

# **Öffentlicher Sektor und private Akteure in der Stadt der Zukunft**

Studie im Auftrag der Enquêtekommission des  
Landtages von Nordrhein-Westfalen  
„Zukunft der Städte in NRW“

erarbeitet von:

Priv. Doz. Dr. Jörg Bogumil  
Dr. Lars Holtkamp  
Prof. Dr. Hellmut Wollmann (em.)

Berlin, Hagen: 29. September 2003

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zielvorstellungen der Auftraggeber und Vorgehensweise</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Welfare-Mix auf kommunaler Ebene</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Förderung von Bürgerengagement</b>	<b>9</b>
3.1	Beteiligung als politischer Auftraggeber	9
3.1.1	Implementationsstand	10
3.1.2	Motive für Unterstützung und Widerstände	12
3.1.3	Zusammenfassung	19
3.2	Beteiligung an der Mitgestaltung des Gemeinwesens	20
3.2.1	Implementationsstand	20
3.2.2	Motive für Unterstützung und Widerstände	23
3.2.3	Zusammenfassung	29
<b>4</b>	<b>Ökonomisierung des öffentlichen Sektors</b>	<b>31</b>
4.1	Mangerialisierung der Kommunalverwaltung	31
4.2	Privatisierung kommunaler Dienstleistungen	34
4.3	Private-Public-Partnerships	37
4.4	Schaffung von Wettbewerbsstrukturen	38
4.4.1	Nicht marktlicher Wettbewerb	39
4.4.2	Marktwettbewerb	41
<b>5</b>	<b>Welfare-Mix in kommunalen Aufgabenbereichen</b>	<b>43</b>
5.1	Kommunale Haushaltspolitik	43
5.2	Lokale Agenda	49
5.3	Stadtmarketing und Kriminalprävention	54
5.4	Kommunale Jugendpolitik	60
5.5	Kommunale Sportpolitik	65
5.6	Kommunale Engagementinfrastruktur	71
<b>6</b>	<b>Internationale Erfahrungen</b>	<b>75</b>
6.1	Großbritannien	76
6.1.1	Ausgangsbedingungen	76
6.1.2	Politisch-partizipatorische Ansätze	77
6.1.3	Wettbewerbs- und Privatisierungsstrategien	77
6.1.4	Gesellschaftlich-gemeinnütziger Sektor	80
6.2	Frankreich	80
6.2.1	Ausgangsbedingungen	80
6.2.2	Politisch-partizipatorische Ansätze	81
6.2.3	Wettbewerbs- und Privatisierungsstrategien	84
6.2.4	Gesellschaftlich-gemeinnütziger Sektor	86
6.3	Schweden	87
6.3.1	Ausgangsbedingungen	87
6.3.2	Politisch-partizipatorische Ansätze	87
6.3.3	Wettbewerbs- und Privatisierungsstrategien	88
6.3.4	Gesellschaftlich-gemeinnütziger Sektor	89
6.4	Resümee	90
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>93</b>
7.1	Zusammenfassung der einzelnen Kapitel	93
7.2	Das zentrale Steuerungsproblem der Kommunen	95
<b>8</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>99</b>
8.1	Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume	100
8.1.1	Reform von Haushaltssicherungskonzepten	100
8.1.2	Abbau von kommunalen Standards	101
8.1.3	Einführung einer Kommunalkammer	102

8.2	Landesförderung für eine strategische Leistungstiefenpolitik	103
8.2.1	Optimierung der Landesförderprogramme	103
8.2.2	Stärkung der Stellung der hauptamtlichen Bürgermeister	105
8.3.3	Stärkung von Nutzerbeiräten und Forcierung von Benchmarkingprozessen	108
<b>Abbildungsverzeichnis</b>		<b>110</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>		<b>110</b>

# 1 Zielvorstellungen der Auftraggeber und Vorgehensweise

Vor dem Hintergrund eines veränderten öffentlichen Aufgabenverständnisses gewinnt die Beteiligung und Mitwirkungen von Bürgern und Wirtschaft eine neue Bedeutung. Die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ hat daher die oben genannten Autoren mit einer Studie „Öffentlicher Sektor und private Akteure in der Stadt der Zukunft“ beauftragt. Ziel der Studie ist,

1. eine empirische Bestandsaufnahme verschiedener Formen des kommunalen Welfare-Mix in NRW, um (auch im Vergleich zu anderen Bundesländern) die Bedeutung eines sich ändernden Verhältnisses zwischen öffentlicher Hand und privaten und bürgerschaftlichen Akteuren zu erfassen. Konkret soll danach gefragt werden, in welchen Feldern kommunaler Aufgabenwahrnehmung, in welchen organisatorischen Formen und mit welchen akteurspezifischen Schwerpunkten (private Akteure/Unternehmen, gemeinnützige/Wohlfahrtsorganisationen, „Dritte-Sektor“-Organisationen und Gruppen) derzeit eine kooperative Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren und Partner in den Städten von NRW stattfindet?
2. das Aufzeigen von Chancen und Risiken der Übertragung öffentlicher Aufgaben bzw. öffentlich-bürgerschaftlich-privater Kooperationen: Welche Vorteile, Chancen und Risiken bringen diese mit sich? Welche Auswirkungen auf das traditionelle Modell demokratisch legitimierter und politisch verantwortlicher kommunaler Selbstverwaltung (local government) ergeben sich? Welche Erfahrungen mit institutionellen und anderen Anreizen zur Stärkung bürgerschaftlichen Teilhabe und Kooperation gibt es?
3. die Formulierung von Handlungsempfehlungen für die Kommunal- und für die Landesebene unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen.

Angesichts des knappen Zeitplanes und der begrenzten finanziellen Ressourcen war eine neue empirische Untersuchung der oben dargestellten Fragestellungen unrealistisch, so dass vor allem vorhandene Studien ausgewertet und auf die Fragestellungen bezogen wurden. Dabei konnte auf folgende Quellen zurückgegriffen werden.

- auf Veröffentlichungen der Enquetekommission des Bundestages,
- auf die aktuelle Forschungsliteratur,
- auf ein für die Enquetekommission des Landes erstellte Studie zum PPP (Wegener 2003),
- auf laufende vergleichende Forschungsarbeiten, die einer der Antragsteller gegenwärtig zur kommunalen und bürgerschaftlichen Entwicklung in UK, Frankreich und Schweden durchführt (vgl. Wollmann 2003c).

Die wichtigste Quelle für die Beantwortung der Untersuchungsfragen ist aber unser von der Hans-Böckler-Stiftung finanziertes Forschungsprojekt „Bürgerkommune“ (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). Im Rahmen dieses gerade abgeschlossenen Projektes wurde in den Städten Arnsberg und Schwäbisch Gmünd jeweils eine repräsentative, standardisierte Bürgerbefragung (Rücklaufquote in Arnsberg 37% und in Schwäbisch Gmünd 39%), eine standardisierte Befragung aller Ratsmitglieder (Rücklaufquote in Arnsberg 83% und in Schwäbisch Gmünd 81%), eine standardisierte Befragung aller

Beschäftigten der Stadtverwaltungen (Rücklaufquote in Arnsberg 46% und in Schwäbisch Gmünd 44%), leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern von Verwaltungs- und Fraktionsspitzen durchgeführt. Darüber hinaus wurden in allen Kommunen über 20.000 Einwohner in NRW und Baden-Württemberg die Fraktionsvorsitzenden der CDU und SPD sowie die (Ober-) Bürgermeister schriftlich befragt (Rücklaufquoten bei den Fraktionsvorsitzenden der CDU 72%, bei der SPD 75% sowie bei den (Ober-) Bürgermeistern 69%).

In der vorliegenden Studie für die Enquetekommission wird zunächst geklärt, was wir unter einem kommunalen Welfare-Mix verstehen (2). Anschließend wird ausgehend vom öffentlichen Sektor zunächst die Zusammenarbeit mit dem bürgerschaftlichen Sektor betrachtet (3), indem die Förderung bürgerschaftlichen Engagements thematisiert wird. In Kapitel 4 wenden wir uns dem privaten Sektor zu unter dem Vorzeichen der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. In Kapitel 5 untersuchen wir in wichtigen kommunalen Politikfeldern, wie sich der Welfare-Mix konkret gestaltet:

- Die kommunale Haushaltspolitik ist eher Anlass für neue Mischungsprozesse, behindert die möglichen positiven Effekte aber zugleich.
- Die Lokale Agenda ist das Beispiel für eine neue intensive Beteiligung von zumeist einzelnen Bürgern.
- Die eher neuen Politikfelder Stadtmarketing und Kriminalprävention bauen dagegen mehr auf die Einbeziehung privater Unternehmen.
- In der Jugendpolitik sind traditionell die Wohlfahrtsverbände stark involviert, also immer schon freie Träger an der Dienstleistungsproduktion beteiligt. Dieser Bereich gerät nun durch gesetzliche Änderungen im KJHG, die Haushaltskrise und europarechtliche Vereinheitlichungen unter zunehmenden Wettbewerbsdruck.
- Die Sportpolitik ist traditionell der wichtigste Bereich einer intensiven Zusammenarbeit mit Vereinen, der nun zunehmend durch die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Vereine gekennzeichnet ist.
- Der Aufbau einer kommunalen Engagementinfrastruktur ist eher ein Querschnittsbereich zur Unterstützung privaten und bürgerschaftlichen Engagements.

In Kapitel 6 nehmen wir die internationalen Erfahrungen aus Schweden, GB und Frankreich in den Blick. Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse (7) und die Formulierung von Handlungsempfehlungen (8).

## 2 Welfare-Mix auf kommunaler Ebene

In der Regel unterscheidet man zwischen drei gesellschaftlichen Sektoren: dem öffentlichen Sektor, dem privaten Sektor und dem Dritten Sektor<sup>1</sup>, in denen unterschiedliche Steuerungslogiken dominieren: die hierarchische Kontrolle, der marktliche Wettbewerb sowie Solidarität und Verhandlung. Allerdings zeigen empirische Forschungen, dass sich diese Sektoren noch weiter ausdifferenzieren lassen (Schuppert 2000, S. 365):

Öffentlicher Sektor	Privater Sektor	Dritter Sektor
unmittelbare Bundes-, Landes und Kommunalverwaltung	Reiner Wettbewerbsmarkt	Selbstorganisation (Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen)
Selbstverwaltung (z.B. Kammern, Hochschulen, Sozialversicherung, IHK)	Markt mit koordinierten Wettbewerb (z.B. im Energiesektor)	Assoziationen (Vereine, Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften)
Verwaltungstrabanten in Privatrechtsform (z.B. DFG, GTZ, Goetheinstitut)		Organisierte Interessen (Verbände, Konzertierte Aktionen)

**Abbildung 1: Ausdifferenziertes Dreisektorenmodell**

In diesen Sektoren gibt es also recht unterschiedliche Formen der Aufgabenwahrnehmung. Darüber hinaus spricht in der jüngeren Vergangenheit viel dafür, dass es auch *zwischen* diesen Sektoren Grenzverschiebungen gibt und neue organisatorische Mischformen entstehen, sich also das Verhältnis von staatlicher Regulierung, ökonomischem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe neu konstituiert. Diese Neuentwicklung der komplexen Regelungsstruktur der unterschiedlichen Wirkungsmechanismen unserer Gesellschaft wird zunehmend mit dem Begriff der „governance“-Strukturen bezeichnet.

Ohne auf die verschiedenen Begriffsprägungen und Verwendungskonzepte des Governance-Begriffes eingehen zu können (vgl. hierzu Benz u.a. 2003), lässt sich aus politikwissenschaftlicher Sicht sagen, dass mit dem governance-Begriff zunächst eine neue *Betrachtungsweise* einhergeht. Bei der Analyse politischer Steuerungsmöglichkeiten wird zunehmend der Beitrag von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren mit einbezogen. Der Staat ist nun nicht mehr die Institution, die sich vom Markt und der Gesellschaft klar unterscheidet (dies wäre „government“), sondern Staat, Markt, soziale Netzwerke und Gemeinschaften gelten als institutionelle Regelungsmechanismen, die in unterschiedlichen Kombinationen genutzt werden. Man konzentriert sich

<sup>1</sup> Zum Dritten Sektor (oder auch Non-Profit-Sektor bzw. intermediärer Bereich genannt) ist ein weites Spektrum von Initiativen und Organisationen zu zählen: Es reicht in Deutschland von großen Körperschaften wie den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Gewerkschaften über die vielfältige Vereins- und Stiftungslandschaft bis zu kleinen, selbstorganisierten bzw. gering formalisierten Initiativen und Projekten und umfasst die ganze Themenbreite von Freizeitsport, Hobbys, Soziales, Kultur, Umwelt usw.

nun auf die Steuerungs- und Koordinationsfunktion dieser institutionellen Strukturen, auf das Zusammenspiel zwischen ihnen und auf die Schaffung neuer Arrangements (vgl. ebd., S. 21f.). Governance beschreibt also die Steuerungslogik einer Organisation oder eines Sektors. Zwar sind für bestimmte Regelungsfelder bestimmte Governanceformen immer noch typisch, wie die Hierarchie für den Staat und der Marktmechanismus für die Privatwirtschaft, aber empirische Untersuchungen zeigen, dass sich institutionelle Arrangements in der Regel durch einen governance-mix auszeichnen. Aus dieser Perspektive können dann, so die These, Formen kollektiven Handelns in der Gesellschaft besser verstanden werden als mit dem Konzept des Staates oder des Regierungssystems.

Neben diesem eher weiten Begriff von Governance als neuem Blickwinkel der Politik und Politikwissenschaft werden in einer engeren Bestimmung des Begriffes *inhaltliche Veränderungen der politischen Steuerung* subsumiert. Gemeint sind damit Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Selbststeuerung und die daraus resultierende neue Kombination von Steuerungsmodi, die im Kern aus Verhandlungen, aber kombiniert mit Hierarchie und Anreizen bestehen. Bezieht man dies nun auf die lokale Ebene, so ist damit gemeint, dass die Städte bei der öffentlichen Aufgabewahrnehmung stärker mit Bürgern, Wohlfahrtsträgern und Privatunternehmen kooperieren. Solche Kooperationsformen beziehen sich nicht nur auf die Erstellung öffentlicher Leistungen, sondern auch auf die Vorbereitung und Planung dieser, so dass es auch um kooperative Formen der Bürgerbeteiligung im Sinne des „Mitredens“ und nicht nur des „Mitmachens“ geht. Wenn im Folgenden also von Kooperation die Rede ist, sind damit sowohl Kooperationen im Sinne einer Zusammenarbeit von öffentlichen mit bürgerschaftlichen und privaten Akteuren gemeint als auch Formen einer stärkeren Übertragung von Aufgaben, da auch hier Notwendigkeiten der Abstimmung aufgrund verbliebener öffentlicher Verantwortlichkeiten existieren.

Solche neuen Formen der Zusammenarbeit werden mitunter auch als „Welfare-Mix“ bezeichnet.<sup>2</sup> Gemeint sind damit gemischte Strukturen, in denen sich staatliche Mitverantwortung, Engagement aus der Bürgergesellschaft und die Nutzung von Marktelementen miteinander verknüpfen, so dass „hybride“ Organisationsformen entstehen (Evers u.a. 2002, s. 12). Man erhofft sich durch die bewusste Verschränkung der verschiedenen Logiken Vorteile, dadurch dass

- die Ressourcen (staatliche Finanzmittel, Erträge aus dem Privatsektor, Unterstützung aus der Bürgergesellschaft) gebündelt,
- verschiedene Ziele (Gemeinwohl, Effizienz, Solidarität) angegangen und
- Entscheidungsstrukturen (repräsentativ, direkt, indirekt) kombiniert werden können.

---

<sup>2</sup> Das Konzept des „welfare-mix“ geht davon aus, dass zur Qualität gesellschaftlicher Wohlfahrtsentwicklung der Markt, der Staat, Organisationen der Bürgergesellschaft und informelle Gemeinschaften (private Haushalte, Familien) beitragen. Während Markt, Staat und Gemeinschaftsformen durch die Dominanz bestimmter Strukturprinzipien bestimmt sind, lassen sich die Organisationen im bürgerschaftlichen Bereich, der auch als Dritter Sektor bezeichnet wird, durch eine Überlagerung der Strukturprinzipien kennzeichnen, so dass kaum scharfe Trennungen zwischen den Bereichen von Staat, Markt und Gemeinschaft in ihrem Bezug zum bürgerschaftlichen Bereich zu ziehen sind (Evers u.a. 2002, S. 20f.). Die Verknüpfung der drei Prinzipien im Dritten Sektor ist der Grund für die hohe Aufmerksamkeit, die dieser bei den Theoretikern des „welfare-mix“ erlangt.

Wir wollen diese Theoriedebatten hier nun nicht weiter vertiefen. Wir werden im Folgenden pragmatisch die Begriffe „Welfare-Mix“ bzw. „governance-mix“ weitgehend synonym verwenden in dem Sinne, dass wir damit gemischte Strukturen bezeichnen, in denen unterschiedliche Steuerungsmechanismen (Hierarchische Kontrolle, marktlicher Wettbewerb, spontane Solidarität, Verhandlung) zum Einsatz kommen. Auf dieser begrifflichen Grundlage soll nun bezogen auf die lokale Ebene in NRW empirisch den folgenden Fragen nachgegangen werden:

- in welchem Ausmaß gemischten Strukturen in verschiedenen Politikfeldern vorzufinden sind,
- welchen Beitrag sie für ein problemlösungsorientiertes Handeln leisten und
- welcher Handlungsbedarf sich zukünftig für kommunale und staatliche Akteure ergibt?

### 3 Förderung von Bürgerengagement

Über 80% des bürgerschaftlichen Engagements realisiert sich im lokalen Raum. Hier kommt auch der politische Aspekt von Engagement unmittelbar zum Tragen: Gerade in den Gemeinden erweist es sich, ob die Bürger ernsthaft an der Planung, Entwicklung und Gestaltung der Kommune mit beteiligt werden. Im Folgenden sollen ausgehend von unterschiedlichen Rollen<sup>3</sup>, die der Bürger im Verhältnis zur Verwaltung wahrnimmt, die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in den Bereichen, in denen der Bürger als politische Auftraggeber auftritt, und im Bereich der Mitgestaltung des Gemeinwesens, als Koproduzent bei der Leistungserstellung, untersucht werden.

#### 3.1 Beteiligung als politischer Auftraggeber

Beteiligungsinstrumente in der Auftraggeberrolle lassen sich danach ordnen, ob sie dauerhaft institutionalisiert sind, wie beispielsweise Ausländer- oder Seniorenbeiräte, oder ob sie zeitlich befristet sind. Darüber hinaus ist zu unterscheiden zwischen dialogorientierten und nicht-dialogorientierten Beteiligungsinstrumenten.

Abbildung 2: Beteiligungsinstrumente im Überblick

	<b>punktueller Beteiligung</b>	<b>dauerhafte Beteiligung</b>
<b>dialogorientiert</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• als Oberbegriff Bürgerforen</li> <li>• Mediationsverfahren</li> <li>• Planungszelle</li> <li>• Zukunftskonferenz/-werkstatt</li> <li>• Stadtteilkonferenz</li> <li>• Perspektivenwerkstatt</li> <li>• E-Democracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausländerbeiräte</li> <li>• Seniorenbeiräte</li> <li>• Behindertenbeiräte</li> <li>• Kinder- und Jugendparlamente</li> </ul>
<b>nicht-dialogorientiert</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgerversammlungen</li> <li>• Bürgerbefragungen</li> <li>• Einwohnerfragestunden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• turnusmäßig wiederholte Bürgerbefragungen</li> </ul>

Ein Beispiel für nicht-dialogorientierte Instrumente ist die Bürgerversammlung im Rahmen der Bauleitplanung. Demgegenüber weisen die Bürgerforen, die als dialogorientierte Instrumente seit den 90er Jahren vermehrt in der Kommunalpolitik, beispiels-

<sup>3</sup> Der Bürger tritt der Verwaltung bezogen auf die unmittelbare Leistungserstellung in der Regel nicht als „Bürger“ gegenüber, sondern in spezifischeren Rollen als „Bauherr“, „Steuerzahler“, „Wohngeldempfänger“, „Verkehrssünder“ oder „Antragsteller auf einen Reisepass“. So spricht einiges dafür, dass die Rollenzuschreibung des Adressaten von Bürgeramtsleistungen am ehesten die des Kunden ist, in der Ordnungsverwaltung die Untertanenrolle der Realität entspricht und in manchen Bereichen (z. B. des Jugend- und Sozialamtes) man es mit Klientenbeziehungen zu tun hat. Weiterhin ist der Bürger nicht nur Adressat öffentlicher Leistungserstellung, sondern wirkt an dieser mit. Zu nennen ist hier z.B. der Bereich der freiwilligen Feuerwehr oder die ehrenamtliche Arbeit in Wohlfahrtsverbänden. Zudem hat der Bürger als Staatsbürger bestimmte politische und soziale Rechte, kann also die Entwicklung der lokalen Gemeinschaft durch sein Wahlrecht oder durch institutionalisierte Formen von Bürgerbeteiligung mitbestimmen. Idealtypisch lassen sich damit drei Rollen des Bürgers unterscheiden (vgl. Bogumil 1999): der Bürger als politischer Auftraggeber, der Bürger als Kunde der Leistungserstellung der Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens, als Koproduzent bei der Leistungserstellung.

weise im Rahmen der Lokalen Agenda oder des Stadtmarketings, eingesetzt werden, gravierende Unterschiede auf.

- Die Kommunen müssen diese Bürgerforen nicht einrichten, im Gegensatz zu den im Baugesetzbuch festgeschriebenen Bürgerversammlungen.
- Bürgerforen setzen in der Regel früher im Planungsprozess an als Bürgerversammlungen im Rahmen der Bauleitplanung.
- An Bürgerforen nehmen in den Arbeitsgruppen weniger Bürger teil. Diese haben allerdings die Chance, verschiedene Sachverhalte viel intensiver zu diskutieren.
- Bürgerforen ziehen sich meist über mehrere Abende hin, sind aber in der Regel zeitlich begrenzt und nicht dauerhaft institutionalisiert.

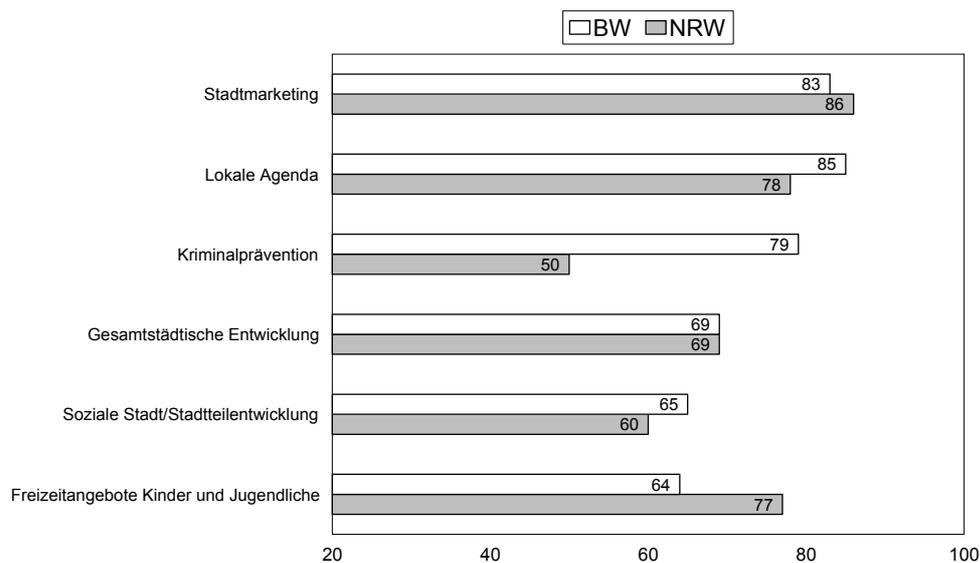
Der Vorteil der Bürgerforen ist, dass der Bürger stärker seine Ideen einbringen kann und gemeinsam mit anderen Akteuren die Planung mitgestaltet, während er in der klassischen Bürgerversammlung in der Regel nur zu kleinen Detailfragen einer bereits bestehenden Planung kurze Statements abgeben kann. In diesem Vorteil liegt aber gleichzeitig das Hauptproblem von Bürgerforen begründet. Der Bürger investiert viel mehr Zeit in die Beteiligung und dürfte einen höheren Nutzen erwarten. Gleichzeitig kommt die geringe Institutionalisierung von Bürgerforen zwar den Bedürfnissen der Bürger nach einer befristeten und themenzentrierten Beteiligung entgegen, führt aber in der Regel zu einer mangelnden Anbindung an die Ausschüsse und den Rat (im Vergleich zu stärker formalisierten Gremien wie z. B. Beiräten), die Probleme bei der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen erwarten lässt.

Im Folgenden wollen wir uns vor allem auf diese nicht institutionalisierten, dialogorientierten Beteiligungsverfahren konzentrieren, weil diese Verfahren seit Ende der 90er Jahre einen regelrechten Boom erleben und im Gegensatz zu den anderen Beteiligungsverfahren noch nicht hinreichend untersucht sind.

### **3.1.1 Implementationsstand**

In NRW wie in Baden-Württemberg ist die Beteiligung der Bürger in Form von Bürgerforen in vielen Politikfeldern mittlerweile fast eine Selbstverständlichkeit, wie die Ergebnisse unserer landesweiten Bürgermeisterbefragungen zeigen.

**Abbildung 3: Bürgerforen in unterschiedlichen Politikfeldern**



in % der Gemeinden, in denen in den angegebenen Bereichen Bürgerforen eingesetzt wurden, Bürgermeisterbef. BW/NRW 2003

Gravierende Unterschiede beim Einsatz von Bürgerforen zwischen den beiden Bundesländern gibt es lediglich im Bereich der Kriminalprävention. Der höhere Anteil der Bürgerforen im Bereich der Kriminalprävention in Baden-Württemberg kann darauf zurückgeführt werden, dass in Baden-Württemberg die Landesförderung der kommunalen Kriminalprävention auf eine bereits relativ lange Tradition verweisen kann (siehe Kap. 5.3).

In NRW zeigen sich bei der Betrachtung der Bürgerforen gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeindegrößenklassen. Die dominanter Rolle des Einzelhandels in den kleineren und mittleren Gemeinden dürfte dazu geführt haben, dass die Bürger häufiger in kleineren Städten an Stadtmarketingprozessen beteiligt wurden. Eine umgekehrte Verteilung ergibt sich im Bereich der Sozialen Stadt und Stadtteilentwicklung. Hier finden Bürgerforen in 85% der Städte über 100.000 Einwohner statt, während der Anteil in den Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern nur bei 52% liegt.

Überraschend hoch ist aus unserer Sicht der Anteil der Städte und Gemeinden, in denen die Bürgermeister angeben nicht nur einzelne Beteiligungsangebote vorzuhalten, sondern sich insgesamt das Ziel gesetzt haben eine Bürgerkommune zu werden. In NRW liegt der Anteil bei 52% der Kommunen, während es in Baden-Württemberg sogar in 62% der Kommunen der Fall ist. In Baden-Württemberg scheint das konzeptionelle Denken im Bereich der Beteiligung und Engagementförderung etwas stärker ausgeprägt zu sein als in NRW. Dies kann auf die seit mehr als einem Jahrzehnt bestehende Landesförderungs politik in Baden-Württemberg zurückgeführt werden, die kontinuierlich

Konzepte und weniger einzelne Projekte unterstützt. Daher ist der Anreiz für die Kommunen, sich auch konzeptionell mit Bürgerbeteiligung zu befassen hier stärker gegeben.

### 3.1.2 Motive für Unterstützung und Widerstände

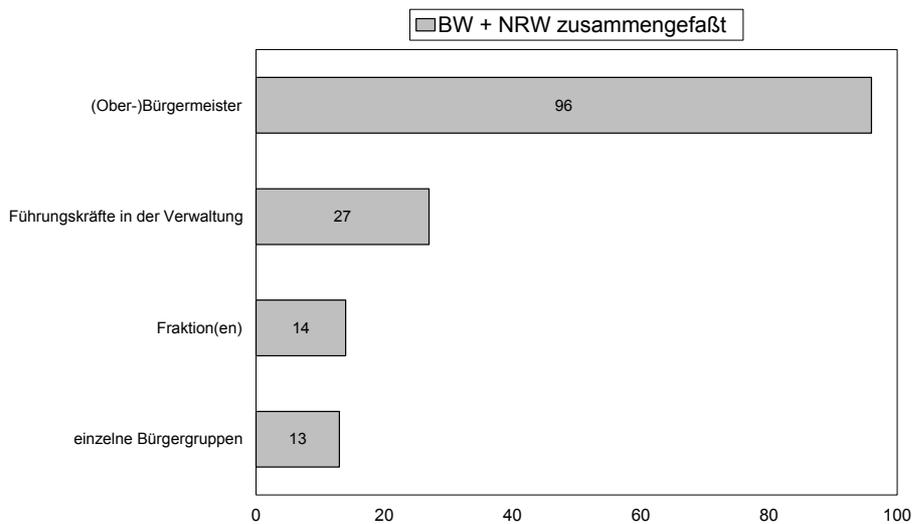
Betrachtet man nun die Motive für Unterstützung und Widerstände kann man zwischen Systemzielen und Akteurszielen unterscheiden. Unter Systemzielen werden allgemeine Zielvorgaben, die sich an die Herstellung des Gemeinwohls richten, verstanden (z. B. Demokratisierung, Effizienz und Effektivität). Die Akteure orientieren sich in ihrem Handeln aber nicht nur an diesen am Gemeinwohl orientierten Zielen, sondern verfolgen immer auch ihre eigenen Zielvorgaben, die wir als Akteursziele bezeichnen. Die Akteursziele berücksichtigen die spezifischen Handlungsrationitäten der Akteure. Akteursziele sind z. B. Machtsicherung, Wiederwahl und Beibehaltung eines Arbeitsplatzes mit angenehmen Arbeitsbedingungen (Bogumil 2001, S. 39). Akteurs- und Systemziele können übereinstimmen, meist sind sie jedoch nicht identisch. Dies zeigt auch der kurze Überblick über die von den kommunalen Entscheidungsträgern in unseren Forschungen geäußerten Motivlagen für Unterstützung und Widerstände bei Bürgerbeteiligung.

**Abbildung 4: Unterstützungsmotive und Bedenken bei Bürgerbeteiligung**

	Motive für Unterstützung	Motive für Widerstände/Bedenken
Systemziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mehr Effektivität durch mehr Wissen und Abbau von Widerständen</li> <li>• höhere Akzeptanz von Entscheidungen</li> <li>• höhere Identifikation mit der Gemeinde</li> <li>• Abbau von Politik(er)verdrossenheit</li> <li>• Effizienz durch Vermeidung von Fehlinvestitionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• direkte Kosten der Beteiligungsangebote</li> <li>• indirekte Kosten durch haushaltsexpansive Wünsche der Bürger</li> <li>• Aushöhlung der repräsentativen Demokratie</li> <li>• sozial selektive Politikergebnisse</li> <li>• Überforderung der wenigen aktiven Bürger</li> <li>• Demotivation der Bürger durch mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen</li> </ul>
Akteursziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profilierung als „moderner“ Akteur</li> <li>• Wiederwahl des Bürgermeisters durch Vermittlung von Bürgernähe</li> <li>• der Bürgermeister kann durch Beteiligung den Rat und insbesondere die Opposition unter Druck setzen</li> <li>• Rekrutierung von Ratsmitgliedern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetenzbeschneidung des Rates</li> <li>• zeitliche Belastung der Ratsmitglieder durch Teilnahme an Beteiligung</li> <li>• mehr Aufwand in der Verwaltung, ohne dass reguläre Arbeit weniger würde</li> <li>• Ratsmitglieder werden in ihrer Rolle als Vermittler zwischen Verwaltung und Bürgern unwichtiger</li> </ul>

Im Folgenden wird nun auf einige ausgewählte Motive und Widerstände näher eingegangen. Fragt man zunächst, wer die Initiatoren der Bürgerkommune sind, ergibt sich folgendes Bild:

**Abbildung 5: Initiatoren der Bürgerkommune**



in %, Bürgermeisterbefragung BW/NRW 2003

Die Selbstantgabe der Bürgermeister als Hauptinitiatoren der Bürgerkommune wird von den meisten anderen Akteuren in unseren Untersuchungsgemeinden bestätigt. Dass die Bürgermeister einen Ausbau der Beteiligungsangebote forcieren, hat nun unterschiedliche Gründe. So wird zum einen die Stimmenmaximierung als Motiv genannt. Der Bürgermeister will durch den Einsatz von Bürgerbeteiligung Bürgernähe vermitteln und seine Wahlchancen bei der nächsten Direktwahl verbessern. Als weiteres Motiv wird von Seiten der Ratsmitglieder mitunter angeführt, dass die Bürgermeister den Rat durch Bürgerbeteiligung auch unter Druck setzen und zum Teil ausschalten können. Bürgermeister profilieren sich gegenüber dem Bürger, „so dass die Bürger den Eindruck haben, den Rat brauchen wir eigentlich nicht mehr, der Bürgermeister und wir machen das selbst“.

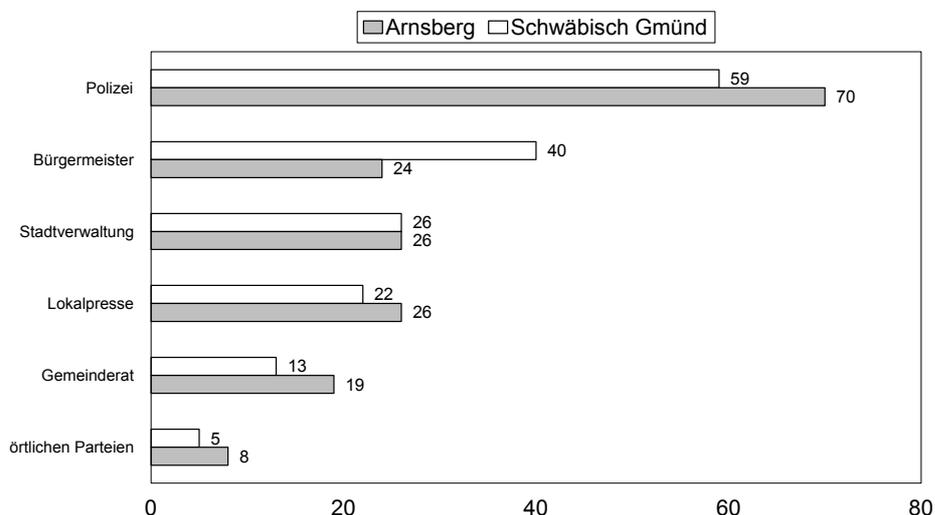
Aber nicht alle Ratsmitglieder sehen die Bürgerbeteiligung skeptisch. In der Regel befürworten eher die Oppositionsparteien eine verstärkte Bürgerbeteiligung, während die langjährigen Mehrheitsfraktionen der Bürgerbeteiligung eher reserviert gegenüberstehen. So halten in unseren landesweiten Befragungen der Fraktionsvorsitzenden 38% der Vorsitzenden von Oppositionsfraktionen die Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen für sehr wichtig, aber nur 22% der Vorsitzenden von Mehrheitsfraktionen. Die Unterschiede zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen kann man darauf zurückführen, dass die aus Bürgerbeteiligung häufig faktisch resultierende Beschneidung der Handlungsspielräume des Rates in erster Linie die Mehrheitsfraktionen negativ tangiert, da die Opposition in der Regel nur geringfügig an den Handlungsspielräumen partizipieren kann.

Ein weiteres Motiv für eine stärkere Bürgerbeteiligung, das von den Oppositions- und Mehrheitsfraktionen in den Untersuchungsstädten geteilt wird, ist der Abbau der Politik(er)verdrossenheit. Warum die Kommunalpolitiker in den Untersuchungsgemeinden

gerade so stark auf die Politikerverdrossenheit reagieren, wird nur erklärlich, wenn man sich die perzeptierten Rahmenbedingungen des Ratsmandats vergegenwärtigt. So gab die Mehrheit der Ratsmitglieder in den detailliert untersuchten Städten Arnsberg und Schwäbisch Gmünd an, dass der Rat durch die Verwaltung dominiert wird und insgesamt die kommunalen Handlungsspielräume immer kleiner werden. Gleichzeitig opfern die Ratsmitglieder einen erheblichen Anteil ihrer Freizeit für die *ehrenamtliche* Ausübung des Ratsmandates. So geben immerhin 24% der Ratsmitglieder in Arnsberg und in Schwäbisch Gmünd an, dass sie mehr als 15 Stunden in der Woche ihr Mandat ausüben. Eine Bilanz des politisch Erreichten angesichts dieser Zeitbelastungen fällt in der schriftlichen Befragung für mehr als die Hälfte der Ratsmitglieder negativ aus. Sie sind also nicht zufrieden mit dem politisch Erreichten im Verhältnis zu ihrem Einsatz. In dieser unbefriedigenden Situation fühlen sich dann die Ratsmitglieder noch zu Unrecht den Vorurteilen gegenüber Berufs-politikern ausgeliefert, was dazu führt, dass sich spiegelbildlich zur Politikerverdrossenheit der Bürger auch eine *Bürgerverdrossenheit der Kommunalpolitiker* ausbildet.

In dieser Situation erhoffen sich einige von der Bürgerbeteiligung ein Zurückdrängen der so genannten Anspruchsinflation. Werden die Bürger besser informiert „und merken, so einfach ist das alles nicht“, so kann der undifferenzierte Protest gegen Politik und Verwaltung abgefedert werden und „die Schreihälsa verstummen dann“. Darüber hinaus sehen die Fraktionen Bürgerbeteiligung durchaus als eine Möglichkeit zukünftige Ratsmitglieder zu rekrutieren. So ist Bürgerbeteiligung aus Sicht der interviewten Fraktionsvorsitzenden in den beiden Untersuchungsgemeinden zum Teil auch ein Talentschuppen. Man kann als Fraktion die Bürger ansprechen, die sich bei der Bürgerbeteiligung positiv hervorgetan haben und einige Fraktionen gaben an, so bereits qualifizierten Nachwuchs für ihre Fraktion rekrutiert zu haben. Die erschreckend geringe Akzeptanz der Parteien, die den Kommunalpolitikern „entgegen schlägt“, konnten wir in unseren Bürgerbefragungen ermitteln. Dies zeigt sich besonders an den sehr niedrigen Zustimmungswerten für die Parteien bei der allgemeinen Vertrauensfrage.

**Abbildung 6: Vertrauen in Institutionen des öffentlichen Lebens**

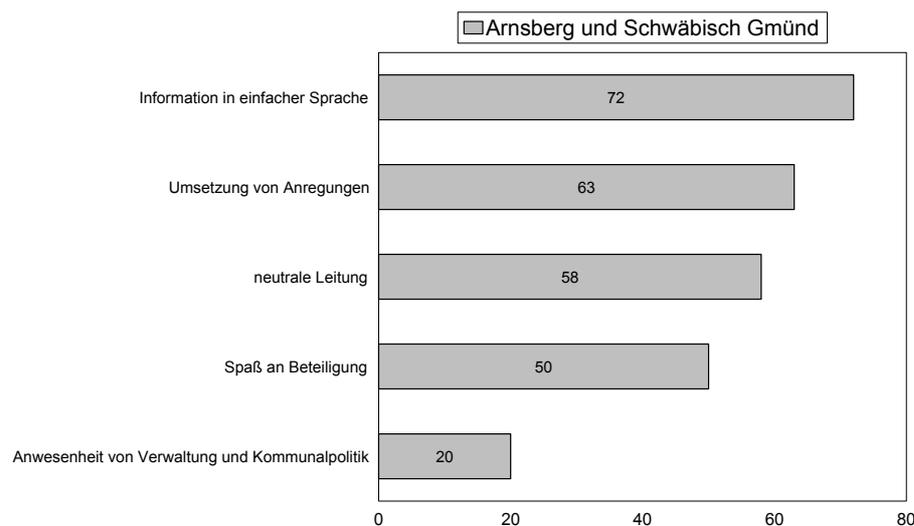


in %, Bürgerbefragung Arnsberg und Schwäbisch Gmünd 2002

Auch wenn man berücksichtigt, dass die die Bürger keiner *kommunalen* Institution in besonders großem Maße vertrauen, ist das Vertrauen in die örtlichen Parteien erschreckend niedrig. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum Kommunalpolitiker mit Bürgerforen auch das Ziel verfolgen, Politikerverdrossenheit abzubauen.

Was erwarten die Bürger nun von Bürgerbeteiligung? Gerade für eine nachhaltige<sup>4</sup> Bürgerbeteiligung ist diese Frage zentral. In den repräsentativen Bürgerbefragungen in Schwäbisch Gmünd und Arnsberg zeigt sich folgendes Stimmungsbild.

