

Junkernheinrich | Lorig | Masser [Hrsg.]

# Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland



Nomos

Martin Junkernheinrich | Wolfgang H. Lorig  
Kai Masser [Hrsg.]

# Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7700-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-2093-9 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort der Herausgeber

In seinen Überlegungen zur „Potenzialentfaltung in Städten und Gemeinden“ hat der Neurobiologe Gerald Hüther darauf hingewiesen, dass zum Erlernen von Metakompetenzen wie Affektkontrolle, strategische Kompetenz, Empathiefähigkeit sowie Sozial-, Handlungs- und Problemlösungskompetenz geeignete Lernorte des Erfahrungslernens notwendig seien: „Der geeignete Ort (...), an dem solche Erfahrungsräume geschaffen und zur Verfügung gestellt werden können, ist (...) die Kommune.“<sup>1</sup> Kommune soll damit zugleich als politisch-administratives System und als Ort für die „Herausbildung einer neuen Lern- und Beziehungskultur“<sup>2</sup> verstanden werden, deren Innovationsfähigkeit und Problemlösungskompetenz in Zeiten ausgeprägter digitaler Veränderungen und weltweiter Krisenphänomene weit über eine lokale Agenda hinausweisen können.

In diesem Kontext kommt der lokalen Politikforschung eine besondere Bedeutung zu, die gekennzeichnet ist sowohl von thematischen Kontinuitäten (Dauerbaustellen) als auch von Themenkonjunkturen, die aktuelle Großbaustellen bearbeiten<sup>3</sup>. Der vorliegende Sammelband „Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland“ bündelt vor diesem Hintergrund vielfältige Reformimpulse zum nachhaltigen Erhalt kommunaler Zukunftsfähigkeit.<sup>4</sup> Ausgewählte Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland werden aus wissenschaftlicher und zugleich aus politisch-praktischer Perspektive erörtert. Unterschiedliche methodische Zugänge, divergente analytische Betrachtungsweisen und auch abweichende Folgerungen bezüglich desselben Untersuchungsgegenstandes sind intendiert, da diese Pluralität konstruktive und zugleich offene Diskurse auszeichnet. Dieses Konzept intendiert eine transdisziplinäre Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen, konkreten Fachpolitiken sowie der kommunalpolitischen Verfahren.

---

1 Hüther (2013): S. 20.

2 Ebenda: S. 120.

3 Vgl. u. a. Grauhan (1975); Naßmacher (2006); Bogumil/Holtkamp (2013); Junkerheinrich/Lorig (2013).

4 Die Herausgeber haben diesen Sammelband ausgehend vom Symposium „Brennpunkte der Kommunalpolitik – Zur Problematik räumlicher und sozialer Disparitäten“, das Ende 2017 mit Vertretern aus Wissenschaft und Politik im Großen Sitzungssaal der Kreisverwaltung Trier-Saarburg stattfand, konzipiert.

*Vorwort der Herausgeber*

Die zentralen Defizite (in) der lokalen Demokratie stehen zunächst im Fokus der Ausführungen: Krisensymptome der lokalen Demokratie, eine permanente Krise der Finanzen in zahlreichen Kommunen und zunehmende gesamtgesellschaftliche Polarisierungstendenzen weisen auf dringliche Handlungsbedarfe in deutschen Städten und Gemeinden hin.<sup>5</sup> Nicht zuletzt die unterschiedlichen Ansätze und Erfolge in der konkreten Bekämpfung der Corona-Pandemie auf unterster Staatsebene begründen das Erfordernis kompetenter lokaler „Political Leadership“<sup>6</sup> und handlungsfähiger Kommunalverwaltungen. Um die Handlungsfähigkeit zu sichern, müssen die Brennpunkte der Kommunalpolitik allerdings längerfristig und kontinuierlich im Fokus von Politik und Wissenschaft bleiben – vorübergehende Aufmerksamkeit während einer Krisensituation reicht hierfür nicht aus.

Kommunen mit ihrer Bürgernähe und ihren mannigfachen Aufgaben im demokratischen Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland sind zunächst erste Anlaufstellen für Bürgerinnen und Bürger<sup>7</sup> und bieten breitere und direktere Beteiligungsmöglichkeiten (lokale Referenden, Direktwahl von Bürgermeistern, Personenwahl für die Gemeinderäte, partizipative Entscheidungsverfahren) als auf den anderen Ebenen des politischen Systems. Anknüpfend an die Feststellung kommunaler Problemlagen gehen die Autorinnen und Autoren in diesem Band u. a. auf neue Beteiligungsformate als Erweiterung der repräsentativen Demokratie ein. Hinsichtlich der institutionellen Konstitution von Kommunalverwaltungen werden darüber hinaus Kommunal- und Gebietsreformen, Verwaltungsmodernisierungsdesigns sowie Rekommunalisierungsansätze – in bewusst divergenter Weise – als potenzielle Lösungsbeiträge für die Brennpunkte der Kommunalpolitik diskutiert. Nach der Fokussierung auf die institutionellen und prozessualen Aspekte der Kommunalpolitik wird der analytische Blickwinkel durch Beschreibungen pragmatischer Sachpolitiken, nämlich Umwelt-, Klima-, Migrations-, Integrations- und Regionalisierungspolitik (Urbanität und ländlicher Raum) erweitert.

