

**Zur Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunen in Deutschland –**

**Entwicklungslinien und Handlungsfelder**

**Hellmut Wollmann:**

**In**

**Norbert Kersting (Hrsg.) 2016,**

**Urbane Innovation,**

**Springer VS Verlag (im Erscheinen)**

Innovationsfähigkeit der Kommunen wird als Fähigkeit verstanden, auf neue Situationen und Aufgaben organisatorisch, personell und konzeptionell wirkungsvoll zu reagieren.

Um das Innovations- und Handlungspotential der deutschen Kommunen zu diskutieren, wird im Folgenden ein „historisches“ Vorgehen gewählt, um im Zeitverlauf hervortretende Handlungs- und Organisationsmuster zu identifizieren und zu erklären. Hierbei soll ein auch ein vergleichender Blick auf die Entwicklung in europäischen Nachbarländern geworfen werden.

Nachstehend wird als Analyserahmen davon ausgegangen, dass die kommunale Innovations- und Handlungsfähigkeit einerseits durch externe (exogene) Faktoren bedingt ist, die, sei es restringierend, sei es stimulierend, auf sie einwirken. Zu diesen rechnen insbesondere die rechtlichen und finanziellen Regelungen und Vorgaben durch Bundes- und Landesgesetze und neuerdings vermehrt durch Normsetzungen der Europäischen Union (s. Döring 2016). Ferner sind hierzu die sozio-ökonomischen Gegebenheiten, aber auch dominante Reformdiskurse, die von den nationalen und internationalen Arenen auf die lokale Entscheidungsebene und ihre Akteure – sozusagen von oben (exogen) - einwirken.

Auf der anderen Seite wird angenommen, dass die kommunale Innovations- und Handlungsfähigkeit der lokalen Akteure von internen (endogenen) Faktoren abhängt, die in der kommunalen Ebene wurzeln und sich sozusagen von unten geltend machen (s. Banner, Grohs, Reiter 2016). Hierzu sind historisch angelegte Organisations- und Handlungsmuster zu nennen, die sich, wie vom historischen Institutionalismus betont (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2013, S. 54 ff., Kuhlmann/Wollmann 2014: 44 ff.; Kersting, Caulfield, Nickson, Olowu, Wollmann 2009 mit Nachweisen) pfadabhängige Prägekraft auf die auf der lokalen Ebene zu treffenden Entscheidungen ausüben können.

Im folgenden soll die hier aufgeworfene Fragestellung am Beispiel von vier kommunalen Handlungsfeldern verfolgt werden, die zu den klassischen Handlungs- und Entscheidungssträngen der deutschen Kommunen und ihrer Selbstverwaltung zu rechnen sind, nämlich

- Sozialpolitik,
- Städtebau,
- Daseinsvorsorge und
- Verwaltungsmodernisierung.

## 1. Sozialpolitik

Der deutschen Kommunaltradition ist eine „lokale Sozialstaatlichkeit“ eigentümlich, deren historischer Ursprung in die Armenpolitik der mittelalterlichen Städte zurückreicht und Vorläuferin *staatlicher* Sozialpolitik wurde (für Übersicht vgl. Wollmann 2008, S. 109 ff. mit Nachweisen). Die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung nach 1871 vollzog dadurch eine bezeichnende „Spaltung des Sozialstaats“ (Leibfried/Tennstedt 1985), dass die neu eingeführte Sozialversicherung (und ihre Beitragspflicht) als allgemeines Sicherungssystem mit dem Beschäftigtenstatus verknüpft war, während die Kommunen weiterhin dafür zuständig und verantwortlich blieben, aus eigenen Finanzmitteln für die (in neuerer Terminologie) Sozialhilfe als letztes soziales Netz aufzukommen. Hierfür ist bezeichnend, dass das von den Kommunen finanzierte letzte soziale Netz bis in die späten 1920er auch für die Unterstützung der Arbeitslosen aufkamen, ehe die Arbeitslosenversicherung 1927 reichsgesetzlich eingeführt wurde.

Nach 1945 wurde die dem deutschen Kommunalmodell eigentümliche „lokale Sozialstaatlichkeit“ darin fortgeführt, dass die finanzielle Verantwortung der Kommunen für die Sozialhilfe im Bundessozialhilfegesetz von 1961 (als sog. pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe) festgeschrieben wurde. Sie wurde in den frühen 1970er-Jahren auf die „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ ausgedehnt und erreichte in der Bereitschaft vieler Kommunen zu umfangreichen freiwilligen Aufwendungen zur Finanzierung sozialer Dienstleistungen ihren Höhepunkt (vgl. Jaedicke u.a. 1990, S. 34 ff.).

In dem Maße, wie im Zuge der seit den mittleren 1970er-Jahren einsetzenden und sich in den 1980er-Jahren dramatisch verschärfenden Beschäftigungskrise immer mehr Arbeitslose die aus kommunalen Mitteln finanzierte Sozialhilfe – mit der Folge explodierender Sozialausgaben der Kommunen in Anspruch nahmen, wurde den konzeptionellen und finanziellen Voraussetzungen der traditionellen lokalen Sozialstaatlichkeit zunehmend der Boden entzogen.

Ähnlich wie in *Schweden* (vgl. Wollmann 2008, S. 153 ff. ) erwies sich auch in Deutschland (vgl. Wollmann 2008, S. 160 ff.) die Tatsache, dass die Kommunen für die Sozialhilfe zuständig waren und die für sie aufgewandten Ausgaben überwiegend aus eigenen Ressourcen zu tragen hatten, als eine wesentliche Triebfeder für eigene beschäftigungspolitische Initiativen. Zielen diese doch darauf, die Sozialhilfeempfänger dabei zu unterstützen, wieder ein Beschäftigungsverhältnis am Arbeitsmarkt zu begründen

und damit als Sozialhilfeempfänger auszuscheiden (vgl. Heinelt 1999, S. 640 ff., vgl. die Einzelbeiträge in Maier/Wollmann 1986).

So beteiligten sich die Kommunen zum einen an der Umsetzung der von der Bundesanstalt für Arbeit initiierten und finanzierten Beschäftigungsprogramme, insbesondere als lokale Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die auf die Schaffung eines sogenannten zweiten Arbeitsmarktes zielten. Zum anderen machten die Kommunen zunehmend von Vorschriften (§§ 19, 20 BSHG) Gebrauch, die bislang im Bundessozialhilfegesetz von 1962 gewissermaßen geschlummert hatten und die nunmehr als rechtliche Formel („Hilfe zur Arbeit“) dazu dienen, statt der passiven Zahlung von Sozialhilfe diese aktiv für die Schaffung von (gemeinnütziger und zusätzlicher) Arbeitsgelegenheit einzusetzen (*Arbeit statt Sozialhilfe*), sei es unter Fortdauer und Fortzahlung der Sozialhilfe (zusätzlich einer sog. Aufwandsentschädigung), sei es zur Begründung (befristeter) sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse. Der beachtliche Umfang, den die beschäftigungspolitischen Initiativen und Aktivitäten der Kommunen erreichten, ist etwa daran ablesbar, dass Ende der 1990er-Jahre rund 400.000 Sozialhilfeempfänger aufgrund der sozialhilferechtlichen Formel „Hilfe zur Arbeit“ (§ 19 BSHG) in einer Arbeitsgelegenheit standen. Zugleich gingen die Kommunen dazu über, eigene Organisations- und Personalstrukturen für ihre beschäftigungspolitischen Aktivitäten aufzubauen.

Der am 1.2.2005 in Kraft getretene („Hartz IV“ genannte) Systemwechsel, mit dem die Arbeitslosen- und der Sozialhilfe im Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengelegt und neu organisiert wurde, hatte für die Kommunen aus dem Blickwinkel ihrer traditionellen Sozialstaatlichkeit einen widersprüchlichen Effekt. Auf der einen Seite wurde damit die von den Kommunen seit Jahren geforderte Entlastung von Folgekosten der (Dauer-) Arbeitslosigkeit vollzogen. Andererseits verloren die Kommunen jedoch ein sozialpolitisches Betätigungsfeld, das viele von ihnen – unbeschadet ihrer budgetären Klagen – längst als wesentliches Element ihres kommunalen Aufgabenverständnisses anerkannt und auf das sie sich durch den Aufbau organisatorischer und personeller Strukturen eingestellt hatten.

