

schnittlich geringere Gemeindegröße und den geringen Organisationsgrad der Parteien zurückgeführt (Wehling 2003; Holtkamp 2003; Gehne / Holtkamp 2005).

Die seit Ende der 60er Jahre zunehmende Konfliktorientierung und Parteipolitisation führte auch dazu, dass sich die politikwissenschaftliche Forschung verstärkt mit der Kommunalpolitik beschäftigte. In klarer Abgrenzung zu der gneistischen Selbstverwaltungskonzeption geht die Politikwissenschaft bis heute normativ vom Konzept der Selbstregierung aus. Sie präferiert eine parteienstaatlich-parlamentarische Strukturierung der Kommunalpolitik bei gleichzeitig größeren kommunalen Handlungsspielräumen (Holtkamp 2003). Die Forderung nach größeren kommunalen Handlungsspielräumen ist aber seit den 70er Jahren kein Spezifikum des politikwissenschaftlichen Diskurses. Durch die massiven Akzeptanzprobleme der Gebietsreform und das Scheitern der keynesianischen Globalsteuerung wird die Forderung nach einer relativ dezentralen Aufgabenerledigung zum Allgemeingut, zumindest auf der *Konzeptebene*. Aufgrund der massiven Anreize der höheren föderalen Ebenen, politische Forderungen durch Aufgabenüberwälzung ohne Finanztransfers und durch bürokratische Detailsteuerung zu befriedigen, kam es in der *Verwaltungspraxis* aber, wie bereits beschrieben, zu einer stetigen Einschränkung der kommunalen Handlungsspielräume (Holtkamp 2001c).

Der Standpunkt der Politikwissenschaft zur Parteipolitisation

Insgesamt kann man seit spätestens Ende der 70er Jahre also eine Trendverschiebung hin eher zu einer stärker die partizipativen und parteipolitischen Aspekte der Kommunalpolitik berücksichtigenden Betrachtungsweise konstatieren, während die Orientierung an dem unpolitischen Selbstverwaltungsentwurf zusehends „unmodern“ wurde.

## 2.5 Kommunale Selbstverwaltung im vereinten Deutschland

Die Wiedervereinigung Deutschlands war nicht nur für die neuen Bundesländer eine Zäsur, sondern auch in den alten Bundesländern verstärkten sich dadurch, wie noch zu zeigen sein wird, Trends in Richtung von Ökonomisierung und erweiterter Partizipation.

Noch bevor die Vereinigung beider deutscher Staaten konkrete Formen annahm, wurde unter der Regierung de Maizière die Verfassung der DDR reformiert und die kommunale Selbstverwaltung eingeführt. Mit diesem Schritt und der Einführung einer einheitlichen Kommunalverfassung für die DDR sowie den ersten freien Wahlen nahm die kommunale Selbstverwaltung in Ostdeutschland schnell konkrete Formen an. Dieser Reform von oben waren bereits vielfach vor Ort „runde Tische“ vorausgegangen, die bereits in der Spätphase der DDR unter starker Beteiligung der Bürgerbewegung mit der politischen Umgestaltung der Kommunen begonnen hatten. Insgesamt wurde ein stark zentralistisches System, in dem die Kommunen kaum mehr als nachgeordnete Behörden der Zentralverwaltung waren, innerhalb kürzester Frist durch eine stärker dezentral organisierte pluralistische Demokratie ersetzt (Gabriel 1999: 163). Während die anderen föderalen Ebenen noch kaum arbeitsfähig waren, gestalteten die Bürgermeister und Landräte der ersten Stunde die Politik im ersten Jahr nach der Wende weitgehend frei von jeder staatlichen Aufsicht. In Analogie zum Neubeginn 1945 könnte man diese Anfangsphase als Blütezeit der ostdeutschen kommunalen Selbstverwaltung bezeichnen. Sie wird aber eher als Zeit des „Wilden Ostens“ eingeordnet, weil die

Der „wilde Osten“

Akteure sehr stark von ihrer lokalen Autonomie Gebrauch machten – vor allem im unerfahrenen Umgang mit West-Investoren (Wollmann 2002).

