

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wolfgang Gessenharter

## Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene?

Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung

Gerhard Igl

## Kommunale Sozialpolitik und Grundrisiken der Gesellschaft

Walter Hanesch

## Krise und Perspektiven der sozialen Stadt

Michael Quante

## Umweltschutz in den Kommunen

Martin Osterland

## Kommunale Demokratie in den neuen Bundesländern

Eine Bilanz

B 50/96

6. Dezember 1996

Wolfgang Gessenharter, Dr. phil., geb. 1942; Professor für Politikwissenschaft an der Universität der Bundeswehr Hamburg; Mitherausgeber der Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F).

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Burkhard Krupp, Helmut Fröchling und Peter H. Feindt) Umwelthandeln und Umweltforschung, Hamburg 1990; (Hrsg. zus. mit Helmut Fröchling) Minderheiten – Störpotential oder Chance für eine friedliche Gesellschaft?, Baden-Baden 1991; Kippt die Republik? Die Neue Rechte und ihre Unterstützung durch Politik und Medien, München 1994; (zus. mit Markus Birzer, Peter H. Feindt, Helmut Fröchling und Ulla M. Geismann) Zusammenleben mit Ausländern. Eine empirische Studie, Hamburg 1994; (Hrsg. zus. mit Peter H. Feindt, Markus Birzer und Helmut Fröchling) Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach 1996.

Gerhard Igl, Dr. jur., geb. 1947; Studium der Rechtswissenschaft in München und Aix-en-Provence; Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Sozialrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Veröffentlichungen u. a.: Pflegebedürftigkeit und Behinderung im Recht der sozialen Sicherheit. Eine rechtsvergleichende Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich, Baden-Baden 1987; Rechtsfragen des freiwilligen sozialen Engagements – Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf, Stuttgart 1994; (zus. mit Gilvert Krull, Ursula Scheurer und Maren Splettstößer) Einführung leistungsgerechter Entgelte bei der Hilfe in Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, Baden-Baden 1995.

Walter Hanesch, Dr. rer. pol., geb. 1947; von 1979 bis 1993 Professor für Politische Ökonomie am Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Niederrhein, Abt. Mönchengladbach; seit 1993 Professor für Sozialverwaltung am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Darmstadt.

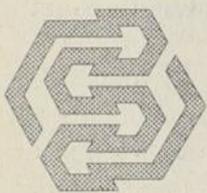
Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Diether Döring und Ernst-Ulrich Huster) Armut im Wohlstand, Frankfurt am Main 1990; (zus. mit Wilhelm Adamy u. a.) Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, Reinbek 1994; (Hrsg.) Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen 1995; Reform der Sozialhilfe, Düsseldorf 1996; (Hrsg.) Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen 1996.

Michael Quante M.A., geb. 1960; Studium der Politik, Soziologie und Germanistik an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen; seit 1993 wiss. Mitarbeiter am ISO Institut zur Erforschung sozialer Chancen in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Giuseppe Strina) Technikfolgenabschätzung im Studium oder das Problem der Interdisziplinarität, in: Wechselwirkung, 15 (1993) 63; (zus. mit Michael Schwarz) Kommunale Umweltschutzpolitik – Eine gutachterliche Stellungnahme zu Praxis und Innovationsbedarf am Fallbeispiel Köln, Graue Reihe der Hans-Böckler-Stiftung – Nr. 104, Düsseldorf 1996.

Martin Osterland, Dr. phil., geb. 1937; Professor für Soziologie an der Universität Bremen, Zentrale Wissenschaftliche Einrichtung „Arbeit und Region“.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Roland Bogun und Günter Warsewa) Was ist überhaupt noch sicher auf der Welt, Berlin 1990; (zus. mit Roderich Wahsner) Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern: Strukturelle und personelle Probleme ihrer Reorganisation nach der Wende, Düsseldorf 1992; (zus. mit Günter Warsewa und Roderich Wahsner) Zwischen Sparzwang und sozialer Verantwortung, Weinheim 1996.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene?

## Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung

### I. Einführung

1980 schrieb der Politikwissenschaftler Kurt Sontheimer, es sei „auffallend, daß der Bereich der lokalen Selbstverwaltung im Gesamtbild der deutschen Politik nur schwach erkennbar“ sei; der „in Deutschland schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts propagierte Gedanke der gemeindlichen Selbstverwaltung als Mittel zur Partizipation des Bürgers an den öffentlichen Angelegenheiten ist mehr Ideologie geblieben als lebendige Praxis geworden“<sup>1</sup>. Vergewahrtigt man sich neben diesem Befund noch die weitgeteilte Einschätzung der deutschen Bevölkerung als „politikverdrossen“ dann könnte man die Fragestellung meines Aufsatzes als wirklichkeitsfremd, wenn nicht sogar als konfliktschürend bezeichnen. Denn hört man in die Kommunen hinein, trifft man oft auf folgende oder ähnliche Aussagen:

- „Die Bürger in unserer Stadt wollen sich doch gar nicht ernsthaft beteiligen.“
- „Was an Beteiligungsmöglichkeiten hier angeboten wird, reicht allemal aus.“
- „Weitergehende Partizipationschancen führen nur zu zusätzlichen Ansprüchen, die wir bei dem engen Finanzrahmen gar nicht erfüllen können.“
- „Wir sind, wie es das Grundgesetz schon sagt, eine ‚örtliche Gemeinschaft‘; zusätzliche Ansprüche vergrößern nur das Konfliktpotential.“
- „Das repräsentative System hat sich bewährt. Neue plebiszitäre Verfahren stören nur und räumen zudem den wenigen Aktivisten die Chance ein, ihre eigennützigen Ziele zu Lasten des Gemeinwohls zu realisieren.“
- „Laßt uns deshalb auf solche neuen Modelle ruhig verzichten, zumal sie sicherlich auch nicht zum Nulltarif zu haben sind.“

Man wird solche Äußerungen nicht einfach ignorieren dürfen, wenn man Aufgeschlossenheit für neue Beteiligungsmodelle bei jenen erreichen will, die in Kommunen politische Verantwortung tragen und die, sollten sie solche Modelle in ihrer Kommune einführen, ja vielleicht auch befürchten, ein Stück eigener Macht abgeben zu müssen.

### II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Verfassungsrechtlich ist die Gemeinde recht eindeutig von den anderen politischen Ebenen der Bundesrepublik getrennt, nämlich den Ländern und dem Bund. Art. 28,2 Grundgesetz (GG) räumt den Gemeinden eine grundsätzliche Freiheit „von staatlicher Ein- und Mitwirkung“<sup>2</sup>, das heißt von Bund und Ländern, ein. Gemeindliches Handeln ist dabei nicht von derselben Art wie das von Bund und Ländern, sondern es ist „dem Terrain der Exekutive zuzurechnen“<sup>3</sup>, also der *Selbstverwaltung*. Das Grundgesetz behandelt insoweit „die Kommunen nur als Untergliederungen der Länder, nicht aber als zusätzliche, staatliche oder auch bloß staatsähnliche, dritte Säule der Bundesrepublik“<sup>4</sup>. Die ganz scharfe Trennung von „Staat“ und „kommunaler Selbstverwaltung“<sup>5</sup>, die vordeмократischem Denken entspricht und leicht das Bild einer „unpolitischen“ kommunalen Ebene aufkommen läßt, war zwar noch in der Weimarer Verfassung (Art. 127) präsent, ist aber schon bei der Gründung der Bundesrepublik im Zusammenhang mit der Demokratisierung des politischen

2 Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1993<sup>19</sup>, S. 191. Art. 28,2 Satz 1 GG lautet: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

3 Bert Schaffarzik, Das Gebot der Gleichberechtigung im Spannungsfeld staatlicher Organisationsgewalt und kommunaler Organisationshoheit, in: Die Öffentliche Verwaltung, 49 (1996) 4, S. 152 f.

4 Ebd., S. 153.

5 Vgl. dazu auch Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann, Kommunale Demokratie, in: Raban Graf von Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre, München – Wien 1993, S. 471 f.

1 Kurt Sontheimer, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München – Zürich 1980<sup>8</sup>, S. 197 f.

Lebens bewußt aufgehoben worden; denn nun wurde „der kommunalen Ebene eine Schlüsselstellung beim Aufbau einer demokratischen Infrastruktur des gesamten politischen Systems zugewiesen“<sup>6</sup>.

Bereits 1957 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, daß die Arbeit in den Gemeindeparlamenten „im allgemeinen Bewußtsein als echte politische Tätigkeit gewertet“ werde<sup>7</sup>. Dabei wird bis heute immer wieder darauf verwiesen, daß in der Kommunalpolitik eher Sach- als Parteipolitik betrieben und dies auch von der Bevölkerung gutgeheißen werde<sup>8</sup>. Die „Allseitigkeit des Wirkungskreises und die selbstverantwortliche Regelung der örtlichen Angelegenheiten“ (nach Art. 28,2 GG) gibt zwar den Kommunen ein originäres Tätigkeitsfeld und -recht, läßt aber insbesondere den Ländern Einwirkungsmöglichkeiten über Rechtsaufsicht und „begrenzende staatliche Regelungen“ offen, sofern ein gewisser „Kernbereich“ unangetastet bleibt; dieser ist aber nur schwer abzustecken<sup>9</sup>. Nun ist natürlich bedeutsam, daß die Finanzausstattung der Gemeinden Umfang und Intensität ihrer Tätigkeiten stark bestimmt. Für diese Ausstattung aber haben wiederum die Bundesländer die „Hauptverantwortung“<sup>10</sup>.

Wieweit heutzutage bei knapper werdenden öffentlichen Kassen einerseits die gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden für das öffentliche Wohl herausgestellt, andererseits die Abhängigkeit letzterer von den beiden ersten im Finanzbereich als geradezu unerträglich empfunden wird, hat der Deutsche Städte- und Gemeindebund erst jüngst wieder in scharfer Weise thematisiert: Die deutschen Städte und Gemeinden trügen gerne Verantwortung für die Bundesrepublik, gerade auch in schwierigen Zeiten. „Aber wenn schon Vertreter des Bundes und der Länder uns gegenüber das Bild eines gemeinsamen Bootes zeichnen, in dem Bund, Länder und Kommunen sitzen, dann darf es einfach nicht so sein, daß Bund und Länder die Kommando- brücke besetzen und wir Kommunen, insbesondere wir Städte und Gemeinden, im Maschinenraum arbei-

ten... Wir wollen Partner sein! Wir wollen und werden aber keine Befehlsempfänger sein, keine bloßen Lastenträger!“<sup>11</sup>

Dieser Konflikt überrascht nicht. Andererseits kann die Unbestimmtheit und Interpretationsbedürftigkeit der grundgesetzlichen Aussagen zu den kommunalen Aufgaben<sup>12</sup> – vor dem Hintergrund eines Minimalkonsenses über „Kernbereiche“ – auch positiv bewertet werden; denn zu starre juristische Vorgaben könnten die Kommunen in ihrer Entwicklung hemmen.

---

### III. Zukünftige Bedeutung der Kommunen

---

Die Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung sah das Bundesverfassungsgericht schon früh in der „Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren“<sup>13</sup>. Kein Zweifel – auch heute ist diese Interpretation noch gültig, wenngleich sie längst nicht mehr ausreicht. Die Entwicklungen auf nationaler und internationaler, auf politischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Ebene, insbesondere seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, haben auch vor unseren Städten und Kommunen nicht haltgemacht<sup>14</sup>.

Denn Städte sind eben nicht allein nach außen abgeschlossene räumliche Gebilde, vielmehr han-

6 Ebd., S. 472.

7 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), 7 (1957), S. 167, zit. nach Everhard Holtmann, Kommunalpolitik im politischen System der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/90, S. 11.

8 Vgl. z. B. E. Holtmann (Anm. 7), S. 11 f., mit weiteren Belegen.

9 Vgl. K. Hesse (Anm. 2), S. 191. Zum ganzen auch kurz und informativ E. Holtmann (Anm. 7), S. 4–7.

10 E. Holtmann (Anm. 7), S. 8, mit Zahlenangaben. Anmerkung der Redaktion: Zum Problem der Finanzausstattung der Gemeinden und dem Umfang bzw. der Intensität ihrer Tätigkeit siehe auch den Beitrag von Gerhard Igl in diesem Heft.

11 Heribert Thallmair, Kommunen tragen Verantwortung für die Bundesrepublik Deutschland. Eine Standortbestimmung der Kommunalpolitik 1995/1996, in: Stadt und Gemeinde, 51 (1996) 1, S. 3. Ähnlich gehalten ist auch der „Appell von Hannover“ von SPD-Oberbürgermeistern aus 23 Städten, die sich nicht „zu Erfüllungsgehilfen des Bundes und der Länder degradiert“ wissen wollen. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 30. 7. 1996.

12 Vgl. dazu zusammenfassend O. W. Gabriel/E. Holtmann (Anm. 5), S. 472–475.

13 BVerfGE 11, 266 (275 f.), zit. nach K. Hesse (Anm. 2), S. 190.

14 Was hier und im folgenden von Städten und Kommunen gesagt wird, gilt auch für die Stadt- und Landkreise und teilweise auch für die Kommunal- und Umlandverbände. Vgl. E. Holtmann (Anm. 7), S. 7 f.; Gerhard W. Wittkämper, Lokalpolitikforschung. Die „Probleme beim Adressaten“ erfordern verstärkt interdisziplinäre Ansätze und Lösungen, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), Staat und Stadt, Opladen 1991 (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22/1991), S. 537–554, hier S. 543, verweist darauf, daß die Stadt „unter anderem auch Heimat bleiben“ muß; daher reiche es nicht, sie zu einem „Unternehmen“ zu machen.

delt es sich um Verdichtungszonen zusammenlebender Menschen, die ihrerseits auch Beziehungen in alle möglichen weiteren sozialen, kulturellen, ökonomischen und politischen Räume pflegen, regional, national und international<sup>15</sup>. Dies galt bereits für die meisten der mauerbewehrten Kommunen früherer Zeiten. Es gilt um so mehr für die heutigen Städte, vor allem für jene, die durch Urbanisierungsprozesse (in Europa in den Städten sowohl Verslumungstendenzen als auch die sogenannte *gentrification*<sup>16</sup> ausufern oder in Ballungszentren fast nahtlos ineinander übergehen. Im Jahr 2025, so die Prognosen, wird die Hälfte der Menschheit in Städten leben, in den Entwicklungsländern werden es sogar 80 Prozent sein. Die modernen Gesellschaften werden immer mehr zu „städtischen Gesellschaften“<sup>17</sup>. Insofern war der sogenannte Städtegipfel „Habitat II“ im Juni 1996 in Istanbul eine Konferenz, bei der die etwa 20 000 Regierungs- und NGO-Vertreter<sup>18</sup> aus mehr als 180 Staaten nicht nur über Verstärkerungs-, sondern in gleicher Weise über globale Probleme zu sprechen hatten.

---

#### IV. Zentrale Herausforderungen der Kommunen zur Jahrtausendwende

---

Sehen wir uns jene europa- bzw. weltweiten Herausforderungen an, die uns mit ziemlicher Sicherheit ins nächste Jahrtausend begleiten werden,

15 Vgl. neustens, mit Bezug auf niederländische Kommunen, Dion van den Berg, Für Versöhnung, Menschenrechte und Demokratie: Das Engagement von Kommunen im ehemaligen Jugoslawien, in: Jahrbuch Frieden 1997, München 1996, S. 243–252.

16 Unter *gentrification* versteht man Stadtteil-„Veredelung“ durch Modernisierung und damit Verdrängung finanzschwacher Anwohner bei gleichzeitiger Verknappung und Verteuerung des Wohnraumes. Vgl. Jörg Blasius/Jens S. Dangschat (Hrsg.), *Gentrification. Die Aufwertung innerstadtnaher Wohnviertel*, Frankfurt am Main – New York 1990. Einen Überblick zum Gesamten bietet u. a. Hans-Gerd Jaschke, *Stadtsoziologie, „local politics“ und gesellschaftliche Entwicklung. Forschungstrends in der neueren Literatur*, in: *Neue Politische Literatur*, 36 (1991) 4, S. 457–475. Vgl. auch Monika Alisch/Jens S. Dangschat, *Die solidarische Stadt*, Darmstadt 1993; Bernd Hamm, *Neue Entwicklungen in der Stadt-Sozialwissenschaft*, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 34 (1995) 1, S. 22; Erika Spiegel, *Kommunalforschung – zwischen Kommunalrechtswissenschaft und empirischer Sozialforschung*, in: Roland Roth/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn 1993, S. 52–62. Zur politikwissenschaftlichen Diskussion um amerikanische Urbanisierungspolitik vgl. Michael N. Danielson/Paul G. Lewis, *City Bound: Political Science and the American Metropolis*, in: *The Political Research Quarterly*, 49 (1996) 1, S. 203–220.

17 B. Hamm (Anm. 16), S. 22.

18 NGO = Non-Governmental Organisations, also Nicht-Regierungs-Organisationen, wie z. B. amnesty international.

können wir feststellen, daß sie nicht nur auf die nationale, sondern auch – mehr oder weniger stark – auf die Gemeindeebene durchschlagen werden<sup>19</sup>: Die ökologischen Probleme werden unmittelbar in der Lebenswelt wahrgenommen, ebenso die Folgen von Migration und Bevölkerungsexplosion, die mit weltweiter Arbeitslosigkeit und Armut verbunden sind. Jeder muß heute wissen, daß Abschottungen gegen diese gesellschaftlichen Prozesse, wenn überhaupt, dann nur sehr lückenhaft möglich sind – jedoch mit oft sehr weitgehenden, wenngleich ungewollten negativen Konsequenzen für ein liberales und demokratisches Gemeinwesen. Ähnliches gilt für den Terrorismus und die internationale (organisierte) Kriminalität. Daß die Globalisierung von Wirtschaft, Kommunikation und Kultur auf unsere Städte unmittelbar wirkt, ist ebenfalls mit Händen zu greifen. Alle Veränderungen der Einstellungen und Wertemuster von Menschen begegnen uns selbstverständlich in deren jeweiligen Lebenswelten, ob es sich dabei um Individualisierungstendenzen der westlichen Kultur oder um wachsenden religiösen Fundamentalismus handelt. Von offenbar zunehmender Bedeutung wird jenes weltweite Problem, das als „politische Steuerungskrise“ bekannt ist. Inwieweit die kommunale Ebene davon betroffen ist, soll später erläutert werden. Soviel aber kann schon jetzt gelten: Wenn nicht umstritten sein kann, daß „sich praktisch das gesamte gesellschaftliche, ökonomische und politische Leben unseres Gemeinwesens letztlich auf der Ebene der Kreise, Städte und Dörfer abspielt“<sup>20</sup>, dann ist zu erwarten, daß die auf die Bundesrepublik einwirkenden globalen Problemfelder auch die kommunale Ebene treffen<sup>21</sup>.

---

#### V. Bürgerinnen und Bürger und ihre Kommunen

---

Die Kommune ist für ihre Bewohner nicht nur ein wichtiges Stück „Heimat“, sie ist darüber hinaus auch einer der bedeutendsten Orte, wo Bürgerinnen und Bürger sich im Medium von kommunaler Öffentlichkeit bzw. gruppenspezifischen Teilöffentlichkeiten (z. B. Vereinen oder Nachbarschaften) eine (z. B. politische) Meinung bilden, sie

19 Vgl. Wolfgang Gessenharter, *Herausforderungen zur Jahrtausendwende – Kann „Nation“ die Antwort sein?*, in: Christoph Butterwegge (Hrsg.), *NS-Vergangenheit, Antisemitismus und Nationalismus im vereinten Deutschland*, Baden-Baden 1996 (i. E.), wo ich insgesamt 13 Herausforderungen aufliste und diskutiere.

20 So R. Roth/H. Wollmann (Hrsg.), (Anm. 16), S. IX.

21 Vgl. B. Hamm (Anm. 16), S. 22 ff.

gesprächsweise ausprobieren und sich in das Geflecht der Meinungen und gesellschaftlichen Konstruktionen von Wirklichkeiten einbinden (lassen), wobei die „Reziprozität der Perspektiven“, das heißt die gegenseitige Vergewisserung, sich zu verstehen, diese Einbindungen erst erfolgreich sichert<sup>22</sup>. Die Inhalte solcher lokalen Meinungsbildung sind aber üblicherweise genauso wenig auf kommunale Themen begrenzt, wie sich die Meinungsbildung selbst als nur lokal organisiert darstellt. Politische Meinungsbildung spielt sich im gesamten Geflecht von unmittelbarem Gedankenaustausch bis hin zu (auch überörtlicher) medialer Vermittlung ab und kann natürlich die ganze dort vorhandene Palette von Inhalten umfassen. Von daher verwundert es nicht, daß bei offenen Interviews etwa zu kommunalen Fragen die Bürgerinnen und Bürger – je nach ihrem individuellen Problembewußtsein und Kenntnisstand – ganz selbstverständlich auch auf der nationalen bzw. globalen Ebene argumentieren<sup>23</sup>. Weil sich aber Bürger im allgemeinen doch eher als Experten ihrer eigenen Lebenswelt – also der lokalen – sehen denn als Experten auf den ihnen weiter entfernten Ebenen, spricht einiges für die Behauptung, daß positive partizipatorische Erfahrungen auf der kommunalen Ebene das politische Kompetenzbewußtsein auch auf der nationalen Ebene erhöhen. Insofern kann Gemeindepolitik durchaus als „Schule der Demokratie“ angesehen werden<sup>24</sup>.

## VI. Dezentralisierung und Politikverflechtung: Kann und soll über die Kommunen eine Erneuerung der Politik „von unten“ stattfinden?

Spätestens seit der in den siebziger Jahren vor allem von konservativer Seite in der Bundesrepu-

22 Vgl. dazu Wolfgang Gessenharter, *Kippt die Republik? Die Neue Rechte und ihre Unterstützung durch Politik und Medien*, München 1994, S. 260 ff.; zum hier angesprochenen Leitbild einer „offenen Bürgergesellschaft“ vgl. ausführlicher Peter H. Feindt/Helmut Fröchling, *Offene Bürgergesellschaft oder Vielfalt statt Einfalt in der politischen Mitte*, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F), 12 (1994) 4, S. 148–153.

23 Beispiele etwa bei Wolfgang Gessenharter/Markus Birzer/Peter H. Feindt/Helmut Fröchling/Ulla M. Geismann, *Zusammenleben mit Ausländern. Eine empirische Studie*, Hamburg 1994. Zu den medienspezifischen Aspekten kommunaler Öffentlichkeit vgl. Otfried Jarren, *Lokale Medien und lokale Politik*, in: R. Roth/H. Wollmann (Anm. 16), S. 296–308.

24 Vgl. Oscar W. Gabriel, *Demokratische Entwicklung und politische Kompetenz*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25/90, S. 15–26.

blik geführten Diskussion um die „Unregierbarkeit“ moderner Demokratien infolge der ständig steigenden „Anspruchsinflation“ ihrer Bürger ist die Frage nach der Steuerungsfähigkeit moderner Staaten auf der Tagesordnung. Sah man dabei eine scharfe Gegenüberstellung von Gesellschaft und Staat, wobei diesem in der Politikformulierung und -durchsetzung die absolute Priorität eingeräumt wurde, mußten folglich alle Forderungen nach mehr Demokratie und Bürgerpartizipation auf energischen Widerspruch stoßen. Man übersah aber dabei, daß spätestens seit der „Konzertierten Aktion“ Mitte/Ende der sechziger Jahre das hierarchisch-etatistische Politikmodell mit einem in jeglichen politischen Fragen allzuständigen, omnipotenten Staat längst nicht mehr der Realität entsprach. Einerseits drängte das Marktprinzip auf manchen Ebenen staatliche Lenkung zurück: Deregulierung und Privatisierung wurden zu wichtigen – liberalen – Forderungen. Andererseits zeigten insbesondere Forschungen zur sogenannten Politikverflechtung<sup>25</sup>, daß es nicht nur zwischen Bund und Ländern intensive Kooperation gab, sondern auch zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppierungen, z. B. wirtschaftlicher oder gewerkschaftlicher Art. Demnach ist die Vorstellung einer ausschließlich hierarchischen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft und einer insoweit vertikalen politischen Steuerung der Gesellschaft durch den Staat nicht mehr haltbar. Das heißt aber nicht, daß der Staat geschwächt sei oder sich gar auflöse. Vielmehr kann von „einer neuen Architektur von Staatlichkeit“, von einem „Formwandel staatlicher Machtausübung“ gesprochen werden, der sich in einer „Kombination von gesellschaftlicher Selbstregelung und politischer Steuerung“<sup>26</sup> ausdrückt. Derartige horizontale Verhandlungssysteme und die vertikale Steuerung sind „keine Alternativen, sondern eine verbreitete Mischform von Governance, die unter bestimmten Bedingungen besonders wirkungsvoll sein kann“, nämlich dann, wenn Staat und Gesellschaft jeweils „stark“ sind<sup>27</sup>.

25 Vgl. z. B. Fritz W. Scharpf u. a., *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1976.

26 Renate Mayntz, *Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie*, in: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen 1996 (= *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 26/1995), S. 158, 163.

27 Ebd., S. 160, 163. Von der „gleichen normativen Dignität“ von „hierarchischer Steuerung“ einerseits und „horizontalem Verhandlungssystem“ andererseits spricht Fritz W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32 (1991) 4, S. 628. Vgl. auch aus staatsrechtlicher Sicht Gunnar Folke Schuppert, *Rückzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, (Sept. 1995) 18,

Im Rahmen dieser neueren Einsichten in Strukturen und Prozesse des politischen Systems verwundert es nicht, daß auch die kommunale Ebene intensiver in den Gesamtpolitikvorgang einbezogen wurde. Denn Politikverflechtung machte ebensowenig vor dieser Ebene halt wie vor derjenigen der Europäischen Union<sup>28</sup>.

Nun gab das Entstehen vieler Bürgerinitiativen gerade auf Gemeindeebene jenen Menschen Anlaß zur Hoffnung, die der jahrelangen konservativ-liberalen Dominanz auf Bundesebene eine Erneuerung der Politik „von unten“ entgegenzusetzen wollten. Diesen ist allerdings entgegengehalten worden, daß ihre Vorstellungen einerseits die institutionellen Vorgaben nicht genügend berücksichtigten<sup>29</sup>, andererseits in Anbetracht von Politikverflechtung und Steuerungsbedarf komplexer Gesellschaften wiederum auf jenes zu einfache Oben-Unten-Schema zurückgingen. Dennoch sei aber „eine Politik der örtlichen Nähe, die sich der dezentral zu erbringenden Integrations- und Innovationsleistungen erinnert“, gefordert<sup>30</sup>. Denn Politik, von wem auch immer formuliert, bedarf tatsächlich einerseits der Zustimmungsbereitschaft der Bevölkerung, andererseits kann nur solche Politik auf diesen Konsens hoffen, die innovativ auf die drängenden Herausforderungen reagiert.

So richtig also die Kritik daran ist, die *Kommunen als Handlungsträger* in eine politisch dominante Rolle zu drängen, die ihnen verfassungsrechtlich nicht gegeben ist und auch von einer nationalen wie EU-Ebene her unter Effizienzkriterien nicht sinnvoll wäre, so einseitig wäre es, bei dieser Sichtweise stehenzubleiben und nicht auch die *Menschen in den Kommunen* in die Überlegungen mit einzubeziehen.

S. 761–770, der in einer Neudefinition der Aufgaben des Staates vor dem Hintergrund seiner besonderen Legitimation, seiner Letztverantwortung, seines Letztentscheidungsrechts und seines Durchsetzungsmonopols staatliche Handlungsfähigkeit sicherstellen will.

28 Vgl. R. Mayntz (Anm. 26), S. 158.

29 Vgl. Hartmut Häußermann, Die Bedeutung „lokaler Politik“ – neue Forschung zu einem alten Thema, in: B. Blanke (Anm. 14), S. 41 f., der damit im Gegensatz steht etwa zu Margit Mayer, Neue Trends in der Stadtpolitik – eine Herausforderung für die Lokale Politikforschung, in: B. Blanke (Anm. 14), S. 51 ff.

30 Joachim Jens Hesse, Erneuerung der Politik „von unten“?, in: ders. (Hrsg.), Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Opladen 1986, S. 11–25, hier S. 25: „Motivation, Kommunikation, Akzeptanz und Dialogfähigkeit werden zu Schlüsselworten der Diskussion, partizipativ-kooperative Politikmodelle zielen auf das zunehmend knapper werdende Gut ‚Konsens‘.“ Vgl. auch Hubert Heinelt/Hellmut Wollmann, Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel u. a. 1991.

## VII. Beteiligungswünsche und -möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger vor Ort

Roland Roth hat darauf aufmerksam gemacht, daß die seit den siebziger Jahren stark gewachsene Partizipationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger in erster Linie der kommunalen Ebene galt und dabei eher unkonventionelle Formen annahm. „Während sich 1989 gerade 32 % der Befragten vorstellen konnten, in einer Partei Mitglied zu werden bzw. mitzuarbeiten, lag diese Zahl für die Bürgerinitiativen bei 51 %.“<sup>31</sup> Zwar wurde immer wieder von seiten des Staates bzw. der Parteien versucht, diese Beteiligung in ihren unterschiedlichen Formen – Roth unterscheidet dabei zwischen Bürgerinitiativen, radikalen städtischen Oppositionsbewegungen und Neuen sozialen Bewegungen – zu reglementieren bzw. zu institutionalisieren, doch gelang dies nur insoweit, als partizipationswillige Bürger selbst bereit waren, zur Verbesserung ihrer Durchsetzungschancen auf stärkere Formalisierung und Institutionalisierung und auf Erhöhung ihrer Professionalität zu setzen. Wenn früher noch versucht wurde, „das vorhandene bürgerliche Partizipationsbegehren in staatsrechtlich gezimmerte Laufstälchen zurückzudrängen“, wie Roth bissig bemerkt<sup>32</sup>, so werden diese „Akte legaler unverfaßter Beteiligung“ heute in der Bevölkerung als weitgehend normal angesehen<sup>33</sup>. Der Bezug der Partizipation auf die kommunale Ebene konnte zwar auch zur mittelschichtgeprägten, „kleinkarierten Besitzstandswahrung“ im Sinne egoistischer Interessenpolitik verkommen, doch spricht für Roth „auch in den 90er Jahren einiges dafür, daß von Bürgerinitiativen potentiell verallgemeinerungsfähige Interessen vorgebracht werden (wie dies exemplarisch die Umweltinitiativen in den siebziger Jahren taten), die bislang keine Lobby in den politischen Institutionen haben“<sup>34</sup>. Dennoch habe aber die offizielle Politik auf dieses Bürgerbegehren nicht durch Bereitstellung neuer Beteiligungsverfahren, sondern bestenfalls durch symbolische Reaktionen geantwortet<sup>35</sup>.

31 Roland Roth, Lokale Demokratie „von unten“. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik, in: R. Roth/H. Wollmann (Anm. 16), S. 228–244, hier S. 231.