Zukunftsfähige Kommunen, so lassen sich die mannigfachen Befunde des Sammelbandes resümieren, bedürfen einer breiten öffentlichen Kom-

---

5 Vgl. u. a. Weber/Kühne (2016); Klages (2018); Eichhorn (2019).

6 Weiterführend Glaab (2018).

7 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in einzelnen Beiträgen auf eine geschlechtsneutrale Differenzierung verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für beide Geschlechter. Die verkürzte Sprachform beinhaltet keine Wertung.

munikationskultur<sup>8</sup>, die eine entscheidende Prämisse für demokratische Innovationen bleibt. Aber dafür brauchen sie neben harten fiskalischen Ressourcen auch tatsächliche lokale Gestaltungsmöglichkeiten in einem politisch-administrativen Mehrebenensystem, das de facto immer stärker durchreguliert wird. Auf dieser Basis wäre ganz im Sinne Gerald Hüthers die Herausbildung einer „neuen Lern- und Beziehungskultur“ zu befördern, damit die Mitglieder der betreffenden Kommunen „ihre Beziehungen so gestalten, dass sie ihr Zusammenleben als bereichernd empfinden, dass sie aufeinander zugehen statt sich voneinander abzugrenzen, dass es ihnen Freude macht, an der Weiterentwicklung des kommunalen Lebens mitzuwirken“<sup>9</sup>.

An dieser Stelle danken die Herausgeber allen Mitautorinnen und Mitautoren für die konstruktive, geduldige Zusammenarbeit über einen längeren Zeitraum, der u. a. durch die Corona-Krise erheblich belastet war, und die z. T. mehrmalige akribische Bearbeitung der Manuskripte. Ein besonderer Dank gilt den Mitarbeitern am Lehrstuhl von Prof. Martin Junkernheinrich in der TU Kaiserslautern, Hendrik Markert und Marijan Wagner. Diese haben die vorliegende Veröffentlichung engagiert redaktionell mitbetreut, notwendige Formatierungen und Anpassungen durchgeführt und das Projekt über viele Monate kritisch begleitet. Nicht zuletzt ist dem Lektorat des NOMOS Verlages, vor allem Herrn Carsten Rehbein, für die angenehme Zusammenarbeit, zu danken.

Kaiserslautern, Trier und Speyer, im Februar 2021

*Martin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig und Kai Masser*

---

8 Ausführlich Klages/Vetter (2013).

9 Hüther (2013): S. 124.

*Vorwort der Herausgeber*

*Literatur*

- BOGUMML, Jörg/HOLTKAMP, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn.
- EICHHORN, Peter (2019): Ohnmacht der Städte. Neue Aufgaben für Bürgermeister und Stadträte. Berlin.
- GLAAB, Manuela (2018): Politische Führung. Wiesbaden.
- GRAUHAN, Rolf-Richard (1975): Lokale Politikforschung 2. Frankfurt a.M.
- HÜTHER, Gerald (2013): Kommunale Intelligenz. Potenzialentfaltung in Städten und Gemeinden. Hamburg.
- JUNKERNHEINRICH, Martin/LORIG, Wolfgang H. (Hrsg.) (2013): Kommunalreformen in Deutschland. Baden-Baden.
- KLAGES, Helmut (2018): Absturz der Parteiendemokratie? Die politische Lage in Deutschland. Frankfurt/New York.
- KLAGES, Helmut/VETTER, Angelika (2013): Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung. Berlin.
- KUHLMANN, Sabine/ SCHWAB, Oliver (Hrsg.) (2017): Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung. Wiesbaden.
- NAßMACHER, Hiltrud (2006): Effizienz und Bürgernähe ohne Demokratie und Nachhaltigkeit? Wiesbaden.
- WEBER, Florian/KÜHNE, Olaf (Hrsg.) (2016): Fraktale Metropolen. Stadtentwicklung zwischen Devianz, Polarisierung und Hybridisierung. Wiesbaden.

## Inhalt

Vorwort der Herausgeber 5

### **1 Einleitung**

Brennpunkte der kommunalen Selbstverwaltung: Aktuelle Herausforderungen und Befunde  
– Eine Einleitung – 15  
*Martin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig und Kai Masser*

### **2 Krise der lokalen Demokratie**

Defekte lokale Demokratie?  
– Zur Zukunftsfähigkeit der lokalen Selbstverwaltung – 29  
*Norbert Kersting*

Krise der repräsentativen Demokratie  
– Wohin entwickelt sich die kommunale Ebene? – 51  
*Kai Masser und Franziska Ritter*

### **3 Kommunen in der Dauerfinanzkrise**

Kommunalfinanzen und Corona-Krise  
– Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit – 79  
*Martin Junkernheinrich*

Kommunalfinanzen in der Dauerkrise  
– Ist ein Ende absehbar? – 101  
*Karin Welge*



*Inhalt*

**4 *Polarisierung in Städten***

Soziale Ungleichheit und politische Repräsentation in der Stadt  
– Diskurse und empirische Befunde – 117

*Wolfgang H. Lorig, Stefan Henn und Sascha Regolot*

Polarisierte Städte  
– Zunehmende Spaltung oder einfach nur „Superdiversität“? – 149

*Ulrich Maly*

**5 *Neue Beteiligungsformate als Erweiterung der repräsentativen Demokratie***

Von der repräsentativen zur vielfältigen Demokratie  
– Neue Partizipationsformen in Kommunen – 167

*Andreas Paust*

Direktdemokratische Beteiligungsverfahren  
– Ein Weg zur Verbesserung der Qualität der lokalen Demokratie? – 185

