

Artikel erschienen in:

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 15)

2024 – 124 S.

ISBN 978-3-86956-581-1

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

Empfohlene Zitation:

Werner Jann: Gibt es eine Kommunalwissenschaft? – eine ewige Geschichte, In: Kommunalwissenschaften an der Universität Potsdam / Thorsten Ingo Schmidt, Christian Bickenbach, Ulfert Gronewold, Sabine Kuhlmann, Peter Ulrich (Hrsg.), (KWI-Schriften 15), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2024, S. 23–29.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-64758>

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/deed.de>

Gibt es eine Kommunalwissenschaft? – eine ewige Geschichte

Prof. Dr. Werner Jann¹

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 etablieren², 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 Politikwissenschaft³, 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.

