

Ralf Kleinfeld

Kommunalpolitik

Eine problemorientierte Einführung

Unter Mitarbeit von
Ralf Heidemann, Achim Nendza
und Frank Treutler

Leske + Budrich, Opladen 1996

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Einleitung: Aufbau und Zielsetzung des Bandes	13
1 Politikwissenschaft und Kommunalpolitik in Deutschland: Ein Forschungsüberblick (Ralf Kleinfeld)	17
1.1 <i>Einleitung</i>	17
1.2 <i>Genese der lokalen Politikforschung als Gegenstand der Politikwissenschaften</i>	18
1.2.1 Kommunalpolitik als „blinder Fleck“ der Politikwissenschaft?	18
1.2.2 Phasen der politikwissenschaftlichen Kommunalpolitik-Forschung	21
1.2.3 Entwicklung der kommunalwissenschaftlichen Forschung bis Mitte der 60er Jahre	22
1.2.4 Entwicklung der politikwissenschaftlichen Kommunalpolitik- Forschung von Mitte der 60er bis Mitte der 70er Jahre	24
1.2.5 Entwicklung der politikwissenschaftlichen Kommunalpolitik- Forschung von Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre	28
1.2.6 Entwicklung der politikwissenschaftlichen Kommunalpolitik- Forschung von Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre	32
1.2.7 Ausblick	35
1.3 <i>Begriffe und Ansätze politikwissenschaftlicher Kommunalpolitik- Forschung</i>	37
1.3.1 Politikwissenschaftliche Begriffe in der Kommunalpolitik- Forschung	37
1.3.2 Klassifizierung politikwissenschaftlicher Ansätze der lokalen Politikforschung	38
1.3.3 Einzelne Forschungsansätze der politikwissenschaftlichen Kommunalpolitik-Forschung	39
1.4 <i>Grundprobleme kommunalwissenschaftlicher Forschung</i>	46
1.4.1 Einheit oder Vielfalt der Kommunalwissenschaften	46
1.4.2 Ausgeprägter Anwendungs- und Handlungsbezug der Kommunalpolitik-Forschung	48
1.4.3 Verhältnis Wissenschaft und Praxis	49
1.4.4 Verhältnis Wissenschaft und Politik	50
1.4.5 Struktur und Besonderheiten der Forschungslandschaft	51

1.4.6	Ein Blick auf die Forschungsagenda der kommenden Jahre	55
1.5	<i>Perspektiven der Forschung</i>	57
1.5.1	These: Politisierung der Kommunalpolitik (Do parties matter?)	57
1.5.2	These: Asymmetrie zwischen Staat und Stadt	60
1.5.3	These: Zentralisierung staatlicher Entscheidungsprozesse	60
1.5.4	These: Aufwertung der lokalen Ebene.....	61
1.5.5	These: Neuartige lokale Kooperations- und Verhandlungsformen....	65
1.5.6	These: Zunehmende Ungleichzeitigkeit, Konkurrenz und Polarisierung	67
1.5.7	These: Entstaatlichung der Politik und Kommunalisierung des Staates	68
1.5.8	These: Betriebs- und marktwirtschaftliche Optimierung der Steuerungsfähigkeit lokaler (und regionaler) Politik	69
1.6	<i>Fazit und Ausblick</i>	69
2	Die Reform der deutschen Gemeindeverfassungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und in den neuen Bundesländern (Ralf Kleinfeld/Achim Nendza)	73
2.1	<i>Einleitung</i>	73
2.2	<i>Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik in der Bundesrepublik</i>	75
2.3	<i>Die Reform der Gemeindeordnung NRW</i>	78
2.3.1	Zweiköpfigkeit und Allzuständigkeit als Merkmale der bisherigen Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens	78
2.3.2	Warum ist die Gemeindeordnung NRW in der Diskussion?	81
2.3.3	Die Positionen in der aktuellen Kontroverse	83
2.3.3.1	Die Landesregierung und der Gang der Gesetzgebung	83
2.3.3.2	Die politischen Parteien und deren Fraktionen im Landtag.....	87
2.3.3.3	Die kommunalen Spitzenverbände und sonstigen Interessengruppen	98
2.3.4	Die neue Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen.....	104
2.3.4.1	Der neue hauptamtliche Bürgermeister.....	104
2.3.4.2	Erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger	106
2.3.4.3	Verbesserte Rahmenbedingungen für die Mandatstätigkeit	107
2.3.4.4	Verbesserte Handlungsbedingungen für die Kommunen	108
2.3.4.5	Übergangsregelungen	108
2.3.5	Zusammenfassung der Diskussion um die GO NRW	109
2.4	<i>Entwicklung der Kommunalverfassungen in den anderen Bundesländern</i>	111
2.4.1	Überblick	111
2.4.2	Aktuelle Änderungen der Kommunalverfassung in den übrigen alten Bundesländern	111
2.4.3	Entwicklung der Kommunalverfassungen in den neuen Bundesländern	113