Im Zuge der Wende kam es auch zu massiven Veränderungen der durch die ostdeutschen Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben. Einige fielen sofort weg, wie beispielsweise die Kontrolle über die Warenpreise. Andere Aufgaben liefen langsam aus, wie beispielsweise die Verteilung und Verwaltung von Wohnraum (Osterland 1996: 42). Andere Aufgaben, die aus Sicht der Ostdeutschen eine sehr hohe Priorität hatten, wie beispielsweise die Wirtschaftsförderung, kamen hinzu. Vor allem aber hatten die Städte und Gemeinden anfangs eine Lawine von Einrichtungen und Betrieben organisationspolitisch zu bewältigen, die ihnen im Zuge der (Re-) Kommunalisierung übertragen wurden<sup>20</sup>. Die weitgehende Übernahme des westdeutschen Kommunalrechts hinsichtlich der föderalen Aufgabenverteilung und der hohe Reformbedarf unter erheblichem Zeitdruck führte dazu, dass die ostdeutschen Kommunen sich hinsichtlich der Organisation der inneren Gemeindeverwaltung anfangs weitgehend an ihren westdeutschen Partnergemeinden und an überkommenen Organisationsmodellen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle orientierten (Kleinfeld 1996: 279). Bei dem Personal setzten die ostdeutschen Kommunen weitgehend auf Kontinuität. Sieht man einmal von Entlassungen der SED- und Stasikader in der Verwaltungsspitze ab, hielten sich die Entlassungen in Grenzen (Osterland 1996: 43).

Veränderte kommunale Aufgaben in Ostdeutschland

Während es sich bei der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung um einen weitgehend exogenen Institutionentransfer von West nach Ost handelte, wurden die Reformen der Gebiets- und Gemeindegröße stärker an die ostdeutschen Gegebenheiten angepasst und die massive Kritik an der westdeutschen Gebietsreform berücksichtigt. In den neuen Bundesländern wurde die Gebietsreform weniger radikal umgesetzt als in den 70er Jahren in Hessen, im Saarland und in NRW. Zwischen 1990 und 2001 wurde die Anzahl der Gemeinden in Sachsen aber immerhin um 66% reduziert. In den anderen neuen Bundesländern war aber die Gebietsreform weniger einschneidend (Schmidt-Eichstaedt 2001). So wurde in Mecklenburg-Vorpommern die Anzahl der Gemeinden im selben Zeitraum nur um 11% und in Sachsen-Anhalt gar nur um 5% reduziert. In Brandenburg wurde erst im Jahre 2003 die einschneidendste Gebietsreform verabschiedet, bei der die Anzahl der Gemeinden im Vergleich zu 1990 um 76% reduziert wurde.

Gebietsreformen in Ostdeutschland

---

<sup>20</sup> In der DDR hatten die Kommunen verhältnismäßig wenig Personal, da der größte Teil der sozialen und kulturellen Einrichtungen von anderen staatlichen Organisationen oder aber von Volkseigenen Betrieben getragen wurde. Im Zuge der (Re-)Kommunalisierung wuchs der Personalstand in vielen Städten zunächst um ein Vielfaches an (Lorenz/Wollmann 1998: 499).

	Anzahl der Gemeinden 1990	Anzahl der Gemeinden 2001/2003 <sup>21</sup>	Reduzie- rung um	durchschnittliche Gemeindegröße 2001/2003
<b>Mecklenburg- Vorpommern</b>	1117	994	11,0 %	1.771
<b>Sachsen- Anhalt</b>	1349	1289	4,4 %	2.002
<b>Thüringen</b>	1699	1017	40,1 %	2.371
<b>Brandenburg</b>	1775	422	76,2 %	6.145
<b>Sachsen</b>	1623	540	66,7 %	8.119

Quelle 1: Deutscher Städtetag / Verband Deutscher Städtestatistiker (Hg.) 2001: Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, 88. Jg., Köln und Berlin: 109; Quelle 2: Statistisches Bundesamt Deutschland 2003, entnommen: <http://www.destatis.de/jahrbuch/jahrtab1.htm>; aktualisiert am 23. April 2003, Stichtag der Zählung 31.12.2001; Quelle 3: Anzahl der Gemeinden in Brandenburg nach der Gebietsreform 2003, in: Kommunalpolitische Blätter 4/2003: 62; Quelle 4: Dauwe et al. 1995: 45

### Abbildung 3: Gebietsreform in den neuen Bundesländern

Während die Politikwissenschaft für die westdeutsche Kommunalpolitik eine weitgehend parteienstaatliche Strukturierung konstatierte (v. a. Holtmann 1992), auch wenn hier gerade mit Bezug auf Baden-Württemberg erhebliche regionale Differenzen festgestellt wurden, passt dieses Modell nicht ansatzweise auf die ostdeutsche Kommunalpolitik. Der Grad der Parteipolitisierung ist weiterhin äußerst gering ausgeprägt. Die Parteien haben ganz erhebliche Probleme, überhaupt genügend Kandidaten für die Kommunalwahlen aufstellen zu können, und die Wählergemeinschaften sind in den kreisangehörigen Gemeinden sehr stark vertreten<sup>22</sup>. Eine klare Trennung zwischen Oppositions- und Mehrheitsfraktionen ist nur in den wenigsten Kommunen erkennbar, einstimmige Beschlüsse dominieren das Ratsgeschehen. Neben der durchschnittlich sehr niedrigen Gemeindegröße und dem geringen Organisationsgrad der meisten Parteien in den neuen Bundesländern ist dies auf Handlungsmuster der DDR- und Wendezeit zurückzuführen, die zumindest zum Teil weiter fortwirken. So werden u. a. die folgenden weiteren Ursachen für die geringe Parteipolitisierung aufgeführt (Neckel 1995; Berg et al. 1996; Pollach et al. 2000; Newiger-Addy 2002; Holtkamp 2003):