Diese funktionelle und organisatorische Einbuße gilt jedenfalls für den nunmehr gesetzlichen Regelfall, dass die gesamte beschäftigungspolitische Betreuung der Empfänger des ALG II (Auszahlung, Vermittlung, Beratung, Qualifizierungsmaßnahmen usw.) bei der Bundesagentur für Arbeit bzw. deren (unteren) Agenturen für Arbeit und den von diesen eingerichteten Job-Centers liegt (s. hierzu Wollmann 2008, S. 165 mit Nachweisen). Für diesen Regelfall ist vorgesehen, dass die Agenturen für Arbeit mit den in ihrem Arbeitsmarktgebiet liegenden Kreisen und Gemeinden Arbeitsgemeinschaften bilden, in die die Letzteren ihre kommunalen Aufgaben (psychosoziale Beratung der Arbeitslosen, Schuldenberatung, Drogenberatung usw.) einbringen. Für den Regelfall der Zuständigkeit der Agentur für Arbeit bzw. der Arbeitsgemeinschaft wird das bisherige beschäftigungspolitische Aufgabenprofil der Kommunen mithin auf deren engere originäre sozialpolitische Aufgaben zurückgeschnitten.

Diesem Regelfall der umfassenden Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit, ihrer JobCenters und der Arbeitsgemeinschaften stehen das Gegenmodell der Optionskommunen, die aufgrund eigener Entscheidung – zunächst innerhalb einer gesetzlich eröffneten zunächst sechsjährigen Experimentierphase – dafür „optiert“ haben, die gesamte beschäftigungspolitische Zuständigkeit für ALG-II-Empfänger (Auszahlung, Vermittlung, Beratung, Qualifizierungsmaßnahmen usw.) zu übernehmen und außerdem ihre originären kommunalen Aufgaben (psychosoziale Beratung usw.) zu leisten. Die operativen Kosten sowie die Zahlung des ALG II werden aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit getragen.

Damit bietet die Entwicklung der beschäftigungspolitischen Aktivitäten ein widersprüchliches Bild:

Auf der einen Seite (und das trifft auf die überwiegende Mehrheit der Kommunen zu) ist die mit ALG II verknüpfte umfassende beschäftigungspolitische Zuständigkeit auf die Agenturen für Arbeit übergegangen, während die bisherigen beschäftigungspolitischen Aktivitäten der Kommunen weitgehend ihr Ende gefunden haben und sich der Beitrag der Kommunen zu den Arbeitsgemeinschaften im Wesentlichen auf ihre originären Aufgaben begrenzt.

Auf der anderen Seite stehen die sogenannte Optionskommunen (ursprünglich insgesamt 69, seit 1.12.2012 nunmehr insgesamt 106 – darunter 97 Landkreise und 9 Städte, vgl. Deutscher Städtetag 2011, S. 80 ff., 2012, S. 79 ff.), die eine umfassende beschäftigungspolitische Verantwortung für ALG-II-Empfänger übernehmen.

Während also durch den Regimewechsel vom 1.2. 2012 die überwiegende Mehrzahl der Kommunen, insbesondere der Städte, eine erhebliche Einbuße an ihrer traditionellen kommunalen Sozialstaatlichkeit erfahren haben, hat eine durchaus beachtliche Minderheit von ihnen ein beschäftigungspolitisches und zugleich sozialpolitisches Profil und Aufgabenfeld gewonnen, das als kommunalpolitische Innovation im internationalen Vergleich, sogar mit den beschäftigungspolitischen traditionell bemerkenswert aktiven Kommunen Schwedens (vgl. Wollmann 2008, S. 153 ff.), nachgerade einzigartig ist.

## *2. Städtebau*

### *2.1. Städtebauliche Planung*

Ein weiterer Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung ist traditionell die städtebauliche Planung (vgl. Wollmann 2008, S. 190 ff.). Bis in das späte 19. Jahrhundert vollzog sich die als infolge der rapiden Industrialisierung und Urbanisierung in den Städten regelrecht explodierende Bautätigkeit bis in das späte 19. Jahrhundert weitgehend unter der Geltung grundsätzlicher Baufreiheit der Grundeigentümer geradezu wildwüchsig, sieht man von baupolizeilichen Vorschriften einzelner Staaten ab, wonach von dem Bauvorhaben keine Gefährdung für Sicherheit und Ordnung ausgehen dürfte, und sieht man etwa von der Regelung des Preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794 ab, wonach die staatliche

(örtlichen) Polizei befugt war, Fluchtlinien für Strassen und Plätze festzulegen, an denen sich die Grundeigentümer in der Ausübung ihrer grundsätzlichen Baufreiheit zu orientieren hatten (vgl. Wollmann 2008, S. 190 ff.).

Im Jahr 1891 unternahm die Stadt Frankfurt (unter der Leitung ihres legendären Bürgermeisters *Adickes*) dadurch einen stadtplanerisch „revolutionären“ (Sutcliffe 1981, S. 32) Schritt, dass abgestufte Bauordnungen für unterschiedliche Baugebiete festgelegt und damit die Baufreiheit (kommunal!) reguliert wurde. Andere Städte schlossen sich diesem Vorgehen an. Damit wurde die stadtplanerische Regulierung in Deutschland von einer kommunalen Innovation, von unten, angestoßen. In der internationalen Diskussion, vor allem England, wo seinerzeit ebenfalls noch eine weitgehende Baufreiheit der Grundeigentümer herrschte, wurde denn diese „Erfindung“ der deutschen kommunalen Praxis als städteplanerischer Fortschritt und Durchbruch gefeiert und übernommen (vgl. Sutcliffe 1981, S. 33, Wollmann 2008, S. 190).

In der Folgezeit wurde die private Bautätigkeit von baupolizeilichen und stadtplanerischen Vorschriften der einzelnen Staaten und damit die Planungs- und Baugenehmigungspraxis der kommunalen Ebene zunehmend staatlich reguliert. Die während der Weimarer Republik angestrebte Regelung des Städtebaurechts durch Reichsgesetzgebung kam nicht zustande. Auch nach 1945 blieben zunächst die neugegründeten Bundesländer dafür zuständig, die einschlägigen landesgesetzlichen Regelungen, etwa in Gestalt der sog. Aufbaugesetze, zu erlassen. Im Gefolge eines Rechtsgutachtens des Bundesverfassungsgerichts von 1954 wurden dann die Gesetzgebungszuständigkeiten föderal neu sortiert, indem das städtebauliche Planungsrecht (erstmal landeseinheitlich) der Bundesgesetzgebung und das Bauordnungsrecht (als herkömmliches Baupolizeirecht) den Bundesländern zugewiesen wurden (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr. 2005, Wollmann 2008, S. 211). Infolge dieses Nebeneinanders von Bundesrecht (insbesondere Bundesbaugesetz von 1960 und Baunutzungsverordnung von 1962 mit einer Unzahl von nachfolgenden Novellierungen einerseits, vgl. Battis u.a. 2005, Einleitung, Wollmann 2008, S. 190ff.) einerseits und den Landesbauordnungen der einzelnen Ländern andererseits ist ein überaus dichtes städtebaurechtliches Regelungsnetz entstanden, dessen Komplexität noch durch einen ständigen Strom verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung erhöht worden ist (vgl. Wollmann 2008, S. 278).

Die Anwendung und Umsetzung dieses bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Regelungskomplexes durch die kommunale Ebene ist von einem Spannungs- und Konfliktverhältnis gekennzeichnet, in dem die kommunale Anwendungspraxis vor dem

Dilemma steht, einerseits Planungs- und Anwendungsentscheidungen treffen zu sollen, die den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen und vor verwaltungsgerichtlicher Anfechtung gefeit sind, und andererseits vermöge einer flexibleren Rechtsanwendung einen Planungs- oder Handlungszweck zu erreichen, der bei „strikttem“ Rechtsvollzug nicht verwirklicht werden könnte. Hierbei liegt der Rechtsanwendung in gewissem Sinne ein „Tauschgeschäft“ zwischen öffentlichem Normanwender und privatem Normadressaten zu Grunde, in dem der erstere die Normanwendung von einem (finanziellen, infrastrukturellen usw.) Zugeständnis und Beitrag des Normadressaten abhängig macht. In der einschlägigen (rechts- und verwaltungswissenschaftlichen) Diskussion wird dieses Entscheidungs- und Handlungsmuster als „informelles Verwaltungshandeln“ (Bohne 1981) oder auch „konsensuales Verwaltungshandeln“ (vgl. Battis u.a. 2005) genannt. In ähnlichem Diskussionszusammenhang wird der Übergang von rechtsstaatlich untadeligem zu handlungsstrategisch motiviertem Handeln als Zone „brauchbarer Illegalität“ (Luhmann 1976, S. 304 ff.) oder „pragmatischer Illegalität“ (Frido Wagener 1979, S. 244 f.) bezeichnet. In schärferer Zuspitzung wird der solchem Vorgehen zugrunde liegenden „Tausch“ als eine „Ökonomisierung des Rechts“ und eine „Ausverkauf von Hoheitsrechten“ apostrophiert (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr 2005).