2.4.3.1	Akzeptanz der ersten Kommunalverfassung für die DDR nach der Wende in der kommunalen Praxis	113
2.4.3.2	Die neuen Gemeindeordnungen in den neuen Bundesländern	116
2.4.3.3	Die neuen Gemeindeordnungen in Ostdeutschland im Vergleich	120
2.4.3.4	Beurteilung der neuen Kommunalordnungen	122
2.5	<i>Auf dem Weg zu einer neuen Systematik der deutschen Kommunalverfassungslandschaft?</i>	123
2.6	<i>Ansätze für eine politikwissenschaftliche Analyse kommunaler Verfassungsstrukturen und ihre Reform</i>	128
2.6.1	Politikbegriff und Politikverständnis in der deutschen Kommunalrechtstradition	129
2.6.2	Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Demokratie und Effizienz der Kommunalverwaltung: Die Thesen von Gerhard Banner	131
2.6.3	Mehr Demokratie durch verstärkte Partizipation an Entscheidungen?	135
2.6.3.1	Mögliche Formen unmittelbarer partizipatorischer Bürgermitwirkung auf Gemeindeebene	135
2.6.3.2	Bürgerantrag und Bürgerentscheid als Reformforderungen	138
2.6.4	Die Forderung nach mehr Effizienz kommunalen Handelns	143
2.6.5	Empirische Überprüfung der Banner-Thesen	144
2.6.6	Grenzen der Reichweite institutioneller Ansätze zur Erklärung lokaler Entscheidungssysteme	149
2.7	<i>Zusammenfassung</i>	152
2.8	<i>Ausblick</i>	154
3	Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung – Eine Zwischenbilanz (Ralf Kleinfeld/Ralf Heidemann/Frank Treutler)	157
3.1	<i>Einleitung</i>	157
3.2	<i>Leitbilder und Diskussionsstränge zur Modernisierung kommunaler Politik in theoretischer und internationaler Perspektive</i>	158
3.2.1	Theoretische Ansätze in der Reformdiskussion	158
3.2.2	Internationale Dimension der Reformdiskussion	160
3.3	<i>Entstehungszusammenhang der Reformdiskussion in der Bundesrepublik</i>	163
3.3.1	Diskussion über die Mängel der kommunalen Verwaltung	163
3.3.2	Zentrale Elemente der Mängelbilanz kommunaler Politik	168
3.3.2.1	Zunahme kommunaler Ausgabenbelastung	168
3.3.2.2	Unklare Kompetenzverteilung zwischen kommunalen Instanzen	169
3.3.2.3	Inputorientierung kommunaler Politik	170
3.3.2.4	Geteilte Verantwortlichkeit der Verwaltung	171
3.3.2.5	Rechtliche Vorschriften als Hemmnis für Reformpotentiale	172