**Abbildung 7: Erwartungen der Bürger an Bürgerbeteiligungsverfahren**

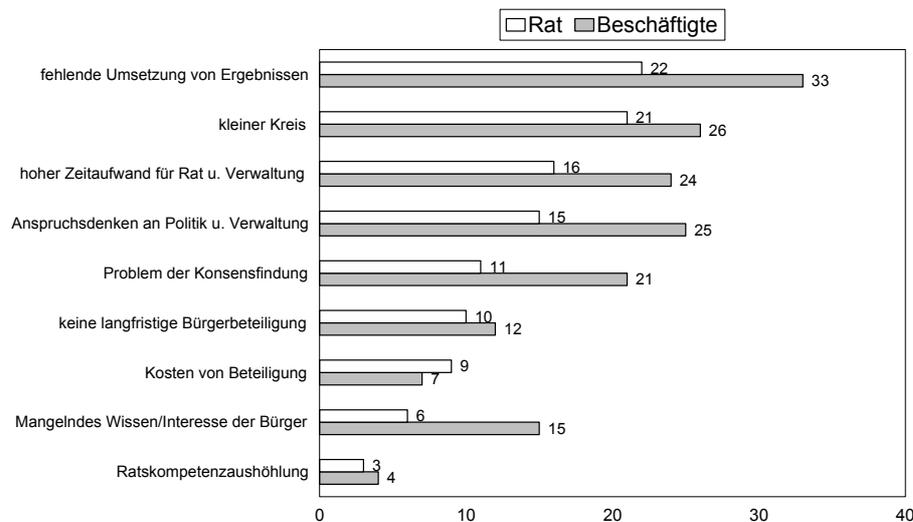


sehr wichtig und wichtig; in %, Bürgerbefragung Arnsberg und Schwäbisch Gmünd 2002

Wichtig ist nach Auffassung der Bürger vor allem die Information über die Planungsvorhaben in einfacher Sprache und die Umsetzung der Anregungen und Wünsche der Bürger. Dass die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen aber ein höchst voraussetzungsvoller Vorgang ist, zeigen die Einschätzungen der befragten öffentlich Beschäftigten und der Ratsmitglieder in den beiden Untersuchungsgemeinden, die hierin das Hauptproblem von Bürgerbeteiligung sehen.

<sup>4</sup> Aus der Perspektive der Nachhaltigkeit ist die Beteiligung von Bürgern nicht per se ein anstrebenwertes Gut, sondern erst dann, wenn die Beteiligungsangebote nach Möglichkeit so konzipiert sind, dass sie die Bereitschaft der Bürger zur Teilnahme an zukünftigen Beteiligungsangeboten stärkt. Das bedeutet, dass man sich vor dem Einsatz von Beteiligungsinstrumenten überlegen sollte, was die Bürger von den Beteiligungsinstrumenten erwarten.

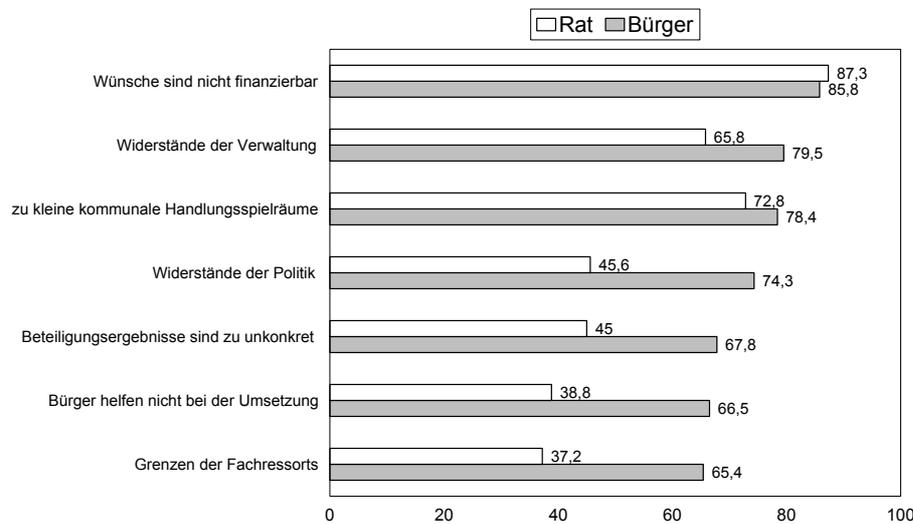
**Abbildung 8: Probleme der Bürgerbeteiligung**



Uneingeschränkte Zustimmung in %, Ratsmitglieder- und Beschäftigtenbefragung Arnsberg/Schwäbisch Gmünd 2002

Dies entspricht natürlich keinem nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen. Wir haben nun die Bürger und die Kommunalpolitiker in unseren beiden Untersuchungsge-  
meinden danach gefragt, was denn die Gründe für die mangelhafte Umsetzung von Be-  
teiligungsergebnissen sind.

**Abbildung 9: Ursachen mangelnder Umsetzung von Beteiligungsergebnissen**



sehr wichtig und wichtig in %, Ratsmitglieder- und Bürgerbefragung Arnsberg/Schwäbisch Gmünd 2002

Aus der Sicht der Ratsmitglieder liegt es an den engen kommunalen Handlungsspielräumen und Finanzierungsproblemen. Dies ist sicherlich ein plausibler Grund für die meisten Städte und Gemeinden. Im schlimmsten Fall öffnet sich hier eine Schere: Einerseits hat man immer mehr Bürgerbeteiligungsangebote bei Planungsprozessen, die die Bürger immer intensiver in die Planung miteinbeziehen (also mehr Bürgerforen als klassische Bürgerversammlungen). Andererseits folgen der Bürgerbeteiligung immer weniger Taten, weil die kommunalen Handlungsspielräume immer enger werden.

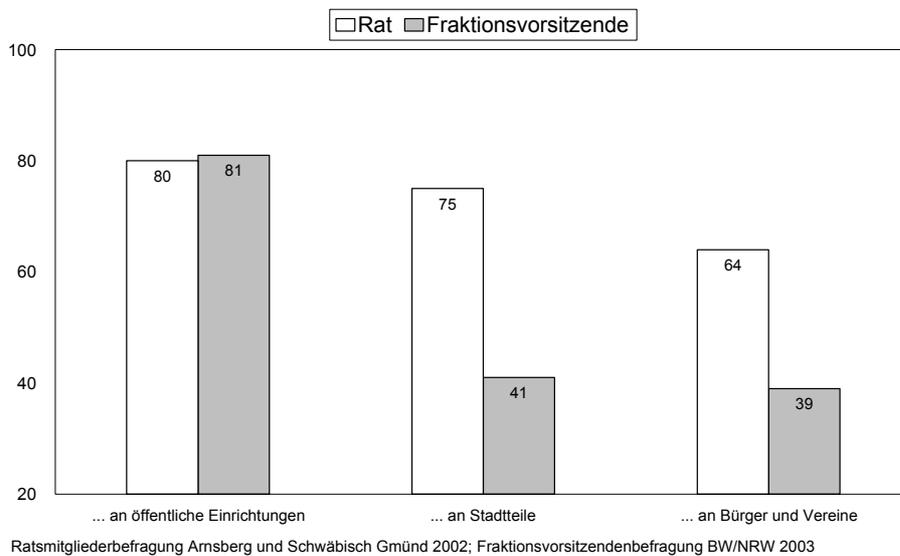
Aus der Sicht der Bürger ergibt sich aber ein differenzierteres Bild. Hier werden zwar auch die engen Handlungsspielräume oder Finanzierungsprobleme der Gemeinde als wichtiger Grund für die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen genannt, aber der Widerstand der Kommunalpolitik und der Verwaltung wird von den Bürgern ebenfalls als wichtig eingeordnet. Damit ist zu befürchten, dass gerade die Kommunalpolitik ihr Ziel – Politikerverdrossenheit durch Bürgerbeteiligung abzubauen – verfehlt, wenn, wie dies häufig der Fall zu sein scheint, Beteiligungsergebnisse nicht umgesetzt werden und dies der Kommunalpolitik von den Bürgern angelastet wird.

In der Tat spricht nun einiges für die Sicht der Bürger, dass die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen nicht nur auf eher exogene Ursachen, wie die kommunale Haushaltskrise, sondern auch auf Widerstände gerade der Kommunalpolitik selbst zurückzuführen ist. Diese Bedenken der Kommunalpolitik speisen sich aus zwei Quellen. Erstens geht es erst zum Zeitpunkt der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen um die Abgabe von Gestaltungsoptionen seitens des Rates. Nachdem die Kompetenzen des Rats aber in vielen Bundesländern durch die lang anhaltende Haushaltskrise, durch die Einführung von Bürgerbegehren und den hauptamtlichen Bürgermeister schon ausgehöhlt wurden, wollen viele jetzt im Zuge der Bürgerbeteiligung nicht noch *freiwillig* mehr Gestaltungskompetenzen abgeben. Dem öffentlichen Druck nach stärkerer Beteiligung gibt man in der Einführungsphase bereitwillig nach. Erst in der intransparenten Umsetzungsphase der Beteiligungsergebnisse kommen die Bedenken gerade der Mehrheitsfraktionen stärker zum Tragen.

Neben diesem Interessenkonflikt dürften zweitens die angesprochenen Kommunikationsstörungen zwischen Kommunalpolitik und Bürgern, die sich am besten als eine Spirale aus steigender Politikerverdrossenheit einerseits und wachsender Bürgerverdrossenheit andererseits beschreiben lassen, eine weitere Quelle für die Bedenken und Widerstände der Kommunalpolitik sein.

Insgesamt sind Kommunalpolitiker vergleichsweise ungern dazu bereit, Kompetenzen an Vereine und Bürger ganz abzugeben, wie die Ergebnisse unserer Befragungen zeigen. Gerade die Fraktionsvorsitzenden in Baden-Württemberg und NRW, die wohl die maßgeblichen Akteure bei der Delegation von Ratsaufgaben sind, befürworten im Vergleich zu den Ratsmitgliedern in den beiden Untersuchungsgemeinden nur in sehr geringem Maße die Delegation von Kompetenzen an Stadtteile, Bürger und Vereine.

**Abbildung 10: Bereitschaft zur Delegation von Kompetenzen des Gemeinderates**



Das zweitgravierendste Problem von Bürgerbeteiligung ist sowohl aufgrund der landesweiten Befragung der Fraktionsvorsitzenden in NRW als auch aufgrund der Meinung der Ratsmitglieder und Beschäftigten der Untersuchungsgemeinden, dass immer derselbe kleine Kreis von interessierten Bürgern partizipiert. Wie setzt sich nun dieser kleine Kreis von interessierten Bürgern im Einzelnen zusammen?

In der Bürgerbefragung in den beiden Untersuchungsgemeinden zeigt sich, dass die sozial selektive Teilnahme bei der Bürgerbeteiligung sehr stark ausgeprägt ist. So geben beispielsweise nur 13% der weiblichen Befragten in beiden Städten an, schon mal an einer Bürgerbeteiligung in ihrer Stadt teilgenommen zu haben, während dieser Anteil bei der Gruppe der Männer bei 19% liegt. Auch mit höheren formalen Bildungsabschlüssen nimmt die Beteiligung zu. So haben nur 12% der Befragten mit Hauptschulabschluss schon mal an einer Bürgerbeteiligung der Stadt teilgenommen, während es bei den Befragten mit Hochschulabschluss mit 25% doppelt so viele sind. Darüber hinaus zeigt sich, dass mit zunehmendem Alter und Berufstatus die Beteiligung wächst. So haben bisher nur 7% der befragten Arbeiterhaushalte an einer Beteiligung in beiden Städten teilgenommen, gegenüber beispielsweise 27% der Handwerkerhaushalte und Haushalte von kleineren und mittleren Geschäftsleuten. Dies deckt sich insgesamt mit den Erfahrungen der Partizipationsforschung, wonach sich überwiegend Männer im fortgeschrittenen Alter mit hohen Bildungsabschlüssen und Berufsprestige beteiligen (Niedermayer 2001).

Besonders kritisch wird von den Bürgermeistern und Fraktionsvorsitzenden in NRW und in Baden-Württemberg die Überrepräsentanz der Vereins- und Verbandsvertreter gesehen.

**Abbildung 11: Überrepräsentanz von Bevölkerungsgruppen in Beteiligungsverfahren**

Bevölkerungsgruppen	Fraktionsvorsitzende	Bürgermeister
Vertreter von Verbänden/Vereinen	86%	83%
Männer	80%	71%
Mittelschicht	74%	85%
Parteienvertreter	60%	62%
Akademiker	41%	42%

Zustimmung in %, Quelle: Befragung der Fraktionsvorsitzenden und Bürgermeister BW/NRW 2003.

Allerdings ergeben sich zum Teil deutliche Unterschiede bei den Angaben der Bürgermeister aus Baden-Württemberg und aus Nordrhein-Westfalen. So gaben in NRW 70%, in Baden-Württemberg jedoch nur 46% der Bürgermeister an, dass Parteivertreter bei Bürgerbeteiligungsangeboten (eher) stark überrepräsentiert sind. Dies kann auf den intensiveren Parteienwettbewerb und die stärkere parteipolitische Durchdringung der Gesellschaft in NRW zurückgeführt werden. Gerade in NRW besteht damit die Gefahr, dass Bürgerforen zu Wahlkampfplattformen umfunktioniert werden und so nicht organisierte Bürger kaum noch zu Wort kommen bzw. abgeschreckt werden.

Diese extreme soziale Schieflage bei Bürgerbeteiligung ist aber kein unumstößliches soziales Gesetz, sondern hängt maßgeblich von der Wahl der Beteiligungsinstrumente ab. Nur führt der häufig relativ unreflektierte Einsatz von Beteiligungsinstrumenten dazu, dass diese prinzipiell für alle offen sind, mit der Konsequenz, dass nur die „üblichen Verdächtigen“ teilnehmen. An Stelle dieser Angebote sollten Beteiligungsinstrumente vermehrt auf bestimmte Zielgruppen zugeschnitten werden, um *auch* andere soziale Kreise zu erreichen oder Beteiligungsinstrumente anzuwenden, die auf einer repräsentativeren Beteiligung basieren, wie z. B. die Planungszelle.<sup>5</sup>

Die bei den meisten Beteiligungsinstrumenten durchweg zu erwartende soziale Schieflage spricht aber nicht dafür, die Bürgerbeteiligung wieder einzuschränken und den Rat und die direktgewählten Bürgermeister zu stärken. Denn in diesem Bereich zeigen sich gerade in den Führungsfunktionen noch viel stärkere soziale Schieflagen. So gibt es in NRW nur 7% Bürgermeisterinnen und 8% weibliche Fraktionsvorsitzende, der Anteil der weiblichen Ratsmitglieder war 1999 dagegen mit 37% in Schwäbisch Gmünd und 22% in Arnshausen schon deutlich höher. In den kommunalen Führungspositionen sind also Frauen leider so gut wie noch nicht angekommen. Die Förderung der gleichberechtigten Teilnahmen an Politik ist also in allen kommunalen Bereichen noch deutlich verbesserungsfähig, nicht nur bei der Bürgerbeteiligung.

### 3.1.3 Zusammenfassung

In NRW hat in den letzten Jahren eine deutlich zunehmende Beteiligung von Bürgern in dialogorientierten Bürgerforen in vielen Politikfeldern stattgefunden. Darüber hinaus

<sup>5</sup> Bei der Planungszelle wird aus der Bürgerschaft einer Stadt eine Zufallsstichprobe gezogen, und diese Bürger werden zu einem ca. 5 Tage dauernden Diskussionsprozess eingeladen, aus dem ein Bürgergutachten resultiert, das anschließend Politik und Verwaltung zugeleitet wird (Dienel 2002).

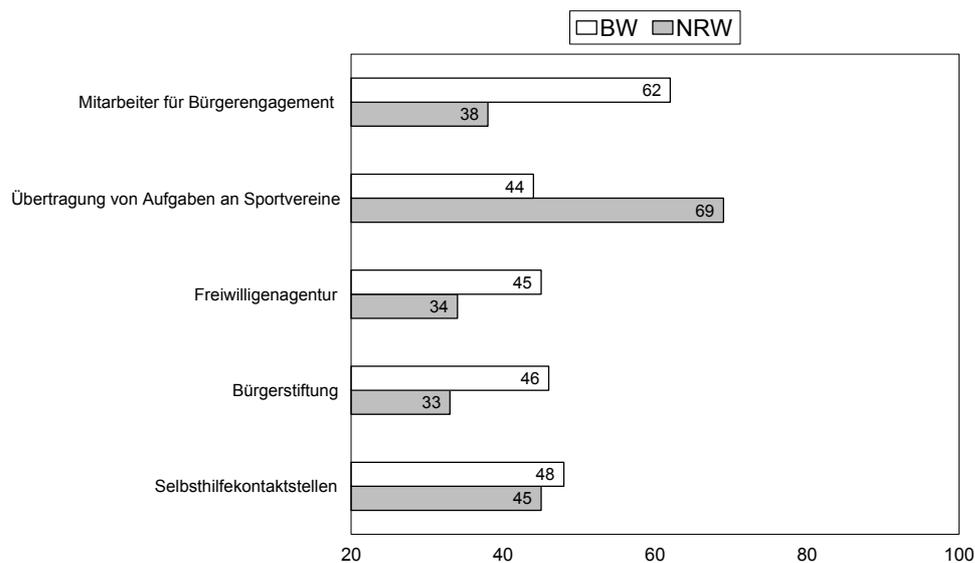
erklären die Bürgermeister in 52% der Kommunen über 20.000 Einwohner, dass sie sich öffentlich das Ziel einer Bürgerkommune gesetzt haben. Die Bürgermeister sind in der Folge der Einführung der Direktwahl in der Regel auch die Hauptinitiatoren von Bürgerbeteiligung, da sie sich davon bessere Wiederwahlchancen erhoffen. Aber auch unter den prinzipiell der Bürgerbeteiligung eher skeptisch gegenüberstehenden Ratsmitgliedern, die einen weiteren Kompetenzverlust befürchten, verstärkt sich die Auffassung, dass eine zunehmende Bürgerbeteiligung auch zu einem Zurückdrängen der so genannten Anspruchsinflation führen kann. Angesichts einer wachsenden Politikerverdrossenheit und katastrophalen Zustimmungswerten zu den Parteien auf lokaler Ebene wird allerdings ohnehin nicht öffentlich gegen Bürgerbeteiligung argumentiert. Trotz dieses Bedeutungszuwachses von Bürgerbeteiligungsformen sind dennoch zwei zentrale Problemlagen auszumachen: die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen und eine sozial selektive Zusammensetzung in den Beteiligungsprozessen. Angesichts immer geringer werdender kommunaler Spielräume droht mithin eine Demokratisierung der Machtlosigkeit.

## **3.2 Beteiligung an der Mitgestaltung des Gemeinwesens**

### **3.2.1 Implementationsstand**

Während das Vereinswesen immer schon einen hohen Stellenwert in der Kommunalpolitik hatte, wendet sich seit Mitte der 90er Jahre auch in NRW die Aufmerksamkeit verstärkt neuen Engagementformen und Förderinstrumenten zu. Dennoch schneidet NRW im Vergleich zur Engagementförderung in Baden-Württemberg schlechter ab, wie die Ergebnisse unserer landesweiten Bürgermeisterbefragung zeigen.

**Abbildung 12: Engagementförderung in BW und NRW**



in % der Gemeinden, in denen in den angegebenen Bereichen Engagementförderung stattfand, Bürgermeisterbef. BW/NRW 2003

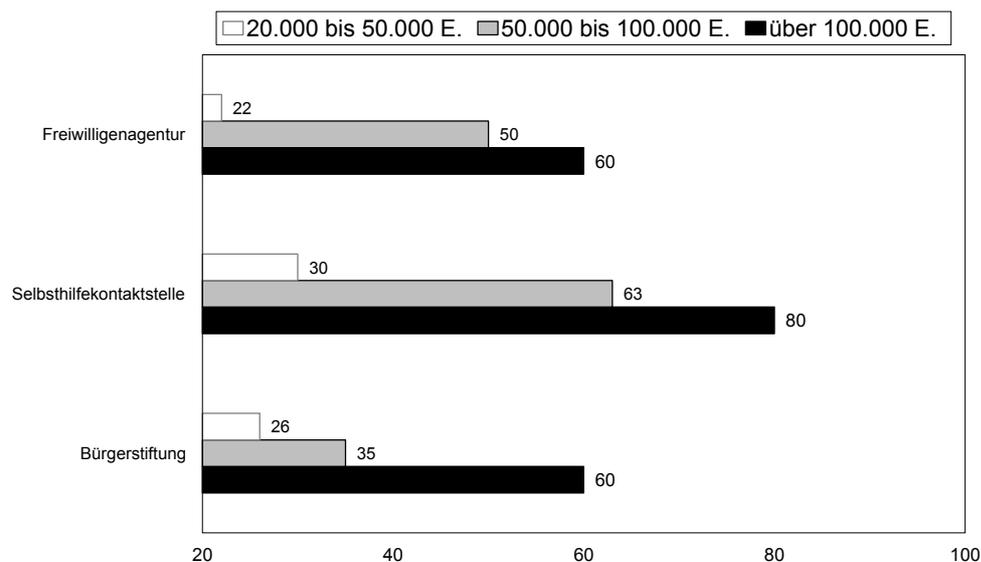
In nordrhein-westfälischen Städten gibt es deutlich weniger Mitarbeiter, die allein für die Engagementförderung zuständig sind, weniger Freiwilligenagenturen und Bürgerstiftungen. Lediglich im Bereich der Aufgabenübertragung auf Sportvereine wird in NRW stärker freiwilliges Engagement gefördert als in Baden-Württemberg. Zwei Gründe sind für diesen unterschiedlichen Implementationsstand anzuführen.

Zum einen stehen die Städte in NRW in wesentlich stärkerem Maße unter Konsolidierungsdruck. Kommunen, die in Baden-Württemberg ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen, sind der absolute Ausnahmefall, aber in NRW mittlerweile fast der Regelfall. Die defizitären Verwaltungshaushalte führen in der Regel zu einem starken Personalabbau. Deshalb präferieren Kommunen in dieser Situation eher die Übertragung von Aufgaben auf Sportvereine als den personalintensiven Ausbau der Engagementinfrastruktur.

Zum anderen gibt es eine unterschiedliche Landesförderungs politik. In Baden-Württemberg werden, wie bereits skizziert, stärker Engagementkonzepte und weniger einzelne Projekte vom Land gefördert. Für die Umsetzung dieser Engagementkonzepte dürfte es förderlich sein, wenn man zumindest einen Verwaltungsmitarbeiter hat, der ausschließlich für Engagementförderung zuständig ist. In Baden-Württemberg werden nicht nur mehr Mitarbeiter in diesem Bereich eingestellt, sondern die Bürgermeister halten diese Mitarbeiter auch für wichtiger. Nur 46% der Bürgermeister in NRW stimmen der Aussage (eher) zu, dass in ihrer Kommunalverwaltung zumindest ein Mitarbeiter ausschließlich für die Förderung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung zuständig sein sollte und für den Bürger auch nach außen hin als Ansprechpartner benannt werden sollte. In Baden-Württemberg waren es im Vergleich dazu 74%.

Die Engagementinfrastruktur ist in NRW in größeren Städten stärker ausgebaut als in kleineren Städten. Einerseits ist dies zwar verständlich, weil in den größeren Städten aufgrund des größeren Adressatenkreises eher mit einer Auslastung der Einrichtungen zu rechnen ist als in kleineren Städten. Andererseits ist in kleineren Städten das Engagementpotential deutlich größer, weil sich die Bürger in der Regel stärker mit ihrer Stadt identifizieren und sich auch stärker beteiligen wollen. Durch den geringeren Ausbau der Engagementinfrastruktur dürfte gerade in kleineren und mittleren Städten ein erheblicher Anteil des Engagementpotentials nicht genutzt werden<sup>6</sup>.

**Abbildung 13: Engagementinfrastruktur nach Gemeindegrößenklassen in NRW**



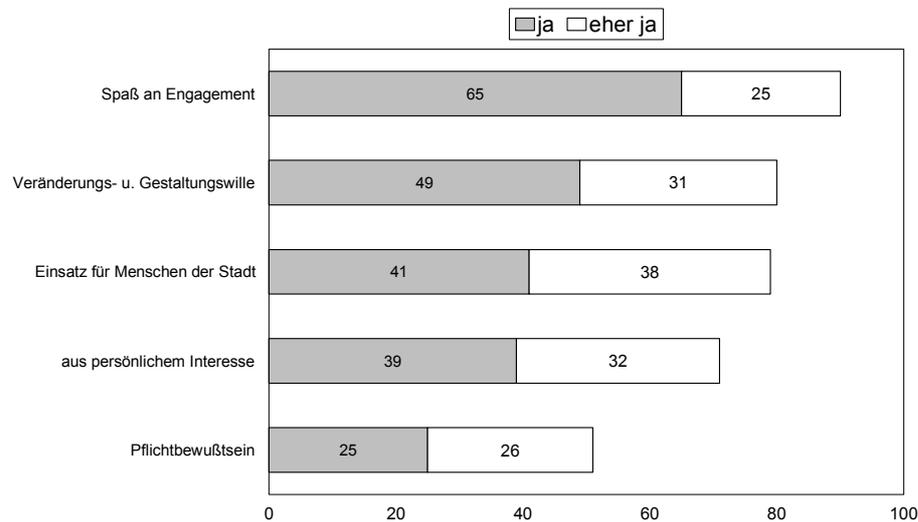
in % der Gemeinden, in denen in den angegebenen Bereichen Engagementförderung stattfand, Bürgermeisterbef. BW/NRW 2003

<sup>6</sup> Zwar werden diese Angebote zum Teil auf Kreisebene vorgehalten. Dies ist aber aufgrund der Größe der Kreise in NRW nicht annähernd ein Ersatz für eine Infrastruktur vor Ort.

### 3.2.2 Motive für Unterstützung und Widerstände

Im Folgenden werden zunächst die Motive der Bürger und anschließend die der kommunalen Entscheidungsträger näher betrachtet. Die Ergebnisse der Bürgerbefragung in den Untersuchungsstädten zeigen, dass aus Sicht der Bürger das Engagement vor allem Spaß machen soll.

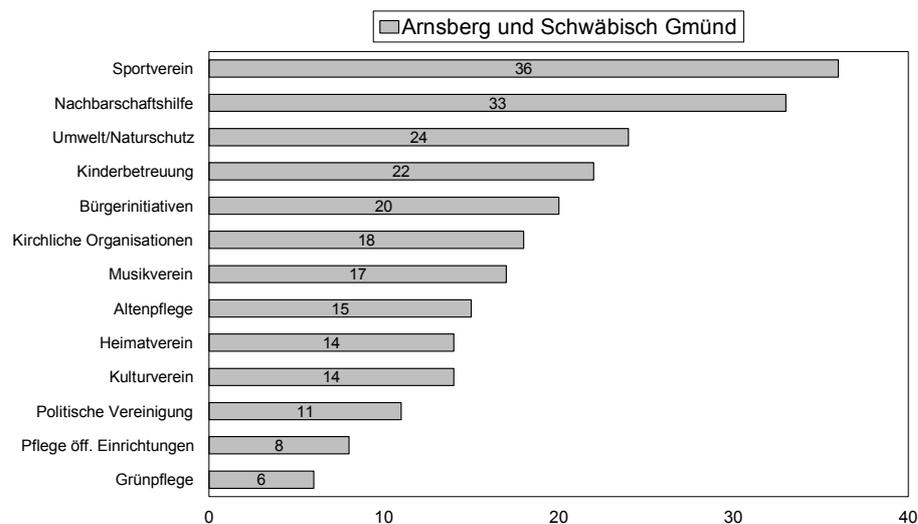
Abbildung 14: Motive bürgerschaftlichen Engagements



in %, Bürgerbefragung Arnsberg/Schwäbisch Gmünd 2002

Dies scheinen sich Politiker und Verwaltungsmitarbeiter nicht immer zu vergegenwärtigen. Sie wollen häufig körperliche Tätigkeiten, die nur wenig Möglichkeiten für Eigeninitiative und Kreativität bieten, an die Bürger übertragen. Insbesondere die Aufgaben im Bereich der Grünpflege oder der Pflege öffentlicher Einrichtungen sollen aus ihrer Sicht die Bürger mit übernehmen. Dass die Bürger von diesen Aufgabenstellungen nur wenig „begeistert“ sind, zeigt folgendes Schaubild:

**Abbildung 15: Engagementbereiche der Bürger**



in %, Bürgerbefragung Arnsberg und Schwäbisch Gmünd 2002

Bei 13 zur Auswahl gestellten Engagementfeldern wollen sich die Bürger mit Abstand am wenigsten bei der Pflege öffentlicher Einrichtungen und bei der öffentlichen Grünpflege engagieren. Diese Ergebnisse der Bürgerbefragung in Arnsberg und Schwäbisch Gmünd decken sich im Kern mit der in der Sozialwissenschaft dominanten These vom Strukturwandel des Ehrenamtes. Danach haben sich die Engagementmotive im Zeitablauf stark verändert und damit auch die Relation zwischen den einzelnen Engagementformen. Die Zahl der ehrenamtlich Tätigen in den traditionellen Bereichen der Sozialpolitik (Wohlfahrtsverbände, Kirchen etc.) sinkt bereits seit Jahren im Gegensatz zu den offiziellen Zahlen der Wohlfahrtsverbände<sup>7</sup>. Demgegenüber nimmt das freiwillige Engagement in Selbsthilfegruppen zu. So gab es Schätzungen zufolge im Jahre 1985 ca. 25.000 Selbsthilfegruppen und im Jahre 1995 schon 60.000 Selbsthilfegruppen in den alten Bundesländern (Kettler/Ferber 1997). Engagement wird danach projektorientierter und bedingt auch nutzenorientierter, wobei sich immer weniger Menschen aus Pflichtbewusstsein lebenslang engagieren (Keupp 2003). Deutlich werden die Unterschiede zwischen altem und neuem Ehrenamt in folgender Abbildung (vgl. Immerfall 2001):

<sup>7</sup> Die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege schätzt die Zahl der Ehrenamtlichen seit 1977 konstant auf 1,5 Mio., wobei aber Experten davon ausgehen, dass in den letzten Jahren die Zahl der Ehrenamtlichen in Wohlfahrtsverbänden nicht zuletzt aufgrund des Wertewandels abgenommen hat (Heinze/Strünck 1999; Backhaus-Maul 2000).

**Abbildung 16: Altes und neues Ehrenamt im Vergleich**

	<b>altes Ehrenamt</b>	<b>neues Ehrenamt</b>
<b>Motivlage</b>	extrinsisch, gemeinschaftsorientiert, altruistisch	intrinsisch, themengebunden, Spaß und individuelle Ent- wicklung sind wichtig
<b>Ehrenamt als</b>	Pflicht, Dienst	Projekt
<b>Zeitperspektive</b>	kontinuierlich	befristet
<b>bevorzugte Organisation</b>	hierarchisch	partizipationsorientiert

Mit den veränderten Motiven von freiwilligem Engagement hat sich insbesondere der Wertewandelforscher Helmut Klages befasst. Er geht davon aus, dass seit Ende der 60er Jahre ein tief greifender Wertewandel einsetzte, der durch gesellschaftliche Entwicklungen, wie die Bildungsexpansion, den Ausbau des Sozialstaates und das steigende Wohlstandsniveau, eingeleitet wurde. Etwas pointiert lässt sich der stattfindende Wertewandel auf die folgende Formel bringen: von der Pflichterfüllung zur Selbstentfaltung. Dieser Wertewandel findet nach Klages Auffassung in Tiefenschichten der Persönlichkeit statt und prägt damit das Handeln und die politische Meinung des einzelnen Menschen entscheidend. Dieser Prozess der stärkeren Selbstentfaltung und Individualisierung ist aus seiner Sicht unumkehrbar, so dass das Klagen von (kommunitaristischen) Kulturkritikern folgenlos bleibt. Vielmehr sollten die Chancen dieser Selbstentfaltung genutzt werden, indem die Institutionen sich stärker auf den Motivwandel einstellen (Klages 1993, S. 261ff.). In den späteren empirischen Untersuchungen von Helmut Klages wird deutlich herausgearbeitet, dass Selbstentfaltungsmotive einhergehen mit einem starken Engagement.

„Wer angesichts dessen über den Wertewandel jammert und eine Rückkehr zu überkommenen Werten predigt, übersieht jedoch, daß der Wertewandel insgesamt gesehen die Bereitschaft zum Engagement nicht geschädigt, sondern vielmehr verstärkt hat“ (Klages 1999, S. 13).

Seine empirischen Studien ergeben ebenso wie unsere Bürgerbefragung, dass für freiwillig Engagierte vor allem wichtig ist, dass ihre Tätigkeit Spaß machen muss. Allerdings korrelieren diese selbstentfaltungsorientierten Motive stark mit gemeinwohlorientierten Motiven, wie z. B. „anderen Menschen helfen“ oder „etwas für das Gemeinwohl tun“ zu wollen. Daraus zieht Klages den Schluss, dass ein Freiwilliger, der bei seinem Engagement Spaß haben will, nicht Teil einer oberflächlichen und egoistischen Spaßkultur ist, allerdings mit „Sicherheit auch niemand, der sich am Engagement aus einer Grundhaltung persönlicher Opfer- und Verzichtsbereitschaft heraus beteiligen will“ (Klages 2003, S. 307). Die Synthese dieser beiden Motivgruppen spricht eher für einen kooperativen Individualismus.

Im Zeitverlauf geht Klages von einem steigenden Engagement in Deutschland im Zuge von Wertewandel und Individualisierung aus. Dennoch konstatiert er einen starken kommunalen bzw. staatlichen Handlungsbedarf, weil ein nicht unerheblicher Teil des von ihm empirisch ermittelten Engagementpotentials in Deutschland bisher nicht ausgeschöpft wird. Insbesondere die höhere Diskontinuität des Engagements und die Erodierung traditioneller Milieus erfordert eine aktivere Rolle des Staates. Eine systematische Engagementförderung des Staates ist eine vordringliche Aufgabe und der Ausbau einer

bisher nur in Ansätzen existierenden Engagementinfrastruktur in Form von Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros und Selbsthilfekontaktstellen von „konstitutiver Bedeutung“ (S. 328).

Dies ist insgesamt eine relativ positive Deutung der Engagemententwicklung. Man kann diese Entwicklung allerdings durchaus negativer als Spaltung der Bürgergesellschaft deuten. Die abnehmende Bedeutung von milieugebundenen Großorganisationen für die Engagementgenerierung führt danach in Deutschland dazu, dass aus unteren sozialen Schichten sich tendenziell immer weniger Bürger engagieren, während die eher boomenden Selbsthilfegruppen und Bürgerinitiativen eine Domäne der Mittelschicht sind (Brömme/Strasser 2001). Des Weiteren hat Putnam als der führende Sozialkapitaltheoretiker darauf hingewiesen, dass diese neuen Engagementformen auch qualitativ kein Ersatz sind für die alten Engagementformen.

„Die neueren Formen des sozialen Engagements sind dagegen enger, weniger brückenbildend und weniger auf kollektive oder der Allgemeinheit dienende Zwecke fokussiert. Aus unserer ersten Untersuchung ergibt sich die wichtige Hypothese, dass die neueren Formen zwar befreiender wirken mögen, jedoch weniger solidarisch sind. Sie kennzeichnen eine Art Privatisierung des Sozialkapitals“ (Putnam 2001, S. 781).

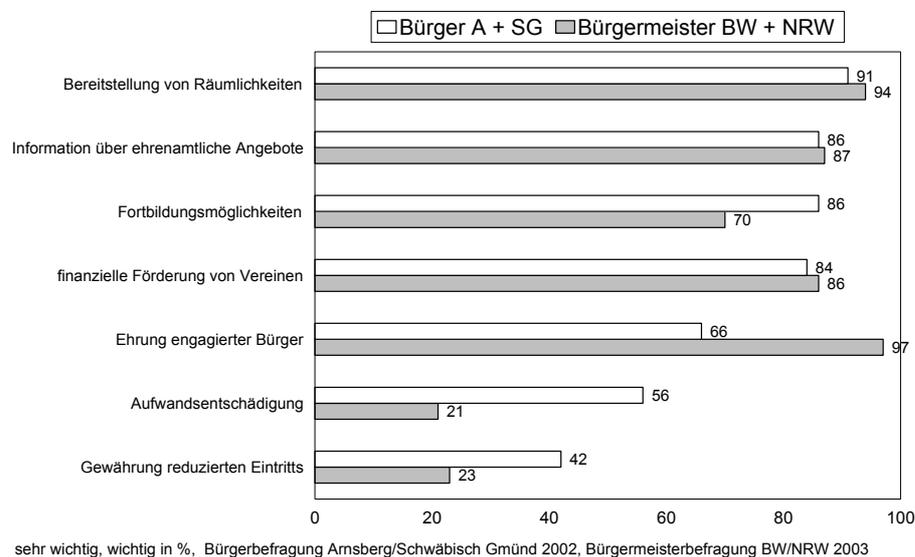
Insgesamt lässt sich diese kontroverse Diskussion über Engagementmotive dahingehend zusammenfassen, dass ein Engagementwandel stattgefunden hat, der nicht mehr zurückgedreht werden kann. Dementsprechend sind Appelle an das Gemeinwohl und Pflichtbewusstsein nur wenig effektiv. Auch der Aufruf an die Bürger durch Engagement die städtischen Haushaltsprobleme zu reduzieren, dürfte nur wenig „fruchten“. Vielmehr müssen Engagementangebote entwickelt werden, die diesen neuen Motiven entsprechen. Dies darf allerdings nicht auf Kosten des traditionellen Ehrenamts in Vereinen und Wohlfahrtsverbänden gehen, weil dieses sich in der Tat dadurch auszeichnet, dass es brückenbildend wirkt und auch für eine kontinuierliche öffentliche Aufgabenerfüllung in besonderem Maße geeignet ist.

Die *Motive der kommunalen Entscheidungsträger* sind nun nur sehr bedingt mit den Engagementmotiven der Bürger kompatibel. Als Ursache für die Förderung der Mitgestalterrolle wird von den Entscheidungsträgern in Arnberg stärker als in Schwäbisch Gmünd die Haushaltskonsolidierung angeführt. Einerseits will man durch die Mitgestalterrolle direkt den Haushalt entlasten (insbesondere durch die Übertragung von Aufgaben auf Vereine), andererseits will man dadurch zusätzliche Dienstleistungen produzieren bzw. alte Angebote durch ehrenamtliches Engagement aufrechterhalten, die man angesichts der Haushaltslage sonst nicht mehr finanzieren kann.

Die Dominanz dieses Motivs in Arnberg wird durchaus selbstkritisch beurteilt, zumal die Haushaltskonsolidierung auch dazu führt, dass man die finanzielle Förderung für Vereine eher zurückführt. Dadurch können sich aus Sicht der interviewten Verwaltungs- und Fraktionsspitzen die Bürger als Lückenbüßer fühlen. Haushaltskonsolidierung sollte nicht der Anlass, sondern höchstens ein Begleiteffekt sein; „sonst kommt irgendwann der Frust, weil sich die Bürger missbraucht vorkommen“. Dennoch war die Zurückführung der Vereinsförderung zum Teil nicht zu vermeiden, um den Hinweisen der Aufsichtsbehörde Rechnung zu tragen (ausführlicher zur Genehmigungspolitik der Aufsichtsbehörden siehe Kap. 5.1).

Wie stark die Bürger aber mit Engagementförderung eine finanzielle Förderung von Vereinen und die Bereitstellung von Räumlichkeiten für Bürger und Vereine verbinden, zeigen die Ergebnisse der Bürgerbefragung in Arnsberg (A) und in Schwäbisch Gmünd (SG) sowie der Bürgermeisterbefragung.

**Abbildung 17: Fördermaßnahmen für die Mitgestalterrolle**



Die Prioritäten bei der Engagementförderung werden von den Bürgermeistern in der landesweiten Befragung durchaus ähnlich gesehen, wobei sie aber die Ehrung als am wichtigsten einstufen, wahrscheinlich auch deswegen, weil sie diese häufig selbst öffentlichkeitswirksam inszenieren.

Allerdings unterscheidet sich das Antwortverhalten der Bürgermeister in Baden-Württemberg und in NRW gravierend. 45% der Bürgermeister in Baden-Württemberg stufen die finanzielle Förderung der Vereine als sehr wichtig ein, während dies nur 22% der nordrhein-westfälischen Bürgermeister tun. Auch die Bereitstellung der Räumlichkeiten bewerten 53% der Bürgermeister aus Baden-Württemberg, aber nur 26% ihrer nordrhein-westfälischen Kollegen als sehr wichtig. Es spricht viel dafür, dass die nordrhein-westfälischen Bürgermeister hiermit bereits die aufgrund der Haushaltskrise und Intervention der Aufsichtsbehörde wesentlich geringeren Handlungsspielräume antizipieren und damit kostenintensivere Maßnahmen der Engagementförderung als schon gar nicht so wichtig einstufen, während sie beispielsweise die Ehrung von Bürgern – als eher kostengünstige symbolische Politik - genauso wichtig finden wie ihre Kollegen in Baden-Württemberg.