32 Ebd., S. 236.

33 Ebd., unter Bezugnahme auf Forschungen von Max Kaase und Friedhelm Neidhardt für die sog. Gewaltkommission.

34 Ebd., S. 232.

35 Ebd., S. 236. Als Beispiel wird der Aufbau von Presse- und Informationsämtern genannt, die sich allerdings eher „der Stadtwerbung und Imageproduktion widmeten“.

---

## VIII. Erweiterung der kommunalen Bürgerbeteiligung über plebiszitäre Verfahren hinaus

---

Nun wird man vielleicht einwenden, daß doch mittlerweile in fast allen Landesverfassungen direktdemokratische Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene eingeführt seien. Dabei handelt es sich vor allem um Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, aber auch (wie etwa in Niedersachsen) um Petitionsrecht, Einwohnerversammlung, -fragestunde, -antrag oder Bürgerbefragung, die allerdings von manchen, z.B. Oscar W. Gabriel und Everhard Holtmann, nur einer kommunikativen, nicht einer einflußnehmenden – insofern erst partizipativen – Funktion zugeordnet werden<sup>36</sup>.

Unbestritten in der Literatur ist, daß alle diese Verfahren keine Konkurrenz zu den repräsentativen Verfahren der kommunalen politischen Willensbildung darstellen und darstellen sollen; eher schon kontrovers ist, ob auch auf der kommunalen Ebene die den direktdemokratischen Verfahren gegenüber insgesamt abweisende Haltung des Grundgesetzes gelten soll<sup>37</sup>. Es ist bislang ziemlich offen, ob und inwieweit die Bürgerinnen und Bürger erstens diese Angebote überhaupt annehmen wollen<sup>38</sup> und zweitens mit diesen Verfahren Wirkung auf die politische Willens- und Entschei-

---

36 Bürgerbegehren und Bürgerbescheid existieren seit Ende 1995 auf Gemeindeebene in 11 und auf Kreisebene in 8 von 13 Flächenländern. Vgl. Hans-Günter Henneke, Bürgerentscheide in den (Land-)Kreisen, in: *Der Landkreis*, 66 (1996) 4, S. 159–161, hier S. 159. Zusammenfassend zu den einzelnen Möglichkeiten von Beteiligung auf kommunaler Ebene vgl. O. W. Gabriel/E. Holtmann (Anm. 5), S. 476–478; Wilfried Erbguth, Verstärkung der Elemente unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Praktische Erfahrung mit der bisherigen Handhabung, in: *Der Landkreis*, 66 (1996) 4, S. 162–167; zu Nordrhein-Westfalen vgl. Thomas von Danwitz, Bürgerbegehren in der kommunalen Willensbildung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 111 (1996) 3, S. 134–142; zu Niedersachsen vgl. Thomas Oppermann, Kommunalreform in Niedersachsen, in: *Recht und Politik*, 32 (1996) 2, S. 80–86.

37 Vgl. W. Erbguth (Anm. 36), S. 163 f. Erbguth plädiert für direkte Bürgerbeteiligung, indem er neben demokratietheoretischen Gründen auch solche aus dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip anführt; strikt gegen plebiszitäre Elemente spricht sich dagegen aus Rupert Scholz, Politische Partizipation in der repräsentativen und parlamentarischen Demokratie, in: *Politische Studien*, 46 (1995) 1, (Sonderdruck), S. 5–16.

38 Vgl. Hans Georg Fischer, Rechtsschutz der Bürger bei Einwohneranträgen sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 49 (1996) 5, S. 181–190, hier S. 181, der eher optimistisch ist. Eher pessimistisch urteilen O. W. Gabriel/E. Holtmann (Anm. 5), S. 476 f.

dungsbildung erzielen können<sup>39</sup>. Gegenüber zu großen Hoffnungen scheint mir Skepsis geboten.

In eine völlig andere Richtung argumentierte der CSU-Vorsitzende Waigel, als er nach dem bayerischen Volksentscheid vom Oktober 1995 – bei dem sich die Bayern mehr Mitsprache auf kommunaler Ebene gegeben, sich jedoch nur zu 37 Prozent an dieser Abstimmung beteiligt hatten – folgte: Man erkenne daraus, „daß der Großteil der Bürgerinnen und Bürger Bayerns mit den bisherigen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Städten und Gemeinden durchaus zufrieden“<sup>40</sup> sei. Andere wiederum sahen in der geringen Wahlbeteiligung ein weiteres Zeichen für die vielbeschworene Politikverdrossenheit. Eine dritte Erklärungsmöglichkeit kam jedoch überhaupt nicht ins Spiel: Könnte es nicht sein, daß Bürger Plebiszite nicht unbedingt für den Königsweg von politischer Beteiligung halten, weil ihnen längst manche Gegenargumente einleuchten, wie etwa dies, daß abstimmungsfähige Entscheidungen meist nur in Ja-Nein-Form vorgegeben werden und damit für komplexere Sachverhalte untauglich sind? Oder dies, daß derjenige, der die zur Abstimmung gelangende Alternative formuliert, über mehr Macht verfügt, als derjenige, der darüber lediglich abstimmen darf<sup>41</sup>. Wenn Bürger solche Verfahren gering schätzen, müssen sie also nicht zwangsläufig partizipationsmüde sein; vielleicht empfinden sie diese nur als den abgenagten Knochen, den man einem Hungerigen hinhält. Wird bei diesem Bild aber nicht einfach unterstellt, Bürgerinnen und Bürger seien auf politische Mitarbeit hungrig?

---

## IX. Die unterschätzten Bürgerinnen und Bürger

---

Bekanntlich war „Politikverdrossenheit“<sup>42</sup> das Wort des Jahres 1992; hört man sich heute die

---

39 Bedenkt man, daß rund 40 Prozent der Bürgerbegehren von den jeweiligen Gemeinderäten als „unzulässig“ zurückgewiesen wurden und daß meist auch ein Vorschlag zur Kostendeckung enthalten sein muß, dann spricht dies eher dafür, daß schon im Vorfeld erschwerende Bedingungen anzutreffen sind. Vgl. dazu T. von Danwitz (Anm. 36), S. 135 und 137.

40 Zitiert in: *Die Welt* vom 4. Oktober 1995.

41 Vgl. dazu z.B. R. Scholz (Anm. 37), S. 9 f., der auf Theodor Heuss verweist: „Ein Plebiszit entscheidet im Grunde schon derjenige, der die abzustimmende Fragestellung formuliert.“

42 Aus der vielfältigen wissenschaftlichen Literatur sei hier nur hingewiesen auf Martin und Sylvia Greiffenhagen, *Ein schwieriges Vaterland*, München 1993, S. 174–207; zur politischen Diskussion vgl. z.B. Hans Wallow (Hrsg.), *Die verdrossene Gesellschaft*. Richard von Weizsäcker in der Diskussion, Düsseldorf – Wien 1994.

Hauptströmungen der öffentlichen Diskussion an, müßte es demnächst zur Wiederwahl anstehen. Gegenüber diesem nahezu einstimmigen und überlauten Chor von Politikern, Medien und Intellektuellen verhalten offenbar seit langem jene Stimmen, die gegen diese Einheitsmeinung differenziertes und empirisch abgesichertes Wissen anzubieten haben: So kann z. B. viel weniger von „Politik-“ als vielmehr von „Politiker-“ bzw. „Parteienverdrossenheit“ die Rede sein; die Gründe für diese Verdrossenheiten liegen weit weniger in jenem den Endsechzigern zugeschriebenen „Werteverfall“ in der Bevölkerung als vielmehr in einem „Vertrauensvernichtungsspiel“, das zu spielen Helmut Klages insbesondere den Politikern und Parteien anlastet<sup>43</sup>.

In langjährigen Forschungen hat Klages mit seinen Mitarbeitern sogenannte Wertetypen herausgearbeitet, von denen der „aktive Realist“ besonders interessant ist: Er ist „gleichzeitig individualistisch und kooperativ“, das heißt, er läßt sich in die Pflicht nehmen, interessiert sich für Fragen des Gemeinwohls und für machbare Reformen, insbesondere natürlich dort, wo er persönlich betroffen ist, akzeptiert konventionelle Werte, wie z. B. Stolz auf die Nation, will aber andererseits auch unabhängig sein und sein Leben genießen, wozu auch „Erfolgsenerlebnisse, Einfluß und Prestige“ gehören<sup>44</sup>.

Dieser „neue Bürger“, der in der gegenwärtigen deutschen Gesellschaft quantitativ durchaus keine vernachlässigbare Größe ist, sondern etwa ein Drittel der gesamten erwachsenen Bevölkerung – bei mehr als 40 Prozent der heute 40- bis 50jährigen – darstellt<sup>45</sup>, gibt Anlaß zu einem „grundsätzlichen Optimismus“; Voraussetzung dafür aber ist, daß die Tendenzen zu einer „Verantwortungsgesellschaft“, in der diese Bürgerinnen und Bürger beispielsweise über politische Partizipation geeig-

nete „Verantwortungsrollen“ übernehmen können, nicht weiter durch hierarchische Organisationsstrukturen, ein etatistisches Staatsverständnis und Festhalten an „lieb gewonnenen Vorzugspositionen“ blockiert, sondern endlich gefördert werden<sup>46</sup>. Insofern liegt in diesem „Zukunftspersonal“ auch jenes Zukunftspotential, ohne das die Herausforderungen des nächsten Jahrtausends nicht gemeistert werden können.

Gut gesicherte empirische Ergebnisse unterstützen im übrigen jene These, die der Politikwissenschaftler und Berater des US-Präsidenten Clinton, Benjamin Barber, bereits vor mehr als zehn Jahren aufstellte: Er fordert dort die Ablösung einer „mageren Demokratie“ durch eine „starke Demokratie“<sup>47</sup>; erstere Form, weitgehend charakterisiert durch das liberale Eintreten für die Sicherstellung der individuellen (Besitz-)Rechte, betoniere den Menschen in eine Rolle des unsolidarischen und rücksichtslosen Egoisten ein, der für die zukünftig nur gemeinsam zu lösenden Probleme völlig untauglich werde; dieser Entfremdung entsprächen die repräsentativen politischen Strukturen mit ihrer strikten Unterscheidung von politischen Eliten und Volk<sup>48</sup>. Eine „starke Demokratie“ dagegen nehme die Menschen in ihrer Gemeinschaftlichkeit ernst, fordere sie und schaffe jene gesellschaftlich-politischen Strukturen für Verantwortung, bürgerliches Engagement, Teilhabe und gegenseitiges Vertrauen, die alle zusammengenommen das „soziale Kapital“ darstellen, das Demokratien erst funktionieren lasse<sup>49</sup>.

46 H. Klages (Anm. 43), S. 251 f.

47 Benjamin Barber, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 1984 (dt. Ausgabe: *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, Hamburg 1994); vgl. auch ders., *Kann die Demokratie McWorld überleben? – Der Mythos von der regulativen Kraft des Marktes*, in: W. Weidenfeld (Anm. 43), S. 81–100.

48 Hier trifft sich Barber mit den sog. Kommunitaristen und ihrer Liberalismus-Kritik. Vgl. dazu den guten Überblick bei Walter Reese-Schäfer, *Was ist Kommunitarismus?*, Frankfurt am Main – New York 1995<sup>2</sup>.

49 Vgl. Robert D. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton (N.J.) 1993, S. 163ff; ders., *Symptome der Krise. Die USA, Europa und Japan im Vergleich*, in: W. Weidenfeld (Anm. 43), S. 52–80, hier S. 71. Putnam hält aber im Gegensatz zu Barber an der repräsentativen Demokratie und den Parteien strikt fest. Thomas R. Cusack/Bernhard Weßels, *Problemreich und konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland fünf Jahre nach der Vereinigung*, Forschungsbericht des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung 1996 (= FS III 96–203), S. 41, geben an, daß in Westdeutschland 53,5 Prozent der Bevölkerung Vertrauen in andere Menschen generell haben, in Ostdeutschland gut 46 Prozent, dagegen nur 26 bzw. 31 Prozent Vertrauen zu den Politikern in ihrer eigenen Gemeinde. Es versteht sich nahezu von selbst, daß bei diesem – wohl auch gegenseitigen – Mangel an Vertrauen Partizipationsangebote und -wahrnehmung eher unwahrscheinlich sein dürften.

43 Helmut Klages, *Der „schwierige Bürger“. Bedrohung oder Zukunftspersonal?*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Demokratie am Wendepunkt*, Berlin 1996, S. 233–253, hier S. 239; vgl. auch Thomas Gensicke, *Wertewandel und Familie. Auf dem Weg zu „egoistischem“ oder „kooperativem“ Individualismus?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29–30/94, S. 36–47, der mit der Ignoranz der „gesellschaftlichen Eliten“ hart ins Gericht geht: *Wer die empirische Forschung zur Kenntnis nehmen, müsse „empört (sein) über eine heute grassierende Volksbeschimpfung, die von schlecht informierten gesellschaftlichen Eliten ausgeht, von Eliten, die es versäumt haben, ihre Hausaufgaben zu machen und für die Resultate ihres Nichtstuns und ihrer Ahnungslosigkeit die Bürger verantwortlich machen“* (S. 38f.). Vgl. auch Oscar W. Gabriel, *Politische Partizipation und kommunale Politik. Strukturen, Bestimmungsfaktoren und Folgen kommunalpolitischer Partizipation*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29/88, S. 3–20.

44 T. Gensicke (Anm. 43), S. 42 f., insbes. Tab. 2.

45 Vgl. ebd., S. 41, Abb. 4.

---

## X. Zunehmende Forderung nach effektiver kommunaler Bürgerbeteiligung

---

Fassen wir bis hierher zusammen, dann läßt sich feststellen, daß eine intensivere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an kommunalen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen weder aus verfassungsrechtlichen noch aus Gründen politischer Kultur auszuschließen ist. Allem Anschein nach will eine nicht unerhebliche Anzahl von Menschen Mitverantwortung übernehmen, jedoch nur in einem Rahmen, der effektive Einwirkung zuläßt. Diese Einwirkung läßt sich aber in der Realität nicht auf die kommunale Ebene beschränken; denn die Kommunen sind sowohl im Rahmen der Politikverflechtung als auch wegen der meisten der großen (auch globalen) politischen Herausforderungen längst über ihre Grenzen hinaus gefordert. Gleichwohl können sie nicht als selbstverständliche Basis einer „Gegenpolitik“ gegen Landes-, Bundes- oder EU-Politik in Anspruch genommen werden, wengleich sich in manchen Fällen durch Zusammenschlüsse örtlicher Bürgerinitiativen durchaus machtvolle Gegenbewegungen gegen die offizielle Politik entwickeln konnten<sup>50</sup>. Neben solchen Frontstellungen entwickelt sich aber offensichtlich immer stärker der Wunsch nach Zusammenarbeit zwischen Kommunen und ihren Bürgern, wobei „Demokratie“ und (Verwaltungs-)„Effizienz“ nicht mehr zwangsläufig als Antipoden, sondern als sich gegenseitig fördernd gesehen werden<sup>51</sup>. Dabei zeigt sich aber, daß die o. g. herkömmlichen Mittel der Beteiligung von den Menschen zunehmend als zu restriktiv und zu wenig effektiv eingeschätzt und deshalb in der Praxis auch so wenig wahrgenommen werden<sup>52</sup>. Oder anders gesagt: Wenn Bürgerinnen und Bürger wissen, daß sie effektiv zu Wort kommen und ihre Vorschläge gehört werden, steigt ihre Bereitschaft zur Partizipation. Mittlerweile gibt es eine Reihe von

---

50 Vgl. etwa zur Anti-Atomkraftbewegung Dieter Rucht, *Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich*, Frankfurt am Main – New York 1994, S. 405 ff.; Wolfgang Gessenharter/Helmut Fröchling (Hrsg.), *Atomwirtschaft und innere Sicherheit*, Baden-Baden 1989.

51 Vgl. zu dieser Fragestellung u. a. Frieder Naschold, *Partizipative Demokratie – Erfahrungen mit der Modernisierung kommunaler Verwaltungen*, in: W. Weidenfeld (Anm. 43), S. 294–307, der auf S. 300 ff. u. a. von dem „Freie-Kommunen-Experiment“ in der finnischen Stadt Hämeenlinna berichtet.

52 Vgl. hierzu z. B. unsere einschlägigen Befragungsergebnisse in: W. Gessenharter u. a. (Anm. 23), S. 46 ff.; ders./Christian Herrmann, *Bürgerbeteiligung – eine Stadt versucht die Realisierung*, in: *Niedersächsischer Städtetag*, 22 (1994) 8/9, S. 191–194, hier S. 193.

Verfahren, die demokratische und effiziente Mitwirkungsprozesse ermöglichen; einige davon werden später noch kurz vorgestellt.

Der Druck auf Kommunen, Bürger wirkungsvoll mitsprechen zu lassen, kommt mittlerweile nicht mehr nur von letzteren; gerade die weltweiten Umweltprobleme sind es, die partizipative Lösungen erfordern, wie an der „Lokalen Agenda 21“ eindrucksvoll gezeigt werden kann: Auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro wurde von den anwesenden 170 Staaten das Aktionsprogramm „Agenda 21“ verabschiedet. Diese Agenda 21 gilt „als Ausdruck eines globalen Konsenses und einer politischen Selbstverpflichtung auf höchster Ebene zur Zusammenarbeit im Bereich Umwelt und Entwicklung“<sup>53</sup>. Im Kapitel 28 dieser Agenda heißt es wörtlich: „Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‚kommunale Agenda 21‘ beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen. Durch den Konsultationsprozeß würde das Bewußtsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft.“ Gleichzeitig werden die Kommunen aufgefordert, den Austausch von Informationen über diese Fragen zu intensivieren. Und so trafen sich im Jahre 1994 Vertreter europäischer Kommunen, internationaler Organisationen, nationaler Regierungen und wissenschaftlicher Institutionen in der dänischen Stadt Aalborg und verabschiedeten dort die „Aalborg-Charta“, die mittlerweile von mehr als 125 europäischen Kommunen unterzeichnet wurde. Das bedeutet, daß zumindest diese Kommunen sich selbst verpflichten, die oben aus dem Kapitel 28 zitierten Aufgaben zu übernehmen: „Mit der Unterzeichnung der Aalborg-Charta erkennt die Stadt die Verantwortung an, die gerade die europäischen Städte und Gemeinden aufgrund ihres Lebensstandards für viele der weltweiten Umweltprobleme tragen. Sie müssen daher ihren Beitrag zur Lösung der Probleme des ausgehenden 20. Jahrhunderts und des beginnenden 21. Jahrhunderts leisten.“<sup>54</sup> Inwieweit diese in der

---

53 So die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft betreffend die Unterzeichnung der Aalborg-Charta durch die Freie und Hansestadt Hamburg, in: *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, Drucksache 15/4746 vom 16. 1. 1996, S. 1.

54 Ebd., S. 2. *Anmerkung der Redaktion*: Siehe in diesem Zusammenhang auch den Beitrag von Michael Quante in diesem Heft (Kapitel V. 3.).

Tat recht komplexen Sichtweisen und die daraus abgeleiteten Selbstverpflichtungen praktische Folgen in Richtung „nachhaltiger Entwicklung“ zeitigen werden, wird nicht zuletzt davon abhängen, wie die dort vorgesehene Beteiligung von Bürgern und kommunalen Gruppierungen organisiert wird.

## XI. Einige neuere Beteiligungsmodelle im Überblick

Einige Verfahren<sup>55</sup>, wie die Planungszelle oder die Mediation, sind mittlerweile in der Öffentlichkeit relativ bekannt, andere drängen auf den Markt, der sich allerdings bislang nicht eben aufnahmewillig zeigt. Die Modelle selbst sind recht unterschiedlich, manchmal auch Kombinationen aus bereits vorhandenen. Auch wenn sich aufgrund der noch geringen Anzahl beendeter Projekte deren Brauchbarkeit nur abschätzen läßt, möchte ich solche Modelle als Verbesserung gegenüber dem Bestehenden sehen, insbesondere dann, wenn sie dem Kriterium genügen, „veranstaltete Öffent-

lichkeiten hoher Qualität“ zu sein<sup>56</sup>. Damit meine ich:

1. Sie sind beratend bzw. konflikthegend, und zwar dort, wo in einem politischen Entscheidungsprozeß die zentralen Weichenstellungen erfolgen;
2. sie vergrößern durch Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit auch den Umfang der zu berücksichtigenden Interessen;
3. sie organisieren in dieser größeren Öffentlichkeit gemeinsame Dialoge mit dem Ziel der Vorabklärung der Interessenkonflikte;
4. sie lassen keine systematische Benachteiligung von Interessen zu, das heißt, sie stellen größere „Gerechtigkeit“ her;
5. sie können Planungs- bzw. Implementationszeiträume verkürzen und
6. Planungs- bzw. Implementations„kosten“ vermindern.

Auf drei Verfahren möchte ich im einzelnen knapp eingehen.

### 1. Mediation

Die *Mediation*<sup>57</sup> ist ein Verfahren, bei dem ein von allen Konfliktseiten akzeptierter Mediator versucht, zwischen zwei (oder auch mehreren) gegensätzlichen Interessenstandpunkten zu vermitteln. Dies geschieht in mehreren gemeinsamen Diskussionsrunden, die von zwischenzeitlichen kleineren Teilrunden und bilateralen Gesprächen begleitet sein können. Ziel ist ein von allen Beteiligten freiwillig akzeptiertes Ergebnis. Die Person des Mediators spielt hier eine zentrale Rolle. Denn von seinem Geschick hängt es ab, ob sich die Beteiligten hinsichtlich Information und Berücksichtigung ihrer Interessen fair behandelt fühlen. Falls Interessengruppen nicht schon wegen ihrer eigenen Machtposition Teilnehmer im Verfahren sind, ist es dem Mediator überlassen, auch weniger dominanten Gruppierungen Zugang zur Mediation zu gewähren. Bisherige Erfahrungen zeigen, daß bei klar definierten Konflikten und Konfliktparteien Mediation unter Leitung eines guten Mediators geeignet ist, Konfliktpotentiale herun-

55 Vgl. als wichtigste neuere Literatur: Peter C. Dienel, Die Planungszelle, Opladen 1992<sup>3</sup>; Hans-Joachim Fietkau/Helmut Weidner, Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39–40/92, S. 23–34; Peter H. Feindt/Wolfgang Gessenharter/Markus Birzer/Helmut Fröchling (Hrsg.), Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach 1996 (u. a. mit Aufsätzen von Peter C. Dienel zum „Bürgergutachten“, Helmut Weidner zur Umweltmediation, Peter H. Feindt zum „Mehrstufigen Dialogischen Verfahren“, Thomas Saretzky zur Technikfolgenabschätzung, Edmund A. Spindler zum Öko-Audit, Hans-Peter Meister et al. zu „Energie-Tischen“); W. Gessenharter u. a. (Anm. 23); Lars Holtkamp/Birgit Stach, Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg-Berlin 1995; Axel Billig/Thomas Jäger, Öko-Audit, Mediation und Stadtökologie. Neue Handlungsfelder in der sozialwissenschaftlich orientierten Umweltarbeit, in: Heine von Alemann/Annette Vogel (Hrsg.), Soziologische Beratung, Opladen 1996, S. 113–122; Ortwin Renn/Thomas Webler/Horst Rakel/Peter C. Dienel/Branden Johnson, Public Partizipation in Decision-Making: A Three-Step Procedure, in: Policy Sciences, 26 (1993) 3, S. 189–214; Ekhart Hahn, Lokale Umweltpolitik, in: B. Blanke (Hrsg.) (Anm. 14), S. 477–499 (Hahn fordert lokale „Ökostationen“, die national und international in einem Netzwerk von Ökostationen datenmäßig zusammengebunden sein sollen); Horst Zilleßen/Peter C. Dienel/Wendelin Strubelt (Hrsg.), Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze, Opladen 1993; Hermann Hill (Hrsg.), Die begreifbare Stadt. Wege zum Dialog mit dem Bürger, Köln u. a. 1994; Markus Birzer/Peter H. Feindt/Edmund A. Spindler (Hrsg.), Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte, Bonn 1996. Zu anderen Organisationsformen wie „Runde Tische“ oder „Zukunftswerkstatt“ vgl. den Überblick bei Heidi Sinning, Verfahrensinnovationen kooperativer Staat- und Regionalentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, 53 (1995) 3, S. 169–176.

56 Vgl. zum folgenden ausführlicher: Markus Birzer/Peter H. Feindt/Wolfgang Gessenharter, Warum neue Verfahren der Konfliktregelung?, in: P. H. Feindt/W. Gessenharter/M. Birzer/H. Fröchling (Anm. 55), S. 13–36, hier S. 29; Wolfgang Gessenharter, Die Angst der Kommunen vor der Bürgerbeteiligung am Ort, in: Frankfurter Rundschau vom 18. 12. 1995, S. 14 (Dokumentation).

57 Vgl. Helmut Weidner, Umweltmediation: Entwicklungen und Erfahrungen im In- und Ausland, in: P. H. Feindt u. a. (Anm. 55), S. 137–168.

terzufahren und Entscheidungsblockaden aufzulösen, und insofern Planungs- und Implementationszeiten und -kosten vermindern kann.

## 2. Planungszelle

Bei einer *Planungszelle* (PZ) handelt es sich nach Peter C. Dienel<sup>58</sup> um eine Gruppe von etwa 25 Bürgerinnen und Bürgern, die, nach einem Zufallsverfahren ausgewählt, für begrenzte Zeit, von ihren arbeitstäglichen Verpflichtungen befreit, vergütet von der öffentlichen Hand, assistiert von mindestens zwei Prozeßbegleitern und unterstützt von Experten (z. B. aus der Verwaltung oder Wissenschaft), Lösungen für vorgegebene Bewertungs-, Kontroll- oder Planungsprobleme erarbeiten, das sogenannte Bürgergutachten. Die Zufallsauswahl sichert, daß nicht ausschließlich organisierte Interessengruppen oder unmittelbar Betroffene am Verfahren teilnehmen und daß somit eine größere „Gemeinwohlorientierung“ erwartet werden kann. Das bedeutet, daß die Akzeptanz der Empfehlungen verbessert und spätere Konflikte eher vermieden werden können. Bisherige Erfahrungen bestätigen diese Erwartung. Voraussetzung ist m. E. allerdings, daß die Auftraggeber der PZ, z. B. Kommunen, schon vorab einer Umsetzung der Empfehlungen, widrigenfalls einer öffentlichen Begründung ihrer Ablehnung zustimmen. Es scheint, daß zunehmend nur unter dieser Zusicherung Bürger zur Teilnahme bereit sind.

## 3. Mehrstufiges Dialogisches Verfahren

Das *Mehrstufige Dialogische Verfahren* (MDV)<sup>59</sup> sieht drei aufeinander bezogene Schritte vor, deren letzter die PZ ist. In dem heuristischen Dreischritt „Sehen – Beurteilen – Handeln“ entsprechen dem ersten Schritt leitfadengestützte qualitative Interviews mit über Zufallsauswahl ermittelten Personen. In diesen Interviews werden relevante Informationen, Bewertungen und Einschätzungen der Situation erhoben, im weitesten Sinne also Daten zur politisch-gesellschaftlichen Situation vor Ort. Im zweiten Schritt werden Repräsentanten der jeweils wichtigen Gruppen, Verbände und Institutionen um ihre Situations- und Konfliktbeurteilungen gebeten, die auch schon Lösungsvorschläge enthalten sollen; dazu dienen jeweils etwa dreistündige Gruppenmoderationen. Die PZ endlich faßt die Ergebnisse der vorherigen Schritte zusammen und erarbeitet auf

dieser Grundlage ein Bürgergutachten. Das gesamte MDV wird von ausgebildeten Sozialwissenschaftlern inhaltlich und organisatorisch begleitet, sinnvollerweise in enger Absprache mit dem Auftraggeber. „Dialogisch“ nennen wir dieses Verfahren, weil alle Dateninterpretationen (z. B. aus den Interviews) und Ergebnisformulierungen erst nach Rückkoppelungs-Schleifen, das heißt durch erneutes Einbeziehen der beteiligten Bürger, abgeschlossen werden<sup>60</sup>. Im Gegensatz zum Mediator sind die Wissenschaftler hier also eher in einer „Hebammen“-Funktion. Bisherige Erfahrungen zeigen, daß sowohl von der Intensität der Bürgerpartizipation als auch vom Implementationsergebnis her sich die Erwartungen weitgehend erfüllt haben. Ein weiteres Ziel von MDV ist es daher, den Kommunen (oder anderen interessierten Auftraggebern) soviel *Know-how* zu vermitteln, daß sie (aus Kostengründen) solche Verfahren bei weniger konfliktreichen Fällen in Eigenregie einsetzen können. Fernziel wäre die Entwicklung einer gesellschaftlichen Dauer-(selbst)beobachtung mit konfliktpräventiver Wirkung.

---

## XII. Abschließende Bemerkungen zur Kostenfrage

---

Sind nun diese Verfahren bei der angespannten kommunalen Haushaltslage überhaupt zu finanzieren? Die Gegenrechnung beginnt damit, daß der Nutzen effektiver Bürgerbeteiligung in Form einer Reduzierung von Politikverdrossenheit kaum in Geldwert gemessen werden kann. Dasselbe gilt für Konfliktprävention bzw. -lösung. Dennoch ist der Gewinn als solcher unbestreitbar und erheblich. Denn jedermann weiß inzwischen, daß ungelöste Wert- oder Interessenkonflikte – gerade auch in Deutschland – allzu gerne vor die Gerichte gebracht werden, wo dann meist ein Gutachterstreit beginnt, der kosten- und zeitaufwendig ist. Dasselbe kann sich auch (wieder) im Prozeß der Umsetzung von Vorhaben zeigen: Ständig durch neue Streitigkeiten oder Einsprüche unterbrochene Implementationen sind verständlicherweise denen ein Greuel, die an einer zügigen Plan-Realisierung – schon aus Kostengründen – interessiert sein müssen.

---

60 Ähnlich auch Frank Fischer, Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993 (= *Politische Vierteljahresschrift*, 34 [1993] Sonderheft 24), S. 451–470; Peter deLeon, *Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Arbeitsweise*, in: ebd., S. 471–485.

58 P. C. Dienel (Anm. 55).

59 Vgl. Peter H. Feindt, *Rationalität durch Partizipation? Das Mehrstufige Dialogische Verfahren als Antwort auf gesellschaftliche Differenzierung*, in: ders. u. a. (Anm. 55), S. 169–190; W. Gessenharter u. a. (Anm. 23).