3.3.3	Politiktheoretische Erklärungen der Mängel kommunalen Verwaltungshandelns.....	173
3.3.4	Kritik an der Kommunalverwaltung: Mode oder Substanz?.....	175
3.4	<i>Das Modell der dezentralen Ressourcenverantwortung der KGSt: Kommunen als Dienstleistungsunternehmen</i>	177
3.4.1	Begriff der „kommunalen Dienstleistungen“.....	177
3.4.2	Gemeinsame Kernelemente aller Reformmodelle.....	178
3.4.3	Neues Leitbild „Kommunen als Dienstleistungsunternehmen“.....	180
3.4.3.1	Steuerung durch Ziele.....	182
3.4.3.2	Dezentrale Ressourcenverantwortung.....	182
3.4.3.3	Kontraktmanagement.....	183
3.4.3.4	Controlling.....	183
3.4.4	Politiktheoretische Anmerkungen zum Politikbild des Modells „Konzern Stadt“.....	185
3.5	<i>Die Verwaltungsreform in Tilburg als Vorbild?</i>	186
3.5.1	Vorbemerkung.....	186
3.5.2	Institutionelle Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik in den Niederlanden.....	187
3.5.3	Die Kernelemente des Tilburger Reformmodells.....	196
3.5.4	Das Tilburger Modell in der niederländischen Diskussion: Kommentare, Kritik, Evaluierung.....	202
3.5.5	Politikwissenschaftliche Verortung des Tilburger Modells.....	206
3.6	<i>Die Übertragbarkeit des „Tilburger Modell“ auf deutsche Kommunen (am Beispiel der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen)</i> ...	209
3.6.1	Institutionelle Restriktionen.....	209
3.6.2	Prozessual bedingte Reformrestriktionen.....	211
3.6.3	Vergleich: Tilburger Modell und KGSt-Modell der dezentralen Ressourcenverantwortung.....	217
3.7	<i>Kundenorientierung und Bürgernähe: Alternative Ansätze zum steuerungsorientierten Modell?</i>	218
3.7.1	Konzept „Bürgernähe der Verwaltung“.....	219
3.7.2	Konzept „Kundenorientierung“.....	221
3.8	<i>Aktueller Stand der Modernisierung der Kommunalverwaltung in Deutschland</i>	224
3.8.1	Überblick.....	224
3.8.2	Strategien und Themen in der Einführungsphase.....	225
3.8.3	Exemplarische Betrachtung neuer Steuerungsmodelle anhand der Beispiele Herten und Oberhausen.....	231
3.8.3.1	Beispiel Herten.....	231
3.8.3.2	Beispiel Oberhausen.....	233
3.8.4	Inhaltlicher Stand der Reformdebatte und der Reformpraxis.....	236
3.8.5	Ein erstes Zwischenfazit.....	237
3.9	<i>Politische Konsequenzen und politikwissenschaftliche Folgerungen bei Anwendung und Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle</i>	238

3.9.1	Rechtliche Problembereiche neuer Steuerungsmodelle	238
3.9.2	Spannungsverhältnis Grundgesetz vs outputorientierte Steuerung....	239
3.9.3	Konsequenzen für die Gemeindevertretung	240
3.9.4	Konsequenzen für die Verwaltungsleitung	241
3.9.5	Konsequenzen für die Verwaltungsmitarbeiter	241
3.9.6	Konsequenzen für die politischen Parteien	241
3.9.7	Konsequenzen für die organisierten Interessen	242
3.9.8	Konsequenzen und Folgerungen für die Stellung der Gemeinden im Verhältnis zu Bund und Land	243
3.9.9	Kritische politikwissenschaftliche Anmerkungen zu Ausgangspunkten der Reformmodelle	244
4	Kommunalpolitik in Ostdeutschland im Übergang <i>(Ralf Kleinfeld)</i>	249
4.1	<i>Kommunen in der DDR</i>	250
4.1.1	Stand der Forschung	250
4.1.2	Kommunen im Staats- und Verwaltungsaufbau der DDR	251
4.1.2.1	Grundprinzip der Kaderverwaltung	251
4.1.2.2	Völkervertretungen und Nationale Front	252
4.1.2.3	Aufbau der kommunalen Ebene	253
4.1.2.4	Dezentrale Verwaltungsorganisation der DDR: Bezirke, Kreise und Gemeinden	253
4.1.2.5	Aufgaben der örtlichen Räte	254
4.1.3	Finanzstatus und Finanzausstattung der DDR-Kommunen	255
4.1.4	Stellung der DDR-Kommunen im zentralwirtschaftlichen Planungssystem	256
4.1.5	Kommunalpolitische Willensbildung in der DDR	257
4.1.6	Personalpolitik in den Städten und Gemeinden der DDR	260
4.1.7	Räumliche Entwicklungen in der DDR	260
4.1.8	Kommunale Sozialpolitik in der DDR	262
4.2	<i>Auf und Umbau der kommunalen Ebene in den neuen Bundesländern</i>	264
4.2.1	Stand der Forschung	264
4.2.2	Die öffentliche Verwaltung der DDR im Transitionsprozeß	266
4.2.3	Rechtliche Dimension des kommunalpolitischen Transitionsprozeß	271
4.2.3.1	Erste kommunalrechtliche ad-hoc-Regelungen	272
4.2.3.2	Rolle der Kommunen im Verfassungsentwurf des Runden Tisches	272
4.2.3.3	Kommunalverfassung der „neuen DDR“ vom 17.5.1990	273
4.2.3.4	Ländereinführungsgesetz	276
4.2.4	Kommunalverfassungsstrukturen im Umbruch	277
4.2.4.1	Neugewählte Vertretungsorgane der Bürgerschaft	277
4.2.4.2	Neue Aufgaben der ostdeutschen Kommunen	278
4.2.4.3	Neue Konfliktlinien in den horizontalen Interaktionen	279
4.2.4.4	Die kreislichen Organe der Selbstverwaltung	280
4.2.4.5	Neue Konfliktlinien in den vertikal-kommunalen Interaktionen	280