Geringe Parteipolitisierung in Ostdeutschland

<sup>21</sup> Angaben für Brandenburg auf dem Stand von 2003; für alle anderen Bundesländer sind die Daten auf dem Stand von 2000.

<sup>22</sup> So stellten die Wählergemeinschaften nach den Kommunalwahlen 1999 in Sachsen 16,4% der Ratssitze, in Mecklenburg-Vorpommern 25,4% und in Sachsen-Anhalt sogar gut 33% (Schleer 2003; Holtmann 2004).

- Unter der Herrschaft der SED hat sich ein unpolitisches Modell entwickelt, das dem Ideal der „widerspruchsfreien Gemeinschaft“ (Neckel 1995: 672) folgte und auch nach der Wende noch fortwirkt.
- Es zeichnet sich eine Fortführung altinstitutioneller Handlungsmuster ab, bei der das zu DDR-Zeiten eingeübte gemeinsame und geschlossene Auftreten von Verwaltung und Vertretungskörperschaft gegenüber der Öffentlichkeit beibehalten wird.
- Gerade aufgrund des hohen sozioökonomischen Problemdrucks werden gemeinsame Lösungen favorisiert.
- Die Akteure teilen die gemeinsamen Erfahrungen der „runden Tische“ aus der Wendezeit, die von einem großen Konsens auch unter den Parteien geprägt war. Dieser bestand vor allem darin, die alten Herrschaftsverhältnisse friedlich abzulösen und die Herausforderungen des Aufbaus demokratischer Strukturen gemeinsam zu „meistern“.
- Anfänglich dominierten in den ostdeutschen Kommunen große Koalitionen, um die PDS aufgrund ihrer Vergangenheit von der Regierungsverantwortung auszuschließen.
- Nach wie vor besteht aufgrund der Erfahrungen der Vorwendezeit ein geringes Vertrauen gegenüber Parteien.

Der geringe Grad der Parteipolitisierung und Professionalisierung der ostdeutschen Kommunalpolitik führt zu einer sehr stark ausgeprägten Dominanz der Kommunalverwaltung, insbesondere aber zur „exekutiven Führerschaft“ (Kleinfeld 1996: 279; Newiger-Addy 2002). Die konsensual exekutiven Entscheidungsmuster wurden auch dadurch verstärkt, dass die Ostdeutschen sich zumindest in der Nachwendezeit kaum in Verbänden und Bürgerinitiativen organisieren wollten, so dass unterschiedliche gesellschaftliche Interessen in den Kommunen auch kaum sichtbar waren (Thumfart 2002: 650).

Exekutive Führerschaft  
in Ostdeutschland

Die Wiedervereinigung hat auch für die Kommunen in den alten Bundesländern gravierende Auswirkungen gehabt. Die Heranziehung aller öffentlichen Haushalte in den alten Bundesländern zur Finanzierung der Deutschen Einheit und die auch durch die Wiedervereinigung ausgelösten strukturellen Wirtschaftsprobleme Deutschlands haben maßgeblich zu der bis heute anhaltenden tiefgreifenden kommunalen Haushaltskrise beigetragen. Die westdeutschen Kommunen zahlen jährlich ca. 3,5 Mrd. Euro für die Deutsche Einheit (die sich durch die Abdeckung von Altfehlbeträgen über die Jahre im Verwaltungshaushalt aufsummieren vgl. Kap 5.1), das sind knapp 3% ihrer Einnahmen im Verwaltungshaushalt (Schwartzing 2003: 47). In einigen alten Bundesländern hat die kommunale Haushaltskrise schon ähnliche Formen angenommen wie in der Endphase der Weimarer Republik. So wurden im Jahre 2005 25% der Kommunalhaushalte in NRW nicht mehr genehmigt, mit der Folge, dass die Aufsichtsbehörden stark in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen.

