

Stadtforschung aktuell

Norbert Kersting *Hrsg.*

Urbane Innovation



Springer VS

Stadtforschung aktuell

Herausgegeben von

H. Wollmann, Berlin, Deutschland

Weitere Bände in dieser Reihe <http://www.springer.com/series/12446>

Norbert Kersting
(Hrsg.)

Urbane Innovation

 Springer VS

Herausgeber

Norbert Kersting
Institut für Politikwissenschaft
Westfälische Wilhelms-Universität
Münster, Deutschland

Stadtforschung aktuell

ISBN 978-3-658-07320-6

ISBN 978-3-658-07321-3 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-07321-3

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Vorwort

*Auch der längste Marsch beginnt mit dem
ersten Schritt*
Laotse

Und jedem Anfang wohnt ein Zauber inne
Hermann Hesse

Stadtluft macht frei, frei für neue Ideen, frei für Experimente, frei für das Neue, – frei für Innovation. Aber Innovation als Neuanfang ist zum einen ergebnisoffen und in seinen Wirkungen nicht immer „zauberhaft“. Sie ist zum anderen auch in den Städten zumeist mit Widerständen, Barrieren und Interessenkonflikten behaftet. Diese Probleme mit dem „Neuen“ und mit Erneuerung zeigen sich in den griechischen Mythologien mit Oedipus – „Neu zerstört Alt“ einerseits und Prometheus – „Alt zerstört Neu“ anderseits. Die neue Generation (Ödipus) tötet die alte. Die neue Generation (Prometheus) wird von der Vorgänger Generation geknebelt. In den afrikanischen Mythologien ist der Dornenbaum ein zentrales Symbol für die Zukunft und das Neue. Der afrikanische Dornenbaum hat doppelte Stacheln, die in zwei Richtungen weisen. Er hat einen Stachel, der in die Zukunft – in Richtung Neues – zeigt, während der andere Stachel sich rückwärts orientiert und verankert. Diese Metapher soll deutlich machen, dass Zukunft und Neues unangenehm sein kann, die Einführung oft Probleme beinhaltet und hierfür Lösungen gefunden werden müssen. Gleichzeitig ist das Neue in der Vergangenheit verankert und positive Erfahrungen werden tradiert. Innovationen erwachsen demnach nicht aus dem Nichts, sondern in entsprechenden Kontexten und tragen einen historisch-institutionellen, politischen und sozialen Rucksack mit sich. Auch wenn vielfältige Freiheiten für innovative Ideen existieren, gibt es zahlreiche Barrieren, Hindernisse und Gegner für Innovation und Reformen.

Dabei werden divergierende Interessen und Konflikte deutlich. Für die Städte kann dies bedeuten, dass neben dem Streben nach Innovation, Reform, Modernisierung und Wandel stets auch ein paralleler Trend zu Tradition, Strukturkonservatismus und Verharren besteht. Dabei stellen sich zentrale Fragen:

Welche Typen von urbanen Innovationen überwiegen? Sind diese eher eine Re-Innovation, das heißt, ein Aufkochen alter Innovation? Ist sie ein eklektizistischer Mix aus Alt und Neu? Oder ist sie etwa die Möglichkeit, alles gänzlich infrage zu stellen und nach „schumpeterscher“ Zerstörung Neues zu gestalten? Deutlich wird, dass zu hohe Erwartungshaltungen ein Scheitern wahrscheinlicher machen.

Wie sieht die Zukunft der Innovationen aus? „Nichts ist schwieriger als eine Prognose, vor allem wenn sie auf die Zukunft gerichtet wird“. Dieses Diktum wird unterschiedlichen Akteuren und vor allem Komikern von Groucho Marx bis zu Carl Valentin zugeschrieben. Es soll die Kontingenz und mangelhafte Prognostizierbarkeit von Zukunft und somit von Innovation verdeutlichen.

Prognosen zur Innovation sind über Interessen konstruiert und werden somit – einmal verinnerlicht – zu Self-fulfilling prophecies oder Self-defeating prophecies. Sie wirken somit entweder verhindernd oder befördernd. Aber welche Gruppe hat die Macht der Konstruktion und des Agenda settings? Und vor allem welche Gruppen setzen sich am Ende durch? Auch wenn die Zukunft stets in dieser kontextualen Vergangenheit verankert ist, liefert sie dennoch einige Überraschungen.

In diesem Band werden zentrale urbane Innovationsfelder analysiert. Dabei stehen zu Beginn zwei einleitende Kapitel, in denen zum einen Theorien der Innovation, Definitionen, Akteure und Evaluationskriterien vorgestellt werden sowie zum anderen ein historischer Rückblick zur urbanen Innovation in Deutschland präsentiert wird. In den folgenden Kapiteln zu verschiedenen Politikfeldern, Reformen und Innovationsbereichen wurde auf eine einheitliche Struktur geachtet. In jedem Innovationsfeld werden nach entsprechenden Definitionen, Theorien und Typologie, anschließend zentrale Akteure (Förderer oder Blockierer) dargestellt. In der darauf folgenden Analyse wird für jedes Innovationsfeld jeweils ein kurzer historischer Rückblick entsprechend den Entwicklungsdekaden (–1989, 1990–2000, 2000–) analysiert. Die hier dargestellten Praktiken werden durch Fallstudien in Form von Good practices und Bad practices komplettiert. Abschließend werden für jeden Bereich ein Resümee sowie Zukunftsaussichten vorgestellt.

Im ersten theoretischen einleitenden Kapitel werden von Norbert Kersting Innovationstheorien sowie übergreifende Ansätze zur Modernisierung und Reform in Politikfeldern diskutiert. Dies beinhaltet die Untersuchung der Ursachen, Innovationstypus, die Akteurskonstellation, Ziele und Strategien, die Strategiewahl,

sowie Reformablauf und -agenda. Es zeigen sich Überlappungen unterschiedlicher Innovationsfelder und hieraus resultierend kombinierte Akteurskonstellationen. Letztendlich werden in Schlussfolgerungen diese Interdependenzen in den Innovationsfeldern herausgegriffen, um dies neben anderen zentralen Aspekten zur Umsetzungsfähigkeit zu analysieren.

Im zweiten einleitenden Kapitel entwickelt Hellmut Wollmann einen historischen Rückblick zur urbanen Innovation. Dabei konzentrierte er sich auf die Lern- und Innovationsfähigkeit sowie interne wie externe Impulse zur Modernisierung. Vor dem Hintergrund multifunktionaler Städte in Deutschland setzt er den Fokus auf die Politikfelder Sozialpolitik, Städtebau, Daseinsversorgung sowie auf Verwaltungsmodernisierung. In diesem Bereich sind die Territorialreformen (insbesondere in den 1970er) und interkommunale Kooperationen anzutreffen. Dabei wird die zentrale Rolle der Kommunen im deutschen Wohlfahrtsstaat deutlich. Die kommunale städtebauliche Praxis wurde insbesondere durch die Globalisierung des Baugesetzbuches reformiert, die Bauherren und Investoren zu übermäßigen Anforderungen der Gemeinde schützen sucht. Im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, d. h. Wasser/Abwasser, Energie, ÖPNV und Abfallbeseitigung kann nach der Privatisierung der Neunzigerjahre eine Rekommunalisierung bis hin zur Neugründung von Stadtwerken beobachtet werden. Letztendlich stehen die Kommunen permanent vor neuen Herausforderungen (Wiederaufbau Wiedervereinigung, Migration etc.).

