

Thorsten Ingo Schmidt, Christian Bickenbach,  
Ulfert Gronewold, Sabine Kuhlmann,  
Peter Ulrich (Hrsg.)

# Kommunalwissenschaften an der Universität Potsdam

Rück- und Ausblick zum 30-jährigen Bestehen  
des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)



KWI-Schriften



Thorsten Ingo Schmidt, Christian Bickenbach,  
Ulfert Gronewold, Sabine Kuhlmann, Peter Ulrich (Hrsg.)

# **Kommunalwissenschaften an der Universität Potsdam**

Rück- und Ausblick zum 30-jährigen Bestehen  
des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

### **Universitätsverlag Potsdam 2024**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe **KWI-Schriften** wird herausgegeben vom Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam.

ISSN (print) 1867-951X

ISSN (online) 1867-9528

Layout: Kristin Schettler

Satz: text plus form, Dresden

Soweit nicht anders gekennzeichnet, ist dieses Werk unter einem Creative-Commons-Lizenzvertrag Namensnennung 4.0 lizenziert.

Dies gilt nicht für Zitate und Werke, die aufgrund einer anderen Erlaubnis genutzt werden.

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

ISBN 978-3-86956-581-1

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver  
der Universität Potsdam

<https://doi.org/10.25932/publishup-63618>

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-636180>

# Inhalt

Vorwort .....	7
Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt	
Grundlagen und Grundfragen der Kommunalwissenschaft(en) an der Universität Potsdam. Einleitende Darlegungen zum Jubiläumsband .....	9
Dr. Peter Ulrich, Dr. Christiane Büchner und Prof. Dr. Jochen Franzke	
<b>Beiträge über die Kommunalwissenschaften und das Kommunalwissenschaftliche Institut</b>	
Gibt es eine Kommunalwissenschaft? – eine ewige Geschichte .....	23
Prof. Dr. Werner Jann	
Die Strahlkraft des Kommunalwissenschaftlichen Instituts im Spiegel der KWI-Schriften .....	31
Prof. Dr. Hartmut Bauer	
Personalmanagement und KWI .....	41
Prof. Dr. Dieter Wagner	

## **Beiträge zu konkreten kommunalwissenschaftlichen Fragestellungen**

Gedanken zum Klimaschutz- und Klimaanpassungsrecht auf kommunaler Ebene .....	47
Prof. Dr. Christian Bickenbach	
Krisen-Governance im europäischen Vergleich. Forschungen zur Rolle der Kommunen und der Koordination im Mehrebenensystem in der COVID-19-Pandemie .....	59
Prof. Dr. Jochen Franzke, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann und Niklas Peters	
Der kommunale Produkthaushalt – Zwischenbilanz nach 20 Jahren .....	73
Prof. Dr. Christoph Reichard	
Organisationsvarianten kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland .....	79
Dr. Jens Tessmann	
Brandenburg, (k)ein Land der Reformen? .....	87
Christian Maaß	

## **Beiträge von wissenschaftlichen Kooperationspartnern im Land Brandenburg**

Wege zur urbanen Transformation. Herausforderungen und Lösungsansätze für die Landeshauptstadt Potsdam .....	101
Prof. Dr. Kristine Kern und Dr. Elisa Kochskämper	
Regionalplanung – und die Kommunalwissenschaften .....	111
Prof. Dr. Ludger Gailing	
Phänomen des Kollisionsrechts im Verwaltungsrecht? .....	121
Dr. Marcin Krzymuski	

# Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

ich freue mich, Ihnen den vorliegenden Jubiläumsband des Kommunalwissenschaftlichen Instituts präsentieren zu dürfen. Diese Publikation erinnert an 30 Jahre kommunalwissenschaftlicher Forschung dieses gemeinsamen Instituts der Juristischen und der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

Das Kommunalwissenschaftliche Institut befindet sich an der Schnittstelle zwischen kommunalwissenschaftlicher Theorie und kommunalpolitischer Praxis. Diese vielfältigen Perspektiven und die intensive Zusammenarbeit beider Seiten sind entscheidende Faktoren für den Erfolg des Instituts. Nur durch den kontinuierlichen Dialog und den Austausch zwischen Theorie und Praxis können die komplexen Probleme der kommunalen Selbstverwaltung bewältigt und nachhaltige Lösungen entwickelt werden.

An dieser Stelle möchte ich herzlich allen Autorinnen und Autoren danken, die durch ihre Beiträge diesen Jubiläumsband bereichert haben. Dabei handelt es sich um frühere und gegenwärtige Vorstandsmitglieder, Mitarbeiter des Instituts sowie dem Institut freundschaftlich verbundene Wissenschaftler. Ebenso gilt mein Dank den Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirats, die durch ihre kritischen Anmerkungen und wertvollen Hinweise die Arbeit des Instituts über drei Jahrzehnte begleitet haben. Nicht zuletzt sind die zahlreichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern unserer Jahrestagungen und vielfältigen weiteren Tagungen zu nennen, deren Engagement und Diskussionsfreude maßgeblich zum Gelingen dieser Veranstaltungen über die Jahre beigetragen haben.

Ich hoffe, dass die im Jubiläumsband enthaltenen Beiträge Ihnen neue Einblicke und Anregungen für Ihre eigene Arbeit bieten. Mögen die Diskussionen und Erkenntnisse, die in diesem Band festgehalten sind, dazu beitragen, die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung aktiv und erfolgreich zu gestalten.

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt  
Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts,  
Dekan der Juristischen Fakultät,  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht,  
Verwaltungs- und Kommunalrecht

# Grundlagen und Grundfragen der Kommunalwissenschaft(en) an der Universität Potsdam

## Einleitende Darlegungen zum Jubiläumsband

*Dr. Peter Ulrich<sup>1</sup>, Dr. Christiane Büchner<sup>2</sup>  
und Prof. Dr. Jochen Franzke<sup>3</sup>*

- 
- 1** Dr. Peter Ulrich ist seit Oktober 2022 wissenschaftlicher Geschäftsführer des Kommunalwissenschaftlichen Instituts. Zuvor war der Politikwissenschaftler an unterschiedlichen Brandenburgischen Wissenschaftseinrichtungen beschäftigt, etwa an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg und dem Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung Erkner. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Kommunal-, Regional- und Europapolitik, Regionalplanung und -entwicklung sowie deutsch-polnische grenzüberschreitend regionale und kommunale Zusammenarbeit.
  - 2** Dr. Christiane Büchner war seit der Gründung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts bis zu ihrem Ruhestand (1994–2022) wissenschaftliche Geschäftsführerin des Kommunalwissenschaftlichen Instituts und Lehrkraft an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät.
  - 3** Prof. Dr. Jochen Franzke war bis zu seinem Ruhestand im Oktober 2019 apl. Professor an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Seither wirkt er dort als Lehrbeauftragter sowie Vorstandsmitglied und später als Ehrenmitglied des Vorstands des Kommunalwissenschaftlichen Instituts weiter in Lehre und Forschung mit. Von 2007 bis 2011 war er Studiendekan der Fakultät. Er ist Mitglied in der internationalen Kommission zur Akkreditierung von Bildungseinrichtungen der öffentlichen Verwaltung (ICAPA) des Internationalen Institut für Verwaltungswissenschaften (IIAS). Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der empirischen Politik- und Verwaltungsforschung, speziell zu Verwaltungsreformen und Bürgerbeteiligung auf regionaler und kommunaler Ebene in Deutschland und im europäischen Vergleich sowie die Transformation öffentlicher Verwaltungen in Ostdeutschland und Mitteleuropa.

Die Entstehung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)<sup>4</sup> fiel Anfang der 1990er Jahre zusammen mit der Einrichtung der Universität Potsdam<sup>5</sup> und der Neugründung des Landes Brandenburg<sup>6</sup> im wiedervereinten Deutschland. Das KWI ist demnach zeitlich, aber auch in der Funktion mit Land und Universität eng verbunden. Es stellt eine wissenschaftliche Einrichtung für die kommunalwissenschaftliche Forschung, Lehre und Weiterbildung auf den Gebieten der Rechts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften für das Land Brandenburg und den neuverfassten demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen auf Landes- und kommunaler Ebene dar. Speziell in den Anfangsjahren war das KWI ein wichtiger Ansprechpartner für die politischen Akteure und öffentlichen Institutionen – bei Themen wie Territorial-, Kreisgebiets- und Verwaltungsreformen, Kommunalverwaltung, kommunale Selbstverwaltung, Finanzwesen, Kommunalpersonal und -steuerung. Auch nach 30 Jahren steht das KWI in vielen kommunalen Themen als wissenschaftlicher Ansprechpartner zur Verfügung: Kommunalwahlen und -politik<sup>7</sup>, Kommunalrecht, öffentliches Finanzrecht, Ortsteilrecht, Digitalisierung von Kommunalverwaltungen, kommunale Daseinsvorsorge – um nur einige der vielen Themen zu nennen, die am Institut bearbeitet werden. Des Weiteren werden aktuelle Prozesse in Brandenburg kommunalwissenschaftlich begleitet und analysiert, etwa der Strukturwandel in der Lausitz oder die Tesla-Ansiedlung im Landkreis Oder-Spree.

In diesem kurzen einleitenden Beitrag wird die Arbeit des KWI und dessen Strukturen, inhaltliche Themen und Aktivitäten der letzten 30 Jahre umrissen, indem zuerst *Grundlagen* (rechtliche, organisatorische und strategisch-profilbildende) und im Anschluss *Grundfragen* (Forschungsthemen, Publikationen, Lehre und Veranstaltungen) des KWI skizziert werden. Im Anschluss wird die Struktur des Jubiläumsbands kurz dargelegt.

---

4 Die erste Satzung für das KWI stammt vom 21. 7. 1992, die vom MWFK am 5. 1. 1993 angenommen wurde. Das KWI nahm die Arbeit im Dezember 1993 auf.

5 Die Universität Potsdam wurde am 15. 7. 1991 durch die Annahme des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Brandenburg gegründet.

6 Am 14. 4. 1992 wurde die Brandenburgische Landesverfassung durch den Landtag verabschiedet.

7 Im Jahr 2024 finden nicht nur in Brandenburg Kommunalwahlen statt, sondern auch in Thüringen, Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Des Weiteren finden Landtagswahlen in Sachsen, Thüringen und Brandenburg im selben Jahr statt. Das KWI steht in dem Kontext auch für Medienanfragen als Ansprechpartner zur Verfügung.

# 1 Grundlagen des KWI

## Rechtliche Grundlagen

Die Gründung des KWI führt zurück in die Jahre 1992/93. Der damalige Gründungssenat der Universität Potsdam hat am 21. Juli 1992 die Satzung für ein Kommunalwissenschaftliches Institut beschlossen. Am 5. Januar 1993 hat sie der damalige Minister für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg Hinrich Enderlein genehmigt. In den Amtlichen Bekanntmachungen der Universität Potsdam vom 15. März 1993<sup>8</sup>, herausgegeben durch den Gründungsrektor der Universität Potsdam Rolf Mitzner, wurde die Gründung des KWI verkündet (vgl. Abbildung 1).

Das KWI nahm seine Arbeit im Dezember 1993 auf.<sup>9</sup> Am 16. Februar 1994 konstituierte sich ein fünfköpfiger Vorstand.

Am 15.12.2000 wurde die Satzung des KWI erneut durch den Senat der Universität aufgrund des § 67 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz) vom 20. Mai 1999 (GVBl. I S. 130) beschlossen. Im Vergleich zur Satzung von 1993 sind einige Änderungen vorgenommen worden.

Eine besondere Veränderung gab es in 2009. Das KWI wurde von einer zentralen wissenschaftlichen Einrichtung in eine gemeinsame fachwissenschaftliche Einrichtung der Juristischen und der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität transformiert. Eine entsprechende Vereinbarung zur Umwandlung des KWI 2009/2010 zur Umsetzung der Hochschulentwicklungsplanung wurde von der Universitätspräsidentin Prof. Dr.-Ing. Dr. Sabine Kunst am 15. Dezember 2010 unterzeichnet.

Die neue Satzung des KWI und die mit dem Universitätspräsidium getroffene Vereinbarung sieht die Fortführung des Institutes mit seinem bisherigen Namen, seiner grundlegenden Aufgabenstellung, seines Besitzstandes und seiner interdisziplinären Binnenstruktur vor.

---

<sup>8</sup> 2. Jahrgang, Nr. 1.

<sup>9</sup> Vgl. <https://www.uni-potsdam.de/de/kwi/institut> (abgerufen am 07.06.2024).



# UNIVERSITÄT POTSDAM

## Amtliche Bekanntmachungen

Herausgeber: Der Gründungsrektor der Universität Potsdam  
Am Neuen Palais 10, 0-1571 Potsdam  
Verantwortlich: Dezernat für akademische und studentische  
Angelegenheiten ☎ 9710-782

ISSN 0943-0091

2. Jahrgang

15.3.1993

Nr. 1

### INHALT:

- I. **Satzung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts**
- II. **Bekanntmachungen**
  - Errichtung einer zentralen wissenschaftlichen Einrichtung
  - Vorlesungszeit WS 1993/94

### I. Satzung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts Vom 21. Juli 1992

Gemäß § 84 Abs. 1 Nr. 5 in Verbindung mit § 93 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Brandenburg vom 24.6.1991 (Brandenburgisches Hochschulgesetz - GVBl. S. 156) hat der Gründungssenat der Universität Potsdam am 21. Juli 1992 für das Kommunalwissenschaftliche Institut die folgende Satzung beschlossen\*:

#### § 1 Rechtsstellung

Das Kommunalwissenschaftliche Institut ist eine zentrale wissenschaftliche Einrichtung unter der Verantwortung des Senats gemäß § 93 Abs. 2 Satz 2 Hochschulgesetz.

\* Genehmigt vom MWFK mit Schreiben vom 5. Januar 1993

#### § 2 Aufgaben

(1) Das Kommunalwissenschaftliche Institut ist interdisziplinär angelegt. Im Rahmen der Universität Potsdam dient es der kommunalwissenschaftlichen Forschung, Lehre und Weiterbildung namentlich auf den Gebieten der Rechts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaft.

(2) Aufgaben und Ziele des Instituts sind insbesondere:

1. Forschungen zur Entwicklung, zur Einrichtung und zur Tätigkeit der Kommunen vornehmlich im Lande Brandenburg sowie in den weiteren neuen Bundesländern,
2. Unterstützung der Lehre im Bereich der Kommunalwissenschaften,
3. Veranstaltung wissenschaftlicher Fachtagungen für und mit Wissenschaft und Praxis,
4. Weiterbildung kommunaler Mandatsträger, kommunaler Wahlbeamter und anderer Bediensteter der Kommunen, insbesondere im Lande Brandenburg, durch Blockveranstaltungen, Wochenendseminare - "Praktikerseminar" -, Rundbriefe über Rechtsentwicklungen, im Zusammenwirken mit den kommunalen Spitzenverbänden, einzelnen Kommunen und mit Ministerien,
5. kommunalwissenschaftliche Beratung namentlich von Kommunen, Ländern und Verbänden,
6. Aufbau eines kommunalwissenschaftlichen Informations- und Dokumentationszentrums mit Ar-

**Abbildung 1:** Auszug aus den Amtlichen Bekanntmachungen der Universität Potsdam, 2. Jahrgang, Nr. 1 vom 15.03.1993; Quelle: Gründungsrektor der Universität Potsdam/Dezernat für akademische und studentische Angelegenheiten.

## Organisatorische Grundlagen

Bereits in der ursprünglichen Satzung wurde festgelegt, dass das KWI in der internen Organisation aus den Organen der Mitgliederversammlung, dem Vorstand, dem geschäftsführenden Direktor und dem Kuratorium besteht (§ 4–8 Satzung des KWI vom 21. Juli 1992). Dies hat sich in den späteren Satzungen nur leicht verändert. Seit 2000 ist etwa nicht mehr von einer Mitgliederversammlung die Rede.

Die Mitglieder des KWI sollen Professorinnen und Professoren und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein, die einen speziellen Fokus auf den Kommunalwissenschaften haben. In der Ursprungssatzung von 1992 werden konkrete Professuren benannt, die den beiden heute institutstragenden Fakultäten angehören (§ 3 Satzung des KWI vom 21. Juli 1992):

- Staatsrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht und Kommunalrecht,
- Verwaltungsrecht, Verwaltungsprozeßrecht und Umweltrecht,
- Verwaltungsrecht mit Sozialrecht,
- Organisation und Personalwesen,
- Verwaltung und Organisation.

In der Satzung aus dem Jahr 2000 und der Vereinbarung der Umwandlung des KWI von 2009/10 wurde diese enge personelle lehrstuhlbezogene Auslegung aufgehoben und es für andere Lehrstühle und Fachbereiche der Universität dadurch geöffnet.

Ein wichtiges Organ bildet der Vorstand, dem laut den letzten Bestimmungen aus 2009/10 eine Vertreterin oder ein Vertreter der Rechtswissenschaft, der Wirtschaftswissenschaft und der Politik- und Verwaltungswissenschaft angehören müssen (§ 5 Vereinbarung zur Umwandlung des KWI vom 15. Dezember 2010). Aus der Mitte des Vorstands wird ein geschäftsführendes Vorstandsmitglied gewählt, das der oder die geschäftsführende Direktor/in ist.

Bisher haben dieses Amt Prof. Dr. Michael Nierhaus (1994–1998 und 2002–2008), Prof. Dr. Christoph Reichard (1998–2002), Prof. Dr. Hartmut Bauer (2008–2015) und Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt (seit 2015) bekleidet. Weitere Vorstandsmitglieder des KWI waren und sind die Professoren Christian Bickenbach, Thomas Edeling, Jochen Franzke, Ulfert Gronewold,

Werner Jann, Sabine Kuhlmann, Wolfgang Loschelder, Andreas Musil, Martin Richter, Dieter Umbach und Dieter Wagner.

Die wissenschaftliche Geschäftsführung des KWI hatte seit Bestehen des Instituts bis 2022 Dr. Christiane Büchner inne.<sup>10</sup> Seit Oktober 2022 hat Dr. Peter Ulrich die wissenschaftliche Geschäftsführung übernommen.

Zum weiteren Personal zählen Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftler, Fellows, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und studentische Hilfskräfte. Seit der Gründung des KWI waren 60 Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftler aus 24 Ländern am KWI zu Gast.

Eine weitere Besonderheit des Instituts ist die bereitgestellte kommunalwissenschaftliche Bibliothek, der als einzigen solchen im Land Brandenburg eine besondere Stellung zukommt.

## Strategische und profilbildende Grundlagen

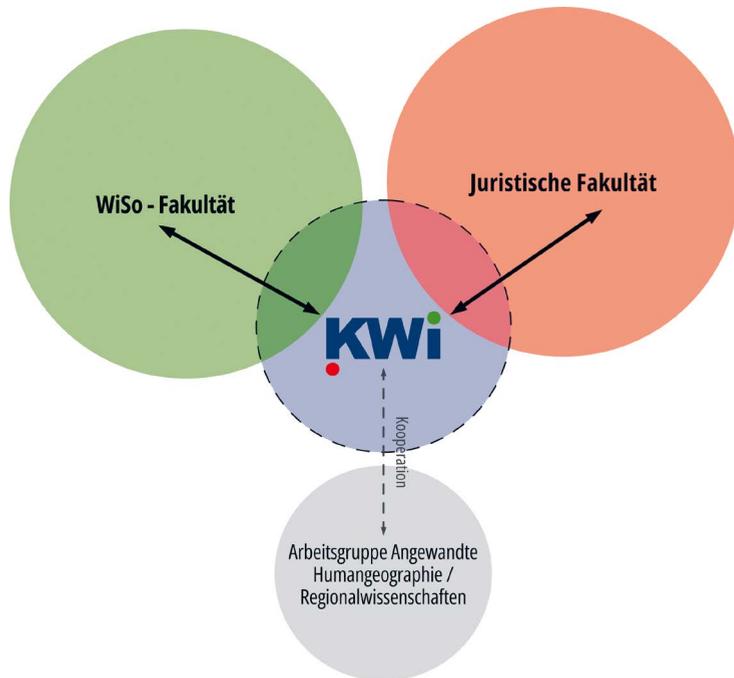
Das KWI hat sich von einer zentralen wissenschaftlichen Einrichtung hin zu einer gemeinsam getragenen wissenschaftlichen Einrichtung der Juristischen und Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät profiliert (vgl. Abbildung 2). Interdisziplinäre Kommunalwissenschaft(en) werden an der Universität Potsdam durch das Zusammenwirken rechts-, wirtschafts-, politik- und verwaltungswissenschaftlicher Schwerpunkte gebildet.

In dieser (inter)disziplinären Verortung ist das Institut in kommunalwissenschaftlicher Forschung, Lehre, Weiterbildung und Beratung aktiv und veröffentlicht in regelmäßigem Abstand kommunalwissenschaftliche Publikationen (vgl. Abbildung 3).

Die Bereiche Weiterbildung und Beratung werden durch entsprechende Fachtagungen und Workshops für die kommunale Praxis abgebildet. Kommunalwissenschaftliche Publikationen umfassen Gutachten, fachwissenschaftliche Studien, Publikationen der Mitglieder des KWI und die eigenen Publikationsreihen im Universitätsverlag KWI-Schriften, KWI-Diskurs, KWI-Arbeitshefte (bis 2019) und KWI-Gutachten (bis 2015) (vgl. Abbildung 4).

---

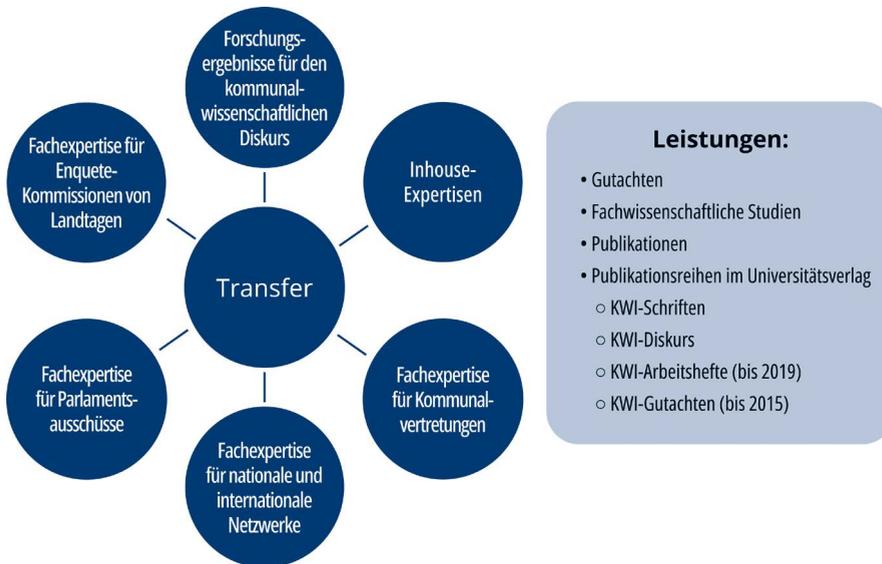
**10** Für ihr Wirken am KWI ist eine Festschrift verfasst worden, auf die an dieser Stelle nochmal verwiesen werden soll: Vgl. Franzke, Jochen (2022): Festschrift für Dr. Christiane Büchner in Würdigung ihres Wirkens am Kommunalwissenschaftlichen Institut (1994–2022), in: KWI-Schriften 10, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.



**Abbildung 2:** Universitäre Verankerung des KWI; eigene Darstellung.



**Abbildung 3:** Arbeitsfelder des KWI; eigene Darstellung.



**Abbildung 4:** Transferaktivitäten des KWI; eigene Darstellung.

Das KWI hat demnach einen sehr starken Transfer-Fokus. Es unterstützt die kommunale Praxis durch die Vermittlung von Forschungsergebnissen für den kommunalwissenschaftlichen Diskurs, durch Inhouse-Expertisen, durch Fachexpertisen für Kommunalvertretungen, für Parlamentsausschüsse, Enquete-Kommissionen in Landtagen, für nationale und internationale Netzwerke (vgl. Abbildung 4).

Diese strategische Ausrichtung des KWI und die breite Transferrelevanz in die kommunale Praxis wurde kürzlich durch den Wissenschaftsrat bestätigt, der in seinem Gutachten zur Analyse der Brandenburgischen Wissenschaftslandschaft und der Universität Potsdam das KWI gesondert hervorhebt: „Ein großer Forschungs- und Transferbereich wird von dem Kommunalwissenschaftlichen Institut verantwortet, das als zentraler Ansprechpartner für Kommunen sowie Fachpolitikerinnen und -politiker zur Verfügung steht“.<sup>11</sup> Aufgrund der geringen personellen und finanziellen Ressourcen, die dem Institut jährlich zur Verfügung stehen, bedarf es für eine umfangreiche wis-

**11** Vgl. Wissenschaftsrat (2024): Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Landes Brandenburg. Köln: Wissenschaftsrat, S. 205.

senschaftliche Beschäftigung mit den mannigfaltigen kommunalen Herausforderungen und Themen mittel- und langfristig einer Aufstockung der Kapazitäten am KWI.

Nach diesen rechtlichen, organisatorischen, strategisch-profilbildenden Grundlagen, wird der Blick nun auf die Grundfragen des KWI geworfen.

## 2 Grundfragen des KWI

Das KWI hat sich thematisch mit der Breite der Kommunalwissenschaft(en)<sup>12</sup> inter- und transdisziplinär auseinandergesetzt. In verschiedenen Drittmittel- und Forschungsprojekten hat sich das Institut mit diversen kommunalwissenschaftlichen Themen beschäftigt<sup>13</sup>:

- Kommunen im politischen Mehrebenensystem (Recht, Politik, Finanzen, Aufsicht),
- Rechtliche und politische Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung,
- Kommunale Aufgaben und Leistungserbringung in verschiedenen Politikfeldern (Daseinsvorsorge, Dienstleistungen, Infrastruktur, Wirtschaftsförderung, soziale Aufgaben),
- Kommunale Struktur-, Gebiets- und Verwaltungsreformen,
- Politische Institutionen,
- Partizipation und neue Formen der Bürgerbeteiligung,
- Stadt- und Regionalplanung und -entwicklung,
- Kommunale Unternehmen, Wirtschaft und Kooperation,
- Kommunale Finanzen, Rechnungswesen und Haushalt,
- Modernisierung, Innovation und Management der kommunalen Verwaltung,
- Personal und Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung,
- Kommunale Selbstverwaltung und Kooperation aus europäischer Perspektive,

---

**12** Zu der Frage, ob es die Kommunalwissenschaft gibt, beschäftigt sich Prof. Dr. Werner Jann in diesem Band.

**13** Vgl. <https://www.uni-potsdam.de/de/kwi/forschung-1> (abgerufen am 11.06.2024).

- Grenzüberschreitende und europäische regionale und kommunale Kooperation.

Der räumliche Hauptfokus liegt bei den kommunalwissenschaftlichen Analysen auf dem Land Brandenburg und den anderen ostdeutschen Bundesländern. Auch Regionen in Deutschland und im europäischen und internationalen Kontext werden untersucht.

Das KWI verfügt über eigene Schriftenreihen. Eine erste wurde im Verlag Duncker & Humblot zwischen 1996 und 2002 verlegt.<sup>14</sup> Später wurden mehrere Schriftenreihen im Universitätsverlag Potsdam begründet, die bis heute über 50 Veröffentlichungen generierten: KWI-Schriften (seit 2008, bisher 15 Bücher), KWI-Diskurs (seit 2023, bisher zwei Hefte), KWI-Arbeitshefte (2000–2019, 26 Arbeitshefte) und KWI-Gutachten (2006–2015, 10 Gutachten).

Die Reihe KWI-Schriften ist die zentrale Schriftenreihe des KWI, wo kommunalwissenschaftliche Analysen in Form von Sammelbänden und Monographien Open Access erscheinen.<sup>15</sup>

Die KWI-Diskurs-Reihe umfasst kurze Online-Papiere des Dialogs zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis in Form von kurzen rechtlichen Gutachten genauso wie „Policy Papern“ oder Expertisen zu einem konkreten Thema der kommunalen Praxis. Diese noch junge Reihe löst die KWI-Gutachten ab.

Neben diesen institutseigenen Publikationen werden verschiedene kommunalwissenschaftliche Publikationen durch die Mitglieder des KWI veröffentlicht. Auf eine Nennung einzelner Beiträge wird aufgrund der Fülle der Publikationen verzichtet.

---

**14** Herausgeber der Reihe sind Werner Jann, Wolfgang Loschelder, Michael Nierhaus, Christoph Reichard, Martin Richter, Dieter C. Umbach und Dieter Wagner. Insgesamt zehn Bücher sind in der Schriftenreihe erschienen zu Themen wie kommunale Selbstverwaltung, Erneuerung von Landesverwaltungen in Berlin-Brandenburg, Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen, sachkundige Bürger und Einwohner in gemeindlichen Ausschüssen, wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn, Kommunalstrukturen in den Neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit. Vgl. [https://www.duncker-humblot.de/reihe/schriftenreihe-des-kommunalwissenschaftlichen-instituts-der-universitaet-potsdam-kwis-15/?page\\_id=1](https://www.duncker-humblot.de/reihe/schriftenreihe-des-kommunalwissenschaftlichen-instituts-der-universitaet-potsdam-kwis-15/?page_id=1) (abgerufen am 11.06.2024).

**15** Über die KWI-Schriften und die dort publizierten Werke berichtet Prof. Dr. Hartmut Bauer in diesem Band.

Im Bereich Lehre werden kommunalwissenschaftliche Seminare für verschiedene Studiengänge zu diversen Themen<sup>16</sup> angeboten. Des Weiteren wurden bisher insgesamt 101 Abschlussarbeiten am Institut betreut und abgeschlossen.<sup>17</sup>

Das KWI veranstaltet außerdem kommunalwissenschaftliche Tagungen, die sich innerhalb der kommunalen Praxis großer Beliebtheit erfreuen. So gab es insgesamt 21 KWI-Fachtagungen (bis 2015), neun Potsdamer Kommunalrechtstage (2011–2019) und in den letzten Jahren fünf Kita-Fachtagungen (2018–2023).<sup>18</sup> Je Veranstaltung nahmen teilweise mehrere hundert kommunale Akteure teil. Neben diesen Veranstaltungen organisiert das KWI auch zahlreiche themen- und projektbezogene Workshops, die sich mit kommunalen Herausforderungen auseinandersetzen. Aktuell bearbeitet das KWI auch mehrere Forschungsprojekte in Kooperation mit anderen wissenschaftlichen Einrichtungen, etwa mit dem Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung IRS in Erkner und dem Fachgebiet Regionalplanung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg<sup>19</sup>.

### 3 Struktur des Jubiläumsbands

Die Darlegungen zu den Grundlagen und Grundfragen sollten einen einleitenden Überblick über die Arbeit am KWI geben. Für die Beiträge in diesem Band zum Anlass des 30-jährigen KWI-Jubiläums haben wir die aktuellen Vorstandsmitglieder, die Ehrenmitglieder des Vorstands, langjährige wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts und aktuelle wissenschaftliche Kooperationspartner von Brandenburgischen Wissenschaftseinrichtungen gebeten, einen kurzen Beitrag zu diesem Band zu verfassen. Dabei stand es ihnen frei, über das KWI, die Kommunalwissenschaft(en) oder aktuelle kommunal-

---

**16** Vgl. <https://www.uni-potsdam.de/de/kwi/lehre-und-studium/hinweise-zu-pruefungen> (abgerufen am 11.06.2024).

**17** Vgl. <https://www.uni-potsdam.de/de/kwi/lehre-und-studium/abschlussarbeiten> (abgerufen am 11.06.2024).

**18** Vgl. <https://www.uni-potsdam.de/de/kwi/aktuelles> (abgerufen am 11.06.2024).

**19** Über die verschiedenen gemeinsamen Forschungsprojekte des KWI mit dem Fachgebiet Regionalplanung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg berichtet Prof. Dr. Ludger Gailing in diesem Band.

wissenschaftliche Herausforderungen zu schreiben. Der Jubiläumsband gliedert sich nach Eingang der verschiedenen Beiträge folgendermaßen:

Der erste Abschnitt umkreist die Themen Kommunalwissenschaften und das KWI. In einem ersten Beitrag fragt *Prof. Dr. Werner Jann*, ob es eine Kommunalwissenschaft gibt? Anschließend beschreibt *Prof. Dr. Hartmut Bauer* die Strahlkraft des KWI im Spiegel der KWI-Schriftenreihe(n). Letztlich legt *Prof. Dr. Dieter Wagner* die kommunalwissenschaftliche Forschung und Tagungen am KWI dar.

