthoff zurück. In seiner Schrift »Die Verwaltung als Leistungsträger« findet der Begriff erstmals Anwendung. Forsthoff konstatiert, dass das Gemeinwesen für die Sicherstellung der Daseinsbedingungen verantwortlich sei (vgl. Forsthoff 1938, S. 4f.). Zu diesen essenziellen Gütern und Leistungen zählen unter anderem die Grundversorgung mit Wasser und Energie, die Abwasser- und Abfallentsorgung, der öffentliche Personennahverkehr, die Versorgung der Bürger mit Gesundheitsdiensten, die Bereitstellung von Wohnraum und von Bildungseinrichtungen jeglicher Art als auch kulturelle Einrichtungen wie Theater und Museen sowie Sporteinrichtungen.
- 21 Zum Teil werden PPP oder auch Öffentliche Private Partnerschaften (ÖPP) nicht als eine Sonderform neben Privatisierungen angesehen, sondern den einzelnen Formen von Privatisierung zugeordnet. Der dreigliedrigen Typisierung folgend, zählen organisatorische PPP zur formellen und vertragliche PPP zur funktionalen Privatisierung (vgl. Burgi 2006, S. 269–284).
- 22 Aus der Sicht des Soziologen Max Weber ist die hierarchische Verwaltung allen anderen Organisationsformen technisch überlegen, weil sie durch arbeitsteilige Organisation und klar geregelte Verantwortlichkeiten bzw. Befugnisse die ihr von der Politik zugewiesenen Aufgaben effektiv erledigt.
- 23 Kassenkredite sind im Grunde genommen nichts anderes als ein überzogenes Girokonto bzw. ein Dispokredit. Nach der Einführung der Doppik (= doppelten Buchführung in Konten) werden die Kassenkredite als »Kredite zur Liquiditätssicherung« bezeichnet. Die Grundidee hat sich jedoch nicht verändert. Die haushaltsrechtliche Normalvorstellung ist immer noch davon geprägt, dass die laufenden Einnahmen im (früheren) Verwaltungshaushalt höher sein sollten als die laufenden Ausgaben, um aus diesem Überschuss einen Teil der notwendigen Investitionen finanzieren zu können. Weist der Verwaltungshaushalt der Kommunen einen Fehlbetrag aus, muss diese Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben durch Kassenkredite abgedeckt werden. Diese Kassenkredite dürfen haushaltsrechtlich nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung verwendet werden. Allerdings gelingt dies in vielen Kommunen schon seit Jahren nicht mehr und jedes Jahr kommen Kassenkredite zur Finanzierung der aktuellen Fehlbeträge und Zinsleistungen hinzu. Anders als den Schulden für Investitionen stehen den Kassenkrediten keine realen Werte (Schulen, Straßen, Kanalisation etc.) gegenüber.
- 24 Nach dem Geburtenrückgang der 1960er- und 1970er-Jahre im Westen und der 1990er-Jahre im Osten wird in Deutschland gegenwärtig jede Erwachsenengeneration durch ihre Kinder nur zu zwei Dritteln ersetzt.
- 25 Eine bestimmte Stärke von Parteien ist im Übrigen auch eine Voraussetzung, die ohnehin bestehende Verwaltungsdominanz in kommunalen Entscheidungsprozessen ein Stück weit auszugleichen. Auch wenn in der kommunalen Praxis Politik und Verwaltung notwendigerweise eng miteinander verflochten sind, da die gewählte Kommunalvertretung kein wesentliches politisches Ziel ohne die Verwaltung durchsetzen kann und die Verwaltung kein wesentliches administratives

- Ziel ohne die Kommunalvertretung erreichen kann, kommen Politik und Verwaltung doch unterschiedliche Rollen zu.
- 26 Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors ist in Deutschland am stärksten auf lokaler Ebene ausgeprägt. Die Gründe dafür liegen im Verwaltungsföderalismus, im größeren Problemdruck und der stärkeren Bürgernähe sowie in den geringen Widerstandsmöglichkeiten der lokalen Ebene gegenüber einer Abwälzung von Kosten und Lasten durch Bund und Länder. Ergebnis ist eine seit Anfang der 1990er-Jahre nicht enden wollende kommunale Haushaltskrise. Verstärkt werden diese Tendenzen durch die Liberalisierungspolitik der EU im Bereich der öffentlichen Infrastruktur, der in Deutschland von der kommunalen Ebene wahrgenommen wird, sowie durch Globalisierungstendenzen, die sich vor allem auf die lokale Standortpolitik auswirken. So verdichten sich die Indizien für die Ökonomisierung der Stadtentwicklungspolitik: »In erster Linie wird die Stadtplanung der Standortpolitik unterworfen; sie hat für das Ambiente zu sorgen, damit Investitionsentscheidungen, Firmenverlagerungen und Besucherströme der Zahl nach zunehmen.« (Dangschat 1999, S.35) Selbst freiwillige Aufgaben im Kulturbereich werden zunehmend mit dem Verweis auf weiche Standortfaktoren gerechtfertigt.
  - 27 Vergleichsringe sind freiwillige Zusammenschlüsse von Kommunen, um untereinander beispielsweise die Kosten und Leistungen ihrer Bürgerämter zu vergleichen.
  - 28 Liberalisierung umschreibt den Prozess des Abbaus von Marktbeschränkungen. Er soll grenzüberschreitenden Wettbewerb ermöglichen und ist eng mit dem Prozess der europäischen Integration verknüpft, dessen Ziel der Ausbau des Europäischen Binnenmarkts ist und der eine europaweit einheitliche Marktordnung durchzusetzen versucht (vgl. Sack 2009, S.2). Liberalisierung ist zugleich Voraussetzung als auch Folge von Privatisierungen. Bekanntermaßen kann erst dann von einem Markt die Rede sein, wenn verschiedene Anbieter existieren. Die europäische Liberalisierungspolitik übt zum Teil einen starken Druck zur Privatisierung auf die öffentliche Daseinsvorsorge aus (vgl. u. a. Lippert 2005, S. 14–19). Ein Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen kommunaler Daseinsvorsorge unter Einbezug des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts findet sich bei Waiz 2009.
  - 29 So werden durch die Einführung der Direktwahl sowohl die Bürgermeister als auch die Bürger und Bürgergruppen gestärkt, während die Kommunalvertretung einen Machtverlust erleidet. Die Machtverluste der Kommunalvertretung sind auf die höhere direkte Legitimation des Bürgermeisters durch die Direktwahl und auf dessen damit verbundene geringere Abhängigkeit von der Vertretungskörperschaft sowie auf die zunehmenden Möglichkeiten von Bürgerbegehren zurückzuführen.
  - 30 Es handelt sich hier um das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Forschungsprojekt »Bürgerkommune«, bei dem im Jahr 2003 alle (Ober-)Bürgermeister sowie die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD in den Gemeinderäten in Städten und Gemeinden mit mehr als 20000 Einwohnern in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen befragt wurden (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, S.9f.). Die Rücklaufquoten lagen zwischen 70 und 75 Prozent. Darüber hinaus fanden intensive Untersuchungen (Bürgerbefragungen, Beschäftigtenbefragungen, Ratsmitgliederbefragungen, Interviews mit kommunalen Entscheidungsträgern)

- in zwei fortgeschrittenen Modernisierungskommunen statt, Arnsberg und Schwäbisch Gmünd.
- 31 Grundlage dieser Studie bildet eine im Jahr 2003 durchgeführte schriftliche Befragung von Bürgermeister\*innen in Kommunen mit mehr als 10000 Einwohnern. In Deutschland haben 636 Befragte geantwortet – was einer Rücklaufquote von 41,9 Prozent entspricht.
- 32 Für Baden-Württemberg sind dies die Arbeiten von Wehling/Siewert (1987) sowie Wißkirchen (2001) und für Nordrhein-Westfalen die Arbeit von Schulenburg (1999).
- 33 In der Übergangsphase von der alten zur neuen Gemeindeordnung konnte zwischen 1994 und 1999 durch Ratsbeschluss bereits die Doppelspitze abgeschafft und der neue hauptamtliche Bürgermeister vom Rat gewählt werden.
- 34 Der neuere juristische Diskurs sieht angesichts des Grundsatzes der Wahlgleichheit Sperrklauseln als problematisch und nur in Fällen von deutlichen Funktionsstörungen des kommunalpolitischen Systems als vertretbar an. Was konkret unter einer »Funktionsstörung« verstanden wird, bleibt jedoch meist einer nur abstrakten Betrachtung unterzogen. Damit ergibt sich eine Veränderung in der Rechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich schon früh mit der Verfassungskonformität von Sperrklauseln im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht intensiv befasst und verdeutlicht, dass es hierbei juristisch vorwiegend um einen Abwägungsprozess des Grundsatzes der Wahlgleichheit mit dem der Funktionsfähigkeit der Volksvertretungen geht. Die Funktionsfähigkeit könne durch eine Zersplitterung des Parlaments gefährdet werden. Im Extremfall sei die Bildung einer mehrheits- und aktionsfähigen Regierung unmöglich. »Klare und ihrer Verantwortung für das Gesamtwohl bewusste Mehrheiten in einer Volksvertretung sind aber für eine Bewältigung der ihr gestellten Aufgabe unentbehrlich.« (BVerfG 51, S. 222) Im Rahmen dieses Abwägungsprozesses kam das Bundesverfassungsgericht zunächst für die nordrhein-westfälischen Kommunen zu der Einschätzung, dass die 5-Prozent-Sperrklausel zulässig ist.
- 35 Ressourcenbasiert ist die Professionalisierung, wenn vorrangig Mitarbeiter und Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden, von mitgliederbasierter Professionalisierung spricht man, wenn in erster Linie die politischen Ämter selbst professionalisiert und höher vergütet sind.
- 36 Die Fraktionsvorsitzenden in NRW haben einen höheren Zeitaufwand, verfügen über mehr Fraktionspersonal und haben eine intensivere parteipolitische Ausbildung hinter sich als ihre Kollegen in Baden-Württemberg. Zudem ist in Nordrhein-Westfalen eine starke Professionalisierung des Bürgermeisterwahlkampfes zu verzeichnen und das Bürgermeisteramt dient häufiger der Fortsetzung der kommunalpolitischen Karriere der Fraktionsvorsitzenden bzw. Ratsmitglieder.
- 37 Ein Problem besteht darin, dass die Datengrundlagen zur Anwendungshäufigkeit, den Themen und Erfolgsquoten von Bürgerbegehren und -entscheiden insgesamt lückenhaft sind, da in den meisten Bundesländern keine Berichtspflicht der Kommunen besteht, außerdem dass dort, wo Daten vorliegen, sie unvollständig oder nicht vergleichbar sind und auch die wissenschaftlichen Studien sich auf unterschied-

- liche Zeiträume und Datenlagen beziehen (vgl. Paust 1999, S. 19). Zudem gibt es keine Individualdatenerfassung zur Analyse des Abstimmungsverhaltens vergleichbar mit den Analysen der Wahlforschung. Insgesamt sind daher generalisierende Aussagen schwierig.
- 38 Governance bedeutet in diesem Zusammenhang, dass ein Trend von der hierarchischen Steuerung durch den Staat hin zu Verhandlungssystemen zu konstatieren ist, in denen der Staat gemeinsam mit privaten Akteuren und Bürgern versucht, einen Konsens zu finden. Dies wird von einigen Autoren auch als normatives Konzept dem Staat empfohlen.
  - 39 Die Beziehungen zwischen Kommune und Bürger sind vielfältig. Dabei lassen sich idealtypisch drei Rollen des Bürgers in der Kommune unterscheiden (vgl. Bogumil 1999): der Bürger als politischer Auftraggeber, der Bürger als Adressat (als Kunde, Klient, Untertan) der Leistungserstellung sowie der Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens, als Koproduzent bei der Leistungserstellung.
  - 40 Neben den Beteiligungsverfahren im Bereich kommunaler Entscheidungsprozesse (Politikformulierung) gehören auch Bürgerbeteiligungsprozesse in der Politikumsetzung zur kooperativen Demokratie, wie z. B. Kinderspielplatzpatenschaften und die Übertragung der Unterhaltung von Sportplätzen auf Vereine (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006). Diese werden hier jedoch nicht behandelt.
  - 41 In Baden-Württemberg waren im Jahr 2002 insbesondere Beteiligungsverfahren der Kriminalprävention mit einem Anteil von 79 Prozent deutlich stärker verbreitet als in NRW.
  - 42 Die Jugendlichen sollten dabei intensiv von einem Mitarbeiter der Verwaltung unterstützt werden, der sich in inhaltlichen Fragen weitgehend zurückhalten sollte. Zwar ist eine starke Dominanz von Erwachsenen zu vermeiden, aber ohne stetige Unterstützung seitens der Verwaltung sind die Kinder- und Jugendparlamente in der Regel kaum überlebensfähig.
  - 43 In NRW waren gemeinsame Gremien von Stadt, Einzelhandel und sonstigen Bürgergruppen sogar die Voraussetzung dafür, dass die Kommunen Fördergelder des Landes für Stadtmarketingkonzepte empfangen konnten.
  - 44 Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat im Frühsommer 2004 gemeinsam mit der Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing e. V. eine repräsentative Umfrage zum Stadtmarketing durchgeführt (vgl. Hollbach-Grömig u. a. 2005a), die an eine ähnliche Befragung aus dem Jahr 1995 anknüpft (vgl. Grabow/Hollbach-Grömig 1998). Befragt wurden 339 Städte (alle über 50 000 Einwohner sowie eine Stichprobe in der Größenklasse zwischen 10 000 und 50 000 Einwohnern), die Rücklaufquote betrug 66 Prozent.
  - 45 Danach kann jeder Akteur hoffen, von einem Kollektivgut (von dem er nicht ausgeschlossen werden kann) profitieren zu können, ohne einen entsprechenden Beitrag dafür entrichtet zu haben. Im konkreten Fall leistet also kein Gewerbetreibender einen Beitrag zur Verschönerung der Innenstadt durch Weihnachtsketten, weil er hofft, dass diese auch ohne sein Engagement finanziert werden, bzw. er befürchtet, dass andere Gewerbetreibende als Trittbrettfahrer von seinem Beitrag für eine »schönere« Innenstadt zur Weihnachtszeit profitieren könnten, ohne selbst etwas dafür zu bezahlen.