Im Kapitel zur sozialen Innovation analysieren Andrea Walter und Annette Zimmer die Vielfalt der Initiativen im Bereich kommunaler deutscher Sozialpolitik. Soziale Innovation umfasst dabei unterschiedliche Ausprägungen bürgerschaftlichen Engagements, deren rechtliche Absicherung, Qualifizierungsmaßnahmen sowie deren administrative Unterstützung. Dabei charakterisieren sie die sozialen Innovationen und stellen anhand von unterschiedlichen Verwaltungshandeln und Logiken die Bandbreite kommunaler sozialer Innovation dar. Im breiten Städtevergleich mit einer zusätzlichen Detailanalyse von Projekten in Münster und Berlin zeigen sie die zentrale Rolle der Kommunalverwaltung bei der Implementation kommunaler sozialer Innovation. Bei „starken“ Kommunalverwaltungen wird eine Vielzahl von nachhaltigen Projekten aus der Verwaltung heraus initiiert. Demgegenüber haben im Vergleich zu Wirtschaft und Zivilgesellschaft „schwache“ Kommunalverwaltungen eher eine Vielzahl von Initiativen aus den Privatbereich, deren nachhaltige Weiterentwicklung und Bestand oft gefährdet ist.

Im Bereich demokratischer Innovation fokussiert Norbert Kersting insbesondere auf die Reaktionen des politischen Systems im Bereich politischer Beteiligung. Nach einer Abgrenzung von Feldern der sozialen Innovation werden Theorien und Trends demokratischer Innovation vorgestellt. Im Rahmen seines

Modells des „partizipativen Rhombus“ werden repräsentative, direktdemokratische, deliberative und demonstrative Innovationssphären lokaler Demokratie beschrieben. Hier werden neben Formen des „Invited Space“ (von oben initiiert) insbesondere Beteiligungsangebote im „Invented Space“ (von unten initiiert) analysiert. Im Bereich der repräsentativen Demokratie handelt es sich hier vor allem um Reformen in Bezug auf die Wahlinfrastruktur und die Wahlsysteme, in direktdemokratischen System insbesondere um eine Diskussion um Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, im deliberativen Bereich liegt ein Schwerpunkt bei der Analyse von Bürgerhaushalten, neuen Formen der Beiräte etc. Neben diesen Offlineverfahren werden neue Online-Beteiligungsinstrumente, deren Kombination und Sequenzierung untersucht.

Wie das Kapitel von Gerhard Banner, Stefan Grohs und Renate Reiter deutlich macht, erhielten administrative Innovationen seit den neunziger Jahren einen zusätzlichen Schub. Administrative Innovation beinhaltet die Veränderung von öffentlichen Verwaltungen in Bezug auf ihr prozedurales Handeln, ihre organisatorisch-strukturelle Komposition wie auch auf die Veränderung der Organisationsziele. In ihrer Analyse legen die Autoren Schwerpunkte auf die Kontexte und unterscheiden Innovation durch Zwang (wie z. B. bei der Einführung der Doppik), Diffusion externer Reformmaßnahmen (wie beim NSM) sowie eine von Innen kommende „intrinsische“ Innovation (erweitertes Changemanagement). Letzteres wird im Fallbeispiel Mannheim anhand des Change management Prozesses deutlich gemacht, bei dem es sich sowohl um eine Umsetzung der Strukturformen, eine neue Verankerung in der Kommunalpolitik, eine Veränderung der Führungsstruktur, eine bessere Zusammenarbeit zwischen Verwaltungspersonalvertretung und -spitze als auch letztendlich um eine Veränderung der Organisationskultur handelt.

Im folgenden Kapitel analysiert Jörn von Lucke technische urbane Innovation. Hierbei rekurrierte er insbesondere auf neue Politiken und Strategien bezüglich intelligenter Städte (Smart cities), offenen Daten (Open data) und eine stärkere Bürgerbeteiligung (Open Government). Die technischen Innovationen basieren dabei zum Teil auf neuere Entwicklungen in Form von Web 1.0 (Information), Web 2.0 (interaktive soziale Medien), Web 3.0 (vernetzte Datenbestände) sowie Web 4.0 (eine Verknüpfung des Internet der Dienste und Internet der Dinge im Rahmen von Cloud Technologien). Dabei zeigen sich eine deutliche Einflussnahme durch Bundes- und Länderministerien, aber noch deutlicher eine starke Präsenz von individuellen Akteuren in einzelnen Gemeinden.

Bei der fiskalischen Innovation sieht Thomas Döring unterschiedliche Formen, Reichweiten und Effizienzgehalt. Im Wesentlichen sind kommunale fiskalische Innovationen stark abhängig von der Machtkonstellation zwischen Bund, Ländern

und Gemeinden im deutschen Föderalismus bzw. im europäischen Mehrebenensystem. So spielt nationale und regionale Regulation und Redistribution über Rettungsschirme, Stärkungspakte, der Entwicklung von Bundes- und Landessteuern (Solidaritätszuschlag) auf der kommunalen Einnahmeseite, aber auch Maßnahmen im Rahmen der Schuldenbremse, Bundesgesetze (Kindergarten, Kita etc.) auf der Ausgabenseite eine wichtige Rolle. Die für die lokale Autonomie wichtigen lokalen Steuern und insbesondere die Grundsteuer und deren Hebesätze scheinen für die Finanzausstattung weniger relevant. Deutlich wichtiger werden entsprechende Schlüsselzuweisungen. Hierüber wird aber oft nur kurzfristig das Problem von unfunded mandates d. h. eine strukturelle Überlastung der kommunalen Ebene, gelöst und die in einigen Gemeinden existierende Überverschuldung bei den Kassenkrediten wird kaum behoben.

An dieser Stelle möchte ich mich neben den Autoren der Beiträge vor allem auch bei den Mitorganisatoren der Tagung Vision Stadt, Annette Zimmer und Andrea Walter, bedanken, die letztendlich die Idee für diesen Band generiert hat. Des Weiteren möchte ich meinen Mitarbeitern Martin Sacher, Janosch Tillmann und Sebastian Schneider für die Aufbereitung und Korrekturen der Texte danken. Alle weiterhin bestehende Fehler sind natürlich meine eigenen. Besonderer Dank gilt auch meiner Familie Bettina, Paulina und Ben, die diesmal den Schritt vom südlichen Zipfel des Erdballs in den Norden mitgemacht haben und damit dieses Buch erst ermöglichen.