Im zweiten Abschnitt werden konkrete kommunalwissenschaftliche Fragestellungen diskutiert. *Prof. Dr. Christian Bickenbach* analysiert rechtswissenschaftlich den Klimaschutz und Klimaanpassung auf kommunaler Ebene. *Prof. Dr. Jochen Franzke*, *Prof. Dr. Sabine Kuhlmann* und *Niklas Peters* führen anschließend in die Corona-Governance und in die Rolle der Kommunen und der Koordination im Mehrebenensystem im europäischen Vergleich ein. Im Anschluss erklärt *Prof. Dr. Christoph Reichard* die Rolle von Performancezielen und -indikatoren im Produkthaushalt der deutschen Kommunen. *Dr. Jens Tessmann* präsentiert die Organisationsvarianten kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland, bevor *Christian Maaß* den Abschnitt mit seinem Beitrag „Brandenburg (k)ein Land der Reformen?“ beschließt.

Im dritten und letzten Abschnitt kommen die aktuellen wissenschaftlichen Kooperationspartner im Land Brandenburg zu Wort. *Prof. Dr. Kristine Kern* und *Dr. Elisa Kochskämper* legen in ihrem Beitrag „Wege zur urbanen Transformation“ dar, indem sie Herausforderungen und Lösungsansätze für die Landeshauptstadt Potsdam skizzieren. *Prof. Dr. Ludger Gailing* beschreibt in seinem Beitrag, wie die wissenschaftlichen Gebiete der Regionalplanung und Kommunalwissenschaften fruchtbringend zusammenarbeiten. *Dr. Marcin Krzymuski* beschließt mit dem Phänomen des Kollisionsrecht im Verwaltungsrecht die Beitragsliste.

Mit diesen Abhandlungen soll ein breiter Blick auf 30 Jahre Kommunalwissenschaft(en) in Brandenburg und an der Universität Potsdam geworfen werden. Bei der Lektüre wünscht Ihnen der Vorstand und die Geschäftsführung des KWI viel Freude. Bleiben Sie dem KWI auch in Zukunft verbunden!

*Beiträge über die  
Kommunalwissenschaften und  
das Kommunalwissenschaftliche  
Institut*



# Gibt es eine Kommunalwissenschaft? – eine ewige Geschichte

*Prof. Dr. Werner Jann<sup>1</sup>*

Wenn man das 30-jährige Bestehen eines kommunalwissenschaftlichen Institutes feiert, ist es vielleicht etwas merkwürdig danach zu fragen, ob es Kommunalwissenschaft überhaupt gibt. Aber die Frage nach der Berechtigung und dem Kern dieser Wissenschaft und ihren Bezügen zu anderen Wissenschaften oder Disziplinen ist durchaus relevant, denn es geht darum, ob und wie Kommunalwissenschaft überhaupt gebraucht wird, wie diese dann ggfs. aussehen sollte, und wie akzeptiert sie sowohl im akademischen Bereich wie in der Praxis tatsächlich ist. Damit geht es der Kommunalwissenschaft ähnlich wie der Verwaltungswissenschaft.

In Deutschland gibt es seit gut hundert Jahren das Bestreben, Kommunalwissenschaft(en) zu definieren und zu etablieren<sup>2</sup>, aber ob und inwieweit das gelungen ist, ist nicht einfach zu beantworten. Offensichtlich gibt es seitdem eine Reihe von Wissenschaftlern – und seit einiger Zeit auch zunehmend

- 
- 1** Prof. Dr. Werner Jann war von 1993 bis 2015 Professor (und danach Seniorprofessor) für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und war 1993 Gründungsmitglied des Kommunalwissenschaftlichen Institut. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören Fragen der Modernisierung des öffentlichen Sektors, der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung und der Organisations- und Institutionentheorie.
  - 2** 1911 wird der Verein für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik gegründet, 1929 das Kommunalwissenschaftliche Institut an der Universität Berlin

Wissenschaftlerinnen –, die sich mit kommunalen Fragen und Problemen beschäftigen, und es gibt verschiedene Disziplinen, die dabei eine Rolle spielen, neben der Rechtswissenschaft die Soziologie, die Finanzwissenschaft, zumindest seit den siebziger Jahren die Politikwissenschaft<sup>3</sup>, und seit einiger Zeit auch die Managementlehre (programmatisch Reichard 1994). Aber bildet diese lose Ansammlung von Wissenschaftlern und Disziplinen schon eine Kommunalwissenschaft? Und wie steht es mit der Relevanz und dem Image dieser Wissenschaft? Die traditionsreiche ‚Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften‘ (früher ‚Archiv für ...‘) ist z. B. 2009 eingestellt worden, das deutet nicht gerade auf zunehmende Relevanz hin.

Laut Erika Spiegel in ihrer grundlegenden und lesenswerten Übersicht im Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis geht es bei den „Kommunalwissenschaften um die Gemeinde als politisch-administratives System und die von diesem System vorrangig übernommenen Aufgaben“ (Spiegel 2007, S. 24), und sie stellt gleichzeitig fest: „niemand zweifelt heute mehr daran, dass es einer Pluralität von Wissenschaften bedarf, um der Komplexität der Gemeinde und der Vielfalt ihrer Aufgaben gerecht zu werden“ (ebda). Dabei geht es von Anfang an um „konkrete Lösungsvorschläge für konkrete Probleme“, d. h. „Fragestellungen sind ... nicht primär an der Entwicklung, Überprüfung und Korrektur theoretischer Ansätze orientiert. Im Vordergrund steht die Fruchtbarmachung bereits vorhandener theoretischer Erkenntnisse für die Erfassung, Analyse, Bewertung und Lösung konkreter Probleme und Problemzusammenhänge, was allerdings die Rückkoppelung der Ergebnisse in die jeweiligen theoretischen Ansätze einschließt. Für die kommunalwissenschaftliche Forschung selbst gilt jedoch, dass sie primär handlungsbezogen, empirisch orientiert und dabei interdisziplinär ausgerichtet sein muss“ (ebda S. 31).

Die Fragestellungen und Schwerpunkte der Kommunalwissenschaft werden danach, ähnlich wie in der Verwaltungswissenschaft, weitgehend durch Probleme der Praxis bestimmt, es geht um „praktische Fragen und theoretische Antworten“ (Jann 2009). Dies schließt theoretische Fragestellungen nicht aus, denn selbstverständlich braucht man theoretische und empirisch

---

**3** Siehe die Gründung des Arbeitskreises ‚Lokale Politikforschung‘ (LoPoFo) der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft im Jahr 1972 und die daraus entstandenen programmatischen Bände (Grauhan 1975).

abgesicherte Einsichten, um praktische Fragen zu beantworten. Aber es geht nicht vorrangig darum, irgendwelche theoretischen ‚puzzles‘ zu finden und zu beantworten, sondern darum zu fragen, ob und wie hilfreich theoretische Konzepte und Annahmen sind, praktische Fragen zu verstehen und zu ihrer Behandlung beizutragen. Diese Handlungs- und Beratungsorientierung trägt nicht unbedingt zum Image der Kommunalwissenschaften bei, denn an den Universitäten hält sich hartnäckig das Vorurteil, ‚reine‘ Wissenschaft sei ‚angewandter‘ Wissenschaft überlegen, letztere sei etwas für Fachhochschulen, die allenfalls in einer zweiten Liga spielen. Es geht aber gerade darum, theoretisch und empirisch überzeugende Antworten auf praktische Fragen zu finden, und es spricht vieles dafür, dass sich gerade aus praktischen Fragen entscheidende Anregungen für innovative theoretische und empirische Erkenntnisse ergeben, und auch eher zwischen Disziplinen als in deren Kern.

Allerdings sind das Einsichten, die schon genau so lange diskutiert und deren Umsetzung gefordert wird, wie versucht wird, Kommunalwissenschaften zu etablieren. So schreibt schon 1939 Leo Hilberath in seinem lesenswerten Beitrag ‚Aufgabe und Stand der Kommunalwissenschaft und ihr Verhältnis zur Staatswissenschaft‘, es sei bekannt, „daß früher die Absichten der Praxis bei uns meist ihr Heil in der Freiheit von der Theorie gesucht haben und umgekehrt die Theorie und die Wissenschaft ihre wahre Würde in einer präventösen Absonderung von den Interessen der Praxis richtig zu wahren glaubte, als ob es Gedanken geben könnte, die nicht eine Aufforderung zur Tat in sich enthielten, und als ob es jemals in der Geschichte der Menschheit eine erfolgreiche Praxis gegeben hätte, die ohne Theorie ausgekommen wäre“ (Hilberath 1939, S. 700f.). Dabei sah er schon damals die größere Verantwortung und die größere Verpflichtung zur Überwindung dieses Zwiespalts bei der Wissenschaft, „weil bei ihr in jedem Falle die größere Einsicht vorausgesetzt werden mußte, den wissenschaftlichen Stoff so zu gliedern und an die Praxis heranzubringen“, dass diese sich auch wirklich angesprochen fühlt (ebda).

Er betont immer wieder, dass „die Kommunalwissenschaft eine ausgesprochen politische Wissenschaft“ ist (ebda S. 701, 712 und passim), dass man aber auch bisher schon an den Universitäten gewohnt ist, Politik zu lehren, etwa Volkswirtschaftspolitik, Rechtspolitik usw. und dass darunter eine Darstellung und Kritik der praktischen Maßnahmen zu verstehen ist, mit denen politische Zielsetzungen umgesetzt werden können und sollen. Das

ist ein sehr modernes Verständnis von Politik, nämlich als deren inhaltliche, gestalterische Dimension, wie sie in der deutschen und internationalen Politikwissenschaft als Trias von *Politics* (politische Auseinandersetzungen und Konflikte), *Polity* (der institutionelle Rahmen) und *Policy* (Politikinhalt und deren Umsetzung) seit Jahren vertreten wird (vgl. z. B. Bogumil/Jann 2020, S. 7 ff.). Allerdings beklagt er auch, dass darunter vielfach nur die gesetzgeberischen Aktivitäten der öffentlichen Körperschaften gesehen werden, als ob Politik nur aus Gesetzen bestehen würde (ebda S. 716).

Und seine Polemik geht weiter. Er betont, dass ‚Recht‘, wie es der Rechtswissenschaft als Erkenntnisobjekt vorschwebt, und ‚Wirtschaft‘ als Erkenntnisobjekt der Wirtschaftswissenschaft keineswegs so einheitliche Erkenntnisobjekte sind, als dass sie als Ordnungsprinzipien verwandt werden könnten (ebda S. 719). Und er summiert Jeserichs aus Anlass des zehnjährigen Bestehens des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (1938) herausgegebenes Werk ‚Die Deutsche Gemeinde‘, in der „eine Bestandsaufnahme des gesamten Stoffgebietes der Kommunalwissenschaft erfolgt“, diese zeige „wie weit entfernt die kommunalwissenschaftlichen Arbeitsmethoden von der überlieferten Scheidung von Theorie und Praxis oder von einer nur rechtstheoretischen Analyse des geltenden kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts sind, und es zeigt insbesondere, daß innerhalb einer erdrückenden Fülle kommunalpolitischer Aufgaben und Probleme dem möglichen Bereich eines rechtlichen Normensystems verhältnismäßig enge Grenzen gezogen sind“ (ebda S. 709).

Das sind überraschende Schlussfolgerungen. Allerdings ist hier Vorsicht angebracht, denn die gerade entstehenden Kommunalwissenschaften hatten nach 1933 leider sehr schnell eine nationalsozialistische Wende genommen, in der gegen den liberalen Rechtsstaat Stellung bezogen wurde und das Führerprinzip als Grundlage einer politischen Wissenschaft propagiert wurde (siehe Jeserich 1938, Rath 1939, siehe auch die kritische Besprechung des ersten Bandes des Kommunalwissenschaftlichen Jahrbuchs in der *American Political Science Review* von Morstein-Marx 1935). Es ging – zumindest auch – darum, den Staat, und damit auch die Kommunalwissenschaften, von den „Fesseln des positiven Rechts“ zu befreien und dem Führerprinzip Geltung zu verschaffen. Diese Irrwege der Kommunalwissenschaften in der Nazi-Zeit können in dieser kleinen Skizze nicht verfolgt werden, aber vermutlich hat dieses Erbe deren Entwicklung nach 1945 nicht gerade geholfen.

Aber jenseits dieser traurigen Geschichte scheint der Status der Kommunalwissenschaften heute kaum weiter geklärt zu sein, als in den letzten hundert Jahren. Immer wieder wird die disziplinäre Ausrichtung der Universitäten als hinderlich beklagt, „um die ‚intellektuelle Dismembration der Gemeinde‘ (Köttgen 1962) zu überwinden und die notwendig fach- und fakultätsübergreifenden Kommunalwissenschaften zu einer auch institutionell abgesicherten Zusammenarbeit zu bringen“ (Spiegel 2007), und auch dass die Kommunalwissenschaften „fast ausschließlich vom juristischen Standpunkt“ aus betrieben werden, hatte Lohmeyer bereits 1960, auf der Grundlage einer Umfrage zum Stand der Kommunalwissenschaften bei Universitäten und Hochschulen, beklagt (Lohmeyer 1960, S. 158).

Dabei geht es nicht darum, Kommunalwissenschaft als eigenständige Disziplin zu etablieren. Genau wie die Verwaltungswissenschaft kann Kommunalwissenschaft nur im „disziplinären Mehrkampf“ betrieben werden (ausführlich Bogumil/Jann 2020, S. 52 ff.), und die Verwendung des Begriffs ‚Kommunalwissenschaften‘ sollte das verdeutlichen. Aber dieser Mehrkampf muss eben auch organisiert werden. Und hier gibt es, um es etwas locker auszudrücken, durchaus noch ‚Luft nach oben‘.

Kommunalwissenschaften sind, wie Verwaltungswissenschaft, keine Disziplin, sondern sie sind eine inhaltliche Spezialisierung von WissenschaftlerInnen, sie beziehen sich auf einen Ausschnitt der Wirklichkeit, und können daher als ‚Fach‘ aufgefasst werden. In den angelsächsischen Ländern werden diese Spezialisierungen i. d. R. mit ihrem Gegenstand bezeichnet, also Departments of Public Administration, Law, Politics, Government, Economics, Management, Education etc., bei uns wird meistens ‚Wissenschaft‘ dranhängt, also Verwaltungswissenschaft, Politikwissenschaft, Erziehungswissenschaft, Umweltwissenschaft etc. Das kann den Eindruck vermitteln, als ob es sich um eine spezielle ‚Wissenschaft‘ handeln würde, und trägt damit eher zur Abgrenzung bei.

Merkmale etablierter Fächer sind u. a. anerkannte Zeitschriften, wissenschaftliche Vereinigungen, Studiengänge, Lehrbücher und Institutionen, an denen dieses Fach gepflegt und entwickelt wird. In allen diesen Bereichen sind die Kommunalwissenschaften nicht besonders sichtbar. Es gibt ohne Zweifel sehr viele WissenschaftlerInnen, die sich mit Problemen und Potentialen der Kommunen beschäftigen, aber sie veröffentlichen in aller Regel in ihren disziplinären Fachzeitschriften, und das stärkt nicht gerade den interdisziplinären

nären Austausch. Es gibt den ‚Verein für Kommunalwissenschaften‘, aber der wird vor allem mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) identifiziert. Eigenständige Studiengänge gibt es, soweit ersichtlich nicht, allenfalls informelle Spezialisierungen innerhalb der Politik- und Verwaltungswissenschaft, und seit den fünfziger Jahren gibt es auch kein weiteres Lehrbuch der Kommunalwissenschaften (Peters 1956), allerdings eines der ‚Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung‘ (Bogumil/Holtmann 2006). Und als eigenständige Institution, in dem kommunalwissenschaftliche Forschung betrieben wird, gibt es, neben dem Difu, das sich vorrangig der Stadtforschung widmet, und einem KWI an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Uni Münster, dessen letzter Newsletter allerdings aus dem Jahr 2018 stammt, soweit ersichtlich nur das KWI in Potsdam.

Dieser Befund sollte allerdings nicht deprimieren, sondern ganz im Gegenteil das KWI inspirieren. Nirgendwo sonst in Deutschland gibt es ein universitäres Institut, an dem Juristen, Sozialwissenschaftler und Ökonomen zumindest die Gelegenheit haben, gemeinsam in diesem Bereich forschen. Es wäre bedauerlich und sogar fahrlässig, diesen Standortvorteil und dieses Alleinstellungsmerkmal nicht zu nutzen und auszubauen. Interdisziplinäre Zusammenarbeit wird seit Jahren von allen möglichen Akteuren in der Politik, Wissenschaft und Praxis gefordert, und seit Jahren ist auch bekannt, wie und warum die disziplinäre Organisation unserer Universitäten – und gelegentlich auch die Borniertheit disziplinärer Fundamentalisten – diese Zusammenarbeit behindert. Es gilt das Hans Albert zugeschriebene Bonmot, das kritikwürdigste an den modernen Sozialwissenschaften seien die Grenzen, die sie untereinander errichten, und das gilt eben auch für die Kommunalwissenschaften (falls Jura und Ökonomie Sozialwissenschaften sind, aber was sonst?). Man kann dem KWI nur wünschen, dass es ihm gelingt, auch weiter, und in noch stärkerem Maße als bisher, Kolleginnen und Kollegen aus den etablierten Disziplinen für kommunalwissenschaftliche Fragestellungen zu interessieren. Es ist dabei wohlfeil, einfach immer wieder interdisziplinäre Forschung zu fordern, vielversprechender könnte sein, Kooperationen über ein gemeinsames Lehrprogramm anzuregen, wie erfolgreiche internationale Beispiele zeigen (etwa die renommierten Policy Schools). Ich wünsche dem KWI auf diesem Weg weiter viel Erfolg und bin gespannt, wie wohl die Bilanzen in zehn und zwanzig Jahren aussehen.

## Literatur

- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Wiesbaden, VS.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung (3. vollständig überarbeitete Auflage). Wiesbaden, Springer.
- Grauhan, Rolf-Richard (Hg.) (1975). Lokale Politikforschung. Frankfurt a. M., Campus.
- Hilberath, Leo (1939): Aufgabe und Stand der Kommunalwissenschaft und ihr Verhältnis zur Staatswissenschaft. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, (H. 4), S. 694–720.
- Jann, Werner (2009): Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung. Politische Vierteljahresschrift, 50, S. 476–505.
- Jeserich, Kurt u. a. (1938): Die Deutsche Gemeinde: Festschrift des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin zum zehnjährigen Bestehen. Stuttgart und Berlin, Kohlhammer
- Köttgen, Arnold (1962): Die Gemeinde als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, AfK 1, S. 3–26.
- Lohmeyer, Hans (1960): Die Kommunalwissenschaften in Deutschland. Zum Ergebnis einer Umfrage bei Universitäten und Hochschulen des Bundesgebiets und Westberlins. Der Städtetag. S. 157–159.
- Morstein-Marx, Fritz (1935): Jahrbuch für Kommunalwissenschaft. Edited by Kurt Jeserich. Vol. I (Stuttgart and Berlin: W. Kohlhammer. 1934). American Political Science Review, 29(1), S. 141–142.
- Peters, Hans (1956): Kommunalwissenschaften und Kommunalpolitik. In: Hans Peters (Hg.) Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis. Berlin/Heidelberg, Springer.
- Rath, Klaus Wilhelm (1935): Kommunalwissenschaft. FinanzArchiv (H. 3), S. 461–472.
- Reichard, Christoph (1994). Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin, Sigma.
- Spiegel, Erika (2007): Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege. In: Thomas Mann/Günter Püttner (Hg.) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Band 1, S. 23–39.



# Die Strahlkraft des Kommunalwissenschaftlichen Instituts im Spiegel der KWI-Schriften

*Prof. Dr. Hartmut Bauer<sup>1</sup>*

## I Publikationen: Lebenselixier der Wissenschaft

Publikationen gehören zum Kern jeder wissenschaftlichen Tätigkeit, und dies aus vielen Gründen: Publikationen dokumentieren äußerlich fassbar wissenschaftliche Aktivität und Arbeitsschwerpunkte. Publikationen legen öffentlich Rechenschaft ab über Einsatz und Verwendung anvertrauter Ressourcen. Publikationen erbringen wissenschaftliche Transferleistungen. Publikationen laden zu vertieftem Nach- und Umdenken ein. Publikationen präsentieren und bündeln neue wissenschaftliche Erkenntnisse. Publikationen regen wissenschaftliche Debatten an und führen sie fort. Publikationen hinterfragen eingetretene Pfade, formulieren Kritik und fordern Korrekturen. Publikationen setzen innovative Akzente. Publikationen sind Impulsgeber für

---

**1** Prof. Dr. Hartmut Bauer war bis 2020 Ordinarius für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam. Er ist seit 2006 Mitglied des Kommunalwissenschaftlichen Instituts und war von 2008 bis 2015 dessen Geschäftsführender Direktor. Seine Publikationen beschäftigen sich unter anderem mit Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, europäischem und deutschem Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Wirtschafts- und Sozialrecht, Kommunal- und Verwaltungswissenschaft.

wissenschaftlichen Fortschritt. Publikationen stoßen *scientific turns* an und stellen so die Weichen hin etwa zu veränderten methodologischen Zugriffen ... usw. In a nutshell: Publikationen sind die zentrale Kommunikationsgrundlage für den in der Wissenschaft unverzichtbaren fachspezifischen, fächerübergreifenden und öffentlichen Diskurs. Sie sind Lebenselixier der Wissenschaft. Dementsprechend sind Publikationen ein wichtiges, wenn nicht sogar *das* wichtigste Aushängeschild wissenschaftlicher Einrichtungen.

Die Schlüsselrolle von Veröffentlichungen verleitet allerdings leicht zu einem Publikationsverhalten, das im Wissenschaftsbetrieb mit „Publish-or-Perish“ überschrieben ist. Die weltweit geläufige Redewendung hat seit langem einen negativen Beigeschmack. Denn sie steht für eine in der Wissenschaft durch informellen und normativen<sup>2</sup> Druck entstandene Praxis, zur (vermeintlichen) Steigerung des wissenschaftlichen Renommées möglichst viel zu veröffentlichen.<sup>3</sup> Negative Folge ist eine Überproduktion an (pseudo-)wissenschaftlicher Literatur, die nicht nur den jeweils aktuellen Stand wissenschaftlicher Informationen unübersichtlich und bisweilen sogar unüberschaubar macht, sondern auch dem Ansehen der Wissenschaft insgesamt schadet. „Dieses ‚Publish-or-Perish‘-Geschäft ist eine Katastrophe. Die Leute schreiben Dinge, die [...] niemals gedruckt werden sollten. Niemanden interessiert das. [...] Es erniedrigt das ganze geistige Leben.“<sup>4</sup>

Dem Publikationsdruck nach der Maxime „Quantität vor Qualität und Originalität“ ist das Kommunalwissenschaftliche Institut (KWI) freilich nie erlegen. Es hat ihm vielmehr stets erfolgreich widerstanden. Obschon die ebenso vielfältigen wie zahlreichen Aktivitäten des Instituts<sup>5</sup> hinreichend Gelegenheit und Stoff für ausufernde Veröffentlichungstätigkeit bieten, konzentrieren sich die Publikationen des KWI im Wesentlichen auf ausgewählte Kerngebiete seines wissenschaftlichen Profils. So sind beispielsweise zu den vielen Sondertagungen mit hohen Teilnehmerzahlen etwa zur Mediation

---

2 Inzwischen hat sich der anfangs vor allem informelle Druck längst normativ verdichtet, weil beispielsweise Mittelzuweisungen an Forschungseinrichtungen und sogar Besoldungsanteile für Wissenschaftler von der Anzahl (und nicht der Qualität) der Publikationen abhängig gemacht werden.

3 Dazu und zum Folgenden: Wikipedia Stichwort „Publish or perish“, [https://de.wikipedia.org/wiki/Publish\\_or\\_perish](https://de.wikipedia.org/wiki/Publish_or_perish) (05.04.2024). Die dort angebotene sinngemäße deutsche Übersetzung mit „wer schreibt, der bleibt“ ist nicht wirklich punktgenau und ebenfalls nicht nur positiv konnotiert.

4 Hannah Arendt, 1972. The Hannah Arendt Center, Crises in Academia Today, zitiert nach Wikipedia (Fn. 3).

5 Vgl. für einen ersten Überblick die Homepage des Instituts: <https://www.uni-potsdam.de/en/kwi/institut> (04.04.2024).

im Baurecht, zum Friedhofsrecht und zu spezifisch kommunalrechtlichen Fragestellungen<sup>6</sup> wegen des exklusiv juristischen und damit fehlenden interdisziplinären Zuschnitts bislang keine Tagungsbände erschienen.

Im Kerngeschäft des KWI, nämlich in der „interdisziplinären kommunalwissenschaftlichen Forschung, Lehre, Weiterbildung und Beratung“<sup>7</sup>, reichen die Veröffentlichungen von der „großen“ wissenschaftlichen Fachtagung bis hin zum „Erstling“ von Nachwuchswissenschaftlern. Dafür hat das KWI seit seiner Gründung mehrere institutseigene Publikationsreihen bereitgestellt. Die einzelnen Reihen wurden über die Jahrzehnte hinweg wiederholt modifiziert und optimiert, mitunter ergänzt, zusammengeführt oder auch eingestellt.<sup>8</sup> Im wissenschaftlichen Zentrum der sowohl profilgeprägten als auch profilprägenden Reihen stehen die „Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam (KWIS)“<sup>9</sup> und in deren Nachfolge die „KWI-Schriften“. Daher sind vor allem diese beiden Reihen das publizistische Aushängeschild des KWI.

## II Zur Konzeption der KWI-Schriften

Die Mitte der 2000er Jahre neu eingeführten KWI-Schriften waren anfangs konzeptionell ausschließlich auf die Jahrestagungen des KWI ausgerichtet und exklusiv dafür reserviert.<sup>10</sup> Diese Fachtagungen gelten als „Flaggschiff der wissenschaftlichen Veranstaltungen des Instituts und Zentrum des Wis-

**6** Das betrifft insbesondere die seit 2011 gemeinsam mit der Kanzlei Dombert Rechtsanwälte durchgeführten Potsdamer Kommunalrechtstage.

**7** Fn. 5.

**8** Vgl. die (allerdings nicht alle bisherigen Reihen umfassende) Zusammenstellung auf <https://www.uni-potsdam.de/de/kwi/publikationen.html#c35491> (05.04.2024): KWI-Schriften, KWI-Diskurs (seit 2023), KWI-Arbeitshefte (bis 2019), KWI-Gutachten (bis 2015), KWI-Info (2006 eingestellt) und KWI-Projektberichte (2006 eingestellt). Seit gut zwanzig Jahren konzentriert sich die Publikationstätigkeit in den institutseigenen Reihen auf die Kooperation mit dem Universitätsverlag Potsdam, der sich in der Zusammenarbeit als besonders innovativ, herausgeber- und autorenorientiert, flexibel, „schnell“ und zuverlässig erwiesen hat.

**9** Die von *Werner Jann*, *Wolfgang Loschelder*, *Michael Nierhaus*, *Christoph Reichard*, *Martin Richter*, *Dieter C. Umbach* und *Dieter Wagner* herausgegebene Schriftenreihe ist (soweit ersichtlich) bis 2002 mit insgesamt zehn Bänden im Verlag Duncker & Humblot (Berlin) erschienen, wird inzwischen aber nicht mehr fortgeführt.

**10** Dabei ist es im Kern lange Zeit geblieben, obwohl die Reihe später als Publikationsorgan insbesondere für weitere KWI-Tagungen geöffnet wurde.

senstransfers zwischen Kommunalwissenschaft und politisch-administrativen Praktikern im Land Brandenburg.“<sup>11</sup> Schon im ersten Jahrzehnt des KWI haben die Großveranstaltungen bis zu 250 Teilnehmer angezogen. Die großen KWI-Tagungen „spielten in der Zeit des Aufbaus der Landes- und Kommunalverwaltungen im Land Brandenburg nach [...] 1990 eine wesentliche Rolle bei der Bildung neuer Netzwerke zwischen den Kommunalpolitikern sowie zur Debatte über zentrale kommunale Strategien und Reformprojekte.“<sup>12</sup>

Die Funktion als Plattform für den Erfahrungs- und Gedankenaustausch zwischen Akteuren politischer, legislativer, administrativer, judikativer und gesellschaftlicher Steuerung blieb auch nach der Auf- und Ausbauphase erhalten. Doch verlagerten sich die thematischen Schwerpunkte nunmehr weg von der Bewältigung spezifischer Problemlagen von Wiedervereinigung und Vereinigungsfolgen hin zu der Beschäftigung mit bundes-, europa- und nicht selten weltweiten Reformimpulsen und Innovationen in der Daueraufgabe „Verwaltungsmodernisierung“. In den permanent fortlaufenden Modernisierungsprozessen und Reformszenarien gab und gibt es durchgängig Bedarf nach einem intensiven Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis, nicht nur zu jeweils aktuell „auf den Nägeln brennenden“ Herausforderungen, sondern auch zu Grundfragen.

Für die KWI-Schriften ist die Verlinkung mit dem Tagungsgeschehen schon allein deshalb wichtig, weil die Schriftenreihe dadurch am Glanz der großen Fachtagungen teilhat. Demgemäß sind die Tagungsbände zum Flaggschiff in der publizistischen Außendarstellung des KWI geworden. Indes ist die Vernetzung mit den Jahrestagungen für die KWI-Schriften auch noch aus einem anderen Grund attraktiv und spannend. Sie gibt den Tagungsbänden nämlich eine spezifische Prägung. Bei den in den einzelnen Bänden versammelten Beiträgen handelt es sich zwar allesamt um schriftliche Fassungen von Vorträgen, die auf den jeweiligen Veranstaltungen gehalten wurden. Die veröffentlichten Versionen beschränken sich jedoch nicht auf den bei konventionellen Fachkonferenzen üblichen Input. Sie nehmen vielmehr Anregungen aus den anschließenden Diskussionen auf, verarbeiten sie in den publizierten Endfassungen und bringen damit zugleich den interaktiven Dis-

---

**11** Jochen Franzke, Gemeinsam für die Kommunalwissenschaft, in: *ders.* (Hrsg.), Festschrift für Dr. Christiane Büchner in Würdigung ihres Wirkens am Kommunalwissenschaftlichen Institut (1994– 2022), 2022, S. 44 (44).

**12** Franzke (Fn. 11), S. 44.

kurs über den jeweiligen Gegenstand als Output für die breitere Öffentlichkeit zur Geltung.

Diese konzeptionelle Erweiterung ist von besonderem Reiz. Denn bei den Fachtagungen waren die Referenten und die anderen Konferenzteilnehmer sowohl nach ihrer fachlichen Ausrichtung als auch nach den von ihnen bekleideten Funktionen stets ausgesprochen „bunt“ zusammengesetzt. Mit der Berücksichtigung der über die Fach- und Funktionsgrenzen hinweg verlaufenden Debatten verfolgen die KWI-Schriften eine konsequent *transdisziplinäre Strategie* – einen transdisziplinären Ansatz, der die einzelnen Fächer nicht nur interdisziplinär durch gegenseitige Kontaktaufnahmen miteinander ins Gespräch bringt und bestenfalls noch verzahnt, sondern sich zugleich in ihnen bewegt und sie dadurch besonders anschaulich verbindet.