Auswirkungen auf die  
westdeutschen Haushalte

Die kommunale Haushaltskrise hat seit Anfang der 90er Jahre zu einem in Deutschland beispiellosem Trend in Richtung Ökonomisierung der Kommunal-

verwaltung geführt. Unter Ökonomisierung<sup>23</sup> wird allgemein ein Bedeutungsgewinn wirtschaftlicher Rationalitäten in ursprünglich „außerwirtschaftlichen“ Bereichen, hier also dem Bereich von Staat und Verwaltung, verstanden (Reichard 2003: 119), eine zunehmende Ausrichtung des Handelns an ökonomischen Kategorien, Werten und Prinzipien. Dieser Bedeutungsgewinn äußert sich in der stärkeren „Managerialisierung der Verwaltung“ und in der Vermarktlichung von öffentlichen Dienstleistungen. Auf der lokalen Ebene ist die Ökonomisierung in folgenden Bereichen zu beobachten: in der Managerialisierung der Kommunalverwaltung, in der Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, im verstärkten Aufkommen von Public Private Partnerships (PPP) und in der Schaffung von Wettbewerbsstrukturen (vgl. ausführlicher Kapitel 4.1 und 4.2 sowie Bogumil 2004).

Seit 1992 begannen die ersten westdeutschen Kommunen, Maßnahmen der *Verwaltungsmodernisierung* unter dem Leitbild privatwirtschaftlicher Managementmodelle (Public Management) durchzuführen. Public Management umfasst sowohl Prozesse der Binnenmodernisierung als auch die Frage nach der Neuausrichtung öffentlicher Aufgaben. In der deutschen Rezeption, die stark von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) und dem von ihr empfohlenen Neuen Steuerungsmodell (NSM) geprägt ist, dominiert zunächst jedoch die Perspektive der Binnenmodernisierung – also die Ökonomisierung intraorganisatorischer Handlungsprinzipien. Die KGSt bezog sich dabei vorrangig auf das sog. Tilburger Modell. Während in Tilburg und in anderen niederländischen Städten bereits Anfang der 90er Jahre eine stärkere Demokratisierung auf konzeptioneller Ebene gefordert und damit unbeabsichtigt an die deutschen Entwicklungen in den 80er Jahren angeknüpft wurde, bezogen sich die deutschen Reformbemühungen Anfang der 90er Jahre auf die in den 80ern in Tilburg implementierten, effizienzorientierten Managementkonzepte (Hendriks/Tops 1999).

Neues Steuerungsmodell

Wesentliche Bausteine des von der KGSt 1993 in Anlehnung an das Tilburger Modell entwickelten NSM sind:

Bausteine des NSM

- Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung, innerhalb der Verwaltung und im Zusammenhang mit städtischen Beteiligungen
- Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverwaltung in Fachbereichen

---

<sup>23</sup> Die Gründe für die Ökonomisierung sind nun vielschichtig, aber sie liegen vor allem in der Finanzkrise in Form von Haushaltsdefiziten und zunehmender Staatsverschuldung, in der Veränderung von Leitbildern zur Staatstätigkeit und im öffentlichen Sektor selbst (vgl. Naschold/Bogumil 2000; Harms/Reichard 2003a; Löffler 2003a). Die Finanzkrise wird dabei in der Regel als Katalysator angesehen, der Handlungsdruck erzeugt. Bezüglich der Leitbilder zeigt sich, dass das alte Leitbild des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates nicht mehr trägt. Spätestens seit dem fast gleichzeitigen Wechsel von eher sozialdemokratischen auf liberal-konservative Regierungen in GB, den USA, Deutschland und sogar Schweden zwischen 1979 und 1982 ist der Funke des neoliberalen Zeitgeistes auch auf den öffentlichen Sektor übergelassen. Dies hat sich auch durch die zum Teil wieder stattfindenden Regierungswechsel ab Mitte der 90er-Jahre nicht wieder verändert. Ein wesentlicher Grund liegt in der andauernden öffentlichen Finanzkrise, so dass Modelle und Maßnahmen, welche versprechen, Effizienz zu steigern, nach wie vor aktuell sind.

- Aufbau einer zentralen Organisationshoheit für nicht dezentralisierbare Steuerungs- und Controllingaufgaben
- Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkte und Aufbau von Kosten-Leistungsrechnung
- Interkommunaler Leistungsvergleich

Das Neue Steuerungsmodell wurde in den westdeutschen Kommunen mit gravierenden Haushaltsproblemen seit Mitte der 90er Jahre zunehmend ergänzt durch die Privatisierung der kommunalen Infrastruktur. Durch Vermögenserlöse sollen kurzfristig die Defizite in den Verwaltungshaushalten abgedeckt werden (Bogumil/Holtkamp 2002a). Nachdem die Nachkriegszeit in Bezug auf die öffentliche Kommunalwirtschaft eher als Konsolidierungsphase – kaum Zuwächse, kaum Abgänge durch Privatisierung – eingeordnet werden kann (Püttner 1998: 541), wird durch die kommunale Haushaltskrise und die Liberalisierungspolitik der EU die Kommunalwirtschaft zunehmend in Frage gestellt (Wollmann 2002). Zusätzlich setzte in den 90er Jahren durch die Haushaltskrise eine stärkere Förderung des Bürgerengagements ein. Aufgaben, die in der Nachkriegszeit zunehmend die Verwaltung übernommen hatte, wurden wieder auf die Vereine zurückübertragen (z.B. Pflege von Sportplätzen, vgl. Bogumil et al. 2003).