Münster, Deutschland
im April 2016

Norbert Kersting

Inhaltsverzeichnis

1	Urbane Innovation – Ursachen, Strategien und Qualitätskriterien . . .	1
	Norbert Kersting	
2	Zur Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunen in Deutschland – Entwicklungslinien und Handlungsfelder.	33
	Hellmut Wollmann	
3	Soziale Innovation. Auf die Verwaltung kommt es an	57
	Andrea Walter und Annette Zimmer	
4	Demokratische Innovation. Qualifizierung und Anreicherung der lokalen repräsentativen Demokratie	81
	Norbert Kersting	
5	Administrative Innovation	121
	Gerhard Banner, Stephan Grohs und Renate Reiter	
6	Technische Innovation – Potenziale von Open Government, offenen Daten und intelligenten Städten.	151
	Jörn von Lucke	
7	Fiskalische Innovation – Neuerungsverhalten im Bereich der Kommunalfinanzen.	205
	Thomas Döring	

Urbane Innovation – Ursachen, Strategien und Qualitätskriterien

1

Norbert Kersting

1 Einleitung

Stadtluft macht frei. Die hieraus resultierende Kreativität und Experimentierfreudigkeit macht Städte zu zentralen Orten für soziale, demokratische intellektuelle, kulturelle und technische Innovation. Städte sind – im Gegensatz zu ländlichen Regionen – deutlich stärker durch Vielfalt und Heterogenität geprägt und von daher offen für Innovation (vgl. Florida 2005; Wirth 1944, 1974). Die Dichte der sozialen Interaktionen ermöglicht Kreativität und Innovation. Städte stehen somit für die Möglichkeit neuer Kombinationen wie auch für die Kombination von Neu und Alt. Hieraus resultierend bilden sie Raum für innovative kreative Ökonomien und soziale Systeme wie lokalpolitische Regime (vgl. Stoker und Mossberger 1994). Städte sind Lokomotiven der Innovation („engines of innovation“ – Glaeser 2011) und Triebfeder für Erneuerung auf der regionalen und nationalen Ebene. Die urbane Innovations- und Experimentierfreudigkeit beruht aber auch auf dem Charakteristikum der Größe der politischen Gemeinschaft (vgl. Blokland 2003, 2008). Sie spielt beim Aufbau demokratischer und administrativer Strukturen und Verfahren eine zentrale Rolle, ebenso wie für die Innovationsfähigkeit. Innovation beinhaltet allerdings immer auch die Möglichkeit des Scheiterns. Fehler sind dabei in kleinen Einheiten leichter zu korrigieren und haben geringere Auswirkungen als in großen Systemen, Organisationen und Institutionen (vgl. Sandercock 2000).

N. Kersting (✉)

Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität,
Scharnhorststr. 100, 48151 Münster, Deutschland
E-Mail: norbert.kersting@uni-muenster.de

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2017

N. Kersting (Hrsg.), *Urbane Innovation*, Stadtforschung aktuell,
DOI 10.1007/978-3-658-07321-3_1

Im Folgenden steht Innovation im Bereich der Kommunalpolitik in Deutschland im Mittelpunkt der Analyse. Die teilweise deutlich werdende Diskreditierung des Begriffs Innovation wie auch anderer Begrifflichkeiten wie zum Beispiel Reform, Modernisierung und Agenda machen deutlich, dass eine Definition des Begriffes notwendig wird. Hier wird der Innovationsbegriff als Analyseinstrument wertfrei und neutral verstanden, d. h. nicht als grundsätzlich positiv oder grundsätzlich negativ angesehen. Urbane Innovation beinhaltet Projekte und Programme, die bestehende lokalpolitische Strukturen und Prozesse zu verändern versuchen. Die Wertfreiheit des Begriffs Innovation bedeutet, dass die Analyse von ergebnisoffenen Veränderungen ausgeht. In den verschiedenen Innovationsfeldern werden Ziele vorgegeben und definiert. Die empirische Analyse dieser Innovationen muss aber sowohl die Zielsetzungen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessen und Machtkonstellationen diskutieren als auch aufzeigen, inwieweit diese nachhaltig erreicht werden. Innovation beinhaltet insofern nicht per se einen urbanen Wandel. Erst die Ex Post-Analyse von Output, Outcome und Impact kann diesen nachweisen. Dabei konzentriert sich der Fokus auf urbane städtische Projekte, politische und administrative Strukturen und weniger auf einzelne Politikfelder wie zum Beispiel Sozial-, Bildungs-, Infrastruktur- oder Gesundheitspolitik.

Innovationstheorien und Theorien der Policy-Diffusion werfen zentrale Fragen auf. Eine Analyse von Innovationen stellt zunächst die Frage, welche Form der Innovation gemeint wird. Sind es gezielte Veränderungsversuche im sozialen, im politischen, administrativen oder im technologischen Bereich? Wie werden neue Informations- und Kommunikationstechnologien eingebunden? Wer sind die zentralen Akteure und treibende Kräfte, die Innovation auf die Agenda setzen bzw. vorantreiben? Welche Ressourcen besitzen diese Akteure? Auf welche Barrieren stoßen Sie und welche Akteure versuchen Innovation mit welchen Interessen und Argumenten – begründet oder unbegründet, zu Recht oder zu Unrecht – zu verhindern? Wie entwickeln sich hieraus Kompromisslösungen? Welche Rolle spielen interne Pfadabhängigkeiten und externe internationale Veränderungswellen? Welche nationalen und internationalen Diskurse und Reformstrategien sind in die Innovationsversuche eingebunden? Wie nachhaltig und langfristig sind die Wirkungen der Innovation? Der Fokus liegt auf deutschen, kommunalen Innovationsfeldern. Dennoch sollen auch globale Trends dargestellt und berücksichtigt werden. Die Felder umfassen soziale, politische, administrative, technokratische und fiskalische Innovation:

Der Bereich der sozialen Innovation konzentriert sich auf Aspekte der sozialen Gemeinschaft im verdichteten Sozialraum Stadt. Werden zentrale Problemfelder im Spannungsfeld zwischen Diversität und Einheit, die mit gesellschaftlichen

Trends wie Individualisierung, Migration, Multikulturalität und Alterung der Gesellschaft einhergehen, angegangen? Sind die sozialen Innovationen in der Lage, zentrale Aufgaben wie den Aufbau sozialen Kapitals und den Aufbau von Gemeinschaften zu lösen?

Demokratische Innovation konzentriert sich vor allem auf neue verfasste wie nicht verfasste Formen der politischen Beteiligung. Urbane Demokratien sind durch einen starken Legitimationsverlust und sinkende Beteiligungsraten geprägt. Gleichzeitig äußert sich auch auf der kommunalen Ebene ein zunehmender Protest insbesondere gegenüber Großprojekten. Demokratische Innovationen fokussiert dabei nicht nur auf Veränderungen im repräsentativen System (neue Wahlsysteme), sie analysieren auch neue Formen der Innovation im Bereich der direktdemokratischen (Bürgerentscheide, Recall) und der deliberativen Beteiligungsverfahren (Bürgerhaushalte, Foren, Mini-Publics, neue Beiräte). Dabei liegt neben der Analyse der Offline-Beteiligungsverfahren ein weiterer Schwerpunkt auf entsprechenden Online-Verfahren.

Administrative Innovation konzentriert sich in Post-New Public Management Reformprozessen auf neue Trends und Initiativen im Bereich der Binnenmodernisierung. Dabei sind Themen wie wirkungsorientierte Haushalte, Personalmanagement und Steuerung erneut auf der Agenda des städtischen Change Managements. Aber auch Trends zur Re-Kommunalisierung werden aufgegriffen. Funktionale administrative Innovation zeigt sich in Deutschland nach einem Trend zur Privatisierung und zu unterschiedlichen Formen des Public Private Partnership (PPP bzw. ÖPP) erneut in der Diskussion um Re-Kommunalisierung sowie bei neuen Formen der horizontalen Kooperation.