### III Zu Eck- und Schwerpunkten der KWI-Schriften

#### 1. Eckpunkte

Wie das KWI<sup>13</sup> sind auch die KWI-Schriften interdisziplinär angelegt und haben ihren kommunalwissenschaftlichen Schwerpunkt „namentlich auf den Gebieten der Rechts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaft“. Entsprechend breit ist das Spektrum der wissenschaftlichen Disziplinen, aus denen über die Jahre hinweg die Referenten und anderen Tagungsteilnehmer stammten: Betriebswirte, Historiker, Juristen, Pädagogen, Psychologen, Politologen, Soziologen, Verwaltungswissenschaftler, Volkswirte und anderes mehr.

Wie das KWI sind auch die KWI-Schriften auf eine Vernetzung von Wissenschaft und Praxis angelegt. Das zeigt nicht zuletzt die Bandbreite der Berufsfelder in Politik, Landes- und Kommunalverwaltungen, Wirtschaft, Wissenschaft, Verbänden etc., denen die Referenten und Teilnehmer zuzuordnen sind: Abgeordnete des Bundestags und aus Landesparlamenten, Ministerpräsidenten, Minister, Staatssekretäre, kommunale Wahlbeamte, Vertreter aus der Wirtschaft und von Verbänden, Universitäten und Forschungseinrichtun-

---

**13** Vgl. zu den Aufgaben des KWI § 2 von dessen ursprünglicher Satzung vom 14.12.2000, abrufbar unter <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/kwi/satzung/satzung.pdf> (05.04.2024).

gen, Mitarbeiter der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen usw. Die Zusammenführung all dieser Berufssparten schafft ideale Voraussetzungen für eine wissenschaftlich angeregte und begleitete Bildung von Netzwerken; auch dies erklärt die hohe Anziehungskraft der KWI-Tagungen und -Publikationen.

Wie das KWI sind auch die KWI-Schriften lokal, regional, bundesweit und international aufgestellt. Ein schönes Beispiel für lokale Präsenz ist eine Sondertagung zum 2009 gefeierten 200-jährigen Jubiläum der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam.<sup>14</sup> Auf der Landes- und Bundesebene hat weit über Brandenburg hinaus für besonders hohe Aufmerksamkeit eine 1996 anlässlich der geplanten (und am Ende bekanntlich am Votum der Bürger in Brandenburg gescheiterten) Zusammenführung der Länder Berlin und Brandenburg veranstaltete Tagung gesorgt.<sup>15</sup> Und auf dem internationalen Parkett sind bis nach Asien reichende Rezeptionsvorgänge zu beobachten.<sup>16</sup>

Mit diesen Eckpunkten fügen sich die KWI-Schriften nahtlos in das Institutsprofil ein und tragen zugleich zur satzungsgerechten Profilierung des KWI bei.

## 2. Thematische Schwerpunkte

Die Einfügung in das Profil ist freilich nur ein Teilaspekt. Noch weitaus wichtiger sind letztlich die auf den Tagungen und in den dazugehörigen Schriften behandelten Sachthemen. Dazu vermitteln im ersten Zugriff die Titel der Tagungsbände und Schriften einen instruktiven Überblick:<sup>17</sup>

---

**14** Der dazugehörige Tagungsband ist 2010 erschienen: Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-50133> (05. 04. 24).

**15** Der von *Werner Jann* herausgegebene Tagungsband „Berlin-Brandenburg: Chance der Erneuerung von Landesverwaltungen“ ist 1997 bei Duncker & Humblot (vgl. Fn. 9) erschienen.

**16** Näher dazu unten bei Fn. 21.

**17** Soweit nicht anders vermerkt, sind die von unterschiedlichen Herausgebern veröffentlichten Tagungsbände im Netz abrufbar unter <https://www.uni-potsdam.de/de/kwi/publikationen/kwi-schriften> (05. 04. 24). Die Aufstellung orientiert sich an der zeitlichen Reihenfolge der Tagungen. Die 2018 und 2020 veröffentlichten Bände gehen nicht auf eine Jahrestagung zurück, sondern auf Konferenzen, die im Rahmen einer aus Mitteln der Universität Potsdam geförderten Kooperation des KWI mit Wydział Prawa i Administracji (Fakultät für Recht und Verwaltung) der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) in Poznań (Posen) durchgeführt wurden. Die 2023 veröffentlichte Publikation ist aus einem mit Bundesmitteln geförderten Forschungsprojekt hervorgegangen. Zur ebenfalls in die KWI-Schriften aufgenommenen Festschrift für *Christiane Büchner*, die

- Demografischer Wandel: Herausforderungen für die Kommunen, 3. Aufl. 2015<sup>18</sup>,
- Verwaltungskooperation: Public Private Partnerships und Public Public Partnerships, 2008,
- Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Herausforderung für die Kommunen, 2010,
- Hartz IV im Umbruch: Aktuelle Entwicklungen bei der Trägerschaft und den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, 2010,
- Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit, 2010,
- Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, 2012,
- Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen, 2013,
- Kommunen, Bürger und Wirtschaft im solidarischen Miteinander von Genossenschaften, 2014,
- Schulen im kommunalen Bildungsmanagement, 2015,
- Partizipation in der Bürgerkommune, 2017,
- Publizisierung öffentlicher Aufgaben, 2018,
- Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation, 2020, sowie
- Digitale Pioniere als Schlüsselakteure ländlicher Governance. Kommunale Perspektiven auf das Forschungsprojekt „DigPon“, 2023.

Fast durchgängig<sup>19</sup> handelt es sich um jedenfalls im Zeitpunkt der Veranstaltung sehr aktuelle und politisch brisante Themen, auch wenn sich inzwischen bei dem einen oder anderen Thema (wie bei der Dienstleistungsrichtlinie) die Aufregung gelegt oder (wie bei Hartz IV) durch politische Umsteuerung, genauer: durch normative Neuordnung die Wogen etwas geglättet haben. Die meisten Themen sind in den Modernisierungsprozessen außerdem nicht allein von aktueller Bedeutung, sondern haben ebenso eine mittel- und langfristige und bis ans Prinzipielle heranreichende Dimension. Das erklärt,

---

von 1994 bis 2022 fast 30 Jahre lang das KWI als dessen Geschäftsführerin entscheidend (mit-)geprägt hat, vgl. bereits oben Fn. 11.

**18** Abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-72998> (05.04.2024)

**19** Einzige Ausnahme ist die von Anbeginn auf ein Jubiläum zugeschnittene Veranstaltung „200 Jahre Stadtverordnetenversammlung in Potsdam“.

weshalb manche Problemfelder mit unterschiedlichen Ausrichtungen wiederholt aufgegriffen sind – so namentlich die Komplexe der Erledigung von Verwaltungsaufgaben und der Erbringung von öffentlichen Leistungen, die Verwaltungsorganisation, Partizipation und Digitalisierung. Andere Themen wie kommunale Herausforderungen des demografischen Wandels, Rekommunalisierung und Publizisierung hat das KWI zu einem frühen, zu einem sehr frühen Zeitpunkt „entdeckt“ und gleichsam an der vordersten Linie der Rechtsentwicklung in ersten Ansätzen für die später ausbrechenden Debatten wissenschaftlich erschlossen. Das gilt auch für Genossenschaften, die zwar verbreitet als angestaubt und etwas altbacken gelten, jedoch als Institution des Dritten Sektors auch auf der kommunalen Ebene große Entwicklungspotentiale haben – von Klassikern auf dem kommunalen Wohnungsmarkt bis hin zu innovativen Modellen der Energiegenossenschaften.

Im zusammenfassenden Rückblick zeichnet sich in der wissenschaftlichen Begleitung der Modernisierungsprozesse bei der Themenwahl ein klares Erfolgsrezept ab: hohe Aktualität, politische Brisanz, inhaltliche Herausforderung, Gestaltungsaufgabe, Grundlagenbezug, sachkundige Problemanalysen, Aufgeschlossenheit für Alternativen, zukunftsorientierte Innovationskraft, Offenheit für Umsetzungsstrategien (auch) jenseits eingetretener Pfade. Dem sind die KWI-Schriften verpflichtet.

## IV Zur Rezeption von KWI-Schriften

Wie andernorts ist auch im wissenschaftlichen Diskurs geistige Einwirkung nicht wirklich messbar. Die KWI-Schriften sind ohne besondere Zugangshürden auf der Homepage des Instituts für jedermann abrufbar und zugänglich. Wegen der freien Verfügbarkeit ist nicht erkennbar, wer welche KWI-Schrift mit welcher Intensität zur Kenntnis genommen und gegebenenfalls in welcher Form auch immer „verwertet“ hat.<sup>20</sup> Deshalb ist es an sich müßig,

---

**20** Nicht nur am Rande bemerkenswert ist freilich die hohe Zahl der Gesamtaufrufe von Bänden und Beiträgen aus den von Anfang an digital bereitgestellten KWI-Schriften. Sie bewegt sich nach einer verlagsinternen Auswertungs-Statistik im sechsstelligen Bereich. Die in enger Zusammenarbeit mit dem Universitätsverlag Potsdam ermöglichte Doppelveröffentlichung als Print- und Online-Ausgabe erweitert die Zugriffsoptionen und erhöht die Rezeptionswahrscheinlichkeit enorm. Die früh-

der Rezeption von KWI-Schriften und den davon ausgehenden Denkanstößen in fachspezifischen, kommunalen, gesellschaftlichen und öffentlichen Kontexten nachzuforschen.

Das schließt einige mehr punktuelle Schlaglichter auf die Rezeption von KWI-Schriften nicht aus. So ist hervorzuheben, dass der Tagungsband zum „Demografischen Wandel“ trotz digitaler Verfügbarkeit wegen anhaltender Nachfrage bereits in 3. Auflage erschienen ist. Der Band, der für die kommunale Ebene besonders frühzeitig Strategien zur Bewältigung der demografischen Veränderungen entwickelt und vorgestellt hat, wurde alsbald nach seinem Erscheinen (2006) sogar ins Japanische<sup>21</sup> übersetzt. Außerdem ist er in die hochkarätigen Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer<sup>22</sup> eingegangen. Auch in dem äußerst angesehenen und sich auf hohem wissenschaftlichen Niveau bewegendem Handbuch des Verwaltungsrechts sind Beiträge aus KWI-Schriften bis in die allerjüngste Vergangenheit selbst in naturgemäß sehr selektiven Auswahlbibliografien berücksichtigt.<sup>23</sup> Und aus der Kooperation mit der Fakultät für Recht und Verwaltung der Adam-Mickiewicz-Universität (Poznań)<sup>24</sup> sind polnische Übersetzungen hervorgegangen.<sup>25</sup> Indes sind KWI-Schriften nicht nur im fachspezifischen Austausch wirksam, sondern auch in der Öffentlichkeit. So hat der 2014 erschienene Band „Kommunen, Bürger und Wirtschaft im solidarischen Miteinander von Genossenschaften“ einen wichtigen Beitrag zur Konzeption eines nicht weniger als dreiseitigen „Themenspezial“ geleistet, das der Tagesspiegel in Abstimmung mit Vertretern des KWI zum Tag der Genossenschaften am 1. Juli 2023 veröffentlicht hat.<sup>26</sup>

---

zeitige Nutzung dieser Vorteile bestätigt auf der mehr technischen Seite der Publikationsaktivitäten die Innovationsfreude des KWI.

- 21** ハルトムート・パウアー、クリスチアーネ・ユーフナー、オラフ・グリュンデル（編）、地方自治体が直面する人口学上の課題（Übersetzung der Erstaufl. 2006 durch Japan Local Government Centre).
- 22** *Winfried Kluth*, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, VVDStRL 68 (2009), S. 246 (276 f.).
- 23** So zuletzt wieder in dem erst unlängst, nämlich im März 2024 erschienenen Band VI des von *Wolfgang Kahl* und *Markus Ludwigs* herausgegebenen Handbuch des Verwaltungsrechts in den Beiträgen von *Jakob Schemmel* (§ 171 [Re-]Etatisierung und [Re-]Kommunalisierung, S. 469 [514]) und *Gabriele Margarete Buchholz* (§ 176 Public Private Partnership, S. 657 [691 f.]).
- 24** Dazu oben Fn. 17.
- 25** Insb. *Hartmut Bauer/Marek Szewczyk/Bożena Popowska/Lucyna Staniszevska/Piotr Lissoń* (Red.), *Republizacja zadań publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2018.
- 26** Tagesspiegel v. 01. 07. 2023, S. 25 bis 27: Tag der Genossenschaften. Wie gesellschaftliches Engagement heute gelingen kann. Zu Verlinkungen einzelner Beiträge siehe Selbsthilfe, Selbstverantwortung: „Die Idee der Genossenschaft ist topaktuell“ (tagesspiegel.de); Genossenschaften: Eine Idee

Mit diesen Beispielen mag es hier sein Bewenden haben. Sie dürften hinreichend deutlich gemacht haben, dass die KWI-Schriften im wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und öffentlichen Diskurs weit über die kommunale Ebene hinaus nachhaltig präsent sind und die Beschäftigung mit den in ihnen behandelten Themen kraftvoll inspirieren.

## V Publizistisches Aushängeschild und Flaggschiff des KWI

Nach alledem haben die KWI-Schriften ein ausgesprochen markantes wissenschaftliches Profil. Sie sind interdisziplinär ausgerichtet und verfolgen eine konsequent transdisziplinäre Strategie. Sie sind lokal, regional, bundesweit und international aufgestellt. Sie vernetzen Wissenschaft und Praxis im wechselseitigen Wissenstransfer. Sie behandeln hochaktuelle, politisch brisante und fachlich herausfordernde Sachthemen, ohne die Grundlagen zu vernachlässigen. Sie begleiten Modernisierungs-, Reform- und Transformationsprozesse mit sachkundiger Beratung. Und sie stoßen in vielen Diskussionsarenen Zukunftsdebatten an. Dies alles trägt wesentlich zur Profilierung des KWI bei, so wie umgekehrt die Programmatik des Instituts das Profil der Schriftenreihe prägt. Am Ende erweisen sich die KWI-Schriften daher als strahlendes publizistisches Aushängeschild und publizistisches Flaggschiff des Instituts, das die auch auf anderen Aktionsfeldern erarbeitete Strahlkraft des KWI wirkungsvoll verstärkt.<sup>27</sup>

---

und eine Rechtsform (tagesspiegel.de); Dank Genossenschaft: Rund um die Uhr einkaufen im Dorf (tagesspiegel.de); Tag der Genossenschaften: Ein Herr Schulze aus Delitzsch (tagesspiegel.de); allesamt zuletzt aufgerufen am 05. 04. 2024.

**27** Personelle Veränderungen und die allgegenwärtige Pandemie haben das Format der großen KWI-Fachtagungen mit den dazugehörigen Publikationen nach über 20 außerordentlich erfolgreichen Tagungen etwas ins Stocken gebracht (vgl. *Franzke* [Fn. 11], S. 44). Bleibt zu hoffen, dass die Tradition nach den personellen Konsolidierungen und dem Wegfall der Corona-Beschränkungen wieder aufgegriffen wird.

# Personalmanagement und KWI

*Prof. Dr. Dieter Wagner<sup>1</sup>*

Kaum glaublich, dass das KWI seit dreißig Jahren besteht und weiterhin aktiv ist. Möge es so bleiben!

Anfang der Neunziger Jahre gab es, ausgehend vom „Partnerland“ Nordrhein-Westfalen, ehrgeizige Pläne, um mehrere Lehrstühle aus der Juristischen und der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät an der Organisation und Leitung eines Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam zu beteiligen. Für mich als frischgebackenen Professor für Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Organisation und Personalwesen gab es zwar bereits frühere Berührungspunkte mit den Verwaltungswissenschaften, z. B. ein Ruf an die Universität Konstanz, aber speziell der Bereich Kommunalwissenschaften war Neuland für mich.

Hinzu kam, dass zu diesem Zeitraum das sogenannte „Neue Steuerungsmodell“ für Kommunen und andere öffentliche Organisationen in verschiedenen, dabei sehr unterschiedlichen Ländern, z. B. den Niederlanden, Neuseeland oder der Mongolei (!) propagiert wurde. Moderne Organisation und Führung waren in der privatwirtschaftlich ausgerichteten Betriebswirtschaftslehre bereits wichtige, strategisch relevante Teilbereiche und so fragte

---

**1** Prof. Dr. Dieter Wagner war von 1993 bis 2012 Professor für Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt „Organisation und Personalwesen“ an der Universität Potsdam und im selben Zeitraum Vorstandsmitglied am KWI. KWI-orientierte Forschungsschwerpunkte bezogen sich auf die Zusammenhänge zwischen Steuerungsmodell und Führungsmodell, Fragen der variablen Vergütung und – zusammen mit Erhard Stölting und Thomas Edeling – die mehrjährige Zusammenarbeit an einem DFG-Projekt zu Fragen der Privatisierung von kommunalen Unternehmen.

man sich z. B. damals verwundert, was am „Neuen Steuerungsmodell“ eigentlich wirklich neu sein.

In dieser Situation traf man sich im neugebildeten Vorstand des KWI. Positiv festzustellen war der Wille zur Zusammenarbeit, obwohl die Rechtswissenschaften und die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auf den ersten Blick kaum Berührungspunkte aufwiesen und die Erfahrungen mit Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten auch nicht gerade durch überbordende Interdisziplinarität gekennzeichnet waren.

Die Zusammenarbeit über die Fakultätsgrenzen hinweg setzte sich weiter fort, obwohl die Blütenträume mit etwa vier bis sieben wissenschaftlichen Mitarbeiterstellen rasch platzten (und wohl bis heute nicht verwirklicht sind) und auch eher traditionelle Verhaltensweisen in der Jurisprudenz auf anglo-amerikanische „Fachfloskeln“ bei den „WiSos“ stießen.

Von diesen Aspekten unberührt, kam es z. B. rasch zu jährlichen Fachtagungen mit wechselnden Themenschwerpunkten, wie etwa „Finanzen“ und „Buchführung und Kameralistik“. Dabei spielten „Personalmanagement und Führung“ und der demographische Wandel durchaus auch eine wichtige Rolle.

Dabei sind, was das Personalmanagement betrifft, mehrere Phasen zu unterscheiden: so waren die ersten Jahre durch Personalabbau in den Kommunen gekennzeichnet. „Vorwärtsgerichtete“ Personalfunktionen wie Personalentwicklung und Organisationsentwicklung spielten, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle; man hatte halt andere Sorgen.

Später gab es durchaus Reformbestrebungen, z. B. bezüglich variabler Vergütungsansätze. Diese sind im Hochschulbereich inzwischen gang und gäbe. Im Kommunalbereich ist man jedoch über erste, zaghafte Versuche bezüglich Leistungsprämien nicht hinausgekommen.

Bezeichnend ist die 13. KWI-Fachtagung „*Personalpolitik der Kommunen – zwischen Sparzwang und Leistungsorientierung*“ vom 11. Mai 2007, wo man anfangs noch recht zuversichtlich war, wie dem nachfolgenden Übersichtstext aus dem KWI-Archiv zu entnehmen ist:

„Mit der Einführung des neuen Tarifwerkes beginnt für den öffentlichen Dienst eine kleine Revolution. Dafür stehen leistungsorientierte Entgeltbestandteile, Führung auf Probe und Führung auf Zeit, die Schaffung von mehr Flexibilität bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse mit

weiteren Elementen eines modernen Personalmanagements. Zum ersten Mal haben die Kommunen damit die Möglichkeit, um über differenzierte Bezahlung auf die Leistung des Mitarbeiters einzuwirken. Notwendig dazu ist auch eine neue Führungskultur, denn zur Umsetzung bedarf es des entschiedenen Willens und auch der Unterstützung durch die Verwaltungsführung. Die Tagung des KWI greift diese Aspekte des neuen TVöD auf und untersucht in den drei Panels besonders:

- den Standpunkt der Politik und der Verbände in diesem Reformprozess
- die wissenschaftliche Begleitung dieses Prozesses
- sowie erste Erfahrungsberichte aus der kommunalen Praxis mit Beispielen zur Einschätzung und Bewertung von Leistungen, zu Zielvereinbarungen und zur Leistungsbewertung

Zu dieser Debatte lädt Sie das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam mit seiner 13. Fachtagung ein. Die Teilnehmer haben nach Fachvorträgen im Plenum die Gelegenheit, direkt und unmittelbar mit den Fachleuten aktuelle Fragen der Umsetzung der Tarifrechtsreform in der öffentlichen Verwaltung der Kommunen und auch generell zu diskutieren. Das KWI will damit ein weiteres Mal die Verbindung zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis herstellen, auf neue Entwicklungen der kommunalen Ebene aufmerksam machen und Lösungsansätze formulieren. Während der Fachtagung stellen Unternehmen und Beratungshäuser ihre Produkte, Dienstleistungen und Lösungsansätze zum Themenkreis ‚Personalentwicklung und Personalmanagement‘ vor.

*Panel 1 – Personal und Personalentwicklung in Brandenburger Kommunen – Ansichten von Politik und Verbänden*

*Panel 2 – Anforderungen an eine moderne Personalentwicklung – Ansichten der Wissenschaft*

*Panel 3 – Der Leistungsfaktor in der Kommunalverwaltung – Erfahrungen aus der Praxis“*

Heute ist die Bilanz im Öffentlichen Dienst eher ernüchternd, aber auch nicht hoffnungslos. Ansätze zur flexiblen Vergütung gibt es ja durchaus, wenn auch

nicht so umfangreich wie einmal geplant. Stattdessen hat der (völlig überraschende (?)) demografische Wandel, der immerhin Gegenstand einer weiteren KWI-Fachtagung war, voll zugeschlagen und bereits zu einigen Tarifanpassungen und Zulagen im kommunalen Bereich geführt. Schließlich hat die Konkurrenz mit der Privatwirtschaft zugenommen. Die Corona-Pandemie hat dazu geführt, dass Home-Office-Lösungen mehr um sich greifen. Nicht zuletzt gehen auch die Schlagworte „Work-Life-Balance“, „Digitalisierung und Künstliche Intelligenz“ nicht spurlos auch an den Kommunen vorbei, so dass „Personalmanagement und Führung (Leadership)“ weiterhin einen wichtigen Schwerpunkt des KWI bilden sollte. In diesem Sinne wünsche ich das Allerbeste.

*Beiträge zu konkreten  
kommunalwissenschaftlichen  
Fragestellungen*



# Gedanken zum Klimaschutz- und Klimaanpassungsrecht auf kommunaler Ebene

*Prof. Dr. Christian Bickenbach<sup>1</sup>*

## 1 Klimaschutz und Klimaanpassung als Aufgabe von Bund und Ländern

Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragspartei des Übereinkommens von Paris.<sup>2</sup> Sie hat sich verpflichtet, dazu beizutragen, dass der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Die Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen muss erhöht werden und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen sowie eine hinsichtlich der Treibhausgasemissionsarme Entwicklung muss so gefördert werden, dass die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird. Als Mitglied der Europäischen Union, die ebenfalls Vertragspartei ist, ist sie zudem verpflichtet, alle Rechtsakte

---

**1** Prof. Dr. Christian Bickenbach ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Infrastrukturrecht und Verwaltungsrecht an der Universität Potsdam. Er gehört seit dem 1. Juli 2021 dem Vorstand des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam an. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen das Allgemeine Verwaltungsrecht, die legislativen und administrativen Handlungsspielräume sowie das Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem.

**2** Ratifiziert durch Gesetz vom 28.09.2016, BGBl. II S. 1082, 1083.

umzusetzen, zu beachten und zu vollziehen, die die Europäische Union ihrerseits zur Erfüllung der Ziele des Übereinkommens von Paris erlassen hat.

Das Völkerrecht und das Unionsrecht sind „blind“ dafür, wie die Vertragsparteien bzw. die Mitgliedstaaten im Inneren organisiert sind, um ihre nach außen eingegangenen Verpflichtungen erfüllen zu können. Deutschland ist föderal aufgebaut. Das Grundgesetz sieht die Ebenen Bund und Länder vor, die jeweils Staatsqualität haben. Der Bund hat in Umsetzung des Übereinkommens von Paris 2019 das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) erlassen,<sup>3</sup> das er infolge des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts verschärfen musste.<sup>4</sup> Er hat zudem ein Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KANg) verabschiedet, das am 01.07.2024 in Kraft tritt.<sup>5</sup> Klimaanpassungsmaßnahmen werden daher zukünftig vermehrt neben Maßnahmen zur Minderung der Treibhausgasemissionen treten.

Brandenburg ist eines der Länder, die die Bundesrepublik Deutschland bilden und hat bisher, anders als z. B. Baden-Württemberg und Niedersachsen, kein eigenes Klimaschutzgesetz verabschiedet. Eine Gesetzgebungspflicht besteht mangels eines auf Landesebene verbindlichen CO<sub>2</sub>-Restbudgets nicht.<sup>6</sup> Vielmehr steht es Brandenburg frei, im Rahmen der nach Erlass des KSG verbliebenen Kompetenzen ein Gesetz zu verabschieden oder in anderer Form zu handeln. Entschieden hat es sich für einen Klimaplan. Dafür hat die Landesregierung auf der Basis der im KSG vorgesehenen Sektoren (Anlage 1 zu den §§ 4 und 5) zunächst Handlungsfelder definiert.<sup>7</sup> Das Institut für ökologische Wirtschaftsförderung (iöw) hat dann Anfang 2023 ein im Auftrag des Landes gefertigtes Gutachten zum Klimaplan Brandenburg vorgelegt.<sup>8</sup> Die Verabschiedung des Klimaplans durch die Landesregierung erfolgte schließlich am 5. März 2024.<sup>9</sup>

---

**3** Gesetz vom 12.12.2019, BGBl. I S. 2513, zuletzt geändert durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes.

**4** BVerfGE 157, 30.

**5** Gesetz vom 20.12.2023, BGBl. I Nr. 393.

**6** BVerfG, NVwZ 2022, S. 321.

**7** Siehe [https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/2022-05-05\\_Uebersicht-Sektoren-Handlungsfelder-Klimaplan\\_final.pdf](https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/2022-05-05_Uebersicht-Sektoren-Handlungsfelder-Klimaplan_final.pdf) (zuletzt aufgerufen am 19.06.2024).

**8** <https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Endbericht-Gutachten-Klimaplan-BB.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.06.2024).

**9** <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/klimaschutz/klimaschutz/klimaplan/> (zuletzt abgerufen am 19.06.2024).

## 2 Bedeutung der Kommunen als Aufgabenträger in Brandenburg

Kommunen sind nach dem Grundgesetz keine eigenständige dritte Ebene des Staates.<sup>10</sup> Organisationsrechtlich gehören sie wegen der Stellung von Art. 28 GG im Abschnitt „Der Bund und die Länder“ und wegen Art. 106 IX GG zu den Ländern. Dort sind sie in den Verwaltungsaufbau funktional eingliedert, jedoch nicht Teil der unmittelbaren Landesverwaltung. Im Landesorganisationsgesetz von Brandenburg (LOG) werden die Gemeinden und Gemeindeverbände in § 12 unter der Abschnittsüberschrift „Mittelbare Landesverwaltung“ geführt. Der Gedanke einer gemeindlichen Selbstverwaltung als bürgerschaftliches Grundrecht stand bei dieser Formulierung nicht Pate. Unabhängig von der Selbstverwaltungstradition sind wegen des gemäß § 3 I 1 LOG nur zweistufigen Aufbaus der unmittelbaren Landesverwaltung die Kommunen in der Fläche die wichtigsten Verwaltungsträger. Siedlungsstruktur und Größe des Landes weisen dabei den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden eine Schlüsselrolle zu.<sup>11</sup> Kaum minder wichtig ist die kommunale Zusammenarbeit. Das gilt speziell für die Wasserversorgung.

## 3 Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Querschnittsaufgaben

### 3.1 Klimaschutz

Der Begriff Klimaschutz ist im KSG nicht legaldefiniert. Gemäß § 1 S. 1 verfolgt das Gesetz den Zweck, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Seine Grundlage bilden die im Übereinkommen von Paris festgelegten Ziele. Unmittelbar adressiert ist es ganz überwiegend an die Bundesregierung, die Bundesministerien, das UBA und den unabhängigen Expertenrat für Klimafragen,

---

**10** BVerfGE 155, 310 (340 = Rn. 69); *Engels*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 34.

**11** Zu den Handlungsfeldern von Städten *Lorenzen*, DVBl. 2023, 398 (400).

mittelbar an die Gesetzgebungsorgane des Bundes. Die in § 3 I, II KSG festgelegten nationalen Ziele kann der Bund schon wegen Art. 83 ff. GG nicht ohne die Länder und damit auch nicht ohne die Kommunen erfüllen. Für die Erreichung der jährlichen Minderungsziele in den Sektoren ist die Mitwirkung der Kommunen unerlässlich. Konsequenterweise ist der Klimaschutz im Klimaplan Brandenburg als eine kommunale Querschnittsaufgabe angelegt,<sup>12</sup> die z. B. die Energie- und Wärmeversorgung, den ÖPNV oder die städtebauliche Planung berührt. Das „Ob“ der Mitwirkung steht nicht zur Disposition, denn Träger öffentlicher Aufgaben haben gemäß § 13 I 1 KSG bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Ländern und Kommunen steht es somit nicht frei, Zweck und Ziele außer Acht zu lassen. Bezüglich des „Wie“ gibt das Berücksichtigungsgebot einen Rahmen vor, den die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche ausgestalten dürfen.<sup>13</sup> Dies ergibt sich aus den Kompetenzen der Länder zur Gesetzgebung und Verwaltungsorganisation. § 13 I 2 KSG ist lediglich deklaratorisch.<sup>14</sup>

§ 13 I 1 KSG begründet keine kommunalen „Handlungs- oder Entscheidungsspielräume, sondern setzt das Bestehen derartiger Spielräume aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen voraus. Überall dort, wo materielles Bundesrecht auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet oder Planungs-, Beurteilungs- oder Ermessensspielräume konstituiert, sind nunmehr der Zweck und die Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes als (mit-)entscheidungserhebliche Gesichtspunkte in die Erwägungen einzustellen.“<sup>15</sup> Maßgeblich sind somit die jeweiligen fachrechtlichen und spielraumspezifischen Anforderungen. Daher gebietet die fehlerfreie Ausübung eines Planungsermessens (nur), „dass im Rahmen der Abwägung die Auswirkungen der Planungsentscheidung auf den Klimaschutz – bezogen auf die in §§ 1 und 3 KSG konkretisierten nationalen Klimaschutzziele – zu ermitteln und die Ermitt-

**12** Klimaplan Brandenburg, S. 95.

**13** Für die Kommunen *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, KSG, § 13 Rn. 48 ff.

**14** *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger, KSG, 2022, § 13 Rn. 37.

**15** BVerwGE 175, 312 (322 f. = Rn. 62); ähnl. *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, KSG, § 13 Rn. 18, der sich für eine Begrenzung des Berücksichtigungsgebots auf den Vollzug von Bundesrecht ausspricht, ebenda, Rn. 22; für eine umfassende Geltung *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger, KSG, 2022, § 13 Rn. 8; *Guckelberger*, KlimR 2022, 294 (295); *Verheyen/Hefs/Peters/Schöneberger*, NVwZ 2023, 113 (114).

lungsergebnisse in die Entscheidungsfindung einzustellen sind.“<sup>16</sup> Etwas anders würde dann gelten, wenn das KSG speziellere Vorgaben für die Berücksichtigung enthalten würde. Das ist jedoch nicht der Fall. Eine zwischen die Ermittlung und das Einstellen in die Entscheidungsfindung vorzunehmende Klimazielverträglichkeitsprüfung sieht das Gesetz nicht vor.<sup>17</sup> Eine solche Bewertung würde zudem die Gewichtung – mit Blick auf die Abwägungsdogmatik – systemfremd nach vorne ziehen und die Abwägung präjudizieren. Welches Gewicht der Klimaschutz in der Abwägung hat, hängt davon ab, ob und wie treibhausgasemissionsrelevant das Vorhaben ist, inwieweit seine Auswirkungen nationale Klimaziele im Sinne einer sektorübergreifenden Gesamtbilanz gefährden können.<sup>18</sup> Das Berücksichtigungsgebot ist modal weder als Beachtungspflicht noch als Optimierungsgebot zu verstehen.<sup>19</sup> Hierfür sprechen der Wortlaut und die Systematik des KSG. Ein solches Verständnis ist auch verfassungskonform. Im Rahmen von Abwägungsentscheidungen nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzes bei fortschreitendem Klimawandel zwar zu, genießt aber keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen. Auch für Art. 20a GG und den Gedanken des intertemporären Freiheitsschutzes gilt das Prinzip der praktischen Konkordanz.<sup>20</sup> Wie belastend das Berücksichtigungsgebot für die Kommunen ist, hängt vor allem davon ab, wie aufwendig die Ermittlung und Bewertung der klimarelevanten Auswirkungen sind. Konkretisierungen durch untergesetzliche Normen existieren hierzu bislang nicht. Daher besteht Unsicherheit über die Reichweite und die Tiefe der notwendigen Untersuchungen. Das BVerwG hat für einen Planfeststellungsbeschluss ausgeführt: „Die Anforderungen dürfen dabei nicht überspannt werden, müssen ‚mit Augenmaß‘ inhaltlich bestimmt und konkretisiert werden und dürfen der Behörde keinen unzumutbaren Aufwand abverlangen. (...) Danach verlangt das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG von der Planfeststellungsbehörde, mit einem – bezogen auf die konkrete Planungssituation – vertretbaren Aufwand zu ermitteln, welche CO<sub>2</sub>-relevanten Auswirkungen das Vorhaben hat und welche Folgen

**16** BVerwGE 175, 312 (326 = Rn. 71).

**17** A. A. *Verheyen/Heß/Peters/Schöneberger*, NVwZ 2023, 113 (118f.).

**18** BVerwGE 175, 312 (328, 331 = Rn. 78, 83).

**19** BVerwGE 175, 312 (332 = Rn. 85f.; *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, KSG, § 13 Rn. 12; *Fellenberg*, in: *Fellenberg/Guckelberger*, KSG, 2022, § 13 Rn. 26; *Uechtritz*, NVwZ 2022, 1525 (1526); *Erbguth*, UPR 2023, 241 (243).

