

# der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2012

## Staatstätigkeit

- › Liberale Staatskritik in der Krise
- › Die Stadt – neue Herausforderungen und Chancen für den Staat

## Schwerpunkt: Die „armen Städte“

- › Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise
- › Kommunale Haushaltsdefizite
- › Integrierte Stadtentwicklung in der „Sozialen Stadt“
- › Interkommunale Kooperation als Rettungsanker?
- › Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz der Kommunen im westeuropäischen Vergleich

## Abhandlungen

- › Atomausstieg und was dann?
- › Generationen und Politikwandel
- › Die etatistische Governance der Forstwirtschaft und ihre Krise
- › Organizing for America – Obamas Mobilisierungs- und Beteiligungsstrategie

## Literaturbericht

- › Grüne Politik unter Bedingungen „neuer Komplexität“



5. Jahrgang  
1. Halbjahr 2012  
ISSN 1865-7192  
Verlag Barbara Budrich

## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| Editorial .....   | 3   |
| Staatstätigkeit   |     |
| <i>Frank Nullmeier</i> Liberale Staatskritik in der Krise .....   | 7   |
| <i>Dietrich Fürst</i> Die Stadt – neue Herausforderungen und Chancen für ..<br>den Staat .....  | 25  |
| Schwerpunkt: Die „armen Städte“<br>Special editors <i>Lars Holtkamp und Sabine Kuhlmann</i>   |     |
| <i>Lars Holtkamp/<br/>Sabine Kuhlmann</i> „Die armen Städte“: ein Problemaufriss .....  | 43  |
| <i>Lars Holtkamp/<br/>Thomas Bathge</i> Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise .....  | 47  |
| <i>Florian Boettcher</i> Kommunale Haushaltsdefizite:<br>Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten .....  | 65  |
| <i>Renate Reiter</i> Angeschoben oder ausgebremst? Die Verstetigung der<br>integrierten Stadtentwicklung in der Sozialen Stadt .....  | 85  |
| <i>Marc Seuberlich</i> Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? –<br>Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen<br>nutzen .....   | 105 |
| <i>Stephan Grohs/<br/>Jörg Bogumil/<br/>Sabine Kuhlmann</i> Überforderung, Erosion oder Aufwertung<br>der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz<br>im westeuropäischen Vergleich ..... | 125 |

## Abhandlungen

|   |   |     |
|---|---|-----|
| <i>Rüdiger Mautz</i>                          | Atomausstieg und was dann? Probleme staatlicher Steuerung der Energiewende .....  | 149 |
| <i>Herbert Obinger</i>                        | Generationen und Politikwandel:<br>Die demografische Ausdünnung der Kriegskohorten<br>und die Transformation des Interventionsstaates ..... | 169 |
| <i>Barbara Lehbruch/<br/>Gerhard Lehbruch</i> | Die etatistische Governance der Forstwirtschaft<br>und ihre Krise – Deutschland und Russland im Vergleich .....                             | 193 |
| <i>Maximilian Schmidt</i>                     | Organizing for America – Obamas Mobilisierungs-<br>und Beteiligungsstrategie .....  | 215 |
| <br><b>Literaturbericht</b>                   |   |     |
| <i>Martin Seeliger</i>                        | Grüne Politik unter Bedingungen „neuer Komplexität“   | 229 |

## Editorial

Die weltweite Finanzkrise verändert nach übereinstimmenden, wenn auch im Einzelnen differierenden, Vermutungen die **Staatstätigkeit** im 21. Jahrhundert erheblich. **dms** hat sich wiederholt damit beschäftigt, insbesondere in Heft 2/2010 mit dem Schwerpunkt: Der Staat in der Krise. Nach über 30 Jahren zunächst erfolgversprechendem Wirtschafts- oder Neoliberalismus werden die langfristigen Folgen dieses politischen Paradigmas für die liberal-kapitalistische Gesellschaftsformation immer deutlicher. Schlicht auch deswegen, weil die schleichende und mit dem Ausbruch der Krise rasant ansteigende öffentliche Verschuldung ihre verschleiernde Funktion nicht mehr erfüllen kann. Vielerorts in Wirtschaft und Gesellschaft konnten über Jahrzehnte ein „angemessenes“ Lebensniveau und die Versorgung mit privaten und öffentlichen Gütern mehr oder weniger „auf Pump“ bereitgestellt werden. Besonders gravierend ist, dass realwirtschaftlicher Strukturwandel, regionale und internationale Gewichtsverschiebungen sowie entstandene Ungleichheiten in der Verteilung von Einkommen teilweise kompensatorisch mit dem Fiskalschleier verdeckt wurden. „Griechenland“ ist fast schon ein Markenzeichen für diese Entwicklung. In den letzten fünf Jahren traten diese „Brüche“ jedoch in der Breite immer deutlicher hervor.

Zum einen in der ideologischen oder auch politisch-theoretischen Diskussion: *Frank Nullmeier* beschäftigt sich in seinem Beitrag exemplarisch mit einer Strömung des Liberalismus, die aus der Krise nichts lernen will, sondern den stattgefundenen Werteverfall sowohl der „Freiheit“ als der „sozialen Gerechtigkeit“ als zutiefst begründet und modern betrachtet. In Deutschland ist es *Peter Sloterdijk*, der zum Propagandisten eines nietzscheanischen Elitismus aufgestiegen ist, der – auch nachträglich – all denen eine besondere Würde zuschreiben möchte, die sich im (unfairen) Wettbewerb als Erfolgsmenschen erwiesen haben. Diesem Kult fallen konzeptionell Steuer- und Sozialstaat zum Opfer. *Nullmeier* seziert diese Argumentation kunstvoll und weist ihre konsequent demokratiefere Tendenz nach, die nichts mehr mit dem klassischen Liberalismus gemein hat.

Zum anderen in der ökonomischen und politischen Realität: auch in Deutschland ist es die Schuldenkrise, die erhebliche Verwerfungen in der „Architektur“ des Staates sowohl aufzeigt als auch verschärft, insbesondere im Verhältnis der staatlichen Ebenen zueinander. *Dietrich Fürst* nimmt die aktuelle Lage zum Anlass einer grundsätzlichen Reflexion über dieses Verhältnis. Er weist darauf hin, dass die als Herausforderungen von Gesellschaften wahrgenommenen Entwicklungen vor allem die Städte treffen. Diese ha-

ben jedoch immer weniger Handlungsspielräume und -potentiale. Allerdings sei der Staat zurückhaltend, die Städte ausreichend zu unterstützen, obwohl die Politikfelder von Staat und Stadt immer enger verflochten sind, die kommunale Ebene für die gesellschaftliche Integration immer wichtiger wird, die Wissensgesellschaft auf die Knotenfunktion der Städte angewiesen ist und staatliche Steuerung sich immer stärker zum intergouvernementalen Management verändert. Für dieses Management bessere Voraussetzungen zu schaffen, sei die Herausforderung des staatlichen Handelns der Zukunft.

Im **Schwerpunkt: Die „armen Städte“**, für den *Lars Holtkamp* und *Sabine Kuhlmann* mit großem Engagement als special editors gewirkt haben, wird ein wichtiger Teil des Problemkreises „Stadt und Staat“, die funktionale Überforderung der Lokalebene angesichts fiskalischer, sozio-ökonomischer und demografischer Krisenerscheinungen, mit dem Fokus lokale Armut und Ungleichheit zwischen den Kommunen beleuchtet: in der fiskalischen Dimension (Entwicklung und Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite; *Holtkamp/Bathge* und *Boettcher*), der sozialen und sozio-ökonomischen Dimension (Armut in den Städten und das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“; *Reiter*), der funktionalen Dimension (Überforderung der lokalen Ebene durch zunehmende Aufgabentransfers, sowie der Anpassungsstrategien der Kommunen; *Seuberlich* und *Grohs/Bogumil/Kuhlmann*). In den Beiträgen werden sowohl empirische Analysen, als auch theoretische Reflexionen und Ansätze von „Problemlösungen“ in national und international vergleichender Perspektive präsentiert. Zur Einführung in den Schwerpunkt sei hier auf den ausführlichen Problemaufriss der special editors verwiesen (S. 43-46). Die hohe Aktualität dieses Themas bewies das Manifest von vier großen Ruhrgebietsstädten vom März 2012, welches die gesamtstaatliche Solidarität mit der Kritik am Solidaritätszuschlag und dessen potentieller Verteilungsgerechtigkeit herausforderte. Die Lage wurde dramatisch geschildert: „Geschlossene Schwimmbäder, kaputte Straßen, marode Gebäude. Seit Jahren leiden viele Kommunen unter massiven Schulden. Die Oberbürgermeister besonders betroffener Städte im Ruhrgebiet wollen nun den Solidarpakt für den Aufbau Ost kündigen“ („Aufstand West“ – wie der SPIEGEL am 20.3. 2012 schrieb). Diese Spannungen werden eine heftige Herausforderung föderaler Entscheidungsprozesse in den kommenden Jahren darstellen.

In den **Abhandlungen** beschäftigt sich *Rüdiger Mautz* ebenfalls mit einem Problem der staatlichen Steuerung, ihm geht es um die Frage des Atomausstiegs „und was dann?“. Er stellt einen Wandel in den energiewirtschaftlichen Branchenstrukturen fest: Im Bereich der erneuerbaren Energien findet sich eine netzwerkartige Regelungsstruktur, an der neben staatlichen Akteuren ein breites Spektrum gesellschaftlicher Akteure beteiligt ist. Dies führt unvermeidlich zu Zielkonflikten und Steuerungsproblemen, die mit der energiepolitischen Neuausrichtung der Bundesregierung nach Fukushima an Gewicht gewonnen haben. In dem Beitrag werden die aus der Dezentralisierung des Energiesektors resultierenden Anforderungen vor dem Hintergrund des Verhältnisses von energiepolitischer Einflussnahme und gesellschaftlicher Selbstregulierung diskutiert.

Ebenso wie der Kampf um den Atomausstieg mittlerweile auf eine lange Geschichte zurückblicken kann, beschäftigt sich *Herbert Obinger* mit einer Frage, die auch über eine Generation hinausgeht. Er zeigt auf, wie die demografische Ausdünnung der Kriegskohorten und die Umformung des Interventionsstaates zeitlich miteinander verwoben sind und argumentiert einleuchtend, dass generationeller Wandel unter bestimmten Voraussetzungen eine wichtige Antriebskraft für Politikwandel ist. Den Siegeszug des Interventionsstaates in der Nachkriegszeit erklärt er unter anderem mit den traumatischen Erfah-

rungen der vor 1945 geborenen Kohorten, während die völlig unterschiedlichen Sozialisationserfahrungen der Nachkriegskohorten die Transformation des Interventionsstaates seit den 1990er Jahren mit beeinflussen.

Mit der Entwicklung eines ganz anderen Politikfeldes und dessen Reform setzen sich *Barbara* und *Gerhard Lehmbuch* in ihrem Beitrag vergleichend auseinander; sie analysieren die etatistische Governance der Forstwirtschaft und ihre Krise in Deutschland und Russland und vergleichen die Überlebensstrategien der Forstverwaltungen. Die ehemalige Hegemonie der staatlichen Forstleute wird durch die Internationalisierung der Waldpolitik, den konkurrierenden Nachhaltigkeitsdiskurs des Naturschutzes und den innenpolitischen Gewichtsverlust der Forstwirtschaft bei zunehmenden fiskalischen Restriktionen ernsthaft in Frage gestellt.

*Maximilian Schmidt* hat in seinem Beitrag einen Rahmen auf einem anderen Kontinent und setzt sich mit Obamas Mobilisierungs- und Beteiligungsstrategie auseinander. Barack Obama wollte den politischen Prozess selbst durch neue Methoden wie Community Organizing und Partizipation im Internet verändern, was allerdings, so stellt der Autor fest, an institutionelle Grenzen der amerikanischen Polity stieß. Der Artikel zeigt auf, wie Organizing als Mobilisierungs- und Beteiligungsstrategie entwickelt wurde, wie die Obama-Administration das Konzept auch bei wichtigen Reformvorhaben anwendete und welche Lehren aus diesem Prozess gezogen werden können.

Mit einem anderen Versuch der gesellschaftlichen Modernisierung beschäftigt sich *Martin Seeliger*, indem er Grüne Politik unter Bedingungen ‚neuer Komplexität‘ analysiert. Gesellschaftliche Modernisierung, so die Argumentation, hat im internationalen Rahmen zu einer neuen Komplexität im Spannungsfeld einer zunehmenden Anzahl von Zielgrößen geführt und parallel lassen sich auch im Parteiensystem sowie in der Sozialstruktur insgesamt Erosions- und Transformationserscheinungen verzeichnen. Der Artikel analysiert Politik und Außenwirkung der Grünen vor diesem Hintergrund.

Mit diesem Heft beginnt der 5. Jahrgang unserer Zeitschrift, und für das nächste Heft können wir schon wieder spannende Aufsätze versprechen. Der kommende **Schwerpunkt**, den *Reimut Zohlhöfer* koordiniert, ist dem Thema „**Können Demokratien sparen?**“ gewidmet, Angesichts der um sich greifenden Austeritätspolitik in Europa stellt sich die Frage nach Stabilität und Veränderungen jener demokratischen Institutionen und Prozesse, welche die jahrzehntelange Verschuldungspolitik hervorgebracht hatten, möglicherweise von ihnen lebten. Wir wünschen aber zunächst eine anregende Lektüre des vorliegenden Heftes!

Hannover, im April 2012

*Bernhard Blanke und Maren Kellermann*



Frank Nullmeier

## Liberaler Staatskritik in der Krise

### Zusammenfassung

Liberaler Staatskritik hat in Zeiten der Finanzmarkt- und Schuldenkrise keine Konjunktur. Denn das Argument, man müsse die Staatsintervention einschränken, für weniger Regulation sorgen und mehr Eigenverantwortung einfordern, stößt auf das Gegenargument, dass doch genau diese Politik die Krise erzeugt habe. Während sich die (neo-)liberale Publizistik mehrheitlich weiter in Sozialstaatskritik übt, hat der Philosoph Peter Sloterdijk mit seinem Angriff auf den Steuerstaat der Debatte eine Wendung gegeben. Statt – nochmals – nachzuweisen, dass die Position Sloterdijks falsch und illusionär ist, will dieser Artikel zweierlei leisten: Zum einen nimmt er eine ideengeschichtliche Einordnung der Sloterdijkschen Konzeption vor als eines Versuchs, Folgeprobleme des Neoliberalismus durch den Übergang zu offenem Antiegalitarismus anzugehen. Zum anderen kritisiert er die strikte Alternative von Zwang und Freiwilligkeit, die Sloterdijk zur Grundlage seiner Kritik des Steuerstaates einsetzt. Derartige Konstruktionen verweisen auch auf einen bemerkenswerten Mangel im herrschenden Demokratieverständnis und auf die Herausforderung, Steuern als wesentliches Element eines demokratischen politischen Zusammenhangs neu zu begründen.

*Schlagworte:* Wirtschaftsliberalismus, Staatstheorie, Sozialstaat, Steuerstaat, soziale Gerechtigkeit, Freiheit, Antiegalitarismus

### Abstract

*(Neo-)Liberal State Theory in Crisis*

Neoliberal Criticism of state power has been in trouble since 2008. The international financial crisis and the European public debt crisis have undermined arguments for free and deregulated markets, for more competition, privatization and individual responsibility. These arguments are faced with the quite plausible objection that it was exactly the latter factors that were crucial for the outbreak of the economic crisis. Nevertheless, the majority of German neoliberal intellectuals continue to publish old-fashioned criticism of the welfare state and state regulation of markets. Peter Sloterdijk's strong attack on the tax state marks a watershed in the German debate.

This article does not constitute a further attempt to demonstrate the inadequacy of Sloterdijk's position. Instead, it aims at a classifying Sloterdijk's work in the context of the history of neoliberal thinking. He attempts to solve problems of classical neoliberal thinking by proposing a transition to an overt anti-egalitarianism. The second part of the article takes issue with the reasons Sloterdijk sets out in his publicly influential criticism of the tax state. His criticism is based on the opposition between coercion and voluntariness. In order to refute his arguments – so the main thesis of the article – a different categorical scheme beyond the opposition between coercion and voluntariness is needed, which paves the way for a more favourable and democratic understanding of the tax state.

*Key words:* Neoliberalism, tax state, welfare state, state theory, social justice, freedom, anti-egalitarianism



In Reaktion auf die Finanzmarktkrise riefen die Medien die Renaissance des Staates aus, man forderte einen neuen Staatsinterventionismus und identifizierte die wirtschaftsliberale Politik der letzten dreißig Jahre als Ursache der Krise. Nichts galt mit einem Schlag als veraltet als die liberale Staatskritik mit ihrem Mantra vom „schlanken Staat“ und der Verantwortung des Einzelnen. Wie aber reagiert die liberale Staatskritik auf diesen dramatischen Wandel der ökonomischen und ideenpolitischen Konjunktur, wie versucht sie auf die Dynamik der Entwicklung zu reagieren? So unternahm beispielsweise der ‚Merkur‘ in einem Sonderheft über die „Grenzen der Wirksamkeit des Staats“ den Versuch, die aktuelle Lage des Liberalismus in der Tradition Wilhelm von Humboldts zu bestimmen. Wie kann ein zeitgemäßes liberales Verständnis von Staatlichkeit aussehen? Überraschenderweise stand die versammelte essayistische Reflexion zum Thema Freiheit und Staat ganz im Banne eines einzigen Themas – der Sozialstaatskritik. Wie schon *Helmut Schelsky* in „Der selbständige und der betreute Mensch“ Mitte der 1970er Jahre formulierte, galt die Analyse dem entmündigenden Sozialstaat. Als sei dessen Gestalt seither unverändert, als habe der globale Sieg des Wirtschaftsliberalismus keine neuen Probleme erzeugt. Als einziger Autor verwies *Jörg Lau* darauf, dass Freiheitsverluste gerade in Deutschland aus der Übererfüllung wirtschaftsliberaler Postulate resultieren könnten. Erstaunlich war auch, dass das Heft aus dem Jahre 2010 die Weltfinanzmarktkrise überhaupt nicht thematisierte. Es präsentierte einen durchaus selbstbewussten, aber den zeitgeschichtlichen Entwicklungen nicht eben nahen Liberalismus, der sich mit der Bearbeitung seiner traditionellen Themen und Thesen begnügte.

Dabei hatte kurz zuvor eine Fundamentalkritik des Steuerstaates für Aufsehen gesorgt, und damit der liberalen, sich auf Freiheit berufenden Staatskritik neue Aufmerksamkeit verschafft. Der Autor, *Peter Sloterdijk*, verlagerte mit seiner polemischen Intervention die Auseinandersetzung von der Sozial- auf die Steuerstaatlichkeit. Auch wenn sich an der anschließenden kritischen Debatte vereinzelt Sozial- und Politikwissenschaftler beteiligten, gilt die Sloterdijksche Essayistik innerhalb unserer Disziplinen als nicht satisfaktionsfähig. Sloterdijk zielt nicht auf wissenschaftliche Erörterung und argumentativen Austausch, seine Überlegungen sind auf Zuspitzung um fast jeden Preis zum Zwecke der öffentlichen Resonanz und Wirksamkeit bedacht. Mit abweichenden Positionen verfährt er in einer Art und Weise, die sich nicht allein mit polemischer Schärfe erklären lässt. Es gäbe in Inhalt und Stil also hinreichende Gründe, die Thesen Sloterdijks unbeachtet zu lassen. Sie dennoch zu analysieren, sollte unter der Prämisse geschehen, dass eine Kritik nur unter der Kategorie Gegnerschaft wahrgenommen wird. Er ist damit potenziell jenen Anwürfen, Beschuldigungen und Unterstellungen ausgesetzt, die Sloterdijk insbesondere an die Frankfurter Schule gerichtet hat (zu den Schwierigkeiten einer Kritik an Sloterdijk, vgl. *Heinrichs* 2011, S. 326). Man könnte sich also allein einer ideologiekritischen Analyse befleißigen, die immer schon im Rücken des Autors arbeitet und ihn der FDP-Nähe, der Leistungsträger-Ideologie, der Bankenhörigkeit und Mittelschichtszentrierung bezichtigt (vgl. *Rehmann/Wagner* 2010). Diese ideologiekritische Arbeit ist weiterhin zu leisten, wengleich Sloterdijk mit seinen offenerherzigen Selbsterklärungen – man denke nur an seine Aussagen über die eigenen Erfahrungen als Steuerzahler (PS 2010, S. 139) – das durchaus auch selbst erledigt. Über die kritisch-entlarvende Verortung des Autors und seines Werkes hinaus lassen zwei Aufgaben eine genauere Auseinandersetzung sinnvoll erscheinen:

1. Sloterdijks Essays sollten in eine Ideengeschichte der gegenwärtigen politischen Strömungen eingeordnet werden, statt sie nur ideologiekritisch ihrer Funktion und sozialen Verankerung zu überführen. So gerät die strategische Rekonstruktion der Argumentationsmöglichkeiten, -nöte und -zwänge derjenigen Publizisten in den Blick, die Traditionslinien (neo-, wirtschafts-) liberalen Denkens fortführen und sich keiner vermeintlich ‚linken‘ Interpretation der Finanzmarktkrise unterwerfen wollen.
2. Es sollte eine theoriebasierte Gegenargumentation entwickelt werden, die sich – im Wissen um die strategische Funktion der Sloterdijkschen Thesen und der hyperpolemischen Anlage seiner Essays – auf seine Thesen einlässt, um eine konsequente Gegenposition zu entfalten bzw. darauf aufmerksam zu machen, dass es Leerstellen oder zumindest Schwachpunkte auf Seiten der Gegenposition gibt. Es mag die große öffentliche Resonanz der Steuerstaats-Thesen erklären, dass es abseits der hohen sprachartistischen Qualität der Texte Sloterdijks partiell auch an überzeugenden Gegenargumentationen mangelt. Es ist vor allem ein Defizit, das die Auseinandersetzung mit Sloterdijk lohnend macht: das Fehlen einer Demokratietheorie, die Steuern als wesentliches Element eines *demokratischen* politischen Zusammenhangs zu begründen vermag.

Die Frage muss noch gestellt werden, inwiefern Peter Sloterdijk überhaupt als Vertreter einer liberalen Staatskritik eingeordnet werden kann. Soweit er sich auf einen eher negativen Freiheitsbegriff (oder den der Freiwilligkeit) bezieht (vgl. PS 2011a), ist eine derartige Zuordnung sicherlich zulässig. Die folgende ausführlichere Diskussion unternimmt gerade den Versuch, die spezifische Ausprägung seines Liberalismus näher zu bestimmen.

## 1. Staatskritik und Marktverteidigung in der Krise

### 1.1 Folgeprobleme des Neoliberalismus

Der Wirtschafts- oder Neoliberalismus hatte sich von Anfang an dadurch in eine diskurspolitisch schwierige Lage gebracht, dass er sowohl für den Begriff der sozialen Gerechtigkeit als auch für die Vorstellung einer Leistungsgesellschaft, die auf Leistung und Anstrengung beruht, keine sinnvolle Verwendung in seinem Denksystem finden konnte. Das war in jenen historischen Phasen unproblematisch oder weniger sichtbar, in denen Wachstumseffekte deregulierter Märkte die Folgekosten dieses politischen Kurses verblassen ließen, und Wachstumsteilnahme als Effekt der eigenen Leistungskraft von Staaten und Individuen erscheinen konnte. Werden die Verteilungseffekte aber derart sichtbar wie in den letzten Jahren durch die enorme Verschiebung der Einkommens- und Vermögensverteilung oder die Folgen der Bankenrettung im Zuge der Finanzmarkt- und europäischen Schuldenkrise seit 2008, werden die Einkommensdifferenzen zudem so groß und die Einkommenshöhen einzelner Manager und Börsenmakler so gigantisch, dass beim besten Willen kein Zusammenhang mit Leistung und Anstrengung (noch nicht einmal Risiko) hergestellt werden kann, lässt es sich kaum mehr bewerkstelligen, Gerechtigkeitsdiskussionen zur Seite zu schieben. Bei aller inneren Pluralität von Denk- und politischen Strömungen kann vielleicht die Position von *Friedrich A. von Hayek* als paradigmatische Formulierung für die Gerechtigkeitstheorie des Wirtschafts- oder Neoliberalismus gelten.

*Hayek* zielt vor allem darauf, den Gebrauch von ‚Gerechtigkeit‘, ‚Leistungsgerechtigkeit‘ und ‚sozialer Gerechtigkeit‘ zu regulieren (*Hayek* 2003): Aufgrund der inneren Struktur von Märkten könne der Begriff ‚Gerechtigkeit‘ nur als Bezeichnung für die Qualität der marktlichen Rahmeninstitutionen Sinn machen. ‚Soziale Gerechtigkeit‘ habe dagegen keinen bestimmaren Sinn in seiner Anwendung auf eine spontane Ordnung wie den Markt. Märkte realisierten zudem nicht das Leistungsprinzip und seien auch nicht mit dem Begriff der ‚Leistungsgerechtigkeit‘ zu begründen. Der Marktwettbewerb beruhe auf einem freiheitlichen Mechanismus der Koordination dezentraler Akteure und ihrer Wissensbestände. Belohnungen in diesem System hingen von den Zufälligkeiten der Angebots-Nachfrage-Verhältnisse ab, nicht vom Können, nicht von der Anstrengung oder von den individuellen Beiträgen zu einem gesellschaftlichen Ganzen. Belohnt werde in der Marktwirtschaft allein der Markterfolg, der sich aber nicht verdienstethisch heiligen lasse. „Doch der Gedanke, dass wir das, was wir in der Vergangenheit ehrlich erworben haben, auch moralisch verdient haben, ist weitgehend illusorisch.“ (*Hayek* 2003, S. 245) *Hayek* zeigt, dass die Löhne und Gewinne sich in einer Marktwirtschaft aus der Nachfragesituation ergeben und in keiner Relation zu Verdiensten oder Leistungen stehen. Da in den Markterfolg Charakteristika der natürlichen, sozialisatorischen oder familiär-ökonomischen Ausgangslage eingehen, ist selbst Chancengleichheit nicht ohne eine riesige Staatsmaschinerie realisierbar. Rechtfertigung erhält die Marktgesellschaft aus den Effizienzvorteilen dezentraler Koordination, vor allem aber aus der Idee einer Gesellschaft freier Menschen, die ihr Wissen für ihre eigenen Zwecke nutzen können. *Hayek* unterscheidet also zwischen Verdienst, Leistung, Anstrengung einerseits und situativ bedingtem Erfolg aufgrund von Nachfrage und Angebot andererseits. Erfolg ist aber – und da ist *Hayek* noch ehrlicher als manche Folgekonzeption – nicht mit Leistung gleichzusetzen (*Neckel* 2008).

## 1.2 Suchbewegungen in Zeiten der Finanzmarktkrise

Jedoch war es die in vielen Argumentationen mindestens implizite Annahme, dass Erfolg und Leistung miteinander zusammenhängen oder als identisch angesehen werden können, die half, eine im Finanzsektor weithin unregulierte Marktwirtschaft über drei Jahrzehnte hinweg zu legitimieren. Wie aber kann angesichts massiver Misserfolge dieser Art des Wirtschaftens, wie sie in der Finanzmarktkrise für jedermann erkennbar wurden, die Marktwirtschaft verteidigt werden, wenn man weder auf Verteilungs- noch Leistungsgerechtigkeit zurückgreifen kann, zugleich aber einen Ausbau der Sozialpolitik und des Interventionsstaates in der Tradition der alten liberalen Wohlfahrtsstaatskritik verhindern will? Wie kann eine wirtschaftsliberale Position tradiert werden, der nunmehr die historischen Ereignisse nicht mehr in die Hand spielen?

In der sozialstaatskritischen Literatur herrschte nach dem Ausbruch der Finanzmarktkrise 2008 zunächst Uneinigkeit darüber, ob man auf die Renaissance von Keynesianismus, Staatsinterventionismus und Gerechtigkeitsstreben nicht durch eine stärkere Annäherung an den Gerechtigkeitsbegriff, also mit einer Art Anpassungsstrategie, reagieren müsse. So führen *Gentinetta/Horn* (2010, S. 15) aus, dass es nicht weiter hilft, „wenn man sich auf die Position zurückzieht, der Gedanke der ‚sozialen Gerechtigkeit‘ sei ein Kategorienfehler und nicht der Erwähnung wert. Man entzieht sich dem Diskurs, macht sich damit angreifbar und letztlich überflüssig.“ Die Ablehnung eines Hayekschen Kurses

der Exklusion von sozialer Gerechtigkeit aus dem Raum der zulässigen Worte vermag durchaus zu überzeugen, kann doch gezeigt werden, dass Gerechtigkeit sich als zentraler politischer Wert – als ein Begriff, der quasi Veto-Kraft besitzt – nicht umgehen lässt (Köppe/Nullmeier/Wiesner 2007). Man überlässt den Terminus damit nur den Gegnern und muss hohen Aufwand betreiben, um bei dieser Art begrifflicher Fundamentalopposition überhaupt noch gehört zu werden. Andere Autoren traten aber zumindest für einen Teilabschied von der ‚Gerechtigkeit‘ ein, so Paul Nolte (2010). Dort, wo Nullsummenspiele wirklich vorliegen, sei die Gerechtigkeitsterminologie nicht zu vermeiden. Aber das sei ein eingeschränkter Bereich an Problemlagen. An den Grenzen dieser spezifischen Lagen finde auch die Anwendbarkeit des Gerechtigkeitsbegriffs ihre Grenzen. „Brauchen wir also, um noch einmal ganz zugespitzt zu fragen, die Vorstellung von der Gerechtigkeit immer und überall? Was tritt an ihre Stelle? Als ein allgemeines Ziel lässt sich die Vorstellung von einer ‚guten Ordnung‘ entwickeln, die möglichst vielen Menschen – nicht nur einer Summe von Individuen; auch dem ganzen – möglichst große Chancen auf Entwicklung und Entfaltung bietet. Allzu leicht gerät in Vergessenheit, dass Gerechtigkeit (jedenfalls in dem neuen, eingeschränkten Sinne, den wir zuletzt betrachtet haben) kaum ein genuiner, ein eigenständiger Wert ist. Was haben wir von einer sozialen Gerechtigkeit der Verteilung, wenn alle arm sind und unfrei obendrein? Eine solche Nordkoreanisierung kann wohl kaum ein politischer, erst recht nicht ein moralischer Fluchtpunkt sein. Wenn es darum geht, Ressourcen für möglichst viele zu vermehren, dann ist Ludwig Erhards ‚Wohlstand für alle‘ zweifellos eine geniale Formel gewesen. Freiheit – Wohlstand – Demokratie – nachhaltige Entwicklung in ökonomischer und ökologischer Hinsicht: Wenn wir diese Ziele formulieren und verfolgen, spielt die Gerechtigkeit nicht mehr zwangsläufig eine zentrale Rolle.“ (Nolte 2010, S. 134) Trotz der modischen Einbeziehung der ‚Nachhaltigkeit‘ und der Nennung von Demokratie übernimmt doch der ‚Wohlstand‘ mitsamt der sehnsuchtsvollen Rückbesinnung auf Erhard die zentrale Funktion der begriffspolitischen Marginalisierung der sozialen Gerechtigkeit. Gerechtigkeitsverdrängung soll so gelingen wie in den 1950er und 1960er Jahren: durch Erhöhung des allgemeinen Wohlstandes. Das ist eine sehr traditionelle, wachstumsorientierte Strategie der Zurückdrängung oder Teilverabschiedung des Gerechtigkeitsbegriffs, die auf eine lange Erfolgsgeschichte zurückblicken kann und daher sicherlich bei entsprechenden Rahmenbedingungen funktionsfähig ist.

Eine Verabschiedung der Leistung als potentielle Legitimationsformel der Marktwirtschaft findet sich bei Norbert Bolz in einer Schrift, die die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit in anti-rousseauistischer Manier bekämpfen will („Diskurs über die Ungleichheit“): „Jeder hat andere Talente. Aber einige Talente sind weit verbreitet, andere sind selten. Und man muss sich damit abfinden, dass nicht die Anstrengung oder das Talent an sich belohnt wird, sondern das Resultat auf dem Markt. Weder Geschäftserfolg noch Prestige lassen sich aus Verdiensten ableiten. Nicht das, was man gut macht, sondern das, was andere gut finden, zählt“ (Bolz 2009, S. 7). Statt Leistung und Markterfolg zu harmonisieren, gehen solche Positionen dazu über, den Leistungsglauben zu verabschieden und eine pure Markterfolgsgläubigkeit an deren Stelle zu setzen. Damit können jedoch Enttäuschungen verbunden sein, die durch eine neue Hinnahmefähigkeit von sozialen Unterschieden und eine Art Fatalismus gegenüber Marktentwicklungen abgedefert werden müssen. So fordert Bolz die Abkehr von Vergleich, Maximierung, Optimierung und die Besinnung auf das, was gut genug ist: „Wir sollten zufrieden sein mit dem, was gut genug ist, statt mit absurdem Aufwand nach der optimalen Lösung zu

suchen. Also genug statt gleich viel“ (Bolz 2009, S. 19). Das Streben nach Optimalität wird abgelehnt, wo es sich auf Fortschritte im Grad der Herstellung von Gerechtigkeit bezieht. Zugleich ist ein Streben nach einer Optimierung der eigenen Lebensbedingungen oder nach mehr und besseren Gütern der Kern des liberalen Subjektmodells. Ein sich mit ‚genug‘ abgebendes Individuum steht durchaus in Gegensatz zur Vorstellung des am Markt agierenden Menschen. Das Subjektmodell des Marktes im Neoliberalismus verlangt, dass das Individuum am Markt auf (Preis-)Signale reagiert und diese nicht ignoriert, weil es schon genug hat. Und wie könnte ein Subjektmodell, das für das Wettbewerbskonzept des Marktes tauglich wäre, darauf verzichten, dass die Individuen vergleichen? Der Marktprozess erzieht zum Vergleichen und er verlangt als Voraussetzung seiner Funktionsfähigkeit das Vergleichen und die Suche nach der besseren Kombination aus Preis, Qualität und Menge. Daraus erwächst der aktuellen Sozialstaatskritik im Gefolge des Neoliberalismus die Aufgabe, die divergierenden Handlungsorientierungen des Vergleichsverzichts, des ‚Genügs‘ und der passiven Hinnahme von Marktendenzen einerseits, der hohen Sensibilität für Marktentwicklungen, das Streben nach ‚Mehr‘ und die aktive Anpassung verbunden mit Innovations- und Risikobereitschaft andererseits auf zwei Gruppen zu verteilen. Da Genügsamkeit für alle schwerlich im Rahmen eines neoliberalen Diskurses zu begründen ist, muss diese Haltung auf die weniger marktrelevanten und produktiven Teile der Bevölkerung eingegrenzt werden. Sie sollen eine passiv ertragende Haltung gegenüber allen Wendungen der Entwicklung und des ‚Schicksals‘ annehmen: Man muss sich von allem, was ist und wird, in Gehlenscher Weise ‚konsumieren‘ lassen. Was immer geschieht, ist gut. Bolz gibt dieser Argumentation explizit Raum, wenn er fordert, „dass man materielle Ungleichheiten hinnimmt und ohne Murren erträgt“ (Bolz 2009, S. 36 vgl. S. 11). Er nennt diese Haltung einen „vernünftigen Fatalismus“ (Bolz 2009, S. 36) und versteht ihn als entscheidenden Gegenspieler des Egalitarismus. Damit wird aber der Kern eines Hayekschen Liberalismus zunehmend freigelegt, der auf einen Selbstlauf des Marktes setzt, für den Freiheit zwar sozial konstitutiv ist, aber ohne zu garantieren, dass Freiheit auch die Entwicklungsrichtung des Marktes normativ bestimmt. Im Zentrum eines neoliberalen Denkens steht nicht ein radikalisierte Individualismus mit Betonung des Wertes individueller Freiheit. Individuelle Freiheit wird funktional betrachtet. Den normativen Kern bilden nicht Individuum und Freiheit, sondern *Produktivität, Innovation, Wachstum und Fortschritt*. Neoliberal wird ein liberales Denken dann, wenn die Liberalität in den Dienst des ökonomischen Fortschritts gezwungen wird, wenn die theoretische Konstruktion von der Ökonomiefunktionalität aller Teile getragen wird. Die ‚Ökonomie‘, auf die alles ausgerichtet ist, steht aber nicht mehr im Dienste des Kunden, der Konsumenten-souveränität, der Erhöhung von Konsumniveaus und Handlungsoptionen, sie ist als spontane Ordnung, als Selbstlauf, als selbstbezügliches oder autopoietisches System konzipiert. Die Markt-Ökonomie ist im neoliberalen Denken nicht als Instrument zur Beförderung individueller Handlungsspielräume gedacht, sondern Freiheiten sind nur eine Voraussetzung, um die Höherentwicklung der Ökonomie zu ermöglichen. Diese Umkehrung vollzieht sich in Theorietexten recht subtil als Akzentverschiebung zwischen Freiheit und Marktlichkeit, Individualität und Produktivität (z.B. Hayek 1960). In weniger theoretischen denn politischen Kontexten wird sie sichtbarer in der Einbettung des Freiheits- und Individualitätsdenkens in eine Logik der Anpassung an Wettbewerbsbedingungen. Die Umprägung des individuellen Freiheitsstrebens in Systemanpassung kann dabei die aktivistische Form der allseitigen Marktpersonlichkeit, des ‚Arbeitskraftunternehmers‘ oder des ‚Schnäppchenjägers‘ annehmen.

Freiheit wird als Aufruf zur Eigenverantwortung weniger als ‚Freiheit von‘ denn als ‚Verpflichtung zu‘ – marktgerechtem Verhalten – angesehen. Für diejenigen, denen die aktivistische Anpassung gelingt, wird dann der von *Bolz* entworfene „vernünftige Fatalismus“ zur empfehlenswerten Grundhaltung. Es gilt dann, sich passiv zu verhalten und sich gerade dadurch an veränderte Marktlagen anzupassen.

Zusammenfassend: Die Aufgabe nicht nur der sozialen Gerechtigkeit, sondern auch der Leistungsgerechtigkeit bzw. der auf Verdienste bezogenen ‚Entlohnung‘ am Markt im Hayekschen Neoliberalismus hinterlässt eine argumentative Lücke, die nur schwer zu füllen ist. Die Tendenz, Fatalismus zu propagieren, um dem Gerechtigkeitsdenken zu entkommen, kontrastiert erheblich mit einer Marktrhetorik, die Leistungsbereitschaft, Innovationswillen und Wettbewerbsorientierung verlangt. Der Aufruf zur fraglosen Akzeptanz und zur Hinnahme allen Geschehens „ohne Murren“ und ohne Reflexion auf gute Gründe steht in Widerspruch zu modernen Vorstellungen von Selbstbestimmung und Autonomie, zum Wunsch nach kognitiver Durchdringung der Welt und Bewertung der Zustände, in denen man lebt. Die Freiheitsbotschaft, die der Neoliberalismus gegen autoritäre und totalitäre Planwirtschaften verkörpert hatte, weicht der Anpassung an Marktrealitäten, die über die Forderung nach mehr Eigenverantwortung für die einen hin zum Marktfatalismus bei den anderen gesteigert wird. Während *Nolte* noch an die Erhardsche Parole des ‚Wohlstands für alle‘ glaubt und damit ein inklusives Modell bietet, vollziehen *Bolz* und andere den Schritt zu einem exklusiven Modell mit der Zweiteilung der Gesellschaft in die Gruppe derjenigen, für die weiterhin ein liberales Subjektmodell zur Geltung kommt verbunden mit dem Versprechen auf Markterfolg, und eine zweite Gruppe, die aus dem Wettbewerb letztlich schon ausgeschieden ist und deren einziger Beitrag nun darin bestehen kann, alles konfliktfrei geschehen zu lassen. Diese Art der Theorie- oder Ideologiebildung konzentriert sich auf die Gruppe der ‚Verlierer‘, derjenigen, die potentiell das Gerechtigkeitsargument nutzen könnten, um dem Marktlauf etwas entgegenzusetzen.

### 1.3 Neue Grundlagen des Antiegalitarismus

Peter Sloterdijk entwickelt ebenfalls ein exklusives Modell, widmet sich aber nicht den ‚Verlierern‘ und verzichtet auch auf eine Genügsamkeit-Predigt. Er konzentriert sich ganz auf die ‚Gewinner‘ und die Psychologie derjenigen, die für ein Marktsystem eintreten und von diesem profitieren. Gewinner und Verlierer sind nicht zufällig sich herauskristallisierende Gruppen, sondern durch ihre unterschiedliche emotionale Disposition konstituiert. Sloterdijk zieht so die logischen Konsequenzen, die aus einem exklusiven Modell liberalen Denkens folgen: Die Theorie gründet nicht in individueller Freiheit sondern in emotionspsychologischen Dynamiken, die substantiell zwei verschiedene Personengruppen hervorbringen. Ungleichheit ergibt sich nicht mehr erst als Ergebnis unwiderstehlicher Marktdynamik. Wer die Verlierer sein werden, steht vorab fest. Sloterdijk lässt soziale Ungleichheit auf der prinzipiellen Differenz zwischen jenen gründen, die nach Höherem streben, und jenen, die sich nur um die Befriedigung von Bedürfnissen kümmern. Dieser emotionspsychologisch begründete Antiegalitarismus übernimmt die konzeptionelle Führungsrolle: Sloterdijk plädiert offen für eine Ungleichheit befördernde Politik. Das Moment des Exklusiven wird zur Dualität gesteigert. Wechselseitigkeit, Anerkennung und Integration in einer Kooperationsgemeinschaft können angesichts derart

divergierender psychologischer Grunddispositionen nicht mehr begründet werden. Die Gerechtigkeitsthematik wird mithin in der Entwicklung einer politischen Psychologie in der Nachfolge Friedrich Nietzsches (Starke – Schwache) und Martin Heideggers (Entschlossenheit – Verfallenheit) zu bewältigen gesucht (PS 2001, S. 33ff.). Sloterdijk fordert nicht fatalistische Einstellungen auf Seiten der ‚Verlierer‘, sondern selbstgewiss-aggressive Verhaltensweisen auf Seiten der ohnehin auf das Streben nach Höherem ausgerichteten Menschen. Insofern bilden seine Überlegungen das Gegenstück zur Bolzschens Fatalismus-Apologie. Denkt man seine Empfehlungen zielgruppenspezifisch, lassen sie sich gut miteinander vereinbaren: Genügsamkeit für die einen, Ambitioniertheit für die anderen. Diese Nietzscheanische Theorie der Aufspaltung in die „Schwachen“ und die „Starken“ anhand ihrer jeweiligen psychologischen Grundorientierung ist eine Theorie mit erklärendem Anspruch, zugleich aber präskriptiv gerichtet. Die Elite-Masse/Starke-Schwache-Logik ist Behauptung und politische Zielsetzung zugleich. Dort, wo die Elite sich ihres Stolzes noch nicht bewusst ist, fordert Sloterdijk eine „offene Ambitionskultur“ (PS 2006, S. 354). Diese Konzeption wird mit der Bezugnahme auf die „Leistungsträger“ nicht nur an die Semantik bundesdeutscher Parteien angepasst (PS 2009b), sie übernimmt auch die Aufgabe, die Begriffe von Leistung und Anstrengung neu zu bestimmen und damit das gerade am Finanzmarkt nicht mehr realisierte Konstrukt der Leistungsgerechtigkeit umzudefinieren: Ambition, Stolz und Übung (PS 2009a) als allein einer Gruppe von Menschen zugänglichen Haltungen und Verhaltensformen, jener Menschen, die über die thymotischen „Leistungsaffecte“ (PS 2006, S. 33) verfügen, bilden die neue Gestalt der dadurch zur exklusiven Größe gewordenen Leistung. Damit ist auch Gerechtigkeit immer schon auf Seiten *einer* Gruppe von Menschen.

Sloterdijk entwickelt eine Theorie menschlicher Bestrebungen, die sich von psychoanalytischen Konzepten absetzt, aber auch keine wesentlichen Anleihen bei der aktuellen psychologischen Forschung macht. Dennoch wird im Stil eines Triebdualismus analog zur Eros-Todestrieb-Gegenüberstellung im Freudianismus dem „eros“ als Inbegriff des Begehrens und Haben-Wollens der „thymos“, die „Thymotik des Menschen“ entgegengesetzt. Allerdings wird der definitorische Bogen sehr weit gespannt. Sloterdijk schlägt vor, thymos als Beherrtheit zu übersetzen, zählt zu den thymotischen Bestrebungen des Menschen aber eine Fülle von Gefühlen und Empfindungen: Zorn, Mannesmut, Selbstsicherheit, Stolz, Mut, Geltungsdrang, das Gefühl für Würde, Ehre und Gerechtigkeit, Kampfeswille, Selbstaffirmation, Rachsucht, Ambition, hohes Selbstgefühl, Empörung, hoher Selbstbehauptungswille, Kampfereitschaft, Hochmut (PS 2006, S. 26-34). Die im Titel des zentralen Buches zu dieser Frage („Zorn und Zeit“) suggerierte Zusammenfassbarkeit all dieser Antriebe, Motivationen und Emotionen unter dem Begriff ‚Zorn‘ ist sicherlich eher irreführend, da es Sloterdijk nicht auf Zorn als ärgerliche Aufgeregtheit, als Reaktion auf Missliches, Ungerechtes und Falsches ankommt. Bei der Erläuterung des zum Fachbegriff erhobenen Thymos wird deutlich, dass nicht das alltagssprachliche Verständnis von Zorn für Sloterdijks Ausführungen maßgebend ist, sondern die sich im Zorn zum Ausdruck bringende „Vertikalspannung“ (PS 2009a, S. 28). Weit eher kann man die Palette der bei Sloterdijk zusammengefassten Emotionen als solche der ab- und aufwertenden Komparation verstehen. Immer geht es darum, eine Differenz (nicht des Anders-Seins) zwischen oben und unten, zwischen Vollkommenheit und Unvollkommenem, zwischen dem Höheren und dem Niedrigeren zu erzeugen. Folgt man der Sloterdijkschen Definition von Thymos, ist damit eine Teilgruppe der sozialkomparativen Motivationen und Handlungsorientierungen bezeichnet (Nullmeier 2000), also jener Orientierungen, die auf

der Bewertung der eigenen Stellung im Vergleich zur Position anderer beruhen, wobei unterschiedlichste Vergleichskriterien wirksam werden können. Auch direkt auf Gleichheit gerichtete Orientierungen sind sozialkomparativ, sie zielen auf Möglichkeiten, bestehende Differenzen faktisch oder kontrafaktisch (rechtliche Gleichheit) zu überwinden. In der Gegenüberstellung von Gleichheits- und Ungleichheitsorientierung lässt sich der Schlüssel zum Verständnis des Thymotischen finden: Thymos umfasst alle auf Ungleichheit zielenden Antriebe. Sloterdijks Großtheorie menschlicher Orientierung gewinnt ihre Plausibilität vornehmlich dadurch, dass die Differenzen zwischen allen oben aufgezählten Emotionen im Thymos eingeordnet werden zugunsten eines zentralen Elementes, des Strebens nach Ungleichheit. Die Zusammenfügung sehr unterschiedlicher Antriebe im Thymos-Begriff lässt aber außer Acht, dass sich hinter der Vielfalt zwei Grundtypen ungleichheitsbezogenen Strebens verbergen: Die Orientierung an Vollkommenheit gehört einem anderen Grundtyp an als der Geltungsdrang, der sich selbst auf jeden Fall und mit fast beliebigen Mitteln ins Zentrum oder an die erste Stelle setzen möchte. Geltungsdrang ist ein Streben, das die soziale Situation immer als Nullsummenspiel konstruiert. Die Orientierung an hoher Leistung in einer bestimmten Fertigkeit oder Vollkommenheit ist dagegen nicht in den Rahmen eines Nullsummenspiels gezwungen: Man kann hier nach Verbesserung streben, ohne dass dies irgendeiner anderen Person Abbruch täte. Sloterdijk amalgamiert die *positionale Logik* des Nullsummenspiels mit der *Leistungslogik* des Strebens nach Verbesserung der eigenen Fähigkeiten. Mit dem Ineinsetzen der positionalen und der Leistungslogik kann Sloterdijk letztlich die entscheidende Rechtfertigung für Ungleichheit aufbauen. Blicke man in der Logik der Positionalitäten, wäre alles nur Kampf und Geltungsdrang, Selbstbehauptungswille, Ehrgeiz und Ambition. Es gäbe nur einen ewigen Kampf mit Siegern und Verlierern, aber gerade niemanden, der sich auf mehr berufen könnte als den Sieg und den Erfolg. Es fehlte ein wirklich Höheres, Tieferes, Vollkommeneres. Die positionale Logik des Kampfes kann aus sich selbst heraus keine Rechtfertigung für den Sieger produzieren außer der Anbetung des Sieges und des Erfolges – noch nicht einmal eine Würdigung der Stärke, denn auch andere Fähigkeiten denn Stärke (es sei denn, man verwendet einen extrem weiten Begriff der Stärke, der alle zum Sieg beitragenden Faktoren zur Stärke erklärt) können den Sieg oder Positionsgewinn herbeiführen. Da aber die positionale Logik mit der Leistungslogik als Streben nach Höherem, Besseren und Vollkommeneren zusammengeführt wird, lässt sich auch der Erfolg als Ausdruck von höherer Leistung würdigen. Der Sieg wird geadelt als Leistung. Die bei Hayek vollzogene ‚Banalisierung‘ des Erfolgs als Erfolg hatte eine Argumentations- und Legitimationslücke geschaffen, weil nur Erfolge zu erzielen waren. Sloterdijks Konstruktion schließt diese Lücke, der Sieg wird zur Leistung, das Siegstreben ist Ausdruck eines Strebens nach Höherem (zur Relation Hayek-Sloterdijk vgl.: Otten 2010). Dabei kommt es jedoch weniger auf die faktischen Resultate denn die Motivation an. Ungleichheit rechtfertigt sich durch die höhere thymotische Energie der einen gegenüber den anderen – und diese thymotische Energie verkörpert die Einheit von Vorrangstreben und höherer (kultureller) Leistung. Die Begründung der Ungleichheit in dem Maß thymotischer Energien wird bei Sloterdijk gesteigert zu einer Nietzsche nachgebildeten Verachtung der Nicht-Strebenden. Sloterdijk arbeitet der Nicht-Anerkennung jener zu, die keinen Zorn, kein Geltungsstreben kennen. Die Rechtfertigung der Ungleichheit greift soweit aus, dass die für Marktprozesse wie für den demokratischen Staat fundamentale Gleichheit auf der Ebene der Rechtssubjekte untergraben wird. Die Betonung der Vertikalspannung geht aber bei Sloterdijk soweit, dass auch diese Anerkennung Anderer als



Markt- und Rechtssubjekt und als Bürger schwindet, weil die Niedrigen generell als nicht anerkennungsfähig erscheinen. In diese Richtung hat *Christoph Menke* argumentiert: „...denn hier führt Sloterdijk seine soziale Grundunterscheidung ein, die die Idee der Gleichheit als solche zu Fall bringen soll. Das ist *nicht* die Unterscheidung, ob man es auf dem Weg zur Vollkommenheit weiter oder weniger weit bringt. Es ist die Unterscheidung zwischen denen, die den Weg zur Vollkommenheit einzuschlagen bereit sind, die sich harten Übungen unterziehen, die sie aus ihrem bisherigen Leben heraus reißen und zu Tüchtigkeit, Leistung und Exzellenz führen, *und* denjenigen, die faul, blöde und unfähig im Gewöhnlichen verharren. Diese *können nicht anerkannt werden*; das Band der Gleichheit mit ihnen ist zerrissen“ (*Menke* 2010, S. 70).

Sloterdijks Essay „Streß und Freiheit“ aus dem Jahre 2011 rekonstruiert den Begriff der Freiheit auf der Grundlage dieses Konzeptes von Ungleichheit. Zunächst wird Freiheit als doppelte Negativität gegenüber dem Despotischen und dem Realen überhaupt (Letzteres unter Bezugnahme auf Rousseaus Erfindung der Subjektivität des bloßen Existenzgefühls) eingeführt. Beide Grunderfahrungen der Freiheit sind weit entfernt von der positiven Freiheit der Beteiligung und der Freiheit zum Handeln (PS 2011a, S. 47/48), wobei Sloterdijk der Erfahrung der strikten Subjektivität, die nichts tut und nichts tun will, sondern sich in der Freiheit von Handlungszumutungen allein der eigenen Existenz zuwendet, um in einen Zustand des Unbehelligtwerdens zu gelangen, weitaus mehr Gewicht gibt. Die Wendung gegen das Reale, die Sloterdijk zunächst als elementare Grunderfahrung der Moderne lobt, kann er, da sie nur zur Bejahung „striktier Asozialität“ (PS 2011a, S. 56) führt (eine – von mehreren – Tendenzen, die vielleicht dem Werk Sloterdijks eigen ist), schließlich aber nicht stehenlassen. Seine Verteidigung einer anti-realistischen Haltung hält Sloterdijk letztlich nicht für rechtfertigungsfähig und schwenkt um auf das Modell der „engagierten Freiheit“ (PS 2011a, S. 53-60). Nun wendet sich das gerade noch auf Unbehelligtheit zielende Subjekt dem Wirklichen wieder zu, wird vom Ruf des Realen ereilt und lässt auf die Entlastung von aller Welt die Selbstbelastung – als Engagement – folgen (PS 2011a, S. 56-57). Dieser völlig unvermittelte und argumentativ durch nichts begründete Schwenk dient Sloterdijk jedoch dazu, den Freiheitsbegriff nun auf die Bahnen seiner Thymos-Psychologie einschwenken zu lassen. Der Stolz ist die Ursache des Sich-Befreiens aus der Freiheit als strikter Asozialität – und Freiheit ist nur da, wo sich Stolz zeigt: „In Wahrheit ist Freiheit nur ein anderes Wort für Vornehmheit, das heißt für die Gesinnung, die sich unter allen Umständen am Besseren, am Schwierigeren orientiert, weil sie frei genug ist für das weniger Wahrscheinliche, das weniger Vulgäre, das weniger Allzumenschliche.“ (PS 2011a, S. 57/58). Aus dem Kampfbegriff gegen Despotie und Realitätsanpassung wird Freiheit recht unvermittelt zu einem Begriff, der den elitär-bürgerlichen Aufstand gegen das „Unwahrscheinliche“, „Übliche“ und „die Gemeinheit“ leiten soll (PS 2011a, S. 58). Der in einer vordemokratischen Zeit entwickelte „aristokratische Liberalismus“ (*Kahan* 2001, eine Etikettierung, die u.a. anhand der Theorien *Jacob Burckhardts* entwickelt wurde), in einem Amalgam aus Heidegger und Nietzsche neu emotionspsychologisch konzipiert, lebt in diesen (manchmal scheint es: spät-) demokratischen Zeiten in einer radikalisierten Form wieder auf mit einem Freiheitsbegriff, der nun für die „Vornehmen“ reserviert ist. Daraus lässt sich kein demokratischer Staat mehr machen.

## 2. Steuergegnerschaft und demokratische Steuerstaatlichkeit

In der Öffentlichkeit ist Sloterdijk vor allem aufgrund seiner Thesen zum Steuerstaat diskutiert worden, die oft nur als Ausdruck eines strikt antietatistischen Verständnisses von Politik verstanden worden sind, aber auch mit der ausgeführten Nicht-Anerkennung der Anderen als Gleicher eng zusammenhängt. Mit einem Beitrag zur Essayserie „Die Zukunft des Kapitalismus“ eröffnete Peter Sloterdijk am 10. Juni 2009 eine Diskussion, die sich erst nach der Kritik dieses Artikels durch *Axel Honneth* in der Zeit vom 24. September 2009 recht entfaltete. Sloterdijk hatte unter dem Titel „Die Revolution der gebenden Hand“ den Zwang zur Steuerzahlung bzw. den Staat als Steuerstaat grundlegend in Frage gestellt. Auf der Ebene idealer politischer Theorie macht eine Infragestellung auch des steuerlichen Zwangselementes von Herrschaft durchaus Sinn. Steuern als Zwangsabgaben sind ein extrem herrschaftliches Moment heutiger politischer Systeme. Will man Herrschaftlichkeit insgesamt aufheben, gehört sicherlich Steuerstaatlichkeit dazu. Soll der politische Zusammenhang ohne Zwang allein auf Basis von Freiwilligkeit hergestellt werden, kommen als ökonomische Basis jenseits der politischen Eigenproduktion von Gütern nur monetäre Spenden bzw. Zeit-/Arbeitsspenden in Betracht. Soweit könnte eine eher auf prinzipielle Nicht-Herrschaftlichkeit – damit anarchische politische Theorie argumentieren. Jedoch ist der Zusammenhang, in dem Sloterdijk seine Thesen aufstellt, weit näher an den politischen Tagesaktualitäten und Realitäten. Es wird keine idealweltliche Theorie im Stile eines *John Rawls* entwickelt, keine politische Philosophie in den Höhen der Abstraktion gewagt. Es geht vielmehr um einen tagesaktuellen Eingriff zur Abwehr einer im Sommer 2009 drohenden Reaktualisierung staatsinterventionistischer und keynesianischer Politik, gegen die mobilisiert werden soll. Die Radikalität dieses Denkens macht sich auch daran fest, dass selbst die bekannteste bundesrepublikanische Integrationsformel, die der sozialen Marktwirtschaft, unter Verdacht gestellt wird. Man müsse zur Kenntnis nehmen, so Sloterdijk, dass die Formel ‚soziale Marktwirtschaft‘ „von Anfang an ein Deckname war für den mischwirtschaftlichen Semi-Sozialismus der Ära nach dem zweiten Weltkrieg unter christlich-konservativer Bemäntelung“ (PS 2010, S. 23). Vor dem Hintergrund derartiger Überzeugungen greift Sloterdijk in dem Moment, wo eine Renaissance des Staates und eine stärkere staatliche Regulation der (Finanz-) Märkte drohen, die ökonomischen Grundlagen des Staates als Interventions- und Sozialstaat an. Mit der Steuerstaatlichkeit wird der ökonomische Kern der politischen Kooperationsgemeinschaft aufgekündigt: An die Stelle der Steuern als Zwangsabgaben sollen Spenden als rein freiwillige Leistung treten. Die Irrealität und den utopischen Charakter dieser Überlegung zu betonen oder den politisch-strategischen Charakter dieses Essays herauszustellen, wäre sicherlich ein Leichtes. In diesem weniger ideologiekritisch und ideengeschichtlich rekonstruktiven denn thematisch ausgerichteten Abschnitt, der dem angemessenen Verständnis von Steuerstaatlichkeit direkt zugewandt ist, sollen Sloterdijks Verständnis von Spende als Gabe und die Gegenüberstellung von Zwang und Freiwilligkeit in der Staatstheorie analysiert und kritisiert werden.

## 2.1 Spenden als einseitige Gabe und die Auflösung der politischen Gemeinschaft

Sloterdijks Alternative zum Steuerstaat ist die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben durch freiwillige Spenden. Sloterdijk legt dieser Überlegung eine spezifische Konzeption von Spende zugrunde, die durchaus von der inneren Logik der Spende abweicht, wie sie für die amerikanische Spendenkultur immer unterstellt wird. Dort gilt das Spenden als eine in gewissem Umfang reziproke Leistung. Eine Spende ist kein Geben, sondern gerade auch ein Zurückgeben. Wenn eine Universität einem Studierenden soviel mit auf den Weg gegeben hat, dass dieser hinterher zu Reichtum und Vermögen gelangt, so gibt die Spende an die Universität etwas zurück, was der Spender vorher erfahren hat. Es wird nicht etwas ‚erstattet‘, es geht um eine in materiellen Werten ausgedrückte symbolische Rückgabe dessen, was man an Gutem erfahren hat. Die Gabe wird bei Sloterdijk aber nicht als Fall von symmetrischer oder asymmetrischer Reziprozität, sondern als gänzlich einseitiges Geben verstanden (dieser Konzeption aus PS 2010 widerspricht Sloterdijk inzwischen selbst in einem Handelsblatt-Interview vom Dezember 2011 (PS 2011b), wo eine verpflichtende Spende eingeführt wird, die Steuereinnahmen nun per neuer Sprachregelung als Gaben der Bürger deklariert). Sloterdijk kann sich daher – entgegen seiner eigenen Annahme – zur Stützung seiner Argumentation nicht auf den Gabenbegriff des französischen Soziologen *Marcel Mauss* stützen, der gerade einen Gabenzyklus aus Gabe und Gegengabe beinhaltet. *Mauss* begründet die Gabe als ein System der Reziprozität, das nicht die strikte Symmetrie eines Tauschverhältnisses erreicht. Nehmen wir als Grundbestimmung des Tauschverhältnisses die Äquivalenz und interpretieren die Äquivalenz als eine (radikale) Form der Reziprozität, dann ist die Gabe eine nicht-äquivalente Form des Austausches, die vor allem aber Gabe und Gegengabe zeitlich auseinanderzieht. Von Gabe im soziologischen Sinne kann man – bei aller terminologischer Differenzen in der langen Geschichte der Diskussion um diesen Begriff (vgl. *Hénaff* 2009) – nicht mehr sprechen, wenn dieser in die Zeit gestreckte Reziprozitätszyklus gar nicht existiert. Dann haben wir es mit einer einseitigen Form des Gebens zu tun, die man in christlichen Kontexten als Gnade bezeichnen würde, in Alltagskontexten als ein Geschenk, das entkoppelt ist von aller Erwartung an den Nehmenden als (später) Rückgebenden. Ja, im Modellfall ist selbst die Annahme durch den Nehmenden nicht ‚erwartet‘. Denn die bloße Annahme bis hin zur Anerkennung des Gebens und der Dankbarkeit würde bereits wieder Reziprozität schaffen und eine Art minimale Gegengabe darstellen. Die Steuern ersetzende Spende ist für Sloterdijk keine Gegengabe, die auf früheren Gabe – etwa: Aufwachsen in einer funktionierenden freiheitlichen Gesellschaft – reagiert. Aber ganz einseitig scheint sie doch nicht zu sein, da sie als Spende stolzer Geber öffentlich gezeigt werden soll: Mit der Spende, so Sloterdijk (2010, S. 40), werde die „Herkunft der Hilfsmittel“ für die Empfänger von Staatsleistungen sichtbar werden. Die Spende ist aufgrund des Konzepts thymotischer Energien gerade nicht wie bei den „nicht genannt werden wollenden Spendern“ als äußeres Zeichen einer inneren Verpflichtung aufzufassen. Die Spende soll bei Sloterdijk aus der Anonymität heraustreten, sie ist zu annoncieren. Sloterdijk plädiert hier für die sichtbare, aber in keine Wechselseitigkeits- oder Kooperationsverhältnisse eingebundene Gabe, die dort, wo sie sozialstaatlich verwendet wird, nur zum Almosen werden kann. Allein: Sloterdijk geht nicht so weit, die soziale ‚Sicherheit‘ direkt auf Almosen und Spenden umzustellen, eine Möglichkeit, die ja durch die ‚Tafeln‘ auch Realität geworden ist. Die konsequente Individualisierung sozialer Sicherung schwebt ihm nicht

vor. Vielmehr gehen Sloterdijks Spenden an den Staat, der dann als Vermittlungsinstanz die Aufgabe übernimmt, die Finanzen an die Armen und Unterschichten weiterzugeben. Damit ist dann zumindest gesichert, dass es keinen direkten Kontakt zwischen Spender und bedürftigem Empfänger gibt. Der Staat befreit den Spender von jedem persönlichen Kontakt und dem direkten Anblick derjenigen, die von den Spenden ihr Leben fristen müssen. Eine minimale Reziprozität ist hier doch wohl mitgedacht: die Entlastung von der direkten Kenntnisnahme sozialer Problemlagen und die Duldsamkeit bei den Nehmenden, während es Sache der Gebenden ist, sich als großzügig Gebende selbst zu verehren (um nicht einer Herr-Knecht-Dialektik zu unterliegen, vgl. PS 2000). Die Gebenden sind sich auch in der Anerkennung selbst genug, nur die sichtbare Ungleichheit der großzügigen Spende stellt eine Verbindung her, die aber niemals die einer Rechtsgleichheit unter Mitgliedern einer politischen Gemeinschaft ist. Sloterdijk verweigert die Grundannahme, die für jede Gerechtigkeitstheorie (man kann es bei *Rawls* exemplarisch vorgeführt bekommen) aber auch Demokratietheorie elementar ist, dass eine Gesellschaft als ein *Kooperationszusammenhang* gedacht werden muss. Dass man dem anderen etwas schuldet in einem moralischen Sinne, dass man es seinem Gemeinwesen schuldet, einen Beitrag zu leisten in der Höhe seiner Leistungsfähigkeit, dass wir uns wechselseitig Rechte zuerkennen, die zugleich Pflichten für diejenigen konstituieren, die jene Rechte achten und schützen wollen, dass ein Gemeinwesen eine alle in gleichem Maße wechselseitig verpflichtende Konstruktion darstellt, diese Grundvorstellung, die man im klassischen Liberalismus eines *John Stuart Mill* durchgehend findet, gerät Sloterdijk systematisch aus dem Blick. Wechselseitigkeiten würden die thymotischen Energien nicht zur Entfaltung kommen lassen, sondern eine weder habgierige noch stolze Form des bloßen Miteinander-Kooperierens konstituieren, eine psychopolitisch uninteressante und unspektakuläre politische Einheitsbildung.

## 2.2 Steuern im demokratischen Staat

Sloterdijk kann auf die etablierte Sympathieverteilung zwischen Zwang und Freiwilligkeit zurückgreifen, um den Steuerstaat (als Grundlage des Sozialstaates) anzugreifen. Er fragt nicht, ob es einen inneren Zusammenhang zwischen dem Aufstieg der Marktökonomie und dem des Steuerstaates gibt, ob nicht die Möglichkeit der Willkürfreiheit und der Freiwilligkeit durch rechtlichen und auch steuerlichen Zwang erst geschaffen wird. Der Liberalismus hatte in seinen reflektierteren Versionen den Zwang als wesentliche Voraussetzung der Freiheit verstanden und (zumindest nach *Hobbes*) zugleich den Zwang durch seine instrumentelle Bedeutung für die Freiheit der Individuen zu begrenzen gesucht. Kein Markt ohne Staat, keine Freiheit ohne Rechtszwang. Diese Minimaldialektik findet keine Resonanz in Sloterdijks Werk. Das Verschwinden des Zwangs erscheint problemlos, wenn sich nur die thymotischen Energien frei entfalten können. Als Ideal für die Weltgesellschaft schwebt Sloterdijk „ein Patchwork thymotischer Kommunen“ (PS 2010: 51) vor. Solange sich die Nehmenden in ihr Schicksal fügen und den Vorrang des Thymotischen (oder genauer: der als thymotisch ausgezeichneten Gesellschaftsmitglieder) anerkennen, wird kein Zwang nötig sein. Der Zurückhaltung und Demut auf Seiten der Nehmenden entspricht die Großzügigkeit auf Seiten der Gebenden – allein durch diese psychopolitischen Tugenden ist sichergestellt, dass das bereitgestellt wird, was gebraucht wird. Institutionen und Verfahren, Strukturen und rechtliche Regelungen ver-

schwinden vor diesem vom psycho-emotionalen Überschuss der Gebenden lebenden Gemeinwesen. Nennen wir das einen thymotischen Tugend anarchismus, dessen Kehrseite die (recht) grenzenlose Verachtung der Nehmenden, der dem Eros Hingegenen darstellt. Ob nun letztlich in irgendeiner Form anarchistisch oder nicht, was sich in keiner Interpretation leugnen lässt, ist der nicht-universalistische Charakter der Theorie Sloterdijks, die allen weiteren Überlegungen jeweils vorausgehende Aufteilung der Menschen in zwei Gruppen, die als solche immer fortbestehen. Gleichheit und Allgemeinheit als Grundlage einer liberalen politischen Theorie und Staatstheorie zu bekämpfen, das ist der Kern des Sloterdijkschen Entwurfs. So wäre es vollkommen verfehlt, die These der Ersetzung des Steuer- durch den Spendenstaat allein mit dem Hinweis auf die Unmöglichkeit eines derartigen Verlangens aufgrund der schlechten Steuermoral und der schieren Höhe der einzuwerbenden Spenden zu beantworten. Die Spende fungiert in Sloterdijks Konzept (und das ist sicherlich nicht generell von Spenden zu sagen) als Signum einer offen zu etablierenden rechtlichen Ungleichheit.

Sloterdijk reproduziert mit seiner Gegenüberstellung von Zwang und Freiwilligkeit jedoch nur eine Sichtweise, die mit Blick auf Steuern öffentlich weithin akzeptiert ist, eine Gegenüberstellung, die der Steuerpolitik eines demokratischen Staates aber nicht gerecht werden kann. Sloterdijks Thesen mögen unreal erscheinen, sie fangen aber als Kritik des Steuerstaates dennoch, weil ihre Kategorien mit denen der Öffentlichkeit übereinstimmen. Allerdings haben sich die meisten eingerichtet in der wohlfeilen Klage über ein Steuerregime, das man zwar hier und da umgehen, aber kaum ganz abschaffen kann. Mit dem polemischen Vorschlag der Umstellung der Staatsfinanzierung auf freiwillige Spenden macht Sloterdijk die Strukturen unserer verfehlten Wahrnehmung von Steuern sichtbar. Steuern sind danach Zwangsabgaben, die ein ferner Staat, mit dem wir anscheinend nichts zu tun haben, uns einzelnen als bloßen Untertanen auferlegt. Diese Zwangsversion reflektiert die Sicht auf Steuern, wie sie einem bürokratischen Staatswesen ohne demokratische Strukturen im 19. Jahrhundert angemessen ist. Aber ist die Freiwilligkeit der Spende die einzig reale Alternative zu diesem hierarchischen Zwangsmodell von Steuerstaatlichkeit? Nein. Betrachten wir einen Verein, einen Zusammenschluss, dem man freiwillig beitreten kann. Dieser kann sich in der Erfüllung seiner Aufgaben und Ziele sicherlich auf Spenden oder auch auf Mitgliedsbeiträge als Finanzierungsgrundlage stützen. Sobald der Weg der Mitgliedsbeiträge gewählt wird, sind wir in einem Regime, in dem auch Zwang gegeben ist, und zwar dadurch, dass die Mitgliedsbeiträge in der Höhe, in der sie von der Mitgliederversammlung beschlossen wurden, von jedem einzelnen Mitglied, sofern nicht satzungsmäßig vorgesehene Ausnahmen zum Zuge kommen, einzuziehen sind. Es gibt also nicht nur den staatlichen Steuerzwang, sondern auch den in jedem Verein wirksamen Zwang der Mitgliedszahlung – wobei sicherlich im Unterschied zur staatlichen politischen Einheit – eine Exit-Lösung, der Austritt aus dem Verein, als Weg zur Umgehung der Beiträge relativ unproblematisch sein dürfte. Und es gibt als Sanktionsmittel für den Verein die Möglichkeit, die Mitgliedschaft zu widerrufen. Solange aber die Vereinsmitgliedschaft aufrechterhalten wird, unterliegt das Vereinsmitglied einem Beitragszwang. Dieser entsteht dadurch, dass der Verein über seine Mitgliederversammlung für das Kollektiv der Vereinsmitglieder verbindliche Regelungen im Sinne des Vereinszwecks treffen kann. Sobald aber kollektiv verbindliche Entscheidungen erfolgen, unterliegen die Betroffenen, hier die Vereinsmitglieder, einem Zwang. Mitgliedsbeiträge sind mithin solange eine (zweckgebundene) Zwangsabgabe, wie die Mitgliedschaft außer Frage steht. Solange wir kollektiv verbindliche Entscheidungen für irgendeine Kollektivi-

tät vorsehen, sei sie assoziativ oder eher anstaltsförmig, ist ein Zwangsmoment vorhanden. Dieses ergibt sich im Falle des Vereins schlicht daraus, dass ein Vereinsmitglied sich den Beschlüssen der Mitgliederversammlung durch die Anerkennung der Vereinssatzung unterwirft. Auch dieses mitgliedschaftliche Modell lehnt Sloterdijk ab. Sein Modell entspricht einem Verein, der nur von Spenden seiner Mitglieder (und eventuell Dritter) lebt. Nur selbst in diesem Verein wird es Beschlüsse geben, denen sich die Mitglieder als einem gemeinsamen Entscheid beugen – der Verzicht auf den Finanzierungszwang hebt die Verbindlichkeit, die von kollektiven Entscheidungen per se ausgeht, nicht auf. Allein der Verzicht darauf, für alle Mitglieder verbindliche Finanzierungsregeln aufzustellen, verändert die Reichweite des Zwangs – so könnte man vorsehen, dass es in der Satzung nicht mehr als den Hinweis auf freiwillige Zuwendungen (Geld-, Sach- und Zeitspenden) gibt und Beschlüsse über Mitgliedsbeiträge ausgeschlossen sind. Die Pointe dieser Ablehnung eines von Beiträgen getragenen assoziativen Modell besteht in zweierlei: die Reichweite der (demokratisch) getroffenen Entscheidungen in einem Verein wird verringert (analog zur Vorstellung einer Minimalstaatlichkeit) und die Gleichheit als Rechtsgleichheit in Finanzierungsfragen findet keinen Platz mehr. Sloterdijk muss für sein Freiwilligkeitsmodell also nicht nur den alten Untertanenstaat ablehnen, als der er uns den heutigen Sozialstaat vorführt, er muss auch generell das Modell der Assoziation als eines Zusammenschlusses mit verbindlichen Entscheidungen über (bestimmte) gemeinsame Angelegenheiten ablehnen. Sein Alternativmodell kennt überhaupt kein kollektiv verbindliches Entscheiden, denn von jedem derartigen Entscheiden ginge Zwang aus.

Das Vereinsbeispiel zeigt, dass es nicht nur Zwang oder pure Freiwilligkeit ohne jedes kollektive Entscheiden gibt. Es zeigt, dass es freiwillig eingegangenen Zwang gibt. Man erlegt sich Verbindlichkeiten auf, indem man Mitglied einer Assoziation wird und bleibt. Der Zwang ist selbstverordneter Zwang, er geht nicht von einer fremden Macht aus, sondern ist selbst gewählt. Nun ist der Staat keine Assoziation im Sinne des geschilderten Vereins. *Max Weber* hatte den Staat vielmehr als Anstalt verstanden. Der Anstalt als Urtypus eines Zwangsverbandes, dessen Anordnungen innerhalb eines Wirkungsbereichs jedem ohne eigene Mitwirkung an diesem Verband oktroyiert werden, hatte er den Verein als assoziativen Verbandstypus gegenübergestellt, dessen Wirken sich nur auf die kraft Eintritt Beteiligten erstreckt (*Weber* 1976, S. 28, § 15 der Soziologischen Grundbegriffe). Nach dieser Definition ist auch der heutige Steuerstaat eine Anstalt, da sich der Rechts- und Finanzierungszwang nicht erst als Folge eines freiwilligen Beitritts ergibt. Der anstaltliche Charakter des Staates trotz seiner mitgliedschaftlichen Strukturen beruht auf den fehlenden generalisierten Entry- und Exit-Möglichkeiten. Je eher die Mitgliedschaft (Staatsbürgerschaft) in einem Staat willentlich erreicht werden kann und auch der Wechsel in eine andere Staatsbürgerschaft möglich wird, desto geringer ist der anstaltliche Charakter des Staates im Weberschen Sinne ausgeprägt. Für besonders mobile und hinreichend vermögende Bürger gibt es auch außerhalb der EU bereits reale Wahlmöglichkeiten der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat – und zu einem bestimmten Steuerregime. Für diese Teile der Bevölkerung ist das herrschaftliche Oktroy-Moment des Staates wesentlich verringert. Gegnerschaft zu einer bestimmten Steuerpolitik kann sich als ‚Austritt‘ artikulieren, die Bindung an einen Staat kann aufgegeben, die zu einem anderen Staat freiwillig aufgenommen werden. So gibt es reale Tendenzen, die den Staat als Verein mit Austrittsmöglichkeit erscheinen lassen. Von Seiten der Demokratietheorie kann gezeigt werden, dass die Demokratisierung des modernen Staates aufgrund der damit gegebenen Ablösung des Untertanen- durch den Bürgerstatus den Begriff der Anstalt

als Einrichtung, die nur Nutzer oder Unterworfenen kennt, obsolet werden lässt. Die Webersche Dichotomie trifft so nicht die Realitäten eines demokratischen Staates. Ein stärker assoziatives Verständnis von Staatlichkeit als einer Vereinigung von Bürgern zu gemeinsamer Regelung der gemeinsamen Angelegenheiten (im Unterschied zum Verständnis „des Staates“ als einer Institution eigener Qualität) mit den Mitteln verbindlicher kollektiver Entscheidung bei begrenzten Freiheiten in den Zu- und Austrittsbedingungen scheint dagegen angemessener. Es geht nicht darum, den Herrschaftscharakter von Staatlichkeit zu verleugnen, aber doch darum zu erkennen, dass es demokratische Herrschaft ist, Herrschaft, die an die Autorenschaft der Herrschaftsunterworfenen und Rechtsadressaten gebunden ist. Dann jedoch können wir nicht mehr so tun, als könne man Steuern noch nach dem Modell des Untertanenstaates begreifen. Die finanzwissenschaftliche Unterteilung der Abgaben in Steuern, Beiträge und Gebühren hat nur die Funktion, den jeweiligen Bezug der Abgabe auf allgemeine oder spezielle Verwendungszwecke zu beschreiben. Sie kann daher der hier geführten Debatte über das Grundverständnis von Zwangsabgaben im demokratischen Staat nicht vorgeordnet sein. Daher ist es zulässig und erforderlich, dass die Theorie des demokratischen Staates die Steuer als Beitrag begreift, als Beitrag, den sich die Mitglieder einer politischen Gemeinschaft wechselseitig auferlegen. Ein *Beitrag* ist kein Akt der Großzügigkeit, sondern die selbst auferlegte Verpflichtung, nach allgemeinen Regeln – und nicht nach individueller Willkür – zum ökonomischen Bestand des Gemeinwesens beizutragen, der „Wille zum Beitragen“ (PS 2010, S. 28) drückt sich nicht in Spenden aus, sondern in der Anerkennung eines Zwangs zur Beitragsleistung, weil diese Entscheidung die der demokratischen Gemeinschaft als eines politischen Kooperationszusammenhangs war und ist.

### 3. Schluss

Demokratiethorie kann sich heute nicht nur auf die Deliberation und die Prozeduren der Entscheidungsfindung verlegen. Sie muss den Staat als demokratischen Staat in den Blick nehmen – und ihn auch dort demokratisch lesen (und Konzepte seiner Veränderung in stärker demokratische Richtung entwickeln), wo er am ‚staatlichsten‘ zu sein scheint: in der Regelung der Staatsbürgerschaft, bei der Regulierung der Zwangsapparate, in den administrativen Strukturen und – im Steuerwesen. Eine Demokratiethorie ohne Staatstheorie eröffnet mit ihren Defiziten erhebliche Spielräume für demokratiefeerne Argumentationen. Das lehrt die Staatskritik à la Sloterdijk: Sie, gibt – auf psychopolitischer Basis – die rechtliche Gleichheit und gleiche Freiheit aller Bürger zugunsten eines exklusiven Modells einer nur den „Stolzen“ vorbehaltenen Freiheit auf. Die problematische Lage eines wirtschaftsliberalen Liberalismus in der Finanzmarktkrise nutzt Peter Sloterdijk für eine im Kern auf Ungleichheit zielende Konzeption von Freiheit und Staatlichkeit. Die Allgemeinheit des Freiheitsversprechens wird zurückgenommen. Dagegen bildet ein gesteigerter Antiegalitarismus die Grundlage seiner Steuer- und Sozialstaatskritik. Damit entwickelt er ein explizit der Freiheitsidee verbundenes Denken, das die Folgeprobleme des wirtschaftsliberalen Denkens in (ökonomisch und ideenpolitisch) ungünstiger Zeit zu lösen trachtet, Argumentationen, die selbst nicht mit einem traditionell liberalen Verständnis von Freiheit, Individualität, Selbstbestimmung und Autonomie vereinbar sind. Wenn die ganze verbalakrobatische und affektstarke Kraft nur genutzt wird, um das Konzept der Ungleichheit theoretisch aufzuladen und sich explizit von den Vielen ab-

zuwenden, ist das nicht weniger als ein Untergangsszenario für liberale Theoriebildung – und für eine vormals liberale Geisteselite, die nun am liebsten ihren eigenen Staat aufmachte.

## Literatur

Einzelne Teile dieses Artikels beruhen auf Ausarbeitungen, die erstmals im September 2010 als Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung unter dem Titel „Kritik neoliberaler Menschen- und Gesellschaftsbilder und Konsequenzen für ein neues Verständnis von ‚sozialer Gerechtigkeit‘“ verfasst worden sind.

Die Arbeiten von Peter Sloterdijk werden mit Jahreszahl und vorgestelltem Namenskürzel zitiert.

*Bolz, Norbert*, 2009: Diskurs über die Ungleichheit. Ein Anti-Rousseau, München: Wilhelm Fink Verlag.

*Gentinetta, Katja/Horn, Karen* (Hg.), 2010: Abschied von der Gerechtigkeit. Für eine Neujustierung von Freiheit und Gleichheit im Zeichen der Krise, Zürich: Verlag NZZ.

*Hayek, Friedrich A.*, von 1960: The Constitution of Liberty, Chicago: University of Chicago Press.

*Hayek, Friedrich A.*, von 2003: Recht, Gesetz und Freiheit. Eine Neufassung der liberalen Grundsätze der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie, Tübingen: Mohr Siebeck.

*Heinrichs, Hans-Jürgen*, 2011: Peter Sloterdijk. Die Kunst des Philosophierens, München: Hanser.

*Hénaff, Marcel*, 2009: Der Preis der Wahrheit. Gabe, Geld und Philosophie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

*Kahan, Alan S.*, 2001: Aristocratic Liberalism: The Social and Political Thought of Jacob Burckhardt, John Stuart Mill, and Alex de Tocqueville, New Edition, Transaction Publishers.

*Köppe, Stephan/Nullmeier, Frank/Wiesner, Achim*, 2007: Zum Legitimationswandel des Sozialstaates, in: Sozialer Fortschritt 9/10, S. 227-236.

*Menke, Christoph*, 2010: Exzellenz und Exklusion oder Die Sache der Gleichheit, in: *Rehmann, Jan/Wagner, Thomas* (Hrsg.), Angriff der Leistungsträger? Das Buch zur Sloterdijk-Debatte, Hamburg: Argument-Verlag, S. 69-72 (ursprünglich: Die Zeit vom 15.10.2009).

*Neckel, Sighard*, 2008: Flucht nach vorn. Die Erfolgskultur der Marktgesellschaft, Frankfurt a.M./ New York: Campus.

*Nolte, Paul*, 2010: Abschied von der Gerechtigkeit, in: *Gentinetta, Katja/Horn, Karen* (Hg.), Abschied von der Gerechtigkeit. Für eine Neujustierung von Freiheit und Gleichheit im Zeichen der Krise, Zürich: Verlag NZZ, S. 123-135.

*Nullmeier, Frank*, 2000: Politische Theorie des Sozialstaates, Frankfurt a.M./New York: Campus.

*Otten, Henrique Ricardo*, 2010: Auf den Spuren Hayeks. Peter Sloterdijks Kritik am Steuerstaat und die Demokratie, in *Rehmann, Jan/Wagner, Thomas* (Hrsg.), Angriff der Leistungsträger? Das Buch zur Sloterdijk-Debatte, Hamburg: Argument-Verlag, S. 215-225.

*Rehmann, Jan/Wagner, Thomas* (Hrsg.), 2010: Angriff der Leistungsträger? Das Buch zur Sloterdijk-Debatte, Hamburg: Argument-Verlag.

*Sloterdijk, Peter*, 2000: Die Verachtung der Massen. Versuch über Kulturkämpfe in der modernen Gesellschaft, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

*Sloterdijk, Peter*, 2001: Nicht gerettet. Versuche nach Heidegger, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

*Sloterdijk, Peter*, 2006: Zorn und Zeit. Politisch-psychologischer Versuch, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

*Sloterdijk, Peter*, 2009a: Du musst Dein Leben ändern. Über Anthropotechnik, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

*Sloterdijk, Peter*, 2009b: Aufbruch der Leistungsträger, in: Cicero 11/2009, S. 94-107.

*Sloterdijk, Peter*, 2010: Die nehmende Hand und die gebende Seite. Beiträge zu einer Debatte über die demokratische Neubegründung von Steuern, Berlin: Suhrkamp.

*Sloterdijk, Peter*, 2011a: Streß und Freiheit, Berlin: Suhrkamp.

*Sloterdijk, Peter*, 2011b: „Die Staaten verpfänden die Luft und Banken atmen tief durch“, Interview mit Gabor Steingart und Torsten Riecke im Handelsblatt vom 17.12. 2011.



*Sonderheft Merkur*, 2010: Die Grenzen der Wirksamkeit des Staats. Über Freiheit und Paternalismus, Heft 9/10, Stuttgart: Klett-Cotta.

*Weber, Max*, 1976: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Studienausgabe, Tübingen: Mohr Siebeck.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates“, Mary-Somerville-Strasse 5, 28359 Bremen

E-Mail: [frank.nullmeier@gmx.de](mailto:frank.nullmeier@gmx.de)

*Dietrich Fürst*

## Die Stadt – neue Herausforderungen und Chancen für den Staat

### **Zusammenfassung**

Die Stadt hat in den letzten Jahren als Folge der Einflüsse von Globalisierung, Wissensgesellschaft, Regionalisierung der Politik und demographischem Wandel erhebliche Aufmerksamkeit gewonnen. Denn die als Herausforderungen von Gesellschaften wahrgenommenen Entwicklungen treffen vor allem die Städte. Die Städte haben jedoch immer weniger Handlungsspielräume und -potenziale, diesen Herausforderungen allein zu begegnen. Die Kooperation mit Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird für sie zur Notwendigkeit. Darin liegen auch Chancen für den Staat: Städte wirken dem Trend der Ent-Solidarisierung und Ent-Demokratisierung entgegen und fördern gesellschaftliche Selbsthilfekräfte. Allerdings ist der Staat zurückhaltend, die Städte ausreichend zu unterstützen (unzureichende intersektorale Koordination, zu schwache Dezentralisierungsbemühungen), obwohl die Politikfelder von Staat und Stadt immer enger verflochten sind, die kommunale Ebene für die gesellschaftliche Integration immer wichtiger wird, die Wissensgesellschaft auf die Knotenfunktion der Städte angewiesen ist und staatliche Steuerung sich immer stärker in intergovernmentales Management verändert. Für dieses Management bessere Voraussetzungen zu schaffen, ist die Herausforderung des staatlichen Handelns der Zukunft.

*Schlagworte:* kommunale Handlungsspielräume, kommunale Herausforderungen, gesellschaftliche Rolle von Städten, Wandel des Staates, Governance

### **Abstract**

*Cities and the State - new challenges and opportunities*

Due to the influences of globalization, knowledge society, processes of regionalization, demographic change etc. cities gained growing attention in the last 20 years. The challenges of modern societies primarily hit the cities. But cities face a declining room for manoeuvre and a lack of resources to meet those challenges. Hence, they feel a growing need to cooperate with the government, the private sector and the civil society. That also opens new potentials for the state, in particular to support cities in their activities to counteract tendencies towards societal dis-integration and de-democratization by advancing societal self-help potentials. However, the state is reluctant to provide sufficient support (inadequate inter-sectoral coordination, weak endeavours to decentralize etc.), notwithstanding the increasing intertwining of policy areas of state and cities, the growing importance of the local level to support societal integration and the change of governmental interventions to inter-governmental management. Hence, to improve the conditions of processes of intergovernmental management is one of the major challenges of governments in the future.

*Key words:* local freedom of action, local challenges, societal role of cities, state in transition, governance

## 1. „Stadt“: gesellschaftliche Bedeutung

„Stadt“ ist eine heterogene Gruppe von Kommunen. Es gibt Städte mit globaler, europäischer und regionaler Bedeutung, es gibt wachsende und schrumpfende Städte, es gibt stärker und schwächer handlungsfähige Städte und so weiter. Der Stadtentwicklungsbericht 2008 (S.10) der Bundesregierung systematisiert in:

- „Großstädte, d.h. kreisfreie Städte und Oberzentren mit mehr als 100 000 Einwohnern, sind als Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung von überregionaler, gesamträumlicher Bedeutung;
- Mittelstädte, d.h. Oberzentren und Mittelzentren zwischen 20 000 und 100 000 Einwohnern, sind vor allem außerhalb der Stadtregionen bedeutende regionale Arbeitsmarkt- und Versorgungszentren;
- Kleinstädte, meist Mittelzentren oder städtisch geprägte Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern, sind vor allem im ländlichen Raum Ankerpunkte für die Grundversorgung der Bevölkerung und Arbeitsmarktzentren.“

Hier ist vor allem wichtig, dass der Unterschied zwischen den größeren Kommunen (hier: Städte genannt) und den kleineren hinsichtlich Entwicklungspotenziale und Fähigkeit sowie Möglichkeit, mit den Herausforderungen der modernen (globalisierten) Wirtschaft und Gesellschaft umzugehen, sich erheblich verschärft hat – was zum zentralen Argument für die Organisation leistungsfähiger Kommunen mittels Gebietsreformen wurde (Hesse/Götz 2006).

Unbestritten ist, dass die gesellschaftliche Bedeutung der Städte in den letzten 40 Jahren erheblich gewachsen ist – die städtefeindliche Position des Staates, die sich von der Kaiserzeit bis in die 1960er Jahre hinzog und teilweise auch noch das BROG 1965 beeinflusste, ist längst dem Bewusstsein gewichen, dass Städte unsere größte Erfindung sind, „(which) makes us richer, smarter, greener, healthier and happier“ (Glaeser 2011). Die wirtschaftsgeographische und sozialwissenschaftliche Forschung verweist darauf, in welchem Maße gerade der Übergang zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft die Städte wieder ins Zentrum der politisch-administrativen Aufmerksamkeit gerückt hat (Kujath/Schmidt 2007; Adam/Sturm 2011): Man spricht von der Zukunft, die urban ist (Opaschewski 2010), von der „Renaissance der Städte“ (Läpple 2003; Haußermann et al. 2008, S. 362ff.; Growe/Münter 2010), von *urban revolution* (Lefebvre 2003, bes. S. 174), aber auch davon, dass Städte immer enger mit ihrem Umland verflochten sind, so dass sie nicht mehr ohne dieses agieren können („*the rise of the city-regions*“: Scott 2006), weshalb auch die „*metropolitan governance*-Diskussion“ so en vogue ist (Heinelt/Kübler 2005, Kujath 2005). Die Diskussion zur „modernen Stadt“ bewegt sich von der „europäischen Stadt“ über die „Stadt des Wissens“ inzwischen schon zur „kreativen Stadt“, die aber auch nicht mehr isoliert zu sehen ist, sondern eingebettet agiert in einem „Archipel der Stadtregionen“ (Kunzmann 2011).

Die vom BMVBS koordinierte „nationale Stadtpolitik“ konzentriert sich deshalb auf 6 Handlungsfelder: (1) „die soziale und gerechte Stadt“, (2) „die innovative Stadt als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung“, (3) „eine energieeffiziente, klimawandelgerechte Stadtentwicklung“, (4) die Baukultur“ (gute qualitätsvolle Planung und Bauausführung), (5) „die Stadtregion als Stadt der Zukunft“ und (6) „die zivilgesellschaftliche Mitwirkung und Verantwortung für die Stadtentwicklung“ (Stadtentwicklungsbericht 2008, S. 6ff. u. 33ff.).

Städte sind die primären Orte, in denen erstens gesellschaftliche (soziale) Problemlagen virulent bearbeitet werden und in denen zweitens öffentliche Aufgaben vollzogen werden: „Der größte Teil der öffentlichen Aufgaben (wird) von den auf der Grundlage ihrer gebietsbezogenen multifunktionalen Organisationsform operierenden Kommunen erledigt“ (Wollmann 2006, S. 433). Drittens beobachten wir eine wachsende Aufgabenübertragung vom Staat auf Kommunen, insbesondere in Feldern der Sozial- und Infrastrukturpolitik (wie Stadterneuerungs-, Gemeindeverkehrs-, Umwelt- und Wohnungspolitik), mit dem Ergebnis, dass heute „rund 80 Prozent aller ausführungsbedürftigen Gesetze und drei Viertel aller öffentlichen Investitionen (ungerechnet Verteidigungsausgaben) von der Verwaltung der Kommunen vollzogen werden“ (Wollmann 2006, S. 435). Das ist vielfach Folge der zunehmenden funktionalen Arbeitsteilung zwischen Staat und Kommunen, indem der Staat immer mehr Regulierungsfunktionen an sich zieht, aber die Dienstleistungs- und Infrastrukturfunktionen dezentralisiert. Solche Prozesse lassen sich in vielen Politikfeldern beobachten, am augenfälligsten vielleicht in der Sozialpolitik (Bönker 2011).

Viertens setzen viele Politiker und Wissenschaftler auf die „Erneuerung der Politik, von unten“ (Hesse 1986<sup>1</sup>) – über die wirksamere Einbindung der Bürger in die gesellschaftliche Problembearbeitung („Bürgerkommune“, ehrenamtliche Tätigkeit, Dritte-Sektor-Diskussion (Dettling 2001, Enquete-Kommission 2002, Städtebaubericht 2004, Bogumil/Holtkamp 2011)): „Befähigen statt Versorgen, Arbeit statt Wohlfahrt, Teilhabe statt Ausgrenzung: So lautet der Dreisatz der neuen Sozialpolitik“ (Dettling 2001, S. 147).

Fünftens, schließlich, haben Städte mit hohem Anteil an „Wissensproduzenten“ (Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Beratungsinstituten) ein wachsendes Gewicht im globalen Wettbewerb um „Talente“, wissensbasierte Produktionsbetriebe sowie komplementäre Dienstleister gewonnen: Städte treten immer mehr in einen überregionalen und übernationalen Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte und Kapital, getrieben von den Einrichtungen, die auf diese Fachkräfte und Kapitalgeber angewiesen sind (Benneworth et al. 2010). Allerdings gehen dabei die Meinungen auseinander, ob es primär die großen Zentren sind, die die Gewinner sein werden (so Castells 2010) oder ob auch kleinere Zentren dazu gehören werden (so Hall 2011).

Aber Städte sind heute nicht mehr Handlungsarenen mit hohem Grad der Selbstverwaltung, in denen ein starker Bürgermeister die Geschicke lenken kann. Abgesehen von sinkenden fiskalischen und aufgabenbezogenen Handlungsspielräumen, auf die gleich noch einzugehen ist, können sich die Städte auch nicht mehr auf das Engagement der wohl situierten „Stadtbürger“ verlassen. Die Unternehmen mit traditioneller Bindung an „ihre“ Stadt werden zunehmend abgelöst von überregionalen Betriebsstrukturen, deren Manager sich für die Stadt nur noch randständig interessieren; zunehmend ist der Aktionsraum der Bürger auf die größere Region und nicht die Stadt bezogen – man lebt in Ort A, arbeitet in Ort B, orientiert sein Kultur- und Verbraucherverhalten auf Ort C; der Anteil der Bürger, die nur vorübergehend in der Stadt leben und arbeiten, wächst und damit „schwindet auch die alltagspraktische Bindung der Bürger an ihre Stadt“ (Siebel 2011, S. 51f.).

## 2. Sinkende Handlungsspielräume der Stadt?

Aber mindestens genauso lange, wie über die besondere Bedeutung der Städte für unsere Gesellschaft nachgedacht wird, wird auch über ihre sinkenden Handlungsspielräume geklagt: Erstens nimmt die Politikverflechtung mit der staatlichen Ebene ständig zu, zweitens sinkt der Gestaltungsspielraum der Städte durch staatliche sowie EU-bedingte Regulierung<sup>2</sup>: „Die letzten Jahrzehnte waren davon geprägt, dass Bund und Länder sich auf Kosten der Gemeinden konsolidiert und stetig neue ausgabenexpansive Standards für die Kommunen produziert haben. Derzeit deutet alles darauf hin, dass die Verteilungsmasse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund der Steuergesetzgebung und der EU-Defizitkriterien noch kleiner wird...“ (Bogumil/Holtkamp 2011, S. 185). Drittens verengt sich der Gestaltungsspielraum auch fiskalisch und materiell. Ursächlich sind die *fiscal crisis of the state*, aber auch die wachsende Privatisierung und wirtschaftliche Fremdbestimmung über große Kapitalgesellschaften (einschließlich Großprojekte-Betreiber in den Bereichen Einzelhandel, Freizeit, Wohnungsmarkt): „Es dominieren abwesende Investoren mit überlokalen Orientierungen. Auch die alltagspraktische Bindung der Bürger an ihre Stadt schwindet...Heute ist der Alltag vieler Bürger regional organisiert, arbeitsteilig über verschiedene Gemeinden hinweg...Die Kommunen sehen sich nicht mehr Stadtbürgern, sondern Kundengruppen gegenüber, die spezialisierte Erwartungen kompromisslos erfüllt haben wollen“ (Siebel 2010, S. 6). „Die Städte scheinen sozial, ökonomisch, demografisch, aber auch ökologisch und kulturell geschwächt: nicht mehr auskömmliche Einnahmen, nicht mehr genehmigte Haushalte, Aufgabenzuwächse durch Integrationsanfordernisse von Mitbürgern mit Migrationshintergrund, durch veränderte Daseinsvorsorge für eine alternde Gesellschaft, durch Alterung und Verfall von Infrastrukturen, durch wachsende Anteile von Haushalten an der Armutsgrenze, durch besondere Armutsbetroffenheit von Kindern...“ (Beckmann 2006, S. 121).

Allerdings sieht die Praxis diese Entwicklung vielfach entspannter und entspricht damit auch mehr den theoretischen Erkenntnissen: Dass zwar der Aufbau des Wohlfahrtsstaates in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur Zentralisierung von Steuerungsfunktionen auf den Staat führte, dass aber seit den 1980er Jahren europaweit eine Kehrtwendung in Richtung „aktivierender Staat“ und „Gewährleistungsstaat“ zu beobachten ist (Blanke 2003; Loughlin 2007, S. 393f.; Wollmann 2008): Europaweit gibt es die Diskussion zur Aufwertung stadt-regionaler Handlungssysteme (Scott 2006) sowie Dezentralisierungs- und Regionalisierungsbestrebungen<sup>3</sup> (vgl. Brenner 2004; Brenner 2006; Kuhlmann 2011), zumindest Prozesse zur Dezentralisierung und Regionalisierung öffentlicher Aufgaben (Kuhlmann 2011, S. 121f. u. 124; Wollmann 2008, S. 253ff.) und zu mehr Wettbewerb unter den dezentralen Gebietskörperschaften. Damit verbindet sich die Bereitschaft, größere regionale Disparitäten zuzulassen,<sup>4</sup> eine größere Offenheit für eine experimentelle Fortentwicklung des Verwaltungssystems<sup>5</sup> zu gestatten und generell zwischen den Ebenen mehr Gleichrangigkeit herzustellen („Verhandlungen auf Augenhöhe“).

Faktisch gewinnen die Städte im Vollzug staatlicher Vorgaben größere Spielräume. Hierarchische Beziehungen verändern sich immer mehr in vertikale Verhandlungssysteme, womit sich die Macht teilweise auf die Vollzugebene verlagert, insbesondere dann, wenn der Staat lediglich mit Zielvorgaben operiert, es dabei den dezentralen Einheiten überlässt, wie sie die Leistungen erbringen, dafür aber ein Wettbewerbsverfahren mit Evaluation der Ergebnisse eröffnet (ermöglicht durch die Neuschaffung von Art. 91d

GG).<sup>6</sup> Im Verhältnis Länder ↔ Kommunen haben die Städte zudem dort Machtzuwächse erfahren, wo die Mittelinstanz weggefallen ist oder ausgedünnt wurde (*Reiners 2008, 190ff. u. 201ff.*). Möglicherweise ist dafür auch Indikator, dass sich auf städtischer Ebene die ressortübergreifende Kooperation über Varianten einer integrierten Stadtentwicklungsplanung wieder verstärkt äußert (*Franke et al. 2009*), möglicherweise auch induziert durch die wieder zunehmende Bedeutung von Großprojekten auf kommunaler Ebene (*Frey/Keller 2003*).

Zudem versuchen die Städte, sich aktiv den Restriktionen von Staat und EU zu entziehen. Sie emanzipieren sich vom Staat, indem sie sich erstens regional organisieren, zweitens internationale Verbünde schaffen (METREX, Eurocities), „am Staat vorbei“ mit Brüssel verhandeln (*Rechlin 2004; Moore 2008*), drittens enger mit ihren Bürgern kooperieren und viertens Verhandlungsmacht in der vertikalen Politikverflechtung aufbauen – wozu die seit 1990 flächendeckend eingeführte Direktwahl der Bürgermeister einen wesentlichen strukturellen Beitrag leistet (*Wollmann 2006, S. 437; Haus et al. 2005*). Es gelingt den Städten immer besser, eine Art „Koordination der Fachpolitiken von unten“ zu organisieren, d.h. die Stadtverwaltungen zum Ort der ressortübergreifenden Integration von Politikinhalt zu machen (*Wollmann 2006, S. 447*).

### 3. Herausforderungen für den Staat

Generell ist ein deutliches Umdenken zugunsten der Städte zu beobachten, verglichen mit der Situation in den 1950er und 1960er Jahren. Diskussionen über die „Zukunft der Städte“ sind zahlreich geworden (*Ganser et al. 1991; Wüstenrot-Stiftung 2000; Siebel 2010*), auch Enquete-Kommissionen wurden dazu eingesetzt (*Zukunft der Städte 2004*). Das hängt wesentlich auch damit zusammen, dass die üblicherweise als Herausforderungen der Gesellschaft wahrgenommenen Entwicklungen (demographischer Wandel, Globalisierung, EU-Integration, IuK-Technologie und Wissensgesellschaft, fiskalische Krise (*Fürst/Mädling 2011*)) vor allem auch die Städte treffen. Darauf kann hier nicht weiter eingegangen werden, auch wenn diese Herausforderungen das Verhältnis Staat ↔ Kommunen *materiell* maßgebend beeinflussen.

Vielmehr konzentrieren wir uns im Folgenden auf Herausforderungen, welche die Interaktionsprozesse treffen:

- (1) In den Feldern der Gesundheitspolitik, der Sozialpolitik, der Klimapolitik, der Arbeitsmarktpolitik u.ä. könnten die Städte durch Verknüpfung von kommunalen, staatlichen und privaten Handlungsträgern einen effektiveren Beitrag zur Problembearbeitung leisten, wenn ihnen dazu die Möglichkeiten geschaffen würden: So gibt es Synergieeffekte auf kommunaler Ebene zwischen den Bereichen Gesundheit, Soziales, Umwelt, Sport, Familie, Jugend, Bildung. Oder im Sozialbereich könnte erreicht werden, dass der traditionelle „soziale Konsum“ in „soziale Investitionen in Menschen“ verwandelt würde durch „intelligente Kombination der gesetzlichen Instrumente wie zum Beispiel KJHG, BSHG, AFG, Städtebauförderung sowie eine politisch sorgfältige Verknüpfung der Fürsorge mit dem Bedarf der privaten Wirtschaft und des Dritten Sektors, der Gemeinden, der Stadtteile und Landkreise“ (*Detting 2001, S. 155*). Ein Problem liegt offenbar auch darin, dass die lokale Integration der Handlungsfelder

manchmal an staatlichen Gesetzen scheitert, die aus finanzwirtschaftlichen/marktwirtschaftlichen Gründen den kommunalen Handlungsspielraum reduzieren.<sup>7</sup>

- (2) Das Konzept des „aktivierenden Staates“, der sich aus der Leistungsverwaltung zugunsten der Aktivierung nicht-staatlicher Kräfte zurückzieht und sich stärker auf gemeinwohl-sichernde Regelungsfunktionen konzentriert („Gewährleistungsstaat“), macht „die Notwendigkeit lokal differenzierter Politiken angesichts neuer Steuerungstechniken eines aktivierenden Sozialstaats“ offensichtlich (Siebel 2010, S. 9). Diese „lokal differenzierten Politiken“ schließen insbesondere die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Kräfte ein, die wesentlich besser auf kommunaler Ebene zu aktivieren sind: Denn nachweislich führt die Dezentralisierung von Staatsfunktionen auch dazu, dass es leichter ist, Ent-Solidarisierungsprozessen entgegenzuwirken und zivilgesellschaftliches Potenzial zu nutzen (Keating 2009). Einige Länder wie Niedersachsen gehen – wenn auch noch zaghaft – in diese Richtung.<sup>8</sup>
- (3) Dazu gehört eine ausformulierte „nationale Stadtpolitik“, die sich auch auf die Querkoordination der Fachressorts auf Landes- und Bundesebene bezieht (hier insbesondere: Wirtschaftsförderung, Verkehr, Ökologie, Städtebauförderung, Arbeits- und Sozialpolitik, Familienpolitik). Eine darauf bezogene nationale Stadtpolitik wird seit langem gefordert (z.B. Krautzberger 2006) und seit 2007 vom Bund auch – wenigstens verbal – praktiziert (Stadtentwicklungsbericht 2008, S. 5f.). Allerdings beschränkt sie sich primär auf Modellvorhaben und Bewusstseinsbildungs-Prozesse.<sup>9</sup> Auf europäischer Ebene wird die Stadtpolitik offenbar konsequenter verfolgt als auf nationaler Ebene (vgl. Eltges/Nickel 2007; Kolivas 2007). Zudem hat die Öffnung der EU-Strukturfonds in der Programmperiode 2007-13 für das (regionsungebundene) Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ den Städten die Chance eingeräumt, sich für diese Mittel zu bewerben.<sup>10</sup> In Deutschland werden zwar über BBR und Landesinstitute sowie stadtbezogene Förderprogramme der Länder eine Reihe von Initiativen auf städtischer Ebene angestoßen. Aber es fehlt an einer konsistenten, Synergie-Effekte nutzenden Politik.<sup>11</sup>

Bund und Länder dürfen deshalb nicht nur wohlwollende Beobachter der Städte sein, sondern sind gefordert, für die Städte einiges zu tun. Denn die Städte wären handlungsfähiger, würde der Staat ihnen mehr Möglichkeiten verschaffen – und zudem ist der Staat indirekt mitschuldig daran, dass die Städte in ihren Handlungsspielräumen zunehmend Restriktionen unterworfen sind: So ist die Finanznot der Gemeinden auch Folge staatlicher Entscheidungen<sup>12</sup>, und die Schwierigkeiten einer integrierten Steuerung auf kommunaler Ebene beginnen schon auf Landesebene, wo die Fachressorts schlecht koordiniert sind (Zukunft der Städte 2004, S. 324ff.). Daraus resultieren Herausforderungen, die gleichzeitig auch Anforderungen an den Staat sind. Dabei soll gar nicht auf die traditionellen Klagen der Städte eingegangen werden, ihre Finanznot zu lindern (vgl. auch Jungfer 2005), insbesondere das Konnexitätsprinzip ernster zu nehmen (Jungfer 2005, S. 215ff.). Aber wenigstens muss darauf hingewiesen werden, dass die Kommunen, insbesondere die Städte, zu den Vorreitern der Verwaltungsreform und des Einsatzes moderner Managementmethoden gehören, um die Mittelverwendung effizienter und effektiver zu gestalten (Bals 2011).

#### 4. Chancen für den Staat?

Die Frage nach den Chancen für den Staat ist schwieriger zu beantworten. Zu differenzieren ist dabei zwischen dem Staat als „interesselosem Steuerungssystem“ und dem Staat als interessenbesetzter Institution. Im ersten Falle bietet die Aufwertung der Städte als Ebene gesellschaftlicher Problembearbeitung für den Staat die große Chance, die Problemlösungskapazität des öffentlichen Sektors deutlich zu erhöhen, aber auch gesellschaftliche Konflikte besser bearbeiten zu lassen. Das trifft insbesondere einen Staat, der sich im Gefolge der Globalisierung immer enger werdenden Spielräumen für eine nationale Steuerpolitik gegenüber sieht und der mit erzwungenem Steuerungsverzicht im Konzept des demokratischen Wohlfahrtsstaates konfrontiert ist (Mayntz/Scharpf 2005, S. 7). Hier bietet die kommunale, insbesondere die städtische Ebene, Chancen: Abgesehen davon, dass sie zu einer immer wichtigeren „Ressource“ von Gesellschaften wird, wenn es um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich geht (s.o.), und dass Städte wichtige Pufferfunktionen in der gesellschaftlichen Problembearbeitung wahrnehmen, kann die städtische Ebene wesentliche Beiträge für die Effektivierung des Staatshandelns leisten

- Städte wirken gegen den Trend der Entsolidarisierung, indem sie die Idee der Gemeinwesenarbeit lebendig halten.
- Sie reduzieren in gewisser Weise auch Prozesse der Entdemokratisierung. Dafür spricht viel, weil die kommunale Ebene als für den Bürger besonders handlungsrelevant empfunden wird, die kommunale Politik positiver bewertet wird als die Politik der übergeordneten Ebenen und weil es eine hohe Korrelation zwischen dem Vertrauen in lokale Politik und in staatliche Politik gibt (Vetter 2011, S. 27ff.), was offenbar auch durch andere Umfragen bestätigt wird: *„Eine Studie von Infratest-Sozialforschung zeigt, dass der lokale Demokratieindex steigt, wenn der Service der Stadtverwaltung und die Bürgerfreundlichkeit der Kommune positiv bewertet werden. Besonders hervorgehoben wird in der Studie der Zusammenhang zwischen dem Demokratie-Index und dem Gefühl der Bürgerinnen und Bürger, Einfluss auf die lokale Politik und Entwicklung nehmen zu können“* (Leggewie/Welzer 2010, S. 172f.).
- Sie unterstützen die Mobilisierung von Selbsthilfekräften in der Gesellschaft im Sinne des Konzeptes des „aktivierenden Staates“, indem sie Handlungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft schaffen (Heinze 2009, S. 205ff.; Dettling 2001, S. 425ff.).

Diese Chancen haben den Charakter von Gemeinschaftsgütern, die der Gesellschaft insgesamt zugutekommen, nicht aber konkreten Akteuren. Für den Staat als Institution stellt sich deshalb die Herausforderungen-Chancen-Rechnung anders dar. Herausforderungen sind für Institutionen zunächst Kosten, d.h. Verzichtleistungen oder Verluste. Ihnen stehen die Chancen als Vorteile gegenüber, die aber hier Kollektivgutcharakter haben. Ob sich der Staat als Institution im Kalkül des Abwägens zwischen Chancen und Herausforderungen zugunsten der Städte bewegen lässt, hängt dann davon ab,

- wie gravierend die Herausforderungen empfunden werden, d.h. welche Risiken der Staat als Institution eingehen würde, wenn er nicht handelte;
- ob die Herausforderungen durch Vorteile aus den Chancen kompensiert werden und wie realistisch sich die Chancen darstellen.



Dabei agiert der Staat nicht als einheitlicher Akteur, sondern primär über seine Ressorts. Für diese stellen sich die Herausforderungen und Chancen aber nochmals etwas anders: Herausforderungen werden wahrgenommen, wenn sie in das Aufgabenfeld des Ressorts fallen. Chancen werden als interessant empfunden, wenn sie für das Ressort Vorteile versprechen. Deshalb werden die Chancen nur selektiv wahrgenommen, nämlich sektoral: Fachressorts binden die Städte aktiver in ihre Politikfelder ein. Beispiele finden sich in den Bereichen Bildung (Konzept „selbständige Schule“), Regionalpolitik (Regionalisierung), Hochschulpolitik (Stärkung der Hochschulselbstverwaltung), Sozialpolitik (Beispiele bei *Detting* 2001, S. 186ff.), Verbraucherschutzpolitik (*Theuvsen* 2008<sup>13</sup>), Sicherheitspolitik u.ä. Zudem gibt es Bemühungen, das gesellschaftliche Problemlösungspotenzial zu erweitern, indem dezentrale Selbsthilfekräfte mobilisiert werden und die inter-kommunale Kooperation unterstützt wird: der Staat bemüht sich um ehrenamtliche Aktivitäten, um die Stärkung der kommunalen Ebene durch Kooperationsmodelle (*Hesse/Götz* 2006), sogar um den Abbau regionaler Disparitäten über Modellvorhaben wie die „regionalen Verantwortungsgemeinschaften.“<sup>14</sup>

Zudem sind die Ressorts in die Systemlogik des Staates eingebunden, d.h. sie müssen auf übergeordnete Belange der Institution Staat Rücksicht nehmen: So verhalten sich die Länder bei der allfälligen Dezentralisierung und Regionalisierung eher zurückhaltend, weil sie befürchten, ihre Stellung zu schwächen, wenn sie mehr Funktionen an die Kommunen abtreten (Begünstigung von impliziter Veto-Macht). Die meisten Länder betreiben eher eine „*shallow decentralization*“, d.h. sie binden eher die dezentralen Entscheidungsspielräume in engere staatliche Vorgaben ein, als dass sie die „*deep decentralization*“ vorantreiben, die den Entscheidungsspielraum unten deutlich ausweitet (diese Unterscheidung machen *Banting/Costa-Font* 2010, S. 382). Allerdings gibt es auch hier beträchtliche Unterschiede in den Politikfeldern: Dort, wo die dezentrale Mitwirkung essentiell ist, weil die dezentralen Handlungsträger Wissens- und Informationsvorsprünge bezüglich Implementationsfeld und Adressaten haben und zudem die Mitwirkung der Adressaten gefordert ist, ist die „*deep decentralization*“ deutlich ausgeprägter (ebenda, S. 382).