Wie städtebauliche Planungs- und Baugenehmigungspraxis der kommunalen Ebene zeigt, bietet sie ein weites Feld informalen und konsensualen Entscheidungs- und Verwaltungshandelns, das in dem Hindernis- und Hürdenlauf zwischen rechtsstaatlicher Unanfechtbarkeit und „brauchbarer“ bzw. „pragmatischer Illegalität“ hohe Anforderungen an Fähigkeit der kommunalen Akteure zu einfallsreichem und innovativem Handeln stellt und deshalb auch unter der hier diskutierten Fragestellung Beachtung verdient.

Hierfür werden im Folgenden beispielhaft *Städtebauliche Verträge als ein Handlungsfeld* aus der städtebaulichen Praxis aufgerufen. In dem gesetzgeberisch vorgesehenen Normalfall eines Bebauungsplans (als sog. Verbindliche Bauleitplanung) ist vorgeschrieben (§§ 8 ff. Baugesetzbuch), dass dieser von der Kommunalvertretung gemäß ihrer Zielsetzungen und Vorstellungen „aufgestellt“ und beschlossen wird (vgl. etwa Stich/Schmidt-Eichstaedt 2005, S. 75 ff.). Durch den (rechtskräftig gewordenen) Bebauungsplan wird Baurecht geschaffen, nach Maßgabe dessen ein künftiger Bauherr/Investor ein Bauvorhaben durchführen kann. Gemäß dieses gesetzgeberischen Normalfalls tritt der Bauherr/Investor erst auf, nachdem der Bebauungsplan beschlossen ist. In der Wirklichkeit stellt sich diese Abfolge vielfach genau umgekehrt dar. Demnach tritt ein Bauherr/Investor, der vielfach ein Grundstück schon erworben hat, an die Kommune mit Vorstellungen, Wünschen und Forderungen bezüglich der

von ihm angestrebten Bebauung und Nutzung des Bauvorhabens heran. Vor diesem Hintergrund stellt sich der städtebauliche Vertrag als ein Tauschgeschäft dar, in dem der Investor/Bauherr das Ziel verfolgt, seine baulichen Vorstellungen in den zu beschließenden Bebauungsplan einzubringen, während die Kommune die Verwirklichung der Ziele des Bauherrn/Investor abhängig machen kann, dass sich dieser im vorhinein zu bestimmten (finanziellen, infrastrukturellen usw.) Zugeständnissen und Beiträgen verpflichtet (vgl. Bunzel 2010).

Nachdem diese Grauzone des „informellen“ oder „konsensualen“ Handelns (und Tauschgeschäfts) zwischen Kommune und Investor als kommunale „Erfindung“ die städtebauliche Praxis seit vielen Jahren geprägt (vgl. Wollmann 2008, S. 216), sah der Gesetzgeber im Jahr 1998 schließlich Veranlassung, die städtebaulichen Verträge durch Novellierung des Baugesetzbuchs (§ 11) gesetzlich anzuerkennen und zu regeln (vgl. Battis u.a. 2005, § 11). Um die Bauherren/Investoren vor übermäßigen Anforderungen der Gemeinden zu schützen, ist nunmehr vorgeschrieben, dass die Gegenleistungen der Privaten in sachlichem Zusammenhang mit der Leistung der Behörden stehen (sog. Koppelungsverbot, vgl. Greiving 2005, 226).

Es sei angefügt, dass dem städtebaulichen Vertrag und seiner Tauschlogik entsprechende Regelungen und Praktiken auch im Städtebaurecht anderer Länder anzutreffen sind, so in den lanungsvereinbarungen (*exploateringsavtal*) in Schweden (vgl. Wollmann 2008, S. 206) und in den *planning obligations* in U.K. (vgl. Wollmann 2008, S. 203)

## 2.2. Baugenehmigung

Im Baupolizeirecht des 19. Jahrhunderts wurzelnd, ist das Baugenehmigungsverfahren, also die Prüfung und Entscheidung über die bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Zulässigkeit eines Bauvorhabens in der deutschen Verwaltungstradition eine staatliche Aufgabe, die als „übertragene (staatliche)“ Aufgabe von den Verwaltungen der Landkreise und der kreisfreien Städte ausgeführt wird. Rechtsdogmatisch handelt es sich bei der Prüfung und Entscheidung einer Baugenehmigung um den strikten Vollzug der geltenden rechtlichen Vorschriften, der die Berücksichtigung nicht-rechtlicher Gesichtspunkte ausschließt (vgl. Wollmann 2008, S. 211).

Diese Logik strikter Rechtsanwendung steht in Gegensatz zum Baugenehmigungsverfahren in Schweden, über das ebenfalls die kommunale Ebene entscheidet. In der schwedischen Kommunal- und Verwaltungstradition entscheidet indessen letztlich die (politisch gewählte) Kommunalvertretung. Im in Schweden unterschiedenen Begriffspaar von *folkstyrd* (volks-



bzw. politikgesteuerter) und *lagstýrd* (recht-gesteuerter) Entscheidungsfindung (vgl. Peterssen/Söderling 1962, Montin 1993, S. 19), rechnet die Baugenehmigung in Schweden eher zur ersteren (vgl. Wollmann 2008, S. 277).

Jedoch zeigt das Baugenehmigungsverfahren - ungeachtet der rechtsdogmatischen Fixierung auf die Logik einer strikter Rechtsanwendung – auch in der deutschen kommunalen Anwendungspraxis darin eine Tendenz zu informellem und konsensuellem Verwaltungshandeln, dass die Baugenehmigungsentscheidung auch von kommunalpolitischen und anderen unmittelbar bauordnungsrechtlichen Zielsetzungen beeinflusst wird. Dies trifft vor allem auf Bauanträge zu, die – in Abwesenheit eines qualifizierten Bebauungsplans im sog. unbeplanten Innenbereich - auf § 34 Baugesetzbuch (früher Bundesbaugesetz) gestützt werden (vgl. Battis u.a. 2005, § 34), dessen (als Folge vielfältiger Gesetzesnovellen ausufernder) Kriterienkatalog einen breiten Spielraum für „informales Handeln“ (und Verhandeln, *bargaining*) gibt. Eröffnet er doch dem Investor die Aussicht, sein Bauvorhaben ohne ein langwieriges Bauplanungsverfahren sein Investitionsvorhaben ins Werk zu setzen, während er der Baugenehmigungsbehörde (im Verein mit der Gemeinde) einen Hebel bietet, dem Investor (finanzielle, infrastrukturelle, aber auch denkmalschützende usw.) Zugeständnisse abzuhandeln, für die die strikte Rechtsanwendung keine Handhaben böte (für Beispiele aus der kommunalen Praxis vgl. Scharmer/Wollmann/Argast 1985, S. 38 ff., Kuhlmann 2003, S. 150 ff.). Die Baugenehmigungen nach § 34 BauGB, die immerhin ein Drittel aller Baugenehmigungen ausmachen (vgl. Wollmann 2008, S. 216), sind mithin ein breites kommunales Handlungsfeld, in dem das strategische Geschick und die Innovationsfreudigkeit der kommunalen Akteure gefordert sind und sich bewähren können.

### 3. *Kommunale Daseinsvorsorge*

Ein weiteres für die deutsche Kommunaltradition Eigentümliches Tätigkeitsfeld entstand, wiederum im späten 19. Jahrhundert, als sich die Kommunen angesichts des stürmischen Wachstums der städtischen Bevölkerung veranlasst sahen, eigene Aktivitäten in den drängenden Problemfeldern der Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung, der Gas- und Stromversorgung und des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) zu entfalten (vgl. von Saldern 1999, S. 30 ff.; Püttner 1999, S. 541, Wollmann 2002).

Die Organisationsformen, in denen die Kommunen Leistungen in dem verbreitet als „Daseinsvorsorge“ (Forsthoff) bezeichnete Sektor erbringen, reichen innerhalb des herkömmlichen kommunalwirtschaftlichen Organisationsrepertoires von so genannten *Regiebetrieben* als verwaltungsinterner Variante über die *Eigenbetriebe*, die als öffentlich-

rechtliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit organisatorisch und wirtschaftlich selbständig geführt und finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinden verwaltet werden, bis zu *Eigengesellschaften*, die als privatrechtliche Gesellschaft, GmbH oder AG und damit als Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit in organisatorischer und wirtschaftlicher Selbständigkeit geführt werden (vgl. Richter 2001, S. 401; Held 2002). (In der international vergleichenden Literatur wird für die letztgenannte rechtliche, organisatorische usw. Verselbständigung vielfach die Bezeichnung „corporatization“ verwendet, vgl. Grossi/Marcou/Reichard 2013, Grossi/Reichard 2016).