**20** BVerfGE 157, 30 (139 = Rn. 198).

sich daraus für die Klimaziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes ergeben.“<sup>21</sup> Diese Anforderungen dürften mangels einer anderweitigen Regelung auf kommunale Planungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume übertragbar sein. Speziell das Fachplanungsermessen und das kommunale Planungsermessen unterscheiden sich dogmatisch nicht grundlegend.

### 3.2 Klimaanpassung

Klimaanpassung meint gemäß § 2 Nr. 1 KAnG die Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels. Adressiert ist es an Träger öffentlicher Aufgaben. Dies sind gemäß § 2 Nr. 3 KAnG alle Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, unabhängig davon, ob sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sind. Die Ziele des Gesetzes finden sich in § 1 KAnG. Ziel ist u. a. zum Schutz von Leben und Gesundheit, von Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastruktur sowie von Natur und Ökosystemen negative Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere die drohenden Schäden, zu vermeiden oder, soweit sie nicht vermieden werden können, weitestgehend zu reduzieren.

Wie das KSG enthält auch das KAnG ein Berücksichtigungsgebot. Nach § 8 I 1 KAnG haben Träger öffentlicher Aufgaben, somit wiederum auch die Kommunen, bei ihren Planungen und Entscheidungen das Ziel der Klimaanpassung fachübergreifend und integriert zu berücksichtigen. Dabei sind nach S. 2 bereits eingetretene und zukünftig zu erwartende Auswirkungen des Klimawandels zu berücksichtigen. Hierzu zählt das Gesetz insbesondere Überflutung oder Überschwemmung bei Starkregen, Sturzfluten oder Hochwasser, Absinken des Grundwasserspiegels oder Verstärkung von Trockenheit oder Niedrigwasser, Bodenerosion oder Erzeugung oder Verstärkung eines lokalen Wärmeinsel-Effekts. Dabei ist zudem nach S. 3 zu berücksichtigen, dass Versickerungs-, Speicher- und Verdunstungsflächen im Rahmen einer wassersensiblen Entwicklung so weit wie möglich erhalten werden.

Neben dem Berücksichtigungsgebot ist für Kommunen § 12 KAnG besonders bedeutend, weil er die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 II GG und Art. 97 LVerf stark tangiert. Danach bestimmen die Länder diejenigen

---

**21** BVerwGE 175, 312 (329 ff. = Rn. 80 ff.).

öffentlichen Stellen, die für die Gebiete der Gemeinden und Kreise jeweils ein Klimaanpassungskonzept aufstellen müssen.<sup>22</sup> Die Länder haben dabei einen Spielraum bei der Zuordnung der Aufstellungspflicht im Verhältnis von Gemeinden und Kreisen. Ziel von Klimaanpassungskonzepten ist gemäß § 12 II KAnG die Entwicklung eines planmäßigen Vorgehens zur Klimaanpassung der jeweiligen Gebietskörperschaft unter Berücksichtigung bestehender Klimaanpassungsprozesse und Klimaanpassungsaktivitäten, das in einen auf die örtlichen Gegebenheiten bezogenen Maßnahmenkatalog zur Umsetzung des Klimaanpassungskonzepts mündet. Die wesentlichen Inhalte der Klimaanpassungskonzepte, ob und in welcher Form eine Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden soll, ob eine Berichterstattung über die Umsetzung ihres Maßnahmenkatalogs erfolgen soll und in welchen Zeiträumen sie fortgeschrieben werden, bestimmen die Länder. § 12 V KAnG sieht ein interkommunales, intrakommunales und intrabrandenburgisches Berücksichtigungsgebot vor. Zudem sind gemäß § 12 VI KAnG relevante Planungen und sonstige Grundlagen – wie bestehende Hitzeaktionspläne, Starkregen- und Hochwassergefahrenkarten, Freiraumkonzepte sowie Landschafts- und Grünordnungspläne – zu berücksichtigen.

### 3.3 Vereinbarkeit mit Art. 84 I 7 GG

Klimaschutz und Klimapassung sind vermittels der Berücksichtigungsgebote für alle Verwaltungsträger Querschnittsaufgaben. Damit stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit Art. 84 I 7 GG, wonach durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden dürfen. Über die Auslegung und Anwendung dieser im Zuge der Föderalismusreform I eingefügten Norm besteht Unsicherheit. Soll sie nicht leerlaufen, sondern dazu führen, dass zur Stärkung und Absicherung der kommunalen Finanzhoheit die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen greifen,<sup>23</sup> darf der Bund jedenfalls seit 2006 keine neuen Aufgaben mehr auf die Kommunen abwälzen und bereits zugewiesene Aufgaben nicht mehr funk-

---

**22** Zur Erfordernis derartiger Konzepte bereits *Lorenzen*, DVBl. 2023, 398 (405).

**23** *Broß/Mayer*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 84 Rn. 32.

tional äquivalent erweitern.<sup>24</sup> Sonst wäre für den Bund die Kommunalverwaltung nach wie vor die billigste Verwaltung.<sup>25</sup> Aus diesem Grund ist das Wärmeplanungsgesetz (WPG) an die Länder adressiert. Diese sind gemäß § 4 I WPG verpflichtet sicherzustellen, dass auf ihrem Hoheitsgebiet Wärmepläne nach Maßgabe des WPG erstellt werden, obwohl die Wärmepläne selbst – wie ggf. auch die Klimaanpassungskonzepte nach § 12 I KAnG – für Gemeindegebiete erstellt werden müssen. Im Gegensatz dazu gelten die Berücksichtigungsgebote unmittelbar (auch) für die Kommunen.

Art. 84 I 7 GG ist weit auszulegen.<sup>26</sup> Eine Beschränkung auf die Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten hat das BVerfG verworfen.<sup>27</sup> Auf Art. 125a I 1 GG lassen sich die Berücksichtigungsgebote nicht stützen, weil das KSG und das KAnG eigenständiges neues Bundesrecht beinhalten. Eine Aufgabenübertragung liegt nach Auffassung des BVerfG vor, „wenn den Kommunen Tätigkeiten gegenüber dem Bürger auferlegt und sie zu deren Erfüllung verpflichtet werden. Daneben erfasst die Vorschrift bundesgesetzlich angeordnete Vorgaben für die kommunale Verwaltungstätigkeit wie Informations-, Berichts- und Kontrollpflichten. Sie berühren nicht nur die kommunale Organisations- und Personalhoheit, sondern wegen der damit typischerweise verbundenen Kosten auch die Finanzhoheit.“<sup>28</sup> Eine zu einer erstmaligen Aufgabenübertragung funktional äquivalente Aufgabenerweiterung liegt vor, wenn „Maßstäbe, Tatbestandsvoraussetzungen oder Standards so verändert werden, dass damit mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen verbunden ist. Für das regulatorische Interesse des Bundes ist dagegen nur Raum, wenn die Auswirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gering sind. Eine Änderung bundesgesetzlich zugewiesener Aufgaben überschreitet daher die Übergangskompetenz von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG und stellt eine nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 unzulässige Aufgabenübertragung dar, wenn sie neue Leistungstatbestände schafft, bestehende Leistungstatbestände auf neue Gruppen von Berechtigten ausweitet oder wenn sie die Dauer eines Leistungsbezugs so verlängert, dass damit

---

**24** BVerfGE 155, 310 (347 = Rn. 83.)

**25** *Gröpl*, in: *Gröpl/Windthorst/von Coelln*, GG, 5. Aufl. 2022, Art. 84 Rn. 9.

**26** BVerfGE 155, 310 (335, 344 = Rn. 59, 76).

**27** BVerfGE 155, 310 (339 = Rn. 68).

**28** BVerfGE 155, 310 (347 f. = Rn. 84).

zugleich ihr Charakter verändert wird. Eine unzulässige Änderung bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisungen liegt ferner vor, wenn das Änderungsgesetz den Kommunen neue Berichts-, Informations- oder Organisationspflichten auferlegt.“<sup>29</sup>

Vor dem Hintergrund von Art. 20a GG sind Klimaschutz und Klimaanpassung keine neuen Aufgaben der Kommunen, sondern besondere Ausprägungen des Umweltschutzes, speziell des Vorsorge- und des Nachhaltigkeitsprinzips.<sup>30</sup> Gleiches gilt mit Blick auf die grundrechtlichen Pflichten, die körperliche Unversehrtheit, das Leben und das Eigentum zu schützen. Für dieses Ergebnis spricht auch der Gesetzeswortlaut. § 13 I 1 KSG und § 8 I 1 KAnG sind abstrakt gehalten. Sie übertragen weder den Ländern noch den Kommunen neue Aufgaben im Bereich des Klimaschutzes<sup>31</sup> und der Klimaanpassung, sondern machen die jeweiligen Zwecke und Ziele zu Beurteilungs- und Abwägungsbelangen im Rahmen administrativer Spielräume. Die Umsetzung erfolgt durch Entscheidungen, die außerhalb des KSG und des KAnG zu treffen sind.<sup>32</sup> Beide Berücksichtigungsgebote sind Querschnittsnormen, die in der Sache materielle Änderungen bzw. Anreicherungen des jeweiligen Fachrechts, z. B. des Anlagengenehmigungsrechts, des Wasserrechts, des Bodenschutzrechts oder des Naturschutzrechts, bewirken. Art. 84 I 7 GG erfasst nicht materielle Änderungen des Fachrechts.<sup>33</sup> Gleichwohl bewegt sich der Bund auf einem schmalen Grad, weil das Fachrecht nicht ohne das Verfahren gedacht werden kann. Daher kommt dem Aufwand, den die Kommunen für den Vollzug der Berücksichtigungsgebote betreiben müssen, eine entscheidende Rolle zu. Das vom BVerwG geforderte „Augenmaß“ ist somit nicht nur für die Anwendung von § 13 I 1 KSG zu fordern, sondern auch für § 8 I 1 KAnG. Sonst wäre nicht zu erklären, warum neue Berichts-, Informations-, Organisations- oder Kontrollpflichten rechtswidrig sind, das Hinzufügen weiterer Abwägungsbelange hingegen rechtmäßig sein soll, obwohl der Vollzugs- und damit auch der Kostenaufwand jeweils steigen. Aus diesem Grund steht Art. 84 I 7 GG auch einer Lesart von § 13 I 1 KSG und § 8 I 1 KAnG als Beachtungs- oder sogar Optimierungsgebote entgegen, falls damit ein deutlich

**29** BVerfGE 155, 310 (348 f. = Rn. 86).

**30** So auch *Guckelberger*, KlimR 2022, 294 (295 f.).

**31** *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, KSG, § 13 Rn. 3.

**32** Für das KSG *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, KSG, § 13 Rn. 61.

**33** BVerfGE 155, 310 (344 = Rn. 76).

größerer Vollzugsaufwand einherginge. Gleiches gilt für das Erfordernis einer umfangreichen und detaillierten Klimazielverträglichkeitsprüfung.

### 3.4 Mehrbelastungen ohne finanziellen Ausgleich

Klimaschutz und Klimaanpassung stellen die Kommunen vor neue Probleme. Beide Berücksichtigungsgebote fordern sie nicht nur inhaltlich, sondern auch organisatorisch und personell heraus. Soweit das Aufstellen von Wärmeplänen und Klimaanpassungskonzepten als neue Aufgaben zu Mehrbelastungen führen werden, können sie sich gegenüber den Ländern auf die landesrechtlichen Konnexitätsregelungen berufen, in Brandenburg auf Art. 97 III 2, 3 LVerf. Der Mehrbelastungsausgleich gilt für die Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, für die Übertragung von Auftragsangelegenheiten und für die Erfüllung bestimmter Selbstverwaltungsaufgaben.<sup>34</sup> Wenn die Berücksichtigungsgebote im KSG und KAnG jedoch keine Aufgaben i. S. von Art. 84 I 7 GG beim Vollzug von Bundesrecht sind, fällt es schwer zu begründen, warum sie neue öffentliche Aufgaben i. S. von Art. 97 I 2, 3 LVerf beim Vollzug von Landesrecht sein sollen. Unabhängig von der Diskussion über die Verpflichtungsadressaten der Berücksichtigungsgebote müssen die Kommunen dann für etwas bezahlen, was sie nicht bestellt haben.

## 4 Ausblick

Das Klimaschutzrecht – verstanden als Oberbegriff für Rechtsvorschriften, die sich mit der Minderung von Treibhausgasemissionen, den Folgen und der Anpassung an den Klimawandel beschäftigen – ist für Juristen, Verwaltungswissenschaftler und alle Verantwortlichen in den Kommunen gleichermaßen „El Dorado“ und „Death Valley“. Das dürfte auch für die zahlreichen neuen Rechtsfragen und praktischen Probleme gelten, die sich im Kontext des Klimaplan Brandenburg, der Klimapassungskonzepte der Länder und der Kommunen stellen. Fraglich ist u. a., welchen Rechtscharakter und welche

---

<sup>34</sup> Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, § 33 V.

Bindungswirkungen die je nach Verwaltungsebene vorgesehenen Klimaanpassungsstrategien, Klimarisikoanalysen und Klimaanpassungskonzepte haben, welchen Inhalt und welche Reichweite die Berücksichtigungsgebote im KSG und KAnG haben, wie sich Verstöße dagegen auswirken, welche Rechtsschutzmöglichkeiten existieren, ob es einen finanziellen Ausgleich gibt und wie streng die gerichtliche Kontrolldichte sein darf oder sein muss. Für die Mitglieder des KWI – aber nicht nur für diese – bieten damit die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung weite und interessante Betätigungsfelder.

## Literaturverzeichnis

- Erbguth, Wilfried, Klimaschutz auf Zulassungsebene: Reichweite des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG und Budgetansatz, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), 2023, S. 241–247.
- Fellenberg, Frank/Guckelberger, Annette (Hrsg.), Klimaschutzrecht, KSG, TEHG, BEHG, Kommentar, 2022, München: Beck.
- Frenz, Walter (Hrsg.), Klimaschutzrecht, Gesamtkommentar, 2. Aufl. 2022, Berlin: Erich Schmidt.
- Gröpl, Christoph/Windthorst, Kay/von Coelln, Christian, Studienkommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage 2022, München: Beck.
- Guckelberger, Annette, Konturen des Berücksichtigungsgebots des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG, in: Klima und Recht (KlimR), 2022, S. 294–299.
- Lorenzen, Jacqueline, Natürlicher Klimaschutz in der Stadt – Handlungsfelder, Instrumente und Herausforderungen, Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl.), 2023, S. 398–406.
- von Münch/Kunig, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Auflage 2021, München: Beck.
- Sachs, Michael (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage 2021, München: Beck.
- Schmidt, Thorsten Ingo, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Uechtritz, Michael, Berücksichtigung globaler Klimaauswirkungen in der straßenrechtlichen Planfeststellung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2022, S. 1525–1528.

Verheyen, Roda/Heß, Franziska/Peters, John/Schöneberger, Philipp, Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene – de lege lata und de lege ferenda, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2023, S. 113–123.

# Krisen-Governance im europäischen Vergleich

## Forschungen zur Rolle der Kommunen und der Koordination im Mehrebenensystem in der COVID-19-Pandemie

*Prof. Dr. Jochen Franzke<sup>1</sup>, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann<sup>2</sup>  
und Niklas Peters<sup>3</sup>*

- 
- 1** Prof. Dr. Jochen Franzke war bis zu seinem Ruhestand im Oktober 2019 apl. Professor an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Seither wirkt er dort als Lehrbeauftragter sowie Vorstandsmitglied und später als Ehrenmitglied des Vorstands des Kommunalwissenschaftlichen Instituts weiter in Lehre und Forschung mit. Von 2007 bis 2011 war er Studiendekan der Fakultät. Er ist Mitglied in der internationalen Kommission zur Akkreditierung von Bildungseinrichtungen der öffentlichen Verwaltung (ICAPA) des Internationalen Institut für Verwaltungswissenschaften (IIAS). Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der empirischen Politik- und Verwaltungsforschung, speziell zu Verwaltungsreformen und Bürgerbeteiligung auf regionaler und kommunaler Ebene in Deutschland und im europäischen Vergleich sowie die Transformation öffentlicher Verwaltungen in Ostdeutschland und Mitteleuropa.
  - 2** Prof. Dr. Sabine Kuhlmann ist seit 2013 Professorin für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam. Im September 2011 wurde Sabine Kuhlmann in den Nationalen Normenkontrollrat der Bundesregierung berufen, dessen Stellvertretende Vorsitzende sie seit 2016 ist. Sie ist zudem seit 2023 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sowie Editor-in-Chief des International Review of Administrative Sciences. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen der empirischen Politik- und Verwaltungsforschung, Public-Sector-Reforms, Evaluation und evidence-based policy making, einschließlich Better Regulation. Sie hat zahlreiche Forschungsprojekte zu Politik- und Verwaltungsreformen im nationalen und internationalen Kontext geleitet und jüngst verstärkt zur Governance der COVID-19 Krise sowie zur digitalen Transformation der Verwaltung publiziert.
  - 3** Niklas Peters ist seit 2023 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation. Er forscht zur Ausgestaltung, Integration und Nutzung von Expertenwissen während Krisensituationen in den USA und Deutschland. Weitere Forschungsinteressen betreffen wissenschaftliche Politikberatung und Krisenmanagement aus vergleichender Perspektive. Er war bislang an Forschungsprojekten zur Krisengovernance im europäischen Vergleich sowie dem Regierungs- und Verwaltungshandeln während der Coronakrise in Deutschland beteiligt.

## Der Forschungsschwerpunkt

Kommunen haben traditionell beim Schutz der Zivilbevölkerung im Katastrophenfall eine herausragende Bedeutung. Egal ob bei Starkregen, Hitzewellen, Waldbränden oder Chemieunfällen, die Bürgerinnen und Bürger erwarten zunächst immer von ihrer Gemeinde eine engagierte Krisenbekämpfung und ein funktionierendes Katastrophenmanagement. Dies ist im deutschen Föderalismus eng verbunden mit einem koordinierten Zusammenwirken mit vielen anderen Institutionen von Bund und Ländern sowie vielen nicht-staatlichen Hilfsorganisationen.

Forschung zum Krisenmanagement und Katastrophenschutz gehört schon lange zu den wichtigen kommunalwissenschaftlichen Arbeitsfeldern, auch am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam. Die COVID-19-Pandemie sowie vielfältige andere aktuelle Krisenerscheinungen haben in letzter Zeit das kommunale Agieren zum Bevölkerungsschutz in Krisenlagen wieder stärker in den Fokus gerückt. Diese Entwicklung führte dazu, dass sich seit Mai 2020 am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam (Prof. Sabine Kuhlmann) ein Forschungsschwerpunkt mit Fragen der kommunalen Krisen-Governance bzw. des Krisenmanagements herausgebildet hat, der sich anfangs auf die Analyse der Governance in der Pandemie fokussierte und später auch die Herausforderungen der sich überlappenden Krisen (sog. Polykrisen) einbezog. Ursprünglich wurde sich auf den deutschen Fall konzentriert, später konnte die Untersuchung zu einem europäischen Ländervergleich erweitert werden. Inhaltliche Schwerpunkte bildete die Analyse der Herausforderungen und Strategien der öffentlichen Verwaltung in der Pandemie, Probleme der Multi-level-Governance, der vertikalen bzw. horizontalen Koordination des Pandemiemanagements sowie die Herausforderungen der Krisenbewältigung als administrative Querschnittsaufgabe. Spezifische Untersuchungen wurden zur wissenschaftlichen Politikberatung sowie zur Datennutzung in der Pandemie vorgelegt. Schließlich wurden Erkenntnisse und Empfehlungen für eine bessere Widerstandsfähigkeit von öffentlichen Institutionen in Krisen entwickelt.

Im Rahmen dieses Forschungsschwerpunktes wurden bisher folgende Projekte verwirklicht:

- Daten als Grundlage wissenschaftlicher Politikberatung (2020/2021), Team: Sabine Kuhlmann, Jochen Franzke, Benoît Paul Dumas, Moreen Heine (Universität Lübeck), gefördert durch das BMBF.
- Regierungs- und Verwaltungshandeln in der Coronakrise. Fallstudie Deutschland (10/2021–7/2022), Team: Sabine Kuhlmann, Jochen Franzke, Benoît Paul Dumas, gefördert durch den Wellcome Trust London.
- Kommunale und Multilevel-Krisen-Governance: Eine international vergleichende Studie am Beispiel der Coronapandemie (KoCoGo) (12/2022–04/2024), Team: Sabine Kuhlmann, Jochen Franzke, Benoît Paul Dumas, Niklas Peters, gefördert durch das BMBF.

Im Rahmen dieser Forschungsprojekte wurden des Weiteren eine Reihe von internationalen Fachpublikationen veröffentlicht.<sup>4</sup> Weitere Forschungsprojekte zu den Herausforderungen von Krisen-Governance und -management im Mehrebenensystem und auf lokaler Ebene sind geplant.

## Das Forschungsprojekt KoCoGo

Im Rahmen dieses Projektes wurde international vergleichend anhand von fünf Ländern (Frankreich, Deutschland, Polen, Schweden, Großbritannien/England) die Krisen-Governance des politisch-administrativen Mehrebenensystems mit speziellem Fokus auf der lokalen Ebene während der COVID-19-Pandemie 2020 bis 2022 analysiert. Dabei wurden deren institutionelle Gestaltungsvarianten als Reaktion auf die Pandemie und deren Verflechtung mit anderen, lokal wirksamen, früheren, laufenden oder neu auftretenden Krisenphänomenen untersucht.

Jede Krise oder Katastrophe wirkt sich direkt und unmittelbarer auf die lokale Ebene als auf die regionalen und nationalen Regierungsebenen aus. Lokale Selbstverwaltungen übernehmen Schlüsselfunktionen in der Krisenbewältigung, indem sie nicht nur lokal auf höheren politisch-administrativen Ebenen getroffene Entscheidungen umsetzen, sondern sie verfügen in einigen Ländern (z. B. auch in Deutschland) zusätzlich über einen erheblichen

---

4 Auflistung der Publikationen weiter unten.

Ermessensspielraum bei der krisenbezogenen Politikgestaltung und der Entscheidung über Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Die Wirksamkeit ihres Krisenmanagements hängt entscheidend von der Fähigkeit ab, selbstständig zu handeln und Probleme zu lösen.

Im KoCoGo-Projekt standen folgende Forschungsfragen im Mittelpunkt: (1) Welche institutionellen Gestaltungsvarianten lokaler Krisen-Governance lassen sich in den Untersuchungsländern identifizieren? Welche Rolle spielen dabei die Kommunen und die Koordination im Mehrebenensystem? (2) Wie entwickelte sich das Verhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung beim Pandemiemanagement? Welche Varianten der Verflechtung sowie Entkoppelung traten auf? (3) Welchen Einfluss haben unterschiedliche europäische Verwaltungskulturen und institutionelle Pfadabhängigkeiten auf die kommunale und Multilevel-Krisen-Governance?

In den Länderanalysen im Rahmen dieses Projektes konnte durch Literaturanalysen und Befragungen von wichtigen Akteuren herausarbeitet werden, dass die institutionellen Gestaltungsvarianten der Krisen-Governance (institutionelle Designs) trotz ähnlicher Problemlagen deutliche Unterschiede zwischen den fünf Ländern aufweisen. Die Varianzen im institutionellen Design hängen dabei, so die Eingangsvermutung dieser Studie, zum einen stark mit den jeweiligen institutionellen Vorprägungen, historischen Pfadabhängigkeiten und verwaltungskulturellen Kontextbedingungen in den Untersuchungsländern zusammen, die ihrerseits als Repräsentanten typischer europäischer Verwaltungsprofile anzusehen sind. Andererseits lassen sich aber auch akteursbezogene Faktoren identifizieren, die beispielsweise erklären können, warum sich die Krisen-Governance im Zeitverlauf wandelte und unterschiedliche institutionelle Designs innerhalb ähnlicher Verwaltungskulturen gefunden wurden.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Der folgende Abschnitt basiert im Wesentlichen auf Kuhlmann, S. et al. (2024): *Corona-Governance im europäischen Ländervergleich: Rolle der Kommunen und der Koordination im Mehrebenensystem*. Nomos Verlagsgesellschaft (Edition Sigma).

## Varianten der Krisen-Governance in der Pandemie

Zusammenfassend lassen sich die fünf Länder unseres Samples einerseits idealtypisch unterschiedlichen Varianten der Krisen-Governance zuordnen, die sich zwischen den Polen „Zentralisiert vs. Dezentralisiert“ bzw. „Entkoppelt vs. Koordiniert“ bewegen (siehe Abbildung 1).



**Abbildung 1:** Krisen-Governance in den untersuchten Ländern

Ferner ist bemerkenswert, dass die rechtlich definierten Zuständigkeiten der Kommunen im Pandemiemanagement in einigen Fällen markant von ihren realen Aktivitäten abweichen, teils indem sie über das formal Zulässige hinausgingen (Polen), teils indem die Kommunen die ihnen zustehenden rechtlichen Möglichkeiten nicht ausschöpfen konnten (England). Nur in Deutschland und Schweden kann also von einer Kongruenz der formalen und tatsächlichen kommunalen Kompetenzen im Krisenmanagement gesprochen werden.

Im Ländervergleich zeigt sich, dass die institutionellen Designs der Krisen-Governance unterschiedlich stark durch die jeweiligen länderspezifischen Verwaltungsprofile und -kulturen geprägt wurden. Mit Ausnahme von Polen als post-sozialistisches Land, findet die Argumentation des historischen Institutionalismus Bestätigung, der die Bedeutsamkeit von institutionellen Pfadabhängigkeiten und Kontextbedingungen betont. In der Wirkungskraft verwaltungskultureller Kontexte liegt aus Sicht unserer Befunde somit eine wesentliche Erklärung für die bereits beschriebenen Unterschiede in der Krisen-Governance hinsichtlich des Grades der De-/Zentralisierung bzw. im Ausmaß an Koordination oder Entkopplung zwischen den Ebenen.

So spiegelt sich im dezentral organisierten Krisenmanagement, das für Deutschland und Schweden – unbeschadet temporärer Zentralisierungsansätze – charakteristisch ist, die für beide Länder typische dezentral-lokale Verwaltungskultur wider, die subnationalen Akteuren, vor allem Kommunen, eine Schlüsselstellung bei der Bewältigung gesellschaftlicher Problemstellungen und territorialer Politikgestaltung einräumt. In Deutschland ist der Modus einer stark koordinierten Governance im Mehrebenensystem bestimmend, wenngleich deren Funktionalität vielfach kritisiert wurde und bei der Krisenbewältigung als defizitär angesehen wurde. Damit machte sich das für den deutschen Verwaltungsföderalismus typische Handlungsmuster geltend, Problemlösungen nur durch ein Zusammenwirken der Ebenen, Kooperation und Kommunikation zu erreichen, was in der Regel mit ausgeprägter Verwaltungsverflechtung und oftmals wechselseitigen Handlungsblockaden einhergeht. In Schweden haben sich solche vertikalen Koordinationsstrukturen und zunehmender zentralstaatlicher Regulierung des kommunalen Handelns über die Jahrzehnte zwar auch verstärkt herausgebildet, dennoch ist für das schwedische Verwaltungsprofil ein höherer Grad an Entkopplung der Ebenen charakteristisch. Dies zeigt sich u. a. in der ausgesprochen hohen Autonomie der schwedischen Kommunen, sowie im historisch gewachsenen Kommunalsystem Schwedens, das keinen Dualismus von übertragenen Staatsaufgaben und kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben kennt. Diese Ausgangsbedingung von eher entkoppelten Handlungssphären zentralstaatlicher und kommunaler Akteure wirkte auch auf die Ausgestaltung der Krisen-Governance.

Frankreich, England und Polen entsprechen dagegen dem Typus zentralistischer Krisen-Governance. In Frankreich hat die historisch tief verwurzelte jakobinische Tradition des starken Zentralstaats, der seine institutionelle

Präsenz im Territorium zu behaupten sucht und auch für den Großteil der subnationalen Politikumsetzung zuständig ist, den Modus der Krisen-Governance determiniert. Vor dem Hintergrund jahrzehntelanger Versuche, Frankreich zu einer dezentralisierten Republik umzugestalten, muss die enorme Wirkungskraft dieses institutionellen Vermächtnisses erstaunen. Offenbar haben sich jedoch die historischen Pfadabhängigkeiten des zentralistisch- napoleonischen Systems im Krisenkontext derart radikal Geltung verschafft, dass zwischenzeitlich erreichte Dezentralisierungsfortschritte nahezu vollständig in den Hintergrund getreten sind. Zugleich spiegelt sich in der Entkoppelung von Zentralstaat und subnationalen Ebenen im Pandemiemanagement auch der Umstand wider, dass Frankreich nicht über eine Tradition ebenenübergreifender Institutionen zur Koordination verfügt, sodass dieses Verhältnis auch parteipolitisch instrumentalisiert werden kann. Zugleich brachte die Krise „alte“, als überwunden geglaubte, Verhaltensmuster zum Vorschein, etwa die bevormundende, teils „ignorante“ Haltung staatlicher Stellen gegenüber den lokalen Belangen, während die im Zuge der Dezentralisierung inzwischen erreichten „Zähmungen des Jakobinismus“ in den Hintergrund traten.

