

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

---

**Band 172**

# **Kommunale Selbstverwaltung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?**

**Beiträge der 72. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung  
vom 24. bis 26. März 2004 an der Deutschen Hochschule  
für Verwaltungswissenschaften Speyer**

**Herausgegeben von**

**Hermann Hill**



**Duncker & Humblot · Berlin**

## **Kommunale Selbstverwaltung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 172

# Kommunale Selbstverwaltung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?

Beiträge der 72. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung  
vom 24. bis 26. März 2004 an der Deutschen Hochschule  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hermann Hill



Duncker & Humblot · Berlin

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11943-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Bei dem vorliegenden Band handelt es sich um die Dokumentation der Referate der 72. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 24.-26. März 2004.

Das Jahr 2003 war geprägt durch die intensive Auseinandersetzung in der Fachöffentlichkeit in Politik und Verwaltung über die desolate Lage der kommunalen Finanzen und mögliche Abhilfestrategien. Die verlässliche finanzielle Grundausstattung ist für die kommunale Selbstverwaltung sicherlich unverzichtbar. Daran muss auch weiter gearbeitet werden. Jedoch gerieten angesichts dieser alles andere überlagernden Diskussion über die Finanzen manche inhaltlichen Probleme und Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung etwas in den Hintergrund. Die Tagung sollte daher dazu beitragen, diese wieder etwas mehr in das Licht der Öffentlichkeit zu rücken.

Neben Fragen des demografischen Wandels, der Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und der Renaissance der Innenstädte wurden insbesondere die Themen Daseinsvorsorge und Wettbewerb unter europäischer Perspektive, neue Kooperationsformen, Veränderungen der kommunalen Organisation durch E-Government sowie das Verhältnis lokaler und regionaler Aufgaben und Organisationsformen behandelt. Die Tagung hat gezeigt, dass 200 Jahre nach den Reformen des Freiherrn vom Stein der Grundgedanke der kommunalen Selbstverwaltung nach wie vor noch aktuell ist, einzelne Ausprägungen jedoch neu überdacht werden müssen.

Ich danke allen Referenten der Tagung für die Überlassung ihrer Beiträge sowie meinen Mitarbeitern, Markus Städler und Marco Junk, für die sorgfältige Aufbereitung der Manuskripte und die Redaktion des Tagungsbandes.

Speyer, im November 2004

*Hermann Hill*





# **Inhaltsverzeichnis**

## *Erster Teil*

### **Trends und Herausforderungen**

Begrüßung und Einführung	
Von Hermann Hill.....	11
Herausforderungen und Konsequenzen des demographischen Wandels für die Städte	
Von Heinrich Mäding.....	17
Verschiedenartigkeit als Chance – Gelungene Integrationsstrategien	
Von Marga Pröhl und Claudia Walther.....	37
„Ab in die Mitte!“ – Renaissance der Innenstädte	
Von Jens Imorde.....	51
Gemeindefinanzenreform gescheitert – was nun?	
Von Petra Roth.....	71

## *Zweiter Teil*

### **Daseinsvorsorge und Wettbewerb unter europäischer Perspektive**

Zukunft der Daseinsvorsorge – Rechts- und Planungssicherheit für Kommunen	
Von Thomas Abel.....	83
Kommunalwirtschaft aus der Sicht des Innenministeriums	
Von Detlef Dohmen.....	97



*Dritter Teil***Kooperation und Planung**

Neue Kooperationen und effiziente Verfahren – Ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung Von Peter Jakobowski .....	111
Elektronische Formen der Bürgerbeteiligung. Vom „informativen Grundrauschen“ zu interaktiven Diskursangeboten – illustriert am Beispiel der Bauleitplanung Von Oliver Märker und Josef Wehner .....	131

*Vierter Teil***E-Government verändert die kommunale Organisation**

Wissensmanagement als Dienstleistung in der Region Von Dieter Rehfeld .....	143
E-Government in der Metropolregion Hamburg Von Thorsten Heinze .....	155
Neue institutionelle Arrangements für kommunale Leistungen aus der Perspektive von E-Government Von Michael Hokkeler .....	163
Kommune Online 2004. Mit eGovernment zu mehr Wachstum und Wohlstand für alle Von Franz-Reinhard Habbel .....	173

*Fünfter Teil***Lokale und regionale Aufgaben neu denken**

Kommunale Kompetenzzentren Von Ulrich Gudat .....	181
--	-----

## Inhaltsverzeichnis

9

<b>Kreisaufgaben der Zukunft. Lokale und regionale Aufgaben neu denken</b>	
Von Dirk Heuwinkel .....	189
<b>Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch regionale Kooperation</b>	
Von Christian Specht .....	205
<b>Stadtregion als Handlungsebene</b>	
Von Folkert Kiepe .....	215
<b>Verzeichnis der Autoren .....</b>	<b>225</b>