Peter C. Dienel hat auf die enormen Genehmigungszeiträume und Kosten beispielsweise von Flughafenprojekten aufmerksam gemacht; dieser Aufwand hätte mit ziemlicher Sicherheit stark verkürzt werden können, wenn frühzeitig Verfahren eingesetzt worden wären, die „wesentlich schneller den akzeptablen Konsens ermöglicht“ hätten<sup>61</sup>. Daß solche konsensorientierten Verfahren Unfrieden und sogar Gewalt nachhaltig beseitigen helfen können, bestätigen – neben vielen anderen Beispielen<sup>62</sup> – auch unsere eigenen Erfahrungen: Als die Bürgerinnen und Bürger einer norddeutschen Stadt merkten, daß ihre Sorgen und Befürchtungen (hier: im Problembereich des Zusammenlebens mit Ausländern) von den kommunalpolitisch Verantwortlichen ernst genommen und sie selbst über Bürgerbeteiligung nach dem MDV in die Entscheidungsprozesse miteinbezogen wurden, trocknete gleichsam der Sumpf aus, aus dem vorher Gewaltorientierung hochgestiegen war und der Gewalthandeln bis hin zum Mord freisetzte<sup>63</sup>.

Frieden hat seinen Preis, nicht nur der außenpolitische Frieden, sondern auch der im Innern. Und jedermann weiß, daß Vorsorge besser ist als Nachsorge. Aber die Erfolge von Prävention sind dieser oft nicht eindeutig zurechenbar: Hat in unserem Beispiel die Bürgerbeteiligung zum kommunalen Frieden beigetragen oder allein der „Asylkompromiß“ des Jahres 1993? Gleichviel – Bürgerbeteiligung ausschließlich von quantifizierbaren Ergebnissen her zu beurteilen wäre zu kurz gegriffen, ja sogar fatal; denn Bürgerbeteiligung *ist* Aufbau und Pflege einer offenen Bürgergesellschaft, *ist* Demokratie.

Mittlerweile sind verschiedene Finanzierungsvorschläge für die Realisierung von Bürgerpartizipation gemacht worden, die bis dahin reichen, Mittel aus dem Verteidigungshaushalt zur Verfügung zu

stellen<sup>64</sup>. Im kommunalen Bereich sollte ernsthaft zumindest darüber nachgedacht werden, bei jedem größeren öffentlichen Planungsvorhaben – entsprechend den bei öffentlichen Bauvorhaben einzusetzenden Kosten für „Kunst am Bau“ – etwa ein bis zwei Prozent der geplanten Gesamtsumme für effektive Bürgerbeteiligung vorzusehen<sup>65</sup>. Während die Finanzierung von Bürgerbeteiligung als eine freiwillige Leistung angesehen wird, gilt dies schon lange nicht mehr für die Honorare von Architekten oder Statikern. Die auf sie entfallenden Kosten werden heute ganz selbstverständlich als notwendig angesehen. Unsere kommunale und gesamtgesellschaftliche Situation mit ihrem großen Problemdruck auf vielen Gebieten, mit der mittlerweile massenhaften Wahlenthaltung als Ausdruck von Politikverdrossenheit und mit der gleichzeitig zunehmenden Forderung der Bürger nach erweiterter demokratischer und effizienter Beteiligung läßt uns kaum eine andere Wahl, als die Kosten für eine intensivere Bürgerbeteiligung ebenfalls als *notwendige* Investition anzusehen. Die bisher üblichen Beteiligungsverfahren – von PR-förmiger Akzeptanzbeschaffung bis hin zum Gerichtsprozeß – sind ja auch nicht zum Nulltarif zu haben.

Es wird Zeit, daß endlich ein Markt geschaffen wird, auf dem die verschiedenen Beteiligungsverfahren in Konkurrenz zueinander treten und ihre Effizienz beweisen können. Daß zukunftssträchtige Produkte oft eine Anschubfinanzierung aus öffentlichen Mitteln benötigen, ist aus anderen Bereichen nicht unbekannt. Bei der Zukunftsdienstleistung „Bürgerbeteiligung“ können die öffentliche Hand und die Steuerzahler sogar selbst den größten Teil des Nutzens genießen. Denn der damit erwartbare Vitalisierungsschub wird unserer Demokratie nur guttun.

61 Vgl. Peter C. Dienel, Das „Bürgergutachten“ und seine Nebenwirkungen, in: P. H. Feindt/W. Gessenharter/M. Birzer/H. Fröchling (Anm. 55), S. 113–135, hier S. 129: So hat etwa die Entscheidung in Hamburg, einen Flughafen *nicht* zu bauen, 25 Jahre und 100 Mio. DM gekostet.

62 Vgl. dazu die Literatur in Anm. 55.

63 Vgl. hierzu W. Gessenharter u. a. (Anm. 23).

64 Vgl. P. C. Dienel (Anm. 61).

65 Der Verf. kann sich nach vielen Gesprächen mit kommunalpolitisch Verantwortlichen nicht ganz des Verdachts erwehren, daß manchmal die kommunale Finanzmisere auch als Vorwand genommen wird, um den durch stärkere Bürgerbeteiligung vermeintlich erfolgenden eigenen Machtverlust abzuwenden.

# Kommunale Sozialpolitik und Grundrisiken der Gesellschaft

---

## I. Wahrnehmung der Kommunen als sozialpolitische Akteure

---

Die Wahrnehmung der Kommunen in ihrer Eigenschaft als sozialpolitische Akteure, insbesondere als Träger von Sozialpolitik, ist höchst diffus: Wie fungieren die Kommunen in dieser Rolle? Gibt es eine eigene, eine genuine Sozialpolitik der Kommunen? Wie grenzt sich die kommunale Sozialpolitik von der Sozialpolitik anderer Träger, etwa des Bundes, der Länder oder der anderer Selbstverwaltungskörperschaften wie der Sozialversicherungsträger, ab, oder wie ergänzt sie deren Sozialpolitik? Gibt es eine Art Grundverantwortung der Kommunen in der örtlichen Sozialpolitik, oder tragen sie nur eine Restverantwortung, nachrangig hinter anderen sozialpolitischen Akteuren?

Die Beantwortung dieser Fragen ist kompliziert. Blickt man beispielsweise in die konkrete sozialpolitische Arbeit einzelner Kommunen, so zeigen sich vielfältige Ausprägungen kommunaler Sozialpolitik. Die Spannweite sozialpolitischer Aktionen einzelner Kommunen erstreckt sich von der Unterstützung der Selbsthilfe bis hin zu ausgreifenden Maßnahmen im Bereich der Alten- und Behindertenpolitik. Einzelne Kommunen sind in der Vergangenheit innovativ tätig geworden und haben früh z. B. sozialpsychiatrische Dienste eingerichtet. Andere Kommunen sind maßgebend auf dem Gebiet des Zweiten Arbeitsmarktes tätig geworden.

Die jeweiligen Aktionsfelder, auf denen die Kommunen sozialpolitisch agieren, können im folgenden nicht flächendeckend aufgezeichnet werden. Hierfür wäre eine Bestandsaufnahme dieser Aktivitäten in den einzelnen Kommunen notwendig, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann und soll. Dazu kommt, daß das Feld der Sozialpolitik groß ist: Hierzu rechnet beispielsweise der enorm weit gespannte und tief gefächerte Bereich der Gesundheitspolitik, die Politik für behinderte, alte und pflegebedürftige Menschen, die Politik für zeitweise oder ständig benachteiligte Gruppen, wie etwa jugendliche Arbeitslose, Ausländer, Flüchtlinge und Asylsuchende – um nur einige Bereiche zu nennen.

Trotzdem kann ein Rahmen gezeichnet werden: Um den Ort kommunaler Sozialpolitik im Verhältnis zu den Sozialpolitiken anderer Träger zu bestimmen, ist es notwendig, die Sozialpolitik im bundesstaatlichen Gefüge zu skizzieren (Abschnitt II). Wenn es – wie hier – um die Sicherung der Grundrisiken der Gesellschaft geht, sind auch besonders die Zuständigkeiten anderer zu benennen (Abschnitt III). Erst dann kann die Frage beantwortet werden, ob der kommunalen Sozialpolitik eine eigene Qualität bei der Sicherung der Grundrisiken zukommt (Abschnitt IV) und welche Möglichkeiten für die kommunale Sozialpolitik bestehen, hier ein- und mitzuwirken (Abschnitt V).

---

## II. Sozialpolitik im bundesstaatlichen Gefüge

---

Jede Beschreibung der Handlungskompetenz eines Trägers öffentlicher Gewalt muß bei der durch das Grundgesetz (GG) geregelten Staatsorganisation beginnen. Dieses Staatsorganisationsrecht regelt die Rechte und die Pflichten der Träger. Dabei hilft die „Königsnorm“ der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) zunächst wenig. Sie sagt über die inhaltlichen kommunalen Zuständigkeiten in der Sozialpolitik explizit nichts aus. Die Beschreibung sozialpolitischer Handlungskompetenzen kann also nicht von der kommunalen Handlungskompetenz ausgehen, sondern von derjenigen der anderen Akteure. Mit dieser Aussage läßt sich bereits eine gemeinhin als selbstverständlich wahrgenommene Tatsache festhalten: Den Kommunen kommt in der Bundesrepublik Deutschland keine ausschließliche Kompetenz für sozialpolitische Aufgaben zu, auch nicht für die Sicherung der sozialen Grundrisiken.

Nach der Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes wird zwischen legislativen, exekutiven und judikativen Gewalten unterschieden (Art. 20 Abs. 2 GG). Beim hier zu erörternden Thema interessieren nur die beiden ersten Gewalten, die Legislative und die Exekutive.

Die *Gesetzgebungszuständigkeiten für die Sicherung sozialer Grundrisiken*, so für das Risiko der Krankheit und der Pflegebedürftigkeit, des Arbeitsunfalls, der Invalidität, des Alters und der Arbeitslosigkeit (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) sowie für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG), sind als konkurrierende Zuständigkeit ausgeprägt. Das heißt, daß die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). De facto ist praktisch der gesamte Bereich der sozialen Sicherheit von der Bundesgesetzgebung erfaßt. Einige, mittlerweile immer weniger werdende, Ländergesetze sind auf dem Gebiet der Familien- und Behindertenpolitik (Geburtsbeihilfen, Erziehungs-, Blinden- und Pflegegeld) ergangen. Kommunale Regelungen über Sozialleistungen insbesondere seitens größerer Kommunen treten dahinter fast völlig zurück.

Die *Ausführung der Bundesgesetze* – und natürlich der Landesgesetze – liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Länder (Art. 83 ff. GG), die wiederum die Behörden für die Gesetzesausführung bestimmen können. Im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) wird bestimmt, wer die örtlichen Träger der Sozialhilfe sind (§ 96 Abs. 1 BSHG): die kreisfreien Städte und die Landkreise. Die überörtlichen Sozialhilfeträger hingegen werden von den Ländern festgelegt (§ 96 Abs. 2 BSHG). Die sachliche (inhaltliche) Zuständigkeit der überörtlichen Sozialhilfeträger ist bundesrechtlich festgelegt, wobei die Länder eine Letztbestimmungsbefugnis erhalten haben (§ 100 BSHG). Bundesrechtlich sind den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe bestimmte allgemeine Soll-Aufgaben (Weiterentwicklung von Maßnahmen der Sozialhilfe vor allem bei verbreiteten Krankheiten, Schaffung und Förderung der entsprechenden Einrichtungen) zugewiesen (§ 101 BSHG).

Die Zuständigkeit der Ausführung von Bundesgesetzen umfaßt gleichzeitig die *Zuständigkeit für die Finanzierung*. Bei Sozialleistungsgesetzen, die die Länder auszuführen haben, sind also die Länder bzw. die Kommunen nicht nur zuständig für die Finanzierung ihrer Verwaltungsaufwendungen (sächlich und personell), sondern auch für die Finanzierung der Leistungsaufwendungen. Auf dieser verfassungsrechtlichen Zuständigkeits- und Finanzierungsregelung beruht demnach die immer wieder und in letzter Zeit immer häufiger zu vernehmende Klage der Kommunen und der Länder, daß sie zwar für die Finanzierung der Sozialhilfe, nicht aber für die Gesetzgebung und damit letztlich für die Bestimmung des Finanzierungsaufwandes zuständig sind.

Dieses Problem der Aufteilung zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungs- sowie Finanzierungszuständigkeit betrifft aber weniger die eigentliche Sozialhilfegesetzgebung als vielmehr die Auswirkungen der sonstigen Sozialleistungsgesetzgebung auf die Inanspruchnahme der Sozialhilfe. Sozialleistungen der sogenannten gehobenen sozialen Sicherungssysteme, also insbesondere der Sozialversicherungen, können – wie es im Zuge des Umbaus des Sozialstaates jetzt aktuell geschieht – so eingeschränkt werden, daß ein zunehmender Bevölkerungsteil auf Leistungen der Sozialhilfe, dort der der sozioökonomischen Grundsicherung dienenden Hilfe zum Lebensunterhalt, angewiesen ist. Dies gilt insbesondere für den Bereich der finanziellen Sicherung im Alter und bei Arbeitslosigkeit.

Ein anderes Problem war bisher vor allem bei einem besonderen Lebensrisiko, der Pflegebedürftigkeit, zu verzeichnen. Hier machte zuletzt die sozialhilferechtliche Hilfe zur Pflege etwa ein Drittel der gesamten Aufwendungen aller Sozialhilfeträger aus. Die Einführung der Pflegeversicherung (geregelt im Elften Buch des Sozialgesetzbuches – SGB XI) hat die Sozialhilfeträger zwar nicht ganz, aber immerhin wesentlich von den Kosten der Hilfe zur Pflege entlastet. Bis vor Einführung der Pflegeversicherung war also nicht die Leistungseinschränkung in einem bestehenden gehobenen Sozialleistungssystem, sondern das Fehlen eines an sich notwendigen gehobenen Sozialleistungssystems der Grund für die Leistungsanspruchnahme bei der Sozialhilfe.

Ein weiteres (Finanzierungs-)Problem, mit dem sich die Sozialhilfeträger konfrontiert sehen, hat nichts mit dem Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltungs-/Finanzierungszuständigkeit zu tun, sondern mit der Systemanlage der Sozialversicherungen selbst: Der Zutritt zu den Sozialversicherungen und damit der Schutz bei den sozialen Risiken wird in der Regel über ein Beschäftigungsverhältnis (Arbeitsverhältnis) vermittelt. Die deutsche Sozialversicherung ist also arbeitnehmerorientiert. Bei Verschlechterung der Arbeitsmarktverhältnisse gelangen weniger Personen in ein Arbeitsverhältnis, zumindest in kein stetiges, oder es werden Ausweicarbeitsverhältnisse in Form von selbständiger Tätigkeit geschaffen. All dies kann sich heute oder – bei der Rentenversicherung – in naher Zukunft auf die Sozialhilfeanspruchnahme auswirken. In diesem Zusammenhang steht auch die Debatte um die – bis auf die gesetzliche Unfallversicherung – sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse.

Weniger unter dem Aspekt der Finanzierung kommunaler Sozialhilfeaufwendungen – aber auch mit

Auswirkungen auf diese – als vielmehr unter dem sozialstaatlichen Gesichtspunkt der Armutsvermeidung ist die Diskussion um die Einführung einer sozialen ökonomischen Grundsicherung aus Steuermitteln zu sehen. Diese seit langer Zeit in der Bundesrepublik geführte Diskussion hat unter anderem den Hintergrund der Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit. Zum Teil bezieht sich diese Debatte nur auf die Grundsicherung im Alter, zum Teil erfaßt sie alle Lebenssituationen. Diskutiert wird auch die Herstellung von Grundsicherungssockeln in den Sozialversicherungen, insbesondere in der Rentenversicherung (Grundrente). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint die Realisierung solcher Formen der Grundsicherung nicht realistisch zu sein. Sie würde sich jedoch zentral auf die Funktion der Sozialhilfe und damit die sozialpolitische Funktion der Kommunen bei der Sicherung von Grundrisiken auswirken.

Aus all dem wird ersichtlich, daß die Aufwendungen der Kommunen für Sozialhilfe in erheblichem Maß von Faktoren gesteuert werden, deren Beeinflussung nicht in der Zuständigkeit der Kommunen, sondern in der des Bundesgesetzgebers liegt. Die in der Vergangenheit und jetzt wieder diskutierte Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sozialhilfe muß bislang am Finanzverfassungsrecht scheitern, wonach der Bund nicht direkt die Sozialleistungsaufwendungen der Länder und Kommunen finanzieren darf. Andere Lösungen sind nur möglich im Rahmen des Finanzausgleiches, das heißt durch Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern (Art. 106 und 107 GG). Damit ist jedoch für die Kommunen keine direkte kostenentsprechende Abwälzung der jeweils eingetretenen Aufwendungen für Sozialhilfeleistungen gegeben, die ja zwischen den Kommunen je nach der Situation der Leistungsanspruchnahme erheblich variieren können.

Sozialleistungen, die in der Erbringung von Diensten bestehen, etwa in Form von Krankenbehandlung oder pflegerischer Unterstützung, werden in der Bundesrepublik in der Regel nicht von den leistungsverpflichteten Trägern, sondern von Dritten, z. B. Ärzten, Krankenhäusern, Alten- und Pflegeheimen und ambulanten Diensten, erbracht. Diese Dritten – im Sozialrecht Leistungserbringer genannt – sind unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten Anbieter von Dienstleistungen. Es besteht jedoch eine öffentliche Verantwortung dafür, daß diese Dienstleistungen auch vorhanden sind. Diese Verantwortung der Sozialleistungsträger ist gesetzlich festgeschrieben (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I). Konkret umgesetzt wird sie in der Regel durch bestimmte Planungs- und Fördermaßnahmen, die

in Richtung auf die Leistungserbringer wirken sollen (Infrastrukturverantwortung). Diese *Infrastrukturverantwortung* obliegt den Kommunen als Sozialhilfeträger, wird aber auch von den Ländern wahrgenommen.

Im Bereich der Jugendhilfe obliegt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung (§ 79 SGB VIII). Nur am Rande soll hier die besondere Infrastrukturverantwortung der Kommunen bei der Realisierung des Anspruches auf Kindergartenbesuch erwähnt werden (§ 24 SGB VIII sowie die Übergangsregelung in § 24 a SGB VIII).

Dem Grundgesetz in seiner Eigenschaft als staatsorganisationsrechtliche Kompetenzordnung ist nur indirekt zu entnehmen, welcher Träger öffentlicher Gewalt, das heißt welche Gebietskörperschaft welche sozialpolitische Maßnahmen durchführen darf. Zur Veranschaulichung seien einige Beispiele genannt: Das Programm der Einrichtung von Sozialstationen zur Betreuung von kranken, alten, pflegebedürftigen und behinderten Personen konnte der Bund nur als Modellprogramm, nicht jedoch als eigenständiges Programm durchführen, da mangels eigener Sozialpolitikkompetenz in diesem Bereich die Länder und Kommunen hierfür zuständig waren. Die Planung und Durchführung von sozialen Maßnahmen für behinderte und für ältere Menschen kann ebenfalls nur von den Ländern und Kommunen vorgenommen werden. Verschiedene Länder haben hierfür eigene Pläne aufgestellt. Dem Bund ist es umgekehrt mangels grundgesetzlich zugeschriebener Kompetenz untersagt, solche Maßnahmen zu ergreifen. Die Kompetenzen der Kommunen werden im Verhältnis zum Land vom Landesrecht bestimmt.

Das Bild der Kompetenzverteilung für Sozialpolitik im Bundesstaat wäre nicht vollständig, wenn nicht noch – kurz – auf einige *weitere wichtige sozialpolitische Akteure* eingegangen würde.

So wird der sozialpolitische Bereich des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik ganz wesentlich von den *Gewerkschaften* beeinflusst. Freilich treten die Gewerkschaften weniger als Träger eigener sozialpolitischer Maßnahmen in Erscheinung. Ihre Rolle konzentriert sich formell vor allem auf die Einflußnahme als Tarifpartner. Informell und je nach politischer Couleur des Bundeslandes oder der Kommune unterschiedlich gewichtig sind sie zum Teil mitbestimmender Faktor politischer Einflußnahme. Wichtige Entscheidungen auf der Ebene der Gestaltung kommunaler Sozialpolitik können so gegen die Gewerkschaften oft nicht getroffen werden.

Die *betriebliche Sozialpolitik* spielt in der Bundesrepublik – anders als ehemals in der DDR – im Gesamtgefüge der Sozialpolitik eine ziemlich untergeordnete Rolle. Selbst dort, wo die Unternehmungen noch die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Einrichtung betrieblicher Altersversorgungswerke haben, wird hiervon zunehmend weniger Gebrauch gemacht.

Eine wohl nach wie vor nicht zu unterschätzende Rolle in der Sozialpolitik spielen die *freien Wohlfahrtsverbände* (z. B. Deutscher Caritasverband, Arbeiterwohlfahrt) und die *Kirchen*. Sie treten als Träger eigener sozialpolitischer Maßnahmen auf; außerdem nehmen sie erheblichen Einfluß auf die Sozialpolitik in Ländern und Kommunen. Auf dem Gebiet der Sozialhilfe ist diesen Akteuren gesetzlich die Selbständigkeit und ein Anspruch auf öffentliche Förderung garantiert (§ 10 BSHG). Auf kommunaler Ebene kommt dabei das aus der katholischen Soziallehre stammende Subsidiaritätsprinzip zur Geltung, das – verkürzt gesagt – darin besteht, daß die Träger der freien Wohlfahrtspflege und die Kirchen einen Vorrang vor den öffentlichen Trägern genießen (§ 10 Abs. 4 BSHG). Der nicht unumstrittene Vorrang der Verbände der freien Wohlfahrtspflege vor den Trägern der Sozialhilfe hat in den sechziger Jahren bis zu einem Streit vor dem Bundesverfassungsgericht geführt. Das Gericht hat in seiner Entscheidung vor allem die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Trägern und freien Verbänden unterstrichen<sup>1</sup>.

In jüngerer Zeit wird der Bereich der sozialen und medizinischen Dienste und Einrichtungen einer gewissen Entstaatlichung, Ökonomisierung und damit Vermarktlichung zugeführt. Nicht mehr die Eigenschaft des Trägers, sondern dessen Leistungsqualität und Wirtschaftlichkeit sollen für die Teilnehmerschaft am Markt der Erbringung sozialer und medizinischer Dienstleistungen ausschlaggebend sein. Das jüngste Ergebnis dieser Entwicklung ist im Bereich der Pflegeversicherung abzulesen: Die öffentlichen, das heißt auch die kommunalen Pflegeeinrichtungen sind nachrangig nicht nur hinter den Trägern mit freigemeinnütziger Eigenschaft, sondern auch hinter den privatgewerblichen Trägern (§ 11 Abs. 2 SGB XI). Diese gesetzliche Nachrangfestschreibung der Träger der öffentlichen Hand hat im Gefolge der Pflegeversicherung dazu geführt, daß die kommunalen Alten- und Pflegeeinrichtungen entweder in private Rechtsformen (meist GmbH) überführt oder aber der freien Wohlfahrtspflege angedient worden sind. Mit der jüngsten Reform des Sozialhilfe-

rechts ist auch der bisherige Trägervorrang der freien Wohlfahrtspflege bei den in Einrichtungen zu erbringenden Leistungen aufgehoben worden. Diese jüngeren Entwicklungen haben bei den Kommunen zu einer erheblichen Entkleidung von sozialpolitischen Aufgaben geführt<sup>2</sup>.

Aus dem Vorstehenden wird ersichtlich, wie verhältnismäßig kompliziert die Kompetenzordnung des Grundgesetzes für den sozialpolitischen Bereich im bundesstaatlichen Aufbau geregelt ist. Der Platz für kommunale Sozialpolitik bestimmt sich vornehmlich nach dieser Kompetenzordnung. Ausschlaggebend ist dabei nicht nur die sichtbare Seite, also das, was im Grundgesetz an Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen festgeschrieben ist, sondern auch die verdeckte Seite, die vor allem bei der finanziellen Unterstützung der Infrastrukturvorhaltung und bei den sozialpolitischen Programmen von Bedeutung ist. Im vorstehenden Teil wurde aber auch der Ort der Kommune als Akteur der Sozialpolitik im Verhältnis zu anderen wichtigen Akteuren geschildert. Damit ist insgesamt der rechtliche wie der faktische allgemeine sozialpolitische Handlungsrahmen für die Kommunen abgesteckt. Im folgenden soll nun speziell auf die Sicherung sozialer Grundrisiken, wie sie sich in der Bundesrepublik darstellt, eingegangen werden. Nur in einer Zusammenschau dieser beiden Aspekte kann dann die Problematik der Sicherung sozialer Grundrisiken durch kommunale Sozialpolitik verständlich werden.

---

### III. Die Sicherung der sozialen Grundrisiken in den sozialen Sicherungssystemen

---

Soziale Grundrisiken werden in der Bundesrepublik durch die Systeme der sozialen Sicherheit, in der Hauptsache durch die Sozialversicherungen, abgedeckt. Das Leistungswerk der sozialen Sicherheit ist im Sozialgesetzbuch kodifiziert. Die dort zusammengeführten Sozialleistungsgesetze, die nach der vollständigen Kodifikation des Sozialleistungsrechts auch das Recht der Arbeitsförderung, das Bundesausbildungsförderungsgesetz, die Eingliederung der Behinderten, das Wohngeld und die Sozialhilfe etc. umfassen, stellen somit bis auf

2 Vgl. Gerhard Igl, Die Pflegeversicherung – Strukturelle Auswirkungen und Konsequenzen für die Kommunen, in: ders./Sabine Kühnert/Gerhard Naegle (Hrsg.), SGB XI als Herausforderung für die Kommunen, Dortmunder Beiträge zur angewandten Gerontologie, Band 4, Hannover 1995, S. 9–40.

1 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 22, 180.

wenige Ausnahmen die sozialen Sicherungsmaßnahmen der Bundesrepublik dar. Sozialleistungsrechtlich gesehen bleibt demnach neben dem bundesgesetzlichen SGB praktisch nur noch wenig Raum für ergänzende Leistungen auf kommunaler Ebene.

Die sozialen Grundrisiken werden durch die Sozialversicherungen im SGB abgesichert. Es sind dies die Risiken der Krankheit (SGB V) und der Pflegebedürftigkeit (SGB XI), des Alters und der Invalidität (SGB VI), des Arbeitsunfalls und der Berufskrankheiten (SGB VII) sowie der Arbeitslosigkeit (Arbeitsförderungsgesetz – AFG). Die Ausführung der Sozialversicherung ist Selbstverwaltungskörperschaften anvertraut.

Das Sozialhilferecht des BSHG, dessen Ausführung den örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern obliegt, sichert mit seinen Leistungen ebenfalls soziale Grundrisiken. Hierzu rechnen insbesondere die Krankenhilfe und die Hilfe zur Pflege. Darüber hinaus erfaßt das Sozialhilferecht aber auch Lebenssituationen, die nach traditioneller Terminologie nicht als Risiken aufgefaßt werden. Dazu zählt die Situation der sozioökonomischen Notlage, für die die Hilfe zum Lebensunterhalt einschlägig ist. Volkstümlich wird nur diese Hilfeart als „Sozialhilfe“ empfunden. Andere derartige Lebenssituationen sind die Behinderung (Eingliederungshilfe für Behinderte) und das Alter außerhalb der finanziellen Alterssicherung (Altenhilfe). Besondere Bedeutung hat auch die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, worunter etwa die Hilfen für nichtseßhafte Personen zählen.

Das BSHG markiert also in der Hauptsache den sozialpolitischen Handlungsrahmen der Kommunen bei der Sicherung sozialer Grundrisiken, wobei die Kommunen, wie bereits erwähnt, auch für die Vorhaltung der entsprechenden Einrichtungen und Dienste, also nicht nur für die reine Leistungsgewährung, zuständig sind (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I).

---

#### IV. Die eigene Qualität kommunaler Sozialpolitik

---

Der Raum für die Entwicklung einer kommunalen Sozialpolitik eigener Qualität, das heißt für die Erfassung aller sozialpolitisch relevanten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, wird auf der einen Seite begrenzt durch die sozialpolitischen Maßnahmen, die anderen öffentlichen Trägern, insbesondere den Sozialversicherungsträ-

gern, übertragen sind. Auf der anderen Seite weist das BSHG den Kommunen eigene Aufgaben der Sicherung sozialer Grundrisiken zu. In den Landesausführungsgesetzen zum BSHG wird den Kommunen diese Aufgabe als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen. Bei dieser Aufgabenerfüllung ist aber die Selbstständigkeitsgarantie der Kirchen und der Verbände der freien Wohlfahrtsverbände zu achten (§ 10 BSHG). Die eigene Qualität kommunaler Sozialpolitik definiert sich aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG. Die Kommunen können – in den geschilderten Begrenzungen – für die örtliche Gemeinschaft auf dem weiten Feld der Sozialpolitik in eigener Verantwortung soziale Maßnahmen zur Sicherung sozialer Grundrisiken ergreifen. Die vielfältigen Ausprägungen solcher kommunaler Sozialpolitik hier zu schildern würde den vorgegebenen Rahmen des Beitrages sprengen. Es soll jedoch an einem Beispiel deutlich gemacht werden, wie die Kommunen sogar in einem Bereich, der Sicherung bei Pflegebedürftigkeit, handeln können, von dem man bis vor kurzem glaubte, daß sie hier nichts mehr bewirken könnten. Allerdings wird an diesem Beispiel auch deutlich, wie wenig die Kommunen in den Kern der Sicherung eines sozialen Risikos vorstoßen können.

---

#### V. Die Aufgaben der Kommunen gegenüber pflegebedürftigen Menschen

---

In der Sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) werden die Kommunen als Träger von Aufgaben im Bereich der Pflegeversicherung nur an einer Stelle genannt (§ 8 Abs. 2)<sup>3</sup>:

*„Die Länder, die Kommunen, die Pflegeeinrichtungen und die Pflegekassen wirken unter Beteiligung des Medizinischen Dienstes eng zusammen, um eine leistungsfähige, regional gegliederte, ortsnahe und aufeinander abgestimmte ambulante und stationäre pflegerische Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Sie tragen zum Ausbau und zur Weiterentwicklung der notwendigen pflegerischen Versorgungsstrukturen bei; das gilt insbesondere für die Ergänzung des Angebots an häuslicher und stationärer Pflege durch neue Formen der teilstationären Pflege und Kurzzeitpflege sowie für die Vorhaltung eines Angebots von der Pflege ergänzenden Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation. Sie unterstützen und fördern darüber hinaus die Bereitschaft zu einer humanen Pflege und Betreuung*

3 Vgl. hierzu ausführlicher G. Igl (Anm. 2), S. 32 ff.

*durch hauptberufliche und ehrenamtliche Pflegekräfte sowie durch Angehörige, Nachbarn und Selbsthilfegruppen und wirken so auf eine neue Kultur des Helfens und der mitmenschlichen Zuwendung hin.“*

Adressat dieser Aufgaben sind nicht allein die Kommunen, sondern auch die Länder, die Pflegekassen und die Pflegeeinrichtungen. Für diese anderen Beteiligten sind im SGB XI jeweils eigene Aufgabennormen geschaffen worden, so für die Länder (§ 9), die Pflegeeinrichtungen (§ 11) und die Pflegekassen (§ 12). Für die Kommunen existiert keine eigene Aufgabennorm. Aus den Aufgabenbeschreibungen für die Länder und die Pflegekassen wird deutlich, daß das SGB XI die Kompetenzen für die Kommunen zurückgedrängt hat. Dies gilt für die allgemeine Infrastrukturvorhaltung wie für die Koordinierung der Leistungen im Einzelfall. Demgegenüber sind die Pflegekassen in beiden Richtungen die zentralen Akteure geworden, wobei bei der Infrastrukturvorhaltung auch die Länder in die Pflicht genommen worden sind.