In England reflektiert das Modell der Krisen-Governance eine jahrzehntelange Entwicklung und Pfadabhängigkeit, in deren Ergebnis ein pointiert zentralistisches Verwaltungsmodell entstanden ist, in welchem die Kommunen nur noch eine Kümmerfunktion innehaben und die intergouvernementalen Beziehungen von gegenseitigem Misstrauen, Geringschätzung und hoher Konfliktintensität bestimmt sind. Dieses Prägemuster bestätigte sich auch in der Krisen-Governance in Form eines zentralstaatlich-interventionistischen Vorgehens und eines „kommunenfeindlichen“ Politikstils, wie er auch im Normalmodus bestimmend ist.

Polen stellt den interessanten Sonderfall dar, der sich typologisch allerdings eher der dezentralen Variante osteuropäischer Verwaltungssysteme zuordnen lässt. Wie gezeigt wurde, weist Polen einerseits eine pointiert zentralistische Krisen-Governance auf. Gleichwohl nehmen die subnationalen Einheiten, speziell die Kommunen und ihre Spitzenverbände, innerhalb dieser Konstellation eine gewichtige Stellung ein, so dass Polen dem zentralistisch-koordinierten Governance-Typus entspricht. Aus Sicht des historischen Institutionalismus ist zu argumentieren, dass einerseits während der Krise institutionelle *legacies* des „sozialistischen Zentralismus“ – zumal befördert

durch autoritäre Züge im Regierungshandeln – verstärkt wirksam wurden, was den pointiert zentralistischen Modus der polnischen Krisen-Governance (mit-)erklärt. Andererseits zeugt die im weiteren Pandemieverlauf in Polen zunehmend praktizierte Einbindung und Konsultation der Gebietskörperschaften von deren inzwischen gewachsener Rolle und von ihren Gestaltungs- und Mitwirkungsansprüchen. Der Systembruch nach 1989 markierte insofern einen Pfadwechsel, der die Wirkmächtigkeit historisch-institutioneller Erblasten einhegte und abschwächte, wenngleich nicht vollständig beseitigte. Der zentralistisch-koordinierte Modus der Krisen-Governance in Polen stellt somit eine Art Kompromiss zwischen den zentralstaatlich-autoritären *legacies* des überkommenen Regimes und den neuen Kommunalfreiheiten dar, die im Zuge des post-sozialistischen Transformationsprozesses errungen worden sind. Im polnischen Fall kann somit von einem hybriden Muster gesprochen werden, in welchem zwar institutionelle Pfadabhängigkeiten weiterhin prägend sind, ihre Wirksamkeit aber aufgrund zwischenzeitlicher neuer Weichenstellungen begrenzt ist.

Im Ländervergleich zur Krisen-Governance zeichnen sich signifikante Unterschiede ab, die vornehmlich durch die jeweiligen verwaltungskulturellen Kontexte und historischen Pfadabhängigkeiten der Länder geprägt sind. Während Länder wie Deutschland und Schweden ein dezentralisiertes Krisenmanagement aufweisen, das ihre traditionell starke lokale Verwaltungskultur widerspiegelt, zeigen Frankreich, England und Polen zentralistischere Ansätze. Diese Unterschiede sind tief in den jeweiligen administrativen und institutionellen Traditionen verankert. In Deutschland und Schweden ermöglicht die dezentrale Verwaltungsstruktur eine starke Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, obwohl dies auch zu Handlungsblockaden führen kann. In Schweden führt die hohe Autonomie der Kommunen dazu, dass zentralstaatliche Eingriffe selten sind, was sich auch in der Krisen-Governance niederschlägt. Im Gegensatz dazu ist in Frankreich die zentralstaatliche Steuerung vorherrschend, geprägt durch eine jakobinische Tradition, die trotz Dezentralisierungsbestrebungen während der Krise dominant blieb. In England und Polen manifestieren sich ähnlich zentralistische Tendenzen, wobei Polen durch seine post-sozialistische Transformation eine etwas hybridere Form der Krisen-Governance aufweist, die sowohl zentralistische als auch dezentrale Elemente beinhaltet.

Die politische Dimension der Krisenreaktionen zeigt, dass Krisen als Ge-

legenheiten genutzt werden, um politische Macht zu konsolidieren oder Reformen durchzusetzen, was insbesondere in Frankreich, Polen und England der Fall war. In Deutschland führte die dezentrale Struktur zu einem „Flickenteppich“ unterschiedlicher Maßnahmen, die von den Ländern eigenständig gehandhabt wurden, was gelegentlich zu einer kurzfristigen Zentralisierung der Maßnahmen führte. In Schweden hingegen war die Politisierung der Krise geringer, was auf die stärkere Rolle von Experten und die geringere Einmischung politischer Akteure zurückzuführen ist. Insgesamt zeigt sich, dass die institutionellen Designs und verwaltungskulturellen Profile der Länder maßgeblich darüber bestimmen, wie Governance im Krisenfall praktiziert wird und welche politischen Dynamiken dabei entstehen.

### Politisierung der Krisen-Governance in der Pandemie

Verwaltungskulturelle Bedingungen und Pfadabhängigkeiten sind nicht hinreichend, um konkrete Entscheidungen oder auch Abweichungen im Governance-Modus zwischen Ländern desselben Verwaltungsprofils zu erklären. Akteursinteressen und politische Konfliktlinien spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Diese stellen für politische Akteure eine willkommene Gelegenheit dar, um Führungsstärke und effektives Regieren unter Beweis zu stellen und damit Spielräume im politischen Wettbewerb zu gewinnen oder auch um die „Regeln des Spiels“ neu zu justieren (z. B. in Richtung von weniger *checks and balances* durch mehr Zentralisierung oder Autokratisierung). Somit können große Krisen als plötzliche externe Schocks Gelegenheitsfenster für grundlegende institutionelle Veränderungen im Mehrebenensystem eröffnen, was zu Verbesserungen oder auch Verschlechterungen führen kann. Solche *windows of opportunity* sind meist nur kurz geöffnet, insbesondere zu Beginn einer Krise.

Krisen werden je nach institutionellen Kontextbedingungen und situativen Umständen für politische Strategien des *blame shifting* und für *opportunity management* genutzt. Dies bedeutet, dass institutionelle Reaktionen auf eine Krise nicht immer (oder überwiegend) das Ergebnis von evidenzbasierten Entscheidungen und rationaler Faktenanalyse sind, sondern die Situation strategisch und bewusst für vordefinierte Präferenzen genutzt wird. So werden vorhandene Lösungen kontingent auf neue Probleme angewendet und

Verantwortlichkeiten werden je nach situativem Kontext verschoben, zugeschrieben oder eingefordert (*blame shifting/credit claiming*). Dabei bietet die Krise eine bevorzugte Gelegenheit, um Unterstützung und Rückhalt für Veränderungen und Umwälzungen zu erhalten, die im Normalmodus ohne Krise nicht möglich gewesen wären.

Vor diesem Hintergrund kommen vor allem akteur- und *politics*-bezogene Faktoren, Interessen, Präferenzen und Machtstrategien ins Spiel. Diese haben sich in allen von uns betrachteten Ländern – in unterschiedlicher Weise – als Einflussfaktoren auf konkrete Entscheidungen im Krisenmanagement erwiesen. Die Krisen-Governance war in den fünf Ländern unterschiedlich stark politisch aufgeladen, wobei der Politisierungsgrad in Schweden als der geringste anzusehen ist, während er in Polen, England und Frankreich besonders hoch war. Auch in Deutschland wurde die Pandemie stark politisiert, allerdings war es im Rahmen der auf Konsensbildung und Konflikt-schichtung ausgerichteten Strukturen des föderal-dezentralen Systems einfacher, aufgeheizte Politikkonflikte zu diffundieren, abzuschwächen und zu zerstreuen, was sich in den drei zentralistischen Ländern schwieriger gestaltete.

Klassische Beispiele für die Pandemiepolitisierung sind die konkrete Ausgestaltung und zeitliche Verortung von Eindämmungsmaßnahmen im Krisenverlauf, die nicht selten politischen und wahltaktischen Überlegungen folgten. So gab es beispielsweise bewusste zeitliche Verzögerungen bei der Verhängung von Lockdowns in Frankreich und Polen, um die Kommunal- bzw. Präsidentschaftswahl möglichst unter normalen Umständen stattfinden zu lassen und auch mögliche Stimmverluste, die eine zeitliche Verschiebung der Wahlen (speziell in Polen) hätten verursachen können, auszuschließen. Darüber hinaus wurde die Krisensituation teilweise genutzt, um die „Regeln des Spiels“ zu verändern, was umso einfacher war, je weniger Vetospieler und *checks and balances* ein System generell aufwies. So war es in Frankreich vergleichsweise einfach, das neue Rechtskonstrukt eines Gesundheitsnotstandes mit entsprechenden zentralstaatlichen Dekret- und Durchgriffsrechten einzuführen, da kaum institutionelle Hebel für Widerspruch existierten. Dies war im deutschen Fall anders, da vergleichsweise viele Vetopunkte existieren und institutionelle Eingriffe somit schwieriger zu bewerkstelligen sind. Vor diesem Hintergrund kann es nicht weiter verwundern, dass die „pandemische Notlage nationaler Tragweite“, die in Deutschland kodifiziert wurde,

auch keine echte Änderung der „Spielregeln“ im Mehrebenensystem bedeutete, sondern die mächtige Rolle der Länderexekutiven eher bekräftigt wurden, auch wenn – insoweit die Gelegenheit nutzend – erweiterte Bundesrechte vorgesehen wurden. In Polen gelang es der PiS-Partei, ihren autoritären Zugriff auf die nationale Politikgestaltung auszubauen, indem sie nach den erfolgreichen Präsidentschaftswahlen beispielsweise die pandemiebedingt erforderliche Änderung der Geschäftsordnung des Parlaments nutzte, um die Möglichkeiten der parlamentarischen Opposition zu beschränken. In England wurden die ohnedies virulenten Konflikte zwischen Labour-geführten Lokalregierungen (z. B. Greater Manchester) und der konservativen Londoner Zentralregierung sowie zwischen Letzterer und den Regionalregierungen krisenbedingt verschärft, da top-down-Maßnahmen ohne Konsultation subnationaler Akteure erfolgten.

Angesichts der generell moderateren Eingriffe, des bestimmenden Einflusses von Experten und der zugleich nachrangigen Rolle von Politikern im Pandemiemanagement in Schweden war die Politisierung der Krise dort von vornherein vergleichsweise geringer und machten politische Polarisierungen entsprechend weniger geltend als in den anderen Ländern. Auch während des Wahlkampfes im Frühjahr 2022 war das Corona-Krisenmanagement kaum Thema, da der Ukrainekrieg und die Migrationspolitik gesellschaftlich und parteipolitisch vorrangig diskutiert wurden.

## Fazit & Forschungsausblick

Unsere Studie unterstreicht die Notwendigkeit, sowohl die Koordinationsfähigkeit als auch die praktische Umsetzungskraft auf allen Verwaltungsebenen in Deutschland zu stärken, um effektiver auf Polykrisen reagieren zu können. Dezentrale Ansätze, insbesondere auf kommunaler Ebene, haben sich dabei als besonders robust erwiesen. Optimierungsbedarf besteht vor allem in der Einbindung von Fachexpertise und der Nutzung digitaler Plattformen zur Verbesserung der intergouvernementalen Koordination. Ebenso ist eine Anpassung der Verfahrensregeln erforderlich, um ein pragmatischeres Verwaltungshandeln in Krisenzeiten zu ermöglichen. Die Überwindung des Silodenkens und eine stärkere Fokussierung auf die Wirksamkeit der Re-

gulierung sind entscheidend, um das Vertrauen in die staatliche Handlungsfähigkeit zu stärken und die Governance-Kapazität nachhaltig zu verbessern.

Die Forschung zur Krisen-Governance erfordert eine vertiefte Untersuchung der hier untersuchten Governance-Ansätze für unterschiedliche Krisentypen, um deren Effektivität und Leistung zu bewerten, insbesondere unter Berücksichtigung der Polykrisen-Dynamiken und deren Folgeeffekte. Eine erweiterte komparative Analyse sollte ein breiteres Spektrum an Erklärungsvariablen integrieren, einschließlich lokaler und nationaler Akteurskonstellationen, Politikpräferenzen und externen Bedingungen, um signifikante Kausalzusammenhänge in verschiedenen Länderkontexten zu identifizieren. Im spezifischen Rahmen Deutschlands ist eine stärkere Fokussierung auf anwendungsorientierte Forschung zur Optimierung der föderalen Kompetenzverteilung in Krisenzeiten erforderlich, wobei auch die Rolle des Bundes als Koordinator verstärkt und die Resilienz kommunaler Strukturen ausgebaut werden sollte. Diese Forschungsanstrengungen sollten darauf abzielen, die bestehenden Lücken zwischen sozialwissenschaftlicher Krisenforschung und Verwaltungsforschung zu schließen und durch international vergleichende Studien das deutsche Krisenmanagement-Modell kritisch zu reflektieren und weiterzuentwickeln.

Folgende Publikationen sind zum Forschungsschwerpunkt bereits am Lehrstuhl erschienen:

- Kuhlmann, S., Franzke, J., Peters, N., & Dumas, B. P. (2024). *Corona-Governance im europäischen Ländervergleich: Rolle der Kommunen und der Koordination im Mehrebenensystem*. Nomos Verlagsgesellschaft (Edition Sigma) (im Druck).
- Kuhlmann, S., Franzke, J., Peters, N., & Dumas, B. P. (2024). Institutional designs and dynamics of crisis governance at the local level: European governments facing the polycrisis. *Policy Design and Practice*, 1–21. <https://doi.org/10.1080/25741292.2024.2344784>
- Kuhlmann, S., Franzke, J., Dumas, B., & Heuberger, M. (2023). *Regierungs- und Verwaltungshandeln in der Coronakrise*. Universitätsverlag Potsdam. <https://doi.org/10.25932/publishup-56646>
- Kuhlmann, S., Franzke, J., & Dumas, B. P. (2022). Technocratic Decision-Making in Times of Crisis? The Use of Data for Scientific Policy Advice in

- Germany's COVID-19 Management. *Public Organization Review*, 22(2), 269–289. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00635-8>
- Kuhlmann, S., & Franzke, J. (2022). Multi-level responses to COVID-19: Crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective. *Local Government Studies*, 48(2), 312–334. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1904398>
- Kuhlmann, S., Franzke, J., Dumas, B., & Heine, M. (2021). Daten als Grundlage für wissenschaftliche Politikberatung. Universitätsverlag Potsdam. <https://doi.org/10.25932/PUBLISHUP-51968>
- Kuhlmann, S., Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., & Hecke, S. V. (2021). Opportunity management of the COVID-19 pandemic: Testing the crisis from a global perspective. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852321992102>
- Kuhlmann, S., Hellström, M., Ramberg, U., & Reiter, R. (2021). Tracing divergence in crisis governance: Responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 556–575. <https://doi.org/10.1177/0020852320979359>
- Bouckaert, G., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R., & Van Hecke, S. (2020). European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 80(5), 765–773. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>



# Der kommunale Produkthaushalt – Zwischenbilanz nach 20 Jahren

*Prof. Dr. Christoph Reichard<sup>1</sup>*

Vor etwa 20 Jahren wurde in den deutschen Kommunen eine umfangreiche Reform des Finanzmanagements durchgeführt, deren Startpunkt der IMK-Beschluss von 2003 zum Übergang vom kameralen Rechnungswesen zum Ressourcenverbrauchskonzept auf Basis der doppelten Buchführung war. Neben dem Wechsel des Rechnungswesens erfolgte im Zuge dieser Reform auch eine Neugliederung und Erweiterung des kommunalen Haushalts, indem den Kommunen vorgegeben wurde, im Haushaltsplan neben der üblichen Veranschlagung des finanziellen Aufwands auch wichtige Ziele zu benennen und den Haushalt nach den Leistungen der Kommune zu gliedern. Der Grundgedanke dieses Konzepts – nicht nur die erforderlichen Finanzmittel aufzulisten, sondern auch die geplanten Leistungen sowie die damit angestrebten (Policy-)Wirkungen – geht auf das seit Jahrzehnten bekannte und in zahlreichen Ländern eingeführte Konzept des *Performance Budgets* zurück (vgl. Reichard 2017). Die daraus resultierenden Erfolge, Fehlentwicklungen und Probleme sind in den Verwaltungswissenschaften aus internationalem

---

**1** Der Autor war bis 2006 Professor für Public Management an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und von 1998 bis 2002 Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts. Der Autor hat sich in den letzten 10 Jahren in mehreren auch international vergleichenden Forschungsprojekten und in etlichen Publikationen mit Performance Budgeting und seinem deutschen Pendant – dem Produkthaushalt – auseinandergesetzt.

Fokus ausgiebig analysiert worden (vgl. z. B. Lu et al. 2015; Mauro et al. 2017; Schick 2014).

In Deutschland ist dieses Budgetkonzept unter der Bezeichnung „Produkthaushalt“ in den Landesverwaltungen von Hessen, Hamburg und z. T. auch Bremen sowie auf Basis des erwähnten IMK-Beschlusses in den Kommunen der meisten Bundesländer eingeführt worden. Die Haushaltsverordnungen der Länder machen hierfür detaillierte, voneinander abweichende Vorgaben. Nach 20 Jahren lässt sich feststellen, dass dieses Produktkonzept nur partiell in den deutschen Kommunen umgesetzt worden ist. Die Daten zum Anteil der Haushaltspläne mit Produktzielen und -kennzahlen schwanken zwischen etwa 20 % und 50 %, je nach Bundesland und Größenklasse der Kommune (vgl. zu Brandenburg z. B. Geißler 2021). Diese eigentlich unbefriedigende Entwicklung scheint jedoch weder von den Kommunen noch von den Aufsichtsbehörden sonderlich ernstgenommen zu werden (vgl. z. B. Weiß/Schubert 2020). In einigen Bundesländern wie etwa NRW gibt es sogar Bestrebungen, das Konzept des Produkthaushalts wieder aufzuweichen (vgl. Jethon 2021).

Woran liegt es, dass der kommunale Produkthaushalt in Deutschland nicht die erhofften Wirkungen erzielt hat und dass dieses Instrument nur geringe Akzeptanz gefunden hat? Eine Vielzahl von empirischen Studien weisen auf generelle Schwachstellen des Konzepts (vgl. etwa Mauro et al. 2017; Schick 2014), aber auch auf „typisch deutsche“ Fehlentwicklungen hin (vgl. z. B. Jethon/Reichard 2022a und b, Reichard 2014, Reichard/Küchler-Stahn 2019, Weiß/Schubert 2020). Generell haben die Erfahrungen mit Performance Budgeting bspw. gezeigt, dass nicht zu detaillierte Ziele und zu viele Kennzahlen verwendet werden sollten und dass es mitunter schwierig ist, Konsequenzen aus verfehlten Zielen zu ziehen (Mittelkürzung oder im Gegenteil Mittel-erhöhung? Vgl. OECD 2019). Auch bei der politischen Entscheidung über den Haushalt durch den Gemeinderat resp. Kreistag haben sich Produktziele und entsprechende Kennzahlen als wenig nützlich erwiesen. Dies liegt sowohl an der durch Ratsmitglieder oft kaum handhabbaren Ziel- und Kennzahlenflut, an fehlender Expertise zur Zielinterpretation, an Zeitmangel, aber ganz wesentlich auch an den spezifisch politischen Denk- und Verhaltensweisen (Legitimation von Policies, Munitionierung von Angriffen auf den politischen Gegner, durch Legislaturperioden begrenzter Planungshorizont (vgl. Bogumil et al. 2011; Grossi et al 2016; Jethon/Reichard 2022b; Raudla 2022).

Die zum deutschen kommunalen Produkthaushalt vorliegende Empirie lässt erkennen, dass die darin ausgewiesenen Produktziele und die zugehörigen Kennzahlen sowohl bei der Budgetplanung wie der politischen Entscheidung über den Haushaltsentwurf durch den Gemeinderat keine große Rolle spielen. Weitgehend unklar ist allerdings, welche Rolle der Produkthaushalt in der Prüfungs- und Kontrollphase des Budgetkreislaufs, also nach Abschluss des jeweiligen Budgetjahres spielt. Zu dieser Phase liegen weder international noch national aussagefähige empirische Befunde vor. Zwar erfolgt nach Jahresende der Jahresabschluss und es werden im Sinne des neuen Ressourcenverbrauchskonzepts eine Bilanz, eine Ergebnis- und eine Finanzrechnung erstellt. Dabei spielen die Produktziele und -kennzahlen jedoch keine Rolle. Die kommunalen Haushaltsverordnungen der Länder schreiben zwar einen Rechenschafts- bzw. Lagebericht vor, der auch über erreichte Produktziele informieren soll, allerdings meist erst etliche Monate nach Jahreschluss vorliegt und mithin bei der Planung des Folgebudgets nicht berücksichtigt werden kann. Diese Berichte werden in der Regel eher proforma erstellt und sind in der kommunalen Praxis wenig relevant. Auch bei der kommunalen Rechnungsprüfung spielen Produktziele und -kennzahlen kaum eine Rolle, es handelt sich weitgehend um eine Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung.

Um zumindest einen ersten Eindruck von der Ex-post-Rolle des Produkthaushalts zu erhalten, wurde vom Autor gemeinsam mit André Jethon und mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) Anfang 2024 eine Kurzumfrage unter kommunalen Managern durchgeführt (vgl. im einzelnen KGSt 2024 sowie Jethon/Reichard 2024). Die Befragungsergebnisse bestätigten die Erwartungen. Über 50% der Manager berichten, dass keine Ist-Werte von Zielen und Kennzahlen in Jahresabschlussdokumenten ausgewiesen werden. Ähnlich viele Antwortende sagten, dass solche Ist-Werte nicht im Gemeinderat erörtert werden. Auch bei Verhandlungen zwischen Finanz- und Fachbereichen spielen Ist-Werte nur eine geringe Rolle. Diese kleine Umfrage zeigt also, dass Produktziele und -indikatoren auch in der Kontroll- und Prüfungsphase des kommunalen Haushalts nur wenig relevant sind. Damit fragt sich, ob der nicht unbeträchtliche Aufwand gerechtfertigt ist, den deutsche Kommunen im Hinblick auf den Produkthaushalt betreiben, wenn diesem kein angemessener Informationsnutzen bei der Haushaltsplanung, -steuerung und -kontrolle gegenübersteht.

Der völlige Verzicht auf den Ausweis von Wirkungs- und Leistungszielen und damit die Rückkehr zum früheren reinen Input-Haushalt kann nicht die Lösung des Problems sein, zumal es ja im internationalen Kontext durchaus positive Erfahrungen mit Performance Budgeting gibt. Eine kritische Analyse des Haushaltsvollzugs und der mit dem Mitteleinsatz realisierten Leistungen sowie der erzielten Wirkungen ist vielmehr dringend geboten. Es ist angebracht, von der kleinteiligen und wenig wirkungsorientierten Produkt-Orientierung des Haushalts wegzukommen und sich stärker auf eine begrenzte Anzahl strategisch relevanter und mittelfristig ausgerichteter Wirkungsziele nebst dazu passenden Indikatoren zu konzentrieren. Auch dürfte es Sinn ergeben, die internationalen Erfahrungen mit *Performance Auditing* zu nutzen und das kommunale Prüfungswesen von einer sehr formalen Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung stärker in Richtung von Wirkungsevaluierungen zu verschieben (vgl. z. B. Rana et al. 2022).

Schaut man sich in Deutschland auf der kommunalen Ebene nach richtungsweisenden Beispielen um, stößt man u. a. auf die Stadt Mannheim, die vor einigen Jahren ein umfassendes Konzept strategischer Budgetsteuerung entwickelt hat und die im Vorbericht des Haushaltsplans strategische Ziele nebst Indikatoren ausweist. Die Erreichung dieser Ziele wird umfassend evaluiert und über die Ergebnisse wird in einem speziellen Jahresbericht berichtet. Daneben gibt es spezifischere Monitoringberichte einzelner Fachämter. Diese Dokumente sind im Internet zugänglich. Weitere Anregungen zu einem funktionierenden Produktbudget einschließlich der erforderlichen Kontrolle der Zielerreichung findet man z. B. im Stadtstaat Hamburg (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2021). Auch die Nachhaltigkeits-Budgets, die derzeit in etlichen deutschen Kommunen aufgestellt werden und in denen in Anlehnung an die UN-Agenda 2030 einige *Sustainable Development Goals* (SDGs) samt zahlreichen Indikatoren formuliert werden, können positive Impulse für eine Reform des deutschen Produkthaushalts liefern, sofern dieser „Hype“ noch eine Weile anhält und nicht schon bald wieder abflaut (vgl. Gnädinger/Volk 2022).

Die deutschen Kommunen und ihre staatlichen Aufsichtsbehörden stehen vor einer wichtigen Weichenstellung: Soll die vor 20 Jahren eingeführte Praxis der überaus detaillierten, jedoch in den Kommunen weitgehend irrelevanten Produkthaushalte fortgeführt werden oder sollte man sich auf die Planung, Steuerung und Evaluierung weniger, jedoch strategisch relevanter

Ziele konzentrieren, im Rahmen der strategischen Planung ebenso wie auch im Kontext der Finanzplanung? Die internationalen Trends sprechen für letzteres.

## Literatur

- Bogumil, J./Ebinger, F./Holtkamp, L. (2011). Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung & Management*, 17, 4, 171–180.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2021). Doppik weiter denken. Mehr Budgetierung wagen. Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH). Hamburg.
- Geißler, R. (2021). Der kommunale Produkthaushalt in Brandenburg. Gute Rechtsetzung, wenig Umsetzung. *Der Gemeindehaushalt*, 2, 25–29.
- Gnädinger, M./Volk, F. (2022). Nachhaltigkeitssteuerung über den Produkthaushalt. *Der Gemeindehaushalt*, 12, 277–282.
- Grossi, G./Reichard, C./Ruggiero, P. (2016). Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: Some experiences from German and Italian municipalities. *Public Performance and Management Review*, 39, 3, 581–606.
- Jethon, A. (2021). Neue Steuerung in der kommunalen Doppik und die Einsicht in ihr Scheitern? In: Junkernheinrich, M., Lorig, H., Masser, K. (Hrsg.): *Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 255–273.
- Jethon, A./Reichard, C. (2022a). Usability and actual use of performance information in German municipal budgets: the perspective of local politicians. *Public Money and Management*, 42, 3, 152–159.
- Jethon, A./Reichard C. (2022b). Ziele und Kennzahlen im Produkthaushalt: weiter wie bisher? Problemlagen und Perspektiven ergebnisorientierter Steuerung. *Verwaltung & Management*, 28, 3, 93–113.

- Jethon, A., Reichard, C. (2024; im Druck). Zur Rolle von Performance-Informationen bei der Kontrolle von Produkthaushalten. (erscheint in einem bei Nomos publizierten Buch).
- KGSt (2024). Nutzung von Zielen und Indikatoren in der Ex-post-Phase des Produkthaushalts. *KGSt-Journal* 03/2024, S. 10 (mit Link zur ausführlichen Darstellung).
- Lu, E. Y./Mohr, Z./Tat-Kei Ho, A. (2015). Taking Stock: Assessing and Improving Performance Budgeting Theory and Practice, *Public Performance & Management Review*, 38:3, 426–458.
- Mauro, S. G./Cinquini, L./Grossi, G. (2017). Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda, *Public Management Review*, 19, 7, 911–931.
- OECD (2019). *OECD Good practices for performance budgeting*. Paris: OECD.
- Rana, T./Steccolini, I./Bracci, E./Getie Mihret, D. (2022). Performance auditing in the public sector: A systematic literature review and future research avenues. *Financial Accounting & Management*, 38, 3, 337–359.
- Raudla, R. (2022). Politicians' use of performance information in the budget process. *Public Money & Management*, 42, 3, 144–151.
- Reichard, C. (2014). Leistungsinformationen im neuen Kommunalhaushalt – welche Rolle spielen diese Daten in der Praxis? *Verwaltung & Management*, 20, 3, 125–129.
- Reichard, C. (2017). Vom Programmbudget zum Performance Budgeting: Verlauf und Ergebnisse von 50 Jahren Budgetreformen; in: Lucke, J. v./Lenk, K. (Hrsg.): *Verwaltung, Informationstechnik und Management*, Baden-Baden: Nomos, 141–152.
- Reichard, C./Küchler-Stahn, N. (2019). Performance Budgeting in Germany, Austria and Switzerland. In M. S. de Vries, J. Nemeč, & D. Špaček (Hrsg.), *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. London/New York: Palgrave-Macmillan, 101–124.
- Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD-Journal on Budgeting*, 13, 2, 1–31.
- Weiß, J./Schubert, D. (2020). Doppelte Reform mit geteiltem Erfolg: Zur Wirkung der DOPPIK Reform auf Haushaltsführung und Verwaltungssteuerung in den Kommunen. *der moderne staat*, 13, 1, 143–164.

# Organisationsvarianten kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland

*Dr. Jens Tessmann<sup>1</sup>*

Der Wandel des politisch-administrativen Steuerungsbedarfes sowie vor allem der Anforderungen an die Infrastruktur führten im Laufe der Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung phasenweise zu intensiven Reformdiskussionen zu deren Organisationsstruktur (vgl. Hesse 2010: 55 ff.). Dabei geht es um die möglichst effektive Gestaltung von Willensbildungs-, Entscheidungs- und Planungsprozessen sowie um die Gewährleistung der Tragfähigkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Neben diesen Aspekten der politisch-administrativen und infrastrukturellen Leistungsfähigkeit spielt mit Blick auf das dezentral-bürgerschaftliche Konzept der Selbstverwaltung aber auch die möglichst wohnortnahe Einbeziehung der Gemeindebürger in die Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung eine bedeutende Rolle (vgl. Bogumil/Jann 2020: 294 f. und Bogner 2007: 247 f.). Gestaltungsparameter sind die Gemeindegröße nach Einwohner und Fläche, die institutionelle Ausgestaltung der inneren Ordnung und die Kompetenzverteilung innerhalb der Gemeinde.

---

**1** Dr. Jens Tessmann war langjähriger Projektmitarbeiter am KWI der Universität Potsdam. Er ist seit 2012 hauptamtlicher Hochschuldozent für Verwaltungswissenschaft an der HWR Berlin. Zudem war er als Parlamentssekretär des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern sowie als wissenschaftlicher Referent für den Bezirksbürgermeister von Berlin-Lichtenberg tätig. Fachschwerpunkte sind die Verwaltungswissenschaften, die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre sowie alle Fragen der kommunalen Selbstverwaltung und der Berliner Verwaltung.

Ebenso die Entwicklung der Siedlungsstruktur und deren Verdichtungsgrad sind immer auch von Bedeutung (vgl. Kuhlmann et al. 2017: 9 ff.).

Hierbei gibt es zwei Ausprägungen. Zum einen kann es durch Bevölkerungswachstum und Siedlungsverdichtung zur Herausbildung einer gemeinsamen neuen Handlungseinheit kommen und zum anderen können Bevölkerungsabnahme und Siedlungsausdünnung die Tragfähigkeit von ehemals autonomen Selbstverwaltungseinheiten in Frage stellen. In beiden Fällen geraten die Entscheidungsträger der Landes- und Kommunalpolitik unter Handlungsdruck und es kann entweder durch Gesetz oder auf Basis von freiwilliger Vereinbarung zur Fusion und Eingemeindung von vormaligen eigenständigen politischen Gemeinden kommen (vgl. Grünewald 2003: 209 ff. mit Blick auf das Land Brandenburg). Ziel der größeren Kommunalstrukturen sind die Optimierung der Entscheidungsfindung, die Verbesserung der Tragfähigkeit sowie die Erzielung von Bündelungs- und Synergieeffekten. Eine Herausforderung für die Entscheidungsakteure ist es nun, unter Beachtung der Aspekte von Leistungsfähigkeit und Partizipation die geeignete Kommunalorganisation in der Region zu finden. Alternativ werden diverse Formen der interkommunalen Kooperation genutzt (vgl. Hesse 2010: 30).