Technische Innovation, wie z. B. Open Government- oder Open Data Initiativen, konzentriert sich insbesondere vor dem Hintergrund der Informationsfreiheitsgesetze auf die Bereitstellung von öffentlichen Daten. Dabei spielt neben der Transparenztiefe (Datenschutz) der Grad der Aufbereitung eine zentrale Rolle. Instrumente zur direkten Bürgerbeteiligung, wie sie zum Teil von der Obama-Regierung in der internationalen *Open Government Alliance* angeregt wurden, spielen bislang in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle bzw. werden in anderen Diskursarenen debattiert (s. demokratische Innovation). Dagegen werden neben Open Data-Strategien Aspekte wie Open Innovation, Smart city, Industrie 4.0 und Auswirkungen der neuen Cloud-Technologien diskutiert.

Fiskalische Innovation ist geprägt durch die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen. Hieraus resultieren zum einen Vorschläge und Ideen zur Veränderung der Gemeindesteuern. Zum anderen werden neue Sicherungsmechanismen und Rettungsschirme (Solidarpakt) ebenso diskutiert und zum Teil implementiert, wie neue Formen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs.

2 Theorie der Innovation und Transformation

Innerhalb der Institutionen-Theorie steht die Frage der Übertragbarkeit von Innovation und neuen politischen Ideen und Programmen häufig im Mittelpunkt (vgl. Marsh und Sharnan 2009; Stone 2012). Diese Debatten sind sowohl theoretische als auch praxisnahe Diskurse inwieweit politische Ideen über Regionen und Länder wandern. Dabei zeigen sich unterschiedliche theoretische Ansätze wie z. B. Policy Learning (vgl. Rose 1993), Policy Konvergenz (vgl. James und Lodge 2003; Holzinger und Knill 2005; Holzinger et al. 2007), Policy Transfers (vgl. Dolowitz und Marsh 2000; Evans 2009; Benson und Jordan 2011), Isomorphism (vgl. Di Maggio und Powell 1991; Beckert 2010) sowie Policy Diffusion (vgl. Mayntz und Scharpf 1995; Streeck und Thelen 2005; Thelen 1999).

Die Begrifflichkeiten im Spektrum von Innovationen, Modernisierung, Reform, Wandel (Change) wie auch Transformation sind – wie bereits konstatiert – nahezu ausnahmslos durch ein hohes Maß an Diskreditierung gekennzeichnet. In unterschiedlichen kulturellen Kontext hat der Begriff Modernisierung eine derogative Konnotation, während in anderen Ländern Reform oder Agenda diskreditiert sind. Überraschenderweise scheinen Begriffe wie Wandel, die einen eher zufällig Veränderung implizieren, eine höhere Akzeptanz zu haben. Im Folgenden wird Innovation wertfrei als Entwurf einer neuen Politik bzw. von neuen Verfahren definiert. Insofern unterscheidet sich diese von weitergehenden Begriffen wie z. B. Transformation und Wandel (Change), die im Grunde bereits die Auswirkungen von Innovationen mitberücksichtigen (vgl. Mai 2014).

Die Theorien der Innovation versucht das Zustandekommen von Reformprozessen zu erklären. Im so genannten Barrieren-Ansatz werden vor allem unterschiedliche Faktoren untersucht, die Innovation blockieren (vgl. z. B. bei Wahlrechtsreformen Rahat und Hazan 2011). Bei der Analyse von Reformprozessen lassen sich aber auch Faktoren aus dem sozialen, rechtlichen und politischen Kontext, der institutionelle Vorgeschichte, die Akteurskonstellation, die Strategiewahl und der Reformablauf unterscheiden, die Innovation erleichtern (vgl. z. B. für Verfassungsreformprozesse Köppl 2007). Zu den zentralen Innovationsfaktoren und diesbezügliche Theorien gehören z. B. Legalität als prozeduraler Vorrang des institutionellen und administrativen Status Quo (alter Institutionalismus), die politische Tradition (kultureller Institutionalismus), die Sozialstruktur (sozialer Institutionalismus), systemische Rationalität (neuer Institutionalismus), Akteursinteressen (Interessenmaximierung, Gruppen- und individuelle Rationalität, Veto Player, Rational Choice), Wechselstimmung (Rational Choice, Game Theory) sowie internationale Reformdruck (vgl. zum historischen Institutionalismus Thelen 1999; Streeck und Thelen 2005).

2.1 Urbane Krisen und Risiken

Innovation basiert auf Krisen und Risiken. Gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen, aber auch ökonomische und Umweltveränderungen bewegen Akteure dazu, innovative Ideen zu entwickeln und diese auch zu implementieren („Don’t fix it if it is not broken“). Hier wird davon ausgegangen, dass es ohne Krisen nicht zur Innovation kommt, sondern zu „zufriedenem“ Stillstand und Akzeptanz des Status quo. Ohne einen spezifischen Grund finden sich selten Innovationsprozesse. Im politischen Bereich beziehen sich diese auf mangelnde Legitimationsbasis, auf Abwahl und sinkende Unterstützung durch das Wahlvolk, auf sinkende Wahlbeteiligung oder offenen Protest, im ökonomischen z. B. auf sinkendes Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, im sozialen auf einen Zerfall der Sozialsysteme (Familie, nachbarschaftliche Milieus), in Verwaltungen auf die Wahrnehmung mangelnder Leistungsfähigkeit und Bürgerkritik. Hier zeigt sich die unterschiedliche Bewertung der Krisen. Diese kann aus unterschiedlichen Interessen resultieren. Sie basiert auf einem Vergleich und der Unzufriedenheit mit der eigenen Situation. Deutlich wird auch, dass sich aus Krisen neue Ideen entwickeln und somit auch Chancen der Verbesserung bestehen. Diese beinhalten aber auch, dass Krisen und Innovation das Risiko des Scheiterns innehaben.

2.2 Institutionelle Vorgeschichte und rechtlicher und politischer Kontext

Politische Systemmodelle machen die Relevanz bestehender Strukturen im Input wie im Throughputbereich bei neuer Politikentwicklung deutlich (vgl. z. B. Easton 1965; vgl. auch Almond und Verba 1963). Im Policy-Zyklus wird Pfadabhängigkeit als ein zentraler Aspekt innerhalb von Innovationsprozessen deutlich (vgl. Schubert und Blum 2011). Eine getroffene Grundsatzentscheidung, die zudem in einer Konfliktsituation getroffen wurde, ist häufig erst nach einem längeren Zeitraum revidierbar.

Der soziologische Institutionalismus geht davon aus, dass Themen und Ideen von unterschiedlichen Akteuren und Organisationen adoptiert werden, um hierüber eine erhöhte Legitimationsbasis zu erreichen. Im historischen Institutionalismus auf der anderen Seite werden die Widerstände gegenüber Reformmaßnahmen stärker hervorgehoben und hiermit die Stabilität in den Vordergrund gerückt. Wandel kann aber auch durch die Erreichung eines Punctuated Equilibrium hergestellt werden und an *critical junctures* stattfinden (vgl. Thelen 1999).