## 5. Folgerungen für den Staat

Welche materiellen Anforderungen sich über die Herausforderungen und Chancen von Seiten der Kommunen an den Staat stellen, zeigt eine Durchsicht der Verlautbarungen und Memoranden der kommunalen Spitzenverbände. Natürlich spielen hier auch institutionelle Eigeninteressen eine Rolle, schließlich fungieren die Spitzenverbände auch als Lobbyisten für ihre Mitglieder. Aber hinter den Forderungen stehen auch wissenschaftlich gut begründete Anliegen, denn das Verhältnis von Staat zu Kommunen hat in den letzten Jahrzehnten erhebliche Veränderungen erfahren, allerdings nicht in dem Sinne, der von vielen Vertretern des „global city-Paradigmas“ vertreten wird: dass der Staat an Bedeutung verliere und stattdessen die Städte als Knoten globaler Entscheidungsnetze sich immer stärker vom Nationalstaat verselbständigen und globale Mitspieler würden. Eher neigt man inzwischen dazu, die These vom Verlust nationalstaatlicher Bedeutung im Gefolge der Globalisierung zurückzunehmen (*Ghemawat* 2011<sup>15</sup>) und die Funktion des Nationalstaates als Regulierungs- und Sicherungsinstitution gegenüber sich verselbständigenden wirtschaftlichen Verflechtungen zu betonen (*Therborn* 2011, S. 279): „(die Finanzkrise) has dramatically falsified ideas of a world economy, of global cities, of city

*networks without or independent of nation-states and state-processed national economies”.*

Gleichwohl gibt es Veränderungen im Staat-Stadt-Verhältnis, die sich auf die Governance-Arrangements auswirken:

Erstens haben sich die Politikfelder von Staat und Kommunen noch enger verwoben als früher, beschleunigt durch knapper werdende Ressourcen und durch die Aufgaben des „Rückbaus des Wohlfahrtsstaates“ mit größerem Nachdruck auf Effizienz und Effektivität der Ressourcenverwendung (Loughlin 2007, S. 392f.). Es bedarf neuer Formen der kooperativen Problembearbeitung, die in unserem immer noch recht hierarchisch agierenden Staat-Kommune-System sich nur langsam durchzusetzen scheinen. Zwar wird allenthalben vom „kooperativen Staat“ gesprochen, von neuen Formen der Governance, die stärker Akteure gleichrangig vernetzen und kooperative Problemlösungs-Strategien entwickeln sollen (Benz 2001, S. 238ff.), von der engeren Verzahnung von Wirtschaft, Kommunen und Staat über „regional governance“/ regionale Förderkonferenzen (vgl. Kruse 1990, S. 152ff.).<sup>16</sup> Diese kooperative Verbindung von Staat, Wirtschaft und Kommunen wird vor allem dann relevant, wenn es um den Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft zur „nachhaltigen Entwicklung“ geht. So wurde der Städtebaubericht 2004 unter das Motto gesetzt: „Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk“. Aber die neuen Modi der Governance beziehen sich stärker auf das Verhältnis von Staat zu Wirtschaft und Gesellschaft als auf die vertikale Beziehung zwischen den staatlichen Ebenen. Sie sind – als horizontale Verflechtungen – zudem auf städtischer/regionaler Ebene leichter herzustellen als auf staatlicher Ebene (Problem des Neo-Korporatismus und politischer Kontrolle). Die vertikale Verflechtung zwischen Kommunen und Staat erfolgt eher traditionell: über aufsichtsbehördliche Kontakte, über kommunale Lobbyarbeit, über Informations- und Beratungsaustausch.

Zweitens wandelt sich die Arbeitsteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene. Zum einen wird die kommunale Ebene immer stärker in Funktionen der Lebensqualität-Gestaltung, der sozialen Integration und sozialen Absicherung eingebunden, während die staatliche Ebene stärker allgemeine Regelsysteme und infrastrukturelle sowie institutionelle Voraussetzungen der modernen Wissensgesellschaft im internationalen Wettbewerb schaffen muss (z.B. in den Bereichen Bildung, Forschung, digitale Vernetzung). Statt der von Castells propagierten Entwicklung der geographischen Bezugssysteme zu einem „space of flows“ zeichnen sich vielmehr die modernen Städte dadurch aus, dass sie „place“ organisieren – mit Plätzen, Kulturangeboten, eindrucksvoller Architektur und Stadtgestaltung (Therborn 2011, S. 278).<sup>17</sup> Zum anderen strukturiert sich der Staat in Richtung des Modells des „Gewährleistungsstaates“ um, indem er Organisationen und Prozesse ausbildet, die der Ergebnissicherung sowie der Kontrolle der Ergebnissicherung dienen (Franzius 2008, S. 364ff.). Je mehr der Staat gezwungen ist, seinen Anteil am Bruttosozialprodukt zurückzufahren (Schuldenkrise, globaler Steuerwettbewerb), um so mehr wird er darauf angewiesen sein, sein Leistungsangebot durch *outsourcing* (im Wettbewerbsverfahren), durch Mobilisierung des Dritten Sektors (Abbau der Sozialtransfers) und durch Aktivierung des „mündigen Bürgers“ (Transparenz über die Kosten staatlicher Leistungen) umzustrukturieren. Hierbei kommt den Kommunen und insbesondere den Städten eine große Bedeutung zu (Experimentierfelder, Mobilisierungsebene für Dritten Sektor und Bürger) (vgl. Economist 2011a, S. 19f.).

Drittens verliert der Staat in vielen Handlungsfeldern sein Handlungsmonopol, weil mehr Akteure hinzutreten (aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, supranationalen Einrichtungen), weil damit auch die in den Handlungsfeldern relevanten Interessenlagen heterogener werden und die Handlungs- sowie Ausweichmöglichkeiten der Adressaten zu vielfältig sind, als dass sie sich immer einseitig-hierarchisch steuern ließen. In immer mehr Handlungsfeldern ist der Staat nur ein Partner unter anderen, und statt hierarchischer Steuerung wird „kollektiv-verbindlich entschieden, gemanagt, geregelt...“ und folglich „ist die Herrschaftsverantwortung heute auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt, die jeweils nur einzelne, sektoral oder funktional spezifische Herrschaftsleistungen erbringen“ (Genschel/Leibfried 2008, S. 362). Schuppert verwendet dafür die Begriffe der „Ko-Produktion von Staatlichkeit“ (Schuppert 2008, S. 348ff.) und „Verantwortungsteilung“ (ebenda, S. 344), womit einhergeht,

- dass die traditionellen Steuerungsformen des Staates immer mehr überlagert werden von Verhandlungen, informalen Kooperationsformen, netzwerkförmigen Aktionsbündnissen,
- dass die Grenzziehung des Staates zum nicht-staatlichen Bereich immer durchlässiger wird,
- dass sich dem Staat Formen der Mitbestimmung durch Betroffene aufdrängen etc. (ebenda, S. 345ff.).

In den USA wird deshalb auch von „*intergovernmental management*“ gesprochen, d.h. von neuen Steuerungsformen zwischen den staatlichen Ebenen, die mehr zu kooperativem und koordiniertem Handeln zwingen als fragmentierte und „zerfaserte“ Ressourcenverwendung zu betreiben (Conlan/Posner 2008).

Viertens steht hinter der (teil staatlich induzierten) Aufwertung der Städte ein neuer interregionaler Verteilungskonflikt: Im Zuge der neo-liberalen Politikausrichtung, der Dominanz von Innovationen in der Wirtschaft und dem hohen Gewicht, das innovativer Technologie und hochqualifizierten Arbeitskräften in einer Wissensgesellschaft eingeräumt wird, muss bei sinkenden Finanzmöglichkeiten des Staates eine deutliche Prioritäten-Verschiebung von regionalen Ausgleichsstrategien zu regionalen Innovationsstrategien geleistet werden. Darauf wirken der Bund und die EU bereits seit den 1990er Jahren hin: Nicht nur wird der Wohlfahrtsstaat zum „aktivierenden“ und „Gewährleistungs-Staat“ umgebaut, sondern das Ausgleichsziel verliert an Gewicht und wird dem Kohäsionsziel untergeordnet, das aber primär auf innovationsbasierten Strategien („Lissabon-Strategie“) ruhen soll. Die EU-Strategie „Europa 2020“ (EU-Kommission 2010) macht das ganz deutlich: Es ist eine „Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, welche die globalen Herausforderungen wirtschaftlicher Machtverschiebungen in den Pazifikraum anzunehmen sucht. Aber sie ist zwangsläufig primär auf urbane Räume ausgerichtet,<sup>18</sup> auch wenn nicht-urbane Räume dank moderner Technologien<sup>19</sup> und über den Anschluss an die Wissensökonomie damit nicht unbedingt auf die Verlierer-Straße geraten müssen (Hall 2011, S. 37f.; Brandt 2011, S. 165ff.).

Diese Vernetzung von Akteuren und Politikfeldern macht deutlich: Dezentralisierung mindert nicht die Komplexität der Problembearbeitung. Im Gegenteil: Die Zahl der einzubeziehenden Akteure nimmt eher zu. So erwartet die Bundesregierung (Stadtentwicklungsbericht 2008, S. 7f.), dass moderne Stadtentwicklungspolitik (und das bedeutet: Integration der Städte in den gesellschaftlichen Problembearbeitungsprozess) nicht nur ressortübergreifende Kooperation voraussetzt, sondern auch die Zusammenarbeit mit den re-

levanten Akteuren der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, der umliegenden Gemeinden, aber auch: mit den staatlichen Akteuren. Auch die Erfahrungen der Städte mit Ansätzen der „integrierten Stadtentwicklung“ weisen auf diese Komplexitätserhöhung hin (*Franke et al.* 2009, S. 50ff.). Das heißt aber auch: Der Autonomiegrad der Städte wird dadurch kaum größer werden – vielmehr nimmt die Zahl der Veto-Positionen in allen Handlungsfeldern zu.

Das hat Folgen für die Governance-Muster – sie müssen weniger komplex werden und effizienter gestaltet werden. Die EU hat mit diesem Problem schon seit langem Erfahrungen – ob die dafür entwickelte „*Offene Methode der Koordinierung*“<sup>20</sup> dafür eine Art Königsweg sein könnte, ist sehr umstritten (vgl. *Große Hüttmann* 2004). Zumindest aber wird das politisch-administrative System nicht umhin kommen, die Arbeitsteilung zwischen Staat (Regulierung) und Kommunen (Dienstleistungen/Infrastrukturleistungen) klarer herauszuarbeiten, die vertikale Politikverflechtung zurückzunehmen und damit verbundene Handlungsfelder, die kommunal relevant sind, auch kommunalfreundlicher zu gestalten (z.B. Familienpolitik, Integrationspolitik, Sozialpolitik). Eine solche Arbeitsteilung kann aber nicht nur bei der Aufgabenverteilung stehen bleiben, sondern muss die Finanzverteilung einbeziehen – zumal nachweislich diejenigen Einrichtungen sparsamer mit den Ressourcen umgehen, die auch die Einnahmehoheit besitzen und nicht von Zuweisungen abhängen, d.h. wo das Ausgabegebare durch erzwungene Rücksichtnahme auf dessen Kosten gezügelt wird (*Rodden* 2003).

Das mag euphemistisch klingen – aber folgt man den Gedanken von *Gerry Stoker* (2011, S. 27ff.), dann stehen die Kommunen (in vielen Staaten) im Gefolge von Globalisierung und sinkender Bürgerbindung an ihre Gemeinden in der Gefahr, zwar nicht ihre gesellschaftliche Funktionalität zu verlieren, aber kaum noch gesellschaftlich relevante Beiträge zu leisten. Denn werden sie immer mehr auf eine Koordinatorenrolle in einer weitverzweigten und verästelten regionalen Governance-Struktur reduziert, so reduziert sich auch ihr Beitrag auf etwas, was von nicht-kommunalen Akteuren ebenso übernommen werden könnte. Diese Gefahr wird in Deutschland unter dem Titel „Erosion der kommunalen Selbstverwaltung“ in ähnlicher Form diskutiert (*Siebel* 2011, S. 52).

Das heißt mit anderen Worten: Auf dezentraler Ebene laufen wir in ein Dilemma. Einerseits werden die Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse intensiviert, aber andererseits wird die dezentrale Selbststeuerungskraft ausgehöhlt. Denn es reicht für Städte nicht aus, sich im Sinne der „Governance-Diskussion“ auf „soft power“ (Überreden, Überzeugen, Koordinieren) zu beschränken. Um steuerungs- und gestaltungsstark zu sein, brauchen Städte und ihre Regionen den Zugriff auf hard power (Gebote, Verbote, finanzielle Anreize), auch, um ihre Funktionen gesellschaftlich relevant ausüben zu können. Das aber bedeutet: Es darf dem Staat nicht gleichgültig sein, was mit der kommunalen Selbstverwaltung geschieht. Vielmehr liegt es auch im staatlichen Gesamtinteresse, auf regionaler und lokaler Ebene eine starke Selbstverwaltung sich entwickeln zu lassen. Allerdings ist sicherlich auch richtig, dass es dabei nicht mehr um die kommunale Struktur im traditionellen Rahmen der „europäischen Stadt“ gehen kann, sondern dass sich die kommunale Selbstverwaltung im Rahmen der regionalen Kooperation neu organisieren muss.

Die Bedeutung der Städte und der kommunalen Selbstverwaltung für Wissensgesellschaften scheinen auch die EU-Mitgliedstaaten im Kern zu akzeptieren – jedenfalls haben sie den Städten im Lissabon-Vertrag einen Bedeutungsgewinn im europäischen Governance-System verschafft (*Blanke* 2010).

## 6. Schwierigkeiten, den Anforderungen Taten folgen zu lassen

Beobachter der deutschen Szenerie werden etwas verwundert fragen, ob das Vorangegangene die deutsche Wirklichkeit abbildet. In der Tat – die Argumentation ist eher normativ zu verstehen als empirisch-gesichert. Das Verhältnis Staat↔Städte ändert sich am ehesten auf der Ebene von Bundesländern, weniger auf der Ebene des Bundes (wo die Städte schon verfassungsrechtlich einen geringeren Stand haben). Zudem differiert die Stärkung der Städte im Staatssystem zwischen den Bundesländern.

Zwischen dem, was sein sollte, und dem, was ist, klafft auch insofern eine Lücke, als das erste von einer funktionalistischen Analyse ausgeht, das zweite aber von institutionellen Gegebenheiten geprägt wird. Auch wenn die funktionalistische Theorie institutioneller Änderungen wahrscheinlich langfristig Recht hat, dass institutionelle Strukturen sich den funktionalen Anforderungen beugen müssen, sind mittelfristig noch erhebliche Friktionen zu überwinden, wie sie aus institutionentheoretischer Sicht vermutet werden (institutionelle Interessengegensätze).<sup>21</sup> Faktisch vollziehen sich solche Änderungen sehr langsam (*Schuppert* 2008) und der Wandel vom Wohlfahrtsstaat zum „aktivierenden Staat“ lässt sich empirisch auch kaum darstellen (*Ferrera u.a.* 2001). Aber der Umdenkungsprozess ist seit einiger Zeit im Gange – im Bewusstsein der politischen und noch mehr der wirtschaftlichen Eliten formt sich inzwischen ein anderes Staatsbild (*Loughlin* 2007, S. 391). Deshalb beschränkte sich zwar in der Vergangenheit die Reaktion des Staates auf diese Herausforderungen weitgehend auf Regelungen und Transferzahlungen. Aber über Modellvorhaben und Förderprogramme werden vom Staat auch neue materielle Lösungen auf kommunaler/regionaler Ebene angestoßen. So hat beispielsweise der Bund (über das BBR) über Modellvorhaben neue Wege der internen Stadterneuerung induziert (z.B. „Soziale Stadt“: *Walther* 2004) oder die Verdichtungsräume veranlasst, sich zu Metropolregionen zusammenzuschließen – eine Initiative, die inzwischen von allen Ländern unterstützt wird (*Blotevogel* 2010; *Dühr et al.* 2010).

Sicherlich ist die Erwartung gut begründet, dass der Staat, auch wenn er sich als Institution von diesen strukturellen Zwängen weniger leiten lässt, konkret dennoch zum Handeln veranlasst wird, weil die Finanznot dazu zwingt (Entlastungsstrategien über Dezentralisierung und Regionalisierung) und die umsetzenden Agenten auf kommunaler/regionaler Ebene einen wachsenden Handlungsspielraum gewinnen, der hierarchische Steuerungsimperative erschwert. Letzteres folgt bereits erstens aus der Komplexität der Handlungsfelder, die zur Realisierung die Mitwirkung der Handlungsbetroffenen benötigen, zweitens aus den Notwendigkeiten zur ressortübergreifenden Kooperation im Aufgabenvollzug und drittens aus der Heterogenität der Handlungsfälle, die eine Standardisierung von zentraler Stelle immer schwieriger machen.

Aber die Diskussionen zur Realisierung von Funktional- und Gebietsreformen im öffentlichen Bereich haben deutlich gemacht, welche Barrieren sich aus institutionellen Interessen gegen aufbauorganisatorische Reformen aufbauen. Es lässt sich primär das realisieren, was aus Ressort-sicht vorteilhaft ist. Insbesondere aufbauorganisatorische Veränderungen sind schwierig zu realisieren, weil sie primär als inter-institutionelle Verteilungsaufgaben wahrgenommen werden, nicht als gesamtstaatliche produktive Verbesserungen. Das heißt: In solchen Interaktionen wird die produktive Seite der Ergebnisse unterbelichtet wahrgenommen, während die Verteilungsseite überdimensioniert in den Blick gerät: Viele Handlungsfelder werden dann vorschnell zu Nullsummenspielen definiert und damit für konstruktive Verhandlungen sehr viel schwieriger zu bewältigen.

Deshalb ist die Verwaltungsreform leichter ablauforganisatorisch, durch Modifikation von Verwaltungsprozessen, zu bewerkstelligen. Das gilt selbst im Verhältnis der hierarchischen Beziehungen zwischen Staat und Kommunen, insbesondere Städten. Zwar haben sich die straffen hierarchischen Beziehungen zwischen Ressorts auf Landesebene und Städten deutlich zugunsten stärker partnerschaftlicher Beziehungen gelockert. Das gilt selbst für die Fachaufsicht, die sich den Kommunen immer häufiger beratend-partnerschaftlich nähert (Benz 2011, S. 14). Aber trotz aller Bemühungen, die vertikale Politikverflechtung zu einem Verhandlungssystem unter Gleichrangigen fortzuentwickeln, ist die hierarchische Struktur noch immer ausgeprägt und wird durch die EU-Förderpolitik sogar verstärkt.<sup>22</sup> Auch die Verwaltungsroutinen sind noch ganz darauf abgestellt. Zudem blockiert die Pfadabhängigkeit von Entscheidungsprozessen eher Lernprozesse, weil damit die Vergangenheit sehr stark die Zukunft bestimmt. Verträge zwischen Verwaltungen, wie sie im französischen Verwaltungsrecht üblich sind, sind bei uns selten, obwohl es das Institut der öffentlich-rechtlichen Verträge gibt.

Zwischen dem, was von außenstehenden Beobachtern als Wandel des Staates und Wandel der binnenstaatlichen Arbeitsteilung diagnostiziert wird, und dem, was von den staatlichen Institutionen als Handlungsnotwendigkeit wahrgenommen wird, besteht noch immer eine relativ breite Kluft. Veränderungen zur Schließung dieser Spanne kommen zustande, wenn der äußere Druck hoch ist, wenn die Verlierer der Veränderung schwach sind oder kompensiert werden können, wenn die Barrieren des Wandels nicht zu hoch sind und – vor allem – wenn auf kognitiver Ebene sich ein Bewusstseinswandel bei allen Beteiligten vollzogen hat, dass solche Veränderungen notwendig sind und in welche Richtung sie gehen müssen. Dabei wird die Geschwindigkeit solcher institutioneller Anpassungsprozesse auch davon bestimmt, wie die betroffenen Akteure die Anforderungen wahrnehmen und welche Lösungen sie für geeignet halten. Je intensiver Diskurse in Richtung Wandelung laufen und je tiefer sie in die Praxis politisch-administrativen Handelns eindringen, um so eher sind Änderungen zu erwarten.

Deshalb sind hier noch erhebliche Lernprozesse bei allen Beteiligten erforderlich, bevor sich die kooperativen Beziehungen zwischen Staat und Kommunen ernsthaft durchsetzen: So erkennen viele Verwaltungsleute, dass die Steuerungsfähigkeit der traditionellen Instrumente von Recht und Geld deutlich abnimmt (Ausweichmöglichkeiten der Adressaten, Kontrolldefizite der „Prinzipals“). Jedoch werden die Konsequenzen daraus nur zögernd gezogen – selbst in Strategien der Dezentralisierung<sup>23</sup>.

Je mehr sich die Städte vom Staat emanzipieren, um so mehr geraten auch die Länder in die Defensive. Der Staat und seine Ressorts erkennen, dass alle Politikfelder pluralistischer und in der Umsetzung vielfältiger werden und dass die dafür erforderliche Information und die erforderliche Akzeptanzgewinnung immer stärker durch die Städte organisiert werden. Je mehr der Staat in gewisser Weise in die Abhängigkeit der Städte gerät, umso deutlicher wird auch deren Verlangen, durch institutionalisierte Mitsprachemöglichkeiten in die staatlichen Politikfelder effektiver eingebunden zu werden – was ihnen auf EU-Ebene offenbar leichter zu gelingen scheint als auf nationaler Ebene (Rechlin 2004).

## Anmerkungen

- 1 *Hesse* selbst äußerte sich damals allerdings skeptisch (*Hesse* 1986a, S. 24)
- 2 Die britische Industrie- und Handelskammer (Chamber of Commerce) hat in einer Studie für die Zeit 1998-2010 für England 144 neue Rechtsregelungen ermittelt, von denen zwei Drittel dem Einfluss der EU zuzuordnen waren (*Economist* 2011a, S. 19).
- 3 In Deutschland vor allem: Einföhrung von mehr politischen Mitbestimmungsmöglichkeiten auf dezentraler Ebene (*Wollmann* 2008).
- 4 Kennzeichnend ist, dass 1994 in Art. 92(2) GG vom Grundsatz der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ abgewichen wurde und die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ an die Stelle trat.
- 5 Hier war leitbildprägend das nordeuropäische Konzept der „freien Kommunen“.
- 6 Art. 91d GG: „*Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.*“
- 7 Beispiel Pflegeversicherung: die Einführung der Pflegeversicherung hat generell die Rolle der Kommunen in der Pflegepolitik gemindert (*Bönker* 2011, S. 108). Hinzu kommt aber auch, dass bspw. in Niedersachsen die Neuregelung der Nds. Kommunalverfassung (§ 135 NKomVG i.d.F. 17.12.2010) es den Kommunen erschwert, sich in dem Feld der Altenpflege zu betätigen. Eine integrierte kommunale Sozialpolitik bräuchte allerdings diesen erweiterten Handlungsspielraum, wohingegen mit der Prärogative für private Trägerschaft Koordinationshürden eingebaut wurden, da private Träger der Pflegeheime sich anderer Logik als derjenigen kommunaler Politik unterwerfen (*Blanke* 2011).
- 8 Niedersachsen hat 2003 den „Pakt zur Stärkung der Kommunen“ organisiert, 2006 das Konnexitätsprinzip in die Landesverfassung aufgenommen und 2006 ein sog. „Modellkommunengesetz“ erlassen, das es ausgewählten Modellgemeinden gestattet, bei ca. 100 Gesetzen und Verordnungen für eine begrenzte Zeit von den Regelungen abzuweichen und eigene an die Stelle zu setzen, deren Wirkung allerdings später evaluiert werden muss.
- 9 So soll als zentrales Instrument der Nationalen Stadtentwicklungspolitik die breit angelegte Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ (Stadtentwicklungsbericht 2008, S. 35 f.) dafür sorgen, dass in Deutschland eine intensive Diskussion über die Zukunft der Städte angestoßen wird.
- 10 Die EU-Kommission verfolgt die Idee einer europäischen Stadtpolitik seit Beginn der 1990er Jahre, zunächst mit der Gemeinschaftsinitiative „URBAN“ (1994), Ende der 1990er Jahre mit dem Aktionsrahmen „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“, der in die „AGENDA 2000“ einfloss und dazu führte, dass die Position der Städte in der Verteilung der EU-Strukturfonds erstmalig in der Programmperiode 2000-2006 deutlich gestärkt wurde.
- 11 Vorstellungen dazu wurden beispielsweise im Memorandum: *Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik* (Bonn u. Berlin 2007: BBR, koordiniert von *Peter Zloniky*) entwickelt (Memorandum, bes. S. 25ff.)
- 12 Der Staat hat die kommunale Problematik durch De-Regulierung, Liberalisierung und Privatisierung eher verschärft (vgl. *Mayntz/Scharpf* 2005, S. 6) und in der Steuerpolitik sowie über den kommunalen Finanzausgleich beeinflusst er die Finanzsituation der Kommunen direkt.
- 13 Dargestellt am Beispiel des Qualitätssicherungssystems „Qualität und Sicherheit“ in der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft.
- 14 Modellvorhaben der Raumordnung: „Überregionale Partnerschaften – innovative Projekte zur stadt-regionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“. Die dahinter stehende Idee: die neuen Wachstumspole der Gesellschaft, die größeren Städte, bilden mit peripheren und strukturschwachen Regionen Verantwortungsgemeinschaften, um Synergie-Effekte zu wecken (z.B. im Tourismus, in Kulturangeboten).
- 15 *Ghemawat* zeigt in seiner Studie „World 3.0“ auf, dass die Bedeutung der Globalisierung in der Literatur stark überschätzt würde. So würden nur knapp 10% der Investitionen auf ausländisches Kapital zurückgehen, die weltweite Kapitalkonzentration habe eher abgenommen (seit 1950) und die Nationalstaaten erhielten eher wachsende Bedeutung als Folge der durch weltweite Finanzverflechtungen ausgelösten Krisen (*Economist* 2011c, S. 65).
- 16 *Heinz Kruse* war an der Entwicklung der regionalisierten Strukturpolitik in NRW beteiligt, bevor er zu Beginn der 1990er Jahre Wirtschaftsdezernent in Hannover wurde.
- 17 *Therborn* (2011, S. 278) drückt es drastisch aus: „*In my opinion this space of flows elaboration amounts to a severe self-amputation of urban research. Cities as places are washed away, drowned in this space of flows. ...cities qua cities position themselves and compete as places of attraction*“.

- 18 „Was die kommende Reform der Kohäsionspolitik angeht, sollte der Schwerpunkt auf vier Hauptbereichen liegen: Städte und ihre potentielle Rolle, funktionale Gebietseinheiten, Gebiete mit bestimmten geographischen bzw. demographischen Problemen sowie makroregionale Strategien“ (EU 2011, S. 20)
- 19 Einschließlich der neuen Technologie des „three-dimensional printing“, d.h. der Möglichkeit, im Druckverfahren durch Übereinanderlegen von zahlreichen Lagen dünner Materialschichten Geräte und Maschinen herstellen zu können (Economist 2011, S. 69f.). Solche Verfahren haben keine *large scale economies* mehr und lassen sich beliebig an allen Orten anwenden.
- 20 Die „Offene Methode der Koordination“ beginnt mit der Festlegung von Leitlinien, die im zweiten Schritt in quantitative und qualitative Indikatoren präzisiert, dann auf nationaler und regionaler Ebene in Maßnahmen und Projekte umgesetzt und in einen kontinuierlichen Lernprozess über regelmäßige Überwachung (Monitoring und Controlling) eingebunden werden (vgl. *Große Hüttmann* 2004, S. 480)
- 21 Der Unterschied zwischen institutionentheoretischen und funktionalistischen Erklärungen für Veränderungen im Institutionensystem wurde vor allem bezogen auf die Entwicklung der EU-Institutionen herausgearbeitet (vgl. *Sandholtz/Zysman* 1989 vs. *Moravcsik* 1993)
- 22 Wenn die Länder für die ordnungsmäßige Verwendung der EU-Strukturfonds-Mittel gegenüber Brüssel verantwortlich sind, ziehen sie die Steuerung und Kontrolle der Mittelverwendung an sich.
- 23 Für Baden-Württemberg lässt sich zumindest feststellen, dass es dabei zu „trade-offs“ kam: Wegen knapper Mittel wurden Leistungsverbesserungen in einem Handlungsfeld durch Qualitätseinbußen bei anderen Aufgaben entwertet (*Richter* 2010).

## Literatur

- Adam, Brigitte/Sturm, Gabriele*, 2011: Zurück in die Stadt – oder: Gibt es eine neue Attraktivität der Städte? Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBRS-Berichte KOMPAKT 2/2011).
- Baldersheim, Harald/Stahlberg, Krister* (Hg.), 1994: Towards the self-regulating municipality: Free communes and administrative modernization in Scandinavia, Aldershot: Dartmouth.
- Banting, Keith/Costa-Font, Joan*, 2010: Guest editorial: Decentralization, welfare, and social citizenship in contemporary democracies, in: *Environment and Planning C: Government and Policy* 28, S. 381-388.
- Beckmann, Klaus J.*, 2006: „Der Stadt Bestes finden“ versus „Sich selbstbewusst auf der Stadt Bestes besinnen und es gezielt fördern“, in: *Walcha, Henning* (Hg.), *Diskurs kommunal* 2006. Der Stadt Bestes finden. Wer rettet unsere Städte jetzt?, Sankt Augustin, S. 121-24.
- Benz, Arthur*, 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politischen Analyse, München: Oldenbourg.
- Benneworth, Paul/Charles, David/ Mandanipour, Ali*, 2010: Building localized interactions between universities and cities through university spatial development, in: *European Planning Studies* 18, S. 1611-1629.
- Benz, Arthur*, 2011: Verwaltung als Mehrebenensystem, in: *Blanke, Bernhard u.a.* (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. akt. u. erg. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 11-19.
- Blanke, Bernhard*, 2011: Kommunale Selbstverwaltung auf dem Pflegemarkt nach SGB XI – zwischen Einschätzungsprärogative, Subsidiarität und Kundenorientierung, in: *Mehde, Veith/Ramsauer, Ulrich/ Seckelmann, Margrit* (Hg.), *Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 461-476.
- Blanke, Bernhard*, 2003: Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen der Modernisierung, in: *Burth, H.-P./Görlitz, A.* (Hg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden: Nomos, S. 147-166.
- Blanke, Hermann-Josef*, 2010: Kommunale Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge nach dem Unionsvertrag von Lissabon, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 125, S. 1333-1343.
- Blotevogel, Hans H.*, 2010: Raumordnung und Metropolregionen, in: *Geographische Rundschau* 11, S. 4-12.
- Bönker, Frank*, 2011: Kommunalisierung der Sozialpolitik? Die Entwicklung der sozialpolitischen Rolle der Kommunen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden, in: *Hanesch, W.* (Hg.), *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“*. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 97-113.



- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2011: Bürgerkommune, in: *Blanke, Bernhard u.a.* (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. akt. u. erg. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 177-184.
- Brandt, Arno*, 2011: Innovationspolitik für Wissensräume, in: *RegioPol 1-2*, S. 159-172.
- Brenner, Neil*, 2004: *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Brenner, Neil*, 2006: "Global cities", "glocal" states: Global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe, in: *Brenner N./Keil, R.* (Hg.), *The global cities reader*, New York: Routledge, S. 259-266.
- Castells, Manuel*, 2010: Globalisation, networking, urbanisation: Reflections on the spatial dynamics of the information age, in: *Urban Studies 47*, S. 2737-2745.
- Conlan, Timothy J./Posner, Paul L.* (Hg.), 2008: *Intergovernmental management for the 21<sup>st</sup> century*, Washington D.C: Brookings Inst.
- Detting, Warnfried*, 2001: *Die Stadt und ihre Bürger. Neue Wege in der kommunalen Sozialpolitik. Grundlagen, Beispiele, Perspektiven*, Gütersloh: Bertelsmann.
- Dühr, Stefanie/Colomb, Claire/Nadin, Vincent*, 2010: *European spatial planning and territorial cooperation*, London: Routledge.
- Economist*, 2011: The printed world, in: *The Economist* vom 12.02.2011, S. 69-71.
- Economist*, 2011a: Taming Leviathan. A special report on the future of the state, in: *The Economist* vom 19.03.2011.
- Economist*, 2011b: Schumpeter: The case against globaloney, in: *The Economist* vom 23.04.2011, S. 65.
- Eltges, Markus/Nickel, Eva Mareile*, 2007: Europäische Stadtpolitik: Von Brüssel über Lille nach Leipzig und zurück, in: *Informationen zur Raumentwicklung 7/8*, S. 479-486.
- Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements"* des Deutschen Bundestages, 2002: *Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Opladen: Leske + Budrich.
- EU-Kommission*, 2010: Mitteilung der Kommission – Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel 3.3.2010 (Kom(2010) 2020 endgültig).
- EU*, 2010: Governance neu gestalten. Kohäsionspolitik bürgernäher machen, in: *EU*, (Hg.), *panorama inforegio 36/Winter 2010-2011*, S. 20-21.
- Ferrera, Maurizio/Hemerijk, Anton/Rhodes, Martin*, 2001: *The future of social Europe: Recasting work and welfare in the new economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Franke, Thomas et al.*, 2009: Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Projektabschlussbericht, Bonn (BBSR-Online-Publikation Nr. 37/2009).
- Franzius, Claudio*, 2008: Der Gewährleistungsstaat, in: *Der Staat 47*, S. 351-379.
- Frey, Otto/Keller, Donald et al.*, 2003: Rückkehr der großen Pläne. Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien, in: *DISP 153*, S. 13-17.
- Friedrichs, Jürgen*, 2000: Gentrification, in: *Häußermann, H.* (Hg.), *Großstadt. Soziologische Stichworte*, Opladen: Leske + Budrich, S. 57-66.
- Fürst, Dietrich*, 1992: Regionen in Europa – Herausforderungen für die kommunale Zusammenarbeit, in: *Kohler-Koch, B.* (Hg.), *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wiss. Kongress der DVPW, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 313-323.
- Fürst, Dietrich/Mäding, Heinrich*, 2011: Raumplanung unter veränderten Verhältnissen, in: *ARL* (Hg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*, Hannover: ARL, S. 11-75.
- Ganser, Karl/Hesse, Joachim/Jens/Zöpel, Christoph*, (Hg.), 1991: *Die Zukunft der Städte*, Baden-Baden: Nomos.
- Genschel, Philipp/Leibfried, Stephan*, 2008: Schupperts Staat. Wie beobachtet man den Wandel einer Formidee?, in: *Der Staat 47*, S. 359-380.
- Ghemawat, Pankaj*, 2011: *World 3.0. Global prosperity and how to achieve it*, Boston: Harvard Business School Publ.
- Glaeser, Edward L.*, 2011: *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*, London: McGraw-Hill.
- Große Hüttmann, Martin*, 2004: Die Offene Methode der Koordination in der Europäischen Union: Chancen und Risiken eines neuen Steuerungsinstruments aus Sicht der deutschen Länder, in: *Jahrbuch des Föderalismus 5*, S. 476-488.

- Growe, Anna/Münter, Angelika, 2010: Die Renaissance der großen Städte, in: Geographische Rundschau 11, S. 54-59.
- Hall, Peter, 2011: Die Zukunft der Städte im Zeitalter der wissensbasierten Ökonomie, in: RegioPol 1-2, S. 35-46.
- Haus, Michael/Egner, Björn/Heinelt, Hubert, 2005: Direkt gewählte Bürgermeister und neue Formen des Regierens, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hg.), Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: VS Verlag, S. 201-264.
- Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter, 2008: Stadtpolitik, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut, 1991: Lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, in: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hg.), Brennpunkt Stadt, Basel: Birkhäuser, S. 7-14.
- Heinelt, Hubert/Kübler, Daniel, (Hg.), 2005: Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place, London/New York: Routledge.
- Heinze, Rolf G., 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten, Wiesbaden: VS Verlag.
- Henderson, Alisa, 2010: Why regions matter: Sub-state politics in comparative perspective, in: Regional and Federal Studies 20, S. 439-445.
- Hesse, Joachim Jens (Hg.), 1986: Erneuerung der Politik „von unten“? Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hesse, Joachim Jens, 1986a: Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, in: Hesse, a.a.O., 1986.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander, 2006: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden: Nomos.
- Keating, Michael, 2009: Social citizenship, devolution and policy divergence, in: Greer, S. (Hg.), Devolution and social citizenship in the UK, Bristol: Policy Press, S. 97-115.
- Kolivas, Georges, 2007: JESSICA: Developing new European instruments for sustainable urban development, in: Informationen zur Raumentwicklung 9, S. 563-572.
- Krautzeberger, Michael, 2006: Für eine Stadtpolitik in Deutschland, in: Walcha, H. (Hg.), Diskurs kommunal 2006. Der Stadt Bestes finden. Wer rettet unsere Städte jetzt? Sankt Augustin, S. 141-143.
- Kruse, Heinz, 1990: Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt/New York: Campus.
- Kuhlmann, Sabine, 2008: [http://www.amazon.de/Politik--Verwaltungsreform-Kontinentaleuropa-Institutionen-wandel-deutsch-franz%C3%B6sischen/dp/3832937285/ref=sr\\_1\\_13?s=books&ie=UTF8&qid=1297772993&sr=1-13](http://www.amazon.de/Politik--Verwaltungsreform-Kontinentaleuropa-Institutionen-wandel-deutsch-franz%C3%B6sischen/dp/3832937285/ref=sr_1_13?s=books&ie=UTF8&qid=1297772993&sr=1-13)Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa: Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine, 2011: Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. akt. u. erg. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 116-125.
- Kujath, Hans-Joachim/Schmidt, S., 2007: Wissensökonomie und die Entwicklung von Städtesystemen, in: SoFid – Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst. Stadt- und Regionalforschung 2, S. 9-29.
- Kujath, Hans-Joachim, 2005: Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie, Münster: LIT.
- Kunzmann, Klaus R., 2011: Von der europäischen Stadt, über die Stadt des Wissens und die kreative Stadt, zum Archipel der Stadtregion, in: RegioPol 1-2, S. 65-77.
- Jungfer, Klaus, 2005: Die Stadt in der Krise, Ein Manifest für starke Kommunen, München/Wien: Carl Hanser.
- Läpple, Dieter, 2003: Thesen zu einer Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft, in: Gestring, N. et al. (Hg.), Jahrbuch StadtRegion, Opladen: Leske + Budrich, S. 61-78.
- Lefebvre, Henri, 2003: The urban revolution, Minneapolis/London: Univ. of Minnesota Press.
- Leggewie, Claus/Welzer, Harald, 2010: Das Ende der Welt wie wir sie kannten. Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie, Stuttgart: S. Fischer.
- Loughlin, John, 2007: Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European states, in: Regional and Federal Studies 17, S. 385-403.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 2005: Politische Steuerung – Heute? Köln (MPIfG Working Paper 05/1 vom Januar 2005).

- Moore, Carolyn, 2008: A Europe of the regions vs. the regions in Europe: Reflections on regional engagement in Brussels, in: *Regional and Federal Studies* 18, S. 517-535.
- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmental approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31, S. 472-524.
- Opaschowski, Horst W., 2010: Die Zukunft ist urban, in: *Danielzyk, R. u.a. (Hg.)*, *Perspektive Stadt*, Essen: Klartext, S. 77-82.
- Rechlin, Sandra, 2004: Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Betroffene Objekte oder aktive Subjekte? (WZB Discussion Paper SP IV 2004-101), Berlin: sigma.
- Reiners, Markus, 2008: Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, Wiesbaden: VS Verlag.
- Richter, Philipp/Kuhlmann, Sabine, 2010: Bessere Leistung mit weniger Ressourcen? Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg, in: *der moderne staat*, Heft 2, S. 393-412.
- Rodden, Jonathan, 2003: Reviving leviathan: Fiscal federalism and the growth of government, in: *International Organization* 57, S. 695-729.
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John, 1992: Recasting the European bargain, in: *World Politics* 41, S. 95-128.
- Schuppert, Gunnar Folke: Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit?, in: *Der Staat* 47, S. 325-358.
- Scott, Allan J., 2006: Globalization and the rise of the city-regions, in: *Brenner, N./Keil, R. (Hg.)*, *The global cities reader*, New York: Routledge, S. 370-376.
- Siebel, Walter, 2010: Die Zukunft der Städte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 17, S. 3-8.
- Siebel, Walter, 2011: Die Zukunft der europäischen Stadt – Anmerkungen zu einer aktuellen Diskussion, in: *RegioPol* 1-2, S. 47-53.
- Stadtentwicklungsbericht 2008: *Deutscher Bundestag (Hg.)*: Stadtentwicklungsbericht 2008 (BT-DrS 16/13130 vom 06.06.2009).
- Stoker, Gerry, 2011: Was local governance such a good idea? A global comparative perspective, in: *Public Administration* 89, S. 15-31.
- Tanzi, Vito/Zee, Howell H., 2011: *Recent developments in public finance*, London: Elgar (The International Library of Critical Writings in Economics Series).
- Therborn, Göran, 2011: End of a paradigm: the current crisis and the idea of stateless cities, in: *Environment and Planning A*, 42, S. 272-285.
- Theuvsen, Ludwig, 2008: Staatliches Handeln im Umbruch: Eine Analyse am Beispiel des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, in: *Verwaltung und Management* 14, S. 252-258.
- Walther, Uwe-Jens, 2004: „Die Soziale Stadt“ – Stadterneuerung als Lernprozess? Über Versuche der selbstreflexiven Erneuerung eines Politikfeldes, in: *Vorgänge. Zs. Für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 43, H.1, S. 61-69.
- Wollmann, Hellmut, 2006: Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.)*, *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag (PVS-Sonderheft 37/2006), S. 424-452.
- Wollmann, Hellmut, 2008: *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Wüstenrot-Stiftung (Hg.), 1993: *Zukunft Stadt 2000. Stand und Perspektiven der Stadtentwicklung*, Stuttgart: DVA.
- Zukunft der Städte: Bericht der Enquetekommission des Landtags NRW, Düsseldorf 2004.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Dietrich Fürst, Westermannweg 35, 30419 Hannover

E-Mail: dietrich.fuerst@t-online.de

# Schwerpunkt: Die „armen Städte“

Lars Holtkamp/Sabine Kuhlmann

## Die armen Städte: Ein Problemaufriss

Die Kommunen sind seit Jahrzehnten die reformaktivste Ebene in Deutschland. Zugleich sind sie die wesentlichen Adressaten für immer neue Reformleitbilder der Verwaltungswissenschaft. So wurde in nur kurzer Abfolge das Dienstleistungsunternehmen Stadt, die Bürgerkommune, die nachhaltige Kommune, die Soziale Stadt und die Solidarkommune „ausgerufen“. Der Titel dieses Schwerpunktes ist weniger euphorisch und markiert zunächst die Grenzen und Herausforderungen der kommunalen Selbstverwaltung.

Mit „den armen“ Städten sollen vor allem drei Dimensionen von lokaler Armut und Ungleichheit zwischen den Kommunen thematisiert werden:

- die fiskalische Dimension, d.h. die Entwicklung und Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite mit einem Fokus auf hoch verschuldete Kommunen (*Holtkamp/Bathge* und *Boettcher* in diesem Band),
- die soziale und sozio-ökonomische Armut der Städte, die im Visier des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ stand (*Reiter* in diesem Band),
- die funktionale Überforderung der Lokalebene durch zunehmende Aufgabentransfers bei unzureichenden Ressourcen, welche entsprechende Anpassungsstrategien der Kommunen zur Folge hat (*Seuberlich* und *Grohs/Bogumil/Kuhlmann* in diesem Band).

Mit dem Ausbruch der internationalen Finanzkrise wurde zunehmend insbesondere die defizitäre Haushaltssituation in den Kommunen ein in den Medien viel beachtetes Thema. In nur zehn Jahren bis zum Jahre 2011 haben sich die Kassenkredite der deutschen Kommunen bereits auf insgesamt 44,3 Mrd. Euro mehr als vervierfacht,<sup>1</sup> weil die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben bei einer zunehmenden Zahl von größeren Kommunen immer weiter auseinanderklafft (*Diemert* 2012). Anders als (bisher) bei Bund und Ländern führt die Ausweisung von Haushaltsdefiziten hier zu sofortigen Sanktionen. Die Haushaltsaufsicht der Kommunen, die von den Bundesländern ausgeübt wird, versucht in diesen Defizitkommunen mit Hinweisen, Auflagen bis hin zu Drohungen mit Sparkommissaren, den Konsolidierungskurs zu forcieren (*Holtkamp* 2012a). Dadurch werden kommunale Haushaltsdefizite, die zwar insgesamt deutlich unter denen von Bund und Ländern liegen, sofort für Entscheidungsträger und Wählerschaft fühlbar. Höhere Grundsteuern, weniger Investitionen und mehr Schlaglöcher in den Straßen sind nur einige der sichtbaren Folgen von kommunalen Haushaltsdefiziten. Zugleich verengen sich

die kommunalen Handlungsspielräume, um durch zusätzliche Ausgaben die Wirtschaft zu fördern, sowie Einkommensarmut und Abwanderung von finanziell besser ausgestatteten Privathaushalten sowie Unternehmen zu vermeiden. Dadurch können in den betroffenen Defizitkommunen Steuereinnahmen weiter sinken und Sozialausgaben steigen, womit sich nach dem Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetags für nicht wenige Kommunen eine Abwärtsspirale beobachten lässt:

„Die Kombination aus geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit führt zu geringen Einnahmen bei gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Pflichtausgaben. Die dadurch erzwungenen Einschränkungen bei den freiwilligen Leistungen führen in der Zukunft zu höheren Sozialleistungen sowie aufgrund der niedrigeren Attraktivität für die Bürger und Unternehmen allgemein zu schlechteren Bedingungen bei dem Anwerben von Unternehmen. Hieraus resultieren ebenfalls geringere zukünftige Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben. Dieser Teufelskreis kann von einer einzelnen Stadt ohne Hilfe von außen kaum durchbrochen werden“ (*Anton/Diemert* 2009, S. 18).

Diese haushaltspolitischen Entwicklungen sind für einige Regionen auch hinreichend wissenschaftlich belegt und somit nicht einfach als Klagegedicht der Städtelobby auf die armen Kommunen abzutun. Im Ruhrgebiet wurde schon in den 1990er Jahren von der „Vergeblichkeitsfalle“ bei den Kommunal финанzen gesprochen, während die Kassenkredite bis heute trotz vieler Eingriffe der Haushaltsaufsicht ungebremst weiter steigen. Auch im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Haushaltsspielräume der deutschen Kommunen sehr stark abgenommen haben und sie deshalb trotz grundgesetzlicher Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung in Bezug auf die Handlungsautonomie ins europäische Mittelfeld abrutschen (*Vetter/Holtkamp* 2008; *Wollmann* 2008; *Kuhlmann/Wollmann* 2012). Dies kann insgesamt gravierende Folgen für die Verwaltungs- und Sozialpolitik in Deutschland haben. Einerseits könnte damit die reformaktivste Ebene in Deutschland mangels Gestaltungsmöglichkeiten ausfallen und es so zu einem Stillstand auf den Modernisierungsbaustellen kommen (*Holtkamp* 2012b). Andererseits können hierdurch Reformen ausgelöst werden, die zu einer besseren Finanzausstattung der Kommunen oder einer besseren Ausschöpfung endogener Potentiale beitragen sollen (*Geißler* 2012). Endogene Potentiale verweisen auch darauf, dass Haushaltsdefizite nicht nur durch exogene Lasten verursacht sind („Opferthese“). In nicht wenigen Kommunen gibt es auch „hausgemachte“ Haushaltsprobleme (vgl. *Grohs/Reiter* 2012), die u. a. aus Kirchturmsdenken, Strategien der Stimmenmaximierung und der faktisch vorhandenen Bail-Out-Problematik resultieren.

Insbesondere Reformen, die diese endogenen Potentiale der Kommunen und Stadtgesellschaften unter dem Zauberwort „Governance“ durch mehr Kooperation mit den Bürgern und bessere horizontale und vertikale föderale Koordination fördern wollen, stehen im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion. Auch wenn im Zuge der kommunalen Haushaltskrise zweifelsohne eine zunehmende Hierarchisierung durch Haushaltsaufsicht, Kämmerer und Bürgermeister zu konstatieren ist, sprechen zumindest in den 1990er Jahren auch in der Verwaltungspraxis einige Anzeichen dafür, dass parallel zunehmend die Kooperation gesucht wird, um die skizzierten Probleme der mehrdimensionalen kommunalen Armut zu reduzieren (*Bogumil/Holtkamp* 2012; *Kuhlmann* 2009). Was diese Kooperationsformen in deutschen Kommunen tatsächlich leisten und wie sie sich seit den 1990er Jahren weiterentwickelt haben, ist bisher allerdings weitgehend empirisch offen.

Vor diesem Hintergrund befassen sich die ersten beiden Beiträge dieses Schwerpunktes mit der kommunalen Haushaltskrise in unterschiedlichen Facetten. Zunächst unter-

sucht *Florian Boettcher* die Ausmaße und die Ursachen der besonders prägenden Haushaltskrise am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kommunen. Er präsentiert Modelle externer Konsolidierungshilfen durch Bund und Länder unter Berücksichtigung der Bail-Out-Problematik, um schließlich einen Ausweg aus der „Vergeblichkeitsfalle“, insbesondere für die extrem belasteten NRW-Kommunen, beispielhaft aufzuzeigen. *Lars Holtkamp* und *Thomas Bathge* befassen sich mit den Auswirkungen der Haushaltskrise auf den Einsatz von dialogorientierter Bürgerbeteiligung. Zudem werden die Beiträge dieser Beteiligungsformen zur Haushaltskonsolidierung am Beispiel der Bürgerhaushalte problematisiert.

Städtische Ungleichheit als sozial- und wirtschaftsräumliche Spaltung steht im Mittelpunkt des Beitrags von *Renate Reiter*. Sie zeigt, wie einerseits Anspruch und Wirklichkeit des stadtpolitischen Programms „Soziale Stadt“ auseinanderklaffen. Andererseits verdeutlichen ihre Fallstudien in unterschiedlich strukturierten Städten der Bundesrepublik, dass es teilweise zur Verstetigung innovativer, kooperationsbasierter Policy-Instrumente der integrierten Stadtentwicklungspolitik gekommen ist, wenngleich sich die materiellen Wirkungen des Programms bislang in Grenzen halten.

Probleme der funktionalen Überforderung in Kommunen und ihre Anpassungsstrategien sind Gegenstand der letzten beiden Beiträge dieses Themenheftes. *Marc Seuberlich* befasst sich anhand von drei Bundesländern mit der Frage, wie die Landesebene durch verschiedene Policy-Instrumente (Anreize, Zwang, Strukturierung, Information) interkommunale Kooperation mehr oder weniger effektiv befördern kann. Diese wird häufig als verwaltungspolitische Alternative zu (teils nicht durchsetzbaren, teils nicht sinnvollen) Fusionslösungen angesehen (*Kuhlmann* 2010), die zum Ziel hat, einer funktionalen Überforderung der Lokalebene angesichts fiskalischer, sozio-ökonomischer und demographischer Krisenerscheinungen entgegenzuwirken.

Schließlich wirft der Beitrag von *Stephan Grohs*, *Jörg Bogumil* und *Sabine Kuhlmann* einen Blick darauf, inwieweit die deutschen Kommunen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern besser oder schlechter in der Lage sind, den wachsenden Leistungsanforderungen gerecht zu werden. Im Vergleich der Länder Frankreich, England und Deutschland wird gezeigt, wie sich die lokale Leistungskraft im Zuge neuer Aufgabenübertragungen entwickelt hat, ob regionale Disparitäten zugenommen haben und worin die Gewinne und Verluste von Dezentralisierung und Kommunalisierung bestehen.

Dabei lässt sich Dezentralisierung auch als ein Gegenmodell zur Kooperation auffassen. Denn für den deutschen Fall ist daran zu erinnern, dass die Transaktions- und Abstimmungskosten im kooperativen Föderalismus hoch sind und nicht selten die Kosten des Vollzugs der Gesetzes- und Normproduktion auf die hieran nur rudimentär beteiligten Kommunen externalisiert werden. In einer optimistischen Lesart wäre Dezentralisierung der Versuch, die Kosten und Probleme von (asymmetrischer) Kooperation und Verhandlungssystemen im Bundesstaat zu reduzieren. Zugleich kann Dezentralisierung von Kompetenzen ohne hinreichende Finanztransfers aber auch ein Versuch sein, Konsolidierungslasten höherer föderaler Ebenen auf die Kommunen abzuwälzen.

## Anmerkung

- 1 Vgl. Städtetag aktuell, 2/2012: S. 2. <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/verffentlichungen/mitteilungen/2012stdtetagaktuell/6.pdf> (aufgerufen am 18.3.12)

## Literatur

- Anton, Stefan/Diemert, Dörte*, 2009: Gemeindefinanzbericht 2009 – Kommunalfinanzen im freien Fall?, in: *Der Städtetag* 5/09.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2012: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, zweite grundlegend überarbeitete Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, zugleich Wiesbaden: VS-Verlag i. E.
- Diemert, Dörte*, 2012: Aktuelle Dimensionen der kommunalen Haushaltskrise, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: VS-Verlag i.E.
- Geißler, René*, 2012: Chancen und Grenzen in der Steuerung kommunaler Haushaltskonsolidierung, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: VS-Verlag i.E.
- Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2012: Kommunale Sozialpolitik in der Haushaltskrise: Handlungsfelder und Handlungsstrategien, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: VS-Verlag i.E.
- Holtkamp, Lars*, 2012a: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, zweite Auflage, Berlin: edition sigma.
- Holtkamp, Lars*, 2012b: Verwaltungsreformen - Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS-Verlag i. E.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2012: Verwaltungen in Europa: Verwaltungssysteme und –reformen im internationalen Vergleich., Wiesbaden: VS-Verlag i.E. Kurs-Nummer: 33904, Fern-Universität Hagen.
- Kuhlmann, Sabine*, 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine*, 2010: „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion, in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 277-298.
- Vetter, Angelika/Holtkamp, Lars*, 2008: Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland, in: *Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika* (Hg.), *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 19-50.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung – England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, Wiesbaden: VS-Verlag.

Lars Holtkamp/Thomas Bathge

## Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise

### Zusammenfassung

Entgegen der „Local Governance“-Hypothese ist in der kommunalen Haushaltskrise seit den 2000er Jahren kein Trend zu mehr dialogorientierter Bürgerbeteiligung erkennbar. Vielmehr führen die begrenzten Ressourcen und die Kosten-Nutzen-Kalkulationen der Akteure zu einem Rückgang der Bürgerbeteiligung. Die geringe Umsetzung von Beteiligungsergebnissen in der Haushaltskrise fördert die Politikverdrossenheit der Bürger, die bei hohem Aufwand nur wenig Nutzen aus ihrer Beteiligung ziehen und deshalb häufiger die Exit-Option wählen. Für die kommunalen Entscheidungsträger ist der Einsatz von Bürgerforen und Bürgerhaushalten ebenfalls wenig lohnend, weil diese wenig zur Haushaltskonsolidierung beitragen und viele Ressourcen der Verwaltung binden. Stattdessen setzen die Kommunen auf hierarchisch koordinierte, eng zugeschnittene und nicht-dialogorientierte Beteiligungsverfahren wie den „Sparbürgerhaushalt“.

*Schlagworte:* Local Governance, Haushaltskrise, Bürgerhaushalt, Bürgerbeteiligung, Hierarchische Steuerung

### Abstract

#### *Local Civic Participation in Budgetary Crisis*

In contrast to the “Local Governance”-hypothesis there is no apparent trend towards more dialogue-based civic participation in the municipal budgetary crisis since the 2000s. In fact, limited resources and cost-benefit calculations by involved actors cause a decline of civic participation. Low level of implementation of participation results in the budgetary crisis promotes people’s disenchantment with politics. As their participation comes at great expense but nets them little benefit, in consequence they select increasingly the “Exit-Option”. For local policymakers, the use of citizens’ forums and participatory budgets is also unrewarding, because it contributes little to the budget consolidation and ties up many of the administration’s resources. Instead, the municipalities focus on hierarchically coordinated, closely tailored and non-dialogue-based procedures of participation like the “Sparbürgerhaushalt.”

*Key words:* Local Governance, Budgetary Crisis, Participatory Budgets, Civic Participation, Hierarchical Control

Seit den 1990er Jahren ist eine Zunahme von kommunalen Partizipationsmöglichkeiten in Deutschland zu verzeichnen (Gabriel 2002; Bogumil/Holtkamp 2006). So sehen seitdem alle Kommunalverfassungen die Möglichkeit von Bürgerbegehren und die Direktwahl des Bürgermeisters vor. Neben diesem durch die Landesgesetzgeber ausgelösten Partizipationsschub sind auch viele Initiativen der Kommunen zu verzeichnen, die Bürger freiwillig mehr zu beteiligen. Unter dem Label der Bürgerkommune wurden die Bürger stärker in der Auftraggeber-, Mitgestalter- und Kundenrolle miteinbezogen (Bogumil/Holtkamp 2011). Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an (z.B. „dialogorientierte runde Tische und Beteiligungsverfahren“), dagegen greift die Mitgestalter- und Kundenrolle in der Phase der Politikumsetzung. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs



(Kundenbefragung, Beschwerdemanagement etc.), während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs (Aufgabenübertragung auf Vereine, Freiwilligenagenturen etc.) zu verstehen ist.

In der lokalen Politikforschung stoßen neben den Kommunalverfassungsreformen vor allem dialogorientierte Beteiligungsverfahren in der Auftraggeberrolle auf ein ausgeprägtes Forschungsinteresse. In der Debatte über Local Governance wird postuliert, dass es einen grundlegenden Wandel der lokalen Koordinationsmodi von der hierarchischen Steuerung zu Politiknetzwerken und dialogorientierten Beteiligungsverfahren zu konstatieren gibt (*Blömker* 2010, S. 226f.; *Schwalb/Walk* 2007, S. 9f.; *Heinelt* 2004) – bis hin zur Extremposition von Lokalpolitik als “autonomous, self-organising network“ (*Davies* 2002, S. 301).

Dieser empirisch konstatierte Entwicklungstrend wird insbesondere aus einer funktionalistischen Perspektive erklärt. Dialogorientierte Beteiligungsverfahren, wie sie z.B. teilweise beim Bürgerhaushalt implementiert werden, setzen sich danach als effektivere Koordinationsformen gegenüber hierarchischer und marktlicher Koordination durch. Sie führen zu Synergieeffekten zwischen Verwaltung und Bürgern, wodurch problemgerechtere Lösungen erzielt würden. Selbst unter ökonomischen Effizienzgesichtspunkten, so nimmt man an, rechne sich eine Beteiligung aller Gruppen, weil Proteste und Klagen vor den Verwaltungsgerichten reduziert werden könnten und damit für Investoren eine höhere Berechenbarkeit entstünde (*Kersting* 2004, S. 248).

Durch dialogorientierte Beteiligungsverfahren kann danach zugleich eine höhere Output- und Input-Legitimität erreicht werden. Dies wird zunehmend mit Begriffen wie „partizipative Governance“ oder „Good Governance“ postuliert (*Kersting* 2008, S. 271f.; *Walk* 2008), unter denen die partizipatorische Demokratietheorie eine bemerkenswerte Renaissance erfährt (vgl. demgegenüber zum analytischen Governancebegriff *Holtkamp* 2007).

Empirische Belege für diese „Local Governance“-These über die Zunahme dialogorientierter Beteiligungsverfahren stammen allerdings eher aus den 1990er Jahren (*Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006; *Denters/Rose* 2005; *Vetter/Kersting* 2003). Aber hält dieser Trend zu mehr dialogorientierten Partizipation in den letzten Jahren im Zuge der internationalen Finanzkrise und der sich deutlich verschärfenden kommunalen Haushaltskrise in Deutschland tatsächlich an, und kann Bürgerbeteiligung sogar einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten? Das sind die empirischen Untersuchungsfragen, die diesen Aufsatz strukturieren. Dafür sollen in einem ersten Schritt die Entwicklung unterschiedlicher Bürgerbeteiligungsangebote analysiert werden. In einem zweiten Schritt sollen vertiefend die Bürgerhaushalte untersucht werden, die in der Literatur als Beispiel für kooperative Governanceformen gehandelt werden (*Klenk/Nullmeier* 2003). Den regionalen Schwerpunkt für diese Analyse bilden die nordrhein-westfälischen Kommunen, die auch aufgrund der hier besonders ausgeprägten Haushaltskrise immer wieder in empirischen Studien intensiv untersucht wurden und auf deren Ergebnisse in diesem Aufsatz zurückgegriffen werden kann.

## 1. Beteiligungsangebote in der Haushaltskrise

Im Gegensatz zur Local Governance-These wird in diesem Aufsatz von der Ressourcenthese ausgegangen, nach der weniger Ressourcen zu weniger dialogorientierten Beteili-

gungsverfahren führen. Typisch für die Local Governance-These, die sich teilweise stark an die partizipatorische Demokratietheorie anlehnt, ist dagegen, dass sie die Kosten-Nutzen-Kalküle und die begrenzten Ressourcen der Akteure oftmals ausblendet. Politisches Handeln und der Prozess der Informationsbeschaffung konkurrieren aber aus der Rational-Choice-Perspektive beispielsweise mit anderen Freizeittätigkeiten der Bürger, wobei der Nutzen des politischen Handelns angesichts der geringen Einflussmöglichkeiten des Einzelnen relativ gering sein kann (Lindner 1990). Dies gilt insbesondere dann, wenn die dezentrale politische Ebene mit finanziellen Ressourcen unterausgestattet ist und deshalb kaum mit der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu rechnen ist. Dann droht eine „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ (Roth 2001, S. 139), die die Nachfrage nach Beteiligungsangeboten bei den Bürgern tendenziell sinken lassen könnte. Den demokratischen Potenzialen der kommunalen Selbstverwaltung steht in der Haushaltskrise häufiger ein massiver Demokratieabbau durch symbolische Politikangebote gegenüber, so wie dies auch für die nationalstaatliche Ebene konstatiert wird (Crouch 2008). Die Politik hat aufgrund steigender Verschuldung geringere Haushaltsspielräume und verliert an materieller Responsivität. „Je mehr ihre disponiblen Ressourcen schwinden, desto weniger dürfen ihre Bürger von ihr erwarten, und desto weniger erwarten sie“ (Streeck/Mertens 2010, S. 26). Warum sollten sich die Bürger unter diesen Vorzeichen überhaupt noch intensiv an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen wollen, wenn es nichts mehr zu verteilen gibt? Der besonders ausgeprägte Rückgang der kommunalen Wahlbeteiligung in den westdeutschen Gemeinden von 71% noch in 1990 auf 48,8% in 2005 könnte hierfür ein erster empirischer Beleg sein (Vetter 2008, S. 54). Auch die Anreize für die kommunalen Entscheidungsträger (als Partizipationsanbieter), die Bürger in der Haushaltskrise zu beteiligen, vermindern sich, weil eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung bei geringer Umsetzung von Beteiligungsergebnissen ihre Wiederwahlchancen reduziert und die Politikerverdrossenheit eher erhöhen dürfte. In der sich verschärfenden Haushaltskrise ist also insgesamt eine Abnahme der dialogorientierten Beteiligungsverfahren zu erwarten.

Die wesentliche Veränderung in den in diesem Aufsatz näher zu untersuchenden nordrhein-westfälischen Kommunen in den 2000er Jahren war, dass die kommunale Haushaltskrise in NRW-Kommunen und die Eingriffe der Haushaltsaufsicht durch das Land sich extrem verschärft haben. 2001 unterlagen noch lediglich 2,1% der Kommunen dem strengen Nothaushaltsrecht. Aktuell in 2011 sind es bereits 33,5% der NRW-Kommunen. Damit wird das Nothaushaltsrecht insbesondere in den nordrhein-westfälischen Mittel- und Großstädten zum Normalfall.

Beim Nothaushaltsrecht kann die Kommune beispielsweise lediglich ein Viertel des Gesamtbetrages der langfristigen Kredite des Vorjahres aufnehmen, um notwendige Investitionsmaßnahmen durchzuführen. Unter den Bedingungen des Nothaushaltsrechts dürfen die Kommunen auch im Verwaltungshaushalt nur noch die Aufgaben wahrnehmen, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind „oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind“ (GO NW § 81 Abs. 1). Insbesondere neue freiwillige Aufgaben und kostenintensive Beteiligungsangebote dürfen die Kommunen unter diesen Bedingungen eigentlich nicht mehr wahrnehmen.<sup>1</sup> Damit ist bereits aus einer formalrechtlichen Perspektive eher eine Bestätigung der Ressourcen- als der Local Governance-These zu erwarten.

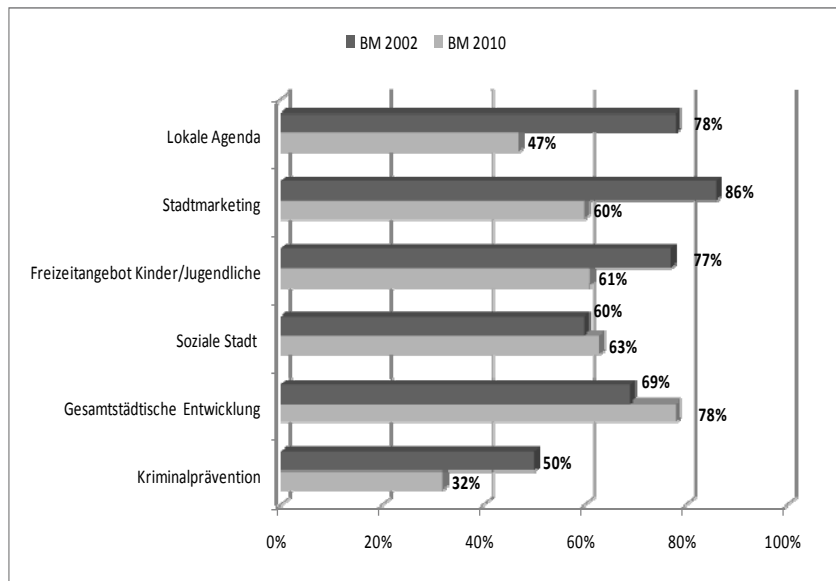
Für die empirische Untersuchung der Hypothesen können wir auf die Ergebnisse von zwei Forschungsprojekten zurückgreifen, die gemeinsam mit Jörg Bogumil durchgeführt wurden. In diesem Rahmen wurden die Bürgermeister und Fraktionsvorsitzenden der

CDU und SPD in den nordrhein-westfälischen Kommunen über 20.000 Einwohner in den 2000er Jahren mit deutlichem zeitlichen Abstand befragt (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003; Holtkamp/Seuberlich 2012), so dass auf dieser Grundlage erstmals auch ein Zeitvergleich kommunaler Beteiligungsangebote möglich ist.

Der empirische Zeitvergleich weist nach Angaben der Bürgermeister im Jahre 2002 und 2010 einen deutlichen Rückgang bei einigen Bürgerforen aus. Insbesondere die Beteiligung bei der Lokalen Agenda geht entsprechend der Ressourcenthese deutlich zurück (vgl. Abbildung 1). Die angestrebte dauerhafte Institutionalisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses ist offensichtlich in nicht wenigen Kommunen gescheitert. Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda wird in empirischen Untersuchungen als „Sandkastenspiel“ und „Alibiveranstaltung“ eingeordnet (Noll 2007, S. 167; Wiemeyer 2002; Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003), weil Beteiligungsergebnisse strukturell nicht umgesetzt wurden. Dies wirkte demotivierend auf die Teilnehmer und die Bereitschaft zum dauerhaften Engagement (Witte 2001, S. 31).

Die mit der Local Governance-These verbreitete Kooperationseuphorie scheint also kaum Einzug in die kommunale Praxis gehalten zu haben. Auffällig ist aber auch, dass Bürgerforen nicht in allen Bereichen zurückgeführt wurden. Negativ ist die Entwicklung vor allem in jenen Bereichen, in denen Bürgerforen finanziell durch die Landesregierung in den 1990er Jahren noch unterstützt wurden, nun aber kaum noch gefördert werden (Lokale Agenda, Stadtmarketing und Kriminalprävention, vgl. Holtkamp 2000). Diese „goldenen Zügel“ des Landes dürften in den Kommunen insbesondere dann eine erhebliche Steuerungswirkung haben, wenn die finanziellen Ressourcen abnehmen. Stabil bleibt dagegen der Einsatz von Beteiligungsverfahren insbesondere in den Bereichen, die 2002 und 2010 noch weiter von Bund und Ländern gefördert wurden, wie dies insbesondere für das Förderprogramm der „Sozialen Stadt“ galt.

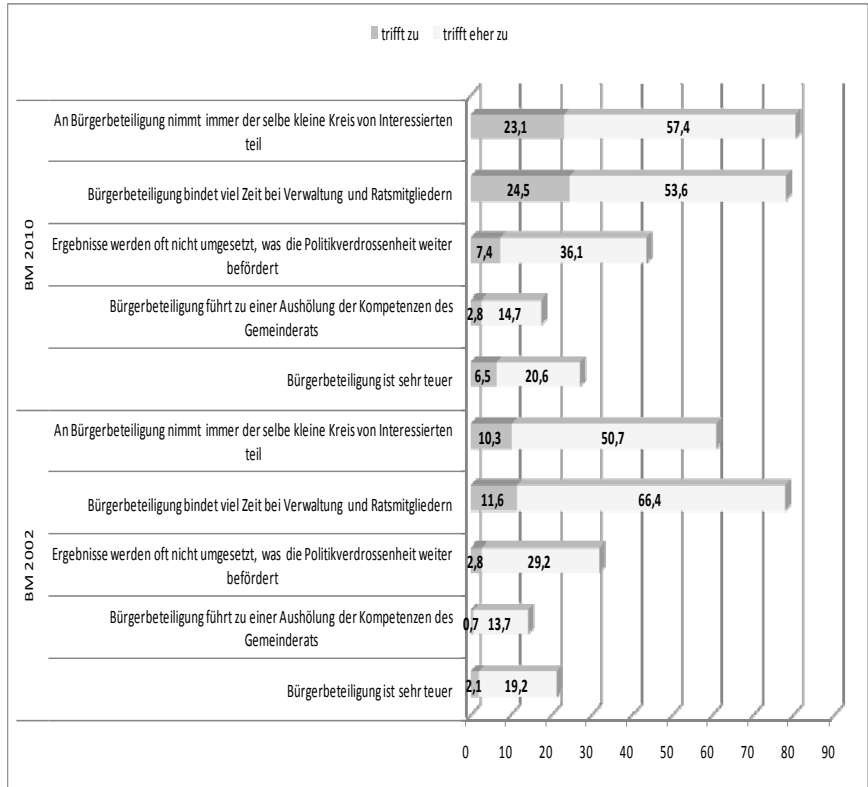
Abbildung 1: Bürgerforen im Zeitvergleich



Quelle: Holtkamp/Seuberlich 2012.

In einem nächsten Schritt wurden die nordrhein-westfälischen Bürgermeister 2002 und 2010 nach den wesentlichen Problemen von Bürgerforen gefragt. Deutlicher als 2002 heben die Bürgermeister in der aktuellen Erhebung hervor, dass nur ein kleiner Kreis der Bürger an den Bürgerforen teilnimmt. Dies legt den Schluss nah, dass die Bürger in der kommunalen Haushaltskrise zunehmend von der Exit-Option Gebrauch machen, weil die Umsetzungswahrscheinlichkeit von Beteiligungsergebnissen bei konstant hohem Aufwand bei der Teilnahme an runden Tischen tendenziell zurückgeht. Auch die Bürgermeister berichten 2010 häufiger über die Nichtumsetzung von Beteiligungsergebnissen, was aus ihrer Sicht die Politikverdrossenheit eher befördern kann. Zudem wird deutlicher hervorgehoben, dass Beteiligungsforen große Zeitressourcen bei Politik und Verwaltung binden. Angesichts des wahrgenommenen geringen politischen Nutzens – eher höhere Politikerverdrossenheit durch Beteiligung und geringe Teilnahme der Bürger – kann der Rückgang der Bürgerforen somit auch mit dem geringeren, rational-kalkulierten Engagement der zentralen Entscheidungsträger erklärt werden.

Abbildung 2: Probleme von Bürgerforen im Zeitvergleich (angegeben in Prozentwerten)

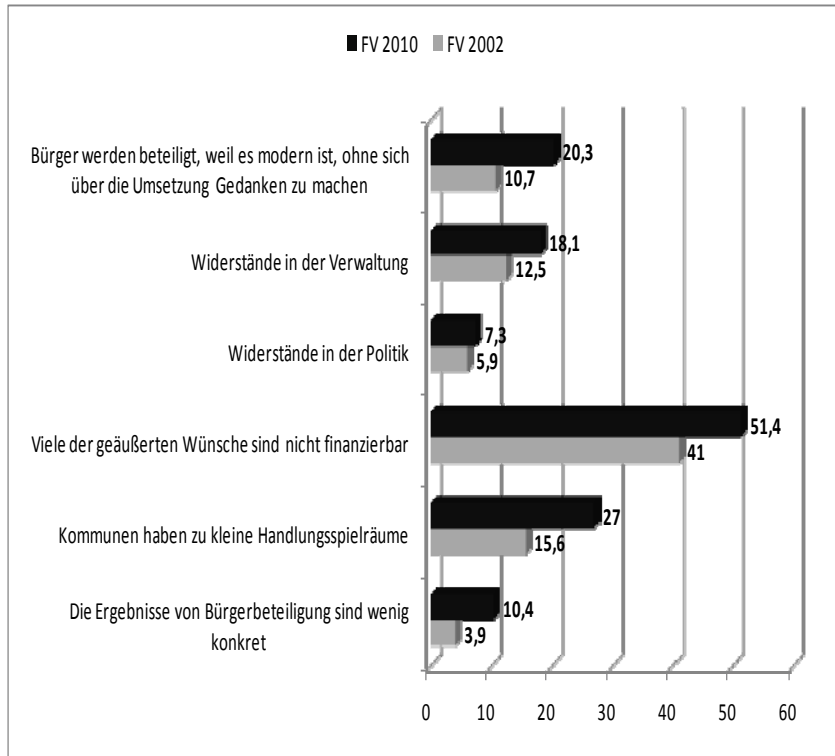


Quelle: Holtkamp/Seuberlich 2012.

Parallel wurden auch die Fraktionsvorsitzenden der CDU und SPD in den nordrhein-westfälischen Städten in die Evaluation miteinbezogen. So wurde u. a. gefragt, worin sie sehr wichtige Ursachen dafür sehen, dass Ergebnisse von Bürgerforen häufiger nicht umgesetzt werden. Mit deutlich steigender Tendenz wurde angegeben, dass die kommunalen

Handlungsspielräume zu klein und die Bürgerwünsche nicht finanzierbar seien. Dies bestätigt nochmals die Ressourcenthese, dass Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise aus Sicht der Entscheidungsträger schwerer und weniger „lohnend“ ist.

Abbildung 3: Sehr wichtige Ursachen für Umsetzungsprobleme im Zeitvergleich (angegeben in Prozentwerten)



Quelle: Holtkamp/Seuberlich 2012.

Insgesamt kann man festhalten, dass die *empirischen* Befunde sich kaum mit der Local Governance-These decken. Kooperation und Netzwerke nehmen in Form von Bürgerforen nicht stetig zu. In der Haushaltskrise stehen Bürgerforen offensichtlich verstärkt zur Disposition.

## 2. Haushaltskonsolidierung durch Bürgerbeteiligung?

Von diesem Trend abweichend ist aber ein deutlicher Zuwachs von Bürgerhaushalten in Deutschland zu verzeichnen. In 2008 wurden in 24 deutschen Kommunen Bürgerhaushalte eingeführt. In 2011 sind es immerhin schon 55, was auch darauf zurückgeführt wird, dass der Bürgerhaushalt „besonders in Zeiten knapper Kassen in immer mehr Kommunen zum Thema wird.“<sup>2</sup>

Im Einklang mit der Ressourcenthese ist zu erwarten, dass dies vorwiegend darauf zurückzuführen ist, dass die Beteiligungsangebote stärker die begrenzten Ressourcen der

kommunalen Entscheidungsträger und Bürger berücksichtigen und deshalb ihre Bedeutung eher zunimmt. Dabei bleibt aber festzuhalten, dass die Einführungsquote immer noch deutlich unter vergleichbaren Beteiligungsprojekten z.B. im Bereich des Stadtmarketings, der Lokalen Agenda oder der sozialen Stadt bleibt.

Zunächst ging es bei der Einführung der Bürgerhaushalte in Deutschland Anfang der 2000er Jahre tatsächlich stärker um die Konsolidierung der Kommunalhaushalte (*Holtkamp* 2008; *Pflaumbaum* 2011, S. 45). Im Umfeld der Bertelsmann Stiftung und durch Unterstützung von Gerhard Banner als Ex-Vorstand der bei Verwaltungsreformen einflussreichen Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) wurde das Modell des Bürgerhaushalts in Deutschland populär gemacht. Mit Hinweis auf die Schweizer Direktdemokratie<sup>3</sup> wurde propagiert, dass mehr demokratische Beteiligung und Haushaltskonsolidierung kein Widerspruch sein müssten. Als Vorbild galt insbesondere die neuseeländische Stadt Christchurch, die von der Bertelsmann Stiftung ausgezeichnet wurde (*Herzberg* 2009, S. 105). Nach anfänglichen Versuchen in kleinen baden-württembergischen Kommunen (*Holtkamp* 2001) wurden Bürgerhaushalte durch eine gemeinsame Initiative der Bertelsmann Stiftung und des Innenministeriums NRW in nordrhein-westfälischen Kommunen ab 2002 erprobt. Der Bürgerhaushalt gliedert sich nach Vorstellung der Promotoren in drei Phasen:

Direkt nach Haushaltseinbringung im Stadtrat werden die Bürger über den Gesamthaushalt und einzelne Teilbereiche in verständlich aufbereiteter Form informiert. Hieran schließt sich die Konsultationsphase an, in der die Bürger in Bürgerforen die Möglichkeit erhalten sollen, über Prioritäten bei den Sparmaßnahmen oder den Investitionsmaßnahmen zu diskutieren. In der dritten Phase – der Rechenschaft – soll der Rat durch Broschüren bzw. Internetangebote darüber Auskunft geben, welche Beteiligungsergebnisse von ihm umgesetzt bzw. warum bestimmte Ergebnisse nicht umgesetzt wurden. Dies kann auch damit verbunden sein, bereits über die Einbringung des nächsten Haushalts zu informieren, weil der Bürgerhaushalt als Daueraufgabe gilt, so dass in jedem Haushaltsjahr zu informieren, zu beteiligen und Rechenschaft abzulegen ist (*Innenministerium NRW/Bertelsmann Stiftung* 2004, S. 9).

Das Ziel des nordrhein-westfälischen Innenministeriums war es, durch Beteiligung und Haushaltstransparenz die Akzeptanz für Konsolidierungsmaßnahmen zu erhöhen, so dass der von der Kommunalaufsicht angemahnte Konsolidierungskurs auch politisch durchgehalten werden kann: „Wenn die Menschen selbst die Sparvorschläge machen, dann akzeptieren sie sie auch eher“, auf diesen Nenner brachte der damalige nordrhein-westfälische Innenminister *Fritz Behrens* die Erwartungen zum Bürgerhaushalt.<sup>4</sup>

Die kommunalen Motive für die Einführung des Bürgerhaushaltes, die insbesondere durch die direkt gewählten Bürgermeister forciert wurden, waren durchaus ähnlich (*Bogumil/Holtkamp* 2006):

- Man will Akzeptanz für notwendige Konsolidierungsmaßnahmen schaffen.
- Man will die so wahrgenommene „Anspruchsinflation“ bei den Bürgern eindämmen und die geringen Handlungsspielräume verdeutlichen.
- Der Bürgermeister will den Rat indirekt durch Partizipationsangebote unter Druck setzen, indem den Steuerzahlern die Kosten von ausgabenexpansiver Politik vor Augen geführt werden.

Die Ergebnisse von Bürgerumfragen in nordrhein-westfälischen Kommunen belegen allerdings, dass das Interesse der Bürger an der Haushaltsplanung im Vergleich zu konkre-

ten Projekten, entgegen den Erwartungen der Promotoren, nicht sehr ausgeprägt ist. Gerade in größeren Kommunen in NRW, die häufig besonders stark von der Haushaltskrise betroffen sind, ist das geäußerte Interesse der Bürger besonders niedrig (Holtkamp 2002). So zeigen die Evaluationen zum Bürgerhaushalt, dass die Bürgerforen in einigen mittleren und größeren Städten auch wegen der geringen Resonanz aus der Bürgerschaft wieder eingestellt wurden (Sintomer/Herzberg/Röcke 2005, S. 52). In der nordrhein-westfälischen Modellprojektkommune Monheim bringt es der Pressesprecher der Stadtverwaltung auf den Punkt: „Das Interesse war von Anfang an nicht besonders groß. Wenn 20 bis 30 Leute kamen, war das schon ein Erfolg.“<sup>5</sup> So nehmen in vielen Fällen nur sehr wenige Bürger an den Bürgerforen zum Bürgerhaushalt teil. Der Bürgerhaushalt kann so nur wenig zur Akzeptanz von einschneidenden Sparmaßnahmen beitragen, allein schon weil die Bürgerforen häufig selbst von vielen Bürgern nicht akzeptiert bzw. aktiv nachgefragt werden. Zudem ist in allen unabhängigen Evaluationen zum Bürgerhaushalt in Deutschland nicht erkennbar, dass in Bürgerforen nennenswerte Konsolidierungsvorschläge entwickelt wurden (Eising 2005; Klages/Daramus 2007, S. 30). Wenn überhaupt eine Deckung der in Bürgerforen geforderten Mehrausgaben angestrebt wurde, präferierten die Teilnehmer eher eine Abgabenerhöhung zu Lasten unbeteiligter Dritter.<sup>6</sup> In der Regel dominieren Vereine und Interessengruppen die Bürgerforen, die vorwiegend einen Abbau ihrer Förderung bzw. der von ihnen genutzten öffentlichen Einrichtungen vermeiden wollen. Während es für viele Bürger belastend ist, sich in Bürgerforen öffentlich für Leistungskürzungen gegenüber Interessengruppen einzusetzen, ist der Nutzen nur wenig greifbar (z.B. sind spürbare Steuerentlastungen in Defizitkommunen kaum zu erwarten). Bürgerforen im Rahmen des Bürgerhaushalts lassen sich als freiwillige Verhandlungssysteme charakterisieren, die auf dem Konsensprinzip basieren, das sich kaum für die Durchsetzung von Umverteilung und Kürzungen eignet. In freiwilligen Verhandlungssystemen werden konflikthafte Entscheidungen, die gerade im Rahmen der Haushaltskonsolidierung anstehen, oft weitgehend ausgeklammert und nicht bearbeitet, damit die wenigen Teilnehmer nicht ihre Exit-Option nutzen (Messner 1994; Fürst 2002).

Bei dieser insgesamt geringen Konsolidierungsorientierung ist die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen unter den restriktiven Haushaltsbedingungen in NRW unwahrscheinlich, was sich wiederum negativ auf die Teilnahme- und Einsatzbereitschaft aller Akteure auswirken kann (Eising 2005, S. 60).

Hinzu kommt, dass spätestens im Nothaushaltsrecht der Haushaltsplan nur wenig aussagekräftig ist und wesentliche haushaltspolitische Entscheidungen in nichtöffentliche Verhandlungen mit den Aufsichtsbehörden verlagert werden. Durch zeitintensive Partizipation würden dann bei den Bürgern Erwartungen geweckt, die hinterher systematisch enttäuscht werden. Nach Ansicht der kommunalen Entscheidungsträger besteht hierin auch die größte Gefahr der Bürgerhaushalte in nordrhein-westfälischen Städten (Köllner 2004, S. 11). Folge wäre eher eine sinkende und nicht eine steigende Akzeptanz von Konsolidierungsentscheidungen. Außerdem bestehen unabhängig von der Haushaltslage in größeren Kommunalparlamenten erhebliche Bedenken gegen Bürgerhaushalte. Viele Kommunalparlamentarier sehen das Budgetrecht als *die* Kernkompetenz („das Königsrecht“) der kommunalen Vertretungskörperschaft an. Wenn man berücksichtigt, dass der Stadtrat in den letzten Jahren durch die Reform der Gemeindeordnungen in den meisten Bundesländern (Einführung von Bürgerbegehren und direkt gewählten Bürgermeistern) bereits in erheblichem Maße Kompetenzen abgeben musste, ist erklärlich, warum der Bürgerhaushalt insgesamt sehr misstrauisch von den Ratsmitgliedern begleitet wurde,

was große Umsetzungsdefizite bei den Beteiligungsergebnissen wahrscheinlich macht (*Sintomer/Herzberg/Röcke* 2010, S. 319; *Holtkamp* 2001).

So zeigt sich auch in der bisher umfassendsten Untersuchung der Bürgerhaushalte, dass „nur in den Städten mit einem ausgeglichenen Haushalt eine Bürgerbeteiligung am Haushalt langfristig etabliert werden konnte“ (*Herzberg* 2009, S. 113). In den NRW-Kommunen mit massiven Konsolidierungsproblemen wurde der Bürgerhaushalt nach dem Auslaufen der Förderung durch Land und Stiftung wieder eingestellt, weil die Resonanz der Bürger zu niedrig war oder keine Verteilungsspielräume mehr gesehen wurden (*Holtkamp* 2008).

Seit 2002 wird der Bürgerhaushalt aber auch mit einem deutlich höheren Beteiligungsanspruch bei geringeren Konsolidierungserwartungen vorwiegend außerhalb Nordrhein-Westfalens eingesetzt. Angelehnt an den Bürgerhaushalt im brasilianischen Porto Alegre, in dem der langjährige umfassende Beteiligungsprozess durch die dortige Arbeiterpartei vorangetrieben wurde (vgl. ausführlich *Herzberg* 2009), wird der Bürgerhaushalt teilweise als „linke Alternative“ zum Modell der Bürgerkommune aufgebaut, was angesichts der ursprünglichen Einführung durch die Bertelsmann Stiftung in Deutschland überraschen mag. Die Erfahrungen mit den Bürgerhaushalten in Lateinamerika sind aus dieser Perspektive außerordentlich positiv (*Sintomer/Herzberg/Röcke* 2010, S. 39).

In Deutschland bei deutlich ausgebauteen Infrastruktursystemen sorgte der Bürgerhaushalt als linkes Projekt in einigen Berliner Stadtteilen für Furore und wurde maßgeblich durch Bezirksbürgermeisterinnen der PDS/Die Linke eingeführt (*Franzke/Kleger* 2010, S. 61). Zugleich ist es aber auch über den entwicklungspolitischen Diskurs gelungen, andere Akteure (Bundeszentrale für Politische Bildung und unterschiedliche parteinahe Stiftungen) als Förderinstitutionen zu gewinnen (*Franzke/Kleger* 2010, S. 56).

In den Berliner Bezirken beteiligten sich sehr viele Bürger intensiv an der Haushaltsplanung, und viele Bürgervorschläge wurden umgesetzt. Dadurch wurden die Erwartungen der Bürger weitgehend erfüllt und Anreize gegeben, sich kontinuierlich an den Bürgerhaushalten zu beteiligen (*Klages/Daramus* 2007). Gleichzeitig hat die PDS von den positiven Schlagzeilen des Bürgerhaushalts als Modellprojekt in Berlin-Lichtenberg profitiert (*Sintomer/Herzberg/Röcke* 2010, S. 134), so dass es in diesem Einzelfall tatsächlich zu einer Win-Win-Situation für Bürger und Entscheidungsträger gekommen ist.

Durch aufwändige Werbung, persönliche Anschreiben an die Bürger und vielfältige Beteiligungsangebote wurde die Teilnahmequote in Berlin-Lichtenberg im Vergleich zu den nordrhein-westfälischen Kommunen entscheidend erhöht. Allein an den Bürgerforen und Bürgerversammlungen nehmen jedes Jahr ca. 1000 Bürger teil (*Franzke/Kleger* 2010, S. 82). Durch das gleichzeitige Angebot von Bürgerforen, Bürgerbefragungen und Online-Diskursen wurden zum Teil durchaus unterschiedliche Zielgruppen erreicht (*Klages/Daramus* 2007, S. 169). Ähnlich anspruchsvolle Beteiligungsverfahren wurden auch in Freiburg für den Doppelhaushalt 2009/2010 eingesetzt, bei kalkulatorischen Gesamtkosten von immerhin 680.000 Euro nur für das Verfahren (*Eich* 2011, S. 53). Besonders teuer waren in Freiburg die Bürgerforen und Stadtkonferenzen mit 305.000 Euro bei relativ niedrigem Interesse der Bürger (206 Teilnehmer). Mit noch höheren Gesamtkosten von 1,2 Mio. Euro kalkuliert die Stadt Frankfurt (Main) für die Beteiligung der Bürger am Haushalt 2013.<sup>7</sup>

Auch sonst spielte die Haushaltskonsolidierung in diesen Verfahren zunächst eine untergeordnete Rolle. So wurde in Berlin-Lichtenberg anfangs sogar mit dem Slogan für den Bürgerhaushalt geworben „Helfen Sie uns beim Geldausgeben“ und nicht „Helfen



Sie uns beim Sparen“ (*Doerswald u.a.* 2006, S. 179). Der anfangs noch von der Verwaltung vorgesehene Kostendeckungsvorschlag der Bürger für ihre zusätzlichen Wünsche wurde in Berlin-Lichtenberg ebenfalls verworfen. Damit wurde verhindert, dass unter die Bürger eine „Brandfackel“ geworfen wurde, „die dann ja gezwungen gewesen wären, gegeneinander in Konkurrenz zu treten und ihre Durchsetzungschancen ihrer jeweils eigenen Vorschläge auf Kosten anderer zu verbessern“ (*Klages* 2007, S. 69). Diese Konkurrenzen und Streitigkeiten sind eigentlich aber gerade bei Bürgerforen in der Haushaltskonsolidierungsphase zu erwarten, weshalb in NRW in konsensualen Verfahren zur Konservierung des Gruppenzusammenhalts häufiger gänzlich auf die Diskussion drastischer Sparmaßnahmen verzichtet wurde.

Insgesamt können die Bürgerhaushalte in Berlin, Freiburg und Frankfurt in dieser Form von vielen Kommunen, die unter strenger Haushaltsaufsicht stehen, als zusätzliche freiwillige Aufgabe nicht geleistet werden. Weder dürfen in diesem Maße Haushaltsmittel für neue Teilnehmungsmodelle (siehe die Ausführungen zum Nothaushaltsrecht) bereitgestellt werden,<sup>8</sup> noch dürfen die Beteiligungsergebnisse zu Mehrausgaben in irgendeinem Bereich führen. Daran werden Appelle der Politikwissenschaft an die Haushaltsaufsicht wohl ebenso wenig etwas ändern wie Hinweise, dass man die Haushaltsmittel dafür umschichten könnte (so *Franzke/Kleger* 2010, S. 88 und *Herzberg* 2009, S. 163f.). Die Rahmenbedingungen der Berliner Bezirke und der Stadt Freiburg ohne Haushaltsdefizit weichen somit stark von den NRW-Kommunen ab. Diese Form des Bürgerhaushalts könnte eher als „Schönwetterprodukt“ eingeordnet werden, dem man normativ sicherlich einige Sympathien entgegenbringen kann, das aber den finanziellen Herausforderungen vieler Kommunen nicht entspricht.

Seit 2008 lässt sich wieder ein zunehmender Einsatz der Bürgerhaushalte in Deutschland verzeichnen, obwohl die kommunale Haushaltskrise sich weiter zuspitzt. Damit stellt sich die Frage aufgrund welcher neuen Bedingungen Bürgerhaushalte und Haushaltskrise nun offensichtlich miteinander kompatibel sind. Hierzu lässt sich nur begründet spekulieren, weil in der Kürze der Zeit noch kaum solide empirischen Evaluationen vorliegen können. Zur Analyse eignen sich insbesondere die in der Literatur dokumentierten Extremfälle in Essen und Solingen. Beide nordrhein-westfälischen Großstädte haben extrem hohe Kassenkredite pro Einwohner und gehören deshalb schon traditionell zu den Nothaushaltskommunen. Ende 2009 hatte Solingen knapp 2.500 und Essen 3.200 Euro Kassenkredite pro Einwohner und gehörten damit zur Top Ten der verschuldetsten Kommunen in NRW.

In 2009 wurde in Solingen und Essen eine „bürgerbeteiligte Haushaltssicherung“ durchgeführt. Abgestimmt mit und unterstützt von der Haushaltsaufsicht wurden die Bürger an der Auswahl von Sparmaßnahmen im Zuge der mehrjährigen Haushaltssicherung beteiligt. Bedingung war für die Haushaltsaufsicht (neben vielen anderen Auflagen), dass keine Mehrausgaben, sondern lediglich Einsparungen zur Abstimmung gestellt wurden (*Banner* 2010, S. 26). Weiterhin wurde dieser Sparbürgerhaushalt fokussiert auf eine Abstimmung im Internet, die relativ kostengünstig von Beratungsunternehmen als Komplettangebot entwickelt wurde (*Grafflage* 2012, S. 38f.). In Solingen kostete die Durchführung des Bürgerhaushalts ca. 50.000 Euro (*Naßmacher* 2010, S. 11). In dieser Kombination ist es tatsächlich möglich, Bürger zu beteiligen und Zustimmung zu Sparvorschlägen zu generieren (*Märker/Wehner* 2011). In der Stadt Solingen, in der der Bürgerhaushalt maßgeblich durch den Bürgermeister und den Kämmerer forciert wurde, trugen die Bürger so immerhin 63 der 78 Sparvorschläge der Verwaltung mit. So wurde beispiels-

weise der Schließung eines Fußballstadions und einiger Schulstandorte zugestimmt. Diese Konsolidierungsmaßnahmen erhielten durch die Bürgerbeteiligung eine höhere Akzeptanz und es kam zu keinen größeren Protesten bei der Schließung von Einrichtungen in Solingen (Grafflage 2012, S.38), die sonst in anderen Kommunen ohne Bürgerhaushalt an der Tagesordnung sind (Holtkamp 2012b). Auch in Essen wurde einigen Kürzungen zugestimmt. Dies gilt offensichtlich insbesondere für Stadtteileinrichtungen, die sonst kaum geschlossen werden, weil die Kommunalpolitik dezentrale Widerstände der Nutzer fürchtet (Naßmacher 2010, S. 13f.). So kann die Kommunalpolitik beim Sparbürgerhaushalt nun auf das gesamtstädtische Votum der Bürger zur Legitimationsentlastung verweisen, so dass es einfacher werden kann, Mehrheitsbeschlüsse des Kommunalparlaments zur Schließung dezentraler Standorte zu organisieren. Insgesamt scheint es in diesen Sparbürgerhaushalten bedingt zu gelingen, die Steuerzahler- und Konsumentenrolle der Bürger zusammenzuführen und bei relativ niedrigen Transaktionskosten der Internetverfahren tatsächlich Konsolidierungseffekte mit einer höheren Akzeptanz zu realisieren. Die Kämmerer versuchen wenigstens teilweise erfolgreich sich „bei den Bürgern Rückendeckung für ihre Konsolidierungsvorhaben zu verschaffen“. Voraussetzungen sind, dass, wie es der Kämmerer von Solingen formulierte, der Bürgerhaushalt von einem „Wunschkonzert“ zu einem Konsolidierungsinstrument „umfunktioniert“ wird.<sup>9</sup>

Durch diese Weiterentwicklungen kann mittlerweile die Kommunalaufsicht in NRW auch anderen Kommunen im Nothaushaltsrecht diese bürgerbeteiligende Haushaltssicherung anbieten.<sup>10</sup> Wenn allerdings nicht nur Sparvorschläge, sondern auch Ausgabenwünsche thematisiert werden, tendieren die Bürger auch bei Abstimmungen und Online-Vorschlägen eher zu Mehrausgaben, wie es beispielsweise in der wissenschaftlichen Evaluation für den Bürgerhaushalt in Oldenburg festgestellt wurde:

*„Dies verwundert kaum, da es immer leichter ist Geld auszugeben als einzusparen. Wieso sollte man also bewusst den Vorschlag zur Streichung einer kommunalen Leistung einbringen, wenn damit kein direkter Nutzen verbunden ist?“ (Schneider 2011, S. 63).*

In von der Verwaltung stark vorstrukturierten Internetabstimmungen und schriftlichen Bürgerbefragungen können neue Ausgabenwünsche weitgehend ausgeschlossen werden. Am runden Tisch in Bürgerforen ist es dagegen außerordentlich schwer, die Teilnehmer lediglich an Sparvorschlägen zu beteiligen und dann noch zu einer Priorisierung der Sparvorschläge zu motivieren (Eich 2011).

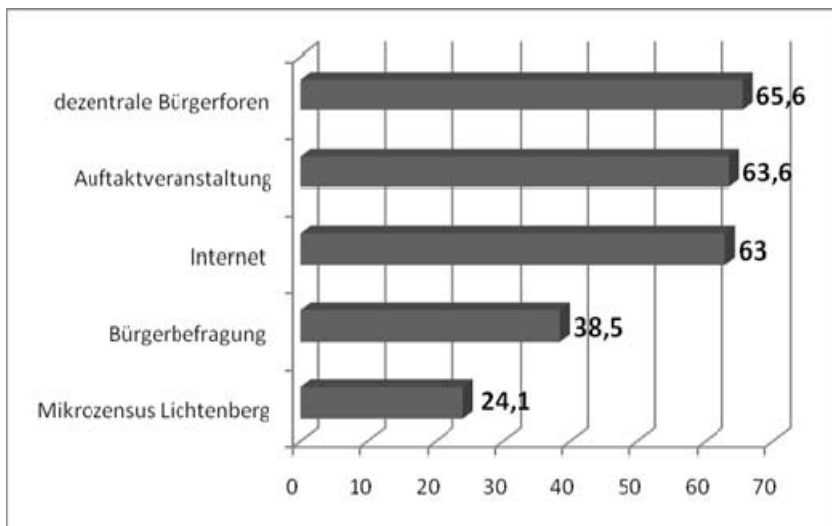
Prinzipiell stehen für die Partizipation bei Sparbürgerhaushalten vor allem zwei nicht dialogorientierte Beteiligungsinstrumente zur Verfügung: Die Internetabstimmung und die schriftliche Bürgerbefragung (bzw. Telefoninterviews bei einer Stichprobe) ermöglichen bei im Verhältnis zur Anzahl der Beteiligten relativ niedrigen Transaktionskosten eine auch für die Bürger wenig ressourcenintensive Partizipation. Beide Beteiligungsinstrumente sind aber sicherlich auch nicht ansatzweise dazu geeignet, die Verwaltung zu kontrollieren oder gar „Bürgermacht“ aufzubauen, was unter den restriktiven Bedingungen der Haushaltssicherung bei freiwilligen Beteiligungsinstrumenten auch „utopisch“ bleiben muss. Im Kern werden durch hierarchische Koordination die Themenpalette und Beteiligungsmöglichkeiten so stark eingeschränkt, dass nur noch wenig an das Vorbild des Bürgerhaushalts in Porto Alegre erinnert.

In Bezug auf die Input-Legitimität haben diese beiden Verfahren aber durchaus eine unterschiedliche Legitimationsbilanz, wobei abschließend vor allem die gravierenden normativen Probleme von Internetabstimmungen hervorgehoben werden sollen.

Sehr gravierend unterscheiden sich die Onlineabstimmung und die schriftliche Bürgerbefragung mit Zufallsstichprobe hinsichtlich der Repräsentativität der Ergebnisse. Bei der Online-Beteiligung ist wie bei Bürgerforen die extrem sozial selektive Zusammensetzung der Teilnehmer zu bemängeln. So waren in Solingen Männer mit hohen formalen Bildungsabschlüssen zwischen 30 und 50 Jahre bei der Onlinebeteiligung stark überrepräsentiert (*Schneider* 2011, S. 75).

Nur ca. ein Fünftel der bundesdeutschen Bevölkerung nutzt allgemein das Internet für interaktive Diskussionen und Abstimmungen, so dass die Mehrheit der Bürger nahezu strukturell bereits ausgeschlossen ist. Deutlich überrepräsentiert sind insbesondere Personen mit hohen Bildungsabschlüssen (*Eisel* 2011). Im direkten Vergleich der Beteiligungsinstrumente beim Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg stellt sich heraus, dass in der Bürgerbefragung mit Zufallsstichprobe Bürger mit hohen Bildungsabschlüssen deutlich weniger überrepräsentiert sind als in den anderen Teilnehmungsangeboten (vgl. Abbildung 4). Zwar sind alle Teilnehmungsverfahren sozial selektiv im Vergleich zu den Mikrozensusdaten, aber die Beteiligung über Internet, Bürgerversammlungen und Bürgerforen weisen beim Thema Bürgerhaushalt eine extreme soziale Schieflage auf.

Abbildung 4: Prozent der Abiturienten beim Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg 2005



Quelle: Eigene Darstellung durch zusätzliche Quellen<sup>11</sup> und *Klages/Daramus* 2007.

Noch problematischer sind aber Internetabstimmungen, weil unklar bleibt, wer sich wie oft beteiligt hat. Fast alle Bürgerhaushalte bieten bisher einen Benutzeraccount an, bei dem der richtige Name der Person und die Adresse nicht angegeben und überprüft werden (*Schwirz* 2010, S. 67)<sup>12</sup>. Auf diese Weise wird einerseits zwar dem Datenschutz stärker Rechnung getragen und die Teilnahmebereitschaft erhöht, aber der Missbrauch bei Abstimmungen ist vorprogrammiert. Dadurch ist es möglich, dass einzelne Personen sich mit mehreren Benutzernamen oder E-Mail-Adressen anmelden, um mehrfach abzustimmen und damit einen größeren Einfluss auf den Bürgerhaushalt zu nehmen. Weiterhin können auch Auswärtige abstimmen, so dass die kommunalen Entscheidungsträger häu-

fig kein genaues Meinungsbild der Bürger ihrer Stadt erhalten. Richtig problematisch wird es, wenn Gruppen diese Möglichkeiten gezielt nutzen, um Mehrheiten z.B. für einzelne Projekte oder gegen Sparmaßnahmen zu mobilisieren. Gerade bei den mit erheblichen Widerständen verbundenen Sparmaßnahmen ist mit diesen mikropolitischen Strategien zu rechnen, und sie wurden in mehreren Fällen auch nachgewiesen.

Im Gütersloher Bürgerhaushalt wurde so beispielsweise die Einrichtung einer Berufsfeuerwehr mit den meisten Stimmen versehen. Die Beliebtheit der Feuerwehr wurde auch damit begründet, dass ein Gütersloher Feuerwehrmann über Facebook alle seine Bielefelder Kollegen gebeten hatte, im Gütersloher Bürgerhaushalt für die Feuerwehr zu votieren.<sup>13</sup>

Beim Potsdamer Bürgerhaushalt ist eine massive Manipulation der Abstimmung erst aufgefallen, nachdem sich ein anonymes „Team Potsdam“ freiwillig bei der Presse meldete und bekannte, mit den Daten von 200 Potsdamern die Mehrheiten verschoben zu haben. Die Stadt dementierte dies zunächst, musste hinterher aber diese Manipulation eingestehen.<sup>14</sup>

Beim Sparhaushalt in Essen hatte es die Verwaltung hingegen mit unerwartet vielen „Fans“ des Theaters zu tun und erklärt sich das im Nachhinein wie folgt: „Zu den Sparmaßnahmen, die beurteilt werden sollten, gehörten auch Maßnahmen aus dem Kulturbereich, z.B. M 157 Reduzierung des Verlustausgleichs (Theater und Philharmonie Essen mbH)“. Für eine lange Dauer des Online-Verfahrens gab es dazu einen hohen Zustimmungsgrad der registrierten Teilnehmer. Erst in den letzten Tagen des Verfahrens haben sich außerordentlich viele Teilnehmer gegen Kürzungen in diesem Bereich ausgesprochen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass in diesem Bereich „Mobilisierungsprozesse“ stattgefunden haben. Solche Mobilisierungsprozesse, angestoßen mit anderen Medien wie Email-Ketten, SocialMedia (z.B. facebook, studiVZ) oder twitter lassen sich nicht vermeiden, sondern sind ständige Begleiter relevanter Online-Beteiligungsverfahren.“<sup>15</sup>

Deshalb kann bei derzeitigem „Stand der Technik“ (und der geringen Akzeptanz bzw. Verbreitung von digitalen Signaturen als Voraussetzung für relativ manipulationssichere Partizipation) nicht empfohlen werden, ausschließlich auf Online-Beteiligung zu setzen. Vielmehr sind schriftliche Bürgerbefragungen bzw. Telefoninterviews mit Stichprobe deutlich besser dazu geeignet, ein repräsentatives Abbild der Bürger einer Stadt zu Sparmaßnahmen und Präferenzen zu generieren, die dabei ohne viel Aufwand durch Online-Informationen zum Haushalt und Internetforen für Sparvorschläge der Bürger ergänzt werden können. Die Ergebnisse von repräsentativen Bürgerbefragungen werden auch von den Bürgern und den kommunalen Entscheidungsträgern eher akzeptiert als die Ergebnisse von Online-Abstimmungen (*Eich* 2011), so dass sie sich in normativer Hinsicht eher für ernst gemeinte Beteiligungsangebote an der Haushaltskonsolidierung eignen.

### 3. Fazit

Die in der lokalen Politikforschung prominent vertretene Local Governance-These, dass es zu einer Transformation der hierarchischen Steuerung zu eher netzwerkartiger Koordination kommt, kann in Bezug auf dialogorientierte Beteiligungsverfahren seit den 2000er Jahren nicht mehr bestätigt werden. Vielmehr ist seitdem ein Rückgang dieser Verfahren in den untersuchten nordrhein-westfälischen Kommunen zu verzeichnen. Dieser Trend

kann entsprechend der Ressourcenthese auch darauf zurückgeführt werden, dass diese „runden Tische“ kaum in der Lage sind, die Verteilungskonflikte in der Haushaltskonsolidierungsphase konsensual zu lösen bzw. ihre Ergebnisse bei sehr begrenzten Handlungsspielräumen kaum umsetzbar sind. Man kann nicht die Zustimmung aller beteiligten Bürger erwarten, wenn Angebote zurückgebaut werden sollen. Vielmehr zeigt sich auch bei der Bürgerbeteiligung ein starker Einfluss hierarchischer Steuerung, die mit eng zugeschnittenen, nicht dialogorientierten Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen des Sparbürgerhaushalts kombiniert wird und so zu Konsolidierungseffekten und zur Akzeptanz von Sparmaßnahmen beitragen kann. Generell dominiert in der Konsolidierungsphase die hierarchische Koordination, die offensichtlich zu den überzeugendsten Sparergebnissen in deutschen Kommunen führt (*Gitschier* 1997; *Mäding* 1998, S. 115; *Feld/Kirchgässner* 2000; *May* 2002; *Grohs* 2010, S. 426; *Timm-Arnold* 2010; *Geißler* 2011, S. 267f., 281f.; *Holtkamp* 2012b). Die Allmendeproblematik des Haushaltsausgleichs wird vorwiegend durch hierarchische Koordination der Bürgermeister, Kämmerer und Aufsichtsbehörden bearbeitet. Umfassende Partizipation der Bürger ist der Ausnahmefall, weil dadurch tendenziell die Widerstandsoptionen gegen einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen gestärkt werden könnten. So bestimmen in den Kommunen und auch zwischen Kommunen und Landesregierung nicht netzwerkartige, stärker horizontale Koordinationsformen, sondern hierarchische Koordination unter selektivem Einbezug anderer Akteure die haushaltspolitische Szenerie in NRW. Inwieweit diese empirischen Befunde auch auf viele andere Bundesländer übertragbar sind, in denen die Kommunen zumindest gemessen an den Kassenkrediten pro Einwohner geringere Haushaltsprobleme zu verzeichnen haben, wird die zukünftige empirische Forschung zeigen müssen.<sup>16</sup>

## Anmerkungen

- 1 Das von Norbert Wohlfahrt und Werner Zühlke (2005) pointiert betitelte „Ende der kommunalen Selbstverwaltung“ nimmt in Extremfällen, in denen die Kommunalaufsicht beratende Sparkommissare in die Rathäuser entsendet, bereits heute konkrete Formen an (Holtkamp 2012a).
- 2 Märker, Oliver, 2011: Bürgerhaushalte in Deutschland, Statusbericht – Stand 12.04.2011. Online verfügbar unter: [www.buergerhaushalt.de](http://www.buergerhaushalt.de), Stand: 03.08.2011.
- 3 Vgl. zu den Konsolidierungsleistungen in den Schweizer Kommunen im Zeichen direktdemokratischer Verfahren z.B. *Feld/Kirchgässner* (2000).
- 4 Vgl. Innenministerium/Bertelsmann Stiftung NRW 2004: Projekt „Bürgerhaushalt“ großer Erfolg, Pressemitteilung vom 03.06.04.
- 5 „Städte sperren Kassenwarte“, in: taz 17.12.05.
- 6 So setzten sich die beteiligten Bürger in der nordrhein-westfälischen Stadt Emsdetten eher für eine Erhöhung der Gewerbesteuer (von der sie in der Regel nicht direkt negativ betroffen waren) als für Kürzungen im freiwilligen Aufgabenbereich ein. Der Stadtrat folgte im Prinzip diesem Votum und erhöhte, wenn auch geringer als von den Bürgern vorgeschlagen, die Hebesätze für die Gewerbesteuer (*Grafflage* 2012, S. 32f.).
- 7 Die Online-Phase des Verfahrens ist bereits abgeschlossen. „Bürgerhaushalt: 100 Ideen für Frankfurt“, in: FR 21.12.2011. Online verfügbar unter: <http://www.fr-online.de/frankfurt/buergerhaushalt-100-ideen-fuer-frankfurt,1472798,11337702,item,0.html>, Stand: 30.01.2012.
- 8 Aktuelles Beispiel hierfür ist die Nothaushaltskommune Witten, deren Beteiligungsverfahren „Bürgerwerkstatt“ die Kommunalaufsicht als zusätzliche freiwillige Aufgabe einstuft und starke Bedenken anmeldete. „Stadtbücherei: Stoppt Kommunalaufsicht die Bürgerwerkstatt?“, in: WAZ 03.05.2011. Online verfügbar unter: <http://www.derwesten.de/staedte/witten/stoppt-kommunalaufsicht-die-buergerwerkstatt-id4607847.html>, Stand: 30.01.2012.
- 9 „Sparkommissar Volk“, in: Der Neue Kämmerer 5/2010, S. 1.

- 10 So sieht beispielsweise das „Kommunale Beratungskonzept der Bezirksregierung Arnsberg“ als einen Baustein der Haushaltssicherung nunmehr auch eine intensive Bürgerbeteiligung an der Auswahl von Konsolidierungsoptionen vor. Online verfügbar unter: [http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/presse/2011/02/024\\_11/beratungskonzept.pdf](http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/presse/2011/02/024_11/beratungskonzept.pdf), Stand: 31.01.2012.
- 11 [http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/evaluationsabschlussbericht\\_zum\\_buergerhaushalt\\_2007\\_lichtenberg.pdf](http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/evaluationsabschlussbericht_zum_buergerhaushalt_2007_lichtenberg.pdf), S. 120 ;[http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/Stat\\_Berichte/2010/SB\\_A1-10\\_A1-11\\_A6-2\\_j01-08\\_BE.pdf](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/Stat_Berichte/2010/SB_A1-10_A1-11_A6-2_j01-08_BE.pdf), S. 19, Stand: 04.09.2011.
- 12 Die Registrierungspflicht mit vollem Namen (nur so ist es möglich Vorschläge zu machen und zu kommentieren) für das Online-Diskussionsforum des Bürgerhaushalts in Gütersloh führte zu einer deutlich geringeren Beteiligung als beim ersten Versuch. In der Abstimmungsphase dürfen sich jedoch auch anonyme Benutzer wieder beteiligen. Vgl. Gütersloh startet mit unerwartet geringer Beteiligung. Online verfügbar unter: <http://www.buergerhaushalt.org/category/publikationen/>, Stand: 30.01.2012.
- 13 „Bei der Abstimmung getrickst“, in: Neue Westfälische Nachrichten 1.2.2011.
- 14 „Abstimmung wurde doch manipuliert“, in: Märkische Allgemeine Zeitung 20.10.2010.
- 15 Stadtkämmerei Stadt Essen im November 2010: „Rechenschaftsbericht zur Bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung, Essen kriegt die Kurve“.
- 16 Dies wird derzeit in einem DFG-Projekt zu den „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ von Lars Holtkamp, Uwe Wagschal, Jörg Bogumil und Martin Junkernheinrich näher untersucht.