Im Laufe der verwaltungspolitischen Diskussion und Organisationspraxis haben sich in den einzelnen Bundesländern jeweils im Detail eigenständige Modellvarianten herausgebildet, die sich jedoch in verallgemeinernder Sicht auf drei Grundmodelle reduzieren lassen. Es können insoweit das Modell der Einheitsgemeinde, die Verbands- oder Samtgemeinde und das Ämtermodell (Bezeichnung für Verwaltungsgemeinschaft) unterschieden werden (vgl. Bogner 2007: 248 ff.). Diese Gemeindemodelle unterscheiden sich nach dem Zentralisierungsgrad der Aufgabenwahrnehmung und der Entscheidungsfindung sowie der Wohnortnähe der Bürgerbeteiligung. Ausgangspunkt der Überlegung ist natürlich die Notwendigkeit der Ressourcenbündelung und der Entscheidungskoordination unter Gewährleistung und besser Förderung der Bürgerpartizipation.

Beim Modell der Einheitsgemeinde verlieren alle beteiligten Gemeinden ihre Organisationsautonomie und gehen in einer „Großgemeinde“ auf. Hier ist der Zentralisierungsgrad also am Größten. Für einwohnerschwache Gemeindeteile könnte es schwierig werden, ihre spezifischen Interessen durchzusetzen (vgl. KWI 1999: 11 ff.). Den geringsten Zentralisierungsgrad und damit die umfassendste Autonomie der Ortsebene weist das Ämtermodell auf.

Dort bleiben die kleinen Orte als Gemeinden politisch weiterhin selbständig und nur die administrativen und infrastrukturellen Ressourcen sowie die übertragenen Staatsaufgaben werden in einem gemeinsamen Verwaltungsträger gebündelt (vgl. Bogner 2007: 256 f.).

Den Vorteilen der wohnortnahen Partizipation und politischen Eigenständigkeit stehen allerdings gewichtige Nachteile bei der Entscheidungskoordination und Ressourcenbündelung gegenüber. Defizite in der Leistungsfähigkeit und Tragfähigkeit können zu Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge führen (vgl. KWI 1999: 11 ff.).

Als Kompromissvariante zwischen Leistungsfähigkeit und örtlicher Partizipation kann das sogenannte Verbands- oder Samtgemeindemodell gelten. Mit der Bildung dieser Gemeinde entsteht zwischen den Ortsgemeinden als Mitgliedsgemeinden und der überörtlichen Landkreisebene eine weitere politische Gemeinde für den zentralen örtlichen Nahbereich. Es entsteht also eine zweistufig aufgebaute Doppelgemeinde bzw. Föderalgemeinde (vgl. Bogner 2007: 250 f.). Diese Gemeindeebene nimmt per Gesetz einen festen Aufgabenkatalog von örtlichen Nahbereichsaufgaben wahr, von denen angenommen wird, dass sie die Leistungsfähigkeit der Mitgliedsgemeinden übersteigt (vgl. Nierhaus/Gebhardt 2000: 34 ff.).

Daneben ist die Verbandsgemeinde auch für die übertragenen Staatsaufgaben zuständig. Sie hat im Gegensatz zum Ämtermodell eine direkt legitimierte Vertretungskörperschaft und einen direkt legitimierten Verbandsbürgermeister. Die drei Grundmodelle der Gemeindeorganisation haben sich in Deutschland im Zuge der umfassenden Gemeindegebiets- und Verwaltungsreformen in den 1960er und 1970er Jahren in den alten Bundesländern herausgebildet (vgl. Bogner 2007: 246 f.) und wurden danach im Prinzip auch für die Gestaltung der Gemeindestruktur in Ostdeutschland und deren Anpassungsüberlegungen an die Auswirkungen der demographischen Entwicklung angewendet (vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) 2007: 75 ff.).

Dort geht es vor allem um die Gewährleistung einer tragfähigen politisch-administrativen, technischen und sozialen Infrastruktur bei deutlich sinkender und alternder Bevölkerung. Aus diesem Grunde wurden durch die Reformakteure der Landespolitik großräumige Gemeindestrukturen als neuer Organisationsmaßstab entwickelt und teilweise schon eingeführt (z. B. Brandenburg und Sachsen-Anhalt) (vgl. Gundlach 2013: 125 ff.). Durch

Zusammenlegung (Fusion) und Eingemeindung der im Maßstabsvergleich bisher kleinteiligen Strukturen sollen Leistungsfähigkeit und Tragfähigkeit in großem Umfang für die Zukunft sichergestellt werden. Insofern wurden bevorzugt Einheitsgemeinden gebildet, aber auch Ämter und deren Mitgliedsgemeinden vergrößert sowie das neue Gemeindemodell der Verbandsgemeinde angewendet, wobei bei letzterem Modell die früheren Verwaltungsgemeinschaften bzw. Ämter mit ihren Mitgliedsgemeinden ebenso vergrößert wurden.

Der deutliche Zugewinn an Leistungsfähigkeit bringt aber die Gefahr eines Einfluss- und Identitätsverlustes für die alten Gemeinden mit sich (vgl. Franzke 2013: 24 f.). Diese Defizitlage nach Gemeindefusionen ist besonders beim Reformmodell der Einheitsgemeinde ausgeprägt, da dort die alten Strukturen ersatzlos in der neuen „Großgemeinde“ aufgehen (vgl. Duve 2005: 42). Weniger problematisch ist der Rückgang an Partizipationsdichte beim Modell der Verbandsgemeinde und noch geringer beim Ämtermodell. Beim Modell der Verbandsgemeinde erhalten die Orte als Mitgliedsgemeinden (wenn auch teilweise ebenso vergrößert) kommunalrechtlich einen festen ortsbezogenen Aufgabenkatalog zugeordnet und sind natürlich weiterhin als Gemeinden politisch und rechtlich selbständig. Innerhalb der Ämter genießen die angehörigen Gemeinden zumindest rechtlich die größtmögliche Selbständigkeit (vgl. Bogner 2007: 264 f.). Die Amtsverwaltung hat hier primär nur eine unterstützende Funktion und es können grundsätzlich nur nach deren ausdrücklicher Zustimmung und Beteiligung Aufgaben zentral für den örtlichen Nahbereich wahrgenommen werden.

Insoweit stellt sich im Prinzip vor allem für das Modell der großflächigen und einwohnerstarken Einheitsgemeinde die Frage der Einführung eines ausgleichenden Mechanismus zur Wahrung und Förderung der Partizipation der alten Gemeinden als neue Gemeindeteile (vgl. Lemke 2023: 15 f.). Hierfür existiert deshalb im Prinzip schon seit dem Mittelalter bzw. der Preußischen Städteordnung von 1808 das Konzept der Ortschafts- bzw. Ortsteilverfassung (vgl. Schwarz 2007: 798 ff.).

Die Ortsteilbildung (genannt Ortschaft oder in Schleswig-Holstein auch Dorfschaft) kann dabei der früheren Gemeinde- bzw. Ortstruktur folgen. Es kann aber auch aus mehreren benachbarten früheren Orten ein gemeinsamer neuer Ortsteil gebildet werden. Dadurch ist die Zahl der Ortsteile begrenzt und ihre Verwaltung wird vereinfacht. Der rechtliche Rahmen für die Ortsteil-

bildung wird durch die jeweilige Kommunalverfassung des Bundeslandes vorgegeben. Insoweit ist die kommunalrechtliche Stellung der Ortsteile je nach vom Gesetzgeber zugewilltem politischem Charakter sehr unterschiedlich (vgl. Schwarz 2007: 802 ff.). So gibt es Ortsteilkonzepte, die den Ortsteilen nur rein beratenden Einfluss in ortsteilbezogenen Angelegenheiten auf Gemeindeebene gewähren (z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz).

Konzepte anderer Bundesländer sehen darüber hinaus umfassende Beratungs-, Antrags-, Vorschlags- und sogar autonome Entscheidungsrechte für Ortsteilangelegenheiten vor (z. B. Thüringen, Sachsen). Hinsichtlich des Aufgabenkataloges der Ortsteile ist der gesetzliche Regelungsumfang ebenfalls zwischen den Bundesländern unterschiedlich. Während einige Kommunalordnungen den Ortsteilen relativ umfangreich Zuständigkeiten zuordnen (z. B. Niedersachsen), geschieht das in Anderen nur auf allgemeine Weise (z. B. Baden-Württemberg). Dort sind die Ortsteile hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten, Rechte und finanziellen Möglichkeiten auf die Rechtssetzung der jeweiligen Gemeinde per Hauptsatzung angewiesen (vgl. Schwarz 2007: 802 ff.).

Viele Bundesländer sind bestrebt den Ortsteilen in vergrößerten Gemeinden nicht zu viele Autonomierechte zuzugestehen, um das Zusammenwachsen zur neuen Gemeinde nicht zu behindern und das langfristige Entstehen einer gemeinsamen Identität zu fördern. Andere Bundesländer wiederum versuchen das Spannungsfeld zwischen Gewährleistung der Ortsteilpartizipation und der Sicherung der Fusionsziele durch die umfangreiche kommunalrechtliche Abgrenzung von Gemeinde- und Ortsteilzuständigkeiten zu erreichen. In Abhängigkeit von diesem landesrechtlichen Rahmen der Kommunalordnung entscheidet jede Gemeinde durch Hauptsatzung über Bildung, Anzahl, Größe, Aufgaben, Organisation und Entscheidungskompetenzen seiner Ortsteilstruktur im Detail.

Zusammenfassend kann zur Entwicklung der Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung festgestellt werden, dass sie ein Ergebnis eines intensiven politischen und fachlichen Ringens zur Ausbalancierung des ambivalenten Spannungsverhältnisses zwischen ökonomischer Tragfähigkeit einerseits und partizipativer Integrationskraft andererseits sind. Dabei handelt es sich immer um eine Entscheidung auf der Basis einer niemals ganz exakten Momentaufnahme im jeweiligen Bundesland. Schließlich gibt es eine erstaunliche Kontinuität hinsichtlich der Grundbausteine der Organisationsformen sowie der Ausprägung des politischen Diskursverlaufes. Gleichwohl

erweitert sich der Analyserahmen um jeweils aktuelle Kontextfaktoren wie z. B. den Optionen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, den Anforderungen an die Daseinsvorsorge sowie an vermeintlich weiche Faktoren wie dem Bedürfnis der Bevölkerung nach politischer Integration.

## Literatur

- Bogner, Walter (2007): § 13 Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Auflage. Berlin/Heidelberg/New York: Springer Verlag, S. 245–267.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 3., völlig überarbeitete Aufl. Wiesbaden: Springer VS Verlag (Grundwiss. Politik).
- Duve, Thomas (2005): Kommunale Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden. Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden im Land Brandenburg. *Politica*, Schriftenreihe zur politischen Wissenschaft, Band 65, Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Franzke, Jochen (2013): Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit. Einführende Problemskizze, in: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.), *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen*, KWI-Schriften 7, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 11–26.
- Grünewald, Markus (2003): Flächendeckende Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg. Phasen und Ergebnisse, in: *KommunalPraxis MO*, Heft 7/8, S. 209–216.
- Gundlach, Ulf (2013): Erfahrungen Sachsen-Anhalts mit Funktional- und Territorialreformen, in: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.), *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen*, KWI-Schriften 7, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 113–136.

- Hesse, Joachim Jens (2010): Kommunale Reformpolitik in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland – eine systematisch-vergleichende Analyse, in: Junkernheinrich, Martin/Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.), Kommunalreformen in Deutschland, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, S. 37–92.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt.
- Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam (KWI) (1999): Gutachten über die Effekte verschiedener Gestaltung der Organisation von amtsangehörigen Gemeinden im Land Brandenburg, in: Landtag Brandenburg, Abschlussbericht der Enquete-Kommission 2/1 „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“, Drucksache 2/6260.
- Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John (2017): Wirkungen von Gebietsreformen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg. Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg. Universität Potsdam, <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/lk-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf> (abgerufen am 07. 04. 2024).
- Lemke, Tristan (2023): Aktuelle Rechtsfragen des Ortsteilrechts in Brandenburg. Gutachten. KWI-Diskurs, Heft Nr. 1. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Nierhaus, Michael/Gebhardt, Ihno (2000): Kommunale Selbstverwaltung zur gesamten Hand. Von der Samt- und Verbandsgemeinde zur Orts- und Amtsgemeinde? Berlin: Duncker & Humblot.
- Schwarz, Kyrill-Alexander (2007): § 27 Systeme der Ortschaftsverfassung und der Bezirksgliederung, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Auflage. Berlin/Heidelberg/New York: Springer Verlag, S. 797–815.



# Brandenburg, (k)ein Land der Reformen?

*Christian Maaß*<sup>1</sup>

## 1 30 Jahre oder 37 Änderungen später

Das Kommunalwissenschaftliche Institut (KWI) sieht auf eine Tätigkeit von 30 Jahren zurück. Um diese Zeitspanne verwaltungspolitisch einordnen zu können, soll hier auf die etwa zeitgleich mit der Gründung des KWI eingeführte Gemeindeordnung<sup>2</sup> des Landes Brandenburg verwiesen werden, die im Jahr 2007 durch eine integrierte Kommunalverfassung abgelöst wurde. Insgesamt sind in der Zeit seit der Gründung des KWI 37 Änderungen an der Gemeindeordnung respektive Kommunalverfassung Brandenburgs zu verzeichnen. Das verdeutlicht beispielhaft, welche verwaltungspolitischen Veränderungen das KWI erleben und in 30 Jahren kommunalwissenschaftlich begleiten konnte. Nachfolgend werden zuerst zwei Schwerpunkte dieser dreißigjährigen Tätigkeit des KWI – die wissenschaftliche Politikberatung allgemein und die Befassung mit der Kommunalverfassung im Besonderen – betrachtet, um abschließend den Blick nach vorn zu richten. Zu diesem Zweck werden drei

---

**1** Christian Maaß ist seit Januar 2022 Kämmerer des Landkreises Havelland und zugleich zuständig für die Beteiligungen des Landkreises. Von 1996 bis 1999 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am KWI und anschließend bis 2004 am Lehrstuhl Public Management (Prof. Reichard). Im Anschluss war er u. a. in der Landeshauptstadt Potsdam tätig. Zu seinen Themen gehören die Kommunal Finanzen (einschließlich Haushalt, Bürgerhaushalt sowie Haushaltskonsolidierung) und die Verwaltungsstrukturreform.

**2** Zugleich auch Landkreisordnung und Amtsordnung.

Themenfelder benannt, die sich für eine Beratung und Begleitung durch das KWI eignen und ein Thema, das weiterhin eine Sackgasse darstellt.

## 2 Der Parkplatz von Meyenburg oder vom Risiko der wissenschaftlichen Politikberatung

Die Satzung des KWI sieht als Aufgaben des Instituts u. a. die „... Weiterbildung kommunaler Mandatsträger, kommunaler Wahlbeamter und anderer Bediensteter der Kommunen, [...], [und die] Kommunalwissenschaftliche Beratung namentlich von Kommunen und Ländern“ vor. Weiterhin wird folgender Anspruch postuliert: „Das KWI wird die wissenschaftlich orientierte Beratung von Kommunen und Landeseinrichtungen zukünftig verstärken. Neben der laufenden Beratung in rechtlichen Spezialfragen (z. B. Kommunalverfassung, Kommunalwahlgesetze, rechtliche Stellung von Mandatsträgern, Rechtsprobleme der Direktdemokratie) unterstützt das KWI die Kommunen des Landes Brandenburg bei aktuellen Fragen der Verwaltungsmodernisierung, des Haushalts- und Rechnungswesens, des Städtemarketings, des Personalmanagements, der Verselbständigung und Auslagerung kommunaler Aufgaben.“<sup>3</sup>

Am verwaltungspolitischen Puls der Zeit zu sein, ist jedoch mit Risiken verbunden. Zum einen können Reformen, die wissenschaftlich begleitet werden, teilweise oder ganz scheitern, wie dies für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in acht Modellkommunen des Landes Brandenburg gilt.<sup>4</sup> Zum anderen können wissenschaftliche Einrichtungen in politische Auseinandersetzungen hineingezogen werden. Dies war im Rahmen der Gemeindegebietsreform in den Jahren 1999 bis 2004 der Fall.<sup>5</sup>

Wie schwankend der verwaltungspolitische Gestaltungs- und Entscheidungswillen des Landes Brandenburg sein kann – und damit eines der zentralen Abnehmer von Beratungsleistungen des KWI – dafür stehen exemplarisch der 5. Mai 1996 und der 2. November 2017. Beide Daten markieren

---

<sup>3</sup> Vgl. <https://www.uni-potsdam.de/de/kwi/institut>, 24.03.2024.

<sup>4</sup> Vgl. Maaß/Reichard (1998) und Maaß (1999).

<sup>5</sup> Vgl. Maaß (2006), S. 17 ff.

Niederlagen aktiver Verwaltungspolitik und sind Wegmarken für die Bewahrung des Status quo.

Am 5. Mai 1996 stimmte eine deutliche Mehrheit der Brandenburgerinnen und Brandenburger gegen die Fusion der Länder Brandenburg und Berlin. Wenn das Nein zur Länderfusion auch keine unmittelbare strukturelle Wirkung auf die Kommunalverwaltungen im Land Brandenburg hatte, fehlte der mit einer absoluten Mehrheit ausgestatteten Landesregierung unter Ministerpräsident Manfred Stolpe (SPD) doch im Ergebnis der Volksabstimmung der Mut für weitere – grundsätzlich für notwendig erachtete – Reformen. Dazu gehörte die in der ersten Phase mit viel Elan begonnene Funktionalreform, die dann nicht mehr vorangetrieben wurde, ebenso wie die unterlassene Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen (einschließlich der Ämter) Brandenburgs im Anschluss an die Ämterbildung und Kreisgebietsreform zwischen den Jahren 1990 und 1993. So ist auch die Einsetzung (15.05.1997) der Enquetekommission 2/1 „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“ des Landtages Brandenburg im Rückblick als Flucht aus und vor der Verantwortung zu werten.

Am 2. November 2017 verkündete Ministerpräsident Dr. Dietmar Woidke auf einem Parkplatz in Meyenburg das Ende der Kreisgebietsreform im Land Brandenburg.<sup>6</sup> Der Koalitionsvertrag zwischen der SPD und DIE LINKE für die 6. Wahlperiode (2014–2019) des Brandenburger Landtages hatte noch sehr deutlich das Ziel vorgegeben: „Die Kreisebene wollen wir durch eine Kreisgebietsreform und die Einkreisung von kreisfreien Städten stärken. Wir halten grundsätzlich maximal zehn Kreisverwaltungen für ausreichend, auf die derzeit vom Land wahrgenommene Aufgaben übertragen werden.“ (<https://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.4868.de/20141010-Koalitionsvertrag.pdf>) Die mit einem großen organisatorischen und personellen Aufwand gestartete Reform, u. a. mit 18 Regionalkonferenzen und einem Reformkongress am 16. Januar 2016 in Cottbus, fand ihr (unwürdiges) Ende im November 2017.

Beide Daten sind auch für das KWI von zentraler Bedeutung, denn Fragen der Verwaltungsstrukturen und der Verwaltungsstrukturreform gehörten über die Jahre zum Kern des Forschungs-, Beratungs- und Fortbildungsangebots des KWI. Insbesondere vor der Fusionsabstimmung gab es ein breites

---

6 Vgl. Formalisierte Darstellung in: Landtag Brandenburg – 6. Wahlperiode – Plenarprotokoll 6/51 – 15. November 2017.

Engagement von KWI-Vorstandsmitgliedern, namentlich von Herrn Prof. Dr. Werner Jann im Sinne der Fusion. So widmete sich die 2. Fachtagung des KWI im Februar 1996 der möglichen Länderfusion<sup>7</sup>. Bezogen auf geplante und durchgeführte Verwaltungsstrukturreformen auf der gemeindlichen Ebene kann beispielhaft auf die gutachterliche Tätigkeit unter Leitung von Herrn Prof. Dr. Christoph Reichard<sup>8</sup> für die Enquetekommission 2/1 „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“ verwiesen werden.

### 3 Novelle zum Jubiläum oder bekommt Brandenburg jetzt eine moderne Kommunalverfassung?

Wie bereits festgestellt, wird die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg beständig Novellierungen unterzogen. Zum damaligen Sachstand formulierten Wissenschaftler des KWI (Jann et al. 1997) mit Unterstützung von Professor Hellmut Wollmann (Humboldt Universität Berlin) Kriterien einer modernen Kommunalverfassung/Thesen einer Novellierung der Kommunalverfassung:

#### *Thesen einer Novellierung der Kommunalverfassung*

1. Die Kommunalverfassung soll den Anforderungen einer modernen, demokratisch kontrollierten, effektiven und effizienten Kommunalverwaltung entsprechen.
2. Die Gemeindevertretung soll sich auf ihre politisch-strategische Steuerungs- und Kontrollfunktion konzentrieren.
3. Die Kommune benötigt einen starken, demokratisch legitimierten, mit eigenen Kompetenzen ausgestatteten Bürgermeister oder Landrat, der

---

**7** Mit dem Ministerpräsidenten Stolpe als Referenten war diese Fachtagung auch von politischer Seite sehr prominent besetzt. Vgl. Werner Jann (Hrsg.): Berlin-Brandenburg. Chance der Erneuerung von Landesverwaltungen. Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam (KWIS), Band 2, Berlin.

**8** Vgl. Landtag Brandenburg – 2. Wahlperiode – Abschlußbericht der Enquetekommission 2/1 „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“, Anlage 1 Gutachten über die Effekte verschiedener Gestaltung der Organisation von amtsangehörigen Gemeinden im Land Brandenburg vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

seine Verwaltung im Rahmen der politischen Vorgaben wirksam und eigenständig steuert.

4. Der Haupt- bzw. Kreisausschuss ist weiter zu stärken. Die Gemeindeordnung sollte eine Empfehlung enthalten, die Zahl der übrigen Ausschüsse zu begrenzen.
5. Eine Kommunalverfassung sollte eine zu Reformen motivierende Experimentier- und Öffnungsklausel enthalten.
6. Durch eine entsprechende Regelung in der Kommunalverfassung ist den Kommunen der nötige Freiraum für Entscheidungen über die Art der kommunalen Aufgabenerfüllung einzuräumen.
7. Durch eine „volle Kommunalisierung“ der bisher von (unmittelbaren) Landesbehörden erledigten Verwaltungsaufgaben sollten die dezentrale Aufgabenwahrnehmung der Kommunen und zugleich die demokratische Steuerungs- und Kontrollfunktion der Kommunalvertretungen gestärkt werden.
8. Die Bildung von größeren Gemeinden ist durch eine Unterstützung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse zu fördern. Zusätzlich sollen die Amtsverwaltungen durch eine gesetzliche Übertragung von weiteren Aufgaben gestärkt werden.
9. Die in der Kommunalverfassung geschaffenen Möglichkeiten der direkten Demokratie sollten nicht vorschnell verändert werden.

Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Kommunalrechts (Kommunalrechtsmodernisierungsgesetz – KommRModG) vom 05.03.2024 (GVBl. I/24, Nr. 10) wird die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg erneut umfangreich überarbeitet. Die Veränderungen betreffen u. a. den Bereich des Haushaltsrechts. Die neuen Regelungen treten in zwei Stufen zum 9. Juni 2024 (Tag der allgemeinen Kommunalwahlen) und zum 1. Januar 2025 in Kraft.

An dieser Stelle auch nur sehr verkürzt den Versuch einer Bewertung der Neuregelungen vor dem Hintergrund der nachfolgend eingeführten Kriterien einer modernen Kommunalverfassung (Jann 1997) unternehmen zu wollen, ist schon aus praktischen Gründen zum Scheitern verurteilt.<sup>9</sup> Zudem stellt

---

<sup>9</sup> An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die insbesondere für die Umsetzung und Anwendung des Haushaltsrechts (und damit der Fragen aus dem Bereich des Public Management) grundlegende Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung – KomHKV noch nicht in novellierter Fassung vorliegt. Dies erschwert die Einschätzung der Wirkung der Novelle.

sich die Frage, inwieweit vor mehr als 25 Jahren formulierte Kriterien noch heute Gültigkeit besitzen können. Zu den genannten Punkten sollen drei Aussagen getroffen werden.

Bis auf die neunte These (Jann 1997, S. 13), die sich auf die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung häufiger stattfindende Abwahl von hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Brandenburg bezog, sind die Thesen noch heute aktuell. Im Verhältnis der Organe der Kommune (Hauptverwaltungsbeamte/-beamter – Hauptausschuss/Kreisausschuss – Vertretung) entspricht vor allem die Ausgestaltung des mit einer starken Stellung versehenen Hauptverwaltungsbeamten den im Jahr 1997 aufgestellten Kriterien.

Die politisch-strategische Steuerung durch die Vertretung konnte und kann sich auch aktuell nicht als Leitbild durchsetzen. Die Zeit von Experimentier- und Öffnungsklauseln scheint ebenfalls nicht eingetroffen bzw. schon wieder vorbei zu sein. Auf die nicht erfolgte „volle Kommunalisierung“ (Funktionalreform) sowie die Bildung größerer gemeindlicher Verwaltungseinheiten wird an anderer Stelle in diesem Text eingegangen.

Als wesentlicher Punkt aus Sicht der Verwaltungsmodernisierung hat sich zudem wieder der konkrete Vollzug der Rechtsvorschriften erwiesen (Handlungsebene). Mit der integrierten Kommunalverfassung vom 18. Dezember 2007 wurde die Doppik für alle Kommunen Brandenburgs verpflichtend eingeführt. Das Haushaltsjahr 2011 wurde als spätester Zeitpunkt für den Umstieg auf die Doppik festgelegt. Die Frage, ob die Doppik nur „formal“ umgesetzt wurde oder ob auch die durch die Doppik zur Verfügung gestellten Informationen für die Steuerung benutzt werden, kann noch immer für die Mehrheit der Kommunen im Land nicht beantwortet werden. Ein Grund dafür ist, dass die doppischen Jahresabschlüsse nicht oder nur sehr verspätet vorgelegt werden. Dieser Umstand wurde vom Land als so gravierend eingeschätzt, dass aufgrund eines Gesetzes vom 18. Dezember 2020 ab dem 1. Dezember 2024 die kommunalen Haushalte nur noch dann bekannt gemacht werden können (und damit Wirksamkeit entfalten), wenn die Vertretung den Jahresabschluss für das vorvorvergangene Haushaltsjahr beschlossen hat sowie der aufgestellte Entwurf des Jahresabschlusses für das vorvergangene Haushaltsjahr dem Rechnungsprüfungsamt und der Kommunalaufsichtsbehörde vorliegt. Mit Blick auf einen größeren Teil der kommunalen Praxis kann somit festgestellt werden, dass lokale Vollzugsdefizite den Reformwillen des Gesetzgebers ausgebremst haben.

## 4 Die nächsten 30 Jahre

Vor dem Hintergrund des zu Beginn zitierten Auftrags zur wissenschaftlichen Unterstützung der kommunalen Praxis durch das KWI ist abschließend zu fragen, auf welchen Feldern aus Sicht eines Praktikers insbesondere der Bedarf für eine Beratung besteht.

Verwaltungsstrukturreform – Wenn auch die Betriebsgröße nicht allein der entscheidende Faktor ist, ein Thema müsste weiterhin bzw. wieder auf der Tagesordnung stehen: die Verwaltungsstrukturreform. Mit Blick auf die aktuellen Zahlen (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2024) stellt sich die Frage, ob bspw. die 38 hauptamtlich verwalteten Städte/Gemeinden oder Ämter mit weniger als 5 000 Einwohnerinnen und Einwohnern<sup>10</sup> auf Dauer den bestehenden Anforderungen gerecht werden können. Die kleinsten dieser Kommunen haben unter 3 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Es ist davon auszugehen, dass es Grenzen der notwendigen Differenzierung und Spezialisierung von Organisationen gibt, die gemessen an den fachlichen Anforderungen nicht unterschritten werden sollten. Aufgrund der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind in kleinen Kommunen verschiedene Aufgaben und Aufgabengruppen in einer Stelle zu bündeln, bei denen ein fachlicher Zusammenhang nicht mehr angenommen werden kann.<sup>11</sup> Zudem werden fachliche Anforderungen bzw. gesetzliche Grundlagen nicht nach Größenklassen abgeschichtet. Doch wer sollte sich mit Blick auf die im Jahr 2017 gescheiterte Kreisgebietsreform an diesem Thema die Finger verbren-

**10** Hinzu kommen weitere 15 Verwaltungen, die für mehr als 5 000 aber weniger als 6 000 Einwohnerinnen und Einwohner zuständig sind. Auch zwei kreisfreie Städte mit deutlich unter 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie drei Landkreise knapp an oder schon deutlich unter der Grenze 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern sollen nicht unerwähnt bleiben.

**11** Exemplarisch kann auf die Gemeinde Uckerland verwiesen werden. Der Selbstdarstellung der Gemeinde kann entnommen werden, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jeweils Aufgaben ganz unterschiedlicher Bereiche in einer Stelle übernehmen: [Kita, Umlage Wasser und Boden, Versicherungen] bzw. [Sekretariat, Angelegenheiten des BM, Ehrungen, Öffentlichkeitsarbeit, Post, Kultur, Tourismus, Partnerschaften, Amtsblatt, Beschaffungswesen, Homepage] (<https://www.uckerland.de/gemeindeverwaltung/verwaltung/mitarbeiter>, 27.03.2024). Bezogen auf die Gemeinde Uckerland lässt sich auch das Modell der Ortsteile kritisch hinterfragen. Die Gemeinde mit ihren 2 501 Einwohnerinnen und Einwohnern besteht aus 11 Ortsteilen im Sinne von §§ 45 ff. BbgKVerf ([https://www.uckerland.de/wp-content/uploads/2024/05/Ausgabe\\_05-2024\\_04.pdf](https://www.uckerland.de/wp-content/uploads/2024/05/Ausgabe_05-2024_04.pdf), 25.05.2024).

nen? Zumal auch die Brandenburger Kommunen die neuen Verwaltungsmodelle Verbandsgemeinde<sup>12</sup> und Mitverwaltung<sup>13</sup> de facto nicht nutzen.

Haushaltskonsolidierung – Wurden die finanziellen Herausforderungen der Pandemie – vor allem durch die Kompensation der Ausfälle bei der Gewerbesteuer – und die Folgen des Krieges in der Ukraine – zumindest in Teilen durch das Brandenburg-Paket – gemindert, trübt sich die Perspektive für eine Vielzahl der kommunalen Haushalte Brandenburgs aktuell ein<sup>14</sup>. Ein wesentlicher Treiber für die Landkreise und kreisfreien Städte sind die pflichtigen Leistungen im Bereich Soziales, Kinder und Jugendhilfe<sup>15</sup> aber auch anstehende Investitionen (im Bildungsbereich und damit verbundene Folgekosten). Hohe Energiekosten und die Inflation treffen die Kommunen doppelt. Zum einen müssen diese von den Kommunen selbst aufgebracht werden. Zum anderen sorgen sie für steigende Kosten bei Anbietern von Plätzen bspw. im Bereich der Jugendhilfe. Dies zeigt sich bei anstehenden Kostensatzverhandlungen besonders deutlich. Aufgrund der finanziellen Situation des Bundes und des Landes Brandenburg erscheinen anders als in den Vorjahren zusätzliche staatliche Hilfen als sehr unwahrscheinlich. Eine weiterhin angespannte internationale Lage sowie die anhaltende Schwäche der deutschen Wirtschaft sind weitere kritische Faktoren, die ihren Beitrag zur Eintrübung der finanziellen Aussichten leisten. Insofern kann hier auch nicht von einem kurzfristigen Trend ausgegangen werden. Das Thema Haushaltskonsolidierung wird ein zentrales Thema der kommenden Jahre werden und bietet ein reiches Aufgabenfeld für das KWI.