*Oscar W. Gabriel*

**6 *Kommunal- und Gebietsreformen – Konzepte und Implementationen***

Bürgerbeteiligung bei der Durchführung einer Kommunalreform 205

*Christoph Ewen, Annkatrin Jünger und Jan Ziekow*

Kommunale Gebietsreform  
– Konzepte und Implikationen – 221

*Rainer Winkel*

**7 *Verwaltungsmodernisierung – Erträge des Public Management***

Kommunale Verwaltungsmodernisierung durch Management  
– Verwaltungswissenschaftliche Erträge der Debatte um das Neue  
Steuerungsmodell – 237

*Elmar Hinz*

Neue Steuerung in der kommunalen Doppik und die Einsicht in ihr  
Scheitern? 255

*André Jethon*

**8 *Rekommunalisierung statt neoliberaler Privatisierungspolitik***

Rekommunalisierung  
– Privatisierung im Rückspiegel – 277

*Gunnar Schwarting*

Rekommunalisierung  
– Bewusstsein für eine an kommunalen Zielen ausgerichtete  
Daseinsvorsorge – 295

*Jens Libbe*

**9 *Umwelt- und Klimapolitik in Städten***

Umwelt- und Klimapolitik in Städten  
– Energieeffizienz, Mobilität, CO<sub>2</sub>-neutrale Energieversorgung am  
Beispiel Heidelberg – 313

*Eckart Würzner*

Tübingen macht blau als Beispiel für erfolgreichen kommunalen  
Klimaschutz 327

*Boris Palmer*

*Inhalt*

**10 Migration und Integration**

Brennpunkt Migration  
– Überlegungen zu kommunalen Strategien für Integration – 343  
*Matthias Schulze-Böing*

(Neu-)Zuwanderung in Stadt und Quartier  
– Herausforderungen für die Stadtentwicklung – 359  
*Bettina Reimann*

**11 Der ländliche Raum: Herausforderungen und Perspektiven**

Der ländliche Raum in der Metamorphose  
– Räume nicht verteidigen, sondern regionale Innovationsprozesse  
anstoßen und unterstützen – 381  
*Hans-Josef Vogel*

Ländliche Räume: Herausforderungen und Perspektiven 401  
*Gerd Landsberg*

Verzeichnis der Autoren 415

## **1 Einleitung**

## Brennpunkte der kommunalen Selbstverwaltung: Aktuelle Herausforderungen und Befunde – Eine Einleitung –

*Martin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig und Kai Masser*

Im föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland werden die Kommunen vielfach als „Keimzelle der Demokratie“ aufgefasst.<sup>1</sup> Die ihnen im Rahmen der Erfüllung von Daseinsvorsorgeleistungen obliegenden lokalen Vollzugs- und Problemlösungskompetenzen sind nicht erst im Zuge der Bewältigung der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung durch kommunale Gesundheits- und Ordnungsämter für die Bürger täglich wahrnehmbar. Aufgrund der Vielfalt dessen, was unter kommunalen Aufgaben und Herausforderungen zu fassen ist, deuten bereits die bundesweit 10.797 Gemeinden, 107 kreisfreien Städte und 294 Landkreise sowie ihre abweichenden fiskalischen Ressourcen und Präferenzen auf ausgeprägte interkommunale Disparitäten hin.<sup>2</sup> Im Kontext der Finanzausstattungsdiskussion, des soziodemographischen und des ökonomischen Strukturwandels wird die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung seit langem äußerst kontrovers diskutiert. Diese Diskussion geht weit über die klassischen Verteilungsfragen von Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen hinaus.

Der vorliegende Sammelband soll dazu beitragen, die transdisziplinären Diskussionsstränge zusammenzuführen, um ein aktuelles Bild zentraler Herausforderungen und Lösungsoptionen kommunalpolitischer Brennpunkte leisten zu können. Die Beiträge dieses Bandes gehen somit über die Beschreibung und Analyse von Problemlagen hinaus und greifen neue politische Gestaltungsansprüche und konkrete Reformansätze zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung auf, die auch die Schnittstelle zwischen Kommunen und ihren Bürgern berühren. Wie bereits Hubert Heinelt und Angelika Vetter konstatierten, „bezieht sich die lokale Politikforschung auf lokale Politik im Sinne der Herstellung und Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen in einem physisch-ortsgebundenen und so-

---

1 Maly (2013): S. 3.

2 Stand 30. September 2020, vgl. Statistisches Bundesamt (2020).

*Martin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig und Kai Masser*

zialraumbezogenen Interaktionssystem“<sup>3</sup>. Dies eröffne der Kommunalforschung zum einen eine „pluri-disziplinäre Orientierung und die Offenheit gegenüber einer relativ großen Bandbreite von Debatten in den Nachbardisziplinen“<sup>4</sup> sowie zum anderen eine Praxisorientierung, die die Mitwirkung von Praktikern/Praktikerinnen an kommunalwissenschaftlichen Publikationen sinnvoll, ja geradezu notwendig macht.