Historische Ereignisse und Schnitte (*critical junctures*) prägen die Verfassungskultur, Innovationsbereitschaft und neue Innovation. Häufig anzutreffen sind aber auch Reformmaßnahmen, die eher rhetorisch und symbolisch übernommen werden, ohne einen wirklichen Policy Change zu erreichen (vgl. Dolowitz und Marsh 1996).

2.3 Akteurskonstellationen

Der akteurszentrierte Institutionalismus zeigt, dass bei Innovationen einzelne Akteure eine besondere Rolle spielen (*agency*). Innovation ist von institutionellem Wandel (*organizational change*) und veränderten personellen Machtstrukturen begleitet. Erneuerungen benötigen Befürworter (*drivers*) und entsprechende innovative Netzwerke (*actor constellation, innovation networks*). Aber diese Akteure benötigen auch erfolgreiche Innovation zur Stärkung der eigenen Legitimationsbasis. Gleichzeitig zeigen sich Widersacher und retardierende Akteure und Strukturen. Für die Verbreitung und Viralität von Innovation ist neben den Kenntnissen von Technologien auch die Entwicklung einer Vision und zugeordneten Werten und Normen für die Akteure oft von zentraler Bedeutung (vgl. Kersting und Vetter 2003).

Die zentralen Akteure bei Innovationsprozessen und hieraus resultierende Wandlung und Reformprozesse lassen sich im Bereich von Multilevel Governance nach verschiedenen Ebenen und hierarchischen Strukturen anhand ihrer Durchsetzungsfähigkeit sowie anhand ihrer Rolle analysieren. Grundsätzlich kann man hierarchische und nicht-hierarchische Koordinationsmechanismen (*voluntary, mixed, coercive transfer*) unterscheiden (vgl. Mayntz Scharpf 1995). Bei nicht-hierarchischen Koordinationsmechanismen steht die Freiwilligkeit der Innovation und der Politikübernahme im Vordergrund. Die hierarchischen Koordinationsmechanismen basieren oft auf Vorgaben innerhalb von vertikalen Strukturen, die einzuhalten sind (*coercive transfer*). Letztendlich zeigt sich ein gemischter Bereich des Politiktransfers, bei dem Innovation weitgehend selbstständig und freiwillig, aber mit Unterstützung durch die höheren politischen Ebenen erfolgen kann. Diese Form der Politikdiffusion hängt somit eng mit vertikalen Strukturen zusammen. Diese können aber im Rahmen der Diffusion auch Reformprozesse in unterschiedliche Zielrichtungen produzieren. Vertikale Politikdiffusion beinhaltet dabei das Lernen innerhalb von Verwaltungsstrukturen im Multilevel Government. Horizontale Diffusions- und Policytransferprozesse sind dabei das gegenseitige Lernen (auf Augenhöhe) zwischen Institutionen mit ähnlichen oder gleichen politischen Kompetenzen. Hier zeigen sich eher

freiwillige Möglichkeiten der Übernahme von Politiken (Horizontale vs. vertikale Politikdiffusion).

Freiwilligkeit existiert eher in Bezug auf exogene Akteure, wie z. B. bei internationalen Organisationen. Sie spielen z. B. bei der Globalisierung von Reformprozessen eine zentrale Rolle, besitzen aber im Multilevel Government im Gegensatz zu den übergeordneten endogenen Institutionen und Organisationen oft keine direkten Kompetenzen, sondern lediglich „soft power“ und sind auf die Ratifizierung und Übernahme angewiesen (vgl. Denters und Rose 2005; Kersting und Vetter 2003). Im Netz der Institutionen zeigen sich somit unterschiedliche Machtpositionen, die über direkten Einfluss oder indirekt über soft power Einflussmöglichkeiten besitzen. Innerhalb der jeweiligen Organisationen zeigen sich zudem unterschiedliche Akteure, die auf der einen Seite Verfahren und Politiktransfers beschleunigen oder behindern können. Hierbei handelt es sich auf der einen Seite um direkte Akteure wie z. B. *change agents* (vgl. Rogers 1962) und *transfer agents* (vgl. Stone 2000), die für Politiktransfer verantwortlich sind. Ihnen stehen zumeist unterstützende Gruppen und Netzwerke (*advocacy networks*) zur Seite.

Auch hier wird deutlich, dass Policy-Lernen und Policy-Transfer durch ähnliche politische Kontextbedingungen und ähnliche Ideologie erleichtert werden kann. Zudem kommt internationalen Organisationen und politischen Entrepreneuren eine wichtige Brückenfunktion zu. Bislang fehlt es jedoch an vergleichenden Studien, wie es über diese Akteure zu bestimmten Reformmaßnahmen kommt oder auch nicht. Während auf der individuellen Ebene häufig die besser ausgebildeten, höher informierten Gruppen sind, die die ersten Schritte wagen, ist bislang unklar, welche Gruppen auf der kollektiven Ebene (Kommunen, Organisationen) Vorreiter für Innovation darstellen.

Bei den Akteuren zeigen sich somit Antreiber (*driver*) und Bremser. Die Diffusion von technologischen Innovationen und die Rolle von Akteuren wurden von Rogers (1962) untersucht. Rogers (1962) unterscheidet vier zentrale Aspekte für Innovation: die Innovation selber, die Kommunikationskanäle, die Zeit und das soziale System. Bei den Akteuren unterscheidet er die Innovateure, die frühen Adaptoren (*early adopters*), die erste Mehrheit, die späte Mehrheit und Nachzügler (*laggards*). Dieses Konzept wurde auch bei Politikreformen angewendet (vgl. z. B. auch Starr 1991). In seinem Konzept geht Rogers davon aus, dass Innovation von einer kritischen Masse abhängig ist, d. h. der Anzahl der *prior adopters*. Dies lässt sich nach Rogers sowohl auf individueller wie auf kollektiver Ebene nachweisen. Während in den ersten Phasen die *early adopters* häufig sehr gut informierte, innovative Risikoträger sind, zeigen sich in der zweiten und dritten Phase eher Gruppen, die den Median (Medianbürger, Mediankommune)

darstellen. Für sie bedeuten die neuen Technologien nicht wie für die folgenden Entwickler eine erhöhte Unsicherheit und Komplexität. Sie kennen berechenbare Vorteile, aber auch Kosten und Risiken.

2.4 Strategiewahl

Urbane Innovation findet sich somit sowohl im soziologischer Institutionalismus (vgl. Berger und Luckmann 1972), in der Institutionenökonomik, in Rational Choice-Ansätzen wie im historischen (vgl. Thelen 1999; Peters 2012) und akteurszentrierten Institutionalismus (vgl. Mayntz und Scharpf 1995) wieder. Insofern lässt sich Innovation kaum abgrenzen von den spezifischen Begriffen des Politiktransfer und der Politikdiffusion. Der Politiktransfer beschreibt Übertragung von Innovationen von einem politischen System in ein anderes, ohne den Erfolg der Übertragung im neuen Kontext zu berücksichtigen. Bei der Diffusion werden neue Ideen und Politiken in unterschiedliche Systeme transferiert, ohne einen radikalen Politikwechsel darzustellen. Letztendlich trägt der Begriff des Politiklernens eine Konnotation in Richtung Übernahme von positiven Verhaltenstechniken und Kenntnissen (vgl. zur Abgrenzung Policy-Diffusion von Policy-Transfer und Policy-Learning Lütz 2007). Urbane Innovation, Politiktransfer wie auch politisches Lernen müssen in den unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Bereichen anhand von Qualitätskriterien definiert werden. Die Definition dieser Kriterien berücksichtigt die Tatsache, dass unterschiedliche Interessen die Indikatoren unterschiedlich bewerten. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Begriffe gleichwertig benutzt und miteinander ausgetauscht. Dabei werden sie wertfrei benutzt, da eine positive oder negative Bewertung je nach Interessen und Indikatoren unterschiedlich ausfallen kann.