Krankenhausfinanzierung und Verkehrswende – Die finanziellen Spielräume der kreisfreien Städte und Landkreise werden auch durch Herausforderungen eingeengt, die sich aus den kommunalen Beteiligungen ergeben. Gegenwärtig stehen die Krankenhäuser und ihre Finanzierung im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Die Landeshauptstadt Potsdam (LHP) nimmt da-

---

**12** Vgl. <https://mik.brandenburg.de/mik/de/kommunales/verwaltungsmodelle/verbandsgemeinde>, 27.03.2024.

**13** Vgl. <https://mik.brandenburg.de/mik/de/kommunales/verwaltungsmodelle/mitverwaltung>, 27.03.2024.

**14** Vgl. u. a. Haushaltssperre für Potsdam-Mittelmark: Landkreis dreht den Geldhahn zu, <https://www.tagesspiegel.de/potsdam/potsdam-mittelmark/haushaltssperre-fur-potsdam-mittelmark-landkreis-dreht-den-geldhahn-zu-11392573.html>, 25.03.2024.

**15** So hat sich allein der Zuschuss des Landkreises Havelland für den Produktbereich 36 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in den Jahren 2014 (Basis = 100%) auf 230% erhöht (Quelle eigene Berechnung).

bei mit ihrem Betrauungsakt aus dem Jahr 2021 eine „Vorreiterrolle“ im Land Brandenburg ein. Die zwischenzeitlich angepasste Obergrenze des Defizit-ausgleichs durch die LHP für die Jahre 2020 bis 2025 liegt jetzt bei 66,5 Mio. EUR<sup>16</sup>. Öffentlich diskutiert wurde darüber hinaus die Schließung bspw. von Abteilungen im Klinikum Neuruppin<sup>17</sup> und die Zukunft von Krankenhausstandorten im Landkreis Elbe-Elster.<sup>18</sup> Wenn auch kurzfristig eine Rettung durch Zuschüsse und Darlehen der kommunalen Träger erfolgt ist, stellt sich jedoch die Frage, wie sie ihre Krankenhäuser inhaltlich, personell und finanziell für die Zukunft aufstellen können. Eine regionale Besonderheit Brandenburgs ist auch hinsichtlich der Krankenhausstandorte die große Disparität in der Bevölkerungsentwicklung zwischen dem Umland von Berlin und den berlinfernen Regionen. Hieraus ergibt sich eine weitere Herausforderung, die Sicherung der Krankenhausstandorte weit ab von Berlin.<sup>19</sup> Dabei wird ebenso Unterstützung benötigt, wie bei der Bewältigung der Verkehrswende. Ob nun durch das Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge (Umsetzung der Clean Vehicles Directive) „gezwungen“ oder aufgrund eigener Beschlüsse veranlasst, an Fahrzeugen mit alternativen Antrieben – momentan eher Elektro- als Wasserstoffbusse – gibt es für den übrigen öffentlichen Personennahverkehr (üÖPNV) und somit für die kommunalen Aufgabenträger kein Vorbeikommen. Eine umfassende (kommunale) Verkehrswende erfordert jedoch nicht „nur“ den Austausch von Fahrzeugen und teure zusätzliche Lade- und Tankinfrastruktur, sondern auch neue Konzepte für den üÖPNV und eine veränderte Ansprache der bisherigen Nicht-Nutzer des öffentlichen Verkehrsangebots. Dabei sind neue Ansätze für die Nutzerfinanzierung genauso zu diskutieren, wie eine stärkere Beteiligung des kreisangehörigen Raums durch modifizierte Grundlagen der Kreisumlageerhebung.

Digitalisierung und Managementreformen – Aus verschiedenen Gründen wird es der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) mit der Netzwerkkommune nicht noch einmal gelingen, ein Reformmodell/Leitbild mit der Strahlkraft des Neuen Steuerungsmodells (NSM) zu

<sup>16</sup> Vgl. <https://egov.potsdam.de/public/to020?TOLFDNR=153364>, 25. 03. 2024.

<sup>17</sup> Vgl. <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/149486/Klinikum-in-Neuruppin-schliesst-Abteilungen-nun-doch-nicht>, 25. 03. 2024.

<sup>18</sup> <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/149445/Schliessung-von-Abteilungen-im-Klinikum-Elbe-Elster-zurueckgenommen>, 25. 03. 2024.

<sup>19</sup> Exemplarisch steht dafür der Landkreis Oberhavel mit seinem Standort in Gransee.

entwickeln. Dass es nicht den einen umfassenden Lösungsansatz gibt, sagt indessen nichts darüber aus, ob ein lösungsbedürftiges Problem besteht. Dem kommunalen Management sind aber, insbesondere auch vor dem Hintergrund der nicht oder nur bedingten Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells, weiterhin bestehende Nachholbedarfe auf der Handlungsebene u. a. beim Personalmanagement und der anstehenden digitalen Transformation zu bescheinigen. Ein Einsatz auf diesem Gebiet wäre zugleich eine Reminiszenz an die Anfänge des KWI: Die Begleitforschung für die acht Modellkommunen für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells war nicht nur das erste große extern finanzierte Forschungsprojekt am KWI. Es vereinte mit den Professoren Jann, Reichard und Wagner fächerübergreifend (werdende) Vorstandsmitglieder des KWI in für das Institut so typischer interdisziplinärer Arbeit.

## Literaturverzeichnis

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2024): Statistischer Bericht Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsstand im Land Brandenburg, November 2023, [https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/d27a68c7f69d2866/7668b37e5e49/SB\\_A01-07-00\\_2023m11\\_BB.pdf](https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/d27a68c7f69d2866/7668b37e5e49/SB_A01-07-00_2023m11_BB.pdf) (abgerufen am 25. 03. 2024).
- Ärzteblatt (2024a): Klinikum in Neuruppin schließt Abteilungen nun doch nicht, <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/149486/Klinikum-in-Neuruppin-schliesst-Abteilungen-nun-doch-nicht> (abgerufen am 25. 03. 2024).
- Ärzteblatt (2024b): Schließung von Abteilungen im Klinikum Elbe-Elster zurückgenommen, <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/149445/Schliessung-von-Abteilungen-im-Klinikum-Elbe-Elster-zurueckgenommen> (abgerufen am 25. 03. 2024).
- Gemeinde Uckerland (2024a): Ortsteile der Gemeinde, in: Amtsblatt 33 (5), [https://www.uckerland.de/wp-content/uploads/2024/05/Ausgabe\\_05-2024\\_04.pdf](https://www.uckerland.de/wp-content/uploads/2024/05/Ausgabe_05-2024_04.pdf) (abgerufen am 25. 05. 2024).

- Gemeinde Uckerland (2024b): Zusammenlegung von Aufgaben, <https://www.uckerland.de/gemeindeverwaltung/verwaltung/mitarbeiter> (abgerufen am 27. 03. 2024).
- Jann, Werner (1997): Berlin-Brandenburg. Chance der Erneuerung von Landesverwaltungen. Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam (KWIS), Band 2, Berlin: Duncker & Humblot.
- Jann, Werner/Maaß, Christian/Reichard, Christoph & Wollmann, Hellmut (1997): Kriterien einer modernen Kommunalverfassung. Erfordernis einer Novellierung der brandenburgischen Rechtsvorschriften, in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP) 5, S. 9–13.
- Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam: Satzung, <https://www.uni-potsdam.de/de/kwi/institut> (abgerufen am 24. 03. 2024).
- Land Brandenburg: Koalitionsvertrag Brandenburg, <https://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.4868.de/20141010-Koalitionsvertrag.pdf> (abgerufen am 25. 03. 2024).
- Landeshauptstadt Potsdam – Beschlussvorlage – 23/SVV/0233. Erweiterung der maximalen Obergrenze für den Verlustausgleich aus dem Betrauungsakt der LHP zur Betrauung des KEvB mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, <https://egov.potsdam.de/public/to020?TOLFDNR=153364> (abgerufen am 25. 03. 2024).
- Landkreis Potsdam-Mittelmark (2024): Landkreis verfügt Haushaltssperre, [https://www.potsdam-mittelmark.de/aktuelles-termine/neues-aus-dem-landkreis/aktuelles?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=1580&cHash=19c8ca68f9a8cd8245c48f86aad5e05d](https://www.potsdam-mittelmark.de/aktuelles-termine/neues-aus-dem-landkreis/aktuelles?tx_ttnews%5Btt_news%5D=1580&cHash=19c8ca68f9a8cd8245c48f86aad5e05d) (abgerufen am 25. 03. 2024).
- Landtag Brandenburg (1999): 2. Wahlperiode – Abschlußbericht der Enquetekommission 2/1 „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“, Anlage 1 Gutachten über die Effekte verschiedener Gestaltung der Organisation von amtsangehörigen Gemeinden im Land Brandenburg vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam; Reichard, Christoph/Berg, Frank & Maaß, Christian, [https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w2/drs/ab\\_6200/6260.pdf](https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w2/drs/ab_6200/6260.pdf) (abgerufen am 25. 03. 2024).
- Landtag Brandenburg (2017): 6. Wahlperiode – Plenarprotokoll 6/51 – 15. November 2017.

- Maaß, Christian/Reichard, Christoph (1998): Von Konzepten zu wirklichen Veränderungen? Erfahrungen mit der Einführung des neuen Steuerungsmodells in Brandenburgs Modellkommunen, in: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel, S. 267–285.
- Maaß, Christian (1999): Brandenburger Kommunen auf dem Weg. Handbuch, in: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg und Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, Potsdam.
- Maaß, Christian (2006): Public Management zwischen Stellenbosch und Quappendorf, in: Birkholz, Kai/Maaß, Christian/von Maravic, Patrick & Siebart, Patricia (Hrsg.): Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Christoph Reichard. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 17–25.
- Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg: Verbandsgemeinde, <https://mik.brandenburg.de/mik/de/kommunales/verwaltungsmodelle/verbandsgemeinde> (abgerufen am 27.03.2024).
- Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg: Verwaltungsmodelle, <https://mik.brandenburg.de/mik/de/kommunales/verwaltungsmodelle/mitverwaltung> (abgerufen am 27.03.2024).

*Beiträge von wissenschaftlichen  
Kooperationspartnern im Land  
Brandenburg*



# Wege zur urbanen Transformation

## Herausforderungen und Lösungsansätze für die Landeshauptstadt Potsdam

*Prof. Dr. Kristine Kern<sup>1</sup> und Dr. Elisa Kochskämper<sup>2</sup>*

Die politische, ökonomische und gesellschaftliche Transformation stellt eine große Herausforderung für unsere Städte dar. Visionen und Strategien, die auf Dekarbonisierung, Nachhaltigkeit und Digitalisierung abzielen, müssen entwickelt und umgesetzt werden. Es handelt sich dabei um einen langfristigen Prozess, der sowohl von der historischen Entwicklung der jeweiligen Stadt als auch von einschneidenden Ereignissen geprägt wird (Kern et al. 2021). Dies gilt auch für die Landeshauptstadt Potsdam, die als ehemalige preußische Garnisons- und Residenzstadt über ein reiches kulturelles Erbe verfügt. Bekannt ist die Stadt vor allem für ihre Schlösser und Gärten, die etwa ein Drittel des Territoriums der Stadt ausmachen und 1990 den Welterbe-Status

- 
- 1** Prof. Dr. Kristine Kern ist Professorin am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) (Forschungsgruppe Urbane Nachhaltigkeitstransformationen). Von 2012 bis 2016 war sie Professorin an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam (gemeinsame Berufung mit dem IRS). Seit 2023 ist sie Gastwissenschaftlerin am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam. In den letzten Jahren konzentrierten sich ihre Forschungsinteressen vor allem auf lokale und regionale Klima- und Energiepolitik, die nachhaltige Entwicklung von Städten und Regionen und die Skalierung von lokalen Experimenten.
  - 2** Dr. Elisa Kochskämper ist wissenschaftliche Mitarbeiterin (Post-Doc) am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) (Forschungsgruppe Urbane Nachhaltigkeitstransformationen). Von April 2023 bis April 2024 war sie ebenfalls wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam und ist weiterhin als Gastwissenschaftlerin assoziiert. Ihre Forschung fokussiert sich auf Transformationspfade in der Umweltpolitik und speziell auf urbane Nachhaltigkeits-, Resilienz- und Klimapolitik.

der UNESCO erhielten. Seitdem spielt das Welterbe für die Stadtentwicklung und Stadtplanung eine entscheidende Rolle.

Neben dem Erhalt des Welterbe-Status spielte für die langfristige Entwicklung der Stadt vor allem die 1993 erfolgte Entscheidung, das Heizkraftwerk Potsdam-Süd von Kohle auf Gas umzustellen, eine wichtige Rolle. Bei dieser Initiative, die maßgeblich vom damaligen Oberbürgermeister Horst Gramlich ausging und gegen den Widerstand der Kohleindustrie durchgesetzt werden musste, ging es vor allem um eine Verbesserung der Luftqualität. Obwohl die Umstellung nicht primär klimapolitisch motiviert war, führte sie zu einem erheblichen Rückgang der CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Wichtige klimastrategische Initiativen gingen vom Stadtparlament und der Stadtverwaltung aus (insbesondere von der Koordinierungsstelle Klimaschutz). Bereits Mitte der 1990er Jahre trat die Stadt dem Klimabündnis bei und beschloss die Lokale Agenda 21. Wichtige Schritte der Potsdamer Klimapolitik waren die Einrichtung des Klimarats 2008, das Integrierte Klimaschutzkonzept von 2010 (Landeshauptstadt Potsdam 2010), das Klimaanpassungskonzept von 2015 (Landeshauptstadt Potsdam 2015), der Masterplan 100 % Klimaschutz von 2017 (Landeshauptstadt Potsdam 2017), die Ausrufung des Klimanotstands 2019 sowie die Vorlage einer Stadtklimakarte 2022 (mit Fokus auf Hitze und Starkregen) (Landeshauptstadt Potsdam 2022). Hinzu kamen wegweisende Pilotprojekte wie die Umgestaltung und energetische Sanierung der Großwohnsiedlung Drewitz (Kern 2023).

Ein wichtiger Faktor für die Transformation der Landeshauptstadt sind dabei die zahlreichen vor Ort ansässigen Forschungseinrichtungen. Neben den staatlichen und privaten Hochschulen haben drei Leibniz-Institute, zwei Max-Planck-Institute sowie ein Fraunhofer- und ein Helmholtz-Institut ihren Sitz in Potsdam. Eine besondere Rolle für die Klimapolitik Potsdams hat dabei das 1992 gegründete Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung gespielt, da dieses Leibniz-Institut direkt in die Entwicklung der lokalen Klimastrategien involviert war und die klimapolitische Entwicklung der Stadt auch heute noch beeinflusst (z. B. über die Mitgliedschaft im Klimarat).

Obgleich die Stadt seit Jahren stetig wächst, ist sie aufgrund ihrer ökonomischen und politischen Voraussetzungen in einer vergleichsweise guten Position, die notwendige Energie-, Verkehrs- und Wärmewende vor Ort erfolgreich umzusetzen. Die Stadt hat als Eigentümerin der Stadtwerke Potsdam und des kommunalen Wohnungsunternehmens ProPotsdam erheblichen

Einfluss auf die Ver- und Entsorgung in der Stadt, den öffentlichen Personennahverkehr und die Wohnungspolitik. Dies zeigt auch der Vergleich mit anderen Städten. In der Klimapolitik zählt die Stadt zu den Vorreitern in Ostdeutschland (Haupt et al. 2022), und deutschlandweit ist Potsdam weit oben im Mittelfeld zu finden (Otto et al. 2021). Obgleich Potsdam geeignete Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte beschlossen hat, mangelt es jedoch an der Umsetzung der existierenden Konzepte. So kommt der Klimarat der Stadt zu der Einschätzung, dass ein durchschlagender Erfolg noch nicht festzustellen sei (Tagesspiegel/PNN 2022).

Die Stadt Potsdam hat nicht nur klimapolitische Strategien entwickelt, sondern mit dem Potsdamer Leitbild (Landeshauptstadt Potsdam 2016a), das 2016 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde, auch eine allgemeine Zukunftsvision für Potsdam entwickelt und diese durch die ‚Gesamtstädtischen Ziele‘ (zunächst für den Zeitraum von 2019 bis 2024) materialisiert und gebündelt. Das Potsdamer Leitbild definiert Potsdam als „eine Stadt für alle“, als „produktive, lebendige, innovative und wachsende Stadt“ sowie als „Wissenschaftsstadt“.

Insgesamt 26 Leitlinien, die an diese Themen anknüpfen, bilden eine verbindliche Richtschnur für eine Dauer von 10 Jahren. So bezieht sich das Kapitel „Eine Stadt für alle“ auf Generationengerechtigkeit, Inklusion von Zuwandernden, Vielfalt, Chancengleichheit und Offenheit. Unter Innovation listet die Stadt den digitalen Wandel, eine bürgernahe, effiziente und moderne Verwaltung und einen sinnvollen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Ressourcen auf. Im Kontext der Wissenschaftsstadt betont die Landeshauptstadt ihr Bekenntnis zu Bildung und Wissen für alle und die Förderung von Wissenschaft durch die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen an einem der wichtigsten Wissenschaftsstandorte in Deutschland. Wachstum wird in Verbindung mit nachhaltiger Entwicklung betrachtet, um zukunftsorientiertes Handeln zu fördern, das gleichzeitig die Bewahrung und den Schutz des UNESCO-Welterbes und der historischen Innenstadt berücksichtigt. In diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit bezahlbaren Wohnraums sowie einer optimalen regionalen Verkehrsinfrastruktur ebenfalls betont. Unter der „lebendigen Stadt“ engagiert sich die „grüne Stadt am Wasser“ für Klima- und Umweltschutz sowie für Kultur, Tourismus, Gesundheit und Sicherheit. Schließlich bekennt sich Potsdam als „produktive Stadt“ zur Förderung des lokalen Handwerks, des Einzelhandels und der lokalen Wirtschaft, welche die

Nähe zur Wissenschaft unmittelbar nutzen können. Die Film- und Medienbranche wird dabei als besonderer kultureller Erfolgsfaktor hervorgehoben.

Die Erarbeitung des Leitbilds begann 2014 unter Beteiligung von Einwohnerschaft, Politik, kommunaler Unternehmen und der Verwaltung (Landeshauptstadt Potsdam, 2016b). Zunächst wurden bestehende Konzepte ausgewertet und Bürger:innen und Expert:innen befragt. Anschließend organisierte die Stadt einen umfassenden Beteiligungsprozess, der auch auf Jugendliche und Kinder abgestimmte Beteiligungsformate umfasste. Aus diesem Prozess resultierten etwa 3 700 Hinweise und Anregungen. Neben dem Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde ein Lenkungsgremium installiert, das sich aus Vertretenden der Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung, kommunalen Unternehmen und dem Beteiligungsrat, einem beratenden Gremium der Stadtverordnetenversammlung, zusammensetzte.

Auf der Basis dieses Leitbilds erarbeitete die Verwaltung gemeinsam mit Vertretern der Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung 2018 neun ‚Gesamtstädtische Ziele‘ (Landeshauptstadt Potsdam, 2018a): (1) Digitales Potsdam, (2) Wachstum mit hoher Lebensqualität, (3) vorrausschauendes Flächenmanagement, (4) bedarfsorientierte und zukunftsfähige Bildungsinfrastruktur, (5) vielseitiges Unternehmertum, (6) bürgerschaftliches Engagement, (7) investitionsorientierter Haushalt, (8) umweltgerechte Mobilität, (9) bezahlbares Wohnen und nachhaltige Quartiersentwicklung (Landeshauptstadt Potsdam, 2018b). Die ‚Gesamtstädtischen Ziele‘ bilden dabei die Grundlage für die Planung in den Fach- und Geschäftsbereichen der Verwaltung und der kommunalen Unternehmen. Eine wichtige Zielsetzung ist dabei, dass die Haushaltsführung mit strategischer Steuerung verbunden wird. Im Jahr 2024 sollen die Ziele evaluiert und fortgeschrieben werden.

Eine neuere Initiative ist die Entwicklung einer vom Bund geförderten Smart-City-Strategie („Innovativ. Grün. Gerecht. Zusammen schaffen wir eine nachhaltige Stadt für morgen!“). Ziel dieser Strategie ist es, die Digitalisierung verstärkt für kommunale Aufgaben zu nutzen. Dies umfasst auch den Aufbau einer offenen Datenplattform und das im Oktober 2023 eröffnete „Potsdam Lab“, das dem Austausch zu Stadtentwicklungsfragen, etwa bei der Entwicklung des neuen Stadtteils Krampnitz, dienen soll. Die Smart-City-Strategie knüpft direkt an das erste ‚Gesamtstädtische Ziel‘ zur Digitalisierung der Stadt an. Ein wichtiger Projektbaustein ist die Einführung eines Long Range Wide Area Networks (LoRaWAN), eine weit verbreitete Funktechnologie für das In-

ternet der Dinge (IoT). Sie bietet eine äußerst energieeffiziente, weitreichende und meist sichere Datenübertragung. Das Potsdamer LoRaWAN, das gemeinsam mit den Stadtwerken entwickelt wird, zielt auf eine flächendeckende, unabhängige Infrastruktur ab, die von einer Vielzahl von Stadtakteur:innen und Bürger:innen genutzt werden kann (Landeshauptstadt Potsdam 2024a). Es ermöglicht Innovationen in Ver- und Entsorgung, Verkehr, Klima- und Umweltschutz, indem es Daten für verschiedene Anwendungen wie Wassermanagement, Klimaüberwachung, Raumklimaüberwachung und Parkplatzmanagement (Smart Parking) bereitstellt.

Zukünftig soll sich das Projekt stärker auf das Thema Wasser konzentrieren, z. B. durch Sensoren zur Messung von Pegelständen und der Wasserqualität. In einem weiteren Projekt der Smart-City-Strategie sollen die erhobenen Daten in einer urbanen Datenplattform visualisiert werden (Landeshauptstadt Potsdam 2024b). Wie in anderen Städten fungiert diese Plattform als zentrales digitales System. Sie ermöglicht die Verarbeitung und Visualisierung von Daten aus verschiedenen Bereichen wie Ver- und Entsorgung, Verwaltung, Gesundheit, Bauwesen, Mobilität und mehr. Die urbane Datenplattform soll die vorhandenen Datensilos aufbrechen und die Voraussetzungen für integrierte Anwendungen schaffen, die von Bürger:innen, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung genutzt werden können. In Zusammenarbeit mit den Stadtwerken Potsdam werden erste Anwendungsfälle wie die Visualisierung von LoRaWAN-Daten bereits umgesetzt.

Es ist geplant, das Open Data-Portal der Stadt, das bereits seit 2018 existiert, in die urbane Datenplattform zu integrieren, ebenfalls mit einem verstärkten Fokus auf das Thema Wasser. Das Open-Data-Portal basiert auf dem Open-Data-Konzept der Stadt von 2016, das darauf ausgerichtet war, eine Plattform zu schaffen, auf der sich Verwaltung, Bürger:innen, Zivilgesellschaft, Designer:innen und Entwickler:innen austauschen und Daten gemeinsam nutzen können (Landeshauptstadt Potsdam 2018c). Aktuell finden sich dort beispielsweise Daten zu Wetterwarnungen, Ladesäulen, Luftqualität oder auch den Wahlbezirken zur Europa- und Kommunalwahl.

Diese vielfältigen Transformationsinitiativen zeigen, dass in der Landeshauptstadt innovative Ansätze konsequent verfolgt und neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Wissenschaft (z. B. im Bereich des klimaneutralen Bauens) erprobt werden. Die erfolgreiche Umsetzung einer umfassenden Dekarbonisierung durch die Energie-, Verkehrs- und Wärme-

wende in einer sozialen Stadt setzt jedoch eine übergreifende Strategie voraus, welche die Voraussetzungen dafür schafft, die bereits vorhandenen Strategien zu integrieren und besser aufeinander abzustimmen. Dies betrifft insbesondere Strategien zu Nachhaltigkeit, Klimaneutralität, Digitalisierung und Wohnungspolitik, die ansonsten relativ unverbunden nebeneinanderstehen. Dies setzt eine Weiterentwicklung der ‚Gesamtstädtischen Ziele‘ voraus. Weiterhin geht es in vielen Bereichen heute längst nicht mehr um die Entwicklung neuer Strategien, sondern um deren Umsetzung. Hier gilt es, dass die Stadtverwaltung mit gutem Beispiel vorangeht (z. B. im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung). Die Umsetzung solcher Strategien erfordert ein möglichst zeitnahes Monitoring, die Festsetzung und Einhaltung von Interimszielen und die Möglichkeit, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn diese Ziele nicht erreicht werden. Hier würde es sich anbieten, enger mit vergleichbaren Städten im Ausland (z. B. in Nordeuropa) zu kooperieren, die auf dem Weg hin zu einer nachhaltigen, klimaneutralen und sozialen Stadt bereits weit(er) fortgeschritten sind (Kern 2023).

Einschränkend muss allerdings festgehalten werden, dass die Handlungsmöglichkeiten deutscher Städte stark von der Politik auf Bundes- und Landesebene beeinflusst werden. So ist eine Verkehrswende auf kommunaler Ebene von der Veränderung des nationalen Straßenverkehrsrechts abhängig, die 2023 vom Bundesrat zunächst gestoppt wurde (Bundesrat 2023). Darüber hinaus verfügen Städte wie Potsdam nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel, um eine zukunftsfähige Infrastruktur mit eigenen Mitteln zu schaffen. Sie sind bei der Umsetzung ihrer ambitionierten Pläne daher dringend auf Zuwendungen von Bund und Land angewiesen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (Bundesverfassungsgericht 2023) hat daher unmittelbare Auswirkungen auf die Transformation von Städten wie Potsdam, da dieses Urteil eine Reduktion des nationalen Klima- und Transformationsfonds um 60 Milliarden Euro zur Folge hatte (Kern 2023).

Dennoch hat die Stadt durch ein Bündel an zukunftsorientierten Strategien und Maßnahmen wichtige Meilensteine beschlossen und Handlungsspielräume für die langfristige Transformation der Landeshauptstadt geschaffen. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der politischen Entwicklungen auf Bundes- und Landesebene sind diese Entscheidungen von großer Bedeutung, da die Landesregierung mittlerweile

zwar einen Klimaplan für Brandenburg beschlossen hat, das Land jedoch zu den wenigen Bundesländern gehört, in denen noch kein Landesklimaschutzgesetz existiert. Es bleibt abzuwarten, welche Konsequenzen sich aus den 2024 anstehenden Kommunal- und Landtagswahlen für die Transformation der Landeshauptstadt Potsdam ergeben werden.

## Literatur

- Bundesrat 2023. Bundesrat Kompakt. Das Wichtigste zur Sitzung. Ausgewählte Tagesordnungspunkte der 1038. Sitzung am 24. 11. 2023. <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/23/1038/11a.html>; zuletzt geprüft am 28. 05. 2024.
- Bundesverfassungsgericht 2023. Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist nichtig. Pressemitteilung Nr. 101/2023 vom 15. November 2023. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html>; zuletzt geprüft am 28. 05. 2024
- Haupt W., Kern, K. & Irmisch, J. 2022. From climate policy pioneers to climate policy leaders? The examples of the eastern German cities of Potsdam and Rostock. *Urban Research & Practice* 17(1): 29–50. <https://doi.org/10.1080/17535069.2022.2104655>
- Kern, K. 2023. Wie wird Potsdam eine nachhaltige und klimaneutrale Stadt, Frau Kern? *Tagesspiegel/PNN*. 29. 11. 2023.
- Kern, K., Haupt, W. & Niederhafner, S. 2021. Entwicklungspfade städtischer Klimapolitik: Bedeutung von Schlüsselereignissen und Schlüsselakteur:innen für die Klimapolitik in Potsdam, Remscheid und Würzburg. *disP – The Planning Review* 57(4), 32–49. <https://doi.org/10.1080/02513625.2021.2060576>
- Landeshauptstadt Potsdam 2010. Gutachten zum Integrierten Klimaschutzkonzept 2010. <https://www.potsdam.de/de/content/integriertes-klimaschutzkonzept-mit-gutachten-fuer-die-landeshauptstadt-potsdam>; zuletzt geprüft am 28. 05. 2024
- Landeshauptstadt Potsdam 2015. Anpassungsstrategie an den Klimawandel für die Landeshauptstadt Potsdam. <https://www.potsdam.de/de/>

- anpassungsstrategie-den-klimawandel-fuer-die-lhp-potsdam-macht-sich-fit; zuletzt geprüft am 28.05.2024
- Landeshauptstadt Potsdam 2016a. Leitbild für die Landeshauptstadt Potsdam. [https://www.potsdam.de/system/files/documents/161018\\_www\\_leitbildpotsdam\\_1.pdf](https://www.potsdam.de/system/files/documents/161018_www_leitbildpotsdam_1.pdf); zuletzt geprüft am 03.05.2024
- Landeshauptstadt Potsdam 2016b. Ein Leitbild für die Landeshauptstadt Potsdam. <https://www.potsdam.de/de/ein-leitbild-fuer-die-landeshauptstadt-potsdam>; zuletzt geprüft am 03.05.2024
- Landeshauptstadt Potsdam 2017. Gutachten zum Masterplan 100 % Klimaschutz Potsdam 2050. <https://www.potsdam.de/de/masterplan-100-klimaschutz-bis-2050>; zuletzt geprüft am 28.05.2024
- Landeshauptstadt Potsdam 2018a. Gesamtstädtische Ziele der Landeshauptstadt Potsdam (2019–2024). <https://vv.potsdam.de/vv/Gesamtstaedti-sche-Ziele-LHP.pdf>; zuletzt geprüft am 03.05.2024
- Landeshauptstadt Potsdam 2018b. Neun Gesamtstädtische Ziele für die Landeshauptstadt Potsdam vorgestellt. Pressemitteilung Nr. 527 vom 22.08.2018. <https://www.potsdam.de/de/527-neun-gesamtstaedti-sche-ziele-fuer-die-landeshauptstadt-vorgestellt>; zuletzt geprüft am 03.05.2024
- Landeshauptstadt Potsdam 2018c. Landeshauptstadt Potsdam launcht Open Data-Portal 2018. Pressemitteilung Nr. 12 vom 11.01.2018. <https://www.potsdam.de/de/12-landeshauptstadt-potsdam-launcht-open-data-portal>; zuletzt geprüft am 03.05.2024
- Landeshauptstadt Potsdam 2022. Stadtklimakarte für Potsdam mit Fokus auf Hitze und Starkregen. <https://www.potsdam.de/de/545-stadtklimakarte-fuer-potsdam-mit-fokus-auf-hitze-und-starkregen>; zuletzt geprüft am 03.05.2024
- Landeshauptstadt Potsdam 2024a. Smart City Potsdam. Kommunale Infrastruktur LoRaWAN, nutzbar für alle. <https://smartcity.potsdam.de/de/kommunale-infrastruktur-lorawan-nutzbar-fuer-alle>; zuletzt geprüft am 03.05.2024
- Landeshauptstadt Potsdam 2024b. Smart City Potsdam. Urbane Datenplattform. <https://smartcity.potsdam.de/de/urbane-datenplattform>; zuletzt geprüft am 03.05.2024
- Otto, A., Kern, K., Haupt, W., Eckersley, P. & Thieken, A. 2021. Ranking local climate policy: assessing the mitigation and adaptation activities of

104 German cities. *Climatic Change* 167(5). <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03142-9>

Tagesspiegel/PNN 2022. Trotz „Klimanotstand“ zu wenig passiert. Potsdam scheitert bislang beim Hitzeschutz. <https://www.tagesspiegel.de/potsdam/landeshauptstadt/potsdam-scheitert-bislang-beim-hitzeschutz-7998823.html>; zuletzt geprüft am 03.05.2024



# Regionalplanung – und die Kommunalwissenschaften

*Prof. Dr. Ludger Gailing<sup>1</sup>*

Das Fachgebiet Regionalplanung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU) und das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam (KWI) arbeiten in verschiedenen Projektkontexten zusammen. Ich gratuliere daher dem KWI ganz herzlich zu seinem 30-jährigen Jubiläum!