## **Begrüßung und Einführung**

Von Hermann Hill

Im Ausland wird die deutsche kommunale Selbstverwaltung vielfach im Rahmen von Dezentralisierungsbemühungen als Vorbild und Erfolgsmodell gefeiert.<sup>1</sup> In Deutschland muss sie dagegen immer wieder um ihre Zukunfts- und Gestaltungsfähigkeit kämpfen.<sup>2</sup> Mit den folgenden zehn Thesen möchte ich in die Themen der Tagung einführen:

### **I. Finanzen und Nachhaltigkeit**

1. Um die deutsche kommunale Selbstverwaltung weiterhin zu sichern und als Exportschlager, insbesondere für die neuen Beitrittsstaaten in der Europäischen Union empfehlen zu können, bedarf es einer gesicherten Finanzbasis, die den Kommunen Gestaltungsmöglichkeiten unter eigener Verantwortung erlaubt.<sup>3</sup> Sie sind es, die das Lebensumfeld der Bürger maßgeblich, etwa im Rahmen der Daseinsvorsorge<sup>4</sup>, prägen. Sie bedürfen daher der besonderen Aufmerksamkeit der Länder und des Bundes sowie der gesamten gesellschaftlichen Öffentlichkeit.

2. Die schon einige Zeit andauernde Finanzkrise der Kommunen ist allerdings auch eine Chance, überkommene Aufgaben und Leistungen kritisch zu hinterfragen.<sup>5</sup> Dabei müssen auch langfristige, Generationen übergreifende In-

---

<sup>1</sup> *Helmut Wollmann*, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell?“, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK) 2002/I, 24.

<sup>2</sup> Vgl. schon *Willi Blümel/Hermann Hill* (Hrsg.), Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, 1991; sowie noch *Landtag NRW* (Hrsg.), Zukunft der Städte, Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen, 2004.

<sup>3</sup> Zur finanziellen Situation der Kommunen vgl. *Gemeindefinanzbericht 2004*, der Städtetag 1/2004; sowie *Hanns Karrenberg*, Die Finanzlage der Kommunen 2003 und 2004, der Gemeindehaushalt 2004, 217.

<sup>4</sup> *Jörn Axel Kämmerer*, Strategien zur Daseinsvorsorge, NVwZ 2004, 28; *Christian Heinze*, Daseinsvorsorge im Umbruch, BayVBl 2004, 33.

<sup>5</sup> Dazu *Hill* (Hrsg.), Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung, 2004.

teressen im Rahmen einer nachhaltigen Zukunftsplanung Berücksichtigung finden. Investitionen dürfen nicht deshalb unterbleiben, weil sich ihre positiven Auswirkungen erst mittel- oder langfristig niederschlagen. Lebensqualität muss immer wieder neu definiert werden<sup>6</sup>. Dabei haben auch „magere Jahre“ ihr Gutes. Besinnt man sich doch wieder auf alte, teilweise verschüttete Werte, wie etwa Solidarität zwischen den verschiedenen Gruppen und Generationen innerhalb der Gemeinschaft.<sup>7</sup>

## II. Gestaltung des demographischen Wandels

3. In den nächsten Jahren wird sich die Zusammensetzung der Bevölkerung tiefgreifend verändern. Wir werden weniger, älter und bunter. Nicht Überalterung ist das Problem, sondern „Unterjüngung“. Konzepte für eine familienfreundliche Gestaltung der Kommunen gewinnen dadurch neue Bedeutung. Die Reaktion auf den demographischen Wandel darf nicht in einer bloßen Anpassung oder Verzögerung bestehen, vielmehr muss es darum gehen, die vorhandenen Potenziale und Ressourcen positiv für eine Neuaufstellung zu nutzen. Auch „Schrumpfung“ braucht Gestaltung!<sup>8</sup>

4. Verschiebungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung, Verteilungskämpfe zwischen den Generationen oder Auseinandersetzungen zwischen Einheimischen und Zuwanderern dürfen nicht nur als Problem wahrgenommen werden. Gerade in dieser Vielfalt und Verschiedenartigkeit in der Kommune liegt eine Chance. Gelungene Integrationsstrategien<sup>9</sup> zeigen, wie diese für soziale Innovationen genutzt werden. Ebenso wie im Rahmen des Gender Mainstreaming eine Einbeziehung beider Geschlechter von Anfang an erfolgt, müssen im Rahmen eines General Mainstreaming alle Bevölkerungsgruppen von Anfang an in die Planungen und Entwicklungen der Kommune mit einbezogen

---

<sup>6</sup> Hill, Indikator Lebensqualität, 2002; Sigrid Meinhold-Henschel/Kerstin Schmidt/Claudia Walther (Hrsg.), Innovation gestalten – Handlungskonzepte für Lebensqualität, Gütersloh 2004.