Mit der Definition der Bewertung der Indikatoren zeigen sich unterschiedliche Tendenzen von Innovation, Politiktransfer und Diffusion. Zum einen wird deutlich, dass Innovation zur Maximierung von Leistungen und Ergebnissen genutzt werden kann („race to the top“). Vielfach zeigt sich aber im Vergleich, dass Innovation durchaus in eine andere Richtung ausgerichtet sein kann und die Erreichung in den Vordergrund stellt („race to the bottom“). Bei Innovationen handelt es sich immer um eine Kooperation zwischen politischen Systemen und sozialen Systemen, die miteinander vernetzt sind, Transfers erlauben, aber auch die Bewertung dieser Innovationen unterschiedlich gestalten.

Bei den Strategien zur Übernahme von urbanen Innovationen bleibt die Frage, inwieweit es dabei zu einem Isomorphismus, d. h. zu einem Angleichungsprozess

über Kopieren kommt. Stehen am Ende eine einheitliche Angleichung und eine Politikkonvergenz (vgl. Di Maggio und Powell 1991; Schimank 2007) oder zeigt sich eine neue Kombination von unterschiedlichen Politiken, die neue Hybride schaffen? Oder kommt es lediglich zu einer Inspiration bestehender Strukturen, die das existierende anreichern, aber alte Strukturen nicht aufbrechen?

Bei der Implementation von Innovation lassen sich dabei unterschiedliche Strategien aufzeigen, die von vergleichender Beobachtung (*mimetic*), über das Einholen externer Expertise bis hin zu Neuinterpretation rechtlicher Vorschriften (*coercive*) reichen. Streeck und Thelen (2005, S. 31) machen deutlich, dass es sich beim Politiktransfer um eine Unterordnung bestehender Strukturen (*displacement*) oder um eine teilweise Übernahme neuer Elemente (*layering*) handeln kann. Alte, bestehende Strukturen bauen sich oft nicht ab. Oft werden sie, wenn sie nicht miteingebunden werden, neuen Zwecken zugeführt (*conversion*). Nur sehr begrenzt kommt es zum völligen Abbau über Erschöpfung (*exhaustion*), bei dem eine Vernachlässigung (*drift*) das Verschwinden bestehender Institutionen beschleunigt (vgl. Werle 2007, S. 128).

2.5 Reformablauf

Bei der Implementation von Innovation zeigen sich unterschiedliche Ansätze in den Vorgehensweisen. In seltenen Fällen können einzelne Akteure Reformen eigenständig entwickeln, vorschlagen und umsetzen. Dennoch sind oft einzelne Akteure zentral beim Agenda Setting. Sie geben wichtige Impulse im Implementationsprozess. In der Regel sind es Reformkoalitionen und Allianzen (*advocacy alliances*), die Innovation oft in informellen, aber auch in formalen Konsultationen entwickeln. Neben diesen formellen Gremien existieren in der Regel Koalitionen bestehend aus Experten oder Politikern und Stakeholdern, die Vorschläge machen bzw. diese politisch aushandeln. Im Rahmen von parallel initiierten oder zumeist nachgelagerten zivilgesellschaftlichen Beteiligungsprozessen wird versucht, eine erhöhte Legitimation zu erzielen. Dabei stellt sich die Frage, ob vorab ausgehandelte Prozesse innerhalb der Öffentlichkeit oder im Parteienwettbewerb erneut thematisiert werden können. Letztendlich existieren auf der lokalpolitischen Ebene weitere Institutionen (Referenden etc.), um die die Entscheidung zu (de-) legitimieren. In Deutschland werden diese aber stärker kontrollierend, d. h. als Veto-Instrument genutzt.

3 Urbane Innovationsfelder – Ursachen, Akteure, Strategien und Qualitätskriterien

Urbane Innovation kann in Deutschland zum einen als eine Reaktion auf interne kommunale lokale Krisen deutlich gemacht werden. Zum anderen wird das deutsche *Urban Regime* seit den neunziger Jahren durch internationale Innovations- und Reformdiskurse wie zum Beispiel zu New Public Management-, Dritten Sektor- und partizipativen (good) Local Governance Strategien geprägt (vgl. Kersting 2014, 2015a, b; Thelen 1999).

Nach der deutschen Wiedervereinigung kam es infolge einer Privatisierungswelle zu einem starken Druck auf die urbanen Verwaltungen (vgl. Wollmann und Banner et al. in diesem Band). Dieses wurde verstärkt durch die Wiedervereinigung und die kommunale Finanzkrise der Neunzigerjahre, die insbesondere administrative und demokratische Innovationen forcierte. Letztere begannen als demokratische Innovation infolge der Wiedervereinigung, aber auch als Reaktion auf politische Skandale wie z. B. die Barschel-Affäre in Schleswig-Holstein. Dabei zeigt sich eine Überlappung zwischen demokratischer Innovation und administrativer Innovation (Abb. 1).

Über die Stärkung der Exekutive und die Einführung direktgewählter Bürgermeister mit Vetorechten wie z. B. Dezernatsverteilungsrechten wurde eine Binnenmodernisierung in der Kommunalverwaltung als Alternative zur Privatisierung gewählt. Hierdurch sollte die Leistungsfähigkeit und Performanz der lokalen Verwaltung gestärkt werden, um auch auf der Output-Seite Legitimationsgewinne zu erzielen. Die Direktwahl zur Stärkung der Bürgermeister als administrative Innovation, die Einführung von direktdemokratischen Verfahren wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und die Implementation eines neuen Wahlrechts, wie z. B. Kumulieren und Panaschieren, wurden als demokratische Innovationen in nahezu allen Bundesländern umgesetzt (s. zu den internationalen Entwicklungen, Boraz und John 2004; Kersting et al. 2008; Elock 2008). Die in den neunziger Jahren deutlicher werdende Parteien- und Politikverdrossenheit und die Zunahme an politischer Apathie und Zynismus traf auch die lokale Ebene und konnte durch diese demokratischen Innovationen begrenzt bzw. abgebaut werden.