Zugespitzt könnte man sagen, dass bei den nordrhein-westfälischen Bürgermeistern „die Schere bereits im Kopf einsetzt“. Schon bei der Beschreibung des Implementationsstandes wurde darauf hingewiesen, dass in Baden-Württemberg auch aufgrund der besseren Finanzlage der Städte die Engagementinfrastruktur stärker ausgebaut wurde als in NRW. Bei der extremen kommunalen Haushaltskrise in NRW wird der Bürger tenden-

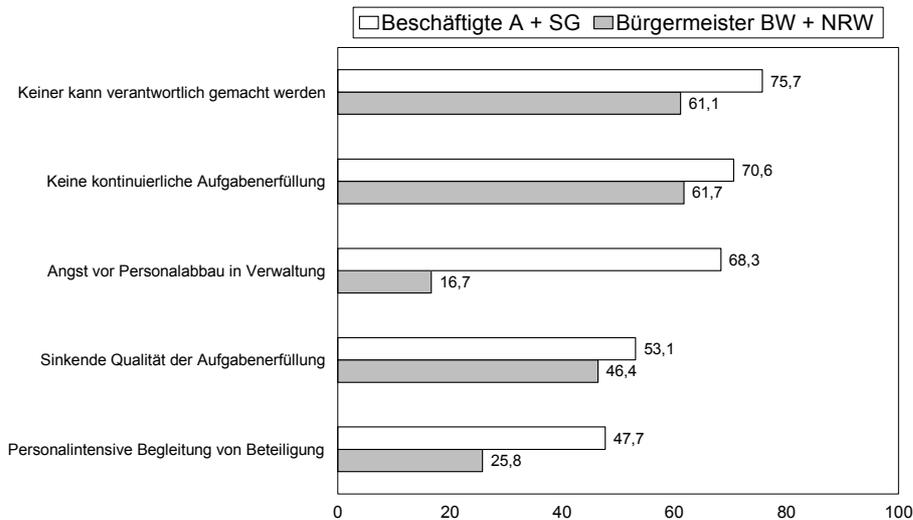
ziell eher nur da in der Mitgestalterrolle gefördert, wo er durch seine Mithilfe Konsolidierungseffekte erbringt, während Hilfen, die sich nicht sofort rechnen, weniger angeboten werden. Der Bürger kann, sollten sich diese Tendenzen noch verstärken, sich zum „Lückenbüßer“ degradiert fühlen und dies führt sicherlich nicht zu einem nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen. Dabei bleibt festzuhalten, dass die Konsolidierung durchaus *ein* legitimes Ziel der Engagementförderung ist, aber es sollten nicht andere wesentliche Ziele (z. B. höhere Solidarität und Identifikation mit der Stadt) und die Engagementmotive der Bürger dabei ausgeblendet werden.

Zudem provoziert eine zu einseitige Effizienzorientierung erhebliche Konflikte mit den öffentlich Beschäftigten und den Gewerkschaften. Die Aufgabenübertragung auf Bürger wird von diesen Akteuren per se distanziert bis skeptisch beurteilt, weil sie massiv ihren Akteurszielen widerspricht. Die öffentlich Beschäftigten befürworten, wie unsere Beschäftigtenbefragungen verdeutlichen, nur in einem sehr geringen Maße die Aufgabenübertragung auf Vereine und Bürger. Gerade die Beschäftigtengruppen, die relativ unzufrieden mit der Sicherheit ihres Arbeitsplatzes sind, sind in besonders starkem Maße gegen die Aufgabenübertragung. Insbesondere die Arbeiter empfinden die Aufgabenübertragung als „Konkurrenzveranstaltung“, die ihren eigenen Interessen widerspricht. So gehen 76% der befragten Arbeiter, aber nur 48% der Beamten, (eher) davon aus, dass Aufgabenübertragung zu Personalabbau in der Verwaltung und damit zu einer Erhöhung der Arbeitslosenquote führen kann. Neben einer subjektiv wahrgenommenen Gefährdung des Arbeitsplatzes wird die Aufgabenübertragung auch als Entwertung der bisherigen Arbeit wahrgenommen. Die interviewten Personalräte teilen die Bedenken der Beschäftigten. Sie stehen der Förderung der Mitgestalterrolle deutlich reservierter gegenüber als der Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen. Allerdings fühlen sie sich durch die hohe Wertschätzung des bürgerschaftlichen Engagements in der Öffentlichkeit und den starken Privatisierungsdruck in die Defensive gedrängt.

Diesen Befürchtungen lässt sich wirksam entgegenhalten, dass durch die Engagementförderung nicht nur Arbeitsplätze wegrationalisiert werden, sondern auch neue wieder entstehen können. Es fände also kein Aufgabenabbau, sondern ein Aufgabenumbau statt. So übernehmen beispielsweise die Sportvereine Verwaltungsaufgaben und die Verwaltung schafft neue Stellen im Bereich der Engagementinfrastruktur. Bei der in NRW aber dominierenden Effizienzorientierung kann der Aufgabenumbau schnell zum Aufgabenabbau mutieren, mit dementsprechend ausgeprägten Akzeptanzproblemen bei öffentlich Beschäftigten, Personalräten und Gewerkschaften.

Weitere Probleme der Aufgabenübertragung werden von den Beschäftigten durchweg höher gewichtet als von den Bürgermeistern, wie ein Vergleich der Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung mit der Bürgermeisterbefragung in Baden-Württemberg und NRW zeigt.

**Abbildung 18: Probleme bei Aufgabenübertragungen**



ja, eher ja, in %, Beschäftigtenbefragung Arnsberg/Schwäbisch Gmünd 2002, Bürgermeisterbefragung BW/NRW 2003

Diese Unterschiede dürften sich durch die größere Betroffenheit der Beschäftigten erklären. Einig ist man sich jedoch darin, dass bei der Aufgabenübertragung die fehlenden klaren Verantwortlichkeiten und die geringe Kontinuität der Aufgabenerfüllung die größten potentiellen Probleme sind.

### 3.2.3 Zusammenfassung

Seit Mitte der 90er Jahre wendet sich auch in NRW die Aufmerksamkeit verstärkt neuen Engagementformen und Förderinstrumenten zu. Im Bundesländervergleich schneidet NRW bis auf die Übertragung von Sportplätzen auf Vereine schlechter ab als das „Musterland“ einer langjährigen Engagementförderung, Baden-Württemberg. Dies hat neben der Landesförderpolitik vor allem mit der deutlich schlechteren Haushaltslage in den Kommunen in NRW zu tun, die deshalb eher die Übertragung von Aufgaben auf Sportvereine als den personalintensiven Ausbau der Engagementinfrastruktur fördern. Obwohl in den kleineren Städten das Engagementpotential deutlich größer ist, weil sich die Bürger in der Regel stärker mit ihrer Stadt identifizieren und sich auch stärker beteiligen wollen, ist der Ausbau der Engagementinfrastruktur in NRW in Form von Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen und Bürgerstiftungen in den kleineren Kommunen deutlich schlechter als in den Mittel- und Großstädten, so dass hier Engagementpotentiale ungenutzt bleiben. Die Motive der kommunalen Entscheidungsträger zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements und die Engagementmotiven der Bürger sind allerdings nur bedingt kompatibel. Haushaltskonsolidierung durch Übertragung von Aufgaben auf Vereine und die Aufrechterhaltung öffentlicher Dienstleistungen durch ehrenamtliches Engagement werden zwar von den Bürgern mittlerweile durchaus akzeptiert, aber der Bogen darf hier nicht überspannt werden. Die Bürger wollen weder ausschließ-

lich Lückenbüßer sein, noch die unattraktiven Aufgaben wie die Pflege von Grünflächen übernehmen.

## 4 Ökonomisierung des öffentlichen Sektors

Der öffentlichen Sektors generell und speziell die lokale Politik ist in den letzten Jahren durch eine zunehmende Ökonomisierung geprägt. Die Gründe für die Ökonomisierung der lokalen Politik liegen in der seit Anfang der 90er Jahre nicht enden wollenden kommunalen Haushaltskrise, in der Liberalisierungspolitik der EU und allgemein in der Globalisierung, die sich vor allem auf die Standortpolitik auswirkt. Ökonomisierung kann als Bedeutungsgewinn wirtschaftlicher Rationalitäten in ursprünglich „außerwirtschaftlichen“ Bereichen, hier also dem Bereich von Staat und Verwaltung, verstanden werden (Reichard 2003, S. 119). Dieser Bedeutungsgewinn äußert sich in der stärkeren „Managerialisierung der Verwaltung“ und in der „Marketization von öffentlichen Dienstleistungen“. Auf der lokalen Ebene ist die Ökonomisierung in folgenden Bereichen zu beobachten: in der Managerialisierung der Kommunalverwaltung, in der Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, im Aufkommen von PPPs und in der Schaffung von Wettbewerbsstrukturen.<sup>8</sup>

### 4.1 Managerialisierung der Kommunalverwaltung

Seit den 80er Jahren wird der öffentliche Sektor in vielen OECD-Staaten umstrukturiert. Konkrete Reformanstöße gehen dabei in den verschiedenen Ländern von neokonservativen Kreisen (GB, USA), teilweise aber auch von linken Labour-Kräften aus (Neuseeland, Australien). Die Modernisierungsbemühungen orientieren sich alle am Konzept des New-Public-Management (NPM). Beabsichtigt ist eine Neubewertung der Staatsaufgaben und eine Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen. Zum einen geht es um die Art und Weise der administrativ-organisatorischen Umsetzungen von Staatsaufgaben und hier insbesondere um die Einführung einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion, die unter dem Stichwort *Binnenmodernisierung* diskutiert wird. Die dominierende Frage ist dabei: Wie kann die Effizienz im öffentlichen Sektor gesteigert werden? Zum anderen steht die Reichweite staatlicher Politik, eine *Neubestimmung öffentlicher Aufgaben* und dabei insbesondere die Bestimmung der optimalen Leistungstiefe im Blickpunkt des Interesses. Hier wird danach gefragt, ob und in welchen Formen staatliches Handeln stattfinden soll.

---

<sup>8</sup> Parallel hierzu hat eine *Ökonomisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen* stattgefunden. Das Planungs- und Verfahrensrecht wurde seit den 90er Jahren stärker auf die Bedürfnisse des ökonomischen Systems zugeschnitten. Ein gutes Beispiel für die Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen ist das 1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Gewerbeabfälle müssen nach diesem Gesetz nur noch dann an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger angeliefert werden, wenn es sich um Abfälle zur Beseitigung handelt. Dies hatte zur Folge, dass die Gewerbeabfälle häufig als zur „Verwertung“ umdeklariert wurden. Damit entziehen die Gewerbeabfälle sich weitgehend der kommunalen Planung, an deren Stelle der marktliche Wettbewerb zwischen den verschiedenen Entsorgungsanlagen tritt (Bogumil/Holtkamp 2002). Zudem ist es zu einer *Ökonomisierung der Stadtentwicklungspolitik* gekommen. „In erster Linie wird die Stadtplanung der Standortpolitik unterworfen; sie hat für das Ambiente zu sorgen, damit Investitionsentscheidungen, Firmenverlagerungen und Besucherströme der Zahl nach zunehmen“ (Dangschat 1999, S. 35). Selbst freiwillige Aufgaben im Kulturbereich werden zunehmend mit dem Verweis auf weiche Standortfaktoren gerechtfertigt.

Diese Modernisierungsdebatte erreicht in den 90er Jahre auch Deutschland. Hier wird zunächst vor allem der Bereich der Binnenmodernisierung bearbeitet. Mitte der 90er Jahre ist Deutschland vor allem auf kommunaler Ebene in die Phase eines umfassenden Verwaltungsmodernisierungsschubes eingetreten. Dabei gehören viele Städte in NRW zu den Vorreiterkommunen in der Umsetzung des auf der kommunalen Ebene dominierenden Neuen Steuerungsmodells. Folgende Veränderungen bezogen auf die Binnenstrukturen der Verwaltung werden angestrebt:

- der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch die flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkte und den Aufbau von Kosten- und Leistungsrechnung;
- die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung in Fachbereichen;
- der Aufbau eines Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung, innerhalb der Verwaltung und im Zusammenhang mit städtischen Beteiligungen;
- der Aufbau einer zentralen Organisationseinheit für nicht dezentralisierbare Controllingaufgaben.

Nach gut 10 Jahren Modernisierungserfahrungen halten sich die empirischen Hinweise, die Aufschluss über *Ergebnisse* und *Wirkungen* geben, bislang in Grenzen. Trotz dieser unzureichenden Datenlage können theseartig und auf der Basis verfügbarer Umfragedaten sowie ausgewählter Fallstudien<sup>9</sup> folgende Effekte der NPM-Reformen festgehalten werden (vgl. hierzu und im Folgenden Bogumil/Kuhlmann 2003):

(1) *Outputsteuerung/Produkte*: Anfangs gab es starke, später markant rückläufige Bemühungen um *outputorientierte Steuerung* (z. B. Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling). Nach DST-Umfragen arbeiteten 1997 fast die Hälfte der befragten Mitgliedsstädte (45%) bereits mit Produkten. Ab Mitte der 90er Jahre wurden zunehmend kritische Stimmen hinsichtlich des Produktansatzes laut und begannen die Kommunen mehr und mehr sich von diesem Reformkonzept zu distanzieren. Dies wird schlaglichtartig darin sichtbar, dass sich der Anteil der Städte, die die Beschreibung von Produkten als Reformmethode verfolgten, zwischen 1998 und 2000 halbierte und von 61% (128 Städte) auf 32% (63 Städte) geradezu sprunghaft zurückging.<sup>10</sup>

(2) *Budgetierung*: Einerseits stellt die Budgetierung eines der wichtigsten Reformelemente im NSM-Reformprozess dar. Der Difu-Umfrage zufolge arbeiteten im Jahr 1995 70% der Städte nach diesem neuen Verfahren. 1998 lag der Anteil der „budgetierenden Städte“ bereits bei 88%. Im Regelfall (67% der Städte) greifen die Kommunen auf Formen *inputorientierter* und damit stark vergangenheitsorientierter Budgetierung in

---

<sup>9</sup> Wir greifen hier neben einer Auswertung der Literatur und einschlägiger Umfragen des Deutschen Städtetages und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle insbesondere auf eigene empirische Studien zu den Veränderungsprozessen in den Städten Wuppertal, Saarbrücken, Hagen, Detmold, Arnsberg, Schwerin, Neubrandenburg und den Kreisen Ludwigslust, Nordwestmecklenburg und Barnim in den Jahren 1995 bis 2002 sowie auf die Erfahrungen im Netzwerk Kommunen der Zukunft in den Jahren 1998 bis 2002 zurück.

<sup>10</sup> Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass der Produkthaushalt in den kommenden Jahren den traditionellen Input-Haushalt ablösen wird, was vor allem damit zusammenhängt, dass sich in einigen Bundesländern (z.B. NRW, Hessen) bereits Gesetzesänderungen in der Vorbereitung befinden, die den Wechsel vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept und von der Kameralistik zur Doppik in den Kommunen rechtlich normieren.

Form der sog. Ausgaben- oder Zuschussbudgets zurück, die dem „traditionellen“ Prinzip der Kameralistik weitestgehend entsprechen und vor allem als Konsolidierungsinstrumente eingesetzt werden.

(3) *Operatives Controlling/ Kosten- und Leistungsrechnung*: Der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung als Bestandteil des operativen Controllings wurde vielerorts mit Elan und erheblichem Beratungsaufwand vorangetrieben. 1998 befand sie sich in immerhin 74% der befragten ostdeutschen und 83% der westdeutschen Städte im Aufbau bzw. in Planung mit hoher Priorität und übertraf damit quantitativ alle anderen vom DST abgefragten Reforminstrumente. Insgesamt gibt es eine kontinuierliche Zunahme der Möglichkeiten, für ausgewählte Angebote und Leistungen die Ausgaben genauer zu beziffern.

(4) Die Zusammenführung von *Aufgaben- und Finanzverantwortung* findet in zunehmendem Maße statt, allerdings ohne dass sie in der Mehrzahl der Kommunen heute fachbereichsübergreifend umgesetzt worden wäre. Sie wird zudem in Haushaltskonsolidierungszeiten immer wieder partiell zurückgenommen. Tendenziell ist auch anstelle der proklamierten Erweiterung dezentraler Verantwortung eher eine Verstärkung der zentralen Steuerungslogik insoweit zu beobachten, als aufgrund rigider zentraler Budgetierungsvorgaben für die Fachbereiche kaum noch Handlungsspielräume im dezentralen Ressourcenmanagement bestehen.

(5) Es gibt nur eine ausgesprochen moderate Umsetzung des *Kontraktmanagements*, insbesondere im Verhältnis Politik und Verwaltung und in Bezug auf die städtischen Beteiligungen. Die Kommunalvertretungen sind (aus guten Gründen) nicht bereit, sich aus dem Verwaltungsvollzug herauszuhalten, so dass es zu keiner neuen Arbeitsteilung kommt (Bogumil 2001).

(6) Dem entsprechend unterentwickelt sind auch Verfahren eines *politischen und strategischen Controllings*<sup>11</sup>. Selbst in fortgeschrittenen Reformkommunen (z.B. Stuttgart, Wuppertal, Detmold, Nordhorn, Emsdetten, Coesfeld) befinden sich Verfahren eines politischen Controllings, etwa mittels computergestützter Ratsinformationssysteme, Auftragskontrolle politischer Beschlüsse und („politikgerechtem“) Berichtswesen, erst am Anfang. Die Diskussion des strategischen Controllings als Reforminstrument nimmt zwar angesichts sich verschärfender gesamtstädtischer Steuerungsdefizite in Folge der Delegation von Ressourcenverantwortung zu. Eine flächendeckende Umsetzung gibt es allerdings nur in wenigen Städten. Auch dort ist das Problem einer adressatengerechten Aufbereitung von Daten nicht gelöst.

Resümiert man nun die Erfahrungen, lässt sich festhalten, dass das Effizienzziel durch die Einführung des NSM am ehesten erreicht wurde. Für die Fachbereiche und Verwaltungsmitarbeiter sind durch das NSM durchweg Anreize entstanden, „wirtschaftlicher“ mit den kommunalen Ressourcen umzugehen. Hierzu trägt neben dem nahezu flächendeckenden Einsatz von Budgetierung (gedeckelt) als kurzfristig wirksames Konsolidie-

<sup>11</sup> Während „strategisches“ Controlling die Steuerung und Kontrolle der Verwaltung sowohl durch die Parlamente als auch durch die Verwaltungsführung (Verwaltungsvorstand, Beigeordnete) umfasst, ist mit dem „politischen“ Controlling ausschließlich die kommunal-parlamentarische Steuerungs- und Kontrollfunktion angesprochen.

rungsinstrument die partielle Rückführung von zusätzlichen Einsparungen als Belohnung in die Fachbereiche und die generelle Konzentration auf die Ergebnisperspektive bei. Zudem wurden durch einzelne Maßnahmen (v. a. Bürgerbüros und Verfahrensbeschleunigungen) Serviceverbesserungen und eine stärkere Kundenorientierung erreicht. Allerdings beziehen sich Verbesserungen im „Output-Bereich“ überwiegend auf quantifizierbare und monetarisierbare Größen, wie z.B. Bearbeitungsdauer, wohingegen sachlich-inhaltliche Qualitätsaspekte (etwa Problem-/ Politikbezug, Nachhaltigkeit usw.) ausgeblendet bleiben.

Die Schließung der Strategie- und Managementlücke über veränderte Prozessstrukturen ist dagegen kaum gelungen. Vieles spricht dafür, dass der anhaltende, bzw. sich seit 2001 noch zuspitzende, Konsolidierungsdruck zu einem noch stärker kurzfristigen und inkrementalistischen Politikstil in den Kommunen beigetragen hat und dass die Managementlücke durch die immer weiter forcierten Ausgründungen aus der Stadtverwaltung noch größer geworden ist. Auch der unterschiedliche Umsetzungsstand einzelner Reformbausteine des NSM hat die Managementlücke angesichts dessen noch vergrößert, dass der Delegation von Kompetenzen an die Fachbereiche nur sehr zögerlich der Aufbau eines zentralen Controllings folgte. Dies führt dazu, dass in den wenigen Städten, die wesentliche Reformelemente des NSM umgesetzt haben, die Umsetzung von dezentraler Ressourcenverantwortung mit zentralen Steuerungsverlusten einhergeht (vgl. zur Stadt Detmold, Bogumil u.a. 2000). Das Wegfallen der Querschnittsämter wird nicht durch eine neue Form des Controllings absorbiert und die Fachbereiche agieren weitgehend autonom. Daher hängt es von der Person und den Beziehung des Bürgermeisters ab, ob es ihm noch gelingt, zentrale Organisationsbedürfnisse durchzusetzen. Wenn nicht, verfügt er über keine ausreichenden Informationen aus den Fachbereichen.

Auch bewirkt das NSM bis jetzt in der Regel keine Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit in den Kommunen. In der Gesamtschau der vorliegenden Studien und empirischen Hinweise zeigt sich, dass sich die Handlungsschwäche der Kommunalvertretung gegenüber der Verwaltung eher noch verschärft und die (politisch-parlamentarischen) Steuerungsdefizite noch zugenommen haben. Ohnedies greifen fast drei Viertel (70%) der kommunalen Mandatsträger nach wie vor überwiegend auf „klassische“ Steuerungsinstrumente, wie insbesondere Vorgaben, Arbeitsaufträge sowie Ablehnung von Vorlagen zurück und verzichten weitgehend auf die Nutzung neuer Steuerungsinstrumente (Kontraktmanagement, Zielvereinbarungen).

## **4.2 Privatisierung kommunaler Dienstleistungen**

Hier ist zunächst die zunehmende materielle *Privatisierung und Liberalisierung kommunaler Leistungen* zu nennen, die sich derzeit schwerpunktmäßig im Ver- und Entsorgungsbereich vollzieht. In den letzten Jahren verdichten sich Tendenzen, Aufgabenbereiche kommunaler Daseinsvorsorge z. B. im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, der Abfallentsorgung sowie des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) zunehmend dem Wettbewerb zu öffnen bzw. zu privatisieren. Diese Aufgabenbereiche waren in Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts überwiegend von der öffentlichen Hand wahrgenommen worden. Nun geraten sie einerseits durch europäische Vorgaben einer Politik der Liberalisierung von Märkten und andererseits durch die andauernde

Haushaltskrise und die Hoffnung, dieser durch Privatisierung und den daraus resultierenden Vermögenserlösen begegnen zu können, unter Druck. Der empirische Stand der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen ist in den einzelnen Sektoren recht uneinheitlich, auch wenn sicherlich von einem allgemeinen Trend gesprochen werden kann.

Am weitesten fortgeschritten ist die Liberalisierung des *Energiemarktes*, in dem durch den diskriminierungsfreien Zugang zu den Leitungsnetzen in Form von Durchleitungsrechten der Wettbewerb verstärkt wurde. Gerade in Bezug auf den Strommarkt ist Deutschland im EU-Vergleich Liberalisierungsspitzenreiter. Der Strommarkt ist gleichzeitig ein anschauliches Beispiel dafür, dass Liberalisierungspolitik nicht unbedingt zu mehr Wettbewerb führt. Durch Unternehmenskonzentrationen handelt es sich mittlerweile beim deutschen Strommarkt um „ein faktisches Duopol aus RWE und E.ON“ (Auer et al. 2003, S. 9), das auch kaum eine höhere Wettbewerbsintensität aufweist als die Gebietsmonopole vor der Liberalisierung. Negative Effekte ergeben sich zudem hinsichtlich umweltpolitischer Ziele und bezüglich der vorher gängigen Subventionierung des ÖPNV.

Im Bereich der *Wasserver- und -entsorgung* gibt es noch keine wahrnehmbaren Veränderungen, allerdings relativ konkrete Überlegungen auf Bundesebene, die kommunalen Wassermonopole abzuschaffen, um Deutschland für den internationalen Wettbewerb um die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung vorzubereiten. Dabei geht es jedoch nicht um einen Wettbewerb um Einzelkunden wie im Energiebereich, sondern um einen Wettbewerb um Konzessionen für Versorgungsgebiete. Befürchtet werden aber auch hier ökologische Problemlagen in Folge der möglicherweise kommenden Liberalisierung des Wassermarktes. Auch sind Haftungsfragen noch ungeklärt. Wer haftet im Fall von Verunreinigungen, der private Versorger oder auch die Kommune?

Im Bereich der *Abfallentsorgung* weisen europäische Richtlinien in Richtung eines stärkeren Wettbewerbs der Abfall- und Kreislaufwirtschaft, die dem Ziel einer Entsorgung mit möglichst geringen Stoff- und Verkehrsströmen nicht immer entspricht. Vor allem aber das 1996 beschlossene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ermöglicht den Übergang von der alleinigen kommunalen Abfallentsorgung in Richtung teilprivatisierter Entsorgungsstrukturen. Auch hier gibt es ökologische Bedenken hinsichtlich des Ziels der Abfallvermeidung.

Im Bereich des *ÖPNV* verpflichten europarechtliche Vorgaben die öffentlichen Aufgabenträger unmittelbar, gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen im Personennahverkehr im Wettbewerb zu vergeben. De facto findet bis jetzt aber kein Genehmigungswettbewerb statt, da regelmäßig nur ein öffentlich subventioniertes Unternehmen den Genehmigungsantrag stellt und die nicht subventionierte Konkurrenz chancenlos ist. Allerdings leidet der ÖPNV, wie erwähnt, unter der geringeren Subventionierung durch die Veränderungen im Energiebereich.

Insgesamt zeigt sich damit zwar ein gemeinsamer Trend in Richtung einer stärkeren Betonung von Marktkräften, aber ein recht unterschiedliches Bild bezüglich der empirischen Umsetzung von Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen in Abhängigkeit vom Aufgabenbereich. Die umfassende Marktöffnung von Ver- und Entsorgungsnetzen

und die Einbeziehung privater Unternehmen in die Erstellung kommunaler Daseinsvorsorge bedeutet nun nicht automatisch den Wegfall öffentlicher Verantwortung für diese Aufgabenbereiche. Denkbar sind auch neue Formen der Regulierung, ein neues institutionelles Arrangement zwischen Staat, Markt und gesellschaftlicher Teilhabe. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Kommunen auf diese neue Form der Gewährleistungsverantwortung, der „strategischen Steuerung“ ausreichend vorbereitet sind und welche Instrumente hierfür nötig wären? Auf jeden Fall verfügen laut einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik aus dem Jahr 2002 zufolge in NRW bereits 32% der Städte über 20.000 Einwohner über ein kommunales Beteiligungsmanagement und weitere 20% versuchen, eines aufzubauen. Über die Qualität dieses Beteiligungsmanagements gibt es aber keine empirischen Erkenntnisse.

Die Privatisierungseffekte, die von der EU bisher ausgehen, sind aber quantitativ weniger bedeutsam als die von den Räten selbst im Zuge der Haushaltskonsolidierung beschlossenen Privatisierungsvorhaben. Dies verwundert, weil Privatisierung insgesamt zu einem Macht- bzw. Steuerungsverlust aller Akteure des kommunalen Kräfterdreiecks führt und sich somit die Räte „selbstentmachten“ (vgl. ausführlich Bogumil/Holtkamp 2002, Wollmann 2002). Dies deutet darauf hin, wie wirkungsmächtig die kommunale Haushaltskrise ist und dass den kommunalen Vertretungskörperschaften fast jedes Mittel recht ist, um zumindest kurzfristig die Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt zu reduzieren und damit den scharfen Kontrollen und detaillierten Auflagen der Aufsichtsbehörden zu entgehen. Einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik zufolge haben in NRW im Jahr 2002 bereits 34% der Städte über 20.000 Einwohner kommunale Aufgaben ausgelagert und weitere 24% haben dies in ihrer Planung. (Auskunft des Difu vom 15.9.03).

Im Bereich *formeller Privatisierung* sind im wachsenden Maße andere Organisationsformen in der Verwaltung, wie z. B. Regiebetriebe, Eigenbetriebe und GmbHs und AGs mit öffentlichen Mehrheitsbeteiligungen zu beobachten (Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 15). So finden sich z.B. in 11 größeren Städten NRWs nach einer Analyse von Beteiligungsberichten des Deutschen Instituts für Urbanistik 722 verschiedenen Rechtsformen, darunter 556 GmbHs, 56 AGs, 37 Eigenbetriebe und 38 GmbH&CoKGs (Auskunft des Difu vom 15.9.03). Daher besteht nicht der Eindruck, als wenn die gewählten Ratsmitglieder Kenntnis über alle Beteiligungen haben, geschweige denn einen relevanten Einfluss. Oft wird zudem gar nicht erst versucht, politischen Einfluss zu gewinnen, da man Angst hat, dass sich dann die Privatisierungsvorteile nicht einstellen. Gespräche mit Führungspersonal aus Beteiligungsverwaltungen zeigen, dass die Steuerungsprobleme zum einen mit steigender Unternehmensgröße und damit verbundener wachsender Unabhängigkeit des Managements gegenüber der Kommune steigen und zum anderen aus dem Wettbewerbsdruck, dem kommunalen Unternehmen auf liberalisierten Märkten ausgesetzt sind, resultieren.

*Zusammenfassend ergeben sich durch die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen aus unserer Sicht deutliche Steuerungsverluste für die kommunalen Entscheidungsträger. Diese Steuerungsverluste sind am größten im Bereich der Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen (z.B. im Bereich der Abfallentsorgung) und bei materieller Privatisierung, aber auch in Fällen formeller Privatisierung entwickeln die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten in der Regel ein Eigenleben, welches durch*

*Aufsichtsräte nicht hinreichend kontrolliert werden kann (vgl. Schneider 2002). Hinzu kommt gerade in Großstädten die schon erwähnte Komplexität eines nahezu undurchschaubaren Geflechtes von Kapitalgesellschaften und Eigenbetrieben, das bisher auch durch Formen des Beteiligungsmanagements nur unzureichend kontrolliert wird.*

### **4.3 Private-Public-Partnerships**

Im öffentlichen Sektor und vor allem auf kommunaler Ebene werden zunehmend Private-Public-Partnerships eingegangen. Dies hängt mit einer Vielzahl von Entwicklungen zusammen. Neben den oben angeführten Gründen für die Ökonomisierungstendenzen liegt dies auch daran, dass neben der bürokratischen Hierarchie die Steuerung durch Kooperation, Partizipation und Wettbewerbs verstärkt als legitim und problemangemessen angesehen wird. Zwar sind öffentlich-private Partnerschaften keine neue Erscheinung - erinnert sei an Beispiele in den 80er Jahren im Bereich der Stadtentwicklung wie den Media-Park in Köln, das Projekt Neue Mitte Oberhausen oder im Entsorgungssektor die Dortmunder Entsorgung GmbH - aber es wird von einer deutlichen quantitativen Zunahme derartiger Ansätze ausgegangen.<sup>12</sup>

Laut der Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik im Jahr 2002 verfügen in NRW 53% der Städte mittlerweile über Public Private Partnerships und weitere 23% planen eine solche. Vor allem in den Städten über 100.000 Einwohnern gibt es in 91% der Städte PPP. Damit ist natürlich noch nichts über die Themenfelder. Nach Sack kann überblicksartig von folgenden Tendenzen ausgegangen werden (Sack 2003, 10ff. mit zahlreichen Nachweisen):

- Im Feld der raumrelevanten Querschnittpolitiken, also der Regionalpolitik, kann von einem deutlichen Wachstum von PPP ausgegangen werden. Hier wird bundesweit von mittlerweile 400 Kooperationen ausgegangen.
- Im Bereich der Stadtentwicklung sind im Bereich Sport- und Freizeiteinrichtungen, sozialgeförderter Wohnungsbau und Parkplatzneubau Anteile von 32 bis 55% im Jahr 1996 zu verzeichnen.
- Für den Bereich der personengebundenen sozialen Dienstleistungen gibt es keine quantitativen Daten.
- Im Bereich der technischen Infrastruktur sind nach einer Studie von PricewaterhouseCoopers bezogen auf Kommunen über 50.000 Einwohner im Jahr 2002 (Rücklauf knapp 50%) PPP vor allem in der Energieversorgung (62% der befragten Kommunen), im Nahverkehr (53%) und in der Wasser- (43%) und Abfallversorgung (39%) vorzufinden.
- Im Bereich des E-Government ist nach einer Umfrage des Difu aus dem Jahr 2001 davon auszugehen, dass in den Städten über 50.000 Einwohner PPP hinsichtlich der

---

<sup>12</sup> Auf die verschiedensten Definitionsversuche von PPP soll hier nicht eingegangen werden (vgl. Sack 2003, Wegener 2003). Wir verwenden die allgemeine Definition, die hierunter Kooperationen zwischen staatlichen, privat-gewerblichen und nicht-staatlichen Akteuren zur Erstellung bestimmter Leistungen versteht, die durchaus unterschiedliche Formen annehmen können und dadurch charakterisiert sind, dass unterschiedliche Handlungslogiken zu einer gemeinsamen Zielperspektive vermittelt werden (Sack 2003, 5).

Infrastruktur von 49% der Kommunen und hinsichtlich der Leistungserstellung von 57% der Kommunen geplant oder realisiert war.

Aktuelle politische Initiativen konzentrieren sich vor allem auf die Bereiche Hochbau, Verkehr, E-Government und Entwicklungspolitik, u.a. auch die PPP Initiative des Landes NRW vom Oktober 2001. Der inhaltliche Schwerpunkt wird wie folgt charakterisiert:

„Die PPP-Projektgruppe wird sich in ihrer strategischen Ausrichtung im Wesentlichen auf Maßnahmen im Hochbau (Schulen, Verwaltungsgebäude, Gefängnisse) konzentrieren; mittelfristig ist auch die Verkehrsinfrastruktur als Handlungsfeld in Betracht zu ziehen.“ (NRW-Finanzministerium 2003, zitiert nach Sack 2003, 8)

Im Rahmen der PPP-Initiative NRW sollen die Organisation von Erfahrungsaustausch, Öffentlichkeitsarbeit und die Vorbereitung von Vergaberechts- und Organisationsleitfäden ebenso im Mittelpunkt stehen wie die Umsetzung verschiedener Pilotprojekte. Bei letzteren handelt es sich um den Neubau und Betrieb einer JVA (Düsseldorf), den Neubau und die Sanierung von Schulen (Monheim, Erftkreis, Meschede, Gütersloh) sowie das E-Government-Projekt „Digitales Ruhrgebiet“. Alle genannten Projekte befinden sich noch im Anfangsstadium (vgl. Sack 2003, 8)..

Diese ersten quantitativen Daten sagen nun natürlich nicht über das Ausmaß und die Qualität der Kooperation aus. Hier besteht noch ein erheblicher Erkenntnisbedarf über die Leistungsfähigkeit und Grenzen derartiger Arrangements, nicht zuletzt deshalb, weil mittlerweile in öffentlichen Förderprogrammen die Einrichtung von PPP als Voraussetzung von finanzieller Förderung gilt (vgl. hierzu auch Wegener 2003).

#### 4.4 Schaffung von Wettbewerbsstrukturen

Versucht man die verschiedenen Formen des Wettbewerbs in und zwischen Verwaltungen zu systematisieren, lassen sich zwei Grundformen unterscheiden (Nullmeier 2001, S. 96, Reichard 2003):

- virtueller Wettbewerb bzw. Formen nicht marktlichen Wettbewerbs durch Leistungsvergleiche, Benchmarking und Qualitätswettbewerbe (innerhalb und zwischen Verwaltungen)
- faktischer Marktwettbewerb durch Ausschreibungswettbewerbe, Schaffung von Quasimärkten<sup>13</sup> sowie die Überantwortung einer vormals öffentlich wahrgenommenen Aufgabe an privatwirtschaftliche Wettbewerbsmärkte (contracting out oder in umgekehrter Richtung contracting in).

---

<sup>13</sup> Quasi Märkte sind administrativ hergestellte Marktstrukturen, für die bisher kein privatwirtschaftlicher Markt existierte. Die Gesamtfinanzierung und die Gewährleistung bleibt in den Händen des Staates, der auch das Funktionieren des Wettbewerbsgeschehens überwacht. Um die Monopolsituation auf der Nachfrageseite aufzulösen, wird ein Gutscheinsystem eingeführt. Geldwerte Gutscheine werden an zur Nutzung Berechtigte vergeben, die sich damit die Leistung beim Anbieter ihrer Wahl verschaffen. Im Umfang der Gutscheine erhalten diese Finanzmittel vom Staat. Somit entsteht ein Konsumentenmarkt. In Deutschland gibt es bis jetzt kaum Erfahrungen mit diesem Instrumentarium.

Für viele Bereiche öffentlicher Verwaltung in Deutschland ist die Orientierung an privatwirtschaftlichen Wettbewerbsmärkten nicht realistisch und auch nicht erstrebenswert. Der Einsatz von Ausschreibungswettbewerben bzw. die Schaffung von Quasimärkten ist dagegen wenig ausprobiert worden, so dass vor allem die nicht-marktlichen Formen des Wettbewerbes dominieren.

#### 4.4.1 Nicht marktlicher Wettbewerb

Ein Vergleich mit Kostenstrukturen und Qualitätsstandards bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben relativiert die eigene Aufgabenwahrnehmung durch den Bezug auf andere Organisationen. Dies ist die Grundidee von Kosten- und Leistungsvergleichen und Benchmarkingprozessen.<sup>14</sup> Möglich sind sowohl inneradministrative, interkommunale oder auch privat-public-Vergleiche. In Deutschland dominieren vor allem interkommunale Leistungsvergleiche.

Den Startschuss für derartige Leistungsvergleiche gab die Bertelsmann Stiftung 1990/91 mit ihrem gemeinsam mit dem Deutschen Beamtenbund initiierten Projekt „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“, in dem sich bis 1998 über 150 Städte zu ca. 30 interkommunalen Vergleichsringen zusammenschlossen (vgl. ausführlich Kuhlmann 2003, Schuster 2001). Eine weitere Initiative ging von der KGSt aus, die 1996 das als „internes Informationssystem der Kommunen“ angelegte IKO-Netz mit dem Ziel ins Leben rief, vermittels kennzahlenbasierter Leistungs- und Qualitätsvergleiche die internen Informations- und Steuerungsstrukturen der Kommunalverwaltungen zu verbessern. Hier wirkten im Jahr 2002 bundesweit 748 Kommunen (einschließlich Doppelmitgliedschaften) in 73 Vergleichsringen mit (Kuhlmann 2003). Hinzu kamen im Jahr 2000 zwei neue Vergleichsprojekte der Bertelsmann Stiftung: kik (mit 50 Kommunen) und kompass (mit 8 Kommunen).

Neben den bundesweiten Vergleichsprojekten der KGSt und der Bertelsmann-Stiftung gibt es zudem in fast allen Bundesländern mittlerweile interkommunale Vergleichsprojekte, die teils von den kommunalen Landesverbänden moderiert, mitunter auch vom Land bezuschusst (Bsp. Sachsen, Nordrhein-Westfalen), teils in der Eigenregie der Kommunen durchgeführt werden.<sup>15</sup>

Generell hält sich angesichts enormer Implementations- und Transaktionskosten, die für Kennzahlenerhebungen und -fortschreibungen (einmalig und dauerhaft)<sup>16</sup> die

---

<sup>14</sup> Benchmarking stellt in der Managementsprache darauf ab, sich an besonders herausragenden Leistungen einer anderen Unternehmung als Bezugsgröße zu orientieren. Es geht darum, die Praktiken des „Klassenbesten“ zu übernehmen oder nachzuahmen. Bezogen auf den öffentlichen Sektor geht es also darum, systematisch aus Kosten und Leistungsvergleich zu lernen.

<sup>15</sup> Beispielhaft an dieser Stelle: Projekt „Produktkennzahlen/Vergleichsringe Baden-Württemberg“ (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 2001); Projekt „Niedersächsischer Kosten- und Leistungsvergleich“, (vgl. Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund 2002); „Innovationsring Sachsen“; Benchmarking-Kreis von 18 Städten in Nordrhein-Westfalen.

<sup>16</sup> Es zeigen sich typische Probleme von Kosten- und Leistungsvergleichen im öffentlichen Bereich. So ist es schwer möglich, gleichzeitig Menge, Kosten, Leistungsumfang, Qualität und Bürgernähe zu vergleichen, da es an einem normierten Kennzahlensystem fehlt. Es besteht vielfach die Schwierigkeit, einheitliche Kennzahlensysteme für eine Vielzahl von institutionell heterogenen Verwaltungseinheiten zu definieren, da unterschiedliche Ämter- und Sachgebietsstrukturen und Zuständig-

Bereitschaft der Kommunen, den interkommunalen Leistungsvergleich längerfristig aufrechtzuerhalten in Grenzen, was am Rückgang der IKO-Netz-Teilnehmerkommunen um 11% innerhalb eines Jahres (2000-2001) abzulesen ist. Zudem war der interkommunale Leistungsvergleich bislang kaum ein Auslöser für Wettbewerb (vgl. Kuhlmann 2003; Schuster 2001), was auch auf die mangelnde Transparenz der Ergebnisse zurückzuführen ist. Vielfach bleiben die Ergebnisse eher im nicht-öffentlichen Verwaltungsbereich. Eine Einrichtung, wie die Stiftung Warentest, die im Privatbereich Leistungen unterschiedlicher Anbieter miteinander vergleicht, hat sich hier noch nicht etablieren können. Das Motiv „nicht Letzter zu sein“ verfängt nur dann, wenn dies auch hinreichend bekannt ist.

Neben diesen Leistungsvergleichen wird in Leistungswettbewerben (Qualitätswettbewerbe) im öffentlichen Sektor versucht, angesichts fehlenden natürlichen Wettbewerbs „künstliche“ Orte des Leistungsvergleichs zu schaffen (Nullmeier 2001, S. 98). In Deutschland sind hier nach dem international ausgeschriebene Carl-Bertelsmann Preis 1993, bei dem der deutsche Bewerber Duisburg auf den letzten Platz kam, was hierzulande einen Schub für die Modernisierungsbewegung mit sich brachte, vor allem der Speyerer Qualitätswettbewerb zu nennen. Hier werden seit 1992 Preise für Verwaltungen oder Verwaltungseinheiten vergeben, die sich freiwillig bewerben müssen. Es handelt sich also um keinen flächendeckenden Vergleich, sondern um Wettbewerbe zwischen den Verwaltungen, die sich als besonders innovativ ansehen. Wurden anfangs in Speyer die Verwaltungen vor allem aufgrund ihrer Ideen und Konzepte miteinander verglichen,<sup>17</sup> finden seit Ende der 90er Jahre auch Begutachtungen der Verwaltungspraxis statt.