Den Prototyp der Wirtschaftstätigkeit der Kommunen im Sektor der Daseinsvorsorge bilden sogenannte *Stadtwerke*, in denen insbesondere die Tätigkeitssparten Strom, Gas, Wärme und Wasser gebündelt sind und die geradezu als eine originäre Erfindung der deutschen Kommunaltradition gelten können (vgl. Wollmann 2002, S. 33 f.). Indem die Kommunen und ihre Unternehmen ihre jeweiligen lokalen Märkte bedienten, tendierten sie dazu, sozusagen »geschlossene Märkte« zu bilden, was ihnen den Vorwurf »lokaler Monopole« eintrug (vgl. Ude 2006). In den frühen 1990er-Jahren wurden 95 Prozent der Abfallbeseitigung, 30 Prozent der Stromversorgung und 70 Prozent der Gasversorgung von kommunalen Einrichtungen und Betrieben erbracht (so Reidenbach 1995, S. 84).

Die Europäische Union und ihre Politik ist – als vornehmstes Ziel – auf die „Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen“ (Art. 2 Vertrag über die Europäische Union/EUV) und die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes (Art. 2 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft/EGV) als eines Binnenmarktes gerichtet, „der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist“ (Art. 3 Abs. 1, lit. c EGV) (vgl. Wollmann 2013, S. 246 mit Nachweisen). Mithin ist Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Vergabepolitik der EU wesentlich darauf gerichtet, geschützte Märkte und Monopole in der (privaten ebenso wie öffentlichen) Dienstleistungsproduktion und -erbringung innerhalb der Mitgliedstaaten aufzubrechen. Folgerichtig gerieten insbesondere das überkommene Verständnis und die traditionellen Formen der Daseinsvorsorge der deutschen Kommunen sowie deren unter Berufung auf ihren Gemeinwohlaufrag abgeschirmte lokale Märkte ins Visier der EU-Politik.

Unter der Wucht dieser politischen und konzeptionell-ideologischen Vorstöße wurde die *Organisationslogik* der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen einschneidend vom Öffentlichen (staatlich/munizipalen) zum Privaten Sektor – durch funktionale (*outsourcing*) oder materielle Privatisierung – verschoben. Im Energiesektor in *Deutschland* hatte die von

der EU verfolgte Marktliberalisierung in den frühen 1990er Jahren zunächst den gewissermaßen paradoxen Effekt, dass sich die Marktmacht der vier großen Energiegesellschaften (RWE, E.on, EnBW und Vattenfall) durch Fusionen noch vergrößerte, während der Marktanteil der Stadtwerke schrumpfte und das Wort von einem »Stadtwerkesterben« die Runde machte (vgl. Wollmann, Baldersheim et al. 2013, p. 177, Wollmann 2013, Wollmann 2015: 541).

Indessen zeichnet sich in den letzten Jahren ein Umschwung zu einer „Rekommunalisierung“ ab, da die Stadtwerke gelernt haben, sich im neuen Wettbewerb mit den privaten Anbietern dadurch zu behaupten, dass ihr Personal unternehmerische Fähigkeiten erwarb und sie auch ihre organisatorische Basis, etwa durch eine interkommunale Trägerschaft der Stadtwerke, verstärkten (vgl. Wollmann 2013, S. 247 ff, Kuhlmann/Wollmann 2013, S. 194 ff., Kuhlmann/Wollmann 2014, S. 172 ff., Wollmann 2015: 545 ff.).

Zum einen wiederentdeckten die Kommunen das wirtschaftliche und finanzielle Potenzial ihrer Stadtwerke, etwa aus energiewirtschaftlichen Gewinnen andere defizitäre kommunale Felder, etwa des öffentlichen Nachverkehrs, querzufinanzieren.

Zum anderen machten sich ernüchterten Erfahrungen mit privatwirtschaftlichen Dienstleistern darin geltend, dass öffentlicher, zumal kommunaler Dienstleistung in der Wahrnehmung der Bürger und „Kunden“ wieder der Vorzug geben wurde und in kommunalen Referenden vielfach gefordert wurde, die Privatisierung von kommunalen Einrichtungen und Stadtwerken zu unterlassen oder rückgängig zu machen (vgl. Wollmann 2013, S. 261, Kuhlmann/Wollmann 2013, S. 196 ff. mit Nachweisen).

Vor allem im Energiesektor wurden die Erfahrungen, die die Kommunen und ihre Stadtwerke in der Anwendung energiesparender (Kraft-Wärme-Kopplung) Technologien und erneuerbarer Energiegewinnung traditionell besitzen, hervorgehoben. Sie bekamen ein stärkeres Gewicht seit auf der Ebene von Bund und EU eine alternative Energiepolitik hervorgehoben wurde

Diese Konstellation von Faktoren fällt in eine Phase, in der eine wachsende Zahl von Konzessionsverträgen, aufgrund derer die Energieunternehmen die lokalen Transmissionsnetze befristet nutzen, auslaufen und die Kommunen damit die Möglichkeit erhalten, die Konzessionsverträge entweder neu zu verhandeln oder aber die lokalen und regionalen Transmissionsnetze (gegen Leistung entsprechender Entschädigungszahlungen an deren bisherige Investoren) selbst zu übernehmen. Zwischen 2000 und 2001 liefen rund 3.000 von insgesamt etwa 20.000 Konzessionsverträgen aus (vgl. Libbe u.a. 2011, S. 6). Die steigende Neigung der Kommunen, die lokale Energieversorgung zu kommunalisieren bzw.

zu re-kommunalisieren, ist an der wachsenden Zahl von neugegründeten Stadtwerken abzulesen (bis 2010 rund 40 Neugründungen; vgl. Liste bei Libbe 2012). Ein vielzitiertes Beispiel ist die Stadt Bergkamen (vgl. Schäfer 2013, für Einzelheiten und weitere Beispiele vgl. Kuhlmann/Wollmann 2013, S. 194 ff., 2014).

#### 4. Verwaltungsreformen

Im historischen Rückblick sei hervorgehoben, dass in Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der Übergang von der „laienhaften“ ehrenamtlichen Honoratiorenverwaltung zu einer Professionalisierung städtischer Verwaltungstätigkeit und der Herausbildung der Kommunalbürokratie bereits in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzte. So wurden - weit stärker als in den anderen europäischen Ländern - fachlich ausgebildeten Ingenieuren wichtige kommunale Aufgaben zugewiesen, weil die sogenannte Städtetechnik (Verkehr, Gas, Wasser, Straßenbau und Kanalisation) am stärksten expandierte (vgl. von Saldern 1999, S. 27 mit eindrucksvollen Zahlenbelegen). Damit haben die Kommunen in Deutschland – ähnlich wie im zeitgenössischen England, aber früher als in den anderen europäischen Nachbarländern – eine in das 19. Jahrhundert zurückreichende Verwaltungstradition (Kersting, Caulfield, Nickson, Olowu, Wollmann 2009).

Hieran anknüpfend blieb die Kommunalverwaltung nach 1945 vor allem in den Verwaltungsteilen, die mit dem Vollzug staatlich übertragener Aufgaben befasst waren, an einem Max Weber'schen Modell rechtlich geregelter und verwaltungsintern hierarchischer Bürokratie orientiert. Zwar wurde „Verwaltungsvereinfachung“ diskutiert, wie im Namen der 1949 als kommunales Beratungsinstitut gegründeten *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, KGSt, programmatisch anklingt. Jedoch blieb es verwaltungsorganisatorisch im Wesentlichen beim Alten. Die Empfehlungen, die die einflussreiche KGSt zur Aufbau- und Ablauforganisation der Kommunalverwaltungen laufend veröffentlichte, haben der fortgesetzten Ausprägung des Max Weber'schen Bürokratiemodells in der Kommunalverwaltung Vorschub geleistet.

##### *Erste Reformwelle in den 1960er und 1970er Jahren*

Eine erste wirkungsträchtige Innovationswelle erlebten die Verwaltungen der Kommunen in den 1960er und 1970er Jahren durch mehrere Anstöße.

- Einen äußeren Anstoß gaben die kommunalen Gebietsreformen, die in den späten 1960s und frühen 1970er Jahren in allen Bundesländern – in je unterschiedlichem Umfang – durchgesetzt wurden und durch die die Zahl der Gemeinden bundesweit von ca. 25.000 auf ca. 8.000 und die Zahl der Kreise von 425 auf 237 reduziert

wurden (vgl. Laux 1999, S. 175 ff.; s. Kersting 2013). Hierdurch eine in deutschen Kommunalgeschichte beispielloser organisatorischer und personeller Umbau der Kommunalverwaltungen in Gang gesetzt.