Während die Privatisierung der kommunalen Infrastruktur schon von Anbeginn die ostdeutsche Verwaltungspraxis prägte, wurde das Neue Steuerungsmodell in den neuen Bundesländern kaum aufgegriffen (Kuhlmann 2004: 377), auch weil man die alte westdeutsche Verwaltungsorganisation gerade erst implementiert hatte.

Während Anfang der 90er Jahre auf kommunaler Ebene in Westdeutschland effizienzorientierte Konzepte klar dominierten, gingen von der Landesebene verstärkt partizipative Trends aus. Hierbei handelte es sich aber nicht um Gemeindeordnungsreformen, die wie in den 70er Jahren die parteienstaatliche-parlamentarische Kommunalpolitik forcierten, sondern um direktdemokratische Reformen, die zum Teil bewusst als Gegengewicht zu einer im juristischen Diskurs weiterhin als ausufernd parteienstaatlich und kostentreibend wahrgenommenen repräsentativen Demokratie installiert wurden (Banner 1989, Unruh 1989: 13).

Ausgehend von Ostdeutschland entwickelte sich seit 1991 ein durchgängiger Trend zur *Reform der Kommunalverfassungen* in Richtung Süddeutsche Rat-Bürgermeisterverfassung (baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Bis auf Baden-Württemberg sind in allen Flächenländern die Kommunalverfassungen in den 90er Jahren verändert worden. Damit werden auf lokaler Ebene die über 40 Jahre existierenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung in den alten Bundesländern durch *direktdemokratische* Formen<sup>24</sup> ergänzt, und die kommunale Verfassungswelt erfährt bei allen

Einführung der Direktwahl

<sup>24</sup> Bei direkter Demokratie handelt es sich um eine Form der Willensbildung, Konfliktregelung und Entscheidungsfindung, bei der die Entscheidungsbetroffenen unter Umgehung von Repräsentanten Sach- oder Personalentscheidungen treffen (vgl. Luthardt/Waschkuhn: 1997: 72). Bei den Sachentscheidungen sind Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

noch bestehenden gravierenden Unterschieden eine kaum für möglich gehaltene Vereinheitlichung. Dies ist um so beachtenswerter, als es sich hierbei um einen dezentralen, von den Landesregierungen ausgehenden politischen Entscheidungsprozess handelt.

Für die flächendeckende Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters in allen deutschen Gemeindeordnungen werden vor allem die folgenden Ursachen genannt. Als Erstes wird hervorgehoben, dass sich die neuen Bundesländer nach 1990 weitgehend an der baden-württembergischen Gemeindeordnung orientierten. Bereits bei den Beratungen der DDR-Kommunalverfassung 1990 war die Einführung der Direktwahl weitgehend vorentschieden, auch wenn sie aus pragmatischen Gründen zunächst nicht gesetzlich verankert wurde (Wollmann 2001). Bis Januar 1994 war in allen neuen Bundesländern die Direktwahl des Bürgermeisters verabschiedet worden. Wenn schon den nicht demokratieerfahrenen Bürgern der neuen Bundesländer stärkere Partizipationsrechte (Direktwahl und Bürgerbegehren) zugestanden wurden, gab es kaum noch überzeugende Gründe, diese den Bürgern der alten Bundesländer vorzuenthalten (Wehling 2003a). Hinzu kam, dass die Wähler im Zuge des postmaterialistischen Wertewandels mehr Beteiligung nachfragten und gerade Anfang der 90er Jahre eine steigende Politikverdrossenheit konstatiert wurde, die auch zunehmend von Teilen der politischen Elite problematisiert wurde (Bovermann 1999: 105). Gerade die zu dieser Zeit überwiegend christdemokratischen Oppositionsfraktionen in den alten Bundesländern nahmen diese Forderungen auf und leiteten häufig auf Landesebene Volksinitiativen und Volksbegehren zur Einführung der Direktwahl der Bürgermeister ein. Die Volksabstimmung 1991 in Hessen, in der 82% der Bürger für die Einführung der Direktwahl auf kommunaler Ebene votierten, machte für die Mehrheitsfraktionen in allen Bundesländern mehr als deutlich, dass die Ablehnung der Direktwahl bei Landtagswahlen nachteilige Auswirkungen haben und zum Teil direkt durch Volksentscheid ad absurdum geführt werden könnte. Nachdem neben den neuen Bundesländern dann auch andere alte Bundesländer die Direktwahl einführten, wurde der Anpassungsdruck auf die „Nachzügler“ (wie Niedersachsen) immer größer. Man wolle doch nicht das letzte Land – das Fossil – bleiben, das den Bürgern die Direktwahl und sich damit der notwendigen Modernisierung, verweigert, so wurde von den Reformbefürwortern immer wieder mediengerecht ins Spiel gebracht (Lemmermann 2000: 127; Schulenburg 1999: 113). Insgesamt wäre die konsequente Ablehnung der Direktwahl durch eine Landesregierung aus Sicht der handelnden Akteure, salopp gesprochen, „politischer Selbstmord“ gewesen.