Deshalb kann als Fazit festgehalten werden, daß trotz der Nennung der Kommunen in § 8 die Pflegekassen und die Länder die zentralen Akteure der Pflegepolitik bleiben. Es hat also eine Verschiebung der kommunalen Zuständigkeit vom Zentrum der Pflegepolitik in die Außenbezirke dieser Politik stattgefunden. Damit ist aber nicht eine Entwertung der kommunalen Pflegepolitik bezweckt, sondern eher eine Gewichtsverlagerung, die deswegen notwendig wird, weil neue Akteure hinzutreten<sup>4</sup>. Was bleibt nun den Kommunen im Verhältnis zu den anderen Akteuren an Aufgaben in der Pflegepolitik? Wo tun sich neue Felder auf?

Pflegepolitik hat bisher auf kommunaler Ebene nicht als Pflegepolitik, sondern vor allem als Altenhilfe- und Behindertenpolitik stattgefunden. Dieser Sachzusammenhang läßt sich auch durch neue Gewichtungen von Zuständigkeiten im Verhältnis zu anderen Akteuren nicht auflösen. Die in § 8 formulierte Gesamtverantwortung zeigt gerade, daß der Gesetzgeber ausschließliche Kompetenzen für den einen oder anderen Akteur nicht

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß jüngst in einem Expertenkreis im Zusammenhang der Erarbeitung eines Bundesaltenhilfe- bzw. Seniorenförderungsgesetzes diskutiert worden ist, ob nicht dieser Gewichtsverlagerung Rechnung getragen werden sollte. So könnte der kommunalen Ebene durch eine neue und deutlichere Konfiguration ihrer altenpolitischen Aufgaben die ihr zukommende Bedeutung auf diesem Gebiet verliehen werden. Die Kommune könnte beispielsweise dann zur Koordinierung der einzelnen Hilfen für ältere pflegebedürftige Menschen im Rahmen eines Hilfeplans aufgerufen werden, wenn der Zuständigkeitsbereich eines einzelnen Leistungsträgers überschritten ist.

gewollt hat. Positiv formuliert könnte man sagen, daß der Gesetzgeber komplexe Politikgestaltungssituationen nicht im Sinne von Ja/Nein-Zuständigkeiten, sondern im Sinne von Kooperation gelöst wissen will.

Ein weiterer Punkt ist, daß sich das pflegepolitische Betätigungsfeld – immer im Zusammenhang mit Alten- und Behindertenpolitik gesehen – nicht auf die Fragen reduzieren läßt, die im SGB XI artikuliert werden. Das SGB XI nennt sicherlich wichtige Problemfelder, etwa die Planung und die Sicherstellung, und benennt hierfür auch die Letztverantwortlichen. Gleichzeitig wird immer darauf hingewiesen, daß die je zentralen Akteure auf die anderen Beteiligten angewiesen sind und diese verschiedentlich mitzuwirken haben.

So kann nur auf kommunaler Ebene die Verbindung von freiwilligem Engagement sowie sozialen Netzwerkstrukturen einerseits und der Infrastruktur an Diensten und Einrichtungen andererseits gelingen. Nur auf lokaler Ebene kann der Anspruch, eine „neue Kultur des Helfens“ zu schaffen, umgesetzt werden. Die Nutzung der Selbsthilferessourcen, eine zentrale Zielsetzung des SGB XI, verlangt geradezu nach starker Beteiligung der Kommunen an der Umsetzung des SGB XI.

Des weiteren gilt, daß auch künftig die Kommunen als örtliche Sozialhilfeträger beim Abschluß der Versorgungsverträge mit den Leistungserbringern beteiligt sind. Dies bietet ihnen Gelegenheit, unmittelbar Einfluß auf die Pflege-Infrastruktur und auf die Höhe der Entgelte zu nehmen. Gleichzeitig bietet ihnen dies die Chance, nicht abgedeckte Aufgabenfelder im Bereich der örtlichen Gesamtversorgungskette zu definieren, deren Abdeckung wieder ihrer unmittelbaren Zuständigkeit obliegen muß (z. B. Beratung, Vermittlung, Koordinierung etc.). Dabei sollte ein Instrument, das im SGB XI vorgesehen ist, genutzt werden: die regionalen und örtlichen Arbeitsgemeinschaften (§ 12 Abs. 1 Satz 2).

Über die regionale Ebene hinaus sind die Kommunen über ihre Spitzenverbände in weiteren wichtigen Zuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene involviert. Dies trifft insbesondere zu auf:

- die Mitwirkung im Landespflegeausschuß (§ 92 SGB XI),
- ihre Rolle als Träger von Pflegeeinrichtungen im Rahmen der Schiedsstellentätigkeit (§ 76);
- die Mitwirkung beim Abschluß von Rahmenverträgen (§ 75) und
- bei der Vereinbarung von Grundsätzen und Maßstäben für die Qualität und die Qualitätssicherung (§ 80).

Auf kommunaler Ebene ist der falschen Vorstellung entgegenzuwirken, daß die Pflegeversicherung den Kommunen alle Aufgaben der kommunalen Pflegepolitik entzogen hätte. Im Gegenteil: Die Pflegeversicherung beläßt den Kommunen trotz einiger Kompetenzverlagerungen Zuständigkeiten in der Pflegepolitik; außerdem bedingt die Umsetzung der Pflegeversicherung die Wahrnehmung bisher vernachlässigter und neuer kommunaler Aufgaben. Insgesamt ist in der Pflegepolitik ein hohes Maß an Kooperation zwischen den verantwortlich Beteiligten und weniger die Wahrnehmung von ausschließlichen Zuständigkeiten gefordert.

---

## VI. Monita einer kommunalen Sozialpolitik

---

Sicherlich kann man – schlagwortartig formuliert – sagen, daß die Sozialpolitik das gesetzgeberische Geschäft des Bundes ist. Die zentralen und maßgeblichen Sozialleistungsgesetze sind Bundesgesetze. So erscheint der Bundesgesetzgeber – und damit der Bund – als der Macher der Sozialpolitik. Und für die Sicherung der wichtigsten sozialen Grundrisiken sind die Sozialversicherungsträger zuständig.

Der rechtliche wie der faktische Spielraum für sozialpolitische Maßnahmen der Kommunen ist zuletzt mit der Einführung der Pflegeversicherung erheblich beschränkt worden. Aber gerade die

Pflegeversicherung hat gezeigt, daß kommunale sozialpolitische Aufgabenwahrnehmung auch in den bundesbesetzten Feldern nicht obsolet geworden ist. Dabei geht es weniger darum, daß wegen der Konstruktion der Pflegeversicherung die finanzielle Entlastung der Kommunen nicht so bedeutend ausgefallen ist, wie ursprünglich angenommen, sondern viel eher darum, daß gerade die Pflegeversicherung zeigt, wo noch Möglichkeiten der örtlichen Unterstützung pflegebedürftiger Menschen gegeben sind. Von den Kommunen sollte berücksichtigt werden, daß eine Verlagerung ihrer Sozialpolitik weg von der Leistungsvergabe und hin zur Leistungsrealisierung stattfindet. Durch Gestaltung von leistungserschließenden Hintergrundsystemen (Metasystemen) kann auf örtlicher Ebene das bewerkstelligt werden, was allein mit dem Instrumentarium einer Versicherung nicht zu bewältigen ist.

Freilich darf dies – auch wieder schlagwortartig formuliert – nicht dazu führen, daß die Kommunen zu „Ausputzern“ des Sozialstaates werden. Das gesellschaftliche Ordnungsprinzip der Subsidiarität – in Hinblick auf die Europäische Gemeinschaft jüngst zum Verfassungsprinzip erhoben (Art. 23 Abs. 1 GG) – wird pervertiert, wenn die Kommunen erst dann zur Verantwortung, meist zur finanziellen Verantwortung, aufgerufen sind, wenn die eigentlich hierfür vorgesehenen sozialpolitischen Sicherungsinstrumente, so insbesondere die Sozialversicherungen, nicht mehr voll tauglich sind. Die bewährte sozialpolitische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen kann aus einer solchen Politik keine Kraft erhalten.

# Krise und Perspektiven der sozialen Stadt

---

## I. Vorbemerkungen

---

Das bisherige Selbst- und Handlungsverständnis kommunaler Politik sieht sich gegenwärtig auf zwei Ebenen in grundlegender Weise herausgefordert. Zum einen werden die Städte und Kreise als unterste Ebene des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik durch Veränderungen der ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen und die daraus resultierenden Problem- und Bedarfslagen mit einer Fülle neuer Aufgaben konfrontiert. Zum anderen stellt aber auch die Kombination von fiskalisch begründeten Konsolidierungs- und ordnungspolitisch motivierten Umbaustراتيجien auf Bundesebene die kommunale Sozialstaatlichkeit vor eine kaum lösbare Aufgabe. Vor diesem Hintergrund steht das deutsche Modell kommunaler Sozialstaatlichkeit in den kommenden Jahren vor einer entscheidenden Bewährungsprobe.

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der Frage auseinander, welche Ansatzpunkte und welche Chancen dafür bestehen, daß das Konzept einer „sozialen Stadt“ auch für die Zukunft Geltung haben kann. Dazu wird zunächst das deutsche Modell kommunaler Sozialstaatlichkeit kurz skizziert. In einem zweiten Schritt wird die bereits angesprochene doppelte Herausforderung und die daraus resultierende strukturelle Überforderung der Kommunen näher erläutert. In einem dritten und vierten Schritt werden schließlich Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunalen Handelns auf der nationalen Ebene sowie Optionen für angemessene Bewältigungsstrategien auf der kommunalen Ebene als Voraussetzungen für ein künftiges „Überleben“ der sozialen Stadt vorgestellt.

---

## II. Das deutsche Modell kommunaler Sozialstaatlichkeit

---

Wenn wir heute von einem deutschen Modell „kommunaler Sozialstaatlichkeit“ sprechen, ist zu bedenken, daß die bestehenden Konturen des

kommunalen Sozialstaats noch relativ jung sind und ein solches Modell sich tatsächlich erst im Verlauf der letzten Jahrzehnte herausgebildet hat<sup>1</sup>. Vor dem Hintergrund einer anhaltend prosperierenden Ökonomie fand bis Mitte der siebziger Jahre ein Ausbau des nationalstaatlichen Modells „Sozialstaat Bundesrepublik“ statt. Parallel dazu hat sich ein Modell „kommunaler Sozialstaatlichkeit“ entwickelt, das bis heute – zumindest dem Anspruch nach – bestimmend für das Handeln der kommunalen Politik und Verwaltung geworden ist. Kennzeichen dieses Modells der „sozialen Stadt“ ist ein Selbst- und Handlungsverständnis, das an der umfassenden politischen Verantwortung der Gemeinden für eine sozial ausgewogene Gestaltung lokaler Lebensbedingungen und Lebenschancen ausgerichtet ist. Grundsätzlich stützt sich ein solches Selbstverständnis auf die den Gemeinden im Verfassungsrecht zugesprochene Allzuständigkeit für die örtlichen Lebensbedingungen der Bevölkerung.

Im Bereich der Sozialpolitik im engeren Sinne ist im Zuge der Entwicklung des deutschen Sozialstaatsmodells den Kommunen eine doppelte Aufgabenstellung zugewiesen:

*Erstens* lag und liegt bei den Kommunen – in Fortführung der traditionellen Fürsorge – die Aufgabe, ein letztes Netz materieller Sicherungsleistungen zu gewährleisten. Mit dieser Basissicherung, die unabhängig von eigenen Vorleistungen und unabhängig von den Ursachen sozialer Not auf der gesetzlichen Grundlage des Bundessozialhilfegesetzes erbracht wird, verblieb bei den Kommunen die Zuständigkeit für die materielle Absicherung atypischer Not- und Bedarfslagen. Zwar war bei

---

*Der vorliegende Beitrag basiert auf Überlegungen, die im Rahmen des in diesen Wochen erscheinenden Bandes Walter Hanesch (Hrsg.), Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen 1996, entwickelt wurden.*

1 Vgl. z. B. Hellmut Wollmann, Stadtpolitik – Erosion oder Erneuerung des Sozialstaats „von unten“?, in: Bernhard Blanke/Adalbert Evers/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Opladen 1986; Hellmut Wollmann/Kai-Uwe Schnapp, Kommunale Sozialpolitik in den neuen Bundesländern. Zwischen Herausforderung und struktureller Überforderung „kommunaler Sozialstaatlichkeit“, in: Walter Hanesch (Hrsg.), Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen 1995.

Verabschiedung des neuen Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) Anfang der sechziger Jahre beim Bundesgesetzgeber die Vorstellung vorherrschend, mit dem anhaltenden ökonomischen Wachstum und dem weiteren Ausbau vorgelagerter Sicherungssysteme werde die Sozialhilfe ihre ökonomische Sicherungsfunktion verlieren und sich zu einer reinen Dienstleistung entwickeln. Tatsächlich hat jedoch mit dem seit Mitte der siebziger Jahre einsetzenden ökonomischen Strukturwandel das im Rahmen des BSHG bereitgestellte letzte Netz sozialer Sicherung zunehmende Bedeutung erlangt. Seitdem insbesondere der Hilfe zum Lebensunterhalt in zunehmendem Maße die Funktion einer materiellen Grundsicherung für wachsende Teilgruppen der Gesellschaft zugewachsen ist, sind die Kommunen mit einer administrativen und fiskalischen Aufgabe konfrontiert, die sie in vieler Hinsicht zu überfordern droht<sup>2</sup>.

Zweitens lag und liegt bei den Kommunen die Verantwortung für die Sicherstellung eines breitgefächerten Angebots von ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen für ihre Bürger in den unterschiedlichsten Not- und Bedarfssituationen. Vor allem seit den siebziger Jahren ist die Gestaltung der sozialen Infrastruktur zum Kernbereich örtlicher Sozialpolitik erklärt worden. Im Rahmen einer „sozialen Dienstleistungsstrategie“ sollte ein örtliches Versorgungsangebot entwickelt werden, das integrierter Bestandteil des sozialökologischen Umfeldes der Leistungsadressaten ist. Um eine problemadäquate Nutzung und damit sozialpolitische Wirkung der Angebote zu erreichen, sollten sie in räumlicher, zeitlicher, sachlicher und informativer bzw. kommunikativer Hinsicht bürgernah ausgestaltet sein und eine aktive Mitwirkung der Adressaten vorsehen<sup>3</sup>. Dabei geht es weniger darum, in eigener, kommunaler Trägerschaft entsprechende Leistungen und Hilfen zur Verfügung zu stellen. Vielmehr wird – gemäß dem Subsidiaritätsgrundsatz – traditionell ein Großteil dieser Leistungen von Anbietern in frei-gemeinnütziger (und z. T. auch in gewerblicher) Trägerschaft erbracht. Dennoch liegt die rechtliche, politische und fiskalische Verantwortung für die Einlösung dieses umfassenden Versorgungsauftrags bei den Kommunen.

Mit den beiden Elementen der materiellen Grundsicherung und der Bereitstellung der sozialen

2 Vgl. Dieter Schäfer, Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung, Köln 1966; Walter Hanesch, Armuts- politik in der Beschäftigungskrise, Wiesbaden 1988.

3 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann/Peter Schäfer, Das Problem bürgernaher Sozialpolitik, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, Frankfurt am Main – New York 1979, S. 44 ff.

Infrastruktur ist jedoch nur der Kernbereich eines weiter gefaßten Gestaltungsauftrags kommunaler Sozialstaatlichkeit erfaßt. So haben im Verlauf der achtziger Jahre infolge des Rückzugs des Bundes aus seiner politischen und fiskalischen Verantwortung die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wie auch die Wohnungspolitik immer größeren Stellenwert für die kommunale Politik erhalten<sup>4</sup>. Ähnlich wie bei der Sozialhilfe ist den Kommunen in diesen Bereichen die Funktion eines „Sozialstaats in Reserve“ zugewachsen.

Schließlich wurde vor allem im Rahmen der Diskussion um Lebensqualität bereits in den sechziger und siebziger Jahren ein Verständnis von sozialer Stadtpolitik entwickelt, das am Ziel der Sicherung einer sozial ausgewogenen Stadtentwicklung ausgerichtet ist. Gerade auf der kommunalen Ebene muß Sozialpolitik Lebenslagenpolitik sein, die eine möglichst gleichmäßige Entwicklung und Verteilung von Lebenschancen und Lebensbedingungen für die Bürger des örtlichen Gemeinwesens anstrebt und dem Ziel der Schaffung bzw. Erhaltung eines integrierten, funktionsfähigen Gemeinwesens verpflichtet ist. Ausgehend von den verschiedenen Funktionen der Gemeinde für die Lebensqualität ihrer Bewohner – als Ort der materiellen Existenzsicherung, als Ort des Wohnens sowie als Ort des sozialen Austauschs und der gesellschaftlichen Partizipation –, ist eine „soziale Kommunalpolitik“ gefordert, die diese Funktionsbereiche zum Ausgangspunkt von kommunalen Planungs- und Gestaltungsstrategien macht. Vor dem Hintergrund wachsender ökologischer und sozialer Gefährdungen sind solche Überlegungen im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung und -politik aufgegriffen worden. In einer Reihe von Städten wurden qualitativ ausgerichtete Planungen und Programme zur ökologischen und sozialen Erneuerung entwickelt, im Rahmen derer übergreifende Ziele wie die Erhaltung und Modernisierung preiswerten Wohnraums, die Verbesserung des Wohnumfelds, die Neuordnung von Gewerbe- und Industriegebieten, die Verbesserung der Angebote für soziale Kontakte und kulturelle Betätigung, die Pflege der Stadtgestalt und die Umgestaltung des innerörtlichen Verkehrssystems verfolgt wurden, um die Lebensqualität ihrer Bürger zu verbessern<sup>5</sup>.

4 Vgl. z. B. Guido Freidinger/Matthias Schulze-Böing (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Marburg 1993; Ursula Feldmann/Claus Reis, Wohnungssicherung und -versorgung für einkommensschwache Haushalte, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt am Main 1993.

5 Vgl. Karl Ganser, Städtebau und Stadtentwicklungsplanung, in: Uwe Andersen (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u. a. 1987.

Auch wenn der Anteil der Gemeinden am Sozialbudget nach wie vor zahlenmäßig bescheiden ausfällt<sup>6</sup>, dürfte angesichts der skizzierten Aufgaben ersichtlich sein, welche bedeutenden Stellenwert kommunale Politik und damit das Modell kommunaler Sozialstaatlichkeit für die Lebensbedingungen der Bevölkerung vor Ort besitzt. Angesichts der bereits eingangs angesprochenen doppelten Herausforderung steht dieses Modell jedoch heute und in den kommenden Jahren vor einer besonderen Bewährungsprobe.

---

### III. Doppelte Herausforderung und strukturelle Überforderung der sozialen Stadt

---

#### 1. Wirtschaftlicher Strukturwandel und Entwicklung städtischer Lebensbedingungen als Herausforderung für die soziale Stadt

Seit einigen Jahren wird im Rahmen der Regional- und Stadtforschung darauf hingewiesen, daß der sich gegenwärtig vollziehende tiefgreifende Wandel der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung eine zunehmend ungleichgewichtige Entwicklung zwischen den verschiedenen Regionen zur Folge hat, die sich in Zukunft noch verstärken dürfte. Durch den weitreichenden ökonomisch-sozialen Strukturwandel der hochentwickelten Industrieländer werden Veränderungen in den Beziehungen zwischen den Regionen und Kommunen ebenso wie ein Wandel des ökonomisch-sozialen Gefüges innerhalb der Kommunen in Gang gesetzt. Als maßgebliche Elemente des globalen Restrukturierungsprozesses gelten vor allem eine Globalisierung und Flexibilisierung der Produktion, die Internationalisierung von Kapitalanlage- und Produktionsentscheidungen sowie eine Verselbständigung finanzwirtschaftlicher Anlagestrategien. Im globalisierten Wettbewerb, aber auch im Zuge der europäischen Binnenmarktintegration stehen nicht nur die nationalen Volkswirtschaften, sondern auch die Regionen zunehmend in Konkurrenz um Produktionsstandorte. Gerade Großstädte konkurrieren zudem um die Funktion, zu „global cities“, das heißt zu Knotenpunkten bzw. Direktionszentren der Produktions- und Finanzwirtschaft im Rahmen einer zunehmend transnational organisierten und agierenden Ökonomie, zu werden<sup>7</sup>.

6 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1993, Bonn 1993.

7 Vgl. z. B. Stefan Krätke, Stadt – Raum – Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie, Basel – Boston – Berlin 1995.

Diese Entwicklung wird überlagert und verschärft durch einen seit längerem in Gang befindlichen, internen sozial-ökonomischen Wandel in der Bundesrepublik, der allerdings in engem Zusammenhang mit dem genannten Globalisierungsprozeß steht. Dieser Strukturwandel kommt unter anderem in der seit zwei Dekaden anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, in der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und einer wachsenden Zahl von Erwerbstätigen in atypischen und zumeist auch prekären Beschäftigungsformen zum Ausdruck. Darüber hinaus sind Prozesse einer Individualisierung und Pluralisierung der Lebensformen sowie einer zunehmenden Ungleichverteilung materieller Ressourcen bei wachsenden Zahlen einkommensarmer Personen und Haushalte zu beobachten. Dieser sozialökonomische Wandel vollzieht sich vor dem Hintergrund einer sich verändernden Altersstruktur und einer durch den anhaltenden Einwanderungsdruck zunehmend ethnisch pluralen Zusammensetzung der Bevölkerung. Die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den neuen Bundesländern werden zwar gegenwärtig und auf absehbare Zeit vor allem durch die spezifischen Transformationsprobleme, das heißt durch die ökonomischen, sozialen und kulturellen Folgen des Vereinigungsprozesses, bestimmt. Mittelfristig werden jedoch auch hier vergleichbare Faktoren und Entwicklungsprozesse zum Tragen kommen.

Das westdeutsche Stadtsystem war im Vergleich zu dem anderer Länder bisher wenig hierarchisiert und von sozialer Segregation geprägt. Dazu haben eine Reihe von Filtern und Netzen beigetragen, zu denen die rechtliche Regulierung des Arbeits- und Wohnungsmarkts wie auch das zentralstaatliche soziale Sicherungssystem gehören. Zudem hat die Existenz von (im Detail allerdings durchaus umstrittenen) Finanzausgleichsregelungen im Rahmen des Gemeindefinanzierungssystems ein allzu starkes Auseinanderentwickeln der Gemeindefinanzen verhindert und eine vergleichbare Ausstattung mit sozialer Infrastruktur in den Kommunen ermöglicht. Während das Gewicht dieser Filter als Folge staatlicher Deregulierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen tendenziell schwächer zu werden droht, geht vom wirtschaftlichen Strukturwandel eine Tendenz zur Polarisierung der Regionen und Kommunen aus: Gemeinden, die auch weiterhin durch wirtschaftliches Wachstum geprägt sein werden, stehen solchen gegenüber, die Schrumpfungsprozessen unterliegen. Inwieweit in den prosperierenden Regionen allerdings auch der Arbeitsmarkt expandieren wird und inwieweit auch die bisherigen sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes davon profitieren können, ist vorerst offen.

Aber selbst in den Kommunen, die zu den Gewinnern der gegenwärtigen sozialökonomischen Entwicklung zählen, wird eine Tendenz zu einer dreigeteilten Stadt erwartet, bei der sich verschiedene Strukturen immer schärfer voneinander abgrenzen. Gegenüber einem international wettbewerbsfähigen Stadtsegment drohen die normale Arbeits-, Versorgungs- und Wohnstadt als zweites Segment und die marginalisierte Stadt der Randgruppen als drittes Segment immer stärker ins Hintertreffen zu geraten<sup>8</sup>. Überlagert werden diese Prozesse in großstädtischen Ballungszentren durch wachsende Diskrepanzen zwischen Kernstädten und Umlandregionen. Letztere profitieren zwar von den Arbeitsplatz- und Infrastrukturangeboten des jeweiligen Zentrums und können einen Großteil ihrer sozialen Probleme an die Kernstädte delegieren, sind jedoch bisher weder zu einer angemessenen Lastenbeteiligung bereit noch verpflichtet.

Mit der sich abzeichnenden Polarisierung der Lebensbedingungen zwischen den Kommunen wie auch innerhalb der Kommunen, mit der Zunahme materieller Existenzrisiken für immer größere Teilgruppen der Bevölkerung und mit der sozialräumlichen Kumulation von Problemlagen auf örtlicher Ebene wächst der Bedarf an Interventionen des nationalen wie auch des kommunalen Sozialstaats.

## **2. Die Kommunen im Zangengriff staatlicher Konsolidierungs- und Umbaustrategien**

Zugleich sind die Kommunen jedoch mit zunehmend restriktiveren Rahmenbedingungen konfrontiert. Ähnlich wie bereits Anfang der achtziger Jahre befinden sich die Kommunen Mitte der neunziger Jahre im Zangengriff der Konsolidierungspolitik des Bundes. Unter dem Druck weltmarktbedingter Rezessionstendenzen im früheren Bundesgebiet und der ökonomischen und fiskalischen Lasten des Umbauprozesses in den neuen Bundesländern hat der Bund seit 1992 begonnen, seinen Haushalt wie auch die Budgets der Sozialversicherung insbesondere durch Eingriffe in das Sozialleistungssystem zu konsolidieren. Dabei wurden und werden die zunächst rein fiskalisch begründeten Sparmaßnahmen derzeit immer offensiver auch wirtschafts- und ordnungspolitisch legitimiert. Es geht in zunehmendem Maße nicht nur darum, einen Anstieg der öffentlichen Verschuldung zu verhindern; vielmehr soll auch der Umfang der arbeits- und sozialpolitisch ausgerich-

teten Staatstätigkeit eingeschränkt werden. Die derzeitige ökonomische und fiskalische Krise wird dazu genutzt, einen weitreichenden, an wirtschaftsliberalen Vorstellungen ausgerichteten Abbau des Sozialstaats Deutschland in Gang zu setzen<sup>9</sup>.

Die westdeutschen Kommunen, die noch Anfang der neunziger Jahre durch den Einigungsboom und die dadurch rasch expandierenden Einnahmeströme geblendet waren, wurden so in kürzester Zeit mit radikal gewandelten fiskalischen Rahmenbedingungen konfrontiert. Sie mußten jetzt nicht nur wirtschaftlich bedingte Einnahmeausfälle und einigungsbedingte Sonderlasten verkraften, sondern in zunehmendem Maße auch Kürzungen von Bundes- und Ländermitteln hinnehmen. Und schließlich sahen und sehen sie sich gefordert, angesichts des Rückzugs des Bundes aus sozialstaatlichen Leistungsverpflichtungen im Rahmen gesetzlicher Pflichtaufgaben und/oder in Form freiwilliger Leistungen als Lückenbüßer bzw. als „Sozialstaat in Reserve“ einzuspringen und den Sozialabbau auf der nationalen Ebene lokal abzufedern.

Die politische und fiskalische Verantwortung für die Bewältigung sozialer Problemlagen wurde damit von der Ebene des Bundes auf die der Gemeinden verlagert. Die Kommunen sehen sich dadurch mit einer Scherenbewegung von wachsenden Aufgaben- und Ausgabenlasten einerseits und strukturell beschränkten fiskalischen Handlungsressourcen andererseits konfrontiert. So ist etwa die zunehmende Inanspruchnahme der Kommunen im Bereich der Sozialhilfe primär durch Strukturdefizite und Fehlorientierungen der nationalen Politik im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik begründet. Je stärker Einschnitte in den vorgelagerten Sicherungssystemen vorgenommen werden, desto größer wird die Zahl derer, die ausschließlich oder ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Die skizzierte Entwicklung hat zu einer strukturellen Überforderung des kommunalen Sozialstaats geführt; diese Überforderung schlägt sich vor allem als fiskalische Krise nieder. Den Kommunen ist es – im Gegensatz zu Bund und Ländern – nicht möglich, durch Rückgriff auf eine steigende Verschuldung einen (vorübergehenden) Ausweg aus dem fiskalischen Dilemma zu suchen. Obwohl daher in den letzten Jahren die absoluten und relativen Niveaus der kommunalen Budgetdefizite im Vergleich zu Bund und Ländern sehr bescheiden

<sup>8</sup> Vgl. Hartmut Häußermann/Walter Siebel, *Neue Urbanität*, Frankfurt am Main 1987; vgl. z. B. auch Jens Dangschat, „Stadt“ als Ort und als Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31–32/95, S. 30–62.

<sup>9</sup> Vgl. z. B. Walter Hanesch, „Umbau des Sozialstaats“. Staatliche und kommunale Daseinsvorsorge auf dem Prüfstand, in: *Archiv für Kommunalwissenschaft*, 1. Halbband, 1994.

ausfielen, resultierte aus ihnen ein ungleich höherer Konsolidierungsdruck<sup>10</sup>. Da die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte nur sehr begrenzt beeinflussbar ist, konzentrieren sich die „Sparstrategien“ auf lokaler Ebene traditionell vor allem auf die Ausgabenseite. Vor dem Hintergrund fiskalischer Engpässe hat somit auf kommunaler Ebene ein Verteilungskampf eingesetzt, bei dem um die Neudefinition von Prioritäten in den Gesamtetats wie auch innerhalb der Sozialetatgerungen wird. Auch auf der kommunalen Ebene steht somit die Sozialpolitik unter dem Diktat der Konsolidierung. Da die Kommunen bei gesetzlichen Pflichtaufgaben nur in begrenztem Maße sparen können, konzentrieren sich die realisierten Einsparungen häufig auf jene Bereiche der sozialen Infrastruktur, in denen sie überhaupt in der Lage sind, eigene politische Prioritäten zu setzen. Inwieweit diese Sparmaßnahmen sozialpolitisch angemessen sind, ist demgegenüber sekundär. Sind die Kommunen somit einerseits „Opfer“ der Konsolidierung des Bundes (und der Länder), werden sie häufig genug selbst zu „Tätern“ einer Konsolidierungsstrategie, die dazu beiträgt, die Lasten des sozialökonomischen Strukturwandels den sozial Schwächsten aufzubürden. Dabei handelt es sich um eine Strategie, die zwar kurzfristige Einsparserfolge zeitigt, die jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit mittel- und langfristig zu weitaus höheren ökonomischen, sozialen und politischen Folgekosten führen wird.