*Leistungsvergleiche und Leistungswettbewerbe können ein funktionierendes Instrument sein, kommunale Aufgabenwahrnehmung durch „Wettbewerbsdruck“ zu verbessern, auch wenn die Implementations- und Transaktionskosten den „Gewinnen“ gegenzurechnen sind. In Deutschland scheitert dieses Lernen durch Vergleich allerdings vor allem an dem fehlenden Bereitschaft der Kommunen, sich in den öffentlichen Wettbewerb zu begeben. Nur ca. 2% der Kommunen in Deutschland waren jemals in Leistungsvergleichen aktiv (vgl. Wegener 2003a). Die Länder haben bis jetzt wenig Anreize zur Nutzung von Leistungsvergleichen geboten. Darüberhinaus sind die Leistungsvergleiche in Deutschland nicht auf Lernen ausgerichtet, sie besitzen also keinen Problemlösungscharakter.*

---

keiten in den einzelnen Aufgabenbereichen bestehen. Die Produktpläne zwischen einzelnen Kommunen sind nach wie vor sehr unterschiedlich. Außerdem übersteigen die mit der Konzipierung, Implementierung und längerfristigen Fortschreibung der Messverfahren und Vergleichsdaten verbundenen Kosten den – noch weitgehend als ungesichert erscheinenden – Gewinn dieser Unternehmungen (zu den Kostenpositionen vgl. ausführlich Kuhlmann 2003, S. 115 f.).

<sup>17</sup> So ergab eine Evaluation von drei Stadtverwaltungen, Saarbrücken, Hagen, Wuppertal, die Speyerer Preisträger waren, Ende 1997 ein eher deprimierendes Bild, was die Reformertolge anging (vgl. Kibler u.a. 1997). Die Stadtverwaltung Saarbrücken war neben Heidelberg Gesamtsiegerin beim 2. Qualitätswettbewerb 1994, die Stadtverwaltung Wuppertal ist eine von 13 Gewinnerinnen eines Speyerer-Preises und die Stadtverwaltung Hagen eine von vier Gewinnerinnen eines Projektpreises beim 3. Qualitätswettbewerb 1996, bei dem keine Gesamtsiegerin ausgezeichnet wurde. Dennoch waren die Reformertfolge gemessen an den Ankündigungen gering.

#### 4.4.2 Marktwettbewerb

Das Verfahren der öffentlichen Ausschreibung kann auch auf Felder öffentlicher Tätigkeit angewendet werden. Dabei sind unterschiedliche Formen zu unterscheiden: der Ausschreibungswettbewerb zwischen Privaten, zwischen privaten, non-profit und öffentlichen Stellen oder nur auf öffentliche Anbieter begrenzt.

In Deutschland geht es bis jetzt vor allem um Wettbewerb unter privaten Anbietern um öffentliche Aufträge im Rahmen der Ausschreibungsbedingungen nach VOB bzw. HOAI, da es einen generellen Ausschluss öffentlicher Anbieter bei öffentlichen Ausschreibungen gibt. Ein Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern ist daher gesetzlich verboten (Verbot der wirtschaftlichen Tätigkeit). Zu beobachten ist allerdings eine zunehmende Orientierung des marktlichen Wettbewerbs unter freigemeinnützigen Anbietern.

Die Erfahrungen mit dem Compulsory Competitive Tendering (1980 – 1997) Programm in Großbritannien, welches eine Verpflichtung zu öffentlichen Ausschreibungen vorsah (vgl. Kapitel 6.1.), zeigen nun aber, dass es, wenn Wettbewerb zugelassen wird, durchaus eine hohe Erfolgsquote öffentlicher Anbieter sowohl gemessen an der Anzahl der Aufträge, als auch am Finanzvolumen der Ausschreibungen gibt. Operative Einheiten dürfen sich hier an Ausschreibungen der Kommune beteiligen bei einer Mindestkapitalrendite von 6%. Die durchschnittliche Kostensenkung dieses Programm liegt indes nur bei unter 10% und zudem ist eine starke zentralstaatliche Kontrolle des Verfahrens notwendig.

Darüberhinaus zeigen Erfahrungen mit kommunalen Wettbewerbsstrategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland einige Gemeinsamkeiten (vgl. Wegener 2002, 220ff.):

- Das Design von Wettbewerbsprozessen wirkt sich wesentlich auf das Ergebnis von Wettbewerb aus. Das Wettbewerbsdesign wird wesentlich von der institutionellen Einbettung einschließlich ihrer Pfadabhängigkeit geprägt, also dem Wirkungskreis von Kommunalverwaltungen, der Verteilung der Aufgabenerfüllung zwischen und unter öffentlichen, privaten und freigemeinnützigen Organisationen sowie der nationalen Wettbewerbspolitik.
- Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Dienstleistungsanbietern ist gegenüber der Eigenproduktion oder der Vergabe dann effizienter, wenn die Anzahl der potenziellen Anbieter gering, die Laufzeit der Verträge relativ lang ist, die Kapitalbindung hoch und die Leistung in mehrere, zeitlich versetzt ausgeschriebene Lose teilbar ist. Die Kommune kann damit eine Preiskontrolle ausüben.
- Ein Ausschreibungswettbewerb erscheint nur dann sinnvoll zu sein, wenn externe Anbieter mit Vorteilen im Kosten und Qualitätsbereich existieren, es keine Monopolstrukturen gibt und die Möglichkeiten der Leistungsdefinition und Kontrolle der Leistungserbringung gegeben sind. Effizienzsteigerung durch Ausschreibungswettbewerbe beruhen vor allem auf Maßnahmen der Flexibilisierung von Arbeitsmärkten.

- Vermarktlichung führt zu einer Zunahme der Arbeitsintensität und zu einer Abnahme der Stellen im mittleren Management. Die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor passen sich denen im privaten Sektor an.

## 5 Welfare-Mix in kommunalen Aufgabenbereichen

### 5.1 Kommunale Haushaltspolitik

Die kommunale Haushaltspolitik ist das zentrale Politikfeld, von dem die meisten Impulse für ein neues Mischungsverhältnis von privatem und öffentlichem Sektor in allen anderen Politikfeldern ausgehen. Die allgemeine haushaltspolitische Lage der Kommunen kann als bekannt vorausgesetzt werden. Weniger öffentlich diskutiert wird demgegenüber die Genehmigungspolitik der Landesregierung, die maßgeblich dazu beiträgt, dass die Haushaltslage in den Kommunen als erdrückend wahrgenommen wird. Insbesondere das Instrument der Haushaltssicherungskonzepte in Verbindung mit der vorgeschriebenen Laufzeit für den originären Haushaltsausgleich hat neben der objektiv gegebenen Haushaltskrise erhebliche negative Folgen (vgl. Holtkamp 2000; 2003). Dieser Sachverhalt bedarf einer ausführlicheren, chronologischen Beschreibung, zumal hier aus unserer Sicht Optimierungspotentiale seitens der Landesregierung bestehen.

Von 1992 bis 1998 hat die Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt ausweisen und von daher in NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen müssen, stetig zugenommen. Im Jahre 1992 waren es noch 35 kreisangehörige Kommunen mit HSK<sup>18</sup> - im Jahre 1998 waren es schon 116 kreisangehörige Kommunen in NRW. In vielen Kommunen türmten sich die Fehlbeträge immer höher auf, dadurch dass zu den Altfehlbeträgen jeweils noch ein originärer Fehlbetrag hinzukam. Diese Entwicklung kann man gut bei den 33 kreisangehörigen Städten und Gemeinden beobachten, die zwischen 1994 und 1998 stetig einen Fehlbetrag auswiesen. Im Durchschnitt hat sich in diesen Kommunen der Fehlbetrag in nur fünf Jahren mehr als verdoppelt (1994: 158 DM pro Einwohner und 1998: 405 DM pro Einwohner). Positiv ist lediglich hervorzuheben, dass in diesen Jahren die Zahl der nichtgenehmigten Haushalte in allen kreisangehörigen und kreisfreien Städten gering war (zwischen 3 und 9 in den Jahren 93, 94 und 95). Dafür waren die Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept insbesondere im kreisangehörigen Raum einer sehr scharfen aufsichtsbehördlichen Kontrolle ausgesetzt. Die Aufsichtsbehörden beschränkten sich dabei keineswegs auf eine „Moderatorenrolle“ (Held 1995, S. 66), sondern machten gemäß dem Handlungsrahmen für Haushaltssicherungskonzepte einige Hinweise, verbunden mit der deutlichen Drohung, dass bei Kooperationsverweigerung mit einem nicht genehmigten Haushalt zu rechnen sei.

Die Auswirkungen von Haushaltssicherungskonzepten sind, dass erstens trotz der grundgesetzlich garantierten Hebesatzautonomie Druck auf die Kommunen ausgeübt wird, die *Hebesätze* für die Grundsteuer B zu *erhöhen*. Dies hatte zur Folge, dass in nordrhein-westfälischen Kommunen über 50000 Einwohner zwischen 1994 bis 2000 die Hebesätze der Grundsteuer B viel stärker angestiegen sind als in den anderen Flächenländern der „alten“ BRD, so dass NRW mittlerweile durchschnittlich den höchsten He-

---

<sup>18</sup> Vgl. im Folgenden: Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage zu HSK (LT-Drs 11/8428) und die jährlichen Umfrageergebnisse des Städte- und Gemeindebundes NRW und des Städtetages.

besatz der Grundsteuer B aller Flächenländer hat<sup>19</sup>. Ähnlich negativ ist die Entwicklung der Hebesätze für die Gewerbesteuer in NRW zu beurteilen.

Zweitens ist der *Abbau der freiwilligen Leistungen bei gleichzeitig stärkerer Aufgabenübertragung* eine für Nordrhein-Westfalen typische, auch von den Aufsichtsbehörden eingeleitete Entwicklung, wie die folgende Passage aus dem Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten der Aufsichtsbehörden in NRW verdeutlicht:

„Wenn bei pflichtigen Aufgaben gespart werden muß, können freiwillige Leistungen bei der Konsolidierung nicht außer Betracht bleiben. Sie sind in vertretbarer Weise zu reduzieren. Vorhandene freiwillige Leistungen, die nicht aufgegeben / privatisiert werden sollen, sind auf Kostenreduzierung durch ein verstärktes Bürgerengagement zu prüfen (z. B. Bewirtschaftung von Bürgerhäusern durch Vereine).“

Drittens wirkt die Aufsichtsbehörde bei kreisangehörigen Gemeinden häufig darauf hin, dass das Kreditvolumen und damit die *Investitionen reduziert* werden. Viertens führen die Verhandlungen mit der Aufsichtsbehörde im Rahmen des HSK zu erheblichen *Demokratiedefiziten*. Die Aufsichtsbehörde fixiert ihre Forderungen aus nachvollziehbaren Gründen meist nicht schriftlich, so dass für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar ist, wer für Konsolidierungsmaßnahmen verantwortlich ist. Ist es die Aufsichtsbehörde, der „eigenmächtige“ Kämmerer oder der Vorsitzende der Mehrheitsfraktion, der die Erhöhung der Grundsteuer B aus Sicht der Bürger zu verantworten hat?

Ein nichtgenehmigtes Haushaltssicherungskonzept bzw. Haushaltsplan führt dazu, dass die Stadt das ganze Jahr unter die vorläufige Haushaltsführung fällt (§ 81 GO NW). Die Nichtgenehmigung wird in der Regel ausgesprochen, wenn die Kommunen im HSK nicht mehr nachweisen können, dass sie in dem rechtlich vorgegebenen Zeitraum den Haushaltsausgleich im Verwaltungshaushalt schaffen können. Folgen sind häufig deutliche Kürzungen bei den freiwilligen Aufgaben im Verwaltungshaushalt sowie weitere deutliche Reduzierungen der Kredite und damit der Investitionen. Darüber hinaus werden politische Entscheidungen endgültig in die Verhandlungen zwischen Kämmerer und Aufsichtsbehörde verlagert. Wen die Kürzungen treffen ist somit nicht mehr kalkulierbar und für die Kommunalpolitik und die Öffentlichkeit nur noch bedingt beeinflussbar (Holtkamp 2003).

Für die 90er Jahre konnte in multivariaten Analysen gezeigt werden, dass die Kommunen ihren Haushalt aus kommunal kaum zu beeinflussenden Gründen nicht ausgleichen konnten. Bei den sog. endogenen Variablen zeigte sich im Gegenteil, dass die HSK-Kommunen aus Sicht der Haushaltskonsolidierung besonders vorbildlich waren. Sie hatten deutlich höhere Hebesätze bei den Gewerbesteuern und der Grundsteuer B, sie

---

19 Diese Erhöhung der Hebesätze ist direkt auf die Intervention der Landesregierung zurückzuführen. In dem von ihr in Zusammenarbeit mit den Bezirksregierungen erarbeiteten Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten wird gefordert, dass die Hebesätze von HSK-Kommunen deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen müssen. Dies führt dazu, dass der Durchschnitt im Zeitverlauf deutlich steigt und damit die HSK-Kommunen immer wieder zu Anpassungsreaktionen gezwungen werden, die ihrerseits wieder zu steigenden Durchschnittswerten führen usw. Diese Aufwärtsspirale ist ein anschauliches Beispiel für nichtintendierte Effekte von rechtlicher Detailsteuerung. Daten zu der Entwicklung der Hebesätze vgl. die jährlichen Publikationen des Instituts „Finanzen und Steuern“.

hatten ein wesentlich geringeres Investitionsvolumen bei Baumaßnahmen, und sie bekamen im Verhältnis zu diesen Investitionen wesentlich mehr Investitionszuschüsse des Landes (Holtkamp 2000). Demnach besteht kein Anlass, die Gründe für die Haushaltskrise in kommunaler „Verschwendungssucht“ zu sehen. In den Jahren 1999 und 2000 erholte sich die Haushaltslage in vielen Kommunen aufgrund günstigerer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und weil die Kommunen konsequent alle „Speckpolster“ abbauten. Viele Kommunen konnten in NRW aber nur sehr begrenzt die aufgetürmten Fehlbeträge abbauen. Vor diesem Hintergrund traf die nordrhein-westfälischen Kommunen die 2001 wieder einsetzende Verschärfung der Haushaltskrise härter als viele andere Kommunen.

Die Daten des Innenministeriums vom Juni 2003 zeigen deutlich die Ausmaße der kommunalen Haushaltskrise<sup>20</sup>. Danach befinden sich aktuell 142 der 373 kreisangehörigen Gemeinden und 20 der 23 kreisfreien Städte in NRW in der Haushaltssicherung. In 38 „Einzelfällen“ wurde eine Genehmigung erst gar nicht beantragt oder konnte bisher nicht erteilt werden. Damit wird das Nothaushaltsrecht nach § 81 GO NW fast schon zum Normalfall und bei Beibehaltung der in der GO festgeschriebenen Laufzeit für Haushaltssicherungskonzepte dürfte sich die Zahl der nichtgenehmigten Haushalte stetig weiter erhöhen.<sup>21</sup> Die aktuell angestrebte Reduzierung der Einkommensteuern bei jetzt schon vorhandener Überschreitung der Defizitkriterien der EU lassen nur wenig Verteilungsspielräume für eine Umverteilung zugunsten der Kommunen erkennen, zumal sich in den letzten Jahrzehnten immer wieder gezeigt hat, dass es erhebliche Anreize für Bund und Land gibt, auf Kosten der Kommunen Konsolidierung zu betreiben und gleichzeitig die fachlichen Standards zu erhöhen (Holtkamp 2001b). Bei realistischer Betrachtungsweise ist also eine nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung, die ein Abtragen der aufgelaufenen Altfehlbeträge erlauben würde, kaum zu erwarten.

In dieser Situation ist es mehr als fraglich, ob der neuste Runderlass für Kommunen mit nichtgenehmigten Haushalten hierauf eine passende und vor allem nachhaltige Antwort gibt. Bei den Kommunen, die sich seit Jahren in der Haushaltssicherung befinden, ist nicht damit zu rechnen, dass scharfe Kontrollen noch nennenswerten Einfluss darauf haben, wann diese wieder den Haushaltsausgleich erreichen, weil fast alle endogenen Konsolidierungspotentiale bereits ausgeschöpft wurden. Vieles deutet darauf hin, dass sich die Überregulierungsspirale weiter fortsetzt. Detaillierte Kontrollen führen angesichts der Zahl der Kommunen mit HSK und nichtgenehmigtem Haushalt zu einer deutlichen Überforderung der mittleren und unteren Aufsichtsbehörden. Darüber hinaus nötigen sie die Kommunen wiederum zu einigen Gegenreaktionen, die die Haushaltstransparenz weiter reduzieren (weitere Ausgründungen, geschönte und fiktive Haushaltsansätze etc., siehe zu diesen Strategien Holtkamp 2003), ohne dass es zu stärkeren Konsolidierungseffekten kommt. Die Folge ist, dass Haushaltspläne und Haushaltssicherungskonzepte sich weit von den allgemeinen Grundsätzen der Haushaltsklarheit und –wahrheit entfernen.

---

<sup>20</sup> vgl. Runderlass vom 4.6.03 zu Kommunen mit nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept

<sup>21</sup> Im Vergleich zu NRW mussten von den über 1.100 Gemeinden in Baden-Württemberg im Jahre 2002 nur 28 ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen (Landtag BW Drucksache 13/1945)

Insgesamt zeigt sich, wie schwer es in NRW unter diesen Vorzeichen ist eine verantwortbare Genehmigungspolitik zu konzipieren und zu implementieren. Bevor das Nothaushaltsrecht gänzlich zum Normalfall wird, erscheint es dringend erforderlich das Instrument „Haushaltssicherungskonzept“ in Nordrhein-Westfalen grundlegend zu überarbeiten. Eine deutliche Verlängerung bzw. die gänzliche Aufhebung der Lauffrist für Haushaltssicherungskonzepte und eine Veränderung der Hinweise bzgl. der Hebesätze ist aus unserer Sicht unumgänglich.

Die defizitäre Haushaltssituation im Verbund mit der beschriebenen Genehmigungspolitik hat in vielen nordrhein-westfälischen Städten zu einem Ökonomisierungsschub geführt:

- Viele öffentliche Einrichtungen müssen sich in einen verschärften Wettbewerb mit privaten Anbietern begeben, weil ihre Defizite im Verwaltungshaushalt nicht mehr durch Finanztransfers abgedeckt werden können.
- Um Personal- und Betriebskosten zu senken, kommt es vermehrt zu formeller Privatisierung, um nicht mehr in so starkem Maße personal- und haushaltsrechtlichen Zwängen zu unterliegen.
- Es kommt in erhöhtem Maße auch zur materiellen Privatisierung, um durch den Verkauf von städtischer Infrastruktur kurzfristig die Defizite im Verwaltungshaushalt senken zu können.
- Durch Ausgliederungen und Privatisierung wollen sich die Kommunen den aufsichtsbehördlichen Kontrollen entziehen und auch am Vermögenshaushalt vorbei Investitionen vornehmen.
- Gleichzeitig dehnen die Städte ihre wirtschaftliche Betätigung erheblich aus und dringen auf Wettbewerbsmärkte vor, um zusätzliche Einnahmen zu erwirtschaften.

Die kurzfristigen Interventionen der Aufsichtsbehörden, der Kämmerei und der Kommunalpolitik bei gleichzeitig aufgrund von Schwankungen in Landes- und Bundespolitik nicht kalkulierbarer Einnahme- und Ausgabestruktur der kommunalen Haushalte führen zu einer inkrementalistischen und bedingt auch kurzsichtigen Politik. Der jährliche Haushaltsausgleich und die Sicherung zumindest einer begrenzten Autonomie gegenüber der Aufsichtsbehörde stehen in vielen Fällen im Vordergrund der Bemühungen. Eine langfristig auf Effizienz und Effektivität ausgerichtete planvolle Neubestimmung des Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor ist unter diesen Vorzeichen kaum zu realisieren.

Die (zum Teil beabsichtigten) Folgen insbesondere von Ausgliederungen auf die Transparenz und die Überprüfbarkeit der kommunalen Haushalte durch die Aufsichtsbehörden fasst Hartmut Beuß vom Innenministerium NRW zutreffend wie folgt zusammen:

„Die Dimension wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass in einer Reihe von Kommunen das Finanzvolumen ausgelagerter Bereiche bereits das Volumen des Kernhaushalts übersteigt (...) Insgesamt droht der Haushalt seine Bedeutung als Informationsgrundlage für den Rat, die Bürgerschaft und auch die Kommunalaufsicht zu verlieren. Der Blick in den Haushalt ermöglicht nicht mehr annähernd eine Einschätzung der finanzwirtschaftlichen Lage. Da Art und Umfang von Ausgliederungen zudem stark differieren, ist die Vergleichbarkeit kommunaler Haushalte erst recht nicht mehr gewährleistet“ (Beuß 2001, S. 164).

Trotz dieser schweren Rahmenbedingungen strebt das Innenministerium NRW in Verbindung mit der Bertelsmannstiftung eine stärkere Beteiligung der Bürger an der Haushaltsplanung an<sup>22</sup>. In Deutschland war dies lange Zeit ein Tabuthema. Erst Ende der 90er Jahre haben einige wenige Kommunen angefangen, einen sog. Bürgerhaushalt aufzustellen (vgl. Holtkamp 2001a). Die Initiative hierfür ging häufig von den direkt wählenden Bürgermeistern aus. Kernelemente des Bürgerhaushalts sind erstens eine zielgruppenadäquate Information über den Haushaltsplan und zweitens unterschiedliche Möglichkeiten (Bürgerbefragungen, Bürgerforen etc.) für den Bürger sich an der kommunalen Haushaltsplanung zu beteiligen. In Deutschland wurde der Bürgerhaushalt anfangs v. a. in kleineren Gemeinden erprobt, wie z. B. in Mönchweiler im Schwarzwald (ca. 3.200 Einwohner) und im badischen Blumenberg (10.800 Einwohner). In relativ kurzer Zeit zogen aber auch etwas größere Städte nach (Neustadt an der Weinstraße, Groß-Umstadt und Rheinstetten). Selbst eine Großstadt mit gravierenden Haushaltsproblemen, wie Mülheim an der Ruhr, beteiligt Ende der 90er Jahre ihre Bürger stärker an der Haushaltsplanung.

Die Motive für die Einführung des Bürgerhaushaltes dürften bei den kommunalen Entscheidungsträgern recht unterschiedlich sein:

- man will Akzeptanz für notwendige Konsolidierungsmaßnahmen beschaffen
- man will die so wahrgenommene „Anspruchsinflation“ bei den Bürgern eindämmen und die geringen Handlungsspielräume verdeutlichen
- Bürgermeister wollen über den Umweg Bürgerbeteiligung den Rat zu einem disziplinierteren Ausgabeverhalten motivieren
- man will die Bürger nicht nur an Kleinigkeiten beteiligen, sondern auch an sehr wichtigen Aufgaben, um zu zeigen, dass man es ernst meint mit der Bürgerbeteiligung.

Insgesamt dürfte klar sein, dass eine Beteiligung am ganzen Haushaltsplan aufgrund der Komplexität des Themas illusorisch ist. Lediglich die den Bürger interessierenden Projekte, bei denen auch in den nächsten Jahren eine andere Prioritätensetzung möglich erscheint, stehen deswegen im Vordergrund der Beteiligung. Dies deutet auf eine Dominanz des Vermögenshaushaltes bei der Beteiligung hin, der im Übrigen aus denselben Gründen auch im Mittelpunkt der Haushaltsberatung in den Räten steht. Hier könnten sich also erhebliche Konflikte mit dem Rat ergeben, weil die Bürger am besten an den Haushaltspositionen beteiligt werden können, die im Mittelpunkt des politischen Interesses stehen. In zwei Städten gab es bereits erhebliche Konflikte zwischen dem die Initiative ergreifenden Bürgermeister und dem Rat bei der Durchführung des Bürgerhaushalts, weil der Rat zu wenig in die Planungen einbezogen wurde. In beiden Städten haben die Stadtverwaltung und der Rat beim zweiten Anlauf genau darauf geachtet, dass der Rat frühzeitig beteiligt wurde. Es dürfte kein Zufall sein, dass es insbesondere in den größeren Städten zu erheblichen Konflikten mit dem Rat kam. Die Teilprofessionalisierung der Kommunalpolitik und die höhere Fraktionsorientierung in den größeren Städten dürften dazu führen, dass der Bürgerhaushalt seitens der Kommunalpolitik intensiver und z. T. auch argwöhnischer begleitet wird.

---

<sup>22</sup> Für dieses Projekt wurden Anfang 2001 die Städte Castrop-Rauxel, Emsdetten, Hamm, Hilden, Monheim am Rhein und Vlotho ausgewählt.

Die Bürger können in sehr unterschiedlichem Maße an der Haushaltsplanung beteiligt werden. Verschiedenste Erfahrungen zeigen, dass die bisherige, rechtlich vorgeschriebene, öffentliche Auslegung des Haushalts von fast keinem Bürger genutzt wird und damit eher eine Farce ist (Banner 1998). Inwieweit eine stärkere Bürgerbeteiligung in Frage kommt, dürfte von Gemeinde zu Gemeinde variieren: Auch wenn bisher zum Bürgerhaushalt keine Ergebnisse einer wissenschaftlichen Begleitforschung vorliegen, erscheint es aufgrund von empirischen Untersuchungen in angrenzenden Bereichen plausibel, dass der Erfolg von intensiver Beteiligung (in Form von Bürgerforen) an der Haushaltsplanung von den Variablen Gemeindegröße und Haushaltslage abhängt.

Die in NRW bestehende Pflicht Haushaltssicherungskonzepte bei defizitärem Haushalt mit der damit einhergehenden starken Intervention der Aufsichtsbehörde aufzustellen, lässt es ratsam erscheinen, in diesen Fällen den Bürger *nicht* in zeitintensiven Beteiligungsverfahren mit einzubeziehen. So werden in dem Bürgerhaushaltsprojekt des Innenministeriums NRW richtigerweise die Bürger überwiegend mit weniger zeitintensiven Partizipationsinstrumenten beteiligt (Bürgerbefragungen, Bürgerversammlungen etc.). Im Falle von Haushaltssicherungskonzepten kommt es in der Regel nicht nur zu einer jahrelangen Entkoppelung von Steuerbelastung und Ausgabeentwicklung, sondern zu einer öffentlich nur schwer zu vermittelnden gegenläufigen Entwicklung. Es steht aufgrund der Genehmigungspolitik der Aufsichtsbehörde bereits fest, dass der Bürger über Jahre mit eher steigenden Grundsteuerhebesätzen bei gleichzeitig zurückzuführenden Ausgaben zu rechnen hat. Bei diesen restriktiven Rahmenbedingungen ist es fraglich, ob es im Anschluss an zeitintensive Beteiligungsverfahren aus Sicht des Bürgers zu Beteiligungserfolgen kommt. Bei voraussichtlich nichtgenehmigungsfähigem Haushalt ist jede Bürgerbeteiligung am Haushaltsplan äußerst riskant und zu überdenken.

Die zweite Variable – Gemeindegröße – ist nicht weniger wichtig für die Frage, ob zeitintensive Beteiligungsverfahren an dem Kommunalhaushalt Erfolg versprechend sind. Zu dem Stellenwert der Haushaltspolitik in kleinen und großen Gemeinden liegen bereits vereinzelte empirische Hinweise vor. Im Rahmen eines vom Innenministerium geförderten Forschungsprojektes zur Kommunalwahl 1999 wurden zwei Gemeinden in der Größenklasse zwischen 10.000 bis 20.000 Einwohnern und zwei kreisfreie Städte im Ruhrgebiet eingehend untersucht (Holtkamp 2002b). Auf die offene Frage nach dem wichtigsten kommunalen Problem gaben die Bürger in den beiden kreisangehörigen Gemeinden doppelt so häufig Antworten, die der Haushaltspolitik zugeordnet wurden, wie in den kreisfreien Gemeinden (kreisangehörig: 7 % der Nennungen; kreisfrei: 3,4% der Nennungen). Die Bürger sahen also die Haushaltspolitik in den kreisfreien Städten viel weniger als ein Problem an, obwohl die objektiven Haushaltsprobleme (in Form sich aufsummierender Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt) in den kreisfreien Städten viel größer waren.<sup>23</sup>

Dieses geringere Interesse in größeren Gemeinden kann erstens dazu führen, dass es schwer ist, Bürger (im Gegensatz zu Verbands- und Parteienvertretern, die häufig zur Ausgabenexpansion neigen) zu zeitintensiveren Beteiligungsverfahren zu gewinnen.

---

<sup>23</sup> Erklärungsvariablen für das abnehmende Interesse an der Haushaltspolitik mit zunehmender Gemeindegröße sind die abnehmende Identifikation mit der Stadt, der geringere Kenntnisstand bei kommunalpolitischen Fragestellungen und der niedrigere Prozentsatz von Hauseigentümern, die die Steuer- und Abgabenlast deutlicher wahrnehmen als die Mieter.

Zweitens könnte die geringe Sensibilität für Haushaltsfragen im Vergleich zu fachpolitischen Forderungen entweder zu einer mangelnden Umsetzung von Beteiligungsergebnissen (mit dementsprechender Demotivation der Bürger) oder zu einer Verschärfung der Haushaltskrise führen.

Es ist also zu erwarten, dass in kleinen Gemeinden mit nicht ganz so stark ausgeprägten Haushaltsproblemen sich die zeitintensiven Bürgerforen anbieten, während in größeren Städten mit gravierenden Haushaltsproblemen eher weniger anspruchsvolle Beteiligungsinstrumente angebracht sind wie z. B. Bürgerbefragungen oder auf Beteiligung ganz zu verzichten ist.

Insgesamt ist der Bürgerhaushalt sicherlich noch ein eher randständiges Phänomen in der kommunalen Haushaltspolitik in Deutschland. Dies kann nicht nur auf die Haushaltskrise zurückgeführt werden, sondern auch auf traditionelle Vorbehalte in Deutschland, die Bürger an Entscheidungen über finanziellen Fragen zu beteiligen, wie auch die Regelungen zu Bürgerbegehren in den verschiedenen Gemeindeordnungen zeigen. Hinzu kommt, dass viele Kommunalpolitiker das Budgetrecht als *die* Kernkompetenz („das Königsrecht“) der kommunalen Vertretungskörperschaft ansehen.

*Zusammenfassend zeigt sich, dass die kommunale Haushaltspolitik das Politikfeld ist, von dem die meisten Impulse für ein neues Mischungsverhältnis von privatem und öffentlichem Sektor in allen anderen Politikfeldern ausgehen. Die defizitäre Haushaltssituation im Verbund mit einer restriktiven Genehmigungspolitik hat in vielen nordrhein-westfälischen Städten zu einem Ökonomisierungsschub geführt. In dieser Situation scheinen anspruchsvolle Beteiligungsinstrumente wie Bürgerhaushalte als wenig sinnvoll. Auch eine langfristig auf Effizienz und Effektivität ausgerichtete planvolle Neubestimmung des Verhältnisses von öffentlichem, privatem und bürgerschaftlichem Sektor ist unter diesen Vorzeichen schwer zu realisieren.*

## **5.2 Lokale Agenda**

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) hat im Juni 1992 die Grundlagen für die Lokale Agenda 21 geschaffen. 178 Staaten haben hier auf den dringenden Handlungsbedarf für eine nachhaltige Entwicklung hingewiesen. Dies ist eine Entwicklung, die sich an den Grundbedürfnissen der Bevölkerung (z. B. Wohnen, Arbeiten) orientiert, ohne die natürlichen Lebensgrundlagen zu gefährden. In Kapitel 28 der internationalen Erklärung wird gefordert, dass jede Kommunalverwaltung in einen Agenda-Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten soll. Idealtypisch lassen sich drei Dimensionen der Agendaprozesse unterscheiden:

- Erarbeitung eines Handlungsprogramms durch die Gemeinde für eine nachhaltige Entwicklung mit festgelegten Zielen
- Initiierung eines Dialogprozesses mit dem Ziel der Konsensfindung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren sowie
- systematische Umsetzung der Ziele in konkrete Handlungsschritte und Projekte.

Die Zahl der Städte in Deutschland, die die Lokale Agenda beschlossen haben, ist in den letzten Jahren stark angestiegen. 1997 auf der „Rio plus fünf Konferenz“ wurde Deutschland noch als Schlusslicht bei der Durchführung von lokalen Agendaprozessen geoutet (Oels 2000, S. 185). Im Dezember 1997 waren es erst 205 Städte und Gemeinden im Mai 2002 waren es hingegen schon 2297. In Nordrhein-Westfalen, in Hessen und im Saarland haben bereits mehr als 50% der Städte und Gemeinden die Einführung der Lokalen Agenda beschlossen. In der Mehrzahl der Städte folgten auf den Beschluss auch verschiedene Formen der Bürgerbeteiligungen, wobei dialogorientierte Beteiligungsinstrumente dominierten. Damit dürfte die Lokale Agenda das in den letzten Jahren quantitativ bedeutendste Beteiligungsprojekt in Deutschland sein. Gerade in Nordrhein-Westfalen ist auch aufgrund der intensiven Landesförderung die Beteiligung der Bürger im Rahmen der Lokalen Agenda der Regelfall.

Im Rahmen des Forschungsprojekts Bürgerkommune haben wir in den beiden Untersuchungsgemeinden auch die Agendaprozesse näher untersucht. In beiden Untersuchungsgemeinden wurden über mehrere Jahre lokale Agendaprozesse durchgeführt. In Schwäbisch Gmünd erfolgt jedoch in viel stärkerem Maße eine Unterstützung durch die kommunalen Entscheidungsträger als in Arnberg. In Gmünd gibt es eine feste Institutionalisierung durch einen hauptamtlichen Agendabeauftragten, einen Agendabeirat und eine eigene Haushaltstelle in Höhe von 150.000 DM, während die Lokale Agenda in Arnberg eher neben dem üblichen Alltagsgeschäft der Verwaltung erledigt wird. Dementsprechend traf die Lokale Agenda in Gmünd auch auf eine größere Resonanz in der Bevölkerung. An der Lokalen Agenda nahmen anfangs ca. 400 engagierte Bürger in sieben Arbeitskreisen teil. Unsere Bürgerbefragung hat darüber hinaus ergeben, dass deutlich mehr Bürger in Schwäbisch Gmünd angeben die Lokale Agenda (eher) zu kennen als in Arnberg (Arnberg: 35,7% und Schwäbisch Gmünd 54,8%). Die Breitenwirkung der Lokalen Agenda hängt somit als top-down initiiertes Prozess stark vom Institutionalisierungsgrad ab.

Trotz der sehr unterschiedlichen Institutionalisierung zeigten sich in den Gesprächen mit den engagierten Bürgern und den Vertretern der Fachverwaltungen doch *ähnliche Probleme* und erfolgversprechende Problemlösungen. Unabhängig vom Grad der Institutionalisierung wird insbesondere die *geringe Umsetzung* von Beteiligungsergebnissen und die im Zeitablauf *stark abnehmende Teilnehmerzahl* beklagt. Frust macht sich bei den übriggebliebenen Teilnehmern breit:

„Einiges wurde verwirklicht (...) Doch wenn man es sich anschaut, was letztlich geschieht, so ist das frustrierend. Manchmal hat man ein Gefühl, wir hätten nur so eine Alibifunktion“.

Die Ursachen für die geringe Umsetzung der Beteiligungsergebnisse sind nach Angaben der Akteure in den beiden Untersuchungsgemeinden vielfältig:

- Unverständnis bei vielen Entscheidungsträgern, was Lokale Agenda oder Nachhaltigkeit eigentlich überhaupt sein soll
- Ausscheiden von Agenda-Promotoren in der Verwaltung
- geringe Haushaltsspielräume
- Konkurrenzängste der Fachverwaltungen und Kommunalpolitiker.

In beiden Städten erwiesen sich die Arbeitsgruppen als erfolgreicher, die sich auf kleine konkrete Projekte konzentrierten, die sie zu einem guten Teil mit eigenen Mitteln realisieren konnten oder für die man andere Mittel von Sponsoren oder von der Landesregierung einwerben konnte. Dies gelang insbesondere dann, wenn die Projekte an Eigeninteressen ansetzten, also beispielsweise die Förderung der Verwendung einheimischer Hölzer in Kooperation mit den davon profitierenden Berufsverbänden oder der Bau eines Dorfplatzes, der für viele Bürger einen konkreten Nutzen versprach. Dann gelang es auch Sponsorengelder und Spenden einzuwerben, die Öffentlichkeit für diese Projekte zu mobilisieren und dann auch die kommunalen Entscheidungsträger als Unterstützer zu gewinnen.

Wenig erfolgversprechend war hingegen die Entwicklung von Leitbildern und Leitlinien für die kommunalen Entscheidungsträger. So wurden beispielsweise Leitlinien für die Stadtentwicklung von der Lokalen Agenda in Arnsberg erarbeitet, die hinterher auch im Rat verabschiedet wurden. Ein Beteiligter:

„Damit war der Käse auch gegessen. Wenn ich jetzt einen Stadtplaner frage, ob er die Leitlinien noch kennt, dann würde ich meinen, dass er sie wahrscheinlich nicht kennt“.

Die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen ist aber nicht das einzige Teilnahmemotiv der befragten Akteure. Gerade die Akteure, die nach Jahren des Agendaprozesses noch übrig geblieben sind, weisen häufig eine stark intrinsische Motivation auf. Dadurch ergeben sich häufig relativ homogene Gruppen, in die man später nur noch schwer dazu stoßen kann und die häufig stark an ein eher ökologisches Milieu angelehnt sind. Diese Zugehörigkeit zu einer Gruppe mit relativ ähnlichen Anschauungen scheint für viele befragte Akteure ein wesentlicher Grund zu sein, sich weiter in der Lokalen Agenda zu engagieren, so dass zum Teil die Gruppen immer weiter fortbestehen, auch wenn der Output de facto gegen null tendiert und die Verwaltung sich deswegen auch aus der Moderatorenrolle zurückziehen will.

Nach Aussagen der Verwaltungsakteure kommt es kaum zu Überschneidungen zwischen den Teilnehmern an den parallel stattfindenden Stadtmarketingprozessen und der Lokalen Agenda. Dies deutet darauf hin, dass Konflikte und starke inhaltliche Auseinandersetzungen in der Regel in Bürgerforen vermieden werden und damit homogene, aber relativ einseitige Sichtweisen entstehen (so auch Fürst 2002, S. 187). Auch in Städten, in denen wie z. B. in Münster viel Wert darauf gelegt wurde, die ökonomischen Akteure in die Lokale Agenda einzubeziehen, werden wesentliche Konfliktfragen nicht zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen diskutiert. So wurden nur diejenigen Projektideen weiterverfolgt, „die keinem der Beteiligten einen Kompromiss mit Blick auf die je eigenen Interessen oder Werthaltungen abforderten“ (Wiemeyer 2002, S. 276). Die Interessenvertreter machten ihre Teilnahme von Anfang an davon abhängig, dass umstrittene Großprojekte (Ausbau des Flughafens bzw. einer Bundesstraße etc.) nicht in der Lokalen Agenda thematisiert werden sollten (S. 266). So stellt die Stadt Münster in ihrer Beschlussvorlage für den Rat erhebliche Defizite hinsichtlich der Qualität der Ergebnisse fest:

„Die praktische Umsetzung auf lokaler Ebene macht deutlich, dass qualitativ hohe ökologische, ökonomische und soziale Sachziele in einem konsensorientierten Prozess nicht immer erreichbar sind (...) Auch die Qualität der Ergebnisse wurde von den Prozessbeteiligten kritisch beurteilt. Man hatte viel ehrgeizigere Vorschläge und Forderungen erwartet. Auch hier ist natürlich primär die Konsensorientierung

der Grund, dass z. B. die Vorschläge zum Klimaschutz weniger weitreichend sind als sie aus rein ökologischer Sicht hätten formuliert werden können“ (Stadt Münster, zitiert nach Drewes 2003, S. 194f.).

Dies deutet darauf hin, dass aufgrund des Konsensprinzips die Gegenwartsinteressen zu Lasten der Zukunftsinteressen abgewogen werden können. Insgesamt kommt Wiemeyer in seiner Dissertation über die Lokale Agenda in Münster zu dem ernüchternden Fazit, dass die Chance auf einen offenen Diskurs vertan wurde und gemeinschaftsstrukturierende Lernprozesse kaum eine Chance hatten (S. 295) und dass die Mehrzahl der Beteiligten in den Interviews angab, dass von der Lokalen Agenda durch enttäuschte Erwartungen durchweg negative Langzeitwirkungen ausgehen (S. 286). Für diese negativen Ergebnisse macht er insbesondere die starke Projektorientierung verantwortlich, während keine grundlegende Zielsystematisierung im Vorfeld stattgefunden habe (zur Projekt- bzw. Leitbildorientierung vgl. Abbildung 19).