4.3	<i>Neuzuschnitt der territorialen Verwaltungsstrukturen</i>	281
4.3.1	Umstrittene vertikale Struktur der Landesverwaltung	282
4.3.2	Gebiets- und Funktionalreformen in Ostdeutschland	282
4.4	<i>Personalfragen in den Kommunen der neuen Länder</i>	286
4.4.1	Personalentwicklung und Dienstrecht.....	286
4.4.2	Umbruch in Einstellungen und Handlungskompetenzen der Beschäftigten in ostdeutschen Kommunen	288
4.4.3	Westliche Verwaltungshilfe.....	289
4.4.4	Personeller Wandel, Elitenzirkulation und „Seilschaften“	293
4.4.5	Aus- und Fortbildung in den neuen Ländern	295
4.5	<i>Situation der Kommunalfinanzen in den neuen Ländern</i>	298
4.5.1	Föderative Finanzbeziehungen vor neuen Herausforderungen.....	298
4.5.2	Entwicklung der Einnahmen ostdeutscher Kommunen	302
4.5.3	Entwicklung der Ausgaben ostdeutscher Kommunen	304
4.5.4	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kreise	306
4.5.5	Entwicklung der Vermögenssituation der ostdeutschen Kommunen	306
4.5.6	Finanzpolitisches Fazit.....	311
4.6	<i>Räumliche Prozesse in Ostdeutschland</i>	312
4.6.1	Stadtentwicklung in Ostdeutschland.....	312
4.6.2	Dorfpolitik in den neuen Bundesländern	314
4.6.3	Ost-West-Gegensatz als neuer prägender Faktor der regionalen Entwicklung im vereinten Deutschland	315
4.7	<i>Politische Willensbildung in den neuen Bundesländern</i>	318
4.7.1	Variationen in der lokalen politischen Kultur.....	318
4.7.2	Bürgerbewegungen im Umbruch.....	319
4.7.3	Entwicklung lokaler parteipolitischer Strukturen in Ostdeutschland seit der Wende	322
4.7.4	Kommunalwahlen in Ostdeutschland 1994	325
4.7.4.1	Die Situation nach den ersten „freien“ Kommunalwahlen 1990	325
4.7.4.2	Die Situation nach den Kommunalwahlen 1993/1994	327
4.8	<i>Kommunale Sozialpolitik in den neuen Bundesländern</i>	336
4.8.1	Übernahme/Übertragung neuer Aufgaben der Kommunen in der Wendephase.....	336
4.8.2	Neue sozialpolitische Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und freien Trägern	337
4.8.3	Sozialhilfe	341
4.8.4	Altenhilfe	342
4.8.5	Jugendhilfe.....	344
4.8.6	Gleichstellungspolitik	347
4.9	<i>Statt eines Fazits</i>	348
	Literaturverzeichnis.....	349
	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	378