Für die Kommunen in den neuen Bundesländern wurden die strukturellen Diskrepanzen zwischen veränderten Anforderungen und restriktiven Rahmenbedingungen durch einen grundlegenden institutionellen Wandel überlagert. Vor dem Hintergrund der vergleichsweise nachrangigen und unselbständigen Stellung der Kommunen im zentralistischen Politik- und Verwaltungssystem der DDR und der weitgehend anderen Organisationsform und Funktion von Sozialpolitik auf der örtlichen Ebene wurden die ostdeutschen Städte und Kreise nach der Vereinigung mit der Notwendigkeit zu einer grundlegenden rechtlichen, konzeptionellen, organisatorischen und instrumentellen Neuorientierung konfrontiert. Insgesamt sind trotz der für einen Übergangszeitraum geltenden besonderen rechtlichen und finanziellen Bedingungen die Handlungsspielräume für kommunale Politik in Ostdeutschland sehr viel enger als im Westen gezogen. Angesichts der dramatischen sozialen Folgen des beispiellosen ökonomischen Umbruchs kommen Hellmut Wollmann und Kai-Uwe Schnapp daher zu dem Ergebnis, daß die lokale

Politik hier weitgehend darauf verwiesen bleibt, die sozialen Auswirkungen der externen Bestimmungskräfte bestenfalls abzumildern<sup>11</sup>.

### **3. Der kommunale Sozialstaat in Reserve – strukturell überfordert**

Die gegenwärtige fiskalische Krise ist Ausdruck einer – sich seit längerem abzeichnenden und auch perspektivisch eher weiter verschärfenden – strukturellen Überforderung der Kommunen. Damit verbunden ist eine tiefgreifende Herausforderung für das künftige Selbst- und Handlungsverständnis der Städte und Gemeinden und damit für die verantwortlichen Akteure in den lokalen Politikarenen.

Langfristig gesehen ist bisher festzustellen, daß der Bund dazu tendiert, immer mehr öffentliche Aufgaben selbst zu übernehmen, um homogene Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsprozeß und einheitliche Lebensbedingungen für die Bevölkerung sicherzustellen. Mit der Schaffung eines einheitlichen europäischen Wirtschafts- und Lebensraums wird sich diese Entwicklung aller Voraussicht nach auf der Ebene der Europäischen Union fortsetzen. Allerdings können zwischenzeitlich auch gegenläufige Verschiebungen beträchtlichen Ausmaßes zwischen den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems eintreten. Abgesehen von Ausnahmesituationen wie Kriegen etc. finden Verlagerungen zugunsten der höheren Ebene in besonderem Maße in Zeiten einer prosperierenden Ökonomie und reichlich fließender (Steuer-)Einnahmen statt. Eine umgekehrte Entwicklung zeichnet sich dagegen in (länger andauernden) ökonomischen Krisenphasen ab, in denen der Bund sich tendenziell aus seinen Leistungsverpflichtungen zurückzieht und öffentliche Aufgaben faktisch wieder an die kommunale Ebene zurückverlagert, nicht ohne auch weiterhin in die kommunale Aufgabenerfüllung regulierend einzugreifen. Spätestens seit Anfang der achtziger Jahre hat eine solche Phase der Rückverlagerung (wieder) eingesetzt, und vieles spricht dafür, daß die Kommunen – zumindest unter den gegebenen bundespolitischen Rahmenbedingungen – damit rechnen müssen, künftig eher noch stärker in die Pflicht genommen zu werden.

11 Vgl. Hellmut Wollmann/Kai-Uwe Schnapp, Kommunale Sozialpolitik in den neuen Bundesländern. Zwischen Herausforderung und struktureller Überforderung „kommunaler Sozialstaatlichkeit“; vgl. auch Susanne Kornemann, Armut und Armutspolitik auf kommunaler Ebene: Das Beispiel Magdeburg, beide Beiträge in: Walter Hanesch (Hrsg.), Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen 1995.

Anmerkung der Redaktion: Zu den Kommunen in den neuen Bundesländern siehe auch den Beitrag von Martin Osterland in diesem Heft.

10 Vgl. Hans Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1996, in: der städtetag, (1996) 3.

Mit der Einführung zentralstaatlicher Sicherungssysteme als Kernbereich deutscher Sozialpolitik entstand eine politisch-administrative Doppelstruktur des Sozialstaats, die politische sowie fiskalische Kompetenzverschiebungen zwischen Zentralstaat und Gemeinden zur flexiblen Krisenregulierung wie zur legitimatorischen Entlastung des politischen Systems in seiner Gesamtheit erlaubt. Am markantesten ist diese Doppelstruktur im Bereich von Sozialversicherung und Sozialhilfe zur Bekämpfung der Einkommensarmut ausgeprägt<sup>12</sup>. Aber auch in weiteren Bereichen ist eine vergleichbare Doppelstruktur von sozialstaatlichen Interventionen auf der Bundes- und der kommunalen Ebene festzustellen. Dies gilt etwa für die Bereiche der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie der Wohnungspolitik. Gerade der Bereich der Sozialpolitik ist somit in besonderem Maße anfällig für die genannten Verlagerungsprozesse, ist doch das Zusammenspiel von staatlicher und kommunaler Ebene in diesem Bereich hervorragend geeignet, Konfliktpotentiale zu diffundieren und politischen Protest verpuffen zu lassen. Der Problemdruck kann dadurch verteilt und partikuliert werden; man kann geradezu von einer Pufferfunktion der kommunalen Ebene für das gesamte politische System sprechen<sup>13</sup>. So ist die seit Anfang der achtziger Jahre kontinuierliche Zunahme der Sozialhilfeempfängerzahlen und der Sozialhilfeausgaben als Folge des sozialökonomischen Strukturwandels wie als Ergebnis von Kürzungen und Ausgrenzungen in den vorgelegten Sicherungssystemen nur ein Indikator dafür, daß der Bund sich derzeit aus seinen sozialstaatlichen Leistungsverpflichtungen zurückzieht, statt dessen die politische und fiskalische Verantwortung für soziale Probleme auf die Kommunen verlagert und insoweit zur strukturellen Überforderung des kommunalen Sozialstaats maßgeblich beiträgt<sup>14</sup>.

Was jedoch in ökonomischen Krisenphasen für die staatliche Ebene eine zumindest kurzfristige politische Entlastung bedeutet, beinhaltet für die kommunale Ebene eine Verschlechterung des sozialen und politischen Klimas. Auch wenn die Gemeinden auf die Bundesverantwortung verweisen

12 Vgl. Stefan Leibfried/Florian Tennstedt, Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Politik der Verteilungsformen, in: dies. (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt am Main 1985.

13 Vgl. Hartmut Häußermann, Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine „alternative Politik“ möglich?, in: Hubert Heinelt/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel – Boston – Berlin 1991.

14 Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu auch den Beitrag von Gerhard Igl in diesem Heft.

können, bleibt angesichts der realen Problementwicklung in der Bevölkerung ein politischer Handlungsdruck bestehen. Da bundesweite Trends in der Entwicklung sozialer Problemlagen zunächst und vor allem auf der örtlichen Ebene in Erscheinung treten, sind die politischen und administrativen Entscheidungsträger auf der kommunalen Ebene dem Anwachsen sozialer Not- und Bedarfslagen sehr viel direkter als auf Bundes- und Länderebene ausgesetzt. Insofern kann diese „örtliche Nähe“ zu einer größeren Durchschlagskraft sozialpolitischer Interessen und damit zu einer größeren Handlungsbereitschaft von Politik und Verwaltung in den sozialpolitischen Handlungsfeldern führen. Zwar zeigen empirische Untersuchungen, daß sozialpolitische Probleme und Themen in der Regel keinen allzu hohen Stellenwert in der kommunalen Politik besitzen. Dennoch hat die Entwicklung insbesondere in den Problembereichen Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot und Einkommensarmut vielfältige Initiativen und Aktivitäten im Rahmen der kommunalen Sozialpolitik ausgelöst. Damit erweisen sich die Kommunen erneut als ein „Sozialstaat in Reserve“. Offen bleibt dabei zunächst die Frage, inwieweit dieser kommunale Sozialstaat tatsächlich in der Lage ist, eine soziale Schutz- und Integrationsfunktion zu erfüllen. Solange die Rahmenbedingungen für kommunales Handeln nicht entscheidend verbessert werden, droht sich vielmehr die strukturelle Überforderung des kommunalen Sozialstaats zu verfestigen.

---

#### IV. Erhaltung der sozialen Stadt durch Erweiterung von politischen und fiskalischen Handlungsspielräumen der Kommunen

---

Zweifellos sind die „Überlebenschancen und -perspektiven“ des kommunalen Sozialstaats maßgeblich dadurch bestimmt, inwieweit es gelingt, die Entscheidungs- und Handlungsspielräume für kommunale Politik auf gesamtstaatlicher Ebene zu erweitern.

– Seit vielen Jahren beklagen die Gemeinden, daß ihre Finanzausstattung nicht ihren Aufgaben- und Ausgabenanforderungen entspricht und dadurch das Prinzip der Selbstverwaltung in eklatanter Weise verletzt sei. Tatsächlich haben bei den Gemeinden, denen neben den Realsteuern und den örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern auch ein Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer zusteht und die zudem ein begrenztes Steuerfindungsrecht besitzen, die Steuereinnahmen als

Haupteinnahmequelle nicht mit dem Aufgaben- und Ausgabenzuwachs Schritt gehalten; sie sind daher immer stärker von Bundes- und Landeszuweisungen abhängig geworden; darüber hinaus versuchen immer mehr Kommunen, durch die entgeltliche Abgabe von Leistungen die vorhandenen Deckungslücken zu schließen. In der Fachdiskussion besteht Einigkeit, daß sich nur durch eine grundlegende Neuregelung und zugleich Verbreiterung der Einnahmenbasis für die kommunalen Haushalte eine dem Prinzip der Selbstverwaltung angemessene Finanzausstattung der Kommunen realisieren ließe<sup>15</sup>.

– Mindestens ebenso große Bedeutung kommt aus der Sicht der Gemeinden der Forderung zu, Bund (und Länder) sollten künftig darauf verzichten, den Kommunen zusätzliche Leistungsverpflichtungen aufzuerlegen, ohne ihnen entsprechend zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Notwendig wäre die verfassungsrechtliche Verankerung des „Konnexitätsprinzips“, wonach Aufgaben von einer höheren auf die untere Ebene nur bei gleichzeitigem finanziellen Ausgleich verlagert werden dürfen.

– Nicht erfaßt und damit auch nicht blockiert würde von einer solchen rechtlichen Vorgabe der Prozeß der indirekten oder schleichenden Aufgabenverlagerung auf die Kommunen, wie er etwa in der „Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit“ zum Ausdruck kommt. Eine ganz wesentliche Entlastung der Kommunen könnte daher dadurch erreicht werden, daß der Bund künftig wieder seinen originären sozialstaatlichen Aufgaben nachkommt. Dies würde zum einen eine konsequente Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Arbeitszeitpolitik auf Bundesebene erfordern, um die anhaltende Diskrepanz zwischen verfügbaren Arbeits-

plätzen und Zahl der Arbeitsplatzsuchenden zumindest deutlich zu reduzieren. Ebenso wäre eine Neuorientierung staatlicher Wohnungspolitik im Sinne der Schaffung ausreichenden und bezahlbaren Wohnraums für einkommensschwache Gruppen durch den Bund geboten. Schließlich müßte eine Befestigung und bedarfsgerechte Weiterentwicklung der vorgelagerten Sicherungssysteme in der Weise stattfinden, daß die Sozialhilfe von der ihr immer mehr zugewachsenen Grundsicherungsfunktion wirksam und dauerhaft entlastet würde. Seit Jahren wird im Rahmen der Diskussion um eine stärker final ausgerichtete Sozialpolitik insbesondere die Einführung einer steuerfinanzierten, bedarfsorientierten Grundsicherung auf Bundesebene als Ergänzung der bestehenden Sicherungssysteme gefordert, durch die eine ausreichende Absicherung allgemeiner Lebensrisiken im Vorfeld der Sozialhilfe gewährleistet werden sollte. Die Einführung von Mindestsicherungselementen in der Sozialversicherung müßte ergänzt und abgestimmt werden mit weiteren bedarfsfundierte Leistungen. So würden vor allem eine bedarfsdeckende und zugleich bedarfsgeprüfte Ausgestaltung des Kinderlastenausgleichs wie auch eine an der realen Entwicklung der Wohnungskosten ausgerichtete Neugestaltung des Wohngelds eine deutliche Besserstellung einkommensschwacher Haushaltsgruppen bewirken und die kommunalen Haushalte spürbar entlasten<sup>16</sup>.

Das zentrale Problem der Forderungen nach einer besseren Finanzausstattung der Gemeinden liegt jedoch darin, daß diese in einer Zeit, in der die Steuerbelastung der Unternehmen und privaten Haushalte – aus welchen Gründen auch immer – weiter abgebaut werden soll, auf Kosten von Bund und Ländern realisiert werden müßten. Nachdem die Gemeinden und Gemeindeverbände jahrelang vergeblich eine solche Neuregelung eingefordert haben, ist nicht erkennbar, woher plötzlich die Bereitschaft kommen sollte, eine Umverteilung fiskalischer Ressourcen zugunsten der Gemeinden ernsthaft in Angriff zu nehmen.

Ebenso trifft die Forderung nach einer Befestigung der sozialen Sicherungssysteme auf eine strategische Orientierung bei Bundesregierung und Regierungskoalition, eben diese Sicherungssysteme in ihrer Schutzfunktion künftig noch weiter einzuschränken. Eine radikale Wende in der bundespolitischen Arbeits-, Wohnungs- und Sozialpolitik erscheint zumindest bei den gegenwärtigen Kräfteverhältnissen in Bonn kaum vorstellbar. Dies verweist auf das grundsätzliche Problem, daß unter

15 Bereits Anfang der achtziger Jahre wurde vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen als Lösung der kommunalen Finanzprobleme die Einführung einer Wertschöpfungssteuer vorgeschlagen. Neuerdings wird den Gemeinden eine Beteiligung an der Mehrwertsteuer als Ersatz für die Gewerbesteuer in Aussicht gestellt. Auch wenn viele Detailfragen noch offen sind (konkrete Ausgestaltung der Wertschöpfungssteuer, Höhe und Verteilungsschlüssel beim Mehrwertsteueranteil), könnte durch eine solche Reform – in Verbindung mit einer Neuordnung der Gemeindefinanzausgleichssysteme in den einzelnen Bundesländern – grundsätzlich die Einnahmenbasis der Gemeinden verbessert und eine angemessene Ausstattung der Gemeinden mit eigenen Haushaltsmitteln sichergestellt werden, durch die die vorhandenen rechtlichen und politischen Gestaltungsspielräume erst ausgefüllt werden könnten. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland – Mängel und Alternativen, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1982; Werner Hoppe (Hrsg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln 1985; Hans Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1995, in: der städtetag, (1995) 3.

16 Vgl. z. B. Walter Hanesch, Reform der Sozialhilfe, Graue Reihe – Neue Folge, Bd. 103 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 1996.

den Bedingungen einer konsequenten Fortführung des Abbaus des Sozialstaatsmodells auf der nationalen Ebene die Aufrechterhaltung des Modells kommunaler Sozialstaatlichkeit kaum realistisch erscheint. Insofern muß vor überzogenen Erwartungen und Hoffnungen gewarnt werden, durch einen Ausbau der kommunalen Sozialpolitik die bundespolitischen Fehlentwicklungen in vollem Umfang korrigieren und kompensieren zu können.

---

## V. Optionen für eine bedarfsgerechte Bewältigung der Herausforderungen für die soziale Stadt auf kommunaler Ebene

---

Dennoch muß – unabhängig von der Frage nach den notwendigen bzw. erwartbaren Verbesserungen der Rahmenbedingungen für kommunales Handeln – auch auf der örtlichen Ebene die Auseinandersetzung darüber geführt werden, wie die soziale Stadt erhalten bzw. bedarfsgerecht weiterentwickelt werden kann. Sind doch die derzeitigen Debatten in den Kommunen stark dadurch bestimmt, daß unter Verweis auf die Bundesverantwortung die eingeleiteten Konsolidierungs- bzw. Umbaumaßnahmen als zwangsläufige und alternativlose Sachgesetzmäßigkeiten dargestellt werden. Es stellt sich somit die Frage, über welche Handlungsoptionen die Kommunen selbst verfügen, welche angemessene(ren) Bewältigungsformen für die anstehenden Probleme auf der örtlichen Ebene existieren.

Nach Jürgen Krüger<sup>17</sup> wird die Leistungsfähigkeit des kommunalen Sozialsektors durch eine Reihe von Faktoren entscheidend beeinträchtigt: Zum einen ist der Status dieses Sektors in der kommunalen Politik und Verwaltung eher schwach; statt von einer horizontalen Konkurrenzsituation mit anderen Ressorts bzw. Aufgabenfeldern muß man eher von einer vertikalen Struktur kommunaler Macht zu Lasten des Sozialsektors sprechen. Entscheidender Faktor hierfür ist die Erfahrung, daß die politische Durchsetzungskraft der Akteure dieses Sektors vergleichsweise gering ist. Zum anderen ist wie auf der zentralstaatlichen Ebene auch auf der lokalen Ebene eine politische Segmentierung und administrative Fragmentierung der Wahrnehmung und Bearbeitung sozialer Probleme festzustellen – verursacht nicht nur durch interne

Organisationsmängel der kommunalen Sozialverwaltung, sondern auch durch das Nebeneinander statt kooperative Miteinander einer Vielzahl von Akteuren mit jeweils höchst unterschiedlichen Interessen. Und schließlich weist auch das Informationsverhalten innerhalb des kommunalen Sozialsektors große Defizite auf. So erfordert die Konzipierung adressatengerechter sozialpolitischer Programme Informationen über die Lebensbedingungen der Bürger und die Entwicklung und Verteilung sozialpolitisch relevanter Bedarfs- und Problemlagen. Tatsächlich spielen jedoch bis heute die Instrumente der kommunalen Empirie, der Sozialberichterstattung und Sozialplanung in den meisten Kommunen eine eher bescheidene Rolle.

Abschließend sollen daher Handlungsoptionen für eine soziale Kommunalpolitik auf diesen drei Ebenen kurz skizziert werden. Unabhängig von einzelnen Aufgaben- und Handlungsbereichen liegen strategische Ansatzpunkte für eine Zukunft der sozialen Stadt insbesondere

- im Ausbau von Sozialberichterstattung und Sozialplanung als Grundlage für eine bedarfsgerechte Prioritätensetzung und Aufgabenerfüllung;
- in der bürgerorientierten Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und Herstellung neuer Kooperationsformen zwischen öffentlichen und freien Trägern und
- in der Entwicklung eines öffentlichen Diskurses auf der Basis breiter Bündnisse zugunsten einer politischen Priorität für die soziale Stadt<sup>18</sup>.

### 1. Empirische Fundierung kommunaler Sozialpolitik durch Sozialberichterstattung und Sozialplanung

Politische Prioritätensetzungen bei der Bewältigung der ökonomischen, fiskalischen und sozialen Problemstellungen müssen zum einen auf normative Vorstellungen über die künftig gewollten Konturen einer sozialen Stadt zurückgreifen; sie müssen aber ebenso – soll eine solche Politik nicht im Blindflug agieren – auf der Grundlage fundierter empirischer Kenntnisse der aktuellen Lebensbedingungen im Gemeindegebiet erfolgen. Notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung rationaler und zugleich transparenter Kommunalpolitik ist somit das Vorhandensein eines entwickelten kommunalen Berichtswesens wie auch einer funktionsfähigen Stadt- und Sozialplanung. Dabei kommt dem Ausbau der örtlichen Sozial-

---

17 Vgl. Jürgen Krüger, Kommunale Sozialpolitik und die Krise des Wohlfahrtsstaats. Zur Verortung der sozialpolitischen Dezentralisierungsdebatte, in: Jürgen Krüger/Eckart Pankoke (Hrsg.), Kommunale Sozialpolitik, München-Wien 1985.

18 Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu und zu den folgenden Punkten 1–3 auch den Beitrag von Wolfgang Gesenharter in diesem Heft.

berichterstattung die Aufgabe zu, eine laufende Bestandsaufnahme zur Entwicklung von Problem- und Bedarfslagen auf gesamtstädtischer wie auf teilräumlicher Ebene für den politisch-administrativen Entscheidungsprozeß wie auch für eine breitere (Fach-)Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Diese Berichterstattung sollte sowohl eine Armuts- als auch eine Reichtumsberichterstattung umfassen. Sie wäre zudem eng zu verzahnen und abzustimmen mit der Definition von Versorgungsstandards und einer daraus abgeleiteten Programm- und Maßnahmenplanung im Rahmen der kommunalen Sozial- und Jugendhilfeplanung als integrierter Bestandteil einer übergreifenden Stadt- und Stadtentwicklungsplanung<sup>19</sup>.

Während kommunale Armutsberichte in der ersten Phase – je nach Träger und Interessenlage – ein breites Spektrum von Formen und Inhalten aufwiesen, hat mittlerweile ein Etablierungsprozeß eingesetzt, der zu einheitlicheren und wissenschaftlich fundierteren Berichtsstandards geführt hat, wodurch sich Gebrauchswert wie Akzeptanz solcher Berichte erhöhen dürften. Auf der Grundlage einer Umfrage des Vereins für Sozialplanung kam Herbert J. Schubert<sup>20</sup> vor kurzem zu dem Ergebnis, daß sich die Armuts- und Sozialberichterstattung in der Phase der Haushaltskonsolidierung als ein „wirkungsvolles Instrument der Sozialverwaltung im Verteilungskampf um die kommunalen Haushaltsmittel, zumindest als Mittel eines konsequenteren, problemgerechteren Mitteleinsatzes“ erweist. Interessanterweise wurden die bisher vorgelegten Berichte zumeist von der (Fach-)Öffentlichkeit sehr positiv aufgenommen und haben ein gutes verwaltungsexternes Feedback erzielt, während die Anerkennung und Nutzung in Kommunalpolitik und Stadtverwaltung bisher noch gering ist. Vor allem die Verknüpfung von Sozialberichterstattung und Sozialplanung ist bislang eher die Ausnahme geblieben. Schubert ist zuzustimmen, wenn er feststellt: „Es ist erforderlich, das Konzept kommunaler Berichterstattung deutlich auf Kommunikations- und Moderationskompetenzen auszuweiten. Die aktive Vermittlung von Fakten und Konsequenzen in die lokalen Teilöffentlichkeiten hinein gehört mit zur Berichterstattung. Deshalb muß sie weniger als Textprodukt und statt dessen mehr als örtlicher Kommunikationsprozeß verstanden werden.“<sup>21</sup> Um sicherzustellen,

daß die Berichterstattung tatsächlich von Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung zur Kenntnis genommen wird und sozialpolitische Wirkung erzielt, erscheint es notwendig, sie in soziale Netzwerke einzubinden, die die Funktion einer örtlichen Armutslobby wahrnehmen können. So sollten alle wichtigen verwaltungsinternen und -externen Ressorts, Initiativen, Verbände und Gruppen bereits am Prozeß der Berichterstellung beteiligt werden. Allerdings muß dafür die Aufbereitung der Berichtsinformationen von vornherein mit der Entwicklung von konkreten Handlungskonzepten und Lösungswegen der Umsetzung einhergehen.

Auch wenn sich die Rahmenbedingungen für eine kommunale Sozialplanung gegenüber den ursprünglichen Ansätzen drastisch gewandelt haben und heute als Zielperspektive ein rationaler, durchschaubarer Umgang mit Mangellagen im Vordergrund steht, kann und muß sie dazu genutzt werden, bedarfsgerechte Versorgungslösungen für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen und Stadtgebiete zu entwickeln. Im verschärften Verteilungskampf um Ressourcen und Lebenschancen innerhalb der Gemeinden stellt sie auf der Basis zuverlässiger empirischer Daten und regelmäßiger Berichte über Problemlagen und Maßnahmenwirkungen eine unabdingbare Voraussetzung für eine problemgerechte Prioritätensetzung in Politik und Verwaltung dar.

## **2. Bürgerorientierte Modernisierung der Kommunalverwaltung und die Suche nach einem neuen „welfare mix“**

Die gegenwärtige Suche nach neuen Konsolidierungspotentialen hat in nahezu allen Kommunen dazu geführt, erste Schritte zu einer Reform der Kommunalverwaltung in Angriff zu nehmen. Bereits in der Krise der öffentlichen Haushalte Mitte der achtziger Jahre kam dem von der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelten Instrument der Aufgabenkritik eine zentrale Rolle zu, die fiskalische Spardiskussion systematisch mit kommunalpolitischen Fragen und Fragen der Verwaltungsreform zu verknüpfen. Mitte der neunziger Jahre hat sich dieser Ansatz insoweit radikalisiert, als heute eine Wiederherstellung politischer und administrativer Handlungsfähigkeit der Kommunen vorrangig in einer Modernisierung der kommunalen Verwaltung gesehen wird. In vielen Kommunen wird seitdem die Einführung von Elementen eines neuen, am Output der Verwaltung ausgerichteten Reformmodells betrieben, das sich am Leitbild des „Unternehmens Stadt“ orientiert und das auf eine stärkere Kundenorientierung wie auf die Einfüh-

19 Vgl. z. B. Petra Schmid-Urban u. a., Kommunale Sozialberichterstattung, Arbeitshilfen Heft 41 des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt am Main 1992.

20 Vgl. Herbert J. Schubert, Sozial- und Armutsberichte als neues Instrument der kommunalen Selbstverwaltung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, (1995) 3.

21 Ebd., S. 105.

zung betriebswirtschaftlicher Steuerungsprinzipien im Bereich der Kommunalverwaltung setzt<sup>22</sup>.

Gerade im Bereich der Sozialverwaltung hat die Forderung nach einer stärker bürgerorientierten Umgestaltung kommunaler Verwaltungsstrukturen eine lange Tradition. Hier bestehen erhebliche Innovationspotentiale nicht nur zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung, sondern auch für Organisations- und Arbeitsformen, die den Interessen und Bedürfnissen sowohl der Mitarbeiter als auch der Adressaten besser gerecht werden. Soweit die neuen Reformansätze dazu führen, die Eigenverantwortung der Fachressorts zu stärken und eine adressatengerechte Flexibilität im Handeln der Verwaltung zu steigern, sind sie zu begrüßen. Derzeit drohen allerdings die darin angelegten administrativen und fachlichen Innovationspotentiale durch eine ausschließliche Orientierung an Wirtschaftlichkeitserwägungen und Einsparzielen unterminiert zu werden. Für bedenklich halte ich auch die weiterreichenden Intentionen, die mit dem neuen Steuerungsmodell häufig verbunden werden. Dabei geht es nicht allein um eine Steigerung der Effektivität und Effizienz der (kommunalen) Verwaltung, vielmehr wird unter neoliberalen Vorzeichen auch eine Rückführung der Staatstätigkeit auf „Kernfunktionen“ und in Verbindung mit einer Aufgabenverlagerung auf nichtstaatliche Träger eine Stärkung des Elements der Marktversorgung intendiert. Ähnlich wie bei der ökonomisch, fiskalisch und ordnungspolitisch begründeten Umhaudebatte auf Bundesebene wäre zu befürchten, daß die Umsetzung derartiger Konzepte zu einem drastischen Rückbau des kommunalen Sozialstaats führen würde. Hellmut Wollmann<sup>23</sup> ist daher zuzustimmen, wenn er dafür plädiert, unter Einbeziehung traditioneller Reformansätze Elemente des neuen Steuerungsmodells zu erproben, jedoch grundsätzlich am Leitbild des modernen Sozialstaats festzuhalten.

Auch die Suche nach einem neuen „welfare mix“ erweist sich als ein schwierig zu bewertendes Unterfangen, vor allem dann, wenn damit primär fiskalische und politische Entlastungseffekte erzielt werden sollen. Auf der anderen Seite kommt

der Aktivierung bürgerschaftlicher Selbsthilfe und der Verbesserung der Kooperationsbeziehungen zwischen kommunalen und freien bzw. privaten Akteuren (auf der städtischen wie auf der Quartiersebene) eine wichtige Aufgabe im Hinblick auf die Verbesserung der Versorgungsqualität mit sozialen Dienstleistungen zu. Dadurch können nicht nur vorhandene (finanzielle, sachliche und personelle) Ressourcen effektiver genutzt und ggf. zusätzliche Hilferessourcen mobilisiert, sondern in der Regel kann auch eine zieladäquatere Bedarfsdeckung erreicht werden. Dabei darf die öffentliche Hand jedoch nicht aus ihrer rechtlichen und politischen Verantwortung entlassen werden<sup>24</sup>.

### **3. Eröffnung eines öffentlichen Diskurses auf der Grundlage eines breiten Bündnisses für die soziale Stadt**

In vielen Kommunen hat sich sowohl der Ausbau als auch der derzeitige „Rückbau“ des kommunalen Leistungsangebots eher naturwüchsig als geplant vollzogen. Insofern war auch bisher schon die Idee der sozialen Stadt in den meisten Kommunen mehr Anspruch als Wirklichkeit. Gerade in der gegenwärtigen Phase der Haushaltskonsolidierung fehlt vielerorts ein klares Konzept, welche Leistungen künftig Vorrang haben und ausgebaut werden sollten und welche von geringerem Stellenwert sind und daher eher für Konsolidierungen in Frage kommen. Statt dessen werden Leistungseinschnitte nach der Rasenmähermethode vorgenommen, oder sie ergeben sich als Nebenprodukt aus vorgegebenen bereichsunspezifischen Sparvorgaben. Wie die Erfahrungen zeigen, ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine Kommunalpolitik grundsätzlich mehrheitsfähig, die die ökonomische und soziale Spaltung der Stadtbevölkerung nicht nur nicht bekämpft, sondern festschreibt und weiter vertieft. Je stärker sich die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Städten auseinanderentwickeln und je knapper die zur Verfügung stehenden Ressourcen sind, desto schwieriger wird es daher, eine Prioritätensetzung zugunsten der sozialen Stadt zu erreichen.

Auf der anderen Seite hat sich – angesichts der strukturellen Überforderung der Kommunen – die Suche nach neuen Lösungs- und Bewältigungsstrategien für die wachsenden sozialen Probleme intensiviert. Je weniger die nationalen Netze funktionieren, desto mehr wächst der soziale Problemdruck in den Kommunen, desto mehr verschärft sich der Konflikt, wie die begrenzten Ressourcen

22 Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle, Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen, KGSt-Bericht Nr. 14, Köln 1982; dies., Das neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 5, Köln 1993; vgl. auch Helmut Hartmann, Neue Steuerung in der öffentlichen Verwaltung: Anspruch, Wirklichkeit, Perspektiven, in: Walter Hanesch (Hrsg.), Überlebt die soziale Stadt?, Opladen 1996.

23 Vgl. Hellmut Wollmann, Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Christoph Reichard/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel – Boston – Berlin 1996.