**Abbildung 19: Leitbild- und Projektorientierung in lokalen Agendaprozessen**

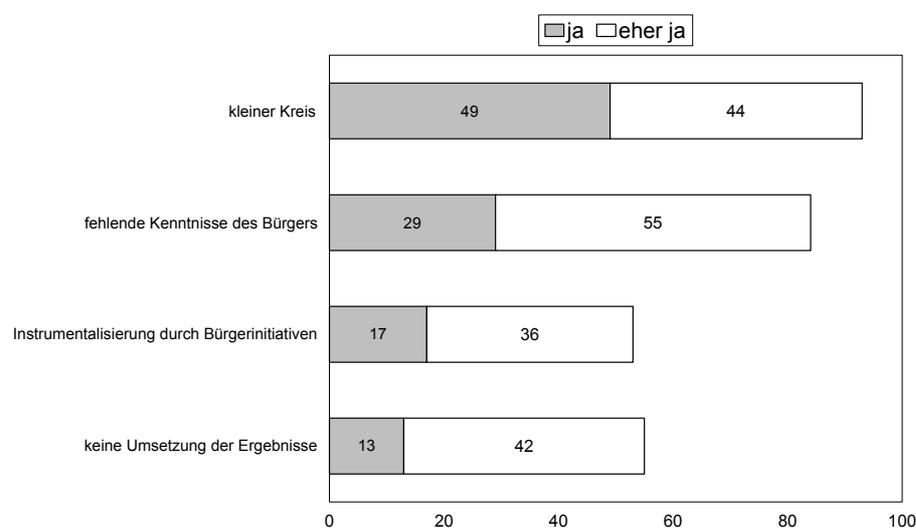
	<b>Leitbilddiskussion</b>	<b>konkrete Projekte</b>
<b>Teilnehmer</b>	vor allem Verbände, Initiativen, Verwaltungen starkes akademisches Bias	in stärkerem Maße nicht organisierte Bürger nicht so starkes akademisches Bias
<b>Gemeindegröße</b>	in größeren Städten stärker verbreitet wg. Professionalisierung der Organisationen, universitärer Milieus und höherer Ressourcen der Verwaltung für Grundsatzfragen	in größeren Städten z.T. nicht so verbreitet, weil unorganisierte Bürger schwerer zu motivieren sind
<b>Probleme</b>	eingeschränkte Legitimität aufgrund extrem sozial selektiver Zusammensetzung Konflikteskalation ist bei grundsätzlichen Debatten wahrscheinlicher (z. B. durch Bürgerinitiativen) und führt zur Reduzierung von Legitimität und Effektivität erhebliche Umsetzungsprobleme abstrakter Leitbilder in der Verwaltungspraxis	nur kleine inkrementalistische Veränderungen, während strategische Neuorientierung im Sinne der Nachhaltigkeit ausbleibt (umfassender Anspruch der Lokalen Agenda wird also verfehlt)

Die starke, häufig auch kleinräumige, Projektorientierung wurde auch in vielen anderen empirischen Studien grundlegend als demokratischer Reduktionismus oder Nischenpolitik kritisiert. Mit Verweis auf die Erklärung in Rio wird betont, dass diese Beteiligungspraxis im Widerspruch zu den Zielen der Lokalen Agenda stehe (Pleschberger 2000, S. 461). Bisher gibt es allerdings keine empirischen Hinweise dafür, dass eine stärkere Partizipation durch die Diskussion von Stadtentwicklungszielen tatsächlich implementiert wurde, zumal das Interesse vieler Bürger an solchen Diskussionen nicht sehr ausgeprägt ist und es sich hierbei im Gegensatz zu kleinräumigen Fragen um die Kernkompetenzen der kommunalen Vertretungskörperschaft handelt. Insofern spricht vieles dafür, dass die in Rio formulierten Ziele der Lokalen Agenda relativ unrealistische Erwartungen geweckt haben, die die in fast allen empirischen Untersuchungen zu lokalen Agendaprozessen ermittelte starke Enttäuschung der beteiligten Bürger nach sich zog.

Die Lokale Agenda geht von einem „ungebrochenen Steuerungsoptimismus“ (Brand/Fürst 2002, S. 98) aus, nach dem man lediglich unter Beteiligung der Bürger klare langfristige Ziele und Leitbilder definieren muss, um daraus konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Dass so Kommunalpolitik nicht funktioniert, sondern dass kurzfristige pragmatisch-inkrementalistische Orientierungen und sektorale Arbeitsteilung dominieren, wurde nicht hinreichend reflektiert bzw. die Reformfähigkeit der Kommunalpolitik wurde überschätzt.

Auch in unser landesweiten Befragung der Fraktionsvorsitzenden zeigen sich ganz erhebliche Probleme bei der Umsetzung der Lokalen Agenda. Die Bilanz durch die Fraktionsvorsitzenden fällt verheerend aus und lässt auf eine recht große Distanz der Kommunalpolitiker zur Lokalen Agenda schließen.

**Abbildung 20: Probleme bei der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 aus Sicht der Fraktionsvorsitzenden**



in %, Fraktionsvorsitzendenbefragung BW/NRW 2003

Die klare Mehrheit der Fraktionsvorsitzenden ist der Auffassung, dass sich bei der Lokalen Agenda immer derselbe kleine Kreis von in der Dritte-Welt-Arbeit oder im Umweltschutz Engagierten trifft und dass fast kein Bürger weiß, was man sich unter der Lokalen Agenda überhaupt vorzustellen hat. Immerhin noch eine knappe Mehrheit der Fraktionsvorsitzenden meint, dass Bürgerinitiativen die Agenda für ihre Interessen instrumentalisieren und dass schließlich so gut wie nichts von den Beteiligungsergebnissen umgesetzt wurde. In den Großstädten (69,8%) wurde dabei gerade die Instrumentalisierung durch Bürgerinitiativen noch deutlich häufiger als Problem genannt als im Durchschnitt (53,6%).

Für die bisher geringe Umsetzung von Beteiligungsergebnissen im Rahmen der Lokalen Agenda, die bei den Bürgern zu massiven Enttäuschungen geführt hat (Witte 2001, S. 31), werden in anderen empirischen Untersuchungen noch folgende Gründe genannt:

- In den Arbeitsgruppen der Lokalen Agenda sind die Verwaltungsspitze und die Kommunalpolitik häufig unterrepräsentiert, auch weil die dominanten Vertreter von Umwelt- und Dritte-Welt-Gruppen sehr empfindlich auf politische Einflussnahme reagieren (Poppenberg 1999, S. 80). Diese geringe Einbindung der kommunalen Entscheidungsträger führt aber dazu, dass sie auch nur wenig auf die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen verpflichtet werden können. Die von den kommunalen Entscheidungsträgern in unserer landesweiten Befragung konstatierte Instrumentalisierung der Agenda durch Bürgerinitiativen und die damit häufig verbundene aggressive Auseinandersetzung bei Standortkonflikten mag ein weiterer Grund für die relativ große Distanz zwischen kommunalen Entscheidungsträgern und Lokaler Agenda sein.
- Die Bürger und die Medien nehmen von der Lokalen Agenda häufig nur wenig Notiz, weil der Begriff zu abstrakt ist und sehr unterschiedlich verwendet wird (de Haan et al. 2000, S. 183). Damit ist es auch schwer, die Öffentlichkeit zur Umsetzung der Beteiligungsergebnisse zu mobilisieren.
- Ökonomische Interessen und sog. harte Standortfaktoren haben im Zuge des verschärften Standortwettbewerbs und der zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit für viele kommunale Entscheidungsträger gegenüber ökologischen Interessen eindeutig Vorrang.

*Zusammenfassend zeigt sich, dass die Lokale Agenda das in den letzten Jahren quantitativ bedeutendste Beteiligungsprojekt in Deutschland ist. In NRW ist aufgrund der intensiven Landesförderung die Beteiligung der Bürger im Rahmen der Lokalen Agenda der Regelfall. Insgesamt ist es jedoch zu einer geringen Umsetzung von Beteiligungsergebnissen gekommen, die zu massiven Enttäuschungen bei den beteiligten Bürgern geführt hat. Dies hat neben verschiedenen Problemen in der Beteiligungsorganisation (sehr selektive Zusammensetzung, geringe Einbindung von Entscheidungsträgern etc.) auch damit zu tun, dass die in Rio formulierten Ziele der Lokalen Agenda vielfach relativ unrealistische Erwartungen geweckt haben, da sie von einem unzutreffenden Bild von den Möglichkeiten der Kommunalpolitik ausgehen.*

### **5.3 Stadtmarketing und Kriminalprävention**

Zwei vergleichsweise neue Politikfelder auf kommunaler Ebene, die stark von dem Engagement gerade privater Unternehmen leben, sind das Stadtmarketing und die Kriminalprävention. Hier versuchen die Kommunen in NRW die privaten Akteure einzubinden und insbesondere in Form von runden Tischen (Stadtmarketingarbeitskreise und Kriminalpräventive Räte) zu beteiligen. Gerade bei diesen Beteiligungsangeboten wird häufig gefordert, dass die Kommune sich auf eine Moderatorenfunktion zurückziehen soll.

Hintergrund des Partizipationsangebotes im Rahmen des Stadtmarketings sind häufig die massiven Absatz- und Attraktivitätsprobleme des Einzelhandels in den Innenstädten. Dieser wird zunehmend bedroht durch periphere Einkaufszentren, mit der Folge, dass sich aus den Innenstädten einige Kaufhäuser zurückziehen und wichtige Fachgeschäfte

schließen. Diese Angebotslücken können wiederum zu weiteren Umsatzrückgängen führen. Diese Entwicklungen induzieren erhebliche Belastungen (Bleyer 1999):

- erhöhtes Verkehrsaufkommen
- zusätzliche Kosten zur infrastrukturellen Anbindung der peripheren Standorte
- Für nicht mobile Bürger verschlechtert sich häufig die Angebotsstruktur, weil periphere Standorte in der Regel an den ÖPNV nicht so stark angebunden werden wie die Innenstädte.
- Z. T. fallen Vollzeit Arbeitsplätze in den Innenstädten weg, ohne dass dementsprechend sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse in den peripheren Standorten entstehen.

Die Konkurrenz auf der „grünen Wiese“, die für viele Innenstädte zu einer Abwärtsspirale (abnehmende Einzelhandelsumsätze - zunehmende Angebotslücken - weiter nachlassende Umsätze) führt, konnte bisher trotz aller Anstrengungen weder durch landesplanerische Eingriffe noch durch interkommunale Kooperationsformen<sup>24</sup> abgewendet werden. Insofern bleibt nur die „relativ bescheidene“ Entwicklungsoption offen, dass die Kommunen mit dem Einzelhandel und anderen gesellschaftlichen Gruppen versuchen, die Innenstadt für die Konsumenten wieder attraktiver zu gestalten – also den Wettbewerb mit den Einkaufszentren vor der Stadt aktiv aufzunehmen. Das ist eine Aufgabe, die Kommunalpolitik und -verwaltung aufgrund mangelnder Steuerungskompetenzen nicht allein bewältigen kann.

In NRW waren gemeinsame Gremien von Stadt, Einzelhandel und sonstigen Bürgergruppen sogar die Voraussetzung dafür, dass die Kommune für Stadtmarketingkonzepte Fördergelder des Landes bis 1999 empfangen konnte. Auch das folgende Förderprogramm „Ab in die Mitte – City-Offensive NRW“ stieß bei den Kommunen auf große Aufmerksamkeit. In einer Befragung aller Städte in NRW über 20.000 Einwohner durch das Deutsche Institut für Urbanistik gaben 34% der Städte an, an diesem Wettbewerb teilgenommen zu haben. 71% der befragten Kommunen gaben in der Umfrage an, bereits ein Stadtmarketingkonzept aufgestellt zu haben. Ein Vergleich dieser Umfragewerte mit einer Difu-Befragung von 1995 zeigt, dass die Kommunen ihre Aktivitäten im Bereich des Stadtmarketings somit erheblich ausgebaut haben (Seidel-Schulze 2003, S. 4f.). Dies ist auch auf die gut ausgebaute Landesförderungsstruktur zurückzuführen.

Beim Stadtmarketing wird besonders deutlich, dass die Grenze zwischen Auftraggeber und Mitgestalterrolle fließend ist. Der Handel beteiligt sich an der Planung und will ein ordentliches Wort mitreden, nicht zuletzt, weil er auch eigene Ressourcen zur Verfügung stellt. Gerade durch die Initiative des Einzelhandels konnten viele kleinere Projekte finanziert werden, die sonst durch die Kommune allein nicht realisierbar gewesen wären. Insgesamt kann in vielen Städten von erfolgreichen Stadtmarketingprozessen gesprochen werden.

Dennoch sind auch einige Probleme zu konstatieren. Der Einzelhandel ist zwar bereit, sich in nicht unerheblichem Maße finanziell an konkreten Projekten zu beteiligen; aber die Koordinations- und Overheadkosten will er im Regelfall nicht mittragen (Kah-

---

<sup>24</sup> Zu den erheblichen Problemen interkommunaler Kooperation im Allgemeinen siehe Holtkamp 2000

ner/Rudowski 1999, S. 13). Diese müssen nach dem Auslauf der Landesförderung die Kommunen tragen, was angesichts der kommunalen Haushaltslage zumindest nicht unproblematisch ist und zum Teil zu erheblichen Diskontinuitäten in Stadtmarketingprozessen geführt hat.

Des Weiteren wurde bei der bundesweiten Evaluationsstudie des Deutschen Instituts für Urbanistik deutlich, dass vielen Bürgern der Stadtmarketingprozess zu abstrakt ist, wenn keine starke Projektorientierung vorliegt, die zu „erlebbar“ Fortschritten führen kann (Grabow/Hollbach-Grömig 1998, S. 148). Eine zu starke Projektorientierung aber führt bei der Vernachlässigung grundsätzlicher strategischer Fragen häufig zu einem wenig effektiven Aktionismus (Kahnert / Rudowski 1999, S. 15).

Als weiteres Problem erwies sich in der Untersuchung des Difu, dass der Stadtmarketingprozess häufig nicht mit der Lokalen Agenda verzahnt worden ist. Daran schließt sich die unangenehme Frage an, was die kommunalen Entscheidungsträger machen sollen, wenn aus unterschiedlichen Partizipationsangeboten vollkommen unterschiedliche Ergebnisse resultieren bzw. wie diese Ergebnisse überhaupt zusammengeführt werden können. Die Wahrscheinlichkeit von sehr unterschiedlichen Ergebnissen in diesen beiden Beteiligungsprozessen dürfte sehr groß sein. So dominieren in Stadtmarketingprozessen die Interessenvertreter des Einzelhandels, mit der Folge, dass ein wesentlicher Schwerpunkt von Stadtmarketingprozessen in der Diskussion über verbesserte Parkmöglichkeiten in der Innenstadt liegt (Kahnert / Rudowski 1999, S. 7). Dies kann im deutlichen Widerspruch zu der Co2-Reduktionspolitik im Rahmen der Lokalen Agenda stehen. Prägnant spricht Bossong die durch die Parallelität von Beteiligungsverfahren induzierte „neue Unübersichtlichkeit“ und ihre möglichen Folgen an, indem er auf das Problem hinweist „einer überbordenden statt defizitären öffentlichen Diskutierfreudigkeit (...), bei der schlussendlich die zahllosen Gremien, Planungswerkstätten, Stadtteilkonferenzen und dergleichen mehr nur noch völlig unkoordiniert neben- und teilweise gegeneinander arbeiten und die verantwortlichen Stellen bei jeder – endlich doch wohl zu treffenden – Sachentscheidung lahmlegen“ (Bossong 2001: 157).

Positiv hervorzuheben ist im Bereich des Stadtmarketings, dass es im Gegensatz zur Lokalen Agenda weniger Konflikte zwischen den beteiligten Bürgern und den Kommunalpolitikern und offensichtlich auch geringe Umsetzungsprobleme hinsichtlich der Beteiligungsergebnisse gab (Grabow / Holbach-Grömig 1998, S. 155). Dies liegt zum einen daran, dass der Einzelhandel eigene finanzielle Ressourcen einbringt, was dazu führt, dass seine Wünsche für die Kommunalpolitiker durchweg einen höheren Stellenwert haben. Zum anderen sind die Honoratioren des Einzelhandels in der Kommunalpolitik stark vertreten und haben als Gewerbesteuerzahler und Arbeitgeber erhebliche Sanktionsmittel (Naßmacher/Naßmacher 1999, S. 342). Die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen hängt also auch mit der Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Akteuren und den kommunalen Entscheidungsträgern zusammen.

Unter *Kriminalprävention* versteht man gemeinhin alle Ansätze, „die sowohl als Haupt- wie als Nebenzweck oder zusätzlich zu anderen Verbesserungen darauf hinzielen, die Begehung von strafbaren Handlungen zu verringern“ (Jäger 2002, S. 58). Noch vor einigen Jahren galt die Kriminalprävention nicht als originäre kommunale Aufgabe und

sie soll deshalb als neue Aufgabe etwas ausführlicher beschrieben werden, um daran anschließend die Beteiligungsangebote besser einordnen zu können.

Als das Innenministerium in Baden-Württemberg 1993 als Erstes in der Bundesrepublik zur kommunalen Kriminalprävention einige Pilotprojekte durchführen wollte, traf dies bei den kommunalen Spitzenverbänden zunächst auf erhebliche Vorbehalte, weil man befürchtete, dass das Land Kosten auf die Kommunen überwälzen und sich z. T. aus der Kriminalprävention zurückziehen wollte. Mittlerweile hat sich die Kriminalprävention aber als dauerhafte kommunale Aufgabe in vielen Großstädten etabliert. Dies ist auch damit zu erklären, dass die Kriminalität aus Sicht der Bürger ein wichtiges kommunales Problem in Großstädten ist. So wird z.B. in den regelmäßig stattfindenden Bürgerbefragungen in Frankfurt auf die offene Frage nach den größten Stadtproblemen die Kriminalität mit großem Abstand seit 1993 am häufigsten genannt (Dobroschke 1999).

Die „Innere Sicherheit“ wird also zunehmend Gegenstand des lokalen Parteienwettbewerbs. Daher wundert es wenig, dass trotz der einschneidenden kommunalen Haushaltskrise in fast allen Großstädten vermehrt städtische Ordnungskräfte eingestellt wurden (Bösebeck 2002). Ziel der kommunalen Kriminalprävention ist es insbesondere, das „subjektive Sicherheitsgefühl“ der Bürger zu verbessern.

Das subjektive Sicherheitsgefühl wurde in der Vergangenheit häufig nicht so ernst genommen wie die polizeiliche Kriminalitätsstatistik. Befunde, dass gerade ältere Menschen sich besonders unsicher fühlen, obwohl sie nach der Kriminalitätsstatistik häufig gerade zu den Gruppen zählen, die von einzelnen Straftaten am wenigsten betroffen sind, führten nicht selten dazu, dass das subjektive Sicherheitsgefühl von Sicherheitsexperten vernachlässigt wurde. Anthony Giddens (1999) hat aber zu Recht darauf hingewiesen, dass diese Einstellungen gar nicht so irrational sind. Alte Menschen sind auch deswegen so wenig Opfer von Gewaltdelikten, weil sie Angst haben im Dunklen rauszugehen und deswegen „präventiv“ zu Hause bleiben.

Zudem verweist er darauf, dass gerade das nachlassende Sicherheitsgefühl auch zu einem Ansteigen der Kriminalität führen kann und deswegen besonders ernst zu nehmen ist. Fühlen sich Menschen auf öffentlichen Plätzen nicht mehr sicher, zögen sie sich häufig zurück mit der Folge einer sinkenden sozialen Kontrolle und der daraus resultierenden steigenden Kriminalität, insbesondere bei kleineren Delikten (Graffiti, Sachbeschädigung etc.). Amerikanische Wissenschaftler haben daher die These aufgestellt, dass diese Regelverstöße ihrerseits weitere Kriminalität zur Folge haben können. Das in diesem Kontext populär gewordene „Broken-Window-Theorem“ besagt, dass ein unbeaufsichtigtes Haus lange unbeeinträchtigt bleibt, wenn es von außen einen gepflegten Eindruck macht. Ist aber bereits ein Fenster eingeschlagen, werden bald auch die anderen Scheiben eingeschlagen werden.

Übertragen auf Innenstädte hieße dies, dass gerade diese kleinen Delikte zu unterbinden sind, weil sie Kriminalität nach sich ziehen. In der empirischen kriminologischen Forschung konnte bestätigt werden, dass die Kriminalitätsfurcht der Bürger sich an Zeichen von Unordnung, Verfall und Verwahrlosung festmacht. Während diese Auswirkungen auf das subjektive Sicherheitsgefühl belegt sind, konnte aber bisher nicht hinreichend empirisch bestätigt werden, dass diese kleineren Delikte auch tatsächlich andere Strafta-

ten nach sich ziehen (BMI 2001).<sup>25</sup> Insgesamt ist das „Broken-Windows-Theorem“ unter Kommunalpolitikern nach wie vor sehr populär, weil es mit sehr einfachen, den Bürgern gut zu vermittelnden, Annahmen arbeitet, auf deren Grundlage sich wiederum einfache Rezepte formulieren lassen.

Dies deckt sich teilweise mit den Interessen des Einzelhandels. In vielen Großstädten Deutschlands werden gerade das Betteln und der Drogenkonsum in der Innenstadt vom Einzelhandel kritisiert. Eine Befragung des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels in NRW, an der 1542 Unternehmen teilnahmen, ergab, dass die Geschäfte in der Innenstadt besonders unter der Drogenszene und sog. „aggressiven Betteln“ leiden, weil diese Formen häufig in einem Graubereich zwischen Kriminalität und Legalität angesiedelt sind und nachhaltig das Sicherheitsgefühl der Innenstadtkunden beeinträchtigen mit der Folge, dass sie zum Teil der Innenstadt fernbleiben (Innenministerium NRW 1999). Insbesondere in Großstädten über 500.000 Einwohner sehen die Unternehmen ihren Standort durch diese Zeiterscheinungen gefährdet. So gaben 58% der Unternehmen an, dass die Drogenszene ihren Standort gefährdet und 48 % sahen im aggressiven Betteln eine derartige Gefährdung. In den Kleinstädten unter 50.000 Einwohner waren das zum Vergleich nur 21% (Drogen) und 16% (aggressives Betteln) der Unternehmen. Dementsprechend ist mit dem Einzelhandel ein wichtiger Kooperationspartner für die kommunale Kriminalprävention identifiziert.

Nachdem Deutschland lange Zeit im internationalen Vergleich als Entwicklungsland in punkto Kriminalprävention galt (Albrecht 2002, S. 23), kam seit Anfang der 90er Jahre mit der Einrichtung von runden Tischen (sog. kriminalpräventiven Räten) dieses Thema auf die kommunale Agenda. Mittlerweile gehören diese kommunalen Kriminalpräventionsgremien zu den am weitesten verbreiteten Beteiligungsangeboten. Im Jahre 2000 wurden immerhin 1.667 dieser Gremien vom BKA erfasst (BMI 2001, S. 470).

Auch wenn diese Maßnahmen der Kriminalprävention bisher nur wenig evaluiert wurden (Albrecht 2002, S. 34), liegen mittlerweile zumindest mehrere quantitative Befragungen zu kriminalpräventiven Gremien in Deutschland vor, die auch erste vorsichtige Rückschlüsse auf gesellschaftliche Wirkungen ermöglichen:

- Die Gründungsinitiative für diese Gremien geht überwiegend von der Kommune und nur im begrenzten Maße von der Polizei selber aus (Liebl 2002, S. 134). Die Federführung übernimmt in der Regel die Polizei oder die Kommune, wobei im letzteren Fall dies häufig der Bürgermeister persönlich übernimmt.
- Am häufigsten vertreten sind in diesen Gremien die kommunalen Dienststellen, die Polizei und der Handel und die lokale Wirtschaft. „Einfache“ Bürger oder gar Be-

---

<sup>25</sup> Ob aber gerade das subjektive Sicherheitsgefühl ein zentraler Bezugspunkt der kommunalen Kriminalpolitik sein sollte, lässt sich durchaus kritisch diskutieren. Abgesehen davon, dass die auch durch den zunehmenden Parteienwettbewerb forcierte öffentliche Diskussion über Kriminalprävention selbst einen nicht unerheblichen Einfluss auf das subjektive Sicherheitsgefühl haben könnte, besteht hierbei insbesondere die Gefahr, dass weniger die Kriminalität im Brennpunkt steht, sondern die „Bekämpfung von Anders-Sein und Fremdartigkeit“ (Frevel 2002, S. 88). Ein weiteres damit zusammenhängendes Problem der zunehmenden Fokussierung auf das Sicherheitsempfinden ist, dass die polizeiliche Aufmerksamkeit nicht primär dahin gelenkt wird, wo das Gesetz am meisten gebrochen wird, sondern wo die größte Fähigkeit besteht, subjektiv empfundene Sicherheitsdefizite „lautstark zu beklagen“ (Prätorius 2002, S. 10).

troffenengruppen (Obdachlose oder Drogenabhängige) sind sehr stark unterrepräsentiert bzw. kommen gar nicht vor (Liebl 2002, S. 136).

- In nicht wenigen Fällen werden die Maßnahmen der kommunalen Prävention von Privaten (z. B. vom Einzelhandel) mitfinanziert (Albrecht 2002, S. 32).
- In den Gremien werden überwiegend sichtbare und sensible Bereiche der Kriminalität thematisiert. Ganz oben auf der Agenda stehen insbesondere die Themen Drogen und Gewalt (Albrecht 2002, S. 31). Weiterhin stehen die Gremien meist in direktem Zusammenhang mit lokalen Diskussionen über die Verschärfung der Gefahrenabwehrverordnungen (Simon 2001, S. 84).

Die Zusammensetzung der Gremien sowie die Finanzierung und die behandelten Themen legen eine Dominanz des Einzelhandels bei den gesellschaftlichen Gruppen nahe, die zur Externalisierung der Kosten auf die insbesondere nur schwer zu organisierenden und begrenzt konfliktfähigen Obdachlosen und Drogenabhängigen führen kann. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Interessen von Drogenabhängigen und Obdachlosen zumindest bedingt von den Wohlfahrtsverbänden als Träger von Wohnungsnotfallstellen in nicht wenigen kriminalpräventiven Räten vertreten werden. Eine bundesweite Befragung der Wohnungslosenhilfeeinrichtungen zeigt aber, dass diese Beteiligung nur in ganz wenigen Fällen dazu geführt hat, dass beispielsweise eine Verschärfung der kommunalen Gefahrenabwehrverordnung abgewendet werden konnte. Demgegenüber ergaben sich eher Hinweise, dass die Sozialarbeit in diesen Gremien für „ordnungspolitische Aufgaben instrumentalisiert wird“ (Simon 2001, S. 87). Vieles deutet darauf hin, dass beispielsweise über kommunale Gefahrenabwehrverordnungen kaum kontrovers in diesen Gremien diskutiert wird:

„Denn die freiwillige Teilnahme, das Konsensprinzip und die Abhängigkeit von Ressourcen anderer begrenzen das Spektrum dessen, was angesprochen und was wie präventiv angegangen werden kann. Eine solche Struktur schließt zwar keine Meinungsverschiedenheiten aus, aber sie reduziert das Themen- und Aktionsrepertoire auf solche, die nicht das faktische Veto eines Beteiligten provozieren, dass sich z. B. im Austritt aus dem Kriminalpräventiven Rat äußern könnte“ (Pütter 2002, S. 71).

Ein spezifisches Problem der Bürgerforen im Rahmen der Kriminalprävention ist mit der starken Stellung der Polizei verbunden. Dadurch vermischen sich die Verantwortlichkeiten für die hinterher implementierten Maßnahmen der Kriminalprävention. Während bei anderen Bürgerforen zumindest letztendlich der Rat verantwortlich ist, gilt dies sicherlich nicht für polizeiliche Maßnahmen. Aus dieser Verantwortungsmischung können sich erhebliche Legitimationsprobleme ergeben (Prätorius 2002, S. 12). Diese Probleme werden noch dadurch verschärft, dass die Fraktionen und die Stadträte in der Regel nicht an den Kriminalpräventiven Räten beteiligt werden (Pütter 2002, S. 77).

*Zusammenfassend kann man feststellen, dass Stadtmarketing und Kriminalprävention zwei Beispiele sind, die stark von dem Engagement gerade privater Unternehmen leben. Der lokale Einzelhandel mit seinem Engagement, seiner Sachkenntnis und seinen finanziellen Ressourcen ist gerade im Bereich der Innenstadtentwicklung der zentrale gesellschaftliche Akteur. So sind die Aufgaben- und Problemstellungen im Bereich des Stadtmarketings nur in enger Kooperation mit dem Einzelhandel lösbar. Es wurden aber auch die Probleme hervorgehoben, die aus einer zu starken Dominanz des Einzelhandels resultieren können. Hieran wird deutlich, dass sich die Kommune bei Bürgerforen – und dies gilt für alle Politikfelder – nicht auf die Moderatorenfunktion zurückziehen*

*kann. Die Kommune muss einen Ausgleich zwischen den häufig parallel laufenden Beteiligungsverfahren, die auch nur sehr bedingt integrierbar sind, vornehmen. Gerade grundsätzliche Konflikte können in Bürgerforen nur selten gelöst werden, sondern hierzu bedarf es weiterhin der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung. Auch eine langfristig integrierte Stadtentwicklungsplanung am runden Tisch wird nur selten möglich sein, weil die Projektorientierung überwiegt. Die Kommune muss weiterhin dafür sorgen, dass Kosten nicht auf unbeteiligte Dritte externalisiert werden und dass zumindest auch sozial „schwächere Interessen“ über sog. Advokaten (z. B. Wohlfahrtsverbände für ihre Klientel) vertreten sind.*

## **5.4 Kommunale Jugendpolitik**

In der kommunalen Jugendhilfe werden bereits seit dem 19. Jahrhundert gesellschaftliche Akteure intensiv beteiligt. Insbesondere die Wohlfahrtsverbände werden in Form des Korporatismus intensiv in die Politikformulierung und –implementation einbezogen. Die Wohlfahrtsverbände erfüllen vor allem drei wichtige Funktionen in der kommunalen Jugendpolitik:

- sie sind professionelle Dienstleistungsanbieter (Dienstleistungsfunktion)
- sie organisieren eine große Zahl von ehrenamtlichen Helfern (Engagementgenerierungsfunktion)
- und sie vertreten die Interessen ihrer Klientel und weniger ihrer Mitgliedschaft - sie sind also ein sozialpolitischer Anwalt (Anwaltsfunktion).

In der Praxis ist davon auszugehen, dass vor allem die erste Funktion von entscheidender Bedeutung für das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern ist. Zwar wird zunehmend die Relevanz von ehrenamtlichem Engagement für die kommunale Sozialpolitik gesehen. Deutlich wird aber auch, dass die Wohlfahrtsverbände, gerade im Zuge des Wertewandels sowie einer zunehmenden Professionalisierung und Dienstleistungsorientierung, immer mehr Probleme bei der Rekrutierung von Ehrenamtlichen haben. Auch die Anwaltsfunktion der Wohlfahrtsverbände wird in den Jugendhilfeausschüssen (JHA) vor Ort nicht immer erkennbar ausgeübt, es sei denn, sie geht mit der Forderung nach zusätzlicher Förderung einher. Dies liegt daran, dass die Dienstleistungsfunktion und die daraus resultierende Abhängigkeit von öffentlichen Fördermitteln im deutlichen Konflikt zur Anwaltsfunktion treten können. „Die Inkorporierung der Freien Wohlfahrtspflege in die sozialstaatliche Leistungserbringung hat aber eben auch eine sukzessive Preisgabe verbandspolitischer Autonomie zur Folge“ (Backhaus-Maul 2000, S. 26).

Der weitgehenden Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände in die Politikformulierung und –implementation werden folgende Potentiale zugeschrieben (Heinze/Voelzkow 1998, S. 237):

- Zugewinn an Partizipation der relevanten Kräfte und Interessen,
- Zusammenführung von Ressourcen und Detailinformationen,
- bessere Konzertierung und Abstimmung der einzelnen Maßnahmen,
- dadurch höhere Effektivität und Effizienz (Bündelungseffekte),

- erhöhte Legitimation einzelner Maßnahmen,
- Einbindung der beteiligten Akteure in konsensfähige gemeinsame Perspektiven.

Allerdings wird der JHA zum Teil auch als „Wohlfahrtskartell“ eingeordnet und es wird davon ausgegangen, dass andere wichtige private Akteure an Politikformulierung und -implementation hierdurch nicht hinreichend beteiligt werden. Die außerordentlich starke Stellung der Wohlfahrtsverbände in der Jugendhilfepolitik basiert im Wesentlichen auf vier Faktoren:

1. Die Wohlfahrtsverbände sind in kommunalpolitischen Gremien stark eingebunden. Am Beispiel des JHA zeigt sich, dass es sich hierbei nicht um ein typisches korporatistisches Gremium handelt, sondern dass die Wohlfahrtsverbände und Jugendverbände ein Stimmrecht haben und im Verbund mit der Opposition die Mehrheitsfraktionen problemlos überstimmen können.
2. Zwischen den kommunalpolitischen Fraktionen und den Wohlfahrtsverbänden bestehen sehr enge Kontakte. Insbesondere treten sie häufig in Personalunion auf. Viele führende Mitarbeiter von Wohlfahrtsverbänden sind gleichzeitig aktive Kommunalpolitiker oder sind zumindest in die Fraktionsarbeit eingebunden (Seckinger et al. 1998, S. 163).
3. Die Wohlfahrtsverbände verfügen über erhebliche Implementationsressourcen, von denen die Stadtverwaltungen in einem gewissen Maße abhängig sind. Insbesondere halten die Wohlfahrtsverbände immer noch Angebote vor, die nicht kostendeckend sind und zu erheblichen kommunalen Belastungen führen würden, wenn sie von den Verbänden z. B. aufgrund einer Umstellung der kommunalen Förderung abgestoßen würden. Für die Jugendhilfe verdeutlichen folgende Zahlen die jahrzehntelange dominante Stellung der freien Träger und damit der Wohlfahrtsverbände: Bereits 1974 beschäftigten die freien Träger 142.010 Mitarbeiter in der Jugendhilfe, während die öffentlichen Träger 75.232 Mitarbeiter und die gewerblichen Träger nur 5.432 Mitarbeiter vorhielten<sup>26</sup>. Bis 1998 verdoppelte sich das bei allen Trägertypen beschäftigte Personal. Die freien Träger hatten aber im Jahre 1998 weiterhin fast zwei Drittel der Beschäftigten in der kommunalen Jugendhilfe, während der prozentuale Anteil der gewerblichen Träger von 1974 2,4% sogar noch auf 1,1% sank. Diese Zahlen lassen vermuten, dass der Wettbewerb zur Vergabe von Fördergeldern in der Jugendhilfe nur von marginaler Bedeutung ist.
4. Die dominante Stellung der Wohlfahrtsverbände wird auch durch das im SGB VIII und BSHG verankerte Subsidiaritätsprinzip gefördert. Einerseits ist in §3 Abs. 1 SGB VIII geregelt, dass die Jugendhilfe sich auszeichnet durch eine Vielfalt von Trägern und unterschiedlichen Wertorientierungen, in die von kommunaler Seite nicht eingegriffen werden soll. Des Weiteren wird im §4 Abs. 2 SGB VIII festgelegt, dass die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen soll, wenn bereits Angebote der freien Träger in diesem Bereich existieren oder rechtzeitig geschaffen werden können.

Insgesamt werden die Förder- und Verteilungsstrukturen in der Jugendhilfe in dem Standardwerk zum Jugendhilfeausschuss wie folgt beschrieben:

---

<sup>26</sup> Die Statistiken sind den verschiedenen Jahrgängen der folgenden Quelle entnommen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Reihe 6.3: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe, Bonn

„Durch die beschränkte Zahl der stimmberechtigten Mitglieder sind die Jugendhilfeausschüsse so etwas wie eine geschlossene Gesellschaft gegenüber denen, die nicht im JHA vertreten sind. Vertreten sind im JHA eher Organisationen, Verbände, Einrichtungen, die länger bestehen, die eher größer denn kleiner sind, die eher etabliert als neu entstanden sind“ (S. 78) oder: „Für manchen JHA ist die Verteilung finanzieller Mittel von so hoher Relevanz, dass er sich fast ausschließlich hierauf konzentriert und so mancher JHA gleicht dem Bild einer ‚geschlossenen Gesellschaft‘, die tunlichst unter sich bleiben will – schon um die Mittel nicht mit anderen teilen zu müssen“ (Münder/Ottenberg 1999, S. 73).

In der kommunalen Jugendpolitik hat man bisher nur wenig Leistungen ausgeschrieben bzw. privatisiert. In diesem Bereich wurden zwar sehr viele Aufgaben an Dritte (insbesondere an die freien Träger) vergeben, aber nicht aufgrund eines transparenten Wettbewerbes, sondern durch nicht-öffentliche Verhandlungen mit zumeist nur einem oder wenigen Bietern. Durch die enge Verzahnung von Kommunalpolitik und Wohlfahrtsverbänden kam es häufig nicht zu einer Vergabe von öffentlichen Leistungen ausschließlich nach Effizienz- und Qualitätskriterien, sondern die Vergabe folgte auch politische Verteilungsregeln (in haushaltspolitisch guter Lage z. B. „der eine Träger hat doch schon letztes Jahr mehr bekommen, jetzt ist aber ein anderer mal an der Reihe“ oder „welcher Träger steht unserer Fraktion nahe“).

Diese Förderungspraxis gerät zunehmend unter Druck: durch die Haushaltskrise, durch die Infragestellung des Subsidiaritätsprinzips aus wettbewerbsrechtlichen Gründen im Zuge der europäischen Einigung sowie durch die Änderung des KJHG zum 1.1.1999, die die Privilegierung der freien Träger gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern zum Teil aufhebt. Diese Entwicklungen führen dazu, dass in der wissenschaftlichen Diskussion bereits die Frage gestellt wurde, ob der Korporatismus – hier gedeutet als wohlfahrtsverbandliches Kartell – am Ende sei (Backhaus-Maul 2000, S. 28).

Die Einführung wettbewerblicher Elemente könnte nun gerade in der Sozial- und Jugendverwaltung zu einer effizienteren Dienstleistungsproduktion führen, weil durch die Gründung privater Unternehmen zuzüglich zu den vorhandenen freien Trägern viele Anbieter auch aufgrund der geringen Kapitalintensivität von Dienstleistungen auf dem Markt präsent sind und so bei zeitlich beschränkten Ausschreibungen mit einem intakten Wettbewerb zu rechnen wäre (im Gegensatz beispielsweise zum Ver- und Entsorgungsbereich) (Holtkamp 2000, S. 326). Bisherige empirische Studien zu Wettbewerbs-elementen in der kommunalen Sozial- bzw. Jugendpolitik und zur Vergabe von Leistungen an private Anbieter zeigen aber deutlich, dass von einem Ende des Korporatismus keine Rede sein kann. So haben Heinze/Strünck (1996) in einer empirischen Untersuchung in NRW festgestellt, dass die Ausschreibung im Bereich der sozialen Dienste bisher kaum praktiziert wird. Auch in einer Befragung von zehn Jugendämtern in NRW im Jahre 1998/1999 wurde deutlich, dass es sich „bei den privatwirtschaftlich organisierten Angeboten bisher um Einzelfälle handelt“ (Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001, S. 533). Ähnlich schwer ist es auch für kleinere ehrenamtliche Initiativen in die kommunale Förderung zu kommen (Bogumil/Klie/Holtkamp/Roß 2003).

Lediglich in einzelnen Segmenten der Jugendhilfe lässt sich nachweisen, dass die Anzahl der privatwirtschaftlichen Träger stark zunimmt. Hierzu gehört insbesondere die Erziehungshilfe, in die verstärkt kleine privatwirtschaftliche Träger eindringen, die nicht zuletzt aufgrund der wenigen Hierarchiestufen häufig günstigere Kostenstrukturen haben (Herzig 1999, S. 157).

Im Vergleich zu anderen Politikfeldern erweist sich die Jugendpolitik also als relativ „resistent“ gegenüber wettbewerblichen und privatwirtschaftlichen Lösungen. Dies lässt sich auf die engen Kontakte der Wohlfahrtsverbände zur Kommunalpolitik und auf ihre herausgehobene Position im Jugendhilfeausschuss zurückführen. Zwischen den Trägern besteht häufig Einigkeit darüber, dass die bestehenden Fördermaßnahmen für die einzelnen Träger Bestandsschutz genießen. Zwar könnte man als freier Träger durchaus von einer Neuausschreibung bestehender Angebote profitieren, indem man den Zuschlag für Angebote bekommt, die bisher von einem anderen Träger vorgehalten werden. Aber man könnte natürlich auch wichtige Angebote durch Ausschreibung verlieren. Die meisten freien Träger, die im JHA vertreten sind, verfügen aber aufgrund der geschilderten korporatistischen Verteilungslogik über eine gute Förderausstattung, während bei Ausschreibungen mit einer Umverteilung zu Gunsten von privatwirtschaftlichen Anbietern zu rechnen wäre. Dass dies nicht für die Erziehungshilfe (v. a. bei den Heimunterbringungen) gilt, liegt daran, dass diese in wesentlichen Teilen nicht von den lokalen Gliederungen der Wohlfahrtsverbände erbracht wird, sondern von überregionalen freien Trägern, deren Interessen nur bedingt im JHA von den lokalen Vereinigungen vertreten werden. Dadurch können in diesem Marktsegment verstärkt privatwirtschaftliche Träger eindringen.