Die flächendeckende Einführung des direktgewählten hauptamtlichen Bürgermeisters führt aus Sicht vieler lokaler Politikforscher zu einer Neuverteilung der Machtressourcen zwischen den kommunalen Entscheidungsträgern. Durchweg

---

auf Bundes- und Landesebene sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene zu nennen, bei den Personalentscheidungen die Direktwahlmöglichkeiten des Bürgermeisters oder Landrates auf kommunaler Ebene. Direkte Demokratie wird hier nicht als Alternativmodell zur repräsentativen Demokratie aufgefasst, sondern als eine ergänzende Form des Entscheidungsverfahrens. Partiiell wird in der Literatur die Direktwahl des Bürgermeisters aber auch als Teil der repräsentativen Demokratie eingeordnet. Damit wird der in der vergleichenden Regierungslehre üblichen Zuordnung der Direktwahl der Exekutive als eine spezifische Form der repräsentativen Demokratie – dem präsidentiellen Regierungssystem – gefolgt (z. B. Holtkamp 2006c).

wird ein verstärkter Trend in Richtung „exekutive Führerschaft“ erwartet (Wehling 2003; Gabriel 1999).

Allerdings zeigen sich bei der Analyse der rechtlichen Kompetenzen der direktgewählten Bürgermeister weiterhin gravierende Unterschiede zwischen den Bundesländern, die im Kern auf die alten Gemeindeordnungen zurückgeführt werden können (vgl. ausführlich Kapitel 3.4). Der direktgewählte Bürgermeister in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen hat weiterhin deutlich geringere Kompetenzen als sein Kollege in Baden-Württemberg oder Bayern. Diese bei allem radikalen Wandel relativ hohe „Pfadabhängigkeit“ kann vor allem auf den Widerstand der SPD-Parteibasis und der SPD-Landtagsfraktionen gegen die Einführung der Direktwahl und eine Gemeindeordnung nach Süddeutschem Vorbild zurückgeführt werden (Holtkamp 2005; Schulenburg 1999). Fast durchweg wurde die Direktwahl auf den SPD-Parteitag im ersten Anlauf abgelehnt. Die SPD-Landesregierungen konzentrierten sich deshalb darauf, die Direktwahl des Bürgermeisters durchzusetzen, vor allem um Wahl- und Abstimmungsniederlagen zu vermeiden, während sie die Kompetenzen des Bürgermeisters als Verhandlungsmasse einbringen mussten. Die Opposition konnte sich nicht wirksam gegen die geringen Kompetenzen der Bürgermeister zur Wehr setzen, weil mit der Übernahme der Direktwahl von den Landesregierungen das gerade für Volksentscheide öffentlichkeitswirksamste Thema „aus dem Verkehr gezogen“ wurde.

Weiterhin bestehende Divergenzen

Die Einführung von Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren in den Gemeindeordnungen aller Bundesländer in den 90er Jahren war in der Regel weniger umstritten, musste aber in einigen Bundesländern erst durch Volksbegehren auf Landesebene (Bremen, Bayern) durchgesetzt werden. Das erste Bundesland nach Baden-Württemberg, das diese direktdemokratischen Elemente implementierte, war Schleswig-Holstein, wo als Reaktion auf die Barschel-Affäre sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt wurden, um der tagespolitisch bedingt massiv ansteigenden Politik(er)verdrossenheit entgegenzuwirken. Einen Monat darauf folgte die Aufnahme von Bürgerbegehren und -entscheiden in die Kommunalverfassung der DDR vom 17.5. 1990, in der erklärten Absicht, „hiermit ein Stück basisdemokratischen Erbes der ostdeutschen friedlichen Revolution zu bewahren“ (Wollmann 1999: 17). Diese direktdemokratischen Elemente wurden daraufhin in den Kommunalverfassungen aller fünf neuen Bundesländer übernommen, so dass auch in diesem Fall Ostdeutschland einen maßgeblichen Einfluss auf die Einführung erweiterter Partizipationsrechte in den alten Bundesländern gehabt hat (Jung 2001 / Wollmann 1999). In den Jahren 1993 folgten Hessen und Rheinland-Pfalz, darauf dann NRW (1994), Bremen (1994), Bayern (1995), Niedersachsen (1996), Saarland (1997) und Hamburg (1998) dem Beispiel der DDR-Kommunalverfassung.