Auch in Zeiten der „Corona-Pandemie“ bleiben elementare Einsichten und Reformimpulse der Kommunal-, Verwaltungs- und Politikwissenschaften, der Umweltforschung, der Finanzwissenschaft und Kommunalökonomie auf der Tagesordnung. Die Pandemie hat keines der vorhandenen Probleme gelöst, vielmehr sind sie in ihrer Wahrnehmung überdeckt worden bzw. ist ihre Lösung nach hinten geschoben worden. „Locality matters“<sup>5</sup> gilt weiterhin, denn nicht wenige Erträge der Forschung wurden nicht oder nur partiell in kommunaler Praxis umgesetzt. Zudem sind eingeleitete Reformprojekte zu konstatieren, die einer (weiteren) Evaluation, Modifikation und/oder Rekonstruktion bedürfen.<sup>6</sup> Auch gilt weiterhin, dass die Bürgernähe der Kommunen „diese zu einem wichtigen Feld staatsbürgerlicher Kommunikation, Kooperation und Einflussnahme“<sup>7</sup> macht. Insoweit bleiben viele Erträge der lokalen Politikforschung auf der Agenda und werden – in veränderten Kontexten – weiterhin Gegenstand der wissenschaftlichen Diskurse und politischen Debatten sein.<sup>8</sup>

Die gegenwärtige „Corona-Krise“ und die Dominanz des Themas in Öffentlichkeit und nicht wenigen Wissenschaften zeigt aber auch – wie vor einigen Jahren bereits die „Migrationskrise“ –, wie schnell sich politische Agenden und Prioritätensetzungen ändern können. Die Schwerpunktsetzungen dieser Publikation gehen davon aus, dass es immer wieder „Sonderkonjunkturen“ bestimmter Themen gibt, deren Intensität und Dauerhaftigkeit zunächst noch offen ist. Mittel- und langfristig bleiben allerdings Themen und Fragestellungen auf der Tagesordnung, die von grundsätzlicher Relevanz für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft sind.<sup>9</sup>

---

3 Heinelt/Vetter (2008b): S. 7.

4 Ebenda: S. 7.

5 Vgl. Lowndes/Pratchett/Stoker (2006).

6 Vgl. die Beiträge im Sammelband Junkernheinrich/Lorig (2013).

7 Gabriel (2010): S. 110.

8 Vgl. u. a. Heinelt/Vetter (2008b); Berger et al. (2014); Barbehön et al. (2015); Kersting (2017); Vetter/Remer-Bollow (2017).

9 Hierzu u. a. bereits ein Themenkatalog bei Heinelt/Vetter (2008b): S. 9, der zumindest auszugsweise auch in dieser Publikation abgehandelt wird.

*Brennpunkte der kommunalen Selbstverwaltung*

Ausgewählte aktuelle und *zugleich* längerfristig relevante Herausforderungen für die Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland werden im vorliegenden Sammelband aus unterschiedlichen Perspektiven erörtert. Da den Kommunen nach Rechtslage und politischer Praxis ein breites Betätigungsfeld zukommt, umfassen die „Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland“ ausgewählte Projekte, die aktuell, konfliktär und nachhaltig für zukunftsfähige Kommunen sind: Reformbedarfe der lokalen repräsentativen Demokratie, die Kommunalfinanzen in der Dauer- und Corona-Krise, soziale Ungleichheiten in tendenziell gespaltenen Städten, neue Partizipationsdesigns auf kommunaler Ebene, Kontexte und Stand kommunaler Gebietsreformen, Public Management und kommunale Verwaltungsmodernisierung, Prozesse und Erträge der Rekommunalisierung, zwei Beispiele für kommunale Umwelt- und Klimapolitik, die Anätze und Möglichkeiten kommunaler Integrationspolitik sowie die Stadt-Umland-Thematik im Kontext neuer, aktueller Herausforderungen. Dafür konnten Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft und politisch-administrativer Praxis gewonnen werden.

Die Beiträge von *Norbert Kersting* und *Kai Masser/Franziska Fischer* analysieren – ausgehend von einem „Imageverlust lokaler Politik“ – demokratisch-institutionelle Innovationen und Partizipationsmöglichkeiten, die geeignet erscheinen, vor allem die Input-Legitimation der kommunalen Entscheidungen zu stärken. Defekte lokaler Demokratie und demokratische Defizite der Kommunalpolitik sollen – zumindest partiell – durch neue demokratische Innovationen kompensiert werden können.<sup>10</sup> Allerdings scheinen auch die „neuen Beteiligungsformate“ (Öffentlichkeits- bzw. Bürgerbeteiligung) nicht immer belastbare, zugleich konsensfähige Ergebnisse generieren zu können.<sup>11</sup> Deshalb bleiben weiterhin – auch durch empirische Studien belegt<sup>12</sup> – nicht wenige Baustellen zur Erweiterung der repräsentativen Demokratie um partizipatorische Designs in der kommunalpolitischen Praxis zu bearbeiten, mit dem Ziel, die Kommunale Selbstverwaltung funktionsfähig zu erhalten und zukunftsfähig zu machen im Kontext einer sich spreizenden Diversität von Lebensverhältnissen.<sup>13</sup>

---

10 Vgl. Kersting (2017).

11 Beispielhaft hingewiesen sei auf das kommunale Projekt „Neuenheimer Feld“ in Heidelberg, wo weder neue Beteiligungsformate noch der Stadtrat zu einer Einigung in grundlegenden Fragen beitragen konnten. Dazu Südwestrundfunk (2019).