Die nur geringe Ausschreibung von Jugendhilfeleistungen in NRW kann aber nicht ausschließlich auf die enge Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Trägern zurückgeführt werden. Vereinzelt wird in der Praktikerliteratur auf negative Erfahrungen mit privaten Anbietern verwiesen.

„Erfahrungen der öffentlichen Träger der Jugendhilfe, die Jugendhilfe-Leistungen ausgeschrieben hatten, sind durchweg negativ. Vor allem ist das Ziel der Kostenreduzierung nicht erreicht worden“ (Jung / Heyne 2003, S. 30).

Deshalb ist neben der Analyse der Hindernisse gegenüber wettbewerblichen Formen, die aus den skizzierten Akteursinteressen resultieren, zu fragen, ob der Wettbewerb im Sozial- und Jugendbereich zu nichtintendierten negativen Nebeneffekten führt, die es auch aus übergeordneter Sicht angezeigt erscheinen lassen, Wettbewerbsmodelle in der Jugendhilfe zumindest kritisch zu prüfen.

So ist beispielsweise durch eine Forcierung der Wettbewerbselemente eine weitere Verkürzung der gesellschaftlichen Funktionen von Wohlfahrtsverbänden zu erwarten. Bereits momentan ist die Dienstleistungsfunktion der Wohlfahrtsverbände dominant. Die Einführung wettbewerblicher Formen in der Jugendhilfe würde die Dienstleistungsfunktion zu Ungunsten der Engagementgenerierungs- und Anwaltsfunktion weiter stärken. Die noch stärkere Wettbewerbsorientierung der Wohlfahrtsverbände könnte dazu führen, dass sich die ehrenamtlichen Helfer immer weniger mit ihrem Verband identifizieren können und sich für ein reines Privatunternehmen nicht mehr engagieren wollen, denn, so ließe sich zugespitzt fragen: „Wer arbeitet schon für Aldi oder Kaufhof ehrenamtlich?“

Die Anwaltsfunktion könnte dadurch geschwächt werden, dass die Machtposition der Verbände durch den Wettbewerb reduziert wird und die Abhängigkeit von Verwaltung und Mehrheitsfraktion noch größer würde, so dass die Mitarbeiter in den Wohlfahrtsverbänden sich nicht mehr für die nur schwer direkt organisierbaren und kaum konflikt-

fähigen Interessen ihrer Klientel einsetzen könnten. Die Gefahr, dass die Beziehungen zwischen Wohlfahrtsverbänden und Jugendamt „in der Praxis wie ein Zuliefernetzwerk in der Automobilindustrie organisiert werden, in der die Verwaltung als lokale Organisation die strategische Führung des Netzwerks übernimmt, Preise diktiert und das diskursive Element in der Kooperation allmählich aushöhlt, steht als Menetekel an der Wand“ (Dahme/Wohlfahrt 2000, S. 331).

Während der Einbezug von zusätzlichen privaten Akteuren in die Politikimplementation also kaum stattgefunden hat, werden immer mehr private Akteure an der Politikformulierung in Bürgerforen und dauerhaft institutionalisierten Gremien beteiligt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die direktgewählten Bürgermeister und auch die Nachwuchsorganisationen der Parteien Anreize verspüren, sich durch Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung von Jugendlichen zu profilieren (Herrmann 1996) und sich häufig gegenüber den Bedenken beispielsweise der Stadtjugendringe, die auch lieber unter sich sind und das einzige legitime „Sprachrohr der Jugendlichen“ bleiben wollen, durchsetzen. Insbesondere direktgewählte Jugendgemeinderäte, Kinder- und Jugendparlamente stehen hoch im Kurs. Als Erstes wurden Jugendgemeinderäte in Baden-Württemberg eingeführt. Eine Evaluationsstudie von Michael Hermann zu baden-württembergischen Jugendgemeinderäten arbeitet die folgenden Probleme dieser Gremien heraus:

- Das Verhältnis der Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze in Bezug auf die angetretenen Kandidaten beträgt durchschnittlich 1 zu 2,4, wobei von Wahl zu Wahl die Zahl der Kandidaten abnimmt. Insofern kann man aus seiner Sicht von einer Art Strohfeuerwirkung sprechen. Weiterhin konstatiert er, dass auf 10 weibliche Kandidaten im Durchschnitt sechzehn Jungen kamen, wobei dieses Verhältnis von Wahl zur Wahl eine noch stärkere geschlechtsspezifische „Schieflage“ aufwies.
- Die letztlich gewählten Jugendgemeinderäte bieten Hermann zufolge keinen repräsentativen Querschnitt der Gesellschaft. Ähnlich wie bei den Kandidaten stellt er bei den gewählten Mitgliedern eine klare geschlechtsspezifische Schieflage fest. Des Weiteren sind Jugendliche vom Gymnasium (aufgrund des Wahlrechts ab 14 bis häufig über 20 Jahre) und mit Vätern „aus Schichten höherer beruflicher Bildung“ (Hermann 1996, S. 208) eindeutig überrepräsentiert.
- Trotz guter Anbindung der Jugendgemeinderäte an die kommunalen Entscheidungsträger wird nicht selten seitens der Jugendlichen eine mangelnde Umsetzung ihrer Beschlüsse beklagt. Dies ist vor dem Hintergrund zu bewerten, dass nur in 15% der in Jugendgemeinderäten beratenen Punkte ein kommunalrelevanter Beschluss getroffen wird.
- Die Jugendgemeinderäte werden häufig von Erwachsenen durch die Sitzungsleitung und die Beschlussvorlagen sowie durch die Organisierung des Wahlverfahrens dominiert.
- Die Beratungen sind zu stark an parlamentarischen Regeln ausgerichtet.

Selbstverständlich gibt es nicht nur Negatives über Jugendparlamente zu berichten. Es gelingt zumindest einen kleinen Teil der Jugendlichen für Kommunalpolitik und bedingt auch für die Parteien zu interessieren und eine dauerhafte jugendpolitische Lobby zu institutionalisieren. Gerade auch unorganisierte Jugendliche, die sich durch die Stadtjugendringe nicht vertreten fühlen, haben hierdurch eine gute Möglichkeit sich zu betei-

ligen. Wesentlich ist dabei, dass sich die Jugendparlamente öffnen müssen für Nicht-Mitglieder und für stärker projektorientiertes Arbeiten, das den Bedürfnissen der meisten Jugendlichen im Zuge des Wertewandels eher entgegenkommt. Dies wurde in vielen Städten in Nordrhein-Westfalen bereits erfolgreich praktiziert (z. B. in Solingen und Waltrop). NRW ist zwar auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendparlamente ein Nachzügler, dafür gibt es mittlerweile aber in jeder zehnten Stadt ein Kinder- und Jugendparlament.<sup>27</sup>

Problematisch ist allerdings in NRW die Verbindung von Kinder- und Jugendparlamenten mit den zuständigen Fachausschüssen. In NRW müssen die beratenden Mitglieder in den Fachausschüssen volljährig sein (Go NW § 58 Abs 4), ganz im Gegensatz zu den Regelungen in den meisten anderen Gemeindeordnungen. Damit ist in NRW die dauerhafte Teilnahme von Vertretern des Kinder- und Jugendparlamentes in Jugendhilfeausschüssen rechtlich ausgeschlossen, was den Jugendlichen nur schwer zu vermitteln ist. Der entscheidende Vorteil von institutionalisierten Beteiligungsgremien, dass sie besser an die kommunalen Entscheidungsträger als Bürgerforen angebunden sind, wird dadurch in NRW nicht ausgeschöpft. Partiiell wird dieses Problem in den Kommunen dadurch gelöst, dass sich die Rechtswirklichkeit im JHA weit von der Rechtsnorm entfernt.

*Zusammenfassend zeigt sich, dass im Bereich der kommunalen Jugendhilfe die freien Träger der Wohlfahrtspflege traditionell eine dominante Stellung innehaben. Zwar werden hier sehr viele Aufgaben von der öffentlichen Hand an Dritte (insbesondere an die Wohlfahrtsverbände) vergeben, aber nicht aufgrund eines transparenten Wettbewerbes, sondern durch nicht-öffentliche Verhandlungen mit zumeist nur einem oder wenigen Bietern. Diese Förderungspraxis ist durch die Haushaltskrise, durch die Infragestellung des Subsidiaritätsprinzips aus wettbewerbsrechtlichen Gründen sowie durch die Änderung des KJHG unter Druck geraten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es aber lediglich in einzelnen Segmenten der Jugendhilfe (Erziehungshilfe) gelungen ist, die Anzahl der privatwirtschaftlichen Träger zu steigern. Dies hat mit den engen Kontakten der Wohlfahrtsverbände zur Kommunalpolitik und ihrer herausgehobene Position im Jugendhilfeausschuss zu tun. Im Kern scheint dieser Bereich sehr veränderungsresistent zu sein. Allerdings ist im Bereich der Politikformulierung auch in NRW eine stärkere Beteiligung von Jugendlichen zu beobachten. So gibt es in jeder zehnten Stadt in NRW mittlerweile ein Kinder- und Jugendparlament.*

## 5.5 Kommunale Sportpolitik

In der Sportpolitik wird der gesellschaftliche Bereich dominiert von dem Engagement der Sportvereine. Sportvereine erfüllen wesentliche gesellschaftliche Funktionen. Ohne

---

<sup>27</sup> Jugendparlamente haben im Jahre 2000 in NRW die folgenden Städte: Bad Oeynhausen, Bergisch-Gladbach, Bonn, Bottrop, Bünde, Castrop-Rauxel, Dormagen, Düren, Dülmen, Engelskirchen, Enger, Gelsenkirchen, Gladbeck, Grevenbroich, Haan, Hagen, Hattingen, Heiligenhaus, Herne, Herzogenrath, Hilden, Iserlohn, Issum, Kaarst, Kempen, Köln, Lünen, Marsberg, Minden, Monheim am Rhein, Ratingen, Rheine, Rheurdt, Sankt Augustin, Solingen, Wachtendonk, Wipperfürth, Witten, Waltrop, Wuppertal.

sie ist nicht nur der Spitzen- und Breitensport undenkbar, sondern sie nehmen eine Sozialisations-, eine Integrations- und eine Gesundheitsvorsorgefunktion wahr (Wohlfahrt / Zühlke 1999, S. 20). Die Sportvereine in NRW geraten aber durch verschiedene Entwicklungen zunehmend unter Druck:

- bedingte Kürzung kommunaler Sportmittel auch auf Drängen der Aufsichtsbehörden
- aufgrund des Alters der Sportanlagen steigender Sanierungsaufwand
- Zunahme des nichtorganisierten Sports
- Zunahme des kommerziellen Freizeitsports.

In der Praxis wird von den Sportvereinen weiterhin beklagt, dass das ehrenamtliche Engagement immer weiter zurückgehe. Empirische Untersuchungen zeigen aber ein im Vergleich zu allen anderen Politikfeldern außerordentlich hohes Engagement (Rosenblatt/Blanke 2000). Eine Erklärung für diese Diskrepanz liegt in der starken Zunahme von Vereinen. So verdoppelte sich in den letzten 20 Jahren die Anzahl der Vereine und Verbände, d. h. die Anzahl der ehrenamtlichen Positionen ist enorm gestiegen (Evers et al 2000, S. 28). Auch das relativ hohe Alter der Funktionsträger kann sicher nicht ausschließlich auf das geringe Interesse des Nachwuchses zurückgeführt werden. Auffällig ist weiterhin, dass in Sportvereinen mittlerweile fast genauso viele Frauen wie Männer organisiert sind, aber nur 24 % der Vorständler Frauen sind (Rosenblatt/Blanke 2000, S. 325). Dies deutet zumindest auf die in vielen Organisationsformen bekannten Beharrungstendenzen hin und verweist gleichzeitig auf noch bestehende Engagementpotentiale in Sportvereinen. Insgesamt ist zu konstatieren, dass in den meisten Sportvereinen (noch) sehr leistungsfähige ehrenamtliche Strukturen bestehen, die dementsprechend auch für Aufgabenübertragung genutzt werden können.

Seit Anfang der 90er Jahre wurden in NRW zunehmend Aufgaben auf Sportvereine übertragen (Holtkamp 2000). Umfragen des Deutschen Städtetages haben bereits Mitte der 90er Jahre gezeigt, dass als Konsolidierungsmaßnahme die Übertragung der Schlüsselgewalt über Sportstätten an Sportvereine ganz oben auf der Agenda stand (Evers et al. 2000). Wir haben die Aufgabenübertragung in diesem Bereich näher im Rahmen des Forschungsprojekts Bürgerkommune analysiert, um allgemeine Erfolgsfaktoren für Aufgabenübertragung identifizieren zu können

In Arnsberg wurde 1995 damit begonnen, die städtischen Sportstätten auf die Sportvereine zu übertragen. Insgesamt wurden 12 Sportflächen auf Vereine übertragen, während die größeren Sporthallen weiter von der Stadt betrieben werden. Die Erfahrung anderer Städte habe nach Auskünften der Verwaltungsakteure gezeigt, dass eine Übertragung dieser Sporthallen nicht möglich ist, da insbesondere die großen Hallen Montag bis Freitag von 8 bis 18 Uhr von den Schulen genutzt werden. Die Vereine erhalten bei der Aufgabenübertragung in Arnsberg 70% der bisherigen städtischen Personalkosten und Sachkosten und übernehmen dafür die Pflege der Sportplätze. Gleichzeitig wurden für sie die notwendigen Gerätschaften (Rasenmäher, Schlepper etc.) von der Stadt gekauft, eine Investition, die sich innerhalb kurzer Zeit amortisieren kann. Größere Investitionen in die Anlagen (z. B. Flutlichtanlagen oder Vereinsheime) werden weiterhin zum größten Teil von der Stadt bei einer geringen finanziellen Beteiligung der Vereine getragen.

Bei der Einführung traf die Aufgabenübertragung in Arnberg auf starke Bedenken:

„Zunächst waren die Vereine sehr skeptisch, denn früher hat die Stadt alle Kosten übernommen. Wenn irgendwas im Argen war, z.B. eine Flutlichtlampe brannte nicht, wurde bei der Stadt angerufen und dort wurde gesprungen. Wenn sie nicht schnell genug ausgewechselt wurde, wurde der heimische Ratsvertreter angesprochen, dann lief das auf höherer Schiene“.

Erst als sich für die Vereine zeigte, dass sich dieses Geschäft für sie finanziell lohnt, zogen die anderen Vereine nach der Realisierung eines Modellprojekts schnell nach. Die Aufgabenübertragung wurde auch von den Beschäftigten durchaus kritisch begleitet:

„Große Skepsis herrschte anfangs auch bei unseren Mitarbeitern der Platzpflegekolonne. Man muss sich vorstellen, die Vorarbeiter machten seit 20/25 Jahren ihren Job und plötzlich sollten irgendwelche Leute von Vereinen und dann noch nach Feierabend das genauso vernünftig machen können wie sie.“

Insgesamt war aber der Widerstand der Beschäftigten begrenzt, weil der Personalabbau über die natürliche Fluktuation (z.B. Vorruhestand) realisiert wurde und die Beschäftigten weiter wichtige Aufgaben – insbesondere Kontrollfunktionen – wahrnehmen.

Die Erfahrungen mit der Aufgabenübertragung sind aus Sicht aller interviewten Akteure außerordentlich positiv. Dies deckt sich auch mit den positiven Erfahrungen vieler Personalräte, die allgemein der Aufgabenübertragung durchaus kritisch gegenüberstehen (ver.di 2001, S. 39). Die Stadt spart in Arnberg Geld, die Vereine können ihren Mitgliedern zum Teil aufgrund der Mehreinnahmen mehr bieten und die Mitglieder identifizieren sich stärker mit „ihrer“ Einrichtung. Nur in Ausnahmefällen kommen die Vereine ihren Verpflichtungen nicht hinreichend nach. Die hohe Qualität der Aufgabenerfüllung hat neben der stärkeren Identifikation der Vereinsmitglieder mit der Einrichtung zwei Gründe:

- Die Vereine werden bei der Aufgabenerfüllung regelmäßig von der Stadt kontrolliert. Vertraglich ist festgeschrieben, dass die Stadt im Falle ungenügender Pflege diese Leistungen selbst erbringen und dann in Rechnung stellen kann. Auf grobe Verstöße können also Sanktionen folgen.
- Die Vereine geben einen Teil ihrer Einnahmen an die ehrenamtlichen Helfer in Form von Aufwandsentschädigungen weiter oder sie werden auf 325-Euro-Basis beschäftigt, so dass auch eine individuelle Motivation für qualitativ hochwertige Aufgabenerfüllung geschaffen wird, die sonst bei einfachen manuellen Tätigkeiten nur sehr begrenzt vorhanden ist. Dementsprechend haben nach Angaben des Stadtsportbunds nur wenige Vereine Probleme, Helfer für diese Aufgaben zu finden.

In Arnberg wurden aber nicht nur Aufgaben, sondern auch Entscheidungskompetenzen auf die Sportvereine übertragen. Als rundum positives Beispiel für Delegation von Kompetenzen wird in Arnberg die Abgabe von Haushaltskompetenzen auf den Stadtsportbund genannt. Seit wenigen Jahren verteilt der Stadtsportbund die Sportförderungsmittel an die Vereine und nicht mehr der zuständige Fachausschuss. Dies ist aus Sicht der Befragten effizienter, zumal der Politik keine wichtigen Entscheidungskompetenzen weggenommen wurden (ähnlich auch Evers et al. 2000 S. 30 zum Münsteraner Fallbeispiel).

Auch in der untersuchten baden-württembergischen Stadt Schwäbisch Gmünd nimmt der Stadtverband Sport ähnliche Aufgaben wahr wie in Arnberg. Er hat ein Vorschlagsrecht bei der Vergabe der jährlichen Sportzuschüsse. Die Einzelanträge der Sportvereine werden bei der Stadt gesammelt. Der Stadtverband bekommt dann ein Expose von der Stadtverwaltung und entscheidet, welche Zuschussverteilung er an den zuständigen Ausschuss empfehlen möchte. Er erstellt im Prinzip also die Verwaltungsvorlage für den Ausschuss. Bisher habe weder die Verwaltung dem Stadtverband Sport in diese Angelegenheiten reingeredet noch wäre der Ausschuss von den Empfehlungen gravierend abgewichen. Die interviewten Akteure sind rundum zufrieden mit dieser Verfahrensweise. Durch die Beteiligung würden Proteste minimiert. „Den Vereinen ist damit die Munition genommen worden dagegen zu opponieren“. Man kann als Entscheidungsträger sagen „Deine Vertreter haben dem auch zugestimmt“. Auch die Grenzen des Haushalts werden von den Verbandsvertretern nach unten vermittelt. Oder wie es ein anderer Akteur ausdrückte: der Stadtverband „nimmt uns auch eine ganze Portion Ärger weg“. Insgesamt hat dieses Verfahren gegenüber dem in Arnberg sicherlich den Vorteil der größeren Transparenz. Die Delegation von Aufgaben sollte aber immer mit einem auf wesentliche Indikatoren fokussierten Berichtswesen für Politik und Verwaltung einhergehen.

Die Delegation von Kompetenzen auf Vereine und Bürger bezieht sich in beiden Städten fast ausschließlich auf die Sportvereine, nicht zuletzt wegen der sehr engen personellen Verflechtungen zwischen den Vorständen der Sportvereine und der Kommunalpolitik. Dadurch entstehen einerseits der Druck zur Delegation von Aufgaben und andererseits das notwendige Vertrauen, dass mit den Haushaltsmitteln verantwortungsvoll umgegangen wird. Die Delegation hat somit sicherlich auch etwas mit Machtstrukturen zu tun. Denn im Allgemeinen sind die Kommunalpolitiker nur ungern dazu bereit, Kompetenzen an Vereine und Bürger abzugeben, wie sowohl die Ergebnisse unserer Ratsbefragung in beiden Untersuchungsgemeinden als auch die landesweiten Befragungsergebnisse bei den Fraktionsvorsitzenden gezeigt haben (vgl. 3.1.2).

Auch im Bereich der Hallen- und Schwimmbäder ist ein reges Engagement von Vereinen zu verzeichnen. Von ca. 200 Bäderstandorten im Ruhrgebiet werden 30 überwiegend von Vereinen als Bürgerbäder betrieben.<sup>28</sup> Es handelt sich hierbei häufig um kleinere saisonal betriebene Freizeitbäder. In verschiedenen Untersuchungen in nordrhein-westfälischen Kommunen konnte gezeigt werden, dass durch Bürgerengagement in diesem Bereich der Zuschussbedarf insbesondere durch geringere Personalkosten nachhaltig reduziert werden kann (Andersen et al. 1998/Evers et al. 2002, S. 149). Allerdings dürften damit auch die Engagementpotentiale zumindest in Bezug auf das Ruhrgebiet zu einem nicht unerheblichen Teil ausgeschöpft sein. Ganzjährig zu betreibende Bäder, die von zentraler Bedeutung für die Gesamtstadt sind, können nur mit erheblichen Risiken übertragen werden und können die engagierten Bürger überfordern. Weiterhin ist zu bedenken, dass von den Vereinen nicht selten „kein oder nur stark eingeschränkter öffentlicher Badebetrieb angeboten“ (Ochsenbauer 2003, S. 17) wird. Nicht immer sind sich die Beteiligten darüber vollständig im Klaren, welche rechtlichen und finanziellen Konsequenzen sich aus der Übertragung der Betriebsführung ergeben können. Insbe-

---

<sup>28</sup> Angaben stammen aus einem Interview vom 24.7.03 mit dem KVR Abteilung Sport.

sondere Vereine unterschätzen leicht die vielfältigen Probleme, die der Bäderbetrieb aufwerfen kann.

Die Vereine werden mit der Übernahme u. a. Arbeitgeber und Unternehmer im Sinne des Steuer- und Umweltrechts. Auf diese Vereine treffen dann alle gesetzlichen Bestimmungen, Unfallverhütungsvorschriften und technischen Regeln zur Aufsicht, zu den Anforderungen an Hygiene und Badewasserqualität und zum Umgang mit Gefahrstoffen, wie beispielsweise Chlorgas, gleichermaßen wie für die Kommune zu. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Aufsichtspflicht gegenüber den Badegästen, deren Vernachlässigung erhebliche straf- und haftungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Ein Badbetreiber hat darüber hinaus eine sehr komplexe Technik und differenzierte Betriebsabläufe zu managen und kann dies deshalb gemeinhin nur durch Verpflichtung von dafür geeigneten Kräften angemessen sichern. Bei der Übergabe eines Bades an einen Verein ist aus Sicht der Kommune eingehend zu prüfen, ob dort auf Dauer die nötigen personellen und organisatorischen Voraussetzungen vorhanden sind. Nicht zuletzt stellt sich für den Verein die Frage, inwieweit er in das finanzielle Risiko eines Badebetriebes einsteigt. Im Allgemeinen wird die Kommune das Bad nicht übertragen, um anschließend die Zuschüsse in unveränderter Höhe tragen zu müssen. Die Risiken für die übertragende Kommune sind gewissermaßen ein Spiegelbild der Sichtweise des übernehmenden Vereins.

Insofern ist vorher genau zu überlegen, welchem Verein man welche Aufgabe zumuten kann. Wenn das Experiment aus Sicht der Stadt unbefriedigend ausgeht, dürfte es schwer fallen, dem Verein die Einrichtung bei den zu erwartenden öffentlichen Protesten wieder wegzunehmen. Insofern ergeben sich bei der Aufgabenübertragung in der Implementationsphase ähnliche Eigendynamiken wie im Bereich von Privatisierung.

Rein privatwirtschaftlich betriebene Bäder finden sich im Ruhrgebiet dagegen kaum. In der Regel erwarten die privaten Betreiber einen erheblichen kommunalen Zuschuss, um beispielsweise den Schulsport in ihren Einrichtungen zu gewährleisten. Langjährige Erfahrungen mit privaten Betreibern liegen in diesem Bereich nicht in dokumentierter Form vor. Zum Teil wird nicht unberechtigt befürchtet, dass die privaten Betreiber nur wenige Jahre ein Interesse an den Bädern haben. Kurz nach der Eröffnungsphase kann auch aufgrund des „Neuigkeitswerts“ mit relativ hohen Besucherzahlen gerechnet werden, die noch durch hohe kommunale Zuschüsse „versüßt“ werden. Bei später eher rückläufigen Besucherzahlen wird die Exit-Option des Betreibers wahrscheinlicher. Die Kommune wäre dann gezwungen das private Bad zu übernehmen oder die Zuschüsse zu erhöhen, um beispielsweise im Bereich des Schulsports ihre Pflichtaufgaben noch erfüllen zu können. Bei jedem Betreibervertrag „verbleibt das Risiko voll und ganz bei der Kommune, und zwar auch dann, wenn sehr langfristige Betreiberverträge abgeschlossen werden. Immer dann, wenn es für den Betreiber uninteressant wird, ein Bad zu betreiben, wird er unweigerlich aussteigen“ (Dovermann 2001, S. 15). Auch bezüglich des Einbezugs Privater lediglich im Bereich der Investitionsfinanzierung wurden im Ruhrgebiet nicht durchweg positive Erfahrungen gemacht (instruktive Fallbeispiele hierfür vgl. Steinmetz 2001, S. 19).

Welche zentrale Rolle gerade Vereine bei der Aufgabenübertragung spielen, wird deutlich, wenn man sich Projekte anschaut, in denen einzelne unorganisierte Bürger in die

„Pflicht“ genommen werden sollen. In Arnsberg sollten beispielsweise viele Straßen nicht von der Stadtverwaltung gereinigt werden, sondern von den Bürgern selbst, die im Gegenzug dafür geringere Gebühren zu entrichten haben. Auch hier arbeitet man mit finanziellen Anreizen zur Förderung von Bürgerengagement – in diesem Fall nur mit deutlich geringerem Erfolg. Insgesamt wurde von vielen von uns interviewten Akteuren betont, dass die Bürger zum Teil die Straße nicht fegen und damit Arnsberg schmutziger geworden sei. Relativ gut würde es in den kleinen Dörfern funktionieren, wo man immer schon die Straße gefegt hat, auch wenn eine Kehrmachine im Einsatz war. In den anderen Gebieten muss die Verwaltung immer mal wieder mit einer „schnellen Eingreiftruppe“ akute Verschmutzungen beseitigen, wodurch die verbleibenden Gebührendenzähler mehr belastet werden. Bei der Aufgabenübertragung auf unorganisierte Bürger scheinen sich also zum Teil die bereits skizzierten Befürchtungen der Verwaltungsmitarbeiter und Bürgermeister (keine klaren Verantwortlichkeiten) zu bestätigen (vgl. 3.2.2).

Das dürfte daran liegen, dass einzelne Bürger im Vergleich zu Vereinen nur schwer zu einer kontinuierlichen Aufgabenerfüllung verpflichtet werden können und häufig einzelne „Trittbrettfahrer“ ausreichen, die Engagementbereitschaft der anderen „Leistungswilligen“ aushöhlen. Während in kleineren homogenen Gemeinwesen – wie z. B. in Dörfern – diese Trittbrettfahrer aufgrund der höheren sozialen Kontrolle noch diszipliniert werden können, ist dies in größeren Einheiten sehr unwahrscheinlich. Auch die Kontrolle durch die Verwaltung, wie bei der Aufgabenübertragung auf Sportvereine, dürfte in diesen Fällen wenig effizient und nur schwer politisch vermittelbar sein.

Deshalb sind die Möglichkeiten der Übertragung von städtischen Aufgaben auf einzelne Bürger insgesamt begrenzt. Die Aufgabenübertragung auf unorganisierte Bürger in größeren räumlichen Einheiten kann nur dann halbwegs befriedigend funktionieren, wenn es sich um anspruchsvollere Tätigkeitsfelder handelt, die durchweg zu einer höheren Motivation der Bürger führen. Diese Tätigkeitsbereiche setzen aber ein häufig nicht vorhandenes Qualifikationsniveau voraus und Aufgabenübertragung in diesen Bereichen trifft auf erhebliche Widerstände bei den davon betroffenen Beschäftigten, die sich in der Regel effektiver zur Wehr setzen können als große Teile des von der Übertragung von Sportplätzen betroffenen Arbeiterbereichs.

*Zusammenfassend kann man feststellen, dass im Politikfeld Sport die Übertragung von Kompetenzen und Aufgaben auf Vereine von allen Politikfeldern am weitesten fortgeschritten ist. Dies kann erstens auf die verlässliche Struktur der Sportvereine und ihre Nähe zur Kommunalpolitik zurückgeführt werden. Zweitens sind die kommunalen Sportämter im Vergleich zu anderen Ämtern traditionell nicht so stark personell besetzt, so dass eine weitere Umverteilung der Aufgaben auf geringeren Widerstand trifft als in anderen Bereichen. Allerdings ist bei der Übertragung größere Einrichtungen wie Bäder sehr sorgfältig zu prüfen, inwieweit die Vereine den mit der Übertragung verbundenen Pflichten nachkommen können. Eine Übertragung von Aufgaben auf einzelne Bürger gestaltet sich dagegen als eher schwierig, da hier vor allem das Trittbrettfahrerproblem besteht und keine klaren Verantwortlichkeiten festgemacht werden können. Die Übertragung von Bädern auf private Betreiber ist nach derzeitigem Kenntnisstand sehr riskant.*

## 5.6 Kommunale Engagementinfrastruktur

Ein seit den 90er Jahren neuer kommunaler Aufgabenbereich ist der Aufbau einer Engagementinfrastruktur. Der Engagementinfrastruktur ordnet man insbesondere Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros und Selbsthilfekontaktstellen zu.

In unserer Befragung in NRW gaben insgesamt 34% der Bürgermeister an, dass ihre Stadt eine Freiwilligenzentrale bzw. Freiwilligenagentur hat. 44,5 % bzw. 33 % verweisen darauf, dass ihre Stadt eine Selbsthilfekontaktstelle bzw. eine Bürgerstiftung hat. Diese Einrichtungen haben zum Teil durchaus ähnliche Aufgabenstellungen, wobei sich die letzten beiden Einrichtungen eher auf bestimmte Zielgruppen konzentrieren, während Freiwilligenagenturen prinzipiell alle Bürger ansprechen. In der Regel werden von Freiwilligenagenturen die folgenden Aufgaben wahrgenommen (Enquete-Kommission BE 2002, S. 148):

- Beratung und Vermittlung von Bürgern, die an einem Engagement interessiert sind
- Qualifizierungsangebote für Engagierte
- Beratung von Organisationen für engagementfreundliche Rahmenbedingungen
- kommunale Vernetzung und Entwicklung von Engagementangeboten
- politische Lobbyarbeit für engagementfreundliche Rahmenbedingungen.

In der Praxis konzentrieren sich die Freiwilligenagenturen stark auf die Vermittlung von Engagierten (Baldus et al. 1999). Auch in Arnsberg wurde Ende der 90er Jahre eine Freiwilligenagentur eingerichtet. Diese war hauptsächlich beim Diakonischen Werk angesiedelt und wurde zu 80% von der Landesregierung finanziert. Die Freiwilligenzentrale ist ohne hinreichende Abstimmung mit der Stadt im damaligen Landtagswahlkampf entstanden und die Kooperation mit anderen Trägern erwies sich nach Auskunft aller Akteure als äußerst schwierig. Seitens der Stadt wurde frühzeitig darauf gewartet, dass die Landesförderung endlich ausläuft, um die Freiwilligenagentur besser in das städtische Engagementkonzept integrieren zu können. Nach dem Auslaufen der Landesförderung wurde die Freiwilligenagentur beim Diakonischen Werk aufgelöst und stattdessen mit neuer Konzeption und neuem Personal bei der Stadt Arnsberg angesiedelt, mit der Folge, dass auch das ganze ehrenamtliche Team, das sich natürlich mit seiner Einrichtung beim Diakonischen Werk und der Leiterin identifizierte, wegbrach und für die neue Freiwilligenagentur nicht mehr zur Verfügung stand. Ein Beteiligter formuliert es so:

„Es ist so schade, drei Jahre Arbeit. Das ist alles hin.“

Dies macht deutlich, wie wichtig es ist, vor Gründung einer Freiwilligenagentur alle relevanten Akteure umfassend zu beteiligen und die zukünftigen Dienstleistungen insbesondere mit städtischen Angeboten abzustimmen, damit man hinterher auch tatsächlich nachhaltig mit den Beteiligungsressourcen der Bürger umgehen kann.

Demgegenüber wurde die Freiwilligenagentur in der von uns in Baden-Württemberg untersuchten Stadt Schwäbisch Gmünd von vorneherein auf eine breitere Basis gestellt und bei der Stadt angesiedelt. Die Ergebnisse der Bürgerbefragungen in beiden Städten zeigen, dass die Freiwilligenagentur in Gmünd im Vergleich zu der alten Freiwilligenagentur des Diakonischen Werkes in Arnsberg einen außerordentlich hohen Bekannt-

heitsgrad aufweist. In Arnsberg gaben 27,4% der Befragten an, die Freiwilligenagentur zu kennen, in Gmünd waren es 60%.

In den beiden Fallbeispielen wurde darüber hinaus deutlich, dass Freiwilligenagenturen, die lediglich durch die Initiative eines Wohlfahrtsverbandes entstehen, zumindest in Städten mittlerer Größenordnung allein kaum tragfähig sind. Auch ist zu befürchten, dass sie nur bestimmte soziale Milieus ansprechen und nur einen geringen Bekanntheitswert erreichen. Demgegenüber dürften Freiwilligenagenturen in städtischer Regie oder in einem Trägerverbund eher auf eine breite Akzeptanz stoßen und damit möglicherweise auch höhere Vermittlungszahlen erreichen (Jakob/Janning 2000, S. 68). Allerdings gibt es in einigen Verbänden dominante Interessen, die Freiwilligenagenturen zur verbandspolitischen Profilierung und zur Rekrutierung eigenen „Nachwuchses“ zu vereinnahmen (Keupp 2003, S. 26ff.).

Insgesamt haben sich die Freiwilligenagenturen, wie viele Untersuchungen zeigen, gerade aufgrund der kommunalen Haushaltskrise noch nicht fest etabliert (Ebert et al 2002). Wenig ergiebig scheint der Ausweg einer ehrenamtlich betriebenen Freiwilligenagentur zu sein. Die Förderung von ehrenamtlichem Engagement bedarf offensichtlich einer hauptamtlichen Unterstützung, weil ausschließlich ehrenamtlich geführte Freiwilligenagenturen kaum eine kontinuierliche Aufgabenerfüllung gewährleisten, wie Beispiele aus anderen Städten hinreichend belegen (Holtkamp 2000, S. 128 / Braun et al. 2000, S. 50), oder zumindest nur in sehr geringem Maße ehrenamtliche Helfer mobilisieren können und damit eine deutlich geringere Effektivität aufweisen (Ebert et al. 2002).

Ein anderer Ausweg besteht darin, auch durch die Nutzung der Förderpolitik des Bundes, die verschiedenen Bereiche der Engagementinfrastruktur zusammenzulegen und sie damit gemeinsam auf eine solide finanzielle Basis zu stellen (Braun et al. 2000). Die derzeitige Situation in vielen Städten ist geprägt von einem Nebeneinander von Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen, so dass immer wieder der Bundesregierung eine Zusammenlegung dieser Institutionen empfohlen wurde. Die verschiedenen Dachverbände der Institutionen sowie die Einrichtungen vor Ort stehen einer Zusammenlegung sehr kritisch gegenüber, so dass ein integriertes Engagementbüro politisch nur schwer durchsetzbar erscheint.<sup>29</sup>

Insgesamt zeigen die Vermittlungsstatistiken, dass sich, zumindest gemessen an diesem Indikator, die Erfolge von Freiwilligenagenturen in Grenzen halten. So konnten die Freiwilligenagenturen im Durchschnitt in einem Jahr 73 Personen in freiwillige Tätigkeiten vermitteln (Ebert et al 2002, S. 69). Darüber hinaus brechen nicht wenige geworbene Freiwillige nach kurzer Zeit wieder ab (Evers et al. 2000). Die Zahl der Vermittelten stieg aber mit besserer Ausstattung und Dauer der Einrichtung an. Insgesamt zeigen Untersuchungen zum freiwilligen Engagement, dass bei den meisten Bürgern durch Freunde oder durch die Kirche der Kontakt zum jeweiligen Engagementbereich entstan-

---

<sup>29</sup> Die sachlichen Argumente gegen eine Zusammenlegung sind indessen durchweg nicht überzeugend. So wird beispielsweise argumentiert, dass Seniorenbüros eine ganz andere Aufgabenstellung als Freiwilligenagenturen hätten, weil sie ausschließlich auf Menschen im dritten Lebensalter ausgerichtet seien (Ebert 2003, S. 62). Die Analyse der Nutzer von Freiwilligenagenturen zeigt aber, dass die größte Gruppe von Rentnern und Vorruheständlern mit 37 % gestellt wird.

den ist. Inwieweit bei sich auflösenden sozialen Milieus dies durch eine professionelle Beratung substituiert werden kann, ist fraglich. Niederschwellige Angebote, wie zum Beispiel der Seniorentanz im Seniorenbüro, sind überhaupt die Voraussetzung dafür, dass viele Bürger erste Kontakte zu den Vermittlungsagenturen knüpfen können.

Positiv ist festzuhalten, dass die überwiegenden Nutzer von Freiwilligenagenturen sich vorher noch nicht engagiert haben, so dass es tatsächlich gelingt neue Freiwillige zu werben. Fast drei Viertel der Nutzer sind Frauen.

„Für den unterschiedlich hohen Frauenanteil dürften mehrere Gründe verantwortlich sein: stärkere Bedürfnisse nach sozialer Integration, größere Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme für gesundheitliche und soziale Probleme, mehr Offenheit für Gruppenaktivitäten, geringe Einbindung und Zugangschancen zu etablierten Vereins- und Verbandsstrukturen“ (Braun et al. 2001, S. 114).

In den neuen Bundesländern gelingt es im Gegensatz zu den alten Bundesländern im großen Maße Arbeitslose als freiwillige Helfer zu rekrutieren. In einigen ostdeutschen Freiwilligenagenturen sind die Arbeitslosen sogar die am häufigsten erreichte Zielgruppe, was allerdings teilweise zu erheblichen Problemen führt<sup>30</sup>. Für die alten Bundesländer scheint die ehrenamtliche Tätigkeit keinen Ersatz für die Erwerbstätigkeit zu bieten. Das insbesondere von Ulrich Beck (2000) entwickelte Konzept der Bürgerarbeit als Ersatz für Erwerbsarbeit scheint für die alten Bundesländer kaum realisierbar zu sein. Diesem Konzept ist entgegengehalten, dass Bürgerengagement nur in geringem Maße von Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen geleistet wird, weil ein sozial abgesicherter Status und gesellschaftliche Anerkennung häufig die Voraussetzung für ehrenamtliches Engagement sind. Im Gegenteil neigen Arbeitslose eher dazu, ihr ehrenamtliches Engagement aufzugeben (Erlinghagen 2001, S 35).

Für die zunehmende Zahl aktiver Senioren bietet freiwilliges Engagement aber durchaus eine sinnvolle Perspektive, so dass man den demographischen Wandel zumindest in diesem Bereich auch als Chance für die Städte begreifen kann. Wesentlich scheint aber auch hier zu sein, dass aus der längeren aktiven Lebensphase der Senioren nicht einfach gefolgert werden kann, dass sich die Senioren auch stark engagieren wollen. Die Engagementangebote müssen an die im Zuge des Wertewandels veränderten Bedürfnisse angepasst werden. Hierbei können Freiwilligenagenturen und Seniorenbüros *zusammen* eine zentrale Rolle spielen, wenn sie dauerhaft und mit hauptamtlicher Unterstützung betrieben werden und niederschwellige Angebote vorhalten

*Zusammenfassend zeigt sich, dass in NRW durchaus nicht wenige Kommunen Bestandteile einer kommunalen Engagementinfrastruktur vorhalten, allerdings vor allem in den Mittel- und Großstädten. Sie kümmern sich vor allem um die Vermittlung von Freiwilligen. Um Probleme nach dem Auslaufen der Landesförderung zu vermeiden, scheint es sinnvoll zu sein, die verschiedenen Bereiche der Engagementinfrastruktur zusammenzulegen und sie damit gemeinsam auf eine solide finanzielle Basis zu stellen. Allerdings stehen die verschiedenen Dachverbände der Institutionen sowie die Einrichtungen vor*

---

<sup>30</sup> Der Umgang mit dieser Nutzergruppe ist für die Freiwilligenagenturen recht schwer. Sie erfüllen häufig nicht die Erwartungen der Vereine, an die sie vermittelt wurden. Das häufig eher sporadische Engagement und die Suche nach Selbsthilfe decken sich nicht mit den Bedürfnissen der Vereine. Darüber hinaus wird die Hoffnung vieler Arbeitsloser, durch Engagement an einen Arbeitsplatz zu kommen, nicht selten enttäuscht (Hesse 2001, S. 5).