24 Zur aktuellen Diskussion vgl. z. B. Adalbert Evers/Thomas Olk (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus, Opladen 1996.

genutzt werden sollen, um so intensiver hat aber auch die Suche nach neuen Bewältigungsmustern eingesetzt (Aktivierung endogener Wachstumspotentiale der Gemeinde, Einbeziehung städtischer Sozialbewegungen etc.). Auch wenn die quantitativen Effekte schon wegen der restriktiven fiskalischen Rahmenbedingungen begrenzt sind, haben kommunale Initiativen etwa in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik gezeigt, daß neue und adressatengerechtere Formen der Problembewältigung sehr wohl möglich und praktikabel sind. Wie Monika Alisch und Jens Dangschat in jüngster Zeit dargestellt haben, reichen jedoch solche Einzelmaßnahmen nicht aus, der derzeitigen Herausforderung gerecht zu werden. Angesichts der drohenden oder sich bereits immer deutlicher abzeichnenden Spaltungen der Lebensbedingungen in den Städten ist vielmehr die Entwicklung und Umsetzung eines Gesamtkonzepts einer „Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs“ gefordert. Eine solche Strategie muß vorrangig darauf setzen, eine Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Stadtteilen zu verhindern, sie muß die Lebensbedingungen der Bewohner in „sozialen Brennpunkten“ verbessern und gleichwertige Lebensbedingungen im gesamten Stadtgebiet anstreben<sup>25</sup>.

25 Vgl. Monika Alisch/Jens S. Dangschat, Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich, Darmstadt 1993.

In vielen Kommunen sind in den letzten Jahren sozialpolitische Initiativen und Aktionsbündnisse entstanden, die sich zum Ziel gesetzt haben, sich – als Lobby der Benachteiligten – in die sozialpolitische Auseinandersetzung vor Ort einzumischen<sup>26</sup>. Zu diesem Zweck wurden öffentliche Foren wie lokale Armutskonferenzen, Arbeitsmarktkonferenzen, Sozialgipfel etc. initiiert, die insbesondere von Vertretern von Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften, Kirchen, Hochschulen und Betroffeneninitiativen getragen und gestaltet wurden. Auch wenn durch solche Bündnisse und Aktionsformen das politische Machtgefüge vor Ort nur in sehr engen Grenzen verschoben werden kann, können sie doch dazu beitragen, den bisher dominierenden Kreis von Akteuren in der lokalen Politikarena zu erweitern und einen politischen Handlungsdruck zugunsten des Konzepts der sozialen Stadt zu erzeugen. Nur wenn es gelingt, auf der Basis differenzierter Informationen über die spezifischen örtlichen Problem- und Bedarfslagen eine breite (Fach-)Öffentlichkeit zu mobilisieren, bestehen Chancen für eine gerechte Verteilung der Lasten des Strukturwandels und eine ausgewogene Gestaltung lokaler Lebensbedingungen. Und nur dann hat der lokale Sozialstaat auch unter den gegenwärtigen Bedingungen eine Überlebenschance.

26 Vgl. z.B. Peter Bartelheimer/Thomas von Freyberg, Neue Bündnisse in der Krise der sozialen Stadt – das Beispiel der Sozialpolitischen Offensive Frankfurt, in: W. Hanesch (Anm. 22).

# Umweltschutz in den Kommunen

---

## I. Die andere Globalisierung

---

### 1. Global Denken – lokal Handeln

Eine wichtige Erkenntnis der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio war die Tatsache, daß viele der anvisierten Probleme und Lösungen im Bereich Umwelt und Entwicklung in besonderer Weise die Kommunen betreffen. Der Wandel muß vor Ort stattfinden, da die „dringendsten globalen, ökologischen, ökonomischen und sozialen Fragen, die sich uns im nächsten Jahrhundert stellen werden, in den Städten liegen“<sup>1</sup>. Die Städte werden damit zu entscheidenden Zentren für den ökologischen Wandel der Gesellschaft. Gleichzeitig werden die Probleme drängender, da im Jahr 2000 voraussichtlich mehr als die Hälfte der gesamten Weltbevölkerung in Städten leben und arbeiten wird, bis zum Jahr 2030 werden es sogar zwei Drittel sein<sup>2</sup>.

Aus diesem Grund wurde bei der UNCED beschlossen, dem von 170-Staaten unterzeichneten globalen Aktionsprogramm zur Zusammenarbeit im Bereich Umwelt und Entwicklung „Agenda 21“ – als dem politischen Impuls „von oben“ – müsse ein politischer Impuls „von unten“ entgegengesetzt werden. Die Kommunen sind aus diesem Grund im Kapitel 28 der Agenda aufgerufen, eine Konsultation mit der Bevölkerung einzuleiten und vor Ort eine „lokale Agenda 21“ zu erarbeiten. Hiermit soll eine Basis für den notwendigen kulturellen Wandel geschaffen werden, die stabil genug ist, um eine langfristige Orientierung zu etablieren und regionalspezifische Rahmenbedingungen, Besonderheiten und Bedürfnisse in die Langfristplanung zu integrieren.

Die in diesem Konzept verfolgte Politik beruht auf der Erkenntnis, daß eine isolierte Betrachtung ökonomischer, ökologischer und sozialer Perspektiven mit zunehmender Globalisierung einen

abnehmenden Nutzen hat<sup>3</sup>. Zur gleichen Zeit prägt eine Diskussion um den wirtschaftlichen „Standort Deutschland“ den Alltag, in der die Vernetzung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklung wenig Beachtung findet.

Vertreter der vor allem von der neoklassischen Ökonomie-Theorie geprägten Sichtweise, die zur Zeit die Politik der westlichen Industrienationen bestimmt, drängen darauf, die „Anpassung“ an die „Entwicklung“ des globalen Marktes vor allem durch Senkung der Sozial- und Umweltstandards zu erreichen. Weiterhin wird empfohlen, auf den freien Markt zu vertrauen.

Diese kurzfristige und betriebswirtschaftlich verengte Perspektive ist mit ihrer einseitigen Wachstums- und Exportorientierung für die wesentlichen Aspekte des Wandels blind. Die von den Wirtschaftsverbänden gewählte Therapie (Billigjobs, Deregulierung und Steuererleichterungen für Unternehmen) wird schon seit Mitte der siebziger Jahre zur Behandlung unterschiedlicher Krisensymptome verschrieben<sup>4</sup> und soll nun auch bei der Globalisierung wirken. Bisher kann dieser Therapie jedoch weniger Erfolg bescheinigt werden als vielmehr eine Verschärfung der strukturellen Mängel<sup>5</sup>.

Nahezu alle Studien zur Ökologisierung der Wirtschaft zeigen, daß durch sie mehr Arbeitsplätze entstehen als vernichtet werden<sup>6</sup>. Da Umweltauflagen nicht als wesentlicher Grund für Standortverlagerungen ins Ausland anzusehen

---

3 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1996, Stuttgart 1996, S. 50 ff.

4 Vgl. Rolf Dietrich Schwartz, Die „herrschende Lehre“ oder die Lehre der Herrschenden, in: Frankfurter Rundschau vom 25. September 1996, Dokumentation, S. 12; zur „einseitigen Wachstums- und Exportorientierung“ vgl. Norbert Reuter, Wirtschaftspolitik zwischen Binnen- und Weltmarkt, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1996) 6, S. 384–389.

5 Vgl. Karl-Georg Zinn, Auf dem Weg in die tertiäre Krise? Der ungesicherte Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft, in: Politik und Gesellschaft, (1995) 1, S. 59 ff.; ders., Die Wirtschaftskrise. Wachstum und Stagnation. Zum ökonomischen Grundproblem reifer Volkswirtschaft, Mannheim 1994, S. 86 ff.

6 Vgl. Rudolf Hickel, Arbeit für die Umwelt – Beschäftigungswirkungen des ökologischen Umbaus am Beispiel eines nachhaltigen Energiepfades, in: Michael Gödde/Karin Robinet, Die Notwendigkeit des Umweltschutzes unter ökonomischen Gesichtspunkten, Schriftenreihe des IÖW 85/95, Berlin 1995, S. 44 (IÖW: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung GmbH Berlin).

1 Zitiert nach Wally N'Dow, dem Generalsekretär der Wertsiedlungskonferenz Habitat II.

2 Vgl. Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1994, Wiesbaden 1994, S. 62 f.

sind<sup>7</sup>, erscheint auch die Forderung nach dem „Moratorium in der Umweltpolitik“<sup>8</sup> als Teil einer den dringend notwendigen Wandel hinaus-zögernden Politik. Darüber hinaus muß dem Plä-doyer für die Heilungskräfte des freien Marktes entgegengehalten werden, daß die zugrundelie-gende Analyse „... die kulturellen Aspekte des Wandels und deren längerfristigen Folgen für die politische Stabilität des Gemeinwesens nicht berücksichtigt. Daß eine erfolgreiche Marktwirt-schaft auch nicht-wirtschaftliche, kulturell-politi-sche Grundlagen hat, ist ein Wissen, das prak-tisch folgenlos bleibt“<sup>9</sup>.

## 2. Die „Vernetzung der Gesellschaft“

Vor dem Hintergrund des Tatbestandes, daß sich die fortgeschrittene Industriegesellschaft in einer Umbruchsituation befindet, die nicht allein auf ökonomische Aspekte zu reduzieren ist<sup>10</sup>, muß eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik eine mehrdimensionale Balance anstreben<sup>11</sup>. Dement-sprechend hält der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) zwar auch Maßnahmen zur Sicherung des Standortes Deutschland für ge-boten. Er bezeichnet es aber als sinnvoller, eine kon-sistente umweltpolitische Strategie zu entwickeln, als Rückschritte in der Umweltpolitik einseitig in den Vordergrund zu stellen und dabei „die Defi-zite in anderen, in diesem Zusammenhang wesent-lich bedeutenderen Politikfeldern aber nicht aus-reichend zu berücksichtigen“<sup>12</sup>.

Eine große Bedeutung mißt der SRU dem „Prin-zip der Gesamtvernetzung“ („Retinität“) aller zivilisatorischen Tätigkeiten und Erzeugnisse mit der den Menschen tragenden Natur zu. Dabei verweist der Rat auf die Notwendigkeit der „Rück-bindung der Kulturwelt – mitsamt der Dynamik

der sie bestimmenden Wirtschaft – in das sie tra-gende Netzwerk einer sich ebenfalls dynamisch auslegenden Natur“<sup>13</sup>. Aus dieser Perspektive wird das Prinzip der Vernetzung<sup>14</sup> mit den sich daraus ergebenden Wechselwirkungen in seiner besonde-ren Problematik erkannt und das seit der UNCED unter dem Begriff „Sustainable Development“<sup>15</sup> oder „nachhaltige Entwicklung“ bekannte Ent-wicklungskonzept gestützt. Unter dem Leitbegriff der „dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung“ (SRU) wird ein offenes Handlungssystem mit begrenzenden Leitlinien verstanden, das neben dem Prinzip der „Gesamtvernetzung“ eine „Aus-richtung der wirtschaftlichen und sozialen Ent-wicklung an der Tragfähigkeit der natürlichen Umwelt“<sup>16</sup> („Tragfähigkeitsansatz“) vorsieht. Im Gegensatz zur ökonomistischen Sichtweise steht hier ein umweltethisch motivierter sozialer Wan-del im Vordergrund.

## 3. Globalisierung von oben und Globalisierung von unten

Da sich die Situation in unterschiedlichen Erdtei-len und Gesellschaften deutlich unterscheidet und sich aus den differierenden sozialen und geogra-phischen Lagen unterschiedliche Interessen erge-ben, besteht die Herausforderung in einer Integra-tionsaufgabe, die sich mit dem Slogan „Global denken und lokal handeln“ umschreiben läßt.

Das vom SRU favorisierte Kooperationsmodell muß sowohl durch internationale Vereinbarungen gestützt als auch durch ein Herunterbrechen der Anforderungen auf die lokalen und regionalen Einheiten getragen werden<sup>17</sup>. Denn in der „Standortkonkurrenz“ sind die Städte und Gemeinden die Hauptbetroffenen der Umwelt- und Arbeitsmarktkrise<sup>18</sup>. Wenn allerdings (nicht nur) deutsche Kommunen weiterhin die Stand-ortkonkurrenz im Kleinen ausbauen und in der Hoffnung auf Großinvestoren mit Exportorien-tierung ökologische Standards über Bord

7 Vgl. Andreas Troge, Zur Rolle des Umweltschutzes im Standortwettbewerb, in: M. Gödde/K. Robinett (Anm. 6), S. 3 ff.

8 Manfred Schneider, Vorstandsvorsitzender der Bayer AG, in: FAZ-Magazin vom 19. August 1994, zit. nach A. Troge (Anm. 7), S. 3.

9 Hansjürgen Daheim, Kulturelle Aspekte des Wandels der Industriegesellschaft, in: Hansjürgen Daheim/Karl Krahn/Renate Schneider (Hrsg.), Standortfaktor industrielle Beziehungen, München 1994, S. 30 f.

10 Vgl. Robert Constanza, Ökologisch tragfähiges Wirtschaften. Investieren in natürliches Kapital, in: Robert Goodland/Herman Daly/Salah El Serafy/Bernd von Droste, Nach dem Brundtland-Bericht: Umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung, Bonn 1992, S. 85–94.

11 Vgl. Jan Prieue, Ökologische Wachstumskritik, in: Eckhard Stratmann-Mertens/Jan Prieue/Rudolf Hickel (Hrsg.), Wachstum, Abschied von einem Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik, Frankfurt am Main 1991, S. 141–159.

12 Rat von Sachverständigen (Anm. 3), S. 16.

13 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, Stuttgart 1994, S. 12.

14 Vgl. Frederic Vester, Unsere Welt – ein vernetztes System, München 1991<sup>7</sup>.

15 Vgl. Hansjürgen Harborth, Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbsterstörung. Eine Einführung in das Konzept des „Sustainable Development“, Berlin 1991.

16 Rat von Sachverständigen (Anm. 3), S. 16.

17 In der Agenda 21, dem Dokument der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992, das den Weg ins 21. Jahrhundert aufzeigt, wird explizit betont, die Kommunen spielten eine „entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung“.

18 Vgl. Rolf G. Heinze/Josef Hilbert/Helmut Voelzkow, Arbeit und Umwelt in der Kommunalpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/86, S. 17 ff.

werfen, hat „Sustainable Development“ keine Chance.

Mit der oben erwähnten „Agenda 21“ sollte auf der internationalen politischen Ebene die Bedeutung von „Sustainable Development“ herausgestrichen, populär gemacht und vorangetrieben werden. Die Institutionen und Promotoren finden sich bei dem je spezifischen Umsetzungsprozeß des Entwicklungskonzepts erst langsam in ihre Rollen hinein. In der Politikorientierung der Nationalstaaten lassen sich z.B. Auswirkungen der von der UN verabschiedeten „Agenda 21“ kaum finden.

Auch in den Kommunen sind es in der Regel nicht Politik und Verwaltung, die das Thema zuerst aufgegriffen haben, sondern die Bürgerinitiativen und Nichtregierungsorganisationen. Der Soziologe Ulrich Beck bezeichnet daher die „(Neu)Erfindung des Politischen“ als die Chance zur Verminderung entscheidungsabhängiger Risiken und zur Durchsetzung einer „Globalisierung von unten“<sup>19</sup>, die neue Akteure jenseits des politisch-parlamentarischen Systems in Entscheidungen einbezieht und Verantwortung nach „unten“ verlagert. Das kann als Beteiligung der Bürgerschaft bei kommunalen Planungen verstanden werden, aber auch als ein Mitgestalten der Kommunen, wenn es um Weltentwicklung geht. Als Beispiele für internationale Kooperationen von Kommunen können die Unterzeichnung der Charta von Aalborg<sup>20</sup>, das Klimabündnis<sup>21</sup> und der Internationale Rat für Umweltinitiativen (ICLEI) angesehen werden.

Wenn die Städte und Gemeinden zu den Promotoren des Wandels werden sollen, muß allerdings der Begriff „Kommune“ mehr umfassen als Ratspolitik und Verwaltung. Ohne aktive Einbeziehung von Verbrauchern, Industrie, Handwerk, Energiewirtschaft etc. lassen sich z.B. im Klimaschutz keine tragfähigen Lösungen entwickeln.

19 Ulrich Beck, Weltrisikogesellschaft – Unser Schicksal ist die Nötigung, das Politische neu zu erfinden, in: Das Parlament, Nr. 30–31/95 vom 13./20. Juli 1995, S. 12.

20 Die Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg), die am 27. Mai 1994 verabschiedet wurde, verpflichtet zum Aufstellen einer „Lokalen Agenda 21“ und fordert sowohl kommunale Strategien zur Zukunftsbeständigkeit als auch, dahin gehende Initiativen im gegenseitigen Austausch zu vollziehen und „diesen Prozeß mit der Politik der Europäischen Union im Bereich der städtischen Umwelt zu verbinden“ (zit. nach Beate Weber, Ökologische Stadtpolitik, in: Demokratische Gemeinde, Sondernummer: Die Stadt. Ort der Gegensätze, [1996] 3, S. 150).

21 Gemeint ist das Klimabündnis europäischer Städte mit den indigenen Völkern der Regenwälder/Alianza del Clima e.V. Die beigetretenen Kommunen verpflichten sich u. a., bis zum Jahre 2010 eine Halbierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes herbeizuführen.

## II. Die kommunale Handlungskonstellation

### 1. Die Kommune als Akteur im Umweltschutz

Umweltschutzpolitik galt zu Beginn der siebziger Jahre als ein Bereich, in dem „den Kommunen nur eine untergeordnete Rolle zugewiesen wurde“<sup>22</sup>. Der Staat wurde als der wesentliche Akteur eingeschätzt, der über ein geeignetes Ordnungsrecht die Basis für einen durchgreifenden Vollzug schaffen sollte. Die Kommunen galten als zu wenig standfest gegenüber wirtschaftlichen Interessen, und geeignete Promotoren einer wirksamen Umweltpolitik waren vor Ort nicht sichtbar<sup>23</sup>. Bis Ende der siebziger Jahre zählten die Kommunen daher fast durchgängig Umweltschutz noch nicht zu ihren originären Aufgaben. In den achtziger Jahren wurden aufgrund eines gestiegenen lokalen Protestpotentials und von Wahlerfolgen der „Grünen“ auch auf kommunaler Ebene Umweltämter gegründet. Seit die Kommunen in den neunziger Jahren in eine tiefgreifende Finanzkrise geraten sind, ist vor allem im Bereich des freiwilligen Umweltschutzes ein strikter Einsparkurs wirksam geworden, was zum Teil zu erheblichen Rückschritten bei den Arbeitsmöglichkeiten geführt hat. Es stellt sich nun die Frage, ob und inwieweit die Aktivitäten im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, die in allen Kommunen mehr oder weniger intensiv betrieben werden, Umweltschutz als integrierte Aufgabe aufgreifen und ein erweitertes Handlungspotential in den Kommunen freisetzen können.

### 2. Die Bedeutung des ökologischen Wandels vor Ort

Die Stadt als Lebensraum und Organisationsform nimmt unter dem Aspekt des ökologischen Strukturwandels eine ambivalente Position ein. In den Ballungsräumen konzentrieren sich sowohl die Probleme wie auch die Lösungsmöglichkeiten. Es treten hier hochverdichtet und in Wechselwirkung Umwelt-, Verkehrs- und Sozialprobleme auf. Andererseits sind die Städte Zentren der politischen und ökonomischen Macht, Kaufkraft, Kultur, Wissenschaft und Innovation. Sie spielen sowohl eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung staatlicher Umweltschutzpolitik als auch bei der

22 Dietrich Fürst, Nachhaltige Entwicklung und kommunalpolitische Gestaltungsspielräume, in: Ernst Hasso Ritter (Hrsg.), Stadtökologie, Sonderheft 6 der Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, (1995), S. 62.

23 Vgl. ebd., S. 63.

Neufestsetzung von Prioritäten<sup>24</sup>; ohne grundlegende Veränderungen auf kommunaler Ebene kann es keinen ökologischen Umbau der Industriegesellschaft geben.

Dabei ist es weniger dem Zufall überlassen als vielmehr abhängig von den örtlichen Problemlagen und von den Interessen sowie den Einflußmöglichkeiten und Handlungen der Akteure, die auf der lokalen Ebene bei Formulierung und Vollzug der Umweltpolitik mitwirken, zu welcher Seite die Ambivalenz letztlich ausschlägt. Vor allem ist entscheidend, ob die politischen Repräsentanten und die Verwaltungsspitze Umweltschutz als persönliche Aufgabe betrachten und die kommunale Selbstverwaltung zur Entwicklung einer aktiven kommunalen Umweltschutzpolitik nutzen.

### 3. Zwischen entschiedenem Bemühen und systematischem Handeln

Bisher arbeiten erst 200 der insgesamt 17 000 Kommunen in Deutschland an Aktionsplänen für eine nachhaltige Umwelt- und Entwicklungszusammenarbeit<sup>25</sup>. Ein Erfahrungsaustausch zum Thema „Lokale Agenda 21“ ist vom Deutschen Städtetag zwiespältig beurteilt worden. Zwar beherrsche einerseits „das Bemühen um umweltfreundliche Gestaltung der Lebensverhältnisse (Stadtökologie) das Handeln der deutschen kommunalen Gebietskörperschaften“, andererseits stecke der Agenda-Prozeß noch in den Anfängen<sup>26</sup>. Die Diskrepanz zwischen den (vielleicht etwas euphemistisch beurteilten) Bemühungen auf der einen Seite und einem noch wenig systematischen Handeln im kommunalen Umweltschutz auf der anderen Seite erklärt sich mit Blick auf die Handlungskonstellationen der in den Umweltschutz involvierten Akteure. Als Ergebnis eines auf die Mikropolitik<sup>27</sup> im kommunalen Umweltschutz ausgerichteten Forschungsprojektes am Institut zur Erforschung sozialer Chancen (ISO)<sup>28</sup> läßt sich festhalten, daß das vielfältige Bemühen

um umweltfreundliche Gestaltung sich in der Regel als Stückwerk erweist.

Umweltschutzaktivitäten sind in der Regel für die Gestaltungsmehrheiten der Kommune nur von nachrangiger Bedeutung. Es wird vernachlässigt, daß die Organisation des kommunalen Umweltschutzes quer zur Entstehungsproblematik der Schäden liegt. Versäumnisse des kommunalen Entscheidungsbereichs werden dabei häufig auf fehlendes Geld, zu hohe Regelungsdichte im Umweltschutz oder auf eine gegen das kommunale Interesse auszuliegende übergeordnete Gesetzgebung geschoben. Doch viele Hemmnisse sind auch innerhalb der Kommunen selbst zu suchen: „Unzureichende interne Koordination („Kompetenzgerangel“) erschwert effektives administratives Management. Das Schielen nach kurzfristigen Erfolgen und der begrenzte kommunalpolitische Wille, Konflikte durchzustehen, geben strukturellen Änderungen in der Prioritätensetzung oft keine Chance.“<sup>29</sup> Da ein übergreifendes Leitbild der „Sustainable City“ fehlt, werden wichtige Ansätze und fortschrittliche Detaillösungen in ihrer Wirkung durch fehlende Abstimmung eingeschränkt.

Dies gilt sowohl intern als auch im Kontakt der Behörden mit anderen Akteuren. Organisationsaufbau und Kommunikationsstruktur der Kommune wirken sich so auf das „Organisationsziel“ der nachhaltigen Stadtentwicklung kontraproduktiv aus. Eine kommunale Umweltschutzpolitik mit solchen Rahmenbedingungen kann nur selten mit der Dynamik der Schadenserzeugung Schritt halten. Die ursächliche Problematik läßt sich an einem Fallbeispiel demonstrieren.

---

## III. Fallbeispiel Köln

---

Die wichtigsten umweltpolitischen Themen der kommunalen Umweltschutzpolitik für Köln liegen (wie in den meisten anderen Großstädten) in den Bereichen Verkehr und Verkehrsvermeidung, Energieerzeugung und Energieeinsparung, Abwasser und Indirekteinleitung, Müllvermeidung und Müllverbrennung sowie Altlastensanierung. Darüber hinaus sind die ballungsraumtypischen Probleme der Kumulation verschiedener Problemlagen zu konstatieren sowie die Expansion in der Fläche.

Auf der politischen Ebene ist ökologisch zukunftsfähige Stadtentwicklung kein anerkanntes Leitbild. Hier stehen der weitere Ausbau der Stadt als

24 Vgl. Heinrich Mäding, Kommunale Umweltschutzpolitik unter veränderten Bedingungen, in: E. H. Ritter (Anm. 22); Heinrich Pehle, Umweltschutz vor Ort. Die umweltpolitische Verantwortung der Gemeinden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/90, S. 24–34.

25 Vgl. Raimund Schmid, Lokal wird kaum global gedacht, in: Frankfurter Rundschau vom 17. September 1996, S. 26.

26 Klaus Fiedler/Jörg Hennerkes, Vier Jahre nach Rio, in: der Städtetag, (1996) 6, S. 389 f.

27 Zur Definition von Mikropolitik und zum „Umweltschutz im deutschen Betriebsalltag“ in mikropolitischer Perspektive siehe den so überschriebenen Aufsatz von Martin Birke/Michael Schwarz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/96, S. 23–29.

28 Vgl. Michael Quante/Michael Schwarz, Kommunale Umweltschutzpolitik. Eine gutachterliche Stellungnahme zu Praxis und Innovationsbedarf am Fallbeispiel Köln, Düsseldorf 1996.

29 H. Mäding (Anm. 24), S. 230.

Wirtschafts-, Verkehrs- und Medienzentrum konkurrenzlos im Vordergrund. Obwohl diese Politik hohe Folgekosten verursachen wird, hindert die Präferenz für erprobte Konzepte die kommunalpolitischen Entscheidungsträger, beim ökologischen Strukturwandel eine aktiv gestaltende Rolle einzunehmen.

In der Praxis wird die kommunale Umweltschutzpolitik im wesentlichen an das Amt für Umweltschutz delegiert, das 1975 als eines der ersten zentralen kommunalen Umweltämter aufgebaut wurde.

Das Amt hat 125 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (1994), mit steigender Tendenz. Es ist untergliedert in eine Abteilung Verwaltung, eine juristische Stabsstelle, eine Projektgruppe zur Überarbeitung von rechtsunsicheren Bauplänen wegen Bodenbelastungsverdacht, die Abteilung für Umweltplanung und Umweltvorsorge sowie die Kontrollbehörden: Untere Landschaftsbehörde, Untere Wasser- und Abfallwirtschaftsbehörde, Boden- und Gewässerschutz.

Das Umweltamt versteht sich selbst als eine Serviceeinheit für Bürger, Betriebe, andere Ämter und die Politik. Als seine eigentlichen Dienstleistungen neben der ordnungspolitischen Funktion bezeichnet es Planen, Beraten und Aufklären. Aufgrund einschlägiger Erfahrungen wird beabsichtigt, der Kooperation mit der Wirtschaft Vorrang vor Konfrontationen bzw. dem „Knüppel der Ordnungsbehörde“ zu geben. Eine effektive Zusammenarbeit mit Umweltinitiativen dagegen findet nur bei der Umweltbildung statt.

Die zentrale Einrichtung eines Umweltamtes hat sich im wesentlichen bewährt und nach anfänglichen personalpolitischen und organisatorischen Schwierigkeiten zu einer stärkeren Vertretung der Umweltinteressen in Köln geführt. Die erzielten Vorteile der zentralen Organisation von Umweltschutzaufgaben haben aber in der übrigen Verwaltung nur eine geringe Bedeutungssteigerung der Umweltaspekte eingeleitet. Das Amt konnte sich nur in den Begrenzungen der bis heute eingeschnittenen Kompetenzen entwickeln und blieb festgelegt auf seine strukturell untergeordnete Position. Es ist in seiner jetzigen Ausstattung und Kompetenz überfordert, einen Wandel zu präventiven Strategien im Umweltschutz herbeizuführen, da es zu wenig Einfluß auf entscheidende Gremien der Stadtpolitik und -verwaltung hat.

## **1. Die Defizite der kommunalen Umweltschutzpolitik im Überblick**

Die kommunale Umweltschutzpolitik findet weitgehend nachsorgend bei akuter Gefahrenabwehr

statt. Darüber hinaus werden Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit betrieben sowie ökologische Modellprojekte realisiert. Diese Projekte reizen zwar den Umweltaspekt oft bis zum letzten „Ökoschrei“ aus, werden dabei aber isoliert konzipiert. Ihre Modellhaftigkeit schränkt sich dadurch deutlich ein, und für die Verbreitung und Integration der ökologischen Perspektive in den Alltag des Verwaltungshandelns ist das nicht nur förderlich.

Die im Verwaltungsalltag typische Dominanz ressortegoistischer Handlungsorientierungen begünstigt Teillösungen, die – zur Vermeidung möglicher Widerstände – nicht an sachlich begründeten Prioritätensetzungen orientiert sind und von pragmatisch deklamatorischen Konzepten gedeckt werden. Modernisierungsstrategien werden im wesentlichen aus kurzfristiger ökonomischer Perspektive realisiert und wirken eher problemverschärfend als umweltpolitisch innovativ. Da Umweltschutz als isoliertes Betätigungsfeld betrachtet wird, bleibt es randständig, ist stark personenabhängig, und Fortschritte werden von (Nicht-)Engagement, „Standing“ und (Un-)Geschicklichkeit einzelner Entscheidungsträger/innen bestimmt. Die fehlende Vernetzung und Abstimmung der kommunalen Aktivitäten begünstigt unbeabsichtigte, aber dennoch nicht weniger unerwünschte systemische Effekte, die implizit die Nachrangigkeit des Umweltschutzes noch ausweiten.

Trotz ihrer starken Involviertheit in umweltpolitische Entscheidungen und Praxis erhalten die kommunalen Betriebe und stadtnahen Gesellschaften keine eindeutigen Vorgaben, Umweltschutz vorbildhaft in die Unternehmensziele zu integrieren, und entwickeln bislang auch keine nennenswerten, Eigeninitiativen. Auch in der Kölner Politik-Arena hat Umweltschutz einen untergeordneten Stellenwert. Prononcierte Vertreter von Umweltschutzinteressen finden sich nicht in den Parteiführungen der im Rat vertretenen Parteien. Appelle der Umweltverbände und -initiativen bleiben in der Regel unbeachtet, Kooperationsangebote werden von Politik und Verwaltung kaum ernst genommen, was zur Etablierung unbeweglicher „positioneller Strategien“ geführt hat. Als Reaktion auf die nachhaltig gestörte Kommunikation bleibt den Umweltgruppen daher häufig nur der Umweg über skandalorientierte Öffentlichkeitsarbeit.

## **2. Präventiver Umweltschutz als lokale Aufgabe**

Für eine effektive Vorsorge reicht die bisherige Ausrichtung der Umweltschutzpolitik in den Kommunen nicht aus, obwohl der nachsorgende Umweltschutz in seiner Reichweite und Problemlösungskompetenz einen abnehmenden Grenznutzen erzeugt, dabei aber zunehmend teurer wird. In

seiner Orientierung, die Auswirkungen der „Folgen“ zu mindern<sup>30</sup>, die bereits entstanden sind, ist er „eine verhältnismäßig ineffektive, kostenträchtige, volkswirtschaftlich eher unproduktive und wenig innovative Strategie, die die Problemsachen nicht ändert, sondern zur Wachstumsbedingung einer Entsorgungstechnokratie werden läßt“<sup>31</sup>.