12 Vgl. Haman/Masser/Ziekow (2015).

13 Vgl. Bach/Fischer/Solar (2019). Fischer, Franziska (heute Ritter, Franziska) in diesem Band; weiterführend Koch (2020), der ausgehend von einer umfassenden,

*Martin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig und Kai Masser*

Eine Studie im Auftrag des Instituts der Deutschen Wirtschaft (iw) kommt zum Schluss, dass durch die aufgrund der Corona-Pandemie erfolgten Maßnahmen – ob als Shutdown, Minimalbetrieb oder (milder) Lockdown konzipiert – mittlerweile allein auf den Bund im Jahr 2020 ein Neuverschuldungsbedarf von (-)286,5 Mrd. Euro zukommt (Nachtrags Haushalte der Länder und Programme der Kommunen nicht eingerechnet). Die Gesamtverschuldung des Bundes steigt in einem Jahr um fast ein Viertel (23,5 %). Auch wenn die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Gesamtverschuldung Deutschlands (lediglich 6,8 % ausmacht, stellen sich kritische Fragen nach einem nachhaltigen Investitions- und Schuldenmanagement der deutschen Kommunen im politischen Mehrebenensystem. Zwei Beiträge sind der kommunalen Dauerfinanzkrise bzw. der dritten kommunalen Finanzkrise in zwei Jahrzehnten gewidmet: Aus Sicht der Finanzwissenschaft analysiert *Martin Junkernheinrich* die Kommunalfinanzen im „Corona-Schock“, zeigt die einnahmen-, ausgaben- und aufgabenseitige Betroffenheit der Kommunen auf und fragt, wie angesichts der derzeitigen Situation eine nachhaltige Stabilisierung der Kommunalfinanzen noch zu leisten ist.<sup>14</sup> Nach *Karin Welge* werde die prekäre kommunale Finanzsituation noch viele Jahre ein Brennpunkt kommunal-, landes- und bundespolitischer Politik sein. Denn es sei ein langwieriger Prozess, die dominierende Finanzierungspraxis auf ihre Effizienz und Nachhaltigkeit hin kritisch zu evaluieren. Nach *Welges* Auffassung gilt es, ein Fundament zu konzipieren, das die Zukunfts- und Entwicklungsfähigkeit aller Kommunen und damit auch den sozialen Frieden in der bundesdeutschen Demokratie sichern kann.

Dem ausgeprägt aktuellen Brennpunkt „Migration, Integration und polarisierte Städte“ sind zwei Beiträge gewidmet: *Wolfgang H. Lorig, Stefan Henn und Sascha Regolot* analysieren die Ausformungen sozialer Ungleichheit in Städten und die Ergebnisse der Repräsentation von sozial unterschiedlich konturierten Stadtteilinteressen auf gesamtstädtischer Ebene. Ausgehend von interdisziplinären Wissenschaftsdiskursen zur Ungleichheit und politischen Repräsentation belegen empirische Studien der Autoren erhebliche Defizite und Handlungsbedarfe in den von ihnen untersuchten Kommunen.<sup>15</sup> *Ulrich Maly* skizziert die Dimensionen der „polarisierten Stadt“, erörtert Hintergründe und Tendenzen von Heterogenität,

---

pointiert-kritischen Bilanz, S. 145 ff. die Konturen eines „guten Regierens“ in der spätmodernen Gesellschaft skizziert.

14 Vgl. Junkernheinrich unter Mitarbeit von Micosatt (2020) am Beispiel von Nordrhein-Westfalen.

15 Vgl. Lorig/Henn/Regolot (2013).



Diversität und Spaltungen. Er erinnert an das Erbe der europäischen Stadt und rekonstruiert die Elemente, die heterogene Städte zusammenhalten können: nicht zuletzt eine Weiterentwicklung geeigneter partizipativer Designs.

Die neuen Beteiligungsformen und -formate auf lokaler Ebene sind Gegenstand der Beiträge von *Oscar W. Gabriel* sowie *Andreas Paust*. Wie das Beispiel „Neuenheimer Feld“ als Projekt der Stadtentwicklung in Heidelberg zeigt, kann unter Umständen auch dann keine Einigung über grundlegende Fragen der Stadtentwicklungspolitik (Wo sollen zusätzliche Bebauungsflächen erschlossen werden? Wie soll die Verkehrsplanung aussehen?) erzielt werden, wenn zu weitreichenden Entwürfen von Architekturbüros eine ausführliche Bürgerbeteiligung stattfindet. Auch „neue Beteiligungsformate“<sup>16</sup> scheinen nicht immer konstruktive Ergebnisse generieren zu können. Da zudem die Voraussetzungen und Kontextbedingungen in den verschiedenen Kommunen zumindest partiell unterschiedlich sind, bleiben kritische, empirisch fundierte Analysen zu den Erträgen von Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene von erheblicher Relevanz. *Oscar W. Gabriel* skizziert empirisch fundiert und differenziert die Erfolge und Fehlschläge direkt-demokratischer Innovationen. Auch wenn Aussagen über Erfolg und Misserfolg direktdemokratischer Formate bislang nur mit Vorbehalten möglich seien, dürfe die Ausweitung von Partizipation nicht mit einer besseren Qualität von Demokratie gleichgesetzt werden. Zudem sollten für im Ergebnis unklare Effekte einer partizipatorischen Innovation die Institutionen der repräsentativen Demokratie nicht geschwächt werden.<sup>17</sup> Für eine „vielfältige Demokratie“, eine Erweiterung der repräsentativen Partizipation um direktdemokratische und deliberative Beteiligungsformen, plädiert *Andreas Paust*. Die Implementierung dieses Demokratiekonzepts – zunächst – auf lokaler Ebene setze allerdings ein neues Rollenverständnis der politischen Akteure voraus und damit die Bereitschaft zum ergebnisoffenen Politik-Lernen aller relevanten Akteure.<sup>18</sup>