## Literatur

- Banner, Gerhard*, 2010: Solingen spart – und die Bürger ziehen mit, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung – Analysen und Praxisbeispiele*, Baden-Baden: Nomos, S. 23-29.
- Blömker, Mareike*, 2010: *Local Governance in internationaler Perspektive*, Münster: Waxmann.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2011: Bürgerkommune, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag, S. 177-185.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun*, 2003: *Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Berlin: edition sigma.
- Crouch, Colin*, 2008: *Postdemokratie*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Davies, Jonathan S.*, 2002: *The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the ‘Governing without Government’ Thesis*, in: *Public Administration*, 80, S. 303-322.
- Denters, Bas/Lawrence E. Rose* (Hrsg.), 2005: *Comparing Local Governance – Trends and Developments*, New York: Palgrave Macmillan.
- Doerswald, Mario/Schröter, Anja/Schulz, Björn/Träder, Dana/Weise, Sebastian*, 2006: *Abschlussbericht Vergleich Bürgerhaushalt Potsdam und Bezirksamt Berlin-Lichtenberg*, in: *Franzke, Jochen/Kleger, Heinz* (Hrsg.), *Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams*, Potsdam: Universitätsverlag, S. 163-187.
- Eich, Tom*, 2011: *Der Bürgerhaushalt – Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik am Beispiel der Städte Freiburg und Köln, unveröffentlichte BA-Arbeit*, Hagen. Online verfügbar unter: [http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2011/07/Bachelorarbeit\\_TomEich\\_Endversion.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2011/07/Bachelorarbeit_TomEich_Endversion.pdf), Stand: 30.01.2012.
- Eisel, Stefan*, 2011: *Plebiszitäre Online-Versuchungen*, in: *Die Politische Meinung*, 56, S. 30-36.
- Eising, Ursula*, 2005: *Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung in der Kooperativen Demokratie – Eine kritische Bestandsaufnahme des Bürgerhaushalts, unveröffentlichte Diplomarbeit*, Konstanz.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard*, 2000: *Staatsverschuldung und direkte Demokratie: Empirische Ergebnisse für Schweizer Gemeinden*, in: *Neck, Rudolf/Holzmann, Robert/Schneider, Friedrich* (Hrsg.), *Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven*, Wien: Manz'sche, S. 215-236.

- Franzke, Jochen/Kleger, Heinz*, 2010: Bürgerhaushalte – Chancen und Grenzen, Berlin: edition sigma.
- Fürst, Dietrich*, 2002: Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination, in: *Brand, Karl-Werner* (Hrsg.), Politik der Nachhaltigkeit, Berlin: edition sigma, S. 179-191.
- Gabriel, Oscar W.*, 2002: Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik. Anspruch und Wirklichkeit, in: *Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter* (Hrsg.), Die regierbare Stadt, Stuttgart: Kohlhammer, S. 139-169.
- Geißler, Rene*, 2011: Kommunale Konsolidierung – Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Gitschier, Wilfried*, 1997: Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen ‚Fiscal Stress‘ und ‚Political Stress‘, Neustadt/Coburg.
- Grafflage, Nils-Christian*, 2012: Bürgerhaushalte in Nordrhein-Westfalen, unveröffentlichte BA-Arbeit, Hagen.
- Grohs, Stephan*, 2010: Lokale Wohlfahrtsarrangements zwischen Beharrung und Wandel, in: *dms*, 3, S. 413-430.
- Heinelt, Hubert*, 2004: Governance auf lokaler Ebene, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 29-44.
- Herzberg, Carsten*, 2009: Von der Bürger- zur Solidarkommune – Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung, Hamburg: VSA.
- Holtkamp, Lars*, 2000: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Holtkamp, Lars*, 2001: Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich?, in: *Der Gemeindehaushalt*, 102, S. 104-107.
- Holtkamp, Lars*, 2002: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: *Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer* (Hrsg.), Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen: Leske + Budrich, S. 235-253.
- Holtkamp, Lars*, 2007: Local Governance, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), Handbuch Governance, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 366-377.
- Holtkamp, Lars*, 2008: *Bürgerhaushalt*, in: *Kersting, Norbert* (Hrsg.), Politische Beteiligung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 222-235.
- Holtkamp, Lars*, 2012a: Verwaltungsreformen – Eine problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS-Verlag, i.E.
- Holtkamp, Lars*, 2012b: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, 2. Aufl., Berlin.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo*, 2006: Kooperative Demokratie. Das demokratische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt: Campus.
- Holtkamp, Lars/Seuberlich, Marc*, 2012: Innovationsfähigkeit durch mehr Bürgerbeteiligung? In: *Moldaschl, Manfred* (Hrsg.), Innovationsfähigkeit. Die Perspektive der Institutionellen Reflexivität, i.E.
- Innenministerium NRW/Bertelsmann Stiftung*, 2004: Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, Düsseldorf.
- Kersting, Norbert*, 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt: Campus.
- Kersting, Norbert*, 2008: Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente, in: *Kersting, Norbert* (Hrsg.), Politische Beteiligung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 270-293.
- Klages, Helmut*, 2007: Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrung, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Klages, Helmut/Daramus, Carmen*, 2007: ‚Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg‘ – Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin, Speyerer Forschungsbericht 249, Speyer.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank*, 2003: Public Governance als Reformstrategie, Berlin: Hans-Böckler-Stiftung.
- Köllner, Angela*, 2004: Wenn BürgerInnen haushalten, in: *Forum Kommunalpolitik* 5/04, S. 10-11.
- Lindner, Clausjohann*, 1990: Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie, Opladen: Leske + Budrich.
- Mädig, Heinrich*, 1998: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland – die 80er und die 90er Jahre im Vergleich, in: *Mädig, Heinrich/Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen: Leske + Budrich, S. 97-117.

- Märker, Oliver* 2011: Bürgerhaushalte in Deutschland, Statusbericht – Stand 12.04.2011. Online verfügbar unter: [www.buergerhaushalt.de](http://www.buergerhaushalt.de), Stand: 31.01.2012.
- Märker, Oliver/Wehner, Josef* 2011: Haushaltskonsolidierung mit Bürgerbeteiligung, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 61, S. 16-19.
- May, Kay-Uwe*, 2002: Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien, Frankfurt: Beck.
- Messner, Dirk*, 1994: Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: PROKLA, 24, S. 563-596.
- Naßmacher, Hiltrud*, 2010: Bürgerhaushalte: Instrumente gegen Finanznot? In: Der Städtetag, 63, S. 10-15.
- Noll, Sebastian*, 2007: Bürger und Kommune – Reform für mehr Bürgernähe – Eine Geschichte des Scheiterns? Marburg: Tectum.
- Pflaumbaum, Elias*, 2011: Bürgerhaushalt im Kräftedreieck Politik – Verwaltung – Bürgerschaft, Hamburg: Diplomica.
- Roth, Roland*, 2001: Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: *Schröter, Eckhart* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 133-152.
- Schneider, Sebastian*, 2011: Bürgerhaushalt Oldenburg 2010/2011, Evaluationsbericht, Oldenburg. Online verfügbar unter: [http://www.oldenburg.de/stadtol/fileadmin/oldenburg/Benutzer/PDF/20/Buergerhaushalt/2010\\_Evaluationsbericht.pdf](http://www.oldenburg.de/stadtol/fileadmin/oldenburg/Benutzer/PDF/20/Buergerhaushalt/2010_Evaluationsbericht.pdf), Stand: 30.01.2012.
- Schwalb, Lilian/Walk, Heike* (Hrsg.), 2007: Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schwirz, Patrick*, 2010: Sicherheits- und Datenschutzaspekte von E-Partizipationsanwendungen, unveröffentlichte Masterarbeit, Koblenz-Landau.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja*, 2005: Participatory Budgets in a European Comparative Approach, Volume II (documents), Berlin: Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt-Universität.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja*, 2010: Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Wiesbaden: VS-Verlag.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel*, 2010: Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *dms*, 3, S. 7-29.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter*, 2010: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Diss., Wiesbaden: VS-Verlag.
- Vetter, Angelika*, 2008: Institutionen und lokale Wahlen – Wo bleiben die Wähler?, in: *Vetter, Angelika* (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 49-72.
- Vetter, Angelika/Norbert Kersting*, 2003: Reforming local government – Heading for efficiency and democracy; in: *Kersting, Norbert/ Vetter, Angelika* (Hrsg.), Reforming Local Government in Europe. Opladen: Leske + Budrich, S. 333-349.
- Walk, Heike*, 2008: Partizipative Governance – Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wiemeyer, Carsten*, 2002: ‚Sustainable development‘ und die Lokale Agenda 21 – Ein neues Arrangement auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit? Marburg: Tectum.
- Witte, Gertrud*, 1995: Abgrenzung zwischen privatisierbarem und nicht privatisierbarem Bereich, in: Sicherung des Wettbewerbs im kommunalen Bereich, FIW-Schriftreihe, Köln, S. 71-80.
- Witte, Gertrud*, 2001: Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement in den Kommunen, in: Geschäftsstelle Internationales Jahr der Freiwilligen im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement im lokalen Raum, Frankfurt, S. 28-35.
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner*, 2005: Ende der kommunalen Selbstverwaltung – Zur politischen Steuerung im ‚Konzern Stadt‘, Hamburg: VSA.



*Anschriften der Autoren:*

Prof. Dr. Lars Holtkamp, FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet IV: Politik und Verwaltung, Universitätsstraße 41, 58084 Hagen

E-Mail: [Lars.Holtkamp@FernUni-Hagen.de](mailto:Lars.Holtkamp@FernUni-Hagen.de)

(Korrespondenzadresse)

Dipl.-Pol. Thomas Bathge, FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet IV: Politik und Verwaltung, Universitätsstraße 41, 58084 Hagen

E-Mail: [Thomas.Bathge@FernUni-Hagen.de](mailto:Thomas.Bathge@FernUni-Hagen.de)

Florian Boettcher<sup>1</sup>

# Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten

Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen

### Zusammenfassung

Die zunehmende und in vielen Fällen kritische Verschuldung deutscher Kommunen gewinnt gegenwärtig neue Brisanz. Der Beitrag skizziert am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen die gemeindliche Finanzsituation sowie deren Gründe. Neben einer vertiefenden Analyse der entsprechenden Indikatoren schließt der Beitrag mit ausgewählten Reform- und Lösungsvorschlägen, die zur Sicherung der kommunalen Finanzlage notwendig sind.

### Abstract

*Budgets of local authorities in deficit: Amount, causes and possible solutions – financial analysis using the example of cities in North Rhine-Westphalia*

The increasing and in many times critical debt of German local authorities gains in importance with regard to the Euro Crisis. This article shows the financial situation in cities in North Rhine-Westphalia and their specific causes. By deepening the analysis of corresponding indicators the contribution ends with a set of proposals for reforming the financial system to assure the financial power of local authorities.

*Schlüsselwörter:* Gemeindefinanzen, Kommunalverschuldung

*Key words:* local finance, local debt

## 1. Zur Lage: Zahlreiche kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen haben massive Haushaltsprobleme

Die nordrhein-westfälischen Städte sind hoch verschuldet. Diese Information hat zugegebenermaßen keinen besonders großen Neuigkeitswert. Vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise in Europa und der Reform der Bankenregulierung (Basel III) muss sie jedoch aktuell neu bewertet werden.<sup>2</sup> Die Tatsache, dass Nothaushaltskommunen von einigen Banken mittlerweile keine Kredite mehr bekommen<sup>3</sup> macht deutlich, dass ein einfaches „Weiter so“ nicht nur normativ undenkbar, sondern auch faktisch unmöglich geworden ist.

Wie hoch die mit den Schulden verbundene finanzwirtschaftliche Belastung in einigen kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens ist, ist in *Tabelle 1* dokumentiert. Um die Situation möglichst differenziert abzubilden, wurden hier verschiedene Darstellungsformen gewählt. Die Höhe der kommunalen Gesamtschulden<sup>4</sup> sowie der Liquiditätskredite<sup>5</sup> wird dabei nicht nur auf die Einwohnerzahl bezogen, sondern darüber hinaus auch auf die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune.<sup>6</sup>

*Tabelle 1:* Top 5 der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen mit der höchsten Schuldenbelastung im Jahr 2009

| Name                              | Gesamt-schulden<br>(in € je Ew.) | Liquidi-tätskredite<br>(in € je Ew.) | Gesamt-schulden-deckungs-mittelquote <sup>1</sup><br>(in %) | Gesamt-schulden-standsquote <sup>2</sup><br>(in %) | Liquidi-tätskredit-deckungs-mittelquote<br>(in %) | Liquiditäts-schulden-standsquote<br>(in %) |
|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|---|--|---|--|
| Oberhausen                        | 8.429                            | 5.932                                | 630   | 39   | 443   | 28   |
| Remscheid                         | 7.663                            | 4.249                                | 607   | 27   | 337   | 15   |
| Essen                             | 7.056                            | 3.164                                | 400   | 16   | 179   | 7  |
| Duisburg                          | 6.978                            | 3.202                                | 487   | 25   | 224   | 12   |
| Hagen                             | 6.830                            | 4.692                                | 517   | 23   | 355   | 16   |
| NRW, krsfr. St.                   | 5.430                            | 1.747                                | 364   | 15   | 117   | 5  |
| West-Dt., krsfr. St. <sup>3</sup> | 4.340                            | 1.012                                | 323   | 10   | 75  | 2  |

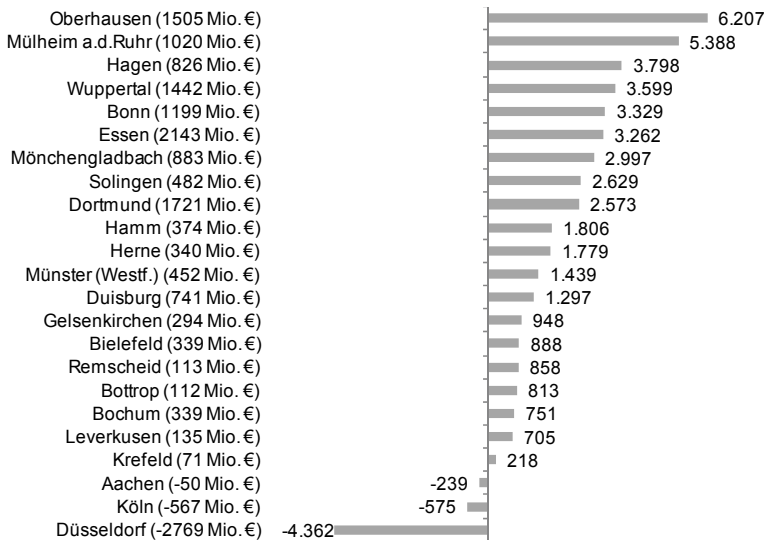
- 1) Kommunale Gesamtschulden (einschl. Schulden der kommunalen Eigenbetriebe und FEU) am 31.12. 2009 in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln (netto) 2009
- 2) Kommunale Gesamtschulden (einschl. Schulden der kommunalen Eigenbetriebe und FEU) am 31.12. 2009 in Relation zum Bruttoinlandsprodukt 2009
- 3) Durchschnitt der kreisfreien Städte in den westdeutschen Flächenländern

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW und des Statistischen Bundesamtes.

Für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Belastung sind jedoch nicht nur die bereits aufgelaufenen Verbindlichkeiten von Bedeutung. Die mit den Altschulden verbundenen Risiken sind hoch, doch sie sind – im Falle eines professionellen Schuldenmanagements – prinzipiell kalkulierbar. Für das Risiko künftiger Schulden gilt dies nicht. Im Zentrum des politischen Handelns sollte daher zunächst weniger der Abbau der Altschulden als vielmehr die Bekämpfung der Defizite und die Vermeidung neuer Schulden stehen. Wie dringlich und zugleich schwierig diese Aufgabe ist, macht folgende – näherungsweise – Abschätzung des Konsolidierungsbedarfes deutlich:<sup>7</sup> Demnach müssen die kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen zwischen 2012 und 2020 insgesamt rund 11 Milliarden Euro einsparen, um ihre Haushalte auszugleichen. Bezogen auf die Städte mit strukturellem Defizit ist der Konsolidierungsbedarf mit 14,5 Milliarden Euro sogar noch größer (vgl. *Abb. 1*).

In Anbetracht der skizzierten Haushaltsprobleme gibt es zu einer nachhaltigen Lösungsstrategie keine Alternative. Die Politik muss das Problem lösen, sonst wird es wahrscheinlich von den Banken „gelöst“. In diesem Fall droht eine massive Problemverschärfung und ein Übergreifen auf weitere, bislang nicht betroffene Kommunen – mit negativen Folgen für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den Ursachen der kommunalen Haushaltsprobleme in Nordrhein-Westfalen.

Abbildung 1: Strukturelles Konsolidierungserfordernis im Zeitraum 2012-2020 in Euro je Einwohner\*, absolute Beträge in Klammern



\*) Einwohnerzahl im Jahr 2009

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

## 2. Zu den Problemursachen: Wer trägt die Schuld an den Schulden?

Jede Maßnahme, die einen wirksamen Beitrag zur Lösung der skizzierten Probleme leisten soll, muss vor allem eine Voraussetzung erfüllen: Sie muss möglichst treffsicher an den Problemursachen ansetzen. Der Ursachenanalyse kommt daher eine keineswegs bloß akademische, sondern materiell-politische Bedeutung zu.<sup>8</sup> Bevor in Abschnitt 3 grundlegende Anforderungen an die Ausgestaltung finanzieller Hilfsmaßnahmen für Kommunen formuliert werden, sollen die Ursachen der Haushaltsprobleme daher in diesem Abschnitt genauer in den Blick genommen werden.

Die kommunale Finanzsituation ist das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels aus *exogenen* (strukturellen und rechtlichen) Rahmenbedingungen mit *endogenen* Voraussetzungen und Entscheidungen innerhalb einer Gemeinde: Das lokale sozioökonomische Umfeld und die räumliche Situation der Gemeinde konstituieren dabei grundsätzliche lokale Bedarfe und Finanzkraftpotenziale, die durch die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen gefiltert zu kommunalen Einnahmemöglichkeiten bzw. Aufgaben und durch politische Entscheidungen vor Ort schließlich zu tatsächlichen Einnahmen bzw. Ausgaben werden.<sup>9</sup>

### – *Gemeindeexogener haushaltspolitischer Handlungsbedarf*

Den Ausgangspunkt jedweder kommunalen Aufgabentätigkeit bildet die Existenz unerfüllter Bedarfe nach Leistungen der örtlichen Daseinsvorsorge (*Welche Bedarfe sind lokal vorhanden?*). In Abhängigkeit von den Wünschen und Erfordernissen der lokalen Bevölkerung und Unternehmen können sich die an die Kommunen herangetragenen Anforder-

derungen an die gemeindliche Leistungserbringung erheblich unterscheiden. Die sozio-ökonomische Situation vor Ort bestimmt gewissermaßen den Umfang des Nachfragepotenzials nach Leistungen der örtlichen Daseinsvorsorge und steckt auf diese Weise den äußeren Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung ab.<sup>10</sup>

Ob bzw. wie – d.h. in welcher Weise und in welchem Maße – die lokal vorhandenen Bedarfe zu kommunalen Ausgaben führen, hängt von Faktoren der Bedarfserfüllung ab. In diesem Zusammenhang sind insbesondere rechtliche Vorgaben der kommunalen Aufgabenwahrnehmung von Bedeutung (*Welche Bedarfe müssen erfüllt werden?*). Besonders umfangreich ist die Bedeutung staatlicher Vorgaben im kommunalen Sozialbereich. Hier besitzen die Kommunen zum Teil allenfalls noch marginale Gestaltungsspielräume, da sowohl die Voraussetzungen der Leistungsanspruchnahme als auch die Anspruchshöhe rechtlich geregelt sind.<sup>11</sup> Entsprechend ist anzunehmen, dass der – exogen geprägte – haushaltspolitische Handlungsbedarf einer Gemeinde mit zunehmender Höhe der sozialen Lasten (v.a. geprägt durch die Höhe und Entwicklung der Arbeitslosigkeit) steigt.

Die Frage, ob eine Kommune die lokal vorhandenen Bedarfe erfüllen muss, hängt neben den rechtlichen Vorgaben auch von den raum- und siedlungsstrukturellen Umfeldbedingungen ab. In diesem Zusammenhang ist insbesondere ihre zentralörtliche Funktion von Bedeutung.<sup>12</sup> Obwohl sich aus dem Landesentwicklungsplan keine gesetzliche Bereitstellungspflicht für zentralörtliche Versorgungsleistungen ableiten lässt, sind dem kommunalen Ermessensspielraum auch im Hinblick auf diesen Aufgabenbereich faktische Grenzen gesetzt. Dies gilt speziell für die Grundsatzfrage, ob die entsprechenden Aufgaben überhaupt wahrgenommen werden sollen.<sup>13</sup> Es ist daher davon auszugehen, dass auch ein hoher Zentralitätsgrad mit überdurchschnittlichen fiskalischen Lasten (in den entsprechenden Aufgabenbereichen, v.a. also Bildung, Kultur, Gesundheit, Erholung und Verkehr) einhergeht.

Neben Sozial- und Raumstruktur übt auch die demografische Situation einen Einfluss auf die kommunale Finanzlage aus. Insbesondere ein deutlicher Rückgang der Bevölkerung kann fiskalischen Stress erzeugen, da sich die Ausgaben für bestehende Infrastrukturleistungen aufgrund rechtlicher, technisch-betriebswirtschaftlicher und politischer Remanenzen häufig nicht proportional zur Einwohnerentwicklung zurückfahren lassen.<sup>14</sup> Dies gilt insbesondere für größere Städte mit hoher Zentralität und entsprechend umfangreichem Infrastrukturangebot. Der Umfang des haushaltspolitischen Handlungsbedarfs ist dementsprechend umso größer, je höher die Remanenzkosten aufgrund rückläufiger Bevölkerungszahlen – in Kombination mit einem hohen Zentralitätsgrad – sind.<sup>15</sup>

Hohe sozialstrukturelle, zentralörtliche und demografische Lasten müssen jedoch nicht zwangsläufig die finanzielle Überforderung der betroffenen Kommune zur Folge haben, solange die aufgabenseitige Belastung mit einer entsprechend umfassenden finanziellen Kapazität einhergeht. Diese wird wiederum maßgeblich geprägt durch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung sowie die Höhe der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Es ist dementsprechend davon auszugehen, dass der – exogen geprägte – haushaltspolitische Handlungsbedarf, dem sich eine Kommune gegenüber sieht, negativ mit der Höhe und Entwicklung ihrer Einnahmen korrespondiert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der exogen vorgegebene haushaltspolitische Handlungsbedarf einer Kommune umso größer ist,

- je höher das Niveau der lokalen Sozialbelastung ist und je ungünstiger sich diese im Zeitverlauf entwickelt,

- je bedeutsamer ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion für den umliegenden Raum ist,
- je höher die Remanenzkosten infolge rückläufiger Bevölkerungszahlen sind und
- je geringer zudem die hierfür vorhandene finanzielle Kapazität ist bzw. je ungünstiger sich diese im Betrachtungszeitraum entwickelt.

– *Gemeindeendogene haushaltspolitische Handlungsfähigkeit*

Die exogenen Faktoren geben den finanzwirtschaftlichen Rahmen vor, in dem sich eine Gemeinde bewegen kann. Sie bestimmen insofern den haushaltspolitischen Handlungsbedarf, der je nach Finanzkraft-Ausgabenbedarfs-Relation sehr unterschiedlich ausfallen kann. Ein hoher Handlungsbedarf geht demzufolge mit einer großen Wahrscheinlichkeit einer – im interkommunalen Vergleich – ungünstigen Haushaltssituation einher. Ein deterministischer Effekt auf die kommunale Finanzlage ist hingegen nicht zu erwarten. Denn ob eine Gemeinde auf diesen exogen vorgegebenen Steuerungsbedarf reagiert – d.h. ob ein ungünstiges sozioökonomisch-raumstrukturelles Umfeld zu Budgetdefiziten führt oder nicht bzw. ob es trotz günstiger Rahmenbedingungen zu Fehlbeträgen kommt –, hängt überdies auch von ihrer haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit ab. Hierunter wird die Fähigkeit der politisch-administrativen Akteure verstanden, steuerungspolitische Maßnahmen im erforderlichen Umfang durchzusetzen, d.h. bereits bestehende Budgetdefizite durch Konsolidierungsmaßnahmen zu begrenzen oder zu reduzieren bzw. künftig drohende Defizite durch entsprechende Initiativen bereits im Vorfeld zu vermeiden.<sup>16</sup>

Steuerungspolitische Maßnahmen sind auf die Begrenzung gesellschaftlicher und politisch-administrativer Ansprüche an das Budget gerichtet. Dies gilt insbesondere für Konsolidierungspolitik im engeren Sinne, also für Maßnahmen, die die Begrenzung bzw. den Abbau bereits bestehender Haushaltsdefizite zum Ziel haben. In der Policy-Arena-Kategorisierung handelt es sich um redistributive Politik, d.h. um Umverteilungspolitik mit einem für alle beteiligten Akteure eindeutig bestimmbareren Kosten-Nutzen-Verhältnis.<sup>17</sup> Redistributive Politik zeichnet sich daher durch eine starke Konfliktorientierung aus. Dies gilt auch für steuerungspolitische Maßnahmen, wobei das zu erwartende Konfliktniveau von der Eingriffsintensität der steuerungspolitischen Maßnahmen abhängt.

Mit Blick auf die Voraussetzungen einer überdurchschnittlichen haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit verfügen die Sozialwissenschaften über einen durchaus umfangreichen Hypothesenvorrat.<sup>18</sup> Im Zentrum der Argumentation stehen dabei regelmäßig zwei Variablenbündel: Die Intensität des politischen Wettbewerbs sowie die Durchsetzungsstärke der steuerungspolitischen Akteure. Beide Komplexe sind in ihrer Wirkungsweise relativ eng miteinander verwoben.

Ein intensiver politischer Wettbewerb<sup>19</sup> geht mit einem hohen Konfliktniveau und der Konstituierung politisch rivalisierender Gruppen einher. Er ist daher mit der Herausbildung deutlich sichtbarer politischer Lager verbunden; eine Politik des „gütlichen Einvernehmens“ zwischen den Akteuren ist unter diesen Bedingungen unwahrscheinlich.<sup>20</sup> Mit der Herausbildung klar konturierter politischer Lager wächst überdies das Risiko opportunistischen Verhaltens. Für die politischen Akteure sind steuerungspolitische Anliegen unter Wettbewerbsbedingungen mit einem Gefangenendilemma verbunden. Selbst für den Fall, dass eine konsequente Verfolgung steuerungspolitischer Ziele nicht nur aus gesamtgesellschaftlicher, sondern überdies auch aus individueller Sicht der beteiligten politischen Akteure nutzenmaximierend wäre, ist ihre politische Realisierung eher unwahrscheinlich. Ursächlich hierfür ist die Tatsache, dass der Maximalnutzen nur erzielt werden kann, wenn alle Beteiligten an einem Strang ziehen; erforderlich ist ein stabiler steuerungspolitischer Konsens. Schert hin-

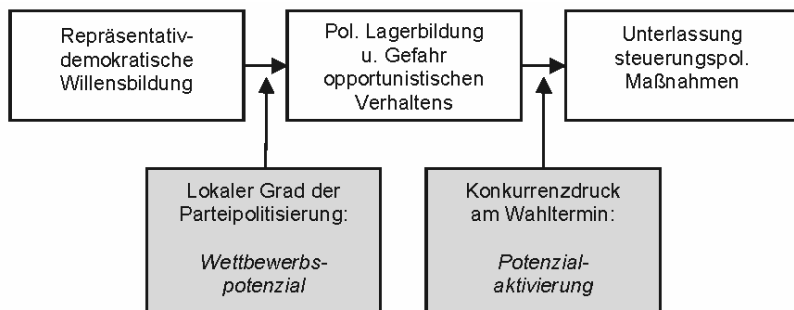
gegen ein Akteur aus diesem Konsens aus, dann hat er die Möglichkeit, seinen politischen Profit zulasten der übrigen Akteure zu erhöhen. Der Ausbruch aus dem Steuerungskonsens ist demzufolge ausgesprochen attraktiv, während die Verfolgung steuerungspolitischer Ziele stets mit dem Risiko verbunden ist, im Wettbewerb um Wählerstimmen gegenüber dem nicht kooperierenden Akteur ins Hintertreffen zu geraten. Entsprechend groß dürfte die Vorsicht sein, sich mit der Artikulation konkreter steuerungspolitischer Anliegen in eine politische Dilemmasituation zu manövrieren.

Die skizzierten Formen und Wirkungen politischen Wettbewerbs – die Bildung eindeutig erkennbarer und voneinander klar getrennter politischer Lager sowie die hieraus resultierende Gefahr opportunistischen Verhaltens – wurden speziell in jüngeren Arbeiten der lokalen Politikforschung sehr detailliert beschrieben. Sie entsprechen weitgehend dem Begriff der Parteipolitisierung der lokalen Willensbildung.<sup>21</sup> Eine umfassende Parteipolitisierung ist jedoch nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit einer – steuerungspolitisch relevanten – hohen Wettbewerbsintensität. Die Parteipolitisierung beschreibt vielmehr das örtliche Wettbewerbspotenzial.

Ob es zu einer angebotsseitigen Verstärkung der Gegenwartsdominanz durch den Verzicht auf politisch kostspielige steuerungspolitische Maßnahmen kommt, hängt nicht nur vom Grad der Parteipolitisierung ab. Solange das politische „Überleben“ der lokalen „Regierung“ weitgehend ungefährdet ist, kann die Politik auch im Falle einer starken parteipolitischen Aufladung der Entscheidungsprozesse dazu in der Lage sein, steuerungspolitische Ziele zu verfolgen. Anders liegt der Fall, wenn der Zugang zur politischen und administrativen Macht gefährdet ist. Eine umfassende politische Konkurrenzsituation zum Wahlzeitpunkt fungiert dementsprechend gewissermaßen als „Aktivator“ des lokalen Wettbewerbspotenzials.

Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Intensität des parteipolitischen Wettbewerbs dort besonders umfassend ist, wo ein hoher Konkurrenzdruck zum Wahlzeitpunkt (d.h. ein hohes Maß an Unsicherheit über den Wahlausgang und das politische „Überleben“ der Regierungsmehrheit) auf eine starke Parteipolitisierung (d.h. ein grundsätzlich rivalisierendes Selbstverständnis und Verhalten der wichtigsten politischen Akteure) trifft (vgl. Abb. 2). Unter diesen Bedingungen ist die Wahrscheinlichkeit besonders groß, dass die Anbieter politischer Leistungen konfliktbehaftete steuerungspolitische Maßnahmen scheuen oder gar zusätzliche Leistungsversprechen abgeben, um die Macht nicht zu verlieren.

Abbildung 2: Politischer Wettbewerb und haushaltspolitische Handlungsfähigkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

In der Konsequenz ist unter diesen Bedingungen die Wahrscheinlichkeit groß, dass steuerungspolitische Maßnahmen ganz unterlassen bzw. nicht im eigentlich erforderlichen Umfang realisiert werden und die strukturell bestehende Dominanz von Gegenwartsinteressen<sup>22</sup> angebotsseitig – von Seiten der politisch-administrativen Entscheidungsträger – verstärkt wird.

Die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit einer Gemeinde hängt jedoch nicht nur von der Intensität des politischen Wettbewerbs ab. Daneben ist auch die lokale Akteurskonstellation von entscheidender Bedeutung. Dies gilt speziell für die Durchsetzungsstärke der steuerungspolitischen Akteure, die wiederum von der institutionellen sowie informellen Stellung des Regierungschefs sowie des Finanzministers im lokalen Institutionen- und Akteursgefüge abhängt.

Ursächlich hierfür ist eine systematische Unterlegenheit steuerungspolitischer Anliegen gegenüber fachpolitischen<sup>23</sup> Interessen in der haushaltspolitischen Willensbildung repräsentativ-demokratischer Gemeinwesen.<sup>24</sup> Hieraus resultiert eine – vergleichsweise – schwache Organisations- und Konfliktfähigkeit steuerungspolitischer Interessen. Im Gegensatz zu fachpolitischen Maßnahmen ist Steuerungspolitik daher kein „Selbstläufer“, sondern erfordert positive Koordination.<sup>25</sup> Die erforderliche Koordination muss dabei umso effektiver sein, je größer das Konfliktniveau der steuerungspolitischen Anpassung ist.<sup>26</sup>

Ob die an der Willensbildung beteiligten Interessen effektiv koordiniert werden können, hängt maßgeblich von der Durchsetzungsstärke der steuerungspolitischen Akteure ab. Von einer hohen Durchsetzungsfähigkeit wird gemeinhin dann ausgegangen, wenn eine Akteurskonstellation vorliegt, die in der Kommunalwissenschaft als exekutive Führerschaft bezeichnet wird: Der Begriff beschreibt eine deutliche Zentralisierung der kommunalen Willensbildung.<sup>27</sup>

Die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit einer Gemeinde hängt demzufolge in erheblichem Maße davon ab, ob es innerhalb der Kommune eine Person gibt, die über hinreichende administrative und politische Fähigkeiten verfügt, politische Blockaden, die im Rahmen steuerungspolitischer Anpassungsmaßnahmen fast zwangsläufig entstehen, zu überwinden oder bereits im Vorfeld zu vermeiden.<sup>28</sup> Dies setzt die Existenz einer führungsstarken und möglichst breit akzeptierten Verwaltungsspitze voraus. Im Rahmen international vergleichender Studien konnte darüber hinaus nachgewiesen werden, dass speziell unter konkurrenzdemokratischen Verhältnissen auch von einer starken steuerungspolitischen Koalition aus Regierungschef und Finanzminister – bzw. analog hierzu aus Verwaltungschef und Kämmerer – positive Effekte auf die Stabilität der Haushaltspolitik ausgehen können.<sup>29</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit einer Gemeinde umso größer ist,

- je geringer die Intensität des parteipolitischen Wettbewerbs im Rahmen der lokalen Willensbildung ist und
  - je durchsetzungsfähiger die steuerungspolitischen Akteure – v.a. Verwaltungschef sowie Kämmerer – gegenüber fachpolitischen Interessen sind.
- *Operationalisierung und Indexbildung*

Nach der Herleitung und Darstellung der theoretischen Wirkungszusammenhänge sollen diese im Folgenden auch empirisch – am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen<sup>30</sup> – überprüft werden. Zu diesem Zweck werden in einem ersten Schritt zwei Indizes gebildet: Der Index des exogen geprägten haushaltspolitischen Handlungsbedarfs



sowie der Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit. Im Anschluss daran wird überprüft, ob die Indexausprägungen für die Haushaltssituation bzw. -entwicklung der betrachteten Kommunen erklärungskräftig sind, d.h. ob sich Muster herauskristallisieren, die auf eine kausale Beziehung hindeuten könnten.

Um die unterschiedlichen Indikatoren untereinander vergleichbar zu machen und die Aggregation zu einem einzelnen Indikatorpunktwert zu ermöglichen, werden die erfassten Daten von den Einflüssen ihrer Maßeinheiten befreit. Dazu wird eine Standardisierung über das arithmetische Mittel und die Standardabweichung vorgenommen.<sup>31</sup> Ein negativer standardisierter Wert steht für eine Lage unterhalb des Durchschnitts, ein positiver standardisierter Wert kennzeichnet einen überdurchschnittlichen Wert. Als Untersuchungszeitraum werden die Jahre 2004 bis 2008 gewählt.<sup>32</sup>

Die folgende *Tabelle 2* gibt zunächst einen Überblick über die strukturelle Situation und Entwicklung in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens. Um einen Index des haushaltspolitischen Handlungsbedarfs adäquat operationalisieren zu können, sind die entsprechenden Merkmalsausprägungen in der daran anschließenden *Tabelle 3* standardisiert.

*Tabelle 2:* Strukturelle Umfeldbedingungen

| Gemeinde      | Allgemeine Deckungsmittel |                           | Arbeitslosigkeit     |                           | Zentralität <sup>5)</sup> | Demografie <sup>6)</sup> |
|---------------|---------------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|
|               | Niveau <sup>1)</sup>      | Entwicklung <sup>2)</sup> | Niveau <sup>3)</sup> | Entwicklung <sup>4)</sup> |                           |                          |
|               | 1                         | 2                         | 3                    | 4                         | 5                         | 6                        |
| Düsseldorf    | 1.801                     | 445                       | 8,4                  | 1,2                       | 11                        | 2,6                      |
| Duisburg      | 1.203                     | 172                       | 11,1                 | 1,5                       | 10                        | -6,3                     |
| Essen         | 1.255                     | 184                       | 10,3                 | 2,1                       | 11                        | -6,6                     |
| Krefeld       | 1.078                     | 157                       | 8,8                  | 1,1                       | 8                         | 0,4                      |
| M'gladbach    | 1.123                     | 152                       | 10,3                 | 2,2                       | 8                         | 2,3                      |
| Oberhausen    | 1.041                     | 117                       | 10,1                 | 1,9                       | 7                         | -2,4                     |
| Remscheid     | 1.045                     | 139                       | 8,3                  | 1,6                       | 6                         | -6,9                     |
| Solingen      | 1.031                     | 133                       | 7,4                  | 1,1                       | 7                         | 0,6                      |
| Wuppertal     | 1.104                     | 113                       | 10,0                 | 2,6                       | 9                         | -4,8                     |
| Aachen        | 1.125                     | 133                       | 8,2                  | 1,2                       | 9                         | 11,2                     |
| Bonn          | 1.089                     | -63                       | 5,9                  | 1,0                       | 9                         | 12,7                     |
| Köln          | 1.405                     | 255                       | 9,1                  | 1,0                       | 11                        | 6,2                      |
| Leverkusen    | 1.082                     | 133                       | 8,9                  | 1,8                       | 7                         | 2,5                      |
| Boitrop       | 975                       | 104                       | 8,8                  | 0,7                       | 6                         | 1,2                      |
| Gelsenkirchen | 1.230                     | 233                       | 13,6                 | 2,4                       | 7                         | -8,8                     |
| Münster       | 1.197                     | 217                       | 5,9                  | 0,6                       | 10                        | 10,0                     |
| Bielefeld     | 1.146                     | 194                       | 9,6                  | 0,7                       | 10                        | 3,7                      |
| Bochum        | 1.121                     | 121                       | 8,8                  | 1,0                       | 8                         | -2,7                     |
| Dortmund      | 1.326                     | 259                       | 11,4                 | 1,6                       | 11                        | -0,5                     |
| Hagen         | 1.063                     | 96                        | 9,8                  | 1,5                       | 8                         | -8,8                     |
| Hamm          | 1.007                     | 170                       | 8,7                  | 0,3                       | 7                         | 5,1                      |
| Herne         | 984                       | 80                        | 10,7                 | 1,0                       | 7                         | -4,4                     |

- 1) Allg. Deckungsmittel im Durchschnitt 2004/08 in Euro/Ew.
- 2) Entwicklung im Zeitraum 2004/08 gegenüber der Vorperiode 2000/03 in Euro/Ew.
- 3) Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2004/08
- 4) Veränderung der Arbeitslosigkeit zwischen 2004 und 2008 in %-Pkt.
- 5) Zentralitätsgrad gemäß LEP
- 6) Bevölkerungsentwicklung 1988 bis 2008 in %

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW sowie der Bundesagentur für Arbeit

*Tabelle 3:* Index des haushaltspolitischen Handlungsbedarfs z-Standardisierung auf Grundlage der Standardabweichung und des arithmetischen Mittels

| Gemeinde      | Allgemeine Deckungsmittel |             | Arbeitslosigkeit |             | Zentralität <sup>1)</sup> | Demografie | Index des haushaltspol. Handlungsbedarfs <sup>2)</sup> | Klasseneinteilung Handlungsbedarf <sup>3)</sup> |
|---------------|---------------------------|-------------|------------------|-------------|---------------------------|------------|--|---|
|               | Niveau                    | Entwicklung | Niveau           | Entwicklung |                           |            |  |   |
|               | 1                         | 2           | 3                | 4           |                           |            |  |   |
| Düsseldorf    | 3,2                       | 2,8         | -0,6             | -0,3        | 1,5                       | 0,3        | -5,7   | 2   |
| Duisburg      | -0,2                      | -0,2        | 1,0              | 0,2         | 0,9                       | -0,9       | 3,5  | 1   |
| Essen         | 0,1                       | -0,1        | 0,5              | 1,2         | 1,5                       | -1,0       | 4,1  | 1   |
| Krefeld       | -0,9                      | -0,4        | -0,3             | -0,4        | -0,2                      | 0,0        | 0,3  | 1   |
| M'gladbach    | -0,6                      | -0,4        | 0,5              | 1,5         | -0,2                      | 0,3        | 2,5  | 1   |
| Oberhausen    | -1,1                      | -0,8        | 0,4              | 0,9         | -0,9                      | -0,4       | 2,8  | 1   |
| Remscheid     | -1,1                      | -0,6        | -0,6             | 0,4         | -1,5                      | -1,0       | 0,9  | 1   |
| Solingen      | -1,1                      | -0,6        | -1,1             | -0,5        | -0,9                      | 0,1        | -0,7   | 2   |
| Wuppertal     | -0,7                      | -0,8        | 0,4              | 2,1         | 0,4                       | -0,7       | 5,1  | 1   |
| Aachen        | -0,6                      | -0,6        | -0,7             | -0,3        | 0,4                       | 1,6        | -0,9   | 2   |
| Bonn          | -0,8                      | -2,8        | -2,0             | -0,6        | 0,4                       | 1,8        | -0,4   | 2   |
| Köln          | 1,0                       | 0,7         | -0,1             | -0,6        | 1,2                       | 0,9        | -2,1   | 2   |
| Leverkusen    | -0,9                      | -0,6        | -0,3             | 0,7         | -0,9                      | 0,3        | 0,8  | 1   |
| Boitrop       | -1,5                      | -0,9        | -0,3             | -1,1        | -1,5                      | 0,1        | -0,6   | 2   |
| Gelsenkirchen | 0,0                       | 0,5         | 2,5              | 1,7         | -0,9                      | -1,3       | 4,1  | 1   |
| Münster       | -0,2                      | 0,3         | -2,0             | -1,3        | 1,1                       | 1,4        | -3,7   | 2   |
| Bielefeld     | -0,5                      | 0,0         | 0,1              | -1,2        | 1,1                       | 0,5        | 0,0  | 1   |
| Bochum        | -0,6                      | -0,8        | -0,3             | -0,6        | -0,3                      | -0,4       | 0,6  | 1   |
| Dortmund      | 0,5                       | 0,8         | 1,2              | 0,5         | 1,5                       | -0,1       | 1,9  | 1   |
| Hagen         | -1,0                      | -1,0        | 0,2              | 0,2         | -0,2                      | -1,3       | 3,5  | 1   |
| Hamm          | -1,3                      | -0,2        | -0,4             | -1,8        | -0,9                      | 0,7        | -2,2   | 2   |
| Herne         | -1,4                      | -1,2        | 0,8              | -0,6        | -0,9                      | -0,7       | 2,6  | 1   |

1) Der Berechnung liegt ein in Einwohnerzahlen übersetzter Zentralitätswert zugrunde.

2) Summe der Spalten 3 bis 5 abzüglich Summe der Spalten 1, 2 und 6

3) Klasse 1 (Indexwert  $\geq 0$ ), Klasse 2 (Indexwert  $< 0$ )

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW sowie der Bundesagentur für Arbeit

Der Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit basiert zum Großteil auf den Ergebnissen einer schriftlichen Befragung von Kämmerern und CDU- sowie SPD-Ratsfraktionsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen. Eine Indexbildung auf der Grundlage des zuvor gewählten Standardisierungsverfahrens scheidet daher aus.<sup>33</sup> Für die Operationalisierung wurden die Antworten aus der schriftlichen Befragung in Indikatorpunktwerte 0 und 1 übersetzt.<sup>34</sup>

Das Wettbewerbspotenzial wurde auf der Grundlage von drei Fragen erfasst, die die Bedeutung der Fraktionsdisziplin bei Abstimmungen, den Umfang der Zusammenarbeit von CDU und SPD im Rat sowie die ideologische Aufladung der kommunalpolitischen Willensbildung zum Gegenstand haben.<sup>35</sup> Ob dieses Potenzial aktiviert wird, hängt von der „Knappheit“ der politischen Verhältnisse vor Ort ab. Um diese einschätzen zu können, wurde im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf die Anzahl der Mehrheitswechsel in der Gemeindevertretung zwischen 1999 und 2009 zurückgegriffen, wobei nur solche Veränderungen als Mehrheitswechsel bewertet wurden, bei denen CDU und SPD involviert waren. Die Verknüpfung der beiden Teilkomponenten (Spalten 4 und 5) zur Wettbewerbsintensität (Spalte 6) erfolgte multiplikativ. Dies bildet die These ab, dass

auch ein großes Wettbewerbspotenzial steuerungspolitisch weitgehend irrelevant ist, wenn die politischen Verhältnisse so stabil sind, dass die Mehrheit ungefährdet ist.

Auch die Daten zur Durchsetzungsfähigkeit der steuerungspolitischen Akteure basieren weitgehend auf den Ergebnissen der schriftlichen Befragung. Lediglich die Akzeptanz des Verwaltungschefs in der Bevölkerung wurde aufgrund der Verfügbarkeit „objektiver“ Daten auf der Grundlage der OB-Wahlergebnisse 2004 erfasst.<sup>36</sup>

Tabelle 4: Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit

| Gemeinde      | Interaktionsstil:<br>Wettbewerbsintensität               |  |   |                                    |   |                                     | Akteurskonstellation:<br>Stärke der Steuerungspolitik    |   |  |   |   |  | Index der haushaltspolitischen<br>Handlungsfähigkeit <sup>7)</sup> | Klasseneinteilung<br>Handlungsfähigkeit <sup>8)</sup> |
|---------------|--|--|---|------------------------------------|---|-------------------------------------|--|---|--|---|---|--|--|---|
|               | umfassende<br>Fraktionsdisziplin<br>im Rat <sup>1)</sup> | keine Zusammenarbeit<br>CDU/SPD im Rat <sup>1)</sup> | starke ideologische<br>Aufladung im Rat <sup>1)</sup> | Wettbewerbspotenzial <sup>2)</sup> | Anzahl der Mehrheits-<br>wechsel im Rat 1999/2009 <sup>3)</sup> | Wettbewerbsintensität <sup>4)</sup> | OB: Hauptinitiator von Ent-<br>scheidungen <sup>1)</sup> | OB: Großer Einfluss auf<br>Haushaltsaufstellung <sup>1)</sup> | OB: Hohe Akzeptanz im<br>Rat <sup>1)</sup> | OB: Hohe Akzeptanz<br>bei Bevölkerung <sup>5)</sup> | Kämmerer: Großer Einfluss<br>auf Haushaltsaufstellung <sup>1)</sup> | Durchsetzungsstärke der<br>Steuerungspolitik <sup>6)</sup> |  |   |
|               | 1  | 2  | 3   | 4                                  | 5   | 6                                   | 7  | 8   | 9  | 10  | 11  | 12   | 13   | 14  |
| Düsseldorf    | 0  | 1  | 1   | 2                                  | 0   | 0                                   | 1  | 1   | 1  | 1   | 1   | 5  | 5  | 1   |
| Duisburg      | 1  | 1  | 0   | 2                                  | 2   | 4                                   | 1  | 1   | 0  | 0   | 1   | 3  | -1   | 2   |
| Essen         | 0  | 1  | 0   | 1                                  | 0   | 0                                   | 0  | 0   | 1  | 0   | 0   | 1  | 1  | 2   |
| Krefeld       | 1  | 1  | 0   | 2                                  | 0   | 0                                   | 1  | 1   | 0  | 0   | 1   | 3  | 3  | 1   |
| M'gladbach    | 0  | 1  | 0   | 1                                  | 1   | 1                                   | 1  | 1   | 1  | 0   | 1   | 4  | 3  | 1   |
| Oberhausen    | 1  | 1  | 1   | 3                                  | 0   | 0                                   | 0  | 0   | 0  | 1   | 0   | 1  | 1  | 2   |
| Remscheid     | 0  | 1  | 0   | 1                                  | 1   | 1                                   | 1  | 0   | 0  | 0   | 0   | 1  | 0  | 2   |
| Solingen      | 0  | 0  | 0   | 0                                  | 2   | 0                                   | 1  | 1   | 1  | 1   | 1   | 5  | 5  | 1   |
| Wuppertal     | 1  | 0  | 0   | 1                                  | 1   | 1                                   | 1  | 1   | 1  | 0   | 1   | 4  | 3  | 1   |
| Aachen        | 1  | 1  | 0   | 2                                  | 2   | 4                                   | 1  | 1   | 0  | 1   | 1   | 4  | 0  | 2   |
| Bonn          | 0  | 0  | 1   | 1                                  | 2   | 2                                   | 1  | 1   | 0  | 1   | 0   | 3  | 1  | 2   |
| Köln          | 1  | 1  | 0   | 2                                  | 1   | 2                                   | 0  | 1   | 0  | 1   | 0   | 2  | 0  | 2   |
| Leverkusen    | 0  | 1  | 1   | 2                                  | 2   | 4                                   | 0  | 0   | 1  | 0   | 1   | 2  | -2   | 2   |
| Boitrop       | 1  | 0  | 1   | 2                                  | 1   | 2                                   | 1  | 1   | 1  | 0   | 0   | 3  | 1  | 2   |
| Gelsenkirchen | 0  | 1  | 0   | 1                                  | 1   | 1                                   | 1  | 1   | 0  | 0   | 0   | 2  | 1  | 2   |
| Münster       | 1  | 1  | 1   | 3                                  | 1   | 3                                   | 0  | 1   | 0  | 0   | 1   | 2  | -1   | 2   |
| Bielefeld     | 0  | 1  | 0   | 1                                  | 1   | 1                                   | 1  | 1   | 1  | 0   | 0   | 3  | 2  | 1   |
| Bochum        | 1  | 1  | 1   | 3                                  | 0   | 0                                   | 0  | 0   | 0  | 0   | 0   | 0  | 0  | 2   |
| Dortmund      | 1  | 1  | 0   | 2                                  | 1   | 2                                   | 1  | 1   | 0  | 0   | 1   | 3  | 1  | 2   |
| Hagen         | 1  | 0  | 0   | 1                                  | 2   | 2                                   | 0  | 1   | 0  | 0   | 1   | 2  | 0  | 2   |
| Hamm          | 1  | 1  | 1   | 3                                  | 0   | 0                                   | 1  | 1   | 1  | 1   | 1   | 5  | 5  | 1   |
| Herne         | 1  | 1  | 1   | 3                                  | 0   | 0                                   | 0  | 1   | 1  | 0   | 1   | 3  | 3  | 1   |

- 1) Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Kämmerern sowie CDU- und SPD-Ratsfraktionsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008 (dichotomisiert).
- 2) Summe der Spalten 1 bis 3
- 3) Wechsel von CDU- zu SPD-geführter Mehrheit und umgekehrt
- 4) Produkt der Spalten 4 und 5
- 5) Codierung auf Grundlage der OB-Wahlergebnisse 2004 (nur erster Wahlgang): Stimmenanteil > 50% = 1, < 50% = 0
- 6) Summe der Spalten 7 bis 11
- 7) Spalte 12 abzüglich Spalte 6
- 8) Klasse 1 (Indexwert >1), Klasse 2 (Indexwert <=1)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW sowie einer schriftlichen Befragung von Kämmerern und CDU- sowie SPD-Ratsfraktionsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen.

Durch Addition der Spalten 7 bis 11 wird der Teilindex „Durchsetzungsstärke der Steuerungspolitik“ gebildet. Die Kombination beider Teilindizes „Wettbewerbsintensität“ (Spalte 6) sowie „Durchsetzungsstärke der Steuerungspolitik“ (Spalte 12) ergibt schließlich den Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit.<sup>37</sup> Konkret bedeutet dies: Die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit ist in solchen Gemeinden am größten, in denen eine geringe Wettbewerbsintensität – und damit ein eher schwach ausgeprägter Anreiz zu opportunistischen Verhaltensweisen – auf besonders durchsetzungsstarke steuerungspolitische Akteure trifft.

#### – Empirische Überprüfung der Zusammenhänge

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird die empirische Überprüfung der Zusammenhänge zwischen dem Handlungsbedarf bzw. der Handlungsfähigkeit einer Kommune auf der einen Seite und ihrer Haushaltssituation auf der anderen Seite auf Mittelwertvergleiche beschränkt. Überprüft wird zunächst ausschließlich, ob eine Kategorisierung der kreisfreien Städte nach ihren Indexwerten mit entsprechenden fiskalischen Mustern korrespondiert.

Die Haushaltssituation wird dabei auf der Grundlage von drei Kennziffern erfasst: Dem kommunalen Finanzierungssaldo im Untersuchungszeitraum 2004/2008,<sup>38</sup> dem Niveau der Kassenkredite am 31.12.2008 sowie der Kassenkreditentwicklung zwischen 2003 und 2008.

Tatsächlich folgen die Ergebnisse weitgehend den erwarteten Mustern. Dies zeigt sich zum einen mit Blick auf die Klassifizierung der kreisfreien Städte nach ihrer strukturellen Belastung.<sup>39</sup> Diese offenbart die erwarteten großen fiskalischen Ergebnisunterschiede: Während die Städte mit eher negativen strukturellen Umfeldbedingungen und entsprechend hohem Handlungsbedarf im Durchschnitt der Jahre 2004/2008 per Saldo ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 191 Euro je Einwohner erzielt haben, konnten die Städte mit vergleichsweise positiven Rahmenbedingungen in diesem Zeitraum sogar einen Überschuss von 42 Euro je Einwohner erwirtschaften. Die beiden Verschuldungskennziffern bestätigen diesen Eindruck. Auch mit Blick auf die Kassenkredithöhe und -entwicklung unterscheiden sich die Handlungsbedarfsklassen gravierend.

*Tabelle 5: Haushaltssituation nach haushaltspol. Handlungsbedarf kreisfreie Städte i. NRW (ohne Mülheim/Ruhr), in Euro/Ew.*

| Klasse | Erläuterung              | Finanzierungssaldo <sup>1)</sup> | Kassenkreditniveau <sup>2)</sup> | Kassenkreditentwicklung <sup>3)</sup> |
|--------|--------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| 1      | hoher Handlungsbedarf    | -191                             | 2.187                            | 1.167                                 |
| 2      | geringer Handlungsbedarf | 42                               | 386                              | 235                                   |

1) Finanzierungssaldo im Durchschnitt 2004/08 in Euro/Ew.

2) Kassenkredite am 31.12.2008 in Euro/Ew.

3) Kassenkreditentwicklung zwischen 2003 und 2008 in Euro/Ew.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW und der Bundesagentur für Arbeit.

Die finanzielle Situation hängt – so die These – jedoch nicht nur von den strukturellen Umfeldbedingungen ab, sondern darüber hinaus auch von der Fähigkeit, auf einen exogen geprägten Handlungsbedarf haushaltspolitisch reagieren zu können. Insofern ist auch mit Blick auf die Handlungsfähigkeitsklassen<sup>40</sup> damit zu rechnen, dass sich deren fiskalische Situation erheblich unterscheidet. Dieser Eindruck wird im Rahmen der empirischen Überprüfung

bestätigt. Dies gilt insbesondere für den kommunalen Finanzierungssaldo, d.h. die haushaltsrechtlich und politisch zentrale Orientierungsgröße, während die Gruppenunterschiede hinsichtlich der Kassenkreditbelastung und -entwicklung deutlich weniger stark ausgeprägt sind als in der Klassifizierung nach dem haushaltspolitischen Handlungsbedarf.

*Tabelle 6:* Haushaltssituation nach haushaltspol. Handlungsfähigkeit kreisfreie Städte i. NRW (ohne Mülheim/Ruhr), in Euro/Ew.

| Klasse | Erläuterung                | Finanzierungssaldo | Kassenkreditniveau | Kassenkreditentwicklung |
|--------|----------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| 1      | hohe Handlungsfähigkeit    | 2                  | 1.287              | 622                     |
| 2      | geringe Handlungsfähigkeit | -145               | 1.558              | 878                     |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW und Ergebnisse einer schriftlichen Befragung.

Abschließend wird geprüft, ob eine Variation der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit auch dann mit – zumindest potenziell erklärungskräftigen – fiskalischen Mustern korrespondiert, wenn die strukturellen Rahmenbedingungen weitgehend konstant gehalten werden. Zu diesem Zweck wird ein bivariater Mittelwertvergleich durchgeführt. Den Untersuchungshypothesen zufolge sollten die Klassen sich nicht nur erheblich voneinander unterscheiden. Es wird zudem erwartet, dass die finanzielle Situation von Gemeinden mit hoher haushaltspolitischer Handlungsfähigkeit bei konstantem Handlungsbedarf deutlich besser ist als diejenige mit geringer Handlungsfähigkeit. Überdies sollte die Finanzlage in solchen Gemeinden besonders problematisch sein, wo eine geringe Handlungsfähigkeit auf einen hohen Handlungsbedarf trifft.

*Tabelle 7:* Haushaltssituation nach haushaltspol. Handlungsbedarf und Handlungsfähigkeit kreisfreie Städte i. NRW (ohne Mülheim/Ruhr), in Euro/Ew.

| Klasse | Erläuterung  | Finanzierungssaldo | Kassenkreditniveau | Kassenkreditentwicklung |
|--------|--|--------------------|--------------------|-------------------------|
| 1      | geringer Handlungsbedarf, hohe Handlungsfähigkeit    | 203                | 428                | 227                     |
| 2      | geringer Handlungsbedarf, geringe Handlungsfähigkeit | -35                | 366                | 239                     |
| 3      | hoher Handlungsbedarf, hohe Handlungsfähigkeit       | -134               | 1.875              | 891                     |
| 4      | hoher Handlungsbedarf, geringe Handlungsfähigkeit    | -217               | 2.328              | 1.290                   |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW, der Bundesagentur für Arbeit sowie einer schriftlichen Befragung.

Tatsächlich folgt insbesondere der kommunale Finanzierungssaldo dem erwarteten Muster recht eindrücklich.<sup>41</sup> Auch bei weitgehend vergleichbaren strukturellen Rahmenbedingungen haben die Städte mit hoher haushaltspolitischer Handlungsfähigkeit im Durchschnitt deutlich bessere Ergebnisse erwirtschaftet als solche mit geringer Handlungsfähigkeit.

### 3. Zu den Lösungsmöglichkeiten: Grundlegende Anforderungen an die Ausgestaltung finanzieller Hilfsmaßnahmen für Kommunen

In Anbetracht des – in Abschnitt 1 skizzierten – Umfangs der kommunalen Haushaltsprobleme in Nordrhein-Westfalen wird deutlich, dass die betroffenen Kommunen die Finanzkrise nicht aus eigener Kraft werden überwinden können. Hier sind daher neben strukturellen Entlastungsmaßnahmen und – zum Teil einschneidenden – Konsolidierungsmaßnahmen auch vorübergehende Finanzhilfen erforderlich, um den Haushaltsausgleich möglichst kurzfristig herbeizuführen. Aus diesem Grunde haben mittlerweile mehrere Länder mit der Auflage (Rheinland-Pfalz<sup>42</sup>, Sachsen-Anhalt<sup>43</sup> und Niedersachsen<sup>44</sup>) bzw. Diskussion (Nordrhein-Westfalen<sup>45</sup>, Hessen<sup>46</sup>, Schleswig-Holstein sowie Saarland) von Finanzhilfeprogrammen für Kommunen reagiert.<sup>47</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage, wie die Hilfsmaßnahmen aus finanzwissenschaftlicher Sicht ausgestaltet sein sollten, um Wirksamkeit zu entfalten. Darüber hinaus ist mit Blick auf das am 9. Dezember 2011 vom nordrhein-westfälischen Landtag beschlossene Stärkungspaktgesetz zu prüfen, ob dieses den zuvor formulierten Anforderungen gerecht wird. Derartige finanzielle Hilfen sind nicht unumstritten: Sie stellen zunächst einen Verstoß gegen das Selbsthaftungsprinzip dar und sind daher beinahe zwangsläufig mit Moral hazard-Risiken verbunden.<sup>48</sup> Neben diesen ebenso grundsätzlichen Risiken sind finanzielle Hilfen auf kurze bzw. mittlere Sicht überdies mit Gefahren für die Maßnahmeneffizienz verbunden. Denn im Falle einer voraussetzungsfreien, ausschließlich belastungsabhängigen Hilfestellung besteht die Gefahr, dass durchgreifende Konsolidierungs- und Tilgungsanstrengungen aufgrund der maßnahmenbedingten fiskalischen Entspannung reduziert werden oder gänzlich unterbleiben. Bei der Ausgestaltung finanzieller Hilfsmaßnahmen gilt es daher, mindestens fünf grundlegende Anforderungen zu beachten. Diese betreffen

- die Auswahl der Adressaten,
- die Größe des Adressatenkreises,
- die Auswahl des fiskalischen Ziels,
- die Vermeidung von Fehlanreizen der Hilfestellung sowie
- das Volumen der Hilfe.

#### – *Auswahl der Adressaten*

Um Wirksamkeit zu entfalten sollte sich die Hilfe allein an der Belastung orientieren, d.h. sie muss an diejenigen Kommunen geleistet werden, die die größten Haushaltsprobleme aufweisen. Die Frage nach der „Schuld an den Schulden“ spielt dann bei der Auswahl der Mittelempfänger keine Rolle mehr.<sup>49</sup>

Bei der Auswahl der Adressaten ist darüber hinaus darauf zu achten, dass die in diesem Kontext verwendeten Belastungsindikatoren von kommunaler Seite nicht (nachträglich) gestaltet werden können. Dies setzt die Verwendung vergangenheitsbezogener, amtlich erhobener Daten zwingend voraus. Andernfalls bestünden für potenzielle Mittelempfänger Anreize, ihre fiskalische Situation absichtlich zu verschlechtern bzw. nicht zu verbessern, um einen möglichst hohen Hilfebetrag zu erhalten. Bei der Auswahl der Adressaten sollten daher vor allem zwei Indikatoren maßgeblich sein:

- Das Volumen der Liquiditätskredite in einem in der Vergangenheit liegenden Zeitraum (u.U. abzüglich der Höhe bestimmter kommunaler Vermögenswerte, z.B. Finanzanlagen) sowie
- das Vorliegen und die Höhe eines strukturellen Defizits in einem in der Vergangenheit liegenden Zeitraum (z.B. im bereinigten durchschnittlichen ordentlichen Ergebnis der Jahre 2004 bis 2007).<sup>50</sup>

Das Stärkungspaktgesetz knüpft bei der Auswahl der Adressaten hingegen an die bilanzielle Überschuldung an,<sup>51</sup> obwohl die Feststellung der Überschuldung (bzw. des bilanziell ermittelten negativen Eigenkapitals) auf einer ausgesprochen unsicheren Basis stattgefunden hat bzw. noch immer findet.<sup>52</sup> Noch problematischer ist die Verwendung der künftig erwarteten Überschuldung. Dies gilt zum einen mit Blick auf die Zeit des in der Haushaltswirtschaft festgelegten vierjährigen Planungshorizontes bis 2013 (1. Stufe), erst Recht jedoch für spätere Jahre (2. Stufe), für die noch nicht einmal Orientierungswerte zur Abschätzung der Haushaltsentwicklung vorliegen.

#### – *Anzahl der Adressaten*

Für die Effektivität von Finanzhilfen ist darüber hinaus auch die Größe des Adressatenkreises von Bedeutung. Dauerhafte Wirksamkeit werden die Maßnahmen nur dann entfalten, wenn sie flächendeckend eingeführt werden. Der erforderliche gemeindefinanzpolitische Paradigmenwechsel kann nur erfolgen, wenn ein hinreichendes Maß an politischer Akzeptanz und finanzwirtschaftlicher Wirksamkeit erzeugt wird. Andere Lösungen laufen Gefahr, Probleme bloß punktuell und vorübergehend zu beheben. Eine Konzentration der Hilfe auf Kommunen mit bereits eingetretener oder drohender bilanzieller Überschuldung ist daher nicht problemadäquat. Gemessen an der strukturellen Lücke (einschl. Zinslasten) bzw. der Höhe der Liquiditätskredite werden in der ersten Stufe des Gesetzentwurfs lediglich 31,8 % bzw. 40,8 % der Defizite bzw. Schulden erreicht. Der weitaus überwiegende Teil der Gemeindefinanzprobleme in Nordrhein-Westfalen bildet sich nicht in der Überschuldung der Kommunen ab.

#### – *Auswahl des fiskalischen Ziels*

Die Hilfsmaßnahmen müssen darüber hinaus auch in inhaltlicher Hinsicht möglichst zielgenau sein. Die fiskalische Belastungssituation der Hilfeempfänger sollte durch die Mittelgewährung wirksam überwunden werden können. Zur Wiederherstellung und dauerhaften Sicherstellung tragfähiger Gemeindefinanzen gilt es, alle Maßnahmen konsequent auf das Ziel der (Neu-)Schuldenvermeidung auszurichten. Die Rückführung der Altschulden ist diesem Ziel, ihrer grundsätzlichen Bedeutsamkeit zum Trotz, unterzuordnen.

#### – *Vermeidung von Fehlanreizen*

Die Wirksamkeit und Effizienz finanzieller Hilfen steht und fällt mit der Frage, ob es gelingt, mit der Hilfestellung verbundene Fehlanreize in hinreichendem Maße zu vermeiden.<sup>53</sup> Der Einsatz von Landesmitteln und die Umlenkung kommunaler Einnahmen zum Zwecke der Unterstützung hilfebedürftiger Gemeinden können nicht ohne Überwachung und Kontrolle erfolgen. Es muss sichergestellt werden, dass die Konsolidierungsziele von den Hilfeempfängern erreicht werden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere zwei Aspekte von Bedeutung:

- Die Hilfegewährung muss mit eindeutigen, aber auch realistischen finanzpolitischen Zielvorgaben für den Haushaltsausgleich und – sofern das erste Ziel erreicht ist – für den Einstieg in den Abbau der Altschulden verbunden werden.
- Um Verstößen gegen die Zielvorgaben entgegenzuwirken, sind regelgebundene Sanktionen aufzustellen. Diese sollten die politische Ahndung der Zielverfehlung und ihre fiskalische Korrektur verbinden. Hier bietet sich eine automatische Erhöhung kommunaler Steuern (z.B. der Grundsteuer B) an.<sup>54</sup>

Die Erfahrungen mit den bestehenden haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen machen jedoch deutlich, dass sämtliche Elemente einer wirksamen Verhaltenssteuerung bzw. -begrenzung in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung zum Teil erhebliche Mängel aufweisen. Mit der Änderung von § 76 GO NW – und der Verlängerung der zeitlichen Frist für den Haushaltsausgleich im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes – wurden die haushaltsrechtlichen Vorgaben noch weiter aufgeweicht.<sup>55</sup> Ob das Stärkungspaktgesetz in der Lage ist, die mit der Hilfegewährung unweigerlich verbundenen Fehlanreize wirksam zu vermeiden, ist vor diesem Hintergrund ausgesprochen zweifelhaft.

#### – *Volumen der Hilfe*

Die Finanzhilfen müssen darüber hinaus auch in quantitativer Hinsicht problemadäquat sein. Sie müssen so bemessen sein, dass die Ziele der Hilfegewährung (Ausgleich der Haushalte und/oder teilweiser Abbau der Altschulden) erreicht werden können. Ist dies nicht der Fall, dann ist die Nachhaltigkeit der Maßnahme nicht gewährleistet und es besteht die Gefahr, dass dem „schlechten Geld noch gutes Geld hinterhergeworfen“ wird.<sup>56</sup>

Die strukturellen Verbesserungen der kommunalen Finanzausstattung in Nordrhein-Westfalen betragen ab 2014 schätzungsweise 1,4 Milliarden Euro jährlich,<sup>57</sup> auf die dann für 10 Jahre die 350 Millionen Euro Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz aufzusatteln. Dem steht eine – auf Grundlage kameraler Daten berechnete – strukturelle Lücke von rund 2,5 Milliarden Euro zuzüglich geschätzter Zinsen für Liquiditätskredite in Höhe von 400 Mio. Euro gegenüber.<sup>58</sup> Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob das Volumen der im Wege des Stärkungspaktgesetzes bereitgestellten Mittel ausreicht, um das Ziel des flächendeckenden Haushaltsausgleichs zu erreichen.<sup>59</sup>

## Anmerkungen

- 1 Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Universität Kaiserslautern, Fachgebiet Stadt-, Regional- und Umweltökonomie und promoviert zu den Ursachen kommunaler Verschuldung.
- 2 Basel III bezeichnet ergänzende Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel zu den Eigenkapitalanforderungen für Banken (Basel II). Diese Reform der Bankenregulierung wird sich auch auf die Kreditvergabe an die Kommunen auswirken. Kommunalkredite werden dabei, anders als bislang, wie gewerbliche Kredite behandelt. „Damit entstehen bei den Banken wirtschaftliche Anreize, das margenschwache Kommunalkreditgeschäft zu reduzieren und die knappen Kreditkapazitäten in andere Geschäftsbereiche zu lenken.“ Vgl. *Schwarzing/Baier* (2011).
- 3 Die WL-Bank aus Münster hat im Oktober 2011 u.a. der Stadt Ochtrup erstmals die Vergabe von Krediten verweigert. Vgl. hierzu u.a. *Kirbach* (2011).
- 4 Kommunale Schulden einschließlich der Schulden der kommunalen Eigenbetriebe sowie der – rechtlich selbständigen – öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) in vollständiger bzw. mehrheitlicher Trägerschaft der Kommune.



- 5 Liquiditäts- bzw. Liquiditätssicherungskredite (bislang als Kassen- bzw. Kassenverstärkungskredite bezeichnet) dienen – ihrer haushaltsrechtlichen Intention zufolge (§ 89 Absatz 2 GO NRW) – der Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe. Den Verbindlichkeiten stehen keine Vermögenswerte gegenüber. Im Gegensatz zu investiv genutzten Krediten steht die mangelnde finanzwirtschaftliche Tragfähigkeit dieser Schuldenart daher außer Frage.
- 6 Da letztere in einem engen Verhältnis zur Schuldendienstfähigkeit einer Kommune steht, lassen sich die mit der Verschuldung einhergehenden Risiken auf diese Weise deutlich besser beurteilen als im Falle der Pro-Kopf-Darstellung. Vgl. *Junkernheinrich/Micosatt/Boettcher* (2007, S. 21ff.).
- 7 Die vorliegende Berechnung stellt keine Prognose, sondern lediglich eine begründete – und in ihren Annahmen eher konservative – Entwicklungsfortschreibung dar. Ihr liegen folgende Annahmen zugrunde: Das strukturelle Haushaltsergebnis wurde über den Mehrjahresdurchschnitt 2004/2007 erfasst, wobei für Ausgabenpositionen mit expansivem Entwicklungspfad (Sozial-, Personal- und Zinsausgaben) der Wert des Jahres 2008 angesetzt wurde. Vgl. hierzu *Junkernheinrich/Lenk/Boettcher u.a.* (2011, S. 169-183). Berücksichtigt wurden zudem die Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs um 300 Millionen Euro im Jahr 2010 (Aufhebung der Befrachtung des Finanzausgleichs sowie Wiedereinführung der kommunalen Beteiligung an der Grunderwerbsteuer) sowie die angekündigte schrittweise Übernahme der Grundsteuer im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund ab 2012. Die mit dem Stärkungspaktgesetz vom 9. Dezember 2011 beschlossenen Maßnahmen sind in der Rechnung hingegen nicht enthalten.
- 8 Dies gilt speziell für dauerhaft wirkende ordnungspolitische Maßnahmen, während – bloß temporär installierte – krisenpolitische Instrumente unter Umständen auch ohne eine elaborierte Ursachenanalyse funktionieren können, solange sie problemadäquat ausgestaltet sind (v.a. Treffsicherheit der Hilfe) und grundlegenden Anforderungen (v.a. Vermeidung von Fehlanreizen der Nothilfe) genügen. Siehe hierzu Abschnitt 3.
- 9 Vgl. hierzu u.a. *Zimmermann/Hardt/Postlep u.a.* (1987, S. 5ff.).
- 10 In diesem Kontext ist insbesondere die wirtschaftliche, soziale und demografische Lage der Bevölkerung von Bedeutung. Ein hoher sozialer Status geht demnach mit einer überdurchschnittlichen Nachfrage nach höherwertigen Dienstleistungen einher (v.a. Bildungsleistungen, kulturelle Einrichtungen sowie Erholungsangebote), während sich ein hoher Bevölkerungsanteil von sozial schwachen Personen in umfangreichen Bedarfen nach Lohnersatzleistungen niederschlägt. Analog dazu lassen sich auch aus der Altersstruktur der Bevölkerung gruppenmäßige Bedarfsprofile ableiten (v.a. nach Kinderbetreuungsleistungen, Bildungseinrichtungen sowie nach seniorenspezifischen Angeboten). Vgl. hierzu u.a. *Postlep* (1985, S. 66 u. S. 244) sowie *Junkernheinrich* (1991, S. 76).
- 11 Dies gilt speziell für einige bundes- und landesgesetzlich geregelte Sozialleistungen (z.B. Kosten für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis SGB II). Vgl. hierzu u.a. *Junkernheinrich/Boettcher/Holler u.a.* (2012, S. 21ff.).
- 12 Nicht alle Bedarfe der örtlichen Daseinsvorsorge werden unmittelbar dort gedeckt, wo sie auftreten. Bei bestimmten, über den täglichen Grundbedarf hinausgehenden Leistungen (z.B. Flughäfen, Fachkliniken, Theater, Sportstadien) ist schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine räumliche Angebotskonzentration erforderlich. Diese Angebote werden in der Regel von großen, zentralen Orten bereitgestellt, die den umliegenden Raum mitversorgen.
- 13 Ein weitgehender Verzicht auf die Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen wäre weder aus einzelgemeindlicher Sicht – vor dem Hintergrund eines keineswegs unbedeutenden und insgesamt schärfer werdenden interkommunalen Standortwettbewerbs – noch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive, angesichts der zum Teil beachtlichen sozioökonomischen Spill-over-Effekte, sinnvoll.
- 14 Vgl. *Junkernheinrich/Micosatt* (2005, S. 72ff.).
- 15 Vgl. *Boettcher/Junkernheinrich* (2010a, S. 113ff.).
- 16 Der Begriff „haushaltspolitische Handlungsfähigkeit“ ist mit dem in der lokalen Politikforschung verbreiteten Konzept der „Steuerungspolitik“ eng verwandt. Eine hohe Handlungsfähigkeit setzt demzufolge die konsequente Verfolgung steuerungspolitischer Anliegen voraus. Unter dem Begriff der Steuerungspolitik werden in diesem Kontext politische Maßnahmen verstanden, die die Sicherstellung bzw. Wiederherstellung der dauerhaften fiskalischen Handlungsfähigkeit einer Gemeinde zum Ziel haben. In Abhängigkeit von der finanziellen Situation (Haushaltsergebnis) und Entwicklung (Ergebnisentwicklung) können verschiedene Formen der Steuerungspolitik unterschieden werden: Defizitbegrenzung (negatives Ergebnis/negative Entwicklung), Defizitabbau (negatives Ergebnis/positive Entwicklung) sowie akute Defizitvermeidung (positives Ergebnis/negative Entwicklung).
- 17 *Lowi* (1972, S. 298-310).

- 18 Vgl. hierzu u.a. *Wagschal/Wenzelburger* (2008), *Holtkamp* (2008), *Stalder* (1997), *Wagschal* (1996), *Banner* (1984). Eine Übersicht findet sich zudem bei *Timm-Arnold* (2010).
- 19 Wenn in der vorliegenden Arbeit von politischem Wettbewerb die Rede ist, ist damit – in aller Regel – der so genannte Parteienwettbewerb, d.h. der Wettbewerb um Ämter und Mandate, gemeint. Eine Systematisierung der Formen politischen Wettbewerbs bietet *Benz* (2006, S. 54-67).
- 20 Vgl. *Holtkamp* (2007, S. 19)
- 21 Vgl. hierzu ausführlich *Holtkamp* (2008, S. 122-236)
- 22 Vgl. u.a. *Stalder* (1997, S. 140ff.) sowie die Übersicht bei *Timm-Arnold* (2010, S. 52-55)
- 23 Fachpolitik wird in der lokalen Politikforschung vielfach als begrifflicher Gegenpol zur „Steuerungspolitik“ verwendet. Während Steuerungspolitiker die Sicherung bzw. Wiederherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungs- und Handlungsfähigkeit eines Gemeinwesens zum Ziel haben, ist das Interesse der Fachpolitiker auf die Verbesserung bzw. Erhaltung der Leistungserbringung selbst gerichtet. Vgl. *Banner* (1984, S. 366).
- 24 Diese beruht insbesondere auf folgenden Aspekten: Einem vergleichsweise geringen persönlichen Nutzen steuerungspolitischer Maßnahmen – aufgrund eines personellen (Fehlen politischer Eigentumsrechte) und temporalen Allmendeproblems (Nutzen fällt größtenteils zukünftig an) – in Verbindung mit vergleichsweise hohen politischen Kosten – als Resultat hoher Informationskosten (Fiskalillusion) bei hohem Informationsbedarf (Erfordernis positiver Koordination). Vgl. hierzu u.a. *Olson* (1965), *Stalder* (1997, S. 90-110).
- 25 Vgl. *Scharpf* (1993, S. 69), *Timm-Arnold* (2010, S. 58).
- 26 In diesem Kontext spielt insbesondere die Intensität des politischen Wettbewerbs sowie das Ausmaß der haushaltspolitischen Probleme vor Ort eine entscheidende Rolle.
- 27 Vgl. u.a. *Grauhan* (1969, S. 269-284), *Holtkamp* (2008, S. 236-261).
- 28 Vgl. hierzu *Holtkamp* (2008, S. 236-261) sowie *Gissendanner* (2002, S. 91-109).
- 29 Vgl. u.a. *Wagschal/Wenzelburger* (2007, S. 178ff.).
- 30 Die Analyse bezieht sich auf 22 der – zum damaligen Zeitpunkt noch – 23 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr wurde auch aus der Untersuchung des Handlungsbedarfs ausgeklammert, da für diese Stadt nicht alle erforderlichen Daten zur politischen Handlungsfähigkeit vorliegen.
- 31 Die Standardabweichung ist ein Maß für die Streuung der Werte einer Zufallsvariable um ihren Mittelwert. Die gewählte Form der Standardisierung (z-Standardisierung) erfasst Unterschiede einer Merkmalsausprägung gegenüber dem Durchschnitt. Sie lässt somit erkennen, ob bzw. in welchem Maße sich die Situation in einer Gemeinde vom Durchschnitt unterscheidet.
- 32 Die Auswahl des Untersuchungszeitraums ergibt sich vor allem aus der Datenverfügbarkeit für den Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit. Dieser basiert zum Großteil auf den Ergebnissen einer schriftlichen Befragung von Kämmerern und CDU-/SPD-Ratsfraktionsvorsitzenden aus dem Jahr 2008. Dementsprechend wurde der Untersuchungszeitraum auf die Wahlperiode beschränkt, die im Jahr 2004 begonnen hatte und bis 2009 lief. Die Ergebnisse des letzten Jahres wurden aufgrund ihrer massiven Verzerrung durch die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht berücksichtigt.
- 33 Hierzu wäre ein metrisches Skalenniveau der Daten erforderlich. Die Befragungsergebnisse sind jedoch ordinal-skaliert.
- 34 Da ursprünglich jeweils vier Antwortmöglichkeiten vorgegeben waren, wurden die Ergebnisse zu diesem Zweck dichotomisiert. Der Wert 0 steht hierbei für „trifft (eher) nicht zu“ und 1 für „trifft (eher) zu“.
- 35 Die Einschätzung der ideologischen Aufladung basiert auf der folgenden Frage: „Politische Inhalte und Personen werden häufig nach den Kriterien ‚rechts‘ oder ‚links‘ kategorisiert. Wie gut eignet sich das klassische Links-Rechts-Schema von Politik Ihrer Ansicht nach zur Beschreibung der Politik in Ihrer Kommune?“
- 36 Aus Gründen der interkommunalen Vergleichbarkeit wurden dabei nur die Ergebnisse des ersten Wahlganges berücksichtigt.
- 37 Da die Teilindizes unterschiedlich auf die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit laden, ergibt sich der Gesamtindex aus der Subtraktion der Spalte 6 (Wettbewerbsintensität) von Spalte 12 (Durchsetzungsfähigkeit der Steuerungspolitik).
- 38 Der kommunale Finanzierungssaldo war – in der damals gültigen kameralen Rechnungslegung – die haushaltsrechtlich sowie politisch zentrale finanzpolitische Ergebnisgröße. Trotz der hierin enthaltenen Verzerrungen durch finanzielle Altlasten (v.a. Zinsausgaben) sowie durch finanzwirtschaftliche Einmaleffekte (z.B. Veräußerungserlöse) ist er daher für die empirische Überprüfung der Zusammenhänge unabdingbar. Dies gilt insbesondere für die Untersuchung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit.

- 39 Für die Klasseneinteilung siehe Tab. 3, Spalte 8.
- 40 Für die Klasseneinteilung siehe Tab. 4, Spalte 14.
- 41 Im Hinblick auf die Höhe bzw. Entwicklung der Kassenkredite ist die Differenzierung hingegen insbesondere in den Klassen mit geringem Handlungsbedarf weniger deutlich ausgeprägt. Zumindest mit Blick auf das Kassenkreditniveau lässt sich dies mit Einflüssen begründen, die über den gewählten Untersuchungszeitraum nicht erfasst wurden.
- 42 Land und kommunale Spitzenverbände haben am 22. September 2010 eine Rahmenvereinbarung über einen Fonds zur Entschuldung der Kommunen unterzeichnet. Online unter: <http://www.fm.rlp.de/finanzen/entschuldungsfonds> (Stand: 15.03.2011)
- 43 Mit STARK II hat Sachsen-Anhalt ein Programm zur Teilentschuldung der kommunalen Finanzhaushalte aufgelegt, das (im Gegensatz zu den Programmen in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) auf die Verminderung der Haushaltsbelastung durch investive Verbindlichkeiten abzielt. Online unter: <http://www.ib-sachsen-anhalt.de/sites/wirtschaft/stark2.html> (Stand: 15.03.2011)
- 44 Siehe hierzu den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und des Göttingen-Gesetzes. Online unter: [http://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen\\_16\\_5000/2501-3000/16-2528.pdf](http://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_16_5000/2501-3000/16-2528.pdf) (Stand: 15.03.2011)
- 45 Zu der Frage, wie ein solches Programm aussehen könnte, hat die nordrhein-westfälische Landesregierung im Sommer 2010 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das am 8. März 2011 an den Innenminister übergeben wurde. Vgl. *Junkernheinrich/Lenk et al.* 2011.
- 46 In Hessen wird gegenwärtig über die Einführung eines „kommunalen Schutzschirms“ diskutiert. Online unter: [http://www.hessen.de/irj/HMdf\\_Internet?uid=f9a0ab19-bcce-a21f-012f-31e2389e4818](http://www.hessen.de/irj/HMdf_Internet?uid=f9a0ab19-bcce-a21f-012f-31e2389e4818) (Stand: 15.03.2011)
- 47 Einen Überblick bietet *Zipfel* 2010.
- 48 Der Begriff beschreibt die Gefahr einer ungewünschten Verhaltensveränderung als Folge einer – vermeintlichen oder tatsächlichen – Versicherung gegen ein Risiko.
- 49 Auch wenn eine solche Ausgestaltung der Hilfe grundsätzlichen Gerechtigkeitsvorstellungen zuwider läuft, ist sie dennoch zur effektiven Zielerreichung unabdingbar.
- 50 Vgl. hierzu *Junkernheinrich/Lenk/Boettcher u.a.* (2011, S. 169-183).
- 51 §§ 3 und 4 Stärkungspaktgesetz NRW.
- 52 Vgl. *Junkernheinrich/Lenk/Boettcher u.a.* (2011, S. 125).
- 53 Gleiches gilt für ihre politischen Umsetzungschancen: Der jeweilige Zahler muss davon überzeugt sein, dass sein Finanzbeitrag an einer aus seiner Sicht „richtigen“ Stelle ankommt und nachvollziehbar in seiner Wirkung ist.
- 54 Das Instrument stellt gewissermaßen eine „Strafsteuer“ für haushaltsrechtliche Regelverstöße dar, erhöht dadurch die unmittelbare Fühlbarkeit der Schuldenfinanzierung und nimmt dem Instrument auf diese Weise seinen größten politischen Reiz. Die bereits jetzt vergleichsweise hohen Hebesätze in den meisten nordrhein-westfälischen „Krisen“-Kommunen verbieten den flächendeckenden Einsatz dieses Instruments zur Haushaltskonsolidierung. Umso wichtiger ist die Formulierung realistischer verbindlicher Konsolidierungsziele und der transparente Einsatz verpflichtender Hebesatzerhöhungen allein als letztes Sanktionsmittel.
- 55 Dass der haushaltsrechtliche Ordnungsrahmen sowie seine Durchsetzung und Kontrolle durch die Kommunalaufsicht wichtige Einflussgrößen der Gemeindefinanzsituation im Allgemeinen und der Kassenkreditverschuldung im Besonderen darstellen, konnte mittlerweile auch empirisch bestätigt werden. Vgl. *Holler* (2010, S. 3f).
- 56 Eine Verfehlung der Maßnahmenziele birgt insbesondere vor dem Hintergrund der notwendigen „Einmütigkeit“ eines solchen Bail-Outs langfristig das Risiko des Verlusts jeglicher Haushaltsdisziplin.
- 57 Hierzu zählen die bereits 2010 erfolgte Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 300 Millionen Euro sowie die ab 2012 schrittweise erfolgende Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund, durch die den nordrhein-westfälischen Kommunen ab 2014 schätzungsweise zusätzlich 1,1 Milliarden Euro zur Verfügung stehen werden. Vgl. hierzu *Boettcher/Junkernheinrich* (2011, S. 289f.).
- 58 Modifizierte Neuberechnung aus *Micosatt* (2011, S. 9).
- 59 Besonders relevant ist die Dotierungsfrage im Falle der Einführung eines „Bürgerbeitrags“ als Instrument zur Sanktionierung haushaltspolitischer Regelverstöße. Dieser setzt eine belastungsadäquate Hilfe – sowie eine aufgabenangemessene Finanzausstattung – zwingend voraus. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass die bestehende Konsolidierungslast auf der Gemeindeebene gänzlich kommunalisiert wird, obwohl diese zu einem Großteil staatlich verursacht ist.

## Literatur

- Banner, Gerhard, 1984: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung 9/84, S. 364-372.
- Benz, Arthur., 2007: Politischer Wettbewerb, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.), Handbuch Governance, Wiesbaden: VS, S. 54-67.
- Boettcher, Florian/Junkernheinrich, Martin, 2010a: Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Boettcher, Florian/Junkernheinrich, Martin, 2010b: Kommunalfinanzen im Jahr 2009. Krisenreaktionen im Ländervergleich, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/ Lenk, Thomas/ Scheller, Henrik/ Woisin, Matthias (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 218), S. 225-254.
- Boettcher, Florian/Junkernheinrich, Martin, 2011: Kommunalfinanzen im Jahr 2010. Krisenverschärfung und Disparitätenzunahme. in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 222), S. 271-292.
- Gissendanner, Scott, 2002: Die Bedeutung des Bürgermeisters für die strategische Entscheidungsfähigkeit deutscher Großstädte, in: Bogumil, Jörg (Hrsg.), Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: Leske und Budrich S. 91-109.
- Grauhan, Rolf-Richard, 1969.: Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS, Heft 2/3, S. 269-284.
- Henneke, Hans-Günter, 2008: Landesverfassungsrechtliche Konnexität. Rechtspolitische Entwicklung und verfassungsgerichtliche Ausformung, in: Der Landkreis. S. 390-432.
- Holler, Benjamin, 2010: Liquiditätsverschuldung außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich. Forschung für Kommunen - Arbeitspapier 01/2012. Online: [http://forschung-für-kommunen.de/images/ffk\\_ap\\_01\\_2012.pdf](http://forschung-für-kommunen.de/images/ffk_ap_01_2012.pdf) (Stand: 15.03.2012).
- Holtkamp, Lars, 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, in: Polis Nr. 64, Hagen. Online: [http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/lg-iii/polis\\_64\\_lars\\_holtkamp.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/lg-iii/polis_64_lars_holtkamp.pdf) (Stand: 15.03.2012)
- Holtkamp, Lars, 2008: Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie, Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden: VS.
- Holtkamp, Lars, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin: Edition Sigma.
- Junkernheinrich, Martin, 1991: Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse, Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1).
- Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin/Brand, Stephan, 2012: Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Bottrop.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard, 2005: Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard, unter Mitarbeit von Florian Boettcher, 2007: Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Junkernheinrich, Martin/Lenk, Thomas/Boettcher, Florian/Hesse, Mario/Holler, Benjamin/Micosatt, Gerhard, 2011: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern, Bottrop, Leipzig.
- Kirbach, Roland, 2011: Kurz vor Schluss, in: Die Zeit, Ausgabe 48/2011. Hamburg. Online: <http://www.zeit.de/2011/48/Kommunalfinanzen> (Stand: 23.12.2011).
- Lowi, Theodore J., 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: Public Administrative Review, 32, S. 298-310.
- Micosatt, Gerhard, 2011: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Nordrhein-Westfalen. Ergänzende Modellrechnung 3a unter Berücksichtigung der Grundsicherungsanpassung 2012 bis 2014, Bottrop.
- Olson, Mancur, 2004: Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 5. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.

- Postlep, Rolf-Dieter*, 1985: Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen. Einflüsse höherwertiger Dienstleistungen auf die kommunalen Steuereinnahmen und Ausgaben in verschiedenen Großstädten. Hannover.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schwarting, Gunnar/Baier, Horst*, 2011: Basel III. Wie können sich Kommunen darauf vorbereiten? Köln. Online: <http://www.kgst.de/aktuelles/nachricht/basel-iii-wie-koennen-sich-kommunen-darauf-vorbereiten.dot> (Stand: 23.12.2011).
- Stalder, Inge*, 1997: Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse. Frankfurt (u.a).
- Timm-Arnold, Klaus-Peter*, 2010: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden: VS.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2008: Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden: VS.
- Wagschal, Uwe*, 1996: Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen: Leske + Budrich.
- Zimmermann, Horst/Hardt, Ulrike/Postlep, Rolf-Dieter, unter Mitarbeit v. Andreas Wagenführer*, 1987: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, Bonn (= Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 15).

*Anschrift des Autors:*

Florian Boettcher, M.A., TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie, Postfach 3049, 67653 Kaiserslautern  
E-Mail: [florian.boettcher@ru.uni-kl.de](mailto:florian.boettcher@ru.uni-kl.de)

Renate Reiter

## Angeschoben oder ausgebremst? Die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung in der Sozialen Stadt

### Zusammenfassung

Das städtebauliche Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ hat seit seiner Initiierung 1999 in zahlreichen Kommunen politische und administrative Lernprozesse im Hinblick auf die Entwicklung benachteiligter Gebiete angeschoben. Die drastische Reduzierung der Fördermittel durch den Bund im Jahr 2011 bei fortbestehender Unsicherheit der weiteren Förderperspektive konfrontiert die lokalen Akteure mit dem Problem, wie eine Verstetigung des eingeleiteten Policy-Wandels erreicht werden kann. Der Beitrag illustriert anhand von vier Fallstudien, dass weniger die „klassischen“ Erklärungsfaktoren der Politikfeldanalyse, sondern vielmehr die Probleminterpretation und der politische Wille die Inangriffnahme oder das Unterlassen von Verstetigungsbemühungen beeinflussen.

*Schlagworte:* Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, benachteiligte Stadtgebiete, integrierte Stadtentwicklungspolitik, Kooperation

### Abstract

*Pushed or thwarted? The continuation of urban development policy in the „Social City“*

In many cities the German urban development programme „Social City“ launched in 1999 has contributed to political and administrative learning of local authorities as regards the development of deprived neighbourhoods. As the German Federal Government cut funding to a considerable extent in 2011 and future prospects of funding being insecure local authorities were facing the problem how to perpetuate the policy-change initiated during the programme's implementation. Analyzing the implementation process in four cities this article shows that local authorities' efforts to perpetuate policy innovations are largely influenced by their problem interpretation and willingness to change rather than by the classical determinants usually put forward in public policy analysis.

*Key words:* Programme „Social City“, deprived neighborhoods, integrated urban development policy, cooperation

## 1. Einleitung

Die „Armut (in) der Stadt“ manifestiert sich spätestens seit Beginn der 1980er Jahre nicht nur in einer Verfestigung der kommunalen Haushaltskrise, sondern auch in der zunehmenden sozial- und wirtschaftsräumlichen Spaltung vieler Städte. Vor diesem Hintergrund verabschiedete die Bundesregierung im Jahr 1999 – im Anschluss an entsprechende kommunale und Landesprogramme – das stadtpolitische Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ (kurz: „Soziale Stadt“).

Seinem Anspruch nach fügt sich das Programm in eine ganze Reihe von innovativen Initiativen zur *integrierten Stadtentwicklungspolitik* ein, wie sie auch die Europäische Union und zahlreiche europäische Regierungen während der 1990er Jahre ergriffen. Da-

bei stand die „Soziale Stadt“-Initiative, die die rot-grüne Bundesregierung als städtebauliches Ressortprogramm und Instrument der Bund-Länder Städtebauförderung konzipierte, unter Experten von Beginn an im Verdacht, mehr zu wollen als zu können (Alisch 2002, S. 95-97; Eichener 2000, S. 101-103; Walther 2004; Walther/Güntner 2007; Zimmermann 2011, S. 183). Sie propagierte den neuartigen Ansatz der integrierten Stadtentwicklungspolitik, blieb in ihren Fördermöglichkeiten aber die längste Zeit auf klassische Bauinvestitionen und Wohnumfeldverbesserung beschränkt. Trotz dieser inhaltlichen Beschränkung sollte „Soziale Stadt“ vor Ort innerhalb kurzer Zeit umfassende Prozesse der infrastrukturellen, sozial-integrativen, ökonomischen Gebietsaufwertung anschieben und dabei zugleich „selbsttragende“ Strukturen des Bewohnerengagements und der Kooperation von Bürgern, Kommune und Interessenträgern zur langfristigen Gebietsentwicklung über das Förderende hinaus hervorbringen (Bauministerkonferenz 2005, S. 5 u. 14-15).

Für die Städte und Gemeinden waren in der Tat nicht nur das finanzielle Förderangebot<sup>1</sup>, sondern auch die Ideen der „Sozialen Stadt“ attraktiv. Die Zahl der Fördergebiete stieg rasch an (von 161 in 1999 auf 603 in 2010; Bundestransferstelle 2012) und es wandelten sich die bau- und planungspolitischen Agenden vieler Kommunen. In zahlreichen Stadtverwaltungen wurden prozedurale und organisatorische Lernprozesse in Gang gesetzt und es änderten sich Beziehungsmuster zwischen Kommune, lokalen Interessengruppen und Bürgern (Franke 2011, S. 37). Allerdings sind bislang nur ca. zwei Prozent der Gebiete als „ausfinanziert“ aus der Förderung entlassen worden, so dass das Ziel der lokal eigenständigen Fortführung der integrierten Stadtentwicklung noch unerreicht bleibt. Diese Verstetigung, die von Anfang an Bestandteil der Philosophie von „Soziale Stadt“ war, ist seit dem Beschluss der Bundesregierung im Jahr 2010, den Förderanteil des Bundes für 2011 um ca. 70 Prozent zu reduzieren und sich aus der Finanzierung sozial-integrativer Maßnahmen zurückzuziehen, für zahlreiche Teilnehmerkommunen zu einem drängenden Problem geworden.

Hier setzt dieser Beitrag an. In seinem Mittelpunkt steht die Frage nach den Bedingungen der Verstetigung der integrierten Stadtentwicklungspolitik. Dabei sollen hier kommunale Strategien der Programmimplementation und des Umgangs mit dem Verstetigungsproblem identifiziert und ein Ansatz zur Erklärung von Varianz in diesem Zusammenhang entwickelt werden. Empirisch fasst der Beitrag Erkenntnisse aus den vorhandenen bundesweiten Studien sowie der Fach- und Forschungsliteratur zu den materiellen und prozedural-organisatorischen Programmwirkungen zusammen und ergänzt diese um vier Fallstudien (Gelsenkirchen, Karlsruhe, Kiel, Dresden). Für diese wurden neben verfügbaren Sekundäranalysen auch lokale politische Programm- und Ratsdokumente sowie Sitzungsprotokolle ausgewertet. In theoretischer Perspektive nimmt der Beitrag Bezug auf unterschiedliche, aus der (vergleichenden) Staatstätigkeitsforschung und Politikfeldanalyse bekannte Erklärungsfaktoren für Politikwandel (Blum/Schubert 2009, S. 39-45) und integriert sie in ein Modell zur Erklärung kommunaler Innovationsbereitschaft.

Im Weiteren werden zunächst die Kernelemente von „Soziale Stadt“ und die Philosophie der integrierten Stadtentwicklungspolitik zusammengefasst (2) und sodann anhand verfügbarer Datenquellen ein Blick auf die bisherigen substantiellen, prozeduralen und strukturellen Wirkungen des Programms geworfen (3). Danach werden unter Berücksichtigung mehrerer Variablen aus der (vergleichenden) Staatstätigkeitsforschung und Politikfeldanalyse für die hier ausgewählten unterschiedlichen Fälle exemplarisch die Implementations- und Verstetigungsstrategien von Teilnehmerstädten untersucht (4). Auf dieser Grundlage wird die Frage nach den Bedingungen der (Nicht-) Verstetigung behandelt

und hypothesenartig beantwortet (5). Am Ende werden einige Schlussfolgerungen zur Zukunft der integrierten Stadtentwicklungspolitik als kommunale Daueraufgabe formuliert (6).

## 2. „Soziale Stadt“: Kernelemente und Philosophie der integrierten Stadtentwicklungspolitik

Mit der Initiierung des Programms „Soziale Stadt“ reagierten die Länder und die neu gewählte rot-grüne Bundesregierung 1999 auf das partielle Versagen der sozialen und wirtschaftlichen Integrationsfunktion der Städte (Walther/Güntner 2007, S. 349).<sup>2</sup> Angesichts rückläufiger Einnahmen und gleichzeitig steigender Sozialausgaben waren diese unter den Bedingungen des demographischen Wandels und industriellen Strukturwandels nur mehr unzureichend in der Lage, ihrer Aufgabe der Bereitstellung sozialer Infrastrukturen zum Ausgleich desintegrativer Tendenzen innerhalb der städtischen Gesellschaften nachzukommen. Die sichtbarste Folge war die Rückkehr der schon fast überwunden geglaubten sozialen Segregation in die Stadtentwicklung (Häußermann/Siebel 2004, S. 160) und die Entstehung oder Wiederausprägung von „Armutsquartieren“ oder „sozialen Brennpunkten“ im städtischen Raum. Nach dem erklärten Willen der Bauministerkonferenz sollte das Programm „Soziale Stadt“ dieses Problem nicht allein – wie in der traditionellen Städtebauförderung – durch Investitionen in die bauliche Substanz, Infrastruktur und das Wohnumfeld benachteiligter Stadtgebiete bekämpfen. Vielmehr beschritten Bund und Länder hiermit den neuartigen Weg der Förderung von integrierten lokalen Handlungskonzepten.

Formal fügte sich die „Soziale Stadt“ als städtebauliches Investitions- und Leitprogramm auf den ersten Blick in die dominante Policy-Tradition der Städtebauförderung ein. Die Finanzhilfen, die der Bund auf Basis von Art. 104b GG<sup>3</sup> für Maßnahmen im Rahmen des Programms gewährt und welche die Länder und betroffenen Gemeinden um Mittel in jeweils gleicher Höhe ergänzen, unterliegen der investiven Zweckbindung. Sie sind degressiv ausgestaltet, sollen zeitlich befristet gewährt und dabei zur Beseitigung sozialer Missstände in benachteiligten Stadtteilen oder Stadtgebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt werden (VV-Städtebauförderung 1999, Nr. II; § 171e Abs. 1 BauGB; Art. 5 VV-Städtebauförderung 2011). „Soziale Stadt“ ging allerdings bei der Beschreibung seiner Förderziele und Vorstellungen zur Organisation, Finanzierung und Steuerung der Stadtteilentwicklung von Anfang an weit über die Kernmerkmale der traditionellen Städtebauförderung hinaus.

Das Programm hob sich davon in wenigstens zweierlei Hinsicht ab: Zum einen forderte es die Integration von investiven und nicht-investiven, sozial-integrativen, wirtschaftspolitischen oder auch gesundheitspolitischen und kulturellen Interventionszielen und -maßnahmen in ein einheitliches Handlungskonzept für das Fördergebiet. Zum anderen beinhaltet es eine Reihe von „institutionenpolitischen“ (Zimmermann 2011, S. 183) Zielen, nämlich erstens den gebietsbezogen gebündelten Fördermitteleinsatz und eine dementsprechend enge vertikale und horizontale Koordination des Verwaltungshandelns. Zweitens zielte es auf verstärkte Kooperation der kommunalen Politik und Verwaltung mit lokalen Interessenverbänden, Trägerorganisationen und der Wirtschaft und drittens auf eine verbesserte Beteiligung der Bürger (*ebd.*; Franke 2011, S. 9-10).



Unter dem Aspekt der Verstetigung war und ist insbesondere die Verwirklichung dieser institutionenbezogenen Ziele zentral. Hier richtete sich der Anpassungsappell von „Soziale Stadt“ (Güntner 2012, S. 138) von Anfang an vor allem an die Kommunen selbst. Kommunalpolitik und -verwaltung sollten im Rahmen der Implementation des Programms lernen, ihre eigenen Interaktions- und Verfahrensroutinen dauerhaft im Sinne einer gleichsam automatischen Ämterkoordination und intensivierten Kooperation umzustellen. Ferner sollten sie mit Hilfe der Förderung, etwa durch gezielte Anreize und die Schaffung neuer Strukturen (z.B. Stadtteilbüros), die Vernetzung der betroffenen nicht-städtischen Akteure (Wohnungsunternehmen, Gewerbetreibende, Vereine, Bürgerinitiativen, Schulen und Kindergärten etc.) und der Gebietsbewohner befördern. Auf diese Weise sollten zivilgesellschaftliche und bürgerschaftliche Potenziale „aktiviert“ und – so lautete das anspruchsvolle Ziel des Programms – mittelfristig selbsttragende Strukturen etabliert werden, die die (Weiter-) Entwicklung des Stadtgebiets über seine finanzielle Förderung hinaus garantieren könnten (Bauministerkonferenz 2005, S. 5).

Angesichts dieses ambitionierten Zielhorizonts herrschte unter wissenschaftlichen Beobachtern von Beginn an Skepsis darüber, ob das Programm den hohen Erwartungen, die Politiker und Praktiker der Stadtentwicklung auf allen Ebenen in es setzten, gerecht werden könnte. Kritische Einwände bezogen sich auf die Verankerung von „Soziale Stadt“ im institutionellen Rahmen der traditionellen Städtebauförderung und den mit dieser sektoralen Beschränkung verbundenen appellativen Charakter des Programms (Walther/Güntner 2007, S. 184-186), das Wandel nicht vorschreiben kann/will, sondern ihn lediglich als Lösungsweg lokaler Probleme anbietet (Zimmermann 2011, S. 195). Skepsis wurde außerdem hinsichtlich des strukturellen Gesamtarrangements von „Soziale Stadt“ und der für die Programmimplementation notwendigen intensiven Politikverflechtung geäußert (Schridde 2001, S. 128-129). Und sie bezog sich schließlich auch auf „die grundsätzliche Frage der [lokalen; d. Verf.] Steuerbarkeit“ (Mensch 2001, S. 24) von negativen Entwicklungen – wie z.B. hohe Arbeitslosigkeit –, die andernorts wurzeln und primär auf anderen Ebenen (z.B. beim Bund und seiner Arbeitsmarktpolitik) politisch bearbeitet werden.

### 3. Wirkungen der Implementation von „Soziale Stadt“: Auf dem Weg zur Verstetigung?

Entsprechend der doppelten, inhaltlichen und institutionenpolitischen Zielsetzung des Programms ist „Verstetigung“ als (institutionell) abgesicherte Fortführung von erfolgreichen Aufwertungsprojekten *und* als dauerhafte Übernahme des integrierten Ansatzes in die reguläre, institutionell fundierte Politik- und Verwaltungspraxis vor allem auf kommunaler Ebene zu verstehen (Ruiz/Sauter 2007, S. 2). Je nachdem, auf welche Zieldimension sich das Betrachterinteresse richtet, fällt die vorläufige Bilanz der Implementation von „Soziale Stadt“ heute eher ernüchternd oder eher überzeugend aus. Dabei muss vorausgeschickt werden, dass die Quellenlage für eine sekundäranalytische Wirkungsuntersuchung gegenwärtig nicht optimal ist (insbesondere liegt keine aktuelle bundesweite Evaluation des Programms vor; der bislang einzige wirkliche Evaluationsbericht, die Zwischenevaluierung, datiert aus dem Jahr 2004; IFS 2004). Nichtsdestotrotz erlauben es die vorhandenen bundesweiten Fortschrittsberichte, einige übergreifende Erkenntnisse zum gegenwärtigen Stand der Implementationswirkungen zu gewinnen. Im Einzelnen

werden dazu hier die folgenden Berichte herangezogen: die dritte bundesweite Befragung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) in den „Soziale Stadt“-Gebieten (*Bundestransferstelle* 2006a), der darauf Bezug nehmende „Statusbericht Soziale Stadt“ der Bundesregierung (*Bundestransferstelle* 2008) und eine jüngere, von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Auftrag gegebene Studie von *Thomas Franke* (2011).

Beim Blick zunächst auf die gebietsbezogene, inhaltlich-substantielle Wirkungsdimension von „Soziale Stadt“ sind sowohl immaterielle (Lebensqualität im Fördergebiet, Außenwahrnehmung) als auch materielle (städtebauliche, infrastrukturelle, soziale, ökonomische etc.) Effekte der Implementation zu berücksichtigen (*Bundestransferstelle* 2008, S. 73).

Bei den immateriellen Wirkungen kommen die verfügbaren Fortschrittsberichte übereinstimmend zu positiven Ergebnissen. Vor allem wurde das Problembewusstsein geschärft sowie die Außenwahrnehmung und das Image der Fördergebiete verbessert (*IfS* 2004, S. 141-44 u. 146-148; *Bundestransferstelle* 2008, S. 74; *Franke* 2011, S. 18).

Im Bereich der materiellen Effekte fällt die Bilanz dagegen gemischt bis ernüchternd aus. Die Fortschrittsberichte konstatieren einhellig eine Konzentration auf baulich-investitive Maßnahmen, also den traditionellen Bereich der Städtebauförderung (*Bundestransferstelle* 2008, S. 74; *Franke* 2011, S. 4 u. 18-19). Hier wiederum überwiegen kommunal getragene Maßnahmen zur Sanierung, Wohnumfeldverbesserung und zum Infrastrukturausbau (*Bundestransferstelle* 2006a, S. 133) gegenüber privat getragenen Projekten. Unter den anderen inhaltlich-materiellen Maßnahmengruppen – Sozial- und Integrationspolitik, Schule und Bildung, lokale Ökonomie, Gesundheitspolitik – werden Wirkungen vor allem für den sozial-integrativen Bereich festgehalten. Unter Verweis auf eine bundesweite Befragung von lokalen Akteuren in allen Teilnehmerstädten berichtet das Difu im Jahr 2006 z.B. von „leichten“ bis „deutlichen“ Verbesserungen in den Fördergebieten in den Feldern des sozialkulturellen Infrastrukturangebots, der Sport- und Freizeitförderung und der Integrations- und Förderaktivitäten in den Gebietsschulen (*Bundestransferstelle* 2006a, S. 142). Auch im Bereich der Integration erblicken die lokalen Akteure nach anfänglichen Schwierigkeiten heute Fortschritte, wobei vielerorts noch grundsätzliche Hindernisse, wie die z.T. schwierige Erreichbarkeit von Zuwanderern oder auch eine mangelhafte Flexibilität kommunaler Service-Institutionen wie der Wirtschaftsförderung, zu überwinden seien (*Franke* 2011, S. 20). Hingegen werden die Implementationseffekte in den Bereichen „Gesundheit“ und vor allem „Lokale Ökonomie“ bis heute als eher gering eingeschätzt (*IfS* 2004, S. 170; *Bundestransferstelle* 2008, S. 77-78; *Franke* 2011, S. 21-23). Weder kam es zu einer sichtbaren Stärkung der Nahversorgung noch zu durchschlagenden Erfolgen bei Existenzgründungen oder dem Angebot an Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten in den Fördergebieten (*Bundestransferstelle* 2008, S. 74 u. 78). Experten führen die bislang ernüchternden Ergebnisse im Zielbereich „lokale Ökonomie“ auf unterschiedliche Ursachen zurück. Neben der generell schwachen Ausprägung wirtschaftlicher Strukturen in bestimmten benachteiligten Stadtgebieten (monofunktionale Wohngebiete), werden der häufig eingeschränkte Zugang des Quartiersmanagements zu einschlägigen lokalen Wirtschaftsakteuren (Kammern, Unternehmensvereinigungen etc.) sowie überzogene Erwartungen an die Problemlösungsfähigkeit integrierter Stadtteilprogramme im Hinblick auf gesamtstädtische oder gar gesamtgesellschaftliche Einflussfaktoren wie konjunkturelle Krisen oder hohe Arbeitslosigkeit genannt (*Franke* 2011, S. 22-23).

Die gemischte Bilanz der materiellen Effekte von „Soziale Stadt“ erstaunt bei näherem Hinsehen nicht. Eine Erklärung liegt in der erwähnten Grundkonzeption des Pro-

gramms als investive Initiative der Städtebauförderung. Vor diesem Hintergrund sind Kommunen zur Finanzierung flankierender Maßnahmen auf Mittel aus den EU-Strukturfondsprogrammen (z.B. bis 2006 URBAN II; EFRE-Programme der Länder, ESF-Programme) oder die Bereitschaft der einschlägigen Ressorts auf Bundes- und Länderebene zur Ergänzung von „Soziale Stadt“ angewiesen, sofern sie entsprechende Projekte nicht allein aus ihrem (häufig prekären) kommunalen Eigenanteil oder über die (häufig schwierige) Akquise von privaten Mittel bestreiten. Diese Kooperationsbereitschaft war und ist jedoch in vielen Fällen eher gering ausgeprägt (*Aehnel* 2005, S. 65). Zwar beruhte bereits 2005 die Finanzierung von Maßnahmen in beinahe allen Fördergebieten auf einer Bündelung der Ressourcen aus unterschiedlichen Förderprogrammen des Bundes und der Länder, jedoch waren diese – wie „Soziale Stadt“ selbst – überwiegend einseitig auf Bauinvestitionen gerichtet (*Bundestransferstelle* 2008, S. 20). Auf Bundesebene entwickelte überhaupt nur das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) Komplementärprogramme, wie z.B. die Initiative „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C) oder das ESF-Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS). Andere Ressorts oder Institutionen, wie z.B. das Innenministerium oder die Bundesagentur für Arbeit, blieben hingegen weitgehend untätig (*Aehnel* 2005, S. 65). Aus dem Haushalt des Bundesbauministeriums (BMVBS) selbst wiederum stellte der Bund ab 2006 bis einschließlich 2010 kurzfristig Mittel für sozial-integrative Maßnahmen im Rahmen von „Modellvorhaben der Sozialen Stadt“ zur Verfügung. Und seit 2011 fließen aus dem vom BMVBS getragenen ESF-Programm „BI-WAQ“ Mittel für Komplementärmaßnahmen im Bereich der lokalen Beschäftigungspolitik (*Franke* 2011, S. 16). Insgesamt hat sich an der ursprünglichen Situation einer defizitären vertikalen Mittelbündelung (*IJS* 2004, S. 185) bis heute wenig geändert. Diese ernüchternden Erkenntnisse leiten unmittelbar zu der Frage nach den strukturellen Wirkungen von „Soziale Stadt“ auf die lokale planungs- und städtebaupolitische Governance insgesamt über. Die diversen Fortschrittsuntersuchungen seit 2004 lassen diesbezüglich ebenfalls eine gemischte Bilanz erkennen. Demzufolge hat ein Wandel vor allem bei der lokalen Ämterkoordination und der Aktivierung und Beteiligung der Bürger stattgefunden. Bei der Bildung von dauerhaften Akteursnetzwerken und der Mobilisierung privater Ressourcen wird hingegen je nach Zielgruppe z.T. erhebliche Varianz konstatiert.