Bei der Vorsorge besteht die Herausforderung in der Koordination bisher unvereinbar sich gegenüberstehender Interessen, die nur gelingen kann, wenn im politischen Raum eine Neuformulierung der Leitziele<sup>32</sup> der Kommune stattfindet. Die Kurskorrektur braucht ein deutliches Signal vom Rat und muß von der Verwaltungsspitze getragen werden.

Mit einer Top-down-Strategie allein läßt sich der Perspektivenwechsel jedoch nicht realisieren, da er im Verhältnis zu der angestrebten Eingriffstiefe und der Anzahl der direkt Betroffenen auf einer zu schmalen Basis steht<sup>33</sup>. Ursache dafür ist, daß die Fundamente sozialer Sicherung, wie Wirtschaftswachstum und Arbeit, deren Legitimität lange Zeit nicht in Frage stand, ebenso wie auch die Folgen der (ungleichen) Wohlstandsentwicklung, zunehmend selbst als Ursachen sozialer und ökologischer Risiken erkannt werden. Eine Umorientierung tangiert damit alle Bereiche der Gesellschaft, trifft aber in allen Handlungsfeldern auf die Situation, daß die Handlungsstrukturen sich Innovationen widersetzen<sup>34</sup>.

Die Kommune ist zwar selbst in alle Sektoren involviert, andererseits ist sie aber auf Kooperation mit anderen angewiesen. Die Tatsache, daß gerade die „Innovationsverlierer“ häufig noch entscheidende Machtpositionen innehaben, erweist sich dabei als Hemmnis<sup>35</sup>. Weiterhin erzeugt der notwendige Strukturwandel neue Verteilungskonflikte und ist mit hohen Unsicherheitsfaktoren bezüglich der Nutzen und Kosten verbunden.

30 Über die Kontraproduktivität einer Dominanz des Reparaturdienstverhaltens für das Erreichen globaler Ziele: Dietrich Dörner, Logik des Mißlingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen, Reinbek 1989, S. 87 ff.

31 Martin Jänicke, Ökologische Modernisierung. Optionen und Restriktionen präventiver Umweltschutzpolitik, in: Udo Ernst Simonis, Präventive Umweltpolitik, Frankfurt am Main 1988, S. 13.

32 Zur Notwendigkeit von Zielen zur Steuerung komplexer Systeme vgl. D. Dörner (Anm. 30), S. 74 ff.

33 Vgl. Rudi Kurz, Innovationen für eine zukunftsfähige Entwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/96, S. 20 f.

34 Vgl. D. Fürst (Anm. 22), S. 62.

35 Vgl. Reinhard Münch, Das Dilemma der Umweltpolitik. Die Rückkehr der Verteilungskonflikte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/94, S. 3–10.

---

## IV. Innovationsbedarf im kommunalen Umweltschutz

---

### 1. Leitbild „Sustainable City“

Dem Einstieg in vorsorgende Aufgaben ist demnach eine Stärkung der politischen und organisatorischen Basis des Umweltschutzes voranzustellen. Ausgangspunkt muß ein konsensorientierter öffentlicher Diskurs über ein neues, am Prinzip der Langfristigkeit orientiertes Leitbild der „Sustainable City“ sein. Die mit dem Auftrag zur konkreten Ausgestaltung ausgestattete Verwaltung muß in die Lage versetzt werden, dieses Leitbild auf operationalisierbare Umweltqualitätsziele und Maßnahmenprogramme herunterzubrechen<sup>36</sup>.

Während bei der Formulierung von Leitbildern der Mut zu Visionen angebracht ist, muß bei der praktischen Durchsetzung von ökologischen Konzepten die Machbarkeit der Planung im Blick behalten werden. Um das herkömmliche Nullsummenspiel der Machtverteilung, in dem die stärkere Vertretung eines Aspekts nur durch Machtverlust in anderen Ämtern zu bekommen ist, nicht zu einem Hemmnis bei der Integration des präventiven Umweltschutzes in die Organisationsziele der Verwaltung werden zu lassen, ist es zwingend notwendig, die Gesamtverwaltung in das ökologische Leitbild einzubinden. Die strukturelle Ökologisierung<sup>37</sup> ist als ein positives Ziel so zu formulieren, daß daraus für die einzelnen Fachämter nicht zwangsläufig ein Machtverlust entstehen muß, dafür aber Anreize zur Entwicklung von Eigeninteresse an Umweltschutzaufgaben entstehen.

Grundsätzlich ist eine tiefere Verankerung des Umweltschutzes nur in Kooperation mit betroffenen Fachämtern zu erreichen. Allein dadurch besteht die Chance, ressortegoistischen Blockadestrategien vorzubeugen und eine auf die unkoordinierte

36 Vgl. Ralf-Rainer Braun/Roswitha Kleinert, Kommunale Umweltqualitätsziele, in: Klaus P. Fiedler (Hrsg.), Kommunale Umweltmanagement, Köln 1991, S. 64–79.

37 Unter „struktureller Ökologisierung“ wird verstanden, „sich grundsätzlich umweltfreundlicher, umweltgerechter zu verhalten“ (Volker von Prittitz). Dies schließt die Notwendigkeit einer „Ökologisierung von Politik“ bzw. eine „ökologische Strukturreform der Politik“ (Martin Jänicke) sowie die Entwicklung einer „strukturbezogenen Umweltpolitik“ ein. Damit ist sowohl die Entwicklung einer Umweltvorsorgepolitik im Sinne eines „systematischen Zusammenwirkens von längerfristig wirkenden Maßnahmen und kurzfristigen Maßnahmen zur unmittelbaren Gefahrenabwehr“ (Volker von Prittitz) gemeint, als auch die Entwicklung eines grundsätzlich anderen, darauf abgestimmten Politikstils, der wesentlich durch „Kooperation, Dezentralisierung und Partizipation“ gekennzeichnet ist.

nierte Arbeitsorganisation zurückzuführende Un-  
effektivität von Maßnahmen zu vermeiden.

## 2. Die „Ressource Mensch“ muß gefördert werden

Bei der ökologischen Stadtentwicklung ist die  
Qualifikation des Personals als wertvolle Res-  
source anzusehen, deren Wert durch Schulung und  
gezielte Neueinstellung zu steigern ist<sup>38</sup>. Der  
Erfolg einer Integration des Umweltschutzes  
sowohl in die standardisierten als auch in die  
gestaltungsoffenen Abläufe des Verwaltungshand-  
lens ist abhängig von Nachfrage und Förderung  
eines auf dieses Ziel ausgerichteten Ausbildungs-  
und Wissensstandes. Da ressortübergreifende In-  
itiativen ein hohes Maß an Koordination verlan-  
gen und an den Ressortgrenzen die Kommunika-  
tion häufig durch „Kompetenzgerangel“ erheblich  
gestört bis blockiert wird, ist ein besonderes  
Augenmerk auf den Erwerb von Moderations- und  
Kommunikationsfähigkeit zu legen. Insbesondere  
sind auch Aspekte der Motivation und Durchset-  
zungsfähigkeit in den Vordergrund zu rücken:  
Gefragt sind hier keine Ja-Sager, sondern „Stand-  
festigkeit, Eloquenz und Umsetzungsorientierung  
gehören zu den geforderten Merkmalen des Perso-  
nals“<sup>39</sup>.

## 3. Zukunftsfähigkeit der Verwaltung

Verwaltungen sind aus ihrem Grundverständnis  
heraus konservativ. Ihr Charakter ist auf Bere-  
chenbarkeit und Routine ausgelegt. Durch die  
starke Segmentierung der Ressorts wird die Infor-  
mationsverarbeitungskapazität eingeschränkt<sup>40</sup>,  
bilden sich ressortegoistische Wahrnehmungsmu-  
ster und vergrößern sich Kommunikationsfehler  
an den Schnittstellen. Aus dieser Organisations-  
form resultieren viele Spezialinteressen, die Inno-  
vationen im Sinne eines übergeordneten Gemein-  
wohls erschweren<sup>41</sup>.

38 „Neben einer hohen Fachkompetenz werden spezielle  
Fertigkeiten (EDV, Beherrschung moderner Planungs-  
techniken) und spezifischer Arbeitsstil (Querschnitts-  
orientierung, Teamarbeit, Kommunikation im Inneren zu an-  
deren Fachämtern sowie nach außen zu Beratungsinstituten,  
zur Bürgerschaft, zu Umweltinitiativen) verlangt.“ Ernst-  
Hasso Ritter, *Stadtökologie als politische Gestaltungsaufgabe*,  
in: ders. (Anm. 22), S. 295.

39 H. Mäding (Anm. 24), S. 232.

40 Vgl. Dietrich Fürst, *Kommunale Entscheidungsprozesse*.  
Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Pro-  
zesse, Baden-Baden 1975, S. 167.

41 Vgl. Carl Böhret, *Innovationskraft aus institutioneller  
Verantwortung*, in: ders./Helmut Klages/Heinrich Reine-  
mann/Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Herausforderungen an  
die Innovationskraft der Verwaltung*, Opladen 1987,  
S. 619–627; Hans Erich Frey, *Agonie des Bürokratiemodells*,

Unvorhergesehen auftretende Problemstellungen  
und nicht erwartete Folgen beanspruchen folglich  
die Verwaltung regelmäßig über ihre Leistungsfä-  
higkeit hinaus<sup>42</sup>. Sie muß auf die komplexer wer-  
dende Umwelt reagieren, indem sie sich als  
lernende Organisation<sup>43</sup> versteht. Das Organisati-  
onslernen integriert zwei verschiedene Formen  
von Lernen: Einerseits müssen die einzelnen Mit-  
arbeiter und Mitarbeiterinnen die Möglichkeit und  
Fähigkeit haben, sich neues Wissen anzueignen,  
das für ihren Verantwortungsbereich relevant ist.  
Andererseits ist das kumulierte Wissen der Institu-  
tion so aufzuarbeiten, daß es personellen Wechsel  
überdauert.

Das strukturelle Potential von Institutionen zur  
Anpassung an die Umwelt verringert sich mit  
jeder Teilung von Arbeit und Aufgabenverantwor-  
tung. Denn entscheidend für Lernprozesse eines  
Gesamtsystems ist die Größe des Bereichs, für den  
eine „gemeinsame, interaktive und konsensuale  
Konstruktion der Wirklichkeit“<sup>44</sup> existiert. Das  
von der ressortorientierten Segmentierung ge-  
prägte Arbeiten der traditionellen Verwaltung  
stellt demnach ein Hindernis für Organisations-  
lernen dar.

## 4. Aufbau einer „zweiten Linie“

Eine Möglichkeit, einen flexibleren Arbeitsablauf  
zu erreichen, besteht in der Ergänzung der „All-  
tagsverwaltung“ um eine „zweite Linie“<sup>45</sup>. Hierzu  
werden „normale Behördenteile (z. B. Referate  
und Abteilungen) aufgabenorientiert in einer  
neuen binnenadministrativen Struktur zusamen-  
gefaßt, um spezielle Problemlösungen zu erarbei-  
ten. Sobald der Problembereich routinisiert wer-  
den kann, wird er wieder an die erste Linie  
abgegeben oder nicht mehr weiterbearbeitet.“<sup>46</sup>  
Zum Wesen der „zweiten Linie“ gehört, daß sie  
sich aus der bestehenden Verwaltung rekrutiert.  
Sie ist klaren zeitlichen Limitierungen unterwor-  
fen, denn sie ist nicht auf Personalzuwachs, son-  
dern auf Flexibilitätsgewinne ausgerichtet.

in: Ulrich Steger, *Lean Administration. Die Krise der öffent-  
lichen Verwaltung als Chance*, Frankfurt am Main – New  
York 1994, S. 23–48.

42 Vgl. Carl Böhret, *Folgen. Entwurf einer aktiven Politik  
gegen schleichende Katastrophen*, Opladen 1990.

43 Vgl. Peter M. Senge, *Die fünfte Disziplin. Kunst und  
Praxis der lernenden Organisation*, Stuttgart 1996.

44 Hans Georg Tegethoff/Uwe Wilkesmann, *Lean Ad-  
ministration. Lernt die öffentliche Verwaltung bei der  
Schlankheitskur?*, in: *Soziale Welt*, (1995) 1, S. 27–51.

45 Carl Böhret, *Neuartige Folgen einer „anderen“ Verwal-  
tung*, in: *Verwaltungs-Archiv*, 80 (1989) 1, S. 36 f.

46 Ders. (Anm. 42), S. 233.

## V. Erweiterte Kooperation

### 1. Administratives Innovationsmanagement

Um langfristige Perspektiven zu berücksichtigen, die im politischen Alltagsgeschäft verlorengehen, ist es hilfreich, eine Art Zukunftsagentur zu installieren. Diese bestände z.B. aus einer Projektgruppe, die an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung querschnittsorientierte Denkweisen als Input in die politischen Gremien hineinbringt. Es ist ihre Aufgabe, in Wechselwirkung mit der politischen Entscheidungsebene und den potentiell betroffenen Zielgruppen Lösungen zu suchen.

Um möglichst weitreichende, schnelle und flexible Handlungsressourcen zu aktivieren, bietet sich darüber hinaus die Bildung von „Innovationsbündnissen“<sup>47</sup> an, die als netzwerkartige Struktur sowohl Sachverstand akquirieren als auch Verbündete außerhalb der Verwaltung einbinden könnten und ein optimales Informationsmanagement ermöglichen würden.

### 2. Kooperation und Kommunikation in der Kommune

Bei dem zunehmenden Bedarf an Planung und Vorausschau darf jedoch der Blick nicht davor verschlossen werden, daß mit der Ausweitung von Planungstätigkeit neue Friktionen entstehen werden, die sich daraus ergeben, daß Organisationen, so auch Verwaltungen, eine schon häufig beschriebene Tendenz zur Verabsolutierung des eigenen Standpunktes haben. Auch die Organisationsstruktur der Verwaltung begünstigt ressortegoistische Wahrnehmungsweisen und Eigeninteressen<sup>48</sup>, die sachgemäße Lösungen verlangsamen oder verhindern können<sup>49</sup>. Etablierte Positions- und Finanzierungsinteressen von Verwaltungsteilen, die mit den Interessen der Allgemeinheit nicht identisch sind, gehen oft in die Entscheidungsfindung mit ein<sup>50</sup>, dominieren sie sogar häufig. Aus der Erfahrung, daß die Kommunalverwaltung und -politik bei dynamisch steigender Komplexität der Gesellschaft und der zu lösenden Aufgaben immer häufiger an die Grenzen ihrer Lösungsfähigkeit stoßen, ist der Schluß zu ziehen, daß ohne eine erweiterte Demokratisierung und Bürgerbeteili-

gung die Handlungsfähigkeit der Kommune deutlich schwinden wird.

In den Kommunen ist jedoch häufig eine Voreingenommenheit gegen Partizipation zu beobachten<sup>51</sup>. Nicht unerheblich ist auch die Tatsache, daß Partizipation nicht voraussetzungslos stattfinden kann. Sie ist auf Gesprächsbereitschaft, -fähigkeit und relative Entscheidungsoffenheit der Prozesse angewiesen. Die in den bisherigen Genehmigungsverfahren als Öffentlichkeitsbeteiligung ausgegebenen Maßnahmen erweisen sich jedoch „in der Praxis zumeist als partizipatorische Verzierung bürokratischer Entscheidungen“<sup>52</sup>.

### 3. Projektübergreifende Partizipation, Politikdialoge

Diese für alle Seiten enttäuschenden Veranstaltungen haben sich eher hemmend auf die Konfliktregelung ausgewirkt und dabei „positionelle Strategien“<sup>53</sup> verfestigt, die ohne Mediation und vertrauensbildende Maßnahmen nicht zu durchbrechen sind.

Als notwendig erweist sich der Verzicht auf objektive technokratische Verfahren, denn es wird nicht ein fachlich-technisch bestimmbarer „best way“ gesucht, sondern eine praktikable und akzeptable politische Lösung: für eine große Mehrheit. Hierfür scheint es wichtig zu sein, neben den betroffenen besonders auch nichtbetroffene Bevölkerungsgruppen in die Planung mit einzubeziehen. Denn durch die Vielfalt der Werte und Sichtweisen, die von den einbezogenen Personen vertretenen werden, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, gesamtgesellschaftlich rationale Planungsentscheidungen zu erwirken<sup>54</sup>.

Weiterhin sind strukturelle Voraussetzungen zu schaffen, um Anstöße aus partizipativen Prozessen in das Handeln von Politik und Verwaltung zu integrieren, denn auch das nicht eingehaltene Versprechen der Beteiligung zerstört die politische Kultur.

Neben projektbezogener Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern (z.B. an der Planung und Realisierung einer autofreien Siedlung oder

51 *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Beitrag von Wolfgang Gessenharter in diesem Heft, S. 3–13.

52 Horst Zilleßen/Thomas Barbian, Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39–40/92, S. 14–23, hier S. 22.

53 Positionelle Strategien lassen sich charakterisieren als Handlungsorientierungen, die veranlassen, an einmal eingenommenen und eingefahrenen Positionen festzuhalten und diskursive Kommunikationssituationen zu vermeiden oder so zu gestalten, daß zwangsläufig eine Verständigung mit anderen Interessen nicht möglich ist.

54 Vgl. P. C. Dienel (Anm. 50), S. 174 f.

47 Ebd.

48 Vgl. H. Mäding (Anm. 24), S. 230.

49 Vgl. D. Fürst (Anm. 40).

50 Vgl. Peter C. Dienel, Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen 1992<sup>3</sup>, S. 37.

„Planungszellen“<sup>55</sup> über kontroverse Entscheidungen) lassen sich projektübergreifende Partizipationsmodelle wie „Runde Tische“ institutionalisieren. Auch „Politikdialoge“ können im Sinne einer „reflexiven Schleife, die in herkömmliche Entscheidungsprozeduren eingebunden beziehungsweise diesen vorgeschaltet wird“<sup>56</sup>, hilfreich sein, um Blockadehaltungen zu überwinden. Widerstreitende Akteure erarbeiten hierbei eine gemeinsame Analyse der Dissensstruktur. In dem Maße, in dem gegenseitige Akzeptanz und Vertrauen erzeugt werden, steigt die Chance für Lösungen, die als „win-win“-Situationen<sup>57</sup> zu bezeichnen sind.

Die zur Zeit gängige Strategie der Nicht-Kommunikation verstärkt Feindbilder, die einer kooperativeren Verwaltungskultur entgegenstehen. Daher wäre unserer Ansicht nach der Einstieg in neue partizipative Politikmodelle mit vorgelagerten „Politikdialogen“ wichtig. Diese könnten zu übergreifenden Themen, wie bzw. Klimaschutz oder Flächennutzungsplanung, durchgeführt werden. Da sich für die Grenzen des traditionellen und herrschaftsorientierten Verwaltungshandelns immer mehr Beispiele finden, ergeben sich durch flexible, kooperations- und konsensfördernde Instrumente – trotz aller nicht aufzulösenden Differenzen und Interessengegensätze – Chancen für punktuelle Kooperationen und strategische Allianzen, eventuell auch für neue, ungewohnte Umgangsformen in der Kommunalpolitik.

Einen aktuellen Anknüpfungspunkt bietet die schon oben erwähnte Forderung der UNCED nach einer „Lokalen Agenda 21“. Partizipation wird hier als eine Chance deklariert, einen sozialverträglichen Weg zu einem umweltverträglichen

55 Ebd.

56 Susanne Barthe/Karl Werner Brand, Reflexive Verhandlungssysteme. Diskutiert am Beispiel der Energiekonsens-Gespräche, in: Volker von Prittwitz, Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen 1996, S. 78.

57 Als „win-win“-Situation bezeichnet man Situationen, die sich dadurch auszeichnen, daß die scheinbar kontrovers liegenden Interessen berücksichtigt werden und durch einen Ebenenwechsel die gegenseitige Ausschließlichkeit aufgehoben wird. Im Konflikt um den Neubau von Atomkraftwerken konnte z. B. den Energieerzeugern plausibel gemacht werden, daß sich mit einem Perspektivenwechsel auf Energiesparen und eine bessere Kapazitätsauslastung sowie durch den Wandel des Organisationsziels auf die Bereitstellung von Energiedienstleistungen in bestimmten Fällen eine höhere Rendite erzielen ließ als mit dem Neubau von Kraftwerken.

Zivilisationssystem einzuschlagen. Im Kapitel 28 der Agenda 21 ist daher das Ziel vorgesehen, daß sich bis 1996 „die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder gemeinsam mit ihren Bürgern einem Konsultationsprozeß unterzogen haben und einen Konsens hinsichtlich einer ‚kommunalen Agenda 21‘ für die Gemeinschaft erzielt haben“<sup>58</sup>.

---

## VI. Fazit

---

Der Kurs der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung stellt nicht nur eine Herausforderung für die Umweltverwaltung dar, sondern muß auch die anderen etablierten und routinisierten Aufgabebereiche der Kommunen ergreifen. Präventiver Umweltschutz ist vor allem eine Aufgabe der Ämter (Liegenschaftsamt, Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehr etc.). Denn dort werden z. T. umweltrelevantere Entscheidungen getroffen werden als im Umweltamt. Es ergibt sich daraus Handlungsbedarf auf zwei miteinander zu verschränkenden Ebenen:

*Erstens* muß die Verwaltung quer zu ihrer bisherigen Organisationsstruktur liegende Problemfelder ressortübergreifend bearbeiten. Weiterhin sind Innovationen und Qualifikationsmaßnahmen innerhalb der Verwaltung notwendig, die das „Organisationslernen“ fördern.

*Zweitens* muß ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, um Partizipation zu unterstützen und Möglichkeiten zu erarbeiten, wie Ergebnisse des Partizipationsprozesses in das Handeln von Politik und Verwaltung übertragen werden können. Hierfür sind neue Formen der Kommunikation und Kooperation mit der Bevölkerung zu erproben<sup>59</sup>.

Für eine mittel- und langfristig wirksame und problemadäquate kommunale Umweltschutzpolitik wird ausschlaggebend sein, ob und wie es den unterschiedlichen Akteuren und Interessenverbänden auf kommunaler Ebene gelingt, ihre Planungsmaximen und Politikinstrumente auf Umweltverträglichkeit zu überprüfen und untereinander eine neue Bezugs- und Politikfähigkeit zu entwickeln.

58 Agenda 21 (Kapitel 28): „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21.“

59 Vgl. H. Zilleßen/Th. Barbian (Anm. 52), S. 14–23.

# Kommunale Demokratie in den neuen Bundesländern

## Eine Bilanz

---

### I. Vorbemerkungen

---

Noch ehe die Vereinigung beider deutscher Staaten im Laufe des Jahres 1990 greifbare Formen annahm, wurde unter der Regierung Lothar de Maizière die Verfassung der DDR geändert und die „kommunale Selbstverwaltung“ wieder eingeführt. Mit diesem Schritt, auf den im Mai 1990 das von der Volkskammer beschlossene „Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung)“ sowie die ersten freien Kommunalwahlen folgten, begann der Prozeß des Wiederaufbaus der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland.

In der vom Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ geprägten politisch-gesellschaftlichen Ordnung der DDR hatten die Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden zeitgleich mit der Auflösung der Länder zu Beginn der fünfziger Jahre ihre Selbständigkeit weitgehend eingebüßt. Sie waren kaum mehr als nachgeordnete Behörden der Zentralverwaltung in (Ost-)Berlin bzw. der neugeschaffenen 19 Bezirke als der mittleren Verwaltungsebene gewesen. Viele der ehemals bei den Städten und Gemeinden liegenden Aufgaben, die im klassischen Verständnis einer vom Prinzip der Selbstverwaltung geprägten Kommunalverfassung zu ihren originären Aufgaben gehören, wurden seinerzeit entweder auf die nächsthöhere Ebene des Kreises oder auf die Bezirksebene bzw. nach Berlin verlagert. Bei den Kommunen waren nur noch wenige Aufgabenbereiche verblieben, die in relativer Entscheidungs- und Verhandlungsfreiheit eigenständig wahrzunehmen ihnen gestattet war.

Unter dem Einfluß der Befehls- und Anweisungsstränge von Berlin (Ost) über die Bezirke und Kreise und unter der Dominanz der von der SED-Parteispitze zentral ausgegebenen politischen Direktiven bzw. unter den enormen ökonomischen Zwängen des maroden Wirtschaftssystems war die Kommunalverwaltung immer mehr zu einer auf Mängelverwaltung reduzierten Restgröße verkümmert.

Außerdem stand, wie aller Verwaltungsvollzug in der DDR, auch die Kommunalverwaltung bis in

ihre Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozesse hinein unter dem Primat der „führenden Rolle der Partei“. Öffentliche Verwaltung vollzog sich auf allen Ebenen und in allen Ämtern unter der unmittelbaren Kontrolle der SED; Personalpolitik war stets auch Kaderpolitik.

Dies sollte nun anders werden. Bei ihren ersten Schritten auf dem Weg zur Reetablierung der kommunalen Selbstverwaltung orientierten sich die ostdeutschen Städte und Gemeinden im wesentlichen am Modell der Kommunalverwaltung in den alten Bundesländern. Vor allem Kontakte zu westlichen Partnerstädten und die zeitweilige Anwesenheit von Beratern aus diesen Städten in den Kommunalverwaltungen des Ostens führten dazu, daß die Verwaltungsorganisation und die konkrete Gestaltung der Verwaltungsabläufe weitgehend denen westlicher Kommunen nachgebildet wurden. Es war eine tiefgreifende Änderung, denn die Struktur der Ämter und deren Aufgabenbereiche mußten erneuert, das Leitungspersonal ersetzt bzw. qualifiziert werden. Dieser Erneuerungsprozeß erwies sich im Verlaufe der folgenden Jahre als problematisch, und er verlief keineswegs reibungslos.

---

### II. Reorganisation der Verwaltung

---

Die Anfangsschwierigkeiten waren enorm, wobei technisch-organisatorische Mängel wie etwa die räumliche Enge und mitunter kaum zumutbare Unterbringung von Ämtern in Behelfsunterkünften, der Mangel an Büroausstattung und das Fehlen von Arbeitsunterlagen wie Gesetzestexte und Kommentare sich noch am ehesten beheben ließen.

In der Verwaltung selbst mußte die neue Binnenstruktur durchgesetzt werden, was um so schwerer war, als der mit der Wende eingeleitete politisch-gesellschaftliche Wandel die neuen Kommunalverwaltungen vor eine Fülle von gleichzeitig und möglichst umgehend zu lösenden Aufgaben stellte. Im einzelnen hatte die Umstellung auf das neue Kommunalverfassungs-Verwaltungssystem erhebliche Konsequenzen für die von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben. Einige fielen sofort

weg, wie beispielsweise die Kontrolle über die Warenpreise und die Versorgung der Bevölkerung mit Verbrauchs- und Bedarfsgütern.

Andere Aufgaben, die sich aus der Verflechtung von Staat und Wirtschaft ergeben hatten, liefen aus und waren nur noch für eine Übergangszeit wahrzunehmen. Dazu gehörten die Verteilung und Verwaltung von Wohnraum und die Zuteilung von Kohle und sonstiger Energie. Gleichzeitig ergaben sich für die Kommunen neue Aufgaben aus dem Übergang von der zentral-staatlich geplanten Verwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft, so z. B. die Wirtschaftsförderung und die Verwaltung von Beteiligungen der Gemeinde an Wirtschaftsbetrieben. In anderen Bereichen kommunaler Zuständigkeit hatten sich Aufgaben, die auch in der DDR wahrgenommen worden waren, aufgrund der neuen gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen nicht unbedeutend verändert, so vor allem in den Bereichen Stadtplanung, Bauwesen, Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser und anderen Sozialeinrichtungen.

An diese veränderte Aufgabensituation mußten die Verwaltungsstrukturen gewissermaßen aus dem Stand und bei laufender Verwaltungstätigkeit angepaßt werden. Die Reorganisation der Kommunalverwaltungen wurde dabei durch den Umfang und die Komplexität jener Probleme noch erschwert, denen sich die im Aufbau befindliche Verwaltung in ihrer konkreten Arbeit gegenüber sah und die sie vom ersten Tage an – unter hohem Druck seitens der Bürger, die möglichst schnell auf möglichst allen Gebieten erkennbare Verbesserungen erwarteten – zu lösen hatte. Die meisten dieser Probleme, die sich als ungleich schwieriger und komplexer als in vergleichbaren westlichen Gemeinden erwiesen, ergaben sich aus dem maroden Zustand der öffentlichen Gebäude, der Straßen und der gesamten Verkehrsinfrastruktur, dem Zusammenbruch zahlreicher Betriebe und aus der sprunghaft ansteigenden Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit der Bevölkerung sowie der Umstellung der Wirtschaft auf marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen. Viele Vorhaben, vor allem in der Wohnwirtschaft und bei der Gewerbesiedlung, verzögerten sich oder scheiterten gänzlich wegen ungeklärter bzw. in oft langwierigen Restitutionsverfahren zu klärenden Eigentumsfragen<sup>1</sup>.

1 Daneben wurden alle Gemeinden der neuen Länder im Verlaufe des Einigungsprozesses von verschiedenen Anforderungswellen geradezu überrollt, die den Konjunkturen der Anpassung an westliche Standards der Lebenshaltung folgten und an die sich die Kernverwaltungen jeweils anzupassen hatten. So mußten alle Bürger der untergegangenen DDR gleichzeitig mit neuen Personalausweisen ausgestattet werden. Kaum war diese Aufgabe durch vermehrten Perso-

### III. Das neue Personal

Alle Beteiligten hatten sich erst einmal in die neuen Verwaltungsstrukturen einzuarbeiten: die Politiker in den Gemeinderäten ebenso wie die neuen Bürgermeister, Dezernenten und Amtsleiter. Kaum einer von ihnen kannte sich mit den nunmehr wahrzunehmenden Aufgaben aus und hatte eine klare Vorstellung von den dafür zu schaffenden Amtstrukturen. „Außenseiter als Politiker“<sup>2</sup> – oder politische Neulinge – waren es, die jetzt die Positionen an den Spitzen der neuen Verwaltungen einnahmen. Fast alle hatten sich an den Diskussionen, Demonstrationen und Auseinandersetzungen im Verlaufe der Wende 1989/90 beteiligt und, wenn auch zögerlich, bereit erklärt, politische Verantwortung im Rahmen der neuen Selbstverwaltung zu übernehmen. Nicht wenige fürchteten damals, den neuen Aufgaben nicht gewachsen zu sein. Auffallend viele hatten eine natur- bzw. ingenieurwissenschaftliche Ausbildung und kamen aus den lokalen volkseigenen Wirtschaftsbetrieben. Zwar verfügten die meisten über Erfahrungen in der Planung, Leitung, EDV usw., die sie in der Verwaltung von volkseigenen Betrieben und Kombinatensammeln konnten, oder waren in ihren früheren Positionen gewohnt gewesen, mit Menschen umzugehen. Aber spezifische Kenntnisse und Fertigkeiten, wie sie eine moderne Kommunalverwaltung erfordert, hatte niemand<sup>3</sup>. Ihr grundlegendes Dilemma bestand darin, unter den, bis dahin allen Bürgern der DDR bzw. der neuen Bundesländer fremden rechtlichen Rahmenbedingungen die neuen Ämter und Verwaltungsstrukturen aufzubauen und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln einschließlich der dafür erforderlichen allgemeinen und besonderen Rechtskenntnisse erst erlernen, gleichzeitig aber vom ersten Tag an verwalten und sowohl nach innen als

naleinsatz der Meldeämter abgeschlossen, setzte der Boom der Motorisierung ein mit der Folge eines erhöhten Personalbedarfs bei Kfz-Zulassungen. Die Bauämter und die Gewerbeämter sowie die Ämter für Wirtschaftsförderung wurden anfangs von einer wahren Welle von Existenzgründungen in Handel und Kleingewerbe erfaßt, darunter nicht wenige auf nicht tragfähiger Grundlage, so daß auf den Boom der Anmeldungen schon bald eine erste Konjunktur der Abmeldungen und Insolvenzen folgte. Kaum anders erging es den Jugend- und Sozialämtern mit der Übernahme von Kindergärten und Jugendeinrichtungen und der wegen rasch sinkender Kinderzahlen und der die Kommunen überfordernden folgenden Welle der Schließungen bzw. der Übertragung von Einrichtungen auf private Träger.