Dem komplexen und konfliktären Thema der Kommunal- und Gebietsreformen sind die Beiträge von *Christoph Ewen*, *Annkathrin Jünger* und *Jan Ziekow* sowie von *Rainer Winkel* gewidmet. Der Themenschwerpunkt gehört weiterhin zu den großen Reformbaustellen.<sup>19</sup> *Rainer Winkel* leistet einen fundiert-kritischen Überblick zu den Gebietsreformen in Deutsch-

---

16 Ausführlich und grundlegend zu den Facetten dieses komplexen Themas Vetter/ Remer-Bollow (2017).

17 Vgl. Gabriel (2015).

18 Vgl. Paust (2020).

19 Vgl. Mitteldeutscher Rundfunk (2019).

*Martin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig und Kai Masser*

land und findet zu einem differenzierten Fazit: Wahrscheinlich werde es zukünftig Veränderungen der territorialen Zuschnitte und Zusammenlegungen geben; die großen Wellen von Gebietsreformen dürften aber vorüber sein. Im Beitrag von *Christoph Ewen, Annkatrin Jünger und Jan Ziekow* werden erfolgskritische Voraussetzungen, Ziele, Konzepte und Erträge von Bürgerbeteiligung im Zuge der Durchführung von Kommunal- und Verwaltungsreformen herausgearbeitet. Die Bürgerbeteiligung erfüllt in diesem Kontext eine „Doppelfunktion“: Einerseits sollen Hinweise und Erkenntnisse für die Konzeption und Durchführung von Reformmaßnahmen gewonnen werden, andererseits soll die Bürgerbeteiligung die Legitimation dieser Maßnahmen erhöhen. Im Zusammenspiel von Landes- und Kommunalpolitik werden entscheidungsunterstützende Anforderungen zur konzeptionellen Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung abgeleitet. U. a. konstatieren die Autoren, dass es – wie in anderen Konstellationen von Bürgerbeteiligung – auch hier darauf ankomme, die Beteiligungskonzepte ausgehend von einer Situations- und Konfliktanalyse an die Spezifika des begleiteten Vorhabens anzupassen.<sup>20</sup>

Die Konzepte und Umsetzungen einer Public Management inspirierten Verwaltungsmodernisierung erörtern *Elmar Hinz* und *André Jethon*. *Elmar Hinz* analysiert die Erträge des Neuen Steuerungsmodells für eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. In der Verwaltungspraxis erkennt er Mischungen von Neuer Steuerung und traditionellem Verwaltungshandeln und plädiert für eine solide Evaluation von Reformprojekten, damit ein Lernen aus vergangenen und für zukünftige Verwaltungsmodernisierungsvorhaben stattfinden kann. Auf der Grundlage differenzierter, kritischer Leistungsbilanzen sollte ein Werkzeugkasten des kommunalen Regierens erstellt werden, aus welchem Verwaltungsintrapreneure situativ passende Instrumente wählen und in den Projektprozess implementieren.<sup>21</sup> Die Voraussetzungen, Entwicklungen, Erträge und Perspektiven der Kommunalen Doppik als ein zentrales Element des Neuen Steuerungsmodells erörtert *André Jethon*. Das Konzept einer Ziel- und Ergebnissteuerung war bereits – mit unterschiedlicher Konkretisierung – in den Verwaltungsreformmodellen der Planungsdiskussion in den 60er und 70er Jahren enthalten, um dann Anfang der 90er Jahre im Rahmen der Dezentralisierungsstrategien des New Public Managements und der deutschen Variante des Neuen Steuerungsmodells seine konzeptionelle Fortsetzung zu erfahren. Der zentrale Baustein der kommunalen Haushaltsreform ist die ge-

---

20 Vgl. näher auch Junkernheinrich/Ziekow (2020).

21 Vgl. Hinz (2017).

*Brennpunkte der kommunalen Selbstverwaltung*

setzunglich veranlasste Einführung der formalen Institutionen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF).<sup>22</sup> Inzwischen werden zentrale Vorschriften zur verpflichtenden Bildung produktorientierter Ziele und Kennzahlen aber wieder zur Disposition gestellt, weshalb umfassendere Bestandsaufnahmen zur Leistungsfähigkeit und praktischen Anwendbarkeit dieses Instrumentariums notwendig erscheinen.<sup>23</sup>

Eine Definition, eine Standortbestimmung und einen Ausblick zur Politik der Rekommunalisierung leistet *Gunnar Schwarting*. Als wesentliche Motivation für eine Rekommunalisierung benennt *Schwarting* die (Rück-)Gewinnung der Steuerungsfähigkeit bei Leistungen der Daseinsvorsorge. In gemischtwirtschaftlichen Unternehmen lassen sich nach *Gunnar Schwarting* öffentliche und private Zielsetzungen oft nicht miteinander in Einklang bringen. Da Rekommunalisierung eine sehr komplexe kommunale Entscheidung sei, müsse diese mit allen Auswirkungen und Risiken betrachtet und die Entscheidung sorgfältig abgewogen werden.<sup>24</sup> Die Organisationsformen kommunaler Leistungserbringung, deren Bewertung in der ökonomischen Theorie sowie die Kriterien der Organisationsformenwahl und den Prozess einer Entscheidungsfindung erörtert *Jens Libbe*. Vertiefend behandelt er dazu den Stand der Rekommunalisierung im Energiesektor und leistet einen Ausblick zur weiteren Entwicklung der Rekommunalisierungsdiskurse und -projekte.<sup>25</sup>