*Ort einer Zusammenlegung in der Regel sehr kritisch gegenüber. Auch wenn sich die Erfolge gemessen an den Vermittlungszahlen in Grenzen halten, gelingt es doch über dieses Instrument neue Freiwillige zu werben.*

## 6 Internationale Erfahrungen

Unter der Fragestellung dieses Gutachtens sollen im folgenden Abschnitt einschlägige Regelungen, Handlungsansätze und Erfahrungen in europäischen Nachbarländern behandelt werden. Unter dem Blickwinkel einer möglichen Nutzung dieser Ansätze in der deutschen Politik- und Verwaltungspraxis, zumal in Nordrhein-Westfalen, sei vorab an das Selbstverständliche erinnert, dass eine unmittelbare Übertragung solcher ausländischen Regelungen und Ansätze kaum in Betracht kommen kann, sind sie doch in ihrer Entstehung und Praxis in der Regel von den spezifischen Ausgangsbedingungen des jeweiligen Landes und seinen geschichtlichen, politischen und kulturellen Besonderheiten geprägt. Gleichwohl können (und sollten) Beispiele „guter Praxis“ („good practice“), aber auch negative Erfahrungen – mit der gebotenen Vorsicht – für „inter- und trans-nationale Lernprozesse“ genutzt werden.

Die nachstehenden Ausführungen sollen sich im wesentlichen auf Großbritannien, Frankreich und Schweden als drei Länder beziehen und beschränken, die allgemein – neben Deutschland – als die markantesten „Grundtypen“ der europäischen Kommunalsysteme gelten. In ihrer Abfolge soll unsere Darstellung zum einen in „Länderberichte“ gegliedert werden. Eine solche „länderweise“ Abhandlung bietet den Vorteil, dass das hier interessierende Handlungsrepertoire, das in diesen Ländern zu beobachten ist, im jeweiligen politischen Zusammenhang kenntlich gemacht werden kann, was nicht zuletzt die Einschätzung der Nutz- und Übertragbarkeit der Erfahrungen erleichtert. Um den länderspezifischen Entstehungszusammenhang zu verdeutlichen, soll den „Länderberichten“ jeweils ein kurzer Abschnitt zu den „Ausgangsbedingungen“ des Landes vorausgeschickt werden.

In dem Frageraster, das den Länderberichten zugrunde liegt, werden insbesondere drei Handlungsstrategien – mit jeweils unterschiedlichen konzeptionellen bzw. theoretischen Prämissen und Bezugsrahmen – unterschieden (vgl. hierzu auch Oppen 1997: 232).

- Stärkung der *politisch-partizipatorischen* Teilhaberechte und Mitwirkungsgelegenheiten der Bürger in der lokalen Politik- und Verwaltungswelt.
- Einführung von „*Marktprinzipien*“ (Wettbewerb, Pluralisierung der Anbieterstruktur, Outsourcing, Privatisierung, Citizen Charters usw.).
- Erweiterung der Einbeziehung von (*nicht-öffentlichen gemeinnützigen, not for profit*) Akteuren und Organisationen in der Erbringung öffentlicher („gemeinwohlorientierter“) Dienstleistungen.

Es braucht kaum hervorgehoben zu werden, dass es sich bei den genannten Dimensionen um „idealtypische“ Unterscheidungen handelt, die in der politisch-gesellschaftlichen Wirklichkeit vielfältigen Überschneidungen und Vermischungen begegnen.

## 6.1 Großbritannien

### 6.1.1 Ausgangsbedingungen

In seinem historischen Profil ist Großbritannien ein unitarisch regiertes Land, das aufgrund seiner herkömmlichen (im wesentlichen im 19. Jahrhundert begründeten) politisch wie funktional starken kommunalen Selbstverwaltung (local self-government) zugleich ausgeprägt dezentral war (vgl. Wollmann 1999 mit Nachweisen). Die beachtliche politische und funktionale Stärke und Autonomie der kommunalen Ebene spiegelt sich darin wider, dass die Kommunen bis zum 2. Weltkrieg den größten Teil ihrer Ausgaben aus eigenen Steuereinnahmen bestritten. Während die Kommunen nach 1945 wichtige traditionelle Aufgaben (Wasserversorgung, Abwasser, Gesundheitsdienste) durch deren Übertragung auf staatliche Strukturen (z.B. National Health Service) verloren, wurden ihre Zuständigkeiten im Feld der sozialen Dienstleistungen erweitert.

In den 1970er Jahren wurde eine aussergewöhnlich einschneidende Gebietsreform der „counties“ und der „districts“ als den beiden Ebenen der kommunalen Selbstverwaltung durchgeführt, als deren Ergebnis die durchschnittliche Bevölkerungszahl der ersteren auf 700.000 und die der letzteren auf 130.000 Einwohner anstieg. Unter der von Margaret Thatcher geführten konservativen Regierung wurde das traditionelle britische Kommunalsystem nach 1979 dadurch radikal verändert, dass die Kommunen ihre finanzielle Autonomie vollends verloren und sie verpflichtet wurden, die sozialen Dienstleistungen im Marktwettbewerb (compulsory competitive tendering, CCT) zu vergeben, wobei die Zentralregierung anstrebte, das bisherige Quasi-Monopol der Kommunen in der Erbringung der sozialen Dienstleistungen durch ein Übergewicht der privatwirtschaftlichen und auch gesellschaftlich-gemeinnützigen Anbieter durchzusetzen.

Die 1997 ins Amt gewählte New Labour-Regierung unter Tony Blair schaffte zwar die den Kommunen gesetzlich auferlegte Ausschreibungspflicht der konservativen Vorgängerregierung ab, setzte jedoch deren zentralistische Politik gegenüber den Kommunen (vielleicht sogar verstärkt) dadurch fort, dass sie die Kommunen nunmehr einem sog. „Best Value“-Regime unterstellten: Dieses kreist um den Kommunen von der zentralen Ebene (durch die Audit Commission) festgelegten Leistungszielen („performance indicators“), deren Einhaltung von der Audit Commission (und einer wachsenden Zahl von neuen „Inspektoraten“ überwacht und nach einer „5-Punkte-Skala“ bewertet wird: Während die „guten“ Kommunalverwaltung von der Zentralregierung „belohnt“ werden (durch Freistellung von gesetzlichen Bindungen, zusätzlichen Mitteln usw.), droht den „schlechten“ Kommunalverwaltung im schlimmsten Fall die zentral verfügte Absetzung der gewählten kommunalen Führung und ihre Ersetzung durch externe Fachleute.

Parallel zur Einführung des Best Value Regimes zielte das Reformprogramm der New Labour Regierung auf eine Stärkung der politischen Kommunalstrukturen. Im Local Government Act von 2000 geht es im Kern darum, die politische Führungsstruktur der Kommunen dadurch zu stärken, dass das überkommene Prinzip der kollegialen, um die Ausschüsse (commissions) kreisende Entscheidungsfindung („government by commission“) abgelöst wird durch die Einführung von Elementen „monokratischer“ Führung. Zwei der im Local Government Act von 2000 angebotenen drei Varianten neuer Führungsstrukturen sehen die Direktwahl eines Bürgermeisters (mayor) vor.

Einerseits hat die New Labour-Regierung damit die von der konservativen Regierung durchgesetzten (sozial-)politischen und institutionellen Veränderungen (nicht zuletzt im Verhältnis von Zentralregierung und lokaler Ebene) in weiten Teilen übernommen. Andererseits weisen die Politikphasen der konservativen Regierung (1979-1997) und der New Labour-Regierung (ab 1997) gerade in den hier interessierenden Handlungskonzepten markante Unterschiede in der politisch-ideologischen Handschrift und inhaltlichen Akzentsetzung auf.

### **6.1.2 Politisch-partizipatorische Ansätze**

Unter der konservativen Regierung war die Erweiterung der demokratischen Teilhabe kein Thema. Im Gegenteil zielten die politischen Interventionen der Zentralregierung unverkennbar darauf, die politischen und funktionalen Zuständigkeiten der (überwiegend von der Labour Party regierten) Städte zu reduzieren und die kommunale Ebene zugunsten der Freisetzung der „Marktkräfte“ zu entpolitisieren. Zwar erklärte es die New Labour Regierung nach 1997 als ihr Ziel, die Kommunen als politische Instanzen und als lokale Demokratie neu zu beleben. Jedoch konzentrierte (und beschränkte) sich diese Politik im wesentlichen auf eine Reform der kommunalen Leitungsstrukturen durch die (oben erwähnte) Ablösung der kollegialen Bestimmungsmacht der Ausschüsse. Von der durch das Kommunalgesetz von 2000 eröffneten Möglichkeit der Direktwahl des Bürgermeisters ist bislang nur in ganz wenigen Kommunen Gebrauch gemacht worden (vgl. Game 2003, 16).

In der Regelung der kommunalen Demokratie hält die britische Gesetzgebung an dem strikten Vorrang der repräsentativen Demokratie fest. Lokale Referenden sind nur in konsultativer, nicht in verbindlicher Form vorgesehen. Allerdings ist für die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters vorgeschrieben, dass für diese die Zustimmung der lokalen Bürger in Form eines (verbindlichen) Referendums erforderlich ist. So ging z.B. der Direktwahl des Bürgermeisters von London ein Referendum voraus, in dem die Londoner diesem Wahlverfahren zustimmten.

### **6.1.3 Wettbewerbs- und Privatisierungsstrategien**

Unter der konservativen Regierung unter Margaret Thatcher und ihrer neo-liberalen Grundorientierung wurden der „Markt und Wettbewerb“ und der Bürger als „Kunde“ („customer“) die Leitvokabeln und –konzepte einer Modernisierungsstrategie (vgl. z.B. Leach/ Percy-Smith 2002), deren Teilkonzepte unter der Formel „New Public Management“ zusammengefaßt und die zunehmend den internationalen Modernisierungsdiskurs zu beherrschen begann.

Einen vorrangigen strategischen Stellenwert gewann in den 1980er Jahren die in einer wachsenden Zahl von kommunalen Aufgabenfeldern gesetzlich angeordnete Ausschreibung. Zu den Auswirkungen von CCT sei folgendes stichwortig angemerkt (vgl. auch Wegener 2002, 208ff. sowie 75ff. mit einer Fallstudie zum District Braintree, Löffler 2003, 85).

- Das CCT-Regime hatte erhebliche Auswirkungen auf die interne Organisation der Kommunalverwaltungen, die in Auftraggeber- („purchaser“) und Anbieter („provider“) Einheiten umstrukturiert wurden (vgl. Walsh 1995, 42).
- Ein erheblicher Teil der kommunalen Leistungen gingen nunmehr an private Anbieter, jedoch erwiesen sich die kommunalen Einheiten („in-house provider“) vielfach als im Wettbewerbsverfahren konkurrenzfähig
- Ob extern oder intern erbracht, zeitigten die per CCT vergebenen Dienstleistungen deutliche Kosteneinsparungen (zwischen 5% und 20%, vgl. Walsh 1995, 37 f.). Diese waren jedoch vielfach durch verschlechterte Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen, insbesondere der „blue-collar workers“, erkauft. Zudem erwies sich die Orientierung ausschließlich am Preis und nicht auch an der Qualität für bestimmte öffentliche Bereiche als dysfunktional (Löffler 2003, 85).
- Mittelfristig waren Preissteigerungen in dem Maße zu beobachten, wie Anbieter in der Einstiegsphase mit Billigangeboten den Markt zu erobern trachteten und, sobald dies gelungen war, die Preise erhöhten.
- Aufgrund des zwangshaften Charakters stieß das CCT bei den Kommunen auf Widerstände, so dass kommunale Manager einen Großteil ihrer Zeit damit verbrachten, Wege zu finden, diese gesetzlichen Bestimmungen zu übergehen.

Wie bereits erwähnt, wurde CCT von der New Labour Regierung abgelöst und durch das Best Value-Regime ersetzt, das von den Kommunen wegen seines zentralistischen Zugriff scharf kritisiert und abgelehnt wurde<sup>31</sup>. Allerdings ist es auch um das Best Value-Regime in der letzten Zeit eher „sehr still“ (so Andrew Coulson in einer Mitteilung vom 28.8.03) geworden; die Gründe hierfür werden darin gesehen, dass die Audit Commission ihren Zeitplan für eine flächendeckende Berichterstattung nicht durchhalten kann, zumal die von den einzelnen Kommunen vorzulegenden und vorgelegten Best value-Berichte in ihren Angaben vielfach kaum vergleichbar sind (so Andrew Coulson). Das Best Value Regime scheint inzwischen von einem „Comprehensive Assessment“ (CPA)-Verfahren abgelöst worden zu sein, bei dem es sich um eine zusammenfassende Bewertung der mit den einzelnen Handlungsfeldern befaßten „Inspektionsbehörden“ (inspectorates) handelt (so Andrew Calson).

Das Konzept von *Citizen Charters* war von der „Old“ Labour-Regierung in den späten 1970er Jahren vorbereitet worden – mit dem Ziel einer eher politisch-partizipatorischen Stärkung des Bürgers in seinem Verhältnis zur (Leistungs-)Verwaltung. Die konservative Regierung unter John Major griff diese Vorstellung auf und setzte sie um, indem in den Citizen Charters bestimmte Leistungsstandards für einzelne kommunale Leistungen (für Mieter in Sozialwohnungen, Schulen und andere Einrichtungen) festgelegt wurden. Der dem zugrunde liegenden „konsumeristischen“ und marktorientierten Konzeption entsprechend stand hierbei nicht die Stärkung der politisch-partizipatorischen, sondern der (individuellen) Verbraucherrechte im Vordergrund (vgl. Wilson/Game 2002, 332). Dem First Citizen’s Charter Report folgten 28 weitere von der Regierung festgelegte charters (vgl. Pollitt/Bouckaert 2000, 276). Auf der Basis der anhand der Charters ermittelten Leistungsergebnisse von Schulen usw. wurden „Ranglisten“ („league tables“)

---

<sup>31</sup> Vgl. Wilson/ Game 2002, 337: „It was already clear to local government that, while it would be rid of the deeply unpopular CCT regime, Best Value would prove every bit as centrally prescriptive and potentially even more interventionist“.

aufgestellt und veröffentlicht, die – als eine Form des „benchmarking“ - eine „Markttransparenz“ schaffen und zugleich ein Quasi-Wettbewerb unter den betreffenden Leistungserbringern hervorrufen sollen.<sup>32</sup>

Dieser Gedanke findet sich auch in dem „Best Value-Regime“ wieder, das, wie oben angedeutet, als ein Verfahren eines den Kommunen zentralistisch auferlegten, kontrollierten (und mit positiven und negativen Sanktionen bewaffneten) „benchmarking“ angesehen werden kann. Es verdient Erwähnung, dass die Kommunen - unter Mitwirkung ihres Verbandes Local Government Association – dazu übergegangen, dem zentralistischen Vorgehen der Regierung die Bildung eigener „benchmarking clubs“ entgegenzusetzen.

Im Gefolge der von der konservativen Regierung verfolgten, insbesondere durch CCT durchgesetzten Politik einer Auslagerung (outsourcing) und Privatisierung von öffentlichen/kommunalen Aufgaben ist auf der lokalen Ebene eine Vielzahl von Institutionen entstanden – außerhalb des Einflusses der Kommunen. In der Diskussion werden sie vielfach als „quangos“ (= quasi-non-governmental organizations“) bezeichnet und wird diese Entwicklung insgesamt (kritisch) als eine „quangoization“ der kommunalen Ebene interpretiert (vgl. Skelcher 2000), die als „eine Ansammlung von separaten Einheiten, der den Verlust der gesamt kommunalen Perspektive“ (Stewart/ Stoker 1995: 201) nach sich zieht. Inzwischen schwingt das Politikpendel zurück, indem versucht wird, dieser auf der lokalen (ebenso wie auf der nationalen) Ebene eingetretenen institutionellen Zersplitterung – unter dem neuen Reformstichwort „joining-up“ (vgl. Pollitt 2003) – entgegenzuwirken.

Im Feld der sozialen Dienste hat sich als Folge der 1979 eingeleiteten Wettbewerbs- und Marktstrategien eine deutliche Pluralisierung des Angebots vollzogen und ist das frühere Übergewicht kommunaler Leistungserbringung reduziert worden. Während 1970 beispielsweise 63 % der Plätze in Pflegeheimen von den Kommunen getragen wurden, waren dies 1998 nur noch 22 %. Der Anteil der privaten Anbieter stieg bei der häuslicher Pflege von nur 2 % im Jahr 1992 auf 51 % in 1999 (vgl. Hill 2003). Ähnlich stark war der Anstieg bei den privaten Altersheimen und bei den nichtkommunalen Wohnungsgesellschaften für Behinderte, die zwar der Inspektion durch die kommunalen Behörden, nicht jedoch deren direkter Kontrolle unterstehen (vgl. Parrott 1999, 79 ff.).

Nach 1979 haben sich auch die Kooperations- und Interaktionformen zwischen öffentlichen, privatwirtschaftlichen und auch gesellschaftlichen Akteuren (PPP) in zwei Hinsichten stark vermehrt. Zum einen hat die Zentralregierung – vor allem unter ihrer Private Finance Initiative von 1994 - die Absicht verfolgt und teilweise verwirklicht, zur Finanzierung größerer Investitionsvorhaben, insbesondere im Infrastrukturbereich, die

---

<sup>32</sup> Die Citizen Charters sind auch in den skandinavischen Ländern aufgegriffen worden – hier mit überwiegend politisch-staatsbürgerlichem Tenor. Vor allem in der finnischen Stadt Hämeenlinna ist das Instrument „weiterentwickelt worden. Mittlerweile ist ein mehrstufiges System von Serviceverpflichtungen entstanden. Auf der gesamtstädtischen Ebene hat der Gemeinderat die Charter of Democracy“ entwickelt, die auf der Ebene der Fachdienste, der einzelnen Angebotssegmente (z.B. Seniorenbetreuung) sowie auf Ebene der einzelnen leistungsproduzierenden Einheiten spezifiziert ist. Neben der Garantierung konkreter Leistungsniveaus und prozeduraler Standards sollen die Bürger durch die Verpflichtungserklärung zu Feedbacks und Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen ermuntert werden (so Oppen 1997: 247).

als Public Private Partnerships bezeichnete Kooperationsformen zu nutzen (vgl. Wegener 2003). Zum andern dienten solche „Partnerships“ dazu, eine Bündelung der Ressourcen und eine Koordination unter der Vielzahl der auf der lokalen Ebene entstandenen Akteure und Organisationen zu erreichen.

#### **6.1.4 Gesellschaftlich-gemeinnütziger Sektor**

Mit einem Anteil von 4 % seiner Beschäftigten an der Gesamtzahl der in der Volkswirtschaft Beschäftigten hat der sog. Dritte Sektor, also der gesellschaftlich-gemeinnützigen Organisationen in Großbritannien einen ähnlichen Umfang wie in Frankreich (mit 4,2 %) und Deutschland (mit 3,7 % – hingegen Schweden 2,5 % (vgl. Salamon/Anheier 1997, 160). Vor allem im Bereich sozialer Dienstleistungen sind durchaus gesellschaftlich-gemeinnützige („voluntary“) Organisationen tätig (vgl. O'Higgins 1989). Als typische Beispiele für dieses seit langem bestehende Engagement sind „Age Concern“, eine landesweite Organisation mit örtlichen Filialen in der Leistung von häuslicher Pflege, und die „Alzheimer Disease Society“, die sich auf die Betreuung von Blinden und Taubstummen spezialisiert hat (so Michael Hill in einer schriftlichen Mitteilung vom 21.8.03). Diese und ähnliche gemeinnützige („voluntary“) Organisationen spielen seit den frühen 1980er Jahren in der Übernahme von sozialen Diensten eine wachsende Rolle.

## **6.2 Frankreich**

### **6.2.1 Ausgangsbedingungen**

Das Politik- und Verwaltungssystem Frankreichs war bis in frühen 1980er Jahre durch einen ausgeprägten (auf die Französische Revolution zurückreichenden „jakobinischen“) Zentralismus gekennzeichnet, in dem die (rund 100) Départements und mehr noch die (rund 36.000 Kommunen als Selbstverwaltungskörperschaften nur geringe selbständige Aufgaben und Funktionen besaßen. Die regionale/subnationale Ebene war von dem von der Zentralregierung ernannten Präfekten dominiert, der eine weitgehende Aufsicht („tutelle“) über die Selbstverwaltung der Départements und Kommunen ausübte und vermöge der von ihm geleiteten staatlichen (departementalen) Verwaltung zudem die administrativen Funktionen der Départements und Kommunen wahrnahm.

Da in Frankreich – anders als in anderen europäischen Ländern – keine kommunale Gebietsreform durchgeführt worden ist, weist Frankreich eine Vielzahl kleiner und kleinster Gemeinden auf (mit einer durchschnittlichen Bevölkerungszahl von 1.700 – im Vergleich zu NRW mit rund durchschnittlich 40.000 Einwohnern). Vor diesem Hintergrund hat sich eine zunehmend scharfe Disprepanz („France à deux vitesses“, „Frankreich der zwei Geschwindigkeiten“) zwischen der Vielzahl der Kleinkommunen (95 % der Kommunen haben weniger als 1.000 Einwohner) und den Großstädten und ihren Agglomerationsräumen ausgeprägt (vgl. Hoffmann-Martinot 2003). Auf diese hochgradige horizontale Zersplitterung der kommunalen Ebene hat das französische Politik- und Verwaltungssystem durch die Gründung mehrerer Varianten interkommunaler Kooperation (Zweckverbänden vergleichbare syndicats mit einem oder mit mehreren Zwe-

cken, Kommunalverbände usw.) sowie durch das Instrument der Verträge (contractualisation) zur Bündelung und Konzertierung von Ressourcen und Zuständigkeiten reagiert.

In den frühen 1980er Jahren wurde (unter der sozialistischen Regierung) eine säkulare Dezentralisierung eingeleitet, die zu einer wesentlichen politischen und funktionalen Aufwertung nicht nur der Departements, sondern auch der Kommunen, insbesondere der Groß- und Mittelstädte geführt hat (vgl. Wollmann 1999 mit weiteren Nachweisen). Den Departements und Kommunen wurden umfangreiche Aufgaben (insbesondere in Fragen der Flächenplanung und der sozialen Dienste übertragen. Zugleich übernahmen die Departements und Kommunen als Selbstverwaltungskörperschaften nunmehr auch die organisatorische und personelle Durchführung ihrer administrativen Aufgaben, was den Auf- und Ausbau eigener Departement- und Kommunalverwaltungen nach sich gezogen hat.

In Widerspiegelung dieser deutlichen funktionalen Aufwertung der Kommunen sind insbesondere die Groß- und Mittelstädte Handlungsarenen mit auch unter der Fragestellung dieses Gutachtens beachtenswerten Reformen geworden, die teils durch Gesetzgebung und Politikprogramme der Zentralregierung, also „von oben“, und teils durch die Initiativen der Städte und ihrer Bürger und Gruppierungen, also „von unten“, angestoßen worden sind.

### **6.2.2 Politisch-partizipatorische Ansätze**

In der Regelung der lokalen Demokratie ist die französische Gesetzgebung traditionell vom Grundsatz der repräsentativen Demokratie bestimmt. Innerhalb dieser steht das Recht der Bürger, die Kommunalvertretungen (conseil municipal) zu wählen, im Mittelpunkt. Formal wird der Bürgermeister von der Kommunalvertretung aus ihrer Mitte gewählt. In der kommunalen Tradition und Praxis Frankreichs spielt der Bürgermeister eine beherrschende Rolle, die noch dadurch verstärkt wird, dass er über die herkömmliche Praxis der „Ämterhäufung“ (cumul de mandats) vielfach auch Mitglied der Departementvertretung (conseil général) oder sogar der Nationalversammlung ist. Dadurch, dass die Bürgermeisterkandidaten die jeweilige Parteiliste anführen, kommt ihre Wahl einer Direktwahl nahe. Pointiert ist die „präsidenten“- , wenn nicht „monarchen“-ähnliche Stellung des französischen Bürgermeisters hervorgehoben worden (vgl. etwa Mabileau 1991).

Obwohl sich die Diskussion um eine stärkere Bürgerbeteiligung, die in Frankreich ebenfalls in den 1960er und 1970er Jahren einsetzte und nach der Dezentralisierung von 1982 weiteren Auftrieb erhielt, auch auf die Einführung von kommunalen Referenden als eine Verstärkung der direkt-demokratischen Teilhaberechte richtete, wurden solchen Forderungen erst in den Gesetzen vom 6.2.1992 und 4.2.1995 dadurch Rechnung getragen, dass Referenden – freilich nur mit beratendem Charakter - eingeführt wurden. Sie können vom Bürgermeister, der Mehrheit der Kommunalvertretung und 20 % der Wahlberechtigten eingeleitet werden (vgl. Leclerc 2001, 126ff.). Der auf eine beratende Funktion begrenzte Zuschnitt der lokalen Referenden spiegelt die fortdauernde Dominanz des repräsentativ-demokratischen Prinzips, die nachhaltige (in der „jakobinischen“ Tradition wurzelnde) Ablehnung der Vorstellung eines „lokalen Volkssouveräns“ sowie die Sorge der über das cumul de mandats in der nationalen Politikebene verankerter

Bürgermeister vor der Herausforderung und einer Schmälerung ihrer lokalen Vorherrschaft wider (vgl. Marcou 1999, Paoletti 1999).

Ungeachtet der bisherige Absage an die formelle Institutionalisierung direktdemokratischer Entscheidungsrechte der Bürger sind auf der lokalen Ebene mehrere Varianten von Institutionen und Verfahren entwickelt worden, die auf eine überwiegend beratende, teilweise aber auch entscheidende Mitwirkung der Bürger (und auch von gesellschaftlichen Gruppen) an lokalen Projekten und Einrichtungen zielen. Zum Teil sind diese zunächst auf lokalen Initiativen „von unten“ entstanden, um dann später in die nationale Gesetzgebung übernommen zu werden. Seit den 1990er Jahren werden solche Ansätze einer „kleinen Demokratie“ unter dem Terminus der „proximité“ („Nähe“) diskutiert. Ein gesetzgeberischer Schub ging unlängst durch das Gesetz vom 28.2.2002 („Loi à la démocratie de proximité“, „Gesetz über die Demokratie der Nähe“) aus.

Im Gesetz vom 28.2.02 ist vorgesehen, dass die Kommunalvertretungen in allen Kommunen „beratende Ausschüsse“ zu allen Fragen der Kommunalpolitik bilden können, in die auch Nichtmitglieder, insbesondere auch Vertreter der gesellschaftlichen Vereinigungen („associations“) berufen werden können. Teilweise wird diese Neuerung kraft der Mitgliedschaft von gesellschaftlichen Gruppen als ein Ansatzpunkt einer „regelrechter Gegenmacht“ („véritable contre-pouvoir“) – je nach Sichtweise - begrüßt oder befürchtet (vgl. Lachaume 1997, 150).

Daneben kennt die kommunale Praxis seit längerem Jugend- und Kinderräte (conseil municipal d'enfants et de jeunes), Ausländerräte (conseil consultatif des étrangers) usw. Eine besonders interessante Neuerung ist in der Vorschrift des Gesetzes vom 28.2.02 zu sehen, wonach die Kommunalvertretungen in allen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern verpflichtet sind, beratende Ausschüsse für die kommunalen Dienstleistungen, sofern diese von einem kommunalen Eigenbetrieb ausgeführt oder einem nicht-kommunalen Unternehmen übertragen worden sind, zu bilden. Diese Ausschüsse setzen sich außer Mitgliedern der Kommunalvertretung aus Vertretern der lokalen Nutzer-/Verbrauchervereinigungen und der Leistungserbringer (Beschäftigten) zusammen. Diese „tripartiten“ Ausschüsse (die bislang u.a. für Schulen und Sporteinrichtungen) gebildet worden sind (vgl. Lorrain 1996, 193) können als ein bemerkenswerter Einstieg in eine Form der „Nutzerdemokratie“ oder „Nutzermitbestimmung“ gesehen werden.

Als ein weiterer interessanter Ansatz der Bürger- und Nutzerbeteiligung erwies sich die Einrichtung der „kommunalen Zentren für soziale Aktion“ (Centre Communal d'Action Social, CCAS), die von den Kommunen zur Durchführung und Bündelung von Maßnahmen zur Unterstützung von sozio-ökonomisch benachteiligten, von sozio-ökonomischen „Ausschluß“ (exclusion) bedrohten Gruppen gebildet worden sind. Die CCAS wurden auf lokaler Ebene, „von unten“ (nämlich in der Stadt Besançon in den 1960er Jahren, vgl. Borraz 1998: 82) „erfunden“, sodann von anderen Städten übernommen und schließlich (1986) durch gesetzliche Regelung und staatliche Förderung zu einem Schlüsselinstrument benachteiligter Stadtteile (quartiers d'exclusion) gemacht. Für die hier verfolgte Fragestellung sei hervorgehoben, dass die Leitungsgremium der CCAS - neben Mitgliedern der Kommunalvertretung – zur Hälfte aus (vom Bürgermeister ernannten) Vertretern der Betroffenenengruppen zusammengesetzt sind, was von den

Kommunalvertretungen nicht selten mit Argwohn beobachtet wird, da sie hierin eine „Gegenmacht“ und Instanz sehen, über die die gesellschaftlichen Gruppen und Betroffenen kommunale Mittel nach eigenen Vorstellungen beanspruchen und ausgeben (vgl. Ligneau 1992, 71ff).

Die wohl verbreitetste und wichtigste partizipative Einrichtung stellen auf der lokalen Ebene Frankreichs allerdings die *Quartiers-/Nachbarschaftsräte* (*conseils de quartier*) dar, die eine lange und wechselvolle Geschichte haben. Zum Teil geht ihre Entstehung auf die 1920er Jahre zurück (so in Bordeaux, Marseille und Grenoble). Einen starken Auftrieb erlebten sie in den 1970er Jahren, wo sie zunächst von der allgemeinen Partizipationswelle getragen und dann – nach den Kommunalwahlen von 1977 – von „linken“ Mehrheiten in den Kommunalvertretungen und einer Kohorte „linker“ Bürgermeister gefördert wurden (vgl. Gontcharoff 1999, 306ff.). Nachdem es um sie – im Zuge des allgemeinen Rückschlags der Partizipationsbewegung und auch der in den mittleren 1980er Jahren einsetzenden konservativ-neoliberalen Gegenbewegung stiller geworden war, erfuhren sie einen erneuten Impuls durch die Gesetzgebung von 1992 („sur l’administration territoriale de la République) und insbesondere durch das - von der „rot-grünen“ Regierung unter Jospin fast in letzter Minute verabschiedete - Gesetz von 2002 („à la démocratie de proximité“). Hier sind alle Städte mit mehr als 80.000 Einwohnern verpflichtet wurden, Quartiersräte zu bilden, während dies den Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern freigestellt wurde.<sup>33</sup>

Die gebietliche Abgrenzung der „quartiers“, die entweder „von unten“ durch die gesellschaftliche Selbstorganisation oder „von oben“ durch Entscheidung der Kommunalvertretung bestimmt wird, folgt unterschiedlichen Kriterien. Teils gruppieren sich die „Quartiere“ – so bei Initiativen „von unten“ – um einzelne Einrichtungen (wie Jugend- und Kulturhäuser, Maisons des Jeunes et de la Culture), teils handelt es sich um – so bei den Festlegungen „von oben“ – um einzelne Stadtteile. In den sozio-ökonomisch problembeladenen („peripheren“) Aussenbezirken fallen die „Quartiere“ vielfach mit gebietsbezogenen Maßnahmen im Rahmen des Förderungskonzepts der „Sozialen Entwicklung der Quartiere“ (Développement Social des Quartiers, DSQ) zusammen. Die Zusammensetzung der Conseils de Quartier liegt im Falle von Initiativen „von unten“ bei den gesellschaftlichen Organisationen („associations“) und schließt im Falle ihrer Einrichtung „von oben“ die dem Quartier entstammenden Mitglieder der Kommunalvertretung und Vertreter der gesellschaftlichen Organisationen („associations“) ein. Vor allem in der letzteren Variante werden die Mitglieder vom Bürgermeister ernannt.

Das Aufgabenprofil der Conseils de Quartier ist sehr unterschiedlich. Es reicht von Conseils, die die Funktion haben, Anliegen, Anregungen und Beschwerden der Bewohner des Quartiers zu kanalisieren, bis zu Conseils, die mit Blick auf die unterschiedlichen sektoralen Politikprogramme und Fördermaßnahme – eine Koordinierungsfunktion wahrnehmen (vgl. Rangeon 1999, 335), und bis zu solchen, denen von der Kommunalvertretung bestimmte, wenn auch sehr beschränkte, Budgetmittel zur eigenen Entscheidung und Verausgabung zugewiesen werden. Überwiegend verfolgen die Conseils de Quartier keine konfrontativen Auseinandersetzungen mit der Kommunalvertretung,

---

<sup>33</sup> Es ist freilich daran zu erinnern, dass der allergrößte Teil der französischen Kommunen wegen ihrer geringen Größe von der Gesetzgebung nicht berührt werden.

sondern eine partizipative Zusammenarbeit in der (Selbst-) Verwaltung lokaler Projekte (vgl. Rangeon 1999, 336).

Insgesamt haben sich die Conseils de quartier zu einer kommunalpolitisch und auch national beachtlichen Bewegung entwickelt. Der 1976 gegründete Verband der Conseils de Quartier (Carrefour National des Habitants et Comités de Quartiers, CARNACQ, [www.ahec.com](http://www.ahec.com)) umfasst inzwischen 600 Mitglieder und organisiert jährlich einen Kongress. Die Conseils sind ferner in den (1959 gegründeten) Verband Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale (ADELS, [www.adels.org](http://www.adels.org)) eingebettet, der ebenfalls jährlich einen Kongress veranstaltet. Die von ihm herausgegebene Zeitschrift „Territoires“ berichtet regelmäßig über die Aktivitäten der Conseils de quartier. Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass sich die „conseils de quartier“ zu einem ernst zu nehmenden Ansatz der Beteiligung von Bürgern an der Entscheidung und Durchführung lokaler Projekte entwickelt haben.

### 6.2.3 Wettbewerbs- und Privatisierungsstrategien

Hier ist auf zwei separate, durchaus widersprüchliche Entwicklungsstränge in der französischen Verwaltungspraxis zu erinnern. Auf der einen Seite war in der Erbringung der *sozialen Dienstleistungen* die französische Verwaltungstradition durch eine Art von Arbeitsteilung zwischen dem öffentlichen und dem gesellschaftlich-gemeinnützigen Sektor (der „associations“) gekennzeichnet. Während die der Bevölkerung generell dienenden sozialen Dienstleistungen (Kindergärten, Altenheime) traditionell vom staatlichen Sektor (und staatlichem Personal) erbracht wurden<sup>34</sup>, war es weitgehend dem gesellschaftlich-gemeinnütziger Sektor überlassen war, sich um soziale Dienst- und Betreuungsleistungen für die aus sozio-ökonomischen und anderen Gründen benachteiligten („Rand“-)Gruppen zu kümmern (Behinderte, Drogenabhängige, vgl. Archimbault 2000, 196). Seit den frühen 1980er Jahre ist in diese traditionelle Struktur in zweierlei Hinsicht Bewegung gekommen. Zum einen wurde – im Zuge der Dezentralisierung von 1982 – die Aufgabe der sozialen Dienstleistungen auf die kommunale Ebene, insbesondere auf die Départements als Selbstverwaltungskörperschaften, übertragen. Zum andern ist der öffentliche Sektor, also die Départements und die Kommunen (insbesondere im Zuge der sich seit Mitte der 1980s auf der kommunalen Ebene vollziehenden konservativ-neoliberalen Wende sowie in Reaktion auf die ökonomische und budgetäre Krise - zunehmend dazu übergegangen, über (der französischen Verwaltungspraxis wohlvertraute Instrument der) Verträge („délégation“) gesellschaftlich-gemeinnützige, aber auch privatwirtschaftliche Träger in die Erbringung von sozialen Dienstleistungen einzuschalten. Man spricht auch insoweit von einem „neuen Welfare Mix“ (vgl. Archimbault 1997, 181ff.).

In Feld der „service publics“ (Wasser, Abwasser, Abfallbeseitigung, Strom, Gas, öffentlicher Nahverkehr) ist auf der anderen Seite die französische Kommunal- und Verwaltungstradition in einer in das späte 19. Jahrhundert zurückführenden Entwicklungslinie von der Praxis geprägt, dass diese Leistungen (insbesondere der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) überwiegend nicht von den Kommunen und ihrem Personal, d.h. nicht in einer kommunaler Régie („en régie“) erbracht wurden, sondern durch Vertrag

---

<sup>34</sup> Die Kindergärten (französisch: écoles maternelles) gelten als Teil des staatlichen Erziehungssystems.

(„concession“) einem privaten (oder auch staatlichen) Wirtschaftsunternehmen übertragen worden sind. Für Elektrizität und Gas trat nach 1945 dadurch eine Sonderentwicklung ein, dass die Produktion und Verteilung von Strom und Gas (durch die Gründung der staatlichen Monopolriesen Electricité de France, EdF, und Gaz de France, GdF) verstaatlicht wurden und die Kommunen für die Überlassung der Leitungen in den Kommunen mit diesen zu tun haben. Als prominentes Beispiel für die von den Kommunen (und ihren interkommunalen Kooperationsformen insbesondere in Gestalt der „syndicats“) abgeschlossenen Konzessionsverträge gelten die Bereiche der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Während einige wichtige Felder der kommunalen Daseinsvorsorge (Abfallentsorgung, öffentlicher Nachverkehr) bis in die 1980er Jahre noch weitgehend von den Kommunen bzw. ihren interkommunalen Kooperationsformen (syndicats usw.) wahrgenommen wurden (vgl. Lorrain 1995, 107), gingen eine Reihe von Städten – im Zusammenhang damit, dass im Kielwasser des Sieges der konservativen Rechten bei den Kommunalwahlen von 1983 neo-liberal inspirierte Bürgermeister die Führung übernahmen - dazu über, die Erbringung der kommunalen Aufgaben weitgehend zu privatisieren („outsourcing“). Allerdings ist die Welle der Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen, die der Wahl von neo-liberal gesonnenen Bürgermeistern im Jahr 1983 folgte (so in den Städten Nîmes und Amiens), offenkundig weitgehend gescheitert, wie die Wahlniederlagen der betreffenden Amtsträger in den Kommunalwahlen von 1995 zum Ausdruck bringen dürften.

Die Vorstellung, das Handlungskonzept und die Terminologie von „partenariat“ sind in der französischen Politik- und Verwaltungswelt schon seit längerem heimisch, lange vor „partnership“ (insbesondere in der Konfiguration von PPP), über den angelsächsischen Politikdiskurs und die verbreitete Adaptation durch internationale Organisationen (sowie supra-nationale Organisationen wie die EU) internationale Verbreitung gefunden hat. In Frankreich bildete sich die Vorstellung von der Notwendigkeit von „partnerschaftlichen“ Kooperationsbeziehungen vor allem in Reaktion auf die hochgradige horizontale Fragmentierung und auch die vertikalen Funktionstrennung und – überschneidungen aus.

So zielen insbesondere „vertikale“ Partnerschaften (an denen – in unterschiedlicher Konstellation zentralstaatliche Stellen, staatliche Sonderbehörden auf der regionalen und lokalen Ebene, Departements, Kommunen und ihre verschiedenen interkommunalen Kooperationsformen, private Akteure, aber auch gesellschaftliche Gruppierungen) beteiligt sein können und die vielfach mit dem Ziel gebildet und verwirklicht werden, bestimmte öffentliche (Groß-)Investitionen, aber auch konkrete Projekte auf der lokalen Ebene durchzuführen. Die Bildung solcher auf Bündelung von Ressourcen und auf die Koordination der Aktivitäten angelegten „Partnerschaften“ geht vielfach einher mit dem Abschluß von „Verträgen“ (contracts) zwischen den Beteiligten, weshalb die „contractualisation“ neben dem „partenariat“ seit langem ein fester Bestand des Handlungsrepertoires der französischen Politik- und Verwaltungswelt ist.

Als ein besonderes Handlungs- und Beispielfeld für den traditionellen Umgang der französischen Kommunen können die Konzessionsverträge gelten, die die französischen Kommunen, wie erwähnt, in einer bis in das 19. Jahrhundert zurückreichenden Verwal-

tungstradition mit privaten Unternehmen zur Übernahme der „Produktion“ von Leistungen der Daseinsvorsorge abschließen. Darin, dass die Kommunen (seit langem) über Übernahme von öffentlichen Aufgaben (und Lasten) mit dem privaten Sektor Verträge schließen, ist überzeugend ein spezifisch französischer Weg der Form von PPP erkannt worden (vgl. Marcou 2002, 21).

Zur französischen Eigentümlichkeit dieser Form von PPP können insbesondere die folgenden Punkte (in zum Teil auffälligem Gegensatz zum angelsächsischen Verständnis von PPP) herausgestellt werden. Zum einen beruht sie – aufgrund der sowohl bei den Kommunen als auch bei ihren privatwirtschaftlichen „Partner“-Unternehmen jahrzehntelang eingeübten Erwartungen und Verhaltensregeln – auf einer Beziehung wechselseitigen Vertrauens (vgl. Lorrain 1995, 201). Zum anderen sind diese Vertragsbeziehungen zugleich in das traditionelle öffentliche/Verwaltungsrecht einbettet, das dank der ständigen verwaltungsgerichtlichen Judikatur dem öffentlichen Partner erhebliche Kontrollrechte sichert (vgl. Lachaume 1997, 121).