- 46 Der Bund plant zwar bereits seit mehreren Jahren eine neue Evaluierung, allerdings ist es bislang noch nicht dazu gekommen. Auch in den Ländern liegen die Evaluierungen in der Regel bereits mehrere Jahre zurück. Am jüngsten ist die Evaluierung in Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2008. Weitere Informationen finden sich im »Statusbericht zum Programm Soziale Stadt« (Bundestransferstelle 2008), ein Nachfolgebericht mit Stand Ende 2011 befindet sich noch in der Abstimmung zwischen dem Difu und dem Ministerium (vgl. auch insgesamt <http://www.sozia-lestadt.de/veroeffentlichungen/>).
- 47 Der Anteil der ruhenden Maßnahmen ist seit den Mittelkürzungen im Jahr 2011 stark angestiegen.
- 48 Ansonsten ist aber davon auszugehen, dass sich die Betriebsweise der kommunalen Konkordanzdemokratie grundlegend von der nationalen Ebene unterscheidet. Konkordanzdemokratie ist danach auf kommunaler Ebene nicht ein Elitkartell mit starken Parteiorganisationen und Ämterproporz als Klammern zur Verhinderung von ethnischen, religiösen oder ideologischen Konflikten – wie Gerhard Lehmbuch (1967) schon früh die österreichische Konkordanzdemokratie beschrieb –, sondern Ausdruck der Schwäche der Parteiorganisationen bei gleichzeitiger Dominanz des hauptamtlichen Verwaltungschefs und von Persönlichkeiten in der kommunalen Vertretungskörperschaft (vgl. Holtkamp 2008b).
- 49 Wählergemeinschaften erhalten in der Regel einen hohen Anteil von Panaschierstimmen, wie Studien aus Baden-Württemberg zeigen (vgl. Hamberger 1966; Henke 1997, S. 173).
- 50 Einige empirische Untersuchungen belegen, dass die Ratsmitglieder in Baden-Württemberg im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen stärker konkordante Einstellungen aufweisen (z. B. Simon 1988).
- 51 »Eine regionale (ebenso wie eine lokale) politische Kultur ist Ausdruck und Ergebnis einer regionalen (bzw. lokalen) Sonderentwicklung, die nicht zuletzt also historisch bedingt ist (...) Der Geltungskreis einer regionalen (bzw. lokalen) politischen Kultur ist durch historische Grenzen abgesteckt, die einstmals den Interaktionsrahmen für die Bürger untereinander, den Rahmen für politische Beteiligung und vor allem auch den Rahmen für obrigkeitlich-staatliche Einwirkungen (über Gesetze, Verordnungen und den zugehörigen Sanktionsapparat) abgaben.« (Wehling 1987, S. 261)
- 52 Nimby ist die Abkürzung für »not in my backyard«.
- 53 Die rot-grüne Landesregierung hat diese Entkoppelung in NRW im Jahr 2011 wieder zurückgenommen.
- 54 Zur empfehlenswerten Kombination mit einem stärker personenorientiertem Wahlrecht (Kumulieren und Panaschieren), um der Wählerschaft weiterhin eine starke Auswahlmöglichkeit zu präsentieren, und zu möglichen grundgesetzlichen Vorbehalten vgl. ausführlich Holtkamp/Schnittke 2010.

## Literaturverzeichnis

- ALBRECHT, HANS-JÖRG 2002: Kriminologische Erfahrungen und kriminalpräventive Räte, in: Prätorius, Rainer (Hg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, S. 22–40.
- ALEMANN, ULRICH VON 2000: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- ALEMANN, ULRICH VON/HEINZE, ROLF G./WEHRHÖFER, ULRICH 1999: Gemeinwohl und Bürgergesellschaft. Analyse. Diskussion. Praxis, Opladen.
- ALTROCK, UWE 2008: Urban Governance in Zeiten der Schrumpfung, in: Heintel, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 301–326.
- ANDERSEN, UWE 1998a: Kommunalpolitik als Experimentierfeld für Reformen – eine Einführung, in: Politische Bildung 1/1998, S. 5–17.
- ANDERSEN, UWE 1998b: Kommunalpolitik im Umbruch, in: ders. (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln/Stuttgart/Berlin, S. 9–45.
- ANDERSEN, UWE (Hg.) 1998c: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln/Stuttgart/Berlin.
- ANDERSEN, UWE 2000: Wahlen auf kommunaler Ebene – eigenständig?, in: Politische Bildung 3/2000, S. 76–93.
- ANDERSEN, UWE/BOVERMANN, RAINER (Hg.) 2002: Im Westen was Neues. Kommunalwahl 1999 in NRW, Opladen.
- ANTON, STEFAN/DIEMERT, DÖRTE 2010: Gemeindefinanzbericht 2010. Kommunale Finanzen. Kein Licht am Ende des Tunnels!, in: Der Städtetag 5/2010, S. 11–85.
- BAJOHR, STEFAN 2009: Beratender Sanierungsmanager in einer hoch verschuldeten Kommune – Erfahrungsbericht aus der Stadt Hagen, in: Verwaltung & Management 4/2009, S. 171–186.
- BANNER, GERHARD 1982: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: AfK 1/1982, S. 26–47.
- BANNER, GERHARD 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel, S. 37–61.
- BANNER, GERHARD 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP 1/1991, S. 6–11.
- BANNER, GERHARD 1999: Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: Arnim, Hans Herbert von (Hg.): Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine »gute« und bürgernahe Politik, Speyer, S. 133–162.

- BARTL, WALTER 2011: Personalpolitik in schrumpfenden Kommunen. Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden.
- BAUM, BRITTA/SEITZ, HELMUT/WOROBJEW, ANDREJ 2002: Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2002, S. 147–162.
- BECK, ULRICH 1993: Die Erfindung des Politischen – Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt am Main.
- BECKER, ALOIS 1974: Zur Rolle der Aktivität parteifreier Kräfte in der Kommunalpolitik – Eine vergleichende Untersuchung der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, Diss., Bochum.
- BECKER, HEIDEDE U. A. 2002: Drei Jahre Programm Soziale Stadt – eine ermutigende Zwischenbilanz, in: <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/zwischenbilanz/pdf/DF5689-1.pdf> (Zugriff 22. 8. 2012).
- BECKER, HORST/HOMBACH, UDO 1983: Die SPD von innen, Bonn.
- BELLERS, JÜRGEN/FREY, RAINER/ROSENTHAL, CLAUDIUS 2000: Einführung in die Kommunalpolitik, Oldenburg.
- BENNET, ROBERT J. 1989: Territory and Administration in Europe. London/New York.
- BENZ, ARTHUR 1994: Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Habil.-Schrift, Baden-Baden.
- BENZ, ARTHUR 2001: Der moderne Staat, Oldenburg.
- BENZ, ARTHUR 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 207–228.
- BENZ, ARTHUR 2004: Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 19–31.
- BERTELSMANN STIFTUNG 2006: Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Gütersloh.
- BEYME, KLAUS VON 2003: Demokratiereform als Reform der parlamentarischen Parteiendemokratie, in: Offe, Claus (Hg.): Demokratisierung der Demokratie – Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt am Main, S. 27–42.
- BEZIRKSREGIERUNG MÜNSTER 2009: Gesund gespart worden, in: dies.: Jahresrückblick 2008, Münster, S. 41.
- BIRD, KAREN 2002: Who are the Women? Effects of Gender Parity in French Municipal Elections, Manuskript, teilveröffentlicht in: Bird, Karen 2003: Who are the Women? Effects of Gender Parity in French Municipal Elections, in: French Politics 1/2003, S. 5–38.
- BLANKE, BERNHARD (HG.) 1991: Staat und Stadt. Systematische, vergleichende

- und problemorientierte Analysen »dezentraler« Politik, in: PVS-Sonderheft 22/1991, S. 5–561.
- BLEYER, BURKHARD 1999: Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten, in: Raumforschung und Raumordnung 2–3/1999, S. 132–142.
- BLÖMKER, MAREIKE 2010: Local Governance in internationaler Perspektive, Münster.
- BMU, siehe Bundesumweltministerium
- BÖHM, HANS REINER 1992: Einführung, in: Institut für Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Raumplanung der Technischen Hochschule Darmstadt (Hg.): Realisierung von Entsorgungsanlagen, Schriftenreihe WAR 61, Darmstadt, S. 5–13.
- BOGUMIL, JÖRG 1999: Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde, in: Kubicek, Herbert u. a. (Hg.) 1999: Multimedia@Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg, S. 51–61.
- BOGUMIL, JÖRG 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- BOGUMIL, JÖRG 2002a: Im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung – Der Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: DfK 2/2002, S. 105–123.
- BOGUMIL, JÖRG (HG.) 2002b: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen, Opladen.
- BOGUMIL, JÖRG 2002c: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltungsarchiv 1/2002, S. 129–148.
- BOGUMIL, JÖRG, 2003: Faktoren von Erfolg und Misserfolg – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar, in: Adamaschek, Bernd/Pröhl, Marga (Hg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, S. 104–108.
- BOGUMIL, JÖRG 2004: Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung, in: PVS-Sonderheft 34/2004, S. 209–231.
- BOGUMIL, JÖRG 2010: Die Zukunft der ehrenamtlichen Kommunalverwaltung, in: Die Verwaltung 2/2010, S. 151–166.
- BOGUMIL, JÖRG/EBINGER, FALK 2008: Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 165–196.
- BOGUMIL, JÖRG/EBINGER, FALK 2012: Angeleitetes Lernen über Leistungsverglei-

- che? Zwischenbilanz nach acht Jahren Gemeindeprüfungsanstalt NRW, in: Die Verwaltung 1/2012, S. 123–140.
- BOGUMIL, JÖRG/EBINGER, FALK/HOLTKAMP, LARS 2011: Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Verwaltung und Management. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: Verwaltung & Management 4/2011, S. 171–180.
- BOGUMIL, JÖRG/EBINGER, FALK/HOLTKAMP, LARS 2012: Vom Versuch, unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun – Eine Replik auf die Replik von Christoph Reichard, in: Verwaltung & Management 1/2012, S. 3–6.
- BOGUMIL, JÖRG/GERBER, SASCHA/SCHICKENTANZ, MAREN 2012: Handlungsmöglichkeiten kommunaler Demografieentwicklung, in: Hüther, Michael/Naegele, Gerhard (Hg.): Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder, Wiesbaden, S. 259–280.
- BOGUMIL, JÖRG/GROHS, STEPHAN/HOLTKAMP, LARS 2009: Auswirkungen der Abschaffung der 5%-Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem, wissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag der SPD-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag, unveröffentlichtes Manuskript.
- BOGUMIL, JÖRG/GROHS, STEPHAN/HOLTKAMP, LARS 2010: Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2010, S. 788–803.
- BOGUMIL, JÖRG/HEINELT, HUBERT (HG.) 2005: Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden.
- BOGUMIL, JÖRG/HOLTKAMP, LARS 2001a: Kommunale Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftliches Engagement, in: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen, S. 549–567.
- BOGUMIL, JÖRG/HOLTKAMP, LARS 2001b: Die Neugestaltung des kommunalen Kräftereiecks – Grundlegende Konzeption zur Bürgerkommune, in: VOP 4/2001, S. 10f.
- BOGUMIL, JÖRG/HOLTKAMP, LARS 2002a: Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie, in: polis-Heft 55/2002, FernUniversität Hagen.
- BOGUMIL, JÖRG/HOLTKAMP, LARS 2002b: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan-Hendrick (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung – Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin, S. 71–91.

- BOGUMIL, JÖRG/HOLTKAMP, LARS 2004a: Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck? Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum Implementationsstand der Bürgerkommune, in: DfK 1/2004, S. 103–125.
- BOGUMIL, JÖRG/HOLTKAMP, LARS 2004b: Local Governance und gesellschaftliche Integration, in: Lange, Stefan/Schimank, Uwe (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden, S. 147–166.
- BOGUMIL, JÖRG/HOLTKAMP, LARS 2005: Die Machtposition der Bürgermeister im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und NRW, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden, S. 33–85.
- BOGUMIL, JÖRG/HOLTKAMP, LARS/KIßLER, LEO 2001: Verwaltung auf Augenhöhe – Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 19, Berlin.
- BOGUMIL, JÖRG/HOLTKAMP, LARS/SCHWARZ, GUDRUN 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 22, Berlin.
- BOGUMIL, JÖRG/HOLTKAMP, LARS/WOLLMANN, HELLMUT 2003: Öffentlicher Sektor und private Akteure in der Stadt der Zukunft. Studie im Auftrag der Enquetekommission des Landtages von Nordrhein-Westfalen »Zukunft der Städte in NRW«, Düsseldorf.
- BOGUMIL, JÖRG/JANN, WERNER 2009: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden.
- BOGUMIL, JÖRG/JANN, WERNER/NULLMEIER, FRANK (HG.) 2006: Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37/2006, S. 9–26.
- BOGUMIL, JÖRG/KIßLER, LEO 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8, Berlin (2. unveränderte Auflage 1998).
- BOGUMIL, JÖRG/KIßLER, LEO (HG.) 1997: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden.
- BOGUMIL, JÖRG/KUHLMANN, SABINE 2010 (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden.
- BOGUMIL, JÖRG/SCHMID, JOSEF 2001: Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele, Reihe Grundwissen Politik, Band 31, Opladen.
- BOGUMIL, JÖRG/VOGEL, HANS-JOSEF (HG.) 1999: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis – Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln.