Der neue demokratische Raum im repräsentativen System, insbesondere bei den formalen deliberativen Verfahren wie auch das neue Wahlrecht, konnte in einigen Bundesländern neue Protestformen teilweise verhindern. Proteste traten dagegen in Baden Württemberg (Stuttgart 21) auf, das aufgrund bereits bestehender Direktwahl, personalisiertem Wahlrecht und direkter Demokratie keine Reformen und demokratische Innovationen eingeleitet

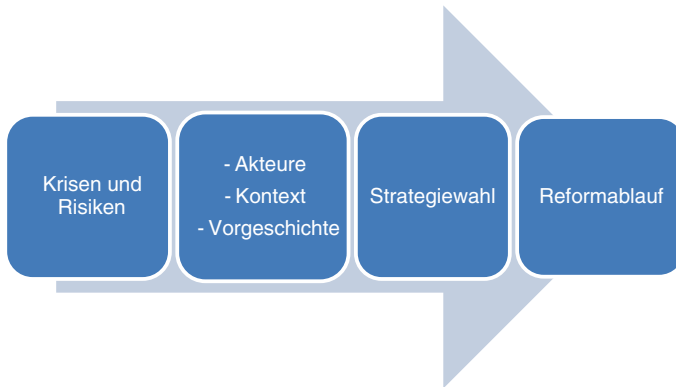


Abb. 1 Innovationsprozess. (Quelle: eigene Darstellung)

hatte (vgl. z. B. Setälä und Schiller 2012; Kersting 2004). Hier wurde deutlich, dass es viele Beteiligungsverfahren hatte, aber z. B. bei direktdemokratischen Verfahren aufgrund höher Hürden und sehr restriktiver Regelungen diese demokratischen Instrumente kaum nutzte. Dabei wird deutlich, dass bei dem Protest zu Stuttgart 21 neue politische Gruppen aktiv werden (vgl. Kersting und Woyke 2012). Mit neuen Krisen und Risiken wie z. B. der Zunahme der Migration kommt es ab 2014 wie bereits vereinzelt in den neunziger Jahren zu politischer Gewalt und einem starken Protestverhalten am rechtskonservativen Rand. Hier gibt es erstmals massive Proteste sowohl gegen die Integration in die europäische Gemeinschaft als auch gegen eine offene Migrations-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik.

3.1 Krisen und Risiken

Die kommunale Ebene ist stark geprägt durch sozio-ökonomischen Wandel. Es zeigen sich auf der einen Seite regionale Disparitäten zwischen den neuen und den alten Bundesländern, d. h. zwischen Ost- und Westdeutschland mit zum Teil stark schrumpfenden Städten in den östlichen Regionen und Landflucht und stark schrumpfenden ländlichen Regionen auch in den westlichen Bundesländern einerseits und einem mittelfristig begrenztem Wachstum, vor allem in einigen westlichen Stadtregionen, andererseits.

3.1.1 Soziale Krisen und Risiken

Die massiven demografischen, sozialen und ökonomischen Veränderungen sind eine Ursache für die Krise der Kommunalpolitik wie auch der sozialen Systeme. Im urbanen Bereich zeigt sich ein Strukturwandel weg von den alten Industrien hin zu einer neuen industriellen und dienstleistungsorientierten Ökonomie, die eine ökonomische Spaltung, eine erhöhte soziale Ungleichheit und eine gesellschaftliche Segmentierung zwischen arm und reich beinhaltet. Die entstehenden vulnerablen Gruppen sind ökonomisch wie gesellschaftlich marginalisiert und besitzen oft nicht den gleichen Zugang zu Lebens- und Teilhabechancen in Bezug auf Ressourcen wie z. B. Arbeit, Einkommen und Bildung. Mit einer zunehmenden internationalen Migration und ökonomischen Zuwanderern wie politischen Flüchtlingen entwickelt sich Deutschland zur multikulturellen urbanen Gesellschaft, bei der Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund in vielen größeren Städten etwa ein Drittel der Bevölkerung und einen Großteil der ökonomisch marginalisierten Gruppen ausmachen.

Der demokratische Wandel in den Städten zeigt sich zudem in der Überalterung der Gesellschaft, die insbesondere die sozialen Sicherungssysteme belastet. Zunächst wird deutlich, dass die Urbanisierung auch in Deutschland noch zunimmt. Ländliche Regionen verlieren weiter an Bürgern. Die jüngere Generation zieht in einige, noch wachsende Ballungszentren. Dies gilt auch für einzelne Städte, die – oft vergeblich – versuchen dagegenzuwirken. Andere Städte stellen sich den Tatsachen und müssen Infrastruktur zurückbauen (*shrinking cities*). Der Wegzug betrifft die östlichen Bundesländer und strukturschwache ländliche Regionen im Westen. Auch vom Zuzug sind nicht alle Metropolregionen und Städte gleichermaßen begünstigt. Zudem hält der Trend, der die begünstigten Metropolen und Städte vor neuen Wohn- und Infrastrukturprobleme stellt, nicht lange an. Mittelfristig sind aufgrund der derzeitigen niedrigen Geburtenraten aber auch diese Metropolen und Kernstädte Mitte des Jahrhunderts vom Schrumpfen bedroht.

Migration und Zuzug bewirken dabei auf der einen Seite eine Abmilderung dieser Krise der sozialen Sicherungssysteme und eine möglicherweise längerfristige Absicherung der deutschen Rentensysteme. Sie beinhalten aber auch eine höhere multikulturelle Diversität und erhöhte Integrationsanstrengungen. Der demografischen Wandel charakterisiert sich nicht nur durch eine ergraute Gesellschaft mit sinkenden und niedrigen Geburtenraten und eine Binnenmigration vom Land in die Stadt. Der soziale Wandel bewirkt auch eine zunehmende Individualisierung und soziale Fragmentierung ungleicher sozialer Milieus überlappt durch eine gleichzeitige starke Multikulturalität der Gesellschaft. Diese

Parallelgesellschaften müssen durch Kommunalpolitik im urbanen Raum zusammengehalten und langfristig abgebaut werden.

Bereits im Nachkriegsdeutschland bestand eine Vielzahl der kommunalen Dienstleistungen auf der Basis kommunaler gemeinwohlorientierter Selbsthilfe. Diese konnte in Deutschland auf die lange Tradition von Vereinen und Verbänden anknüpfen, die sowohl im wohlfahrtsstaatlichen Bereich wie auch in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge (Feuerwehr etc.) zentrale Aufgaben übernahmen (vgl. Kersting et al. 2002). Bereits in den siebziger Jahren hatten sich in den größeren Städten auch im Bereich der Kindererziehung neue Initiativen entwickelt, die losgelöst von städtischer Unterstützung eigenständige Kindertagesstätten, Kindergärten und zum Teil Schulen aufbauten. Ähnliche Tendenzen zeigten sich im Kulturbereich, in dem die Städte im internationalen Vergleich deutlich stärker engagiert waren und die nun neben ihren städtischen Bühnen und Theater zusätzlichen Angebote im Bereich der Ethno-Kultur besaßen (vgl. Kersting et al. 2002). Diese Initiativen basierten auf bürgerschaftlichem Engagement mit allen ihren Problemen einer nachhaltig längerfristigen Versorgung wie auch der Abhängigkeit von einzelnen Akteuren und häufig anzutreffenden Qualitätsdefiziten.