Schon im Jahr 2002 berichteten kommunale Politik- und Verwaltungsakteure davon, dass die Erarbeitung und Implementation des integrierten Handlungskonzepts die verwaltungsinterne Koordination in ihrer Kommune gestärkt habe (*Bundestransferstelle* 2006a, S. 157-158). Demgegenüber stellt *Franke* nach wie vor Defizite bei der Vernetzung von kommunalen und privaten Akteuren fest. Während die Kooperation zwischen der Verwaltung und Trägerakteuren der freien Wohlfahrtspflege, Stiftungen, aber auch Wohnungsunternehmen (mittlerweile) gut funktioniere (*Franke* 2011, S. 9 u. 36), seien Netzwerke mit lokalen Unternehmen „vielerorts erst im Aufbau“ befindlich (*ebd.*, S. 18-19). Insbesondere die anfängliche Zurückhaltung der privaten Wohnungswirtschaft bei der Bildung von Partnerschaften zugunsten der Bestandsverbesserung und baulichen Aufwertung benachteiligter Stadtgebiete löst sich den Fortschrittsberichten zufolge in jüngerer Zeit auf. Dabei seien große Wohnungsunternehmen eher als einzelne Hauseigentümer zu entsprechendem Engagement bereit (*Bundestransferstelle* 2008, S. 73; *Franke* 2011, S. 19). Die Kooperationsbereitschaft der örtlichen Gewerbetreibenden, Kammerorganisationen, Arbeitsverwaltungen und sonstigen Wirtschaftsakteure in benachteiligten Stadtteilen gilt dagegen seit längerem als verbesserungswürdig (*IJS* 2004, S. 170). Dies hängt aus Exper-

tensicht mit den oben genannten Spezifika im Bereich „lokale Ökonomie“ zusammen, kann aber auch darauf zurück geführt werden, dass vom städtebaulichen Programm „Soziale Stadt“ vor allem die Wohnungswirtschaft (und nicht andere Wirtschaftszweige) profitiert hat. So werden die „finanziellen Multiplikatoren- bzw. Anstoßeffekte“ des Programms im Baubereich für das Jahr 2011 auf zwischen ca. 4,70 und ca. 8,50 Euro private Investitionsmittel je 1 Euro Fördermittel beziffert (*Franke* 2011, S. 23-24).

Fortschritte erbrachte die Implementation von „Soziale Stadt“ schließlich von Beginn an im Bereich „Aktivierung und Beteiligung“ der Bürger. Hier wird von einer mit voranschreitender Programmdauer ausgeweiteten Bereitschaft zur bürgerschaftlichen Eigeninitiative berichtet (*ebd.*, S.18). Vor allem die Stadtteilbüros tragen in diesem Kontext wichtige Funktionen als „Motoren“ der Aktivierung und der sozialen Vernetzung und stellen eine strukturelle Neuerung von nicht zu unterschätzendem Wert auch für eine längerfristig integrative Entwicklung benachteiligter Stadtgebiete dar (*Bundestransferstelle* 2008, S. 79).

Insgesamt lassen sich ungeachtet der gemischten Gesamtbilanz sowohl substantielle Effekte als auch strukturelle Wirkungen auf die planungs- und städtebaupolitische Governance festhalten. Dabei scheint der eingeleitete Wandel allerdings – wie *Franke* feststellt – in seiner Dauerhaftigkeit noch ungewiss zu sein: „Gleichwohl wurde das Programmziel ‚Aufbau selbst tragender Strukturen‘ (noch?) nicht erreicht“ (*Franke* 2011, S. 37). Dies wirft die Frage nach den lokalen Bedingungen der Verstetigung des bisher Erreichten auf. Um sie zu beantworten, werden nachfolgend die Implementationsstrategien und Verstetigungsansätze von vier ausgewählten Fallstädten (Gelsenkirchen, Karlsruhe, Kiel, Dresden) untersucht und im daran anschließenden Teil 5 nach der Erklärung von Varianz gefragt.

#### 4. Policy-Wandel und Verstetigung in vier Städten

Die nachfolgend vorgestellten Städte – ausschließlich Großstädte als ursprüngliche Hauptzielgruppe des Programms – zeichnen sich durch unterschiedliche sozio-strukturelle, politische und institutionelle Rahmenbedingungen aus (vgl. Tab. 1). Mit ihnen wurden somit ungleiche Fälle ausgewählt, um die Effekte des Programms auf die lokale Politikagenda und die Steuerung der Stadtentwicklung unter unterschiedlichsten Bedingungen zu beleuchten. Auch wenn die Fallauswahl nicht als repräsentativ gelten kann, stehen die vier Städte mit ihren Fördergebieten jeweils für bestimmte, vom Programm erfasste Arten des Entwicklungsbedarfs: Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord und Kiel-Gaarden stellen Fälle altindustrialisierter Stadtgebiete dar, deren problematische Entwicklung zum „Arbeitslosenviertel“ (*Häußermann* 2011, S. 274) den konzentrierten Wirkungen des industriellen Strukturwandels geschuldet ist; die Karlsruher Oststadt steht für ein altes städtisches Wohnquartier, das aufgrund seines überwiegend einfachen, sanierungsbedürftigen Wohnungsbestands und nachlassender gewerblicher Aktivitäten an Attraktivität eingebüßt und eine Veränderung seiner Sozialstruktur erlebt hat; Dresden-Prohlis/Am Koitschgraben steht für den Fall einer ostdeutschen monostrukturierten Plattenbaugroßwohnsiedlung in Stadtrandlage, die unter starkem Bevölkerungsverlust und Leerstand leidet. Bei all ihren Unterschieden zeichnen sich diese Fälle durch einige Gemeinsamkeiten aus, die sie für eine Untersuchung der Verstetigungsbedingungen der „Sozialen Stadt“-Politik qualifizieren. Gemeinsam ist ihnen – wie den Fördergebieten des

Programms insgesamt –, dass sie zum Zeitpunkt des Förderbeginns in ihrer sozio-strukturellen und -ökonomischen Entwicklung (Arbeitslosigkeit, Armut, wirtschaftliche Dynamik etc.) deutlich von der Entwicklung der Gesamtstadt abwichen und heute meist noch davon abweichen. Darüber hinaus zählen sie allesamt zu den Pionieren der Bund-Länder-Initiative, die 1999 oder 2000 in das Programm aufgenommen wurden. Sie blicken also auf eine langjährige Implementationserfahrung zurück und sind daher, gemäß der auf An-schub orientierten Programmphilosophie, für die Entlassung aus der Förderung und „Verstetigung“ prädestiniert (*Bundestransferstelle* 2006b, S. 5).

Tabelle 1: Zentrale Strukturdaten 2009 der vier Städte

|  | Gelsenkirchen        | Karlsruhe      | Kiel               | Dresden      |
|--|----------------------|----------------|--------------------|--------------|
| Teilnahme an „Soziale Stadt“ seit              | 1999                 | 2000           | 1999               | 1999         |
| Einwohnerzahl                                  | 264.765              | 288.917        | 236.902            | 507.513      |
| Jugendquotient <sup>1</sup>                    | 17,2                 | 14,8           | 26,8               | 13,1         |
| Altenquotient <sup>2</sup>                     | 21,1                 | 19,4           | 29,9               | 21,9         |
| Ausländeranteil                                | 13,9                 | 15,2           | 8,7                | 4,7          |
| Arbeitslosenquote <sup>3</sup>                 | 20,8                 | 15,8           | 15,5               | 14,3         |
| SGB II-Quote                                   | 20,7                 | 8,5            | 17,7               | 14,2         |
| Verschuldung/<br>Haushaltslage <sup>4</sup>    | 4.448,1              | 3.458,3        | 2.615,9            | 188,6        |
| Kassenkredite Euro je<br>Einwohner (2009)      | 1.148,2<br>(1.414,1) | 0,0<br>(497,1) | 151,9<br>(1.510,8) | 0,0<br>(0,0) |
| (fundierte Schulden je Einwohner)              |                      |                |                    |              |
| Sitzanteil linker Parteien im Rat <sup>5</sup> | 51,5                 | 43,7           | 58,8               | 32,86        |
| Partei OB                                      | SPD                  | CDU            | SPD                | CDU          |

1 Bevölkerung  $\leq 20$  Jahre; <sup>2</sup> Bevölkerung  $\geq 65$  Jahre; <sup>3</sup> Anteil der Arbeitslosen an allen sozialversicherungspflichtigen zivilen Erwerbspersonen; <sup>4</sup> Verschuldung im Kernhaushalt 2009 (Euro/Einwohner); <sup>5</sup> SPD, Linke, Grüne.

\* eigene Berechnungen: Wiedergabe des Anteils der Bevölkerung  $\leq 18$  Jahre im Jahr 2010.

\*\* eigene Berechnungen: Wiedergabe des Anteils der Bevölkerung  $\geq 65$  Jahre im Jahr 2010.

Nachfolgend werden für die vier Fälle, jeweils nach einer knappen Vorstellung der ‚Förderkarriere‘ seit Ende der 1990er Jahre, die wichtigsten Policy-bezogenen, prozeduralen und organisatorischen Veränderungen der stadtteilspezifischen Planungs- und Baupolitik im Rahmen der Teilnahme an „Soziale Stadt“ skizziert. Sodann werden im Lichte der Verstetigungsfrage unterschiedliche politikfeldanalytische Erklärungen für die (Nicht-) Vorbereitung des Ausstiegs aus der Förderung überprüft. Im Einzelnen sollen die folgenden fünf aus der (vergleichenden) Staatstätigkeitsforschung und Politikfeldanalyse bekannten Faktoren auf ihre Erklärungskraft hin betrachtet werden (*Blum/Schubert* 2009, S. 39-45):

- erstens die fiskalische Situation der Gesamtstadt, die im Sinne der „Opferthese“ (*Grohs/Reiter* 2012) bei hohem fiskalischem Problemdruck die Vermutung eines eher zurückhaltenden Engagements der kommunalen Politik in Richtung Wandel und Verstetigung nahe legt;
- zweitens die parteipolitische Konstellation im Rat, die im Sinne der Parteiendifferenzhypothese erwarten lässt, dass programmatische Differenzen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen über Ziele, Inhalt und Ausrichtung der kommunalen Stadtentwicklungspolitik die Verstetigung einmal erprobter Ansätze erschweren (*Zimmermann* 2011, S. 192);
- drittens die institutionellen Ausgangsbedingungen kommunalpolitischen Entscheidens und Handelns im jeweiligen Bundesland, d.h. die Abhängigkeit der Verwal-

tungsleitung vom Rat und die Autonomie der Fachverwaltung gegenüber der Querschnittsverwaltung (*Grohs/Reiter* 2012). Je größer erstere und kleiner letztere ist, desto eher darf eine erschwerte Verstetigung bei Uneinigkeit zwischen den kommunalen Institutionen und Organen vermutet werden;

- viertens die Interessenorganisationsfähigkeit der Bürger in betroffenen Stadtteilen, die – je geringer sie ausgeprägt ist – die Annahme einer geringen Verstetigungskapazität der betroffenen Stadt nahe legt (*Schmals* 2000, S. 63); und
- fünftens das Vorhandensein von Policy-Vorerfahrungen, das bei positiven Erfahrungen die Annahme einer grundsätzlich erhöhten Veränderungs- oder Innovationsbereitschaft innerhalb der lokalen Politik und Verwaltung gegenüber einer Situation von fehlender Erfahrung und Unsicherheit begründet.

#### 4.1 Gelsenkirchen: Kommunale Daueraufgabe „Soziale Stadt“- Entwicklung als lokales Gemeinschaftsprojekt

Gelsenkirchen mit dem Stadtteil Bismarck/Schalke-Nord (GE-Schalke) wird von unterschiedlichen Autoren als Beispiel eines gelungenen Verstetigungsansatzes unter schwierigen gesamtkommunalen Rahmenbedingungen genannt (*Austermann/Ruiz/Sauter* 2002; *Bundestransferstelle* 2006b, S. 30-33; *Rommelfanger/Sauter* 2010; *Güntner* 2012, S. 146-147). Der Stadtteil nahm bereits ab 1995 am ressortübergreifenden Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ der nordrhein-westfälischen Landesregierung teil. 1999 erfolgte sodann die Aufnahme in das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, für das Bismarck/Schalke-Nord ab 2000 als eines von 16 Modellgebieten (für NRW) zur bundesweiten Evaluierung durch das Difu ausgewählt wurde. Aus diesem Gesamtrahmen wurde GE-Schalke im Jahr 2006, dem Zeitpunkt des Auslaufens der Bau- und Sanierungsförderung, entlassen und befindet sich seither offiziell in der „Verstetigungsphase“. Dabei kann der 2007 gefasste Beschluss des Gelsenkirchener Stadtrates zur Errichtung institutioneller Grundstrukturen für die Übertragung des integrierten Politikansatzes in die lokale Planungs- und Baupolitik als vorläufiger Endpunkt einer zumindest auf institutioneller Ebene gelungenen Verstetigung betrachtet werden (*Rommelfanger/Sauter* 2010).

Im Zentrum der Implementation sowohl des nordrhein-westfälischen Landesprogramms als auch des Programms „Soziale Stadt“ standen neben der Umsetzung eines breiten Spektrums sektoraler Maßnahmen (*Austermann/Ruiz/Sauter* 2002, S. 26-35) von Anfang an strukturelle Veränderungen der lokalen Governance im Bereich Planen und Bauen, wie beispielsweise die Errichtung eines Stadtteilbüros schon 1994 oder der Übergang zur regelmäßigen verwaltungsinternen Koordination des Bau- und Planungsressorts mit den weiteren einschlägigen Ressorts, vor allem „Jugend“ und „Soziales“, (*Austermann/Ruiz/Sauter* 2002, S. 26 u. 50-52). Zusätzlich zu diesen Anpassungen befassten sich die kommunalen Verantwortungsträger frühzeitig mit der Frage des dauerhaften Politikwandels. Tatsächlich verstanden weder der Rat noch die Verwaltung die Förderung zunächst durch das Land NRW und – ab 1999 – den Bund als ‚Dauerlösung‘ (*Bundestransferstelle* 2006b, S. 30). Der nachhaltige lokale Politikwandel wiederum sollte gemeinschaftlich mit den nicht-kommunalen sozialen und wohnungswirtschaftlichen Trägern, wirtschaftlichen Interessenakteuren und Bürgern des Fördergebiets gestaltet werden (*Küpick/Mürböck* 2003, S. 363). Daher ging die Stadt ab 2001 gemeinsam mit zahlreichen nicht-kommunalen Akteuren und den Gebietsbewohnern erste Schritte zur Verstetigung

des integrierten Handlungsansatzes. Hierzu zählten u.a. die gemeinsame Erarbeitung eines Verstetigungskonzepts mit allen wichtigen Akteuren (Vereine, Verbände, soziale Träger, Wohnungsunternehmen etc.) und der Öffentlichkeit in unterschiedlichen Foren (AG Verstetigung, Themenkonferenzen, Perspektivenwerkstätten), die Suche nach verlässlichen Trägern für erfolgreiche Projekte, die Anregung zur weiteren zivilgesellschaftlichen Vernetzung im Stadtteil (Bildung des Vereinsdachverbands „Forum 2000“), die längerfristige Zweckbindung von sanierten Gebäuden und Infrastrukturen (*Bundestransferstelle* 2006a, S. 31-32) und die Institutionalisierung einer Koordinations- und Steuerungsstruktur der integrierten Stadtentwicklung (*Rommelfanger/Sauter* 2010, S. 27).

Der geschilderte Wandel vollzog sich im Umfeld einer andauernden Haushaltskrise der Kommune (*Bertelsmann Stiftung* 2010, S. 114) sowie eines lokalen Politikwechsels. Zwischen 1999 und 2004 wurde die langjährige Dominanz der SPD im Stadtrat unterbrochen und stellte die CDU die Mehrheitsfraktion im Rat und den OB. Von diesen Kontextbedingungen blieb der Prozess des Übergangs zur integrierten Stadtentwicklungspolitik allerdings unberührt. Angesichts des erklärten, zeitlich stabilen, Fraktionen übergreifenden politischen Willens der Ratsparteien zum Wandel beeinträchtigten weder der anhaltende sozio-ökonomische Problemdruck auf die Gesamtstadt noch die zeitweilige Änderung der parteipolitischen Konstellation im Rat oder die vor dem Hintergrund der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung vergleichsweise ausgeprägte institutionelle Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung diesen Prozess. Als bedeutend für sein Gelingen wiederum gilt die frühzeitige Befassung mit der Verstetigungsfrage. Hierbei kam Gelsenkirchen zugute, dass die Stadt von ihren frühen Erfahrungen mit der integrierten Stadtentwicklung im Rahmen des NRW-Landesprogramms profitieren konnte. Dieser Hintergrund war auch für die breite Beteiligung aller betroffenen lokalen Akteure am „Übergangsmanagement“ und dem Entwurf einer Verstetigungsstrategie bedeutsam (*Bundestransferstelle* 2006a; *Arbeitsgemeinschaft HCU/HAW/Steg* 2011, S. 6), denn im Zuge der Teilnahme von GE-Schalke am Landesprogramm hatte die Stadt in diesem an bürgerschaftlichem Engagement zunächst armen Gebiet schon früh das Interesse der Bürger und Stadtteilakteure geweckt und zur Vernetzung angeregt (*Austermann/Ruiz/ Sauter* 2002, S. 24). Schließlich gelten auch die dauerhafte Unterstützung des lokalen Politikwandels in Gelsenkirchen/Bismarck-Schalke-Nord sowie der vom Status des „Modellgebiets Soziale Stadt“ ausgehende Anreiz für die Kommune, sich zum Innovations-Leader zu entwickeln, als Erklärungsfaktoren für Wandel und Verstetigung (*Güntner* 2012, S. 147).

## 4.2 Karlsruhe: Rückübergabe von Verantwortung an die Bürger

Karlsruhe wurde mit dem Stadtteil „Oststadt“ im Jahr 2000 in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen und nahm für das Gebiet bis einschließlich 2003 Förderung in Anspruch. Neben Mitteln der „Soziale[n] Stadt“ flossen schon ab Ende der 1990er Jahre auch Mittel aus dem Landessanierungsprogramm (LSP) Baden-Württembergs in den Stadtteil. Auch der Fall der Karlsruher Oststadt kann als Beispiel einer gelungenen Verstetigung des integrierten Politikansatzes gelten. Dabei handelte es sich, anders als im Falle Gelsenkirchens, weniger um eine gemeinschaftlich von Stadt, Interessenträgern und Bürgern getragene Anstrengung zur Mobilisierung von bürgerschaftlichen und kommunalen Ressourcen für die langfristige Aufrechterhaltung des neuartigen Handlungsansatzes,

sondern vielmehr um ein Exempel für eine geräuschlose ‚Rückübergabe‘ von Verantwortung für die Stadtteilentwicklung von der Kommune an die Bürger.

Anders als viele benachteiligte Stadtgebiete war die Oststadt schon zu Förderbeginn durch eine ausgeprägte Vereinsstruktur und ein funktionierendes soziales Stadtteilleben charakterisiert. Unter diesen günstigen Voraussetzungen nutzte Karlsruhe die Implementation des Programms „Soziale Stadt“ zwischen 2000 und 2003 gezielt nicht nur für die umfassende städtebauliche Aufwertung der Oststadt und für die Durchführung zahlreicher sozial-integrativer sowie kinder- und jugendpolitischer Maßnahmen zugunsten des Fördergebiets, sondern für den grundlegenden Wandel seiner planungs- und baupolitischen Governance, wobei hier von Anfang an die Beteiligung der Bürger und die Einbindung der örtlichen Vereine, Gewerbetreibenden und lokalen Institutionen (Schulen, Kindergärten, Polizei) im Vordergrund standen.

Institutionelle Manifestationen des stadtpolitischen Wandels sind beispielsweise die Errichtung eines aus Vertretern von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Stadtteilvereinen und zivilgesellschaftlichen Interessenvertretern besetzten Sanierungsbeirats für die Oststadt durch den Stadtrat bereits 2001, die Schaffung einer dezernats- und ämterübergreifende Lenkungsgruppe als permanentes Steuerungsgremium der (baulichen) Quartiersentwicklung (*Stadt Karlsruhe* 2001, S. 6) und die Errichtung einer „Koordinierungsstelle Stadtsanierung“ beim federführenden Amt für Stadtentwicklung als Bindeglied der Verwaltung in den Stadtteil. Auf Gebietsebene wiederum fungiert seit 2000 ein Stadtteilbüro unter der Leitung professioneller Quartiersmanager als Anlaufstelle für die Bürger und Kontakt zur Koordinierungsstelle (*Stadt Karlsruhe* 2003, S. 12). Diese unterschiedlichen Strukturen sind nach dem Auslaufen der Förderung im Jahr 2003 dauerhaft in den lokalen Politikprozess integriert worden. Hervorzuheben ist dabei, dass auch die Bürger selbst für ihren Fortbestand und die Weiterführung des integrierten Ansatzes Verantwortung übernommen haben. Dies gilt insbesondere für das Stadtteilbüro, das mittlerweile von einem traditionellen Bürgerverein in der Oststadt getragen wird.

Bei der Analyse der Gründe für diese Entwicklungen treten vor allem vier Faktoren in den Vordergrund: Erstens existierte, ähnlich wie im Fall Gelsenkirchens, Ende der 1990er Jahre ein parteiübergreifender und zeitlich stabiler politischer Wille der Ratsmitglieder zur Sanierung der „Oststadt“. Unter den sieben Ratsfraktionen herrschte dabei insbesondere breites Einvernehmen über das zentrale Governance-Ziel der Aktivierung und Bürgerbeteiligung. Den Hintergrund dieser breiten politischen Zustimmung zu einer Kernidee der „Sozialen Stadt“ bildeten zweitens u.a. positive Erfahrungen mit ersten kommunalen Ansätzen zur verstärkten Bürgerbeteiligung an einem ansonsten klassischen Sanierungsverfahren in einem anderen Stadtteil während der 1990er Jahre (*Stadt Karlsruhe* 2003, S. 7). Ein zentraler Faktor zur Erklärung des geschilderten Wandels stellen drittens die ausgeprägte Beteiligungskultur im Stadtteil „Oststadt“ und der hohe Selbstorganisationsgrad der Bürger schon lange vor Beginn des Aufwertungsprozesses dar. Insbesondere die Existenz traditioneller Vereinsstrukturen kam nicht nur der Realisierung des Aktivierungs- und Beteiligungsziels, sondern auch der Verstetigungsfähigkeit der integrierten Stadtentwicklungspolitik insgesamt zugute (*Stadt Karlsruhe* 2003, S. 51-53). Viertens schließlich war das aktive Eintreten einzelner kommunaler Schlüsselakteure, insbesondere der Baubürgermeisterin und der Sozialbürgermeisterin, für die rasche Umsetzung und auch dauerhafte Institutionalisierung der Grundideen der „Sozialen Stadt“ bedeutsam. Sie bezogen sich dabei u.a. auf neue übergreifende Leitbilder des Verwaltungshandelns – vor allem das Leitbild der „Bürgerkommune“ (*Landesarbeitsgemeinschaft* 2005, S. 7-8).



### 4.3 Kiel: Zurückhaltender Wandel, reaktive Verstetigung

In Kiel wurde 1999 zunächst der Stadtteil Mettenhof und 2000 das Ostufer/Gaarden in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen. Beide Gebiete profitieren seither – teils mit Unterbrechung – von der Förderung. Die schleswig-holsteinische Landeshauptstadt stellt mit ihren beiden Fördergebieten den Fall einer Kommune dar, die angesichts massiver gesamtstädtischer Haushaltsprobleme auf staatliche Förderung städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen setzte (Pierre 1999). Der Ansatz der integrierten Stadtentwicklung fand hierbei im Laufe der Implementation von „Soziale Stadt“ zwar über prozedurale Anpassungen vor allem im Bereich der Bürgerbeteiligung an der kommunalen Planungs- und Baupolitik und der Netzwerkbildung mit örtlichen Interessenträgern Eingang in die lokalpolitische Praxis, die Verstetigung dieses Politik- und Handlungsmodells steht allerdings nicht explizit auf der kommunalen Agenda.

Die Implementation von „Soziale Stadt“ war in Kiel nur zum Teil von Strukturveränderungen begleitet. Auf der Policy-Ebene war das integrierte Handlungsprogramm zunächst überwiegend durch baulich-investive Maßnahmen geprägt. Dabei herrschte vor allem in der Anfangsphase zwischen den großen Ratsparteien CDU und SPD und den während der Implementation wechselnden Oberbürgermeistern keine Übereinstimmung in der Frage, inwieweit die Sanierung der Fördergebiete durch sozial-integrative und wirtschaftspolitische Projekte flankiert werden sollte. Insgesamt machte die Stadtführung die Flankierung der baulichen Aufwertung angesichts der kommunalen Haushaltsprobleme von der Verfügbarkeit entsprechender komplementärer Förderprogramme (z.B. „LOS“, URBAN II) und dem Erfolg der Verwaltung bei der Mittelakquise abhängig (Landeshauptstadt Kiel 2004, Dr.S. 0866/2004). Bei prozeduralen und organisatorischen Innovationsbestrebungen verhielt sich Kiel anfänglich vorsichtig zurückhaltend. Erste Ansätze betrafen insbesondere die Aktivierung und Bürgerbeteiligung. Hierzu errichtete die Kieler Ratsversammlung gemäß den Vorgaben der Landesregierung schon 1999 bzw. 2000 zwei Stadtteilbüros, die sich mit ihrem Stadtteilmanagement im Laufe der Implementation von „Soziale Stadt“ zu Motoren der Partizipation und Vernetzung wichtiger zivilgesellschaftlicher Stadtteilakteure entwickelten (z.B. mit einer Initiative zur Errichtung eines selbsttragenden Marketing-Netzwerks von Gewerbetreibenden, Wohnungswirtschaft und Vereinen, StadTEILMarketingGaarden). Verwaltungsintern und auf Ebene der politischen Steuerung entsprachen diesen Strukturveränderungen keine auf Dauer angelegten Anpassungen. Da die Ratsversammlung einen Teil des Implementationsmanagements von vornherein auf eine externe professionelle Stadtentwicklungsagentur ausgelagert hatte, kam die Stadtverwaltung, abgesehen von den federführenden Ämtern für Stadtentwicklung und für Wohnen und Grundsicherung, mit der Implementation von „Soziale Stadt“ nur im Bedarfsfall in Berührung.

Als ein Faktor für die Erklärung der geschilderten Entwicklung fällt zunächst die schwierige Haushaltssituation Kiels ins Auge. Ähnlich wie Gelsenkirchen verzeichnete Kiel zum Zeitpunkt der Bewerbung für die Teilnahme an „Soziale Stadt“ eine hohe Verschuldung (Landeshauptstadt Kiel 2011a, S. 125). Anders als Gelsenkirchen stand Kiel vor dem Problem, dass die seinerzeitige rot-grüne Landesregierung den Ansatz der integrierten Stadtentwicklungspolitik zwar grundsätzlich befürwortete, den Einsatz von „Soziale Stadt“-Mitteln jedoch strikt auf investive Maßnahmen begrenzt sehen wollte. Gleichzeitig gewährte das Innenministerium als Aufsichtsbehörde dabei gerade der Landeshauptstadt nur zurückhaltend Zugang zu inhaltlich ergänzenden Landesförderprogram-

men, denn Kiel hatte sich erfolgreich um Aufnahme in das EU-Programm URBAN II beworben und erschien daher weniger förderungswürdig als andere schleswig-holsteinische Städte (*Schleswig-Holsteinischer Landtag* 2002, S. 5). Kiel selbst wiederum sah angesichts seiner desolaten Haushaltslage keine Möglichkeit, die notwendige Ko-Finanzierung dauerhaft selbst aufzubringen (*Landeshauptstadt Kiel* 2001). Außerdem war auf Stadtteilebene die Innovationsbereitschaft, z.B. der Wohnungswirtschaft und der Eigentümer, zunächst gering. Hinzu kamen wechselnde politische Mehrheiten im Rat, der politische Wechsel an der Verwaltungsspitze und eine Uneinigkeit der großen Ratsparteien im Hinblick auf die Inhalte der integrierten Handlungskonzepte für Mettenhof und Gaarden. Generell war ein weit reichender Politikwandel in Kiel voraussetzungsreicher als in Städten anderer Bundesländer, weil die schleswig-holsteinische Gemeindeordnung eine starke Abhängigkeit der Verwaltungsspitze vom Rat vorsieht und bei unklaren Mehrheitsverhältnissen im Rat die Handlungsfähigkeit der Verwaltung eingeschränkt ist. Erste Schritte zur Fortführung von vielversprechenden Policy-Maßnahmen und einer dauerhaften Etablierung veränderter Interaktionsmuster sowie verwaltungsorganisatorische Anpassungen unternahm die Stadt unter diesen Vorzeichen erst spät. Sie waren weniger strategischer (Bürgerhaus, Stadtteilwirtschaftsbüro) als eher reaktiver Natur (z.B. Übernahme des Stadtteilbüros Gaarden in kommunale Trägerschaft zunächst bis 2014) (*Landeshauptstadt Kiel* 2011b) und bleiben daher in ihrer ‚Haltbarkeit‘ noch fraglich.

#### 4.4 Dresden: Strategisch geplante Verstetigung mit Hindernissen

Dresden nimmt seit 1999 mit dem Fördergebiet Prohlis/Am Koitschgraben am Programm „Soziale Stadt“ teil. In das Gebiet, das seither kontinuierlich Förderung aus der Bundesländer-Initiative erhielt, flossen zeitweise komplementäre Mittel parallel aus mehreren unterschiedlichen Bundes-, EU- und Landesprogrammen („Modellvorhaben Soziale Stadt“; „LOS“; „Stadtumbau Ost“; Landessanierungsprogramm „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete [StWENG]“ etc.) (*Landeshauptstadt Dresden/ STESAD* 2003, S. 3; *Landeshauptstadt Dresden/STESAD* 2009, S. 6). Dresden-Prohlis/Am Koitschgraben verdeutlicht den Fall eines strategisch geplanten, längerfristig angelegten und zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch unvollendeten Verstetigungsprozesses.

In Dresden stand die Implementation von „Soziale Stadt“ von Anfang an im Zeichen des lokalen Politikwandels im Feld Planen und Bauen sowie der längerfristigen Übernahme des integrierten Ansatzes, mit dem die Stadt schon vor 1999 im Rahmen anderer Förderprogramme in Berührung gekommen war, in die kommunale Handlungspraxis. Zu diesen Zwecken schuf die Stadt schon in der Anfangsphase der Förderung eine neuartige, gemischt kommunal-bürgerschaftliche Governance-Struktur, bestehend aus einer beim Stadtplanungsamt und dem kommunalen Sanierungs- und Stadtentwicklungsträger STESAD angesiedelten *Programmsteuerung*, dem *Quartiersmanagement* sowie (seit 2006) dem *Stadtteilmarketing*. Außerdem legte der Stadtrat mit großer Geschlossenheit über die Fraktionen hinweg bereits im Jahr 2004 einen konkreten Zeitplan für die Implementation und Verstetigung fest. Demnach sollte das im Jahr 2000 erstmals verabschiedete integrierte Handlungskonzept für Prohlis/Am Koitschgraben bis 2018 weitgehend umgesetzt sein und anschließend mit Hilfe einer Übergangsförderung bis 2020 die Verstetigung wichtiger Policy-Projekte sowie der strukturellen Änderungen erreicht werden (*Landeshauptstadt Dresden/STESAD* 2009, S. 4; *Landeshauptstadt Dresden* 2011, S. 70).

Dresden setzte nicht nur in struktureller, sondern auch in finanzieller Vorbereitung auf die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklungspolitik bereits frühzeitig vor allem auf die enge Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen, Wirtschaftsvertretern und der Wohnungswirtschaft. So ist das 2006 errichtete Stadtteilmaking als ein vom Stadtplanungsamt, den lokalen Wohnungsunternehmen, Kammern und dem Quartiersmanagement getragenes Netzwerk eine zentrale Säule der Förderung der lokalen Ökonomie in der strukturarmen Plattenbausiedlung, aber auch ihrer Außendarstellung und der Imagepflege. Über dieses Netzwerk kooperiert Dresden außerdem seit 2006, also seit dem Zeitpunkt der umstrittenen Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestands, auch eng mit den großen Wohnungsunternehmen im Fördergebiet. Diese Zusammenarbeit betrachteten die Politik und die Verwaltungsspitze von Dresden lange Zeit als ein bedeutendes Element der Stadtteil- und Wohnraumaufwertung (*Landeshauptstadt Dresden* 2009, S. 5-6), denn es gelang in diesem Zusammenhang seit 2000 umfangreiche private Investitionen für Prohlis/Am Koitschgraben zu mobilisieren (*Landeshauptstadt Dresden/STESAD* 2009, S. 6). Die künftige Entwicklung dieser für die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung wichtigen Kooperation ist allerdings derzeit ungewiss, da Dresden mit dem privaten Wohnungsunternehmen GAGFAH, das seinerzeit den kommunalen Wohnungsbestand im Fördergebiet seit dem Jahr 2011 gekauft hatte, im Rechtsstreit liegt (*Handelsblatt* 2011).

#### 4.5 Zusammenfassung: Ähnliche Wandlungsansätze, variierende Verstetigungsprognose

In den vier Fällen lassen sich Ähnlichkeiten sowohl bei den ergriffenen Policy-Maßnahmen als auch den prozeduralen Neuerungen und organisatorischen Veränderungen der kommunalen Stadtplanungs- und Baupolitik erkennen. Der Vergleich verdeutlicht ebenfalls, dass die Städte unterschiedliche Wege der Implementation von „Soziale Stadt“ eingeschlagen haben und das Problem der Entlassung aus der Förderung unterschiedlich angegangen sind (*HCU/HAW/Steg* 2011). In drei Fällen lässt sich eine bewusste Vorbereitung der Verstetigung, mal als frühzeitiges Gemeinschaftsprojekt von Kommune, Bürgern und Interessengruppen (Gelsenkirchen), mal als frühe ‚Rückübergabe‘ von Verantwortung von der Stadt an die Bürger (Karlsruhe) und mal als strategisch geplantes, längerfristiges, zum Zeitpunkt der Untersuchung noch unvollendetes Vorhaben (Dresden) beobachten; in einem Fall (Kiel) stellte die Verstetigung des integrierten Politikansatzes dagegen bislang kein explizites Ziel der Implementation von „Soziale Stadt“ dar.

Die Antworten auf die Frage nach den Bestimmungsfaktoren für die (Nicht-) Anpassung der Stadtpolitik sowie für die Varianz der bisherigen Entwicklungspfade fallen unterschiedlich aus.

### 5. Was erklärt (Nicht-) Wandel, was (Nicht-) Verstetigung?

Die vier Fallstudien lassen erkennen, dass trotz einer erheblichen Varianz der Ausgangsbedingungen in den hier vorgestellten Städten die lokalen Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung ähnliche Veränderungen in der Stadtpolitik vornehmen. Dies spricht dafür, dass die Effekte der „Soziale(n) Stadt“ zumindest partiell losgelöst von bestimmten einzelnen Faktoren wie der gesamtstädtischen fiskalischen Problembelastung, der partei-

politischen Konstellation im Rat, den institutionellen Voraussetzungen der kommunalen Politik, der Einflussmacht organisierter Stadtteilinteressen bei der Programmumsetzung oder auch der Existenz einschlägiger Policy-Vorerfahrungen zu interpretieren sind. Jeder einzelne dieser „klassischen“ Einflussfaktoren trägt für sich genommen wenig zum Verständnis des Ergreifens oder Unterlassens vorbereitender Maßnahmen zum Ausstieg aus der Förderung und zur Fortsetzung des integrierten Politikansatzes bei. So wurde auch in armen Städten mit massiven Haushaltsproblemen bis hin zur Situation der Haushaltssicherung (Gelsenkirchen) und einer insgesamt ausgeprägten Problemstruktur (Dresden) die Teilnahme an „Soziale Stadt“ zu einer Triebfeder für Innovationen. Ein vorrangig an gesamtstädtischen Belastungsfaktoren („Opferthese“) andockender Erklärungsansatz lässt sich also zumindest aus den hier betrachteten Fallbeispielen nicht ableiten. Demgegenüber erscheint die Probleminterpretation der lokalen Entscheidungsträger als eine entscheidende Determinante für die Innovationsfähigkeit der Kommunen. In Übertragung eines andernorts entwickelten Erklärungsmodells (Reiter 2010) zeigt sich, dass kommunaler Politikwandel infolge der Implementation externer Anreizprogramme in erster Linie ein Abwägungsproblem für kommunale Schlüsselakteure darstellt. Wenn lokale Politikakteure einen finanziellen Anreiz für einen kommunalen Politikwandel erhalten, werden sie den erwarteten Nutzen gegen die erwarteten Kosten bzw. Risiken abwägen. Je stärker sie der Überzeugung sind, dass Innovationen, wie der integrierte Politikansatz, erfolgversprechend sind – gleich, ob es sich dabei um Problemlösungserwartungen, möglicherweise induziert durch Lernprozesse, oder um politische Gewinnerwartungen handelt –, desto stärker werden sie dazu neigen, bereits frühzeitig Maßnahmen zur Verstetigung solcher Innovationen zu ergreifen (March/Olsen 2009). Übertragen auf die hier betrachteten Fälle lässt sich in Form von Hypothesen folgern, dass die folgenden Schlüsselvariablen die beobachteten Pfadunterschiede verständlich machen können:

Erstens ist eine grundlegende Verstetigungsbedingung die Bereitschaft einzelner kommunaler Schlüsselakteure mit einer politischen und/oder administrativen Leitungsfunktion (OB, Fachdezernent/in, Fachamtsleitung) zur strategisch an der Programmphilosophie orientierten Führung des Wandels. Diese Führungs- und Verantwortungsbereitschaft ist auch ein bedeutender Faktor für die Herstellung von Vertrauen und Legitimation auf der Ebene der Stadtteilakteure und bei den Bürgern sowie für die Überwindung verwaltungsinterner Widerstände (Gelsenkirchen, Karlsruhe) (Schneider 2010).

Von dieser ersten Bedingung ausgehend ist eine zweite verstetigungsbegünstigende Bedingung das Vertrauen der politischen und administrativen Verantwortungsträger in die Mobilisierbarkeit von Ressourcen oder Kapazität zur dauerhaft eigenständigen Fortführung des erprobten neuen Handlungspfades. Selbst massive Haushaltsprobleme stellen unter diesen Umständen nicht notwendig ein Innovations- und/oder Verstetigungshemmnis dar. Im Vorteil sind hier Städte, in denen auf Stadtteilebene bereits ein reges Vereinsleben und/oder eine Basisstruktur für weitere Vernetzung und Engagement, losgelöst von kurzfristigen Implementationserfolgen, bestehen (Karlsruhe). Eine breite Legitimationsbasis für Wandel sowohl innerhalb der kommunalen Politik als auch des Verwaltungsapparats kann dabei ihrerseits wiederum ein „Türöffner“ für weiteren Vertrauensgewinn bei lokalen Trägerakteuren (Vereine, Verbände, Wohnungswirtschaft etc.) und den Bürgern sein. Die Fallstudien haben in diesem Zusammenhang gezeigt, dass insbesondere die politische Geschlossenheit der Ratsparteien in der Frage der stadtentwicklungspolitischen Innovation für eine verstetigungsorientierte Implementation zentral ist (Gelsenkirchen). Hiermit wird die notwendige Legitimation für die Verwaltungsarbeit ge-

schaffen, um auch einschlägige Akteure, die auf Stadtteilebene als Träger und/oder Multiplikatoren von Wandel wirken können (z.B. Wohnungsunternehmen), zu mobilisieren (Dresden).

Drittens sind Wissen und Zeit bedeutende Verstetigungsfaktoren. In Kommunen, die auf Policy-Vorerfahrungen zurückgreifen können und in denen der Prozess des gezielten Sammelns von Erfahrungen mit dem oftmals neuartigen integrierten Ansatz länger andauert (Gelsenkirchen, Karlsruhe [Dresden]), sind die Aussichten auf einen dauerhaften Übergang zu diesem Ansatz günstiger als in Kommunen, wo Verstetigung nicht von vorn herein explizit ein Politikziel der Implementation entsprechender Anreizprogramme darstellt und es an Vorerfahrungen mit ähnlichen Politiken mangelt.

Diese noch vorläufigen Hypothesen wären im Hinblick auf die Frage der Verstetigungsbedingungen allgemein durch weitere empirische Forschung zu überprüfen und gegebenenfalls zu erhärten. Unabhängig davon bleibt die Frage, ob und wie der Staat durch seine Förderpolitik auch weiterhin auf diesen Prozess einwirkt.

## 6. Schlussfolgerung

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat „Soziale Stadt“ in vielen Städten und Gemeinden zu einem Wandel der inhaltlichen Gestaltung und Steuerung der lokalen Stadtentwicklungspolitik beigetragen und vielerorts in den Kommunalverwaltungen und der Politik Lernprozesse ausgelöst, die ohne die Implementation vermutlich nicht stattgefunden hätten. Zweifellos sind die institutionenpolitischen Zielsetzungen des Programms dabei längst nicht überall eingelöst worden, so dass die organisationübergreifende Optimierung in verwaltungsinternen Prozessen und die (Weiter-)Entwicklung von lokalen Netzwerkorganisationen (insbesondere im Zusammenspiel von Kommune, lokaler Wirtschaft und auch den Wohnungsunternehmen) und Bürgerbeteiligung auch künftig wichtige Ziele von „Soziale Stadt“ und ähnlichen Programmen bleiben, deren Umsetzung in weiterer Begleitforschung auch in Zukunft kritisch überprüft werden muss. Jenseits dieser Feststellung bestand der bisherige Nutzen auf kommunaler Ebene vor allem in der Chance zum Erproben des innovativen integrierten Politikansatzes, der in der Folge in einigen Städten bereits in die lokale Politikpraxis übergegangen ist. Trotz der insgesamt (noch) geringen Auswirkungen des Programms auf die sozio-ökonomische Situation der Bewohner benachteiligter Stadtgebiete (hier bleibt die grundsätzliche Frage, welche Problemlösungsfähigkeit von einem in erster Linie städtebaulichen Anreizprogramm erwartet werden darf) lässt sich festhalten, dass „Soziale Stadt“ in vielen Kommunen Innovationsprozesse zum Vorteil dieser Viertel und ihrer spezifischen Herausforderungen angeschoben hat. Die jüngst vorgenommene Kürzung des Fördermittelvolumens durch den Bund vermindert die Chancen auf eine weitere Diffusion dieses im Kern erfolgreichen Politikansatzes. Zwar haben einige Kommunen schon vor „Soziale Stadt“ durch die Kombination unterschiedlicher Sektorprogramme eine intensiviertere Kooperation mit lokalen Trägerakteuren und die verstärkte Beteiligung der Bürger die Entwicklung in benachteiligten Stadtgebieten befördert, demgegenüber bestand der spezifische Vorteil von „Soziale Stadt“ gerade in der Phase der Modellvorhaben zwischen 2006 und 2010 jedoch darin, dass bauliche und sozial-integrative Maßnahmen aus einer Hand gefördert und der Verwaltungsaufwand vor Ort damit verringert werden konnten. Ein auch weiterhin substan-

tieller Beitrag des Bundes zur Förderung stadtpolitischer Innovation wird mit dem Festhalten an der beschlossenen Kürzung des Fördermittelvolumens nicht zu erreichen sein.

## Anmerkungen

- 1 Zwischen 1999 und 2010 flossen ca. drei Milliarden Euro in die Fördergebiete (Franke 2011, S. 15).
- 2 Dass öffentliche Politiken nicht zwingend zur Lösung objektiv gegebener Probleme gemacht werden, ist eine alte Erkenntnis. Hieran anschließend hat Renate Mayntz in der Kritik der Steuerungstheorie aus gutem Grund auf deren „Problemlösungsbias“ hingewiesen (2009 [2001], S. 32). Das Programm „Soziale Stadt“ stellt allerdings nach verbreiteter Lesart tatsächlich ein Beispiel einer problemlösungsmotivierten Politik dar.
- 3 Aufgrund der Föderalismusreform 2006 wurde der Art. 104a Abs. 4 GG, der bis dato Finanzhilfen des Bundes regelte, geändert und in den neuen Art. 104b GG transferiert.

## Literatur

- Aehnel, Reinhard*, 2005: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – zentrale Ergebnisse, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.2005, Bonn: BBR, S. 63-73.
- Alisch, Monika*, 2002: Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen, Opladen: Leske + Budrich.
- Arbeitsgemeinschaft HCU (HafenCity Universität Hamburg) /HAW (Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg)/Steg (Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungsgesellschaft Hamburg mbH)*, 2011: Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung. Prozesse und Ankerpunkte. Arbeitspapier, Berlin: BBSR.
- Austermann, Klaus/Ruiz, Marcelo/Sauter, Matthias*, 2002: Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Abschlussbericht der Programmbegleitung vor Ort (PvO) im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Auftrag des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Dortmund: ILS.
- Baumministerkonferenz (ehemals ARGEBAU)*, 2005: Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“.
- Bertelsmann Stiftung*, 2010: Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Autoren: Florian Boettcher (TU Kaiserslautern), Martin Junkernheinrich (TU Kaiserslautern), unter Mitarbeit von Gerhard Micosatt (Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH), Gütersloh: Bertelsmann.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus*, 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden: VS Verlag.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt*, 2006a: Dritte bundesweite Befragung Programmgebiete „Soziale Stadt“ Endbericht zur Auswertung, Berlin: Difu.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt*, 2006b: Verstetigungsansätze zum Programm Soziale Stadt, Berlin: Difu.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt*, 2008: Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt. Studie der Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Berlin: BMVBS.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt*, 2012: <http://www.sozialestadt.de/programm/handlungsfelder/index.phtml> (Zugriff am 04.02.2012).
- Eichener, Volker*, 2000: Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ – Ergebnisse der Diskussion, in: *Schader-Stiftung* (Hrsg.), Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 101-127.

- Franke, Thomas*, 2011: Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin: FES.
- Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2012: Kommunale Sozialpolitik in der Haushaltskrise: Handlungsfelder und Handlungsstrategien, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik(forschung) zwischen Krise und Erneuerung, Wiesbaden: VS Verlag (i.E.).
- Güntner, Simon*, 2012: Von der Initiative zur Struktur?, in: *Fachgebiet Sozialpolitik (Universität Kassel)* (Hrsg.), Dokumentation zur Jahrestagung „Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat. Formen, Prozesse, Konsequenzen“ der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, 06./07. 10.2011, Universität Kassel.
- Häußermann, Hartmut*, 2011: Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.), Handbuch kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden: VS Verlag, S. 269-279.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter*, 2004: Stadtsoziologie. Eine Einführung, Frankfurt/Main: Campus.
- Handelsblatt*, 2011: Die Gagfah Group poliert ihr Image, Handelsblatt (22.07.2011).
- IjS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH*, 2004: Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit, Berlin: BBR.
- Küpick, Susanne/Mürböck, Marion*, 2003: Analyse sozial-integrativer stadtteilbezogener Projekte. Eine exemplarische Untersuchung am Beispiel Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit Baden-Württemberg*, 2005: Hochschulen und Stadtteilprojekte im Dialog, Dokumentation des 2. Netzwerk-Treffens der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit Baden-Württemberg, 22. April 2005 Bürgerhaus Neckarstadt Mannheim, Mannheim: LAG BW.
- Landeshauptstadt Dresden/STESAD*, 2003: Dresden Prohlis/ Wohngebiet Am Koitschgraben. Integriertes Handlungskonzept. Fortschreibung 2003, Dresden.
- Landeshauptstadt Dresden/STESAD*, 2009: Die Soziale Stadt – Prohlis/ Wohngebiet Am Koitschgraben. Vorstellung des Programmgebiets. <http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/026-100512.pdf> (Zugriff am 03.03.2012).
- Landeshauptstadt Dresden (Die Oberbürgermeisterin)*, 2009: Fortschreibung des Integrierten Handlungskonzeptes „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“ für das Gebiet Dresden-Prohlis/Wohngebiet Am Koitschgraben für den Zeitraum 2010 bis 2020. Vorlage V0186/09, 08.09.2009.
- Landeshauptstadt Dresden (Die Oberbürgermeisterin)*, 2011: Niederschrift zum öffentlichen Teil der 30. Sitzung des Stadtrates (SR/030/2011), Donnerstag, dem 14. Juli 2011, Dresden.
- Landeshauptstadt Kiel*, 2001: Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt, Programmjahr 2001. Drucksache (Dr.S.) 0224/2001, Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel*, 2004: Zwischenbericht „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Drucksache (Dr.S.) 0866/2004, Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (Amt für Kommunikation, Standortmarketing und Wirtschaftsfragen, Abteilung Statistik)*, 2011a: Kieler Zahlen 2010, Statistischer Bericht Nr. 210, Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel*, 2011b: Übernahme der Trägerschaft für das Büro Soziale Stadt Gaarden und das Stadtteilbüro Ost durch die Projektgesellschaft Kiel-Gaarden GmbH“. Drucksache (Dr.S.) 0855/2011, Kiel.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 2009: The logic of appropriateness. ARENA Working Papers WP 04/09. Oslo: Center for European Studies, University of Oslo.
- Mayntz, Renate*, 2009 (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: *Dies.*, Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Frankfurt/New York: Campus, S. 29-40.
- Mensch, Kirsten*, 2001: Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ – Werkstattpapier zum Kolloquium, in: *Schader-Stiftung* (Hrsg.), Politische Steuerung der

- Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 13-36.
- Pierre, Jon*, 1999: Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics, in: *Urban Affairs Review* 34 (3), S. 372-396.
- Reiter, Renate*, 2010: Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich, Wiesbaden: VS Verlag.
- Rommelfanger, Stefan/Sauter, Matthias*, 2010: Integrierte Stadt(-teil-)entwicklungspolitik. Vom Sonderprojekt zur Regelaufgabe – Das Beispiel Gelsenkirchen, in: *Sozial Extra*, 7/8, S. 25-29.
- Ruiz, Marcelo/Sauter, Matthias*, 2007: Die Verstetigung der Sozialen Stadt, in: *Soziale Stadt - info* 21, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), S. 2-5.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag*, 2002: Die Entwicklung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ (Drucksache 15/1944). Bericht der Landesregierung. Drucksache 15/2080, Kiel.
- Schmals, Klaus M.*, 2001: Politische Steuerungsinstrumente sozialintegrativer Stadtentwicklung – ein Überblick, in: *Schader-Stiftung* (Hrsg.), *Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“* in der Diskussion, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 52-69.
- Schneider, Wolfram*, 2010: Von Bismarck und Schalke-Nord lernen. Wie sich eine Stadtverwaltung mit dem Programm Soziale Stadt verändert, in: *Sozial Extra*, 7/8, S. 22-24.
- Schridde, Henning*, 2001: Die Soziale Stadt in der Politikverflechtung, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 47/2, S. 105-135.
- Stadt Karlsruhe*, 2001: Rahmenkonzept der Stadtteilentwicklung in Karlsruhe 2001, Karlsruhe: <http://www1.karlsruhe.de/Stadtentwicklung/afsta/Stadtentwicklung/Stadtteilentwicklung/download/gr-vorlage-rahmenkonzept-181201.pdf> (Zugriff am 05.03.2012).
- Stadt Karlsruhe*, 2003: Dokumentation Bürgerbeteiligung in der Oststadt-Karlsruhe 2001–2003, Karlsruhe: Koordinierungsstelle Stadtansanierung.
- VV-Städtebauförderung*, 1999: Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen.
- VV-Städtebauförderung*, 2011: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2011 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 16.12.2010/18.03. 2011.
- Walther, Uwe-Jens*, 2004: Die europäische Stadt als Soziale Stadt? Das deutsche Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, in: *Siebel, Walter* (Hrsg.), *Die europäische Stadt*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 332-344.
- Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon*, 2007: Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtpolitik in Deutschland, in: *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)* (Hrsg.), *Soziale Stadtpolitik – eine Zukunftsaufgabe. Informationen zur Raumentwicklung* 6.2007, Bonn: BBR, S. 349-362.
- Zimmermann, Karsten*, 2011: Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zur Sozialen Stadtentwicklung, in: *Hanesch, Walter* (Hrsg.), *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 181-201.

#### Anschrift der Autorin:

Dr. Renate Reiter, FernUniversität in Hagen, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften (KSW), Institut für Politikwissenschaft; Lehrgebiet III: Politikfeldanalyse, Universitätsstr. 41 / ESG, 58084 Hagen  
E-Mail: [renate.reiter@fernuni-hagen.de](mailto:renate.reiter@fernuni-hagen.de)





Marc Seuberlich

## Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen

### Zusammenfassung

Der vorliegende Artikel analysiert in drei Bundesländern die Policy-Instrumente, deren Zweck die Steigerung der Häufigkeit von IKZ bei ihren Kommunen ist, um den bekannten kommunalen Problemlagen zu begegnen. Als qualitative, vergleichende Fallstudie konzipiert wird nach der Bedeutung von finanziellen Anreizen, strukturierenden Maßnahmen, Informationsbereitstellung und Ankündigung gesetzlicher Maßnahmen (Zwang) gefragt. Die Empirie zeigt, dass vor allem von finanzieller Förderung kooperationssteigernde Effekte zu erwarten sind, während die anderen Maßnahmen entweder hinreichend ausgebaut wurden (Strukturierung, Information) oder nur wenig Wirkung zeigen (Zwang). Bilanzierend zeigt sich, dass die Frage wegen der großen Bedeutung fiskalischen Stresses und sozioökonomischer Disparitäten auf die Kooperationsentscheidung differenzierter betrachtet werden muss.

*Schlagworte:* Interkommunale Zusammenarbeit, Politikfeldanalyse, kommunale Haushaltskrise, Institutional Collective Action

### Abstract

Interlocal Cooperation as a Sheet Anchor – How the Länder Use this Instrument for their Municipalities  
This article examines policy instruments of three German *Länder* to increase to frequency of interlocal cooperation to address common community challenges. Conceptualized as comparative case study the possible factors influencing interlocal cooperation are assessed: the allocation of financial incentives, information, institutions for project management and the announcement of legal regulations. This work finds that financial incentives have an positive effect while the setting of new institutions and information is not necessary because the present public offer is sufficient and the announcement of legal regulations barely has an effect. The results refine assumptions about the roles of fiscal stress and socioeconomic disparities on cooperative agreements.

*Key words:* interlocal cooperation, public policy, local fiscal crisis, institutional collective action

## 1. Einleitung

Auf der landespolitischen Agenda taucht gegenwärtig zum wiederholten Male die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)<sup>1</sup> auf, welche traditionell von den Ländern unterschiedlich intensiv und zweckorientiert gepflegt wurde (vgl. *Oebbecke 2007; Burgi 2010*). Mit diesem Instrument verknüpft sich die Erwartung, dass von diesem angesichts der üblichen Krisendiagnosen aus den Bereichen Finanzen, Demographie und Kommunalisierung eine wenn nicht heilende, doch zumindest symptomlindernde Wirkung ausgeht. Begleitet von einem intensivierten Output an Praxisleitfäden und gutmeinenden Appellen wird von den Ländern ein durchweg positiv konnotiertes Bild von IKZ gezeichnet. Es werden neue Stäbe für das Organisationsmanagement von IKZ eingerichtet, die gesetzli-

chen Grundlagen überarbeitet und weitere finanzielle Fördermittel zu den bereits bestehenden verfügbar gemacht. Das erhöhte Aktivitätsniveau der Länder wird mittlerweile sogar von der Ankündigung gesetzlicher Maßnahmen für den Fall flankiert, dass sich die Bereitschaft zur freiwilligen Kooperation der Gemeinden untereinander und zu freiwilligen Gemeindefusionen nicht spürbar intensiviert. Offenkundig besteht eine Differenz zwischen dem Anspruch der Länder, die IKZ ihren Kommunen möglichst niedrigschwellig zugänglich zu machen, und der tatsächlichen Nachfrage der Kommunen, diese Angebote auch zu nutzen. Von daher stellt sich die Frage, welche Effekte bisher aus den bestehenden Policy-Instrumenten verzeichnet werden konnten? Denn die Umweltbedingungen für IKZ sind in den vergangenen Jahren durch den vergrößerten Wissens- und Erfahrungsfundus und Reformbemühungen des Landes um eine gesteigerte Liberalisierung, Sicherheit und Ausweitung des Kooperationsrechts günstiger geworden. Gleichzeitig stieg der Handlungsdruck aufgrund der genannten Krisensymptome. Dennoch sehen sich die Länder veranlasst, weiterhin Optimierungspotenziale zu entwickeln, um die aus ihrer Sicht immer noch zu geringe Kooperationsneigung der Kommunen zu steigern.

Die Analyse der Policy-Instrumente der Länder beginnt mit einer kursorischen Darstellung des Untersuchungsgegenstands IKZ, des theoretischen Zugangs und des bisherigen Forschungsstandes. Die hieraus zu entwickelten Hypothesen zu den Steuerungsmöglichkeiten der kommunalen Kooperationspolitik werden anhand der unterschiedlichen Pfade, die die drei Untersuchungsländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein verfolgen, vorgestellt und analysiert. Bilanzierend soll auf notwendige Verbesserungschancen hingewiesen und Vorschläge zur weiteren Forschung entwickelt werden.

## 2. Theoretisches Gerüst und Forschungsstand

Definiert als die gemeinsame oder geteilte Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch die kommunalen Aufgabenträger, dient die freiwillige oder zwangsweise IKZ der Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung des Niveaus der Leistungserbringung (vgl. *Burgi* 2010). In ihrer über 150 jährigen Geschichte wurden sehr vielfältige Überlegungen zur Organisation interkommunaler Zusammenarbeit angestellt (*Rothe* 1965; *Oebbecke* 2007), die über die heute üblichen landesgesetzlichen Regelungen hinausgehen. Die öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit bilden die Arbeitsgemeinschaft, der Zweckverband und die Zweckvereinbarung. Neben privatrechtlichen (zentral: GmbH, AG, e.V.) spielen nicht-institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zumindest zahlenmäßig eine große Rolle (*Geiger* 2003). Je nach Aufgabenbereich, geographischem Zuschnitt und raumstrukturellen Vorbedingungen ergeben sich aus einer IKZ unterschiedliche Potenziale an Effizienz- und Effektivitätsgewinnen, so dass allgemeingültige Aussagen zum wirtschaftlichen Zweck nicht möglich sind (*Stefansky* 2011; *Pennekamp* 2010).

### 2.1 Konzeptioneller Analyserahmen und Hypothesen

Die von der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie abzuleitende Kooperationshoheit der Kommunen konzentriert die Gründe für das Zustandekommen von IKZ auf der lokalen Ebene. Hierfür ist verschiedentlich nachgewiesen worden, dass die Zusam-

menarbeit nur unter bestimmten, örtlich zu arrangierenden Voraussetzungen glückt. Allseitiger Nutzengewinn, Entrepreneurship, Vertrauensbildung und cleveres Reformmanagement durch die beteiligten Gebietskörperschaften können als Metakategorien für die erfolgreiche Implementation von Kooperationen genannt werden (vgl. *Klemme 2002; Oebbecke 2007; Kiepe 2010; Warm 2011; Bogumil 2003*), die letztlich aber einen stark singulären, nicht unbedingt auf andere Regionen transferablen Charakter haben (vgl. *Molinas 1998; Saller 2000*). Mit Ausnahme von zwangsweise implementierten Kooperationen,<sup>2</sup> können die Länder allenfalls über verschiedene Policy-Instrumente steuernd eingreifen und versuchen, die Bedingungen, unter denen die Kommunen zueinanderfinden müssen, kooperationsfreundlicher zu gestalten. Wie diese kooperationsfreundlichen Bedingungen allerdings aussehen, ist zumindest für Deutschland ein noch entwickungsfähiges Forschungsfeld. In der deutschen Literatur sind Publikationen zu Governance-Themen (vgl. *Heinelt/Razin/Zimmermann 2012; Diller 2005*) und auf Fallstudienbasis vorherrschend, die zwar teilweise atheoretisch arbeiten, aber wichtige, thematisch breit gefächerte Grundlagen für das Forschungsfeld anbieten (vgl. *Oebbecke 2007; Pennekamp 2010; Pawleta 2008; George/Bonow, 2010; Kleinfeld/Plamper/Huber 2006*). Ergänzt wird dies durch eine kleine Anzahl deskriptiver Häufigkeitsauszählungen von Umfragedaten (vgl. *Kienbaum/DStGB 2004; Hesse/Götz 2006*).

In der internationalen Literatur ist das Wissen aufgrund zahlreicher multivariat arbeitender Studien, die die wechselseitige Beeinflussung der unabhängigen Variablen in ganz unterschiedlichen Kontexten betrachten, etwas umfassender. Aber auch dort wird die noch zu unsystematische Analyse von IKZ, die mehrheitliche Fallstudienbetrachtung, die anekdotische Evidenz sowie mangelnde theoretische Testung beklagt (vgl. *LeRoux/Brandenburger/Pandey 2010*). Die Untersuchungen zur IKZ bauen ganz überwiegend auf den Annahmen der verschiedenen Rational Choice-Theorien auf, von denen der Institutional Collective Action-Ansatz (*Feiock 2004; Feiock 2007; Ostrom 2005; Carr/LeRoux/Shrestha 2009; Blickers/Stein 2004*) aktuell die größte Resonanz erfährt. In dem hier zugrundeliegenden Handlungsmodell der „zweiten Generation der Rational Choice-Modelle“ (vgl. *Ostrom 2005*) gewinnt der jeweilige Kontext, in welchem die kollektiven Entscheidungen herbeigeführt werden, an Bedeutung (vgl. *Scharpf 1997*).<sup>3</sup> (Kommunale) Entscheidungssituationen sind von Unsicherheit und Ambivalenz geprägt, wodurch ganz unterschiedliche Wirkungen in der zwischengemeindlichen Koordinierung erzielt werden, da der Kontext u.a. die Sicht auf und Interpretation von Kooperationsmöglichkeiten beeinflusst (vgl. *Williamson 1985; Bogumil 2001*). Beispielsweise wird das Scheitern von Kooperationsprojekten nicht selten durch persönliche Animositäten zwischen den lokalen Entscheidungsträgern erklärt, die in den Koordinierungsprozessen stärker wirken können als einschlägigste Effizienzvorteile einer IKZ (vgl. *Bogumil/Grohs 2010*). Es wird angenommen, dass in der Koordinierung opportunes Verhalten der Akteure (Chance auf free-riding, vgl. *Olson 1965*), Informationsasymmetrien (Prinzipal-Agent-Problematik) sowie subjektive Interpretationen von Kosten und Nutzen vorherrschen (vgl. *Feiock 2007; Brown/Potowski 2005*). IKZ sind damit ein Ergebnis hochdynamischer, kontingenter Entscheidungsprozesse, wodurch die bereits erwähnten Voraussetzungen zur erfolgreichen Umsetzung von Kooperationsprojekten in ihrer tatsächlichen Wirkung stark divergieren können und eine Generalisierbarkeit ausgeschlossen ist.

Abgemildert werden diese Effekte durch die Bedeutung personaler und sozialer Netzwerke zur Vertrauensbildung, um Kooperationen zu starten und diese auf Dauer sicher zu stellen (vgl. *Straßheim 2010; LeRoux/Brandenburger/Pandey 2010; Thurmeier/Wood*

2002; *Frederickson/Smith* 2003). Deswegen geht vom Aufbau regionaler Institutionen zum direkten Austausch zwischen den Verwaltungsstäben und Amtsinhabern eine unterstützende Katalysatorfunktion aus. Durch die Integration netzwerktheoretischer Ansätze reagiert der Institutional Collective Action-Ansatz auf das Defizit vieler rein RC-orientierter Studien, die häufig exklusiv auf die Kosten-Nutzen-Bilanz schauen (vgl. *LeRoux* 2006; *Shrestha/Feiock* 2006; *Joassart-Marcelli/Musso* 2005; *Brown/Potowski* 2003). Letzterer Punkt ist deswegen wichtig zu betonen, da nach einer Kosten-Nutzen-Abwägung bei dem eher diffusen, mittelfristigen Nutzen, den IKZ normalerweise haben, Kooperationen nicht Zustandekommen dürften (vgl. *Andersen/Pierre* 2010). Für den Analyserahmen des ICA gelten zudem historisch gewachsenen Pfadabhängigkeiten wie der Grad an interkommunaler Konkurrenz, Verflechtung und gegenseitiger Abhängigkeit als relevant (vgl. *Gray* 1989; *Pierson* 2000). Die vielfältigen Eigenlogiken der interkommunalen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse erschweren den Ländern die Identifikation notwendiger Optimierungsbedarfe.

Die Chance für die staatliche Ebene zur Verbesserung der Kooperationskultur wird daher generell in einer Herabsetzung der Transaktionskosten<sup>4</sup> gesehen, deren Ausmaß, so die Annahme, von den Ländern mitbeeinflusst werden kann (vgl. *Feiock* 2007). Mit niedrigeren Transaktionskosten steigt die Wahrscheinlichkeit eines Nettonutzens durch die Kooperation, indem bspw. die Verfügbarkeit von Informationen erleichtert, die Abstimmungs- und Implementationskosten gesenkt und das Sozialkapital der Entscheidungsträger erhöht wird (vgl. *Feiock/Park* 2007; *Feiock* 2009). Eine Gleichverteilung der Transaktionskosten über die beteiligten Gebietskörperschaften ist aber nahezu ausgeschlossen (vgl. *Agranoff* 2007), denn die Wirkung der Instrumente wird durch die örtlichen, von der Landespolitik nur bedingt änderbaren Variablen beeinflusst. In geographisch fragmentierten Räumen sind die notwendigen Koordinierungsanforderungen durch eine potenziell hohe Anzahl an (unterschiedlich potenten) Akteuren größer (vgl. *Nelles* 2011; *Saller* 2000; *Gray* 1989). Mitentscheidend ist zusätzlich der Grad an lokaler Autonomie (vgl. *Clark* 1984), ablesbar u.a. an der finanziellen Handlungsfähigkeit (vgl. *Holtkamp/Vetter* 2008; *Holtkamp* 2010) oder den Vorgaben der Kommunalaufsicht.

Die landespolitischen Instrumente zur Verhaltenssteuerung in der kommunalen Kooperationspolitik sind in der folgenden Tabelle analytisch getrennt dargestellt.

*Tabelle 1:* Landespolitische Steuerungsoptionen in der kommunalen Kooperationspolitik

|  | Direkte Steuerung   |  | Indirekte Steuerung  |   |
|--|---|--|--|---|
|  | Regulative Politik  | Finanzierung   | Strukturierung/<br>prozedurale Steuerung   | Überzeugung   |
| <b>Modus der Verhaltenssteuerung</b>                   | Zwang<br>Ge- und Verbote  | Finanzielle Anreizsetzung  | Regulierung der Handlungsumwelt  | Weiche Formen   |
| <b>Zentrale Instrumente in der Kooperationspolitik</b> | Rechtliche Grundlagen bilden Kooperationsgesetze und Gemeinde-/Kreisordnungen<br>Erlaubnis/Verbot von öffentlich-rechtlichen bzw. privaten Kooperationsformen (z.B. Mehrzweckverband)<br>Gesetzliche Einrichtung von Zweckverbänden und höheren Kommunalverbänden<br>Gemeinde- bzw. Kreisgebietsreform<br>Funktionalreform<br>Rechtlicher Rahmen des Finanzausgleichs- und Schlüsselzuweisungssystems | Kostenübernahme/ Kofinanzierung als (re)distributive Maßnahmen<br>(Teil)Schuldenerlass<br>(Befristete) Änderungen im Zuweisungsschlüssel und kommunalen Finanzausgleichssystem<br>Aufbau eines Kooperationsfonds<br>Verschiedene Zielsetzungen der Förderung (z.B. Strukturförderung/-wandel, Projektorientierung, Haushaltskonsolidierung)<br>Kopplung der Förderung an den Erfolg eines Projekts | Einführung von neuen (Fachberatungs-)Institutionen mit Moderationsfunktion und Entwicklungsagenturen<br>Optimierung / Erweiterung von bestehenden Rechtsformen<br>Veränderung von Standards<br>Schaffung von Strukturen zur Selbsthilfe und Selbstkoordination<br>Vorschläge und Strategieentwicklung in der Landesentwicklungsplanung | Bereitstellung von Informationen, Ansprechpartnern, Best Practice-Beispielen, Veranstaltungen, Gutachten, Studien, Datenbanken, Erfahrungsaustausch, Musterverträge und -projektpläne (Wissensausbau)<br>Evaluation von Kooperationsprojekten<br>Appelle und politische Werbung für IKZ |

Anmerkungen: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Braun/Giraud 2009*

(1) Finanzielle Zuwendungen sollen die hohen Startkosten von Kooperationen ausgleichen oder abmildern. Studien bestätigen die positive Korrelation der staatlichen Zuweisung mit dem Kooperationserfolg (vgl. *Krueger/McGuire 2005; Hawkins 2009*). Es muss aber differenziert werden nach der Darreichungsform. Direkte Zuweisungen in Form distributiver Programme haben wenig überraschend eine kooperationssteigernde Wirkung. Die Auswirkungen indirekter Regelungen wie (zeitlich begrenzte) Änderungen bei den Schlüsselzuweisungen sind weniger bekannt, ähnlich verhält es sich mit der Finanzierung externer Dienstleistungen (Gutachten, Studien) oder einem (Teil)Schuldenerlass. Der finanzielle Anreiz kann des Weiteren auf eine bestimmte, weil bedürftige Adressatengruppe beschränkt oder an vertraglich fixierte Gegenleistungen der Kommunen gekoppelt sein. Dennoch wird generell von einem positiven Effekt finanzieller Zuwendungen ausgegangen.

*H1: Finanzielle Unterstützung für Kooperationsprojekte erhöht generell die Anzahl an IKZ.*

(2) Die Regulierung der Handlungsumwelt kann gleichermaßen die Transaktionskosten zur Errichtung von IKZ erhöhen oder verringern. Soweit die Länder für Regelungsbereiche zuständig sind, versuchen sie durch die Überarbeitung rechtlicher Grundlagen, mehr Rechtsklarheit, Verständlichkeit und Gestaltbarkeit aufzubauen und damit die Transaktionskosten zu senken. Hierfür wird Institutionen die Betreuung dieses Aufgabenfeldes zugewiesen, womit auf die Kritik einer „Starrheit“ des deutschen Verwaltungskooperationsrechts reagiert wird (vgl. *Schliesky 2007*).

*H2: Die Erweiterung rechtlicher Möglichkeiten zur Gestaltung von IKZ erhöht deren Anzahl.*

(3) Der Aufbau von und der niedrigschwellige Zugang zu Erfahrungswerten, Informationsbeständen, Beratungsangeboten, Datenbanken sowie vorverfassten Satzungen und Verträgen ist hilfreich, Unsicherheiten gegenüber der IKZ zu senken (vgl. *Hawkins* 2009) und die persönlichen Meinungen und Zugehörigkeitsgefühle der politisch-administrativen Führung zu objektivieren (vgl. *Andersen/Pierre* 2010). Zusätzlich flankieren Appelle und Werbemaßnahmen von politischer Seite sowie die Prüfungsberichte von Aufsichtsbehörden und den Landesrechnungshöfen die Überzeugungstechniken des Landes. Da die informationelle Versorgung der Kommunen aber von deren Willen zur Nutzung, Verinnerlichung und Anwendung der bereitgestellten Angebote abhängt, ist die Verhaltenssteuerung durch dieses Instrument wesentlich diffuser.

*H3: Die Anwendung von Überzeugungstechniken erhöht die Anzahl an IK, wobei der Effekt aber diffus bleibt.*

Neben der Möglichkeit, die Transaktionskosten zu senken, können die Länder auch durch die Erhöhung des Drucks auf die Kommunen deren Handeln indirekt beeinflussen und deren Eigenaktivität steigern. Die Ankündigung von staatlichen Gebietsreformen für den Fall, dass die eigenständige und freiwillige Kooperationsbereitschaft sich nicht erhöht und/oder sich die (prognostizierbare) Leistungsfähigkeit weiterhin verschlechtert, stellt die Vorstufe eines regulativen Eingriffs dar. Die Kommunen müssen als rational denkende Akteure davon ausgehen, dass das Land wegen geringerer Kenntnisse über die lokalen Lebenswirklichkeiten, eine Reform umsetzt, die die Gemeinde anschließend potenziell schlechter stellt als alternative Optionen es getan hätten. Damit sind sie angehalten, verstärkt nach Alternativen Ausschau zu halten, die einerseits dem Land zeigen, dass ein Kooperationswille vorhanden ist und andererseits die kommunale Finanzlage verbessern.

*H4: Ein durch die Landesregierung aufgebauter Druck auf die Kommunen, indem staatliches Eingreifen angekündigt wird, erhöht die Chancen auf kommunale Zusammenarbeit*

## 2.2 Methodisches Vorgehen

Es folgt die Darstellung der Empirie, die als eine vergleichende, qualitative Fallstudie der Kooperationspolitik von drei Bundesländern (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) konzipiert ist. Dies genügt insofern, als dass die Länder unterschiedliche Strategien in der Kooperationspolitik verfolgen, die sich grob als offensiv (Niedersachsen), fördernd (Schleswig-Holstein) und defensiv (Nordrhein-Westfalen) klassifizieren lassen, womit die Wirkungen von IKZ-Instrumenten in verschiedenen Kontexten sichtbar werden. Die Untersuchungsländer haben eine insgesamt deutlich negative Entwicklung der kommunalen Haushalte in den vergangenen Jahren (vgl. *Anton/Diemert* 2011) sowie eine langjährige Tradition in der Kooperationspolitik gemeinsam und nach diversen Studien zu urteilen, Bedarf an und Spielräume in einer Ausweitung bzw. Optimierung von IKZ im Allgemeinen (vgl. *Bogumil* 2011; *Hesse/Götz* 2006a/b; *RWI* 2011).

Die empirische Arbeit setzt sich im Kern aus neun leitfadengestützten Interviews mit zwölf Landesbediensteten zusammen, die in den für IKZ zuständigen Behörden angestellt sind und durch ihre Aufsichts-, Beratungs- und/oder Planungsfunktion über direkten Kontakt zu den Kommunen verfügen.<sup>5</sup> Aus inhaltlicher Sicht erscheint es wertvoll, aus mehreren ebenfalls teilstrukturierten Interviews mit Lokalpolitikern die gesammelten Erkenntnisse abzustimmen. Für den dokumentenanalytischen Part wurden im Wesentlichen Debatten in den Landesparlamenten und deren Ausschüssen sowie die gesetzlichen Grundlagen ausgewertet.

### 3. Kommunale Kooperationspolitik in den Untersuchungsländern

*Tabelle 2: Zentrale Policy-Instrumente in der Kooperationspolitik der Untersuchungsländer*

|                            | Direkte Steuerung<br>Regulative Politik   | Finanzierung  | Indirekte Steuerung<br>Strukturierung/<br>prozedurale Steuerung  | Überzeugung   |
|----------------------------|---|---|--|---|
| <b>Niedersachsen</b>       | Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit<br><br>Drei Formen der Zusammenarbeit vorgesehen<br><br>Mehrzweckverband möglich<br><br>Freiwillige Gebietsreform erwünscht<br><br>Staatliche Gebietsreform ab 2013 sehr wahrscheinlich per Gesetz | Metropolregionen Bremen-Oldenburg (Nordwest) und Hamburg verfügen über einen Förderpotf<br><br>Richtlinie zur IKZ (2007-2009) | Europäische Metropolregionen als zentrale Unterstützungsinstitutionen vorgesehen<br><br>Zuständigkeit bei den Regierungsvertretungen (Beratungs- und Moderationsfunktion)<br><br>Örtlich begrenzte Entwicklungsvorschläge im Landesraumordnungsbericht         | Bereitstellung gängiger Informationsmaterialien vorhanden<br><br>Ideelle Unterstützung der Kooperationsidee   |
| <b>Nordrhein-Westfalen</b> | Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit von 1979<br><br>Vier Formen der Zusammenarbeit vorgesehen<br><br>Mehrzweckverband möglich (seit 2007)<br><br>Gebietsreform ist kein Thema   | Basisfinanzierung über Ministerium für Inneres und Kommunales   | Die Rolle der IKZ im Landesentwicklungsplan fokussiert sich auf abgestimmten (Gewerbs- und Siedlungsflächenverbrauch<br><br>Europäische Metropolregion spielt keine Rolle<br><br>Zuständigkeit bei den Bezirksregierungen (Beratungs- und Moderationsfunktion) | Bereitstellung gängiger Informationsmaterialien vorhanden (Ausnahme Kommunaldatenbank)<br><br>Ideelle Unterstützung der Kooperationsidee  |
| <b>Schleswig-Holstein</b>  | Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit von 2003<br><br>Fünf Formen der Zusammenarbeit vorgesehen<br><br>Mehrzweckverband möglich<br><br>Gebietsreformen auf freiwilliger Basis erwünscht<br>staatliche Gebietsreform kein Thema (mehr)                     | Metropolregion Hamburg verfügt über einen Förderpotf  | Hervorgehobene Rolle der IKZ im Landesentwicklungsplan unabhängig von Region und Aufgabengebiet<br><br>Europäische Metropolregion als zusätzliche Hilfeeinrichtung<br><br>Zuständigkeit beim Innenministerium  | Bereitstellung gängiger Informationsmaterialien vorhanden<br><br>Betonung der Notwendigkeit von IKZ durch die Kommunalberichte des Landesrechnungshofes<br><br>Ideelle Unterstützung der Kooperationsidee |



Die Kooperationspolitik der Bundesländer ist immer im Kontext nationalstaatlicher und europäischer Gesetzgebung und Rechtsprechung zu betrachten, von denen nicht wenige Gesetze und Urteile direkten Einfluss auf die Kooperationspolitik vor Ort haben. Über einen jahrzehntenumfassenden Zeitraum differenzierte sich die kommunale Kooperationspolitik thematisch und rechtlich immer weiter aus (vgl. *Oebbecke 2007; Hesse/Götz 2006a*). In der Summe ist die Zahl an gesetzlichen Liberalisierungen, an Förderprogrammen oder thematisch befassten Institutionen kontinuierlich gestiegen. Diese Reformaktivitäten sind häufig in laufende Verwaltungsstrukturreformen eingebunden oder werden von diesen direkt beeinflusst. Gegenwärtig haben die Funktional- und Territorialreformen in den Ländern ihre Ziele in der Stärkung der Gemeindeebene und der Entlastung des eigenen Landeshaushalts und Aufgabenportfolios (vgl. *Bull 2008; Richter 2010*). Da eine fortlaufende Reformierung von Verwaltungsstrukturen zu einer Überforderung der staatlichen und kommunalen Verwaltungsapparate und ggf. auch zu Sanktionen durch den Wähler führen kann, ist eine Intensivierung der Kooperationspolitik für die Länder immer auch in ihrem jeweiligen Verwaltungsstrukturreformkontext<sup>6</sup> zu betrachten.

## 4. Ergebnisse

### 4.1 Finanzielle Förderprogramme

Finanzielle Förderung kann helfen, die aus rationalen Erwägungen resultierenden Ressentiments der Kommunen gegenüber der IKZ zu minimieren, wenn die anfallenden Projektkosten letztlich weniger ins Gewicht fallen. Sie hat aber zusätzlich den Zweck, das Thema auf die kommunale Agenda zu bringen. Denn die Länder begegnen mit ihren Angeboten zunächst einem ganz typischen Verhalten der Kommunen gegenüber der IKZ.

„Es hängt [...] so ein bisschen damit zusammen, dass irgendeiner mal wieder aus der Kiste forscht und das Thema nach vorne treibt. [...] Und wenn dann eine Kooperation beschlossen wurde, wird das Zusammenarbeitsbuch für zehn Jahre zu gemacht, um dann wieder von denselben Leuten herausgeholt zu werden, um zu schauen, was man denn nun machen könne.“

Aus Sicht der Kommunen ist ihr Verhalten angesichts der anstehenden Transaktionskosten einer Kooperation verständlich. In allen Ländern wird seit jeher auf eine Reduzierung der Transaktionskosten durch finanzielle Anreize gesetzt, deren Regelungen sich im Laufe der Zeit immer wieder geändert haben. In einer offensiveren Variante besteht die Chance einer großzügigeren finanziellen Förderung. Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben ihren Europäischen Metropolregionen eine solche Aufgabe übertragen. Zusätzlich galt in Niedersachsen von 2007 bis 2009 eine eigene Richtlinie mit integriertem Förderprogramm. In Nordrhein-Westfalen ist man dagegen überzeugt, Fehlanreize mit einer allzu offensiven Förderung zu setzen und hat deswegen – abgesehen von der staatlichen Grundförderung – keine Fördertöpfe. Man ist mit der Kooperationshäufigkeit der Kommunen durchaus zufrieden, so dass man keinen Katalysator für nötig hält, auch wenn ein gewisser Spielraum nach oben eingestanden wird. Zu der prognostizierten Fehlanreizsetzung in NRW zählen die Förderung hinsichtlich ihrer Zielstellung wenig gewinnbringender sowie unzureichend ausgearbeiteter Projekte als auch das Abgreifen finanzieller Mittel von wohlhabenden Kommunen. Die nordrhein-westfälische Skepsis kann nach den Erfahrungen aus den anderen Ländern als berechtigt angesehen werden, da wiederholt

unzureichend oder unter Zeitdruck ausgearbeitete Anträge eingereicht wurden, denen es letztlich auch an nennenswerten Effekten durch die Kooperation mangelt. Eine engmaschige Regulierung der finanziellen Förderung inkl. Rückzahlungsgebot bei Nicht-Erfolg einer Kooperation ist deswegen laut übereinstimmender Aussagen immer geboten.

Geglückte Mitnahmeeffekte sind nach übereinstimmender Aussage trotz Regulierung nicht auszuschließen, aber die Steuerbarkeit der Geldflüsse wird wegen des langen Bewerbungsprozesses und Beratungsmaßnahmen als sehr hoch beurteilt. Entscheidender noch ist die genaue Kenntnis der Mitarbeiter in den Bewilligungsbehörden über die kommunale Situation in ihrem Zuständigkeitsbezirk, welcher neben dem statistischen Zahlenwerk auch den informellen Kontakt miteinschließt. Da wird es durchaus als Vorteil eingeschätzt, Organisationsstäbe mit einer geringen Mitarbeiterzahl vorzuhalten, um die soziale Vernetzung der Institution zu fördern. Für die Länder ist wegen ihrer eigenen angespannten Haushaltslage eine stark regulierte Förderlinie die einzige Lösung, da die potenzielle Verteilmasse sehr gering ist. So wird die Vergabepaxis der Metropolregionen durch die Landesrechnungshöfe sehr genau geprüft.

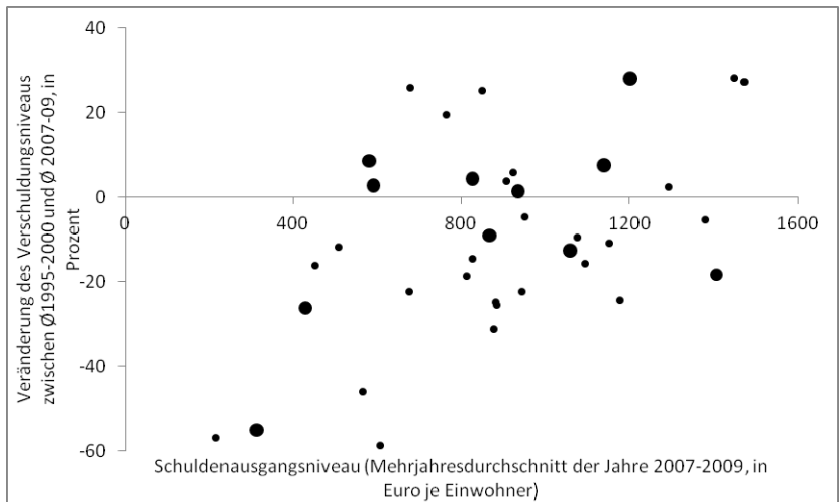
Mitnahmeeffekte sind für sozioökonomisch gut aufgestellte Gemeinden leichter zu erzielen, da durch ihre hohen Erfahrungswerte und Wissensbestände im Kooperationsmanagement und der Kenntnis von Förderprogrammen relativ einfach weitere Felder erschlossen werden können. Von den Genehmigungsstellen wurden bei Verdacht auf Mitnahmeeffekte die Anträge weitgehend abgelehnt, da auch ohne Förderung realistische Chancen auf eine Umsetzung in den Kommunen bestanden. Teilweise werden auch Projekte von leistungsfähigen Kommunen gefördert, um sichtbare Exempel zu statuieren.

Die finanzielle Förderung belohnt normalerweise nicht direkt das Umsetzungsprojekt, sondern flankierende Maßnahmen wie Gutachten, die zur Legitimierung des Vorhabens dienen. Die anteilige Kostenübernahme bei solch externen Dienstleistungen ist das Standardverfahren zur Gewährung von Finanzmitteln. Allgemeingültige Aussagen sind zwar vorsichtig zu formulieren, Einspareffekte und Entwicklungspotenziale durch Kooperation kann allerdings fast jedes Gutachten nachweisen. Problematisch wird bisweilen die Kontextangemessenheit mancher (vor allem entwicklungspolitischer) Gutachten eingeschätzt, deren Umfang und fachlicher Anspruch nicht mehr in einem für ehrenamtliche Kommunalpolitiker zumutbaren Bereich liegen. Mit steigender Komplexität von Gutachten, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass diese entweder in der Schublade verschwinden oder nur sehr selektiv konsultiert werden. Die Bewilligung von Gutachten erfolgt in vielen Fällen aus Gründen der Redundanz nur noch für Aufgabenbereiche mit nur geringen Erfahrungswerten. Den nachfragenden Kommunen wird ein Nutzungsrecht an den bereits vorliegenden Exemplaren zugestanden. Inwieweit Gutachten und damit der zentrale Anreiz letztlich Einfluss auf das Entstehen von Kooperationen haben, wird aus der Länderperspektive widersprüchlich, aber tendenziell positiv beurteilt (sieht man von den angesprochenen umfangreichen Gutachten ab).

Die Rezeption des zeitlich und finanziell begrenzten Angebots in Niedersachsen war sehr unterschiedlich ausgeprägt und verläuft interessanterweise relativ genau entlang ökonomischer Leistungsfähigkeiten. So war die Nachfrage in der Regierungsvertretung Weser-Ems, welche das ländlich geprägte und nahezu unter Vollbeschäftigung stehende Westniedersachsen umfasst, bereits zu Beginn so groß, dass Topfmittel aus den anderen strukturschwächeren Regierungsvertretungen angezapft werden mussten und konnten, da dort die Mittel in der Frühphase nicht ausgeschöpft wurden. Die Nachfrage nach Fördermitteln war dort gerade zu Beginn der Förderperiode sehr groß, ließ mit Auslaufen des

Programms aber spürbar nach, während in den schwächer aufgestellten Regionen die Nachfrage hoch blieb. Man nimmt an, dass dies mit Mitnahmeeffekten zusammenhängt, so dass zu Beginn für viele Kooperationsprojekte eine Förderung beantragt wurde, die ohnehin schon geplant gewesen waren. Solche Mitnahmeeffekte wurden auch zu Beginn der gegenwärtigen Förderperiode in den Metropolregionen beobachtet, in welcher vermehrt von Landkreisen Anträge eingereicht wurden. Ein Trend, der u.a. wegen der dünnen Personaldecke in den Kreisen, mittlerweile zum Erliegen gekommen ist.

Abbildung 1: Verteilung der Fördermittel über die Landkreise in Niedersachsen



Anmerkungen: Eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben der Regierungsvertretungen und Daten des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie in Niedersachsen. Die Punkte stehen für die finanzielle Situation aller niedersächsischen Landkreise (37). Die großen Punkte kennzeichnen die Landkreise, die eine Förderung erhalten haben.

Die Verteilung der im niedersächsischen Programm zur Verfügung stehenden Finanzmasse ist durch kein eindeutiges Muster gekennzeichnet (vgl. Abbildung 1 für die Landkreise in Niedersachsen). Das Verschuldungsniveau der Kassenkredite (Mehrjahresdurchschnitt 2007-09) von 56 Prozent aller geförderten, antragstellenden Kommunen (inkl. kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) liegt unterhalb des Durchschnittswerts des jeweiligen Gemeindetyps. Sehr wenig repräsentiert als Empfänger vom Fördertopf sind die haushälterisch nur schlecht aufgestellten Gemeinden, die allerdings in vielen Fällen keine Förderung beantragt haben und auch eher zu einer Teilnahme von den Regierungsvertretungen ermuntert werden mussten. Die Ursachen für diese Zurückhaltung werden von den Gesprächspartnern in der durch die schlechte sozioökonomische Lage induzierten „Lähmung“ bzw. Handlungsunfähigkeit vermutet, welche strategisch denkenden Akteuren nicht den hierfür notwendigen Freiraum gewährt. Eine unzureichende Personalausstattung auf Grund vorangegangener Sparbemühungen und wenige Erfahrungen mit und wenig Wissen von Kooperationsmanagement werden weiterhin als zentral für das Charakteristikum der örtlichen Kooperationskultur angesehen. Die wenigen Bemühungen um Kooperationsanbahnungen endeten in den betreffenden Gemeinden meistens mit Rückschlägen. Der Wille bei benachbarten Kommunen und potenziellen Partnern wiederholt „ge-

gen Wände zu laufen“ gilt nach Aussagen aller Gesprächspartner als eingeschränkt. Außerdem macht IKZ arme Städte nicht reich. Sie liefert Ihren Anteil an einer Reduktion des Gesamtausgabenniveaus, ist aber allein keine allzu mächtige Waffe der Haushaltskonsolidierung. Dies liegt gleichwohl daran, dass in der IKZ-Praxis Gemeinschaftsprojekte häufig nur einen monofunktionalen Charakter mit beschränkter Reichweite, d. h. wenigen teilnehmenden Kommunen besitzen, obwohl Paketlösungen aus finanzieller Sicht eine bessere Option darstellen. Da mit der Größe des Pakets auch dessen Implementationsaufwand steigt, halten sich die Kommunen häufig zurück, weil die Förderung durch das Land nicht im gleichen Verhältnis mithalten kann. Dessen bereit gestellte Finanzmasse ist im Verhältnis sehr klein. Bei einer maximalen Ausschüttung von 30.000 Euro pro IKZ im vorgestellten Programm des Landes Niedersachsen sind im Schnitt pro Projekt 23.200 Euro ausgezahlt worden. Die schwierigen Abstimmungsprozesse verleiten die Kommunen dazu den Weg des geringsten Widerstands zu gehen, was auch der Empfehlung vieler Praxisleitfäden entspricht. Dass damit wenig gewonnen wird, ist letztlich auch den politischen Entscheidungsträgern klar, weswegen auf weitere IKZ-Projekte entweder verzichtet wird oder alternative Wege der Konsolidierung gesucht werden. Für die niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Kleinstgemeinden existiert dieses Problem generell, da der geforderte Eigenanteil an einer Finanzierung von Gutachten kaum zu erbringen ist oder in keinem Verhältnis zum Nutzen stünde. Um die abschreckende Wirkung der Kofinanzierungspflicht abzumildern, hat sich die Regelung flexibler, aushandlungsbereiter Beteiligungsgrenzen bewährt.

Damit bestätigt sich erwartungsgemäß die Hypothese, dass finanzielle Förderung zu mehr IKZ führt. Mit einer intensiven Regulierung lassen sich Mitnahmeeffekte begrenzen sowie effektivere Ergebnisse von IKZ erzielen. Es bestehen allerdings Probleme fort, da nicht alle Kommunen aus den dargestellten Gründen gleichermaßen erreicht werden können.

## 4.2 Strukturierung der Zusammenarbeit

Nachdem die drei Untersuchungsländer im vergangenen Jahrzehnt Anstrengungen zur Vereinfachung und Ausweitung der Zusammenarbeitsoptionen unternommen haben, wird eine Notwendigkeit der Einführung weiterer Formen nicht gesehen. Die größte Neuerung im kommunalen Kooperationsrecht stellt die Einführung der gemeinsamen kommunalen Anstalt öffentlichen Rechts (gAöR) dar (vgl. *Oebbecke* 2007), die u.a. als eine flexible Alternative für die als aufwändig und schwerfällig geltenden Zweckverbände gedacht war, welcher für neue Kooperationsprojekte heute nur wenig nachgefragt wird (vgl. *Müller* 2008). Für Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen kann jedoch konstatiert werden, dass die Einführung der gAöR zu keiner nennenswerten Erhöhung der Kooperationszahl geführt hat. Die stärkste Nachfrage erzielt wegen ihrer relativ niedrigschwelligem Umsetzungsanforderungen weiterhin die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung). Auch der in Nordrhein-Westfalen infolge der Gründung der StädteRegion Aachen ermöglichte kommunale Mehrfachzweckverband hat noch keine größere Resonanz gefunden. Weitere Änderungen im Kooperationsrecht spiegeln sich ebenfalls nicht in einer Erhöhung der Anzahl an IKZ wieder.

Generell wird eine besondere Findigkeit der Kommunen beobachtet, auch dann eine Zusammenarbeit zu institutionalisieren, wenn der erste gewählte Weg nicht zum Erfolg

geführt hat oder nicht beachtete Hürden auftauchen. Sofern der Wille vorhanden ist, finden die Kommunalpolitiker und Verwaltungsangestellten einen Weg ihr Kooperationsvorhaben umzusetzen. Dennoch bestehen bisweilen weiterhin die Wünsche mancher Kommunen, sich Mischmodelle zu geben, die Elemente aus verschiedenen Formen integrieren.

In der Summe kann festgehalten werden, dass die zunehmende Strukturierung nur wenige Effekte erzielt hat. Die Bemühungen um neue Rechtsformen wie die gAöR oder den Mehrzweckverband sowie Reformen am bestehenden gesetzlichen Rahmen haben kaum Auswirkungen auf die Kooperationsintensität.

### 4.3 Überzeugung

Das Wissen um die Möglichkeiten und Folgen von Kooperationen ist laut übereinstimmender Interviewaussagen in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark gestiegen. Während zahlreiche Gutachten den Mehrwert von verschiedenen Kooperationsmodellen dokumentieren, stehen vielfältige Broschüren, Datenbanken und Best Practice-Beispiele bei den Landesämtern parat, in denen zentrale, fachkundige Ansprechpartner installiert worden. Dieses Angebot wird in seiner Gänze von den Kommunen wohlwollend registriert und angenommen. Über die tatsächliche Anwendung der Hilfsinstrumente durch die Kommunen bestehen aber keine Kenntnisse.

Das Rollenverständnis aller Untersuchungsländer ist schließlich hinsichtlich der kommunalen Kooperationspolitik primär passiv und beratungsorientiert. Nachforschungen zu abgeschlossenen Kooperationsprojekten werden eigenständig nicht angestellt. Ein aktiveres Einwirken auf die Kooperationsprozesse in Form einer Vermittler- oder Schlichtungsfunktion wird mehrheitlich nicht vollzogen und abgelehnt.

„Wenn man etwas sagt, kann man nur was Falsches sagen.“

„Wir sind eben nicht klüger als die Kommunen. Wir müssen erst mal Ideen einpflanzen.“

Die Aufsichtsbehörden haben zwar einen Überblick über die Anzahl an Kooperationen, ihre vorliegenden Daten sind aber nicht so detailliert oder technisch so aufbereitet, dass mit diesen Analysen bzw. Evaluationen über die räumliche oder gemeindetypliche Verteilung und Intensität von Zusammenarbeiten erstellt werden können. In allen Ländern werden im Rahmen der Haushaltsgenehmigungsverfahren bei entsprechend schwach aufgestellten Kommunen lediglich Empfehlungen für IKZ ausgesprochen. Zwischenzeitlich wurde in Niedersachsen auch das Instrument der Zwangsberatung bei der jährlichen Festlegung der Bedarfszuweisungen bei betreffenden Kommunen angewendet. Eine zwangsweise Einführung von IKZ als potenzielle Maßnahme der Kommunalaufsicht wird generell abgelehnt.

„Wir können auch etwas anstoßen. Wenn wir erkennen im Nothaushaltsrecht bei einer Kommune: „ihr habt dort bestimmte freiwillige Aufgaben, die ihr wahrnehmt. Da müsst ihr drüber nachdenken, was ihr überhaupt noch dürft, aber es gibt die Möglichkeit der Zusammenarbeit. Da müsst ihr die Aufgaben nicht aufgeben, aber ihr sollt mir anderen zusammenbasteln.“ Das wäre der Ansatz aus unserer Funktion der Finanzaufsicht. Das wir eben auch bestimmte Situationen erkennen. Bei den überschuldeten Kommunen ist das erst mal Standard, dass man sagt, Ihr müsst alle Möglichkeiten ausschöpfen wirtschaftlich zu agieren und das gehört auch dazu. Aber – jetzt sagen wir mal – müsst ihr mit dem und dem kooperieren – so konkret würde ich das nicht im Augenblick einschätzen. Und Sanktionen sind damit auch nicht verbunden.“

Doch die Beratungshäufigkeit finanzschwächerer Kommunen ist im Verhältnis zu ihrer Anzahl eher gering. Erklärt wird dies von allen Befragten durch die Tradition der Zusammenarbeit in einer Region, die nicht nur seit jeher bei den leistungsfähigeren Kommunen länger ist als bei den weniger leistungsfähigen, sondern auch umfassender und strategischer ausgerichtet, indem z.B. die Netzwerkbildung frühzeitig begann. Von daher melden sich immer dieselben Gemeinden für Beratungen und Genehmigungen bei den Landesbehörden und senken durch die hierbei gewonnene Routine die Transaktionskosten bei neuen Kooperationsvorhaben.

Dass letztlich aber genügend Wissen vorhanden und niedrigschwellig verfügbar ist, erfährt seine Bestätigung durch die mehrheitliche Ablehnung gegenüber der politischen Forderung nach einem neuerlichen Praxisleitfaden im nordrhein-westfälischen Kommunalausschuss (Mai 2011). Das Thema IKZ steht überall seit Jahren auf der Agenda. Wichtig ist die Sicherstellung einer zentralen Steuerung in der lokalen Kooperationspolitik, denn die IKZ als Querschnittsthema ist immer über die Fachministerien verteilt portionsweise anzufinden. Somit sind Unwissen und Unsicherheit immer seltener anzutreffen und für das Scheitern von Kooperationsvorhaben aus Sicht der Befragten nur in Einzelfällen ursächlich. Wenn allerdings personelle Wechsel in Politik und Verwaltung anstehen, ist viel Aufbauarbeit zu leisten. Neben einer Neuvermittlung von Wissen verzögert die häufig fehlende soziale Bindung des neuen Akteurs mit den Nachbargemeinden (Netzwerkbildung) die Entwicklung von IKZ.

Die Gemeindegröße ist wegen der Größe des Mitarbeiterstabs und Professionalisierungsgrads höchst relevant. Insbesondere die kleinsten Gemeinden sind bei einem festen Mitarbeiterstock von zehn bis zwanzig Angestellte, die im Wesentlichen Sachbearbeitungsfunktionen ausüben, nicht in der Lage zusätzlich komplexe Themen wie eine Gemeindefusion oder eine Kooperation zu bearbeiten. Es bieten sich keine großen Spielräume durch (personelle) Einsparungen und wenig sichtbare Skaleneffekte, wie es bei größeren Raumeinheiten der Fall sein kann. Da bei den kreisangehörigen Städten allerdings die Kreisverwaltungen die erste Anlaufstelle darstellen, kommen deren Erfahrungen und Probleme mit IKZ bei den Landesbehörden nur selektiv an. Bei den größeren Gemeinden und davon besonders bei den kreisfreien Städten laufen die Kooperationsprozesse zudem deutlich selbstständiger ab als bei den kleineren Gemeinden und Landkreisen, da die dortige fachliche Expertise größer ist. Dadurch ist der Kontakt zwischen den großen Städten und den Landesbehörden auch weniger intensiv, wodurch die Angebote des Landes nur bzgl. von speziellen Fachfragen wahrgenommen werden. Das Wissen in den Landesämtern über die besonderen Herausforderungen in der Kooperationspolitik großer Gemeinden ist deswegen auch nicht allzu groß.

Eine weitere Differenzierung muss für die Landkreise genannt werden, deren Kooperationsintensität geringer ist als bei den anderen Gemeindetypen. Obwohl die Kreise personalintensive Aufgaben wahrnehmen, ist deren finanzieller Druck weniger schwerwiegend (Zuweisungsregelung) und der verfügbare Mitarbeiterstab sehr klein (Planungsabteilungen sind häufig nur mit einem Regionalplaner besetzt). Für Niedersachsen werden zudem die teils sehr großflächigen Landkreise genannt, die bei einer Zusammenarbeit ähnlich große wie die neuen mecklenburg-vorpommerschen Kreise werden und Diskussionen um Bürgernähe und Effizienz auslösen würden. Es kommt hinzu, dass auf der Gemeindeebene durch den demographischen Wandel und dem Ausbluten von Zentren die Basis für größere Kooperationsvorhaben verloren gegangen ist. In manchen ländlichen Regionen des Untersuchungsgebiets erweist es sich mittlerweile bereits gedanklich als

schwierig, einen zukunftsfähigen Raum zu entwickeln. Hier haben es die Landesbehörden schwer, überzeugende Empfehlungen für Kooperationen auszusprechen.

Die Wirkung der Überzeugungstechniken bleibt eher diffus. Sie bieten eine wichtige Hilfestellung für die Kooperationen, ein weiterer Ausbau ist allerdings nicht notwendig. Problematisch ist dagegen der häufig nur geringe Wissensstand in den Ländern über die Kooperationspolitik ihrer Kommunen. Daraus können evtl. Fehleinschätzungen über den Bedarf an und die Bedürfnisse gegenüber IKZ resultieren. Denn in den Kommunen läuft laut übereinstimmender Interviewaussagen nicht nur mehr Kooperationen als in den Landesbehörden bekannt ist, sondern die Kooperationsprozesse werden zusätzlich wesentlich von dritten Akteuren (kommunale Spitzenverbände, BBSR, ARL, usw.) durch Beratung, Vermittlung und Überzeugung mitbeeinflusst ohne dass eine größere netzwerkartige Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen stattfindet.

#### 4.4 Regulierung durch Zwang

Die Ultima Ratio einer staatlichen Gebietsreform wird von allen Ländern wegen der hohen Umsetzungsanfordernisse und schwer abschätzbarer Folgewirkungen eindeutig abgelehnt. Die schwierige Haushaltssituation von Kommunen und Ländern führt aber dazu, dass über die Möglichkeit einer staatlichen Regulierung dieses Bereichs nachgedacht wird. Dabei spielen gesetzlich verordnete IKZ, z.B. großflächige Zweckverbandsregelungen gegenüber einer staatlichen Gebietsreform nur eine untergeordnete Rolle. Da die Voraussetzungen für den Aufbau einer „Drohkulisse staatliche Gebietsreform“ in Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit ihren kleingliedrigen Kommunallandschaften eher gegeben sind als für die nordrhein-westfälischen Großkommunen, spielt die direkte Steuerungsoption auch nur in diesen Ländern eine Rolle.

In Schleswig-Holstein verabschiedete man sich aber von diesem Gedanken im Zeitraum 2006/07 als über eine Kreisgebietsreform nachgedacht und sich am Widerstand der Landräte die Finger verbrannt wurden. Nach bisherigem Stand stellt dies auch keine Handlungsoption für die ab 2012 ins Amt gewählte neue Landesregierung dar. Von daher bleibt es bei der Förderung und dem Wunsch nach freiwilligen Gebietszusammenschlüssen.

In Niedersachsen besteht bereits seit einigen Jahren im Abgeordnetenkreis Gewissheit über die Notwendigkeit von Gebietsreformen, ohne dass dies aus offensichtlichen Gründen mit der Öffentlichkeit kommuniziert wurde. Auch wenn sich die Landesregierung von ihrer anfänglich noch eindeutigen Ankündigung einer gesetzlichen Gebietsreform verabschiedet hat, wird dieser Schritt von der kommenden Landesregierung unabhängig von ihrer parteipolitischen Couleur erwartet. Ende 2009 wurde die freiwillige Gebietsreform durch eine für die Kommunen attraktive Förderung (Übernahme von 75 Prozent der bis Ende 2009 aufgelaufenen Kassenkredite) forciert. Voraussetzung für deren Gewährung ist die Aufstellung eines mittelfristig angelegten Zeitplanes zur eigenständigen Tilgung der verbleibenden Restschulden. Gestützt durch ein vom Land Niedersachsen beauftragtes an die Kreisebene gerichtetes Gutachten (vgl. *Hesse et al.* 2010), welches die Leistungsfähigkeit der gegenwärtigen Kreisstrukturen überprüfen und prognostizieren sollte, sollte der Handlungsdruck objektiviert werden. Die wenig leistungsfähigen Kommunen sind hiermit veranlasst, sich selbstständig um Kooperationen zu bemühen, um ein für sich akzeptables Ergebnis zu produzieren und die Gefahr eines aus ihrer Sicht suboptimalen Ergebnisses zu vermeiden.

Gemessen daran, dass eine Zwangsfusion für den Fall droht, wenn sich trotz entsprechenden Engagements kein Kooperationspartner findet, verblieben die Kommunen in ihrer Reaktion relativ gelassen. Ein gesteigerter Aktionismus war nur in Ansätzen zu erkennen, welcher sich darin ausdrückte, dass viele Kommunen sich intensiv mit der Studie auseinandersetzten und interne Diskussionen führten. Die Gründe für diese in der Summe eher verhaltenen Reaktionen sind laut den Gesprächspartnern unterschiedlich gelagert.

Bisweilen ist ein gewisser Fatalismus erkennbar, der sich bei den politischen Spitzen und dem Verwaltungsvorstand in den ärmeren Regionen des Landes entwickelt hat. Ihnen erscheint ihre Situation aus strukturellen Gründen derart prekär, dass IKZ und sogar Fusionen keine nennenswerte Funktion mehr zugeschrieben wird und sie die Länder in der Pflicht sehen, eine grundlegende Aufbauhilfe zu leisten. Wenn diese Kommunen von den Aufsichtsbehörden die Empfehlung zur verstärkten Eingehung interkommunaler Zusammenarbeit hören, ist dieser Vorschlag (vor allem für entwicklungspolitische Projekte) ihnen nicht neu. Eher konfliktiert das unterschiedliche Verständnis davon, was unter einer Kooperation zu verstehen ist. Die Beobachtung ist, dass die Kommunen bereits sehr niedrigschwellige Formen als Zusammenarbeit interpretieren (z.B. ein jährliches interkommunales Abstimmungstelefonat), während die Landesseite eher institutionalisiertere Formen im Sinn hat. Diese unterschiedliche Wahrnehmung beeinflusst im direkten Maße die Einschätzung darüber, was denn tatsächlich eine hinreichende Kooperationsintensität sei und dürfte in der Folge für hartnäckige Konflikte sorgen, sollte der staatliche Eingriff über die von Landesseite aus wahrgenommene mangelnde Kooperationsintensität legitimiert werden. Von kommunaler Seite wähnt man sich deswegen auch eher auf der sicheren Seite. In dem Wissen, dass „keine Krähe einer anderen ein Auge aushackt“ sehen sich z.B. die Landkreise untereinander weniger als Konkurrenten im Kampf um eine gute Ausgangslage bei möglichen Aushandlungsprozessen um die kommende Gebietsstruktur. Vielmehr stützt man sich gegenseitig und sieht sich in einer komfortablen Verhandlungsposition gegenüber dem Land, wie es die Widerstände in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern gezeigt haben.

Die verhaltene Reaktion der Kommunen resultiert teilweise zudem aus dem prekären sozioökonomischen Umfeld in manchen Regionen, welcher bereits seit Jahrzehnten das Entstehen einer Kooperationskultur verhindert. Dort gibt es zwar kooperationswillige Gemeinden, sie finden allerdings keinen Kooperationspartner. Entweder gelten diese Kommunen gegenüber anderen als wenig attraktive Partner, das Machtungleichgewicht erscheint zu groß oder die Kooperation würde für alle Seiten kaum nennenswerte Vorteile bringen. Im Zuständigkeitsgebiet der Regierungsvertretung Braunschweig (Niedersachsen) beispielsweise findet sich mit Ausnahme vereinzelter Wohlstandinseln nur Strukturchwäche. Und die Akteure vor Ort wissen, dass minus mal minus nicht plus ergibt. Kooperationen sind in solchen Regionen damit nicht per se sinnvoll, denn die Einsparpotenziale und auch die Arbeitsmotivationen der Hauptverwaltungsbeamten sind auf Grund jahrelanger Konsolidierungsbemühungen gering:

„Die Bürgermeister sagen sich: wir haben uns über Jahre hinweg auskonsolidiert, warum sollte ich mir nun noch den Stress für eine Zusammenarbeit machen?“

Die langfristigen, sozioökonomischen Entwicklungen in einer Region determinieren somit die Kooperationskultur sehr stark und stärker als es ökonomische Schocks und einmalige negative Bilanzierungssaldi tun. Die vergangene Finanz- und Wirtschaftskrise, die auch zu einer kommunalen Haushaltskrise wurde, hat das Aktivitätsniveau der Kommunen für mehr IKZ nicht nennenswert erhöht.



Die These, dass der Ankündigung von Zwangsmaßnahmen entsprechende Verhaltensänderungen der Kommunen folgen, muss damit zurückgewiesen werden. Eine hohe Bedeutsamkeit kommt der kommunalen Leistungs- und Handlungsfähigkeit, der bisherigen Kooperationserfahrung einer Kommune sowie der notwendigen raumstrukturellen Voraussetzungen zu. Zwar ist Partnersuche und Nutzenabwägung überall durch ein stark rationales Verhalten geprägt, dennoch wirken auch die persönlichen oder landschaftlichen Motive in einigen Orten auf eine Kooperationsentscheidung stärker als eine drohende staatlich initiierte Gebietsreform.

## 6. Fazit

Ziel dieses Papiers war die Analyse der gegenwärtigen Kooperationspolitik der Bundesländer hinsichtlich der Frage, wie diese die Kooperationsneigung ihrer Kommunen beeinflussen können und welche Folgen sich aus dem Einsatz verschiedener Policy-Instrumente ergeben. Die weitgehend noch fehlenden theoretischen Bezüge, der mangelhafte Anschluss an die internationale Forschungstätigkeit und deren Wissensstand sowie die bisherige Nicht-Berücksichtigung vieler wichtiger Determinanten für die Kooperationswahrscheinlichkeit erklären die Unsicherheit, die diesem Politikfeld gegenwärtig noch anhaftet.

In Expertengesprächen wurden Fragen nach den Effekten von Reformmaßnahmen und der Einführung von Instrumenten, die das Ziel der Kooperationssteigerung hatten, gestellt. Es zeigte sich, dass es wenig zusätzlichen Handlungsbedarf im Bereich der rechtlichen und organisatorischen Rahmensetzung (Strukturierung) sowie im Aufbau zusätzlicher Wissensbestände (Überzeugung/Information) gibt, da die zahlreichen Anstrengungen in den vergangenen zwei Jahrzehnten bereits eine sehr kooperationsförderliche Basis gelegt haben. Die Anzahl an Kooperationen erhöhend wirken vor allem finanzielle Fördermaßnahmen. Allerdings nicht notwendigerweise bei den Kommunen, die es am meisten nötig hätten. Es bedarf einer Korrektur der Instrumente dahingehend, den unterschiedlichen Nutzen von IKZ für die teilnehmenden Kommunen stärker zu beachten. So ist die Intensität sozioökonomischer Disparitäten in einer Region und damit die ungleiche Verteilung des durch die IKZ entstehenden Nutzen in allen Untersuchungsländern ein wichtiger Erklärungsfaktor für den (Un-)Willen, Kooperationen einzugehen. Hierunter verbirgt sich aber ein Bündel unterschiedlicher Erklärungsindikatoren, die von der intrinsischen Motivation unterschiedlich leistungsfähiger Gemeinden über die finanzielle wie personelle Lage hin zur Existenz möglicher Kooperationspartner reichen.

Den Ländern kann damit nahegelegt werden, diese Differenzierungen in ihren künftigen Programmen einzuarbeiten und an die zuständigen Landesbehörden weiterzuvermitteln. Auch um ihrer selbst willen müssen die Länder wegen ihrer teils prekären Haushaltslagen ihre Programme effizient gestalten, so dass der Nutzen dort generiert wird, wo er am ehesten gebraucht wird. Von daher stellt sich auch die Frage, ob es angesichts der kommunalen Haushaltslagen noch sinnvoll ist, in seiner finanziellen Förderstrategie vor allem auf innovative Projekte zu setzen. Der große Wissensstand und die hohe Erfolgswahrscheinlichkeit von Kooperationen in grundlegenden kommunalen Aufgabenfeldern würden die Ländermittel sicher einsetzen und vor Ort für notwendige Entlastungen sorgen. Bisher gelingt es mit den bestehenden Instrumenten zusätzlich noch nicht, wirklich

große Kooperationsprojekte zu initiieren. Zwar führt fast jede Kooperation – sofern sie dazu angelegt ist – zu finanziellen Einsparungen, der geringe Umfang vieler Projekte wirkt sich nicht nennenswert auf die Haushaltssituation aus.

Auch wenn man ein politisches Minenfeld betritt, darf die Frage gestellt werden, wie lange sich die Länder noch die betonte Freiwilligkeit in der Wahl für eine IKZ leisten können. Denn der Eigenantrieb der Kommunen bleibt nur gering ausgeprägt und wird durch so viele unterschiedliche Faktoren bedingt, dass das bisher fast ausschließlich passive, reaktive Rollenverständnis der Länder in diesem Bereich zugunsten einer aktiveren Steuerungspolitik möglicherweise eher Effekte nach sich zieht. Dafür benötigen die Länder allerdings verlässliches Wissen über das grundlegende Funktionieren von Kooperationsprozessen. Damit ist dann auch die Forschung darauf angewiesen, durch (quantitative und qualitative) Untersuchungen zu verallgemeinerbaren Ergebnissen zu kommen. Anknüpfend an die Ergebnisse der internationalen, vielfach mit multivariat angelegten quantitativen Studien arbeitenden Forschung, sind ähnlich gebaute Forschungsdesigns auch für den deutschen Raum erstrebenswert, um die Wechselwirkungen zwischen den Indikatoren zu beachten und voreilige (Fehl-)Schlüsse zu vermeiden. Hierfür wäre auch eine stärkere Integration politisch-institutioneller Erklärungsvariablen wünschenswert, wie z.B. die Rolle von Räten und Verwaltungsvorständen (vgl. *Svara* 1999; *Zeemering* 2008) oder der kommunalen Spitzenverbände, die laut den Interviews einerseits selbst die IKZ vorantreiben wollen, andererseits deren Ausbau wiederum durch konkurrierende Vorstellungen untereinander ausbremsen.