- BOGUMIL, JÖRG U.A. 2003: Öffentliche Förderung von Organisationen des dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich, in: Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«: Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern, hg. vom Deutschen Bundestag, Band 7, Opladen, S. 155–244.
- BOGUMIL, JÖRG U.A. 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.
- BOGUMIL, JÖRG U.A. 2010: Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt – empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts insbesondere in der Abwasser-, der Abfallentsorgung und im Krankenhaussektor, Schriftenreihe des Ministers für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes NRW, Düsseldorf.
- BOGUMIL U.A. 2011: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Gemeinschaftsantrag der Universitäten Bochum, Freiburg, Hagen und Kaiserslautern an die Deutsche Forschungsgemeinschaft, unveröffentlichtes Manuskript.
- BOGUMIL, JÖRG U.A. 2012: Viel erreicht – Wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet, Essen.
- BORCHERT, JENS 2003: Die Professionalisierung der Politik – Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses, Frankfurt am Main.
- BOVENSCHULTE, ANDREAS/BUSS, ANNETTE 1996: Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen. Der Umbruch im Kommunalverfassungsrecht, Baden-Baden.
- BOVERMANN, RAINER 1999: Die reformierte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen – Welchen Unterschied machen institutionelle Arrangements in der Kommunalpolitik?, Habil.-Schrift, Bochum.
- BOVERMANN, RAINER 2002: Kommunales Wahlverhalten zwischen Partei-, Themen- und Kandidatenorientierung, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 115–159.
- BRAND, KARL-WERNER/FÜRST, VOLKER 2002: Sondierungsstudie. Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit – Eine Exploration des Forschungsfelds, in: Brand, Karl-Werner (Hg.): Politik der Nachhaltigkeit. Berlin, S. 15–109.
- BREMEIER, WOLFRAM/BRINCKMANN, HANS/KILLIAN, WERNER 2006: Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie in Landkreisen, in: Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin, S. 25–53.
- BUCHSTEIN, HUBERTUS 2009: Demokratie und Lotterie – Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU, Frankfurt am Main.
- BUDÄUS, DIETRICH 2004: Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Jann, Werner u. a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24, Berlin, S. 75–86.

- BÜNEMANN, AGNES/RACHUT, GUNDA 1993: Der grüne Punkt – Eine Versuchung der Wirtschaft, Karlsruhe.
- BUNDESUMWELTMINISTERIUM (BMU) (Hg.) 1993: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Dokumente Agenda 21, Bonn.
- BURGI, MARTIN 2006: Verwaltungsorganisationsrecht, in: Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk (Hg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, Berlin, S. 213–284.
- BURGI, MARTIN, 2012: Kommunalrecht, München.
- BURDEWICK, INGRID 1999: Jugendparlamente gegen »Politikverdrossenheit«? – Ein Beteiligungsmodell unter der Lupe, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 11/1999, S. 415–420.
- BUSS, ANNETTE 2002: Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung. Zur Machtverteilung zwischen Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsorgan bei Urwahl der Bürgermeister, Baden-Baden.
- BUSSMANN, FRANK ERWIN 1998: Dorfbewohner und Kommunalpolitik – Eine vergleichende Untersuchung in 14 Dörfern der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der länderspezifischen Gemeindeordnungen und der Verwaltungsstrukturen, Bonn.
- CANTNER, JOCHEN 2001: Marktbesonderheiten der Siedlungsabfallwirtschaft – Zur aktuellen Frage der Privatisierung der öffentlichen Abfallentsorgung, in: ZfU 1/2001, S. 83–120.
- CROUCH, COLIN 2008: Postdemokratie, Frankfurt am Main.
- CZADA, ROLAND 2000: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie – Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung, in: polis-Heft 46/2000, FernUniversität Hagen.
- CZADA, ROLAND/SCHIMANK, UWE 2001: Der »Neue Institutionalismus«, Kurs 03905, Kurseinheit 3, FernUniversität Hagen.
- DAHL, ROBERT A. 1994: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: Political Science Quarterly 1/1994, S. 23–34.
- DANGSCHAT, JENS S. 1999: Wie überlebt die »soziale« Stadt? Stadtplanung und Stadtentwicklung vor neuen Herausforderungen, in: Dietz, Berthold u. a. (Hg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen, S. 31–44.
- DE HAAN, GERHARD/KUCKARTZ, UDO/RHEINGANS-HEINTZE, ANKE 2000: Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen. Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen, Opladen.
- DENTERS, BAS/ROSE, LAWRENCE E. 2005 (Hg): Comparing Local Governance – Trends and Developments, New York.
- DEPPE, FRANK 2002: Direkte Demokratie II – Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990, Konrad-Adenauer-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 90, Sankt Augustin.

- DERLIEN, HANS-ULRICH 1994: Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution, in: Gabriel, Oscar W./Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum, S. 47–78.
- DERLIEN, HANS-ULRICH U. A. 1976: Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Meisenheim am Glan.
- DETJEN, JOACHIM 2011: Keine »demokratischen Märchenerzählungen«! Zur Notwendigkeit eines realistischen Bürgerbildes und zur Faszinationskraft des Aktivbürgers als Leitbild für die politische Bildung, in: Widmaier, Benedikt/Nonnenmacher, Frank (Hg.): Partizipation als Bildungsziel, Schwalbach/Taunus, S. 125–136.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) 2005: Modernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme, Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) 2006: Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der »Sozialen Stadt«. Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen, Berlin.
- DIEMERT, DÖRTE 2005: Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart.
- DIENEL, PETER C. 1991: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, 3. Auflage, Opladen (1. Auflage 1978).
- DIFU, SIEHE DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK.
- DIGAETANO, ALAN/STROM, ELIZABETH 2003: Comparative Urban Governance – An Integrated Approach, in: Urban Affairs Review 3/2003, S. 356–395.
- DOHNKE, JAN/SEIDEL-SCHULZE, ANTJE/HÄUSSERMANN, HARTMUT 2012: Segregation, Konzentration, Polarisierung – sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007–2009, Difu-Impulse 4/2012, Berlin.
- DRUCKSACHE 17/2234 2010: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sören Bartol, Uwe Beckmeyer, Edelgard Bulmahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD.
- EBERHARDT-KÖSTER, THOMAS 2011: Global denken – Kommunal handeln. Städte & Gemeinden: Unterfinanziert & überfordert, Hamburg.
- EDELING, THOMAS U. A. 2004: Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK1–4, KGSt-Materialien 2/2004, Köln.
- EDELMAN, MURRAY 1990: Politik als Ritual – Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt am Main.
- EGNER, BJÖRN/HEINELT, HUBERT 2005: Sozialprofil und Handlungsorientierung von Bürgermeistern in Deutschland, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden, S. 148–192.
- EISING, URSULA 2005: Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung in der

- kooperativen Demokratie – Eine kritische Bestandsaufnahme des Bürgerhaushaltes, unveröffentlichte Magisterarbeit, Konstanz.
- ELLWEIN, THOMAS/ZOLL, RALF 1982: Wertheim – Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt, München.
- EMBACHER, SERGE 2009: Demokratie! Nein Danke! Demokratieverdruss in Deutschland, Bonn.
- ENQUETEKOMMISSION »ZUKUNFT DER STÄDTE IN NORDRHEIN-WESTFALEN« 2004: Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen, Landtagsdrucksache Nr. 13/5500, Düsseldorf.
- ENQUETE-KOMMISSION »ZUKUNFT DES BÜRGERSCHAFTLICHEN ENGAGEMENTS« 2002: Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, hg. vom Deutschen Bundestag, Band 1, Opladen.
- EVERS, ADALBERT/RAUCH, ULRICH/STITZ, UTA 2002: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen – Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 16, Berlin.
- FÄRBER, GISELA/WILD, PETER 2005: Auswege aus dem finanzpolitischen Elend der Kommunen?, in: Eildienst Landkreistag NRW 7–8/2005, S. 277–280.
- FELD, LARS P. 2008: Das Finanzreferendum als Institution einer rationalen Finanzpolitik, Studie des Liberalen Instituts, Zürich.
- FELD, LARS P./KIRCHGÄSSNER, GEBHARD 2000: Staatsverschuldung und direkte Demokratie: Empirische Ergebnisse für Schweizer Gemeinden, in: Neck, Rudolf u. a. (Hg.): Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven, Wien, S. 215–236.
- FIETKAU, HANS-JOACHIM/WEIDNER, HELMUT 1994: Umweltmediation: Das Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept im Kreis Neuss, WZB, Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 6, Berlin.
- FISCHER, FRANK 1993: Bürger, Experten und Politik nach dem »Nimby«-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24/1993, S. 451–470.
- FLORACK, MARTIN/GRUNDEN, TIMO/KORTE, KARL-RUDOLF 2005: Strategien erfolgreicher Mitgliederrekrutierung der politischen Parteien, in: Schmid, Josef/Zolleis, Udo (Hg.): Zwischen Anarchie und Strategie – Der Erfolg von Parteiorganisationen, Wiesbaden, S. 96–113.
- FORSTHOFF, ERNST 1933: Der totale Staat, Hamburg.
- FORSTHOFF, ERNST 1938: Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart.
- FORSTHOFF, ERNST 1950: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1: Allgemeiner Teil, München.
- FRANKE, THOMAS 2011: Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Sozi-

- ale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs 11/2011, Bonn.
- FRANZ, GEORG 2000: Umweltmediation in der Abfallpolitik, in: Müll und Abfall 12/2000, S. 726–733.
- FREITAG, MARKUS/VATTER, ADRIAN (HG.) 2010: Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland, Berlin.
- FREY, RAINER/NAßMACHER, KARL-HEINZ 1975: Parlamentarisierung der Kommunalpolitik?, in: AfK 14/1975, S. 195–212.
- FRICK, HANS-JÖRG/HOKKELER, MICHAEL 2008: Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik, Berlin.
- FRIEDRICHS, JÜRGEN (HG.) 1988: Soziologische Stadtforschung, Sonderheft 29 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen.
- GABRIEL, JÜRGEN/MEYER, SABINE/WELLBROCK, PHILIPP 2011: Zukunft der Stromerzeugung im europäischen Vergleich. Abschlussbericht, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- GABRIEL, OSCAR W. (HG.) 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München.
- GABRIEL, OSCAR W. (HG.) 1989: Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München.
- GABRIEL, OSCAR W. 1994: Lokale politische Kultur, in: Aleman, Ulrich von/Loss, Kay/Vowe, Gerhard (Hg.): Politik. Eine Einführung, Reihe »Fachwissen für Journalisten«, Opladen.
- GABRIEL, OSCAR W. 1997: Das Plebiszit auf dem Vormarsch in den Kommunen: Bürgerentscheide als Konkurrenz zu den lokalen Parteien und als Motor der politischen Aktivitäten, in: ders./Knemeyer, Franz-Ludwig/Strohmeier, Klaus-Peter 1997: Neue Formen politischer Partizipation – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Interne Studien der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 136, Bonn, S. 63–125.
- GABRIEL, OSCAR W. 1999: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Opladen, S. 154–167.
- GABRIEL, OSCAR W./BRETTSCHEIDER, FRANK/VETTER, ANGELIKA (HG.) 1997: Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen.
- GABRIEL, OSCAR W./EISENMANN, SUSANNE 2005: Local Government in the German federal system, in: Denters, Bas/Rose, Lawrence E. (Hg): Comparing Local Governance – Trends and Developments, New York, S. 120–138.
- GABRIEL, OSCAR W./HOFFMANN-MARTINOT, VINCENT/SAVITCH, HANK (HG.) 2000: Urban Democracy, Opladen.

- GABRIEL, OSCAR W./KUNZ, VOLKER/ZAPF-SCHRAMM, VOLKER 1994: Parteiideologien und Problemverarbeitung in der kommunalen Infrastrukturpolitik, in: Gabriel, Oscar W./Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum, S. 79–103.
- GABRIEL, OSCAR W./PLASSER, FRITZ 2010: Deutschland, Österreich und die Schweiz im europäischen Vergleich, in: Gabriel, Oscar W./Plasser, Fritz (Hg.): Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa – Bürger und Politik, Baden-Baden, S. 265–299.
- GANS, BRIGITTE 1993: Mediation – Ein Weg des Umgangs mit Konflikten in der räumlichen Planung?, Schriftenreihe zur ökologischen Kommunikation, Band 3, hg. von der Gesellschaft für Ökologische Kommunikation mbH (Ökom), München.
- GABNER, HARTMUT/HOLZNAGEL, BERND/LAHL, UWE 1992: Mediation: Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten, Bonn.
- GAWRON, THOMAS 2005: Mehrebenen-Analyse, Inkrementalismus und Soziale Stadt. Politikwissenschaftliche Anmerkungen. in: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja 2005: Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt«, Wiesbaden, S. 165–185.
- GAYL, JOHANNES FREIHERR VON 2010: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hg.): Kommunale Aufgabewahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, S. 125–142.
- GEHNE, DAVID H. 2000: Sozialstruktur und Profile der Kandidatinnen und Kandidaten bei der ersten Direktwahl der Bürgermeister/innen in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer landesweiten schriftlichen Befragung aller Bürgermeisterkandidatinnen und -kandidaten in NRW 1999, unveröffentlichte Diplomarbeit, Ruhr-Universität Bochum.
- GEHNE, DAVID H. 2002: Die neuen Bürgermeister, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 221–233.
- GEHNE, DAVID H. 2008: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden.
- GEHNE, DAVID H. 2012: Bürgermeister. Eine Einführung, Düsseldorf.
- GEHNE, DAVID H./HOLTKAMP, LARS 2002: Wahlkampf: Nicht ohne meine Partei?, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 89–113.
- GEHNE, DAVID H./HOLTKAMP, LARS 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden, S. 87–141.