- Ein weiterer Impuls ging von der vielfach als Planungsdiskussion firmierte Modernisierungsdiskurs, der, von den USA ausgehend, auch das politisch-administrative System der Bundesrepublik erfasste und hier auf der kommunalen Ebene stärker aufgegriffen wurde als auf der Bundes- und Landesebene (vgl. Wollmann 1996, S. 13 ff.). Dieser Modernisierungsdiskurs kreiste um die Vorstellung und Forderung, dass die politisch-administrative Handlungsfähigkeit durch die Einführung von Planungs- und Evaluierungsverfahren und den Aufbau von entsprechenden Informationskapazitäten zu erhöhen sei.
- Die in allen Bundesländern zwischen 1969 und 1972 gegründeten Fachhochschulen zielten darauf, das kommunale Personal (des gehobenen Dienstes) in der Ausbildung sowohl zum allgemeinen kommunalen Verwaltungsdienst als auch zu fachspezifischen Tätigkeitsfeldern wie Sozialarbeit zu professionalisieren. An den Universitäten wurden Ausbildungsgänge und Abschlüsse als Planer eingerichtet.

Der Veränderungsschub machte sich organisatorisch, prozedural/ instrumentell und personell in mehrfacher Hinsicht geltend.

#### *- Organisatorisch*

Organisatorisch schlug sich der Schub der Planungsdiskussion in der Schaffung von Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsplanungsämter (vgl. Hesse 1972, 1986, Hellstern/Wollmann 1984a, S. 497 ff.) und der Schaffung von Datenbanken und Informationssystemen nieder (vgl. hierzu Praktikerberichte in Hellstern/Wollmann 1984b). Die (teilweise in das 19. Jahrhundert zurückreichenden) Statistischen Ämter wurden verschiedentlich in Stadtforschungsämter umgewandelt. Beim Aufbau der Planungs- und Informationskapazitäten und ihrer Nutzung spielten die Städtestatistiker, die einem der traditionsreichsten Berufsgänge in der Kommunalverwaltung angehören, und die frisch rekrutierten Stadtplaner eine bestimmende Rolle. So wurde z.B. der Verband Deutscher Städtestatistiker bereits 1879 gegründet (vgl. Hellstern/Wollmann 1984c, S. 23)

Von den kommunalen Fachverwaltungen, deren Aufbau und Organisation in dieser Politikphase von neuen Gesetzen und Programmen des Bundes und der Länder angestoßen wurden, sei hier exemplarisch das Politikfeld der Stadterneuerung und Sanierung hervorgehoben. Indem sie das Städtebauförderungsgesetz von 1971 anwandten, das ein für

diese Politikphase kennzeichnendes Interventionsgesetz *par excellence* war (vgl. Wollmann 1975) und die umfangreichen Förderprogramme in Anspruch nahmen, die der Bund die Länder in den 1970er Jahren auf Kiel legten (vgl. Krautzberger 1999), bauten zahlreiche Städte leistungsfähige Strukturen auf, sei es, dass sie neue Verwaltungseinheiten (mit teilweise komplexen Matrix-Konstruktionen) ins Leben riefen (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 1990, S. 38 ff.) oder aber die Sanierungsaufgaben auf externe Träger („Sanierungsträger“) auslagerten (zum „Outsourcen“ vgl. Wollmann/von Einem u.a. 1978, Scharmer/Wollmann 1982).

Eine ähnliche organisatorische Entwicklung ist für das Feld der Umweltpolitik zu vermerken, wo – teils in Widerspiegelung der wachsende Bedeutung, die der Umweltpolitik in dieser Phase auf der kommunalpolitischen Agenda gewann, teils als Antwort darauf, dass den Kommunen durch Bundes- und Landesgesetze neue umweltpolitisch relevanten Aufgaben (etwa im Abfallrecht) übertragen wurden – neue Organisationsstrukturen und Personalstäbe aufbauen (vgl. die Einzelberichte in Hucke/Wollmann 1983, vgl. auch Martinsen/Fürst 1987 sowie Wollmann 1990, S. 91 ff).

#### - *Prozedural/instrumentell*

Anstoßen von den Forderungen nach einer (nach Möglichkeit die Finanzplanung umfassenden) Stadtentwicklungsplanung schritten die Städte in großer Zahl dazu, umfangreiche Stadtentwicklungspläne und Fachpläne auszuarbeiten (vgl. Albers 2005, S. 1068). Auch wenn sich diese Pläne – nach Abklingen der „Planungseuphorie – nicht selten als Datenfriedhöfe (vgl. Wekel 2010, S. 468) erwiesen, bildeten sie eine fortwirkende Datenbasis.

Der Aufbau der Planungs- und Informationskapazitäten war – in Anlehnung an einen Zyklus Planung, Implementation und Evaluation – auf die laufende Politikbeobachtung und Erfolgskontrolle gerichtet. Dem dienten die in großer Zahl von den Kommunalvertretungen angeforderten Berichte (Stadtentwicklungs-, Sozial-, Wohnungs- usw. Berichte). In der anschwellenden „Indikatorendiskussionen“ spielten wiederum die Städtestatistiker im Verein mit den Stadtentwicklungsplanern eine wesentliche Rolle (vgl. Hellstern/Wollmann 1984a, S. 510 ff., 1984c, S. 31 ff.).

#### - *Personell*

Vor dem Hintergrund dessen, dass die Personalstäbe der Kommunen in den 1960er und 1970er Jahren expandierten, gewannen die in den 1960er Jahren gegründeten

Fachhochschulen und die an den Hochschulen eingerichteten (insbesondere Planer-) Studiengänge dadurch Bedeutung, dass Kohorten von Hochschul- und Fachhochschul-Absolventen in den Kommunaldienst rekrutiert wurden, einen Generationenwechsel einleiteten und als *change agents* für innovative Planungs- und Handlungskonzepte Eingang fanden (vgl. Hellstern/Wollmann 1984a, S. 499).

Zwar verflog die Planungseuphorie im Kielwasser des „ersten Erdölkrise“ vom Herbst 1973 und der von diesem ausgelösten Wirtschafts- und Finanzkrise und blieben die von ihr angestoßenen Veränderungen ab Mitte der 1970er Jahre stecken. Jedoch wurden wichtige institutionelle, instrumentelle und prozedurale Neuerungen zumindest teilweise erhalten und blieben die neuen planerischen und evaluativen Konzepte und Reformansätze in vielen Köpfen mental und verwaltungskulturell lebendig und gespeichert. In diesen institutionellen und mentalen Fortschritten und Hinterlassenschaften der erste Reformwelle der 1960er und 1970er Jahre, die in einschlägigen verwaltungswissenschaftlichen Analysen und Rückblicken vielfach übersehen oder unterschätzt werden, kann eine wesentliche Voraussetzung für die Dynamik gesehen werden, mit der sich ab den frühen 1990er Jahren jene weitere Modernisierungswelle Bahn brechen konnte.

Schließlich verdient hervorgehoben zu werden, dass, auch wenn wichtige Anstöße für die Entfaltung der Reformwelle der 1960er und 1970er Jahre von außen kamen (etwa durch die von Landesregierungen weitgehend von oben durchgesetzten Territorialreformen oder durch neue Gesetze und Förderprogramme), die wesentlichen Veränderungen und Innovationen in Kommunalpolitik und –verwaltung dann doch entscheidend von den kommunalen Akteuren selbst, von unten, endogen, eingeleitet und umgesetzt worden sind.

- *Reformschub der 1990er Jahre.*

Während in den frühen 1980er Jahren, angetrieben von dem neo-liberalen Politikwechsel in Großbritannien unter Margaret Thatcher, die Vorstellungen und Forderungen des *New Public Management* mit seinen Anleihen bei den privatwirtschaftlichen Managementkonzepten in der internationalen Modernisierungsdiskussion, vor allem in den angelsächsischen Ländern und in internationalen Organisationen dominierten, hielt sich die deutsche Verwaltungspraxis und Verwaltungsreformdiskussion in auffälliger Distanz zu dieser internationalen Entwicklung (für eine international vergleichende Analyse und Diskussion vgl. Kersting, Caulfield, Nickson, Olowu, Wollmann 2009; Kuhlmann/Wollmann 2013: S. 111 ff, Kuhlmann/Wollmann 2014, pp. 113 ff.; s. Banner, Grohs, Reiter 2016)). Der Grund für diese Zurückhaltung kann plausibel in der verbreiteten (auch von internationalen Beobachtern

geteilte) Einschätzung zu sehen, dass sich deutsche Verwaltungsmodellsmodell, zumal im Vergleich mit dem anderer Länder, durchaus bewährt habe. Zudem bildeten das Rechtsstaats-Tradition und das überkommene Max Weber'sche Verwaltungsmodell eine Sperre gegen ein rasches Eindringen der New Public Management-Maximen und seiner privatwirtschaftlichen Anleihen (vgl. Wollmann 1996, S. 19 ff. ).