## Anmerkungen

- 1 In der Folge wird vorwiegend dieses Akronym verwendet und bezeichnet die freiwillige, Bottom-up initiierte Zusammenarbeit zwischen Kommunen. Das gängige Synonym kommunale Gemeinschaftsarbeit wird nicht verwendet.
- 2 Diese Form spielt wegen der Gefahr negativer Externalitäten für die Landesregierung keine nennenswerte Rolle.
- 3 Die erste Generation der RC-Modelle bezog sich fast ausschließlich auf die Präferenzbildung und Entscheidungsfindung der Akteure/Institutionen.
- 4 Die anfallenden Transaktionskosten sind die Zeit- wie finanziellen Kosten der Abstimmungs-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse sowie des nachfolgenden Monitoring (vgl. *Williamson* 1985).
- 5 Allen Gesprächspartnern wurde hinsichtlich ihrer Person, Funktion und ihrer Aussagen Anonymität zugesichert. Deswegen wird auf deren Erwähnung bei Zitaten ebenso wie auf die Nennung von Gemeinden und Kreisen verzichtet.
- 6 Zum näheren Verständnis genannt seien Reformen zu vertikalen/horizontalen Aufgabenverlagerungen, zum Status von Sonder- und Mittelbehörden und zum finanziellen Ausgleich.

## Literatur

- Agranoff, Robert*, 2007: *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington: Georgetown University Press.
- Andersen, Ole J./Pierre, Jon*, 2010: Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action, in: *Urban Affairs Review*, 46, S. 218-240.
- Anton, Stephan/Diemert, Dörte*, 2011: Gemeindefinanzbericht 2011 – weniger Defizite, aber die Strukturkrise bleibt, in: *Der Städtetag* 5/2011.
- Bogumil, Jörg*, 2001: *Modernisierung lokaler Politik*, Baden-Baden: Nomos.

- Bogumil, Jörg*, 2003: Faktoren von Erfolg und Misserfolg – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar, in: *Adamaschek, Bernd/Pröhl, Marga* (Hrsg.), *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 104-108.
- Bogumil, Jörg*, 2011: Der zukünftige Bedarf im Bereich der Verwaltungsstrukturen in NRW unter besonderer Berücksichtigung der Probleme des Ruhrgebiets. Gutachten für die Westfalen-Initiative, Münster.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan*, 2010: Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 89-110.
- Braun, Dietmar/Giraud, Olivier*, 2009: Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, in: *Schubert, Klaus/Bandeow, Nils C.*: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München: Oldenbourg, S. 159-186.
- Brown, Trevor L./Potowski, Matthew*, 2003: Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions, in: *Journal of Public Administration Research*, 13, S. 441-468.
- Brown, Trevor L./Potowski, Matthew*, 2005: Transaction Costs and Contracting: The Practitioner Perspective, in: *Public Performance and Management Review*, 28, S. 326-251.
- Bull, Hans Peter*, 2008: Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung, in: *Der moderne Staat*, 1, S. 285–302.
- Burgi, Martin*, 2010: *Kommunalrecht*, München: C.H. Beck.
- Carr, Jered B./LeRoux, Kelly/Shrestha, Manoj K.*, 2009: Institutional Ties, Transaction Costs, and External Service Production, in: *Urban Affairs Review*, 44, S. 403-427.
- Clark, Gordon L.*, 1984: A Theory of Local Autonomy, in: *Annals of the Association of American Geographers*, 74, S. 195-208.
- Diller, Christian*, 2004: Regional Governance im “Schatten der Hierarchie”, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 62, S. 270-279.
- Feiock, Richard C.*, 2004: *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, Washington: Georgetown University Press.
- Feiock, Richard C.*, 2007: Rational Choice and Regional Governance, in: *Journal of Urban Affairs*, 29, S. 47-63.
- Feiock, Richard C.*, 2009: Metropolitan Governance and Institutional Collective Action, in: *Urban Affairs Review*, 45, S. 356-377.
- Feiock, Richard C./Park, Hyung-Jun*, 2007: Institutional Collective Action, Social Capital and Regional Development Partnerships, in: *International Review of Public Administration*, 11, S. 57-69.
- Frederickson, George H/Smith, Kevin B.*, 2003: *The Public Administration Theory Primer*, Boulder: Westview Press.
- Geiger, Christoph*, 2003: Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit, in: *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), *Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen*, Köln, S. 9-15.
- George, Wolfgang/Bonow, Martin* (Hrsg.), 2010: *Regionales Zukunftsmanagement. Band 4: Kommunale Kooperation*, Lengerich: Papst Science Publishers.
- Gray, Barbara*, 1989: *Collaborating: Finding Common Ground for Multi-Party Problems*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Hawkins, Christopher V.*, 2009: Prospects for and Barriers to Local Governments Joint Ventures, in: *State and Local Government Review*, 41, S. 108-119.
- Heinelt, Hubert/Razin, Eran/Zimmerman, Karsten* (Hrsg.), 2012: *Metropolitan Governance: Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Campus/Chicago University Press.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander*, 2006a: *Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern*, Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander*, 2006b: *Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen*, Berlin.
- Hesse, Joachim Jens/Vogel, Stephan/Bernat, Erwin/Martino, Maria Grazia*, 2010: *Kommunalstrukturen in Niedersachsen*, Berlin.

- Holtkamp, Lars*, 2010: Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin: Edition Sigma.
- Holtkamp, Lars/Vetter, Angelika*, 2008: Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland, in: *Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika* (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden: VS Verlag, S. 19-50.
- Hope, Ernst-Wilhelm/Nüßlein, Babette*, 2009: Die Anstalt öffentlichen Rechts in Niedersachsen – ein Mittel zur Verwaltungsoptimierung, in: *Der Gemeindehaushalt*, 110, S. 112-119.
- Joassart-Marcelli, Pascale/Musso, Juliet*, 2005: Municipal Service Provision Choices within a Metropolitan Area, in: *Urban Affairs Review*, 40, S. 492-519.
- Kienbaum Management Consults GmbH/Deutscher Städte- und Gemeindebund*, 2004: Studie Interkommunale Zusammenarbeit, Düsseldorf.
- Kiepe, Folkert*, 2010: Erfahrungen mit und Thesen zur interkommunalen Zusammenarbeit, in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 143-152.
- Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas* (Hrsg.), 2006: Regional Governance (1+2), Göttingen: V&R unipress.
- Klemme, Marion*, 2002: Interkommunale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, 110, Dortmund: IRPUD (Blaue Reihe).
- Krueger, Skip/McGuire, Michael*, 2005: A Transaction Cost Explanation of Interlocal Government Collaboration. Online verfügbar unter: [http://localgov.fsu.edu/readings\\_papers/regional%20governance/Krueger\\_Mcquire\\_TC\\_Explanation\\_for\\_Interloal\\_Collaboration.pdf](http://localgov.fsu.edu/readings_papers/regional%20governance/Krueger_Mcquire_TC_Explanation_for_Interloal_Collaboration.pdf), Stand: 27.10.2011.
- Lackey, Steven B./Freshwater, David/Rupasingha, Anil*, 2002: Factors Influencing Local Government Cooperation in Rural Areas: Evidence from the Tennessee Valley, in: *Economic Development Quarterly*, 6, S.138-154.
- LeRoux, Kelly*, 2006: The Role of Structure, Function, and Networks in Explaining Interlocal Service Delivery: A Study of Institutional Cooperation in Michigan, Wayne State University.
- LeRoux, Kelly/Brandenburger/Paul W./Pandey, Sanjay S.*, 2010: Interlocal Service Cooperation in U.S. Cities: A Social Network Explanation, in: *Public Administration Review*, 70, S. 268-278.
- Molinas, José R.*, 1998: The Impact of Inequality, Gender, External Assistance and Social Capital on Local-Level Cooperation, in: *World Development*, 26, S. 413-431.
- Morgan, David R./Hirlinger, Michael W.*, 1991: Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation, in: *Urban affairs Quarterly*, 27, S. 363-372.
- Müller, Michael*, 2010: Die Entwicklung der Zweckverbände in Nordrhein-Westfalen, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 63, S. 931-936.
- Nelles, Jen*, 2011: Cooperation in Crisis? An Analysis of Cross-Border Intermunicipal Relations in the Detroit-Windsor Region. CEPS/Instead Working Papers No. 30. Online verfügbar unter [www.ceps.lu/pdf/6/art1643.pdf](http://www.ceps.lu/pdf/6/art1643.pdf), Stand: 27.10.2011.
- Pawleta, Dominika*, 2008: Hindernisse interkommunaler Kooperation unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Vergaberechts, in: *Sackmann, Reinhold/Jonda, Bernadette/Reinhold; Maria* (Hrsg.), Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 227-239.
- Pennekamp, Sandra*, 2010: Raumentwicklung im Spannungsfeld zwischen Wachstum und Schrumpfung – was können überregionale Partnerschaften, Darmstadt.
- Pierson, Paul*, 2000: Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review*, 94, S. 251-267.
- Oebbecke, Janbernd*, 2007: Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: *Mann, Thomas/Püttner, Günter* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin: Springer, S.843-872.
- Olson, Mancur*, 1965: The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Goods, Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, Elineor*, 2005: Understanding Institutional Diversity, Princeton: Princeton University Press.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung*, 2011: Den Wandel gestalten – Anreize für mehr Kooperationen im Ruhrgebiet. Essen.

- Richter, Philipp*, 2010: Reformeifer bei funktionalen und territorialen Neuordnungen, in: *das rathaus*, 5, S.136-138.
- Rothe, Karl-Heinz*, 1965: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen: Schwartz.
- Saller, Raymond*, 2000: Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 58,S. 211-221.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: *Games Real Actors Play. Actors Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO/Exford: Westview Press.
- Schliesky, Utz*, 2007: Stadt-Umland-Verbände, in: *Mann, Thomas/Püttner, Günter* (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlin: Springer, S.873-899.
- Shrestha, Manoj/Feiock, Richard C.*, 2006: The Network structure of Interlocal Cooperation for Water Related Services. Paper presented at the annual meetings of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Stefansky, Andreas*, 2011: Interkommunale Zusammenarbeit im Gewährleistungsstaat. Vergleichende Analyse in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Hannover.
- Straßheim, Holger*, 2010: *Netzwerkpolitik*, Baden-Baden: Nomos.
- Svara, James H.*, 1999: Conflict and Cooperation in Elected-Administrative Relations in Large Council-Manager Cities, in: *State and Local Government Review*, 31, S. 173-189.
- Warm, David*, 2011: Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness, in: *State and Local Government Review*, 43, S. 60-65.
- Williamson, Oliver E.*, 1985: *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press.
- Zeemering, Eric*, 2008: Governing Interlocal Cooperation: City Council Interests and the Implication for Public Management, in: *Public Administration Review*, 68, S. 731-741.

*Anschrift des Autors:*

Marc Seuberlich, MA, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

E-Mail: marc.seuberlich@rub.de

Stephan Grohs/Jörg Bogumill/Sabine Kuhlmann

## Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich

### Zusammenfassung

Kommunalisierungen werden häufig als zusätzliche Belastung der ohnehin schon am Rande ihrer Leistungsfähigkeit agierenden „Armen Städte“ gesehen, die nicht nur die Kommunen selbst, sondern die öffentliche Leistungsproduktion als Ganze aushöhlen. Gleichwohl wird Dezentralisierung in der internationalen Diskussion mit großen Hoffnungen auf mehr Effizienz, Innovation und Bürgernähe verbunden. Angesichts dieser widersprüchlichen Annahmen untersucht der Beitrag empirisch die Performanz von Dezentralisierungsprojekten in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. In den drei Staaten wurden sehr unterschiedliche Strategien der Dezentralisierung gewählt. Bei der Betrachtung wesentlicher Performanzdimensionen wird durch diesen komparativen Zugang deutlich, dass einige Differenzierungen hinsichtlich einer vereinfachten „Opferthese“ notwendig werden. Die auf den ersten Blick selbstevidente Krisenanalyse relativiert sich bei genauerer Betrachtung der Dezentralisierungsstrategie, ihrer finanziellen Ausgestaltung und der Art der übertragenen Aufgabe.

*Schlagworte:* Dezentralisierung, Kommunalverwaltung, Verwaltungsreform, Vergleichende Verwaltungsforschung, Performanz

### Abstract

*Overload, Erosion or Upgrade of Local Governments in Europe? A Comparative Assessment of Decentralization Policies in Western Europe*

The transfer of public tasks to the local level is often seen as an additional burdening of local governments. From this point of view, the „poor cities“ often working on the limit of their capacities face on the one hand an excessive work overload which results in the undermining of their ability to manage public services effectively. On the other hand, the international discourse assigns high expectations to decentralization policies, seeing them as means toward more efficiency, innovation and citizen involvement.

Faced with these contradicting assumptions, our contribution examines the performance of decentralization projects in France, Germany and the United Kingdom from an empirical perspective. In the three countries varying decentralization strategies have been pursued whose impacts partly confirm and partly disprove the frequently implied scenario of crisis in local service delivery. The comparative insights we provide suggest that the performance of decentralization policies vary significantly. Success or failure are dependent on the actual strategies of decentralization, the fiscal measures and the specific nature of delegated functions as applied across countries and regions.

*Key words:* Decentralization, Local Government, Administrative Reform, Comparative Public Administration, Performance

## 1. Einleitung

Als Ursachen der Krise kommunaler Selbstverwaltung werden häufig zwei sich gegenseitig verstärkende Entwicklungen gesehen: Schwindenden Einnahmen stehen wachsende Aufgaben gegenüber, die zusammengenommen zu einer Überlastung der Kommunen füh-

ren. So verringert sich der kommunale Spielraum zusehends und beschränkt sich häufig auf die Ausführung übertragener Aufgaben (vgl. z.B. *Holtkamp* 2010). Zur gleichen Zeit entdecken die staatlichen Ebenen den Reiz einer Aufgabenverschiebung auf die Kommunen. Verschiedene Dezentralisierungsprojekte erlauben es, unangenehme und teure Aufgaben den Kommunen aufzubürden. Versteckt unter dem Deckmäntelchen der Subsidiarität können somit Verantwortung und Leistungsprobleme auf die Kommunen verlagert werden (*blame shifting*). Zudem führe die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kommunen zu großen Unterschieden in der Aufgabenwahrnehmung, die eine „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse und die „Einheit der Verwaltung“ gefährde (vgl. z.B. *Ebinger* 2010).

Betrachtet man diese Argumentationslinie durch die komparative Brille, werden jedoch einige Differenzierungen notwendig. Die auf den ersten Blick selbstevidente Krisenanalyse relativiert sich bei genauerer Betrachtung der Dezentralisierungsstrategie, ihrer finanziellen Ausgestaltung und der Art der übertragenen Aufgabe. Im Folgenden werden wir dies durch eine vergleichende Analyse von Dezentralisierungsprojekten in Deutschland, Frankreich und Großbritannien zeigen.<sup>1</sup> In den drei Staaten wurden sehr unterschiedliche Strategien der Dezentralisierung gewählt. Daraus ergibt sich die Frage, unter welchen Konstellationen Dezentralisierung nicht nur als „blame shifting“ und „kalter Aufgabenabbau“ (*Bauer* u.a. 2007) fungiert, sondern auch die Versprechen der Dezentralisierung, nämlich größere Effizienz, Bürgernähe und Innovation zum Tragen kommen, die Dezentralisierung zu einer der prominentesten Reformstrategien weltweit gemacht haben (vgl. statt vieler *Treisman* 2007). Daran schließt sich die Frage an, ob die „Armen Städte“ nicht an einem „zu viel“, sondern eher einem „zu wenig“ an Dezentralisierung leiden.

Dazu werden wir zunächst in die theoretische Debatte um intergouvernementale Beziehungen, Dezentralisierung und Performanzeffekte einführen (2.). Nach einer kurzen Einführung in die Methodik und das Design der empirischen Untersuchung, die unserem Beitrag zugrunde liegt (3.), untersuchen wir sodann die drei Länder dahingehend, welche Auswirkungen die Dezentralisierung auf die Leistung der Verwaltung hatte (4.).

## 2. Dezentralisierungseffekte: Theoretische Ausgangspunkte

*„Political Decentralization is in fashion [...]. It is hard to think of any other constitutional feature – except perhaps democracy itself – that could win praise from both Bill Clinton and George W. Bush, Newt Gingrich and Jerry Brown, François Mitterrand and Jacques Chirac, Ernesto Zedillo and Vicente Fox, Mikhail Gorbachev and Boris Yeltsin“ (Treisman 2007, S. 1f.)*

Ganz anders als die eingangs skizzierte skeptische Perspektive auf Kommunalisierung und Dezentralisierung tendiert die internationale Diskussion zum Überschwang. Dezentralisierung wird hier sowohl im Kontext der Entwicklungspolitik (vgl. *World Bank* 2004) als auch in entwickelten Staaten eine Schlüsselrolle bei der Erreichung von „Good Governance“ zugesprochen. Sie verspricht, den Staat näher zum Bürger zu bringen, die Effizienz und Effektivität öffentlicher Leistungsbereitstellung zu erhöhen und Verantwortlichkeit und Partizipation zu fördern (vgl. als Überblick *Treisman* 2007, S. 1-14). Die Entwicklung bleibt dabei nicht, wie in vielen anderen Verwaltungsreformbereichen (vgl. *Jann* 2001), auf der diskursiven Ebene stehen (*talk*), sondern führt zu teils einschneiden-

den Reformen (*action*). Die internationale Lokal- und Verwaltungsforschung geht heute weitgehend übereinstimmend von einem globalen Trend zur Dezentralisierung von Staatsaufgaben aus (vgl. *Stoker 1991; Pollitt/Bouckaert 2004; Denters/Rose 2005*).

*Tabelle 1: Vor- und Nachteile von Dezentralisierung*

| <b>Wirkungsdimension/ Indikatoren</b>   | <b>Vermutete positive Effekte</b>  | <b>Vermutete negative Effekte</b>  |
|---|--|--|
| <i>Effektivität:</i><br>Rechtmäßiges Verwaltungshandeln; Professionelle Qualität; Kundenorientierung; Erreichbarkeit                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nähe zu Adressaten und lokalem Wissen erhöht Zielgenauigkeit von Angeboten und verbessert die Berücksichtigung lokaler Präferenzen (Oates 1972; Mill 1991)</li> <li>– Höherer Innovationsgrad auf Grund von Anpassungsflexibilität, Experimentierfähigkeit</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Schleichender Leistungsabbau</li> <li>– Fehlende Spezialisierung und Fachkompetenz (Segal 1997; Wagener 1969)</li> </ul>  |
| <i>Effizienz/Wirtschaftlichkeit:</i><br>Ressourceneinsparung; Mehr-/ Minderkosten; Skalenerträge; Verbunderträge                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wettbewerb zwischen kleinen Einheiten erhöht Effizienz (vgl. Oates 1972; Tiebout 1956)</li> <li>– Verbundvorteile (Economies of scope)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Abnehmende „Economies of Scale“ und häufige Doppelstrukturen (Alessina/ Spolarole 2003; Wagener 1967)</li> <li>– Ausgabenexpansion auf Kosten des Zentralstaats („Tragedy of the Commons“; abhängig von Natur der Fiskalbeziehungen (Rodden 2002))</li> </ul> |
| <i>Horizontale Koordination:</i><br>Abstimmung zwischen Fachbereichen; Konfliktintensität der Abstimmungsprozesse; Beitrag zur Problemlösung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Positive Koordination in dezentralisierten Multi-Purpose- Jurisdiktionen (Wollmann 2006)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Lokale Verzerrung der Wahrnehmung von Einzelaufgaben</li> </ul>   |
| <i>Vertikale Koordination:</i><br>Abstimmung zwischen Ebenen; Konfliktintensität der Abstimmungsprozesse; Beitrag zur Problemlösung             | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kontrolle der Zentralregierung durch starke Kommunen (Weingast 1995)</li> <li>– Höhere Policy-Stabilität durch mehr Spieler mit Veto-Option (Tsebelis 2002)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– „Blame shifting“ vom Zentralstaat auf lokale Ebene</li> <li>– Fehlende Kongruenz zwischen Einnahmen- und Ausgabenverantwortung (Konnexität)</li> </ul>  |
| <i>Demokratische Kontrolle:</i><br>Pol. Gestaltungsspielräume; Transparenz/ pol. Zurechenbarkeit von Entscheidungen; Bürger-/ Nutzerbeteiligung | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bürgernähe führt zu verstärkter Partizipation und „Bürgersinn“ (Dahl/Tufte 1973)</li> <li>– Höhere Transparenz und Accountability</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Höhere Anfälligkeit für Korruption und „Capture“ (Bardhan/Mookherjee 2006)</li> </ul>   |
| <i>Homogenität:</i><br>Einheitlichkeit der Leistungsfähigkeit/ des Leistungsniveaus; Gleichbehandlung   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Flexiblere Anpassung an lokale Problemlagen und Präferenzen (Tiebout 1956)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Unterschiedliche Leistungsfähigkeit stellt eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Frage (Ebinger 2010)</li> <li>– Rechtsunsicherheit durch unterschiedliche Rechtsanwendung (Bauer et al. 2007)</li> </ul>  |

Eigene Zusammenstellung. Zur Herleitung und inhaltlichen Erläuterung verwendeten Performanzdimensionen siehe weiter unten Abschnitt 3.

Dezentralisierungspolitik beruht auf der Annahme, dass die Form der staatlich-lokalen Aufgabenteilung einen Unterschied hinsichtlich der Performanz der öffentlichen Aufgabenerbringung macht. Bisher blieb die Analyseperspektive allerdings überwiegend auf die Untersuchung von Dezentralisierungspolitik als abhängige Variable fokussiert („What shapes institutions?“). Welche Auswirkungen diese Reformen indes auf die Performanz kommunalen Handelns („Do institutions matter?“) haben, ist wenig betrachtet worden.



An dieser Stelle setzt unser Beitrag an. Er untersucht die Wirkungen von Institutionenpolitik auf der lokal-dezentralen Ebene. Im Mittelpunkt stehen die Effekte der Dezentralisierungspolitik in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Trotz der oben zitierten euphorischen Sichtweise sind die in der einschlägigen Literatur dokumentierten Befunde und Aussagen zu Dezentralisierungseffekten hochgradig widersprüchlich (vgl. *Pollitt 2005; De Vries 2007; Treisman 2007*). So finden sich – teils theoretisch abgeleitet, teils empirisch informiert – sowohl Belege für positive wie negative Effekte, die stichwortartig in Tabelle 1 zusammengefasst werden.

Angesichts dieser unterschiedlichen, teils markant gegenläufigen Einschätzungen kommen einschlägige Studien zum Schluss, dass weniger der Fakt der Dezentralisierung als solcher die unterschiedliche Performanz erklärt, sondern vielmehr die konkrete Umsetzung des Dezentralisierungsprogramms (vgl. *Treisman 2007*, S. 21-26; *de Vries 2000*, S. 200) sowie die Spezifik des Politikfeldes (vgl. *de Vries 2000*, S. 200-201; *Ostrom/Bish 1977*). Von diesen Diskussionen ausgehend, ist unser Ziel, die spezifischen Effekte der institutionellen Umsetzung, also des Dezentralisierungstyps zu untersuchen. Dabei werden die folgenden Grundtypen der Dezentralisierung unterschieden (vgl. auch *Benz 2002*, S. 209ff.; *Wollmann 2006; Kuhlmann 2010a*):

1. *Politische Dezentralisierung* ist eine vollständige Übertragung von Staatsaufgaben auf kommunale Gebietskörperschaften. Im deutschen Kontext wird sie auch als „echte Kommunalisierung“ bezeichnet (*Wollmann 1997, 2010; Burgi 2010*). Dabei erhält ein lokal gewähltes Vertretungsorgan die volle Zuständigkeit für die Entscheidung über die Planung, Finanzierung und Verwaltung der neuen Aufgabe. Diese geht also in den Bestand der Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung über.

2. *Administrative Dezentralisierung* stellt einen moderateren Typus der Neuordnung der intergouvernementalen Beziehungen und des Aufgabentransfers dar. In diesem Fall erhalten die gewählten Vertretungsorgane vor Ort im Falle der Aufgabendelegation keine autonomen Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen. Zwar entscheiden die lokalen Behörden autonom über die konkrete Organisation der Aufgabenwahrnehmung, sie handeln jedoch als Agenten des Staates, d.h., sie bleiben der staatlichen Rechts- und Fachaufsicht unterworfen.

3. *Administrative Dekonzentration* schließlich umfasst die Übertragung von zentralstaatlichen Aufgaben auf Behörden oder auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die auf einer subnationalen Verwaltungsebene angesiedelt, aber weiter Teil der staatlichen Verwaltungsorganisation im weiteren Sinne sind. Eine besondere Form der Dekonzentration, die vor allem im angelsächsischen Kontext häufig anzutreffen ist, stellt die horizontale Dekonzentration dar. Hier werden vormals kommunale Aufgaben aus dem Aufgabenportfolio der Kommunen herausgelöst und auf der gleichen Ebene als eigenständige Verwaltungsträger („Quango“ (Quasi-non-governmental organizations)) direkt dem Zentralstaat unterstellt (*Skelcher 1998*).

Die institutionellen Effekte dieser unterschiedlichen Dezentralisierungsformen lassen sich idealtypisch anhand von zwei Grundmodellen der Verwaltungsorganisation abbilden: dem *Gebietsorganisationsmodell* (multi-purpose model) auf der einen und dem *Aufgabenorganisationsmodell* (single-purpose model) auf der anderen Seite (siehe *Wagener 1979; Benz 2002; Wollmann 2006; Bogumil/Jann 2009*). Während mit dem Gebietsorganisationsmodell eine horizontale, gebietsbezogene Verwaltungsorganisation gemeint ist, in der die Kommune als territoriale Einheit alle auf dieser Ebene anfallenden Aufgaben

bündelt und in eigener politischer Verantwortlichkeit erfüllt, zielt das Aufgabenorganisationsmodell auf eine vertikale, funktionsbezogene Verwaltungsorganisation, in der für abgrenzbare Fachaufgaben jeweils ein spartenhaft ausgerichteter Behördenapparat von der (zentral) staatlichen bis auf die lokale Ebene existiert und die politische Verantwortlichkeit außerhalb der Kommune liegt. In der vergleichenden Verwaltungswissenschaft werden diesen beiden idealtypischen Konfigurationen spezifische Auswirkungen auf die lokale Aufgabenerbringung und Performanz zugeschrieben. Demnach begünstigt das Gebietsorganisationsmodell einerseits die Koordination unterschiedlicher Fachpolitiken und die Herstellung einer einheitlichen Verwaltungsentscheidung. Außerdem wird vermutet, dass das Gebietsorganisationsmodell die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle vor Ort stärkt, da ein breiteres Spektrum an Aufgaben lokalpolitisch unmittelbar von den Bürgern bzw. ihren Ratsvertretern kontrolliert und mitgestaltet werden kann. Weiterhin wird angenommen, dass das Gebietsorganisationsmodell geringe Spielräume für die fachliche Spezialisierung der Akteure zulässt und damit, verglichen mit dem Aufgabenorganisationsmodell, Effizienz- und Effektivitätsdefizite mit sich bringt (Wagener 1979; Wollmann 1997). Die vermuteten Effekte des Aufgabenorganisationsmodells stellen sich entsprechend spiegelverkehrt dar. Übertragen auf die drei Dezentralisierungstypen kann angenommen werden, dass eine politische Dezentralisierung insbesondere die demokratische Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung und die horizontale Koordination zwischen benachbarten Aufgaben stärkt, während Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen sowie die Leistungsfähigkeit und Einheitlichkeit des Vollzugs aufgrund schwindender Größeneffekte zurückgehen. Für die administrative Dezentralisierung kann im Vergleich zur politischen Dezentralisierung eine Abmilderung sowohl der positiven wie der negativen Effekte erwartet werden. Für die administrative Dekonzentration können schließlich gegenteilige Effekte wie für die politische Dezentralisierung erwartet werden.

Tabelle 2: Vermutete Performanzeffekte verschiedener Dezentralisierungsmodelle

| Performanzdimensionen    | Politische Dezentralisierung | Administrative Dezentralisierung | Administrative Dekonzentration |
|--------------------------|------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Effektivität             | +/-                          | +/-                              | +/-                            |
| Effizienz                | +/-                          | +/-                              | +/-                            |
| Horizontale Koordination | +                            | +                                | -                              |
| Vertikale Koordination   | -                            | 0                                | +                              |
| Demokratische Kontrolle  | +                            | 0                                | -                              |
| Homogenität              | -                            | -                                | +                              |

Legende: + Zunahme; - Abnahme; +/- teils Zu-/ teils Abnahme; 0 keine Veränderung.

Eigene Zusammenstellung

Für alle drei Dezentralisierungstypen erscheint die Art bzw. Eigenschaft der jeweils betrachteten Policy als eine bedeutende Einflussgröße. Unterschiedliche Aufgabenarten werden mit einer variierenden ‚Nachfrage‘ nach Mitbestimmung oder ‚Bürgernähe‘ und einer variierenden Gewichtung von Input- und Output-Legitimität (Scharpf 1999) sowie unterschiedlichen Koordinationsbedarfen in Verbindung gebracht. So mag sich beispielsweise die politische Dezentralisierung im Bereich personenbezogener Aufgaben deutlicher im Sinne einer ‚guten Performanz‘ der lokalen Aufgabenträger auswirken als im Bereich technischer Aufgaben.

### 3. Forschungsdesign und methodisches Vorgehen

Die empirische Untersuchung der Auswirkungen institutioneller Politik steht einer Vielzahl von methodischen und konzeptuellen Schwierigkeiten gegenüber. Ein zentrales Problem besteht darin, dass die Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen von vielfältigen Faktoren beeinflusst wird. Es ist daher oft nicht möglich, die Effekte einer Reformmaßnahme klar zu isolieren, zumal Dezentralisierungsreformen häufig mit inhaltlichen politikfeldbezogenen Reformen kombiniert werden, so dass sich die Effekte nicht klar zuschreiben lassen. Zudem sind Ziele häufig unklar formuliert und einzelne Zieldimensionen widersprechen sich (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2004, S. 103ff.; *Boyne* u.a. 2003, S. 13f.; *Kuhlmann/Wollmann* 2011). Es erscheint also angezeigt, einen mehrdimensionalen Rahmen zu entwickeln, der es ermöglicht, vielfältige auf Dezentralisierung gerichtete Perspektiven und Leistungserwartungen zu erfassen. Die Operationalisierung der Performanzdimensionen im Rahmen eines internationalen Vergleichs stößt also auf zahlreiche zusätzliche Hürden (*Kuhlmann* 2010b).

In Anlehnung an demokratiethoretische Diskussionen (vgl. *Scharpf* 1999) werden zur Messung der Dezentralisierungswirkungen die Bereiche der Output-Legitimität (Effektivität, Effizienz), der Input-Legitimität (demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit, Transparenz des Verwaltungshandelns) und prozedurale Gesichtspunkte (Koordinations- und Steuerungsfähigkeit) unterschieden. Ferner greifen wir den Aspekt der Einheitlichkeit/Homogenität (Equity) von Verwaltungsleistungen im inter-lokalen Vergleich als Performanzdimension auf. Die Operationalisierung folgt einschlägigen Studien zur Performanzevaluation von Verwaltungsmodernisierung (*Pollitt/Bouckaert* 2004; *Bogumil* u.a. 2007) sowie zu den Effekten von single- und multi-purpose-Verwaltungen (vgl. *Benz* 2002; *Wollmann* 2006) (vgl. oben *Tabelle 1*).

Ziel ist es, anhand des Drei-Länder-Vergleichs die Frage zu beantworten, wie sich die Zentralisierung von Staatsaufgaben in verschiedenen politisch-administrativen Kontexten auf die institutionelle Gestalt, die Entscheidungsprozesse und die Aufgabenerfüllung in den lokalen Gebietskörperschaften auswirkt; im Speziellen, inwiefern Dezentralisierungen spezifische Be- bzw. Überlastungen der Kommunen verursachen oder tatsächlich adäquate administrative Problemlösungen darstellen. Diese Frage wird jeweils am Beispiel zweier Politikfelder untersucht, die einesteils personenbezogene Aufgaben und Dienste beinhalten (Frankreich: Sozialhilfepolitik/RMI<sup>2</sup>; Deutschland: Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung; England: Schulen) und andernteils planerisch-technische bzw. raumbezogene Funktionen der lokalen Gebietskörperschaften umfassen (Gewerbeaufsichts- und Immissionsschutzverwaltung; Frankreich, England: Stadt- und Raumplanung). Auch wenn nicht alle Dimensionen durch harte quantitative Daten untermauert werden können, ist dennoch eine qualitative Einschätzung der Entwicklung über die Zeit möglich. Hierzu stützen wir uns auf Datenauswertungen, Dokumentenanalysen und Expertenurteile, die überwiegend in Fallstudien „vor Ort“ gewonnen wurden. Um Verzerrungen durch Einzelmeinungen zu vermeiden, wurden mehrere Stakeholdergruppen in die Untersuchung einbezogen. Im Rahmen der „Feldforschung“ sind in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt 80 Interviews mit ausgewählten Experten in jeweils 2 zweistufigen Kommunalsystemen und in übergeordneten staatlichen Instanzen sowie Sekundäranalysen durchgeführt worden.

Deutschland, Frankreich und Großbritannien<sup>3</sup> erschienen als geeignete Beispiele zur Untersuchung der Performanzeffekte von Dezentralisierungspolitiken, da in allen drei

Ländern über die vergangenen zwei Dekaden hinweg Neuordnungen der zentral-lokalen Organisation der öffentlichen Aufgabenerbringung verfolgt wurden. Die Ausgangslage war dabei recht unterschiedlich: Deutschland und England können traditionell eher dem Gebietsorganisationsmodell zugerechnet werden, Frankreich dagegen stellte ein Beispiel für ein vom Aufgabenorganisationsmodell geprägtes Land dar.<sup>4</sup>

#### 4. Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa?

Zur Untersuchung der Wirkung der drei Grundtypen der Dezentralisierung sollen in diesem Abschnitt Ergebnisse aus den Länderstudien vergleichend analysiert werden.<sup>5</sup> Zentral ist die Frage, ob die Aufgabentransfers zur institutionellen Überlastung der Lokalebene in Europa geführt haben oder ob nicht umgekehrt, zu wenig und zu inkonsistent dezentralisiert wurde, so dass gerade daraus „perverse Effekte“ und Leistungseinbußen resultieren, die die Kommunen dann letztlich in eine „Opferrolle“ drängen. Die politische Dezentralisierung lässt sich in allen drei Untersuchungsländern und über Politikfelder hinweg finden. Sie ist damit weder eine länder- noch policy-spezifische Reformstrategie. Im Einzelnen handelt es sich um die Dezentralisierung der Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose (RMI) in Frankreich, der städtebaulichen Planung in Frankreich, der Eingliederungshilfe in Deutschland (Baden-Württemberg) und schließlich der örtlichen Planung in England.<sup>6</sup> Das Modell der administrativen Dezentralisierung war in unserem Untersuchungs-Sample lediglich in einem Land und Aufgabenfeld vorzufinden, nämlich im Fall der Umweltverwaltung in Deutschland (Baden-Württemberg). Der Typus der administrativen Dekonzentration wird in unserer Studie ebenfalls nur durch ein Land, innerhalb desselben aber durch zwei Politikfelder, abgedeckt, der Schulverwaltung in England und dem überörtlichen Teil der Planung in England.<sup>7</sup> Beides sind als sog. horizontale Dekonzentration Sonderfälle der administrativen Dekonzentration. Diese Sonderform kann als ein für den britischen Kontext insgesamt typisches Reformmuster angesehen werden.

Im Folgenden werden die Dezentralisierungseffekte anhand der oben skizzierten sechs Performanzdimensionen dargestellt und jeweils erläutert, inwieweit bestimmte Wirkungen in den Untersuchungsländern auch durch andere (nicht-institutionelle) Faktoren bedingt wurden.

##### 4.1 Effektivität

Im Bereich der Output-Legitimität interessieren uns zunächst Fragen der professionellen Qualität des Verwaltungshandelns, der substanziellen Zielerreichung und der Kunden-/ Adressatenorientierung öffentlicher Verwaltung. Ausweislich unserer Untersuchungsergebnisse führt die *politische Dezentralisierung* zu Verbesserungen in diesen Leistungsparametern, insbesondere im Bereich der technisch-planerischen Aufgaben (England, Frankreich). In Frankreich kann dieser Befund zum Teil auch damit erklärt werden, dass die Dezentralisierung der Stadt- und Raumplanung zeitlich schon recht weit zurückliegt, so dass es bereits seit den 1980er Jahren zu einer Professionalisierung der Verwaltung in großen und mittleren Städten kam (vgl. *Kuhlmann* 2008). Dadurch konnte mittelfristig ein hoher fachlicher Standard nicht nur aufrechterhalten, sondern sogar noch verbessert

werden. Insbesondere die Kundennähe des planerischen Verwaltungshandelns (Architekten, Bauherren) und der lokale Problembezug der Planwerke wurden optimiert. Auch im englischen Fall der *local development frameworks (LDF)* konnte die Effektivität bauplanerischen Verwaltungshandelns auf der Ebene der districts, die in diesem Aufgabenfeld an Autonomie gewannen, verbessert werden, was u.a. auf die erleichterte Koordination zwischen Planung und Baugenehmigung zurückzuführen ist (siehe weiter unten). Die substanzielle Zielerreichung, die z.B. an der Entwicklung von Bauland ablesbar ist, konnte hier nach der Dezentralisierung teilweise verbessert werden. Allerdings hängt die Nutzung dieses Potentials stark vom politischen Willen der lokalen Akteure ab, was die nach wie vor geringe Implementationsdichte und hohe Varianz lokaler Pläne erklärt.

Im Bereich der personenbezogenen Aufgaben dagegen führten politische Dezentrierungsschritte nur unter spezifischen lokalen Kontextbedingungen zu Effektivitätsverbesserungen. Als wesentliche Einflussfaktoren ließen sich die lokalen Akteursinteressen und die lokal-exekutiven Politikpräferenzen identifizieren. So zeigte sich im Fall der baden-württembergischen Eingliederungshilfe, dass die Effektivitätsentwicklung stark vom politischen Willen der lokal-exekutiven Akteure abhing. Erst durch die politische Dezentralisierung hat sich die von Fachleuten schon lange proklamierte Überzeugung, dass Fallmanagement und individuelle Betreuungslösungen die effektivsten Leistungsvarianten in diesem Aufgabenfeld sind, nach und nach durchsetzen können. Allerdings gibt es auch Kommunen, in denen eine solche effektive (aber kurzfristig kostenintensive) Institutionalisierung dieser Aufgabe keine lokal-exekutive Unterstützung findet. In diesen Fällen sehen sich die Fallmanager einem hohen politischen Druck ausgesetzt, Kosten einzusparen oder auch den Wünschen der etablierten örtlichen Anbieter entgegenzukommen, woraus sich dann Abstriche in den professionellen Standards ergeben.

Auch für die *politische Dezentralisierung* des RMI im Jahre 2004 in Frankreich muss bei der Erklärung von Effektivitätsveränderungen der spezifische Kontext der Reform betrachtet werden. So ist es im Falle des RMI nicht möglich, die Effektivität des Verwaltungshandelns unabhängig von der inhaltlichen politikfeldbezogenen Reform, die der Gesetzgeber fast zeitgleich einführte, zu erklären. Der Befund, dass markante Verbesserungen nicht nachweisbar waren, hängt maßgeblich damit zusammen, dass sich die Départements aufgrund dieser Gleichzeitigkeit von Institutionen- und Policy-Reform in doppelter Hinsicht umstellen und einschneidende organisatorische, personelle, fachliche etc. Veränderungen vornehmen mussten. Um die neuen gesetzlichen Standards zur Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu erreichen, investierten sie in die Professionalisierung ihres Personals, die allerdings bis zum Abschluss der empirischen Untersuchung noch keine Früchte hervorgebracht hatte. Außerdem brachte die neue Orientierung der RMI-Politik in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik die Notwendigkeit mit sich, bereits existierende und oft gut funktionierende Partnerschaften neu zu formieren. Dies führte bisweilen zu vorübergehenden Qualitätseinbußen, allerdings insgesamt nicht zur Absenkung qualitativer Leistungsstandards. Alles in allem sind aber nach der Bewältigung dieser Umstellungs- und Einführungsprobleme und angesichts der hohen Investitionen in die personell-qualifikatorische und in die institutionelle Neuformierung des Politikfeldes zukünftig Verbesserungen zu erwarten.

Die *administrative Dezentralisierung* nach deutschem Muster führt im Bereich der technisch-planerischen Policies (Gewerbeaufsicht) zu eindeutigen Verschlechterungen der Vollzugsqualität. Allerdings ist diese negative Bilanz wiederum stark durch die Kon-

textbedingungen der Reform zu erklären, vor allem die geringen Gebietsgrößen der Kreise in Baden-Württemberg sowie die Kombination mit staatlichen Effizienzauflagen und Einsparvorgaben. Anstelle von etwa 50-70 Experten, in den ehemals neun staatlichen Immissionsschutz- und Gewerbeaufsichtsbehörden, beschäftigen die 44 kommunalen Einheiten jeweils nur zwischen 3 und 15 Fachmitarbeiter. Diese sind nun häufig für bis zu zehn Branchen verantwortlich – eine Kompetenzspanne, in der kaum das notwendige profunde Wissen vorgehalten werden kann. Interviewpartner berichteten von gestiegenen Bearbeitungszeiten oder fachlicher Verflachung der Arbeit, abnehmender Servicequalität und einem Reputationsverlust bei den Kunden der Verwaltung.

Eine negative Effektivitätsbilanz muss auch der *administrativen Dekonzentration* – sowohl im personenbezogenen als auch im technisch-planerischen Politikfeld – attestiert werden. Im Falle der englischen Schulen ist es entgegen den Reformzielen nicht zur erwarteten Homogenisierung der Abschlüsse zwischen (sozial unterschiedlich geprägten) Schulen und zur Angleichung der Schulperformanz infolge einheitlicher Lernstandards gekommen. Unterschiede zwischen den Schulen sind weiterhin eher auf den sozialen Hintergrund der Schüler und das Schulumfeld zurückzuführen und weniger auf die Leistungsfähigkeit der Schule. Zudem führt die Autonomisierung der Schulen zu schlechteren Koordinationsleistungen, was sich in mangelhafter Integration von Bildung und Sozialarbeit und anderen Aufgabenfeldern zeigt (siehe weiter unten). Es gibt somit kaum Anzeichen für Effektivitätsverbesserungen, die der Dekonzentration im Bildungssektor zugeschrieben werden können. Gleiches trifft auf die dezentrierte Ebene der Regionalplanung in England zu, die stark durch politische und juristische Hindernisse sowie durch Widerstände der lokalen Ebene gehemmt wird. Dies blockiert die Übernahme und effektive Umsetzung der regionalen Raumstrategien, so dass hier fünf Jahre nach der Reform immer noch ein weitgehender Nicht-Vollzug zu vermelden war.

Vergleicht man die drei Dezentralisierungsformen, scheint die politische Dezentralisierung mit Blick auf Effektivitätsverbesserungen den beiden anderen Formen überlegen zu sein, allerdings mit klarer Politikfeldvarianz. Während sie im Bereich der technisch-planerischen Aufgabenarten zu Effektivitätsgewinnen führte, waren Verbesserungen bei den personenbezogenen Aufgaben stärker durch kontextuelle Faktoren, wie die Dauer der Reformwirkung, die Gemeinde-/Kreisgröße und die lokal-exekutiven Interessenkonstellationen bedingt. Für die hier betrachteten Fälle der administrativen Dezentralisierung und Dekonzentration ist die Effektivitätsbilanz dagegen negativ, was aber ebenfalls im Zusammenhang mit weiteren Variablen (Gebietsgrößen, externen Einsparauflagen, Akteurswiderständen) gesehen werden muss.

## 4.2 Effizienz

Dezentralisierungsprogramme werden oft mit hohen Erwartungen hinsichtlich möglicher Kostenreduzierungen, Einsparungen und *economies of scope* (Verbunderträge durch Aufgabenintegration) verfolgt. Die empirische Bilanz ist jedoch auch in diesem Bereich der Output-Legitimität differenziert, wobei wir uns im Folgenden lediglich auf die Ressourcenseite, also erzielte Kostensenkungen/-steigerungen, konzentrieren.

Im Falle Frankreichs war die *politische Dezentralisierung* des RMI unmittelbar mit enormen Kostensteigerungen verbunden. Diese rührten zum einen daher, dass der Zentralstaat den Départements zusammen mit der Verantwortung für den RMI eine Reihe von

aufgabenbezogenen Risiken übertrug; zu nennen sind hier das Risiko der Rückholung unrechtmäßig ausgezahlter Leistungen und auch das Risiko des Ausgleichs arbeitsmarkt- und konjunkturbedingt schwankender Kosten (vgl. *Clerc* 2009). Zum anderen hingen Kostensteigerungen mit dem erklärten politischen Willen der meisten *Conseils Généraux* zusammen, nach der vollständigen Aufgabenübernahme eine konstant hohe Leistungsqualität auch im Angesicht eines vom Gesetzgeber veränderten und erweiterten Leistungsrechts aufrecht zu erhalten. Um diesem Anspruch gerecht werden zu können, waren in den meisten Départements Investitionen in zusätzliches Personal sowie in die Anpassung der internen Managementprozesse und technischen Unterstützungssysteme der Leistungserbringung notwendig (vgl. *Kuhlmann* 2009a; 2009b).

Dies trifft ähnlich auf die Dezentralisierung im Planungsbereich zu, insbesondere im Anschluss an die Einführung des neuen französischen Planungsrechts (Loi SRU von 2000<sup>8</sup>) und der neuen Planungsinstrumente (SCoT, PLU), die zu deutlichen Personalaufstockungen bei den Kommunen und interkommunalen Zusammenschlüssen führten. Die staatlichen Ausgleichszahlungen werden vor diesem Hintergrund auf lokaler Ebene als nicht mehr kostendeckend angesehen. Zwar profitierten die Kommunen bis 2006 von vermehrter Bautätigkeit und entsprechenden Steuer(mehr)einnahmen in Form der Bausteuer (TLE), die von der Anzahl der Bauanträge abhängt. Jedoch überwiegen der Mehraufwand an Prüfungs- und Genehmigungsarbeit und die dadurch erforderlichen Personalaufstockungen. Insgesamt sind somit in diesem Aufgabenfeld ebenfalls Kostensteigerungen und keine nachweisbaren Einsparungen zu konstatieren.

Ähnlich ist der Fall der Eingliederungshilfe in Baden-Württemberg gelagert. Auch hier sind als Folge der politischen Dezentralisierung Mehrkosten zu vermelden. So musste kurzfristig in den Aufbau von Fall-Management-Kapazitäten sowie fortdauernd und längerfristig in individuelle Betreuungslösungen investiert werden, wengleich hieraus längerfristig Kostenreduzierungen aufgrund wirksamerer Maßnahmen erwartet werden. Weitere Kostenbelastungen ergeben sich für die Kommunen daraus, dass eine Reihe von früher zentral bereitgestellten Serviceleistungen nunmehr dezentral zu erbringen und entsprechend zu finanzieren sind. Aufgrund der ungleichen Verteilung von qualifiziertem Personal zwischen den Kommunen, sind jedoch die Startbedingungen für die Bewältigung der dezentralisierungsbedingten Kostenexplosion in den Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich (vgl. *Ebinger/Bogumil* 2008). Effizienzgewinne scheinen allerdings durch eine bessere Koordination zwischen den lokalen Dienstleistungen realisierbar.

Ein vergleichbares Bild ergibt sich für die englische Stadtplanung, deren Übertragung auf die districts zur Folge hatte, dass diese ihr Personal erheblich aufstocken mussten, was zu höheren Kosten im Einführungszeitraum führte. Auch hier bleibt abzuwarten, ob die vermuteten Effizienzgewinne, die sich aus den reduzierten Koordinationserfordernissen zwischen Planung und Baugenehmigungsverfahren ergeben könnten, im zukünftigen Alltagsbetrieb tatsächlich realisiert werden.

Im Zuge der *administrativen Dezentralisierung* der Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg akzeptierten die Kommunen eine 20-prozentige Kürzung der staatlichen Kostendeckung, weil sie zuallererst an zusätzlichen Vollzugskompetenzen interessiert waren. Anstelle einer Kostensteigerung, wie sie auf die politische Dezentralisierung zutrifft, kam es hier also zu deutlichen Kostensenkungen. Diese Einsparungen wurden oft durch die Übernahme einer geringeren als den Kommunen rechnerisch zustehenden Zahl von Fachmitarbeitern erfüllt oder gar übererfüllt. Während große Verwaltungen dies noch verkraften können, sehen sich kleinere Kreise mit anhaltenden strukturellen Problemen

konfrontiert. Folgt man der generellen Einschätzung der Interviewpartner, ergeben sich hieraus jedoch erhebliche Kompetenzdefizite. Diese wiederum könnten längerfristig Folgekosten für Verwaltung, Wirtschaft und Bürger verursachen, die die unmittelbaren Einsparungen der Dezentralisierung überschreiten.

Für die *administrative Dekonzentration* bleiben die Effizienzverbesserungen bis zum heutigen Tag umstritten. Im englischen Schulbereich können die meisten Einsparungen nicht den funktionalen Verschiebungen, sondern den neuen flexiblen Budgets zugeschrieben werden, die auch unabhängig der Dekonzentration denkbar gewesen wären (vgl. schon *Levacic* 1994). Allerdings gibt es Anzeichen für höhere Verwaltungskosten durch die Internalisierung und Deprofessionalisierung von administrativen Aufgaben (z.B. Personal, Gebäudeunterhaltung). Auch im Feld der Planung ist nur eine vorläufige Beurteilung der Effizienzgewinne möglich. Mit der Abschaffung von „spatial plans“ auf der County-Ebene wurde das Personal erheblich reduziert. Die neuen regionalen Planungskörperschaften sind schlanker, was auf den ersten Blick Effizienzgewinne nahe legt. Allerdings ist auch mehr Personal in den staatlichen Regierungsbüros und den Planungsinspektoraten gebunden, sodass insgesamt Effizienzgewinne unsicher sind.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die politische Dezentralisierung in allen drei Ländern und in beiden Politikfeldern unmittelbare und teils erhebliche Kostenzuwächse zur Folge hatte, die eine enorme Bürde und teils Überlastung der Kommunen darstellen, da staatliche Kompensationen in der Regel nicht ausreichen. Einsparungen sind dagegen erst auf lange Sicht zu erwarten, so dass es eine Kluft zwischen notwendigen Aufwendungen und verfügbaren Ressourcen gibt, die vor allem leistungsschwächere Gebietskörperschaften vor Probleme stellt. Dagegen bewirkt die für den deutschen Fall typische Kombination von administrativer Dezentralisierung und staatlichen Sparauflagen kurzfristige signifikante Kostenreduzierungen. Allerdings sind aufgrund von Vollzugsdefiziten und institutioneller Überforderung der Lokalebene längerfristige Folgekosten wahrscheinlich. Die Dekonzentration von Aufgaben im englischen Schul- und Planungsbereich hat eher zu Kostenverschiebungen zwischen den Ebenen geführt, so dass den Reduzierungen auf der einen Ebene Steigerungen auf der anderen Ebene gegenüberstehen.

### 4.3 Horizontale Koordination

Hinsichtlich der prozeduralen Performanz wird von Dezentralisierungsmaßnahmen vor allem eine Steigerung der territorialen, sektorenübergreifenden, ganzheitlichen Koordination erwartet. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf diesen Aspekt der fachübergreifenden Koordination und lassen Fragen der interkommunalen Abstimmung außen vor.

Eine Verbesserung der horizontalen Koordination kann zum einen für die *politische Dezentralisierung* in Frankreich – und zwar für beide betroffenen Politikfelder – nachgewiesen werden. Im Bereich des RMI zeigte sich, dass die Départements die ihnen gestellten neuen Anforderungen an ein umfassendes fachübergreifendes Komplexitätsmanagement, das mit dieser Aufgabe verbunden ist, gut bewältigen konnten (vgl. *IGAS* 2007). Zudem ergab sich in prozeduraler Hinsicht eine Entlastung für sie daraus, dass sie nunmehr ohne die „unge liebten“ staatlichen Koordinationspartner agieren konnten, was dazu beitrug, vertikale Reibungsverluste zu reduzieren und interne fachübergreifende Kommunikation auszubauen. Dass die vollständige Übertragung des RMI im Jahr 2004 auf die Départements zur Optimierung fachübergreifender Abstimmungsprozesse in den Generalräten führte, hängt aber



auch damit zusammen, dass sie für maßgebliche Teilbereiche der „Sozialen Aktion“ bereits seit längerem zuständig waren. Auch im Planungsbereich profitierten die Kommunen von gewachsenen und gut funktionierenden Beziehungsmustern zwischen kommunaler Bau-/Planungsverwaltung und anderen angrenzenden Bereichen (Abfallentsorgung, Wasserver-/entsorgung, Hoch-/Tiefbau, Grünflächen, Wohnen, Umwelt, Quartiersleben). Nach dem Inkrafttreten des neuen Planungsrechts im Jahr 2000 (Loi SRU) wurde diese fachübergreifende Zusammenarbeit sogar weiter ausgebaut und intensiviert, da bei der Ausarbeitung der sog. „nachhaltigen Planungsprojekte“ eine umfassende ämterübergreifende Abwägung unterschiedlicher fachlicher Belange (Soziale Dienste, Kultur) vorgeschrieben ist. Insgesamt führte die Dezentralisierung in Kombination mit den Planungsrechtsreformen somit zu einer Zunahme der horizontalen Koordination.

Positive Effekte sind auch für die *politische Dezentralisierung* der Eingliederungshilfe in Baden-Württemberg zu konstatieren, mit der ebenfalls horizontale Koordinationsaufgaben auf die kommunale Ebene übertragen wurden. Nach beträchtlichen Anfangsschwierigkeiten und schweren Konflikten wurde diese Veränderung bemerkenswert gut vollzogen. Erstmals ist die Bündelung der meisten sozialen Dienstleistungen auf der lokalen Ebene umgesetzt worden, was zu einer Glättung der Schnittstellen mit Sozialamt, Gesundheitsamt, Jugendhilfe führt. Als wesentlicher Vorteil der Dezentralisierung erwies sich die Möglichkeit, die Anwendung des Fallmanagements auszuweiten. Mit der höheren örtlichen Nähe und der Kontinuität der Beziehungen wuchs auch das Wissen der Fallmanager über die lokalen Dienstleistungsanbieter, was gebietsbezogen-lokale Steuerungsoptionen eröffnete und sich positiv auf die Qualität auswirkte. Nachteile gibt es allerdings hinsichtlich der horizontalen Koordination zwischen verschiedenen lokalen Einheiten. Die Abstimmung der Positionen und Vorgehensweisen zwischen den Landkreisen erfordert umfangreiche und aufwändige interkommunale Verhandlungen, die mithin zu Reibungsverlusten führen. In der Summe überwiegen allerdings klar die Koordinationsverbesserungen.

Für die Übertragung der Planung auf die districts in England als *politische Dezentralisierung* ist ebenfalls eine positive Bilanz zu ziehen. Vor allem im Bereich der Baugenehmigungen hat sich die Koordination über Fachsektoren hinweg verbessert. Die von manchen erwartete Verschlechterung in der Abstimmung mit den counties ist hingegen nicht eingetreten, da diese Abstimmungsprozesse gewöhnlich bilateraler Art und unabhängig von institutionellen Zugehörigkeiten sind. Außerdem hat sich die horizontale Koordination zwischen Gemeinden durch die Bündelung der lokalen Planung in einer Körperschaft verbessert.

Im Fall der *administrativ dezentralisierten* Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg betonten die Experten das vorhandene Potenzial für Verbesserungen in der fachübergreifenden Abstimmung und teils auch tatsächlich realisierte horizontalen Koordinationsgewinne, die sich durch die Aufgabenübertragung ergeben haben. Andere bemerkten dagegen keine Veränderungen: Ferner wurde Kritik dahingehend geäußert, dass sich vielfach innerbehördliche Kämpfe, verwurzelte Routinen und gegenläufige politische Interessen hemmend auf prozedurale Verbesserungen und Koordinationsgewinne auswirkten. Somit ist für den deutschen Fall der administrativen Dezentralisierung in dieser Performanzdimension keine eindeutige Bilanz zu ziehen.

*Administrative Dekonzentration* führt hingegen zu klaren Verlusten der horizontalen Koordination. In England ist es nunmehr der Regelfall, dass die Schulen um Personal und die Nutzung öffentlicher Angebote wie Räume, Sportanlagen oder die Versorgung mit Schulmahlzeiten konkurrieren, anstatt hier zu kooperieren. Dies hängt mit der durch die

Reformen ausgehöhlten Planungskapazität der Local Education Authority (LEA) zusammen. Regelmäßig wird auch von einer Schwächung der Koordination zwischen Schulen und lokalen Behörden in Schnittstellenbereichen, wie Jugendhilfe, Kriminalprävention, Planung, Freizeit oder Sportanlagen berichtet: „Die lokale Behörde hat uns abgeschnitten“ (Interview Nordcounty). Diese negativen Folgen zogen Reformen mit dem Ziel einer besseren Koordination mit anderen Verwaltungsbereichen nach sich (Integration der Bildungsverwaltung mit der Kinder- und Jugendhilfe etc.). Zum Untersuchungszeitpunkt trafen diese Reformmaßnahmen jedoch auf erhebliche Blockaden und Implementationsprobleme, die auch mit den verschiedenen Verwaltungskulturen der nun integrierten Verwaltungsbereiche zu tun haben. Auch auf der Regionalplanungsebene in England fanden wir typische Effekte einer single-purpose-Verwaltung mit entsprechenden horizontalen Koordinationsdefiziten. Hier sind die Planungsprozesse entkoppelt von anderen Politikfeldern, da sich die monofunktionalen Planungskörperschaften allein auf die Planungsverantwortung konzentrieren. Die Wahrnehmung anderer signifikanter regionaler Aufgaben – regionale Wirtschafts- und Strukturentwicklung – ist anderen Körperschaften zugewiesen, was einen bestimmten Grad der institutionellen Rivalität schafft.

Unsere Befunde lassen sich dahingehend resümieren, dass die Maßnahmen der *politischen Dezentralisierung* durchweg zu Verbesserungen der horizontalen, sektor-übergreifenden Koordination geführt haben – und zwar unabhängig von nationalen und policy-spezifischen Faktoren. Hieraus lässt sich folgern, dass die politisch verantwortliche kommunale Selbstverwaltung besser als staatliche (Sonder-)Behörden oder Agenturen in der Lage ist, komplexe sektorenüberschreitende Koordinationsaufgaben in einem Territorium zu bewältigen. Die politische Dezentralisierung kann, gemessen an diesem Leistungsparameter, als klare Aufwertung der Kommunen angesehen werden. Dagegen sind für den deutschen Fall der administrativen Dezentralisierung im Bereich des Immissions-schutzes und der Gewerbeaufsicht die Befunde eher ambivalent und für die Dekonzentration in England in beiden Politikfeldern eindeutig negativ.

#### 4.4 Vertikale Koordination

Vertikale Koordination bezeichnet die Fähigkeit von institutionellen Akteuren, innerhalb eines Aufgabenfeldes, über Ebenen hinweg zu Problemlösungen zu gelangen und sektorbezogene fachliche Belange durchzusetzen. Von Dezentralisierungsmaßnahmen wird vielfach angenommen, dass sie sich negativ auf diese Performanzdimension auswirken, da formalisierte ebenenüberschreitende, einzelsektorale Steuerungsmechanismen geschwächt werden. Welche Schlüsse lassen sich diesbezüglich anhand unserer empirischen Befunde ziehen?

Die *politische Dezentralisierung* in Frankreich hat sowohl im Bereich des RMI als auch bei der Stadt- und Raumplanung zur Schwächung vertikaler Koordination zwischen den Gebietskörperschaften und dem Staat geführt. In beiden Aufgabenfeldern wurden die intergouvernementalen Interaktionen auf ein Minimum der gesetzlich vorgeschriebenen Abstimmung reduziert (bei der Planung z.B. Informationsaustausch in Angelegenheiten des Zivilschutzes). Im Falle der RMI-Eingliederungspolitik wirkte sich dies nachteilig aus, da das nach wie vor fehlende Weisungsrecht zwischen den subnationalen Ebenen nur unzureichend durch informale Kooperationsbeziehungen ausgeglichen werden konnte, so dass es zu Reibungsverlusten und teils eingeschränkter Handlungsfähigkeit kam. Im Pla-

nungsbereich dagegen zeigte sich, dass trotz der formal eingeschränkten vertikalen Koordination die historisch gewachsenen und verfestigten „Fachbruderschaften“ nach wie vor intakt sind. Befürchtete Negativeffekte infolge der formal reduzierten vertikalen Koordination blieben somit weitgehend aus.

Nach der *politischen Dezentralisierung* der Eingliederungshilfe in Baden-Württemberg beschränkt sich die vertikale Koordination dort fast exklusiv auf Beziehungen zwischen verschiedenen kommunalen Ebenen, während die staatliche Ebene kaum eine Rolle spielt. Abstimmungen im Aufgabenfeld finden zwischen den einzelnen kommunalen Einheiten und dem Kommunalverband Jugend und Soziales (KVJS) als gemeinsame Einrichtung der Kommunen statt. Entmachtet und verschlankt agiert diese Nachfolgeorganisation der ehemaligen Landeswohlfahrtsverbände vorrangig als Serviceeinrichtung. In Ermangelung hierarchischer Kompetenzen und aufgrund der Abneigung lokaler Entscheidungsträger, sich einheitlichen Standards zu unterwerfen, wird die Rolle des KVJS mehr und mehr marginalisiert.

Schließlich zeigt der englische Fall *politischer Dezentralisierung* im Bereich der lokalen Planung, dass die districts – trotz der gewachsenen Autonomie und der verringerten direkten Ermessens-Interventionen des Secretary of State – nach wie vor Gegenstand von vertikalen Eingriffen sind. Die Einführung der Stadtplanung (*development frameworks*) wurde weiterhin von den Government Offices<sup>9</sup> begleitet und ist Gegenstand einer Überprüfung der staatlichen Planungsinspektorate. Somit wurde die hierarchische Kontrolle und Interventionsdichte nicht wesentlich verringert, allerdings wurden mehr oder willkürliche Eingriffe in die lokale Planungsautorität verringert. Während es zwischen den beiden kommunalen Ebenen, also den districts und counties, nur noch minimalen Bedarf an Abstimmung gibt, sind neue vertikale Abstimmungserfordernisse dadurch entstanden, dass sich die districts nun stärker mit den regionalen Institutionen, speziell den Government Offices, koordinieren mussten. Dies hat sich vor allem dann als problematisch erwiesen, wenn politische Differenzen über planerische Entscheidungen auftraten.

Auch die *administrative Dezentralisierung* hat im Fall der Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg deutlich zur Verringerung staatlich-lokaler Abstimmung und Interaktion geführt. Ein vertikaler Austausch zwischen den Verwaltungsebenen, der genutzt werden könnte, um den nun beklagten Engpass an spezialisiertem Wissen zu beheben, findet kaum statt. Zum einen verfügen die Regierungspräsidien häufig nicht mehr über die Kapazitäten für die fachliche Unterstützung der Kommunen. Zum anderen gaben sie weitgehend die Rolle einer aktiven Aufsichtsebene auf und wechselten, wann immer möglich, in die Rolle eines Beraters, der jedoch kaum den Unterstützungsbedarf der Kommunen befriedigen kann. Die reduzierte vertikale Interaktionsdichte hat somit für den Aufgabenvollzug eher negative Konsequenzen.

Die englische *administrative Dekonzentration* verstärkte, wie vermutet, hierarchische Koordinationsbeziehungen und führte zur zunehmenden vertikalen Integration der betrachteten Aufgabenfelder. So hat sich im Schulbereich, der ein originär lokales Politikfeld in England darstellte, die Zahl der institutionellen Schnittstellen zwischen Repräsentanten des Staates und den einzelnen Schulen wie auch den lokalen Behörden inzwischen deutlich vergrößert. Der autoritäre Interventionsstil der staatlichen Verwaltung ist verstärkt worden, was sich speziell in einem starren System von Inspektionen (OFSTED), Performance-Management, Rankings und Leistungsvergleichen sowie nationale Curricula manifestiert. Aber auch die überörtliche Planung wies zunehmend interventionistische Züge und eine verstärkte vertikal hierarchische Steuerung durch staatliche Ebenen auf.

Fasst man die empirischen Beobachtungen zusammen, so führte die Dezentralisierung überwiegend zur Abschwächung vertikaler Koordinationsbeziehungen, was teils unproblematisch für die fachliche Aufgabenerfüllung war (Planung in Frankreich), insbesondere wenn informale Fachbruderschaften weiterwirkten. Teils kam es aber auch zu Vollzugsschwierigkeiten, etwa wenn formale Weisungsregelungen unklar waren (französischer RMI) oder notwendige Aufsichts- und Unterstützungsfunktionen staatlicher Ebenen über die Maßen zurückgenommen wurden (deutsche Gewerbeaufsicht). Die Abschwächung der vertikalen Steuerungsmechanismen zwischen Staat und Gebietskörperschaften bewirkte in diesen Fällen eine institutionelle Überforderung der Vollzugsebene, die sich zum Teil auch in Leistungseinbußen widerspiegelte. Eine Ausnahme bildet England, wo sich im Unterschied zu den anderen beiden Untersuchungsländern die hierarchische Steuerungslogik im Gefolge der politischen Dezentralisierung zumindest nicht signifikant abschwächte. Dies ist wesentlich auf die Steuerungsinteressen zentralstaatlicher Akteure und den interventionistischen Politikstil der Regierung gegenüber den *local governments* zurückzuführen. Durch die administrative Dekonzentration ist es dagegen erwartungsgemäß zu einer klaren Stärkung der vertikalen Kontrollintensität gekommen.

#### 4.5 Demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit

Input-Legitimität ergibt sich unseren theoretischen Vorüberlegungen zufolge zum einen aus einer möglichst klaren politischen Verantwortlichkeit für öffentliche Aufgabenerledigung und Transparenz von Zuständigkeiten. Zum anderen umfasst diese Dimension in unserem Untersuchungsfeld die demokratische Mitwirkung an der Formulierung und Implementation lokaler Politik. Diese bezieht sich auf repräsentativ-demokratische Mitwirkung (Gemeinderat, Kreistag, gewählte Exekutiven) sowie weitere Partizipationswege (Nutzerdemokratie, Bürgerbeteiligung). Zusammengenommen können diese Veränderungen zur Steigerung der Demokratiequalität (vgl. *Kropp* u.a. 2008) auf lokaler Ebene beitragen.

In Frankreich führte die *politische Dezentralisierung* des RMI und der Stadt- und Raumplanung zwar einerseits zu einer deutlichen kommunalpolitischen „Besetzung“ und „Aufladung“ dieser Handlungsfelder, da das lokale Politikinteresse an einem wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenvollzug – nicht zuletzt wegen der finanziellen Verantwortung der Gebietskörperschaften in diesen Bereichen – wuchs. Andererseits ist ein echter Gewinn an demokratischer Qualität hierin kaum zu erkennen, da die Einbindung von Nutzer-, Bürger- oder Interessengruppen in die Entscheidungsfindung nur wenig praktiziert wurde. Der Zuwachs an demokratischer Kontrolle und politischer Verantwortlichkeit beschränkt sich weitgehend auf die ohnedies übermächtigen Lokalexekutiven, worin ein typisches und persistentes Merkmal des französischen Politik- und Verwaltungsmodells insgesamt zu erkennen ist (vgl. auch *Thoenig* 2005; *Kuhlmann* 2009a).

Auch in Baden-Württemberg steht dem formalen Kompetenzgewinn der lokalpolitischen Gremien im Bereich der Eingliederungshilfe nur ein begrenzter faktischer Gewinn an Demokratiequalität gegenüber. Denn das politische Ermessen wird vornehmlich darauf verwandt, über fachliche Umsetzungsfragen zu entscheiden oder finanziellen Druck an die Bürokratie weiterzureichen. Darüber hinaus sind die inhaltlichen Gestaltungsspielräume in diesem Aufgabenfeld eher gering. Zwar haben sich die Möglichkeiten Behinderter, ihre Interessen zu artikulieren, durch die räumliche Nähe verbessert. Allerdings steht dem das ge-

wichtigere Problem gegenüber, dass die Transparenz von Entscheidungsprozessen niedrig und sogar rückläufig ist.

In England kann als Ergebnis der *politischen Dezentralisierung* von *local development frameworks (LDF)* eine Stärkung der demokratischen Verantwortlichkeit beobachtet werden, da sich der Spielraum der *councils* erweitert hat (soweit die LDFs umgesetzt wurden). Dies betrifft eigene Planungsangelegenheiten ebenso wie die Koordination und Handlungsfähigkeiten mit benachbarten Gebieten. Allerdings kann im Konfliktfall mit der Regionalplanung kommunales Ermessen durch direkte staatliche Intervention beschränkt werden.

Mit der *administrativen Dezentralisierung* werden formal keine politischen Entscheidungskompetenzen auf die kommunale Ebene weitergegeben. Dennoch zeigen Analysen der Gewerbeaufsichtsverwaltung in Baden-Württemberg, dass Kommunalpolitiker sehr wohl beträchtlichen Einfluss auch auf untergeordnete Einzelverfahren nehmen können. Die Fachverwaltung sieht sich vielfach mit gewichtigen politischen Forderungen konfrontiert, Auflagen und Kontrollen zu minimieren, um wirtschaftliche Entwicklung im Territorium voranzubringen oder zumindest nicht zu bremsen. Der lokalpolitische Einfluss ist somit zwar aufgrund der Salienz des Politikfeldes und der faktisch bestehenden Gestaltungsspielräume stärker ausgeprägt als in manchem Fall politischer Dezentralisierung. Wegen der formal-rechtlich aber nicht bestehenden Politikkompetenz in diesem Aufgabenbereich ist die politische Verantwortlichkeit eher diffuser geworden und hat sich die Transparenz von Zuständigkeiten bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung verringert.

Dies gilt auch für die *administrative Dekonzentration* in England. Zwar wurde eine verstärkte „Konsumenten-Demokratie“ beobachtet, die im Schulbereich durch die Einrichtung von Beiräten<sup>10</sup> und Elternvertretungen in Verbindung mit weitgehender Schulautonomie, freier Schulwahl sowie nationalen Leistungsvergleichen zwischen Schulen zu erklären ist (vgl. auch *Pollitt/Birchall/Putman* 1998). Jedoch gibt es eine klare Schwächung demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit hinsichtlich der Steuerungskapazitäten der gewählten *councils*, deren Einfluss deutlich schwindet, was im Umkehrschluss eine Vernachlässigung schulischer Belange in kommunalen Entscheidungsprozessen mit sich bringt. Auch in der überlokalen Planung in England ist eine solche Schwächung der demokratischen Kontrolle und Verantwortlichkeit zu beobachten. Mit der Abschaffung der sog. *spatial plans* haben die counties ihren Einfluss weitgehend verloren. Die Effekte der obligatorischen Bürgerbeteiligung bleiben aufgrund selektiver Partizipation („übliche Verdächtige“) und moderater Einflüsse auf Entscheidungen schwach.

Zusammenfassend wird deutlich, dass durch politische Dezentralisierung zwar formal die demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit „vor Ort“ gestärkt wird. Jedoch bleibt der tatsächliche Grad der Demokratisierung eher begrenzt, was durch geringe faktische Gestaltungsspielräume hinsichtlich übertragener Aufgaben und durch persistente Politikmuster in einem Land (z.B. exekutive Instrumentalisierung von Beteiligungsformen in Frankreich) zu erklären ist. Die direkten Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgern und Betroffenen sind durchweg eher gering geblieben. Damit konnte die Dezentralisierungspolitik ausweislich unserer Befunde die erwarteten und oft verlautbarten positiven Wirkungen im Bereich der Input-Legitimität überwiegend nicht erfüllen. Oft profitieren dagegen die exekutiven Akteure oder auch korporatistische Interessenträger, die durch die Aufgabenkommunalisierung neue Zugänge zur Lokalpolitik erhalten. Bei der administrativen Dezentralisierung nimmt außerdem die Transparenz von Entscheidungsprozessen dadurch noch zusätzlich ab, dass der gewählte Rat zwar formal kein Mitwirkungsrecht

hat, sich der Aufgabe aber dennoch „politisch annimmt“, es also faktisch zur Politisierung kommt. Im Fall der *administrativen Dekonzentration* schließlich erhöhen sich zwar die Partizipationschancen der unterschiedlichen Stakeholder (betroffene Bürger, Interessengruppen). Andere Aspekte der Legitimation und politischen Verantwortlichkeit kommen allerdings regelmäßig zu kurz, womit auch diese Reformvariante – wie von uns eingangs vermutet – zu eher rückläufiger Demokratiequalität führt.

#### 4.6 Homogenität der Leistungsproduktion im inter-lokalen Vergleich

Dezentralisierung wird oft als Grund dafür angesehen, dass Leistungsvarianz auf der substaatlichen Ebene zunimmt oder sich Disparitäten zwischen Gebietskörperschaften verschärfen. Dem wird die normative Forderung entgegengehalten, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Gleichbehandlung der Bürger (*égalité*) gewährleistet sein müssen. Inwieweit lässt sich beides vereinen?

Mit Blick auf die *politische Dezentralisierung* ist für das RMI in Frankreich festzustellen, dass sich die bereits bestehenden regionalen und territorialen Unterschiede, die es im Angebot sozialer Dienstleistungen zwischen den Départements gibt, noch deutlich verstärkt haben. Départements mit restriktiver Haushaltssituation sind im Gegensatz zu finanziell gesunden Départements selten in der Lage, ihr Angebot an Integrationsdienstleistungen zugunsten der RMI-Empfänger in einer Weise auszubauen, die für aktivierende Arbeitsmarkt- und Eingliederungspolitik notwendig wäre. Die normative Forderung und politikkulturelle Überzeugung von *égalité* in Frankreich trifft also hier auf handfeste praktische, vor allem fiskalische Umsetzungsprobleme. Im Fall der Stadt- und Raumplanungspolitik ließ sich zwar eine solche Verstärkung von Leistungsunterschieden für die fachliche und rechtliche Qualität der Planungsentscheidungen nicht feststellen. Jedoch sind die Anwendungshäufigkeit und Vollzugsdichte neuer Planwerke und -instrumente nach wie vor ausgesprochen heterogen, was vor allem mit gebietsstrukturellen Unterschieden und der territorialen Fragmentierung der Lokalebene zusammenhängt. Allerdings steigt die lokale Planungsaktivität im Zuge der zunehmenden interkommunalen Kooperation, so dass zukünftig gewisse Angleichungstendenzen erwartet werden können.

Auch in Baden-Württemberg bleiben bestehende Leistungsunterschiede zwischen den kommunalen Einheiten nach der politischen Dezentralisierung der Eingliederungshilfe persistent bzw. verstärken sich sogar. Dies erklärt sich daraus, dass die unterschiedlichen Startbedingungen und Managementphilosophien in diesem Aufgabenfeld zu sehr verschiedenen Institutionalisierungen und Arbeitsansätzen führten. Während einige Stadt- und Landkreise integrierte Sozialabteilungen installierten oder in den Aufbau von Fallmanagement-Kapazitäten investierten, behandelten andere diese neue Zuständigkeit eher stiefmütterlich. Und während die Mehrheit der Landkreise versucht, eine allgemein akzeptierte Balance zwischen Serviceniveau und Kosteneinsparungen zu finden, beschränkten sich einige ausschließlich auf Maßnahmen zur kurzfristigen Kostensenkung.

Dies trifft in noch verschärfterem Maße auf die *administrative Dezentralisierung* der Immissionsschutz- und Gewerbeaufsichtsverwaltung in Baden-Württemberg zu, die zu einer beträchtlichen Verstärkung von Vollzugsvarianz zwischen den Gebietskörperschaften führte. Ungleiche politische Unterstützung, Ressourcenverteilung, Zugang zu Fortbildungen wie auch zu den informellen Netzwerken bewirken hier ein weiteres Auseinanderlaufen von Leistungsniveaus.

Sind die Befunde zur politischen und administrativen Dezentralisierung insoweit konsistent zu unseren Performanzvermutungen, so scheint die Feststellung, dass sich Leistungsunterschiede auch im Fall der *administrativen Dekonzentration* verstärkt haben, eher überraschend. So stieg in England die Heterogenität sowohl zwischen einzelnen Schulen als auch zwischen den Kommunen an. Einige Kommentatoren sehen dies als eine intendierte Konsequenz aus dem Anspruch wettbewerbsorientierter Reformen. Trotz dieser wachsenden Diskrepanzen gibt es aber einen leichten Trend zu durchschnittlich besserer Leistung durch Wettbewerb. Auf der anderen Seite wird die vorher bestehende Ausgangslage einzelner Schulen zementiert, so dass der soziale Hintergrund von Schülern, der Standard der Gebäudeunterhaltung und die Rekrutierung der Lehrer zunehmend zwischen den Schulen auseinanderdriften („Wer hat, dem wird gegeben“).

Auch bei der englischen überörtlichen Planung gibt es eine beträchtliche Varianz. Die Unterschiede in den Planungsentwürfen sind dabei vor allem eine Folge von verschiedenen nationalen Planungszielen für die Regionen, die sich auf Bauland für erschwingliche Eigenheime im Süden, die Bewältigung des Strukturwandels im Norden berufen. Dies führt angesichts politischer Widerstände, insb. im konservativen Süden, zu unterschiedlicher Implementationsdichte.

Zusammengefasst können ähnliche Ergebnisse für alle drei Dezentralisierungsoptionen beobachtet werden: Die Heterogenität nahm in allen Fällen zu, wobei die Hauptursachen dieser Entwicklung der Mangel an eigenen finanziellen Ressourcen der lokalen Gebietskörperschaften sowie fehlender politischer Wille zur interlokal abgestimmten Homogenisierung der Leistungserbringung waren.

## 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Zusammenfassend ergeben sich für die sechs Performanzdimensionen und sieben Dezentralisierungsfälle die in Tabelle 3 dargestellten Ausprägungen.

Insgesamt verdeutlicht die Untersuchung, dass von den institutionellen Veränderungen, die sich im Zuge der Dezentralisierung ereignen, zweifelsohne ein wesentlicher Einfluss auf die Performanz der Aufgabenerledigung ausgeht. So wirkt jede Form von Aufgabenabschichtung nach unten offensichtlich verstärkend mit Blick auf bereits bestehende Leistungsunterschiede. Ferner ließ sich eine positive Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen *politischer Dezentralisierung* und horizontaler Steuerung feststellen. Damit bestätigt sich die eingangs formulierte Hypothese, wonach die institutionelle Integration einer Aufgabe in ein multifunktionales Organisationsumfeld (Kommune) die horizontale gebietsbezogene Koordinationsfähigkeit steigern hilft. Auch die Effektivität der Aufgabenerledigung wird unseren Befunden zufolge durch politische Dezentralisierung tendenziell positiv und durch Dekonzentration eher negativ beeinflusst, was den theoretischen Erwartungen widerspricht.

Dies verdeutlicht, dass die Wirkungen von Dezentralisierungen nicht einer einfachen „Opferlogik“ folgen, die die Kommunen zwangsläufig an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit bringen. Allerdings lassen sich auch die euphorischen Erwartungen an Dezentralisierungen nicht bestätigen. So überwiegen unter Kostenaspekten zweifelsohne die zusätzlichen Belastungen der Kommunen. In keinem der Fälle wird diesem Problem von der zentralstaatlichen Ebene mit vollständigem Kostenersatz begegnet, woraus sich bisweilen eindeutige Überlastungseffekte ergeben. Die *politische Dezentralisierung* war in unserem

Untersuchungssampel durchweg mit kurz- und mittelfristigen Mehrkosten für die Kommunen verbunden, die vor allem leistungsschwächere Gebietskörperschaften regelmäßig überfordern und zu Vollzugsdefiziten sowie letztlich zur Verstärkung von Disparitäten führen können. Die Reaktionsweisen der Kommunen sind in allen drei Fällen durch einen zu geringen fiskalischen Spielraum begrenzt, so dass es durch Kommunalisierungen im Regelfall zu Verschiebungen im kommunalen Aufgabenportfolio kommt, die zu Lasten der „freiwilligen“ Leistungen gehen. Diese sind aber in Deutschland und Frankreich konstitutiver Bestandteil kommunalen Handelns und auch in England werden sie seit dem „Local Government Act“ von 2002 von den Kommunen erwartet.

*Tabelle 3:* Empirische Befunde zu Performanzeffekten nach Ländern, Politikfeldern und Dezentralisierungstypen\*

| Performanz-Dimension | Politische Dezentralisierung |                          |                          | Adm. Dezentralisierung       | Administrative Dekonzentration |                          |     |
|----------------------|------------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------|-----|
|                      | Frankreich                   |                          | Deutschland              | Deutschland                  | England                        |                          |     |
|                      | Techn.-planerische Aufgabe   | Personenbezogene Aufgabe | Personenbezogene Aufgabe | Techn.-planerische Aufgabe** | Techn.-planerische Aufgabe**   | Personenbezogene Aufgabe |     |
| Effektivität         | +                            | 0                        | +/-                      | +                            | -                              | -                        | -   |
| Effizienz            | -                            | -                        | -                        | -                            | +                              | +/-                      | +/- |
| Horizontale Koord.   | +                            | +                        | +                        | +                            | +/-                            | -                        | -   |
| Vertikale Koord.     | -                            | -                        | -                        | 0                            | -                              | +                        | +   |
| Demokr. Kontrolle    | 0                            | 0                        | -                        | +                            | -                              | -                        | -   |
| Homogenität          | -                            | -                        | -                        | -                            | -                              | -                        | -   |

Legende: „+“ bedeutet „Zunahme“, „-“ bedeutet „Abnahme“, „0“ bedeutet „keine Veränderung“, „+/-“ bedeutet „teils Zu-, teils Abnahme“ (Varianz nach Fällen).

\* Aggregierte Fallstudienbefunde (F1 = Süd- u. Nord-Département; F2 = Süd- u. Nord-Stadt; D1 = Süd-, Nordkreis u. Nordstadt; D2 = Süd- u. Nordkreis, Süd- u. Nordstadt; E1 = Nord- u. Südstadt, Nord- u. Südcountry, Planungsregionen Südwest u. Nordwest; E2 = Nord- u. Südcountry)

\*\* Die „technisch-planerische Aufgabe“ taucht für England in der Tabelle zweimal auf, weil sie sich aufgliedert einerseits in einen Teilbereich der politischen Dezentralisierung (Local Development Frameworks) und andererseits der administrativen Dekonzentration (Regional Spatial Strategies).

Insgesamt verdeutlicht die Untersuchung, dass von den institutionellen Veränderungen, die sich im Zuge der Dezentralisierung ereignen, zweifelsohne ein wesentlicher Einfluss auf die Performanz der Aufgabenerledigung ausgeht. So wirkt jede Form von Aufgabenabschichtung nach unten offensichtlich verstärkend mit Blick auf bereits bestehende Leistungsunterschiede. Ferner ließ sich eine positive Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen *politischer Dezentralisierung* und horizontaler Steuerung feststellen. Damit bestätigt sich die eingangs formulierte Hypothese, wonach die institutionelle Integration einer Aufgabe in ein multifunktionales Organisationsumfeld (Kommune) die horizontale gebietsbezogene Koordinationsfähigkeit steigern hilft. Auch die Effektivität der Aufgabenerledigung wird unseren Befunden zufolge durch *politische Dezentralisierung* tendenziell positiv und durch Dekonzentration eher negativ beeinflusst, was den theoretischen Erwartungen widerspricht.



Dies verdeutlicht, dass die Wirkungen von Dezentralisierungen nicht einer einfachen „Opferlogik“ folgen, die die Kommunen zwangsläufig an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit bringen. Allerdings lassen sich auch die euphorischen Erwartungen an Dezentralisierungen nicht bestätigen. So überwiegen unter Kostenaspekten zweifelsohne die zusätzlichen Belastungen der Kommunen. In keinem der Fälle wird diesem Problem von der zentralstaatlichen Ebene mit vollständigem Kostenersatz begegnet, woraus sich bisweilen eindeutige Überlastungseffekte ergeben. Die *politische Dezentralisierung* war in unserem Untersuchungssample durchweg mit kurz- und mittelfristigen Mehrkosten für die Kommunen verbunden, die vor allem leistungsschwächere Gebietskörperschaften regelmäßig überfordern und zu Vollzugsdefiziten sowie letztlich zur Verstärkung von Disparitäten führen können. Die Reaktionsweisen der Kommunen sind in allen drei Fällen durch einen zu geringen fiskalischen Spielraum begrenzt, so dass es durch Kommunalisierungen im Regelfall zu Verschiebungen im kommunalen Aufgabenportfolio kommt, die zu Lasten der „freiwilligen“ Leistungen gehen. Diese sind aber in Deutschland und Frankreich konstitutiver Bestandteil kommunalen Handelns und auch in England werden sie seit dem „Local Government Act“ von 2002 von den Kommunen erwartet.

Aus diesen Befunden darf jedoch kein deterministischer kausaler Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und lokaler Performanzentwicklung abgeleitet werden. Die konkreten Auswirkungen hängen stark mit der Natur der übertragenen Aufgabe und den Akteurskonstellationen vor Ort zusammen. Wo horizontale Koordination zu einem wichtigen Element der Aufgabenerfüllung wird und Skaleneffekte eine geringere Rolle spielen, stellt Dezentralisierung nicht nur einen *blame shift* dar, sondern häufig auch eine reale Verbesserung der Leistungsfähigkeit (z.B. Eingliederungshilfe, Stadtplanung). Um die konkrete Ausprägung des Zusammenhangs zwischen Institutionenreform und Performanz zu erklären, müssen weitere Bedingungsvariablen berücksichtigt werden. Neben dem Politikfeld und den Akteursstrategien sind es vor allem nationale politisch-institutionelle und politikkulturelle Vorprägungen, die Zeitspanne, in welcher sich die neuen Institutionen verfestigen konnten, sowie der sozio-ökonomische und fiskalische Kontext, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Leistungsentwicklung nach Dezentralisierungsreformen haben. So wird die Effektivitätsbilanz – unabhängig von nationalen Eigenheiten – wesentlich durch die finanzielle und ökonomische Situation der Kommune beeinflusst. Effektivitätsverbesserungen bzw. das Ausbleiben von Verlusten treten dann eher auf, wenn die fiskalische Situation der Kommune „günstig“ ist, also finanzielle Handlungsspielräume bestehen. Dies stimmt mit der Beobachtung überein, die an anderer Stelle gemacht wurde (vgl. *Wollmann* 2008), dass dezentraler Aufgabenvollzug dann besonders gut funktioniert, wenn er mit einer starken Fiskalautonomie und finanziellen Leistungskraft der Kommunen verbunden ist, wie dies beispielsweise auf Schweden zutrifft. Insofern ist es nicht nur ein „zu viel“ an Dezentralisierung, sondern auch ein „zu wenig“ an Autonomie, das zu einer Überlastung der Kommunen führen kann.

## Anmerkungen

- 1 Der Beitrag beruht auf Ergebnissen des DFG-Projekts „Wandel westeuropäischer Lokalsysteme“, das von 2007 bis 2009 unter der Leitung von Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann durchgeführt wurde und an dem außer den Autoren Falk Ebinger und Renate Reiter mitgewirkt haben. Zu ausführlichen Ergebnissen vgl. *Kuhlmann* u.a. 2011 und *Ebinger* u.a. 2011.
- 2 Das *Revenu minimum d'insertion (RMI)* ist die französische Arbeitslosensozialhilfe.

- 3 Im Weiteren beziehen wir uns allein auf England, da nach der Devolution in Schottland, Wales und Nordirland teils unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten waren, deren Erfassung den Rahmen des hier präsentierten Forschungsprojekts überstiegen hätten.
- 4 Innerhalb der Länder erfolgte die Auswahl der Kommunen unter der Prämisse, jeweils zwei Gebietskörperschaftskombinationen (gemeindliche und übergemeindliche Ebene) mit unterschiedlichen ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen zu untersuchen, um den Einfluss unterschiedlicher Randbedingungen auf die Performanz der selben Policy kontrollieren zu können. Die Fälle wurden auf Wunsch einiger Interviewpartner anonymisiert.
- 5 Auf Grund des beschränkten Raums können die Fallstudien nur äußerst kondensiert zusammengefasst und an dieser Stelle nicht alle Nachweise erbracht werden. Die ausführlichen Fallstudien mit Auswahlbegründungen und mit allen Belegen finden sich in *Kuhlmann* u.a. 2011.
- 6 Hinsichtlich des englischen Falles der politischen Dezentralisierung muss darauf hingewiesen werden, dass die englische Planungsverwaltung einen Sonderfall darstellt, da hier bei der Zuordnung zu Dezentralisierungstypen nach Planungsebenen unterschieden werden muss. Der Bereich der örtlichen Planung/ Stadtplanung (local development frameworks - LDF) stellt eine politische Dezentralisierung innerhalb des zweistufigen Kommunalsystems dar, da sie die bisherige zweistufige kommunale Planungsverwaltung in einer politisch verantwortlichen Einheit vereint hat. Dagegen ist die überörtliche Planung als administrative Dekonzentration zu klassifizieren (vgl. *Kuhlmann* u.a. 2011, S. 215-243). Da die Effekte also hier nach Planungsebenen (örtlich/überörtlich) variieren müssten, werden beide Bereiche im Folgenden jeweils getrennt analysiert.
- 7 Die *regional spatial strategies* wurden 2004 geschaffen und auf die acht Planungsregionen übertragen. Mit dem Regierungswechsel 2010 wurde diese Planungsebene abgeschafft.
- 8 Loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (Gesetz über die städtische Solidarität und Erneuerung). Mit diesem Gesetz wurden neue und anspruchsvollere Instrumente der Flächennutzungsplanung (*SCoT – Schéma Directeur de Cohésion Territoriale*) und der Bebauungsplanung (*PLU – Plan Local d'Urbanisme*) eingeführt.
- 9 Die Government Offices wurden wie die gesamte regionale Planung nach dem Regierungswechsel 2010 abgeschafft, so dass gegenwärtig von einem Vakuum ausgegangen werden muss, das den Kommunen mehr Freiräume in der Planung erlaubt.
- 10 In diesen Beiräten sind neben den Eltern auch Vertreter des *councils* und lokale Unternehmer vertreten.

## Literatur

- Alesina, Alberto/ Spolarole, Enrico*, 2003: *The Size of Nations*, Cambridge: MIT Press.
- Bardhan, Pranab/Mookherjee, Dilip*, 2006: *Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview*, in: *Rose-Ackeman, Susan* (Hg.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin*, 2007: *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern*, Berlin: edition sigma.
- Benz, Arthur*, 2002: *Die territoriale Dimension von Verwaltung*, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 207-228.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Burgi, Martin*, 2010: *Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht*. In: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden: VS, S. 23-46.
- Clerc, Denis*, 2009: *Décryptage de la loi du 1er décembre 2008 : les mesures relatives au revenu de solidarité active*, in : *La lettre de l'insertion* no. 9.
- Dahl, Robert A./Tufté, Edward R.*, 1973: *Size and democracy*, Stanford: Stanford University Press.

- Denters, Bas/Rose, Lawrence E.*, 2005: Comparing local governance: trends and developments, New York: Palgrave Macmillan.
- De Vries, Michiel S.*, 2000: The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries, in: *European Journal of Political Research* 38, S. 193-224.
- Ebinger, Falk*, 2010: Aufgabenkommunalisierungen in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gscheitert?, in: *Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (Hrsg.)*, Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 47-65.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg*, 2008: Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: *Heinelt, Hubert/ Vetter, Angelika (Hrsg.)*, Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 165-196.
- Ebinger, Falk/ Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2011: The Performance of Decentralisation Strategies Compared. An assessment of decentralisation strategies and their impact on local government performance in Germany, France and England, in: *Local Government Studies* 37 (5), S. 553-575.
- Holtkamp, Lars*, 2010. Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: Edition Sigma.
- IGAS (Inspection générale des affaires sociales)*, 2007: Rapport sur la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI). Rapport RM2007-165P, Paris.
- Jann, Werner*, 2001: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: *Schröter, Eckhard (Hrsg.)*, Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, S. 321-344.
- Kropp, Sabine/Giesbers, Benedikt/Höhmman, Nicole/Möllers, Laura/Ruschke, Matthias*, 2008: Demokratiequalität im „Ermessen“ der Forschung. Der Vanhanen-Index im Labor der deutschen Länder und Schweizer Kantone, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 39, Nr. 4, S. 703-727.
- Kuhlmann, Sabine*, 2008: Dezentralisierung in Frankreich: Ende der unteilbaren Republik?, in: *der moderne staat* 1/2008, S. 201-220.
- Kuhlmann, Sabine*, 2009a: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine*, 2009b: Konvergenz lokaler Verwaltungsmodelle? Dezentralisierung im deutsch-französischen Vergleich, in: *Die Verwaltung* 42/2009, S. 589-604.
- Kuhlmann, Sabine*, 2010a: Siegeszug der Territorialität? Dezentralisierungsprofile und -wirkungen in Westeuropa, in: *Schimanke, Dieter (Hrsg.)*, Verwaltung und Raum – Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 101-126.
- Kuhlmann, Sabine*, 2010b: Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive, in: *Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.)*, Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 140-160.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk /Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2011: The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda, in: *Local Government Studies* 37 (5), S. 479-494.
- Levacic, Rosalind*, 1994: Evaluating the Performance of quasi-markets in Education, in *Bartlett, W./Propper, C./Wilson, D./Le Grand, J.* (ed.): *Quasi-Markets in the Welfare State*, Bristol, S. 35-55.
- Mill, John Stuart*, 1991 [1835]: Considerations on Representative Government, in: *Gray, John (Hrsg.)*, John Stuart Mill: On Liberty and Other Essays, New York, S. 5-128.
- Oates, Wallace E.*, 1972: Fiscal Federalism, New York: Harcourt.
- Ostrom, Vincent/Bish, Robert L.*, 1977: Comparing urban delivery systems: Structure and Performance, Beverly Hills: Sage.
- Pollitt, Christopher/Birchall, Johnston/Putman, Keith*, 1998: Decentralising Public Service Management, Houndsmills: Palgrave Macmillan.

- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: Public Management Reform: a Comparative Analysis, 2. Auflage, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher*, 2005: Decentralization, in: *Ferlie, Ewan/Lynn, Lawrence E./Pollitt, Christopher* (Hrsg.): The Oxford Handbook of Public Management, Oxford: Oxford University Press, S. 371-397.
- Rodden, Benjamin*, 2002: The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. In: American Journal of Political Science 46 (3), 670-687.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: Governing in Europe. Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press.
- Segal, Lydia*, 1997: The pitfalls of political decentralization and proposals for reform, in: Public Administration Review 57 (2), S. 141-149.
- Skelcher, Chris*, 1998: The appointed state: Quasi-governmental organizations and democracy, Buckingham: Open University Press.
- Stoker, Gerry*, 1991: Introduction: Trends in Western European Local Government, in: *Batley, Richard/Stoker, Gerry* (Hrsg.), Local Government in Europe, Houndmills: Macmillan, S. 1-21.
- Thoenig, Jean-Claude*, 2005: Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France, in: Public Administration 83/2005, S. 685-708.
- Tiebout, Charles*, 1956: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 65, S. 416-424.
- Treisman, Daniel*, 2007: The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George*, 2002: Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton: Princeton University Press.
- Wagener, Frido*, 1969: Neubau der Verwaltung, Berlin: Duncker & Humblott.
- Wagener, Frido*, 1979: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 37, S. 215-266.
- Weingast, Barry R.*, 1995: The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, in: Journal of Law, Economics, and Organization 11 (1), S. 1-31.
- Wollmann, Hellmut*, 1997: Echte Kommunalisierung der Verwaltungsaufgaben: innovatives Leitbild für umfassende Funktionalreform?, in: Landes- und Kommunalverwaltung 7/1997, S. 105-144.
- Wollmann, Hellmut*, 2006: Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung. Sonderband 37, Wiesbaden, S. 424-452.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, Wiesbaden: VS-Verlag.
- World Bank*, 2004: World Development Report: Making Service Work for Poor People, Washington: World Bank.

#### *Anschriften der Autoren:*

Dr. Stephan Grohs, Universität Konstanz, Lehrstuhl, für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, D-78457 Konstanz

E-Mail: [stephan.grohs@uni-konstanz.de](mailto:stephan.grohs@uni-konstanz.de)

(Korrespondenzadresse)

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Universitätsstr. 150, GC 05/707, 44801 Bochum

E-Mail: [joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de](mailto:joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de)

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, German University of Administrative Sciences, Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, D-67346 Speyer  
E-Mail: [kuhlmann@dhv-speyer.de](mailto:kuhlmann@dhv-speyer.de)

Rüdiger Mautz

# Atomausstieg und was dann? Probleme staatlicher Steuerung der Energiewende

### Zusammenfassung

Das Wachstum des Erneuerbare-Energien-Sektors hat in Deutschland nicht nur zum Wandel energiewirtschaftlicher Branchenstrukturen, sondern auch zu einer dualen Struktur sektoraler Steuerungsmodi geführt. Einer korporatistischen Regulierung, die auf der traditionell engen Interessenverflechtung von Staat und Stromwirtschaft beruht, steht im Bereich der erneuerbaren Energien eine neu entstandene netzwerkförmige Regelungsstruktur gegenüber, an der neben staatlichen Akteuren ein breites Spektrum gesellschaftlicher Akteure beteiligt ist. Dieser steuerungspolitische Dualismus, der die jüngere deutsche Energiepolitik kennzeichnet, führte zu unvermeidlichen Zielkonflikten. Die daraus resultierenden Steuerungsprobleme haben mit der energiepolitischen Neuausrichtung der Bundesregierung nach der Atomkatastrophe von Fukushima zusätzliches Gewicht bekommen. Der Beitrag diskutiert steuerungsrelevante Anforderungen, die aus der zunehmenden Pluralisierung und Dezentralisierung des Energiesektors sowie aus Konflikten beim Aus- und Umbau der Stromversorgungsinfrastruktur resultieren und das Verhältnis von energiepolitischer Einflussnahme und gesellschaftlicher Selbstregulierung neu bestimmen könnten.

*Schlagworte:* Energiepolitik, Korporatismus, Energiewende, Steuerungskonflikte

### Abstract

*After the nuclear phase-out – the governance of energy transition and its problems*

The expansion of renewable energies did not only change the structure of the German system of power supply but also led to a dual structure of regulation in this sector. A corporatist type of regulation based on closely tied interests of the state and the electricity sector is confronted with a newly emerging network of regulation in the field of renewable energies, which comprises a wide range of societal and governmental actors. The dual structure of regulation inevitably led to conflicting political goals which have become even more antagonistic after the nuclear disaster of Fukushima. The article discusses regulatory demands which result from the pluralisation and decentralisation of the German electricity system as well as from conflicts about infrastructural conversion in this sector and which could lead to a new relationship between governmental energy policy and societal self-regulation.

*Key words:* energy policy, corporatism, energy transition, regulatory conflicts

## 1. Einleitung

Der energiewirtschaftliche Wandel in Deutschland, der heute von einer breiten Mehrheit in Politik und Gesellschaft als „Energiewende“ bezeichnet wird, geht ursprünglich nicht auf staatliche Initiative, sondern auf Aktivitäten neuer sozialer Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre zurück.<sup>1</sup> Für die Weiterentwicklung und Beschleunigung dieses Prozesses spielt staatliche Politik freilich eine unverzichtbare Rolle. Gleichzeitig markiert die staatli-

che Förderung erneuerbarer Energien nicht nur eine Wende in den Zielen und Inhalten, sondern auch in den Strukturen und Instrumenten energiepolitischer Einflussnahme.

Die Elektrizitätsversorgung gehört traditionell – nicht nur hierzulande – zu den „staatsnahen Sektoren“ (Mayntz/Scharpf 1995) und damit zu den großen technischen Infrastruktursystemen, die untrennbar mit der Entwicklung moderner Industriestaaten verknüpft sind. Radkau (2008, S. 308ff.) beschreibt die bereits in den 1920er Jahren sich bildende Koalition aus deutschen Politikern und Vertretern der „Kraftwirtschaft“, die die bis heute vorherrschende Zentralisierung der Stromerzeugung in großen Kraftwerksblöcken sowie die politische Absicherung von Gebietsmonopolen einiger großer Stromversorger vorantrieben. Die traditionell enge Verquickung politischer und energiewirtschaftlicher Interessen wird in der Forschungsliteratur als Verfestigung einer *symbiotischen Beziehung* zwischen Staat und Stromwirtschaft beschrieben (vgl. Baedeker 2002, S. 109; Henricke/Müller 2006, S. 130; Bruns u.a. 2009, S. 484). Aus steuerungstheoretischer Perspektive könne, so betonen Mayntz/Schneider (1995, S. 96), von einer „Art koevolutionärer Beziehung zwischen dem modernen Staat und den neuzeitlichen technischen Infrastruktursystemen“ gesprochen werden. Moderner Zentralstaat und großtechnische Systeme hätten sich, auch infolge technisch bedingter Kontroll- und Koordinationsnotwendigkeiten, „wechselseitig in ihrem Wachstum stimuliert und in ihrer Zentralisierung gefördert“. Aus dieser starken Interessenverflechtung leitete sich von jeher ein besonderer infrastrukturpolitischer *Steuerungsanspruch* des Staates ab: So hätten die großen Infrastruktursysteme „sowohl durch ihr hohes Nutzenpotential wie durch ihr hohes Störpotential die staatliche Regelung provoziert und dadurch den starken, den Interventionsstaat gefördert“ (ebenda).

Im Fall des deutschen Elektrizitätssystems gründete sich dieser Steuerungsanspruch im engeren Sinn auf die vom Staat an die Energieversorger übertragene Verpflichtung zur Daseinsvorsorge, traditionell verstanden als Sicherstellung einer zuverlässigen und möglichst kostengünstigen Energieversorgung (Schneider 1995, S. 269) und inzwischen ergänzt um den Umweltschutz als weiteres zentrales Staatsziel.<sup>2</sup> Im weiteren Sinne galten Ausbau und Wachstum der energietechnischen Infrastruktursysteme – nicht nur in Deutschland – über lange Zeit als Inbegriff gesellschaftlichen Fortschritts und als Garant sozioökonomischer Wohlfahrtssteigerung (Reusswig 1994, S. 143), so dass staatliche Interventionen im Stromsektor auch von indirekten Zielen wie „kultureller Entwicklung“ oder „sozial gerechter Verteilung“ geleitet wurden (Baedeker 2002, S. 61).

Im vorliegenden Beitrag soll zunächst herausgearbeitet werden, dass mit dem Wachstum des Erneuerbare-Energien-Sektors nicht nur ein tiefgreifender Wandel energiewirtschaftlicher Branchenstrukturen eingesetzt hat, sondern zudem eine *duale Struktur sektoraler Steuerungsmodi* entstanden ist. Unter „Steuerungsmodus“ soll die politisch-instrumentelle Seite einer „sektoralen Regelungsstruktur“ verstanden werden, wobei sich die im Folgenden verwendete Grundunterscheidung zwischen einer „korporatistischen“ und einer „netzwerkartigen Regelungsstruktur“ an einer von Mayntz/Scharpf (1995, S. 24ff.) vorgelegten – und auf „staatsnahe Sektoren“ fokussierten – Typologie orientiert. Im Kern unterscheiden sich sektorale Regelungsstrukturen in der Konzeption von Mayntz/Scharpf durch ein jeweils spezifisches Verhältnis von staatlicher Steuerungsfähigkeit und gesellschaftlicher Selbstregulierung (ebenda). So sehen sie den „Korporatismus“ durch „gleichermaßen hohe Handlungsfähigkeit der staatlichen und der gesellschaftlichen Regelungsinstanzen und durch das abgestimmte Zusammenwirken zwischen beiden charakterisiert“ (ebenda, S. 24). Dagegen sind im Rahmen der für „Politiknetzwerke“ typischen

Regelungsstruktur „sowohl auf Seiten des politisch-administrativen Systems als auch auf Seiten der gesellschaftlichen Selbstorganisation mehrere interaktiv verbundene Akteure mit jeweils eigenen Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen an der Hervorbringung effektiver Regelungen beteiligt“, und zwar gegebenenfalls auf der Grundlage „höchst unterschiedliche(r) Interaktionsformen“ (etwa die wechselseitige Verstärkung gemeinsamer Situationsdeutungen und Zielvorstellungen oder aber „pluralistische“ Bargainingprozesse unter Verfolgung separater Eigeninteressen; ebenda, S. 26f.).<sup>3</sup>

Eine solche Analyseperspektive erweist sich auch mit Blick auf die jüngere Entwicklung des *deutschen Energiesektors* als fruchtbar. So führte die traditionell enge Interessenverflechtung von Staat und Stromwirtschaft, wie Kapitel 2 zeigen wird, schon früh zu einer korporatistischen Regelungsstruktur mit einem abgestimmten Zusammenwirken staatlicher und brancheneigener Regelungsinstanzen sowie direkter staatlicher Einflussnahme auf sektorale Strukturentwicklungen und Handlungsparameter. Im Bereich der erneuerbaren Energien entwickelte sich hingegen eine netzwerkförmige Regelungsstruktur, die auf dem (zum Teil wechselnden) Zusammenspiel staatlicher Akteure (auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene) und einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure (Branchenverbände der Ökostromerzeuger, zivilgesellschaftliche Organisationen, Verbraucherorganisationen, Landwirtschaftsverbände usw.) beruht. Staatliche Einflussnahme stützt sich hier insbesondere auf das Instrumentarium indirekter Kontextsteuerung, etwa zur Förderung innovativer soziotechnischer Nischen.

Ein solcher energiepolitischer Dualismus führte zu unvermeidlichen Zielkonflikten. Die daraus resultierenden Steuerungsprobleme haben mit der energiepolitischen Neuausrichtung der Bundesregierung nach der Atomkatastrophe von Fukushima, wie im Kapitel 3 gezeigt wird, zusätzliches Gewicht bekommen. Ferner beschreibt Kapitel 3 steuerungsrelevante Anforderungen, die aus der Expansion des Erneuerbare-Energien-Sektors resultieren: Letzterer hat zu einer neuartigen Pluralisierung und Dezentralisierung in der deutschen Stromwirtschaft geführt und provoziert infolge des notwendigen Aus- und Umbaus der Stromversorgungsinfrastruktur zudem vielerorts Nutzungs- und Umweltkonflikte. Abschließend – im Kapitel 4 – wird die These vertreten, dass der Erfolg des Reformvorhabens „Energiewende“ angesichts gestiegener Steuerungsanforderungen nicht nur von der Stringenz und Qualität staatlicher Regulierung, sondern ebenso sehr davon abhängt, möglichst adäquate Anreize und Rahmenbedingungen zu sektoraler Selbstregulierung zu schaffen – wozu im Bereich erneuerbarer Energien, so die These, bereits recht günstige soziale und technische Voraussetzungen vorliegen.

## 2. Der energiepolitische Dualismus in der deutschen Stromwirtschaft

### 2.1 Energiewirtschaftlicher Korporatismus: traditionelle Strukturgrundlagen und neue Herausforderungen

Mit der in Deutschland schon früh erfolgten Weichenstellung zugunsten eines Großverbundsystems der Stromversorgung bildete sich auf sektoraler Ebene eine *korporatistische Regelungsstruktur* heraus, die auf der traditionell starken Interessenkonvergenz zwischen Stromwirtschaft und Staat beruht. Im Folgenden werden zunächst die Strukturgrundlagen des energiewirtschaftlichen Korporatismus umrissen. Anschließend diskutiert der vorlie-



gende Abschnitt zentrale Herausforderungen, mit denen sich die korporatistischen Steuerungsakteure der Stromwirtschaft in den letzten Jahrzehnten konfrontiert sahen: Ölkrise sowie die Entstehung ökologischer und atomkraftkritischer Debatten in den 1970er Jahren, Einstieg in die staatliche Förderung erneuerbarer Energien in den 1980er Jahren, Liberalisierung der Energiewirtschaft ab den späten 1990er Jahren.

Zu den wichtigsten Strukturgrundlagen des energiewirtschaftlichen Korporatismus zählt das bereits vor dem Zweiten Weltkrieg sich entwickelnde Branchenprofil, das faktisch auf einer Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen beteiligten Unternehmen beruht. Die Stromerzeugung in zentralisierten Großkraftwerken liegt seitdem ganz überwiegend in der Hand einiger weniger marktbeherrschender Unternehmen. Für die regionale Verteilung sowie den Verkauf des Stroms ist dagegen eine Vielzahl von Regionalversorgern und Stadtwerken zuständig.<sup>4</sup> Zu den Strukturgrundlagen des Korporatismus gehört ferner ein sich entwickelnder Industriestaat, der unter ökonomischen und Wohlfahrts Gesichtspunkten auf eine flächendeckende Stromversorgung angewiesen ist. Und schließlich entfaltete sich der Korporatismus – insbesondere vor der Liberalisierung des Strommarkts – auf der Grundlage vielfältiger öffentlicher Beteiligungen an den Stromunternehmen. Kennzeichnend für den deutschen Stromsektor war über viele Jahrzehnte die Dominanz „gemischtwirtschaftlicher“ Strukturen: Ursprünglich gehörten die Stromversorger ganz überwiegend der öffentlichen Hand, etwa durch breite Beteiligungen von Kommunen, den Ländern oder dem Bund an den großen Verbundunternehmen (*Becker* 2010, S. 47f.). Später übernahmen dann auch private Kapitalgeber erhebliche Beteiligungen. Zudem entwickelten sich vielfältige vertikale Unternehmensverflechtungen: Die großen Stromerzeuger waren an Regionalversorgern und Stadtwerken, Stadtwerke (und Kommunen) an Verbundunternehmen oder Regionalversorgern beteiligt.

Der für die deutsche Stromwirtschaft typische Korporatismus konnte sich nicht zuletzt deswegen entfalten, weil das skizzierte Beziehungsgeflecht den beteiligten Akteuren dazu verhalf, ihre jeweiligen Interessen zu koordinieren und auszubalancieren. So waren Bund, Länder und Gemeinden an einer sicheren, flächendeckenden und verlässlichen Stromversorgung zu regional einheitlichen und sozial verträglichen Preisen interessiert. Zudem hatten sie ein fiskalisches Interesse an den Einnahmen aus ihren Beteiligungen. Für die kohlefördernden Bundesländer stand die Sicherung der Kohleverstromung ganz oben auf der Agenda. Den privaten Anteilseignern der großen Verbundunternehmen schließlich war insbesondere an der Profitabilität der Stromproduktion/-versorgung gelegen.

Der korporatistische Steuerungsmodus beruhte im Kern darauf, die unterschiedlichen Interessen im Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und brancheninternen Koordinationsmechanismen (an denen, wie gezeigt, die öffentliche Hand in vielfältiger Weise beteiligt war), auszutarieren. Dem Staat fiel dabei erstens die Funktion der Energieaufsicht zu, etwa die Preis- und Tarifkontrolle sowie die Investitionsüberwachung durch die Landesbehörden. Zweitens gab der Staat, hier als Bundesgesetzgeber, den grundlegenden regulativen Rahmen vor, gestützt insbesondere auf das (bereits seit 1935 bestehende und von der Bundesrepublik übernommene) Energiewirtschaftsgesetz (EnWiG) sowie auf Sonderregelungen des Anfang 1958 in Kraft getretenen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Aufgrund der §§ 103 und 104 GWB wurde die Stromwirtschaft vom Kartellverbot ausgenommen, womit weiterhin Gebietsmonopole für Stromerzeugung, Verteilung und Vertrieb zulässig waren (*Becker* 2010, S. 45).<sup>5</sup> Dies kam dem Wunsch der Verbundunternehmen nach Marktabschluss und gesicherten Absatzgebieten entgegen, sollte – aus staatlicher Sicht – der Versorgungssicherheit dienen (etwa

durch die im EnWiG geregelte Anschluss- und Versorgungspflicht der Unternehmen innerhalb ihres Versorgungsgebiets) und kam schließlich auch den Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften entgegen, da diese exklusive Lieferverträge mit einzelnen Versorgern abschließen und auf diesem Wege Konzessionsabgaben kassieren konnten.

Diese Regelungsstruktur prägte den deutschen Stromsektor bis zu dessen Liberalisierung im Jahr 1998. Allerdings sah sich die Energiewirtschaft bereits in den 1970er Jahren mit neuen Herausforderungen konfrontiert. In der Reaktion darauf setzte mit einer gewissen Zeitverzögerung ein *energiepolitischer Wandel* ein, der die technischen sowie institutionellen Grundlagen des traditionellen Stromsystems in Frage zu stellen begann. Zunächst kam es allerdings zu systemkonformen Antworten von Politik und Energiewirtschaft.

