

# Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis .....	X
---------------------------	---

## Teil 1:

↗	Geschichtliche, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen kommunaler Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland	
↗	1. Der gesellschaftliche und politische Wandel in Deutschland und seine Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung Hans-Ulrich Hilles	1
	1.1. Das Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung in den Reformvorstellungen des Freiherrn vom Stein .....	2
	1.1.1. Grundlagen, Motive und Ziele der Steinscher Reformen .....	2
	1.1.2. Steins kommunalpolitisches Leitbild .....	3
↗	1.2. Aspekte des gesellschaftlichen Wandels in Deutschland .....	4
	1.2.1. Die Industrialisierung .....	5
	1.2.1.1. Begriffsbestimmung und zeitliche Einordnung .....	5
	1.2.1.2. Kennzeichnung und Folgen der Industrialisierung .....	6
	1.2.2. Gesellschaftliche Mobilität und Verstädterung .....	7
	1.2.2.1. Die räumliche Mobilität .....	7
	1.2.2.2. Die Verstädterung .....	8
	1.2.2.3. Soziale Mobilität .....	9
↗	1.2.3. Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels auf gemeindlicher Ebene .....	10
	1.2.3.1. Die wachsenden Aufgaben der Kommunen .....	10
	1.2.3.2. Die Abnahme der Gemeindebindung der Bürger .....	11
	1.2.3.3. Der Abbau des Stadt-Land-Unterschiedes .....	12
	1.3. Aspekte des politischen Wandels in Deutschland .....	14
↗	1.3.1. Die Demokratisierung der politischen Ordnung .....	15
↗	1.3.2. Der Funktionswandel des Staates vom Nachtwächter- zum planenden Sozialstaat .....	17
↗	1.3.3. Auswirkungen des politischen Wandels auf das Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung: Die Politisierung der Selbstverwaltung und die Auflösung des Gegensatzes „Staat – Selbstverwaltung“ .....	22

## VI

2.	Die politische Stellung der Gemeinden im föderativen Verfassungssystem . . . . .	25
	Oscar W. Gabriel	
2.1.	Kontinuität und Wandel im deutschen Selbstverwaltungsdenken . . . . .	25
2.2.	Die kommunale Selbstverwaltung als Strukturelement des demokratischen Staates . . . . .	26
2.3.	Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung durch das Grundgesetz . . . . .	28
2.3.1.	Die Bedeutung der Einrichtungsgarantie für den gemeindlichen Aufgabenbestand . . . . .	29
2.3.2.	Die Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantien für die Art der gemeindlichen Aufgabenerfüllung . . . . .	31
2.4.	Staatliche Eingriffsmöglichkeiten in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	33
2.4.1.	Die staatliche Befugnis zur Ordnung der kommunal-politischen Willensbildung . . . . .	33
2.4.2.	Staatliche Weisungs- und Kontrollbefugnisse . . . . .	35
2.4.2.1.	Verfaßte Möglichkeiten staatlicher Einflußnahme auf die kommunale Aufgabenerledigung . . . . .	35
2.4.2.2.	Die tatsächliche Stellung der Gemeinden (GV) im öffentlichen Aufgaben- und Leistungsverbund . . . . .	37
2.4.3.	Die Staatsaufsicht über die Kommunen . . . . .	47
2.4.3.1.	Institutionelle Ansatzpunkte . . . . .	47
2.4.3.2.	Die Praxis der Kommunalaufsicht . . . . .	48
2.4.4.	Die staatliche Einflußnahme auf die Kommunalfinanzen . . . . .	49
2.4.4.1.	Verfassungsmäßige und gesetzliche Ansatzpunkte . . . . .	49
2.4.4.2.	Die tatsächliche Finanzausstattung der Gemeinden . . . . .	51
2.5.	Die kommunale Selbstverwaltung – Dritte Säule des Staates oder örtliche Staatsverwaltung? . . . . .	60

### Teil 2:

#### Strukturen politischer Willensbildung in der Gemeinde

1.	Zur Systematik der „Inneren Gemeindeverfassung“ in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	63
	Oscar W. Gabriel	
1.1.	Die norddeutsche Ratsverfassung . . . . .	64
1.2.	Die süddeutsche Ratsverfassung . . . . .	65
1.3.	Die Bürgermeisterverfassung . . . . .	66
1.4.	Die Magistratsverfassung . . . . .	67