Einführung der Bürgerbegehren

Erst Mitte bis Ende der 90er Jahre gingen auch von den kommunalen Akteuren in Westdeutschland selbst Reformen für erweiterte Partizipationsmöglichkeiten aus. Zur repräsentativen und direkten Demokratie traten vermehrt Elemente der kooperativen Demokratie. Dies ist um so bemerkenswerter, weil die Bürger und Bürgerinitiativen den Kommunen noch in den 80er Jahren eine Beteiligung „abtrotzen“ mussten, während diese die Bürger nunmehr um Mitarbeit bitten (Fücks/Schiller-Dickhut 2001: 7). Insbesondere werden vermehrt Bürgerforen in der kommunalen Praxis angeboten. Von den in den 80er Jahren fest institutionalisierten Bürgerversammlungen unterscheiden sich die Bürgerforen nicht nur dadurch, dass sie von den Kommunen freiwillig, also nicht aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen,

Kooperative Demokratie

eingesetzt werden, sondern auch dadurch, dass sie eine intensivere und frühzeitige Beteiligung ermöglichen. Bürgerforen werden zunehmend im Rahmen der Lokalen Agenda, der Kriminalprävention, des Stadtmarketings und der sozialen Stadtteilarbeit initiiert. Jede Stadt, die etwas auf sich hält, hat in den letzten Jahren Bürger und Verbände in allen diesen Bereichen beteiligt. Die Bürger verfügen mit diesen neuen Elementen der direkten und kooperativen Demokratie über eine stärkere Position im kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Gabriel 2002: 140). Vorbild für die Bürgerforen in Westdeutschland war wiederum zum Teil die ostdeutsche Verwaltungspraxis – hier insbesondere die „runden Tische“ in der Zeit unmittelbar nach der Wende. Der Institutionentransfer war im Falle der Kommunen also keine Einbahnstraße von West nach Ost, sondern die westdeutschen Kommunen importierten auch ostdeutsche Innovationen, bzw. dadurch, dass die neuen Bundesländer hinsichtlich der direktdemokratischen Elemente zum Teil die baden-württembergische Kommunalverfassung imitierten und an ostdeutsche Gegebenheiten anpassten, setzen sie die anderen alten Bundesländer unter erheblichen Anpassungsdruck.

## 2.6 Zusammenfassung

Die Entstehung kommunaler Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert entspricht einem Kompromiss zwischen Obrigkeitsstaat und liberalem Bürgertum. Neben einem Anteil an der Gesetzgebung durch die Teilung der Legislative zwischen Monarch und Parlament wird das Bürgertum auch begrenzt an der Verwaltung beteiligt (Ellwein/Zoll 1982: 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 selbstgesetzter Autonomie und staatlichen Eingriffen charakterisiert. Seit Ende der 1960er Jahren ist sogar eine zunehmende Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu konstatieren, wobei die kommunalen Handlungsspielräume in den darauf folgenden Jahrzehnten durch die steigenden europäischen Regelungskompetenzen noch weiter eingeschränkt wurden. Hinzu kommt die seit Anfang der 1990er Jahre andauernde kommunale Haushaltskrise, die vor allem durch die mit der zunehmenden Politikverflechtung einhergehenden detaillierten staatlichen Standards und die Belastungen der Deutschen Einheit ausgelöst wurden. Zu Beginn des neuen Jahrtausends sind viele Kommunen in Deutschland kaum noch handlungsfähig und stehen zunehmend unter strenger staatlicher Finanzaufsicht.

Grundlegend haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Gemeindeordnungen verändert. Die traditionell bestehenden Divergenzen zwischen den Gemeindeordnungen wurden in den 1990er Jahren durch einen dezentralen Prozess, und nicht wie im Nationalsozialismus durch zentrale Regelungen, erheblich reduziert. Die in der baden-württembergischen Gemeindeordnung schon lange vorgesehenen direktdemokratischen Elemente (Bürgerbegehren und Direktwahl des Bürgermeisters) wurden von allen anderen Bundesländern übernommen.