*Eckart Würzner* und *Boris Palmer* stellen die umfassenden Umwelt- und Klimakonzepte und die Klimapolitiken ihrer Städte Heidelberg bzw. Tübingen detailliert vor: Bezüglich Heidelberg, das sich am Ziel der regionalen und globalen Verantwortung im Sinne der Charta von Aalborg und der Sustainable Development Goals orientiert, erläutert *Eckart Würzner* vertiefend die lokale Entwicklung von Energieeffizienz, Mobilität und CO<sub>2</sub>-neutraler Energieversorgung. Die zahlreichen Facetten der Projekte „Tübingen macht blau“<sup>26</sup> und „Tübingen als klimaneutrale Stadt“ präsentiert *Boris Palmer* in seinem Beitrag, der die Stadt Tübingen auf einem guten Weg zur klimaneutralen Stadt beschreibt.

Ein Brennpunkt der Kommunalpolitik, der im Kontext der Migrationskrise von 2015 von besonderer Relevanz gewesen sein dürfte, wird in den beiden Beiträgen von *Matthias Schulze-Böing* und *Bettina Reimann* bearbei-

---

22 Vgl. Jethon (2019).

23 Ausführlich zur jüngsten Weiterentwicklung des NKF und zur Lage der Kommunalfinanzen: Kreis Recklinghausen/Studieninstitut Emscher-Lippe (2020).

24 Vgl. Schwarting (2013).

25 Vgl. Libbe et al. (2017).

26 Vgl. Palmer (2009).

*Martin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig und Kai Masser*

tet: Migration und Integration. *Bettina Reimann* analysiert die komplexen Herausforderungen für die Stadtentwicklung, die mit der „(Neu-)Zuwanderung in Stadt und Quartier“ verbunden seien. Sie erläutert die Koordinaten einer integrierten Stadtentwicklung, die die Gestaltung und Förderung des Zusammenlebens, von sozialem Zusammenhalt und gesellschaftlicher Integration zum Ziel hat. Eine solche Form der Stadtentwicklung sollte zuwanderungs-, teilhabe-, und quartiersorientiert sein sowie als ein Governance-Prozess strukturiert werden.<sup>27</sup> Die Städte beschreibt *Matthias Schulze-Böing* als primäres Ziel von Migrationsströmen und als Knotenpunkte von Migrationsbewegungen, weshalb sich im Urbanen besonders ausgeprägt die Frage stelle, inwieweit Immigration gestaltet und wie Integration gefördert werden kann.<sup>28</sup> Der Autor betrachtet es als eine wichtige Aufgabe der Kommune, das Miteinander in der Stadt, gemeinsam mit der Bürgerschaft und ihren zivilgesellschaftlichen Organisationen, zu organisieren, weshalb die Potentiale der Vereine und Initiativen, aber auch der Quartiere, zu erkennen, zu fördern und zu nutzen seien.

In einem abschließenden Schwerpunktkapitel werden die Herausforderungen und Perspektiven des ländlichen Raumes in Deutschland erörtert: Die Metamorphose der ländlichen Räume versteht *Hans-Josef Vogel* als „Teil der Metamorphose unserer Welt“. Er plädiert in Zeiten gravierender Veränderungen für das Initiieren und Fördern regionaler Innovationsprozesse und für neue Wege der Steuerung von regionalisierter Politik. Diese neue Steuerung – verstanden als „Regional Governance“ – ziele ab auf informelle offene Regelsysteme, die an die Stelle formellen und institutionellen Denkens und Handelns anderer treten sollten. Regionale Innovationspolitik – so *Hans-Josef Vogel* – bedeute heute vor allem Entwicklungskooperationen in ausgewählten Themenbereichen und neuen regionalen Netzwerken, die als eine „Allianz der Willigen“ mobilisieren, organisieren und steuern. *Gerd Landsberg* fokussiert seine Ausführungen auf die ländlichen Räume abseits großer Metropolen, die weiterhin ein zentraler Lebens- und Arbeitsraum in Deutschland seien. Heute biete gerade die digitale Transformation erhebliche Chancen für die ländlichen Räume und Regionen. Grundsätzlich plädiert *Gerd Landsberg* dafür, das Leben in den genannten Regionen vor dem Hintergrund des Leitbildes der gleichwertigen Lebens-

---

27 Vgl. Reimann (2014).

28 Vgl. Schulze-Böing (2018).

*Brennpunkte der kommunalen Selbstverwaltung*

verhältnisse mit ausgeprägtem Engagement attraktiver und nachhaltiger zu gestalten.<sup>29</sup>

Die in den Beiträgen dieses Sammelbandes von Wissenschaftlern und Praktikern geleiteten Analysen, Erörterungen und Ausblicke verdeutlichen Reformbaustellen, Reformprojekte und Handlungsrestriktionen von Kommunalpolitik im politischen Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland und damit zugleich der EU. Auch in Zeiten größerer, globaler Veränderungen bleiben konzipierte und z. T. initiierte Projekte für eine nachhaltigere Kommunalpolitik auf der Tagesordnung, sollten gar – wie u. a. die Themenschwerpunkte Klimapolitik, Stadtentwicklung, Migration und Integration in diesem Band nahelegen – eine politische Priorisierung erfahren.<sup>30</sup>