- GEIS, ANNA 2008: Mediation – Verhandlungen im öffentlichen Bereich, in: Kersting, Norbert (Hg.): Politische Beteiligung, Wiesbaden, S. 195–208.
- GEIßEL, BRIGITTE 2007: Nachhaltige, effektive und legitime Politik durch Netzwerke? Fallbeispiel Lokale Agenda 21, in: PVS-Sonderheft 39/2007, S. 480–498.
- GEIßEL, BRIGITTE 2011: Kritische Bürger – Gefahr oder Ressource für die Demokratie?, Frankfurt am Main.
- GEIßLER, RENÉ 2009: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung – Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich, KWI-Gutachten 4, Potsdam.
- GERSTLBERGER, WOLFGANG 1999: Public-Private-Partnerships und Stadtentwicklung – Öffentlich-private Projektgesellschaften zwischen Erweiterung und Aushöhlung kommunaler Handlungsfähigkeit, München.
- GESER, HANS 2009: Gibt es feminine Parteien?, Zürich.
- GESSENHARTER, WOLFGANG 1996: Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene?, in: APuZ 50/1996, S. 1–12.
- GISEVIUS, WOLFGANG 1999: Der neue Bürgermeister. Vermittler zwischen Bürgern und Verwaltung, Reihe Politik im Taschenbuch, Band 25, Bonn.
- GITSCHIER, WILFRIED 1997: Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen ›Fiscal Stress‹ und ›Political Stress‹, Neustadt/Coburg.
- GLOCK, BIRGIT 2008: Politik in schrumpfenden Städten. Bedingungen von Persistenz und Innovation im Stadtvergleich, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 327–345.
- GNEIST, RUDOLF VON 1879: Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, Berlin.
- GODOLT, SEBASTIAN 2011: Qualitative Bewertung der sozialen Akzeptanz großer Kraftwerksprojekte am Beispiel des E.ON Steinkohlekraftwerks Datteln IV, unveröffentlichte Masterarbeit, Aachen.
- GÖDDECKE-STELLMANN, JÜRGEN/KOCKS, MARTINA 2007: Die Soziale Stadt – acht Jahre Städtebauförderung für eine sozial orientierte Stadtpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung 6/2007, S. 391–403.
- GRABOW, BUSO 2005: Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme, Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin.
- GRABOW, BUSO/HOLLBACH-GRÖMIG, BEATE 1998: Stadtmarketing – eine kritische Zwischenbilanz, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin
- GRANDE, EDGAR/PRÄTORIUS, RAINER (HG.): Modernisierung des Staates?, Schriftenreihe Staatslehre und politische Verwaltung, Band 1, Baden-Baden.
- GRAUHAN, ROLF-RICHARD 1969: Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS 2–3/1969, S. 269–284.

- GRAUHAN, ROLF-RICHARD 1970: Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte, Freiburg.
- GRAUHAN, ROLF-RICHARD 1972 (Hg.): Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie, Gütersloh.
- GRAUHAN, ROLF-RICHARD 1975 (Hg.): Lokale Politikforschung, Band 1 und Band 2, Frankfurt am Main/New York.
- GREHLING, ANNEKATHRIN 2005: Das Nothaushaltsrecht der Kommune – zwischen Recht und Alltag, in: Der Gemeindehaushalt 2/2005, S. 25–31.
- GREIFFENHAGEN, SYLVIA/NELLER, KATJA 2005: Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt«, Wiesbaden.
- GREMMELS, TIMON 2003: Kumulieren und Panaschieren – Das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis, unveröffentlichte Diplomarbeit, Marburg.
- GROHS, STEPHAN, 2010: Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus, Wiesbaden.
- GRUNOW, DIETER/WOLLMANN, HELLMUT (Hg.) 1998: Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke, Basel.
- GÜNTNER, SIMON/WALTHER, UWE-JENS 2011: Zurück auf Los? Das Programm Soziale Stadt in seinem zweiten Jahrzehnt, in: vhw Forum Stadtentwicklung 1/2011, S. 15–19.
- GUTSCHE, JENS-MARTIN 2006: Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellrechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming, in: Informationen zur Raumentwicklung 5/2006, S. 271–280.
- HÄUßERMANN, HARTMUT 2000: Die Krise der »sozialen Stadt«, in: APuZ B 10–11/2000, S. 13–21.
- HÄUßERMANN, HARTMUT 2005: Das Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt«. Gesamtbewertung und Empfehlungen der Zwischenevaluation, in: Informationen zur Raumentwicklung 2–3/2005, S. 75–85.
- HAFENEGER, BENNO/NIEBLING, TORSTEN 2008: Kinder- und Jugendparlament, in: Kersting, Norbert (Hg.): Politische Beteiligung, Wiesbaden, S. 123–141.
- HAMBERGER, WOLFGANG 1966: Motive und Wirkung des Kommunalwahlsystems in Baden-Württemberg, Heidelberg.
- HAMMERL, BARBARA 2011: Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Dephi-Studie. Endbericht, Graz.
- HANESCH, WALTER (Hg.) 2011: Die Zukunft der »Sozialen Stadt«. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen, Wiesbaden.
- HATZFELD, ULRICH 1996: Die Probleme des Handels sind die Probleme der

- Städte, in: Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport (Hg.): *Handel in der Stadt – Handeln in der Stadt*, Düsseldorf, S. 31–90.
- HAUBER, GÜNTER 1989: *Abfall – Ingenieur – Bürger: gemeinsam das Müllproblem lösen*, Karlsruhe.
- HAUS, MICHAEL (HG.) 2002: *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde*, Reihe Stadtforschung aktuell, Band 86, Opladen.
- HAUS, MICHAEL/HEINELT, HUBERT 2005: *Neue Formen des Regierens auf lokaler Ebene*, in: Haus, Michael u. a. (Hg.): *Partizipation und Führung in der lokalen Politik*, Baden-Baden, S. 15–75.
- HAUS, WOLFGANG 1956: *Staatskommissare und Selbstverwaltung 1930–1933*, in: *Der Städtetag* 3/1956, S. 96f.
- HECK-GUTHE, ANNE/HOLTKAMP, LARS 2006: *Das Konzept Bürgerbeteiligung der Stadt Waltrop*, in: *Städte- und Gemeinderat* 7–8/2006, S. 25f.
- HEFFTER, HEINRICH 1950: *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart.
- HEINELT, HUBERT (HG.) 1997: *Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung*, Opladen.
- HEINELT, HUBERT/MÜHLICH, EBERHARD (HG.) 2000: *Lokale »Agenda 21«-Prozesse, Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse*, Opladen.
- HEINELT, HUBERT/WOLLMANN, HELLMUT (HG.) 1991: *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel.
- HEINZE, ROLF G./OLK, THOMAS 2001 (Hg.): *Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Opladen.
- HEINZE, ROLF G./VOELZKOW, HELMUT 1998: *Verbände und »Neokorporatismus«*, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe, Bonn, S. 227–239.
- HELMER-DENZEL, ANDREA 2002: *Global Play im Ruhrgebiet – Die Erstellung handelsergänzender Dienstleistungen im Einzelhandel am Beispiel eines Urban Entertainment Centers und von Innenstädten*, Diss., Bochum.
- HELMS, LUDGER 2004: *Einleitung: Politikwissenschaftliche Institutionenforschung am Schnittpunkt von Politischer Theorie und Regierungslehre*, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hg.): *Politische Theorie und Regierungslehre – Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*, Frankfurt am Main, S. 13–44.
- HENDLER, REINHARD 1984: *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip – Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*, Köln.

- HENDRIKS, FRANK/TOPS, PIETER 1999: Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany, in: *Public Administration Review* 1/1999, S. 133–153.
- HENKE, ANDREAS 1997: Kumulieren und Panaschieren, in: Gabriel, Oscar W./ Brettschneider, Frank/Vetter, Angelika (Hg.): *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt*, Opladen, S. 169–179.
- HENNEKE, HANS-GÜNTER 1996 (Hg.): *Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung*, Stuttgart.
- HENNEKE, HANS-GÜNTER 2009: Die Daseinsvorsorge in Deutschland – Begriff, historische Entwicklung, rechtliche Grundlagen und Organisation, in: Krautscheid, Andreas (Hg.): *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung*, Wiesbaden, S. 17–37.
- HÉRITIER, ADRIENNE 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, S. 9–38.
- HERMANN, MICHAEL 1996: Jugendgemeinderäte in Baden-Württemberg – Eine interdisziplinäre Evaluation, Pfaffenweiler.
- HERMANN, MICHAEL 1997: Institutionalisierte Jugendparlamente, in: Palentien, Christian/Hurrelmann, Klaus (Hg.): *Jugend und Politik*, Neuwied, S. 315–334.
- HERRMANN, HEIKE 2002a: Bürgerforen – Ein lokalpolitisches Experiment der Sozialen Stadt, Opladen.
- HERRMANN, HEIKE 2002b: Initiierte Bürgerforen – Bürgerbeteiligung im Rahmen sozialer Stadtentwicklung in Hamburg, in: Haus, Michael (Hg.): *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik*, Opladen, S. 211–229.
- HERZBERG, CARSTEN 2009: Von der Bürger- zur Solidarkommune – Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung, Hamburg.
- HESSE, JOACHIM JENS 1986 (Hg.): *Erneuerung der Politik ›von unten‹? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch*, Opladen.
- HESSE, JOACHIM JENS 1989 (Hg.): *Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik*, Baden-Baden.
- HOECKER, MARKUS 2005: Die Oberbürgermeisterwahl in Stuttgart 1996 – Parteipolitik und Wahlkampfstrategie. Die kommunale Persönlichkeitswahl im Spannungsfeld der modernen Parteiendemokratie, Diss., Stuttgart.
- HOFMANN, HARALD 1997: Wirksames Mittel gegen Politikverdrossenheit – Bürgerbegehren in NRW, in: *Städte und Gemeindebund* 12/1997, S. 338–342.
- HOLLBACH-GRÖMIG, BEATE U. A. 2005a: *Stadtmarketing – Bestandsaufnahme und Entwicklungstrends*, Difu – Aktuelle Informationen, Berlin.
- HOLLBACH-GRÖMIG, BEATE U. A. 2005b: *Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik*, Berlin.

- HOLTKAMP, LARS 2000a: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin.
- HOLTKAMP, LARS 2000b: Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien, Diss., Opladen.
- HOLTKAMP, LARS 2001a: Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich?, in: Der Gemeindehaushalt 5/2001, S. 104–107.
- HOLTKAMP, LARS 2001b: Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2001, S. 19–32.
- HOLTKAMP, LARS 2002: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 235–253.
- HOLTKAMP, LARS 2003: Parteien in der Kommunalpolitik – Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich, polis-Heft 58/2003, FernUniversität Hagen.
- HOLTKAMP, LARS 2005a: Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung – Netzwerkeuphorie und Beteiligungsrealität, in: Oebbecke, Janbernd (Hg.): Nichtnormative Steuerung in dezentralen Systemen, Stuttgart, S. 15–34.
- HOLTKAMP, LARS 2005b: Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern – eine Ursachenanalyse, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden, S. 13–32.
- HOLTKAMP, LARS 2006: Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie – Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, in: PVS 4/2006, S. 641–661.
- HOLTKAMP, LARS 2007a: Local Governance, in: Benz, Arthur u. a. (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden.
- HOLTKAMP, LARS 2007b: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, in: polis-Heft 64/2007, FernUniversität Hagen.
- HOLTKAMP, LARS 2008a: Direktdemokratie und Konkurrenzdemokratie – eine »explosive« Mischung?, in: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 103–122.
- HOLTKAMP, LARS 2008b: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Habil.-Schrift, erschienen in der Reihe »Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit«, Band 30, Wiesbaden.
- HOLTKAMP, LARS 2008c: Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen, in: Verwaltungsarchiv 2/2008, S. 259–277.
- HOLTKAMP, LARS 2008d: Modelle kommunaler Selbstverwaltung im Praxistest, in: Die Öffentliche Verwaltung 3/2008, S. 94–101.

- HOLTKAMP, LARS 2008e: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *der moderne staat* 2/2008, S. 423–446.
- HOLTKAMP, LARS 2009a: Governance-Konzepte in der Haushaltskrise – Eine Analyse am Beispiel der beratenden Sparkommissare, in: *Verwaltung & Management* 3/2009, S. 146–159.
- HOLTKAMP, LARS 2009b: Von der »Parteiverfassung« zur »Bürgerverfassung – Eine Kritik der von Arnimschen Verfassungskonzeption aus vergleichender Perspektive, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2/2009, S. 207–230.
- HOLTKAMP, LARS 2010a: Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft – Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen, in: *Die Verwaltung* 2/2010, S. 167–194.
- HOLTKAMP, LARS 2010b: Politiknetzwerke und Partizipation aus der Governance-Perspektive, in: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hg.): *Die regierbare Stadt*, Stuttgart, S. 195–215.
- HOLTKAMP, LARS 2010c: Zur aktuellen Lage der kommunalen Selbstverwaltung – Demokratische Potentiale, einschneidende Haushaltskrisen und symbolische Politikangebote, in: *Politische Bildung* 1/2010, S. 63–82.
- HOLTKAMP, LARS 2011a: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, in: *APuZ* 7–8/2011, S. 13–19.
- HOLTKAMP, LARS 2011b: Konsolidierung der Haushalte, in: Blanke, Bernhard u. a. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden, S. 437–445.
- HOLTKAMP, LARS 2011c: Professionalisierung der Kommunalpolitik? Empirische und normative Befunde, in: Patzelt, Werner J./Edinger, Michael (Hg.): *Politik als Beruf, PVS-Sonderheft 44/2010* (erschienen 2011), S. 103–120.
- HOLTKAMP, LARS 2012a: *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen*, 2. Auflage, Berlin.
- HOLTKAMP, LARS 2012b: *Verwaltungsreformen – Eine problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden (im Erscheinen).
- HOLTKAMP, LARS/BOGUMIL, JÖRG/KIßLER, LEO 2006: *Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement*, Frankfurt am Main.
- HOLTKAMP, LARS/EIMER, THOMAS 2006: Totgesagte leben länger ... Kommunale Wählergemeinschaften in Westdeutschland, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hg.): *Kleine Parteien im Aufwind*, Frankfurt am Main, S. 249–276.
- HOLTKAMP, LARS/GEHNE, DAVID H. 2002: Bürgermeisterkandidaten zwischen Verwaltungsprofis, Parteisoldaten und Schützenkönigen, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.): *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*, Opladen, S. 55–88.
- HOLTKAMP, LARS/SCHNITTKKE, SONJA 2010: *Die Hälfte der Macht im Visier – Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen*, Berlin.