Indessen setzte in den frühen 1990er-Jahren eine neue Welle der Verwaltungsreform ein, die maßgeblich durch das von der KGSt und ihrem Leiter *Gerhard Banner* formulierte und propagierte sogenannten Neue Steuerungsmodell (NSM) ausgelöst und vorangetrieben wurde (vgl. bahnbrechend Banner 1991; s.,a.a Banner, Grohs, Reiter 2016). In diesem wurde – in einer gewissermaßen eingedeutschten Variante – der internationale *New Public Management*-Diskurs vor allem in den deutschen Städten aufgegriffen und umgesetzt. Das NSM – als deutsche Variante des NPM - fand unter den Kommunen vor allem deshalb eine rapide („wie ein Lauffeuer“, Reichard 1994) Verbreitung, weil sie (mit Blick auf tatsächliche oder angebliche Erfolge des NPM in angelsächsischen Ländern) die Modernisierungsdoktrin mit der Erwartung verbanden, dass hierdurch eine höhere Effizienz der Verwaltung, insbesondere Kosteneinsparungen erreicht werden und ihre budgetären Probleme, die durch die Folgekosten der Deutschen Vereinigung verschärft worden waren, besser gemeistert werden könnten (s. Kersting 2016; 2014. Anders als beispielsweise in Großbritannien, wo die Verwaltungsmodernisierung auf der kommunalen Ebene weitgehend durch politische Initiativen und gesetzliche Vorschriften der zentralen staatlichen Ebene ausgelöst worden waren, kam die vom NSM inspirierte Verwaltungsmodernisierung im wesentliche als eine von unten, also von den einzelnen Kommunen angestoßene Bewegung in Gang.

In seiner zuvörderst managerialen Stoßrichtung war das NSM vor allem (binnenadministrativ) darauf gerichtet, das Verwaltungshandeln dadurch zu flexibilisieren und zu ökonomisieren, dass die bisherige Regel- (Input-) und hierarchische Steuerung des (Max Weber'schen) Bürokratiemodells durch die Einführung einer Leistungs- (Output-)Steuerung und dezentralen Ressourcenverantwortung („*let managers manage!*“) zu ersetzen seien (vgl. etwa Bogumil et al. 2007, S. 23 ff. mit Nachweisen). Kosten-Leistungs-Rechnung, Zielvereinbarungen (Kontrakte) und Controlling wurden Schlüsselbegriffe. Gleichzeitig kam durch das Vordringen des NSM eine Reformdynamik in Gang, in der auch eher traditionelle, auf die 1970er-Jahre zurückgehende und in der Zwischenzeit vielfach steckengebliebene Reformkonzepte reaktiviert wurden.

Zwar blieb die Verwirklichung des NSM, wie empirische Untersuchungen zeigen (siehe Jaedicke et al. 2000 und insbesondere Bogumil et al 2007) hinter den ursprünglichen (sehr hochgesteckten) Erwartungen und Zielen erheblich zurück. Jedoch besteht kein Zweifel, dass



seit 1990 die organisatorischen und personellen Strukturen der Kommunalverwaltung vielerorts tiefgreifend verändert worden sind. In der Absicht, die interne Organisation der Kommunalverwaltung zu reformieren und flexibler, effizienter und effektiver zu machen, zielte das NSM darauf, deren bisherige Organisationsstruktur, die extern durch rechtliche Steuerung und intern durch hierarchische (dem Max Weber'schen Bürokratiemodell entsprechende) Kontrolle gekennzeichnet war, abzulösen und durch (aus dem privaten Sektor übertragene) Managementprinzipien und –verfahren zu ersetzen. Hierzu zählten insbesondere die Einführung einer Ziel- (Output-)Steuerung und dezentralen Ressourcenverantwortung („*let managers manage*“). Kosten-Leistungs-Rechnung, Zielvereinbarungen (Kontrakte) und Controlling wurden Schlüsselbegriffe.

Zwar blieb die Verwirklichung des NSM, wie empirische Untersuchungen plausibel nahelegen (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000 und insbesondere Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007) hinter den ursprünglichen (sehr hochgesteckten) Erwartungen und Zielen erheblich zurück. Jedoch besteht kein Zweifel, dass seit 1990 die organisatorischen, personellen und verwaltungskulturellen Strukturen in der deutschen Kommunalverwaltung vielerorts tiefgreifend verändert worden sind. Die seit 1990 angestoßene Verwaltungsmodernisierung kann insbesondere dort als gelungen bewertet werden, wo einerseits von New Public Management bzw. Neuen Steuerungsmodell inspirierte Managementgrundsätze, Verfahren und Denk- und Verhaltensmuster Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden haben und andererseits an den bewährten Strukturen und Grundsätzen der rechtsstaatlichen und Max Weber'schen Verwaltungstradition und -organisation festgehalten wurde. Die gelingende Verbindung und Amalgamierung (vgl. Jaedicke et al. 2000, S. 261) der traditionellen Verwaltungsstrukturen und –prinzipien mit jenen von NPM und NSM geprägten ist von manchem als die Entstehung eines „Neo-Weber'sches“ Verwaltungsmodell interpretiert worden (vgl. Bouckaert 2006). In dem Maße, wie sich die Entwicklung dieses gewissermaßen dialektischen Verwaltungsprofils in Deutschland stärker als in den anderen europäischen Ländern abzeichnet, könnte man hierin eine der deutschen Verwaltung eigentümliche Innovationsleistung erkennen.

## 5. *Rückblick und Ausblick*

Verwaltungsgeschichtlich haben sich die deutschen Kommunen als Initiatoren und Träger bemerkenswerter politischen und administrativer Reformimpulse und Innovationen erwiesen, wie die beispielhaft vorgestellten Handlungsfelder plausibel gezeigt haben dürften. Hierbei handelte es sich teilweise um auf der kommunalen Ebene gemachte „Erfindungen“, die in der weiteren Politik- und Institutionenentwicklung pfadabhängige Wirksamkeit entfalteten und

behielten. Dies gilt für die frühen Ansätze einer lokalen Sozialstaatlichkeit, die nicht nur ein pfadabhängig dauerhaftes Pragemuster des kommunalen Aufgabenverständnisses und –profils blieb, sondern auch bei der nachfolgenden Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik durchaus Pate stand und die sich jüngst in den Optionsgemeinden und in ihrem umfassenden beschäftigungspolitischen Engagement als eine (im internationalen Vergleich einzigartige) institutionelle Mutation sichtbar macht. Ein anderes eindrucksvolles Beispiel einer kommunalen Erfindung sind die kommunalen Stadtwerke, die, in das 19. Jahrhundert zurückgehend, als die unterschiedlichen Sparten der Daseinsvorsorge bündelnde kommunale Betriebe eine bestimmende Rolle in der Definition und Ausführung kommunaler Aufgaben spielten und, nachdem sie in den 1990er Jahren unter der Wucht der marktliberalisierten privatwirtschaftlicher Konkurrenz von einem „Stadtwerkesterben“ bedroht schienen, sich inzwischen nicht nur in der pfadabhängigen Spur kommunaler Leistungserbringung behaupten sondern verlorenen Terrain durch Rekommunalisierung zurückgewinnen. Ferner zeigen auch die zwei Wellen der Verwaltungsmodernisierung – jene der 1960er und 1970er Jahre ebenso wie jene der 1990er Jahre –, dass die kommunale Politik- und Verwaltungswelt die aus dem internationalen Kontext kommenden konzeptionell-ideologischen und sozio-ökonomischen Impulse entschiedener, eigenständiger und nachhaltiger als die Bundes- und Landesebene aufgegriffen und umgesetzt hat. Schließlich bewies die kommunale Politik- und Verwaltungswelt, die den Löwenanteil an der Implementation der bundes- und landes- und neuerdings zunehmend europarechtlichen Regelungen hat, die Fähigkeit, die Überregulung und Überkomplizierung des jeweils anzuwendenden Regelungswerks dadurch auf ein verwaltungspolitisch handhabbares Maß zu bringen, dass sie kreativ und innovativ Strategien informellen und konsensualen Verwaltungshandeln entwickelte und verfolgte – in einer Grauzone zwischen dem Verfassungsimperativ rechtsstaatlich untadeliger und justiziabler Verwaltungsführung einerseits und deren durchsetzungsstrategisch gebotener Flexibilität und „pragmatischer Illegalität“ andererseits.