Weitgehende Konvergenz der Kommunalverfassungen

Diese „Verfassungsrevolution“ wurden durch den Beitritt der neuen Bundesländer ermöglicht, die mit ihren am baden-württembergischen Beispiel angelehnten Kommunalverfassungen die Entscheidungsträger in den anderen Bundesländern unter Anpassungsdruck setzten. Aber auch das Damoklesschwert der auf Landesebene eingeführten Volksentscheide forcierte die Einführung direktdemokratischer Elemente auf der kommunalen Ebene.

Ideengeschichtlich dominierte in Deutschland bis in die 1970er eine unpolitische Selbstverwaltungskonzeption. 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. Die Leugnung bzw. die „Verteufelung“ des demokratischen Willensbildungsprozess in den Gemeinden hat auch maßgeblich zur Legitimation der nationalsozialistischen Gleichschaltungspolitik und Entmachtung der Kommunen beigetragen. Erst Ende der 1960er Jahre hat vornehmlich die Politikwissenschaft einen Beitrag dazu geleistet, den Blick auf den politischen Gehalt der kommunalen Selbstverwaltung zu schärfen. In vielen 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. Seit den 1970er Jahren wird auch im juristischen Diskurs zunehmend der politische Charakter der kommunalen Selbstverwaltung anerkannt, wobei eine starke Parteiloyalisierung der Kommunalpolitik weiterhin entschieden abgelehnt wird. Partizipation soll eher durch eine direkte Beteiligung der Bürger am demokratischen Willensbildungsprozesse gefördert werden, wobei direktdemokratische Elemente auch deshalb präferiert werden, um den Parteieneinfluss auf die Kommunalpolitik zu begrenzen. Insbesondere die Süddeutsche Ratsverfassung wird in der juristischen Literatur zunehmend befürwortet, weil sie eine starke Stellung des Verwaltungschefs mit direktdemokratischen Elementen verbindet.

Ideengeschichtliche  
Entwicklung

Seit der zunehmenden Professionalisierung der Kommunalverwaltung und dem Ausbau der Kommunalwirtschaft im 19. Jahrhundert hat die Verwaltung in enger Kooperation mit den lokalen Wirtschaftseliten eine dominante Stellung gegenüber der vorwiegend ehrenamtlichen Kommunalpolitik in der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Dominanz wurde maßgeblich unterstützt durch die unpolitische Selbstverwaltungskonzeption im juristischen Diskurs. Erst in den 1970er und 1980er Jahren wurde diese Verwaltungsdominanz in der Bundesrepublik durch die zunehmende Parteiloyalisierung leicht eingeschränkt. Die Ratsmitglieder traten selbstbewusster auf, waren durch die zunehmende Fraktionsarbeit besser vorbereitet und nahmen stärker Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Verwaltung. Hinzu kamen seit den 70er Jahren Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen, die vermeintliche Sachzwänge hinterfragten und insbesondere durch umweltpolitische Forderungen die reibungslose Zusammenarbeit von lokalen Verwaltungs- und Wirtschaftseliten erschwerten. Die nahezu automatische Berücksichtigung von Wirtschaftsinteressen in Kommunalpolitik und -verwaltung wurde nun zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen, die wiederum die parteipo-

Stellung der Kommunalverwaltung

litische Profilbildung forcierte und die Definitionsmacht der Verwaltung begrenzte. Allerdings dominierte die Verwaltung weiterhin bei den meisten Routineentscheidungen, und insbesondere unter der Süddeutschen Ratsverfassung war die exekutive Führerschaft weiterhin vorherrschend.

Seit den 1990er Jahren wird die starke Stellung der Verwaltung im Dienstleistungsbereich zunehmend durch die tiefgreifende kommunale Haushaltskrise gefährdet. Umfassende Privatisierungs- und Rationalisierungsbestrebungen sowie die Aufgabenübertragung auf ehrenamtliche Helfer führen zu einer deutlich schrumpfenden Kommunalverwaltung, wobei von diesen Prozessen vor allem die einfachen Arbeiter und Angestellten negativ betroffen sind. Demgegenüber wird davon ausgegangen, dass der Verwaltungschef im Zuge der Gemeindeordnungsreform in Richtung Süddeutsche Ratsverfassung seine Machtposition eher noch weiter ausbauen konnte. Durch die Einführung von Elementen direkter und kooperativer Demokratie – vielfach nach ostdeutschem Vorbild – wurden auch in den westdeutschen Kommunen die Karten neu gemischt. Welche Auswirkungen dies auf die Machtverteilung zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltungsspitze hat und wie diese partizipativen Trends von der zunehmenden Ökonomisierung der Kommunalverwaltung beeinflusst werden, wird in den nächsten Kapiteln auf der Grundlage neuerer empirischer Untersuchungen zu erörtern sein.