## 1 Das Fachgebiet Regionalplanung an der BTU in Cottbus

Seit 1995 bietet die BTU in Cottbus Studiengänge für die Stadt- und Regionalplanung an (Nagler 2015). Traditionell standen dabei vor allem gestalterische Fragen des Städtebaus im Vordergrund. Die enge Verzahnung mit den Nachbardisziplinen der Architektur, des Bauingenieurwesens und der Bau- und Kunstgeschichte in einer gemeinsamen Fakultät ist einer der wesentlichen

---

**1** Prof. Dr. Ludger Gailing ist seit 2020 Professor für Regionalplanung an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU). Zuvor war er als Abteilungsleiter der Forschungsabteilung „Institutionenwandel und regionale Gemeinschaftsgüter“ am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) in Erkner tätig. Er ist gewähltes Mitglied der ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft). Seine Forschungsinteressen betreffen Fragen der regionalen Planung, Entwicklung und Transformation (z. B. Energiewende, Grenzräume, ländliche Regionalentwicklung, Klimaschutz).

traditionellen Vorteile der Planer\*innenausbildung in Cottbus. Mit dem Generationswechsel der letzten Jahre und der Besetzung zahlreicher Lehrstühle im Institut für Stadtplanung („INSTA“) der BTU hat sich der Fokus in Lehre und Forschung allerdings verschoben: Gestalterische und entwurfliche Themen sind weiterhin wichtig, aber nicht mehr ausschließlich dominant. Vielmehr sind nun die auch an anderen Standorten von Planungsinstituten oder -fakultäten (vor allem Dortmund, Berlin, Kassel, Weimar und Kaiserslautern) relevanten Perspektiven planerisch-wissenschaftlichen und strategisch-kooperativen Arbeitens gestärkt worden. Mit einer 2023 vollzogenen Studienreform hat sich dies auch formalisiert, indem der Masterstudiengang eine klare inhaltliche Ausrichtung auf planerische Fragen der Großen Transformation (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) 2011) erhalten hat und indem Fragen wissenschaftlichen Forschens in der Lehre gestärkt wurden.

Ein Beispiel für die Veränderung der vergangenen Jahre am Institut für Stadtplanung der BTU ist auch die Entwicklung am Fachgebiet Regionalplanung. Wurde das Fachgebiet bislang noch von kompetenten und engagierten Vertretungsprofessor\*innen vertreten, gelang 2020 erstmals die ordentliche Berufung. Seitdem leite ich das Fachgebiet Regionalplanung, das sich in Forschung und Lehre auf die regionale Handlungsebene der Raumentwicklung und der gesamträumlichen Planung konzentriert. Dabei geht es sowohl um die theoretisch-konzeptionellen als auch um die praktischen Fragestellungen der regionalen Planung, Entwicklung und Transformation. Dies betrifft das Wissen um formelle und informelle Institutionen, Governance-Formen, Methoden, Instrumente und Verfahren, Gemeinwohl- und Machtfragen sowie um die Spezifika einzelner Themen der regionalen Raumentwicklung. Beispiele für solche Themen sind die Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Daseinsvorsorge, der Freiraum- und Klimaschutz, die Verbindung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im regionalen Maßstab sowie Fragen der Energiewende und der Digitalisierung.

Leitbild von Forschung und Lehre des Fachgebiets ist die „starke“ Nachhaltigkeit (Bauriedl 2007), ergänzt um gesellschaftliche Transformationsziele wie Klimagerechtigkeit, gesellschaftliche Innovationsfähigkeit oder Partizipation. Das Fachgebiet fokussiert auf die Region als Handlungsebene, um ländliche, suburbane, stadt- und metropolregionale Räume sowie Stadt-Land-Beziehungen und Grenzregionen in den Blick nehmen zu können. Es

steht zudem an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Disziplinen. Diese Vielfalt ist erforderlich, um regionale Planung, Entwicklung und Transformation adäquat verstehen und Konzeptwissen erarbeiten zu können. Das Fachgebiet kombiniert hierfür Ansätze der Politik-, Kultur- und Sozialwissenschaften sowie der Humangeographie mit planungswissenschaftlichen Perspektiven. Konzepte und methodische Zugänge verschiedener Disziplinen verbessern die Möglichkeit, planungswissenschaftlich relevantes Wissen zu schaffen. Zugleich geht es um die Entwicklung von Lösungen für komplexe Problemlagen in regionalen Transformationsprozessen. Der Universitätsstandort in der Lausitz, in der deutsch-polnischen Grenzregion und in der Metropolregion Berlin-Brandenburg bietet vielfältige Anknüpfungspunkte für die Erforschung regionaler Governance-Ansätze des Strukturwandels sowie der Rolle der Raumordnung und der Regionalentwicklung in Transformationsprozessen.

Das Forschungsprofil des Fachgebiets Regionalplanung umfasst drei grundsätzliche Themenbereiche:

1. Gemeinwohlziele und Instrumente: Regionalplanung und -entwicklung sind mit gesellschaftlichen Veränderungen und Debatten konfrontiert, auf die sie neue Antworten finden müssen. Hierzu gehören die Renaissance der Gleichwertigkeitsdebatte insbesondere in ländlichen Räumen und Stadt-Land-Kontexten, der Gerechtigkeitsdiskurs in der Planungspraxis (Gailing/Weith 2023; Krüger et al. 2022) und die Anforderungen an regionale Planung durch die Bewältigung der Klimakrise.
2. Planungsaufgaben in Transformationsprozessen: Mit diesem Themenbereich werden die Herausforderungen für die Raumentwicklung adressiert, die sich aus regionalen Transformationsprozessen ergeben. Die Maßnahmen zum Braunkohleausstieg und zur Flankierung des Strukturwandels in der Lausitz stellen eine solche Herausforderung dar (Zeißig et al. 2023). Weitere Herausforderungen betreffen den Mobilitätssektor und damit die nahverkehrsorientierte Regionalentwicklung, die Daseinsvorsorge (Mettenberger et al. 2021) sowie die Energiewende (Eichenauer/Gailing 2022; Gailing et al. 2021). In konzeptioneller Hinsicht zielen die Forschungen am Fachgebiet Regionalplanung darauf, die Bedeutung der Raumentwicklung bei der Gestaltung regionaler Transformationsprozesse zu verstehen. Transformationsaufgaben sind zudem ein wichtiger As-

pekt transdisziplinärer Forschung am Fachgebiet, bei denen ko-kreative Ansätze und die Zusammenarbeit mit Planungspraxis und Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen.

3. Neue Regionalisierungen: Regionalplanung und -entwicklung spielen in Regionalisierungsprozessen und bei dem Entstehen neuartiger regionaler Raumkonstrukte eine Rolle. Neue Formen der Regionalisierung entwickeln sich in einem komplexen Gefüge verschiedener Governance-Arenen. Besonders prägnante Beispiele sind Grenzregionen („Borderlands“), Regionen der ländlichen Entwicklung und „smarte“ Regionen (Binder 2022). Auch die Verbreitung regionalisierender Praktiken wird erforscht (Kovanen et al. 2023). Konzeptionelle und kritische Ansätze der Raum-, Sozial- und Kulturwissenschaften werden herangezogen, um Raumbildungsprozesse verstehen zu können. Ansätze der Institutionen- und Governance-Forschung, der „Border Studies“ (Bembnista/Gailing 2024) sowie der Forschung zu Innovationen (Nagy et al. 2023) dienen dazu, die Praktiken der Regionalisierung zu analysieren und zu verbessern.

## 2 Regionalplanung, Regionalentwicklung und regionale Transformation – die Rolle der Kommunen

Für das Fachgebiet Regionalplanung der BTU in Cottbus sind Themen der Regionalplanung, der Regionalentwicklung und der regionalen Transformation gleichrangig bedeutsam. In diesen drei Bereichen spielen Kommunen als Akteure und als Handlungsebene jeweils eine entscheidende Rolle, wodurch sich vielfältige Möglichkeiten der komplementären Befassung durch Planungswissenschaften einerseits und Kommunalwissenschaften andererseits ergeben.

Regionalplanung ist als Teil der im Raumordnungsgesetz (ROG) geregelten Raumordnung die gesamtäumliche Planung in Planungsregionen. Planungsregionen werden von den Bundesländern eingerichtet und sind im Mehrebenensystem der räumlichen Planung zwischen der kommunalen Ebene und der staatlichen Ebene der Bundesländer angeordnet. Die Regional-

planung übersetzt und konkretisiert für Kommunen und andere Planungsträger die Vorgaben der Landesplanung in den jeweiligen Flächenländern der Bundesrepublik, so dass sie umsetzbar sind. Sie befindet sich also an einer Schnittstelle zwischen landesplanerischen Vorgaben und kommunaler Bauleitplanung (Prieps 2013) im durch ein Gegenstromprinzip gekennzeichneten Planungssystem (Danielzyk/Münter 2018). Die kommunale Ebene ist somit für die Regionalplanung entscheidend, in jedem Fall als Planungsadressat, in den unterschiedlichen Ausprägungen je nach Bundesland aber auch als Beteiligte an ihrer Trägerschaft. In Brandenburg ist Regionalplanung beispielsweise eine staatliche Aufgabe, die aber durch Regionale Planungsgemeinschaften wahrgenommen wird. Mitglieder sind die Kreise und kreisfreien Städte in der jeweiligen Region, wodurch das Brandenburger Modell der Regionalplanung kommunal verankert ist. Auch die Regionalversammlungen als beschließende Organe der jeweiligen Regionalen Planungsgemeinschaften, die über die Regionalpläne beschließen, sind ein Ausdruck der kommunalen Verankerung.

Im Gegensatz zur formellen Regionalplanung, deren Handlungsräume sich an den territorialen Abgrenzungen politisch-administrativer Räume orientieren, zeichnen sich die Handlungsräume der Regionalentwicklung (Gailing/Kilper 2010) durch relativ flexible Governance-Formen und – je nach Themenfeld – ganz unterschiedliche Raumkulissen aus. Regionalentwicklung ist als gesetzlich nicht definiertes Handlungsfeld komplementär zur Regionalplanung zu verstehen. Im Sinne von „Regional Governance“ (Fürst 2003; Fürst et al. 2008) stehen dabei die Entwicklung vielfältiger regionaler Handlungsräume, netzwerkartige Kooperationen vielfältiger Akteure, Projektentwicklung und Fördermittelakquise sowie die Schaffung regionaler Organisationen wie Agenturen, Zweckverbände oder Träger eines Regionalmanagements im Mittelpunkt. Auch hierbei spielen Kommunen eine essenzielle Rolle. Sie sind Mitglieder oder Gesellschafter der die regionalen Akteure tragenden Organisationen, bestimmen deren strategische Ausrichtung mit und sind nicht zuletzt oftmals Empfänger der für die Projektumsetzung bestimmten Fördermittel. Es kann sich dabei um so unterschiedliche Bereiche wie die ländliche Regionalentwicklung, das Großschutzgebietsmanagement, die regionale Wirtschaftsförderung oder die Förderung der Daseinsvorsorge handeln.

Da in allen Regionen Transformationsaufgaben der Energiewende, der Verkehrswende, der Bauwende, der Produktions- und Konsumwende, der

Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, des ökonomischen Strukturwandels oder der resilienten Raumentwicklung zu bewerkstelligen sind, liegt auf der Hand, dass im Nexus von regionalem und kommunalem Handeln ein wesentliches Handlungsfeld der Transformationsgestaltung liegt. „Große Transformation“ bedarf regionaler Ziele und Handlungsformen, um die globalen, europäischen und nationalen Transformationsziele etwa im Klimaschutz zu erreichen. Sie bedarf zugleich einer Übersetzung dieser Ziele in kommunale Planung und Governance und – im Sinne des Gegenstromprinzips – einer Berücksichtigung der jeweiligen kommunalen Bedarfe und Besonderheiten in den Transformationsprozessen. Im Feld der Gestaltung der Transformationen durch formelle Raumplanung und vielfältige Governance-Formen der Regionalentwicklung liegt ein wesentliches und breites Forschungsfeld, in dem sich die disziplinären Felder der Regionalplanung und der Kommunalwissenschaft komplementär ergänzen können. Kompetenzen der kommunalen Politik- und Verwaltungs- sowie Rechtswissenschaft sind bereits für die Standardaufgaben der Regionalplanung und -entwicklung essenziell; dies gilt aber erst recht für die skizzierten Transformationsaufgaben.

### 3 Kooperationen mit dem Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam

Ganz in diesem Sinne kooperieren das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam (KWI) und das Fachgebiet Regionalplanung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg miteinander in Forschungsprojekten.

So untersucht das Verbundvorhaben „Cross-InnoNet“, wie grenzübergreifende Daseinsvorsorge in einer ländlich geprägten Region entlang der Bahnstrecke zwischen den Metropolregionen Berlin und Stettin durch Vernetzung von Akteuren in den Bereichen Gesundheit und Mobilität und den Einbezug von grenzüberschreitenden deutsch-polnischen Netzwerken gestärkt werden kann. Der Ausbau dieser Bahnstrecke wird im Rahmen des Projekts als Innovationsimpuls verstanden, um die dazwischen befindliche Region mit wenigen Mittelstädten und ländlichen Gemeinden entlang der Bahnknoten-

punkte durch die Vernetzung von Governance-Akteuren zu stärken. In der dünn besiedelten, peripheren und strukturschwachen Region soll durch das Projekt die nachhaltige Erreichbarkeit gestärkt und die Daseinsvorsorge-Akteure und -Dienstleistungen auch grenzübergreifend vernetzt und so auch Grundsteine für eine Inwertsetzung der Bahnkorridorachse gelegt werden. Innovative Themen des Projekts sind ein Governance-Netzwerk entlang der Strecke und ein Service-Fahrplan im grenzüberschreitend-ländlichen Raum. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in der Fördermaßnahme „WIR! – Wandel durch Innovation in der Region“ gefördert.

Personen beider Einrichtungen arbeiten auch im Rahmen des Verbundprojekts „Linking Borderlands: Dynamiken grenzregionaler Peripherien“ zusammen, das interdisziplinär den deutsch-polnischen mit dem deutsch-französischen Grenzraum miteinander in verschiedenen Teilthemen vergleicht (Policy-Transfer und -Lernen, soziale Praxis und Sprache im Berufsbildungskontext, kulturelle Aushandlungsprozesse im Film, Planungskulturen, Energietransitionen). Insbesondere im Themenfeld der „Policy Borderlands“ bestehen fruchtbare Austauschbeziehungen mit dem KWI. Das Projekt zielt darauf ab, einen Fokus auf europäische Grenzregionen als Kontaktzonen und Übergangsbereiche an nationalstaatlichen Rändern zu richten. So können fortbestehende Entwicklungspfade sowie Umbrüche in den so genannten „Borderlands“ beleuchtet werden. Den gemeinsamen Zugang bilden die „Border Studies“, die sich verstärkt seit den 1990er Jahren konstruktivistisch ausgerichtet haben und eine interdisziplinäre Bearbeitung grenzregionaler Fragen ermöglichen (Bonin et al. 2024). Das Verbundvorhaben wird durch das BMBF auf dem Gebiet der Regionalstudien „Area Studies“ gefördert.

Und schließlich ist das Projekt „DigPion – Digitale Pioniere in der ländlichen Regionalentwicklung“ zu nennen, das vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in der Förderlinie Bundesprogramm Ländliche Entwicklung und Regionale Wertschöpfung (BULEplus) gefördert wurde. Es analysierte die Netzwerke und Kooperationsstrategien digitaler Vordenker im ländlichen Raum. Dazu wurden digitale Pionier\*innen mit IKT-Kenntnissen in den Fallregionen Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg identifiziert, die soziale Innovationen und regionale Entwicklung in ländlichen Regionen vorantreiben. Aufbauend auf Interviews mit den Pionier\*innen wurden ihre Netzwerke und Kooperationen systematisch mit

netzwerkanalytischen Methoden untersucht. Ziel des Projekts war es, politische Strategien zu entwickeln, die eine nachhaltige räumliche Entwicklung fördern und räumliche Disparitäten verhindern können. Die Abschlusspublikation des Forschungsprojekts ist in der KWI-Schriftenreihe erschienen (Binder et al. 2023).

Ich wünsche dem KWI alles Gute für seine zukünftige Entwicklung und hoffe auf die Fortsetzung unserer Kooperation!

## Literatur

- Bauriedl, S. (2007): *Spielräume Nachhaltiger Entwicklung*. München.
- Bembnista, K.; Gailing, L. (2024): The Socio-Spatiality of Energy Borderlands – Multidimensional Discursive Practices Regarding the Turów Coal Mine Conflict. *Journal of Borderlands Studies*, <https://doi.org/10.1080/08865655.2024.2330058>.
- Binder, J. (2022): Die smarte Region. In: Ermann, U.; Höfner, M.; Hostnicker, S.; Preininger, E. M.; Simic, D. (Hrsg.): *Die Region. Eine Begriffs-erkundung*. Bielefeld, 251–260.
- Binder, J.; Bembnista, K.; Mettenberger, T.; Ulrich, P.; Witting, A.; Zeißig, H.; Zscherneck, J. (2023): *Digitale Pioniere als Schlüsselakteure ländlicher Governance: Kommunale Perspektiven auf das Forschungsprojekt „DigPion“*. Potsdam, KWI-Schriften 14, <https://doi.org/10.25932/publishup-61338>.
- Bonin, S.; Gailing, L.; Mangels, K.; Schank, T.; Zinkhahn Rhobodes, D. (Hrsg.) (2024): *Linking Borderlands. Komplexität – Dynamik – Interdisziplinarität*. Baden-Baden.
- Danielzyk, R.; Münter, A. (2018): *Raumplanung*. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1931–1942.
- Eichenauer, E.; Gailing, L. (2022): What Triggers Protest? – Understanding Local Conflict Dynamics in Renewable Energy Development. *Land*, 11(10), <https://doi.org/10.3390/land11101700>.
- Fürst, D. (2003): *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regionale Governance*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, 30 (8/9), 441–450.

- Fürst, D.; Gailing, L.; Pollermann, K.; Röhring, A. (Hrsg.) (2008): Kulturlandschaft als Handlungsraum. Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund.
- Gailing, L.; Kilper, H. (2010): Institutionen- und Handlungsräume als soziopolitische Konstruktionen. In Kilper, H. (Hrsg.): Governance und Raum. Baden-Baden, 93–109.
- Gailing, L.; Overwien, P.; Plehn, M.; Gaasch, N.; Lewerentz, H.; Riechel, R.; Bues, A.; Naumann, M.; Hoffmann, J. (2021): Regionale Steuerung der Energiewende in Nordostdeutschland – Innovationen im Planungssystem? Hannover (Forschungsberichte der ARL, Bd. 17).
- Gailing, L.; Weith, T. (2023): Räume für Gerechtigkeit. Editorial. Berichte Geographie und Landeskunde, 96(4), 321–328.
- Kovanen, S., Ulrich, P., & Gailing, L. (2023): Institutionalizing collaborative regional governance in organizationally thin regions – Regional development agencies and the neglect of social innovations. *Frontiers in Political Science (Section Comparative Governance)*, 5(1092295), <https://doi.org/10.3389/fpos.2023.1092295>.
- Krüger, T.; Eichenauer, E.; Gailing, L. (2022): Whose future is it anyway? Struggles for just energy futures. *Futures*, 142(103018), <https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.103018>.
- Mettenberger, T.; Zscherneck, J.; Küpper, P. (2021): Wenn Neues aufs Land kommt. Entwicklung, Umsetzung und Verbreitung innovativer Lösungen zur digitalen Daseinsvorsorge. *Raumforschung und Raumordnung*. 79(6), S. 543–556. <https://doi.org/10.14512/rur.90>.
- Nagler, H. (2015): 20 Jahre Stadt- und Regionalplanung!. In: Nagler, H.; Strohm, P. (Hrsg.): Stadt denken. Stadt machen. 20 Jahre Stadt- und Regionalplanung an der BTU Cottbus-Senftenberg. Cottbus, 10–12.
- Nagy, E.; Kovanen, S.; Schäfer, M.; Gailing, L. (2023): Innovationen in ländlichen Räumen etablieren? Erkenntnisse aus der Umsetzung und Weiterentwicklung einer regionalen Innovationsstrategie. *Raumplanung*, 220(2023), 49–54.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten. Berlin.

Zeißig, H.; Eichenauer, E.; Gailing, L. (2023): Gerechtigkeit und räumliche Transformationen. Eine Analyse der Fördermittelvergabe im Zuge des Kohleausstiegs in der brandenburgischen Lausitz. *Berichte Geographie und Landeskunde*, 96(4), 386–406.

# Phänomen des Kollisionsrechts im Verwaltungsrecht?

*Dr. Marcin Krzymuski<sup>1</sup>*

Dass das Privatrecht international und damit grenzüberschreitend anwendbar ist, wundert aktuell wohl niemanden. Die Gerichte wenden nicht selten die privatrechtlichen Regelungen aus anderen – fremden – Rechtsordnungen an. Die Grundlage dafür bilden die sog. Kollisionsnormen des Internationalen Privatrechts (IPR). Sie sind für EU-Mitgliedstaaten vor allem in den sog. Rom-Verordnungen kodifiziert. In besonderen Fällen (z. B. Sachenrecht) wenden die Mitgliedstaaten ihre nationalen Gesetze an (wie in Deutschland das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche – EGBGB), um das für den Sachverhalt mit Auslandsberührung maßgebliche Privatrecht zu ermitteln.

Die Notwendigkeit der Kodifizierung des Internationalen Privatrechts ergab sich vor allem aus den intensiven Wirtschaftsbeziehungen, die größtenteils dem Privatrecht unterstellt werden. Mit der Privatautonomie des Zivilrechts geht auch die dem internationalen Privatrecht eigentliche Rechtswahlfreiheit einher. Die grundsätzliche Abdingbarkeit der Normen (*ius dispositivum*) des Zivilrechts kann sich daher nicht nur auf die einzelnen Regelungen oder Rechtsinstitutionen beziehen, sondern kann – im Falle der Abwahl des inländischen Rechts – das gesamte Rechtssystem betreffen.

---

**1** Dr. Marcin Krzymuski ist seit 2020 Bildungs- und Projektmanager in der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder). Er war von 2014 bis 2017 Leiter des wiss. Projektes „EVTZ-Kompetenzzentrum“ an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) und 2017–2020 europäischer Rechtsanwalt in der Kanzlei HKP Leipzig. Er interessiert sich für die juristischen Fragestellungen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge.

Man könnte den Eindruck haben, die Verwaltungsrechtler schauen gar nicht in die Richtung des IPR. Für das öffentliche Recht gebe es nur eine Kollisionsregel – das Territorialitätsprinzip, welches die Anwendung des inländischen öffentlichen Rechts gebietet. Wäre aber diese Sichtweise zeitgemäß und stimmt das überhaupt, dass das öffentliche Recht kein internationales Verwaltungsrecht braucht? Ist heutzutage das öffentliche Recht, welches immer mehr „privatisiert“ wird, tatsächlich vom Privatrecht so unterschiedlich? Im Bereich der Unter- und Überordnungsverhältnisse besteht der Unterschied bestimmt immer noch. Trotzdem wird aber das öffentliche Recht immer stärker durch den Gedanken der Gleichrangigkeit der Parteien beherrscht. Bereits im Jahr 1967 hat Kopp festgestellt: „Die Gründe, die dazu geführt haben, dass Kollisionsnormen (des Privatrechts) gebildet wurden, gelten im besonderen Maß gerade auch für das öffentliche Recht“ (Kopp 1967, S. 469).

Das Spannende an der Untersuchung ist, dass trotz vieler Jahre des modernen Verwaltungsrechts immer noch keine Einigkeit besteht, dass es das internationale Verwaltungsrecht überhaupt gibt. Diese Kontroverse ist nicht nur dem deutschen Recht eigen; sie ist z. B. auch in dem polnischen Rechtsdiskurs lebendig (Zieliński 2008). Zieliński beruft sich auf die Idee von K. Neumeyer, der die Auffassung vertreten hat, dass das internationale Verwaltungsrecht als ein System zur Lösung von Konflikten zwischen Rechtsnormen fungieren sollte, so wie das internationale Privatrecht Konflikte im Bereich des Privatrechts löst. Es ist daher durchaus berechtigt, einen vollständigen Satz von Normen zu schaffen, der es ermöglicht, zu bestimmen, welches Verwaltungsrecht unter bestimmten grenzüberschreitenden Umständen anzuwenden ist. Dieses Rechtssystem würde darauf abzielen, Probleme zu lösen, die sich aus Rechtskonflikten zwischen Staaten ergeben, bei denen die bestehenden Instrumente des internationalen und nationalen öffentlichen Rechts nicht ausreichen (Zieliński 2008: 29).

Das internationale Verwaltungsrecht kann für solche Phänomene wie die örtliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Bedeutung sein. Ein Beispiel hierfür wären Kollisionsnormen, die unter bestimmten Bedingungen die Wahl des anwendbaren Rechts durch lokale grenzüberschreitende Behörden ermöglichen (vgl. Art. 4 Abs. 6 und Art. 5 Karlsruher Abkommen), was in bestimmten Situationen die grenzübergreifende Zusammenarbeit erleichtern und eine effizientere Verwaltung regionaler Verwaltungsangelegenheiten ermöglichen könnte. Das „Zusammenwachsen“ Europas bedeutet

auch die Aufhebung der Schranken für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzgebieten, insbesondere für die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, einschließlich der grenzüberschreitenden Übertragung von Aufgaben. Dies muss – früher oder später – zu Fragen nach dem auf die zugrundeliegende Vereinbarung anwendbaren Recht führen. Beyerlin hat vorgeschlagen, im Fall der örtlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dem internationalen Verwaltungsrecht „die Aufgabe des zweiseitigen Kollisionsrecht zuzuweisen“ (Beyerlin 1989: 323 f.). Dem hat vor zehn Jahren Peine ausdrücklich zugestimmt (Peine 2014: 956). Weitere öffentlich-rechtliche Sachverhalte mit Auslandsberührung können sich aus bereits stattfindenden Ereignissen ergeben wie: gemeinsame Polizeistreifen (Interreg-VA-Projekt „Gemeinsames deutsch-polnisches Polizeiteam in Guben/Gubin“), Tarife bei der grenzüberschreitenden Fernwärmelieferung in der Doppelstadt Frankfurt (Oder)-Słubice (siehe etwa den Bescheid des polnischen Amtes für die Regelung der Energiewirtschaft (URE) vom 2.12.2020, Az.: OSZ.4210.10.12.2020.220.II.EŻ), Errichtung von Bauobjekten auf der Grenze (Bau des Lyon–Turin Base Tunnels nach dem italienischen Recht) und Geltung von Immissionsschutzvorschriften (GVZ Europark Coevorden-Emlichheim GmbH) etc.

Anknüpfungspunkte für solche Normen können der Erfüllungsort, der Sitz der kommunalen Gemeinschaftseinrichtung, die bestimmte ihrer Befugnisse für sie ausübt, der Sitz der zur Erfüllung der Hauptleistung verpflichteten kommunalen Einrichtung oder auch die Rechtswahl sein (Zieliński 2008: 29). Diese Normen könnten einen einseitigen und einen zweiseitigen Charakter haben. Im ersten Fall kann das eigene öffentliche Recht im Ausland „mitgetragen“ werden. Das wäre z. B. bei der Prüfung der Wirksamkeit eines durch die Stadtverordnetenversammlung im Ausland gefassten Beschlusses der Fall (vgl. gemeinsame Sitzungen von zwei Stadtverordnetenversammlungen in der Doppelstadt Frankfurt (Oder)-Słubice). Aber auch zweiseitige Kollisionsnormen wären denkbar. Sie würden z. B. bei öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen Kommunen aus verschiedenen Ländern maßgeblich sein.

Das internationale Verwaltungsrecht hätte also eine bedeutende Rolle bei der Bewältigung der Komplexität von Rechtsbeziehungen zu erfüllen, die sich aus der Globalisierung und der Zunahme der internationalen Verwaltungszusammenarbeit ergibt. Es würde einen belastbaren Rechtsrahmen für die Lösung von Konflikten zwischen verschiedenen Rechtssystemen schaffen.

Dass würde aber auch weitere spannende Fragen mit sich ziehen, wie z. B. der Rechtsschutz gegen fremdes Recht vor dem inländischen Gericht? Würde hier auch das Demokratiedefizit eine Rolle spielen? Die Antworten auf die Fragen werden von den Praktikern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit begehrt. Das KWI mit seiner Expertise könnte sich mit dem Phänomen auseinandersetzen und diese Antworten liefern. Es könnte damit also nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Erforschung dieses Phänomens leisten, sondern auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf ein neues Niveau heben.

## Ausgewählte Literatur

- Beyerlin, Ulrich (1989): Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen, in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 27, S. 286–327.
- Kopp, Ferdinand (1967): Kollisionsrecht im öffentlichen Recht, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)* S. 469–472.
- Peine, Franz-Joseph (2014): Internationales Verwaltungsrecht, in: Witzleb, Norman/Ellger, Reinhard/Mankowski, Peter/Merkt, Hanno/Remien, Oliver (Hrsg.), *Festschrift für Dieter Martiny zum 70. Geburtstag*, Mohr Siebeck Tübingen, S. 946–963.
- Zieliński, Marek (2008): O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego, in: *Państwo i Prawo*, Nr. 9, S. 16–30.

# KWI-Schriften

herausgegeben vom

Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam

ISSN (print) 1867-951X

ISSN (online) 1867-9528

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-series-211>

Zuletzt erschienene Ausgaben:

- Band 14 Julia Binder | Kamil Bembnista | Tobias Mettenberger | Peter Ulrich | Antje Witting | Hanna Zeißig | Julia Zscherneck  
Digitale Pioniere als Schlüsselakteure ländlicher Governance.  
Kommunale Perspektiven auf das Forschungsprojekt ‚DigPion‘  
ISBN 978-3-86956-571-2  
2023 | <https://doi.org/10.25932/publishup-61338>
- Band 13 Franzke, Jochen (Hrsg.)  
Festschrift für Dr. Christiane Büchner in Würdigung ihres Wirkens  
am Kommunalwissenschaftlichen Institut (1994–2022).  
ISBN 978-3-86956-529-3  
2022 | <https://doi.org/10.25932/publishup-54498>
- Band 12 Bauer, Hartmut | Szewzyk, Marek | Popowska, Bożena | Abromeit, Wolfgang (Hrsg.)  
Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation.  
ISBN 978-3-86956-486-9  
2020 | <https://doi.org/10.25932/publishup-45910>
- Band 11 Bauer, Hartmut | Szewczyk, Marek | Popowska, Bożena | Meier, Michael | Fuks, Adrian (Hrsg.)  
Publizisierung öffentlicher Aufgaben.  
ISBN 978-3-86956-417-3  
2018 | <urn:nbn:de:kobv:517-opus4-402270>
- Band 10 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane | Hajasch, Lydia (Hrsg.)  
Partizipation in der Bürgerkommune.  
ISBN 978-3-86956-371-8  
2017 | <urn:nbn:de:kobv:517-opus4-101601>





Zum dreißigjährigen Bestehen des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Potsdam vereint dieser Jubiläumsband kurze Aufsätze von ehemaligen und aktuellen Vorstandsmitgliedern, von Ehrenmitgliedern des Vorstands, langjährigen wissenschaftlichen Mitarbeitern des Instituts und aktuellen wissenschaftlichen Kooperationspartnern. Die insgesamt zwölf Beiträge befassen sich mit den Kommunalwissenschaften und der Geschichte des Kommunalwissenschaftlichen Instituts, mit aktuellen kommunalwissenschaftlichen Fragestellungen und wissenschaftlichen Kooperationen des KWi. Der vom KWi-Vorstand herausgegebene Band soll einen breiten Blick auf 30 Jahre Kommunalwissenschaften in Brandenburg und an der Universität Potsdam werfen und einen Ausblick auf zukünftige kommunalwissenschaftliche Forschung geben.