3.1.2 Politische Legitimationskrise

Der sozio-ökonomische Wandel und die Diversifizierung der Interessen bewirken erhöhte gesellschaftliche Erwartungen. Die Finanzkrise und Teilprivatisierung forciert einen Kompetenzverlust lokaler Politik in den Kommunen. Beides beschleunigt die De-Legitimierung (vgl. Kersting in diesem Band). Hier zeigten sich zunehmend kleine freie Wählergemeinschaften, die auch aufgrund sinkender Wahlbeteiligung seit den siebziger Jahren stärker wurden. Für die geringe Wahlbeteiligung spielte unter anderem die mangelnde Medienresonanz eine Rolle. Unzufriedenheit mit den politischen Beteiligungsangeboten ist ein zweiter wichtiger Faktor. Während in Bayern und in Hessen in den achtziger Jahren noch drei Viertel der Bevölkerung an Kommunalwahlen partizipierten, geht die Wahlbeteiligung in Hessen in den neunziger Jahren auf 53 % und in Bayern auf 63 % zurück. Auch mit der Einführung neuer Wahlsysteme wie Kumulieren und Panaschieren konnte dieser Abwärtstrend nicht gestoppt werden. Im Gegenteil, 2006 wurde in Hessen der historisch niedrige Wert von 39,5 % erreicht. In Baden-Württemberg lag die Wahlbeteiligung traditionell niedriger, aber auch hier sank sie den neunziger Jahren auf 53 %. Der Protest gegen Projekte wie z. B. den Bahnhof in Stuttgart (Stuttgart 21) basierte auf der Kritik an der Nicht-Beteiligung bei Planfeststellungsverfahren, die Jahrzehnte zurücklagen. Dies führte zu Protestaktionen, die 2010 breite Bevölkerungsgruppen betrafen. Im Gegensatz zu

den Demonstrationen der 1970er und 1980er Jahre demonstrierten erstmals insbesondere die älteren Gruppen mit mittleren und höheren Einkommen („die Sitzblockade hat die Mitte der Gesellschaft erreicht“, vgl. auch Roth und Rucht 2008).

3.1.3 Verwaltungskrise

Im deutschen föderalen Kontext setzen Kommunen mehr als drei Viertel aller öffentlichen Aufgaben um. Sie handeln hierbei aber häufig außerhalb ihres eigenen Wirkungskreises, d. h., sie besitzen hier nur geringe oder keine Entscheidungsbefugnisse und oft kaum Handlungsspielraum. Deutsche Kommunen sind geprägt durch eine starke Multifunktionalität bei gleichzeitig starken Parlamentarisierungstendenzen (vgl. Wollmann in diesem Band). Bereits in den achtziger Jahren zeigten sich in Europa starke Privatisierungsanstrengungen und es kam auch im kommunalen Bereich zum Herauslösen von Betriebseinheiten oder zur Modernisierung über die Einführung von Eigenbetrieben mit Produktkatalog und eigenem Rechnungswesen (vgl. Banner et al in diesem Band). Die Stadtwerke oder Eigenbetriebe agierten als kommerzielle Unternehmen, blieben aber de jure den städtischen Gremien untergeordnet. Dennoch entzogen sie sich der vollständigen Kontrolle durch die Räte. Der Versuch der Privatisierung der Stadtwerke zu Beginn des neuen Millenniums wurde häufig durch Bürgerentscheide verhindert und in der zweiten Dekade kam es zudem zu einem Rückkauf durch die Kommunen bzw. zur Neugründung von Stadtwerken. Neben diesen kontrollierten Auslagerungen wurde innerhalb der Verwaltungen in den 1990ern eine Binnenreform initiiert, die sich an Managementkriterien wie z. B. einer Budgetierung, der Doppik statt Kameralistik, flachen Hierarchien, Mitarbeiterorientierung sowie Kundenorientierung ausrichtete.

Länder wie die USA, Kanada, Großbritannien, Niederlande und Neuseeland hatten für ihre New Public Management Ausrichtung (NPM) internationale Auszeichnungen und auch in Deutschland den Bertelsmann Preis bekommen (s. a. Pollitt und Bouckaert 2011). In der Folge wurden zu Beginn der Neunzigerjahre starke Veränderungen in den Verwaltungen initiiert wie z. B. mit den Bürgerläden, die als „one stop office“ eine stärkere Kundenorientierung aufzeigten. Bestehende Überbürokratisierung, überstarke interne Hierarchien, eine oft übertriebene Regelorientierung wurden kritisiert und bislang „blockierte“ Interessen innerhalb der kommunalen Verwaltungen deckten die Schwächen der Kameralistik, wie z. B. Probleme des Dezemberfiebers, auf. Mit der Wiedervereinigung und der verstärkten Verschuldung kam es aufgrund neuer zugewiesener Aufgaben zu einer stärkeren Finanzkrise der Gemeinden, was den Reformspielraum wie jeglichen kommunalen Handlungsspielraum stark eingrenzte.

3.1.4 Technik- und Verwaltungskrise

Nach dem eigenen Selbstverständnis besaß die sich an Weberschen Idealen orientierte deutsche Verwaltung eine hohe rechtsstaatliche Verlässlichkeit und somit eine hohe Leistungsfähigkeit sowie ein positives Image. Insofern traf die internationale und interne Kritik stärker. Max Weber sah in der bürokratischen Verwaltung eine hohe technische Überlegenheit.

Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuierlichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibung, sachliche und persönliche Kosten sind bei strengen bürokratischen Verwaltungen (...) auf das Optimum gesteigert. (...) Vor allem aber bietet die Bürokratisierung das Optimum an Möglichkeiten für die Durchführung des Prinzips der Arbeitszerlegung in der Verwaltung nach rein sachlichen Gesichtspunkten, und der Verteilung der einzelnen Arbeiten auf spezialistisch abgerichtete und in fortwährender Übung immer weiter sich einschulende Funktionäre (Weber 1924, S. 716 f.).

Im Verwaltungsbereich zeigte sich aber, dass am Ende des 20. Jahrhunderts Deutschland sich eher als Nachzügler zeigte. Die New Public Management Reformen stellen die Webersche Verwaltung in Frage. Mehr als ein Jahrzehnt prägte die Debatte die kommunalen Verwaltungen. Dadurch wurden andere Trends, wie z. B. die neuen Chancen durch die Neuen Kommunikations- und Informationstechnologien nicht entsprechend aufgegriffen (vgl. Kersting 2012). Deutschland hatte die Informationsfreiheitsgesetze erst spät übernommen und die Bundesländer implementierten diese oft nur schrittweise. Die technische Innovation war auch aufgrund mangelnder Integration in internationale Netzwerke (Open Government Netzwerk) oft nur schleppend (vgl. Kersting in diesem Band). Zudem lagen diese in der Hand der finanzschwachen Kommunen und konnten nur langsam durch neue Ländergesetzgebung reguliert werden. Grundsätzlich scheiterte eine Technisierung und Modernisierung aber an den hohen deutschen Standards in Bezug auf die Datensicherheit, die eine Übernahme von neuen Informationstechnologien erschwerte und oft nur schrittweise zuließ. Vorreiter wie z. B. Estland zeigen, dass elektronische Identitätsnachweise eine Voraussetzung für eine e-Administration zu sein scheinen. Diese Innovation wurde aber aufgrund hoher Datenschutzbestimmungen nicht umgesetzt.

3.1.5 Finanzkrise

Mit der Gründung der Bundesrepublik kam es in verschiedenen Dekaden zu einer Krise kommunaler Finanzen. Ende der Neunzigerjahre sprach man von einer strukturellen Unterfinanzierung aufgrund von kontinuierlicher Überlastung durch die nationale Gesetzgebung. Auf der Bundesebene wurden z. B. der