---

29 Vgl. auch weiterführendes Statement von Gerd Landsberg: Deutscher Städte- und Gemeindebund (2019).

30 Vgl. u. a. Vetter/Remer-Bollow (2017); Eichhorn (2019); Holtmann/Rademacher/Reiser (2007).

*Martin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig und Kai Masser*

### *Literatur*

- BARBEHÖN, Marlon/MÜNCH, Sybille/HAUS, Michael/HEINELT, Huber (Hrsg.): Städtische Problemdiskurse. Lokalpolitische Sinnhorizonte im Vergleich. Baden-Baden.
- BERGER, Peter A./KELLER, Carsten/KLÄRNER, Andreas/NEEF, Rainer (Hrsg.): Urbane Ungleichheiten. Neue Entwicklungen zwischen Zentrum und Peripherie. Wiesbaden.
- EICHHORN, Peter (2019): Ohnmacht der Städte. Neue Aufgaben für Bürgermeister und Stadträte. Berlin.
- FRIEDRICHS, Jürgen/TRIEMER, Sascha (2009): Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten. 2. Auflage, Wiesbaden.
- GABRIEL, Oscar W. (2010): Stärkung der lokalen Demokratie – Eine Antwort auf die Erfordernisse von European Good Governance?, in: GABRIEL, Oscar W./MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian (Hrsg.): Kommunale Aufgaben im Binnenmarkt, Baden-Baden, S. 95–118.
- GABRIEL, Oscar W. (2015): Direct and Representative Democracy: The Perspective of German Citizens. In: Fraenkel-Haerberle, Cristina/Kropp, Sabine/Palermo, Francesco/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Citizen Participation in Multi-Level Democracies. Leiden/Boston, S. 87–113.
- HAMAN, Ingo/MASSER, Kai/ZIEKOW, Jan (2015): Evaluation – Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung des Landes Baden-Württemberg. Speyer.
- HÄUßERMANN, Hartmut/KRONAUER, Martin/SIEBEL, Walter (Hrsg.) (2004): An den Rändern der Städte. Frankfurt a. M.
- HANSMANN, Marc (Hrsg.) (2011): Kommunal Finanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze. Berlin.
- HEINELT, Hubert/VETTER, Angelika (Hrsg.) (2008a): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden.
- HEINELT, Hubert/VETTER, Angelika (2008b): Einleitung, in: HEINELT, Hubert/VETTER, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden, S. 7–17.
- HINZ, Elmar (2017): Verwaltungswissenschaften als Managementlehre. In: Elmar Hinz (Hrsg.): Regieren in Kommunen. Wiesbaden, S. 3–22.
- HOLTMANN, Everhard/RADEMACHER, Christian/REISER, Marion (2007): Kommunalpolitik. Eine Einführung. Wiesbaden.
- JETHON, André (2019): Der NKF-Haushalt nach Inkrafttreten der neuen KomHO NRW: Leistungssteuerung ade? Stand der interdisziplinären Forschung und erste Gedanken zum künftigen Aufbau und Steuerungspotenzial des NKF-Haushaltes in der Praxis. In: der gemeindehaushalt, Heft 4, S. 82–90.
- JUNGFER, Klaus (2005): Die Stadt in der Krise. Manifest für starke Kommunen. Bundeszentrale für politische Bildung, Band 495, Bonn.
- JUNKERNHEINRICH, Martin/LORIG, Wolfgang H. (Hrsg.) (2013): Kommunalreformen in Deutschland. Baden-Baden.



*Martin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig und Kai Masser*

- PAUST, Andreas/RENKAMP, Anna (2020): Bessermachen! Zehn Grundsätze für die Qualität von Bürgerbeteiligung. In: Patze-Diordiychuk, Peter/Renner, Paul/Besser, Ralf (Hrsg.), Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung, Band 5. München, S. 25–41.
- REIMANN, Bettina (2014): Integration von Zuwanderern im Quartier: Ausgangslage, Herausforderungen und Perspektiven. In: Schnur, Olaf (Hrsg.), Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis. 2. Auflage. Wiesbaden, S. 225–241.
- SCHWARTING, Gunnar (2013): Public Corporate Governance – Bessere Steuerung kommunaler Unternehmen? In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 2–3, S. 191–208.
- SCHULZE-BÖING, Matthias (2018): „Man muss sich Sisyphos als glücklichen Menschen vorstellen“. Ein Konzept für kommunale Integrationspolitik. In: Stadtforschung und Statistik, Jahrgang 31, Heft 2. Stuttgart, S. 51–60.
- Statistisches Bundesamt (2020): Verwaltungsgliederung am 30.09.2020 (3. Quartal 2020) <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/Verwaltungsgliederung/Verwalt3QAktuell.html> (11.12.2020).
- Südwestrundfunk (2019): Gemeinderat Heidelberg kann sich nicht einigen, unter: <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/mannheim/zukunft-neuenheimer-feld-in-heidelberg-weiter-offen-100.html> (19.12.2019).
- VETTER, Angelika/REMER-BOLLOW, Uwe (2017): Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung. Wiesbaden.
- WEBER, Florian/KÜHNE, Olaf (Hrsg.) (2016): Fraktale Metropolen. Stadtentwicklung zwischen Devianz, Polarisierung und Hybridisierung. Wiesbaden.