2 Vgl. Helmuth Berking/Sighard Neckel, Außenseiter als Politiker: Neue lokale Eliten in einer ostdeutschen Gemeinde, in: Soziale Welt, (1991) 3.

3 Vgl. Bernd Feldhaus (Hrsg.), ... und auf einmal im Rathaus, Münster – New York 1995.

nach außen im Verhältnis zu den Bürgern Entscheidungen treffen und verantworten zu müssen.

Im Hinblick auf das frühere Personal war unter dem Aspekt des Verwaltungsaufwandes die Entlassung von alten SED- und Stasikadern noch das kleinste Problem. Sieht man einmal von den Personen an den Verwaltungsspitzen ab, so hielten sich die Entlassungen in Grenzen. Weitaus größere Dimensionen hatten die erforderlichen personellen Umschichtungen und Entlassungen infolge von Personalüberhängen in einigen Bereichen. Ein anderes Problem waren gravierende Qualifikationsdefizite des Personals in den Ämtern, vor allem in den Kernbereichen der Verwaltung und den nun besonders bedeutsamen Bereichen der Bau- und Wirtschaftsämter und des Rechtsamtes. Infolge der notwendigen Qualifizierung ergaben sich so in allen Ämtern Personalengpässe. Etwa zehn Prozent aller Beschäftigten quer durch alle Ämter mußten durchgängig für die Teilnahme an Schulungen von ihrer Tätigkeit freigestellt werden.

---

#### IV. Qualifikationsmängel und neues Recht

---

Als das für die Qualität der Verwaltungstätigkeit bei weitem bedeutsamste Problem erwies sich die oben genannte mangelnde Qualifikation des Personals im Umgang mit Verwaltungsaufgaben im allgemeinen und in der Auslegung und Anwendung von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften im besonderen. Vor dem Hintergrund der Erfahrung mit dem relativ einfach strukturierten Recht der DDR, das zudem in seiner Verbindlichkeit durch Einzelweisungen von oben und von der Partei überspielt werden konnte, fiel es sowohl den aus der alten Verwaltung übernommenen als auch den neuen ostdeutschen Mitarbeitern der Verwaltungen schwer, die strikte Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht zu akzeptieren. Nicht selten hatten sie große Schwierigkeiten, die komplizierten Normen des übernommenen Rechts der Bundesrepublik überhaupt zu verstehen. Außerdem war die Rechtslage in den neuen Bundesländern vor allem zu Beginn des Vereinigungsprozesses in vielen Fragen komplizierter als im Westen. Denn einerseits galt DDR-Recht aus der Zeit nach der Wende für eine Übergangsphase fort, andererseits sah der Einigungsvertrag Übergangsregelungen vor, durch die übernommenes Recht zunächst für nicht anwendbar erklärt wurde. Die daraus resultierende Rechtslage war teilweise so kompliziert, daß sie selbst Juristen erhebliche Probleme bereitete. Solange daher die Rechtsämter in den Kom-

munen noch nicht mit qualifizierten Personal besetzt waren – und daran fehlte es in einigen Gemeinden teilweise bis in die Jahre 1992/93 –, blieb vielen Ämtern unter dem Entscheidungsdruck oft nichts anderes übrig, als Rechtsmängel bei den fälligen Entscheidungen in Kauf zu nehmen.

Neben der immensen Vielfalt und Menge der alltäglichen Probleme, welche die Verwaltungen vor allem in den ersten Jahren nach der Wende zu bewältigen hatten, mußte das alte wie das neue Personal jedoch auch lernen, mit einem politischen System umzugehen, das – zumindest der Idee nach – auf rechtsstaatlich demokratische Entscheidungsfindung angelegt ist.

Daß dies ein strikt geregelter Prozeß ist, der mitunter langwierig und auf jeden Fall mühsam ist, erwies sich als eine Erfahrung, die für die meisten derer, die sich mit persönlichem Eifer und aus politischer Überzeugung in den Dienst der kommunalen Selbstverwaltung gestellt hatten, ebenso verunsichernd wie ernüchternd wirkte. Sie kontrastierte nicht selten mit den Erfahrungen der unmittelbaren Wendezeit, als freie Formen der politischen Selbstorganisation (Runder Tisch) dominierten, die dann von den geregelten Zuständigkeiten des demokratischen Rechtsstaats verdrängt wurden. Verband sich anfangs die Vorstellung von der Unabhängigkeit der kommunalen Selbstverwaltung mit der Annahme, nun könne die Gemeindeverwaltung quasi alles selbst entscheiden, so mußte man bald lernen, daß dabei gleichwohl Regeln zu beachten waren bzw. der Kreis oder das Land in Ausübung der Rechts- und/oder Fachaufsicht Kontrollbefugnis über das besaß, was entschieden wurde. Auch unter den neuen Bedingungen waren der Selbständigkeit der Kommunen offensichtlich Grenzen gesetzt und der Entscheidungsspielraum eingeschränkt, was den Eindruck hervorrief, es kämen wieder die Anweisungen „von oben“, wobei „oben“ eine Landesverwaltung war, die ihrerseits noch aufgebaut werden mußte und selbst noch entsprechende Mängel aufwies.

An der Notwendigkeit der rechtlichen Regelungen gab es zwar ebensowenig Zweifel wie an der zumeist uneigennütigen Hilfsbereitschaft der meisten westlichen Berater, die diese Regelungen aus der alten Bundesrepublik eingeführt und die zumeist in der ersten Zeit das Interpretationsmonopol innehatten. Zwar wird heute durchaus eingeräumt, daß man ohne die Hilfe der Verwaltungsbeamten aus den alten Bundesländern die schwierige Anfangsphase kaum durchgestanden hätte, aber die Abhängigkeit von ihrer Hilfe wurde auch als Beschränkung empfunden. Denn

daß man bei vielen Entscheidungen stets den einschlägigen Gesetzestext, mindestens aber den Berater aus dem Westen befragen mußte, ob sie denn auch rechtens seien, gab zwar die gewünschte Sicherheit des Rechtsstaats, aber auch das Gefühl der eigenen Unzulänglichkeit. Statt souveräner Ausübung des Amtes empfand man die Einschränkungen, welche rechtliche Normen und mangelnde Kenntnis einem auferlegten, als eine neue Form der bürokratischen Behinderung.

---

## V. Die neue Bürokratie

---

Das Eingabewesen, welches es im zentralistisch organisierten SED-Staat erlaubt hatte, an den etablierten Strukturen des Staatsapparates die Revision von Entscheidungen durch jene zu erreichen, die eine Ausnahme anordnen konnten, hatte anscheinend ein Maß an Flexibilität geboten, das nunmehr nicht mehr vorhanden war. Der Rechtsstaat, der gleichsam alles regelt, gestattete solche Ausnahmen kaum oder nur unter großem Aufwand. Wurden zu DDR-Zeiten im Umgang mit den einzelnen Bürgern auf der kommunalen Ebene „unbürokratische“, persönlich zugeschnittene Lösungen angestrebt, die auf Interessenausgleich und Konfliktvermeidung statt auf Vertragsförmigkeit und bürokratische Korrektheit abzielten<sup>4</sup>, so wurde jetzt die Funktionstüchtigkeit der Verwaltung eher durch die Einhaltung formaler Prämissen sichergestellt.

Doch obgleich die Notwendigkeit geregelter Verfahren durchaus eingesehen wurde, bewertete man sie zugleich als Hindernis, das den Umgang mit den Bürgern eher erschwerte. Die – zumindestens anfänglich – beträchtlichen Schwierigkeiten mit erst noch zu erlernenden Verwaltungsprozeduren kontrastierten jedenfalls deutlich mit der in der Retrospektive beinahe verklärten Kunst des Improvisierens, die sich im nachhinein als DDR-typisches Merkmal einer bürgernahen und flexiblen Verwaltung präsentiert, während die aus dem Westen übernommenen Vorschriften es scheinbar nicht erlaubten, individuell auf die Wünsche der Bürger einzugehen.

Nicht ungebrochen entwickelte sich auch das Verhältnis der neu etablierten Verwaltung zu jenen Institutionen, welche die demokratische Kontrolle ausüben haben, das heißt zu den Stadtverordnetenversammlungen, Ausschüssen, Deputationen

---

4 Vgl. Frank Berg/Martin Nagelschmidt/Helmut Wollmann, Kommunalen Institutionenwandel. Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozeß, Opladen 1996.

etc. bzw. zur lokalen Presse. Kritik wurde vorwiegend als unberechtigt, weil nicht auf ausreichenden Kenntnissen des neuen Rechts beruhend, abgewertet. War man sich unmittelbar nach der Wende noch einig gewesen, die Gemeindeverwaltungen soweit wie möglich frei von Parteipolitik zu halten, machten sich mit dem bald beginnenden Ressortegoismus auch allmählich Parteiinteressen bemerkbar. Kritik von außen oder von innen wurde zunehmend als Symptom politischer Profilierungsabsichten gedeutet, die eigentlich nichts zur Lösung von Kommunalproblemen beizutragen hätten; Parteiräson und Fraktionszwang nahmen aus der Sicht der Verwaltung eine fatale Ähnlichkeit mit der Parteidisziplin der SED an.

---

## VI. „Normalisierung“ und Differenz

---

Nach nunmehr reichlich sechs Jahren kommunaler Selbstverwaltung und einer neuerlichen Kommunalwahl (1994), nach der sich die Mehrheitsverhältnisse der ersten Wahl nicht selten änderten und sich die Zahl der oft obskuren politischen Gruppierungen in den Gemeindevertretungen erheblich reduzierten, sind die Mitarbeiter in den Verwaltungen der neuen Bundesländer mittlerweile sicherer im Umgang mit den rechtlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns geworden, und die Vielzahl der Verwaltungsvorgänge ist ihnen nicht mehr fremd. Auch das Verständnis für demokratische Prozeduren und die Vorzüge des Rechtsstaats ist gewachsen. Herrschten anfänglich noch Irritationen und Unsicherheit vor, so sind diese inzwischen einem neuen Selbstbewußtsein gewichen, das sich nicht zuletzt auf die Erfahrung gründet, daß auch die als nachahmenswerte Vorbilder betrachteten westlichen Verwaltungen nicht fehlerlos arbeiten. Das ursprünglich oft gespannte Verhältnis zur Kreis- bzw. Landesverwaltung hat, nachdem diese sich ihrerseits mit ähnlichen Anlaufschwierigkeiten unter den neuen Verhältnissen eingerichtet hatten, einer gewissen selbstverständlichen Routine Platz gemacht.

Mit wachsender Vertrautheit mit dem Recht und den bürokratischen Abläufen sind mittlerweile auch die positiven Seiten der Rechtssicherheit erkannt worden. Im Schutz dieses Rechts kann die Verwaltung sich gegen die Zumutungen der gewöhnlich rechtsunkundigen Bürger zur Wehr setzen, die wiederum darüber klagen, nunmehr herrsche eine auswuchernde und undurchschaubare Bürokratie.

Der Prozeß der „Normalisierung“ im Sinne einer Angleichung an westliche Verhältnisse scheint sich

auf den ersten Blick insoweit vollzogen zu haben, als die Klagen über die mangelnde Bürgernähe und das Übermaß an Bürokratie denen in den alten Bundesländern nicht nachstehen. Insofern kann der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern weitgehend als abgeschlossen betrachtet werden.

Die Reaktion der Bürger in den neuen Bundesländern, aber auch der Mitarbeiter in den Verwaltungen selbst, auf den vollzogenen Transfer rechtsstaatlicher Institutionen ist freilich einigermaßen paradox: Nachdem die zentralistischen, allgemein im Ruf der Willkür und der Bürokratisierung stehenden Organisationsstrukturen der SED-Ära überwunden waren, haben die Klagen über Bürokratie als Ausdruck mangelnder Bürgernähe der Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern eher zu- als abgenommen. Im Vergleich zum bürokratischen Zentralismus der DDR wird die neue kommunale Selbstverwaltung offensichtlich als noch stärker bürokratisiert empfunden; zumindest wiegen für viele Bürger die Vorzüge von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit nicht den angeblichen oder vermeintlichen Mangel an Bürgernähe auf.

Auch beim Verwaltungspersonal ist die Skepsis gegenüber dem aus dem Westen importierten Verwaltungsrecht gewachsen. In einer Auswertung mehrerer Gemeindestudien haben Helmut Wollmann und Franz Berg<sup>5</sup> festgestellt, daß anfangs vor allem das aus den alten Strukturen übernommene Personal sich mit den Bürgern in der Kritik der Bürokratie einig war, die neuen Bürgermeister, Amtsleiter und Dezernenten dagegen sich relativ unkritisch mit dem neuen System identifizierten und dessen administrative Umsetzung mit einer gewissen Ungeduld vorantrieben. Während die Bevölkerung und die übernommenen Mitarbeiter aus den DDR-Verwaltungen offenbar ein eher fortdauerndes Bedürfnis nach Distanz zum westdeutschen Institutionensystem empfanden, setzte das neue Personal auf die neuen gesetzlichen Vorschriften. Mit der „Normalisierung“ scheinen sich diese Einstellungen gewandelt zu haben: Das ursprünglich eher distanzierte Altpersonal, so Wollmann/Berg, stehe allmählich den neuen Bedingungen des Verwaltungshandelns pragmatischer gegenüber, das zunächst unkritische neue Personal habe dagegen „nach einer Phase allzu buchstabengetreuer Rechtshandhabung inzwischen stärkere

5 Vgl. Helmut Wollmann/Frank Berg, Die ostdeutschen Kommunen: Organisation, Personal, Orientierungs- und Einstellungsmuster im Wandel, in: Hiltrud Naßmacher/Oskar Niedermayer/Helmut Wollmann (Hrsg.), Politische Strukturen im Umbruch, Berlin 1994.

Zweifel an der Handhabbarkeit und Leistungsfähigkeit des neuen Rechts entwickelt“<sup>6</sup>.

In der Gesamtbilanz ist also von sich auseinanderentwickelnden Unterschieden im Rechtsempfinden zwischen Ost- und Westdeutschland auszugehen. Und zu den Zweifeln am Rechtssystem gesellt sich inzwischen ein negatives Bild des aus den alten Bundesländern übernommenen Verwaltungssystems, das juristische Formalisierung, Verlust der gewohnten Kollegialität, aufkommendes Konkurrenzdenken und die Konkurrenz um den eigenen Arbeitsplatz mit sich gebracht hat. Kurz: nicht nur bei den Bürgern, sondern auch bei den Verwaltungsmitarbeitern wächst die Kritik an einer Verwaltung, die sich in ihren Augen vornehmlich als herzlose Bürokratie darbietet.

Wenn mithin von „Normalisierung“ die Rede ist, dann von einer, die allenfalls die routiniertere Beherrschung der Verwaltungsabläufe meint, bei der aber die Unterschiede zwischen West und Ost erhalten bleiben. Da „die Ost-West-Paritäten ... in Deutschland Tradition“ haben, handelt es sich nach Wolfgang Seibel<sup>7</sup> auch in verwaltungspolitischer und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht lediglich um die Rückkehr zu einem deutschen Normalzustand.

---

## VII. Reformnotwendigkeit und Reformunwillen

---

Es liegt nahe, daß angesichts dieser Situation die in den alten Bundesländern seit einiger Zeit geführte Diskussion um die Notwendigkeit einer Verwaltungsreform auch in den neuen Bundesländern das Bedürfnis nach einer Reform der Verwaltungspraxis hat aufkommen lassen, zumal die Finanznot der Kommunen – fraglos der wichtigste Auslöser für die Reformdiskussion – auch im Osten mehr Effizienz erforderlich macht. Entsprechende Reformüberlegungen hatte es dort zwar gelegentlich bereits unmittelbar nach der Wende gegeben. Mit innovativen Vorschlägen hatten seinerzeit vereinzelt westliche Berater und Aushilfsbeamte im Zuge des Neuanfangs im Osten einführen wollen, was sie im Westen damals nicht hatten durchsetzen können. Aber in den sich neu etablierenden östlichen Kommunalverwaltungen wollte man nach dem gescheiterten Sozialismusexperiment von neuerlichen Reformexperimenten und

6 Ebd., S. 84.

7 Vgl. Wolfgang Seibel (unter Mitarbeit von Stephanie Reulen), Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern, Berlin 1996, S. 115.

unerprobten Änderungen der Verwaltungsstrukturen und -abläufe nichts hören.

Und auch die in den neuen Bundesländern sich ausbreitende Reformrhetorik der jüngeren Zeit kann nicht verdecken, daß grundsätzliche, strukturelle Reformen kaum angestrebt werden. Offenbar ist die Furcht groß, eine womöglich tiefgreifende erneute Reorganisation der Verwaltung könnte die erreichte Konsolidierung gefährden und eine neuerliche Verunsicherung mit sich bringen. Einschlägige Untersuchungen<sup>8</sup> zeigen deshalb, daß verwaltungspolitische Innovationen vergleichsweise selten sind. Es dominiert nach wie vor die Imitation westdeutscher Verwaltungsverhältnisse, mit deren Übernahme man anscheinend auch die Rede von den Reformfordernissen übernommen hat – ohne freilich praktische Konsequenzen daraus zu ziehen.

In seiner jüngsten Erhebung 1996 findet der Deutsche Städtetag dies bestätigt<sup>9</sup>. Danach ist die Zurückhaltung gegenüber Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung im Osten deutlich größer als im Westen und nimmt tendenziell sogar zu. Politiker und Bedienstete haben sich im Vergleich zu westdeutschen Kommunen weniger mit Verwaltungsreformen beschäftigt, äußern deutlich häufiger Vorbehalte und setzen Reformvorhaben mit zunehmender Tendenz Widerstände entgegen. Die Skepsis gegenüber den angeblichen Vorzügen des westlichen Verwaltungssystems, die sich mit zunehmender Vertrautheit mit diesem eingestellt hat, hat sich anscheinend auf die Überlegungen zu

seiner reformerischen Weiterentwicklung übertragen. Verwaltungsmodernisierung und -reform werden offensichtlich im wesentlichen als Rationalisierung im Sinne von Personalabbau begriffen – und den fürchtet man in den neuen Bundesländern begreiflicherweise ganz besonders.

Die nicht gerade innige Identifikation mit einem Verwaltungssystem, das importiert wurde und dessen praktische Umsetzung allen Beteiligten, den Mitarbeitern der Verwaltungen wie den Bürgern, erhebliche Anstrengungen abverlangte, und die gleichzeitige geringe Bereitschaft, sich auf eine neuerliche Revision einer gerade angeeigneten Verwaltungsroutine einzulassen, dürften grundlegendere Reformen verhindern. Schon vorab prognostizierte geringe Erfolgchancen und Befürchtungen, die mangelnde Akzeptanz der Verwaltung bei den Bürgern könne noch zunehmen, lassen eine positive Erwartungshaltung gar nicht erst aufkommen.

Nimmt man die bei den letzten Kommunalwahlen drastisch zurückgegangene Wahlbeteiligung als Indiz für eine Zunahme der Legitimationsprobleme der Gemeindeverwaltungen und die allgemein beklagte Parteienverdrossenheit sowie die überall zu vernehmende Klage über die mangelnde Transparenz der Kommunalpolitik im allgemeinen und die Bürokratie der Stadtverwaltungen im besonderen, so wird deutlich, daß „die ostdeutschen Verwaltungsverhältnisse noch (weit) von einer soliden Verankerung in einer Gesellschaft selbstbewußter Wirtschafts- und Staatsbürger entfernt sind“<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Vgl. ebd.

<sup>9</sup> Vgl. Deutsche Städtetag, Umfrage zur Verwaltungsmodernisierung in den Mitgliedsstädten, Köln 1996.

<sup>10</sup> W. Seibel (Anm. 7), S. 115.

## **Wolfgang Gessenharter: Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/96, S. 3–13

Die Forderung nach Einführung neuer Bürgerbeteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene wird vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Grundlagen begründet: Zum einen wird sich die Bedeutung der Kommunen für die Menschen durch weitere Urbanisierungs- und Globalisierungsprozesse gegenüber früheren Zeiten verändern, zum anderen befindet sich der Standort der Kommunen nicht mehr zwangsläufig am unteren Ende der Machtskala. Vielmehr sind sie immer mehr mit den Ländern, dem Bund und der Europäischen Union politisch verflochten. Die bisherigen Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger entsprechen – offenbar auch nach deren Einschätzung – nicht mehr diesen Veränderungen; insofern bleiben selbst solche Partizipationsformen (z. B. Wahlen, Bürgerbegehren oder -entscheide) zunehmend ungenutzt. Dem Bild politisch verdrossener und apathischer Bürger widersprechen aber sowohl empirische Daten als auch Erfahrungen beim Einsatz neuer, attraktiverer Partizipationsmodelle. Solche neuen Beteiligungsformen sind auch unabdingbar, wenn wichtige zukünftige Forderungen, wie z. B. die „Lokale Agenda 21“, die die „nachhaltige“ Entwicklung unserer Kommunen zum Inhalt hat, erfüllt werden sollen. Denn ohne die Aktivierung sowohl des in der Zivilgesellschaft vorhandenen Innovationspotentials als auch der Akzeptanzbereitschaft werden die notwendigen Verhaltens-, Einstellungs- und Strukturveränderungen in Staat und Gesellschaft nicht gelingen. Ein kurzer Überblick stellt wenigstens einige dieser neuen Beteiligungsmodelle vor, nämlich die Planungszelle, die Mediation und das Mehrstufige Dialogische Verfahren. Abschließend wird gefragt, wie die Umsetzung solcher Modelle finanziert werden kann.

## **Gerhard Igl: Kommunale Sozialpolitik und Grundrisiken der Gesellschaft**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/96, S. 14–20

Den Kommunen kommt in der Bundesrepublik Deutschland keine ausschließliche Kompetenz für sozialpolitische Aufgaben zu, auch nicht für die Sicherung der sozialen Grundrisiken. Die Sicherung der sozialen Grundrisiken vollzieht sich vor allem in den verschiedenen Sozialversicherungen und ist den dort für die Gesetzesausführung zuständigen Sozialversicherungsträgern übertragen. Der sozialpolitische Handlungsrahmen der Kommunen wird in der Hauptsache vom Bundessozialhilfegesetz bestimmt.

Der rechtliche wie der faktische Spielraum für sozialpolitische Maßnahmen der Kommunen ist zuletzt mit der Einführung der Pflegeversicherung erheblich beschränkt worden. Gerade die Pflegeversicherung zeigt, wo es noch Möglichkeiten der örtlichen Unterstützung pflegebedürftiger Menschen gibt. Diese Möglichkeiten bestehen kaum noch in der Bereitstellung zusätzlicher Sozialleistungen, sondern vielmehr in der Sicherung der Leistungsrealisierung.

Das gesellschaftliche Ordnungsprinzip der Subsidiarität wird pervertiert, wenn die Kommunen erst dann im Rahmen der Sozialhilfe zur Verantwortung aufgerufen werden, wenn die eigentlich hierfür vorgesehenen Sicherungsinstrumente – so insbesondere die Sozialversicherungen – auf Grund von Leistungseinschränkungen nicht mehr voll tauglich sind. Dies beeinträchtigt die bewährte sozialpolitische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen.

## **Walter Hanesch: Krise und Perspektiven der sozialen Stadt**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/96, S. 21–31

Parallel zum Ausbau des nationalstaatlichen Modells „Sozialstaat Bundesrepublik“ entwickelte sich bis Mitte der siebziger Jahre vor dem Hintergrund einer anhaltend prosperierenden Ökonomie ein Modell „kommunaler Sozialstaatlichkeit“, das derzeit vor einer entscheidenden Bewährungsprobe steht. Zum einen sind die Kommunen als unterste Ebene des politisch-administrativen Systems mit Veränderungen der ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen und daraus resultierenden, wachsenden Problem- und Bedarfslagen konfrontiert. Zum anderen stehen sie im Zangengriff ökonomisch und fiskalisch motivierter Konsolidierungs- und Umbaustrategien des Bundes. Das Resultat ist eine fiskalische Krise als Ausdruck einer strukturellen Überforderung der Kommunen.

Die künftigen Perspektiven des kommunalen Sozialstaats sind entscheidend dadurch bestimmt, inwieweit es gelingt, die Handlungsspielräume für kommunale Politik zu erweitern; dabei geht es insbesondere um eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden, um die verfassungsrechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips – wonach Aufgaben von einer höheren auf die untere Ebene nur bei gleichzeitigem finanziellen Ausgleich verlagert werden dürfen – sowie um eine konsequente Wahrnehmung sozialstaatlicher Aufgaben durch den Bund. Ebenso stellt sich die Aufgabe einer bedarfsgerechten Bewältigung der veränderten Herausforderungen auf kommunaler Ebene. Ansatzpunkte liegen in der empirischen Fundierung kommunaler (Sozial-)Politik durch Sozialberichterstattung und Sozialplanung, in der Umsetzung einer Strategie bürgerorientierter Modernisierung der Kommunalverwaltung und der Entwicklung eines neuen „welfare mix“. Entscheidend ist jedoch die Eröffnung eines öffentlichen Diskurses über eine „Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs“ auf der Grundlage eines breiten Bündnisses für die soziale Stadt.

## **Michael Quante: Umweltschutz in den Kommunen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/96, S. 32–40

Unsere Städte sind als Zentren der Wirtschaft, des gesellschaftlichen Lebens und Arbeitens immer mehr auch zu Zentren der Umweltverschmutzung geworden. Damit nehmen sie eine Schlüsselfunktion für den ökologischen Umbau der Industriegesellschaft ein. Die praktische Umsetzung „nachhaltiger Stadtentwicklung“ ist jedoch mit erheblichen Problemen behaftet. Zwar mehren sich die Einzelfälle eines vorsichtigen Übergangs zum aktiven Umweltschutz, insgesamt jedoch überwiegt ein relativ-kuratives Grundmuster kommunaler Umweltpolitik, das allenfalls durch vereinzelte ökologische Vorzeigeprojekte, Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung ergänzt wird.

Präventiver Umweltschutz auf kommunaler Ebene scheitert sowohl an der faktischen Randständigkeit der Umweltverwaltung als auch an der Dominanz ressortegoistischer Sichtweisen. Problemadäquate kommunale Umweltschutzpolitik macht es erforderlich, die Stadt nicht nur zu verwalten, sondern mit einem hohen Maß an Integration und Koordination von Entscheidungen, Fachkompetenz und Partizipation zu „managen“. Da die systematische Dimension ökologischer Probleme gerade auf kommunaler Ebene Effizienz- und Funktionsgrenzen bisher erfolgreicher Politiken, Handlungsmaximen und Leitbilder offenlegt und zudem die ökologischen Ansprüche an Lebens- und Konsumqualität zunehmen, werden alle Akteure mit neuen Anforderungen konfrontiert.

Für eine mittel- und langfristig wirksame und problemadäquate kommunale Umweltschutzpolitik wird ausschlaggebend sein, ob und wie es den unterschiedlichen Akteuren und Interessenverbänden auf kommunaler Ebene gelingt, ihre Planungsmaximen und Politikinstrumente auf Umweltverträglichkeit zu überprüfen und untereinander eine neue Bezugs- und Politikfähigkeit zu entwickeln. Ein Anstoß hierzu kann die von der Rio-Konferenz angemahnte kooperative Erarbeitung der „Lokalen Agenda 21“ sein, die die nachhaltige Entwicklung unserer Kommunen zum Inhalt hat.

## **Martin Osterland: Kommunale Demokratie in den neuen Bundesländern. Eine Bilanz**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/96, S. 41–46

Die Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern verlief nicht reibungslos. Neben anfänglichen strukturellen und technisch-organisatorischen Problemen sah sich vor allem das neue Personal, das die alten SED-Kader abgelöst hatte, erheblichen Schwierigkeiten gegenüber: Unter den neuen, ihnen fremden rechtlichen Rahmenbedingungen die neuen Ämter und Verwaltungsstrukturen aufbauen und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln erst erlernen, gleichzeitig aber vom ersten Tag an verwalten sowie Entscheidungen treffen und verantworten zu müssen erwies sich als ein außerordentlich mühevoller Prozeß.

Hinzu kam ein in sich widersprüchliches und durch 40jährige DDR-Erfahrung gebrochenes Demokratieverständnis, das sowohl das Verhältnis der Kommunalverwaltungen zu den Bürgern als auch das interne Zusammenspiel zwischen der Leitung der Verwaltung und den einzelnen Ämtern sowie zwischen der Verwaltung und den kommunalen Vertretungskörperschaften und ihren Ausschüssen nicht unerheblich belastete. War ursprünglich die Einstellung verbreitet, die Kommunen könnten nun alles selbst entscheiden, so schlug dies mit der ersten Erfahrung rechtsstaatlicher Kompetenzgrenzen und Verfahrensvorschriften schnell in das Vorurteil um, alles sei jetzt noch bürokratischer als zu DDR-Zeiten.

Nach nunmehr sechs Jahren kommunaler Selbstverwaltung sind die Mitarbeiter in den Gemeindeverwaltungen der neuen Bundesländer inzwischen routinierter im Umgang mit den rechtlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns geworden, die Vielzahl der Verwaltungsvorgänge ist ihnen nicht mehr fremd, und auch das Verständnis für demokratische Prozeduren und die Vorzüge des Rechtsstaats ist gewachsen. Dennoch haben die Klagen über die Bürokratie und mangelnde Bürgernähe der neuen Verwaltung eher zu- als abgenommen. Eine Reform der mittlerweile vorherrschenden Verwaltungspraxis läge deshalb nahe, dürfte aber an den Widerständen in der Verwaltung selbst scheitern.