Auf die Ölkrise 1973/74 folgten der verstärkte Ausbau der Atomtechnologie sowie ein Festhalten an der Kohleverstromung. Vor dem Hintergrund der beginnenden ökologischen und atomkraftkritischen Debatten provozierte dieser Weg freilich gesellschaftliche Gegenkräfte, deren Engagement auf den energiewirtschaftlichen Systemwechsel abzielte. Die Umweltverträglichkeit des Energiesystems wurde zum Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, die in der Bundesrepublik besonders heftig ausfielen. In Frage gestellt wurde insbesondere der gesellschaftlich bisher weitgehend anerkannte Status quo der Elektrizitätswirtschaft. Die Kritik richtete sich vor allem auf die im Stromsystem dominierenden Produktionstechniken, das heißt auf das katastrophische Risikopotential der Atomkrafttechnologie sowie auf die Schadstoff emittierenden Kohlekraftwerke.

Es war nicht zuletzt der öffentliche Druck, der die Bundesregierung Ende der 1970er Jahre veranlasste, in die F+E-Förderung erneuerbarer Energien einzusteigen – zunächst allerdings mit vergleichsweise geringen Förderbeträgen. Dies änderte sich mit dem Start des Projekts GROWIAN („Große Windkraftanlage“), das noch ganz der systemkonformen Logik korporatistischer Steuerung folgte und in der Tradition des bis in die 1970er Jahre hinein dominierenden technologiepolitischen Paradigmas der Großtechnologie-Förderung stand<sup>6</sup>. Neben der ausschließlichen Beteiligung großer deutscher Technologiekonzerne lagen dem GROWIAN-Projekt zwei weitere Kerngedanken zugrunde: *Erstens* hielt man es für machbar, aus der damals bereits vorhandenen kleinformatigen Windturbinentechnik ohne nennenswerte technologische Zwischenschritte Anlagen der Multimegawatt-Klasse zu entwickeln. *Zweitens* ging man ganz selbstverständlich davon aus, dass als Betreiber der Windkraftanlagen nur die großen Energieversorgungsunternehmen in Betracht kamen (Mautz/Byzio/Rosenbaum 2008, S. 42f.).

GROWIAN scheiterte in doppelter Hinsicht – und wurde zu einem Markstein auf dem Weg zu einem neuen Steuerungsmodus in der Energiepolitik. GROWIAN scheiterte erstens in technischer Hinsicht: Während der fünfjährigen Betriebsversuche im Schleswig-Holsteinischen Kaiser-Wilhelm-Koog (1982 bis 1987) gelang es nicht, die diversen technischen Probleme der Drei-Megawatt-Anlage in den Griff zu bekommen.<sup>7</sup> Zweitens beruhte das GROWIAN-Projekt auf einer energiepolitischen Fehleinschätzung: Anders als die Verantwortlichen im Bundesforschungsministerium annahmen, waren die großen Stromkonzerne trotz ihrer Beteiligung am Projekt gar nicht daran interessiert, in die Windstromproduktion einzusteigen.<sup>8</sup> Dem Projekt lagen demnach völlig falsche Annahmen über die soziotechnischen Innovationsbedingungen zugrunde, womit es innovationspolitisch gleichsam ins Leere lief. GROWIAN hatte die Grenzen korporatistischer Steuerung aufgezeigt – zumindest in der Hinsicht, dass technologische Alternativen zum dominierenden fossil-atomaren Technikpfad der Stromwirtschaft im Rahmen eines solchen Steuerungsmodus nicht durchsetzbar erschienen.

Die skizzierten energiepolitischen Herausforderungen wurden von einem weiteren Trend verstärkt. Kurz gesagt wurde der (energiewirtschaftliche) Korporatismus, folgt man *Mayntz/Schneider* (1995, S. 96) und ihrer Studie zu großtechnischen Infrastruktursystemen, mehr und mehr zum Opfer seines eigenen Erfolgs. Die bereits in den 1970er Jahren einsetzende Politisierung der Nebenfolgen großer technischer Systeme – etwa im Hinblick auf funktionale Abhängigkeiten oder ökologische Gefährdungen – habe zu einer zunehmenden Delegitimierung hierarchisch-korporatistischer Steuerungsformen und der engen Liaison zwischen Industrie und dem politischen System geführt. Dies habe eine „Gegenbewegung“ ausgelöst, „die sämtliche gesellschaftliche Manifestationen des Hierarchieprinzips betrifft“ und „verschiedene(n) Formen horizontaler Koordination“ in Politik und Wirtschaft den Weg bereitet habe (ebenda, S. 97). Es handelt sich hier um einen langfristigen institutionellen Wandel gesellschaftlicher Steuerungs- und Koordinierungsformen, von dem die deutsche Strombranche gegen Ende der 1990er Jahre erfasst wurde – im Zuge der auf Direktiven der Europäischen Union beruhenden und in der Bundesrepublik 1998 eingeleiteten Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes. Mit der Liberalisierung wurde auch die Strombranche von einer Entwicklung erfasst, die in politökonomischen Analysen zum Wandel des „deutschen Kapitalismus“ als säkularer Trend beschrieben wird: als Übergang vom „organisierten Kapitalismus“ der ersten Nachkriegsjahrzehnte, der auf korporatistischen Ordnungsvorstellungen und Steuerungsformen beruhte, hin zu einer stärker wettbewerbsorientierten Kapitalismusvariante, in der die kollektive Verpflichtung der Unternehmensakteure zu Kooperation und zur Wahrung nationalstaatlicher Interessen zunehmend erodierte (*Streeck* 2009).<sup>9</sup>

Mit der Liberalisierung entfielen zwar wichtige institutionelle Grundlagen des energiewirtschaftlichen Korporatismus (etwa durch die formelle Aufhebung regionaler Versorgungsmonopole), doch kam es keineswegs zu einem umfassenden Strukturwandel. Faktisch führte die deutsche Liberalisierungsvariante bisher nicht zu einem offenen Wettbewerbsmarkt im Stromsektor. Im Vordergrund stand vielmehr eine Politik der Unternehmensprivatisierung, in deren Folge sich die öffentliche Hand zum großen Teil aus den Verbundunternehmen (mit Ausnahme von EnBW) zurückzog. Den Stromkonzernen eröffneten sich dadurch größere Spielräume zum Ausbau ihrer Marktposition, etwa durch Unternehmensfusionen, wodurch der Konzentrationsprozess in der Stromerzeugung weiter voranschritt. Die daraus hervorgegangenen vier großen Stromkonzerne nutzten ihre dominierende Stellung zur weiteren Festigung ihrer sektoralen Vorherrschaft, etwa durch die gezielte Restrukturierung der Unternehmen und verstärkte Auslandsaktivitäten (insbesondere E.on und RWE). Letztlich bewirkte der von der Liberalisierung angestoßene institutionelle Wandel, dass der deutsche Stromsektor in seiner schon bisher dominierenden Struktur – ein von wenigen kapitalstarken Konzernen beherrschtes zentralistisches Verbundsystem auf fossil-atomarer Basis – im Wesentlichen erhalten blieb.<sup>10</sup> Zwar ist unter der Ägide der Bundesnetzagentur für den Netzbetrieb inzwischen eine neue – marktorientierte – Regelungsstruktur entwickelt worden. Im Bereich von Stromerzeugung und -absatz hingegen lebt die überkommene oligopolistische Struktur faktisch weiterhin fort, nun allerdings mit privatkapitalistischer Ausrichtung der Konzerne. Nicht die Liberalisierung, sondern die Verbreitung erneuerbarer Energien ging mit entscheidenden Strukturveränderungen in der Stromwirtschaft einher.

## 2.2 Das Politiknetzwerk im Bereich erneuerbarer Energien

Gleichsam im Schatten des energiewirtschaftlichen Korporatismus kam es im Anschluss an das Scheitern des GROWIAN-Projekts zu einem Kurswechsel in der staatlichen Erneuerbare-Energien-Förderung, der zunächst zwar wenig spektakulär erschien, aber dennoch als Richtung weisende institutionelle Innovation auf dem Gebiet der Energiepolitik gelten kann. Es handelte sich hierbei um eine Innovation, die nicht nur die Regelungsstrukturen im Bereich der Ökostromerzeugung bis heute maßgeblich prägt, sondern die überdies zu einem *steuerungspolitischen Dualismus* im Energiesektor geführt hat, auf den etliche Problemfelder und Konfliktpotentiale heutiger Energiepolitik zurückgehen.

Worin bestand der Kurswechsel?

Nach dem Scheitern von GROWIAN verabschiedeten sich die staatlichen Promotoren der Windenergienutzung nicht nur von ihren großtechnischen Visionen, sondern gingen auch dazu über, anstelle der Anlagenhersteller nun vorrangig die *Anlagenbetreiber* zu fördern – und damit jene Akteure anzusprechen, die im Unterschied zu den Stromkonzernen ein vitales Interesse an der alternativen Technologie hatten. Dies war mit dem Ziel verbunden, nicht mehr einzelne Pilotprojekte, sondern die Erprobung der Windstromerzeugung auf wesentlich breiterer Basis zu fördern – gewissermaßen im Rahmen eines „Großexperiments“, mit dem die Praxistauglichkeit dieser Technologie getestet werden sollte (*Hoppe-Kilpper* 2003, S. 76).

Als wichtige Strukturgrundlage des neuen Politikmodus im Energiebereich bildete sich ein *Politiknetzwerk* heraus, das in erster Linie von den in den 1990er Jahren sich bildenden Verbänden „neuer“ Energieproduzenten sowie den bundespolitischen Förderern alternativer Energietechnologien – Vertreter des Bundesumweltministeriums, diverse Parteipolitiker insbesondere der Grünen und der SPD – getragen wird. Dem Netzwerk gehören überdies Umweltverbände und Forschungseinrichtungen sowie Landespolitiker und Kommunal- und Landwirtschaftsverbände an, sofern regionale bzw. kommunale Interessen am Ausbau erneuerbarer Energien ins Spiel kommen. Auf der Grundlage dieses Politikmodus gelang es, Potentiale *gesellschaftlicher Selbstorganisation*, die im hohen Maße auf der kritischen Infragestellung der vorherrschenden Energieversorgung beruhten und zunächst weder betriebsförmig noch primär gewinnorientiert waren, energie- und innovationspolitisch zu nutzen. Damit verbot sich ein in anderen Bereichen von Umweltpolitik durchaus üblicher „Umwelttechnikdirigismus“ (*Huber* 2001, S. 359), der die Pioniere regenerativer Energietechniken in ein wenig motivierendes Korsett bürokratischer Kontrolle gezwängt hätte. Vielmehr entspricht der im Bereich erneuerbarer Energien gewählte Fördermodus, folgt man *Huber* (2001, S. 362ff.), dem Regulierungsmuster politischer „Kontextsteuerung“, worunter Maßnahmen zu verstehen seien, die „nicht unter unmittelbare rechtswirksame Anweisungen, und damit direkte staatliche Verhaltenszwingung“ fallen, sondern eine „indirekt lenkende“ Aktivität des Staates beinhalten. Typische Instrumente sind staatliche Förderprogramme<sup>11</sup> oder die gesetzlich garantierte Einspeisevergütung für Ökostrom, mit der Anreize für Investoren geschaffen werden.<sup>12</sup> Die Stärke umweltpolitischer Kontextsteuerung liege darin, in mittel- bis langfristiger Perspektive Umweltinnovationen wie zum Beispiel erneuerbare Energien wirksam fördern zu können – „eben aufgrund der partizipativen, kooperativen Aktivierung von Eigenbeiträgen relevanter Akteursgruppen“ (ebenda, S. 376). Zudem gewährt Kontextsteuerung Spielräume auf Seiten der Steuerungsakteure, die diese zur Nachsteuerung von Förderinstrumenten

oder zur Harmonisierung von Maßnahmen im politischen Mehrebenensystem nutzen können (und realiter auch genutzt haben; vgl. *Bruns u.a.* 2009, S. 497ff.).

Dass sich das Instrument der Kontextsteuerung im Fall der erneuerbaren Energien zu der „Erfolgsstory“ entwickeln würde, als die sie sowohl von Umweltpolitikern wie auch von wissenschaftlichen Beobachtern inzwischen vielfach wahrgenommen wird, war ursprünglich nicht abzusehen. Ohne Frage handelte es sich hier, wie im Fall vieler anderer Reformvorhaben auch, steuerungstheoretisch betrachtet um ein „Experiment mit unsicherem Ausgang“ (*Wiesenthal* 2006, S. 243). In der Retrospektive können jedoch einige plausible Faktoren identifiziert werden, die die spezifische Entwicklungsdynamik dieses neuen Wirtschaftssektors sowie den Erfolg der Kontextsteuerung erklären:

- *Erstens* lagen in der Bundesrepublik *günstige soziokulturelle Bedingungen* vor, unter denen sich in den 1980er Jahren eine neue Produzentenbasis für elektrischen Strom jenseits der Stromkonzerne und Stadtwerke herausbilden konnte. So waren es neben etlichen interessierten Landwirten insbesondere die sozialen Netzwerke der Ökologie- und Anti-Atomkraftbewegung, in denen sich die neuen Techniken zur Erzeugung von Ökostrom zunächst verbreiteten. Aus den sich institutionalisierenden Betreiber-szenen und ersten Firmengründungen ging ein neuer energiewirtschaftlicher Mittelstand hervor, der heute Windparks, Biomassekraftwerke oder Solar-Großanlagen plant und betreibt (*Mautz/Byzio/Rosenbaum* 2008).
- *Zweitens* öffnete sich in den späten 1980er Jahren ein *politisches Möglichkeitsfenster*, das von den Promotoren der erneuerbaren Energien (etwa im Bundesforschungsministerium oder in den Parteien) genutzt werden konnte: Nach der Tschernobyl-Katastrophe von 1986 ergab sich eine umwelt- und energiepolitische Großwetterlage, in der die staatliche Betreiberförderung im Bereich erneuerbarer Energien gut begründet werden konnte.
- *Drittens* entstanden *neue Interessenallianzen* zwischen der Erneuerbare-Energien-Branche und branchenfremden Akteuren aus der Landwirtschaft, der regionalen Wirtschafts- sowie der Mittelstands- und Technologieförderung, da man sich vom Ausbau der dezentralen Ökostromtechniken spezifische Vorteile (etwa neue Einkommensquellen oder regionale Strukturverbesserungen) versprach.
- *Viertens* bildeten die bisher genannten Einflussfaktoren zentrale Voraussetzungen dafür, dass eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde, die aus der Perspektive evolutionärer Innovationstheorien als *soziotechnische Nischendynamik* konzeptualisiert werden kann. In der Forschung zur Technikgenese und zur Transformation soziotechnischer Systeme gelten Nischen als „Inkubationsräume“ für radikale Innovationen (*Geels/Schot* 2007, S. 400) und damit als günstiges Umfeld für das Entstehen neuer Technikpfade. Die in den späten 1980er Jahren entfachte Nischendynamik setzte technologische Lernkurven und Innovationsverläufe in dezentralisierten Diffusionssystemen für Windenergie-, Biogas-, Photovoltaikanlagen usw. in Gang.<sup>13</sup> Begünstigt wurde zudem die Verbreitung sozialer Organisationsformen der regenerativen Stromerzeugung, insbesondere im Bereich genossenschaftlicher bzw. genossenschaftsähnlicher Organisationen („Bürgerkraftwerke“). Alles in allem wurde ein expandierender Nischenmarkt für Technologien im Bereich erneuerbarer Energien geschaffen, der bis zum Erreichen der vollständigen Marktfähigkeit des Ökostroms staatlichen Schutz genießt.

Das skizzierte Zusammenspiel von politischer Steuerung und Prozessen gesellschaftlicher Selbstregelung führte zu einer auch im internationalen Vergleich beachtlichen Erfolgsbilanz des Erneuerbaren-Energien-Sektors, etwa im Hinblick auf die wachsende Ökostromerzeugung<sup>14</sup> oder die mit erneuerbaren Energien erzielte Wertschöpfung.<sup>15</sup> Spätestens mit dem Inkrafttreten des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in 2000 und dem politischen Rückenwind durch die rot-grüne Bundesregierung wurde das Politiknetzwerk im Bereich der erneuerbaren Energien auch zu einer ökonomisch relevanten Größe. Der energiepolitische Steuerungs dualismus hatte sich damit voll entfaltet.

### 3. Problemfelder und Konfliktpotentiale des energiepolitischen Dualismus

Das folgende Kapitel befasst sich mit Steuerungsanforderungen, die sich aus neuartigen energiepolitischen Konfliktfeldern ergeben: Gezeigt wird *erstens*, dass die aus dem Steuerungs dualismus resultierenden Zielkonflikte zwar zunächst zu einem energiepolitischen *modus vivendi* führten, nach der atomaren Katastrophe von Fukushima jedoch nicht mehr zu überdecken waren (Abschnitt 3.1). *Zweitens* soll verdeutlicht werden, dass die Politik angesichts eines expandierenden Erneuerbare-Energien-Sektors in neuartige Handlungsdilemmata geraten ist: So unterstützt die staatliche Förderung von Regenerativstrom die Ausdifferenzierung unterschiedlicher, zum Teil konkurrierender Produktionsmodelle der Ökostromerzeugung, wodurch die Anforderungen an eine zielgenaue Feinjustierung von Förderinstrumenten steigen (Abschnitt 3.2). Zudem hat sich in den letzten Jahren mehr und mehr gezeigt, dass der expansive Ausbau erneuerbarer Energien sowie der dafür notwendigen Stromtrassen an vielen Orten Nutzungs- und/oder Umweltkonflikte provoziert – die Politik gerät hier in das Dilemma zwischen der Verfolgung weitreichender energie- und umweltpolitischer Leistungsziele und dem Risiko gesellschaftlicher Akzeptanzverluste (Abschnitt 3.3).

#### 3.1 Zielkonflikte in der Energiepolitik

Der in den 1990er Jahren sich herausbildende energiepolitische Steuerungs dualismus – energiewirtschaftlicher Korporatismus hier, ein sich stabilisierendes Politiknetzwerk im Bereich erneuerbarer Energien dort – zog unvermeidlich *Zielkonflikte* zwischen staatlichen Akteuren nach sich. Dies manifestierte sich am deutlichsten in unterschiedlichen energiepolitischen Prioritätensetzungen auf bundespolitischer Ebene und mündete in einer bis heute fortlebenden Rivalität zwischen dem Bundeswirtschafts- und dem Bundesumweltministerium. Während Ersteres sich traditionell als Anwalt der konventionellen Stromwirtschaft mit ihrem Festhalten am fossil-atomaren Energiepfad versteht, beruht das Selbstverständnis des Letzteren – trotz wechselnder Minister – im hohen Maße darauf, den erneuerbaren Energien politisch zum Durchbruch zu verhelfen. Dieser Dualismus hat dazu geführt, dass überkommene Stromerzeugungsstrukturen zum Beispiel durch die Kohlesubventionierung zementiert wurden, während mit der Erneuerbare-Energien-Förderung zur gleichen Zeit auf einen grundlegenden Strukturwandel hingearbeitet wurde. Da sich zwischen beiden Seiten eine Art Stillhalteabkommen entwickelte, auf dessen Grundlage man seine jeweiligen Interessen halbwegs gewahrt sah, blieben die hierin an-

gelegten Konflikte zumeist eher latent.<sup>16</sup> Die divergierenden energiepolitischen Linien setzten sich zum Teil auf landespolitischer Ebene fort, etwa zwischen traditionellen „Kohleländern“ und den norddeutschen „Windkraftländern“ (Niedersachsen; Schleswig-Holstein), denen an einer (stärkeren) Förderung erneuerbarer Energien gelegen war. Auch auf kommunaler Ebene entwickelten sich neue Konfliktlinien, etwa dort, wo in den Kommunalparlamenten über energiewirtschaftliche Umorientierungen lokaler Stadtwerke oder über das Für und Wider kommunaler Förderungen für die dezentrale Stromerzeugung gestritten wurde.

Ein weiterer Konfliktherd entstand dadurch, dass die traditionelle Energiewirtschaft als Gegenspieler staatlicher Erneuerbare-Energien-Förderung auftrat. Dies äußerte sich im obstruktiven Verhalten von Stromversorgern gegenüber dem Ausbau der Ökostromerzeugung, etwa in Fragen des Netzanschlusses dezentraler Erzeugungsanlagen durch regionale Energieversorgungsunternehmen (*Bruns u.a.* 2008, S. 40f.). Fundamental wurde der Widerstand der marktbeherrschenden Stromkonzerne gegen den sich institutionalisierenden Förderrahmen für erneuerbare Energien. Begründet wurde dies nicht nur mit dem Argument, die Förderung widerspräche den Regeln der Marktwirtschaft, sondern auch mit Zweifeln an ihrer Verfassungskonformität. Nach einem Gang durch die Instanzen urteilte schließlich der Bundesgerichtshof, dass die gesetzliche Einspeisevergütung für Ökostrom nicht gegen die Verfassung verstoße. Ein letzter Anlauf, der bis zum Europäischen Gerichtshof führte, scheiterte ebenfalls (*Bruns u.a.* 2008, S. 60).

Mit dem Inkrafttreten des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in 2000, das auch die Energieversorgungsunternehmen in den Genuss der Einspeisevergütung für Ökostrom brachte, und dem Atomausstiegsgesetz von 2001 kam es nun auch zwischen der rot-grünen Bundesregierung und der Energiewirtschaft zu einem Stillhalteabkommen und damit zu einer Befriedung des in den 1990er Jahren überaus virulenten Konfliktherds „Energiewirtschaft contra staatliche Ökostromförderung“. Damit hatte sich auch in der Beziehung zwischen Politik und traditioneller Strombranche ein *modus vivendi* im Umgang mit dem energiepolitischen Dualismus herausgebildet.

An den energiepolitischen Turbulenzen im Herbst 2010/Frühjahr 2011 wurde freilich deutlich, dass es sich hier um ein prekäres Gleichgewicht der Kräfte handelte. Das von heftigen öffentlichen Kontroversen begleitete *Energiekonzept* der konservativ-liberalen Bundesregierung, das im *Herbst 2010* verabschiedet wurde, schien die enge Interessenverflechtung von Politik und Energiewirtschaft noch einmal zu belegen. Gleichzeitig trat der grundlegende Zielkonflikt des energiepolitischen Steuerungs dualismus erneut offen zutage: Auf der einen Seite erfolgte mit der Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke eine abermalige Stärkung des Konzern-Oligopols von E.on, RWE, Vattenfall und EnBW. Auf der anderen Seite stand die Selbstverpflichtung der Bundesregierung, den Ausbau der erneuerbaren Energien in der Fortführung und Nachjustierung des bisherigen Förderkonzepts weiter voranzutreiben und sie zur „tragende(n) Säule zukünftiger Energieversorgung zu machen“ (*BMWi/BMU 2010*, S. 7).

Es bedurfte eines *externen „Schocks“* in Form der atomaren Katastrophe von Fukushima, um das Nebeneinander beider Linien vollends brüchig werden zu lassen. Die Energiewendegesetze vom *Sommer 2011* bedeuteten die Aufkündigung des engen Bündnisses zwischen dem konservativ-liberalen politischen Lager und der traditionellen Energiewirtschaft. Infolge des inzwischen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsenses für eine Energiewende verzeichnete das Politiknetzwerk im Bereich erneuerbarer Energien einen sprunghaften Zuwachs an Einfluss und Verhandlungsmacht. Vorerst muss offen

bleiben, inwieweit die Unternehmen des konventionellen Energiesektors, insbesondere die großen Stromkonzerne, in dieses auch unter machtpolitischen Gesichtspunkten gestärkte Politiknetzwerk integrierbar sind und sich an der Weiterentwicklung sektoraler Regelungsstrukturen beteiligen werden. Dies dürfte nicht zuletzt davon abhängen, ob es den Konzernen gelingt – beziehungsweise ob sie bereit dazu sind – ihre Geschäftsstrategien auf den zeitnahen technologischen Wechsel hin zu erneuerbaren Energien, dezentraler Kraft-Wärme-Kopplung, Speichertechnologien usw. umzustellen. Sieht man einmal vom Sonderfall EnBW ab,<sup>17</sup> so könnten sich künftige Steuerungsprobleme staatlicher Energiepolitik daraus ergeben, dass die Stromkonzerne in einem sich neu konfigurierenden sektoralen Politikfeld zu „nichtkooperativen Spielern“ werden, die weiter primär ihre nach wie vor am fossil-atomaren Produktions- und Geschäftsmodell ausgerichteten Partialisinteressen verfolgen und damit zu einem destabilisierenden Faktor im Kontext sektoraler Regelungsprozesse werden. Der Konfrontationskurs, den die Stromkonzerne im Frühjahr/Sommer 2011 gegen den Atomausstiegsbeschluss der Bundesregierung eingeschlagen haben, unterstützt diese Vermutung.<sup>18</sup> Gleichzeitig zeichnen sich bei den Stromkonzernen Tendenzen ab, sich alternativ zum für sie schwieriger gewordenen deutschen Strommarkt zunehmend im Ausland zu engagieren<sup>19</sup> – was mittel- bis langfristig die Spielräume für andere inländische Akteure (zum Beispiel Stadtwerke, mittelständische Ökostromproduzenten usw.) erweitern dürfte.

### 3.2 Pluralität und Dezentralität im Bereich der erneuerbaren Energien als Problemfeld staatlicher Steuerung

Die gegenwärtige Energiepolitik der Bundesregierung setzt die lange Linie des Politikwandels in diesem Bereich fort, erhielt aber durch die Atomkatastrophe in Fukushima unvorhersehbare Impulse, die auf eine Beschleunigung der Energiewende drängen. Daraus ergeben sich besondere Steuerungsanforderungen, weil die bereits seit längerem erkennbare Entwicklung hin zu einer stärkeren *Pluralisierung* und *Dezentralisierung* von energiewirtschaftlichen Akteuren und Techniken sich auch zukünftig fortsetzen dürfte. Die Politik hat auf diese Strukturveränderungen mit der technik- bzw. spartenbezogenen Differenzierung und Feinjustierung von Vergütungsregeln und Förderkonzepten, insbesondere im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), reagiert.<sup>20</sup> Das EEG ist in dem Bestreben, wirksame Anreize zu geben, zu einem immer komplexeren Regelwerk weiter entwickelt worden.

Die Anforderungen an ein passgenaues Anreizsystem sind auch deswegen gestiegen, weil sich im Zuge der Pluralisierung energiewirtschaftlicher Akteure unterschiedliche „*Produktionsmodelle*“ im Bereich der erneuerbaren Energien ausdifferenziert haben: Im Fall des „sozialökologischen Modells“ der überwiegend ehrenamtlichen Akteure (Bürgerkraftwerke, Energiegenossenschaften usw.) sind die Präferenzen und Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf Technikwahl oder Anlagenbetrieb anders gelagert als beim „mittelständischen Modell“ professioneller Betreiber von großen Windparks, Biomassekraftwerken oder Großanlagen aus dem Solarbereich. Auf einen nochmals anderen Handlungskontext stoßen wir beim „kommunalwirtschaftlichen Modell“: Hier geht es den involvierten Stadtwerken und Kommunalvertretern um lokale Kundenbindung durch ein verbessertes Dienstleistungsangebot sowie den Ausbau dezentraler Eigenerzeugung mittels Kraft-Wärme-Kopplung und geeigneter Techniken aus dem Bereich erneuerbarer



Energien. Wieder anders liegt der Fall beim „transkontinental-großindustriellen Modell“, für das nicht nur das *Desertec-Projekt* (Solarstrom aus der Wüste), sondern ganz generell das von etlichen Protagonisten erneuerbarer Energien vertretene Konzept eines großräumigen Verbunds regenerativer Stromerzeugung steht. Dessen Grundidee besteht darin, bei der Allokation der unterschiedlichen Regenerativtechniken die aus topographischen und meteorologischen Bedingungen sich ergebenden komparativen Vorteile bestimmter Regionen gezielt – das heißt durch die konzentrierte Ansiedlung entsprechender (Groß-) Anlagen – zur Produktion von Ökostrom zu nutzen.<sup>21</sup>

Mit der Ausdifferenzierung von Produktionsmodellen haben sich auch die Bedingungen der Förderpolitik im Bereich erneuerbarer Energien gewandelt: Hatte man es ursprünglich mit einer recht einheitlichen Nischendynamik zu tun, auf die hin die Instrumente der Kontextsteuerung ausgerichtet werden konnten, so muss inzwischen auf Handlungsbedingungen in sozialökonomisch ganz unterschiedlich verfassten (Teil-) Nischen reagiert werden. Damit haben sich auch die Erwartungen der Ökostromproduzenten an ein den eigenen Interessen gerecht werdendes Anreizsystem ausdifferenziert. Die Politik kann hier in das Dilemma geraten, mit Nachjustierungen beim Anreizsystem Förderimpulse auszulösen, die sich – ob beabsichtigt oder nicht – stärker zugunsten des einen und zulasten eines anderen Produktionsmodells auswirken. Dies gilt insbesondere für die divergierenden Anforderungen, die sich einerseits aus dezentralen und andererseits aus stärker zentralisierten Produktionsmodellen der Ökostromerzeugung ergeben. Ein solches Szenario zeichnet sich im Zuge der im Jahr 2011 erfolgten Novellierung des EEG ab. So wird die beschlossene einseitige Anhebung der Vergütung für Strom aus Offshore-Windparks nicht nur von Vertretern aus Bürgerwindparks, sondern auch von Branchenverbänden als falsches Signal gewertet: Eine solche Neuregelung begünstige einseitig „Großstrukturen“ im Bereich der Ökostromerzeugung und könne dazu führen, dass der dezentrale Ausbau der Windenergie an Land (und damit eines der Standbeine sowohl beim sozialökologischen als auch beim mittelständischen und zunehmend auch beim kommunalwirtschaftlichen Produktionsmodell) empfindlich einbreche.<sup>22</sup> Auch die geplanten zusätzlichen Degressionsschritte bei der Solarstromförderung könnten insbesondere die Akteure des sozialökologischen Produktionsmodells hart treffen, für das die Photovoltaik in Form kleiner bis mittelgroßer Solarstromanlagen (zum Beispiel Bürgersolarkraftwerke) zurzeit das stärkste erzeugungstechnische Standbein darstellt.

### 3.3 Konflikte um erneuerbare Energien als neues energiepolitisches Problemfeld

Mit dem Einstieg in die Energiewende wurde schnell deutlich, dass der Ausbau erneuerbarer Energien und der Stromnetze von zum Teil massiven regionalen Konflikten begleitet wird. Zwar erzielen die erneuerbaren Energien im Vergleich zu atomaren und fossilen Energieträgern in der Regel überaus positive Bewertungen bei Umfragen in der Bevölkerung. Doch zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahre, dass Konflikte um geplante oder bereits errichtete Erzeugungsanlagen für Regenerativstrom allen Umfragewerten zum Trotz nahezu allgegenwärtig sind. Mit der zunehmenden Verbreitung der erneuerbaren Energien wurden diese selbst vom Risikodiskurs „eingeholt“. Dies kann ihre Akzeptanz, wie alle bisherigen Erfahrungen zeigen, zumindest im regionalen Kontext erheblich einschränken (Mautz/Byzio/Rosenbaum 2008, S. 104ff.). Vor allem der Ausbau der *Offs-*

*hore-Windkraftnutzung* ist trotz der seit 2000 bestehenden Förderung durch das EEG bisher nur ansatzweise voran gekommen. Dies muss aus umweltpolitischer Sicht schwer wiegen, da Offshore-Windparks nicht nur von der früheren rot-grünen Koalition gefördert wurden, sondern auch von der jetzigen Bundesregierung als eine der Schlüsseltechnologien ökologischer Modernisierung im Energiesektor betrachtet werden. Ziel ist, bis 2030 insgesamt 25.000 Megawatt (MW) an Windkraftkapazität zur Verfügung zu haben (BMWi/BMU 2010, S. 8f.). Gegenwärtig (das heißt im Juli 2011) sind gerade einmal 200 MW Offshore-Strom am Netz. Dies sind weniger als ein Prozent der in 2010 installierten deutschen Windenergieleistung von rund 27.000 MW und weniger als 0,5 Prozent der elektrischen Nennleistung aller im Jahr 2010 in Deutschland installierten erneuerbaren Energien in Höhe von knapp 56.000 MW (BMU 2011, S. 17).<sup>23</sup>

Die *Konfliktträchtigkeit der Offshore-Planungen* zeigt in exemplarischer Weise, dass die Energiewende kein Selbstläufer ist. Was kennzeichnet diese Konflikte?<sup>24</sup> Sie unterscheiden sich von klassischen Ökonomie-Ökologie-Konflikten, bei denen – als zentrale Konfliktlinie – normativ begründete Umweltschutzziele widerständigen Unternehmens- und/oder Arbeitsplatzinteressen gegenüber stehen. Vielmehr handelt es sich hier um regionale Strukturwandelkonflikte, bei denen ökonomische und ökologische Risikowahrnehmungen eine enge Verbindung eingehen. Auf der einen Seite stehen die *Gegner* der Offshore-Planungen, aus deren Sicht die zu erwartende Bilanz negativ ausfällt. Man sieht die ökologische Situation im Wattenmeer durch die Offshore-Projekte bedroht, gleichzeitig erwartet man die ökonomische Schädigung von Traditionsbranchen des Küstengebiets (insbesondere Fremdenverkehr und Küstenfischerei). Diejenigen, die sich als *potentielle Gewinner* der Offshore-Entwicklung betrachten – Hafenbetriebe, Windturbinenhersteller, Zulieferer usw., aber auch Verfechter des Klimaschutzes – sehen ökologische Ziele als treibende Kraft eines heilsamen Strukturwandels in der Küstenregion. Angestrebt wird die Kombination aus regenerativer Energienutzung und einem regionalen Wirtschaftswachstum, das mit der Schaffung qualifizierter Dauerarbeitsplätze einhergeht.

Der Streit um die maritime Windkraftnutzung hat in der Vergangenheit zu zahlreichen öffentlichen Protesten sowie zu gerichtlichen Auseinandersetzungen mit Windparkplanern geführt. Damit sind nicht nur sie, sondern auch die politischen Steuerungsakteure in eine zwiespältige Lage geraten: Einerseits profitieren die Windparkplaner von gesetzlichen Regelungen, die mit den wiederholten Novellierungen des EEG inzwischen noch stärker auf ihre spezifischen Handlungsmöglichkeiten zugeschnitten sind. Andererseits sind die Spielräume bei der Auswahl konsensfähiger Offshore-Standorte kleiner geworden, nachdem schon etliche der geplanten Windparks in der Reaktion auf öffentliche Proteste oder in der Antizipation möglicher Widerstände weiter hinaus aufs offene Meer verlagert wurden – was die Kosten in die Höhe treibt und die technischen Anforderungen an Bau und Betrieb der Offshore-Anlagen immens steigen lässt.

Das Steuerungsdilemma der Politik besteht darin, dass sie mit den von ihr geförderten Offshore-Windparks einerseits weitreichende energie- und umweltpolitische Leistungsziele verfolgt, andererseits aber – wie generell bei der Förderung technologischer Innovationen mit Pionierstatus – unter den Vorzeichen prinzipieller Erfolgsgewissheit handeln muss. Zu diesen Ungewissheiten gehört die nicht determinierbare Wirkung von Kontextsteuerung: Ihr Erfolg, so Huber (2001, S. 376f.), hänge nicht zuletzt davon ab, ob sie zu einer auf Dauer kooperativen Akteurskonstellation führe. Nur über die Aktivierung von Eigenbeträgen relevanter Akteursgruppen sei ökologische Modernisierung zu erreichen. Diese zentrale Voraussetzung bilde aber zugleich „die Schwachstelle“ eines sol-

chen politischen Ansatzes, denn „nur selten“ gebe es dabei „klare Win-Win-Konstellationen“, die eine dauerhafte Akteurskooperation garantiere. Mit den bisherigen Bemühungen staatlicher Akteure, die Förderbedingungen nachzujustieren, scheint das Problem kontroverser Haltungen sowie zögerlicher Investoren<sup>25</sup> gegenüber der Ansiedlung von Windparks in Nord- und Ostsee keineswegs gelöst zu sein. Im Zuge der Novellierungen des EEG wurde die Vergütung für Offshore-Strom zwar deutlich angehoben. Überdies definierte das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie Ende 2005 klar umgrenzte Eignungsgebiete für Windkraftanlagen in Nord- und Ostsee, wovon man sich auf Seiten der politischen Entscheider größere Planungssicherheit für potentielle Investoren sowie eine Entschärfung der Konflikte mit Umweltverbänden und Küstengemeinden versprach. Trotz allem ist der Ausbau der Offshore-Windenergienutzung bisher nicht entscheidend vorangekommen.

Angesichts dieser Problemlage stehen die staatlichen Entscheider vor dem Risiko, dass sie im Fall des Verzichts auf weitere Nachjustierungen eine innovations- und umweltpolitisch motivierte Nischenförderung unter Umständen nicht konsequent genug bis zum „take off“ und zur Marktreife einer neuen Technologie vorantreiben. Sie geraten damit allerdings in ein Dilemma, denn auch eine Politik des stetigen Nachbesserns von Förderbedingungen könnte irgendwann in Fehlsteuerung eines Teilbereichs der erneuerbaren Energien umschlagen. Dies wäre dann der Fall, wenn sich herausstellen sollte, dass das innovative Potential der maritimen Windkraftnutzung, wie es in der Kritik an einer insgesamt unausgewogenen Windenergieförderung gelegentlich anklingt, überschätzt wurde. Einer solchen Förderpolitik drohte nicht nur die Gefahr der „Subventionsfalle“, sondern auch das Risiko gesellschaftlicher Akzeptanz- und Legitimationseinbußen.

Etwas anders gelagert sind die politischen Anforderungen infolge der Konflikte, die bei dem *Ausbau erneuerbarer Energien und der Stromnetze an Land* zu beobachten sind. Hier geht es von politischer Seite aus gesehen nicht mehr darum, möglichst günstige Anschubbedingungen für Technikpioniere zu schaffen. Vielmehr geht es darum, konfliktbedingte „Flaschenhälse“ beim Ausbau ausgereifter Regenerativstromtechniken (Onshore-Windkraftanlagen; Freiland-Solaranlagen; Biogasanlagen usw.) sowie beim Neubau der für den Abtransport wachsender Ökostrommengen notwendigen Stromleitungen zu vermeiden. Die Politik könnte auch hier in ein Dilemma geraten: Infolge des Atomausstiegsbeschlusses steht die Bundesregierung unter einem erhöhten Druck, die Stromerzeugungskapazitäten abgeschalteter Kernkraftwerke durch alternative Erzeugungskapazitäten zu ersetzen – und setzt sich damit dem Risiko aus, dass der beschleunigte Ausbau von Regenerativstromanlagen und Stromnetzen durch Widerstände in der Bevölkerung sowie durch den insbesondere von Umweltverbänden problematisierten Zielkonflikt zwischen Natur-/Landschaftsschutz einerseits und Klimaschutz andererseits ausgebremst werden könnte.<sup>26</sup> Eine in der öffentlichen Debatte häufig geforderte stärkere Partizipation der betroffenen Bevölkerung über die geltenden Planungsbeteiligungsrechte hinaus – etwa in Form von Runden Tischen, Nachbarschaftsforen, Bürgerbegehren oder dem Einsatz von Mediationsverfahren – könnte zur Konfliktschärfung beitragen, doch bliebe auch hier ungewiss, inwieweit eine Beschleunigung von Planungsprozessen erreicht werden könnte. Doch auch die Alternative, stärker auf den Ausbau fossiler Kraftwerke (zum Beispiel auf moderne Kohle- oder Gaskraftwerke) zu setzen, wäre aus politischer Sicht nicht unproblematisch, da man zum einen ebenfalls mit Bürgerprotesten rechnen müsste und zum anderen das politische Risiko einginge, nationale sowie EU-verbindliche Klimaschutzziele zu verfehlen.

#### 4. Resümee und Ausblick

Seit den 1970er Jahren ist der Staat im Bereich der Energieversorgung mit einem Politikfeld konfrontiert, das in Deutschland von starker öffentlicher Polarisierung und Politisierung geprägt ist. Der energiepolitische Dualismus bildet diese Polarisierung auf der staatlichen Handlungsebene ab. Er ist einerseits als Versuch zu verstehen, konträre energiepolitische Ziele zusammenzubinden, tendiert aber andererseits infolge politikinterner Steuerungskonflikte zur Selbstgefährdung. Hier kann die unter dem Eindruck der Fukushima-Katastrophe vollzogene energiepolitische Neuorientierung der Bundesregierung unter Steuerungsgesichtspunkten durchaus zu einer Entlastung führen. Da sich die schwarz-gelbe Koalition vom energiewirtschaftlichen Korporatismus früherer Jahre verabschiedet hat, wurden überkommene Bindungen an das Oligopol der Stromkonzerne und daraus erwachsende politische Verpflichtungen zumindest abgeschwächt, was den politischen Akteuren neue Perspektiven für alternatives Denken und Handeln jenseits des bisherigen Steuerungsdualismus eröffnen könnte. Allerdings besteht das Risiko, dass die großen Stromkonzerne, die ja keineswegs aus der energiewirtschaftlichen Arena verschwunden sind und nach wie vor über Lobbymacht verfügen, zu nichtkooperativen Spielern bei der Umsetzung der Energiewende werden. Nicht nur aus diesem Grund hat die energiepolitische Neuausrichtung der schwarz-gelben Koalition hohe öffentliche Erwartungen an die Steuerungsfähigkeit von Politik geweckt. Mit der medialen Stilisierung dieses Schritts als eine Art Epochenwechsel sind die Erwartungen noch zusätzlich gesteigert worden.<sup>27</sup> Verkannt wird dabei jedoch, dass dieser Schritt trotz aller ihm innewohnenden Überraschungseffekte einen bereits längeren Prozess energiepolitischen Wandels fortsetzt, der nun freilich zusätzliche Beschleunigungsimpulse erhalten hat. In der nicht zuletzt aufgrund öffentlichen Drucks zu erwartenden „Tempoverschärfung“ auf dem Weg hin zu einer weitgehenden Vollversorgung mit Strom und Wärme aus erneuerbaren Energien dürfte ein erschwerendes Moment für künftige Bemühungen liegen, diesen Prozess mit staatlicher Steuerung gezielt zu beeinflussen.

Absehbar ist auf jeden Fall, dass das Zusammenspiel von energiepolitischer Einflussnahme und gesellschaftlicher Selbstregulierung der Energiewende unter zunehmend komplexeren Rahmenbedingungen erfolgen und neue Steuerungsanforderungen an den Staat stellen wird. Zu diesen Rahmenbedingungen zählt der *liberalisierte Strommarkt*: Dieser erfordert nicht nur ein ausgefeiltes System staatlicher Regulierung, etwa zur Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen oder zur Kompensation politisch unerwünschter Effekte des Marktes (Werle 2001, S. 418), sondern ist ebenso auf komplexe Prozesse der Selbststeuerung – seien sie marktvermittelt oder über Netzwerke koordiniert – angewiesen.<sup>28</sup> Zu den neuen Rahmenbedingungen gehört ferner, dass die *Pluralisierung und Dezentralisierung der Stromerzeugung* mit zunehmendem Wachstum des Ökostromsektors fortschreiten wird – mit der Folge, dass es absehbar zu einem immer komplexeren Mix aus kleinen, mittelgroßen und großen Erzeugungsanlagen sowie aus diversen Organisations- und Betriebsformen im Rahmen unterschiedlicher Produktionsmodelle kommen wird. Im Zuge dieser Entwicklung – auch das ist längst absehbar – werden sich die Anforderungen an die *Systemintegration der erneuerbaren Energien* potenzieren (Mautz/Byzio/Rosenbaum 2008, S. 117ff.). Um die Funktionsfähigkeit einer zunehmend dezentralisierten Systemstruktur mit einer Vielzahl intermittierender Erzeugungsquellen (Wind- und Solarstromanlagen) auf Dauer garantieren zu können, bedarf es komplexer Koordinationsleistungen entlang der Wertschöpfungskette Stromproduktion, Stromtrans-

port, Stromhandel und Stromverbrauch. Die Anforderungen an die intrasystemische Koordination werden auch deswegen steigen, weil eine Vielzahl neuer Akteure in die Systemabläufe integriert werden muss – neben weiteren Energieproduzenten wird es sich dabei aller Voraussicht nach um die Betreiber dezentraler Stromspeicher, um neue Netzbetreiber<sup>29</sup> sowie um Stromverbraucher (Industrie- und Gewerbebetriebe, Privathaushalte) handeln, die im Rahmen des sogenannten Lastmanagements zunehmend in die Systemsteuerung einbezogen werden. Dies alles erfordert zudem Koordinierungsleistungen auf dem Gebiet technischer Standardisierungen, um die Kompatibilität neuer und alter Systemkomponenten zu gewährleisten.

Was kann staatliche Steuerung hier leisten?

Für das Stromsystem wie für andere große technische Infrastruktursysteme (etwa die Telekommunikation) gilt, dass der Bedarf an *staatlicher* Regulierung mit der Dezentralisierung und Pluralisierung der Produktionsstruktur keineswegs abnimmt, sondern tendenziell eher zunimmt (Mayntz 2009, S. 145). So auch im Bereich der erneuerbaren Energien: Das Erneuerbare-Energien-Gesetz ist mit jeder Novellierung zu einem immer komplexeren Regelwerk geworden, und das von der Bundesregierung im Sommer 2011 verabschiedete Gesetzespaket zur Energiewende verbindet eine Vielzahl von Neu-Regulierungen in einer bis dato beispiellosen Kompaktheit.<sup>30</sup> Doch ebenso gilt, dass der Erfolg eines solchen Reformvorhabens nicht nur von der Stringenz und Intensität staatlicher Regulierung abhängt,<sup>31</sup> sondern mindestens ebenso sehr davon, möglichst adäquate Anreize und Rahmenbedingungen zu *sektoraler Selbstregulierung* zu schaffen sowie darüber hinaus ein „Frühwarnsystem“ zum Erkennen von Fehlsteuerung zu entwickeln, um gegebenenfalls regulierend eingreifen bzw. nachjustieren zu können.

Die *technischen Voraussetzungen* für den Erfolg einer so verstandenen Kontextsteuerung, die einem „interaktiven“ Staatsverständnis folgt,<sup>32</sup> haben sich mit den Fortschritten auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechniken in den letzten Jahrzehnten deutlich verbessert. Ohne diese Techniken wären die komplexen Datenströme nicht zu bewältigen, die der Koordinierung von Marktprozessen an den Strombörsen, dem Ausgleich von Stromangebot und -nachfrage im Leitungsnetz oder dem Betreiben von „intelligenten Netzen“ und „virtuellen Kraftwerken“, die in ersten Pionierprojekten erprobt werden, zugrunde liegen.<sup>33</sup>

Auch die *sozialen Voraussetzungen* für Prozesse gesellschaftlicher Selbststeuerung der Energiewende sind längst vorhanden: Sie beruhen sowohl auf einer Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Organisationen, die nach wie vor zu den Multiplikatoren der Ökostromerzeugung gehören (Mautz/Byzio/Rosenbaum 2008, S. 96ff.), als auch auf professionellen Innovationsverbänden auf Branchenebene, zu denen Forschungseinrichtungen, innovative Mittelständler (Anlagenhersteller, Zulieferer), experimentierfreudige Techniknutzer, selbstverwaltete Normierungs- und Zertifizierungsgremien usw. zählen. An Bedeutung gewinnt zudem die Ebene kommunaler Selbstverwaltung: Im Zuge der „Rekommunalisierung der Energieversorgung“ (Theobald 2010) kommt es immer häufiger zum lokalen Zusammenspiel von Kommunalvertretern, Stadtwerken, etlichen an Ökostrom interessierten Kunden sowie gegebenenfalls regionalen Unternehmen aus der Regenerativbranche.

Alles in allem gibt es hierzulande eine breite sozialökonomische Basis für Formen *soziotechnischer Selbststeuerung* beim Auf- und Ausbau einer stärker dezentralisierten und auf erneuerbaren Energien beruhenden Energieversorgung. Damit existiert ein Poten-

tial technischer und sozialer Innovationsfähigkeit, das von staatlicher Regulierung – im Sinne „interaktiver“ Kontextsteuerung – aufgegriffen bzw. noch mehr als bisher freigelegt werden könnte. Dies schließt nicht aus, dass staatliche Förderung sich auch weiterhin auf zentralisierte Formen der Ökostromerzeugung, insbesondere auf die Offshore-Windkraftnutzung erstreckt – entsprechende Weichen sind mit der jüngsten EEG-Novelle in 2011 gestellt worden. Abgesehen von den damit verbundenen (und oben aufgezeigten) Steuerungsrisiken spricht vieles dafür, dass die größeren Innovationspotentiale derzeit bei den dezentral-ökologischen Produktionsmodellen der Stromerzeugung zu erwarten sind. Auf jeden Fall ergibt sich mit deren weiterer Förderung die Chance, die Bürger – sei es als „grüne“ Geldanleger, als kritische Kunden von Stadtwerken oder als Anteilseigner von Bürgerkraftwerken – breiter als bisher in eine Politik der Energiewende einzubeziehen. Und möglicherweise liegt hierin die Chance, den zu erwartenden lokalen und regionalen Auseinandersetzungen um die Errichtung neuer Stromerzeugungsanlagen und den Ausbau der Stromnetze durch partizipative Konzepte der Technikimplementation und Konfliktregulierung entgegenzuwirken bzw. künftigen Kontroversen einen Teil ihrer Schärfe zu nehmen.

## Anmerkungen

- 1 Mein besonderer Dank gilt Wolf Rosenbaum für die zahlreichen konstruktiven Anregungen bei der Fertigstellung des vorliegenden Textes. Der Aufsatz entstand im Zusammenhang mit Forschungsarbeiten, die am Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) durchgeführt und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Rahmen des Projekts „Die Expansion regenerativer Stromerzeugung als Motor systembezogener Innovationen im deutschen Elektrizitätssektor“ gefördert wurden.
- 2 Art. 20a des Grundgesetzes (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen).
- 3 Die von *Mayntz/Scharpf* (1995, S. 24ff.) vorgelegte Typologie umfasst insgesamt fünf „Varianten sektoraler Regelungsstrukturen“. Neben den beiden bereits genannten sind dies die Regelungsstruktur des „Etatismus“ (hohe staatliche Steuerungsfähigkeit bei geringen gesellschaftlichen Einflussmöglichkeiten), die Regelungsstruktur der „Kolonisierung“ (hohe gesellschaftliche Handlungsfähigkeit bei geringen staatlichen Einfluss-/Handlungsmöglichkeiten) und die Regelungsstruktur „in marktwirtschaftlich verfassten Sektoren“, sofern diese durch „die weitgehende Abwesenheit von regulierenden Interventionen sowohl der staatlichen Politik als auch der gesellschaftlichen Selbstorganisation“ charakterisiert sind (was auf staatsnahe Sektoren in der Regel jedoch nicht zutrifft).
- 4 Vor der Liberalisierung des deutschen Strommarkts im Jahr 1998 gab es neun überregionale Verbundunternehmen mit einem Anteil von über 80 Prozent an der Gesamtstromproduktion. Hinzu kamen ca. 80 Regionalversorger und etwa 800 kommunale Versorger, die sich weitgehend auf die Stromverteilung beschränkten (*Schmidt* 2006, S. 170). Mit dieser diversifizierten Versorgerstruktur unterschied sich die deutsche Stromversorgung von derjenigen etlicher anderer Länder (zum Beispiel Großbritannien und Frankreich), in denen der Energiesektor verstaatlicht worden war; vgl. *Schneider* (1995, S. 269).
- 5 Die Möglichkeit von Gebietsmonopolen war bereits im EnWiG von 1935 geregelt und für zulässig erklärt worden.
- 6 Zu einem Phasenmodell technologiepolitischer Paradigmen vgl. *Weyer* (2008, S. 266ff.).
- 7 GROWIAN lief in den fünf Jahren nur 420 Stunden und wurde 1987 demontiert; vgl. *Mautz/Byzio/Rosenbaum* (2008, S. 50f.). Auch in etlichen anderen Ländern scheiterten damals ähnlich gelagerte Großprojekte im Windturbinenbau; vgl. *Neukirch* (2010).
- 8 Die Konzernvertreter in der GROWIAN GmbH betonten mitunter sogar öffentlich, ihr eigentliches Interesse am Projekt liege darin, die Ungeeignetheit der Windenergie für die Stromversorgung zu demonstrieren; vgl. *Mautz/Byzio/Rosenbaum* (2008, S. 51).
- 9 *Streeck* (2009) beschreibt diesen Wandel in einer Studie zu „Institutional Change in the German Political Economy“ als langfristigen Trend der „disorganization“ des deutschen „organized capitalism“. Er sieht hierin eine gesellschaftsweite interdependente Entwicklung, die er an verschiedenen sektoralen Entwick-

- lungspfaden veranschaulicht, zum Beispiel am Wandel kollektiver Verhandlungssysteme im Rahmen industrieller Beziehungen oder am Niedergang des wohlfahrtsstaatlichen Korporatismus.
- 10 Nach wie vor werden rund 80% des in Deutschland verbrauchten Stroms von den vier großen Konzernen E.on, RWE, Vattenfall und EnBW produziert. Die Versorgung der Endverbraucher liegt nach wie vor überwiegend in der Hand von zahlreichen Regionalversorgern und rund 800 Stadtwerken, die sich mehrheitlich in kommunaler Hand befinden. An ca. einem Viertel der Stadtwerke sind die vier großen Stromkonzerne beteiligt (überwiegend Minderheitsbeteiligungen unter 50 Prozent); vgl. *Leprich* (2010, 33).
  - 11 So wurde der Kurswechsel in der Erneuerbare-Energien-Förderung mit dem Förderprogramm „100 MW Wind“ von 1989 eingeläutet, das wegen der großen Nachfrage 1991 zum Programm „250 MW Wind“ aufgestockt wurde. Das zuständige Bundesforschungsministerium gewährte den Betreibern von Windkraftanlagen, die im Rahmen des Programms errichtet wurden, bis zum Erreichen einer Förderhöchstgrenze einen Zuschuss von 8 Pf/kWh zur regulären Einspeisevergütung; vgl. *Mautz/Byzio/Rosenbaum* (2008, S. 51f.).
  - 12 Wobei Instrumente zur Kontextsteuerung gegebenenfalls auch mit *direkten* staatlichen Eingriffen kombiniert werden, etwa der im Erneuerbare-Energien-Gesetz geregelte Einspeisevorrang für Strom aus erneuerbaren Energien, womit den Netzbetreibern eine vorrangige Abnahmepflicht für Ökostrom auferlegt wird.
  - 13 Zur Unterscheidung von zentralisierten und dezentralisierten „Diffusionssystemen“ zur Verbreitung von Innovationen vgl. *Rogers* (1983, S. 333ff.).
  - 14 Die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien stieg von ca. 17.000 Gigawattstunden (GWh) im Jahr 1990 (fast ausschließlich aus traditionellen Wasserkraftwerken) auf ca. 103.500 GWh im Jahr 2010. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil des Regenerativstroms am gesamten Bruttostromverbrauch von 3,1 Prozent auf 17,0 Prozent (*BMU* 2011, S. 16). Für 2011 erwartete das Bundesumweltministerium einen Anstieg dieses Anteils auf rund 20 Prozent.
  - 15 Die Bruttowertschöpfung mit erneuerbaren Energien in Deutschland betrug 2005 18,1 Mrd. EUR und war bis 2010 auf knapp 38 Mrd. EUR gestiegen (*BMU* 2011, S. 34f.).
  - 16 Dies gilt zumindest in dem Sinne, dass weder unter der rot-grünen Bundesregierung die Kohleförderung beendet wurde noch innerhalb der amtierenden schwarz-gelben Koalition ein grundsätzlicher Rückbau der Erneuerbare-Energien-Förderung – auch vor Fukushima – durchsetzbar gewesen wäre. Gleichwohl gab es natürlich über viele Jahre heftige politische Auseinandersetzungen in der Frage des Atomausstiegs sowie immer auch kleinere Scharmützel, zum Beispiel in der Frage einer möglichen Überförderung des Solarstroms.
  - 17 Nach der Wahl einer grün-roten Landesregierung im Mai 2011 steigt der landespolitische Druck auf das Unternehmen, möglichst zügig in den Ausbau erneuerbarer Energien und einer dezentralen Energieversorgung zu investieren. Das Land Baden-Württemberg besitzt insofern ein erhebliches Druckpotential, als es 45,01 Prozent der EnBW-Aktien hält; weitere gut 50 Prozent der Aktien befinden sich in der Hand kommunaler Anteilseigner.
  - 18 E.on, RWE und Vattenfall machten nach Bekanntwerden der Gesetzentwürfe zum Atomausstieg Schadensersatzansprüche infolge der Rücknahme der Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke geltend und drohten zudem damit, Verfassungsklage einzureichen, weil sie die Atomausstiegsgesetze als grundrechtswidrigen Eingriff in ihre Eigentumsrechte ansehen.
  - 19 Dies trifft insbesondere auf E.on zu, deren Auslandsaktivitäten im Geschäftsjahr 2009 bereits 75 bis 80 Prozent des Gesamtumsatzes ausmachten; bei RWE hatten die Auslandsaktivitäten im gleichen Jahr einen Anteil von 34 Prozent (*Becker* 2010, 278).
  - 20 Dies betrifft beispielsweise die je nach Techniksparte (zum Beispiel Windkraft-, Photovoltaik-, Wasserkraft-, Biogas-, Geothermieanlagen) unterschiedliche Vergütung pro eingespeister Kilowattstunde Elektrizität, die Berücksichtigung unterschiedlicher Anlagentypen, -größen und -standorte bei der Festlegung von Vergütungssätzen, die spartenbezogenen Regelungen zur degressiven Gestaltung der Einspeisevergütung, Bonusregelungen für bestimmte Zusatzleistungen wie Systemdienstleistungen, Kraft-Wärme-Kopplung usw.
  - 21 Zu einer ausführlicheren Darstellung und Erläuterung der Produktionsmodelle vgl. *Mautz/Rosenbaum* (2012).
  - 22 Vgl. diverse zitierte bzw. referierte Aussagen von Branchenvertretern und Umweltpolitikern in *May/Nikionok-Ehrlich* (2011) oder den Bericht „Windräder an Land im Abseits?“ aus tagesschau.de (online verfügbar unter: [www.tagesschau.de/inland/windenergie120.html](http://www.tagesschau.de/inland/windenergie120.html); Stand: 08.06.2011).
  - 23 Die 200 MW im Offshore-Bereich setzen sich wie folgt zusammen: 60 MW aus dem von einem Stromversorgerkonsortium in der Nordsee errichteten Forschungswindpark „Alpha Ventus“, knapp 50 MW aus dem von EnBW im Mai 2011 in Betrieb genommenen Ostsee-Windpark „Baltic Sea 1“; die übrige Stromleistung stammt aus den ersten Anlagen des im Bau befindlichen Nordsee-Windparks „BARD Offshore 1“, der in der Endausbaustufe 80 Fünf-Megawatt-Anlagen umfassen soll.

- 24 Vgl. zum Folgenden ausführlicher *Byzio/Mautz/Rosenbaum* (2005); *Mautz* (2010).
- 25 Zu denen inzwischen auch die Stromkonzerne gehören.
- 26 Zu Konfliktsanlässen, -konstellationen und -lösungsmöglichkeiten vgl. *Mautz/Byzio/Rosenbaum* (2008, S. 104ff.); *Bruns u.a.* (2008) sowie diverse Beiträge in dem Schwerpunkttheft der Zeitschrift *Ökologisches Wirtschaften* Nr. 5/2004.
- 27 In der öffentlichen Terminologie hat sich der Begriff der „Kehrtwende“ bereits eingebürgert; andere reden von „einem gewaltigen Umbau, der Deutschland bevorsteht“ (*Süddeutsche Zeitung* v. 16/17.04.2011, S. 2), vom „Abschied vom Wachstumsmodell der vergangenen Jahrzehnte“ (*DER SPIEGEL* 14/2011, S. 64) oder gleich davon, dass es angesichts des parteiübergreifenden Atomausstiegskonsenses und des ersten Grünen Ministerpräsidenten fast so wirke, „als werde Deutschland noch einmal neu gegründet“ (*G. Diez* in *DER SPIEGEL* 19/2011, S. 133).
- 28 Vgl. *Mayntz* (2009, S. 143), die hervorhebt, dass mit der Liberalisierung großer technischer Infrastruktursysteme zum einen die Koordinierungsanforderungen an die Branchenakteure massiv zunehmen (zum Beispiel bei der Vermarktung von Strom) und sich zum anderen die Gegenstände staatlicher Markt- und Netzregulierung vervielfachen.
- 29 Etwa Kommunen, die inzwischen verstärkt lokale oder regionale Stromnetze nach dem Auslauf der Konzessionsverträge von den Stromkonzernen zurückkaufen. Auch die großen Übertragungsnetze sind inzwischen von den Stromkonzernen mehrheitlich an unabhängige Netzbetreiber verkauft worden.
- 30 Von einer weiteren Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetz über Änderungen beim Energiewirtschaftsgesetz, einer Novelle des Bauplanungsrechts, einem neuen Netzausbaubeschleunigungsgesetz, einer Neuregelung zur Kraft-Wärme-Kopplung, einer Überarbeitung der Energieeinsparverordnung bis hin zur Atomgesetz-Novelle.
- 31 Wozu im föderalen System der Bundesrepublik auch die legislativen und exekutiven Kompetenzen auf Länder- und Gemeindeebene zählen.
- 32 Das „neue Paradigma des ‚interaktiven Staates‘“ in der Technologiepolitik diskutiert aus techniksoziologischer Sicht *Weyer* (2008, S. 276ff.).
- 33 Virtuelle Kraftwerke beruhen auf der informationstechnischen Vernetzung und zentralen Steuerung vieler dezentraler Stromquellen aus erneuerbaren Energien und Kraft-Wärme-Kopplung, um auf diese Weise die Stromeinspeisung verstetigen und der Verbrauchskurve anpassen zu können.

## Literatur

- Baedeker, Harald*, 2002: Leitbild und Netzwerk. Techniksoziologische Überlegungen zur Entwicklung des Stromverbundsystems, Dissertation, Erlangen/Nürnberg.
- Becker, Peter*, 2010: Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne, Bochum: Ponte Press.
- BMU* (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (Hrsg.), 2011: Erneuerbare Energien in Zahlen. Nationale und internationale Entwicklung, Berlin.
- BMWi/BMU* (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (Hrsg.), 2010: Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 28. September 2010, Berlin.
- Bruns, Elke/Köppel, Johann/Ohlhorst, Dörte/Schön, Susanne*, 2008: Die Innovationsbiographie der Windenergie. Absichten und Wirkungen von Steuerungsimpulsen, Berlin: LIT.
- Bruns, Elke/Ohlhorst, Dörte/Wenzel, Bernd/Köppel, Johann*, 2009: Erneuerbare Energien in Deutschland. Eine Biographie des Innovationsgeschehens. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.
- Byzio, Andreas/Mautz, Rüdiger/Rosenbaum, Wolf*, 2005: Energiewende in schwerer See? Konflikte um die Offshore-Windkraftnutzung, München: oekom.
- Geels, Frank W./Schot, Johan*, 2007: Typology of sociotechnical transition pathways, in: *Research Policy* 36, S. 399-417.
- Hennicke, Peter/Müller, Michael*, 2006: Weltmacht Energie. Herausforderung für Demokratie und Wohlstand, 2. Auflage, Stuttgart: Hirzel.
- Hoppe-Killper, Martin*, 2003: Entwicklung der Windenergie-technik in Deutschland und der Einfluss staatlicher Förderung. Dissertation. Kassel.
- Huber, Joseph*, 2001: Allgemeine Umweltsoziologie, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.



- Leprich, Uwe*, 2010: Renaissance der Stadtwerke?, in: *Agentur für Erneuerbare Energien* (Hrsg.), Kraftwerke für Jedermann. Chancen und Herausforderungen dezentraler erneuerbarer Energieversorgung, Berlin, S. 32-35. Online verfügbar unter: [www.unendlich-viel-energie.de](http://www.unendlich-viel-energie.de).
- Mautz, Rüdiger*, 2010: Konflikte um die Offshore-Windkraftnutzung – eine neue Konstellation der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Ökologie, in: *Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas* (Hrsg.), Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 181-197.
- Mautz, Rüdiger/Byzio, Andreas/Rosenbaum, Wolf*, 2008: Auf dem Weg zur Energiewende. Die Entwicklung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien in Deutschland, Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
- Mautz, Rüdiger/Rosenbaum, Wolf*, 2012: Der deutsche Stromsektor im Spannungsfeld energiewirtschaftlicher Umbaumodelle, in: *WSI Mitteilungen* 2/2012, S. 85-93.
- May, Hanne/Nikionok-Ehrlich, Angelika*, 2011: Sturmlauf zum Gipfel, in: *neue energie* 06/2011, S. 16-21.
- Mayntz, Renate*, 2009: The Changing Governance of Large Technical Infrastructure Systems, in: *Mayntz, Renate*, Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Frankfurt/New York: Campus, S. 121-150.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York: Campus, S. 9-38.
- Mayntz, Renate/Schneider, Volker*, 1995: Die Entwicklung technischer Infrastruktursysteme zwischen Steuerung und Selbstorganisation, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York: Campus, S. 73-100.
- Neukirch, Mario*, 2010: Die internationale Pionierphase der Windenergienutzung. Dissertation. Göttingen.
- Radkau, Joachim*, 2008: Technik in Deutschland. Vom 18. Jahrhundert bis heute, Frankfurt/New York: Campus.
- Reusswig, Fritz*, 1994: Lebensstile und Ökologie, Frankfurt/M: Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- Rogers, Everett, M.*, 1983: Diffusion of Innovations, Third Edition, New York: Free Press.
- Schmidt, Susanne K.*, 2006: "Governance of Industries" – die Transformation staatsnaher Wirtschaftssektoren im Zuge von Liberalisierung und Europäisierung, in: *Lütz, Susanne* (Hrsg.), Governance in der politischen Ökonomie: Struktur und Wandel des modernen Kapitalismus, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, Hans K.*, 1995: Energiewirtschaft, in: *Görres-Gesellschaft* (Hrsg.), Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Sonderausgabe der 7. Auflage, Freiburg u.a.: Herder, S. 260-270.
- Streeck, Wolfgang*, 2009: Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy, Oxford: Oxford University Press.
- Theobald, Christian*, 2010: Rekommunalisierung. Die Chancen der Selbständigkeit, in: *Agentur für Erneuerbare Energien* (Hrsg.), Kraftwerke für jedermann. Chancen und Herausforderungen einer dezentralen erneuerbaren Energieversorgung, Berlin, S. 28-31. Online verfügbar unter: [www.unendlich-viel-energie.de](http://www.unendlich-viel-energie.de).
- Werle, Raymund*, 2001: Liberalisierung und politische Techniksteuerung, in: *Simonis, Georg/Martinsen, Renate/Saretzki, Thomas* (Hrsg.), Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts, PVS Sonderheft 31/2000, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 407-424.
- Weyer, Johannes*, 2008: Techniksoziologie. Genese, Gestaltung und Steuerung sozio-technischer Systeme, Weinheim und München: Juventa.
- Wiesenthal, Helmut*, 2006: Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

#### *Anschrift des Autors:*

Dr. Rüdiger Mautz, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V., Friedländer Weg 31, 37085 Göttingen

E-Mail: [ruediger.mautz@sofi.uni-goettingen.de](mailto:ruediger.mautz@sofi.uni-goettingen.de)

Herbert Obinger

## Generationen und Politikwandel: Die demografische Ausdünnung der Kriegskohorten und die Transformation des Interventionistaates

### Zusammenfassung

Dieser Beitrag argumentiert, dass generationeller Wandel unter bestimmten Voraussetzungen eine wichtige Antriebskraft für Politikwandel ist. Dies wird am Beispiel des Wandels des deutschen Interventionistaates in den letzten drei Jahrzehnten illustriert. In diesem Zeitraum wurden die Führungseliten, die die Weltwirtschaftskrise, den Zusammenbruch der Demokratie und den totalen Krieg erlebt haben, von Funktionseleiten abgelöst, die in einer Phase nie da gewesenen Wohlstands und politischer Stabilität aufgewachsen sind. Die traumatischen Erfahrungen der vor 1945 geborenen Kohorten erklären den Siegeszug des Interventionistaates in der Nachkriegszeit, während die völlig unterschiedlichen Sozialisationserfahrungen der Nachkriegskohorten die Transformation des Interventionistaates seit den 1990er Jahren mit beeinflussen.

*Schlagerworte:* Generationen, Politikwechsel, Interventionistaat, Eliten

### Abstract

*Generations and policy change: The demographic demise of the war generation and the transformation of the interventionist state*

This paper argues that generational replacement under certain circumstances is an important impetus for policy change. This is exemplified by the transformation of the German interventionist state over the past three decades. During this period, the elites who witnessed the Great Depression, the collapse of democracy and total war were gradually replaced from office by elites who grew up in an era of unprecedented economic affluence and political stability. The traumatic experiences of the cohorts born prior to 1945 are important to understand the rise of the post-war interventionist state, whereas the markedly different socialisation of the post-war cohorts is seen as one factor which reinforced the transformation of the interventionist state since the 1990s.

*Key words:* generations, policy change, interventionist state, elites

wir menschen sind nur laub das der wind von den bäumen herabweht;  
die äste aber knospen und treiben neue blätter aus sobald der nächste frühling kommt –  
so wächst eine neue generation heran während die andere vermodert.  
Homer<sup>1</sup>

### Einleitung<sup>2</sup>

Spätestens seit den 1990er Jahren kann in den entwickelten Demokratien der OECD-Welt ein massiver Wandel des Interventionistaates beobachtet werden, der erst mit der jüngs-

ten globalen Finanzkrise jäh und aller Voraussicht nach wohl nur vorübergehend unterbrochen wurde. Liberalisierung, Privatisierung und die Forcierung marktförmiger sozialer Sicherung sind nur einige Indikatoren einer länderübergreifend beobachtbaren Neujustierung der Sozial- und Wirtschaftspolitik, die vielerorts von einer Erosion der tradierten politikfeldspezifischen Akteurskonstellationen und Interaktionsmuster begleitet wurde. Deutschland stellt diesbezüglich keine Ausnahme dar (*Streeck 2009; Trampusch 2004*).

Wie kann diese angebotsorientierte Transformation des Interventionsstaates bzw. die Konvergenz in Richtung mehr Liberalisierung (vgl. *Höpner u.a. 2011*) erklärt werden? Die Standarderklärung der polit-ökonomischen Literatur lautet überspitzt wie folgt: Angestoßen wurde dieser Paradigmenwechsel in den 1970er Jahren durch *critical junctures* in Gestalt zweier Ölpreisschocks. Die dadurch ausgelöste Stagflation führte zu einer schrittweisen Ablösung des keynesianischen Nachkriegskompromisses durch monetaristische und angebotsorientierte Ideen und dadurch inspirierte Politiken, die zunächst von neokonservativen Regierungen in den USA und Großbritannien in den 1980er Jahren initiiert und später von den restlichen OECD-Ländern schrittweise übernommen wurden. Beschleunigt wurde dieser Kurswechsel ferner durch eine wachsende Staatsverschuldung, steigende Arbeitslosigkeit sowie massive Veränderungen in der Internationalen Politischen Ökonomie in Gestalt wirtschaftlicher Globalisierung und marktschaffender Politik in Europa, die in den 1990er Jahren den sozial- und wirtschaftspolitischen Handlungskorridor der politischen Entscheidungsträger insbesondere in den koordinierten Marktwirtschaften Europas nachhaltig verengt haben (*Scharpf 2010*).

Die Rolle dieser Faktoren wird nicht in Abrede gestellt. Dieser Artikel bringt vielmehr einen weiteren, bislang aber vernachlässigten Erklärungsfaktor ins Spiel, indem argumentiert wird, dass dieser Politikwandel nicht zuletzt von einem demografisch bedingten Elitenwechsel und damit einhergehenden Präferenzverschiebungen mit angestoßen bzw. beschleunigt wurde. Konkret wird die These vertreten, dass das zeitliche Auftreten marktschaffender Politik in den 1980er und insbesondere ihre Forcierung in den 1990er und 2000er Jahren unter anderem auch mit der Ablösung jener Generation aus Führungspositionen zu tun hat, deren biografischer Erfahrungshintergrund maßgeblich von der Weltwirtschaftskrise, dem Niedergang der Demokratie und der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs geprägt wurde und die angesichts dieser traumatischen Sozialisierungserfahrungen in der Nachkriegszeit die wiedererrichtete Demokratie mit einem ausgebauten „Interventions- und Daseinsvorsorgestaat“ (*Schmidt 2009, S. 296*) befestigt hat.

Dieser Aufsatz versteht sich als theoretischer Beitrag zur Erklärung von Politikwandel, indem generationelle Substitutionsprozesse als Antriebskraft für Politikwandel in den Blick genommen werden. Das präsentierte empirische Material dient in erster Linie *explorativen* Zwecken und zeigt einen auffälligen zeitlichen Zusammenhang zwischen dem behaupteten Generationeneffekt und dem Wandel des Interventionsstaates. Illustriert wird dies am Beispiel der Bundesrepublik, die aus methodischer Sicht einen *extreme case* darstellt und sich daher für eine explorative Hypothesenerkundung besonders anbietet (vgl. *Seawright/Gerring 2008, S. 302*). Mehrere Zusammenbrüche des politischen Regimes, Hyperinflation, Massenarbeitslosigkeit, Krieg, Verfolgung und Vertreibung haben in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Biografien von Millionen Menschen grundlegend und nachhaltig geprägt. Die von den politischen Eliten gezogenen Lehren aus diesen katastrophalen Großereignissen (*Schmidt 1989*) legten in der Nachkriegszeit den Grundstein für eine politische und wirtschaftliche Ordnung, die mit einem ausgebauten Sozial- und Interventionsstaat befestigt wurde. Was aber in der OECD-Welt gemeinhin

als keynesianischer Nachkriegskompromiss bezeichnet wird und dem modernen Wohlfahrtsstaat endgültig den Weg ebnete, war in Deutschland eine eigentümliche Mischung aus staatsinterventionistischen und ordoliberalen Politikelementen in Gestalt einer Kombination aus überproportional ausgebautem Sozialschutz und einem Primat der Preisstabilitätspolitik (*Schmidt* 1987, S. 144). Diese „Politik des mittleren Weges“ war eine bewusste Reaktion auf die massiven Wohlfahrtsverluste durch Hyperinflation und Krieg (*Schmidt* 1987, S. 147-50) und sie bildete in der Nachkriegszeit die institutionelle Grundlage für eine nie da gewesene wirtschaftliche Prosperität, die wiederum die Biografien und kognitiven Grundorientierungen der Nachkriegskohorten prägten. Diese traten ab den 1980er Jahren den langen Marsch durch die Institutionen an und übernahmen seither schrittweise Führungsfunktionen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Neben den eingangs erwähnten Faktoren war es die Ablösung der Kriegsgeneration auf Ebene der Macht- und Funktionseleiten,<sup>3</sup> die – so die zentrale Hypothese dieses Beitrags – in der Folge die marktorientierte Neuausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik befördert hat. Der demografisch bedingte Elitenwechsel ist also nicht als eine konkurrierende Erklärung zu den von der Standarderklärung betonten Bestimmungsfaktoren der Transformation des Interventionsstaates zu begreifen, sondern insofern als Ergänzung zu verstehen, als die durch sozio-ökonomischen Wandel und die Transformation der internationalen Politischen Ökonomie verursachten Probleme und Herausforderungen von Akteuren kognitiv verarbeitet und in politische Lösungen übersetzt werden müssen.<sup>4</sup> Erst an dieser Stelle kommt ein Elitenwechsel als potenzielle Antriebskraft für Policywandel ins Spiel.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Der nächste Abschnitt präsentiert theoretische Überlegungen zum Einfluss generationeller Substitutionsprozesse auf Politikwandel. Danach wird diese These am Beispiel der Bundesrepublik illustriert und das Timing des Generationswechsels vermessen. Anschließend erfolgt ein kurzer, explorativer Musterabgleich dahingehend, inwieweit der Elitenwechsel mit einem Politikwechsel in der Sozial- und Wirtschaftspolitik korrespondierte. Der letzte Abschnitt fasst die Befunde zusammen, diskutiert Anschlussmöglichkeiten des Generationenkonzepts an theoretische Linsen der Politikfeldanalyse und skizziert künftige Forschungsideen.

## Demografische Kohorteneffekte und Politikwandel: Theoretische Überlegungen

Politik wird von Menschen gemacht.<sup>5</sup> Diese auf den ersten Blick triviale Feststellung ist für die Erklärung von Politikwandel dann bedeutsam, wenn sie in dynamischer Perspektive betrachtet wird. Auch politische Akteure sind Kinder ihrer Zeit und der davon geprägten Sozialisationserfahrungen. Wahrnehmung, Denken und Lernen werden abgesehen von ihren neurobiologischen Grundlagen maßgeblich von der Umweltsituation geprägt und sind damit zeit- und kontextabhängig. Solche kontextgeprägten und über die Sozialisation erworbenen Wissens- und Erfahrungsbestände bündeln sich in demografischen Kohorten und werden mitunter für die Dauer ihres Lebens handlungsleitend. Im Zeitverlauf treten sie jedoch in Konkurrenz mit den von heranwachsenden Kohorten in veränderten Kontext- bzw. Lebenssituationen gesammelten Erfahrungen und den dadurch konstituierten Präferenzen und Handlungsorientierungen. Langfristig verschwinden die Erfahrungen der älteren Kohorten schließlich allmählich im Strom der Zeit.<sup>6</sup>

In der Politikwissenschaft spielt das Konzept der Generation lediglich in der politischen Soziologie, allen voran der Wertewandel-, Eliten- und Sozialkapitalforschung, eine zentrale Rolle (z.B. *Inglehart* 1971, 1977; *Dalton* 1987; *Putnam* 2000; *Bürklin* u.a. 1997). Die Politikfeldanalyse nahm davon erstaunlich wenig Notiz und hat generationelle Substitutionsprozesse als potenzielle Antriebskraft für Politikwandel bislang stark vernachlässigt.<sup>7</sup> Insofern hilft ein Blick in die Soziologie und die Geschichtswissenschaft weiter, wo Generationswandel seit langem als Motor für gesellschaftlichen Wandel und Quelle historischer Dynamik identifiziert und (kritisch) reflektiert wurde (vgl. *Kertzer* 1983; *Jureit* 2006; *Jureit/Wildt* 2005; *Weisbrod* 2005).

In der Soziologie wird zwischen einem familialen und gesellschaftlichen Generationenkonzept differenziert (*Kohli/Szydlik* 2000, S. 7). Während der erste Begriff einen im Wesentlichen über Verwandtschaft definierten mikro-sozialen Zusammenhang bezeichnet, meint letzterer Geburtskohorten, die durch Teilhabe an bestimmten zeithistorischen Ereignissen in ähnlicher Weise geprägt wurden. Nur dieser makrospezifische Generationsbegriff und die damit in Zusammenhang stehenden Sozialisations- und Prägungserfahrungen sind in diesem Beitrag von Interesse. Wegweisend war hierfür insbesondere *Karl Mannheims* klassische Abhandlung über das „Problem der Generationen“ (*Mannheim* 1964 [1928]). *Mannheim* sah darin ein „wichtiges Problem“ für das „genauere Verständnis der beschleunigten Umwälzungserscheinungen der unmittelbaren Gegenwart“ (*Mannheim* 1964 [1928], S. 522). Eine Generation umfasst bei *Mannheim* die in einem bestimmten historisch-sozialen Raum zur selben Zeit geborenen Kohorten. Diese zeitliche und räumliche Situierung hat er – in Analogie zur Klassenlage – als *Generationslagerung* bezeichnet. Ihr wohnt eine „Tendenz auf bestimmte Verhaltens-, Gefühls- und Denkweisen“ (*Mannheim* 1964[1928], S. 528) inne. Ein *Generationszusammenhang* zwischen ähnlich gelagerten Kohorten entsteht aber erst durch ähnliche Generationserlebnisse, d.h. „durch eine Partizipation der derselben Generationslagerung angehöriger Individuen am gemeinsamen Schicksal und an den dazugehörigen, irgendwie zusammengehörigen Gehalten“ (*Mannheim* 1964[1928], S. 547). Es sind daher ähnliche Sozialisationserfahrungen im Sinne einer gemeinsamen Teilhabe an zeitkontingenten Ereignissen und den „geistigen Strömungen“, die erst einen solchen Zusammenhang stiften. *Generationseinheiten* stellen schließlich eine Teilmenge einer derartigen „Schicksalsgemeinschaft“ dar. Darunter sind (mitunter rivalisierende) Gruppen innerhalb desselben Generationszusammenhangs zu verstehen, „die in jeweils verschiedener Weise diese Erlebnisse verarbeiten“ und damit durch ein höheres Maß an Intensität verbunden sind als es der bloße Generationszusammenhang stiftet (*Mannheim* 1964[1928], S. 544).

Generation bezeichnet bei *Mannheim* also nicht eine biologische Generation, sondern der Begriff umschließt eine bestimmte Geburtskohorte mit einem durch spezifische Zeitumstände geprägten gemeinsamen Erlebnis- bzw. Erfahrungshintergrund. Gemeint ist die gleichzeitige und gleichartige Prägung von etwa gleichaltrigen Individuen (*Jureit* 2006, S. 38). Keinesfalls handelt es sich jedoch bei ähnlich gelagerten Alterskohorten um einheitliche Handlungsgemeinschaften bzw. homogene Generationseinheiten mit identischen Präferenzen und Interaktionsorientierungen.

In dynamischer Perspektive können generationelle Substitutionsprozesse unter bestimmten Bedingungen (siehe unten) eine Antriebskraft für Politikwandel darstellen. Dies gilt gleichermaßen für die Politikinhalte, die Konflikt- und Konsensbildungsprozesse sowie die institutionelle Dimension von Politik, wobei jeweils Präferenzveränderungen den kausalen Transmissionsriemen zwischen demografischen Kohorteneffekten und Politik-

wandel bilden. Hinsichtlich der Politics-Ebene sind die Auswirkungen ähnlicher Prägungszusammenhänge auf die Interaktionsorientierung von Akteuren von Interesse. Hier geht es um die relationale Dimension akteursspezifischer Handlungsorientierungen (Scharpf 2000, S. 148), also um Fragen der Konflikt- und Konsensbereitschaft oder des Stellenwerts von Individualismus oder Solidarität. Wenn nun spezifische Sozialisationserlebnisse die relationalen Handlungsorientierungen zeitlich ähnlich gelagerter Kohorten nachhaltig prägen, dann sollte mit ihrer Ablösung ein Bruch in der Interaktionsorientierung zu beobachten sein.

Welches Muster von Politikwandel ist nun aus theoretischer Sicht zu erwarten? Da sich generationelle Substitutionsprozesse naturgemäß über einen längeren Zeitraum erstrecken, ist nicht mit einem abrupten und massiven Politikumbruch zu rechnen. Schlagartige Kursänderungen gepaart mit längeren Phasen von Policy-Stabilität, wie sie etwa im Zentrum des *Punctuated Equilibrium*-Ansatzes (True/Jones/Baumgartner 2008) stehen, sind daher unwahrscheinlich. Aus theoretischer Sicht ist vielmehr ein sequenzielles Reformmuster zu erwarten, wobei die Reichweite von Wandel im Zeitverlauf kontinuierlich ansteigt und mit Abschluss eines Generationswechsels abebben sollte. Dieses Muster könnte etwa mit Peter Halls dreistufiger Typologie von Politikwandel vermessen werden. Zu erwarten sind mit einsetzendem Generationswechsel zunächst Politikänderungen erster Ordnung, die schließlich gegen Ende des Substitutionsprozesses in Reformen dritter Ordnung münden (Hall 1993) und danach ein neues Gleichgewicht bilden.

Auch in Bezug auf die institutionelle Dimension ist von einem graduellen, in der Summe und über längere Zeit jedoch transformativen Wandel auszugehen. Konkret sind im Zuge generationeller Substitutionsprozesse jene Formen institutionellen Wandels zu erwarten, wie sie von Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen (2005) identifiziert wurden, nämlich *layering*, *drift*, *displacement*, *conversion* und *exhaustion*. Präferenzverschiebungen bilden eine zwingende Voraussetzung für die Aktivierung der diesen Wandlungsprozessen zugrunde liegenden Kausalmechanismen (vgl. Streeck/Thelen 2005, S. 31). Beispielsweise kann Gleichgültigkeit (*neglect*) gegenüber Problemen institutionellen *drift* erzeugen, während *conversion* die intentionale Reinterpretation bzw. Umwandlung bestehender Institutionen auf neue Ziele und *displacement* die Aktivierung latenter institutioneller Ressourcen durch Akteure voraussetzt.

Wie jedoch bereits angedeutet wurde, sind generationelle Substitutionsprozesse für die Erklärung von Politikwandel allerdings nur unter ganz bestimmten Bedingungen von Relevanz. Generationswechsel impliziert keinesfalls immer Politikwechsel, andernfalls bestünde die reelle Gefahr eines Truismus. Plausibel ist ein solcher Zusammenhang nur, wenn sich die Sozialisationsbedingungen und die dadurch strukturierten *cognitive maps* unterschiedlicher Geburtskohorten fundamental voneinander unterscheiden. Genau dies trifft aber für das zwanzigste Jahrhundert als dem „Zeitalter der Extreme“ (Hobsbawm 1994) zu. Die erste Hälfte war in weiten Teilen Europas durch massive Systemumbrüche in Politik und Wirtschaft, Krieg, Massenmord und Massenelend geprägt. Im Vergleich zu diesem „Katastrophenzeitalter“ war die Nachkriegszeit in Westeuropa eine Epoche eines nie da gewesenen Wohlstands und politischer Stabilität. Diese extrem unterschiedlichen Erfahrungsbezüge haben – so die These dieses Beitrags – die normativ-ontologischen Überzeugungen, das Risikoverhalten sowie die Interaktionsorientierungen der jeweiligen Kohorten unterschiedlich und nachhaltig geprägt. Der Siegeszug des sozialen Interventionsstaates nach 1945 ist in erheblichem Maße als eine essentielle Lehre der politischen Eliten aus den politischen und ökonomischen Großkatastrophen des frühen 20. Jahrhun-

derts zu begreifen. Dies ist in der Literatur eigentlich unstrittig (zuletzt: *Castles* 2010). Dieser Beitrag setzt die Argumentation fort, indem postuliert wird, dass auch mit der demografisch bedingten Ablösung der Kriegs- bzw. Katastrophenkohorten aus Führungsfunktionen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft ein Wandel des Interventionsstaates einhergeht, der in allen drei Politikdimensionen seinen Niederschlag fand. Der zugrunde liegende Kausalmechanismus sind Präferenzänderungen. Generationelle Austauschprozesse stellen eine Art Transmissionsriemen für die Einspeisung neuer Ideen sowie Verhaltens- und Handlungsorientierungen in den Politikprozess dar. Dies soll im Folgenden für die Bundesrepublik illustriert werden.

## Generationswandel in Deutschland

### Kriegskohorten

Im Zentrum des Interesses stehen die Geburtskohorten 1910 - ca. 1945, also jene Menschen, die im Kindheits-, Jugend- und jungen Erwachsenenalter entweder die Weltwirtschaftskrise, den Zusammenbruch der Demokratie oder/und den Zweiten Weltkrieg und seine unmittelbaren Folgen erlebt haben. Gemeinsam ist diesen Kohorten, dass die individuellen Biografien von massiven gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Umwälzungen und Katastrophen direkt und indirekt (z.B. über transgenerationale Vermittlungsprozesse) geprägt wurden. Ein gemeinsamer Generationszusammenhang wurde durch vielfältige krisen- und kriegsbedingte Erlebnisse und Erfahrungen in Gestalt von Verfolgung, Tod von Familienangehörigen, Hunger und durch Verlust von Heimat, Wohnraum und körperlicher Unversehrtheit konstituiert. Hinzu kamen einschneidende Erfahrungen mit materiellen Einbußen als Folge von Arbeitslosigkeit und inflationsbedingter Kapitalvernichtung, die zumindest die Eltern dieser Kohorten gemacht und an ihre Kinder weitergegeben haben dürften.

All diese Ereignisse gingen mit massiven Wohlfahrtsverlusten einher und sie trafen diese Geburtskohorten in einem frühen Stadium ihrer Biografie. Alle Gesellschaftssegmente und Bevölkerungsgruppen waren davon betroffen und kaum jemand blieb von traumatischen Erlebnissen und Erfahrungen unberührt. So zeigt eine im Jahr 2005 von Psychologen und Medizinsoziologen durchgeführte repräsentative Befragung von 2426 in Deutschland wohnhaften Personen (*Maercker* u.a. 2008, S. 582), dass rund zwei Drittel der zum Befragungszeitpunkt 60 bis 93-jährigen (also ungefähr die hier interessierenden Geburtskohorten) allein kriegsbedingt mit einem traumatisierenden Erlebnis konfrontiert wurden. Angesichts einer derartig weit verbreiteten Traumatisierung ist die Annahme plausibel, dass solche einschneidenden Sozialisationserfahrungen im jungen Alter tiefe und mitunter dauerhafte kognitive Prägungen hinterlassen und in weiterer Folge einen kognitiven Rahmen für das Handeln und das kollektive Verhalten dieser Kohorten gebildet haben. *Karl Mannheim* (1964[1928], S. 536) spricht hier von „Erlebnisschichtung“, also dem Umstand, dass frühe Eindrücke und Lebenserfahrungen eine besonders tiefe Bewusstseinsprägung besitzen. Sie schaffen ein „natürliches Weltbild“, das die Wahrnehmung und Verarbeitung späterer Erlebnisse im Lebenszyklus maßgeblich (vor-) strukturiert.

Die konkreten Folgen solcher traumatischen Sozialisationserfahrungen sind vielfältig. Gemeinsam ist ihnen – so die Befunde der interdisziplinären Kriegsfolgenforschung –,

dass sie sehr langfristig nachwirken (z.B. *Dörr* 2007; *Radebold* 2004; *Maercker* u.a. 2008). Zunächst sind erhebliche negative Effekte auf das individuelle Wohlbefinden und die subjektive Lebenszufriedenheit gut dokumentiert. Psychische Folgen traumatisierender (Kriegs-)Erlebnisse wie eine Posttraumatische Belastungsstörung wirken ein Leben lang nach bzw. kommen oftmals erst im Alter zum Vorschein (*Maercker* u.a. 2008).

Relevanter für die Fragestellung dieses Beitrags sind aber mögliche Auswirkungen leidvoller Lebenserfahrungen auf individuelle und kollektive Präferenz- und Verhaltensmuster. Krieg, tiefgreifende ökonomische Krisen sowie politische oder wirtschaftliche Systembrüche sind zweifellos einschneidende Ereignisse, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Rekalibrierung elementarer normativer Grundüberzeugungen beitragen können.<sup>8</sup> Dies wird selbst in *Sabatiers* Theorie der Advocacy-Koalitionen eingeräumt, die ansonsten den Hauptkern des *belief systems* von Akteuren (also die grundlegenden normativen und ontologischen Überzeugungen) als hochgradig veränderungsresistent betrachtet (*Sabatier/Weible* 2008).

*Radebold* (2004, S. 21) verweist konkret auf „lebenslang intensiv vertretene moralische, religiöse und politische Überzeugungen“ sowie die Ausprägung bestimmter und langfristiger ich-syntoner Verhaltens- und Reaktionsmuster. Plausibel ist, dass individuelle Traumata und kollektive Wohlfahrtsverluste ein hohes Sicherheitsbedürfnis bzw. starke Präferenzen für Stabilität sowie Vorhersehbarkeit (*Schmidt* 1987, S. 149) erzeugten und als Folge das subjektive Risikoverhalten in Richtung einer höheren individuellen Verlust- und Risikoaversion nachhaltig verändert haben. Damit wird ein Entscheidungsverhalten bezeichnet, bei dem Individuen potenzielle Wohlfahrtsverluste stärker in ihren Entscheidungen gewichten als Wohlfahrtsgewinne. Eine hohe Verlustaversion dürfte auf individueller Ebene beispielsweise das konservative Spar- und Anlageverhalten der Kriegskohorten erklären, obwohl die Erträge von Aktien jene von Staatsanleihen oder einfachen Sparguthaben im langjährigen Schnitt zum Teil beträchtlich übersteigen. Weitere alltagstypische Verhaltensmuster von Angehörigen der Kriegsgeneration sind in diesem Zusammenhang etwa die Hortung von Lebensmitteln, Heizmaterial und Gebrauchsgegenständen.

Angesichts einer hohen und weit verbreiteten individuellen Verlust- und Risikoaversion steigt auf gesellschaftlicher Ebene jedoch die Chance der Institutionalisierung von Politiken, die auf kollektiven Risikoausgleich und Risikoprävention abzielen. Mit anderen Worten: Die Lehren aus diesen Großkatastrophen äußerten sich in Präferenzverschiebungen zugunsten einer stärker interventionsstaatlich ausgerichteten Politik sowie von Maßnahmen und Strategien zur Vorbeugung einer Wiederholung ähnlich katastrophaler Großereignisse. *Manfred G. Schmidt* hat etwa überzeugend argumentiert, dass der politische Primat der Preisstabilitätspolitik in der Nachkriegszeit ohne das Trauma der Hyperinflation in der Zwischenkriegszeit und die Währungsreformen nicht zu verstehen ist.

Der Elitenwechsel zu Beginn der Bundesrepublik bildete zusammen mit alliierten Einflüssen und amerikanischer Wirtschaftshilfe eine wichtige Voraussetzung, dass diese kollektiven Erfahrungen politikwirksam wurden. Der in die nationalsozialistischen Verbrechen verstrickte Personenkreis wurde (weitgehend) durch politische Eliten ersetzt, die die NS-Diktatur entweder als Verfolgte oder passiv erlebt haben. Für diese vorrangig in Weimar sozialisierten Eliten waren die Katastrophen und Lebenserfahrungen der (Zwischen-)Kriegszeit in hohem Maße prägend und handlungsleitend. Dies ist ein parteiübergreifend wiederkehrendes Motiv im autobiografischen Schrifttum des politischen Führungspersonals der Nachkriegszeit. Vor diesem gemeinsamen Erfahrungshintergrund und



angesichts der ungeheuren Kriegsfolgelasten haben sich die Präferenzen der Macht- und Funktionseliten in Richtung stabilisierender Interventionsmaßnahmen zum Zweck der Absicherung der wiedererrichteten Demokratie, der Beseitigung kriegsbedingter Folgeprobleme und der sozialen Einhegung der Marktwirtschaft verschoben. Dies impliziert aber keine ideologische Konvergenz zwischen den unterschiedlichen politischen Strömungen, sondern vielmehr einer *Parallelverschiebung* von Präferenzen in Richtung einer mit verschiedenen Sicherungsvorkehrungen versehenen Wirtschaftsverfassung, welche die Basis des interventionistaatlich geprägten Nachkriegskompromisses bildete.

In der relationalen Dimension akteursspezifischer Präferenzen gewann auf Elitenebene angesichts gemeinsamer leidvoller Sozialisations- und Erfahrungsbezüge eine kooperative Interaktionsorientierung an Bedeutung, die nicht zuletzt durch die massiven Kriegsfolgen (Wiederaufbau, Teilung des Landes) verstärkt wurde. Das kollektive Trauma von Krieg und Zerstörung bildete eine wichtige Grundlage der korporatistischen Konsensgesellschaft der Nachkriegszeit (*Streeck* 2005), die durch eine enge horizontale Elitenverschränkung im Parteien- und Verbändesystem weiter abgestützt wurde. Dieser Effekt reiht sich nahtlos in einen Befund der vergleichenden Politikwissenschaft ein, wonach kollektive traumatische Erfahrungen ein wichtiges sozialpsychologisches Moment für die Ausdifferenzierung von Verhandlungsdemokratien darstellen (*Lehmbruch* 2003). Für Deutschland ist dieser Effekt auf die Interaktionsorientierung auch von der empirischen Elitenforschung dokumentiert, die den (Vor-)Kriegskohorten hohe Präferenzen zugunsten kooperativer Konfliktbewältigung bescheinigt hat (*Bürklin* u.a. 1997).

Wirtschaftskrise, Krieg und die daraus resultierenden Folgeprobleme beeinflussten nicht nur die politischen Eliten, sondern prägten zusammen mit zeitspezifischen Ausbildungstraditionen und -inhalten auch die Biografien und die wissenschaftliche Grundorientierung ganzer Expertenkohorten. Beispielsweise ist der jüngste Methodenstreit innerhalb der Wirtschaftswissenschaften nicht zuletzt auch unter diesem Aspekt zu verstehen. Dieser Disput über die formale Ausrichtung, die Praxisrelevanz der Wirtschaftswissenschaften sowie die Zurückdrängung der Wirtschaftspolitik von deutschen Universitäten wurzelt zu einem bestimmten Grad auch in unterschiedlichen biografischen und wissenschaftlichen Sozialisationserfahrungen unterschiedlicher Ökonomengenerationen. Von den 83 Unterzeichnern des Aufrufs zur „Rettung der Wirtschaftspolitik an deutschen Universitäten“ waren mehr als die Hälfte emeritiert, nur fünf Unterzeichner waren jünger als 45 Jahre (*Handelsblatt* 4.5. 2009).

Stellvertretend für den „Kölner-Emeriti Aufstand“ (*Handelsblatt* 17.02.2009) kann auf einen Beitrag des liberalen Kölner Ökonomen *Hans Willgerodt* (geb. 1924) in der *FAZ* (27.02.2009, S. 12) verwiesen werden, der klar verdeutlicht, wie grundlegend traumatische persönliche Lebenserfahrungen (der „Stachel elementarer Probleme“, ebd.) wissenschaftliche Grundorientierungen geprägt haben:

„Die aus dem zweiten Weltkrieg heimkehrende Generation war von dieser größten Katastrophe der neueren deutschen Geschichte anders berührt als spätere Generationen. Niemand, der damals in Deutschland Volkswirtschaftslehre studiert hat, konnte gegenüber dem Massenelend und den Problemen zweckmäßiger wirtschaftspolitischer Abhilfen gleichgültig sein, so verschieden zunächst die vorgeschlagenen Mittel sein mochten, nach denen mit wissenschaftlichen Methoden gesucht wurde. Wenn Not nicht Beten lehrt, so doch in manchen Fällen wenigstens das Denken. Für die heute maßgebende Generation ist das oft weit zurückliegende Geschichte. Elend in fernen Ländern berührt allenfalls am Rande tägliches Denken und Handeln. Das hat Folgen für die Wahl der Gegenstände, mit denen sich bei uns die wissenschaftliche Volkswirtschaftslehre beschäftigt, aber auch für die Art, in der dies geschieht“.

## Nachkriegsgenerationen

In der Tat war der Sozialisations- und Erfahrungshintergrund der in den *trente glorieuses* sozialisierten Nachkriegskohorten ein völlig anderer. Obwohl hier mehrere Subgenerationen mit jeweils verschiedenen Generationseinheiten unterschieden werden müssen, so sind diese Geburtskohorten doch durch einen gemeinsamen Erfahrungshintergrund verklammert: Ihre Biografien waren durch hohe politische Stabilität und soziale Aufwärtsmobilität als Folge eines lange andauernden wirtschaftlichen Aufschwungs geprägt, der nebenbei zur Abschmelzung der gewerkschaftlichen und sozialkatholischen Milieus beitrug, aus denen sich wesentliche Teile der deutschen Nachkriegseliten rekrutierten. Im Unterschied zur Kriegsgeneration haben die Nachkriegskohorten die Konsequenzen von Krieg sowie von politischen und wirtschaftlichen Systemzusammenbrüchen nie am eigenen Leib verspürt. Im Gegenteil: Die nun interventionsstaatlich abgestützte und mit *checks and balances* versehene Demokratie bescherte Stabilität, soziale Sicherheit sowie „Wohlstand für alle“ und schuf nach der Stillung elementarer Grundbedürfnisse bald jenen materiellen Überfluss und jene individuellen Freiheiten, die die Biografien der „Cyber-, Techno-, Golf- und Tamagotchi-Generationen“ (Kohli/Szydlik 2000, S. 7) prägten. Kurzum: Diese Kohorten profitierten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, von den Chancen und materiellen Segnungen des interventionsstaatlich eingerahmten Kapitalismus, während Krieg und Marktversagen genauso allmählich in Vergessenheit gerieten wie die damit verbundenen politischen Instabilitäten und Notlagen.

Eine wichtige Scharnierfunktion zwischen der Kriegsgeneration und den ab ca. 1960 geborenen Nachkriegskohorten nimmt die „1968er-Generation“ ein, die sich aus den in den späten Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegsjahren Geborenen rekrutierte. Die Auseinandersetzung mit der nationalsozialistischen Vergangenheit der Eltern, libertäre Werte und Selbstentfaltung, solidarische Produktionsweisen bis hin zur ökonomischen Systemtransformation waren Leitmotive dieser Generation.<sup>9</sup> Die von der Wertewandelforschung identifizierte „silent revolution“ (Inglehart 1971) ist untrennbar mit diesen Kohorten verbunden. Aber bereits bei den später geborenen Kohorten wie den Geburtsjahrgängen 1965-75 („Generation Golf“) ist wieder eine hohe materielle Wertorientierung zu beobachten, die bei Berücksichtigung des Bildungsstandes sogar jener der Kriegskohorten ähnelt (Klein 2003, S. 111). Hier handelt es sich um Alterskohorten, die in einer florierenden „Konsumgesellschaft mit ihrer ausdifferenzierten, privatisierten und individualistischen Bedürfnisstruktur“ (Streeck/Mertens 2010, S. 24) sozialisiert wurden und die mangels einschneidender Krisenerfahrungen nicht nur eine geringere Risiko- und Verlustaversion, sondern im Vergleich zu den Kriegskohorten ausgeprägte individualistische Präferenzen aufweisen.

Als die Nachkriegsordnung des „embedded liberalism“ (Ruggie 1982) in der zweiten Hälfte der 1970er Jahren durch exogene Schocks und die dadurch ausgelösten ökonomischen Probleme erstmals grundlegend erschüttert wurde, war nach langer Zeit wieder eine Krisendiagnose vernehmbar, die in den interventionsstaatlichen Bremsen des Marktes eine wesentliche Ursache der wachsenden ökonomischen Probleme sah und zu ihrer Lösung die Zurückdrängung des Interventionsstaates anregte. Diese nicht zufällig im angelsächsischen Raum aufkeimende Sichtweise war jedoch auf dem besonders kriegsgeschädigten Kontinent zunächst alles andere als hegemonial, weil sich die damaligen politischen Eliten immer noch großteils aus den Kriegskohorten rekrutierten, die vor dem Hintergrund ihrer Sozialisationserfahrungen diese interventionsstaatlichen Sicherungen etab-

liert hatten. Nicht selten wurden damals die Kritiker des Interventionsstaates sogar belächelt. Erst mit der Verhärtung der wirtschaftlichen Probleme in den folgenden zwei Jahrzehnten konnten sich diese Problemdiagnose und ihre Rezepte allmählich durchsetzen, und zwar nicht zuletzt auch, weil jene Geburtskohorten schrittweise politische und wirtschaftliche Führungsfunktionen übernahmen, die aufgrund ihres völlig anders gelagerten Sozialisationshintergrundes empfänglicher für die „lockenden Ufer einer neo-liberal erneuerten Marktwirtschaft“ bzw. eine „vom freien Markt regulierte Marktmeritokratie“ (Streeck 2005) waren. Während mit der demografischen Ausdünnung der Kriegskohorten die Erinnerung an Krieg und Massenelend zunehmend verblasste, gewann nun ein Personenkreis an Einfluss, der zunächst Individualismus und Freiheit akzentuierte und – spätestens mit den ab den 1960er Jahren Geborenen – dann auch dem freien Markt deutlich aufgeschlossener gegenüberstand. Die Folge war, dass das Pendel wieder zunehmend stärker in Richtung Markt ausschlug bzw. die in der unmittelbaren Nachkriegszeit erfolgte Parallelverschiebung in Richtung Staatsintervention schrittweise wieder rückgängig gemacht wurde. Eine umfassende Lockerung der interventionsstaatlichen Bremsen und die dadurch ermöglichte Entstehung eines „Kasino-Kapitalismus“ (Susan Strange) wäre mit den in der Weimarer Republik sozialisierten politischen Eliten wohl kaum denk- und realisierbar gewesen. Diese traten aber, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, in den 1980er und 1990er Jahren von der politischen Bühne ab.<sup>10</sup>

Die Reorientierung in Richtung Markt war zudem eng mit analogen kohortenspezifischen Substitutionsprozessen auf Ebene der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Eliten verklammert. Jüngere Experten mit international (angelsächsisch) geprägten akademischen Karriereverläufen drängten allmählich in die Beraterstäbe und speisten neue Wissensbestände und Ideen in den Politikprozess ein. Schließlich ist auch auf Ebene der Wirtschaftseliten ein markanter Generationswechsel zu beobachten. Jüngere Manager aus der Wohlstandsgeneration mit einem in zunehmendem Maße kaufmännischen und international geprägten Erfahrungs- und Ausbildungshintergrund hielten in den Führungsetagen Einzug. Eine Reihe von empirischen Studien legt nahe, dass dieser Kohorteneffekt und die damit einhergehenden andersartigen Karriereverläufe zu Veränderungen in der strategischen Zielorientierung von Unternehmen beigetragen haben. Dominierte in der Nachkriegszeit eine auf Produktentwicklung ausgerichtete langfristige Unternehmensstrategie, die auch überbetriebliche Interessen zu berücksichtigen hatte, so ist in den letzten zwei Jahrzehnten zumindest bei den Großunternehmen eine Annäherung an das US-amerikanische Managementmodell mit seinem Fokus auf kurzfristige finanzwirtschaftliche Betriebsziele (*shareholder value*) zu beobachten (Gergs/Schmidt 2002; Höpner 2003; Freye 2009).

## Das Timing des Generationswechsels

Die demografische Wachablösung der Kriegsgeneration erfolgte transitorisch und lässt sich in einem ersten Schritt durch einfache Überlegungen zeitlich verorten. Nimmt man zunächst an, dass sich die Macht- und Funktionseliten im Wesentlichen aus der Altersgruppe der 35-70jährigen rekrutieren, so setzt dieser Generationswechsel in den frühen 1980er Jahren ein (Tabelle 1). Wird nun der Umstand berücksichtigt, dass sich das Gros dieser Eliten vorrangig aus der Altersgruppe der 45-65-jährigen rekrutiert, dann erfolgte die Wachablöse erst in den 1990er Jahren. Unterstellt man ein mittleres Alter (Median)

der politischen Eliten von 50 Jahren,<sup>11</sup> wird deutlich, dass ca. im Jahr 1990 bereits ungefähr die Hälfte der Funktionsträger den Zweiten Weltkrieg nicht mehr bewusst erlebt hat. Im Jahr 2010 rekrutierten sich schließlich die Eliten praktisch nur noch aus Personen, die in der Nachkriegszeit geboren wurden. Der Generationsumbruch erfolgte insgesamt also in einem Zeitraum von ca. 30 Jahren mit fortschreitender (und in Tabelle 1 farblich markierter) Intensität.

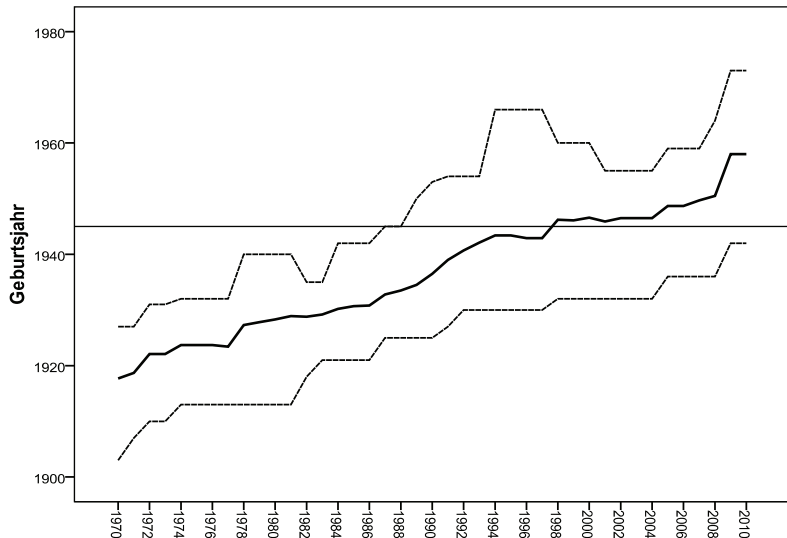
Tabelle 1: Geburtsjahrgänge der Macht- und Funktionseleiten im Zeitverlauf

|  | 1950      | 1960      | 1970      | 1980      | 1990      | 2000      | 2010      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Geburtsjahre der Macht- und Funktionseleiten (35-70 Jahre)                                     | 1880-1915 | 1890-1925 | 1900-1935 | 1910-1945 | 1920-1955 | 1930-1965 | 1940-1975 |
| Geburtsjahr der Macht- und Funktionseleiten (45-65 Jahre)                                      | 1885-1905 | 1895-1915 | 1905-1925 | 1915-1935 | 1925-1945 | 1935-1955 | 1945-1965 |
| Geburtsjahr der Macht- und Funktionseleiten (Mittleres Alter 50 Jahre)                         | 1900      | 1910      | 1920      | 1930      | 1940      | 1950      | 1960      |
| Geburtsjahr der Nachkriegskohorten bei erstmaliger Übernahme von Führungsfunktionen (35 Jahre) | ---       | ---       | ---       | 1945      | 1955      | 1965      | 1975      |

Eigene Darstellung

In einem zweiten Schritt soll der Zeitrahmen des Generationswechsels auf Elitenebene für die Bundesrepublik empirisch genauer vermessen werden.

Abbildung 1: Mittleres Geburtsjahr der Mitglieder der Bundesregierung, 1970-2010



Anmerkung: Neben dem Mittelwert (fette Linie) ist auch die Spannweite dargestellt. Eigene Zusammenstellung.

Abbildung 1 zeigt stellvertretend das mittlere Geburtsjahr der Mitglieder der Bundesregierung zum 31. Dezember eines Jahres. Demnach hat ab den frühen 1990er Jahren die

Mehrzahl der Mitglieder der Bundesregierung den Zweiten Weltkrieg nicht mehr bewusst erlebt. Seit dem ersten rot-grünen Kabinett wurden die Mitglieder der Bundesregierung mehrheitlich nach Kriegsende geboren. 2010 ist der Generationswechsel praktisch vollzogen. Gleiches gilt für die Mitglieder des Bundestags (Tabelle 2).

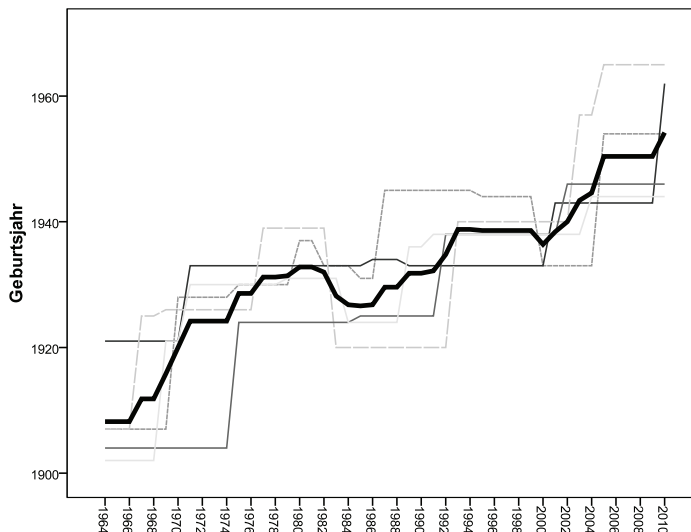
*Tabelle 2:* Altersstruktur des Deutschen Bundestags 1990-2010 (in Prozent)

| Geburtsjahrgang | 12. WP<br>1990-1994 | 13. WP<br>1994-1998 | 14. WP<br>1998-2002 | 15. WP<br>2002-2005 | 16. WP<br>2005-2009 | 17. WP<br>2009 - |
|-----------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|
| < 1920          | 0,2                 | 0,1                 | –                   | –                   | –                   | –                |
| 1920-1924       | 0,8                 | 0,3                 | –                   | –                   | –                   | –                |
| 1925-1929       | 6,6                 | 2,1                 | 0,3                 | –                   | –                   | –                |
| 1930-1934       | 12,2                | 6,3                 | 1,6                 | 0,2                 | 0,2                 | –                |
| 1935-1939       | 22,4                | 18,3                | 12,7                | 2,5                 | 1,5                 | 1,0              |
| 1940-1944       | 27,9                | 27,5                | 25,0                | 17,7                | 10,1                | 4,2              |
| <b>Summe</b>    | <b>70,1</b>         | <b>54,6</b>         | <b>39,6</b>         | <b>20,4</b>         | <b>11,8</b>         | <b>5,2</b>       |

Datenbasis: Datenhandbuch zur Geschichte des deutschen Bundestages 1990-2010.