- HOLTKAMP, LARS/SCHNITKE, MONYA/WIECHMANN, ELKE 2011: Genderranking deutscher Mittelstädte, unveröffentlichtes Manuskript, Hagen.
- HOLTKAMP, LARS/SCHNITKE, SONJA/WIECHMANN, ELKE 2011: Die Stagnation der parlamentarischen Frauenrepräsentanz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2011, S. 35–49.
- HOLTKAMP, LARS/SEUBERLICH, MARC 2012: Innovationsfähigkeit durch mehr Bürgerbeteiligung?, in: Moldaschl, Manfred (Hg.): Innovationsfähigkeit. Die Perspektive der Institutionellen Reflexivität (im Erscheinen).
- HOLTKAMP, LARS/STACH, BIRGIT 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg.
- HOLTMANN, EVERHARD 1998: Parteien in der lokalen Politik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe, Bonn, S. 208–226.
- HOLTMANN, EVERHARD 1999: Das Volk als örtlich aktivierte Bürgerschaft. Zur Praxis kommunaler Sachplebiszite, in: AfK 2/1999, S. 187–211.
- HOLTMANN, EVERHARD 2004: Haben politische Parteien in der Kommunalpolitik noch eine Zukunft – Zur Vereinbarkeit parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie und kommunaler Selbstverwaltung, in: Die Zukunftsfähigkeit der Stadt in Vergangenheit und Gegenwart, Erlanger Forschungen, Sonderreihe, Band 10, S. 225–245.
- HORN, WOLFGANG/KÜHR, HERBERT 1978: Kandidaten im Wahlkampf, Königstein.
- HORNIG, EIKE-CHRISTIAN 2011: Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa, Baden-Baden.
- HORNYCH, CHRISTOPH U.A. 2011: Was bringen Vernetzung und Kooperation für die lokale Wirtschaftsentwicklung, in: Wirtschaft im Wandel 17/2011, S. 50–56.
- HUCKE, JOCHEN/ULLMANN, ARIEH 1980: Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik, in: Mayntz, Renate (Hg.): Implementation politischer Programme, Königstein/Taunus, S. 105–126.
- HUMPERT, ANDREAS 1991: Karrieremuster in der Kommunalpolitik – Eine empirische Untersuchung am Beispiel von Dinslaken und Duisburg, Duisburg.
- ILS, siehe Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
- INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG (ILS) 2000: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, Dortmund.
- JANN, WERNER 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmann, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37/2006, S. 121–148.

- JANSEN, DOROTHEA 1997: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: PVS 2/1997, S. 274–297.
- JARREN, OTTFRIED 1998: Lokale Medien und kommunale Politik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe, Bonn, S. 274–289.
- JEGLITZA, MATTHIAS/HOYER, CARSTEN 1998: Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten, in: Zilleßen, Horst (Hg.): Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen, S. 137–183.
- JÖRKE, DIRK 2011: Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: APuZ 1–2/2011, S. 13–18.
- JOHN, PETER 2001: Local Governance in Western Europe, London.
- JUNG, OTMAR 1995: Direkte Demokratie: Forschungsstand und Forschungsaufgaben, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/1995, S. 658–677.
- JUNG, OTMAR 1999: Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre, in: Arnim, Hans Herbert von (Hg.): Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine »gute« und bürgernahe Politik, Speyer, S. 103–138.
- JUNG, OTMAR 2001: Mehr direkte Demokratie wagen, in: Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Ludwig (Hg.): Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München, S. 13–72.
- JUNG, OTMAR/KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG 2001: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München.
- JUNGER, KLAUS 2005: Die Stadt in der Krise – Ein Manifest für starke Kommunen, München.
- JUNKERNHEINRICH, MARTIN 1991: Gemeindefinanzen – Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse, Berlin.
- KÄFLEIN, BENJAMIN 2008: Parteien in der baden-württembergischen Kommunalpolitik, Hamburg.
- KAHNERT, RAINER/RUDOWSKI, KATRIN 1999: Stadtmarketing in Nordrhein-Westfalen – Bilanzen und Perspektiven, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport NRW, Düsseldorf.
- KARPE, JAN 1999: Mediation für standortbezogene Umweltkonflikte, in: ZfU 2/1999, S. 189–213.
- KARREBERG, HANNS/MÜNSTERMANN, ENGELBERT 1998: Kommunale Finanzen, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe, Bonn, S. 437–460.
- KATZ, RICHARD S./MAIR, PETER 1995: Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party, in: Party Politics 1/1995, S. 5–28.

- KAUFNER, THOMAS 1990: Öffentliche Zuschüsse an Rathausfraktionen – Ein Problemaufriß zur kommunalen Ebene in der Parteienfinanzierung, in: Wewer, Götrik (Hg.): Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb – Rechtsnormen, Realanalysen, Reformvorschläge, Opladen, S. 358–388.
- KEMPF, THOMAS/VON KODOLITSCH, PAUL/NAßMACHER, HILTRUD 1989: Die Arbeitssituation von Ratsmitgliedern. Verbesserungsmöglichkeiten durch Fortbildung, Organisation der Fraktionsarbeit und Einrichtung von Stadtteilvertretungen, Berlin.
- KERN, TIMM 2007: Warum werden Bürgermeister abgewählt? Eine Studie aus Baden-Württemberg über den Zeitraum von 1973 bis 2003, Stuttgart.
- KERSTING, NORBERT 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt am Main.
- KERSTING, NORBERT 2008: Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente, in: Kersting, Norbert (Hg.): Politische Beteiligung, Wiesbaden, S. 270–293.
- KERSTING, VOLKER U. A. 2009: Die A 40 – der Sozialäquator des Ruhrgebiets, in: Prosek, Achim u. a. (Hg.): Atlas der Metropole Ruhr. Vielfalt und Wandel des Ruhrgebiets im Kartenbild, Köln.
- KEVENHÖRSTER, PAUL 1976: Parallelen und Divergenzen zwischen gesamtsystemarem und kommunalem Wahlverhalten, Kevenhörster, Paul u. a. (Hg.): Kommunales Wahlverhalten, Bonn, S. 241–281.
- KEVENHÖRSTER, PAUL (HG.) 1977: Lokale Politik und exekutiver Führerschaft, Meisenheim am Glan.
- KGST, SIEHE KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE
- KIENBAUM MANAGEMENT CONSULTS GMBH/DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND, 2004: Studie Interkommunale Zusammenarbeit. Düsseldorf.
- KIEPE, FOLKERT 2010: Erfahrungen mit und Thesen zur interkommunalen Zusammenarbeit, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, S. 143–152.
- KILLIAN, WERNER/RICHTER, PETER/TRAPP, JAN HENDRIK (HG.) 2006a: Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin.
- KILLIAN, WERNER/RICHTER, PETER/TRAPP, JAN HENDRIK 2006b: Einleitung, in: Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin, S. 9–24.
- KIßLER, LEO/BOGUMIL, JÖRG/WIECHMANN, ELKE 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen, Baden-Baden.
- KIßLER, LEO/GREIFENSTEIN, RALPH/WIECHMANN, ELKE 2003: Kommunale Bünd-

- nisse für Arbeit. Neue Perspektiven für die Zukunft der Arbeit in den Städten, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 20, Berlin.
- KIßLER, LEO/WIECHMANN, ELKE (HG.) 1999: Gleichstellungspolitik und kommunale Verwaltungsreform, Baden-Baden.
- KIßLER, LEO U. A. 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8, Berlin.
- KISTLER, ERNST/NOLL, HEINZ-HERBERT/PRILLER, ECKART (HG.) 1999: Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte, Berlin.
- KLAGES, HELMUT 1993: Traditionsbruch als Herausforderung – Perspektiven der Wertewandelgesellschaft, Frankfurt.
- KLAGES, HELMUT 2007: Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrung, Bonn.
- KLEMME, MARION, 2002: Interkommunale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 110, Institut für Raumplanung, Technische Universität Dortmund (IRPUD), Blaue Reihe, Dortmund.
- KLIEVE, LARS MARTIN/STIBI, AXEL 2001: Rat versus Ober(Bürgermeister) – Ein Fall »kommunaler Kohabitation«, in: Verwaltungsrundschau 1/2001, S. 16–19.
- KLUG, WOLFGANG 1999: Wohlfahrtsverbände zwischen Beharrung, Aufbruch und Neuorientierung, in: AfK 1/1999, S. 71–88.
- KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG 1993: Die Kommunalverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 320, Bonn, S. 50–66.
- KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG 1997: Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, 2. erweiterte Auflage, Landsberg am Lech.
- KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG 1998: Gemeindeverfassungen, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe, Bonn, S. 104–123.
- KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG 2000: Kommunale Selbstverwaltung neu denken, in: Deutsches Verwaltungsblatt 17/2000, S. 876–882.
- KODOLITSCH, PAUL VON 2000: Miteinander oder Gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung, in: AfK 2/2000, S. 199–224.
- KODOLITSCH, PAUL VON 2002: Die Debatten um Bürger und Kommunalverwaltung – eine »endlose Geschichte«, in: DfK 2/2002, S. 7–22.
- KÖLLNER, ANGELA 2004: Wenn BürgerInnen haushalten, in: Forum Kommunalpolitik 5/2004, S. 10–11.

- KÖPPEN, BERNHARD 2008: Kommunen und demografischer Wandel in Deutschland – regionale Muster, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 271–281.
- KÖSTERS, JENS 2005: Der Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen – Politische Ausgestaltung und Rechtsetzung der Gemeinden, Münster.
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE (KGSt) 1993: Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen, Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE (KGSt) 1998: Kontraktmanagement. Steuerung über Zielvereinbarungen, KGSt-Bericht Nr. 4/98, Köln.
- KOST, ANDREAS 1999: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Genese, Programm und Wirkung am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Schwalbach/Taunus.
- KOST, ANDREAS 2002: Das Output-Spektrum von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hg.): Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven, Opladen, S. 207–217.
- KOST, ANDREAS (Hg.) 2005: Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Wiesbaden.
- KOST, ANDREAS/WEHLING, HANS-GEORG (Hg.) 2003: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Opladen.
- KOZIOL, MATTHIAS/WALTHER, JÖRG 2006: Ökonomische Schwellenwerte bei der Rücknahme von technischer Infrastruktur in der Stadt, in: Informationen zur Raumentwicklung 5/2006, S. 259–269.
- KRAUTZBERGER, MICHAEL/RICHTER, BIRGIT 2002: »Die soziale Stadt« – Neuorientierung in der Stadtentwicklungspolitik und in der Sozialarbeit, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 1/2002, S. 36–41.
- KROPP, SABINE 2004: Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte, in: PVS 3/2004, S. 416–439.
- KUHLMANN, SABINE 2003: Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung, Opladen.
- KUHLMANN, SABINE 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden.
- KUHLMANN, SABINE 2010a: Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany, in: International Review of Administrative Sciences 2/2010, S. 331–345.
- KUHLMANN, SABINE 2010b: Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive. In: Lauth, Hans-Joachim (Hg.): Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden, S. 140–160.

- KUHLMANN, SABINE/BOGUMIL, JÖRG/GROHS, STEPHAN 2008: Evaluating administrative modernization in German local governments: success or failure of the »New Steering Model«, in: *Public Administration Review* 5/2008, S. 851–863.
- KUHLMANN, SABINE/BOGUMIL, JÖRG/WOLLMANN, HELLMUT (Hg.) 2004: *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden.
- KUHLMANN, SABINE/WOLLMANN, HELLMUT 2012: *Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive*, Wiesbaden.
- KUHLMANN, SABINE U. A. 2011: *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Wiesbaden.
- KUNZ, VOLKER 2000: *Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich*, Opladen.
- KUNZ, VOLKER/ZAPF-SCHRAMM, THOMAS 1989: *Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik*, in: Schimanke, Dieter (Hg.): *Stadtdirektor oder Bürgermeister*, Basel, S. 161–189.
- LACKNER, STEFANIE 1999: *Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden*, in: Schiller, Theo (Hg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt am Main, S. 69–113.
- LANGGUTH, GERD 2003: *Das Verhältnis von Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen*, in: *Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«: Bürgerschaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen*, hg. vom Deutschen Bundestag, Band 10, Opladen, S. 177–190.
- LEGGEWIE, CLAUS 2011: *Mut statt Wut – Aufbruch in eine neue Demokratie*, Hamburg.
- LEHMBRUCH, GERHARD 1967: *Proporzdemokratie – Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen.
- LEHMBRUCH, GERHARD 1972: *Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das kommunale Parteiensystem*, in: *Der Bürger im Staat* 1/1972, S. 3–8.
- LEMMERMANN, MARC 2000: *Die Reform der niedersächsischen Kommunalverfassung*, Frankfurt am Main.
- LIBBE, JENS/HANKE, STEFANIE/VERBÜCHELN, MAIC 2011: *Rekommunalisierung – Eine Bestandaufnahme*, Difu-Papers, Berlin.
- LIBBE, JENS/TOMERIUS, STEPHAN/TRAPP, JAN (Hg.) 2002: *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche in Kommunen. Soziale und ökologische Problemlagen und Chancen für eine nachhaltige Entwicklung*, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin.
- LIEBL, KARLHANS 2002: *Lokale Kriminalpolitik – Fragen nach Auftrag und Legitimität*, in: Prätorius, Rainer (Hg.): *Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent*, Baden-Baden, S. 132–144.