Zwar kamen die Anstöße zu den Handlungsinitiativen und -schritten der kommunalen Politik- und Verwaltungsarena vielfach exogen aus der nationalen oder internationalen Umwelt (so die von den Bundesländern durchgesetzten kommunalen Gebietsreformen oder die internationale Planungsdiskussion der 1960er Jahre und die internationale New Public Management-Debatte der 1990er Jahre). Jedoch wurden die auf der lokalen Ebene in Gang gekommenen entsprechenden Veränderungen im Wesentlichen endogen, „von unten“, also von den kommunalen Akteuren selber entschieden und vorangetrieben.

Im historischen Rückblick hat die Fähigkeit der deutschen Kommunen, auf Krisensituationen kreativ und innovativ zu reagieren, in der jüngeren und jüngsten Vergangenheit zwei dramatische Bewährungsproben durchlaufen – und bemerkenswert bestanden.

- *Die unmittelbaren Nachkriegsjahre nach 1945*

Zum einen standen die Kommunen nach 1945 vor einer schier unlösbaren Aufgabe. Die Ausgangssituation der unmittelbaren Nachkriegsjahre war von den enormen baulichen Zerstörungen der Städte und beispiellosen ökonomischen und sozialen Nöten, der der von Hitler-Deutschland ausgelöste Krieg hinterlassen hatte. Die soziale und ökonomische Misere wurde noch dadurch verschärft, dass Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen aus den ehemals deutschen Ostprovinzen (Schlesien, Ostpreußen usw.) in das „alte Reichsgebiet“ strömten. Angesichts dessen, dass funktionierende staatliche Strukturen des (untergegangenen) Reichs und der von den Sieger- und Besatzungsmächten aufgelösten bisherigen Länder zu existieren aufgehört hatten, waren die Städte und Dörfer die einzige institutionelle Ebene, die den totalen Zusammenbruch überlebte. So waren sie zunächst praktisch auf sich selbst gestellt, um die soziale und ökonomische Not der der Millionen von Ausgebombten, Obdachlosen, Flüchtlingen und Vertriebenen zu lindern und die Beseitigung der Trümmer in den zerstörten Städten zu beginnen.

Es ist kaum eine Übertreibung, wenn man die ersten Nachkriegsjahre als eine nachgerade „heroische Phase“ der Kommunen und ihrer Selbstverwaltung bezeichnet, die sich in der kollektiven Erinnerung und im rückschauenden Selbstverständnis der kommunalen Ebene und ihrer Akteure verankert hat.

- *Systemwechsel und Transformation der ehemaligen DDR*

Über vierzig Jahre später, im Prozess der Deutschen Vereinigung, bewiesen die Städte und Dörfer in der ehemaligen DDR eine ungewöhnliche Leistungs-, Lern- und Innovationsfähigkeit, als – wiederum einzige den Zusammenbruch des DDR-Staats überlebende institutionelle Ebene – als erste mit der Aufgabe konfrontiert waren, die gewaltigen ökonomischen und sozialen Probleme dieser säkularen „Transformation“ zu bewältigen und zugleich ihre politischen und administrativen Institutionen – im Übergang vom post-stalinistischen zentralistischen Staatsmodell zum demokratischen dezentralisierten Verfassungsstaat – fundamental umzugestalten – zwischen „Rezeption, Eigenentwicklung und Innovation“ (so Wollmann 1997). Allerdings konnten sich die ost-deutschen Kommunen hierbei auf die massive administrative und finanzielle Hilfe aus der „alten“ Bundesrepublik stützen, nicht zuletzt auf die „Verwaltungshilfe“ der westdeutschen Kommunen, die diese in

einem beachtlichen politisch-administrativen Kraftakt „innerdeutscher“ und interkommunaler Solidarität leisteten.

### *Die Kommunen an der Schwelle epochaler Herausforderungen?*

Die dramatisch steigende Zahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden 2015/2016, die, aus den konflikt- und krisengeschüttelten Ländern vor allem des Nahen Ostens und Afrikas kommend, in Europa und hierbei nicht zuletzt in Deutschland Zuflucht suchen, signalisieren eine Entwicklung, deren künftige Dynamik und Dauer nicht abzusehen sind. Die Unterbringung und Versorgung dieses anwachsenden Stroms von Flüchtlingen und Asylsuchenden stellen vor allem die Kommunen vor enorme politische, finanzielle, ökonomische und soziale Aufgaben. Für die Kommunalpolitik und -verwaltung gilt es, die erforderlichen organisatorischen, infrastrukturellen und finanziellen Ressourcen für eine menschenwürdige Unterbringung, Versorgung und „Integration“ der Neuankömmlinge zu mobilisieren. Die einheimische Bevölkerung und „örtliche Gemeinschaft“ sind gefordert, sich hilfsbereit, tolerant und solidarisch mit den in ihrer Mitte Zuflucht suchenden Menschen zu erweisen. Auch wenn sich die deutschen Kommunen in der Vergangenheit in ihrem Beitrag zur Aufnahme und „Integration“ von Flüchtlingen, Vertriebenen, Umsiedlern und „Aussiedlern“ (nota bene: deutscher Volkszugehörigkeit) ebenso wie von Zuwanderern („Migranten“) vor allem aus anderen EU-Ländern als bemerkenswert leistungsfähig erwiesen haben, so haben die Aufgaben, denen sie sich angesichts der jüngsten Welle von Flüchtlingen und Asylsuchenden gegenüber sehen, vor allem darin eine neue Qualität und Dimension, dass es um Menschen geht, die aus zumeist außereuropäischen Ländern kommen, überwiegend der muslimischen zugehören, teilweise eine andere Hautfarbe haben und kaum der deutschen Sprache kundig sind. Derzeit bietet die kommunale Arena und Praxis ein widersprüchliches Bild. Ermutigenden Beispielen gelingender lokaler Hilfestellung und Solidarität stehen erschreckende Beispiele fremdenfeindlicher, teilweise gewalttätiger Ablehnung gegenüber. Die Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunen und ihrer „örtlichen Gemeinschaft“ sind erneut vor eine „historische“ Bewährungsprobe gestellt, deren Gelingen wesentlich auch davon abhängt, ob in einem noch immer am Anfang stehenden gesamtpolitischen und gesamtgesellschaftlichen Erkenntnis- und Lernprozess, Deutschland politikulturell als „Einwanderungsland“ wahrgenommen und akzeptiert wird.

### *Bibliographie*

Albers, Gerd (2005) Stadtentwicklungsplanung. In: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg). Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S 1067-1070

- Banner, Gerhard (1991) Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. Verwaltungsführung-Organisation- Personal:6-11
- Banner, Gerhard/Grohs, Stephan/ Reiter Renate: Administrative Innovation. in: Kersting, Norbert 2016: Urbane Innovation. Wiesbaden: Springer-VS
- Battis, Ulrich/ Krautzberger, Michael/ Löhr, Rolf – Peter (2005) Baugesetzbuch. Kommentar. 9. Aufl., C.H. Beck, München
- Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan/ Kuhlmann, Sabine/ Ohm, Anna K. (2007) Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin
- Bohne, Eberhard (1981) Der informale Rechtsstaat. Duncker & Humblot, Berlin
- Bouckaert, Geert (2006) Auf dem Weg zu einer Neo-Weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich. PVS Sonderheft 37:354-372.
- Bunzel, Arno (2010) Städtebaulicher Vertrag. In: Henckel, Dietrich u.a. (Hrsg) Planen – Bauen - Umwelt, Ein Handbuch. VS Verlag, S 457-461
- Deutscher Städtetag (2011) Geschäftsbericht. Köln/Berlin
- Deutscher Städtetag (2012) Geschäftsbericht. Köln/Berlin
- Döring, Thomas 2016: Fiskalische Innovation. in: Kersting, Norbert 2016: Urbane Innovation. Wiesbaden: Springer-VS
- Greiving, Stefan (2005) Ergänzende Instrumente zur Bauleitplanung. In: ARL (Hrsg) Handwörterbuch der Raumordnung. ARL, Hannover, S 221-227
- Grossi, Giuseppe/ Reichard, Christoph (2016), Institutional variants of local utility services – evidence from several European countries, in: Wollmann, Hellmut/ Kopric, Ivan/ Marcou, Gérard (eds.), Provision of public and social services in Europe. From public to private – and reverse or beyond?, Palgrave (im Erscheinen)
- Grossi, Giuseppe/ Marcou, Gérard/ Reichard, Christoph (2013), Comparative aspects of institutional variants for local public service provision, in: Wollmann, Hellmut/ Marcou, Gérard (eds.) (2010a) The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market. Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, pp. 217-239
- Heinelt, Hubert (1999) Kommunale Beschäftigungspolitik. in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg) Kommunalpolitik. 2. Aufl., Leske + Budrich, Opladen, S. 633-644
- Held, Friedrich Wilhelm (2002) Neue Entwicklungen im Gemeindefinanzrecht. Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften. 41. Jg., 2002/I
- Hellstern, Gerd-Michael/ Wollmann, Hellmut (1984a) Evaluierung auf der kommunalen Ebene. In: Hellstern, Gerd-Michael/ Wollmann, Hellmut (Hrsg) (1984) Handbuch zur Evaluierungsforschung, Bd. 1. Westdeutscher Verlag, Opladen, S 492-523
- Hellstern, Gerd-Michael/ Wollmann, Hellmut (1984c) Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und –verwaltung. Ein Überblick. In; Hellstern, Gerd-Michael/ Wollmann, Hellmut (Hrsg) (1984) Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und –verwaltung. Birkhäuser, Basel usw., S 10-59
- Hellstern, Gerd-Michael/ Wollmann, Hellmut (Hrsg) (1984b) Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und –verwaltung. Birkhäuser, Basel usw.
- Hesse, Joachim Jens (1972) Stadtentwicklungsplanung. Kohlhammer, Stuttgart
- Hesse, Joachim Jens (1975) Organisation kommunaler Entwicklungspolitik. Kohlhammer, Stuttgart
- Hucke, Jochen/ Wollmann, Hellmut (1983) (Hrsg) Kommunale Umweltpolitik. Birkhäuser, Basel
- Jaedicke, Wolfgang/ Ruhland, Kurt/ Wachendorfer, Ute/ Wollmann, Hellmut (1990) Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Westdeutscher Verlag, Opladen