Für die wissenschaftlichen Eliten kann das Timing der generationellen Wachablöse anhand der personellen Zusammensetzung von wirtschafts- und sozialpolitischen Experten- und Beratungsgremien vermessen werden. Abbildung 2 zeigt die Geburtsjahre aller Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage seit dessen Gründung im Jahr 1964. Ebenfalls ist das mittlere Geburtsjahr der „Fünf Weisen“ (fette Linie) dargestellt. Aus dieser Grafik wird deutlich, dass Mitte der 1990er der Generationswechsel einsetzt und in den frühen 2000er Jahren vollzogen ist.

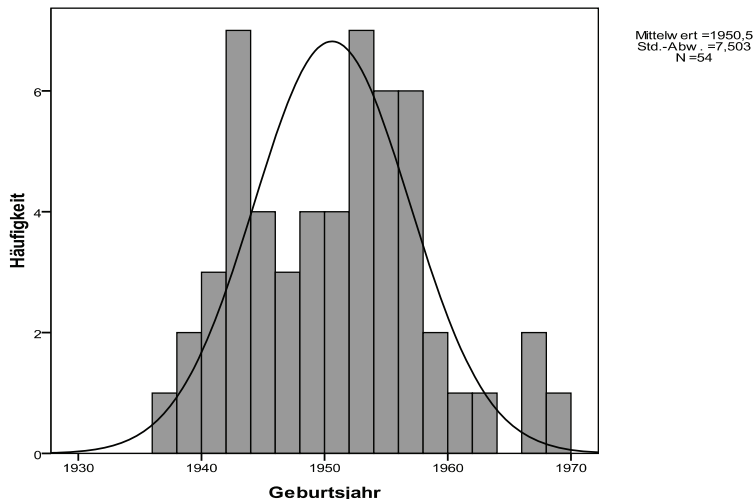
*Abbildung 2:* Zusammensetzung des Sachverständigenrats nach Geburtsjahr, 1964-2010



Quelle: Eigene Zusammenstellung. Die nominelle Zusammensetzung des SVR findet sich unter [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/orga/ueb\\_ratm.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/orga/ueb_ratm.pdf) (14.1.2010). Der Grafik liegt die Zusammensetzung des SVR am 1.1. eines Jahres zugrunde. War am 1. Januar eine Stelle vakant, wurde der/die nächste Sachverständige gezählt.

Abbildung 3 zeigt die alterspezifische Zusammensetzung von drei sozialpolitischen Expertenkommissionen, nämlich der Rürup-Kommission, der Hartz-Kommission und der Herzog-Kommission, denen Wissenschaftler, Verbändevertreter sowie Unternehmerpersönlichkeiten angehörten. Diese Gremien wurden in den frühen 2000er Jahren eingesetzt und bestanden aus insgesamt 56 Mitgliedern. Drei Viertel aller Kommissionsmitglieder wurden nach 1944 geboren, immerhin die Hälfte im Jahr 1951 oder später. Praktisch niemand mehr hat die Großkatastrophen der ersten Jahrhunderthälfte bewusst erlebt. Auch auf Ebene der Beratungsgremien wird somit deutlich, dass der Generationswechsel in den 2000er Jahren weitgehend vollzogen war.

Abbildung 3: Häufigkeitsverteilung der Geburtsjahrgänge der Mitglieder der Rürup-, Herzog- und Hartz-Kommission



Anmerkung: N=54, da das Geburtsjahr von zwei Mitgliedern nicht eruiert werden konnte. Eigene Zusammenstellung.

Schließlich sind auch bei den Wirtschaftseliten die vor und während des Zweiten Weltkriegs sozialisierten Geburtskohorten in den 1990er Jahren aus den Führungsetagen ausgeschieden. In den Großunternehmen waren im Jahr 1990 immerhin noch knapp 40% der Führungspositionen mit Angehörigen der Kriegsgeneration besetzt. Nur fünf Jahre später lag dieser Anteil unter fünf Prozent (Freye 2009, S. 170-71). Ähnlich tief greifende Umwälzungen lassen sich auch in den mittelständischen Unternehmen feststellen (Gergs/Schmidt 2002, S. 555, 559).

Insgesamt zeigt sich über alle Funktionsebenen hinweg, dass der Rückzug der Kriegsgeneration aus Führungspositionen spätestens in den 1990er Jahren massiv einsetzt und im ersten Jahrzehnt der 2000er Jahre weitgehend zum Abschluss kommt. Diese Befunde decken sich auch weitgehend mit den Ergebnissen der bislang umfassendsten empirischen Bestandsaufnahme deutscher Eliten im Rahmen der Mannheimer und Potsdamer Elitestudien (Tabelle 3). Zu beachten ist dabei, dass in Tabelle 4 auch die kirchlichen und militärischen Eliten erfasst sind, die ein erheblich höheres Durchschnittsalter als die politischen Eliten aufweisen.

*Tabelle 3: Zusammensetzung der Eliten in Deutschland nach politischer Sozialisation (Prozentanteil)*

| <b>Generation bzw. prägende Generationserfahrung (Geburtsjahre)</b> | <b>1968</b> | <b>1972</b> | <b>1981</b> | <b>1995</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Kaiserreich (-1903)   | 12,6        | 3,1         | 0,1         | –           |
| Weimarer Republik (1904-1917)                                       | 48,8        | 36,0        | 6,0         | 0,3         |
| Kriegsgeneration I (1918-1930)                                      | 35,8        | 48,8        | 59,0        | 5,7         |
| Kriegsgeneration II (1931-1945)                                     | 2,8         | 12,1        | 34,1        | 68,6        |
| Nachkriegsgeneration (>1945)  | –           | –           | 0,9         | 25,4        |
|   | 100         | 100         | 100         | 100         |

Adaptiert von *Hoffmann-Lange/Bürklin* (1997, S. 166).

### Elitenwechsel und Politikwandel: ein kurzer Musterabgleich

Wenn die Vermutung stimmt, dass der demografisch bedingte Elitenwechsel und die damit einhergehenden Präferenzverschiebungen kausal zu Politikwandel beitragen, dann muss das im letzten Abschnitt untersuchte Timing des Kohortenwechsels zwingend in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit Veränderungen von Interventionsstaatlichkeit stehen. Um dies zu prüfen, nimmt dieser Abschnitt einen Musterabgleich zwischen dem zeitlichen Auftreten generationeller Substitutionsprozesse und den empirisch zu beobachtenden Reformen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik vor. Wie bereits ausgeführt wurde, ist aus theoretischer Sicht ein gradueller Politikwandel zu erwarten, wobei jedoch die Reichweite des Wandels (*Hall* 1993) im Zeitverlauf ansteigen sollte. Erste moderate, auf Marktschaffung abzielende Reformen sollten mit dem einsetzenden Elitenwechsel in den 1980er Jahren beobachtbar sein und dann ab den 1990er Jahren kontinuierlich an Intensität gewinnen. Ungefähr ab Mitte der 1990er Jahre müsste sich ein markanter Politikwechsel abzeichnen. Für die 2000er Jahre ist schließlich mit systemtransformierenden Reformen zu rechnen, da nun der Elitenwechsel zum Abschluss kommt. Am Ende dieses Prozesses steht ein grundlegend erneuertes institutionelles Regime als neues Gleichgewicht. In Bezug auf die Politicebene ist aufgrund der höheren Konfliktbereitschaft der Nachkriegskohorten eine Erosion konsensorientierter Interaktionsmuster im Zeitverlauf zu erwarten. Ein solcher Bruch sollte frühestens ab Mitte der 1990er Jahre zu beobachten sein, als der generationelle Umbruchprozess seinen Scheitelpunkt erreichte (Tabelle 4). Ob dies zutrifft, soll nun für die Sozial- und Wirtschaftspolitik geprüft werden, wobei ich mich aus Platzgründen auf die Darstellung elementarer Reformknotenpunkte beschränken muss.

*Tabelle 4: Erwartetes Muster im Hinblick auf den Wandel des Interventionsstaates*

|  | <b>1970er</b>                 | <b>1980er</b>                                    | <b>1990er</b>                              | <b>2000er</b>                  |
|--|-------------------------------|--|--|--------------------------------|
| <b>Stellung der Nachkriegsgeneration in Führungsfunktionen</b> | ---                           | Eintritt   | Wachablösung                               | Hegemonie                      |
| <b>Policy (nach Hall 1993)</b>                                 | Politikwechsel erster Ordnung | Politikwechsel erster und zweiter Ordnung        | Politikwechsel zweiter und dritter Ordnung | Politikwechsel dritter Ordnung |
| <b>Politics</b>  |                               | Konsens  |  | Konflikt                       |
| <b>Polity</b>  |                               | Inkrementeller Wandel -----> systemischer Wandel |  |                                |

Eigene Darstellung.

## Reformsequenzen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik

In der Tat lässt sich im Einklang mit dem in Tabelle 4 dargestellten Muster in beiden Politikfeldern ein sequentieller Reformprozess nachweisen, in dessen Verlauf Markt schaffende Reformen mit zunehmender Intensität implementiert wurden. Auch auf der Politics-ebene entspricht das empirisch beobachtbare Muster insofern den Erwartungen, als Mitte der 1990er Jahre eine Zäsur stattfand, die genau in die Phase eines massiven generationellen Elitenwechsels fällt. So wird das Scheitern eines Bündnisses für Arbeit als Indiz für den Zerfall der korporatistischen Elitenkooperation in der Sozial- und Wirtschaftspolitik gesehen (*Streeck* 2005). Parallel dazu kann in beiden Politikfeldern die Auflösung der in der Nachkriegszeit traditionell engen horizontalen Elitenverflechtung zwischen Parteien und Verbänden beobachtet werden (*Trampusch* 2004). Wenig überraschend hat das Konfliktniveau in der Sozial- und Wirtschaftspolitik seither deutlich zugenommen.

In der *Sozialpolitik* können mehrere Reformphasen unterschieden werden, in deren Verlauf immer tiefer greifende Reformen mit zum Teil systemtransformativer Wirkung verabschiedet wurden (vgl. *Bleses/Seeleib-Kaiser* 2004; *Schmidt* 2005; *Trampusch* 2009; *Jochem* 2009; *Hinrichs* 2010).

In den 1980er Jahren wurde von der Regierung Kohl ein Konsolidierungskurs intensiviert, der bereits von der sozial-liberalen Koalition als Reaktion auf die Ölkrisen der 1970er Jahre eingeleitet wurde. Neben Beitragserhöhungen wurden moderate Einschnitte im sozialen Sicherungssystem mit dem Ziel vorgenommen, den Wohlfahrtsstaat dauerhaft zu konsolidieren bzw. an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen, ohne dass dabei jedoch dessen Konstruktionslogik in Frage gestellt wurde. Gleichzeitig wurde der Arbeitsmarkt durch großzügige Frühverrentungsprogramme und Fördermaßnahmen entlastet, während in der Familienpolitik sogar expansive Maßnahmen implementiert wurden. Die 1980er Jahre standen damit keinesfalls im Zeichen eines sozialpolitischen Kahl-schlags, sondern waren von einer „kräftig dosierten Sparpolitik“ (*Schmidt* 2005, S. 102) sowie vereinzelt Ausbausritten geprägt. Kennzeichen dieser Phase waren pfadtreue Reformen und instrumentelle Politikänderungen erster und partiell zweiter Ordnung. Nachdem die frühen 1990er Jahre im Zeichen der sozialpolitischen Bewältigung der deutschen Einheit standen, erfolgte ca. Mitte der 1990er Jahre der entscheidende Bruch in der Sozialpolitik. Die Regierung Kohl akzentuierte angesichts steigender Arbeitslosigkeit und Verschuldung (beides Faktoren, die maßgeblich auch von der Wiedervereinigung getrieben wurden) sowie aufgrund des fiskalpolitischen Korsetts der Maastrichter Konvergenzkriterien Tempo und Reichweite der Reformen. Diese Bemühungen bildeten den Auftakt einer Phase „konfliktiver Sozialpolitik“ (*Schmidt* 2005, S. 106). Dominierten zuvor pfadtreue Reformen (dazu zählte auch die Einführung der Pflegeversicherung als letzter großer Expansionsschritt), gewannen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre Struktur-reformen an Bedeutung. Nun wurde die Konstruktionslogik der sozialen Sicherungssysteme (z.B. Beitragsfinanzierung, hohe Lohnersatzraten und Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes) als Ursache der zunehmenden ökonomischen Schwierigkeiten identifiziert, deren Überwindung die Veränderung grundlegender Strukturprinzipien im System (und nicht bloß Modifikationen seiner Stellschrauben) erfordern würde. Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Lockerung des Kündigungsschutzes, Stärkung des Wettbewerbs im Gesundheitswesen und höhere Zuzahlungen im Krankheitsfall, Neugestaltung der Anreizsysteme und die Absenkung der Lohnfortzahlung und Lohnnebenkosten bestimmten nun die Agenda. Diese Ideen sind nicht neu, sie werden aber nun wirkungsmächtig, indem ei-



nige dieser Maßnahmen – und zwar gegen massiven Widerstand – durchgesetzt wurden. So war die Absenkung der Lohnfortzahlung von erbitterten Konflikten begleitet, während mit dem Rentenreformgesetz 1999 (1997) erstmals der Rentenkonsens der alten Bundesrepublik aufgekündigt wurde. Einige dieser Maßnahmen wurden von der 1998 gewählten rot-grünen Bundesregierung rückgängig gemacht (Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte). Nach einer kurzen und vornehmlich wahlstrategisch motivierten Rückkehr zu einer traditionalistischen Sozialpolitik begann nach der Ausbootung ihrer Proponenten eine Phase paradigmatischen Wandels, die untrennbar mit den von der rot-grünen Bundesregierung in den frühen 2000er Jahren angestoßenen systemtransformierenden Strukturreformen verbunden ist. Hierzu zählen etwa die Schaffung eines Mehssäulensystems und die damit verbundene Teilprivatisierung der Alterssicherung sowie die Abkehr vom Ziel der Lebensstandardsicherung (Rieser-Reform). In der Arbeitsmarktpolitik zeugt die Aktivierung der Erwerbslosen, die bewusste Forcierung atypischer Beschäftigung oder die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei verminderter Bezugsdauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Hartz-Gesetzgebung) von grundlegend neuen Zielvorstellungen in diesem Politikfeld, wie sie programmatisch im Schröder-Blair (Hombach-Mandelson)-Papier umrissen sind.

Deutschlands Reformpfad in der *Sozialpolitik* gehorchte damit einem Muster von Reformwellen, wie es auch in anderen kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten seit Ende der 1970er Jahre beobachtet werden kann (Palier 2010; Palier/Martin 2008). Paliers Erklärung dieses Reformmusters basiert jedoch in hohem Maße auf einer funktionalistischen Argumentationslogik. Es handle sich um einen „sequential process of change whereby one reform is partly to be explained by (consequences of the) previous ones, and where learning plays an important role“ (Palier/Martin 2008, S. 8-9). Negative Feedbackeffekte vergangener Politik, Sachzwänge und damit einhergehende Lernprozesse sind demnach die wesentlichen Antriebskräfte von Sozialstaatswandel. Dies ist plausibel, aber auch veränderte Präferenzen und damit eine andere kognitive Problemwahrnehmung einer neuen Elitengeneration dürften als ein Motor von Wandel eine Rolle spielen. Ähnliches gilt auch für Interpretationen, die Pfaderschöpfung als Ursache für diesen Kurswechsel in den Blick nehmen (Trampusch 2009).

Auch in der *Wirtschaftspolitik* kann eine ähnliche Reformsequenz beobachtet werden. Helmut Kohl trat zwar 1982 mit dem Anspruch an, den Staat auf seine Kernaufgaben zu reduzieren, die angekündigte Wende fiel zunächst aber bescheiden aus. Trotz günstiger institutioneller Rahmenbedingungen in Gestalt einer Bundesratsmehrheit blieben abgesehen von einzelnen Konflikten (z.B. § 116 AFG) die implementierten Reformmaßnahmen in den 1980er Jahren „aber ausgesprochen moderat“ (Zohlnhöfer 2001, S. 170). Die Gründe hierfür – so Zohlnhöfers umfassende Analyse der Wirtschaftspolitik der Ära Kohl – waren parteiinterne Widerstände des Arbeitnehmerflügels der Union sowie Konflikte zwischen der Bundesregierung und den unionsgeführten Länderregierungen. Nach der kurzen Phase eines „Vereinigungskonsenses“ kam es auch in diesem Politikfeld Mitte der 1990er Jahre zu einer Pfadabweichung, indem sich die Koalition nun auf eine dezidiert angebotsorientierte Agenda verständigte. In das Zentrum dieser Agenda rückten nun insbesondere erhebliche Steuersenkungen, ohne dass dies, wie noch in den 1980er Jahren, den Widerstand der Sozialausschüsse hervorrief. Während 1987 der damalige CDA-Vorsitzende Blüm noch vehement gegen die geplante Senkung des Spitzensteuersatzes unter 50% opponierte, unterstützte keine zehn Jahre später der Arbeitnehmerflügel im Rahmen der anvisierten Steuerreform 1998/99 sogar

eine Absenkung auf 35% (Zohlnhöfer 2001, S. 85, 238). Diese Reform scheiterte zwar im Bundesrat am Veto der Opposition, die Grundstoßrichtung wurde aber nach dieser Rolle rückwärts von SPD und Grünen weitergeführt, indem der Spitzensteuersatz auf 42% gesenkt und die Unternehmen mit einem Körperschaftssteuersatz von 25% und anderen Vergünstigungen erheblich entlastet wurden.

Materielle Privatisierungen, die nun auch die Daseinsvorsorgesektoren miteinbezogen, standen seit Mitte der 1990er Jahre ebenso auf der Agenda wie Reformen auf dem Gebiet der Unternehmenskontrolle (Höpner 2003; Lütz/Eberle 2008) und Maßnahmen zur Stärkung und Liberalisierung des Kapitalmarkts. Die allgemeine Börseneuphorie beschleunigte die ab den späten 1990er Jahren beobachtbare strategische Neuausrichtung deutscher Großunternehmen am Shareholder Value (Höpner 2003). Hinzu kommen unübersehbare Erosionstendenzen im Bereich der Arbeitsbeziehungen, abzulesen an zunehmender Dezentralisierung von Lohnverhandlungen und einem Rückgang in der personellen Reichweite von Tarifabschlüssen (Streeck 2009). In ihrem Zusammenwirken entfalteten diese Maßnahmen eine systemtransformative Wirkung und trugen zum Niedergang der Deutschland AG (Streeck 2009) oder zumindest zu einer partiellen Abkehr vom mittleren Weg der Bundesrepublik (Schmidt 2009) bei.

## Präferenzänderungen der Eliten in der sozio-ökonomischen Konfliktdimension

Das im letzten Abschnitt verwendete *Pattern-Matching* stellt allerdings keinen harten Hypothesentest dar. Es wurde lediglich illustriert, dass das Muster des Politikwandels mit dem generationellen Substitutionsprozess in hohem Maße übereinstimmt. Wäre dies nicht der Fall, könnte die Hypothese als falsifiziert gelten. Ein empirisch stichhaltigerer Nachweis eines kausalen Zusammenhangs zwischen Generations- und Politikwandel ist jedoch außerordentlich schwierig. Gezeigt werden muss nämlich mindestens, dass sich (i) die Präferenzen in der sozio-ökonomischen Konfliktdimension zwischen der Kriegsgeneration und den in der Bundesrepublik geborenen Eliten erheblich unterscheiden und dass (ii) die Präferenzen der Kriegsgeneration intraindividuell stabil sind. Erst dann ist es plausibel, dass mit dem Rückzug der Kriegsgeneration aus Ämtern und Funktionen ein Politikwandel einherging.

Die erste Frage kann mit Hilfe von Daten der Mannheimer Elitestudien zu den Einstellungen westdeutscher Eliten zur Sozial- und Wirtschaftspolitik wenigstens partiell beantwortet werden. Eine Auswertung dieser Befragungsdaten durch Ursula Hoffmann-Lange und Trygve Gulbrandsen (2007) unterstützt die hier geäußerte Vermutung (vgl. Tabelle 5). Diese Daten belegen eindrucksvoll einen ausgeprägten Interventionismus der Kriegskohorten bzw. die These von der „Politik des mittleren Weges“ (Schmidt 1987, 1989). 1968 war nur knapp jeder fünfte Unionspolitiker und lediglich ein Drittel (!) der Wirtschaftseliten der Meinung, der Staat übe zuviel Einfluss auf die Wirtschaft aus. Konsens unter den großen Parteien bestand ferner über den Ausbau des Wohlfahrtsstaates, während der Primat der Preisstabilitätspolitik sogar partei- und verbändeübergreifend geteilt wurde. Der Nachkriegskonsens kommt in diesen Zahlen deutlich zum Ausdruck. Überraschend ist dabei weniger der Staatsinterventionismus von Gewerkschaften und SPD, sondern erstaunlich sind vielmehr deren hohe Präferenzen für Preisstabilität sowie

die hohe Billigung von Staatsintervention seitens der Union und partiell auch der Wirtschaftseliten. All dies ist ohne die Großkatastrophen der ersten Jahrhunderthälfte nicht zu verstehen.

*Tabelle 5:* Bewertung sozial- und wirtschaftspolitischer *Issues* durch westdeutsche Eliten, Mannheimer Elitestudien 1968, 1972, 1981 (in % der jeweiligen Gruppe)

| Issue  | Politische Eliten |      |      | Verbandseliten                                       |                          |
|--|-------------------|------|------|--|--------------------------|
|  | Union             | FDP  | SPD  | Wirtschaftseliten<br>(Unternehmen und Ver-<br>bände) | Gewerkschafts-<br>eliten |
| 1968   |                   |      |      |  |                          |
| Der Staat hat zuviel Einfluss auf die Wirtschaft | 17,3              | 50,0 | 2,0  | 32,1   | 1,4                      |
| 1972   |                   |      |      |  |                          |
| Für Erweiterung der Sozialversicherung           | 91,2              | 78,7 | 98,1 | 56,8   | 98,0                     |
| Für Vermögensumverteilung                        | 62,0              | 63,0 | 95,2 | 47,0   | 100,0                    |
| 1981   |                   |      |      |  |                          |
| Preisstabilität wichtig                          | 89,4              | 76,0 | 68,3 | 93,6   | 74,7                     |

Adaptiert von *Hoffmann-Lange/Gulbrandsen* (2007, S. 199)

Aufgrund der Wiedervereinigung ist ein Vergleich zwischen den Präferenzen der Macht- und Funktionseleiten der 1990er und 2000er Jahre mit jenen der westdeutschen Nachkriegseliten (d.h. den Kriegskohorten) nur eingeschränkt möglich. Alle Daten deuten jedoch auf eine zunehmende Polarisierung und abnehmendes Vertrauen in Staatsintervention hin. Auch die Entwicklung der Wahl- und Parteiprogramme seit den 1990er Jahren weist – mit Ausnahme der PDS/die Linke – auf eine Verschiebung sozial- und wirtschaftspolitischer Präferenzen nach „rechts“ hin.

Ob zweitens die Präferenzen der Kriegsgeneration über die Zeit stabil sind, kann mangels entsprechender Daten nicht exakt beantwortet werden. Die Befunde von drei Literatursträngen sprechen jedoch für diese Annahme.<sup>12</sup> Erstens hat Wertewandelforschung überzeugend gezeigt, dass generationelle Substitutionsprozesse und nicht Lebenszykluseffekte die treibenden Kräfte des Wertewandels sind (z.B. *Inglehart* 1977; *Inglehart/ Abramson* 1994; *Abramson/Inglehart* 1986, 1992). Zweitens sprechen die Befunde der Kriegsfolgenforschung für langfristige Traumatisierungsfolgen durch Kriegsereignisse, die von sehr dauerhaften moralischen und politischen Überzeugungen begleitet werden. Und schließlich zeigt das natürliche Experiment der Vietnamlotterie, dass sogar die bloße Möglichkeit einer Kriegsinvolvierung grundlegende und langfristig nachwirkende Präferenzverschiebungen nach sich zieht (*Erikson/Stoker* 2011).

## Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag hat argumentiert, dass Generationswandel auf Ebene der Funktionseleiten eine Antriebskraft für Politikwandel sein kann, sofern sich die Sozialisationserfahrungen verschiedener Geburtskohorten massiv voneinander unterscheiden. Die unmittelbaren

Nachkriegseliten wurden von den Großkatastrophen der ersten Jahrhunderthälfte – ungeachtet der Zugehörigkeit zu verschiedenen Generationseinheiten und unterschiedlicher Erfahrungszusammenhänge – grundlegend und nachhaltig geprägt. Der Nachkriegselitenkonsens und der damit verbundene massive Ausbau des Interventionsstaates ist eine unmittelbare Lehre bzw. Folge dieser Großkatastrophen. Die zentrale These des Beitrags lautete, dass die in den 1980er Jahren zaghaft beginnende Transformation des Interventionsstaates neben den von der Standarderklärung betonten Faktoren auch mit dem Ausscheiden der Kriegskohorten aus Führungspositionen zusammenhängt. Mit der demografisch bedingten Ausdünnung der Kriegskohorten ist daher auch der Nachkriegskonsens erodiert. Diese These wurde am Beispiel der Bundesrepublik explorativ empirisch erkundet. Der hohe Grad an Übereinstimmung zwischen dem Timing des Generationswechsels auf Elitenebene und dem Wandel von Interventionsstaatlichkeit lässt weitere, systematische Forschungsanstrebungen lohnenswert erscheinen.

Abschließend soll diskutiert werden, welche theoretischen Anschlussmöglichkeiten vorhanden sind, um generationelle Austauschprozesse auf Elitenebene für die Staatstätigkeitsforschung nutzbar zu machen. Vier theoretische Linsen der Politikfeldanalyse scheinen mir dazu besonders geeignet zu sein.

Erstens besteht Anschlussfähigkeit zu sequenzorientierten Ansätzen der Policyanalyse, die dynamische Politikprozesse in den Blick nehmen und eine endogene Erklärung von Präferenzänderungen zum Ziel haben (z.B. *Trampusch* 2006). Solche Präferenzverschiebungen könnten ihren Ursprung unter anderem in einer unterschiedlichen Generationslagerung von Akteuren haben.

Zweitens sind aufgrund der Bedeutung von kohortengebundenen Wissens- und Erfahrungsbeständen zwangsläufig große Schnittmengen mit wissenspolitologischen Ansätzen innerhalb der Policyforschung (*Nullmeier/Rüb* 1993) gegeben.

Drittens bestehen Anknüpfungsmöglichkeiten zum Advocacy Coalition Framework (ACF), der akteursspezifischen Überzeugungssystemen (*belief systems*) einen hohen Stellenwert für die Erklärung von Politikwandel einräumt (*Sabatier/ Weible* 2008). Für die Integration des Generationskonzepts sind jedoch Modifikationen notwendig, weil der ACF nur mittelfristigen Politikwandel (über den Zeitraum ca. einer Dekade) in den Blickpunkt rückt. Hinzu kommt, dass der Ansatz abgesehen von grundlegenden Erschütterungen innerhalb und außerhalb eines Polycysubsystems nur dann grundlegende Veränderungen im *belief system* erwartet, wenn sich die personelle Zusammensetzung der Advocacy-Koalitionen verändert. Der Aspekt einer personellen Erneuerung von Akteurskoalitionen wird im ACF zwar thematisiert, aber nicht weiter verfolgt. An dieser Stelle können nun demografische Kohorteneffekte integriert werden. Durch ihre Berücksichtigung könnte der ACF insofern dynamisiert werden, als weit reichender und langfristiger Politikwechsel auch endogen erklärt werden kann, nämlich durch eine Rekalibrierung der *core beliefs* im Zuge von Substitutionsprozessen auf der Akteursebene. Auf mittlere und lange Sicht werden nämlich Advocacy-Koalitionen durch altersbedingtes Ausscheiden von Akteuren zwangsläufig personell erneuert. Erst dadurch wird es wahrscheinlich, dass sich grundlegende akteursspezifische Überzeugungen verändern und mitunter weit reichender Politikwechsel angestoßen wird. Antriebskraft für einen grundlegenden Politikwechsel in längerfristiger Perspektive wäre dann neben Lernprozessen auch ein demografisch bedingter Elitenaustausch und die damit einhergehenden Veränderungen in den tieferen Schichten des *belief systems*.

Schließlich könnten generationelle Substitutionsprozesse besonders gewinnbringend in den Multiple-Streams-Ansatz (*Kingdon* 1995; *Rüb* 2008) integriert werden. Der Gene-

rationswechsel auf Elitenebene ist zweifellos nur einer unter vielen Bestimmungsfaktoren von Politikwandel. Sowohl die internationalen Rahmenbedingungen für interventionsstaatliche Politik als auch die sozio-ökonomischen Problemlagen haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten grundlegend verändert bzw. zugespitzt und bilden zweifellos die strukturellen Hauptantriebskräfte für den Wandel des Interventionsstaates. Generationelle Substitutionsprozesse scheinen mir aber für die Kopplung des Problemstroms mit dem Policy- bzw. Optionenstrom (Rüb 2008) und dem daraus resultierenden Agendasetting von Relevanz zu sein. Neben einem hohen Problemdruck käme in diesem Fall ein weiterer wichtiger Impuls für Politikwandel aus dem Politics-Strom. Dieser umfasst neben der nationalen Stimmung (*national mood*) auch den Wechsel im Führungspersonal (*turnover of key personnel*) als zentrale Komponenten (Zahariadis 2008, S. 73). Ein demografisch bedingter Elitenwechsel schafft eine neue Generation von politischen Unternehmern, die bei Existenz eines *window of opportunity* den Problemstrom mit neuen Ideen und Lösungen aus dem Policystrom auf spezifische Art zu einer neuen (in unserem Fall neo-liberalen) Agenda verkoppeln. Als theoretische Linse, die die Vorstellung rationaler Akteure und Entscheidungsprozesse zurückweist, ist der Multiple-Streams-Ansatz auch deshalb für die Einbeziehung des Generationenkonzepts geeignet, weil Generationen nicht zuletzt auch Erinnerungs-, Identitäts- und Gefühlsgemeinschaften repräsentieren (Jureit 2006).

Der in diesem Beitrag behauptete Zusammenhang zwischen generationellem Elitenwechsel und dem Wandel des Interventionsstaates ist keineswegs nur auf Deutschland beschränkt, sondern für all jene Länder von Relevanz, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von ähnlich tief greifenden Katastrophen und Systemumwälzungen betroffen waren. Dies trifft zuallererst auf den europäischen Kontinent zu. Aus diesem Grund könnten generationelle Substitutionsprozesse eine tiefer liegende Ursache für die im internationalen Vergleich beobachtbare Konvergenz in Richtung Markt schaffender Politik darstellen. Mit Ausnahme funktionalistischer Ansätze bereitet gerade den traditionellen Theorieschulen der Staatstätigkeitsforschung die Erklärung von Politikkonvergenz erhebliche Probleme, da sie Variablen in den Blickpunkt rücken, die vorrangig auf die Erklärung von nationalen Unterschieden abzielen (Höpner u.a. 2011, S. 26-27). Die Antriebskräfte von Konvergenz bleiben demgegenüber weitgehend unerklärt. Zudem – und das ist hochgradig spekulativ – könnten generationelle Substitutionsprozesse eine potenzielle Erklärung der Polanyischen Pendelbewegung liefern, also des Umstandes, dass sich marktorientierte und interventionistische Politikphasen im Zeitverlauf abwechseln. Dies würde analytisch einen langen Zeithorizont erfordern, der weit bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht.

## Anmerkungen

- 1 Ilias, übertragen von Raoul Schrott, München: Hanser (2008), S. 129; Kleinschreibung und Interpunktion im Original.
- 2 Für hilfreiche Hinweise danke ich Michael Bechtel, Bernhard Blanke, Martin Höpner, Karsten Mause, Carina Schmitt, Wolfgang Streeck, Christine Trampusch, Janis Vossiek, Reimut Zohnhöfer und zwei anonymen Gutachtern.
- 3 Die Einstellungen in der Bevölkerung zu Staatsintervention sind in Westdeutschland relativ stabil (Svallfors 2010). Ferner ist die „Bildung generationeller Gemeinschaften stets ein von Eliten getragener Vorgang und daher kein Phänomen, das auf alle Kohortenangehörigen gleichermaßen zutrifft“ (Jureit 2006,

- S. 46). Auch der gegenüber der Generationenforschung äußerst skeptische *M. Rainer Lepsius* hält das Generationskonzept lediglich für die Analyse von politischen Eliten für zweckmäßig (*Lepsius* 2005, S. 51).
- 4 Darüber hinaus ist die Europäische Integration keine exogene Größe, sondern ein Ergebnis intendierter politischer Entscheidungen (mit allerdings oft unintendierten Folgen), die wesentlich durch die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs ihren zentralen Impuls bekam.
  - 5 So der erste Satz eines Lehrbuchs von *Klaus Schubert* und *Nils C. Bandelow* (2008, S. 1).
  - 6 Allerdings verschwinden solche kohortengebundenen Wissens- und Erfahrungsbestände aufgrund transgenerationaler Vermittlung von Normen und Verhaltensmustern nicht unmittelbar mit dem Tod ihrer Träger (*Jureit* 2006, S. 70ff).
  - 7 Eine Ausnahme bildet ein wachsender Literaturstrang innerhalb der Wohlfahrtsstaatsforschung, der die jüngeren Kohorten als Ausbeutungsobjekt einer nach umfassendem Sozialschutz strebenden ‚selfish generation‘ (gemeint sind die Geburtskohorten 1920-1940) sieht (*Thomson* 1996). In Lehrbüchern der Politikfeldanalyse spielt das Generationenkonzept keine Rolle.
  - 8 Dass Krieg bzw. allein die reelle *Möglichkeit* einer Kriegsinvolvierung die Präferenzen von Individuen nachhaltig verändern kann, zeigt eine aktuelle empirische Studie zu den Effekten der Vietnam-Lotterie auf die Präferenzen junger amerikanischer Männer (*Erikson/Stoker* 2011). Im Dezember 1969, auf dem Höhepunkt des Vietnam-Kriegs, trat in den USA ein neues Einberufungsregime in Kraft. Im Rahmen einer nationalen Lotterie wurden den Geburtsdaten junger Männer die Nummern von 1 bis 366 zugewiesen, die die Reihenfolge der Einberufung zum Militärdienst bestimmten. Männer mit niedrigen Nummern wurden zuerst eingezogen, während eine hohe Nummer eine geringe Einberufungswahrscheinlichkeit implizierte. Eine niedrige Nummer bedeutete somit eine hohe Wahrscheinlichkeit, in einen unpopulären Krieg ziehen zu müssen und dafür alle individuellen Ausbildungs- und Lebenspläne hintanzustellen. Junge Männer mit niedrigen Losnummern waren somit nicht nur einer psychologischen Drucksituation ausgesetzt, sondern sie waren auch mit hohen ökonomischen Opportunitätskosten konfrontiert. *Erikson* und *Stoker* (2011) zeigen, dass sich die Präferenzen der Männer mit niedrigen Nummern grundlegend und nachhaltig verändert haben, und zwar unabhängig davon, ob sie tatsächlich zum Kriegsdienst eingezogen wurden. Sie entwickelten ausgeprägte Anti-Kriegseinstellungen und ihre politischen Präferenzen verschoben sich zugunsten der Demokraten. Zum Teil wirkten diese Präferenzverschiebungen jahrzehntelang nach.
  - 9 Größe und Homogenität dieser Bewegung werden heute jedoch vielfach überschätzt (vgl. *Weisbrod* 2005; *Blanke* 2011).
  - 10 Eng mit diesem demografisch bedingten Elitenaustausch war etwa in der Sozialpolitik ein Elitenwechsel anderer Art verbunden. Berufspolitiker mit Parteikarrieren ersetzten nun in zunehmendem Maße die vornehmlich aus der Praxis stammenden und eng mit gesellschaftlichen Interessengruppen verbundenen Sozialpolitiker (*Trampusch* 2004). Noch weit bis in die 1970er Jahre bildeten die von der christlichen Soziallehre geprägten (und in der Weimarer Republik sozialisierten) bürgerlichen Sozialpolitiker zusammen mit sozialdemokratischen Gewerkschaftsfunktionären eine ganz spezifische Gruppe von Abgeordneten (*Trampusch* 2004, S. 8), die eine ähnlich geschlossene *epistemic community* wie die von *Nullmeier/Rüb* (1993) identifizierten Rentnemänner bildeten.
  - 11 Dies entspricht ca. dem von den Mannheimer und Postdamer Elitestudien ermittelten Durchschnittsalter der deutschen Funktionseliten (*Kaina* 2004, S. 11).
  - 12 Natürlich bedeutet dies nicht, dass Individuen nicht lernen oder ihre Präferenzen modifizieren. Für die tiefen Schichten des *belief systems* (*Sabatier/Weible* 2008) ist dies jedoch eher unwahrscheinlich.

## Literatur

- Abramson, Paul R./Inglehart, Ronald*, 1986: Generational Replacement and Value Change in Six West European Societies, in: *American Journal of Political Science*, 30, S. 1-25.
- Abramson, Paul R./Inglehart, Ronald*, 1992: Generational Replacement and Value Change in Eight West European Societies, in: *British Journal of Political Science* 22, S. 183-228.
- Blanke, Bernhard*, 2011: Die 1960er: APO, Stasi, RAF und „mein Sozialismus“. Bemerkungen eines Zeitzeugen, in: *Das Argument* 294, S. 745-752.
- Bleses, Peter/Seeleib-Kaiser, Martin*, 2004: *The Dual Transformation of the German Welfare State*, Basingstoke: Palgrave.

- Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke u.a.*, 1997: Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration, Opladen: Leske + Budrich.
- Castles, Francis G.*, 2010: Black Swans and Elephants on the Move: The Impact of Emergencies on the Welfare State, in: *Journal of European Social Policy*, 20, S. 91-101.
- Dalton, Russell, J.*, 1987: Generational Change in Elite Political Beliefs: The Growth of Ideological Polarization, in: *Journal of Politics*, 49, S. 976-997.
- Dörr, Margarete*, 2007: „Der Krieg hat uns geprägt“. Wie Kinder den zweiten Weltkrieg erlebten, Frankfurt/New York: Campus, 2. Bände.
- Erikson, Robert S./Stoker, Laura*, 2011: Caught in the Draft: The Effects of Vietnam Draft Lottery Status on Political Attitudes, in: *American Political Science Review*, 105, S. 221-237.
- Freye, Saskia*, 2009: Führungswechsel. Die Wirtschaftselite und das Ende der Deutschland AG, Frankfurt/New York: Campus.
- Gergs, Hans-Joachim/Schmidt, Rudi*, 2002: Generationswechsel im Management ost- und westdeutscher Unternehmen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 54, S. 553-578.
- Hall, Peter A.*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics*, 25, S. 275-296.
- Hinrichs, Karl*, 2010: A Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac, in: *Palier, Bruno* (Hrsg.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press, S. 45-72.
- Hobsbawm, Eric*, 1994: *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München: dtv.
- Hoffmann-Lange, Ursula/Bürklin, Wilhelm*, 1999: Generationswandel in der westdeutschen Elite, in: *Glatzer, Wolfgang/Ostner, Ilona* (Hrsg.), *Deutschland im Wandel. Sozialstrukturelle Analysen*, Opladen: Leske + Budrich, S. 163-177.
- Hoffmann-Lange, Ursula/Gulbrandsen, Trygve*, 2007: Die Verankerung der sozioökonomischen Konfliktdimension in den deutschen Eliten, in: *Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm* (Hrsg.), *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 187-208.
- Höpner, Martin*, 2003: Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland, Frankfurt a.M.: Campus.
- Höpner, Martin/Petring, Alexander/Seikel, Daniel/Werner, Benjamin*, 2011: Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus sozial- und wirtschaftspolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 6, S. 1-32.
- Inglehart, Ronald*, 1971: The Silent Revolution in Europe. Intergenerational Change in Post-Industrial Societies, in: *American Political Science Review*, 65, S. 991-1017.
- Inglehart, Ronald*, 1977: *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald/Abramson, Paul R.*, 1994: Economic Security and Value Change, in: *American Political Science Review*, 88, S. 336-354.
- Jochem, Sven*, 2009: Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat – Deutschland im internationalen Vergleich, Münster: LIT.
- Jureit, Ulrike*, 2006: *Generationenforschung*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht: UTB.
- Jureit, Ulrike/Wildt, Michael* (Hrsg.), 2005: *Generationen. Zur Relevanz eines wissenschaftlichen Grundbegriffs*, Hamburg: Hamburger Edition.
- Kaina, Viktoria*, 2004: Deutschlands Eliten zwischen Kontinuität und Wandel, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B10/2004*, S. 8-15.
- Kertzer, David I.*, 1983: Generation as a Sociological Problem, in: *Annual Review of Sociology*, 9, S. 125-149.
- Kingdon, John W.*, 1995: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper Collins.
- Klein, Markus*, 2003: Gibt es die Generation Golf? Eine empirische Inspektion, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55, S. 99-115.
- Kohli, Martin/Szydlík, Marc* (Hrsg.), 2000: *Generationen in Familie und Gesellschaft*, Opladen: Leske + Budrich.

- Lepsius, M. Rainer*, 2005: Kritische Anmerkungen zur Generationenforschung, in: *Jureit, Ulrike/Wildt, Michael* (Hrsg.), *Generationen. Zur Relevanz eines wissenschaftlichen Grundbegriffs*, Hamburg: Hamburger Edition, S. 45-52.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2003: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lütz, Susanne/Eberle, Dagmar*, 2008: Varieties of Change in German Capitalism: Transforming the Rules of Corporate Control, in: *New Political Economy*, 13, S. 377-395.
- Maercker, A./Forstmeier, S./Wagner, B./Glaesmer H./Brähler, E.*, 2008: Posttraumatische Belastungsstörungen in Deutschland. Ergebnisse einer gesamtdeutschen epidemiologischen Untersuchung, in: *Der Nervenarzt*, 79, S. 577-586.
- Mannheim, Karl*, 1964 [1928]: *Wissenssoziologie*. Auswahl aus dem Werk. Eingeleitet und herausgegeben von *Kurt H. Wolff*, Berlin: Luchterhand.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert*, 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt/M.: Campus.
- Palier, Bruno/Martin, Claude*, 2008: From 'a frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems, in: *Palier, Bruno/Martin, Claude* (Hrsg.), *Reforming Bismarckian Welfare Systems*, Malden/Oxford: Blackwell, S. 1-20.
- Palier, Bruno* (Hrsg.), 2010: *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Putnam, Robert*, 2000: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Radebold, Hartmut*, 2004: Kriegsbeschädigte Kindheiten (1928-29 bis 1945-48). Kenntnis- und Forschungsstand, in: *Radebold, Hartmut* (Hrsg.), *Kindheiten im II. Weltkrieg und ihre Folgen*, Gießen: Psychosozial-Verlag, S. 17-29.
- Rüb, Friedbert*, 2008: Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München: Oldenbourg, S. 348-376.
- Ruggie, John Gerard*, 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: *International Organization*, 36, S. 379-415.
- Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M.*, 2008: The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, S. 189-220.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W.*, 2010: The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot be a 'Social Market Economy', in: *Socio-Economic Review*, 8, S. 211-250.
- Schmidt, Manfred G.*, 1987: West Germany: The Policy of the Middle Way, in: *Journal of Public Policy*, 7, S. 135-177.
- Schmidt, Manfred G.*, 1989: Learning From Catastrophes. West Germany's Public Policy, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge: Polity, S. 56-99.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manfred G.*, 2009: Die „Politik des mittleren Weges“ im vereinten Deutschland, in: *Obinger, Herbert/Rieger, Elmar* (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 295-318.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.*, 2008: *Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen*, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München: Oldenbourg, S. 1-22.
- Seawright, Jason/Gerring, John*, 2008: Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options, in: *Political Research Quarterly*, 61, S. 294-308.
- Streeck, Wolfgang*, 2005: Nach dem Korporatismus. Neue Eliten, neue Konflikte. MPIfG Working Paper 05/04, Köln.
- Streeck, Wolfgang*, 2009: *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.



- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel*, 2010: Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *der moderne staat*, 3, S. 7-29.
- Svallfors, Stefan*, 2010: Policy Feedback, Generational Replacement, and Attitudes to State Intervention: Eastern and Western Germany, 1990-2006, in: *European Political Science Review*, 2, S. 119-135.
- Thomson, David*, 1996: *Selfish Generations? How Welfare States Grow Old*, Cambridge: White Horse Press.
- Trampusch, Christine*, 2004: Von Verbänden zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik, MPiFG Discussion Paper 04/3, Köln.
- Trampusch, Christine*, 2006: Sequenzorientierte Policy-Analyse. Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 16, S. 55-76.
- Trampusch, Christine*, 2009: *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfelds*, New York/Frankfurt a.M.: Campus.
- True, James L./Jones, Bryan D./ Baumgartner, Frank R.*, 2007: Punctuated-Equilibrium Theory, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, S. 155-187.
- Weisbrod, Bernd*, 2005: Generation und Generationalität in der Neueren Geschichte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 8/2005, S. 3-9.
- Zahariadis, Nicolaos*, 2007: The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, S. 65-92.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2001: *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl*, Opladen: Leske + Budrich.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Herbert Obinger, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen &  
 Center for Welfare State Research, University of Southern Denmark, Mary Somerville  
 Straße 5, 28359 Bremen  
 E-Mail: [hobinger@zes.uni-bremen.de](mailto:hobinger@zes.uni-bremen.de)

Barbara Lehbruch/Gerhard Lehbruch

# Die etatistische Governance der Forstwirtschaft und ihre Krise

## Deutschland und Russland im Vergleich

### Zusammenfassung

In wichtigen europäischen Ländern hat bei der wirtschaftlichen Nutzung der Wälder über zwei Jahrhunderte das Korps der staatlichen Forstleute mit seinem Diskurs der „geregelten“ und „nachhaltigen“ Forstwirtschaft eine unbestrittene Hegemonie ausgeübt. Sein Vorrang ist inzwischen durch die Internationalisierung der Waldpolitik, den konkurrierenden Nachhaltigkeitsdiskurs des Naturschutzes und den innenpolitischen Gewichtsverlust der Forstwirtschaft bei zunehmenden fiskalischen Restriktionen ernsthaft in Frage gestellt. Der Aufsatz vergleicht vor diesem Hintergrund zwei markante Fälle der „Forstreform“ und die Überlebensstrategien der Forstverwaltungen.

*Schlagerworte:* Forstwirtschaft, Governance von Wirtschaftssektoren, Etatistische Governance, new governance, Internationalisierung der Waldpolitik, Nachhaltigkeit, Umweltbewegung, Diskurshegemonie

### Abstract

*The etatist governance of the forestry sector and its crisis: Germany vs. Russia*

Over the past two hundred years, professional state forest services have dominated the forest sectors of important European countries, not least through a hegemonic discourse focusing on “regulated” and “sustainable” silviculture. In recent decades this discourse has been increasingly challenged by the internationalization of forest policy, competing environmentalist discourses and the political weakness of the forest sector faced with growing fiscal constraints. In this context this article compares two significant cases of changing forest governance, examining both top-down reform and the survival strategies used by forest services.

*Key words:* forestry, governance of economic sectors, statist governance, internationalization of forest policies, new governance, sustainability, environmental NGOs, discourse hegemony

„...ihr seyd groß: – Ihr wirket ungekannt, unbelohnt, frei von des Egoismus Tyrannei, und Eures stillen Fleißes Früchte reifen der späteren Nachwelt noch. – Held und Dichter erringen eitlen Ruhm“

Das soll Friedrich Schiller gesagt haben, als ihm um 1800 der Oberforstmeister Carl Oetelt in Ilmenau den Plan einer Forsteinrichtung zeigte, „das bezielte Ideal eines vollkommenen Nadelwaldes, welcher bis zum Jahr 2050 verwirklicht werden sollte“ (so jedenfalls überliefert von seinem Schüler *Gottlob König* 1814). Ob das Zitat authentisch ist, sei dahingestellt. Zwei Jahrhunderte später fallen kritischere Urteile über die kameralistischen „Forstgeometer“: „The German forest became an archetype for imposing on disorderly nature the neatly arranged constructs of science“ (*Lowood* 1990, S. 340-341). Doch an jenen Langfristvisionen setzte die etatistische Ausformung der Governance der Forstwirtschaft an.

## 1. Die Forstwirtschaft als Leerstelle in der vergleichenden politischen Ökonomie

Als etatistische Governance bezeichnen wir hier eine Akteurskonstellation im Forstwirtschaftssektor, bei welcher der Staat einen beherrschenden Einfluß auf die Bewirtschaftung der Forste hat. Zwar verfügt er nur in extremen Fällen – wie im heutigen Russland – allein über den Waldbesitz eines Landes. Sehr viel häufiger ist der Staat selbst der größte Waldbesitzer und kann darüber hinaus auch die Bewirtschaftung der übrigen Waldbesitzarten mehr oder weniger weitgehend regeln.<sup>1</sup> Die wissenschaftlich ausgebildeten staatlichen Forstleute sind unmittelbar verantwortlich für den Betrieb der Staatsforste, und durch Mitspracherechte bei der Bewirtschaftung des kommunalen, aber auch des privaten Waldbesitzes sollen sie die für den Staatswald entwickelten forstwissenschaftlichen Grundsätze und forstwirtschaftlichen Betriebsziele auch dort durchsetzen.

Die Entstehung dieses Governancetypus war eine historische Zäsur, geboren aus dem Geist des Merkantilismus und fortentwickelt seit den kameralistischen Forstreformern. Bei der systematischen Bewirtschaftung der Waldressourcen wurden staatliche Behörden und der berufsprüfungsspezifische Diskurs der Forstleute bestimmend. In einer noch weitgehend agrarisch geprägten Ökonomie griff das tief in das Leben von Land und Leuten ein und machte so vielen Herrschaftsunterworfenen die Ausbildung des modernen Anstaltsstaates erfahrbar. Das einflussreichste Vorbild für den „*État forestier*“ (Buttoud 1983) war Colberts „Grande Ordonnance“ über die Forstverwaltung (1669). Diese „grande réformation des forêts“ hat den späteren sächsischen Oberberghauptmann Hans Carl von Carlowitz stark beeindruckt, der dann in seiner „*Sylvicultura Oeconomica*“ (1713) den Begriff der forstwirtschaftlichen „Nachhaltigkeit“ prägte. In Russland begann eine merkantilistische Forstpolitik mit Peters I. Ukasen zum Schutz der Wälder von 1701 und 1703 (Buchholz 1954). In frühen forstwissenschaftlichen Kontroversen unterlag das konkurrierende Marktmodell bald dem Modell der Staatsforste (Hölzl 2010, S. 129). Seine volle Ausbildung verdankte der Governancetypus aber der Durchsetzung einer „geregelter Forstwirtschaft“ auf der Grundlage der seit dem frühen 19. Jahrhundert von Deutschland ausgehenden Verwissenschaftlichung der Forstwirtschaft. Sie trat von hier aus einen Siegeszug zu internationaler Geltung an. Zuerst wurden ihre Grundprinzipien in Frankreich übernommen, und von Deutschland und Frankreich strahlte das Modell der geregelten Forstwirtschaft dann unter anderem nach Russland, auf die Bundesforste der USA und selbst auf die Forstverwaltung Britisch-Indiens aus (Rajan 2006).

Umso mehr fällt auf, dass sich die Politikwissenschaft – auch die *comparative political economy* – für internationale Variationen in der Governance der Forstwirtschaft bislang kaum interessiert hat. Gewiss, das „hölzerne Gepräge der Kultur“ (Sombart 1916, Bd. II/2, S. 1138) war mit dem Übergang zur Steinkohle als Energiequelle vorbei. Vor allem deshalb ist die einst bedeutende Rolle der Forstwirtschaft für den Staatshaushalt und für die frühindustrielle Wirtschaft eine Sache der Vergangenheit.<sup>2</sup> So hat sich auch ihre institutionelle Entwicklung von der anderer Wirtschaftszweige und der neueren *varieties of capitalism* abgekoppelt.

Dabei hat seit dem frühen 19. Jahrhundert der etatistische Governancetypus der Forstwirtschaft in mehreren großen europäischen Ländern auch über politische Regimewechsel hinweg ein hohes Maß an institutioneller Kontinuität gezeigt. Das gilt nicht nur für Deutschland und Frankreich, sondern auch für Russland: Dort behaupteten sich seine

Grundelemente über die Oktoberrevolution, das Ende des Sowjetsystems und die institutionellen Turbulenzen der Jelzinära bis in die Anfänge der Putinverwaltung. In all diesen Ländern ist diese Kontinuität jedoch zu Beginn des 21. Jahrhunderts deutlich in Frage gestellt. Die etatistische Forstgovernance gerät in den Sog weiterreichender Auseinandersetzungen über die Neubestimmung der Funktionen des Staates. Dabei verdient der Umstand Beachtung, dass die Forstreformen, die um 2000 in Deutschland und Frankreich, aber auch in Russland in Gang kamen, Konzepte des *new public management* aufgegriffen haben.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf den Vergleich der Forstwirtschaftsgovernance in Deutschland und Russland. Russland kann als Extremfall in mehrfacher Hinsicht gelten: Die naturräumlichen Bedingungen der Entwicklung unterscheiden sich markant von Deutschland und Frankreich (als den Kernländern des *État forestier*), und unter den turbulenten politisch-institutionellen Umweltbedingungen nach dem Ende der Sowjetherrschaft lässt sich beobachten, wie ein bislang erstaunlich pfadabhängiger Governancetypus auf starken externen Stress reagiert.<sup>3</sup>

## 2. Geregelte Forstwirtschaft als hegemonialer Diskurs

Ein zentrales Stück des Diskurses, aus dem der etatistische Governancetypus seine Legitimation bezieht, ist eine historische „Meistererzählung“,<sup>4</sup> die bei den Forsthistorikern bis in jüngste Zeit unbestritten geblieben ist: Nach dieser „Großdeutung“ der Vergangenheit sei der Einführung der geregelten Forstwirtschaft die Behebung einer empfindlichen Ressourcenkrise zu verdanken, der „Holznot“. Die hier behauptete Verknappung der Holzressourcen wird sowohl der Übernutzung in der Frühindustrialisierung als auch der – vorgeblich unregulierten – Waldnutzung durch die bäuerliche Bevölkerung zugeschrieben. Die damit unterstellte „Tragik der Allmende“ wurde in der deutschen Kameralistik seit der Mitte des 18. Jahrhunderts zum rechtfertigenden Anstoß für den Forstreformdiskurs (zuletzt am bayerischen Beispiel: *Hölzl* 2010). Abhilfe habe erst die am Prinzip der „Nachhaltigkeit“ ausgerichtete Einführung einer geregelten, von professionellen Förstern monopolisierten und an Produktionsbedürfnissen orientierten Bewirtschaftung der Holzressourcen geschaffen. „Forstliches Selbstbild und Berufsethos gründen bis heute maßgeblich auf diesem ‚Erfolg‘ einer gegen viele gesellschaftliche Widerstände durchgesetzten holzressourcenökonomisch nachhaltigen Hochwaldnutzung und dem Aufbau der heutigen, vorratsreichen Wirtschaftswälder.“ (*Winkel* 2007, S. 176).

Ob die kameralistische Forstreform in der Tat einer drohenden „Holznot“ erfolgreich gesteuert habe, wird in der historischen Forschung inzwischen (im Anschluss an *Radkau* 1983; 1986) in Frage gestellt, kann hier aber dahingestellt bleiben.<sup>5</sup> *Radkau* wollte zeigen, dass wir es beim Holznotdiskurs mit einer gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit zu tun haben, die nicht abzulösen ist von den Interessenlagen ihrer Produzenten. Es ging den staatlichen Forstverwaltungen seit der Mitte des 18. Jahrhunderts darum, die volle Kontrolle über Holzressourcen zu gewinnen und konkurrierende, ältere Nutzungsansprüche an den Wald zurückzudrängen. Dabei konnte sich das Programm der „Forstreform“ zwar auf eine vergleichsweise starke Stellung der Bürokratie stützen, doch bäuerliche Widerstände ließen sich nicht einfach brechen. Die Implementierung der Forstreform war ein Aushandlungsprozess, „in den die ländliche Bevölkerung als zentraler Akteur miteinbezogen war“ (*Hölzl* 2010, S. 491).

In Russland befand sich im 19. Jahrhundert vor allem der Wald in den nördlichen und nordwestlichen Gebieten in Staatsbesitz. In den südlichen, südwestlichen und zentralen Gouvernements überwog privater und bäuerlicher Besitz, und als seit der Jahrhundertmitte große Waldflächen aus Adelsbesitz in die Hand von Kaufleuten übergingen, kam es zu einer Welle der Waldverwüstung durch Raubbau. Erst das Forstschutzgesetz von 1888 führte eine Regulierung auch der Privatwälder ein, die Rodungen einer Genehmigungspflicht unterwarf.

Die russische Forstwissenschaft war zunächst ganz stark von den deutschen kameralistischen Doktrinen bestimmt.<sup>6</sup> Allerdings löste sie sich von deren Engführungen allmählich ab und nahm eine eigenständige Entwicklung, die insbesondere ökologische Aspekte stärker berücksichtigte und dann auch auf Deutschland zurückwirkte (*Buchholz* 1958, S. 324-328; *Rubner* 1967, S. 175-183). Der Grundsatz der nachhaltigen Bewirtschaftung wurde dabei – gegenüber den Kritikern, die auf die vermeintlich unerschöpflichen forstlichen Ressourcen des Landes verwiesen – überwiegend festgehalten. Dieser Richtungsstreit lebte lange fort und bekam vor allem in der Stalinära neue Brisanz.

### 3. Der etatistische Governancetypus in Deutschland

Institutionelle Voraussetzung dafür, dass der aus diesen Aushandlungsprozessen hervorgegangene Governancetypus einen etatistischen Charakter bewahrte, war die staatliche Kontrolle über Eigentumsrechte am Wald, die sich aus dem frühneuzeitlichen „Forstregal“ des Landesherrn entwickelt hatte. Die Entwicklungen in den deutschen Staaten (seit 1919 „Ländern“) verliefen zwar alles andere als einheitlich. Zunächst hatte der Aufstieg der klassischen liberalen Wirtschaftstheorie dazu geführt, dass – insbesondere in Preußen im Gefolge von Hardenbergs Landeskulturedikt von 1811 – eine Zeitlang die Privatisierung von Staatswäldern betrieben wurde und die Aufhebung von öffentlich-rechtlichen Beschränkungen des Privatwaldbesitzes zu einem starken Rückgang der Waldflächen führte. Aber Georg Ludwig Hartig, einer der wichtigsten Repräsentanten der kameralistisch geprägten Forstwissenschaft, hat als Leiter der preußischen Staatsforstverwaltung den Privatisierungstrend zu stoppen gewusst. Und die süddeutschen Staaten blieben auch nach der Liberalisierung der Forstgesetzgebung deutlich stärker „etatistisch“ orientiert; insbesondere der Gemeindewald unterlag weiterhin einer Staatsaufsicht, die bis zur Betriebsführung durch staatliche Förster gehen konnte.

Die Organisation der deutschen Forstverwaltungen war bis zum Ende der Weimarer Republik Ländersache. Ihre Organisation veränderte sich schrittweise im Laufe des 19. Jahrhunderts, mit nicht unbeträchtlichen Unterschieden zwischen den deutschen Staaten. Schließlich kristallisierte sich ein mehrstufiges System heraus, mit der Landesforstverwaltung (in der Mehrzahl der Fälle als besondere Abteilung des Landwirtschaftsministeriums), darunter einer Mittelinstanz, und als unterster Instanz das Forstamt, dem die Revierförstereien unterstanden.

Die Zentralisierung der Forstverwaltung seit 1934 blieb zwar eine Episode, und der Entwurf eines Reichsforstgesetzes, das die staatliche Regulierung deutlich verstärken sollte, wurde nach Kriegsausbruch nicht mehr verabschiedet. Doch wichtige Grundgedanken wurden in der Bundesrepublik in die Forstgesetzgebung der Länder übernommen (*Rozsnyay/Schulte* 1978, S. 11-16; *Zundel/Schwartz* 1996, S. 13). Dazu gehörte insbesondere der Ausbau der staatlichen Forstaufsicht über den (auch privaten) Waldbesitz, wenn-

gleich mit einer charakteristischen Akzentverschiebung: Wurde bis dahin auf Überwachung, Verbot, Genehmigung und Zwang abgehoben, so lag nun der Akzent auf der „Beratung“, „Betreuung“ und „Belehrung“. Die nicht-staatlichen Waldbesitzer sollten zu „pflegerischer Waldbewirtschaftung“ angehalten und (so z.B. der rheinland-pfälzische Gesetzgeber) ihr Wille „zu verantwortungsbewußter Mitarbeit an der Verwirklichung der Ziele dieses Gesetzes geweckt und gefördert“ werden.<sup>7</sup> Die Fortbildung der etatistischen Governance der Forstwirtschaft nach dem zweiten Weltkrieg kann somit zu jenen *policy legacies* des Einparteienstaates gerechnet werden, die – weil man ihnen keinen „vorwiegend nationalsozialistischen Gehalt“ zuschrieb – in die westdeutsche Nachkriegsordnung übernommen wurden. Aber obwohl die Länder bei dieser Umorientierung der Forstpolitik weitgehend gleichzogen, kam es nicht zur engen „Selbstkoordinierung“ von Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren, wie man sie sonst im deutschen Föderalismus vielfach beobachten kann.

Die unteren Einheiten der Forstverwaltung hatten ein breites Aufgabenspektrum. In Deutschland umfassten sie von jeher neben Forstaufsicht und Bewirtschaftung der Wälder auch den Holzeinschlag durch eigene Waldarbeiter (heute zum Ausbildungsberuf der „Forstwirte“ aufgewertet). Bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts überwog in der „alten“ Bundesrepublik das – seiner Herkunft nach süddeutsche – System der „Einheitsforstämter“ (auch „Gemeinschaftsforstämter“), die für alle Forstarten zuständig waren: Zum einen oblag ihnen die unmittelbare Bewirtschaftung der Staatsforste. Zum andern nahmen sie gegenüber dem Forstbesitz von Gemeinden und sonstigen Körperschaften und auch gegenüber dem Privatwald die Forstaufsicht wahr, also die Kontrolle der Einhaltung und gegebenenfalls Durchsetzung von Rechtsnormen. Drittens oblag ihnen der Vollzug der staatlichen Förderung und bei den Gemeinden – soweit sie kein eigenes forstliches Fachpersonal einstellten – auch die technische Betriebsführung („Beförsterung“). Der Privatwald unterlag (mit regionalen Unterschieden) geringeren Beschränkungen als der Kommunal- und Körperschaftswald. Als traditioneller Minimalbestand staatlicher Regulierung bleiben Waldrodung und Waldumwandlung genehmigungspflichtig.

#### 4. Die Entwicklung der Forstgovernance in Russland

Die russische Entwicklung erfuhr ihre stärkste Zäsur mit der Oktoberrevolution 1917, als alle russischen Wälder in Staatseigentum überführt wurden. Im Dekret über die Forste (14. Mai 1918) wurde die zentrale Rolle des professionellen Forstdienstes mit Lenins ausdrücklicher Rückendeckung festgehalten. Damit erlangte dieser eine bedeutende institutionelle Stärkung. Er blieb dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet. Die Forstgesetzgebung unterschied drei Waldgruppen, in denen im Interesse des Waldschutzes unterschiedliche (teilweise recht restriktive) Grenzen für die zulässige Nutzung galten (Weiner 1988, S. 24-25). Die Organisationsformen des „Waldfonds“ wechselten, aber der Forstdienst bewahrte seinen Korpsgeist und auch das Bewusstsein institutioneller Kontinuität, selbst als in der stalinistischen Periode der Nachhaltigkeitsgrundsatz im Interesse der Produktionssteigerung in Frage gestellt wurde.<sup>8</sup>

Der staatliche Forstdienst blieb auch nach der Auflösung der Sowjetunion zunächst organisatorisch intakt. Im sowjetischen System hatte sich die organisatorische Autonomie noch dadurch verstärkt, dass berufliche Laufbahnen ganz allgemein sektorspezifisch segmentiert waren. Die Ausbildungsstätten, die zur Ausbildung des Korpsgeistes erheb-

lich beitragen, arbeiteten in der Sowjetunion und dann in der neuen Russischen Föderation weiter wie zuvor.

Ein wichtiger Unterschied zwischen der deutschen und der russischen forstwirtschaftlichen Governance geht bis in die Sowjetzeit zurück (*Petrov/Lobovikov* 2001, S. 470): Hatte in Deutschland der Holzeinschlag bis in die Gegenwart zur Waldbewirtschaftung durch die Forstverwaltung gehört, waren beide in der Sowjetunion getrennt. Aufgabe der Forstverwaltung war die Bewirtschaftung der Forste, wozu auch die notwendige „Durchforstung“ der Wälder gehörte.<sup>9</sup> Der „finale“ Holzeinschlag hingegen war Sache der Forstindustrie, die auch die Sägewerke und andere Holzverarbeitende Industrien (z.B. die Papierherstellung) umfasste. Die Forstverwaltung stellte den Betrieben der Forstindustrie dafür Einschlagberechtigungen aus, für die sie (im System des sowjetischen Rechnungswesens) Gebühren einnahm. Diese Trennung von Waldbewirtschaftung und Holzeinschlag wurde im nachsowjetischen Russland im Prinzip aufrechterhalten. Sie galt den Forstleuten als unentbehrlich für eine nachhaltige Forstwirtschaft, weil sie Forstaufsicht und Forstbewirtschaftung von den Interessen der Verwertungsindustrie abschottete und damit ihrem professionellen Ethos entsprach.

Die Aufbauorganisation der staatlichen Forstverwaltung auf der unteren Ebene blieb auch nach dem Ende der Sowjetzeit mehr oder weniger gleich und ähnelte in Grundzügen dem deutschen Modell.<sup>10</sup> Der *leschos*<sup>11</sup> ließ sich vom Aufgabenzuschnitt (naturgemäß bei ganz anderen Größenordnungen) etwa dem deutschen Forstamt vergleichen, ihm nachgeordnet war das *lesničestvo*. 2006 gab es 1759 Leschosen mit einer durchschnittlichen Fläche von 100000 bis 400000 ha; jeder *leschos* war in 3 bis 7 *lesničestvos* unterteilt (*Karvinen et al.* 2006, S.11). Während die Governance der Holzindustrie nach 1990 einem tiefgreifenden Veränderungsprozess unterworfen war (*B. Lehbruch i.E.* (2012b)), wurde die Privatisierung der Staatsforste zwar wiederholt erwogen, aber immer wieder verworfen. Die zentrale russische Forstbehörde (*rosleschos*)<sup>12</sup> blieb während der 1990er Jahre und bis zur Mitte des folgenden Jahrzehnts organisatorisch einigermaßen intakt.

## 5. „Nachhaltigkeit“ und die Diskurshegemonie der Forstleute

Durch die Geschichte des Waldes zieht sich eine Vielfalt perspektivischer Wahrnehmungen von Wald und Forst und damit verbundener Wertvorstellungen.<sup>13</sup> Der Zugang zum Wald und Verfügungsrechte über Waldressourcen waren immer umstritten. Schon seit dem Mittelalter gab es rivalisierende Diskurse, etwa über bäuerliche Nutzungsrechte oder über Privilegien der Herrschaft. Die Durchsetzung der etatistischen Governance, ein tiefgreifender institutioneller Wandel, war begleitet vom Aufstieg eines neuen Diskurses, denn nun erlangte das Postulat einer „geregelten Forstwirtschaft“ die Diskurshegemonie. Das begründete die Identität der „Forstleute“ als einer Elitegruppe mit ausgeprägtem Korpsgeist.

Als sich im 19. Jahrhundert, beginnend mit der Romantik, ein waldästhetischer Diskurs ausbildete, stellte das die Diskurshegemonie der Forstleute zunächst nicht in Frage. Anders verhält es sich mit den umweltpolitischen Diskursen, die seit dem späten 20. Jahrhundert wichtige Grundüberzeugungen der hegemonialen produktionsorientierten Forstwirtschaft in Zweifel ziehen und mit einer Internationalisierung der Forstpolitik einhergehen. Zugleich stellt sich die Frage, wie widerstandsfähig die hergebrachte forstlich-etatistische Diskurskoalition gegenüber dem Diskurs des „schlanken Staates“ bleiben wird.<sup>14</sup>

Zentraler Begriff des hegemonial gewordenen Diskurses, der die etatistische Governance der Forstwirtschaft begründet, ist die „Nachhaltigkeit“ geblieben. Damit war ursprünglich die Holznutzung gemeint: Dem Wald sollte nicht mehr Holz entnommen werden, als nachwachsen kann. Aus dieser Zielvorstellung ergaben sich die langfristigen Planungshorizonte, wie sie schon Schiller beeindruckt haben sollen. Heinrich Cotta, der Gründer der Forsthochschule Tharandt, formulierte das so: „Nur der Staat wirtschaftet für die Ewigkeit“ (zitiert nach *Radkau* 1999, S. 110). Und *Wilhelm Roscher* meinte, die „ewige Persönlichkeit des Staates“ korrespondiere mit den langen Wachstumszeiten der Bäume (*Roscher* 1854; zitiert nach *Radkau* 2007, S. 144).

Die forstwissenschaftliche Teildisziplin der „Forsteinrichtung“, die schon auf Heinrich Cotta und andere frühe Forstreformer zurückgeht, war eine auf solche Nachhaltigkeit angelegte Langfristplanung. Im Idealfall unterteilte sie ein Waldgebiet in annähernd gleich große „Jagen“ oder „Schläge“, die in Rechteckform angeordnet und durch breite Schneisen (oder „Gestelle“) getrennt waren. Dieses rationalistische Muster prägt bis heute vielerorts das dem Spaziergänger vertraute Erscheinungsbild des „deutschen Waldes“. Dann wurde jeweils ein Schlag mit Bäumen der selben Altersklasse bepflanzt und nach einer „Umtriebszeit“, die bis zur optimalen wirtschaftlichen Nutzbarkeit („Schlagreife“) der Bäume dauerte, kahlgeschlagen und wieder neu bepflanzt. Das Ergebnis war ein „Altersklassenwald“ von ausgeprägter Monotonie. Verstärkt wurde sie durch den planmäßigen Umbau des Waldes von der weithin natürlich vorgegebenen Dominanz von Laubmischwäldern zu den wirtschaftlich ertragreicheren Nadelhölzern. (Man sprach geradezu von „Verfichtung“). Doch weil homogene Altersklassen und Monokulturen sich als wenig widerstandsfähig gegen Forstkalamitäten wie Windwurf und Insektenbefall erwiesen, begann man im 20. Jahrhundert „naturnähere“ Bewirtschaftungsformen zu erproben. Das führte zu einer gewissen Annäherung an den Naturschutzdiskurs, der in Deutschland an Geltung gewann. An Stelle des Altersklassenwaldes sollte der „Dauerwald“ treten, und damit eine größere „Naturnähe“ des Waldbaus. Indes musste auch „naturnahe“ Waldwirtschaft für die hegemoniale Diskurskoalition immer mit der betriebswirtschaftlichen Zielgröße nachhaltiger Nutzung der Holzressourcen vereinbar bleiben. Vom fiskalischen Interesse des Staates, dem die Einführung der etatistischen Forstwirtschaft wesentlich zu verdanken war, konnte sich die Forstverwaltung nicht abkoppeln.

Die Durchsetzung der etatistischen Forstwirtschaft wäre nicht denkbar gewesen ohne die Ausbildung einer professionalisierten Verwaltung, deren Rückgrat die „Forstleute“ wurden. Sie zeichnen sich bis heute – in Russland so gut wie in Deutschland – durch einen ausgeprägten Korpsgeist aus, für den in der Ausbildung an den Forstschulen der Grund gelegt wurde,<sup>15</sup> und blieben seither die Wächter einer „nachhaltigen“ Bewirtschaftung des Waldes. Berufschancen gab es für Forstleute in diesen Ländern ganz überwiegend nur im Staatsdienst. Und während es in Deutschland in der allgemeinen Verwaltung oder auch im öffentlichen Schulwesen zeitweise starke Personalzuwächse gab, blieben die Stellenzahlen in der Forstverwaltung immer verhältnismäßig niedrig und die Zutrittschranken entsprechend hoch. Unter solchen Bedingungen brachte die berufliche Sozialisation eine ausgeprägte kollektive Identität hervor. In einer überwiegend ländlichen Umwelt hatten Forstleute einen herausgehobenen sozialen Status. Gegenüber Dorfbürgermeistern und Gemeinderäten bis hin zu den Landwirten und Holzkäufern konnten sie in allen forstwirtschaftlichen Fragen die Meinungsführerschaft beanspruchen.

Selbstverständnis und Korpsgeist der Forstleute ähneln in mancher Hinsicht dem Standesbewusstsein der ärztlichen Profession: Beide Berufsgruppen monopolisieren ihr



Tätigkeitsfeld bis in die Gegenwart auf der Grundlage berufsbezogenen Wissens und erworbener Befähigungsnachweise und reklamieren dabei für sich zugleich Gemeinwohlorientierung. Der Anspruch auf exklusive Fachkompetenz begründet die nachdrückliche Abwehr der Einmischung Externer – dort der nicht medizinisch qualifizierten Laien, oder hier der pauschal so bezeichneten „forstfremden“ Akteure. Bei den Forstleuten trat dazu die Einordnung in eine streng hierarchisch aufgebaute Verwaltung und das Bewusstsein, im Wald den hoheitlichen Staat zu repräsentieren.<sup>16</sup>

Doch während die Forstleute sich nach außen gerne als eine geschlossene Berufsgruppe darstellen, hat es immer auch konfligierende Denkschulen gegeben. Bis heute stehen sich eher rational-betriebswirtschaftliche und eher „ganzheitliche“, kulturkritisch gefärbte Orientierungen gegenüber (Heeg 1973, S. 30-37). Hier hat man ein eigentümliches „Harmoniedenken“ beobachtet (Glück/Pleschberger 1982), insbesondere im „ethischen“ Postulat einer „Waldgesinnung“ (Dieterich 1968), für die Mensch und Waldnatur aufeinander angewiesen sind. Die Lehre von den „Waldfunktionen“ (eingeführt von Dieterich 1953) harmonisiert konfligierende gesellschaftliche Ansprüche an den Wald, zugespitzt in der „Kielwassertheorie“, der zufolge im „Kielwasser“ der Holzproduktion alle anderen Waldfunktionen wie Erholung und Umweltschutz als Kuppelprodukte mitschwimmen.<sup>17</sup> Später wurde diese Hierarchisierung der Ziele abgeschwächt zur Vorstellung einer „Multifunktionalität“ des Waldes. Als Ziel der Waldgesetzgebung galt dann „die den zeitlichen, standörtlichen und regionalen Bedürfnissen und Möglichkeiten und den Besonderheiten der einzelnen Waldbesitzarten Rechnung tragende, nachhaltige und harmonische, das heißt Interessengegensätze möglichst ausgleichende, wirtschaftlich sinnvolle Sicherung der verschiedenen, eng miteinander verflochtenen Funktionen des Waldes“ (Hasell/Zundel 1981, S. 11; zitiert nach Glück/Pleschberger 1982, Fn. 6). Aber was denn nun konkret unter „Waldfunktionen“ zu verstehen sei, darüber beanspruchte die Forstwissenschaft weiterhin das Definitionsmonopol, und dabei behielt die Holzproduktion die Priorität.

Nicht nur die ländlich geprägte Umwelt der Forstwirtschaft hat diese harmonistische Selbstwahrnehmung und den inneren Zusammenhalt der „Forstpartie“ begünstigt, sondern auch eine Arbeitswelt mit engen Kleingruppenbeziehungen.<sup>18</sup> In den Tundragebieten Nordrusslands kommt hinzu, dass die Forstwirtschaft – etwa in den Regionen Komi oder Vologda – die regionale Wirtschaft so sehr dominiert, dass sich hier eine forstwirtschaftliche Arbeitskultur mit hoher sozialer Kohäsion entwickelt hat.<sup>19</sup> Hier hat das Milieu auch seine eigenen Kommunikationsmedien; so eine wöchentlich mehrfach erscheinende „Forstzeitung“. Gefördert wurde sein Zusammenhalt auch durch eine über den Forstbereich hinausgehende Organisationskultur, die ganz von sektoralen Karrierepfaden und der Zelebrierung sektoraler Arbeiterkultur lebte – so gab es analog zum „Tag des Metallarbeiters“ auch einen parallelen „Tag des Waldarbeiters“, der in einschlägigen Kreisen noch Mitte der 1990er Jahre gerne mit einem Schnäpschen begangen wurde.

## 7. Forstwirtschaft zwischen Umweltbewegung und ökonomischem Problemdruck

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gerieten nun die etatistische Governance der Forstwirtschaft und die Selbstwahrnehmung ihrer Akteure zweifach unter Druck. Auf der einen Seite sahen die Forstleute ihre Diskurshegemonie durch Zweifel an der Ökologieverträglichkeit ihrer Wirtschaftsweise in Frage gestellt. Sie nahmen einen breiten Werte-

wandel wahr, der seinen politisch wirksamen Ausdruck in dem Aufschwung der Umweltbewegung und der von ihr vorangetriebenen Internationalisierung der Waldpolitik fand. Strategiefähig wurde diese Bewegung durch den Aufstieg von „*environmental non-governmental organisations*“ (ENGOs), die zunehmend international vernetzt sind. In Deutschland beobachtet man infolgedessen eine Auffächerung und Polarisierung des Politikfeldes zwischen Forstwirtschaft und Umweltschutz und die Ausbildung zweier antagonistischer Koalitionen mit einer für die Forstleute höchst gewöhnungsbedürftigen Konfliktintensität. Forstwissenschaftler resümieren, dass „die lange Zeit unversehrte sektorale „Schutzhülle“ der Forstwirtschaft aufgrund internationaler wie nationaler Entwicklungen durchlässig geworden ist“ (Memmler/Schraml 2008, S. 13).

Diese Konfliktintensität wurde durch den ökonomischen Problemdruck verschärft, dem sich die Forstwirtschaft zunehmend ausgesetzt sah. In Deutschland waren seit den 1980er Jahren die Erträge aus dem Holzeinschlag stark rückläufig, die Forstwirtschaft andererseits weiterhin sehr personalintensiv. Die Schere zwischen rückläufigen Erträgen und steigenden Arbeitskosten und die begrenzten Rationalisierungsmöglichkeiten im Forstbetrieb ließen gar die Frage aufkommen, ob sich Forstwirtschaft in Deutschland überhaupt noch rentabel betreiben ließe. Das wurde zu einem wichtigen Antrieb für eine konfliktreiche Reform der hergebrachten etatistischen Governance, aber diese unterhöhle andererseits den Konsens über die Zielformulierung einer „naturnahen Waldwirtschaft“. Konzeptionelle Anstöße aus dem *New Public Management* trugen nicht wenig zu den Reformkontroversen bei.

In Russland hingegen war die Krise der etatistischen Governance eine Folge der fundamentalen Krise der Staatsfinanzen und der daraus resultierenden Erosion der Institutionen, die die Transformationsprozesse der Jelzinära begleitete. Das Regime von Putin reagierte darauf mit einem breit angelegten, doch in der Umsetzung inkohärenten Versuch einer Institutionenreform, die nicht zuletzt von Rückgriffen auf das Programm des *New Public Management* geleitet war. In der Forstwirtschaft kam es zu einer regionalen Fragmentierung des Politikfeldes und zur Krise des etatistischen Governancemodells, die vom Niedergang des traditionsreichen Korps der Forstleute begleitet wurde.

## 8. Wertewandel, Koalitionsbildungen und Polarisierung im Forstpolitikfeld

In Deutschland musste sich der forstpolitische Diskurs zunächst mit der Waldschadensdiskussion auseinandersetzen. Umfang und Ursachen des sogenannten „Waldsterbens“, das in den 1980er Jahren die Massenmedien beschäftigte, blieben zwar umstritten. Unübersehbar aber waren die großflächigen Windwurfschäden infolge der Orkanereignisse Anfang 1990 („Vivian“ und „Wiebke“) und dann 1999 („Lothar“). Sie erschienen als Quittung der Natur für die von den Forstwirten lange betriebene „Fichtenwirtschaft“, weil dieser flachwurzelnende Baum den Stürmen keinen ausreichenden Widerstand leistete. Das beschleunigte den forstwirtschaftlichen „Paradigmenwechsel“ zum Programm des „naturnahen Waldes“, das größere Stabilität der Bestände versprach und zugleich den Erwartungen des Publikums an ein „schönes“, abwechslungsreicheres Waldbild entgegenkam. Trotz anhaltender Kritik aus der Holzindustrie wurde es schließlich auch offizielle Politik der Landesforstverwaltungen, die die Planungen der Zukunft bestimmen sollte.

Man kann da einen letzten Versuch sehen, die Diskurshegemonie der Forstleute auch gegenüber dem umweltpolitischen Wertewandel zu behaupten. Doch die Herausforderung durch den konkurrierenden Nachhaltigkeitsdiskurs der Umweltbewegung hat die deutschen Forstleute tief verunsichert (*Fischbach-Einhoff* 2005; *Mann* 1998). Zwar sympathisiert eine Minderheit unter ihnen mit der Umweltbewegung (als Beispiel aus der Verbandspresse: *Hockenjos* 2007). Aber das traditionalistische Lager und die Forstverwaltung reagieren defensiv auf den Einbruch „forstfremder“ Akteure in ihre Domäne, den sie besonders deutlich bei den Auseinandersetzungen mit den Umweltverwaltungen über die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Vorgaben der EU wahrnehmen.<sup>20</sup> Sie finden dabei Verbündete in der Holzverarbeitenden Industrie, und es kommt zu Koalitionsbildungen, die inzwischen im Politiknetzwerk der deutschen Forstwirtschaft eine wichtige Rolle spielen und sich im russischen Vergleichsfall so nicht finden.

Der „Deutsche Forstwirtschaftsrat“ (DFWR) ist zwar als Dachorganisation der öffentlichen und privaten Waldbesitzer und der Verbände des Forstsektors nur mäßig effektiv. Doch inzwischen spricht man in der deutschen Forstpolitikwissenschaft vom Antagonismus zweier „*discourse coalitions*“ oder „*advocacy coalitions*“, hier der Forstwirtschaftskoalition, dort der Umwelt- oder Naturschutzkoalition (*Winkel* 2007; *Memmler/Schraml* 2008, S. 5-10). Forstpolitisch fällt dabei zusätzlich ins Gewicht, dass diesen Koalitionen auch die jeweils zuständigen Ressorts im Regierungsapparat zugerechnet werden, also dort die Landwirtschaftsministerien von Bund und Ländern, hier die Umweltministerien.<sup>21</sup> (Der Einfluss der Umweltverwaltung im forstpolitischen Prozess dürfte inzwischen gewichtiger sein als jener der freien Umweltverbände). Und der Widerstand gegen „rotgrüne“ Pläne zur umweltorientierten Novellierung des Bundeswaldgesetzes führte dann zum Schulterchluss der Forstwirtschaft mit der Holzwirtschaft (*Memmler/Schraml* 2008, S. 13-15). 2006 vereinbarten DFWR und „Deutscher Holzwirtschaftsrat“ (DHWR), einen Verbandscluster „Plattform Forst & Holz“ für eine „nachhaltige Entwicklung dieser beiden Wirtschaftsbereiche zu bilden“ (dazu vgl. *Mrosek/Schulte* 2004).

Das kontrastiert mit einer ganz andersartigen forstpolitischen Frontenbildung in Russland, die von dem jahrzehntelangen Gegenüber der staatlichen Forstwirtschaftsbehörden auf der einen und dem Branchenministerium für die Holz- und Papierindustrie auf der anderen Seite geprägt war (*B. Lehbruch* 2012b, i.E.). Dabei vertrat die Forstverwaltung mit ihrer Nachhaltigkeitsorientierung umweltpolitische Belange gegenüber den Ressourcenanforderungen der Industrie. Übrigens hat sich auch die moderne russische Umweltbewegung sehr stark in Auseinandersetzung mit dem „holzindustriellen Komplex“ herausgebildet, exemplarisch in der langjährigen Kampagne gegen die Degradierung des Baikalsees durch ein dort ansässiges Zellulosekombinat (*Yanitsky* 2011; zur Vorgeschichte *Weiner* 1999, S. 355-373).

## 9. Die Internationalisierung der Forstpolitik: Internationales Waldregime, Umweltverbände und Forstzertifizierung

Der umweltpolitische Wertewandel bekam starke Anstöße von der in den 1980er Jahren einsetzenden Diskussion über die Zerstörung der Tropenwälder, die einen Wendepunkt mit dem „Umweltgipfel“ von Rio 1992 (UNCED) erreichte. Hier scheiterte die Forderung nach einer verbindlichen „Wald-Konvention“ am Widerstand der Entwicklungsländer, es blieb bei einer unverbindlichen „Walddeklaration“. Folgekonferenzen – zuletzt im *United*

*Nations Forum on Forests* (UNFF) – führten schließlich 2007 zu einem Übereinkommen „zur nachhaltigen Bewirtschaftung aller Wälder der Erde“, das aber auch keinen verbindlichen Charakter hat. Das „internationale Waldregime“ ist somit bis heute Stückwerk geblieben (dazu u.a. Glück 1994; Humphreys 1996a; Püzl 2010; Rayner/Buck/Katila 2011).<sup>22</sup>

Zwei große internationale Umweltverbände, der WWF (*World Wide Fund For Nature*) und *Greenpeace*, empfanden den Ausgang der UNCED als so enttäuschend, dass sie die Initiative zur Gründung des *Forest Stewardship Council* (FSC) ergriffen, als internationaler Lobbyorganisation für die Gewährleistung einer nachhaltigen Forstwirtschaft (Humphreys 1996b; Cashore 2002). Der FSC entwickelte ein System für die Zertifizierung von Holzprodukten, die aus nachweislich nachhaltiger Bewirtschaftung stammen, und das „FSC label“ wurde dank intensiver Lobbyarbeit insbesondere von solchen Firmen akzeptiert, die auf das gesteigerte Umweltbewusstsein von Verbrauchern sensibel reagieren müssen (Gulbrandsen 2006; Guéneau 2009). In Deutschland brachte der Erfolg dieser Initiative die Waldbesitzerverbände einschließlich der staatlichen und kommunalen Forstverwaltungen unter erheblichen Druck. Weil sie in den Beschlussgremien des FSC nur über ein Drittel der Stimmen verfügen, schlossen sie sich einer konkurrierenden Zertifizierungsorganisation an, dem *Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes* (PEFC), in dem die (öffentlichen und privaten) Waldbesitzer eine Vetoposition und die Umweltverbände nur eine schwache Minderheitsvertretung haben (vgl. u.a. Memmler/Schraml 2008, S. 10). Das PEFC geht auf eine Initiative der Europäischen Forstministerkonferenz zurück und zeigt damit einerseits den ausgeprägten Internationalisierungstrend in den forstpolitischen Kontroversen an, andererseits aber auch das Interesse der etatistischen Forstgovernance an der Kontrolle über Marktprozesse.

Die Forstzertifizierung stellt bei der Regelsetzung an der Schnittstelle von Staat und Marktakteuren eine weitere Spielart von „*new governance*“ dar, die man als „*non-state market-driven (NSMD) governance systems*“ (Cashore 2002) bezeichnet hat. Das ist „neoliberale“ Regelproduktion, bei der Marktmacht eingesetzt wird, um in Aushandlungsprozessen zu Konsens über neue Regeln zu kommen. Damit verlieren die Forstleute die Definitionshoheit darüber, was nachhaltige Waldbewirtschaftung ist. Die ENGOs haben sich als bemerkenswert strategiefähig erwiesen. Sie arbeiten auf der internationalen, nationalen und lokalen Ebene und können besser Netzwerke aufbauen und Druck ausüben als einzelne Unternehmen oder Länder. Es wäre freilich voreilig, die Konjunktur der Zertifizierung mit einem Rückzug des Staates aus der forstpolitischen Regelsetzung gleichzusetzen. Vielmehr hat insbesondere umweltpolitische Regelsetzung durch die EU und deren Umsetzung in nationales Recht – wie im Fall der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie von 1992 – stark an Gewicht gewonnen.

In Russland ist der FSC am erfolgreichsten in jenen Regionen im Norden und Nordwesten des Landes, in denen große Unternehmen der skandinavischen Holzindustrie tätig sind (Tysiachniouk 2004; Malets 2011). Hier kompensieren die Umweltbewegungen in gewissem Maße die Schwäche des russischen Staates, der dem Raubbau an den borealen Wäldern durch illegalen Holzeinschlag nicht zu steuern vermochte. Der Einfluss von Organisationen wie *WWF Russia* und *Greenpeace Russia* ist nicht zuletzt dem Umstand zu verdanken, dass sie vom *brain drain* aus dem zunehmend demoralisierten Forstdienst zu profitieren und kompetente Fachleute abzuwerben wussten, die fortbestehende Kontakte zur Forstverwaltung für ihre Arbeit nutzen können.<sup>23</sup>

Die Einführung der mit FSC konkurrierenden PEFC-Zertifizierung zeigt andererseits, wie in Deutschland die „Forstwirtschaftskoalition“ auf die transnationalen Netzwerkstra-

tegien der Umweltorganisationen durch Strategien der Kartellbildung reagieren kann. Damit werden aber auch die Grenzen deutlich, die der *new governance* vom NSMD-Typ, also mittels strategischer Beeinflussung der Marktteilnehmer, gesetzt sind: Zwar kann sich die Forstwirtschaft mit Rücksicht auf die Verbraucherseite dem Zertifizierungspostulat nicht einfach widersetzen. Aber durch PEFC konnten die staatlichen Forstverwaltungen, abgestützt durch Netzbildung mit der Privatindustrie des Sektors, die FSC-Regelsetzung teilweise abblocken.<sup>24</sup>

## 10. Die deutschen Forstreformen

In Deutschland geriet somit der etatistische Governancetypus in den letzten zwei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts von zwei Seiten her unter Druck. Die sektorspezifische Ertrags- und Kostenkrise berührte das fiskalische Interesse des Staates, von dem sich eine etatistische Forstwirtschaft nie ablösen konnte. Das traf nun zusammen mit einer Verwaltungsreformdiskussion, die von der angespannten finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte bestimmt wurde. Die Themenkonjunktur des *New Public Management* griff auf die Forstwirtschaft über und gab den Anstoß zu tiefgreifenden Reformen der Forstverwaltung.

Diese Reformen kamen gegen Ende der 1990er Jahre in allen deutschen Bundesländern in Gang, weisen aber eine große organisatorische Variationsbreite auf.<sup>25</sup> Die radikale Reformvariante, die zeitweise in Schleswig-Holstein erwogene Privatisierung des staatlichen Waldbesitzes, scheiterte dort an der Mobilisierung der öffentlichen Meinung durch ein „Bündnis Wald“, dem sowohl die Umweltverbände als auch die Forstleute angehörten (John 2007). In anderen deutschen Ländern blieben solche Erwägungen im Ansatz stecken. Aber es kam überall zu drastischen Strukturreformen, die zum einen eine stärker unternehmerische Orientierung der Forstorganisation und zum andern die „Verschlan- kung“ der Forstverwaltung und umfangreiche Personaleinsparungen zum Ziel hatten. Der Behördenstatus der staatlichen Forstwirtschaft wurde überwiegend aufgegeben, um die Trennung von Hoheitsaufgaben (Forstaufsicht) und Betrieb zu erreichen. Als alternative Organisationsformen wählten die Länder entweder die Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts oder eines Landesbetriebes, und das war in der Regel mit einer ausgeprägten Zentralisierung verbunden, insbesondere durch den Wegfall von Organisationseinheiten auf der Mittelinstanz der Regierungsbezirke

Den Akteuren in den Landesforstverwaltungen ist es in den politischen Aushandlungsprozessen trotz empfindlicher Einbußen einigermaßen gelungen, die Organisationsdomäne und verwaltungsinterne Autonomie des Forstdienstes zu sichern. Der politische Reformdruck musste insbesondere von den unteren Organisationseinheiten aufgefangen werden, und hier gibt es die sichtbarsten Veränderungen. Durchweg wird die Zahl der bisherigen Forstämter und Forstreviere stark reduziert, teilweise um fast die Hälfte. Das ist begleitet von Personalkürzungen in entsprechender Größenordnung, sowohl bei Forstbeamten als auch bei Forstwirten (früher „Waldarbeiter“). Eine Funktionalreform soll die Aufgaben des klassischen Allround-Försters durch Verlagerung bestimmter Aufgaben auf Spezialisten und Auslagerung von Aufgaben an externe Dienstleister reduzieren.

Verwaltungsexterne Akteure des Politiknetzwerkes der Forstwirtschaft konnten in den Aushandlungsprozessen über die Forstreform jedoch wichtige Interessen behaupten. Das gilt vor allem für die Kommunen: Die Gemeinschafts- oder Einheitsforstämter, die

zugleich Dienstleistungsfunktionen für den Kommunal- und Privatwald wahrnahmen, blieben bislang im Kern erhalten.

Trotz dieser beharrenden Momente haben die Reformen bei den Forstleuten starke Frustrationen ausgelöst. Das hat nicht nur mit den Begleiterscheinungen der Personaleinsparung (wie beeinträchtigten Karrierechancen und zahlreichen Versetzungen) und den Eingriffen in den bisherigen Aufgabenkreis zu tun, sondern auch mit dem unter Forstleuten inzwischen weit verbreiteten Gefühl, dass die frühere gesellschaftliche Wertschätzung gegenüber dem Beruf heute nicht mehr vorausgesetzt werden kann. Zwar konnte die institutionelle Dominanz der Staatsforste – in welcher Rechtsform auch immer – behauptet werden. Im Unterschied zu Russland ist auch das Eindringen von „forstfremden“ Außenseitern in die Entscheidungspositionen der umstrukturierten Organisationen kaum zu erwarten. Aber wenn sich auch der etatistische Charakter der Governance in der deutschen Forstwirtschaft nur partiell verändert hat, wird sich das Berufsbild „vor Ort“ wandeln.

Es gibt Anzeichen dafür, dass das zunehmende Konfliktniveau im Forstpolitikfeld auch ins Parteiensystem durchschlagen könnte. Schon die Auseinandersetzungen über ein „Nationales Waldprogramm“ und über die Novellierung des Bundeswaldgesetzes seit 1998 wurden von der wechselnden Besetzung des Bundeslandwirtschaftsministeriums bestimmt (*Memmler/Schraml* 2008, S. 11; *Winkel/Sotirov* 2011, S. 146-148). Und eine offene Politisierung der Forstpolitik war erreicht, als in den Koalitionsvereinbarungen der in jüngster Zeit mit Beteiligung der Grünen gebildeten Landesregierungen ausdrücklich die FSC-Zertifizierung der Landesforste vorgesehen wurde.<sup>26</sup> Während den Forstleuten insgesamt von wissenschaftlichen Beobachtern eine defensive und resignative Haltung gegenüber den politischen Entwicklungen nachgesagt wird, hat hier offensichtlich ein umweltpolitisch engagierter Minderheitsflügel einen strategischen Zugang zur Politik über eine politische Partei gefunden.

## 11. Die Krise der etatistischen Forstwirtschaft in Russland

Die Krise der Forstwirtschaft in Russland war klar eine Begleiterscheinung der post-kommunistischen Transformationsprozesse, insbesondere der dramatischen Fiskalkrise des ersten Transformationsjahrzehnts. Hinzu trat im Forstbereich eine durch die neuen Preisrelationen veränderte Wirtschaftsgeographie: So stellten gestiegene Transportkosten den Forstsektor insbesondere in den zentralsibirischen Regionen, in denen es nur wenige weiterverarbeitende Betriebe gab, unter einen völlig neuen wirtschaftlichen Druck.

Die Finanzkrise des russischen Staates, aber auch die schleppende Umstellung auf marktwirtschaftliche Prinzipien beeinträchtigten die Funktionsfähigkeit der staatlichen Forstverwaltung erheblich. Vorgesehen war eine Finanzierung aus den reformierten Holzeinschlagsgebühren, von denen 40 % dem Staatshaushalt und 60 % über die regionalen Haushalte den Leschosen zugedacht waren. Da aber die Einschlagsgebühren künstlich niedrig angesetzt waren, blieb die Forstverwaltung krass unterfinanziert. Einen Ausweg suchte sie mit Hilfe des Verkaufs von Holz, das im Rahmen der den Leschosen obliegenden Waldpflege bei der Durchforstung anfiel. Das war zwar nach dem Forstgesetz von 1997 legal, doch da der Umfang solcher Durchforstungsmaßnahmen im Ermessen der Forstverwaltung lag, kamen schließlich aus dieser Quelle bis zu 20 Prozent des gesamten Holzeinschlags. Dadurch kam es zu einer schleichenden Kommerzialisierung, und der staatliche Forstdienst wurde zu einer hybriden Organisation. Solche Prozesse waren in

der Transformationsphase der russischen Ökonomie in den 1990er Jahren gang und gäbe, und Kritiker haben sie oft als Privatisierung von öffentlichen Ressourcen gedeutet, wie sie auch in der Schattenwirtschaft des Sowjetsystems vorgekommen war. Aber diese Interpretation übersieht, dass der Forstdienst wohl oder übel sein organisatorisches Überleben sichern musste. Der Preis dafür war die Aufweichung des – im Einklang mit dem Berufsethos – bislang hochgehaltenen Grundsatzes der Trennung von Forstverwaltung und Holzverwertung. Sie ging schließlich so weit, dass der Forstdienst eigene Sägewerke unterhielt und auch Handelsunternehmen gründete. In der Sicht von *Greenpeace Russia* verwandelte sich so die unabhängige Aufsichtsbehörde für die Forste in einen Konkurrenten der holzverarbeitenden Industrie (*Faculty of Natural Resources Management* 2003). Kernaufgaben der Forstverwaltung wurden darüber vernachlässigt, und schlecht bezahlte Förster wurden anfällig für Korruption (*Kulikova* 2011). Hybridisierung war zwar eine unvermeidliche Überlebensstrategie, aber sie unterhöhlte die von den Forstleuten so lange hochgehaltene normative Basis des russischen Verwaltungsethos (*B. Lehbruch* 2005).

Demoralisierend wirkte sich zudem aus, dass die organisatorische Einordnung der Forstverwaltung in den Regierungsapparat nach der Jelzin-Ära einer Reihe diskontinuierlicher und teilweise widersprüchlicher Veränderungen unterworfen war, die keiner klaren Strategie folgten. Sie waren eher Nebenprodukte einer Serie von weiterreichenden Verwaltungsreformen, mit denen Fehlentwicklungen im zurückliegenden Jahrzehnt korrigiert werden sollten. Der russische Forstdienst unterlag in diesem *garbage can*-Prozess (*Cohen/March/Olsen* 1972) einer fortschreitenden Desintegration, und im Ergebnis wurden die Reformintentionen verfehlt (*B. Lehbruch* 2012a, i.E.).

Infolge der sukzessiven und inkohärenten Struktureingriffe wurde schließlich die staatliche Kontrolle über den Waldbau und insgesamt die etatistische Governance in Frage gestellt. Zunächst verlor die zentrale Forstverwaltung *Rosleschos* im Jahr 2000 im Zuge der generellen Straffung des Regierungsapparats den Status einer unabhängigen Bundesbehörde und wurde – wie auch das bisherige Staatskomitee für Umweltschutz und der Bergbau – dem Ministerium für Naturressourcen unterstellt. Dieses war nun sowohl für die bisherigen Aufsichtsfunktionen der Forstverwaltung als auch für den Holzeinschlag zuständig. Zwei Jahre später wurde dann zum ersten Mal in der Geschichte des russischen Forstdienstes ein Außenseiter zum Direktor berufen. Und wegen andauernder Unsicherheit über die künftigen Managementstrukturen wanderten zunehmend qualifizierte Forstfachleute ab. In der Folgezeit kam es zu weiteren Eingriffen in die Organisationsstruktur, im Sinne der Zentralisierungsbestrebungen in den frühen Jahren der Putinschen Verwaltung, die die regionalen Instanzen der Forstverwaltung schwächten.

Einen abrupten Kurswechsel brachte dann 2006 ein neues, lange vorbereitetes Forstgesetz (*Lesniewska et al.* 2008; *Hitchcock* 2010). Es sollte die 2004 eingeleitete allgemeine Verwaltungsreform auf die Forstwirtschaft übertragen und war stark von den Doktrinen des *New Public Management* inspiriert. Die Federführung für den Gesetzentwurf lag zunächst beim Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, das in der Nachfolge des ehemaligen Branchenministeriums für Holzwirtschaft den nachdrücklichen Privatisierungsforderungen der Holzindustrie wohlwollend gegenüberstand. Die Privatisierung stieß aber auf starken Widerstand nicht nur bei den Umweltschützern, sondern auch innerhalb des Parlaments, und wurde schließlich im Gesetz ausgeschlossen.

Den Ausweg aus langwierigen Auseinandersetzungen suchte die Regierung schließlich in einer weitgehenden Regionalisierung der Forstverwaltung. *Rosleschos* wurde dem Landwirtschaftsministerium unterstellt und als zentrale Behörde auf Aufsichtsfunktionen

beschränkt, während die Managementfunktionen auf die Ebene der 83 föderalen *subjekti* (Provinzen) verlagert werden sollten. Diese sollten ihre Forstverwaltung weitgehend selbständig ordnen können. Die Ebene der *Leschosen* wurde abgeschafft. Der Holzeinschlag sollte in Zukunft an Privatfirmen mit Pachtverträgen mit 49jähriger Laufzeit übertragen werden, und diese sollten auch für die Waldpflege und Wiederbestockung verantwortlich werden.

Weil das Gesetz den Charakter eines Rahmengesetzes (*ramočnyi zakon*) hat, sind wichtige Ausführungsbestimmungen offen geblieben. Die meisten Provinzen haben aber die Übertragung der Forstverwaltung nicht gewünscht und sind mit der Umsetzung überfordert, so dass die Forstreform ein Verwaltungschaos hinterlassen hat. Ein großer Teil des fachlich qualifizierten Forstpersonals ist entlassen worden, und nachdem das bisherige System der Finanzierung der *Leschosen* aufgegeben wurde, muss der größte Teil der Aufgaben des Forstmanagements nun mit Zuschüssen der Zentralregierung finanziert werden, was dann – völlig entgegen den ursprünglichen Intentionen – zu einem erheblichen Anstieg der Ausgaben geführt hat (*Jarošenko* 2011). Am dramatischsten zeigten sich die kontraproduktiven Effekte einer hektischen und unkoordinierten Verwaltungsreform bei den großen Wald- und Torffeuern des Jahres 2010, weil zum einen die Waldbranddienste der Forstverwaltung stark abgebaut worden waren und zum andern die Einsatzkoordinierung infolge der Dezentralisierung nicht mehr funktionierte. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung wurde in der Folge zwar die formale Autonomie der Forstverwaltung wieder hergestellt, aber der Wiederaufbau eines funktionsfähigen Forstdienstes erweist sich als überaus schwierig. An den Korpsgeist der Vergangenheit läßt sich kaum noch anknüpfen. Und die dramatischen Personalabgänge lassen sich schwer ausgleichen.

Besonders gravierend aber sind die umweltpolitischen Auswirkungen der so inkohärent veränderten Governance der Forstwirtschaft. Das Gesetz hat für eine nachhaltige, gar eine „naturnahe“ Bewirtschaftung der Wälder keinerlei Vorkehrungen getroffen, insbesondere sind die künftigen Pächter an keine entsprechenden Auflagen gebunden. Die besten Aussichten für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung gibt es in den Regionen, in denen die Holzwirtschaft vom internationalen Zertifizierungsregime abhängig ist, beispielsweise in Karelien, wo skandinavische SFC-zertifizierte Forstunternehmen eine große Rolle spielen. Während hier ENGOS wie der WWF als umweltpolitisches Gegengewicht einflussreich sind, werden in anderen Regionen – vor allem im Osten – dem verbreiteten Raubbau durch illegalen Holzeinschlag keine wirksamen Grenzen gesetzt.<sup>27</sup>

## 12. Ein vergleichendes Szenario der Governancetransformation

Der Vergleich der hier untersuchten Extremfälle zeigt, daß überall die Organisationsdomäne des Forstdienstes in Frage gestellt worden ist, die Reformresistenz der staatlichen Forstverwaltung aber stark variiert: In den deutschen Bundesländern hat sie ihr Überleben gesichert, wenngleich in einer stärker an wirtschaftlichen Performanzkriterien ausgerichteten Organisationsform und auf Kosten der bislang stets betonten Gemeinwohlorientierung. In Russland wird das hingegen voraussichtlich nur in einzelnen Regionen gelingen.

Welche Konsequenzen die Reformen haben werden, ist unter den Akteuren umstritten. Das ist nicht verwunderlich: Forstpolitische Programme – wie beispielsweise die seit den achtziger Jahren proklamierte Wende zum „naturnahen“ Waldbau – arbeiten mit so langen Implementationshorizonten, dass sich in der herkömmlichen Evaluationsforschung



dafür keine Parallelen finden. Bäume wachsen langsam, und waldbauliche Umtriebszeiten lassen sich nicht beliebig verkürzen. Dass hier unintendierte Effekte am Ende zum Verfehlen der Programmziele führen können, dafür bietet die Forstgeschichte des Industriezeitalters reiches Anschauungsmaterial. Auch eine vergleichende Folgenabschätzung wird deshalb bestenfalls Szenarien der denkbaren *policy outcomes* vergleichend gegenüberstellen können, bei denen auch mögliche Reformgewinner und Reformverlierer identifiziert werden sollten.<sup>28</sup>

In Deutschland war die in den achtziger Jahren proklamierte Umorientierung der Forstpolitik hin zum nicht nur „multifunktionalen“, sondern auch „naturnahen“ Waldbau das Ergebnis von Diskussions- und Aushandlungsprozessen innerhalb des Forstdienstes, der im Politikfeld bis dahin eine dominante Rolle behauptet hatte, und setzte implizit dessen traditionell breite Aufgabenbeschreibung voraus. Doch eine stark „verschlankte“ und nach Funktionsbeschreibungen differenzierte Forstverwaltung wird die erforderliche Koordinierung von Holzproduktion und Waldpflege nicht in der hier vorausgesetzten Weise leisten können. Die Forstreform stellt sich vielmehr als abrupte Wende dar, die – resultierend aus veränderten Prioritäten der Haushaltspolitik – den Einflussverlust der Forstverwaltung im politisch-administrativen System und das geringe politische Gewicht der Forstpolitik widerspiegelt. Innerhalb des ihr verbliebenen Gestaltungsspielraums werden sich aber die Beharrungstendenzen verstärken und die Konkurrenz mit dem neuen Nachhaltigkeitsdiskurs der Umweltbewegungen voraussichtlich zuspitzen.

Zwar wird auch nach diesen Einflussverschiebungen die Forstpolitik den Restriktionen Rechnung tragen müssen, die sich im demokratischen Prozess aus den Erwartungen einer Öffentlichkeit ergeben, bei der sich – übrigens zunehmend auch in Russland – hergebrachte Waldromantik und neue umweltpolitische Sensibilisierung gegenseitig verstärken. Die etatistische Forstgovernance kann nicht mehr wie in ihrer Entstehungszeit als Obrigkeit auftreten, sondern muss Responsivität in einem weitaus komplexeren politisch-gesellschaftlichen Umfeld entwickeln. Als Antwort wird insbesondere eine Dualisierung der Waldbewirtschaftung mit unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten vorgeschlagen: Insbesondere große Privatforstbetriebe fordern schon seit längerem, den Vorrang der „naturnahen“ Waldbewirtschaftung durch eine „segregative“ Waldpolitik zu ersetzen.<sup>29</sup> Eine „umweltgerechte“ Waldbewirtschaftung würde dabei unter die Gemeinwohlfunktionen des Waldes subsumiert, die von der Gesellschaft bezahlt werden müssten, sei es durch Subventionen oder auch durch Gebühren, die von den Nutzern zu zahlen wären. Zwar müsste im „Erholungswald“ im Einzugsgebiet der großen Bevölkerungsagglomerationen wie auch in den touristisch attraktiven Regionen die Forstverwaltung weiter an einem „naturnahen“ Waldbau arbeiten, um den Erwartungen insbesondere der urbanen Wählerschaft Rechnung zu tragen. Aber dieses Politikziel wird wegen der Ausdünnung des Forstpersonals nur unzulänglich verfolgt werden können. Und in den gegenüber der Öffentlichkeit weniger exponierten Regionen wird eine primär ertragsorientierte Forstwirtschaft nicht nur von den großen Privatforsten betrieben werden, sondern auch in den nun nach Unternehmensgrundsätzen bewirtschafteten Staatsforstbetrieben. Bei den Forstleuten könnte das die hergebrachte Kohäsion erodieren lassen und Bewahrer des alten „produktivistischen“ Nachhaltigkeitsdiskurses einerseits, ökologisch sensibilisierte „Neuerer“ andererseits auseinandertreiben.

Damit könnte die russische Entwicklung kontrastieren, wo sich jetzt schon strategische Allianzen zwischen einem in die Enge getriebenen Forstdienst und den ENGOs abzuzeichnen scheinen. Natürlich stand hier unter ganz anderen naturräumlichen Bedingun-

gen das Programm eines „naturnahen“ Waldumbaus nicht zur Diskussion. Umstritten ist eher (ähnlich wie in Nordskandinavien), welche Grenzen der *corporate forestry* zu setzen sind, die sich unter den neuen forstpolitischen Rahmenbedingungen stark entfalten dürfte. Das wiederum wird von den Regulierungskapazitäten der regionalen Verwaltungen und der Stärke regionaler Netzwerke abhängen.

## Anmerkungen

- 1 In Deutschland beträgt der Staatsanteil (Länder und Bund) heute etwa 37,5% der Gesamtwaldfläche, der Körperschaftswald (vor allem in kommunalem Besitz) umfasst 19,5%. Der Privatwald hat einen Anteil von 44%, aber Betriebe mit weniger als 20 ha (der stark zersplitterte, früher meist bäuerliche „Kleinprivatwald“) nehmen davon 57% ein (Quelle: Bundeswaldinventur 2 von 2002; hier: <http://www.bundeswaldinventur.de/enid/5dda66f78281f398e907919899ad944e,0/4f.html>, abgerufen am 20.1.2012).
- 2 In Deutschland trug die Forstwirtschaft im Jahr 2005 lediglich 0,932 % zur Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche bei (errechnet nach der GENESIS-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, abgerufen am 18.1.2012).
- 3 Auf den Vergleichsfall Frankreich kann hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden.
- 4 Zur Geschichte und den Facetten dieses Begriffs vgl. *Jarusch und Sabrow* (2002).
- 5 Zur Holznotdiskussion im internationalen Vergleich s. *Warde* (2006).
- 6 Vom 19. Jahrhundert bis zum ersten Weltkrieg gingen viele russische Forstwissenschaftler zur Ausbildung nach Deutschland (*Buchholz* 1958, S. 324; *Teplyakov et al.* 1998)
- 7 § 52 Landesforstgesetz Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 2.2.1977.
- 8 *Leonid Leonovs* Roman „Der russische Wald“ (1954; dt. Übersetzung 1960), der um diesen politischen Konflikt in der sowjetischen Forstwissenschaft kreiste und als eines der ersten literarischen Dokumente des kulturpolitischen „Taufwetters“ nach dem Tode Stalins gilt, ist ein anschauliches Beispiel für das Selbstverständnis des russischen Forstdienstes. Dass er 1957 mit dem Leninpreis ausgezeichnet wurde, kann wohl so gedeutet werden, dass das Festhalten des Romanhelden an der als „bürgerlich“ verrufenen Nachhaltigkeitsdoktrin damals politisch gebilligt wurde.
- 9 Bei der Durchforstung werden aus einem Baumbestand einzelne (insbesondere schwache und fehlge wachsene) Bäume entnommen, um so die angestrebte weitere Entwicklung dieses Bestandes zu fördern.
- 10 Wir sehen hier davon ab, daß ein Teil des Waldfonds von den Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (den Kolchosen) verwaltet wurde.
- 11 Abkürzung für *lesnye sovetskie hozjajstva* (Wald-Sowjet-Wirtschaft), abgekürzt *leschozy*. (Bei der Aussprache ist die Silbentrennung les-chos zu beachten.)
- 12 Abkürzung für: *Rossiiskii Lesnoje Chosjajstvo*.
- 13 Deshalb spielen diskursanalytische Zugänge in der jüngsten forstpolitikwissenschaftlichen Diskussion eine zunehmende Rolle; vgl. dazu die Diskussion der Forschung bei *Winkel* (2012). Dabei wird die institutionelle Dimension allerdings gerne vernachlässigt. Unserer Fragestellung angemessener ist eine „diskursiv-institutionalistische“ Perspektive (*V.A. Schmidt* 2008; 2010); vgl. auch *Arts/Buizer* (2009).
- 14 Zum Begriff der Diskurskoalition vgl. *G. Lehbruch* (2001, S. 42-43). In der deutschen Forstpolitikwissenschaft knüpft man begrifflich insbesondere an *Hajer* (1993) an.
- 15 Unter den ältesten Forsthochschulen sind vor allem St. Petersburg (seit 1803), Tharandt bei Dresden (1816) und Nancy (1824) zu nennen.
- 16 Dies natürlich auch im Verhältnis zum kommunalen und privaten Waldbesitz.
- 17 So zuerst der baden-württembergische Forstpräsident *Hubert Ruff* (1960).
- 18 Ein bayerischer Forstfachmann erinnert sich: „Als ich in den 70er Jahren forstlich denken lernte, gab es sie noch, die ‚Forstpartie‘. Es war eine geschlossene Gesellschaft, die sich nach außen abgrenzte und innen eine straffe Hierarchie aufwies. Das Revier, dem ich als Praktikant zugeteilt wurde, hatte einen Förster, einen Haumeister, dreizehn Waldarbeiter, zwei ‚Kulturfrauen‘ und einen ‚Lehrling‘. Eine feste Gemeinschaft, die im und für den Wald schaffte, Konflikte austrug und Feste feierte. Auch Unternehmer gehörten dazu, Holzrucker, die sich, meist aus der Landwirtschaft kommend und überörtlich tätig, etwas von der Gemeinschaft absetzten. Damals empfand ich eine Art Nestwärme im Forst. Ich fühlte mich wohl, geborgen.“ (*Stölb* 2009).