2.	Bürgerschaftliche Teilnahme an der kommunalen Selbstverwaltung .....	69
	Gerhard Becker	
2.1.1.	Verfaßte Mitwirkungsmöglichkeiten an gemeindlichen Sachentscheidungen .....	69
2.1.1.1.	Formen unmittelbarer Demokratie mit bindender Wirkung ..	70
2.1.1.1.1.	Die Gemeindeversammlung .....	70
2.1.1.1.2.	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	70
2.1.1.2.	Formen der Beteiligung und der Anhörung mit beratender Wirkung .....	74
2.1.1.2.1.	Bürgeranregung .....	74
2.1.1.2.2.	Bürgerversammlungen .....	77
2.1.1.2.3.	Die Bürgerbefragung .....	79
2.1.1.2.4.	Anhörungs- und Beschwerderechte Betroffener .....	80
2.1.1.2.5.	Mitarbeit „sachkundiger Bürger“ in Beschlüßgremien .....	80
2.1.1.2.6.	Bestimmungen neuerer Planungsgesetze .....	81
2.1.2.	Nicht-verfaßte Mitwirkungsmöglichkeiten an gemeindlichen Sachentscheidungen .....	85
2.1.2.1.	Bürgerinitiativen .....	85
2.1.2.2.	Bürgerbeiräte .....	90
2.1.2.3.	Bürgerforen .....	91
2.2.4.	Anwaltsplanung und Gemeinwesenarbeit .....	91
2.3.	Die Wirksamkeit bürgerschaftlicher Beteiligung in der Kommunalpolitik .....	93
3.	Parteien und Wahlen in der Kommunalpolitik .....	94
	Armin Klein	
3.1.	Verfassungsrechtliche Grundlagen kommunalpolitischer Aktivitäten der Parteien .....	94
3.2.	Entwicklungstendenzen des kommunalen Parteiensystems ..	96
3.2.1.	Organisationsdichte und -kapazität der Parteien .....	96
3.2.2.	Entwicklung des kommunalen Wahlverhaltens .....	97
3.3.	Handlungsbereiche der politischen Parteien in der Kommunalpolitik .....	104
3.3.1.	Die Auswahl des Führungspersonals .....	105
3.3.2.	Mobilisierung von Unterstützung und Kontrolle der Fraktion	110
3.3.3.	Programmformulierung und Interessenbündelung .....	113
3.4.	Die Bedeutung der Kommunalpolitik in den Parteiprogrammen .....	114
3.5.	Zusammenfassung .....	118
4.	Rat und Verwaltung in der gemeindlichen Willensbildung ..	119
	Robert Hess	

4.1.	X Die gesetzliche Aufgabenverteilung zwischen Rat und Verwaltung . . . . .	119
4.1.1.	Y Dualistische und monistische Kommunalverfassung . . . . .	120
4.1.2.	Initiative, Kontrolle und Steuerung durch den Rat . . . . .	120
4.1.3.	Information, Vorbereitung und Durchführung von Entscheidungen durch die Verwaltung . . . . .	122
4.2.	Die wirkliche Entwicklung der Verhältnisse von Rat und Verwaltung . . . . .	123
4.2.1.1.	Rat, Verwaltung und Bürgermeister als Initiativzentren . . . . .	123
4.2.1.2.	Die Programmierung der Ratsentscheidung durch den Vorentscheidungsprozeß . . . . .	128
4.2.1.3.	Die öffentliche Arbeit der Vertretungskörperschaft . . . . .	131
4.2.1.3.1.	Die Rolle der Vertretungskörperschaft . . . . .	132
4.2.1.3.2.	Die Rolle der Verwaltung und des Bürgermeisters . . . . .	133
4.3.	Gründe für den Bedeutungswandel der Vertretungskörperschaft . . . . .	134
4.4.	Die kommunale Vertretungskörperschaft – ein Scheinparlament? . . . . .	136

### 3. Teil:

Die Verwaltungsreform als Instrument zur Leistungssteigerung und Demokratisierung kommunaler Politik? . . . . .	141
---	-----

Michael Mattar

1.	Ziele der Verwaltungsreform . . . . .	141
1.1.	Leistungsfähigkeit der Verwaltung . . . . .	142
1.2.	Demokratie und Bürgernähe . . . . .	144
2.	Umsetzung der Reformziele in Veränderungsmaßnahmen . . . . .	146
2.1.	Gebietsreform . . . . .	146
2.1.1.	Auswirkungen der Gebietsreform auf die Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung . . . . .	146
2.1.1.1.	Quantitative und qualitative Veränderungen . . . . .	146
2.1.1.2.	Angebot an kommunalen Leistungen und Effektivität der Verwaltungsarbeit . . . . .	149
2.1.2.	Auswirkungen der Gebietsreform auf die kommunale Demokratie . . . . .	150
2.1.2.1.	Bürgerschaftliche Mitwirkungsmöglichkeiten . . . . .	150
2.1.2.2.	Entscheidungsgewicht des Rates . . . . .	151
2.2.	Funktionalreform . . . . .	152
2.2.1.	Neugliederung der Aufgabengebiete der kommunalen Verwaltungsebenen . . . . .	152
2.2.2.1.	Landkreisebene . . . . .	152

2.2.2.2.	Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde .....	153
2.2.2.3.	Orts- und Bezirksverfassungen .....	154
2.2.2.4.	Zwischengemeindliche Zusammenarbeit und Eingemeindun- gen .....	156
	Abkürzungsverzeichnis .....	158
	Literaturverzeichnis .....	159
	Sachregister .....	169
	Personenregister .....	171
	Autoren dieses Bandes .....	173