- Jaedicke, Wolfgang/ Thrun, Thomas/ Wollmann, Hellmut (2000) Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung in Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Kohlhammer, Stuttgart usw.
- Kersting, Norbert/Caulfield, Janice/ Nickson, R. Andrew/ Olowu, Dele/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 2009: Local Government Reform in Global Perspective. Wiesbaden: VS Verlag for Sozialwissenschaften
- Kersting, Norbert 2013: Kontextbedingungen und Grundlagen kommunaler Innovation in: Junkernheinrich, Martin / Lorig, Wolfgang 2013 (ed) Kommunalreformen Deutschland. Frankfurt: Nomos: 119-138
- Kersting, Norbert 2016: Demokratische Innovation. in: Kersting, Norbert 2016: Urbane Innovation. Wiesbaden: Springer-VS
- Krautzberger, Michael (1999) Kommunale Stadterneuerung. In: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg) Kommunalpolitik. 2. Aufl., Leske + Budrich, Opladen, S 586 – 589
- Kuhlmann, Sabine (2003) Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug der lokalen Bauverwaltung. Leske + Budrich, Opladen
- Kuhlmann, Sabine (2009) Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Baden-Baden
- Kuhlmann, Sabine/ Wollmann, Hellmut (2014), Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe, Edward Elgar: Chaltenham
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2013) Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Speyer VS Verlag, Wiesbaden
- Laux, Eberhard (1999) Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen. In: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg) Kommunalpolitik. 2. Aufl., Leske + Budrich, Opladen, S 168-188
- Libbe, Jens (2012) Rekommunalisierung. Verwaltung und Management. Jhg. 18, H 1:21-33
- Libbe, Jens/ Hanke, Stefanie/ Verbücheln, Marc (2011) Rekommunalisierung. Eine Bestandsaufnahme. Difu Papers, Berlin
- Luhmann, Niklas (1976) Funktionen und Folgen formaler Organisation. 3. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin
- Maier, Hans E./ Wollmann, Hellmut (1986) Lokale Beschäftigungspolitik. Birkhäuser, Basel
- Martinsen, Rainer/ Fürst, Dietrich (1987) Organisation des kommunalen Umweltschutzes. Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftspflege der Uni Hannover
- Montin, Stig (1993) Swedish local government in transition. Univerity of Örebro, Örebro
- Petersson, Olof/ Söderlind, Donald (1992) Förvaltningspolitik. Publica, Stockholm
- Püttner, Günter (1999) Kommunale Betriebe und Mixed Economy. In: Wollmann, Hellmut/Roth,Roland (Hrsg), Kommunalpolitik. 2. Aufl., Leske + Budrich, Opladen, S 541-551
- Reichard, Christoph (1994) Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin
- Schäfer, Roland (2013) Stadtwerke und Eigenbetriebe – das Beispiel Bergkamen. In: Matecki, Claus/ Schulten, Thorsten (Hrsg) Zurück zur öffentlichen Hand? VSA, S 68-83
- Scharmer, Eckart/ Wollmann (1982) Die „Auslagerung“ öffentlicher Aufgaben zwischen gemeinem Nutzen und privatem Gewinn: Am Beispiel der Einsetzung von Sanierungsträgern. In; Gessner, Volker/Winter, Gerd (Hrsg) Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft. Westdeutscher Verlag, Opladen, S 328-351

- Scharmer, Eckart/ Wollmann, Hellmut/ Agast, Michael (1985) Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bad Godesberg
- Stich, Rudolf/ Schmidt-Eichstaedt Gerd (2005) ARL (Hrsg) Handwörterbuch der Raumordnung. ARL, Hannover, S 75-82
- Sutcliffe, Anthony (1981) Towards the City. Germany, Britain, the United States and France 1780-1914. Basic Blackwell, Oxford
- Ude, Christian (2006) Stadtwerke – Eckpfeiler kommunaler Selbstverwaltung, Der Städtetag. Heft 3:21-25
- Von Saldern, Adelheid (1999) Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg) Kommunalpolitik. 2. Aufl., Leske + Budrich, Opladen, S 23-37
- Wagener, Frido (1979) Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 37
- Wekel, Julian (2010) Stadtentwicklungsplanung. In: Henckel, Dietrich u.a. (Hrsg) Planen – Bauen - Umwelt, Ein Handbuch. VS Verlag, S 466-471
- Wollmann, Hellmut (1990) Politik- und Verwaltungsinnovationen in den Kommunen? Eikne Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltpolitik. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Bd. 4, Nomos, Baden-Baden, S 69-112
- Wollmann, Hellmut (2014), Public serviceds in European countries. Between public/municipal and private sector provision – and reverse?, in: Nunes, Carlos Silva/ Bucek, Jan (eds.), Fiscal Austerity and Innovation in Local Goverance in Europe, Ashgate, pp. 49-76
- Wollmann, Hellmut (1975) Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention – wo und für wen? Leviathan, Jhg. 2:199-231
- Wollmann, Hellmut (1996) Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg) Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Birkhäuser, Basel usw., S 1-49
- Wollmann, Hellmut (1997) Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen. Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation. In: Wollmann, Hellmut/Derlien, Hans-Ulrich u.a. (Hrsg ) Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland. Leske + Budrich, Opladen, S 259-290
- Wollmann, Hellmut (2002) Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell? Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften. 41. Jg., 2002/I:24-51
- Wollmann, Hellmut (2008) Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich. Wiesbaden
- Wollmann, Hellmut (2013) Öffentliche Dienstleistungen zwischen munizipalem und privatem Sektor – »Comeback« der Kommunen? In: Kronauer, Martin/ Siebel, Siebel (Hrsg) (2013) Polariserte Städte Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik. Campus, Frankfurt, S 242-271
- Wollmann, Hellmut (2016), Provision of public and social services in Europe. From public to private – and reverse or beyond? Summarizing chapter, in: Wollmann, Hellmut/ Kopric, Ivan/ Marcou, Gérard (eds.), Provision of public and social services in Europe. From public to private – and reverse or beyond?, Palgrave
- Wollmann, Hellmut/ Baldersheim, Harald/ Citroni, Giulio/ Marcou, Gerard/ McEldowney, John (2010), From public service to commodity. The demunicipalization (or

remunicipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway. In: Wollmann, Hellmut/ Marcou, Gérard (eds.) (2010a) The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market. Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, pp. 168-190

Wollmann, Hellmut/ Kopric, Ivan/ Marcou, Gérard (eds.) 2016, Provision of public and social services in Europe. From public to private – and reverse or beyond?, Palgrave

Wollmann, Hellmut/ Marcou, Gérard (2010b) From public sector based to privatized service provision. The pendulum swinging back again? In: Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard (eds.) (2010a) The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market. Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, S 240-260

Wollmann, Hellmut/ Marcou, Gérard (eds.) (2010a) The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market. Edward Elgar, Cheltenham/Northampton