- LINDBLOM, CHARLES E. 1975: Inkrementalismus: die Lehre vom »Sich-Durchwursteln«, in: Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 161–177.
- LINDBLOM, CHARLES E. 1983: Jenseits von Markt und Staat – Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme, Frankfurt am Main.
- LINDNER, CLAUSSJOHANN 1990: Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie, Opladen.
- LIPPERT, INGE 2005: Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss. Liberalisierung – Privatisierung – Restrukturierung – Regulierung, Berlin.
- LÖFFLER, BERTHOLD 2004: Kommunales Wahlverhalten, in: Eilfort, Michael (Hg.): Parteien in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 244–253.
- LÖFFLER, BERTHOLD/ROGG, WALTER 1985: Determinanten kommunalen Wahlverhaltens in Baden-Württemberg, dargestellt am Beispiel der Stadt Ravensburg, Tübingen.
- LÖFFLER, BERTHOLD/ROGG, WALTER 2000: Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Pfizer, Theodor/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 109–136.
- MABILEAU, ALBERT 1996: Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich, Basel.
- MÄDING, HEINRICH 1998: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland – die 80er und die 90er Jahre im Vergleich, in: Mäding, Heinrich/Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen, S. 97–117.
- MÄDING, HEINRICH 2004: Demografischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen, in: DfK 1/2004, S. 84–102.
- MAHONEY, JAMES 2000: Path Dependence in Political Sociology, in: Theory and Society 4/2000, S. 507–548.
- MARCINKOWSKI, FRANK 2001: Kommunales Wahlverhalten zwischen Eigengesetzlichkeit und Bundestrend – Eine Fallstudie, polis-Heft 51/2001, FernUniversität Hagen.
- MATTENKLODT, HERBERT-FRITZ 1981: Territoriale Gliederung – Gemeinden und Kreise vor und nach der Gebietsreform, in: Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, Berlin, S. 154–182.
- MAY, KAY-UWE 2002: Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien, Frankfurt am Main.
- MAYNTZ, RENATE 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg.
- MAYNTZ, RENATE/SCHARPF, FRITZ W. (HG.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt am Main/New York.
- MEERKAMP, FRANK 2011: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren, Wiesbaden.
- MEHR DEMOKRATIE E. V. 2003: 1. Volksentscheid-Ranking – Die direktdemokratischen Verfahren der Länder und Gemeinden im Vergleich, Berlin.

- MERCHEL, JOACHIM/REISMANN, HENDRIK 2004: Der Jugendhilfeausschuss – Eine Untersuchung über seine fachliche und jugendhilfepolitische Bedeutung am Beispiel NRW, Weinheim.
- MEYER, THOMAS 1993: Die Inszenierung des Scheins, Frankfurt am Main.
- MEYER-TIMPE, ULRIKE 2006: Käufliches Hamburg, in: <http://www.zeit.de/2006/28/Priv-Hamburg> (Zugriff 23. 8. 2012).
- MICHL, THOMAS 2003: Parlamentarische Parteipolitisation in der Kommunalpolitik am Beispiel der Städte Heilbronn und Neckarsulm sowie der Gemeinde Offenau, unveröffentlichte Diplomarbeit, Konstanz.
- MIELKE, GERD 2003: Parteien zwischen Kampagnenfähigkeit und bürgerschaftlichem Engagement, in: Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«: Bürgerschaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen, hg. vom Deutschen Bundestag, Band 10, Opladen, S. 157–166.
- MIELKE, GERD 2005: »I'll get by with a little help from my friends« – Zum Verhältnis von Parteien und bürgerschaftlichem Engagement, in: Dettling, Daniel (Hg.): Parteien in der Bürgergesellschaft – Zum Verhältnis von Macht und Beteiligung, Wiesbaden, S. 117–130.
- MIELKE, GERD/EITH, ULRICH 1994: Honoratioren oder Parteisoldaten? Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg, Bochum.
- MITTENDORF, VOLKER/REHMET, FRANK 2002: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide: Wirkungsaspekte auf kommunale Willensbildungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesse in Deutschland und der Schweiz, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen, Opladen, S. 219–238.
- MOLDASCHL, MANFRED 2010: Reflexiver Theoriegebrauch – die Brillenmethodik, Papers an Preprints of the Department of Innovation Research and Sustainable Resource Management (BWL IX), Chemnitz University of Technology 12/2010.
- MÜLLER, AXEL 1980: Handlungsrationitäten bei der Politikimplementation auf kommunaler Ebene, in: Mayntz, Renate (Hg.): Implementation politischer Programme, Königstein/Taunus, S. 59–81.
- NASCHOLD, FRIEDER/BOGUMIL, JÖRG 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Grundwissen Politik, Band 22, 2. vollständig aktualisierte und stark erweiterte Auflage, Opladen.
- NASCHOLD, FRIEDER/OPPEN, MARIA/WEGENER, ALEXANDER (HG.) 1997: Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart/Berlin/Köln.
- NASCHOLD, FRIEDER/OPPEN, MARIA/WEGENER, ALEXANDER 1998: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler

- Perspektive, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 12, Berlin.
- NAßMACHER, HILTRUD 1997: Keine Erneuerung der Demokratie »von unten«. Zur Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1997, S. 445–460.
- NAßMACHER, HILTRUD/NAßMACHER, KARL-HEINZ 2007: Kommunalpolitik in Deutschland, Wiesbaden.
- NAßMACHER, KARL-HEINZ 1972: Parteien im kommunalpolitischen Zielfindungsprozess, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1972, S. 39–65.
- NAßMACHER, KARL-HEINZ/RUDZIO, WOLFGANG 1978: Das lokale Parteiensystem auf dem Lande, in: Wehling, Hans-Georg (Hg.): Dorfpolitik, Opladen, S. 127–142.
- NECKEL, SIGHARD 1995: Die ostdeutsche Doxa der Demokratie, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 4/1995, S. 658–680.
- NEWIGER-ADDY, GRIET 2002: Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen, Berlin.
- NIENABER, GEORG 2004: Direkt gewählte Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen, Münster.
- NIEDERMAYER, OSKAR 2011: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2011, Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum Nr. 18, Berlin.
- NOLL, SEBASTIAN 2007: Bürger und Kommune – Reform für mehr Bürgernähe: Eine Geschichte des Scheiterns?, Marburg.
- OBERREUTER, HEINRICH 2003: Die Parteiendemokratie vor neuen Herausforderungen?, in: Schmitt, Karl (Hg.): Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden, S. 89–100.
- OEBBECKE, JANBERND, 2007: Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin, S. 843–872.
- OELS, ANGELA 2000: »Let's get together and feel alright!« Eine kritische Untersuchung von »Agenda 21«-Prozessen in England und Deutschland, in: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale »Agenda 21«-Prozesse, Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen, S. 182–200.
- ORTMANN, GÜNTHER 2005: Tausend Schleifen – Über Geschlecht, Sprache und Organisation, in: Krell, Gertraude (Hg.): Betriebswirtschaftslehre und Gender Studies, Wiesbaden, S. 105–137.
- OSTHORST, WINFRIED 2001: Die De-Kommunalisierung der Abfallwirtschaft in den Städten. Sieben Fallstudien, Arbeitspapier Nr. 40, in: <http://www.zwe.uni-bremen.de/data/ap40.pdf> (Zugriff: 4. 9. 2012).
- OSTHORST, WINFRIED/PRIGGE, ROLF 2003: Die Großstadt als Bürgerkommune.

- Eine Fallstudie über die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der kommunalen Demokratie in der Freien Hansestadt Bremen, Praxisreihe Verwaltungsreform, Band 7, Bremen.
- OTT, YVONNE 1994: Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung – Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Qualität staatlicher und gemeindlicher Vertretungskörperschaften, Baden-Baden.
- PAGE, EDWARD C. 1992: *Political Autonomy and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, 2. Auflage, Brighton.
- PARKINSON, C. NORTHCOTE 1994: *Parkinsons neues Gesetz*, Hamburg.
- PAUST, ANDREAS 1999: *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Direkte Demokratie in der Kommune untersucht am Beispiel von zwei Bürgerentscheiden im nordrhein-westfälischen Neuss*, Diss., Hagen. (Veröffentlicht unter dem Titel: *Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, Bonn 1999.)
- PAUST, ANDREAS 2002: *Wirkungen der direkten Demokratie auf das kommunale Parteiensystem*, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hg.): *Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven*, Opladen, S. 218–230.
- PFINGSTEN, KARIN 1993: *Konflikte um die Abfallwirtschaft: Erscheinungsformen, Hintergründe und Bewältigungsstrategien*, WZB, Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 4, Berlin.
- PFIZER, THEODOR/WEHLING, HANS-GEORG (HG.) 2000: *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, 3. Auflage, Stuttgart.
- PLESCHBERGER, WERNER 2008: »Schutz« der kommunalen Finanzen. Zur Bewältigung einer föderalen »Asymmetrie« am Beispiel des österreichischen Konsultationsmechanismus (Stabilitätspakts), in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden, S. 51–78.
- POLKE-MAJEWSKI, KARSTEN 2006: *Dresdner Coup*, in: [http://www.zeit.de/online/2006/11/dresden\\_immobilien](http://www.zeit.de/online/2006/11/dresden_immobilien) (Zugriff 23. 8. 2012).
- POLLACH, GÜNTER/WISCHERMANN, JÖRG/ZEUNER, BODO 2000: *Ein nachhaltig anderes Parteiensystem – Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen*, Opladen.
- POLLITT, CHRISTOPHER/BOUCKAERT, GEERT, 2004: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2. Auflage, Oxford.
- POPENBERG, ANNIKA 1999: *Chancen und Risiken der lokalen Agenda 21 für die kommunale Demokratie*, GMD Report 88, Sankt-Augustin.
- PRITTWITZ, VOLKER VON 1992: *Symbolische Umweltpolitik – Eine Sachstands- und Literaturstudie unter besonderer Berücksichtigung des Klimaschutzes, der Kernenergie und Abfallpolitik*, Programmgruppe Mensch, Umwelt, Technik (MUT) der Kernforschungsanlage (KFA) Jülich, *Arbeiten zur Risikokommunikation* Heft 34, Jülich.

- PRITTWITZ, VOLKER VON 1994: *Politikanalyse*, Opladen.
- PÜTTER, NORBERT 2002a: *Kommunalpolitik als Kriminalpolitik – Über die Verwandlung des Politischen in der Präventionsgesellschaft*, in: Prätorius, Rainer (Hg.): *Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent*, Baden-Baden, S. 64–79.
- PÜTTER, NORBERT 2002b: *Präventionsräte und Sicherheitspartnerschaften – eine Zwischenbilanz*, in: Munier, Gerald (Hg.): *Kriminalität und Sicherheit*, Berlin, S. 41–51.
- PÜTTNER, GÜNTER 1998: *Kommunale Betriebe und Mixed Economy*, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe, Bonn, S. 541–551.
- RAUCH, PAUL 1979: *Ausmaß und Auswirkungen der Gebietsreform auf Gemeindebestand, Gemeindegröße und Wohnbevölkerung*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 2/1979, S. 147–181.
- REHMET, FRANK/MITTENDORF, VOLKER 2008: *Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956–2007*, Marburg.
- REHMET, FRANK/WEBER, TIM/PAVLOVIC, DRAGAN 1999: *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein*, in: Schiller, Theo (Hg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt am Main, S. 117–164.
- REICHARD, CHRISTOPH 1994: *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 3, Berlin.
- REICHARD, CHRISTOPH/WOLLMANN, HELLMUT (HG.) 1996: *Kommunalverwaltungen im Modernisierungsschub?*, Basel.
- REISER, MARION 2006: *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik – Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten*, Diss., Wiesbaden.
- REISER, MARION 2010: *Ressourcen- oder mitgliederbasiert? Zwei Formen politischer Professionalisierung auf der lokalen Ebene und ihre institutionellen Ursachen*, in: *PVS-Sonderheft* 44/2010, S. 121–145.
- REITER, RENATE 2012: *Angeschoben oder ausgebremst? Die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung in der Sozialen Stadt*, in: *der moderne staat* 1/2012, S. 85–104.
- RESSMANN, WOLFGANG 1999: *Der Bürger soll es richten – Bürgerorientierung verändert politisches Zusammenspiel*, in: *Die Neue Verwaltung* 1/1999, S. 29–32.
- REULECKE, JÜRGEN 1985: *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland*, Frankfurt am Main.
- RICHTER, EMANUEL 2011: *Was ist politische Kompetenz? Politiker und engagierte Bürger in der Demokratie*, Frankfurt am Main.

- RICHTER, PETER/EDELING, THOMAS/REICHARD, CHRISTOPH 2006: Kommunale Betriebe in größeren Städten, in: Killian, Werner/Trapp, Jan Hendrik/Richter, Peter (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin, S. 55–84.
- ROBERT, RÜDIGER 2004: Reform der Kommunal Finanzen zwischen ›Flickschusterei‹ und ›großem Wurf‹, in: Robert, Rüdiger/Kevenhörster, Paul (Hg.): Kommunen in Not, Münster, S. 35–73.
- ROBERT, RÜDIGER/SCHÄFER, WOLFGANG 2004: Eingliederungshilfe – Aufgabenwahrnehmung unter dem Vorzeichen kommunaler Finanznot, in: Robert, Rüdiger/Kevenhörster, Paul (Hg.): Kommunen in Not, Münster, S. 179–195.
- RÖSLER, CORNELIA 2000: Lokale Agenda 21 in deutschen Städten, in: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale »Agenda 21«-Prozesse, Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen, S. 13–28.
- RONGE, VOLKER 1994: Der Zeitaspekt ehrenamtlichen Engagements in der Kommunalpolitik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/1994, S. 267–282.
- ROSENFELD, MARTIN 1989: Hat die Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine Chance?, in: AfK 1/1989, S. 28–44.
- ROTH, NORBERT (HG.) 1998: Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart.
- ROTH, ROLAND 2000: Bürgerschaftliches Engagement – Formen, Bedingungen, Perspektiven, in: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hg.): Engagierte Bürgergesellschaft – Traditionen und Perspektiven, Opladen, S. 25–48.
- ROTH, ROLAND 2001a: Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Opladen, S. 133–152.
- ROTH, ROLAND 2001b: Besonderheiten des Bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Bundesländern, in: APuZ 39–40/2001, S. 15–22.
- ROTH, ROLAND 2007: Bürgerorientierung, Bürgerengagement, Corporate Citizenship, in: Sinnig, Heidi (Hg.): Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), Dortmund, S. 132–143.
- ROTH, ROLAND 2011: Bürgermacht – Eine Streitschrift für mehr Partizipation, Hamburg.
- ROTH, ROLAND/WOLLMANN, HELLMUT (HG.) 1993: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, in: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 320, Bonn.
- ROTTECK, KARL VON 1843: Gemeindeverfassung, in: Rotteck, Karl von/Welcker, Carl Theodor (Hg.): Staats-Lexicon oder Encyclopädie der Staatswissenschaft, Band 6, Altona, S. 428–435.
- RUDOLPH, HEDWIG/POTZ, PETRA/BAHN, CHRISTOPHER 2005: Metropolen han-