<sup>7</sup> Deutsches Institut für Urbanistik, Strategien für die soziale Stadt, hrsg. im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Juni 2003; [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de).

<sup>8</sup> [www.stadt2030.de](http://www.stadt2030.de); [www.schrumpfende-stadt.de](http://www.schrumpfende-stadt.de); [www.aktion2050.de](http://www.aktion2050.de); Norbert Portz, Den demografischen Wandel gestalten. Herausforderungen an die Stadtentwicklung, Stadt und Gemeinde 9/2004.

<sup>9</sup> Alfred Reichwein/Stephanie Vogel, Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen, hrsg. vom Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004.

werden. Nur so können mögliche Benachteiligungen sowie eine mangelnde Nutzung von Chancen vermieden werden.

### III. Neue Strukturen und Akteure

5. Schnittstellen in der Kommune müssen zu Nahtstellen, Grenzen zu Brücken werden. Über fragmentierte Verwaltungszuständigkeiten hinweg muss der ganzheitliche Blick aus der Sicht der Bürger für ihre Lebenslage sowie aus der Sicht der Wirtschaft für ihre Geschäftsfälle wiedergewonnen werden. Bürgerbeteiligung und Public Private Partnership<sup>10</sup> müssen zu neuen Kooperationsformen in der Stadtentwicklung zusammengeführt werden.<sup>11</sup> Neue Medien können Bürgerorientierung sowie Planungs- und Beteiligungsprozesse wirksam unterstützen. Online-Verfahren können mit herkömmlichen Verfahren im Sinne eines „Blended Planning“ verknüpft werden.<sup>12</sup>

6. Electronic Government wird die kommunale Organisation verändern und zu einer organisatorischen Neugestaltung führen. Dabei wird es, wie z. B. die KGSt betont, darum gehen, Aufgaben und Prozesse „im Raum“ neu zu gliedern und die im Raum verteilte Kompetenz optimal einzusetzen. Nicht jede Gemeinde muss alles selber produzieren. Bei vielen Leistungen kann die Produktion zentral erfolgen, Einkauf und Vertrieb können dezentral stattfinden. Dadurch können Verwaltungen Qualität und Effizienz steigern, ohne dass für Nutzer oder Beschäftigte Orientierungsprobleme oder Qualitätseinbußen entstehen. Der Bürger ruft Leistungspakete ab, der Ort der Produktion ist für ihn nicht entscheidend.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Ein Web-Based-Training (Interaktives elektronisches Lernprogramm) zu „Public Private Partnership“ findet sich unter [www.dhv-speyer.de/hill/kooperationen/ppp-wbt.htm](http://www.dhv-speyer.de/hill/kooperationen/ppp-wbt.htm).

<sup>11</sup> *Sabine Herz/Peter Jakobowski*, Neue Kooperationen und effiziente Verfahren für lebendige Städte, Bundesbaublatt 3/2004, 12; *Peter Jakobowski*, Stadt und Projekte – Wer macht in Zukunft Stadt?, Bundesbaublatt 7-8/2004, 15.

<sup>12</sup> *Dirk Heckmann*, Web-based planning: Der Einfluss der Informations- und Kommunikationstechnologie auf Planungsverfahren der öffentlichen Verwaltung, in: Jan Ziekow (Hrsg.), Bewertung von Fluglärm – Regionalplanung – Planungsfeststellungsverfahren, 2003, S. 287 ff.; Heidi Sinning/Klaus Selle/Frank Pflüger (Hrsg.), Neue Medien und Bürgerorientierung, Gütersloh 2003; Thomas Hart/Frank Pflüger (Hrsg.), Neue Medien und Bürgerorientierung, Gütersloh 2004.

<sup>13</sup> Reichard Christoph/Scheske Michael/Schuppan Tino (Hrsg.), Das Reformkonzept E-Government, 2004; *Klaus Lenk*, Der Staat am Draht, 2004; *Bernd Jürgen Schneider/Andreas Kasper*, E-Government – Motor interkommunaler Zusammenarbeit, Städte- und Gemeinderat 10/2004, 27; *Hill*, Transformation der Verwaltung durch E-Government, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), 2004/II.