- Einschlägige eigene Beobachtungen hat die Mitverfasserin bei Interviews in Moskau und der Region Archangelsk gemacht, der Mitverfasser während einer lange zurückliegenden Ausbildungszeit als Forstanwärter.
- 19 Waldarbeiter und – innerhalb dieser Arbeitskultur – Forstleute sind in diesen Regionen vielfach Nachkommen von Lagerhäftlingen aus der Zeit der stalinschen Zwangskollektivierung der Landwirtschaft.
  - 20 Richtlinie 92/43/EWG (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) des Ministerrates vom 21. Mai 1992 und das damit begründete Schutzgebietsnetzwerk „Natura 2000“.
  - 21 Umfangreiche Belege für diese Konfliktwahrnehmung aus Interviews in den deutschen Forstverwaltungen finden sich bei *Fischbach-Einhoff* (2005).
  - 22 In dieser umfangreichen Diskussion wird der Regimebegriff im Sinne von *Krasner* (1983) gebraucht.
  - 23 Beispielsweise war die Direktorin des Forstprogramms von WWF Russia zuvor stellvertretende Direktorin bei *Rosleschos* und Professorin an der Staatlichen Forstuniversität Moskau (<http://ru.linkedin.com/pub/elena-kulikova/10/9b7/277> – abgerufen am 14.1.2012).
  - 24 Der Markt scheint allerdings diese Frontbildung aufzubrechen: So bietet seit 2011 der Gesamtverband Deutscher Holzhandel eine „Kombizertifizierung FSC/PEFC“ an (<http://www.forstpraxis.de/kombizertifizierung-fsc/pefc-vom-gd-holz-etabliert> – abgerufen am 29.2.2012).
  - 25 Eine vergleichende Analyse der Reformverläufe in zwei Bundesländern findet sich bei *Meskauskas* (2004).
  - 26 So schon bei der „Jamaikakoalition“ von CDU, FDP und Grünen im Saarland, und dann erst recht bei den „rot-grünen“ bzw. „grün-roten“ Koalitionen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Im Saarland wurden zudem wesentliche Teile der eben erst beschlossenen Forstreform rückgängig gemacht, insbesondere die Auflösung von Forstämtern und Revieren und die damit verbundenen Personalreduktionen.
  - 27 Die russische Forstverwaltung und die Umweltorganisationen setzen in diesem Zusammenhang ihre Hoffnungen auch auf die Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft, die den illegalen Holzhandel unterbinden soll (für Deutschland umgesetzt durch das Holzhandels-Sicherungs-Gesetz vom 15. Juli 2011). Auch das zeigt, dass marktbasierter *new governance* die staatliche Regelsetzung nicht einfach ersetzen kann.
  - 28 Eine fundierte Folgenabschätzung der „Zukunft der Waldnutzung in Deutschland“ hat neuerdings eine Delphistudie versucht (*Mickler et al.* 2008).
  - 29 So z.B. der Leiter des Fürstlich Fürstenbergischen Forstbetriebes (*Borchers* 2010).

## Literatur

- Arts, Bas/Buizer, Marleen*, 2009: Forests, discourses, institutions: A discursive-institutional analysis of global forest governance, in: *Forest Policy and Economics* 11, S. 340-347.
- Borchers, Jens*, 2010: Segregation versus Multifunktionalität in der Forstwirtschaft, in: *forst und holz* 65, S. 44-49.
- Buchholz, Erwin*, 1954: Das Problem der Umgestaltung der Natur in der Sowjetunion und seine geschichtlichen Voraussetzungen, in: *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 2, S. 158-172.
- Buchholz, Erwin*, 1958: Aus der Geschichte der russischen Wald- und Holzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg, in: *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 6, S. 305-333.
- Buttoud, Gérard*, 1983: L'état forestier: politique et administration des forêts dans l'histoire française contemporaine. Doctorat d'Etat: Science Politique, Université de Nancy II – Faculté de Droit et des Sciences Economiques.
- Cashore, Benjamin*, 2002: Legitimacy and the privatization of environmental governance: how non state market-driven (NSMD) governance systems (eco-labeling programs) gain rule making authority, in: *Governance* 15, S. 503-529.
- Cohen, Michael D./March, James D./Olsen, Johan P.*, 1972: A garbage can model of organizational choice, in: *Administrative Science Quarterly* 17, S. 1-25.
- Dieterich, Viktor*, 1953: Forstwirtschaftspolitik: eine Einführung, Hamburg: Parey.
- Dieterich, Viktor*, 1968: Waldgesinnung und forstwirtschaftliches Wertdenken, in: *Forstwissenschaftliches Centralblatt* 87, S. 65-74.

- Faculty of Natural Resources Management, Lakehead University* 2003: Forest Management in Russia. [http://www.borealforest.org/world/rus\\_mgmt.htm](http://www.borealforest.org/world/rus_mgmt.htm).
- Fischbach-Einhoff, Johannes*, 2005: Die politische Positionierung der Forstverwaltungen in Deutschland – Analyse der Selbst- und Fremdbilder forstpolitischer Akteure anhand ausgewählter Konfliktprozesse, Remagen: Verlag Dr. Kessel.
- Glück, Peter*, 1994: Entstehung eines internationalen Waldregimes, in: *Centralblatt für das gesamte Forstwesen* 111, S. 75-92.
- Glück, Peter/Pleschberger, Werner*, 1982: Das Harmoniedenken in der Forstpolitik, in: *Allgemeine Forstzeitschrift* 37, S. 650-655.
- Guéneau, Stéphane*, 2009: Certification as a new private global forest governance system: the regulatory potential of the Forest Stewardship Council, in: *Peters, Anne, et al.* (Hrsg.), *Non-state actors as standard setters: the erosion of the public-private divide*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gulbrandsen, Lars H.*, 2006: Creating markets for eco-labelling: are consumers insignificant?, in: *International Journal of Consumer Studies* 30, S. 477-489.
- Hajer, Maarten*, 1993: Discourse coalitions and the institutionalization of practice. The case of acid rain in Great Britain, in: *Fischer, Frank/Forester, John* (Hrsg.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham-London: Duke University Press, S. 43-76.
- Hasel, Karl/Zundel, Rolf*, 1981: *Forstgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg: Parey.
- Heeg, Bernhard*, 1973: *Zur Soziologie der Forstbeamten: eine Studie über die Organisationsreform der Landesforstverwaltungen*, München: BLV Verlags-Gesellschaft.
- Hitchcock, Ellen*, 2010: The 2006 forest code of the Russian Federation: an evaluation of environmental legislation in Russia, in: *Australian Slavonic and East European Studies* 24, S. 19-39.
- Hockenjos, Wolf*, 2007: Vom Märchenwald zum Holzacker, in: *proWald – Magazin des Deutschen Forstvereins*, November 2007, S. 18-21.
- Hölzl, Richard*, 2010: *Umkämpfte Wälder. Die Geschichte einer ökologischen Reform in Deutschland 1760-1860*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Humphreys, David*, 1996a: Forest politics: the evolution of international cooperation, London: Earthscan.
- Humphreys, David*, 1996b: NGOs and regime theory: the case of forest conservation, in: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 34, S. 90-115.
- Jarausach, Konrad H./Sabrow, Martin*, 2002: „Meistererzählung“: Zur Karriere eines Begriffs (Hrsg.), *Die historische Meistererzählung: Deutungslinien der deutschen Nationalgeschichte nach 1945*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 9-31.
- Jarošenko, Aleksej*, Koordinator des Waldprogramms von Greenpeace Russia, Interview mit *Barbara Lehbruch*, Moskau, 29.6.2011.
- John, Ragna*, 2007: Die Privatisierungsdebatte um den Landeswald Schleswig-Holstein 2006: eine Diskursanalyse. Arbeitsbericht 46-2007. Freiburg im Breisgau: Institut für Forstökonomie. ([www.ife.uni-freiburg.de/dateien/pdf-dateien/ab46](http://www.ife.uni-freiburg.de/dateien/pdf-dateien/ab46) – abgerufen am 20.12.2011)
- Karvinen, Sari et al.*, 2006: Northwest Russian forestry in a nutshell. Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 30. Helsinki: Finnish Forest Research Institute. (<http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2006/mwp030.htm> – abgerufen 20.1.2012)
- König, Gottlob*, 1814: Schiller's Weidspruch, in: *Sylvan ein Jahrbuch für Forstmänner, Jäger und Jagdfreunde*, S. 153.
- Krasner, Stephen D.*, 1983: *International regimes*, Ithaca N.Y.: Cornell University Press.
- Kulikova, Elena*, Direktorin des Forstprogramms von WWF Russia, Interview mit *Barbara Lehbruch*, Moskau, 1. 7. 2011.
- Lehmbruch, Barbara*, 2005: Staat, Markt und Schwarzmarkt: Überlebensstrategien rußländischer Behörden, in: *Osteuropa* 55, S. 109-120.
- Lehmbruch, Barbara*, 2012a: Interests, ideas, and failed reform in Russian forest governance: out of the frying pan, into the forest fire?, in: *Regulation & Governance* (i.E.).
- Lehmbruch, Barbara*, 2012b: Networks of distrust: the state, business associations, and inter-enterprise ties in Post-Soviet Russia, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (i.E.).

- Lehbruch, Gerhard*, 2001: The institutional embedding of market economies: The German 'model' and its impact on Japan, in: *Streeck, Wolfgang/Yamamura, Kozo* (Hrsg.), *The origins of nonliberal capitalism: Germany and Japan in comparison*, Ithaca/ N.Y.: Cornell University Press, S. 39-93.
- Leonov, Leonid*, 1954: *Russkii les: roman*, Moskva: Molodaia Gvardiia.
- Leonov, Leonid Maksimovic*, 1960: *Der russische Wald: Roman*, Berlin: Verlag Kultur und Fortschritt.
- Lesniewska, Feja et al.*, 2008: Transition in the taiga: the Russian forest code 2006 and its implementation process, [www.taigaescue.org/\\_v3/files/pdf/206.pdf](http://www.taigaescue.org/_v3/files/pdf/206.pdf).
- Lowood, Henry E.*, 1990: The calculating forester: quantification, cameral science, and the emergence of scientific forestry management in Germany, in: *Frängsmyr, Tore/Heilbron, J.L./Rider, Robin E.* (Hrsg.), *The quantifying spirit in the 18th century*, Berkeley: University of California Press, S. 315-342.
- Malets, Olga*, 2011: From transnational voluntary standards to local practices: a case study of forest certification in Russia. MPIfG Discussion Paper 11/7, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mann, Stefan Heinrich*, 1998: *Konflikte in der deutschen Forstwirtschaft: konflikttheoretische Analyse der forstpolitischen Diskussion über die Krise der Forstwirtschaft*, Aachen: Shaker.
- Memmler, Michael/Schraml, Ulrich*, 2008: *Waldzukünfte: Akteurslandkarte. Bericht über die Analyse relevanter Akteure der Waldpolitik in Deutschland. Im Rahmen des Projektes Zukünfte und Visionen Wald 2100*, Freiburg: Institut für Forst- und Umweltpolitik der Albert-Ludwigs Universität ([www.ioew.net/downloads/downloaddateien/Waldzukunfte\\_Akteurslandkarte.pdf](http://www.ioew.net/downloads/downloaddateien/Waldzukunfte_Akteurslandkarte.pdf) – abgerufen am 15.1.2012).
- Meskauskas, Erik*, 2004: *Reformprozesse in staatlichen Forstverwaltungen: Reform-Elemente und reformpolitische Strategien*, Göttingen: Universitäts-Verlag Göttingen.
- Mickler, Tobias et al.*, 2008: *Delphireport: Die Zukunft der Waldnutzung in Deutschland. Ergebnisse einer Expertenbefragung zur Entwicklung von Wald, Forstwirtschaft und Landnutzung*, Berlin: Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH (IZT), Universität Freiburg, Institut für Forst- und Umweltpolitik ([www.ioew.net/downloads/downloaddateien/Waldzukunfte\\_Delphireport\\_Zukunft\\_Wald.pdf](http://www.ioew.net/downloads/downloaddateien/Waldzukunfte_Delphireport_Zukunft_Wald.pdf) – abgerufen am 15.1.2012).
- Mrosek, Thorsten/Schulte, Andreas*, 2004: *Cluster Forst- und Holzwirtschaft: Problemstellung, Konzept, Erfahrungen und Ausblick*, in: *Allgemeine Forstzeitschrift/Der Wald* 23, S. 1261-1263.
- Petrov, Anatolii/Lobovikov, Maxim*, 2001: Reforms in support of sustainable forestry in the Russian Federation, in: *Palo, Matti /Usivuori, Jussi /Mery, Gerardo* (Hrsg.), *World forests, markets and policies*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, S. 469-477.
- Pülzl, Helga*, 2010: *Die Politik des Waldes*, Wien: Böhlau.
- Radkau, Joachim*, 1983: *Holzverknappung und Krisenbewusstsein im 18. Jahrhundert*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 9, S. 513–543.
- Radkau, Joachim*, 1986: *Zur angeblichen Energiekrise des 18. Jahrhunderts. Revisionistische Betrachtungen über die „Holznot“*, in: *Vierteljahreshefte für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 73, S. 1-37.
- Radkau, Joachim*, 1999: *Das „hölzerne Zeitalter“ und der deutsche Sonderweg in der Forsttechnik*, in: *Troitzsch, Ulrich* (Hrsg.), *„Nützliche Künste“: Kultur- und Sozialgeschichte der Technik im 18. Jahrhundert*, Münster: Waxmann, S. 97-117.
- Radkau, Joachim*, 2007: *Holz - wie ein Naturstoff Geschichte schreibt*, München: Oekom-Verlag.
- Rajan, Soundararajan Ravi*, 2006: *Modernizing nature: forestry and imperial eco-development 1800 – 1950*, Oxford: Clarendon Press.
- Rayner, Jeremy M./Buck, Alexander /Katila, Pia*, 2011: *Embracing complexity: meeting the challenges of international forest governance. A global assessment report. 9783902762016*, Vienna: International Union of Forest Research Organizations ([www.iufro.org/download/file/6580/4539/ws28.pdf](http://www.iufro.org/download/file/6580/4539/ws28.pdf) – abgerufen am 15.1.2012)
- Roscher, Wilhelm*, 1854: *Ein nationalökonomisches Hauptprincip der Forstwissenschaft*, Leipzig: Hirzel.
- Rozsnyay, Zoltán/Schulte, Uta*, 1978: *Der Reichsforstgesetzentwurf von 1942 und seine Auswirkungen auf die neuere Forstgesetzgebung*, Frankfurt am Main: Sauerländer.
- Rubner, Heinrich*, 1967: *Forstgeschichte im Zeitalter der industriellen Revolution*, Berlin: Duncker & Humblot.

- Rupf, Hubert*, 1960: Wald und Mensch im Geschehen der Gegenwart, in: Allgemeine Forstzeitschrift 15, S. 545-552.
- Schmidt, Vivien Ann*, 2008: Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse, in: Annual Review of Political Science 11, S. 303-326.
- Schmidt, Vivien Ann*, 2010: Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism', in: European Political Science Review 2, S. 1-25.
- Sombart, Werner*, 1916: Der moderne Kapitalismus: historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart, Berlin: Duncker & Humblot.
- Stölb, Wilhelm*, 2009: Die Erben der Forstpartie – ein persönlicher Rück-, An- und Ausblick, in: pro-Wald - Magazin des Deutschen Forstvereins, November 2009, S. 6-7.
- Teplyakov, Victor K. et al.*, 1998: A history of Russian forestry and its leaders. Darby PA: Diane Pub Co.
- Tysiachniouk, Maria*, 2004: Forest Certification in Russia, in: Symposium "Forest Certification in Developing and Transitioning Societies: Social, Economic, and Ecological Effects". Yale School of Forestry and Environmental Studies, New Haven/Connecticut.
- Warde, Paul*, 2006: Fear of wood shortage and the reality of the woodlands in Europe. c. 1450-1850, in: History Workshop Journal issue 62, S. 29-57.
- Weiner, Douglas R.*, 1988: Models of nature: ecology, conservation, and cultural revolution in Soviet Russia, Bloomington u.a.: Indiana University Press.
- Weiner, Douglas R.*, 1999: A little corner of freedom: Russian nature protection from Stalin to Gorbachëv, Berkeley: University of California Press.
- Winkel, Georg*, 2012: Foucault in the forests – A review of the use of 'Foucauldian' concepts in forest policy analysis, in: Forest Policy and Economics 16, S. 81-92.
- Winkel, Georg*, 2007: Waldnaturschutzpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme, Analysen und Entwurf einer Story-Line, Remagen: Kessel.
- Winkel, Georg/Sotirov, Metodi*, 2011: An obituary for national forest programmes? Analyzing and learning from the strategic use of "new modes of governance" in Germany and Bulgaria, in: Forest Policy and Economics 13, S. 143–154.
- Yanitsky, Oleg*, 2011: The struggle in defense of Baikal: the shift of values and disposition of forces, in: International Review of Social Research 1, S. 33-51.
- Zundel, Rolf/Schwartz, Ekkehard*, 1996: 50 Jahre Forstpolitik in Deutschland (1945 bis 1994), Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag.

#### *Anschriften der Autoren:*

Barbara Lehbruch Ph.D., Senior Lecturer in Governance and Development, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam, Kortenaerkade 12, NL-2518 AX Den Haag  
E-Mail: lehbruch@iss.nl

Gerhard Lehbruch, Dr. phil., Professor emeritus für materielle Staatstheorie, Universität Konstanz, Fachgruppe Politik- und Verwaltungswissenschaft, Privatanschrift: Falkenweg 44, D-72076 Tübingen  
E-Mail: Gerhard.Lehbruch@uni-konstanz.de  
(zugleich Korrespondenzadresse)



Maximilian Schmidt

# Organizing for America: Obamas Mobilisierungs- und Beteiligungsstrategie

### Zusammenfassung

Im Jahre 2008 gelangte Barack Obama auf einer „Welle des Wandels“ ins Weiße Haus. Gewählt mit dem Auftrag zur Gestaltung des Wandels versprach er tiefgreifende Reformen. Dabei wollte er auch den politischen Prozess selbst verändern: Neue Methoden wie Community Organizing und Partizipation im Internet sollten eingeführt werden. Aber die institutionellen Grenzen erwiesen sich als stärker: Während einige Reformvorhaben zum Abschluss gebracht werden konnten, scheiterten viele andere im Kongress – und so schwand auch Obamas politisches Kapital. Seit den Zwischenwahlen in 2010, die große Zugewinne der Republikaner zur Folge hatten, ist die amerikanische Politik blockiert. Dieser Artikel zeigt auf, wie Organizing als Mobilisierungs- und Beteiligungsstrategie entwickelt wurde, wie die Obama-Administration das Konzept anwendete und was aus diesem Prozess gelernt werden kann.

*Schlagworte:* Politisches System der USA, Organizing, Reformkommunikation

### Abstract

*Organizing for America: Obama's mobilization and participation strategy*

In 2008, Barack Obama rode on a “wave of change” into the White House. Elected with a mandate for lasting change, he promised to implement transformative reforms while conducting politics in a whole new way using methods of community organizing and internet participation. But institutional barriers proved to be stronger: While some legislative projects were passed, many others stalled in Congress – and Obama’s political fortune did too. Since the Midterm elections of 2010 produced huge Republican gains, American politics is trapped in legislative gridlock. This article shows how organizing as a strategy for political mobilization and participation evolved, how the Obama administration applied it and what can be learned from this process.

*Key words:* American political process, Organizing, reform communication

## 1. Einleitung: Change, reloaded.

Am Abend des 6. November 2012 wird die Welt wieder interessiert – vielleicht sogar gebannt – nach Amerika schauen. Alle vier Jahre finden in den USA Präsidentschaftswahlen statt – und diese Wahlen sind jedes Mal keine bloß nationales, sondern mithin Weltereignisse. Wenn in diesem Herbst Barack Obama und Mitt Romney um die Präsidentschaft konkurrieren,<sup>1</sup> entscheiden über 230 Millionen wahlberechtigte Amerikaner nicht nur über die US-Innenpolitik, sondern auch über die künftige Rolle der Supermacht Amerika in der Welt.

Wahlen in den USA sind deswegen so spannend und interessant, weil sie *democracy in action* sind: Die USA gelten als „Mutterland der Demokratie“, weil nirgendwo anders auf der Welt so viele öffentliche Ämter in freien Wahlen besetzt werden – in einem Jahr



mit Präsidentschaftswahl sind es bundesweit rund eine halbe Million Mandate, deren Besetzung nahezu ausschließlich aus Mehrheitswahlen resultiert; daraus entstand das dominierende Zweiparteiensystem (vgl. *Grant* 2004, S. 210-224). Die Präsidentschaftswahl wirkt alle vier Jahre wie ein umgekehrtes Prisma auf das politische Spektrum innerhalb der beiden großen Parteien: Die Wahl zwischen dem jeweiligen demokratischen und republikanischen Präsidentschaftsbewerber liegt im nationalen Fokus. In beiden Bewerbern kulminiert die nationale Richtungsentscheidung, die von der Wahlbevölkerung getroffen wird.

Vor vier Jahren war es eine solche Richtungsentscheidung: Der Wahlsieg Barack Obamas im Jahr 2008 ist historisch einmalig – nicht nur, weil zum ersten Mal in der Geschichte der USA ein afro-amerikanischer Politiker zum Präsidenten gewählt wurde, sondern auch, weil kein Kandidat jemals so viele Stimmen, d.h. *popular votes*, gewinnen konnte: Knapp 69,5 Millionen Wähler stimmten für Obama. Mit 52,9% erhielt er nicht nur eine – für amerikanische Verhältnisse – deutliche Mehrheit, sondern auch den höchsten prozentualen Stimmenanteil eines demokratischen Kandidaten nach Roosevelt (1936) und Johnson (1964). Entsprechend hoch war sein Vorsprung im *Electoral College*, in dem er 365 Wahlmännerstimmen gegenüber den 173 Stimmen seines Kontrahenten John McCain gewinnen konnte (vgl. *Schmidt* 2011, S. 12-13).

„Change“ – das war das bestimmende Motto der Wahl 2008. Im Slogan „Change we can believe in“ der damaligen Kampagne Obamas wurde seine Botschaft eines wirkungsvollen Politikwechsels zusammengefasst. Heute lässt sich trefflich darüber streiten, ob mit Obama tatsächlich politischer Wandel in den USA eingeleitet oder ob er ein „underperforming president“ sei, wie der *Economist* (vgl. 2011) im Sommer 2011 vernichtend urteilte. In jedem Falle ist die Welle der Zuneigung, die den 44. US-Präsidenten trug, schnell abgeebbt: Die *midterms*, jene Zwischenwahlen zur Hälfte der Wahlperiode, gelten als erster großer Stresstest für den Amtsinhaber – und seine demokratische Partei verlor am 2. November 2010 63 Mandate im Repräsentantenhaus und 6 Senatssitze. Obwohl Obama selbst nicht auf dem Stimmzettel stand, wurde bisweilen über seine bisherige Bilanz abgestimmt – und die reichte den Amerikanern nicht aus: „But, clearly, too many Americans haven’t felt that progress yet, and they told us that yesterday“, bekannte der Präsident am Tag nach der Wahl (Obama 2010).

Seitdem befindet sich die Obama-Administration im politischen *gridlock*.<sup>2</sup> Aufgrund der *checks and balances* im amerikanischen Politikprozess werden der Präsident und seine Regierung in starke institutionelle Leitplanken gepresst, die transformative Politik nahezu unmöglich machen – immer sind umfangreiche Verhandlungen nötig, die regelmäßig komplexe Kompromisse hervorbringen, die wiederum nicht selten erst in *high-noon*-artigen Situationen geschmiedet werden. Die relativ strikte Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative – die aus einem Zweikammerparlament mit Repräsentantenhaus und Senat besteht – führt auch bei Mehrheiten einer Partei in beiden Häusern zu Verhandlungsmodi, in denen eine Vielzahl von Interessen auf einen Nenner gebracht werden müssen. Wenn aber – wie es seit Anfang 2011 mit dem 112. Kongress der Fall ist – unterschiedliche Parteien den Präsidenten und die Mehrheit im Kongress stellen, droht der politische Stillstand. Hinzu kommen prozedurale Umstände wie die *filibuster*-Regel<sup>3</sup> im Senat, die selbst bei Vorliegen einer Mehrheit einer Partei zur erheblichen Verlangsamung, wenn nicht gar Verhinderung politischer Entscheidungen führt.

Seit Anfang 2011 stellen die Republikaner die Mehrheit im Repräsentantenhaus, womit der empirisch belegte Normalfall US-amerikanischer Politik eingetreten ist: *Divided*

*government* ist die politische Konstellation, in der Präsident und Kongressmehrheit unterschiedlichen Parteien angehören, beide zusammen aber regelmäßig gemeinsam politische Projekte abarbeiten müssen (vgl. *Grant* 2004, S. 100). Was in früheren Jahrzehnten effektiv und vor allem geräuschärmer funktionierte, ist dieser Tage jedoch kaum möglich: Wir beobachten eine republikanische Partei, die extrem stark durch die neokonservativen Anhänger des *Tea Party movements* (vgl. *Minkenberg* 2011) geprägt wird, deren Ziel die politische Ausschaltung Obamas ist. Bereits im Oktober 2010 erklärte *Mitch McConnell* (2010), Fraktionsführer der Republikaner im Senat: „The single most important thing we want to achieve is for President Obama to be a one-term president.“

In dieser aufgeheizten Atmosphäre steht insbesondere Obamas wichtigstes innenpolitisches Projekt in der republikanischen Dauerkritik: Seine Gesundheitsreform (*Health Care Reform*) wurde von den Republikanern als „sozialistisches Machwerk“ gebrandmarkt; Obamas Kontrahent Mitt Romney kündigte zu der Reform an: „[I’ll] kill it dead“ – diese Aussage wird wiederum von den Demokraten nun für die Gegenattacke genutzt (vgl. *Obama for America Campaign* 2012a). Eine Kontroverse gleicher Güteklasse entstand auch bereits anlässlich des zu Beginn von Obamas Amtszeit verabschiedeten Konjunkturpakets (*Recovery and Reinvestment Act*).

Ohnehin verspricht das Thema Wirtschaftspolitik die entscheidende Frage bei der Präsidentschaftswahl im Herbst 2012 zu werden: Nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 befinden sich die USA nach wie vor in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation mit hoher Arbeitslosigkeit und wachsenden Staatsschulden. Obama widmete sich der Krise zum einen mit der Finanzmarktreform (*Wall Street Reform*), die im Juli 2010 umgesetzt wurde, zum anderen plädierte er im Herbst 2011 für ein neuerliches Gesetzespaket aus wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (*American Jobs Act*), die allerdings nur teilweise erfolgversprechend durchgesetzt werden können. Zur Stabilisierung der Staatsfinanzen und zur Herstellung von Steuergerechtigkeit plädierte Obama zuletzt für eine Steuerreform (*Buffet Rule*), die höhere Tarife für Großverdiener zur Folge hätte – doch auch diese Maßnahmen sind angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Kongress kaum durchsetzbar.

Der von Obama angestrebte transformative Wandel amerikanischer Politik ist heute bisweilen als ein Setzkasten politischer Vorhaben zu betrachten, von denen einige (so z.B. die Gesundheitsreform) durch- und umgesetzt wurden, wohingegen andere noch auf ihre Verhandlung warten. Dies ist auch das zentrale Argumentationsmuster Obamas für seine Wiederwahl: „We’ve got more work to do“ (vgl. *The Republic* 2012). Tatsächlich neu und bisher ohne Parallele im *American political process* ist allerdings die Methode, mit der Obama seine Reformpolitik kommuniziert. Die wesentlichen Reformvorhaben wurden (und werden) von seiner Administration in Zusammenarbeit mit der Demokratischen Partei in Kampagnen verarbeitet, die neben der medialen und der politisch-institutionellen Bühne eine dritte Aktionsebene zum Ziel haben: Die Wähler selbst sollen als direkte Unterstützer für die Reformpolitik gewonnen werden und durch lokales Engagement nationale Politik mitgestalten. Die dafür entscheidenden Instrumente werden durch das Internet erst ermöglicht: Websites, E-Mails, Videos, Grafiken und viele andere, zum Teil interaktive Medien sind heute der präferierte Werkzeugkasten bei Obamas Politikgestaltung.

Der Grundansatz geht dabei auf ein weitaus älteres Konzept zurück: *Organizing* – oder vollständig *Community Organizing* – basiert auf den Erfahrungen der amerikanischen Arbeiterbewegung in den 1920er Jahren und das maßgeblich von Saul Alinsky in

den 1940er Jahren entwickelte gleichnamige Konzept. Organizing ist ein wichtiges Element in Obamas Biografie. Er begann seine politische Arbeit 1985 als *Community Organizer* in einem Stadtteilprojekt in der South Side von Chicago. *Empowerment*, die Befähigung von Menschen, ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen, ist das wesentliche Ziel von Community Organizing. Dieses Ziel war Motivation und Ausgangspunkt für die Kampagne Obamas in 2008, wie es der Journalist *Richard Wolffe* (2009, S. 60) formulierte: „Community organizing lay at the heart of their game plan [...], the character of the campaign, his philosophy as a politician. [...] It would shape the candidate and his quest through the presidency for the entire election cycle.“

„There are no baselines“ – so urteilte *Ari Melber* (2010, S. 4) über die Obama-Kampagne. Ohne Zweifel ist der US-Präsidentschaftswahlkampf 2008 ein Wettbewerb gewesen, der insbesondere in quantitativer Hinsicht neue Maßstäbe gesetzt hat. Obamas *Campaign Manager* David Plouffe verfügte im November 2008 über eine E-Mail-Datenbank mit über 13 Millionen eingetragenen Unterstützern. Über Online-Fundraising wurde eine Spendensumme von über 750 Millionen Dollar eingeworben (vgl. *Plouffe* 2009, S. 384). Doch nach der Wahl wurde diese gewaltige Kommunikationsplattform eben nicht eingestampft, sondern weiterentwickelt: Binnen kurzer Zeit entstand mit *Organizing for America* (OFA) ein Seitenarm der Demokratischen Partei als Aktionsbewegung, die die Unterstützung von Obamas (Regierungs-)Politik als Hauptzweck hatte. Seit Anfang 2012 arbeitet OFA wieder unter dem Label „Obama for America“ und ist erneut die reguläre Wahlkampforganisation. Die Basis waren die Unterstützer aus 2008 – und zwischenzeitlich kamen viele neue dazu. 2012 geht es für Obama entscheidend darum, seine Anhängerschaft von 2008 erneut zu motivieren und zu aktivieren – Change, reloaded quasi.

Obama, von *Mark T. Fliegeauf* und *Leonard Novy* (2009, S. 185) als erster „Internetpräsident“ bezeichnet, verfügt gegenüber seinen Vorgängern über einen wesentlichen Vorteil: Kein US-Präsident zuvor konnte auf eine so qualitativ und quantitativ mächtige Kommunikationsplattform zurückgreifen, die auf einer riesigen E-Mail-Unterstützerliste basiert; hinzu kommt eine Vielzahl von weiteren Kanälen. Ebenso hat kein US-Präsident zuvor seine Wahlkampforganisation direkt in eine Organisation überführt, die die politische Agenda der Administration begleitet. Kurzum: Obama hat durch die Fortsetzung der Organizing-Strategie laut *Ari Melber* (2010, S. 6) „a new permanent field campaign“ geschaffen und eine Wahlkampf- zur Regierungsstrategie umgewandelt, die Organizing als ihren zentralen Begriff beinhaltet.

Die wesentlichen Zwecke dieser Strategie sind *Mobilisierung* und *Beteiligung*; Organizing wird damit zur *demokratischen Funktion* – dieses Konzept meint die – sprachlich verkürzte – Hypothese, dass Organizing als Regierungsstrategie zwei Zwecken gleichzeitig folgt. Es soll Bürger für politische Ziele *mobilisieren* und zugleich *befähigen*, sich selbst am politischen Prozess zu beteiligen. Der Autor hat dieses Konzept in einer längeren Studie im Sommer 2011 bereits untersucht und veröffentlicht (vgl. *Schmidt* 2011); *Organizing als Regierungsstrategie* wird als maßgebliches Handlungskonzept in diesem Aufsatz auf Basis der Studie im folgenden Abschnitt zusammengefasst dargestellt. Anschließend wird das praktische Zusammenwirken von *Akteuren*, *Instrumenten* und *Prozessen* herausgearbeitet – dabei liegt ein besonderer Fokus auf den maßgeblichen Reformprojekten Obamas, deren Durchsetzung vom Autor als prototypisch für angewandtes Organizing als Regierungsstrategie gewertet wird. Nicht zuletzt soll aber auch der Brückenschlag ins Hier und Jetzt erfolgen: Zurzeit versucht Obama mit der *Buffet Rule* eine Steuerreform durchzusetzen, wobei erneut Organizing-Muster deutlich sichtbar werden.

Dieser Aufsatz schließt mit der Feststellung, dass es eine Regierungsstrategie wie Organizing kaum ermöglicht, den festverfügten institutionellen Handlungskontext eines politischen Systems zu durchbrechen oder zu umgehen – aber neue Impulse für die Reformkommunikation von Regierungen in der modernen Mediengesellschaft geschaffen werden. Daraus entstehen Potentiale für transnationalen Wissenstransfer in Wissenschaft und Politik, die hier in der Bundesrepublik Deutschland durchaus nutzbar gemacht werden sollten.

## 2. Analyserahmen: Organizing als Regierungsstrategie

### 2.1 Der amerikanische Politikprozess

Eine moderne Demokratie besteht aus einem institutionellen Arrangement, das Anlässe und Arenen schafft, bei und in denen Beratung und Kommunikation von politischen Themen und deren Entscheidung stattfindet (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1995, S. 43-49). Der Nachweis politischer Strategie ergibt sich folglich genau dann, wenn Akteure sich in ihrem spezifischen institutionellen Handlungskontext zielgerichtet verhalten und dieser Umstand sichtbar wird. Der spezifische *American political process* ist für den Bereich der Legislative hier schon stichwortartig beschrieben worden: Wir beobachten ein Zweikammerparlament, wobei umfangreiche *checks and balances* zwischen den Kammern, aber auch hin zur Exekutive vorliegen.

Für die Betrachtung einer Regierungsstrategie allerdings ist der Blick auf die Exekutive weitaus interessanter, in deren Zentrum der Präsident als „omnipotente“ wie „omnikompetente“ Figur steht (vgl. *Cronin/Genovese* 2003, S. 84). Bis zu acht verschiedene Rollen werden ihm seitens der Wissenschaft zugewiesen (vgl. *Grant* 2004, S. 77), entscheidend ist aber in Fragen der Innenpolitik seine Funktion als „Chief Legislator“ – dem obersten Kommunikator politischer Reformen (vgl. *King* 2011). Tatsächlich kann der Präsident den Gesetzgebungsprozess nur im Abschluss gestalten; nämlich dann, wenn er ein Gesetz unterschreibt und damit in Kraft treten lässt oder sein Veto dagegen einlegt. Während des gesamten Aushandlungsprozesses ist seine einzige Machtressource die Kommunikation – gegenüber dem Kongress oder eben gegenüber dem amerikanischen Volk insgesamt, in der Regel transportiert über die Massenmedien. Neu ist die intensive Nutzung der Medien als politisches Instrument bei US-Präsidenten indes nicht: Bereits Roosevelt sprach bei seinen *fireside chats* direkt per Radiübertragung zum Volk und die Wahl Kennedys 1960 war die erste, die durch die TV-Präsenz der Bewerber entschieden wurde (vgl. u.a. *Weiss*, S. 2008). Diese Rollenzuweisung führt die US-Präsidenten regelmäßig in das politische Dilemma der relativen Ohnmacht – aber es sind nun mal die institutionellen Leitplanken, in denen sie sich strategisch bewegen.

In diesem Kontext ist indes die immer stärkere Bedeutung des Internets in der US-amerikanischen politischen Kommunikation relevant: Der Wahlkampf 2008 wurde erstmals mithilfe des Internets entschieden. Obama und sein Team organisierten ihre Unterstützerbasis mit einem eigenen Netzwerk namens *myBO* und versendeten massenweise E-Mails an bis zu 13 Millionen Amerikaner – direkt und ohne zwischengeschaltete Medien. Gleichzeitig schufen sie Beteiligungsschnittstellen im Internet und initiierten mit lokal anwendbaren Kampagnenbausteinen Mobilisierung und Beteiligung zugleich. Das Ergebnis war eine hohe Wahlmobilisierung und -beteiligung. Dieses System wurde nun in

die Regierungspraxis übertragen – damit entstand ein „Rückkanal“, der an den legislativen und medialen Arenen vorbei läuft und von der Administration direkt zu einzelnen Bürgern aufgebaut wurde.

## 2.2 Organizing als politisches Handlungskonzept

Diese direkte Hinwendung zum einzelnen Bürger als politisches Instrument findet ihre Grundlegung im Konzept des *Community Organizing*. Die Grundidee ist dabei geblieben: „Wollen die Menschen ihre Lage verbessern, müssen sie sich organisieren und gemeinsam aktiv werden“, wobei ihre Machtressource darin besteht, „dass sie viele sind“ (Kolb/Kornberger/Ruber 2008, S. 15). Das Organizing-Konzept wurde in den 1940er Jahren maßgeblich von Saul Alinsky entwickelt und besteht im Wesentlichen aus *Aktivierung* und *Empowerment*: Indem speziell geschulte Organizer aktivierende Befragungen von Bürgern durchführen, werden sich diese ihrer Lage bewusst und zum eigenen Handeln befähigt. So werden ausgehend von der individuellen Situation gesellschaftliche Problemfelder identifiziert. In der Folge wird ein sich wiederholender Organisationszyklus angestoßen, der aus Themenfindungsphase (1.), Planungsphase (2.), Durchführung des Aktionsprogramms (3.) und schließlich der Evaluation (4.) besteht (vgl. Schmidt, 2011, S. 38-47).

Von besonderer Bedeutung für die Betrachtung des Organizing-Konzepts ist auch dessen demokratietheoretische Relevanz. Die „Ambivalenz der Demokratietheorien“ (Kersting 2008, S. 13) ergibt sich eben aus dem zentralen Wert der Partizipation. In diesem Kontext ist Organizing als politisches Instrument eine Praxis, in der sich Regierende und Regierte „auf Augenhöhe“ begegnen. Darüber erstreckt sich ein Wertedach, das sich ebenso in der Kommunitarismus-Bewegung wie auch im Modell des „Aktivierenden Staats“ wiederfindet (vgl. Blanke et al. 2002, S. 17-21): Es geht bei Community Organizing um subsidiarische Problemlösung auf lokaler Ebene durch kollektives Handeln – bei Organizing als Regierungsstrategie hingegen wird subsidiarisches Handeln national gebündelt und als Machtressource nutzbar gemacht.

## 2.3 Organizing als Regierungsstrategie

Das reziproke Verhältnis von *Mobilisierung* und *Beteiligung* ist indes das Kernelement von Organizing als Regierungsstrategie: Der Präsident will politische Inhalte durchsetzen und mobilisiert dafür seine Anhängerschaft – zugleich werden dafür vom Weißen Haus, der Demokratischen Partei und der speziellen Organisation Organizing for America Beteiligungsschnittstellen installiert. Die Grundform geht dabei auf *organisierte Dialoge* zurück, wie sie Christopher Gohl (vgl. 2010 und 2011) als strategisches Instrument für die politische Arbeit identifiziert hat. Die Ziele Mobilisierung und Beteiligung ergänzen sich damit zweckmäßig, letztlich wird auch ein Zweck besonderer Reichweite erfüllt – der Systemzweck der Demokratie selbst; de facto die Beteiligung an und für sich.

Beobachtet werden können diese dialogischen Instrumente bei der Obama-Administration anhand vieler, mehrheitlich Internet-basierter Kommunikationsmittel. So wurden in der bereits veröffentlichten Studie des Autors vor allem die E-Mails von OFA an die Unterstützerbasis erfasst und empirisch ausgewertet – sie bilden ein zentrales Instrument

der kampagnenförmigen Mobilisierungsarbeit. Weiterhin werden vor allem Videos, Fotos, Infografiken, aber auch Kurznachrichtendienste und soziale Netzwerke genutzt – kurzum: Obama ist auf allen Plattformen präsent. Das besondere daran ist: Oft spricht nicht er zum Unterstützerkreis, sondern einzelne, gleichsam „normale“ Menschen. Damit wird an das Gemeinschaftsgefühl der Teilnehmer appelliert; die Amerikaner sollen sich in den Schicksalen anderer und damit in der Konsequenz in der politischen Programmatik Obamas „wiederfinden“ (vgl. Schmidt 2011, S. 81-103).

### 3. Organizing in der Praxis: Reformpolitik der Obama-Administration

#### 3.1 Prototyp Gesundheitsreform

Die Reform des amerikanischen Gesundheitswesens wurde bereits im Präsidentschaftswahlkampf 2008 als die wichtigste Aufgabe des künftigen Präsidenten angesehen. Das Land leidet seit Jahren eines der teuersten Gesundheitssysteme weltweit, welches nahezu vollständig marktwirtschaftlich organisiert ist – Krankheitsrisiken werden individuell getragen. Die Folge sind dennoch steigende Krankenversicherungsbeiträge, die exponentiell zur allgemeinen Lohnentwicklung anwachsen; die Amerikaner müssen immer größere Anteile ihres Einkommens zur Gesundheitsabsicherung aufwenden. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Problemlage erneut verschärft: Schon 2007 waren 62% der Privatinsolvenzen in den USA auf hohe Gesundheitskosten zurückzuführen (vgl. Himmelstein et al. 2009). Noch in 2010 waren fast 50 Millionen Amerikaner, d.h. knapp 19% der Gesamtbevölkerung, ohne Krankenversicherung (vgl. Congressional Budget Office 2010).

In den 90er Jahren scheiterte bereits die Clinton-Administration an einem solchen Reformvorhaben – und die institutionelle Ausgangslage ist bei Obama unverändert geblieben. Die neue Administration begann ihr Werk im März 2009 und initiierte erste *Health Care Community Discussions*, zugleich veröffentlichte OFA Videos einzelner Menschen mit ihren Schicksalen, die alle auf eine fehlende Gesundheitsversicherung zurückgeführt werden konnten. Es folgten erste Mobilisierungs-E-Mails und der Aufruf zu *house parties* und Aktionstagen. Schließlich veranstaltete das Weiße Haus eine *National Discussion on Health Care Reform* als *townhall forum*, bei dem sich Bürger online beteiligen konnten. Dies waren die ersten beiden Phasen im Organizing-Prozess (vgl. Schmidt 2011, S. 104-108).

Die Aktionsphase folgte anschließend im Juli 2009: OFA-Mitglieder betrieben mithilfe von *canvassing* indirekte Lobbyarbeit in ihren Nachbarschaften und wandten sich mit direktem Lobbying an Kongressmitglieder. Die Folge war eine mediale Referenz: Das vom Präsidenten betriebene *Agenda Setting* wurde durch die Unterstützerschaft verstärkt, der mediale Output damit potenziert. Allerdings war bis dato keine Reform zustande gekommen – und die Berichterstattung veränderte sich: Bis zu 32% der Nachrichtenpublikationen (und bis zu 62% allein im Kabelfernsehen) handelten von der Gesundheitsreform, der größte Teil aber immer mehr und mehr mit negativer Konnotation. Es wurde vielfach bürgerliche Wut zur Schau gestellt, Vergleiche der Reform mit „sozialistischen Prinzipien“ oder gar „Nazismus“ kamen auf. Obama sprach in der Folge erneut vor dem Kongress und forderte den Beschluss der Reform ein. OFA organisierte Telefonkampag-

nen, bei denen Bürger sich direkt an ihre Kongressabgeordneten wandten. Doch bis Jahresende 2009 war das Gesetzgebungsverfahren immer noch nicht abgeschlossen (vgl. *Schmidt* 2011, S. 108-110).

Soweit, so gut – allerdings wurden Obama Anfang 2010 die institutionellen Grenzen aufgezeigt: Mit der (Nach-)Wahl eines republikanischen Senators in Massachusetts ging einer der 60 Sitze im Senat verloren, somit konnte Obama trotz Mehrheiten in beiden Kongresshäusern das Reformvorhaben nicht mehr stabil durchsetzen. *Richard Wolffe* (2010, S. 57) bezeichnete die Lage rückblickend als aussichtslos: „Democrats and Republicans, politicians and pundits, agreed on this: health care reform was dead and buried, along with what remained of the president’s political fortunes.“

Doch statt Lethargie folgte eine Wiederholung des Organisationszyklus: Obama konfrontierte die Republikaner direkt und nutzte seine Rede zur Lage der Nation im Januar 2010 als prominente Bühne für die Reformkommunikation. Nahezu zeitgleich wurden OFA-Mitglieder aufgefordert, sich erneut mit eigenen Aktionen zu beteiligen; so sollten sie z.B. massenweise Leserbriefe an örtliche Zeitungen versenden und auf die Reformnotwendigkeit hinweisen. OFA erwartete dabei sogenannte *pledges* von Unterstützern – diese „versprachen“ zusammen insgesamt 9 Millionen „Arbeitsstunden“, die sie für die Kampagne einsetzen wollten. Parallel organisierte das Weiße Haus einen *Health Care Summit*, in dem ein Verhandlungsmodus zwischen Demokraten und Republikanern installiert wurde. Zeitgleich folgten Anfang März weitere Telefonkampagnen (vgl. *Schmidt* 2010, S. 110-115).

Im Ergebnis wurde die Durchsetzung der Gesundheitsreform auf einem Sonderweg der amerikanischen Gesetzgebung erreicht: Durch den Prozess der *Budget Reconciliation* konnte ein Änderungsgesetz durch das Repräsentantenhaus beschlossen werden, ohne dass es im Senat erneut zum *filibuster* kommen konnte – schließlich unterzeichnete Obama das Gesetz am 30. März 2010. Die Organizing-Kampagne zeichnete sich indes durch die nahezu synchronen Aktivitäten des Weißen Hauses und der Organisation Organizing for America aus – ihr Wirkungsgrad ist von vielen Beobachtern ähnlich betont worden wie von *Ben Smith* (2010): „Obama hasn’t, as some hoped and feared, transformed the political landscape and changed the way politics is done. But within the legislative trench warfare that has defined this year, his campaign organization was a serious asset.“

### 3.2 Weitere Reformvorhaben

Ähnliche Organizing-Kampagnen wurden in der Folge auch bei der *Wall Street Reform* (Juli 2010) und bei mehreren weiteren Reformvorhaben angewandt [so z.B. Ende 2010 bei der Abschaffung der *Don’t-ask-don’t-tell*-Regel beim Militär (erfolgreich) und der Beratung des *DREAM Act* (nicht erfolgreich)]<sup>4</sup>. Allerdings lassen sich hier unterschiedliche Befunde ausmachen: Zum einen betrachten wir „gebrochene“ Organisationszyklen, zum anderen beschränken sich die Aktivitäten der Unterstützer auf plakative Maßnahmen mit nur geringer Relevanz für das Gesetzgebungsverfahren; tatsächlicher Bürgerlobbyismus findet nicht mehr statt (vgl. *Schmidt* 2011, S. 116-130). Dies mag in besonderer Weise mit dem Ergebnis der Zwischenwahlen im November 2010 zusammenhängen: Nach dem Verlust der Kongressmehrheit hatte Obama keine Aussicht mehr auf die Durchsetzung wichtiger, oder gar transformativer Reformvorhaben. Seine Rolle als *chief legislator* ist mittlerweile auf eine rein kommunikative Funktion beschränkt – im Gesetzgebungsver-

fahren selbst erweist sich die neue republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus als nahezu undurchdringliche Brandmauer.

Stattdessen wurde Obama zunehmend in aufreibende Konfliktsituationen versetzt – zuletzt bei der Erhöhung der Schuldengrenze (*debt ceiling*) Ende Juli 2011 war bis wenige Stunden vor Ablauf des Kreditbewilligungszeitraums keine Einigung mit den Republikanern in Sicht. Diese zugespitzten Entscheidungssituationen sind eher die Regel im *divided government* – und sie sind durch Organizing-Kampagnen als externe Einflussfaktoren kaum beeinflussbar. Im Gegenteil: Jedes Engagement verpufft angesichts der republikanischen Mehrheit; der Effekt ist eher noch eine Stärkung der Position der Gegenseite. Die institutionellen Leitplanken des amerikanischen Politikprozesses haben sich also als wirkungsmächtigere Barrieren erwiesen.

### 3.3 Organizing im Wahlkampf 2012: Die *Buffet Rule*

Einen neuen Anlauf zu einer Organizing-Kampagne unternahm Obama zuletzt Ende 2011 mit seinem Plädoyer für eine Umgestaltung der Steuergesetzgebung. Inzwischen hatte sich die Lage verändert: Während die Republikaner sich schon im innerparteilichen Vorwahlkampf zur Präsidentschaftswahl 2012 befanden und ihre Positionen immer konservativer ausrichteten, trat mit dem *Occupy movement* Ende September 2011 eine Protestbewegung auf den Plan, die vor allem die Vorherrschaft der Finanzindustrie brandmarkte und die Gerechtigkeitsfrage stellte. Die Organisation versammelte sich vor allem im Internet unter dem Slogan „We are the 99%“ und wies auf eine ungerechte Einkommensverteilung hin.

Obama machte sich diese Stimmungslage zunutze und sprach sich Mitte September 2011 für eine höhere Besteuerung von besonders Wohlhabenden aus. Vom Weißen Haus wurde dieser Vorschlag bewusst als *Buffet Rule* bezeichnet – sie ist damit nach dem bekannten Multimilliardär Warren Buffet benannt, der sich bereits Mitte August 2011 für eine Steuererhöhung für Superreiche ausgesprochen hatte (vgl. *Buffet* 2011). Obama wählte in seiner Begründung für den Reformvorschlag indirekt die Referenz zur *Occupy*-Bewegung: So wären durch die Steuererhöhungen nach Berechnungen nur 0,3% der Bevölkerung betroffen, während für 99,7% weiterhin der gleiche Tarif gelte (vgl. *Politico* 2011).

Nach diesem *Agenda Setting* folgte das *Framing* in einer Kampagne mit Organizing-Elementen: Die Obama-Kampagnenorganisation veröffentlichte eine Sonder-Website zur *Buffet Rule*, auf der sich Besucher ihre eigene Steuerbelastung ausrechnen können. Hierbei wurden wieder allerhand Partizipationsschnittstellen angeboten: So werden Unterstützer aufgerufen, die Senatoren in ihrem Heimatstaat anzurufen, per Kurznachrichtendienst Twitter an den Kongress zu texten oder Leserbriefe an örtliche Zeitungen zu schreiben – alles per digitaler Webapplikation (vgl. *Obama for America Campaign* 2012b).

Obamas Eintreten für eine Reform der Steuergesetzgebung wird von vielen Amerikanern unterstützt. So schrieb der Ökonom *Paul Krugman* (2012): „And the economic record certainly doesn't support the notion that superlow taxes on the superrich are the key to prosperity. During that first Clinton term, when the very rich paid much higher taxes than they do now, the economy added 11.5 million jobs, dwarfing anything achieved even during the good years of the Bush administration.“ In Umfragen stimmen die Amerikaner der *Buffet Rule* aktuell mehrheitlich zu: So befürworteten Ende Januar 2012 52% der Befragten die Einführung (vgl. *CBS News* 2012), Mitte April 2012 sind es gar 60% (vgl. *Los Angeles Times* 2012).



Allerdings besteht für Obama kaum eine Chance auf Umsetzung des Reformplans: Die Republikaner brandmarkten das Steuerkonzept bereits als „Klassenkampf“ und kündigten eine Ablehnung im Kongress an (vgl. *Fox News* 2012). Und somit sind auch in diesem Fall zwar Organizing-Maßnahmen erkennbar – sie sind aber aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Kongress dazu verdammt, unwirksam zu bleiben. Letztlich hat diese neue Obama-Kampagne nur einen Zweck: Sie ist ein vorbereitender Baustein für den Präsidentschaftswahlkampf 2012, mit dem sich Obama gegenüber seinem Konkurrenten Mitt Romney positionieren will – jener ist bekanntlich Multimillionär und wäre durch die Einführung der *Buffet Rule* auch persönlich steuerrechtlich betroffen. Das lautstarke Plädoyer für eine Änderung der Steuergesetzgebung soll ein indirektes *Framing* zur Folge haben: Obama will als „Mann des Volkes“ gelten, während Romney zum „Vertreter der Superreichen“ stilisiert werden soll.

Mit dieser Anwendung von Organizing wird auch eine historische Referenzlinie gezogen: Als sich das Handlungskonzept Anfang der 1940er Jahre in der amerikanischen Arbeiterbewegung herauschälte, bedeutete es vor allem die Befähigung der Unterprivilegierten, der Machtlosen in der amerikanischen Gesellschaft. Seinerzeit organisierte Saul Alinsky in den Hinterhöfen Chicagos die Arbeiter der vielen Schlachthöfe, die in den Mietskasernen der Slums der Großstadt lebten. Was heute im *Occupy movement* seinen öffentlichen Ausdruck findet, ist im Kern die Verifizierung einer neu gestellten sozialen Frage in den USA: Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist neben der Unfehlbarkeit des amerikanischen Finanzkapitalismus auch zugleich der amerikanische Traum vom sozialen Aufstieg durch harte Arbeit zu Grabe getragen worden – zurück bleibt eine ehemals stolze und nunmehr verunsicherte Mittelklasse, die das Gefühl eint, am gesellschaftlichen Wohlstand nicht mehr teilzuhaben.

Und so sind auch die Reformvorhaben in der zweiten Phase von Obamas Präsidentschaft einzuordnen: Es geht ihm um eine Rejustierung des *American character*, weg vom Glaube an den absoluten Individualismus hin zu einer neuen Gemeinwohlvorstellung. Die Hauptkonfliktlinie im Wahlkampf 2012 wird die Frage der Wohlstandsverteilung sein: Obamas Gesundheitsreform, sein Plädoyer für eine Arbeitsmarktreform und zuletzt sein Eintreten für eine Steuerreform sind die beispielhaften *policies* für ein Amerika, in dem der amerikanische Traum wiederbelebt werden soll. Gerade diese Vorhaben können durch Organizing-Kampagnen beispielhaft unterstützt werden.

#### 4. Fazit: Organizing als demokratische Funktion

*Christopher Gohl* (2010, S. 69-70) hat politische Strategie als eine „Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Kalkulation“ beschrieben. In diesem Kontext verfolgt Organizing als Regierungsstrategie die reziproken Zwecke der Mobilisierung und Beteiligung zur Durchsetzung von Reformvorhaben als inhaltliche Ziele unter Anwendung eines spezifischen, digitalen und analogen Instrumentensets. Diese Kalkulation findet in einer Umwelt statt, die wesentlich durch den institutionellen Handlungskontext der Akteure bestimmt wird.

Obamas Organizing passt in die Zeit: In der Informationsgesellschaft haben sich die politischen Zyklen extrem verkürzt; politische Kommunikation findet konstant und zeit- und ortsunabhängig statt. Doch in der politischen Wirkung muss zwischen *campaigning* und *governing* unterschieden werden: Bis auf wenige Ausnahmen ist Organizing vor allem ein Konzept der Wahlkampforganisation; in der Regierungspraxis kann es nur dann

funktionieren, wenn die Voraussetzungen es zulassen. Speziell im US-amerikanischen Kontext sorgen *divided government* und *checks and balances* dafür, dass regelmäßig starke institutionelle Veto-Spieler die Entscheidungsmodi vorprägen (vgl. Lynn 2011).

Allerdings eignet sich Organizing als genuin demokratische Funktion vor allem für den Bereich der Politikvermittlung: Indem Reformvorhaben kampagnenartig kommuniziert werden, werden komplexe Gesetzesvorhaben *geframt* und damit verständlich. Dadurch wird die gesamtgesellschaftliche Meinungs- und Mehrheitsbildung begünstigt. Das grundlegende Organisationsmodell lässt sich dabei abstrahieren: An der Spitze steht der Regierungschef als *Agenda Setter* (1.), der von der Regierungszentrale als infrastrukturelle Zentrale zur Öffentlichkeitsarbeit unterstützt wird (2.). Diese Kernexekutive kommuniziert zentral, während Ministerien und staatliche Agenturen lediglich fachliche und ausführende Arbeiten erledigen (3.). Eine spezielle Organizing-Einheit organisiert dabei losgelöst von der staatlichen Exekutive die „Graswurzel“-Kampagnen (4.), während die eigentliche Regierungspartei in den Hintergrund tritt und letztlich für das reine Wahlkampfmanagement verantwortlich zeichnet (5.) (vgl. Schmidt 2011, S. 146).

Mithilfe dieses Akteurs- und Instrumentenkanons versuchen sich international mittlerweile zahlreiche Regierungen: So experimentieren die britische Downing Street als auch der französische Élysée mit internet-basierten Dialogformen (vgl. *Prime Minister's Office* 2012 / *Élysée* 2012). Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel indes startete Anfang 2012 eine ganz besondere Kampagne: Mit der Initiative „Zukunftsdialo“ und begleitenden Veranstaltungen sollen neue Formen der Bürgerbeteiligung am politischen Prozess erprobt werden (vgl. *Bundeskanzleramt* 2012). Ähnlich sind auch Plattformen wie „Direkt zur Kanzlerin!“ angelegt (vgl. *Direkt zur Kanzlerin* 2012). Diese Erscheinungen sind allerdings allesamt eher auf die allgemeine Bürgerbeteiligung und weniger auf konkrete Reformvorhaben angelegt. Ein wirksamer Einfluss auf die Politikgestaltung von Legislative und Exekutive ist nicht zu erwarten.

Organizing ist letztlich also ein relevantes und erfolgversprechendes Konzept der Regierungsstrategie und speziell der Regierungskommunikation – es kann aber keineswegs als Allheilmittel zur Revitalisierung staatsbürgerlicher Partizipation gewertet werden. Doch das erwartet selbst Obama kaum: In fast vier Jahren Präsidentschaft hat er alle Höhen und Tiefen des *American political process* durchlaufen und die ihm institutionell zugewiesene Rolle ausgefüllt – und er hat sich genug vorgenommen, um eine weitere Amtszeit zu durchlaufen. Die Chancen für eine Wiederwahl des *Organizer-in-chief* stehen jedenfalls ausreichend bis befriedigend.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Aufsatz wurde am 15.04.2012 fertiggestellt – zu diesem Zeitpunkt führte Romney in den republikanischen Vorwahlen mit einem uneinholbaren Vorsprung an Delegiertenstimmen.
- 2 Der Begriff ist tatsächlich amerikanischer Herkunft und beschreibt eine Verkehrssituation, die dann entsteht, wenn um einen Straßenblock an allen vier Seiten Autos im Stau stehen; mehrere Staus führen so zu einer unauflösbaren Blockade.
- 3 Im Senat werden regelmäßig 60 von 100 Stimmen benötigt, um einen Verhandlungsgegenstand zur Entscheidung zu bringen; ansonsten können einzelne Senatoren mit ihren Debattenbeiträgen dafür sorgen, dass die Abstimmung vertagt wird. Die Demokraten halten im 112. Kongress zwar mit 53 Senatssitzen eine Mehrheit in der Kammer – sie liegen damit aber fernab der notwendigen *super majority*.
- 4 „Don't ask, don't tell“ ist die verkürzte Bezeichnung für eine Regel, wonach Angehörige der Streitkräfte im Dienst nicht nach ihrer sexuellen Orientierung gefragt werden und sie auch nicht offen preisgeben dür-

fen. Der DREAM Act meint ein Gesetzesvorhaben zur Anerkennung von Kindern illegaler Einwanderer (vgl. Schmidt 2011).

## Literatur

- Blanke, Bernhard/Lamping, Wolfram/Platz, Stefan/ Schridde, Henning, 2002: Der Aktivierende Staat: Positionen, Begriffe, Strategien, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Buffet, Warren, 2011: „Stop Coddling the Super-Rich“, in: The New York Times, 15.08.2011, A21.
- Bundeskanzleramt, 2012: „Zukunftsdialog“, <http://www.dialog-ueber-deutschland.de> (Zugriff am 15.04.2012).
- CBS News, 2012: „Most Americans agree with ‘Buffett rule’ concept, poll shows“, [www.cbsnews.com/8301-503544\\_162-57364811-503544/most-americans-agree-with-buffett-rule-concept-poll-shows/](http://www.cbsnews.com/8301-503544_162-57364811-503544/most-americans-agree-with-buffett-rule-concept-poll-shows/) (Zugriff am 15.04.2012).
- Congressional Budget Office, 2010: Report: Direct Spending and Revenue Effects of H.R. 4872, Reconciliation Act of 2010, 18. März 2010, <http://www.cbo.gov/ftpdocs/113xx/doc11355/hr4872.pdf> (Zugriff am 15.04.2012).
- Cronin, Thomas E./Genovese, Michael A, 2003: The Paradoxes of the American Presidency, Oxford: Oxford University Press.
- Direkt zur Kanzlerin, 2012: „Direkt zur Kanzlerin!“, <http://www.direktzurkanzlerin.de/> (Zugriff am 15.04.2012). [Hinweis: Als Urheber diese Initiative firmiert keine ladungsfähige Organisation oder Person, es wird lediglich auf eine Postadresse verwiesen. Es ist davon auszugehen, dass das Projekt direkt vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung gesteuert wird.]
- Élysée, 2012: „Adresser vos messages à Nicolas Sarkozy“, <http://www.elysee.fr/president/la-presidence/ecrire-au-president/adresser-vos-messages-a-nicolas-sarkozy.11220.html> (Zugriff am 15.04.2012).
- Fliegau, Mark T./Novy, Leonard ,2009: „E-bama“ – Amerikas erster „Internetpräsident“ und die Rolle des World Wide Web für moderne politische Führung. in: Bertelsmann Stiftung, Lernen von Obama? Das Internet als Ressource und Risiko für die Politik, S. 185-200, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Fox News, 2012: GOP slams Obama’s millionaires tax as ‘class warfare’, veröffentlicht am 18.09.2011, <http://www.foxnews.com/politics/2011/09/18/rep-ryan-accuses-obama-waging-class-warfare-with-millionaire-tax-plan/> (Zugriff am 15.04.2012).
- Gohl, Christopher, 2010: Organisierte Dialoge als Strategie, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- 2011: „Prozedurale Politik am Beispiel organisierter Dialoge“, Münster: LIT.
- Grant, Alan, 2004: „The American Political Process“, New York: Routledge.
- Himmelstein, David U./Thorne, Deborah/Warren, Elizabeth/Woolhandler, Steffie, 2009: „Medical Bankruptcy in the United States, 2007: Results of a National Study“, <http://www.amjmed.com/article/S0002-9343%2809%2900404-5/> (Zugriff am 15.04.2012).
- Kersting, Norbert, 2008: Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung, in: Kersting, Norbert, Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, S. 11-39, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- King, Desmond, 2011: The American State and the Obama Presidency, in: dms – der modern staat, 4/2, S. 269-282.
- Kolb, Joachim/Kornberger, Frank/Ruber, Wolfgang, 2008: Organizing: Strategie und Praxis, Berlin: Kornberger und Partner Kommunikationsberatung.
- Krugman, Paul, 2012: Taxes at the Top, in: The New York Times, Ausgabe vom 20.01.2012, A27.
- Lynn, Laurence E, 2011: Explaining the Riddle of America: What Europeans should know about Madisonian Democracy, in: dms- der modern staat 4/2, S. 255-268.
- Los Angeles Time, 2012: “Gallup poll: 60% back Obama’s ‘Buffett Rule’“, <http://www.latimes.com/news/politics/la-pn-gallup-poll-buffett-rule-20120413,0,7741415.story> (Zugriff am 15.04.2012).

- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung“, Frankfurt/Main: Campus, S 39-72.
- McConnell, Mitch*, 2010: Interview mit dem National Journal, <http://nationaljournal.com/member/magazine/top-gop-priority-make-obama-a-one-term-president-20101023> (Zugriff am 20.12.2010).
- Melber, Ari*, 2010: Year One of Organizing for America: The Permanent Field Campaign in a Digital Age, TechPresident, Januar 2010, <http://www.techpresident.com/ofayear1> (Zugriff am 16. Oktober 2010).
- Minkenbergh, Michael*, 2011: The Tea Party and American Populism, in: *dms – der modern staat*, 4/2, S. 283 - 296.
- Obama, Barack*, 2010: „Press Conference by the President“, The White House, 3. November 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/03/press-conference-president> (Zugriff am 15.04.2012).
- Obama for America Campaign*, 2012a: „Mitt Romney: Memories to Last a Lifetime“, Video veröffentlicht am 11.04.2012, [http://www.youtube.com/watch?v=LSh7G48\\_wOI](http://www.youtube.com/watch?v=LSh7G48_wOI) (Zugriff am 15.04.2012).
- 2012b, „Pass the Buffet Rule – Barack Obama“, <http://www.barackobama.com/buffett-rule> (Zugriff am 15.04.2012).
- Plouffe, David*, 2009: „The Audacity to Win“, New York: Viking.
- Politico*, 2011: „Obamas ‘Buffett Rule’ to call for higher tax rate for millionaires“, <http://www.politico.com/news/stories/0911/63756.html> (Zugriff am 15.04.2012).
- Prime Minister’s Office*, 2012: Take Part – Number 10, <http://www.number10.gov.uk/take-part/> (Zugriff am 15.04.2012).
- Schmidt, Maximilian*, 2011: Organizing als demokratische Funktion: Die Mobilisierungs- und Beteiligungsstrategie der Obama-Administration, Münster: LIT Verlag.
- Smith, Ben*, 2010: Credit to OfA, Politico, 21. März 2010, [http://www.politico.com/blogs/bensmith/0310/Credit\\_to\\_OfA.html?showall](http://www.politico.com/blogs/bensmith/0310/Credit_to_OfA.html?showall) (Zugriff am 15.04.2011).
- The Economist*, 2011: „An underperforming president“, 06.08.2011, <http://www.economist.com/node/21525395> (Zugriff am 15.04.2012).
- The Republic*, 2012: Obama to Vermont: “We’ve got more work to do”, 30.03.2012, <http://www.therepublic.com/view/story/9d3444633da84e0d8938361ce8e8ca21/VT--Obama-Vermont/> (Zugriff am 15.04.2012).
- Weiss, Christine*, 2008: Der US-Präsident als Inszenierung: Ehe, Familie und Privates in der politischen Kommunikation, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wolffe, Richard*, 2009: Renegade – The Making of a President, New York: Three Rivers Press.
- 2010: Revival: The Struggle for Survival inside the Obama White House, New York: Crown Publishers.

### *Anschrift des Autors*

Maximilian Schmidt, M.A., Am Galgenberg 10, 29308 Winsen (Aller)

E-Mail: [info@maximilian-schmidt.de](mailto:info@maximilian-schmidt.de)

# der moderne staat – dms

Die Schwerpunkte der bisherigen Ausgaben

1-2008

**Bürokratie in der Kritik**

2-2008

**Reformen dezentraler Staatsaufgaben**

1-2009

**Öffentlicher Dienst**

2-2009

**Performance Management**

1-2010

**Regulierung**

2-2010

**Der Staat in der Krise**

1-2011

**Institutionen und Umwelt in Deutschland**

2-2011

**Electronic Government**

Alle Ausgaben von dms sind im Volltext im Internet verfügbar –  
12 Monate nach Erscheinen kostenlos.

[www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de)



Verlag Barbara Budrich Opladen & Farmington Hills

*Martin Seeliger*

## Grüne Politik unter Bedingungen ‚neuer Komplexität‘

### **Zusammenfassung**

Gesellschaftliche Modernisierung hat im internationalen Rahmen zu einer neuen Komplexität im Spannungsfeld einer zunehmenden Anzahl von Zielgrößen geführt. Gleichzeitig lassen sich auch im Parteiensystem sowie in der Sozialstruktur insgesamt Erosions- und Transformationserscheinungen verzeichnen. Der Artikel analysiert Politik und Außenwirkung der Grünen vor diesem Hintergrund.

*Schlagworte:* Die Grünen, Parteienforschung, Sozialer Wandel, Ökologie

### **Abstract**

*Green Party-Politics in Times of ‚New Complexities‘*  
Social Modernisation has led to an increase of complexity in terms of policy-aims. At the same time developments of erosions and pluralisation can be encountered in terms of multi-party systems as well as broader social structure. The article analyses German Green Party Politics against this background.

*Key words:* Green Party, Political Party-Research, Social Change, Ecology

## 1. Einleitung

„Ich habe eine neue Kaffeemaschine, aber die funktioniert nicht so richtig. Mit der Steuer bin ich im Rückstand, aber das mache ich am Wochenende. Ist heute sonst noch etwas Wichtiges passiert?“ Kurz nachdem die Baden-Württembergische Bevölkerung den Grünen Winfried Kretschmann ins Amt des Ministerpräsidenten gewählt hat, spricht aus der Einschätzung des ehemaligen Hamburger Parteiabgeordneten *Thomas Ebermann* in der Tageszeitung vom 13.5.2011 wenig Enthusiasmus über das Ergebnis des Urnengangs, der dem süddeutschen Bundesland nach 58 Jahren der CDU-Regierung einen Machtwechsel bescherte.<sup>1</sup> Wer die Geschichte der Grünen kennt und weiß, dass Ebermann im Umfeld von Jutta Ditfurth bereits zu Beginn der 1990er Jahre die Partei verließ, wird wohl weniger überrascht auf die pessimistische Haltung des bekennenden Ökosozialisten reagieren. Kontrastiert man Ebermanns Ausspruch allerdings mit Stimmen vom anderen Ende des politischen Spektrums, wird die Sache interessanter: So äußert sich der konservative Hardliner *Philipp Mißfelder* (2011, S. 434) zu Möglichkeiten und Grenzen schwarzgrüner Koalitionen ebenfalls wenig anerkennend über die Orientierung der Grünen. So trete diese z.B. im Rahmen einer „Verhinderung wichtiger Infrastrukturprojekte“, der „Bekämpfung des Tourismus im Kiezbiotop Berlin-Kreuzberg“ oder durch „exzessives Gender-Mainstreaming“ hauptsächlich als Promotorin einer „wirklichkeitsfremden Poli-

tik“ in Erscheinung. Nun ist nicht erst seit der Etablierung des Framing-Konzepts in der Politikforschung (*Snow u.a.* 1986) klar, dass politische Akteure Diskussionsgegenständen ihre ‚semantischen Stempel‘ aufdrücken wollen, um für die Rezipienten<sup>2</sup> bestimmte Deutungsrahmen als handlungsleitend zu etablieren. Diese Multiperspektivität und Diskrepanz divergierender Einschätzungen aufgreifend soll hier die These vertreten werden, dass es genau diese divergierenden Einschätzungen sind, die der Partei eine bis dato ungekannte Popularität unter den deutschen Wählern verschafft.

Wenn Zeitdiagnosen zu Beginn des 21. Jahrhunderts geschlossen das Argument einer ‚neuen Unübersichtlichkeit‘ gesellschaftspolitischer Angelegenheiten stark machen, die ihre Konturen im Spannungsfeld von Ökologie, Ökonomie, Geschlechtergerechtigkeit und zahlreicher weiterer Zielgrößen gewinnen (*Beck* 2007; *Crouch* 2011; *Walby* 2009), erscheint es wenig verwunderlich, dass Kohärenzangebote an Konjunktur gewinnen, deren handlungspraktische Schlussfolgerungen oft nicht klar auszubuchstabieren sind: „Die Gründe, sich zu empören, sind heutzutage oft nicht so klar auszumachen – die Welt ist zu komplex geworden“, beklagt *Stéphane Hessel* (2011, S. 13) in seiner Bestsellerstreitschrift zur zeitgenössischen Politikultur. Im Folgenden soll argumentiert werden, dass die Rahmenbedingungen dieser neuen Komplexität den Grünen zu einer Attraktivität gereichen, welche sich unmittelbar aus zwei Aspekten ihrer parteipolitischen Struktur ergibt: *Erstens* stellt das Feld ökologischer Problemstellungen einen Allgemeinplatz für die Verfolgung politischer Selbstkonzepte von Bürgern dar. So fungiert der Verweis auf die Notwendigkeit ökologischer Verantwortung in einer zunehmend komplexen Welt gewissermaßen als einer der ‚kleinsten gemeinsamen Nenner‘ politischen Bewusstseins, durch den andere – möglicherweise konfligierende Fixpunkte parteilicher Ausrichtungen (z.B. in der Sozial- oder Außenpolitik) überlagert werden. *Zweitens* – so die verfolgte Argumentation – bietet die innerparteiliche Situation bei den Grünen hier eine große Bandbreite lagerpolitischer Anknüpfungsmöglichkeiten. Der Umstand, dass die parteipolitischen Orientierungen unterschiedlichen Interessensgruppen mit unterschiedlichen Hintergründen Rechnung zu tragen vermögen, liegt hierbei in der Konstellation der verschiedenen innerparteilichen Lager begründet.

Anliegen des vorliegenden Textes ist es daher, für die zunehmende Popularität der Grünen ein Erklärungsangebot aus dem Zusammenspiel von ökologischer Orientierung als relativ unverbindlichem (und evtl. gerade deshalb attraktiven) Markenkern und der innerparteilichen Auseinandersetzungskultur abzuleiten. Wie bereits angeklungen, dienen hier zweierlei relevante Faktorensätze als Rahmenbedingungen, unter denen eine entsprechende Erklärung nahegelegt wird: Zum einen handelt es sich dabei um die Komplexitäten unlängst entstandener und/oder zunehmend bedeutungsvoller Politikfelder, die nicht zuletzt von den Grünen wesentlich bestellt werden.<sup>3</sup> Zweitens bedingt die sozialstrukturelle Entwicklungsdynamik der Bundesrepublik der letzten 30 Jahre im Allgemeinen sowie die der Parteizusammensetzung im Besonderen eine parteiinterne Zusammensetzung, die durch demographische wie lagerpolitische Ausgewogenheit breite Wählerschichten anzusprechen vermag. Im Anschluss an eine Darstellung dieser historischen Entwicklungsdynamik, die die Struktur der Partei in den letzten 30 Jahren geprägt hat, dient ein zweiter Schritt der Auseinandersetzung mit populären Kritiken an der tagespolitischen Haltung der Grünen. Die zentrale Frage des vorliegenden Textes, wie diese aktuelle Haltung aus der dargestellten historischen Dynamik heraus erklärbar erscheint, soll dann mit einem dreifachen Argument beantwortet werden: So lassen sich mit der Entwicklung der sozialstrukturellen Zusammensetzung ihrer gesellschaftlichen Referenzgruppe, internen

Aushandlungsprozessen zwischen unterschiedlichen Parteilagern sowie einer zunehmend realpolitisch orientierten Grundausrichtung verschiedene Erklärungsfaktoren identifizieren. Ein abschließendes Fazit versammelt Aussichten und perspektivische Fragen nach dem Einfluss der hier skizzierten Entwicklung auf das politische System der Bundesrepublik.

## 2. Historische Entwicklung: Die Grünen als Sinnbild einer ‚bürgerlichen Anthropologie‘

Konsultiert man aktuelle Presseberichte und Fachliteratur zur Entwicklung der Grünen, stößt man mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf Begriffe eines Metaphernspektrums, das den Wandel der Parteibasis von Angehörigen eines linksalternativen Milieus hin zu Vertretern einer bürgerlichen Mitte versinnbildlicht. Nicht ohne ironischen Unterton werden in diesem Zusammenhang Hybridfahrzeuge, Genussmittel wie der (Prenzlberger) Latte Macchiato oder auch ein post-adoleszentes *Neil Young*-Fantum den Jute-Taschen und Zottelhaarfrisuren der frühen 1980er Jahre gegenübergestellt. Hier wird eine Entwicklung karikiert, die der Göttinger Politikwissenschaftler *Franz Walter* (2011, S. 139) auf den Begriff einer „bürgerlichen Anthropologie“ bringt: Verfolgte man als junger Gesinnungsethiker kompromisslose Vorstellungen eines ‚richtigen Verhaltens‘, wich diese jugendliche Heißspornattitüde im Verlauf der eigenen (Erfolgs-)Biographie einer Mischung aus verantwortungsethischem Augenmaß und hedonistischer Altersmilde, auch den eigenen Konsumgewohnheiten gegenüber. Um diese Wandlung etwas besser nachvollziehen zu können, lohnt sich ein (knapper) Überblick über die Geschichte der Grünen im Wechselspiel zwischen politischer Ausrichtung, gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und sozialstruktureller Zusammensetzung ihrer Anhängerschaft.<sup>4</sup> Ursprünglich inspiriert von der US-amerikanischen Umweltbewegung (*Radkau* 2011) verdichteten sich im Laufe der 1970er Jahre deutsche Bürgerinitiativen zum Umweltschutz und wesentliche Teile der deutschen Linken zu einem politischen Spektrum, aus dem heraus sich im Januar 1980 die Partei der Grünen gründete. Zu diesem frühen Zeitpunkt stellte der Gegensatz zwischen eher bürgerlich-wertkonservativ eingestellten Vertretern und linkssozialistisch orientierten Kräften eine wesentliche Konfliktlinie dar. Während Auseinandersetzungen besonders im Verlauf der Etablierungs- und Parlamentarisierungsphase in den 1980er Jahre anhielten, ergab sich aus dem geschlossenen Austritt wesentlicher Teile des ökosozialistischen Flügels sowie dem Zusammenschluss mit dem ostdeutschen ‚Bündnis 90‘ zu Anfang der 1990er Jahre eine signifikante Restrukturierung der Mitgliederbasis zu Gunsten des sogenannten ‚Realo-Flügels‘. Unter dessen Federführung konnte sich die Partei auf dem Neumünsteraner Parteitag im April 1991 schließlich neu als „ökologische Reformpartei“ (*Decker/Neu* 2007, S. 175) definieren. Als solche lassen sich für die Regierungsperiode unter Joschka Fischer die vermutlich bedeutsamsten Errungenschaften grüner Politik in der bundesrepublikanischen Geschichte verzeichnen: Die doppelte Staatsbürgerschaft, Dosenpfand und die rechtliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften können hier als wesentliche Platzhalter zur Illustration grüner Regierungserfolge dienen. Auch lässt sich der jüngst unter der schwarz-gelben Regierung beschlossene Atomausstieg wesentlich auf die Initiative des damaligen Umweltministers Jürgen Trittin zurückführen. Dieser hatte die Abkehr von nuklearer Energiegewinnung in zähen Verhandlungen mit SPD-Wirtschaftsminister Werner Müller und Vertretern der Atomindust-



rie vorbereiten können. Die rot-grüne Ökosteuer sicherte dem Staat von 1998 bis 2005 insgesamt ca. 18 Mrd. Euro, die hauptsächlich zum Ausgleich der Sozialversicherungsausgaben aufgewendet wurden.<sup>5</sup> Ihr sozialpolitisches Profil schärfte die Partei außerdem in der Unterstützung einer auf ‚Dritten Wegen‘ wandelnden SPD, die mit ihrer Reform der Sozialgesetzgebung volkswirtschaftliche Kapazitäten eines vermeintlich „erschöpften Sozialstaats“ entlasten wollte (*Blank* 2011): Nicht ohne ein innerparteilich mehr als kontrovers ausfallendes Echo stellte man sich im grünen Lager also nicht nur hinter die Vorschläge der Hartz-Kommission, sondern verabschiedete auch die Rente mit 67 oder die Bundeswehreinsätze im Kosovo und am Hindukusch. Ein wachsender Unmut an der Basis fand in der Folge in einer Serie von Landtagswahlniederlagen Erscheinung (Bremen 1999, Berlin 2000, Baden Württemberg 2001). Dieser Negativtrend wandelte sich erst (und vor allem unter dem nachhaltigen Eindruck der klimapolitischen Komponente der Elbüberflutung sowie Schröders kategorischem Nein zum Irakeinsatz) zu einem positiven Wahlergebnis von 8,7% bei der Bundestagswahl 2002, die der Koalition mit der SPD eine weitere Legislaturperiode erschließen sollte. Die Zeit nach Fischers Rücktritt im Anschluss an die Wahlniederlage 2005 war geprägt durch eine erneute Reorientierung der Parteistrategie: Nachdem beim Göttinger Sonderparteitag zum Afghanistanfeldzug der Bundeswehr starke Differenzen zwischen Basis und Parteiführung eskaliert waren, kam es hier zu einer Abkehr vom Kurs der Bundesregierung, den man wenige Jahre zuvor noch selbst mitinitiiert hatte. In der Folge trugen anhaltende Grundsatzdiskussionen sowie eine fortschreitende Professionalisierung der Parteistrukturen zur Etablierung einer konsensorientierteren Entscheidungskultur bei. Die Doppelkandidatur von Jürgen Trittin und Renate Künast bei der Bundestagswahl 2009 spiegelt hier die stabileren Machtbalancen innerhalb einer Partei, die in den Jahren zuvor vor allem durch ein „mangelhafte[s] Konfliktmanagement“ (*Probst* 2011, S. 137) aufgefallen war. So wurden Auseinandersetzungen, die vorher – in zunehmend entkoppelter Form – zwischen Einzelpersonen an der Parteispitze ausgetragen worden waren, nun wieder stärker zwischen Parteiströmungen an der Basis geführt (ebd.). Mit der Kultivierung der ‚Doppelspitze‘ initiierte die Partei außerdem ein wahlkampfstrategisches Leitmotiv, das ihre Taktik der Stimmenakquise bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt charakterisiert: Indem die beiden Partei- und die beiden Fraktionsvorsitzenden mit ihren unterschiedlichen Orientierungen und Inszenierungen auf eine relative Vielfalt inhaltlicher Positionen und Identifikationsangebote abzielen, kann die Partei „verschiedene Wählersegmente optimal abdecken und in neuerer Zeit auch deutlich mehr Medienpräsenz zeigen“ (*Niedermayer* 2011, S. 33). Bevor die besondere Dynamik, die sich für die Gestaltung der Parteipolitik aus dieser Konstellation ergibt, im folgenden Abschnitt genauer vorgestellt wird, soll die sozialstrukturelle Zusammensetzung der grünen Wählerbasis in Augenschein genommen werden.

Auf Basis der Daten des 1984 ins Leben gerufenen Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) gelangen *Kroh* und *Schupp* (2011, S. 6) hinsichtlich der Analyse der Parteibindungen zu den Grünen zu dem Ergebnis, dass ihre Anhänger in der Regel nicht nur wohlhabend sind, sondern auch zum allergrößten Teil das Abitur gemacht haben. Nur 3% haben lediglich einen Hauptschulabschluss absolviert. Während diese Bildungskomponente seit den 1980er Jahren stabil ist, stellt der Reichtumsaspekt in der grünen Entwicklungsgleichung eine variable Größe dar: Wie *Walter* (2010, S. 87) bemerkt, waren die Grünen 1983 noch zu einem Drittel arbeitslos, verfügten aber mit ihren (hoch-)schulischen Bildungserfahrungen, und politischer wie auch in zahlreichen Debatten erprobter Mobilisierungs- und Artikulationsfähigkeit über wesentliche erwerbsbiografische Schlüsselkompe-

tenzen. Berufsständisch betrachtet rekrutiert sich heute ein zunehmender Teil der Grünen-Unterstützer aus dem Segment der Kreativwirtschaft und setzt sich daher nicht nur aus Beamten und Angestellten, sondern auch Freiberuflern zusammen. Ein Mangel an Unterstützung durch (und von?) „Menschen mit geringer Bildung, Arbeitern und Arbeitslosen deutet hingegen darauf hin, dass die Grünen trotz ihrer Selbstwahrnehmung als ‚linke‘ Kraft mit der SPD und der Linken faktisch nicht um Anhänger aus dem klassischen Arbeitermilieu konkurrieren“ (ebd., S. 8). Im Hinblick auf die Breite der gesellschaftlichen Milieus, aus denen sich ihre Parteibasis zusammensetzte, profitierten die Grünen so sicherlich wesentlich „vom Zerfall vormals selbstverständlicher Loyalitäten durch Klassen- und Konfessionszugehörigkeiten“ (Walter 2010a, S. 178; vgl. auch Beck 1986). Territorialräumlich betrachtet findet die Partei schließlich den Großteil ihrer Anhängerschaft vor allem in den größeren Städten, weniger auf dem Land und ist eher im West- als im Ostteil der Republik beliebt (Kroh/Schupp 2011). Im Hinblick auf ihr Verhältnis zu anderen politischen Lagern im Parteienwettbewerb lassen sich besondere Zuwächse vor allem von Seiten vormaliger SPD-Wähler verzeichnen, von denen bei der Bundestagswahl 2009 ganze 870.000 Stimmen für die Grünen abgegeben wurden. Gleichzeitig wanderten mit 140.000 Wählern wesentlich mehr Menschen zur Linkspartei ab als die 30.000, die von grün auf gelb und damit ins liberal-bürgerliche Lager umschwangen.

Misst man die hier skizzierten Entwicklungen nun an den jüngeren demoskopischen Ergebnissen, findet das Narrativ einer ‚grünen Erfolgsgeschichte‘ seine empirische Bestätigung: So schreibt ihnen Infratest Dimap bei der Sonntagsfrage Mitte Juni 2011 Anteil von 24% der Stimmen hinter CDU/CSU (34%) und SPD (30%) zu (wobei man Anfang November schon wieder bei nur 14% angelangt ist). Seit dem Wahlsieg in Mecklenburg-Vorpommern befindet sich die Partei nun außerdem in der historisch beispiellosen Situation, in allen Landesparlamenten vertreten zu sein. Anders als die anderen Parteien können die Grünen für den Verlauf der letzten Jahre ein kontinuierliches Wachstum aufweisen: Zählte man im Dezember 2010 noch 52.608 Mitglieder, waren es im Juli 2011 bereits 58.000, so dass aller Voraussicht nach bis Ende 2011 ein Zuwachs von 20% gegenüber dem Vorjahr erreicht werden kann (Schulte 2011). Ein vor allem unter den jungen Anhängern großer Zuspruch, der sich unter anderem im Stimmrekord der Bremer Wahlen vom Mai 2011 zeigte, zu denen erstmals auch 16- und 17-jährige Wähler zugelassen waren, bietet hier auch für die nächsten Jahre positive Entwicklungsaussichten. Vor dem Hintergrund der hier dargestellten Datenlage erscheint es nun sicherlich übertrieben, die Grünen im Einklang mit dem Spiegel-Titel der Ausgabe 46/2010 als „Neue deutsche Volkspartei“ zu bezeichnen. Gleichzeitig erscheint aber auch die von Rudzio (2006, S. 133) – immerhin in einem Standardwerk zum politischen System Deutschlands – bemühte Charakterisierung als einer „ökologischen Linkspartei“ in der ideologischen Nische weit an der Realität vorbeizugehen. Dies zeigen auch die qualitative Leitorientierung grüner Politikinhalt sowie die Ausprägungen eines spezifischen Politikstils, wie sie im Folgenden darzustellen sein werden.

### 3. Grüne Realpolitik im Spiegel zeitgenössischer Kritik

Für den Berliner Sonderparteitag zum Atomausstieg Mitte Mai 2011 hatten einige Basisaktivisten eine besondere Aktion überlegt: Zwei Tore wurden vor dem Eingang des Veranstaltungsortes aufgestellt und mit ‚Ja‘ und ‚Nein‘ markiert, so dass die Delegierten ge-

zwungen waren, bereits beim Eintritt ein symbolisches Statement über ihre Haltung zur Kernenergiegewinnung in der Bundesrepublik abzugeben (jeweils quittiert von entweder Jubel oder Buh-Rufen der Umstehenden). Dass sich nach kurzer Zeit weitere Mitglieder ebenfalls in die Aktion einbrachten, um die nach und nach anreisenden Delegierten mit Hilfe selbstgemalter ‚Lösungsweg‘-Schilder um die ‚Entscheidungspforte‘ herum zu lotsen, bringt die gegenwärtige Konstellation *innerhalb* der Partei mitsamt ihrem Verhältnis zu ihren *äußeren* Referenzgruppen (also hauptsächlich ihren Wählern) auf den Punkt. Während die links-ökologische Fraktion um Ströbele hier grundsätzliche Ablehnung gegenüber der schwarz-gelben Atompolitik aus Authentizitätsgründen zur vermeintlichen Unumgänglichkeit stilisiert, gibt sich der Realo-Flügel um die Gallionsfiguren Künast und Özdemir pragmatisch. Die dort geäußerte Marx-Referenz, Ströbele und die Fundis interpretierten die Welt lediglich, man selbst aber strebe ihre Veränderung an (Bauchmüller 2011), bewahrt den realpolitisch orientierten Teil der Partei hierbei vor dem Image einer unattraktiven Bodenständigkeit, die man so weiter den alternativlosen Aktivierern aus der SPD oder den ewiggestrigen Unionsanhängern zuschreiben kann. Dass dieser Mittelweg zwischen vorbehaltloser Zustimmung und grundsätzlicher Verweigerung nun erst nach großer Diskussion auf einem extra einberufenen Sonderparteitag beschritten wird, gewährleistet nicht nur den inneren Zusammenhalt der Partei, sondern sichert auch ihre basisdemokratische Glaubwürdigkeit gegenüber externen Beobachtern. Diese Diskussion unterschiedlicher Standpunkte in der Festlegung des Parteikurses findet einerseits innerhalb der Gremien, Organe und Tagungen der Partei statt, für den Wähler wird sie aber vor allem dann transparent, wenn sie über die Medien ausgetragen werden: So äußerte sich z.B. Jürgen Trittin im Vorfeld des Parteitages dahingehend, dass sich die Vorschläge der schwarz-gelben Regierung mehr oder weniger mit dem überschneiden, was die Grünen in der Atompolitik konzeptionell in ihrer Koalition mit der (oder besser: gegen die) SPD durchgesetzt haben. Auf der anderen Seite findet sich in der tageszeitung vom 5.6.2011 ein offener Brief prominenter Vertreter der deutschen Umweltbewegung mit dem Titel ‚Kein grüner Segen für diese Atompolitik‘, in dem man insistiert, die Grünen müssten „nicht über das Stöckchen springen, das die Regierung hinhält!“ So grundsätzlich diese beiden unterschiedlichen Einschätzungen über die beste Möglichkeit, sich gegenüber dem regierungsinduzierten Atomausstieg zu verhalten, voneinander abzuweichen, so effektiv regulieren sie ihre inhaltliche Vehemenz im Rahmen der parteilichen Diskussionskultur der Grünen auf wechselseitiger Basis. Der sukzessive, schwarz-gelb moderierte Ausstieg erscheint so als intelligenter, basisdemokratischer Kompromiss. Ein ähnliches Prinzip bipolar ausgleichender Machteinwirkung lässt sich in der bereits weiter oben beschriebenen Institution der grünen Doppelspitze erkennen. Inszeniert als demokratischer Kompromiss divergierender Binnenorientierungen innerhalb der Partei erschließt die komplementäre Besetzung der Führungsämter den Zugang zu unterschiedlichen Wählersegmenten durch breites Identifikationspotenzial. Während Cem Özdemir (2011, S. 10) auf der rechten Seite gern mal über die „Vorstellung einer Koalition der Werte“ zwischen Grünen und CDU räsoniert, stempelt er gemeinsam mit Claudia Roth als „aufrechte, vitale Repräsentantin der guten alten Neuen sozialen Bewegungen“ (Walter 2009, S. 350) den grünen Freifahrtschein zwischen linksalternativer Nostalgie und nicht näher spezifiziertem ‚Green New Deal‘.

In ihrer Anfang 2011 erschienenen Streitschrift zur Lage der Grünen zeichnet das ehemalige Führungsmitglied des ökosozialistischen Flügels Jutta Ditfurth das Bild einer Partei, die ihre vormals idealistische Orientierung gegen einen Opportunismus der

Machthungrigen eingetauscht hat. Ihr zu Folge sind die Grünen „in Wirklichkeit ebenso gefesselt von Kapitalinteressen und von den ‚Sachzwängen‘ des Machterhalts, wie andere bürgerliche Parteien auch, und in Aufsichtsräten, Regierungen und Parlamenten treiben sie die Ausbeutung von Mensch und Natur voran“ (2011, S. 37). Ein Überblick über das linke Politfeuilleton der Republik zeigt, dass sich Ditfurth hier zum Sprachrohr eines (relativ) vielstimmigen Spektrums von Kritikern der Grünen macht, die einen gezielten Opportunismus monieren: Dieser ermögliche es der Partei, parlamentarische Macht zu gebrauchen, ohne sich dabei an traditionellen grünen Leitwerten orientieren zu müssen. So äußert sich der ehemalige Chefredakteur der Frankfurter Rundschau *Wolfgang Storz* (2011): „Die Grünen sind nur deshalb so erfolgreich, weil sie unter ihren alten Überschriften ihre Politik wendehalsig neu formuliert haben. Dafür ist ein Kompliment fällig, denn die Grünen sind geniale ‚Vermarkter‘ ihrer selbst. Sie marschieren in eine andere Richtung und gelten trotzdem als geradlinig, standhaft und konsequent: Wahrlich eine Leistung.“ Als politisches Statement mag man das so stehen lassen (oder auch nicht), als ursächliche Erklärung der gegenwärtigen Lage der Partei erscheint die Aussage aber fraglich.

Während pessimistische Kulturphilosophen sich angesichts der realpolitischen Erdung der Partei über eine ‚Dialektik grüner Aufklärung‘ ereifern mögen, während philosophische Kulturpessimisten einen innerparteilichen Diskussionsmodus kritisieren, nach dem zwar alle zu Wort kommen, diese aber im „freundlichen Abgrund“ (*Marcuse* 1966, S. 100) einer repressiven Toleranz miteinander gemein gemacht würden, lässt sich für die spezifische Situation der Grünen auch eine andere soziologische(re) Erklärung hinzuziehen. Wie der US-amerikanische Wissenschaftler *William Richard Scott* (1986) in seinen wegbereitenden „Grundlagen zur Organisationstheorie“ darlegt, lassen sich für die Analyse von Organisationen dreierlei Perspektiven unterscheiden: So werden aus einer klassischen Sichtweise, wie z.B. in *Max Webers* Bürokratietheorie, Organisationen als *rationale* Systeme betrachtet, die als Kontinuum intentionaler, aufeinander abgestimmter Handlungen einem übergeordneten Zweck dienen. Wesentlich differenzierter betonen die Konzepte von Organisationen als *natürlichen* und *offenen* Systemen demgegenüber den internen Aushandlungscharakter (z.B. Mikropolitik) sowie die Umweltbeziehungen von Organisationen (z.B. Neo-Institutionalismus). Aus Sicht der ersten Position betrachtet, erschiene der politische Output der Grünen demnach als strategisches Ziel. Innerparteiliche Prozesse wären dann nichts als wohl-koordinierte Inszenierung berechnender Polit-Schauspieler, die – je nach Hintergrund – die Post-Revoluzzerin, den smarten, ökologisch orientierten Modernisierer, den wertkonservativen Bürgervertreter, usw. geben, um eine gemäßigt-unverbindlichen Politik gegen möglichst wenig Widerstand durchsetzen zu können. Ein entsprechender Unterton lässt sich auch aus den angeführten (linken) Kritiken an der inkonsistenten Linie der Grünen herauslesen. Wie oben angeführt, erscheint angesichts der Entwicklung innerparteilicher Kräfteverhältnisse sowie vor dem Hintergrund der sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ein anderes Szenario wahrscheinlicher. Wie gezeigt werden konnte, sind interne Entscheidungsprozesse der Grünen häufig geprägt vom Konflikt unterschiedlicher innerparteilicher Lager. Zwar können entsprechende Machtkämpfe in allen politischen Gruppierungen verzeichnet werden. Für den externen Beobachter weisen sie bei den Grünen eine besondere Transparenz auf, weil sie medienwirksam und über Jahre hinweg mit über den parteilichen Markenkern streitenden Gruppen von Fundis und Realos assoziiert wurden und werden. Der weiter oben dargestellte Fall des Atomausstiegs kann hier sicherlich als charakteristisch gel-

ten. Auch lässt sich im Zuge der ‚Parlamentarisierung‘ grüner Politik eine klare Tendenz inhaltlicher Mäßigung verzeichnen, die nicht zuletzt einer wachsenden Einsicht in die eher rigide als plastisch anmutende Verfasstheit gesellschaftlicher Strukturen durch radikale Politik geschuldet ist. Schließlich haben sich in den letzten dreißig Jahren auch gesellschaftliche Rahmenbedingungen geändert. Mit dem Trend zur ‚Verbürgerlichung‘ der grünen Unterstützerbasis wurden entsprechende sozialstrukturelle Voraussetzungen dargestellt. Darüberhinaus lässt sich aber auch feststellen, dass wesentliche politische Inhalte, die die Grünen im Laufe der letzten Jahrzehnte vertraten, mittlerweile Eingang in den Common Sense der deutschen Politik gefunden haben. In der Atomproblematik, den gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften oder jüngst auch dem Mindestlohn findet sich hier anschauliches Beispielmateriale. Sehr plastisch dargestellt, haben sich also nicht nur die Grünen der Mehrheitsgesellschaft, sondern auch die Mehrheitsgesellschaft den Grünen angenähert.

#### 4. Fazit

Wie in einer Vielzahl von Publikationen konstatiert, haben die Grünen in den vergangenen Jahrzehnten eine signifikante Entwicklung durchlaufen. Wie sich im Spiegel des über sie Geschriebenen ebenfalls zeigt, ist eine Kritik an grüner Realpolitik für den geneigten Kritiker relativ günstig zu haben: Eine zunehmende Orientierung am Markt als gesellschaftlichem Koordinationsinstrument, wie sie etwa in Überlegungen zum ‚Wohlfahrts-Mix‘ oder der Verwaltungsreform zum Tragen kommt, scheint im Bezug auf die Grünen wenig Aufsehen zu erregen.<sup>6</sup> Auch andere große und kleine Brüche linksalternativer Tabus wie der Afghanistanfeldzug, offenes Kokettieren mit der CDU/CSU oder ein Jürgen Kretschmann, der auf dem 125. Firmenjubiläum mit VDA-Chef Matthias Wissmann und anderen Industriegrößten diniert, vermögen das Bild der tendenziell linksorientierten Öko-Partei<sup>7</sup> nicht wesentlich zu trüben: So scheint sich die polemische Abgrenzungsfrage der deutschen Linken „Wer hat uns verraten?“ immer noch nicht auf „Bündnis 90/Die Grünen“ zu reimen. Angesichts dieser ‚neuen Komplexität‘, die sowohl im Makrokosmos der Weltgesellschaft als auch auf der Meso-Ebene des politischen Systems der BRD für Unordnung sorgt, lässt sich die perspektivische Frage nach der Rolle, die die Grünen innerhalb eines „fluiden Fünf-Parteiensystems“ (*Niedermayer 2007*) einnehmen (können), momentan nur sehr vage beantworten: Mit welchem Inhalt der symbolpolitische Allgemeinplatz einer Forderung nach einem neuen ‚Green New Deal‘ oder ‚Neuen Grünen Gesellschaftsvertrag‘ als Gegenstand der Wahlkampfkampagne für Europaparlament und Bundestag Anfang Mai 2009 (*Kamps 2010*, S. 213) letztlich angereichert werden soll, ist entwicklungsperspektivisch aber immerhin unklar genug, dass sich zahlreiche Wähler problemlos mit ihm identifizieren zu können scheinen. Da die Grünen keine Feuerprobe konsequent (links-)ökologischer Politik – wie etwa das Konzept der ökologischen Kreislaufwirtschaft aus der Frühzeit der Partei oder die Forderung nach einer radikalen Erhöhung des Benzinpreises von 1998 – mehr wagen werden, wird damit aber auch die Frage nach der Bereitschaft zu einer entsprechenden inhaltlichen Orientierung der (neuen) grünen Wählerschaft (vorerst) eine hypothetische bleiben.

Als außergewöhnliche Eigenheit der Grünen erscheint es nun, dass sie trotz ihrer Beteiligung an ‚Schröders‘ (sic!) Agenda 2010 auf nationaler, trotz ihrer Entscheidung für den Kosovo-Feldzug auf internationaler Ebene und trotz kommunal umstrittener Maß-

nahmen wie die Erhöhung des Kindergelds in Hamburg im Jahr 2010 nicht die Strahlkraft ihres Markenkerns einbüßen, welcher sich neben einer ökologischen Grundorientierung aus Werten wie Solidarität und Gleichberechtigung zusammensetzt. Während eine konkrete Beantwortung der Frage, warum denn dies so sein kann eine mikrodemoskopische Untersuchung individueller Präferenzbildung erfordern würde, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich auf die Rahmenbedingungen dieser Präferenzbildung verweisen. Wenn die Transformation relevanter Politikfelder an der Schwelle des 21. Jahrhunderts einhergeht mit der Entstehung konfligierender Zielgrößen, wie sie etwa in ökologischer Nachhaltigkeit und massenkompatiblem Zugang zu Wasser und Energie oder sozialem Zusammenhang und Aktivierung individueller Potenziale im neuen Wohlfahrtsstaat zum Tragen kommen, wenn Themen wie Mindestlohn oder Atomausstieg im Jahr 2011 auch gekonnt von der CDU unter Merkel vertreten werden können, lässt sich das Kreuzchen auf dem Wahlzettel für die Grünen auch als Resignation des Wählers gegenüber solchen Widersprüchlichkeiten interpretieren. Wenn die Vielschichtigkeit und Ambivalenz neuer Politikfelder keine eindeutige Narration vom ‚richtigen Weg zum Gemeinwohl‘ mehr plausibel erscheinen lässt, wählt man mit den Grünen als begrenzt informierter Akteur möglicherweise einfach das kleinste denkbare Übel (und ein Identifikationsangebot als verantwortungsbewusster, ökologisch orientierter Bürger gibt es außerdem dazu).

Wenn es also so etwas gibt wie eine spezifisch grüne Parteikultur, innerhalb deren Repräsentationen entsprechende Grundwerte versinnbildlicht werden, lässt sich auch das zweite Argument des innerparteilichen Dissens‘ als Bezugspunkt bei der Konstruktion von Wähleridentitäten ansehen: Zwar kann es als banal gelten, dass in allen Parteien Meinungsverschiedenheiten zwischen unterschiedlichen Lagern das Tagesgeschäft bestimmen. Allerdings scheint es – wie z.B. auch weiter oben am Beispiel des Sonderparteitags beschrieben – den Grünen anhaltend zu gelingen, in ihrer Praxis der Auseinandersetzung und Entscheidungsfindung populäre Elemente einer konstruktiv-dynamischen Streitkultur zu vermitteln, die für wachsende Wählerschichten möglicherweise bereits unter sozialphänomenologischen Aspekten eine größere Attraktivität entfaltet, als es Vertretern der übrigen Parteien gelingt. Der unkonventionelle Anstrich, den ‚Markenbotschafter‘ wie Claudia Roth einem formalistisch ausgehandelten Atomausstieg auf Raten oder einem „Regelbedarf“ von 345 Euro für ALG II-Empfänger geben können, schimmert aus Sicht vieler Wähler möglicherweise in anderen, bunteren Farbtönen, als er den Kritikern eines liberalen Ausverkaufs der Grünen erscheinen mag. Dass die Grünen auf ihrem Kieler Parteitag Ende November 2011<sup>8</sup> vermeintlich unpopuläre Maßnahmen (Spitzensteuersatz von 49%, Vermögensabgabe zum Schuldenabbau, etc.) als Teil ihrer Agenda für die anstehende Bundestagswahl in den Raum stellen, mag hier vielleicht sogar als Bekenntnis zu einer erneuten rot-grünen Koalitionsabsicht (*Doemens* 2011) interpretiert werden. Wie pragmatisch man mit dieser Vorfeldpositionierung im folgenden Wahlkampf umgehen wird, bleibt indes abzuwarten.

Nun soll mit den vorgebrachten Argumenten keinesfalls der Eindruck erweckt werden, dass die Grünen ihre gesamte Popularität aus ökologischem Reden bei liberalistisch-verantwortungslosem Handeln sowie einer (womöglich inszenierten) Diskussionskultur beziehen. Während die Reduktion grüner Popularität auf diese beiden Faktoren unterkomplex und daher schlichtweg als falsch anzusehen wäre, so stellte sie – und dies konnte hoffentlich mit einiger Plausibilität untermauert werden – wesentliche Rahmenbedingungen des Erfolgs eines Grünen Projektes dar, der ohne sie so sicherlich nicht denkbar erschiene. Wie angemerkt, haben radikale grüne Forderungen in der Geschichte der Partei

im Kontext der deutschen Politik immer wieder wichtige Anregungen für progressive Diskussionen inner- und außerhalb der Parlamente geliefert, und auch heute gibt es sie noch, etwa in Form von Grundeinkommen oder in der Technologiepolitik. Wenn Demokratisierungsimpulse wie der von gewerkschaftlicher Seite eingebrachte Vorschlag, Unternehmen, die in der Krise Staatshilfen erbeten haben, in Zukunft nach dem weitreichenden Mitbestimmungsmodell des Volkswagenkonzerns zu führen (*Wannöffel* 2011) oder die Idee einer Vergesellschaftung von Schlüsselindustrien, wie sie im neuen Grundsatzzprogramm der Linken zu finden ist, gegenwärtig immer weniger von grüner Seite zu kommen scheinen, muss man sich mittelfristig fragen, welcher Schaden entsteht, wenn die Grünen dabei sind, ihre – historisch unbestrittene – kreative Innovationskraft im realpolitischen Tagesgeschäft immer weiter wegzudifferenzieren.

## Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche Kommentare danke ich Sebastian Bitterwolf, Katharina Knüttel, Lasse Wichert und einem unbekanntem Reviewer!
- 2 Und Rezipientinnen, die als Akteurinnen hier wie in den folgenden Fällen der Verwendung des generischen Maskulinums immer mit angesprochen sein sollen.
- 3 So gewinnen einerseits Angelegenheiten an Bedeutung, die vor dem Hintergrund bestehender Zielgrößensets zu neuen Arrangements in der (partei-)politischen Landschaft führen (zum Thema Stammzellenforschung bekommt man problemlos den Bischof von Köln sowie Vertreter der Grünen und der Linkspartei an einen Tisch). Andererseits lässt sich auch eine Dynamisierung politischer Konfliktkonstellationen verzeichnen, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch eine klare Rollenverteilung voraussetzten, wie es z.B. bei Fragen der Landesverteidigung der Fall ist.
- 4 Für die Frühphase siehe hier v.a. *Raschke* 1993, für die jüngere Historie *Walter* (2010) sowie die Beiträge in *Kronenberg/ Weckenbrock* (2011).
- 5 Weitere umweltpolitische Errungenschaften finden sich vor allem in der Förderung erneuerbarer Energien sowie der Einführung des Emissionshandels für Kohlendioxid auf europäischer Ebene. Wenn FDP und Union im Bund heute etwa die Erreichung des deutschen Kyoto-Ziels einer Verringerung klimaschädlicher Treibhausgase um 21% gegenüber 1995 fünf Jahre vor Ende der geplanten Frist bis 2012 für sich reklamieren, so ist das nicht ohne eine gewisse Ignoranz gegenüber den Ambitionen ihrer Vorgängerregierung möglich.
- 6 Fairerweise sollte aber nicht unerwähnt bleiben, dass auch eine soziale Grundorientierung immer wieder in der Programmatik zu Tage tritt, wie sich etwa am neuen Modellvorschlag der Bürgerversicherung zu Lasten wirtschaftlich Bessergestellter zeigt.
- 7 Adaptiert man darüberhinaus mit *Colin Crouchs* (2008) Begriff der „Postdemokratie“ Elemente einer zeitgeistkritischen Beobachtung des zunehmenden Einflusses gesellschaftlicher Eliten auf die Gestaltung politischer Prozesse, spiegelt sich diese sicher nicht zuletzt auch in der tragenden Rolle, die dem deutschen Bürgertum heute innerhalb der Grünen zukommt.
- 8 Bezeichnenderweise fand dieser zeitgleich mit den Protesten gegen den Castor-Transport statt, die man im grünen Lager traditionell eigentlich zur Inszenierung von Solidarität mit der Zivilgesellschaft, im Zweifel auch gegen Staat und Kapital, genutzt hat.

## Literatur

- Bauchmüller, Michael*, 2011: Mit Marx gegen Links, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27.6.2011, S. 2.  
*Beck, Ulrich*, 1986: *Risikogesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.  
*Beck, Ulrich*, 2007: *Weltrisikogesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.  
*Blank, Florian*, 2011: *Soziale Rechte 1998-2005*, Wiesbaden: VS.

- Crouch, Colin*, 2008: Postdemokratie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ders.*, 2011: Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus, Berlin: Suhrkamp.
- Ditfurth, Jutta*, 2011: Krieg, Atom, Armut. Was sie reden, was sie tun: Die Grünen, Berlin: Rotbuch.
- Decker, Frank/Neu, Viola* (Hrsg.), 2007: Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden: VS.
- Doemens, Karl*, 2011: Hört die rot-grünen Signale, in: Frankfurter Rundschau, 28.11.11.
- Hessel, Stéphane*, 2011: Empört Euch!, Berlin: Ullstein.
- Kamps, Klaus*, 2010: Zur Modernisierung und Professionalisierung des Wahlkampfmanagements, in: *Korte, Ralf-Rudolf* (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009, Wiesbaden: VS, S. 187-226.
- Kroh, Martin/Schupp, Jürgen*, 2011: Bündnis 90/Die Grünen auf dem Weg zur Volkspartei?, in: Wochenbericht des DIW Berlin 12/2011, S. 2-9.
- Kronenberg, Volker/Weckenbrock, Christoph* (Hrsg.), 2011: Schwarz-Grün. Die Debatte, Wiesbaden: VS.
- Marcuse, Herbert*, 1966: Repressive Toleranz, in: *Wolff, Robert Paul/Moore, Barrington/Marcuse, Herbert*: Kritik der reinen Toleranz, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 91-127.
- Mißfelder, Philip*, 2011: Schwarz-Grün als Projekt einer jüngeren Generation?, in: *Kronenberg, Volker/Weckenbrock, Christoph* (Hrsg.), 2011: Schwarz-Grün. Die Debatte, Wiesbaden: VS, S. 433-437.
- Niedermayer, Oskar*, 2007: Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: *Decker, Frank/Neu, Viola* (Hrsg.), 2007: Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden: VS, S. 114-135.
- Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), 2011: Das deutsche Parteiensystem nach der Bundestagswahl 2009, Wiesbaden: VS.
- Özdemir, Cem*, 2011: Geleitwort, in: *Kronenberg, Volker/Weckenbrock, Christoph* (Hrsg.), 2011: Schwarz-Grün. Die Debatte, Wiesbaden: VS, S. 9-11.
- Probst, Lothar*, 2011: Bündnis 90/Die Grünen auf dem Weg zur „Volkspartei“?, in: *Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), Das deutsche Parteiensystem nach der Bundestagswahl 2009, Wiesbaden: VS, S. 131-156.
- Radkau, Joachim*, 2011: Die Ära der Ökologie, München: Beck.
- Raschke, Joachim*, 1993: Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind, Köln: Büchergilde Gutenberg.
- Rudzio, Wolfgang*, 2006: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS.
- Schulte, Ulrich*, 2011: Grünen-Mitglieder lieben Rot-Grün, in: tageszeitung, 1.9.11, S. 11.
- Scott, W. Richard*, 1986: Grundlagen der Organisationstheorie, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Snow, D. A. u.a.*, 1986: Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation, in: American Sociological Review 51, S. 464–481.
- Storz, Wolfgang*, 2011: Grüne Wendehälse, in: tageszeitung, 28.6.11, S.10.
- Walby, Sylvia*, 2009: Globalization and Inequalities, London: Sage.
- Walter, Franz*, 2009: Charismatiker und Effizienzen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ders.*, 2010: Gelb oder Grün?, Bielefeld: Transcript.
- Ders.*, 2010a: Vom Milieu zum Parteienstaat, Wiesbaden: VS.
- Ders.*, 2011: Riskante Überbürgerlichkeit, in: *Kronenberg, Volker/Weckenbrock, Christoph* (Hrsg.), 2011: Schwarz-Grün. Die Debatte, Wiesbaden: VS. S. 134-144.
- Wannöffel, Manfred*, 2011: Auch für „Old Opel“ gilt: Europäische oder keine Lösung, *Gerlach, Thomas u.a.* (Hrsg.), Solidarität über Grenzen, Berlin: Sigma, S. 95-109.

#### *Anschrift des Autors:*

Martin Seeliger, M.A., Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl Soziologie/Organisation, Fakultät für Sozialwissenschaft, Migration, Mitbestimmung, Gebäude GB 04/42, Universitätsstr. 150, 44780 Bochum  
E-Mail: martin.seeliger@gmx.net