- deln – Einzelhandel zwischen Internationalisierung und lokaler Regulierung, Wiesbaden.
- RUDZIO, WOLFGANG 1967: Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone, Stuttgart.
- RUFFERT, MATTHIAS 2007: Unions- und gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, S. 1077–1101.
- RUNKEL, PETER/KIEPE, FLOKERT 2010: Der institutionelle Rahmen des Förderprogramms Soziale Stadt und sein Fortentwicklungsbedarf, in: Das Programm Soziale Stadt. Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte, WISO-Diskurs 10/2010, Bonn, S. 8–19.
- RUPP, KLAUS-RAINER 2003: Beteiligungshaushalt als linke Alternative zur »Bürgerkommune«, in: UTOPIE kreativ 12/2003, S. 1126–1131.
- SACK, DETLEF 2003: Gratwanderung zwischen Partizipation und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche PPP-Entwicklung. in: Zeitschrift für öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen 4/2003, S. 353–370.
- SACK, DETLEF 2005: Staat, Markt und Partnerschaft?, in: Haus, Michael (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland, Wiesbaden, S. 132–154.
- SACK, DETLEF 2006: Liberalisierung und Privatisierungen in den Kommunen – Steuerungsanforderungen und Folgen für Entscheidungsprozesse, in: DfK 2/2006, S. 25–38.
- SACK, DETLEF 2009: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Reihe Schriften zur Governance-Forschung, Band 15, Baden-Baden.
- SAGER, FRITZ 2002: Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten, Berner Studien zu Politikwissenschaft, Band 11, Bern.
- SALDERN, ADELHEID VON 1998: Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe, Bonn, S. 23–36.
- SARETZKI, THOMAS 2001: Entstehung, Verlauf und Wirkung von Technologiekonflikten – Die Rolle von Bürgerinitiativen, sozialen Bewegungen und politischen Parteien, in: Simonis, Georg u. a. (Hg.): Politik und Technik, PVS-Sonderheft 31/2000, S. 185–210.
- SCHARPF, FRITZ W. 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanzer Universitätsreden, Konstanz.

- SCHARPF, FRITZ W. 1993a: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24/1993, S. 57–83.
- SCHARPF, FRITZ W. 1993b: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, S. 25–49.
- SCHARPF, FRITZ W. 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main/New York.
- SCHARPF, FRITZ W. 2000: Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- SCHARPF, FRITZ W./REISSERT, BERND/SCHNABEL, FRITZ 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg.
- SCHEDLER, KUNO 1996: Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie, in: Swiss Political Science Review 1/1996, S. 155–165.
- SCHFOLD, DIANA/NEUMANN, MAJA 1996: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassung in Deutschland. Demokratisierung und Dezentralisierung?, Basel.
- SCHILLER, THEO (HG.) 1999: Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt am Main.
- SCHILLER, THEO/MITTENDORF, VOLKER/REHMET FRANK 1998: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen. Eine Zwischenbilanz nach fünfjähriger Praxis, hektographiertes Manuskript, Marburg.
- SCHIMANKE, DIETER (HG.) 1989: Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse, Basel/Boston/Berlin.
- SCHLEER, MANFRED 2003: Kommunalpolitik in Sachsen. Bürger, Politiker und Verwaltungen in Gemeinden, Städten und Landkreisen, Dresden.
- SCHLIESKY, UTE 1998. Unmittelbar-demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands, in: AfK 2/1998, S. 308–335.
- SCHMID, KLAUS-PETER 2006: Alles muss raus, in: <http://www.zeit.de/2006/26/Priv-Flucht-ins-Private> (Zugriff 23. 8. 2012).
- SCHMIDT, MANFRED G. 1995: Policy-Analyse, in: Mohr, Arno (Hg.): Grundzüge der Politikwissenschaft, München, S. 567–605.
- SCHMIDT, MANFRED G. 2000: Demokratietheorie, Opladen.
- SCHMIDT, MANFRED G. 2003: Die »komplexe Demokratietheorie« nach drei Jahrzehnten, in: Mayntz, Renate/Streek, Wolfgang (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie – Innovationen und Blockaden, Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt am Main, S. 151–172.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, GERD 2001: Gebiets- und Funktionalreform in den neuen

- Ländern, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation, Baden-Baden, S. 77–99.
- SCHNEIDER, HERBERT 1977: Lokalpolitik in einer Landgemeinde, in: APuZ 3/1977, S. 21–39.
- SCHNEIDER, HERBERT 1997a: Stadtentwicklung als politischer Prozeß. Stadtentwicklungsstrategien in Heidelberg, Wuppertal, Dresden und Trier, Opladen.
- SCHNEIDER, HERBERT 1997b: Stadtentwicklungspolitik und lokale Demokratie in vier Großstädten, in: APuZ 17/1997, S. 20–29.
- SCHNEIDER, KARSTEN 2002: Arbeitspolitik im Konzern Stadt. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung, Baden-Baden.
- SCHNEIDER, VOLKER/TENBÜCKEN, MARC 2004: Erklärungsansätze für die Privatisierung staatlicher Infrastrukturen – ein Theorieüberblick, in: Schneider, Volker/Tenbücken, Marc (Hg.): Der Staat auf dem Rückzug – Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen, Frankfurt am Main, S. 85–112.
- SCHNEIDER-WILKES, RAINER 2001: Engagement und Misserfolg in Bürgerinitiativen – Politische Lernprozesse von Berliner Verkehrsinitiativen, Berlin.
- SCHNIEWIND, ALINE 2010: Kommunale Parteiensysteme zwischen Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie. Ein Vergleich der Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands, in: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hg.): Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland, Berlin, S. 131–176.
- SCHÖBER, PETER 1991: Kommunale Selbstverwaltung – Die Idee der modernen Gemeinde, Stuttgart.
- SCHOLZ, ANJA 2004: Oberbürgermeisterinnen in Deutschland – Zum Erfolg weiblicher Führungspersönlichkeiten, Stuttgart.
- SCHULENBURG, KLAUS 1999: Direktwahl und kommunalpolitische Führung – Der Übergang zur neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen, Basel.
- SCHULENBURG, KLAUS 2001: Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme, Stuttgart.
- SCHUSTER, WOLFGANG/MURAWSKI, KLAUS-PETER (HG.) 2002: Die regierbare Stadt, Stuttgart.
- SCHÜTTEMAYER, SUZANNE S. 2002: Wer wählt wen wie aus? Pfade in das unerschlossene Terrain der Kandidatenaufstellung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 2/2002, S. 145–159.
- SCHWARTING, GUNNAR 2003: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin.
- SCHWARTING, GUNNAR 2005: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: Genser, Bernd (Hg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin.
- SCHWARZ, GUDRUN 2001: Bürgerbeteiligung in Lokalen Agenda 21-Prozessen – eine Bestandsaufnahme, unveröffentlichte Diplomarbeit, Bochum.

- SEITZ, HELMUT 2004: Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, in: Dresden Discussion Paper Series in Economics No. 08/04, Dresden.
- SEUBERLICH, MARC, 2012: Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, in: der moderne staat 2/2012, S. 112–137.
- SIMON, HERBERT A. 1981: Entscheidungsverhalten in Organisationen. Eine Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Management und Verwaltung, Landsberg am Lech. (Amerikanisches Original: Administrative Behavior. A Study of Decision-Making-Processes in Administrative Organizations von 1976, 3. stark erweiterte Auflage [erste Auflage 1947].)
- SIMON, KLAUS 1988: Repräsentative Demokratie in großen Städten, Forschungsberichte Konrad-Adenauer-Stiftung 65, Sankt-Augustin.
- SONTHEIMER, KURT 1963: Politische Wissenschaft und Staatsrechtslehre, Freiburg.
- STAMMEN, THEO 1986: Geborgenheit als anthropologisches Bedürfnis – Die politischen und kulturellen Kosten der Kommunal- und Gebietsreform, in: Stammem, Theo/Mühleisen, Hans-Otto: Gemeinde- und Gebietsreform in Bayern – Politikwissenschaftliche Fragen und Untersuchungen 10 Jahre nach Abschluß der Reformmaßnahmen, Augsburg, S. 81–95.
- STARGARD, HANS-JOACHIM 1995a: Kommunalverfassungen in Deutschland – Teil I, in: Verwaltungsrundschau 4/1995, S. 118–130.
- STARGARD, HANS-JOACHIM 1995b: Kommunalverfassungen in Deutschland – Teil II, in: Verwaltungsrundschau 5/1995, S. 145–156.
- STATISTISCHES BUNDESAMT 2010: Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden.
- STEGMANN, MICHAELA 2003: Die Direktwahl der Bürgermeister im Saarland, Malstatt Beiträge aus Gesellschaft, Wissenschaft, Politik und Kultur, Blieskastel.
- STOPPER, JOCHEN 2008: Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation – Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 207–226.
- STREECK, WOLFGANG/MERTENS, DANIEL 2010: Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: der moderne staat 1/2010, S. 7–29.
- STROHMEIER, PETER 2010: Soziale Segregation – Herausforderung der Städte im 21. Jahrhundert, in: Das Programm Soziale Stadt. Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte, WISO-Diskurs 10/2010, Bonn, S. 66–83.
- STROHMEIER, KLAUS-PETER/NEU, MARC 2011: Auswirkungen des demografischen Wandels auf die sozialen Dienste in den Städten und Gemeinden, in: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hg.): Handbuch Soziale Dienste, Wiesbaden, S. 145–167.

- STRÜNCK, CHRISTOPH 1997: Kontraktmanagement und kommunale Demokratie. Schnittstellenprobleme als demokratietheoretische Dimension der Verwaltungsmodernisierung, in: Heinelt, Hubert (Hg.) 1997: Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung, Opladen, S. 153–170.
- STUCKE, NICLAS/SCHÖNEICH, MICHAEL 1998: Organisation der Stadtverwaltung und deren Reform/Modernisierung, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe, Bonn, S. 411–430.
- THIMM, DAGMAR 2008: Rekommunalisierung und Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft, in: Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft 6/2008, S. 289–293.
- THUMFART, ALEXANDER 2002: Die politische Integration Ostdeutschlands, Frankfurt am Main.
- TÖLLER, ANNETTE 2010: Umweltpolitik in Zeiten der Krise. In: ZfU 4/2010, S. 445–470.
- TRAPP, JAN HENDRIK/BOLAY, SEBASTIAN 2003: Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Difu-Materialien 10, Berlin.
- TRÜKEN, BENNO 2000: Bürgerbegehren versus Bürgergutachten, in: Rundbrief Bürgerbeteiligung II/2000, S. 36–41.
- ÜBERALL, FRANK, 2007: Der Klüngel in der politischen Kultur Kölns, Bonn.
- VERBÜCHELN, MAIC 2009: Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft, Difu-Papers, Berlin.
- VETTER, ANGELIKA 2002: Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik, Reihe Städte und Regionen in Europa, Band 10, Opladen.
- VETTER, ANGELIKA 2008: Institutionen und lokale Wahlen – Wo bleiben die Wähler?, in: dies. (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 49–72.
- VETTER, ANGELIKA 2011: Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie?, in: APuZ 7–8/2011, S. 25–32.
- VETTER, ANGELIKA/HOLTKAMP, LARS 2008: Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 19–50.
- VETTER, ANGELIKA/KERSTING, NORBERT 2003: Reforming local government – Heading for efficiency and democracy, in: Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (Hg.): Reforming Local Government in Europe, Opladen, S. 333–349.

- VÖLKL, KERSTIN 2001: Die Gemeinderatswahlen 1999 in Baden-Württemberg, unveröffentlichte Magisterarbeit, Stuttgart.
- VOGEL, HANS-JOSEF 1995: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung, in: Städte- und Gemeindebund NRW (Hg.): Unternehmen Stadt – Materialiensammlung, Düsseldorf, S. 357–383.
- VOGEL, HANS-JOSEF/VOIGT, MICHAEL/WISSER, BERND 1996: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung als Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung. Das Beispiel der Stadtverwaltung Arnsberg, in: Städte und Gemeindebund 11/1996, S. 404f.
- WAGENER, FRIDO 1976: Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: ders. (Hg.): Verselbständigung von Verwaltungsträgern. Bericht über ein verwaltungspolitisches Sonderseminar der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, in Verbindung mit der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Speyer vom 24. bis 26. September 1975, S. 31–51.
- WAGSCHAL, UWE 2006: Erfolgreiche Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- WAIZ, EBERHARD 2009: Daseinsvorsorge in der Europäischen Union – Etappen einer Debatte, in: Krautscheid, Andreas (Hg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden, S. 41–76.
- WALK, HEIKE 2008: Partizipative Governance – Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik, Wiesbaden.
- WALTHER, UWE-JENS/GÜNTNER, SIMON 2007: Soziale Stadtpolitik in Deutschland. Das Programm »Soziale Stadt«, in: Baum, Detlef (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe, Wiesbaden, S. 390–400.
- WALTER-ROGG, MELANIE/GABRIEL, OSCAR W. (HG.) 2004: Parteien, Parteieliten und Mitglieder in einer Großstadt, Wiesbaden.
- WEBER, MAX 1980: Parlamentarisierung und Demokratisierung, in: Kluxen, Kurt (Hg.): Parlamentarismus, Neue Wissenschaftliche Bibliothek 18, Königstein/Taunus, S. 27–41.
- WEBER, TIM 1997: Direktdemokratische Prozesse auf der Kommunalebene in akteurstheoretischer Perspektive, unveröffentlichte Diplomarbeit, Marburg.
- WEHLING, HANS-GEORG 1986: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- WEHLING, HANS-GEORG 1987: Die Bedeutung regionaler politischer Kulturforschung, in: Berg-Schlosser, Dirk/Schissler, Jakob (Hg.): Politische Kultur in Deutschland, PVS-Sonderheft 18/1987, S. 259–266.
- WEHLING, HANS-GEORG 1989: Politische Partizipation in der Kommunalpolitik, in: AfK 1/1989, S. 110–119.

- WEHLING, HANS-GEORG 1991: »Parteipolitisierung« von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel, S. 149–166.
- WEHLING, HANS-GEORG 1999a: Besonderheiten der Demokratie auf Gemeindeebene, in: Arnim, Hans Herbert von (Hg.): Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine »gute« und bürgernahe Politik, Speyer, S. 91–102.
- WEHLING, HANS-GEORG 1999b: Kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientscheidung, Arbeitshilfe der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 4, Sankt Augustin.
- WEHLING, HANS-GEORG 1999c: Wer wird gewählt? Das Auswahlverhalten von Wählerinnen und Wählern bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg, in: Der Bürger im Staat 3/1999, S. 180–183.
- WEHLING, HANS-GEORG 2000a: Der Bürgermeister – Rechtsstellung, Sozialprofil, Funktionen, in: Pfizer, Theodor/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 172–186.
- WEHLING, HANS-GEORG 2000b: Parteien und Vereine, in: Pfizer, Theodor/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 187–216.
- WEHLING, HANS-GEORG 2003: Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in deutschen Ländern – Eine Einführung, Opladen, S. 23–40.
- WEHLING, HANS-GEORG 2010: Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern – Eine Einführung, 2. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden, S. 353–366.
- WEHLING, HANS-GEORG/SIEWERT, H. JÖRG 1987: Der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Eine Monographie, 2. Auflage, Stuttgart.
- WEISKE, CHRISTINE/KABISCH, SIGRUN/HANNEMANN, CHRISTINE (HG.) 2005: Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus – Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten, Wiesbaden.
- WIECHMANN, ELKE/KIßLER, LEO 1997: Kommunale Verwaltungsreform – Frauenförderpolitik zwischen Integration und Isolation, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 11, Berlin.
- WIECHMANN, ELKE/KIßLER, LEO 2010: Kommunale Demografiepolitik. Antworten auf den sozio-demografischen Wandel in den Rathäusern, Berlin.
- WIEDEMANN, PETER MICHAEL 1993: Mediation bei umweltrelevanten Vorhaben: Entwicklungen, Aufgaben und Handlungsfelder, MUT der KFA Jülich, Arbeiten zur Risikokommunikation Heft 40, Jülich.
- WIEDEMANN, PETER MICHAEL/FEMERS, SUSANNE/HENNEN, LEONHARD 1991:

- Bürgerbeteiligung bei entsorgungswirtschaftlichen Vorhaben, Reihe Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis, Band 43, Berlin.
- WIEMEYER, CARSTEN 2002: ›Sustainable Development‹ und die lokale Agenda 21 – Ein neues Arrangement auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit?, Münster.
- WIESENDAHL, ELMAR 2006: Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden.
- WILDAVSKY, AARON/HAMMANN, ARTHUR 1968: Comprehensive versus incremental budgeting in the department of agriculture, in: Lyden, Vermont u. a. (Hg.): Planning programming budgeting, Chicago, S. 140–159.
- WILSON, DAVID 1999: Exploring the Limits of Public Participation in Local Government, in: A Journal of Comparative Politics 2/1999, S. 246–259.
- WINKEL, RAINER 2008: Öffentliche Infrastrukturversorgung im Planungsparadigmenwechsel, in: Informationen zur Raumentwicklung 1–2/2008, S. 41–47.
- WINKEL, OLAF 2011: Perspektiven der Kommunalreform – Modernisierung unter konzeptionellen und pragmatischen Aspekten, Baden-Baden.
- WINKLER-HAUPT, UWE 1988: Gemeindeordnung und Politikfolgen. Eine vergleichende Untersuchung in vier Mittelstädten, München.
- WIßKIRCHEN, GEROLD 2001: Bürgermeister in Baden-Württemberg – Versuch einer Typologisierung, unveröffentlichte Magisterarbeit, Stuttgart.
- WITTE, GERTRUD 1995: Abgrenzung zwischen privatisierbarem und nicht privatisierbarem Bereich, in: Sicherung des Wettbewerbs im kommunalen Bereich, FIW-Schriftreihe, Köln, S. 71–80.
- WITTE, GERTRUD 2001: Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement in den Kommunen, in: Geschäftsstelle Internationales Jahr der Freiwilligen im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement im lokalen Raum, Frankfurt am Main, S. 28–35.
- WOHLFAHRT, NORBERT/ZÜHLKE, WERNER 1999: Von der Gemeinde zum Konzern – Auswirkungen von Ausgliederungen und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW, Dortmund.
- WOHLFAHRT, NORBERT/ZÜHLKE, WERNER 2005: Ende der kommunalen Selbstverwaltung – Zur politischen Steuerung im ›Konzern Stadt‹, Hamburg.
- WOLF, HENRIKE 2005: Partizipation und Lokale Agenda 21 – Ein interkommunaler Vergleich aus organisationssoziologischer Perspektive, Münster.
- WOLLMANN, HELLMUT 1990: Politik und Verwaltungsinnovationen in den Kommunen? – Eine Bilanz kommunaler Sozial und Umweltschutzpolitik, in: Ellwein u. a. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, S. 69–112.

- WOLLMANN, HELLMUT 1991: Entwicklungslinien lokaler Politikforschung – Reaktionen auf oder Antizipation von sozio-ökonomischen Entwicklungen?, in: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel, S. 15–30.
- WOLLMANN, HELLMUT 1998: Kommunalpolitik – zu neuen (direkt)demokratischen Ufern?, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe, Bonn, S. 37–49.
- WOLLMANN, HELLMUT 1999a: Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen, in: APuZ 24–25/1999, S. 13–22.
- WOLLMANN, HELLMUT 1999b: Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: Die Verwaltung 3/1999, S. 345–376.
- WOLLMANN, HELLMUT 2004: Wird der deutsche Typus kommunaler Selbstverwaltung den Druck von EU-Liberalisierung, New Public Management und Finanzkrise überleben?, in: Siebel, Walter (Hg.): Die europäische Stadt, Frankfurt am Main, S. 359–372.
- WOLLMANN, HELLMUT 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, Wiesbaden.
- WOLLMANN, HELLMUT/ROTH, ROLAND (HG.) 1998: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe, Bonn.
- WUNDERLICH, HOLGER 2010: Kommunalverwaltung und Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen. Auswertungsbericht, in: ZEFIR-Materialien, Band 1, Bochum.
- ZIELINSKI, HEINZ 1997: Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat. Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat, Opladen.
- ZILLEßEN, HORST 1993: Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik. In: Zilleßen, Horst/Dienel, Peter/Strubelt, Wendelin (Hg.): Die Modernisierung der Demokratie. Opladen, S. 17–39.
- ZILLEßEN, HORST (HG.) 1998: Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen.
- ZILLEßEN, HORST/DIENEL, PETER/STRUBELT, WENDELIN (HG.) 1993: Die Modernisierung der Demokratie, Opladen.
- ZIMMER, ANNETTE/PRILLER, ECKHARD 2001: Der Dritte Sektor in Deutschland: Wachstum und Wandel, in: Gegenwartskunde 1/2001, S. 121–147.
- ZIMMERMANN, KARSTEN 2005: Das Programm Soziale Stadt als Versuch einer lokalen Institutionenpolitik?, in: Haus, Michael (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland, Wiesbaden, S. 156–177.

- ZIMMERMANN, KARSTEN 2011: Der Beitrag des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt« für eine »sozialintegrative Stadtentwicklung«, in: Hanesch, Walter (Hg.): Die Zukunft der »Sozialen Stadt«. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen, Wiesbaden.
- ZINSER, CLAUDIA 2000: Erfahrungen mit Modellen gesellschaftlicher Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Bundesrepublik, in: Bukow, Wolf-Dietrich/Spindler, Susanne (Hg.): Die Demokratie entdeckt ihre Kinder – Politische Partizipation durch Kinder- und Jugendforen, Opladen, S.305–325.
- ZOLL, RALF 1972: Gemeinde als Alibi: Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde, München.
- ZOLL, RALF 1974: Wertheim III – Kommunalpolitik und Machtstruktur, München.
- ZSCHIESCHE, MICHAEL/PETERSEN, FELICIA/JÄNSCH, MARTIN 2011: Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz in Deutschland – Status Quo und neue Wege, Unabhängiges Institut für Umweltfragen, Berlin.

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Konzepte kommunaler Selbstverwaltung	11
Abb. 2: Struktur kommunaler Einnahmen im Jahr 2011 (in Prozent)	21
Abb. 3: Struktur kommunaler Ausgaben im Jahr 2011 (in Prozent)	22
Abb. 4: Musterstimmzettel für die Kommunalwahl in Frankfurt am Main am 27. März 2011	36
Abb. 5: Dezernatsverteilungsplan der Stadt Bochum	45
Abb. 6: Organisationsplan der Stadt Arnsberg	46
Abb. 7: Entwicklung der Kassenkredite in deutschen Kommunen (in Mrd. Euro)	60
Abb. 8: Kassenkredite der Kommunen pro Einwohner im Bundesländervergleich (in Euro)	61
Abb. 9: Entwicklung der Kassenkredite je Einwohner im Ruhrgebiet und in NRW ohne Ruhrgebiet (in Euro)	62
Abb. 10: Kommunen in Deutschland mit den höchsten Kassenkrediten	63
Abb. 11: Nothaushaltskommunen in NRW (in Prozent)	64
Abb. 12: Bevölkerungsentwicklung 2009 bis 2030 in Landkreisen und kreisfreien Städten (in Prozent)	68
Abb. 13: Sozialäquator A40	73
Abb. 14: Wahlbeteiligung im Vergleich (in Prozent)	75
Abb. 15: Folgen der Privatisierung (in Prozent)	101
Abb. 16: Zeitaufwand der Fraktionsvorsitzenden (in Prozent)	113
Abb. 17: Fraktionspersonal im Bundesländervergleich (in Prozent)	115
Abb. 18: Bürgerforen im Zeitvergleich (NRW)	127
Abb. 19: Prozentanteil der NRW-Kommunen mit Beiräten im Jahr 2010	134
Abb. 20: Anteil der Sozialen Stadt an den Gesamtausgaben des Bundes für Städtebauförderung (in Prozent)	141
Abb. 21: Verlauf der Maßnahmen im Programm Soziale Stadt (1999–2011)	143
Abb. 22: Probleme von Bürgerforen im Zeitvergleich (in Prozent)	145
Abb. 23: Ursachen für Umsetzungsprobleme bei Bürgerbeteiligungsverfahren (in Prozent)	146
Abb. 24: Konkordante Nominierungsmuster auf kommunaler Ebene	154
Abb. 25: Bürgermeister aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik (in Prozent)	157
Abb. 26: Prozedurale Parteipolitisierung in Städten über 50 000 Einwohner (in Prozent)	164
Abb. 27: Effektivitäts-Legitimations-Dilemma kommunaler Demokratieformen	192
Abb. 28: Frauenanteile im Gemeindegrößenvergleich (in Prozent)	204

# Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	18
Tab. 2:	Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten	18
Tab. 3:	Personal der Gemeinden nach Aufgabenbereich	19
Tab. 4:	Gemeindetypen	23
Tab. 5:	Gemeinden nach Ländern und Gemeindegrößenklassen	24
Tab. 6:	Gebietsreform in den alten Bundesländern	27
Tab. 7:	Gebietsreform in den neuen Bundesländern	27
Tab. 8:	Durchschnittliche Gemeindegrößen nach Ländern	28
Tab. 9:	Landkreise in den Bundesländern	29
Tab. 10:	Regelungen zur Direktwahl der Bürgermeister im Bundesländervergleich	32
Tab. 11:	Regelungen zu kommunalen Referenden im Bundesländervergleich	34
Tab. 12:	Übersicht über die Wahlsysteme bei Kommunalwahlen	37
Tab. 13:	Kommunalverfassungen im Vergleich	38
Tab. 14:	Vergleich Kommunalvertretungen/Bundestag	41
Tab. 15:	Hierarchische Gliederung der Kommunalverwaltung	43
Tab. 16:	Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle	44
Tab. 17:	Typen von Lokalsystemen	58
Tab. 18:	Ranking von Kommunalssystemen	59
Tab. 19:	Potenzielle Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite	65
Tab. 20:	Modernisierungsaktivitäten der deutschen Kommunen	81
Tab. 21:	Realisierte NSM-Kernelemente	81
Tab. 22:	Ausgliederungen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen	93
Tab. 23:	Rechtsformen von Ausgliederungen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen	93
Tab. 24:	Rechtsformen in ausgewählten Aufgabenbereichen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen	94
Tab. 25:	Rechtsformen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Kommunen mit mehr als 50000 Einwohnern	97
Tab. 26:	Rechtsformen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen in Kommunen mit mehr als 50000 Einwohnern	98
Tab. 27:	Entwicklung der Anzahl von Fraktionen und Gruppierungen ohne Fraktionsstatus	109
Tab. 28:	Aufwandsentschädigungen von Ratsmitgliedern	114
Tab. 29:	Aufwendungen für Fraktionsgeschäftsstellen	115
Tab. 30:	Häufigkeiten von Bürgerbegehren und Ratsreferenden im Bundesländervergleich	117
Tab. 31:	Erfolgsquote direktdemokratischer Verfahren (Stand 2012)	118
Tab. 32:	Themen direktdemokratischer Verfahren, sortiert nach Häufigkeit	120

Tab. 33: Bürgerbeteiligungsinstrumente im Überblick	126
Tab. 34: Städtebauförderungssummen des Bundes im Jahr 2012	140
Tab. 35: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene	150
Tab. 36: Konkordanz- und konkurrenzdemokratische Bundesländer	167
Tab. 37: Widerstandsstrategien der Bürgerschaft gegen Hierarchisierung	175
Tab. 38: Argumente für und gegen eine Ausweitung kommunaler Handlungsspielräume	186
Tab. 39: Verfassungsreformmodelle im Überblick	212