#### **6.2.4      Gesellschaftlich-gemeinnütziger Sektor**

Gemessen am Anteil, den die im gesellschaftlich-gemeinnützigen („Dritten“) Sektor Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten haben, liegt Frankreich mit rund 4,2 % etwa auf der gleichen Höhe wie Deutschland und Großbritannien (vgl. Salamon/Anheier 1997, 160). Diese gemeinnützigen Gruppen sind überwiegend in Rechtsform von „Vereinen nach Gesetz von 1901“ organisiert. Sie sind juristische Personen und weisen in ihrer Satzung eine bestimmte Aufgabenstellung nach. Die meisten (rund 40 %) von ihnen sind im Bereich von Kultur und Freizeit tätig, etwa 20 % im Sektor von sozialen Dienstleistungen (und hierbei, wie erwähnt, traditionell in der Betreuung von sozialen „Problem- und Randgruppen). Seit den 1980er Jahren wurden sie – als Folge der „Kommunalisierung“ der sozialen Dienstleistungen, der (neo-liberalen) „Auslagerung“ von staatlich/kommunalen Dienstleistung und der ökonomischen Entwicklung – in die Erbringung der allgemeinen öffentlichen Dienstleistungen einbezogen. Diese Entwicklung kommt darin zum Ausdruck, dass in Frankreich 30 % der Ausgaben des „Dritten Sektors“ auf soziale Aufgaben entfallen, womit der französische Dritte Sektor den stärksten Anteil der Sozialausgaben unter den europäischen Ländern aufweist (vgl. Salamon/Anheier 1997, 162). Wie oben darstellt, haben sich die institutionellen Möglichkeiten und Verfahren vor allem seit den 1990er Jahren dafür verbreitet, dass die gesellschaftlichen Vereine und Gruppierungen der Entscheidung und der Unterhaltung der einschlägigen kommunalen Einrichtungen und Projekte (über die Centres Communaux d’Action Social, CCAS, die beratenden Kommissionen der Kommunalvertretungen und die conseils de quartier usw.) mitwirken.

## **6.3 Schweden**

### **6.3.1 Ausgangsbedingungen**

In seiner traditionellen Verfassungsordnung ist Schweden ein unitarisches und zugleich stark dezentralisiertes Land. In ihm verfügt die zentrale Regierung über einen bemerkenswert kleinen organisatorischen und personellen Apparat. Die staatlichen Aufgaben werden von einer Reihe mit erheblichen Unabhängigkeit operierender Oberbehörden sowie der Hauptteil der öffentlichen Aufgaben von den beiden kommunalen Ebenen, insbesondere von den Kommunen als unterer Selbstverwaltungsebene, erfüllt. 1974 wurde eine einschneidende kommunale Gebietsreform durchgeführt, als deren Ergebnis Kommunen mit einer Durchschnittsgröße von etwa 30.000 Einwohnern geschaffen wurden (vgl. etwa Bäck 2002, 5). Der hohe Grad der Autonomie, den die Kommunen im schwedischen Regierungssystem traditionell genießen, kommt nicht zuletzt darin Ausdruck, dass sie einen erheblichen Teil ihrer Aufgaben aus Mitteln tragen, die sie aufgrund der von ihnen selbst festgesetzten und eingezogenen Steuern gewinnen. Traditionell wird der größte Teil der sozialen Dienstleistungen von den Kommunen und ihrem Personal selber ausgeführt.

In den 1980er Jahren kamen auf der kommunalen Ebene Reformanstöße in Gang, die darin „zweigleisig angelegt“ (Oppen 1997, 239) waren, dass sie einerseits auf eine weitere Stärkung des kommunalen Aufgaben- und Autonomieprofils und eine Verbreiterung der partizipativen Mitwirkungsrechte der Bürger und andererseits (in Anknüpfung an die einschlägige internationale Diskussion) auf die Einführung von Markt- und Privatisierungskonzepten gerichtet waren.

### **6.3.2 Politisch-partizipatorische Ansätze**

Um eine weitere Stärkung der Zuständigkeiten und Autonomie der durch die Gebietsreform von 1974 neu zugeschnittenen Kommunen vorzubereiten, leitete die Zentralregierung in den 1980er Jahren ein „experimentelles“ Programm „Freie Kommunen“ ein, innerhalb dessen eine Reihe ausgewählter Kommunen von bestimmten gesetzlichen Bindungen freigestellt wurde. Aufgrund der zu diesem Programm durchgeführten Evaluierung (vgl. Häggroth et al. 1993) wurde 1991 ein neues Kommunalgesetz verabschiedet, in dem erweiterte Zuständigkeiten für alle Kommunen festgelegt wurden.

In der Regelung der kommunalen Demokratie bleibt die schwedische Gesetzgebung strikt dem repräsentativ-demokratischen Prinzip verpflichtet. So wurde von der Einführung verbindlicher lokaler Referenden Abstand genommen. Die Referenden sind lediglich konsultativ.

Mit dem offenkundigen Ziel, den Einwohnern der durch die massive kommunale Gebietsreform vergrößerten Kommunen einen gewissen Ausgleich an kleinräumigen Mitwirkungsrechten zu eröffnen, wurde 1979 eine gesetzliche Regelung eingeführt, wonach die Kommunen „Nachbarschaftsräte“ einrichten (vgl. Montin/Amna 2000, 11). Die Mitglieder der Nachbarschaftsräte werden von der Kommunalvertretung nach dem dortigen Stärkeverhältnis der Parteien gewählt. Sie rekrutieren sich überwiegend aus in der „Nachbarschaft“ wohnenden Bürgern und gesellschaftlichen Gruppierungen. 1997

schlug eine Regierungskommission die Direktwahl der Nachbarschaftsräte vor. Dieser Vorschlag wurde von der Regierung mit dem Argument abgelehnt, „die Bürgerbeteiligung könne auf viele andere Weisen wachsen“ (zit. nach Montin/Persson 1996, 77).

Eine wichtige Neuerung der Nachbarschaftsräte wird darin gesehen, dass sie – anders als die Kommunalvertretungen, wo die Ausschüsse traditionell als weitgehend politiksektoral entscheidende Gremien tätig werden – politiksektorenübergreifend handeln (vgl. Montin 2000, 17). Formell sind die Entscheidungen der Nachbarschaftsräte – nach Maßgabe ihrer Einsetzung durch die Kommunalvertretungen – verbindlich. Im Laufe der 1980er Jahre machten vor allem die Groß- und größeren Mittelstädte von der Einrichtung von „Nachbarschaftsräten“ in erheblichem Umfang Gebrauch. 1993 existierten in etwa 25 Städten rund 140 Nachbarschaftsräte (vgl. Montin/Amna 2000, 11). Jedoch sind diese inzwischen in den meisten Städten (mit Ausnahme der Großstädte Stockholm, Göteborg und Malmö) wieder aufgelöst worden (so Stig Montin in schriftlicher Mitteilung). Das Interesse der Bürger an ihrem Fortbestand war offensichtlich gering.

Eine bemerkenswerte (und offenkundig robuste) Neuerung – in Richtung einer „Nutzerdemokratie“ oder Nutzer-Mitbestimmung – stellen hingegen die „Nutzerräte“ dar, die vom Local Government Act 1991 gesetzlich eingeführt worden sind<sup>35</sup>. Hierbei wird an eine Entwicklung in Dänemark angeknüpft, wo „Nutzerräte“ (mit Entscheidungsbefugnissen) in Grundschulen, Kindertagesstätten usw. etabliert worden sind (vgl. Bogason 1998, 339f., Oppen 1997, 255). Inzwischen haben rund 90 % aller schwedischen Kommunen „Nutzerräte“ in einem oder mehreren Aufgabenfeldern (insbesondere – in der Reihenfolge der Häufigkeit – Grundschulen, Kindertagesstätten, Seniorenheime, Sekundärschulen, Behinderteneinrichtungen) gebildet.

Überwiegend haben diese Räte lediglich beratende, zum Teil aber auch Entscheidungsfunktion in ihrem Handlungsfeld, wobei die „Nutzer“ (Eltern hinsichtlich der Grundschulen, Eltern und Schüler hinsichtlich der Sekundärschulen) die Mehrheit der Stimmen haben. 40 % der Kommunen haben „entscheidende“ Nutzerräte in Grundschulen und 20 % in Sekundärschulen. Die Zahl der „Nutzerräte“ scheint weiter im Steigen (Angaben nach Maria Jarl in einer Mitteilung vom 30.8.03 unter Verweis auf ihre im Auftrag des Schwedischen Justizministeriums im Jahr 2001 durchgeführte Untersuchung, Jarl 2001). Insgesamt bieten die „Nutzerräte“ einen bemerkenswerten „skandinavischen“ Ansatz einer verstärkten beratenden bzw. entscheidenden Teilhabe an wesentlichen kommunalen Aufgabenfeldern.

### **6.3.3 Wettbewerbs- und Privatisierungsstrategien**

An die internationale Diskussion um New Public Management anknüpfend, kam auch in Schweden auf der kommunalen Ebene in den 1990er Jahren eine Reformdebatte und –bewegung in Gang, die insbesondere auf drei Aspekte gerichtet war: Um die „monolithische“ Leistungsproduktion durch die Verwaltung der Kreise (vor allem im System der staatlichen Gesundheitsversorgung) und der Kommunen im Bereich der sozialen Diens-

---

<sup>35</sup> Local Government Act 1991, Chapter 7, section 18: „The assembly may decide that the committee may commission a self-run body under the committee’s authority to manage partly or wholly the operations of a particular facility or institution“.

te aufzubrechen, wurde der – von NPM geforderte – „purchaser/provider split“ als funktionelle Aufspaltung in eine Besteller- und eine Produktionsrolle eingeführt.

Des Weiteren wurde, um das öffentlich-kommunale Monopol in der Leistungserbringung zu überwinden und eine Pluralität der Anbieter und damit einen Wettbewerb zwischen ihnen herbeizuführen, von Kommunen der Grundsatz der Ausschreibung in der Absicht etabliert, nach Möglichkeit gesellschaftlich-gemeinnützige und privatwirtschaftliche Anbieter ins Spiel zu bringen und die Erbringung der Leistungen „auszulagern“ bzw. zu „privatisieren“ („outsourcing“). Schließlich experimentierten einige Kommunen mit „Leistungsgutscheinen“ (vouchers z.B. für Kindergärten).

In der Einschätzung von Beobachtern sind diese Strategien bislang zumindest in Teilen und Ansätzen von den meisten schwedischen Kommunen aufgegriffen worden - und dies vermutlich ausgeprägter als in anderen skandinavischen Ländern (vgl. Welfare Commission 2002, 171). Allerdings scheint es in der letzten Zeit um viele dieser kommunalen Projekte und Initiativen still geworden zu sein (so Stig Montin in einer Mitteilung vom 15.8.03).

Als Form eines Quasi-Wettbewerbs unter Kommunen als Leistungserbringer sind Ansätze eines interkommunalen Leistungsvergleichs zu sehen, die von dem schwedischen Verband der Kommunen vor einigen Jahren initiiert worden ist und an dem sich – auf einer freiwilligen und experimentellen Formel – Kommunen in mehreren Regionen beteiligen (vgl. Swedish Association of Municipalities 2000: 15). Das Potential dieses Ansatzes für die Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns aus der Sicht und im Interesse des Bürgers liegt vor allem darin, dass – aus Ausdruck der politischen Kultur Schwedens, in denen die „Freiheit der Information“ traditionell als unerläßliche Voraussetzung politisch-demokratischer Kontrolle von Politik und Verwaltung angesehen wird – die über diese benchmarking Verfahren ermittelten Ergebnisse allgemein zugänglich sind und von den Kommunen uneingeschränkt (auch im Falle für sie „schlechter“ Zahlen) veröffentlicht werden.

#### **6.3.4 Gesellschaftlich-gemeinnütziger Sektor**

Dem Verhältnis des schwedischen Wohlfahrtsstaats und des gemeinnützigen Sektor liegt eine „historische Arbeitsteilung“ zu Grunde, wonach das gesamte System sozialer Sicherung, einschließlich der Erbringung der sozialen Dienste, der Kernbereich der wohlfahrtsstaatlichen Aufgabe des Staates ist (und deren Ausführung wesentlich bei den Kommunen und deren Verwaltung liegt), während die Gruppen und Organisationen des gemeinnützigen („Dritten“) Sektors in erster Linie in den Feldern der kulturellen und Freizeiteinrichtungen, Interessenvertretung und soziale bzw. ökonomische Integration, jedoch nur in geringem Umfang in sozialen Diensten tätig sind (vgl. Salamon/Anheier 1997, 164, vgl. Wijkström 2000, 164 ff.). Diese historische „Arbeitsteilung“ hat sich insbesondere seit den 1980er Jahren – als Folge der durch NPM inspirierten auf „Pluralisierung“ der Leistungsanbieter gerichteten Reformstrategien - merklich verändert und verstärkt gemeinnützige Organisationen (aber auch privatwirtschaftliche Unternehmen) in diesen „Markt“ sozialer Dienstleistungen (insbesondere sozialer und schulischer Leistungen) gezogen (vgl. Wijkström 2000, 180 f.).

## 6.4 Resümee

Was kann von diesen internationalen Erfahrungen für die deutsche kommunale Praxis gelernt werden, eingedenk der oben geäußerten Vorsicht, die bei einer Übertragung von Institutionen und Verfahren aus anderen Ländern geboten ist.

(1) Im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern (sieht man hier einmal von der Schweiz als dem europäischen „Mutterland“ der direkten Demokratie ab) sind die Bundesrepublik und die Bundesländer in der Erweiterung der direkt-demokratischen politischen Mitwirkungsrechte der Bürger auf der kommunalen Ebene dadurch am weitesten fortgeschritten, dass seit den frühen 1990er Jahren die verbindlichen kommunalen Referenden eingeführt worden sind. In den hier diskutierten europäischen Nachbarländern ist bislang für die kommunale Ebene an der Dominanz des repräsentativ-demokratischen Prinzips darin festgehalten worden, dass, soweit kommunale Referenden vorgesehen sind, diese lediglich konsultativen Charakter haben.

(2) Auffällig sind die recht negativen Erfahrungen, die in Schweden mit der Einrichtung von Nachbarschaftsräten auf der Stadtteilsebene der Kommunen gemacht worden sind. Nach einem ersten Aufschwung, die die Nachbarschaftsräte nach ihrer Einführung in den frühen 1980er Jahren nahmen, sind diese inzwischen zum größten Teil (mit Ausnahme der Großstädte Stockholm, Göteborg und Malmö) wieder aufgelöst worden. Ungeachtet des hohen politischen Interesses, das die Schweden an der Kommunalpolitik nehmen (und das in einer Wahlbeteiligung von 90 % und mehr - freilich bei Gleichzeitigkeit mit den nationalen Parlamentswahlen) wurden die Nachbarschaftsräte von den Schweden offenkundig kaum „angenommen“. Dem stehen allerdings die positiven Erfahrungen gegenüber, die in Frankreich mit der Einrichtung der „Quartiersräte“ (conseils de quartier) gemacht worden sind. Deren Entstehung geht historisch teilweise in die 1920er Jahre zurück. Wie ihre Organisation als nationaler Fachverband (mit jährlichen Kongressen) zeigt, haben sie sich inzwischen in gewissem Sinne als eine politische „Bewegung“ etabliert. „Von unten“ entstanden, wurden sie durch die Gesetzgebung anerkannt und vom Staat und den Kommunen in gewissem Umfang „in Dienst genommen“. Sie erweisen sich vielerorts als Gremien, über die die gesellschaftlichen Gruppierungen, nicht zuletzt von Betroffenen und „Rand“gruppen, an ihr „Quartier“ und ihre Lebensbedingungen betreffenden kommunalen Entscheidungen – in der Regel beratend, teilweise entscheidend (bis zur Verfügung über gewisse eigene Budgetmittel) – mitwirken können.

(3) Besondere Aufmerksamkeit verdienen die positiven Erfahrungen, die sowohl in Schweden wie in Frankreich mit der Einrichtung von „Nutzerräten“ gemacht worden sind. Dem Vorbild von Dänemark folgend, hat Schweden diese seit den frühen 1990er Jahren eingeführt. Gelegentlich als Ansätze einer „kleinen Demokratie“ bezeichnet, geben sie den „Nutzern“ bestimmter kommunaler Einrichtungen (den Eltern in den Schulen, den Kindern und Jugendlichen in Jugendeinrichtungen, den Behinderten usw.) die Möglichkeit, an den sie betreffenden Entscheidungen in einer Form von „Nutzerdemokratie“ mitzuwirken. Ausgeprägt und teilweise langjährig sind auch die Erfahrungen, die in Frankreich hinsichtlich der Mitwirkung von „Nutzern“ zu beobachten sind. Dies gilt zum einen für die erwähnten „conseils de quartier“, die sich vielfach um bestimmte kommunale Einrichtungen (Jugendhäuser, Freizeiteinrichtungen) kristallisiert haben.

Dies trifft zum andern für die für die sozialpolitischen Aktivitäten wichtigen „Centres Communaux d'Action Social, CCAS“ zu, an deren Leitungsgremien die Betroffenen und „Nutzer“ oft mitwirken. Schließlich ist an die jüngste gesetzliche Regelung zu erinnern, wonach die größeren Kommunen Ausschüsse in Bezug auf einzelne oder mehrere kommunale Dienstleistungen einzurichten haben und die sich neben Mitgliedern der Kommunalvertretung aus Vertretern der Nutzer und der Beschäftigten zusammensetzen. Diese Formen und Erfahrungen mit „Nutzerdemokratie“ und „Nutzermitbestimmung“ könnten für Überlegungen, ob und wie in Deutschland eine stärkere Mitbestimmung und Mitträgerschaft der Bürger in ihrer Rolle aus „Nutzer“ öffentlicher Einrichtungen erreicht werden könnten, erhebliche Relevanz haben.<sup>36</sup> Unter diesem Blickwinkel könnten noch größere Aufmerksamkeit solche Ansätze verdienen, in denen – wie im Falle von „conseils de quartier“ in einigen französischen Städten – die Betroffenen- und Nutzergruppen in gewissem (freilich sehr beschränkten) Umfang Budgetmittel zur eigenen Entscheidung und Bewirtschaft erhalten. Dies gilt auch für eine Fallgruppe von „conseils de quartier“, in denen die (in der Regel als Vereine organisierten) Betroffenen- und Nutzergruppe bestimmte Einrichtung in sozusagen gesellschaftliche Selbst- und Eigenverwaltung nehmen.

(4) Alle drei hier herangezogenen Vergleichsländer waren bis in die 1980er Jahre in der Erbringung der sozialen Dienstleistungen (Kindergärten, Altenheime usw.) von einem deutlichen Übergewicht, wenn nicht Quasi-Monopol der staatlichen bzw. kommunalen Sektor und Personals gekennzeichnet.<sup>37</sup> Aufgrund der in diesen Ländern verfolgten Markt- und Privatisierungsstrategien, mit denen dieses Quasi-Monopol des öffentlichen/kommunalen Sektors überwunden werden sollte, hat sich in den drei Ländern durchaus übereinstimmend eine „Pluralisierung“ der Anbieter von sozialen Dienstleistungen vollzogen, wobei zunehmend gemeinnützige Gruppierungen und Organisationen und außerdem private Unternehmen tätig werden. Angesichts dessen, dass in Deutschland der nichtstaatliche Sektor der sozialen Dienstleistungserbringung bis vor kurzen von den sog. freien Wohlfahrtsverbänden geprägt war und diese, wie oft kritisch eingewandt worden ist, hierbei ihrerseits eine „oligopolartige“ Stellung und entsprechende „Marktaufteilung“ errungen (und verteidigt) haben, könnte die Entwicklung in den andern Ländern vor allem darin durchaus aufschlußreiche Erfahrungen liefern, ob und unter welchen Bedingungen gemeinnützige Gruppierungen (außerhalb der etablierten „großen“ Wohlfahrtsverbände) und damit der „Dritte Sektor“ in einer größeren Vielfalt in diesem Felde tätig werden könnte.

(5) Vor allem Großbritannien und Schweden bieten – aufgrund unterschiedlicher Konzeptionen und in unterschiedlicher Trägerschaft und institutioneller Einbindung – lehrreiche Erfahrungen mit der Formulierung von Leistungskriterien (performance indicators) für kommunale Leistungen und deren Handhabung als Vergleichsmaßstäbe (benchmarking) in der staatlichen und kommunalen Praxis. In Widerspiegelung der unterschiedlichen gesamtstaatlichen Konstellationen sind die Formulierung und der Einsatz von Leistungskriterien (performance indicators), zuletzt im „Best Value“-Regime

---

<sup>36</sup> Insoweit erweisen sich Ansätze, wie sie z.B. in Vorschriften des „Heimgesetzes“ zu finden sind, aus erheblich erweiterungswürdig und ausbaufähig

<sup>37</sup> Im Gegensatz zu Deutschland, wo unter dem traditionellen Subsidiaritätsprinzips diese sozialen Dienstleistungen zum erheblichen Teil vom nicht-staatlich gemeinnützigen Sektor, nämlich den freien Wohlfahrtsverbänden und ihren lokalen Organisationen, erbracht worden sind.

der New Labour-Regierung, in Großbritannien ausgesprochen zentralistisch geprägt („oktroiiertes benchmarking von oben“), während die in Schweden auf der kommunalen Ebene beobachtbaren Ansätze weitgehend von den Kommunen selber entwickelt und angewandt werden (freiwilliges Benchmarking „von unten“). Angesichts des zentralistischen Zugriffs und Prägestempels, den das durch das Best Value Regime den Kommunen auferlegte „benchmarking“ trägt, kann und sollte dieses für die deutsche Politik- und Verwaltungswelt, die auf der verfassungsrechtlich gesicherten Respektierung der kommunalen Selbstverwaltung beruht, kaum Lernpotential vermitteln. Im Gegensatz hierzu verdienen das Vorgehen der schwedischen Kommunen Aufmerksamkeit, wo die Bildung von für Zwecke des wechselseitigen Leistungsvergleichs gebildete Gruppen starke Ähnlichkeit mit den interkommunalen Vergleichsringen aufweist, die in Deutschland – auf Initiative der Bertelsmann-Stiftung und der KGSt – bekanntlich seit etlichen Jahren gebildet worden und tätig sind. Ein wichtiger Unterschied zwischen den Praxis der Vergleichsringe in Schweden und Deutschland ist freilich darin zu erkennen, dass die ersteren – Ausdruck der auf „Freiheit der Information“ gründenden politischen Kultur Schwedens – ihre Ergebnisse (auch auf den websites der einzelnen Kommunen) veröffentlichen und damit ihren Bürgern laufend vergleichenden Einblick in ihre Leistungsfähigkeit geben, während in den deutschen Vergleichsringen die in diesen ermittelten Ergebnisse bislang sozusagen „Geheimwissen“ der Verwaltung bleiben und der lokalen Öffentlichkeit nicht geteilt werden. Es ist höchste Zeit, dass diese „Geheimhaltungs“-praxis aufgegeben wird. Notfalls sollte sich der Landesgesetzgeber – ohne dass hierin ein Eingriff in die kommunale Autonomie gesehen werden sollte – dazu verstehen, die Kommunen für Offenlegung dieser und anderer Vergleichsdaten gesetzlich verpflichten.

(6) In der Frage der Public Private Partnerships können in den Ländern, wie in unserer Darstellung herausarbeitet, vor allem zwei Handlungstypen unterschieden werden. Einer zielt vor allem auf eine zwischen den öffentlichen und den privatwirtschaftlichen Akteure vereinbarte Verteilung von finanziellen Lasten und Nutzen ab (exemplarisch die Private Finance Initiative der konservativen Regierung in Großbritannien, vgl. Wegener 2003). Der andere Typus ist dagegen darauf gerichtet ist, in der Kooperation und Vereinbarung zwischen öffentlichen, privatwirtschaftlichen, aber auch gesellschaftlichen Akteuren eine („synergistische“) Bündelung der Ressourcen und eine Koordination der („konzertierten“) Tätigkeiten zu erreichen. Vor allem Großbritannien und Frankreich zeigen – auf der Grundlage unterschiedlichen Konzeptionen und mit unterschiedlicher Akzentuierung – aufschlußreiche Beispiele und hierbei positive wie negative Erfahrungen. Besondere Aufmerksamkeit könnten die – in der internationalen Diskussion bislang auffällig vernachlässigten – Erfahrungen verdienen, die in mit dem auf Ressourcenbündelung und Koordination gerichteten Handlungsmuster der (horizontalen wie vertikalen) „Partnerschaften“ (partenariats) gemacht worden sind. Dies gilt auch für die kommunale Praxis der Konzessionsverträge, in denen – wie Marcou (2002, 21) überzeugend argumentiert – eine Handlungsform entwickelt wurde, in denen die Beachtung und Wahrung des öffentlichen/Gemeinwohlinteresses und dessen institutionelle (und verwaltungskulturelle) Sicherung einen festen Platz haben.

## 7 Zusammenfassung

Insgesamt lässt sich bei allen Differenzen zwischen den Politikfeldern eine zunehmende Pluralität von lokalen Institutionen und politischen Steuerungsmodi konstatieren, also das, was in der internationalen NPM-Diskussion mit dem Begriff *local governance* umrissen wird (Andrew/Goldsmith 1998) oder von uns als gemischte Strukturen oder *Welfare-Mix* bezeichnet wurde. Diese Pluralität kann durchaus zu einer legitimeren, effektiveren und effizienteren Aufgabenerledigung führen, wie wir in den vergangenen Kapiteln an einigen Fallbeispielen demonstriert haben. Allerdings gibt es keinen Königsweg, sondern je nach Politikfeld unterschiedliche Möglichkeiten und Grenzen der Einbeziehung bürgerschaftlicher und privater Akteure in die öffentliche Dienstleistungsproduktion.

### 7.1 Zusammenfassung der einzelnen Kapitel<sup>38</sup>

(1) In NRW hat in den letzten Jahren eine deutlich zunehmende Beteiligung von Bürgern in dialogorientierten Bürgerforen auf kommunaler Ebene in vielen Politikfeldern stattgefunden. Trotz dieses unstrittigen Bedeutungszuwachses der Bürgerbeteiligung sind zwei zentrale Problemlagen auszumachen: die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen und eine sozial selektive Zusammensetzung in den Beteiligungsprozessen. Angesichts immer geringer werdender kommunaler Handlungsspielräume droht eine Demokratisierung der Machtlosigkeit.

(2) Seit Mitte der 90er Jahre wendet sich auch in NRW die Aufmerksamkeit verstärkt neuen Engagementformen und Förderinstrumenten zu. Vor allem die Übertragung von Aufgaben auf Sportvereine und weniger der personalintensivere Ausbau der Engagementinfrastruktur wird dabei gefördert. Obwohl in den kleineren Städten das Engagementpotential deutlich größer ist, weil sich die Bürger in der Regel stärker mit ihrer Stadt identifizieren und sich auch stärker beteiligen wollen, ist der Ausbau der Engagementinfrastruktur in NRW in Form von Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen und Bürgerstiftungen in den kleineren Kommunen deutlich schlechter als in den Mittel- und Großstädten, so dass hier Engagementpotentiale ungenutzt bleiben. Um Probleme nach dem Auslaufen der Landesförderung zu vermeiden, scheint es sinnvoll zu sein, die verschiedenen Bereiche der Engagementinfrastruktur zusammenzulegen und sie damit gemeinsam auf eine solide finanzielle Basis zu stellen. Allerdings stehen die verschiedenen Dachverbände der Institutionen sowie die Einrichtungen vor Ort einer Zusammenlegung in der Regel sehr kritisch gegenüber. Auch wenn sich die Erfolge gemessen an den Vermittlungszahlen in Grenzen halten, gelingt es doch über dieses Instrument neue Freiwillige zu werben. Insgesamt sind die Motive der kommunalen Entscheidungsträger zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements und die Engagementmotive der Bürger nur bedingt kompatibel. Haushaltskonsolidierung durch Übertragung von Aufgaben auf Vereine und die Aufrechterhaltung öffentlicher Dienstleistungen durch ehrenamtliches Engagement werden zwar von den Bürgern mittlerweile durchaus akzeptiert, aber der Bogen darf hier nicht überspannt werden. Die Bürger wollen weder aus-

---

<sup>38</sup> Eine Zusammenfassung der internationalen Erfahrungen findet sich in Kapitel 6.4, so dass diese hier nicht noch einmal wiederholt wird.

schließlich Lückenbüßer sein, noch die unattraktiven Aufgaben wie die Pflege von Grünflächen übernehmen.

(3) Die Lokale Agenda ist das in den letzten Jahren quantitativ bedeutendste Beteiligungsprojekt in Deutschland. In NRW ist aufgrund der intensiven Landesförderung die Beteiligung der Bürger im Rahmen der Lokalen Agenda der Regelfall. Insgesamt ist es jedoch zu einer geringen Umsetzung von Beteiligungsergebnissen gekommen, die zu massiven Enttäuschungen bei den beteiligten Bürgern geführt haben. Dies hat neben verschiedenen Problemen in der Beteiligungsorganisation (sehr selektive Zusammensetzung, geringe Einbindung von Entscheidungsträgern etc.) auch damit zu tun, dass die in Rio formulierten Ziele der Lokalen Agenda vielfach relativ unrealistische Erwartungen geweckt haben, da sie von einem unzutreffenden Bild von den Möglichkeiten der Kommunalpolitik ausgehen.

(4) Stadtmarketing und Kriminalprävention sind zwei relativ neue Politikfelder, die stark von dem Engagement gerade privater Unternehmen leben. Der lokale Einzelhandel mit seinem Engagement, seiner Sachkenntnis und seinen finanziellen Ressourcen ist gerade im Bereich der Innenstadtentwicklung der zentrale gesellschaftliche Akteur. So sind die Aufgaben- und Problemstellungen im Bereich des Stadtmarketings nur in enger Kooperation mit dem Einzelhandel lösbar. Allerdings können aus einer zu starken Dominanz des Einzelhandels auch Probleme resultieren. Deshalb darf sich die Kommune bei Bürgerforen – und dies gilt für alle Politikfelder - nicht auf die Moderatorenfunktion zurückziehen, sondern sie muss einen Ausgleich zwischen den häufig parallel laufenden Beteiligungsverfahren, die auch nur sehr bedingt integrierbar sind, vornehmen (z.B. Stadtmarketing und Lokale Agenda). Grundsätzliche Interessenkonflikte können in Bürgerforen nur selten gelöst werden, sondern hierzu bedarf es weiterhin der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung. Die Kommune muss dafür sorgen, dass Kosten nicht auf unbeteiligte Dritte externalisiert werden und dass zumindest auch sozial „schwächere Interessen“ über sog. Advokaten vertreten sind.

(5) Im Bereich der kommunalen Jugendhilfe haben die freien Träger der Wohlfahrtspflege traditionell eine dominante Stellung inne. Die etablierte Förderungspraxis gerät aber durch die Haushaltskrise, durch die Infragestellung des Subsidiaritätsprinzips aus wettbewerbsrechtlichen Gründen sowie durch die Änderung des KJHG unter Druck. Die bisherigen Erfahrungen zeigen allerdings, dass es lediglich in einzelnen Segmenten der Jugendhilfe (Erziehungshilfe) gelungen ist, die Anzahl der privatwirtschaftlichen Träger zu steigern. Dies hat mit den engen Kontakten der Wohlfahrtsverbände zur Kommunalpolitik und ihrer herausgehobene Position im Jugendhilfeausschuss zu tun. Im Kern scheint dieser Bereich sehr veränderungsresistent zu sein. Allerdings ist hier eine stärkere Beteiligung von Jugendlichen zu beobachten. So gibt es in jeder zehnten Stadt in NRW mittlerweile ein Kinder- und Jugendparlament.

(6) Im Politikfeld Sport ist die Übertragung von Kompetenzen und Aufgaben auf Vereine von allen Politikfeldern am weitesten fortgeschritten. Dies kann erstens auf die verlässliche Struktur der Sportvereine und ihre Nähe zur Kommunalpolitik zurückgeführt werden. Zweitens sind die kommunalen Sportämter im Vergleich zu anderen Ämtern traditionell nicht so stark personell besetzt, so dass eine weitere Umverteilung der Aufgaben auf geringeren Widerstand trifft als in anderen Bereichen. Allerdings ist bei der

Übertragung größerer Einrichtungen wie Bäder sehr sorgfältig zu prüfen, inwieweit die Vereine den mit der Übertragung verbundenen Pflichten nachkommen können. Eine Übertragung von Aufgaben auf einzelne Bürger gestaltet sich dagegen als eher schwierig, da hier vor allem das Trittbrettfahrerproblem besteht und keine klaren Verantwortlichkeiten festgemacht werden können.

(7) Kommunale Haushaltspolitik ist das Politikfeld, von dem die meisten Impulse für ein neues Mischungsverhältnis von privatem und öffentlichem Sektor ausgehen. Die defizitäre Haushaltssituation im Verbund mit einer restriktiven Genehmigungspolitik hat in vielen nordrhein-westfälischen Städten zu einem Ökonomisierungsschub geführt. Eine langfristig auf Effizienz und Effektivität ausgerichtete planvolle Neubestimmung des Verhältnisses von öffentlichem, privatem und bürgerschaftlichem Sektor ist unter diesen Vorzeichen schwer zu realisieren.

(8) Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors wirkt sich in einzelnen Bereichen sehr unterschiedlich aus. Während die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen bis jetzt nur sehr begrenzt und vor allem im Bereich eines nicht-marktlichen Wettbewerbs zu beobachten ist und über die konkreten Auswirkungen von PPP wenig bekannt ist, sind durch die Managerialisierung der Kommunalverwaltung und Privatisierungsprozesse in einzelnen Bereichen durchaus Effizienzsteigerungen auszumachen, wenngleich nicht in dem Ausmaß, wie oftmals erhofft. Allerdings ergeben sich insbesondere durch die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, aber mitunter auch im Gefolge der Managerialisierung der Kommunalverwaltung deutliche Steuerungsverluste für die kommunalen Entscheidungsträger. Diese Steuerungsverluste sind am größten im Bereich der Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen (z.B. im Bereich der Abfallentsorgung) und bei materieller Privatisierung, aber auch in Fällen formeller Privatisierung entwickeln die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten in der Regel ein Eigenleben, welches durch Aufsichtsräte nicht hinreichend kontrolliert werden kann. Hinzu kommt gerade in Großstädten die schon erwähnte Komplexität eines nahezu undurchschaubaren Geflechtes von Kapitalgesellschaften und Eigenbetrieben, das bisher auch durch Formen des Beteiligungsmanagements nur unzureichend kontrolliert wird.

## 7.2 Das zentrale Steuerungsproblem der Kommunen

Das zentrale Problem für die Kommunen liegt vor allem in der Integration der unterschiedlichen Organisationseinheiten und Steuerungsformen. Das, was bereits Anfang der 90er Jahre von der KGSt mit Bezug auf die Ausgründungen aus der Verwaltung als Strategielücke bezeichnet wurde, hat sich zehn Jahre später potenziert. Auch außerhalb der Kernverwaltung<sup>39</sup> gibt es ein kaum koordiniertes Nebeneinander von Eigenbetrieben, PPP, Wettbewerbselementen, Verhandlungssystemen, Beteiligungsverfahren und Formen bürgerschaftlicher Koproduktion. Dies führt zu erheblichen Legitimationsdefiziten, weil diese Strukturen vollkommen intransparent sind und vor allem ungeklärt ist, wer hinterher faktisch die Gesamtverantwortung übernimmt und die Puzzleteile zu einem halbwegs stimmigen Gesamtbild zusammenfügt. Diese Pluralisierung lässt sich

---

<sup>39</sup> Die Gründung von Fachbereichen in Verbindung mit der Budgetierung hat auch in der Kernverwaltung zur Verselbstständigungstendenzen und Fachbereichsegoismen geführt (vgl. Bogumil 2001, S. 124ff).

somit auch negativ als *Fragmentierung der kommunalen Selbstverwaltung* deuten, wenn die zunehmende Pluralität von Steuerungs- und Organisationsformen aus dem Ruder läuft.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht führt die Erodierung politischer Verantwortlichkeiten (accountability) auf kommunaler Ebene zu erheblichen Problemen bei der Input- und Outputlegitimation. Konkreter heißt dies: Wofür soll sich der Bürger noch an Kommunalwahlen beteiligen, wenn faktisch der Bürgermeister oder die Kommunalvertretung für viele wesentliche Fragen nicht mehr zuständig sind? Wen soll er für Fehlentscheidungen zur Verantwortung ziehen? Wie sehen Entscheidungen und Dienstleistungen aus, für die letztlich keiner in Kommunalwahlen die Verantwortung übernehmen kann? Welchen Einfluss hat es auf die Qualität der Leistungen, wenn das „Schwarze-Peter-Spiel“ dominiert? Diese und ähnliche Fragen deuten an, dass es sicherlich nicht ausreicht, wenn die Kommune zukünftig sich auf eine Moderatorenrolle zurückzieht. Unterschiedliche Moderatoren kann der Bürger allabendlich mit seiner Fernbedienung wählen. Von Kommunalvertretung und direktgewähltem Bürgermeister kann und muss er mehr erwarten können.

So wird es eine wesentliche Aufgabe der kommunalen Entscheidungsträger sein, diese Pluralität zu begrenzen und systematisch zu steuern. Dies kann nur durch eine *strategische Leistungstiefenpolitik* erbracht werden, in der man sich vor der Verlagerung und Privatisierung von Aufgaben fragt, welche Potentiale und Probleme die neuen Organisations- und Steuerungsformen im konkreten Fall mit sich bringen und wie sich dies in eine gesamtstädtische Strategie einbinden lässt. Dies gilt für die Übertragung von Aufgaben auf Bürger, Vereine, Verbände und private Unternehmen gleichermaßen.

Im Rahmen der Leistungstiefenpolitik sind vor allem zwei Fragen zu stellen: Welche strategische Relevanz hat die jeweilige Aufgabe und kann die Aufgabe nur mit spezifischen Ressourcen der Kommunalverwaltung wahrgenommen werden? Übersetzt beispielsweise auf die Übertragung von Aufgaben auf Vereine und Bürger hieße das, dass je wichtiger die Aufgabe für die Politik ist und je eher damit zu rechnen ist, dass nur hauptamtliche Kräfte der Verwaltung diese Aufgabe dauerhaft erfüllen können, desto eher sollte von einer Aufgabenübertragung abgesehen werden. Wenn beispielsweise eine Stadt nur über ein Freibad in einem weiten Umkreis verfügt, ist davon auszugehen, dass der Betrieb dieses Freibades aus Sicht der Politik und der Bürger außerordentlich wichtig ist. Wenn man den Betrieb dieses Freibades auf einen Verein übertragen würde, wäre damit zu rechnen, dass beispielsweise die Öffnungszeiten für die allgemeine Öffentlichkeit reduziert werden, was zumindest nachträglich zu massiven politischen Protesten führen wird.

Zwar kann auch nach der Auslagerung von Leistungen auf private Unternehmen und Vereine noch steuernd eingegriffen werden, wenn ein auf wesentliche Indikatoren fokussiertes Berichtswesen aufgebaut wurde. Aber nach der Auslagerungsentscheidung verschiebt sich das Machtgewicht zugunsten der ausgelagerten Einheiten. Selbst die Implementierung von Bürgerforen kann zu erheblichen Eigendynamiken führen, weil eine Umsetzung von Beteiligungsergebnissen erwartet wird. Dies sind Eigendynamiken, die bereits bei der Initiierung von Bürgerforen, PPP etc. berücksichtigt werden müssen und in die Vertragsgestaltung und in das Partizipationsmanagement einfließen müssen.

Mögliche Probleme bürgerschaftlicher Koproduktion wie z. B. die Begrenzung des öffentlichen Zugangs oder von Bürgerforen wie z. B. die Externalisierung von Kosten auf unbeteiligte Dritte kann man als Kommune zumindest halbwegs in den Griff bekommen, wenn man vorher klare Spielregeln vereinbart und die Beteiligung auch sozial benachteiligter Gruppen sicherstellt.

Viele kleinere und mittlere Kommunen können aber nicht auf langjährige Erfahrungen zurückgreifen und sie verfügen auch aufgrund des radikalen Personalabbaus im letzten Jahrzehnt nicht über die personellen Ressourcen, die diese Entscheidungen sachgerecht vorbereiten könnten. Die Steuerungsprobleme resultieren also zu einem guten Teil aus mangelndem Steuerungswissen. Hierbei geht es gar nicht mal in erster Linie um das juristische Wissen für die konkrete Vertragsgestaltung, sondern um das fehlende Wissen zur Einschätzung der beschriebenen Eigendynamiken und Probleme. Auch die in der Verwaltungspraxis verbreitete Auffassung, dass man erstmal anfangen könne, um dann die Probleme durch die Trial- und Error-Methode im konkreten Einzelfall zu lösen, trägt nicht gerade zu dem nötigen Problembewusstsein bei. Dies gilt insbesondere für die kleineren und mittleren Städte. Einerseits wurden auch sie mittlerweile von den Pluralisierungstrends voll erfasst. Andererseits verfügen sie in den Querschnittsverwaltungen über zu wenig (bedingt auch zu wenig qualifiziertes) Personal, um gegensteuern zu können. Insofern sollten also gerade die Probleme der kleineren und mittleren Städte im Mittelpunkt der Förderungspolitik des Landes stehen.

Zusammenfassend ergeben sich folgende Probleme und Potentiale bürgerschaftlicher und privatwirtschaftlicher Leistungserbringung, die durch eine kommunale Leistungstiefenpolitik möglichst so zu gestalten sind, dass sich die Problemlagen minimieren:

**Abbildung 20: Probleme und Potentiale bürgerschaftlicher und privatwirtschaftlicher Leistungserbringung**

	<b>Potentiale</b>	<b>Probleme</b>
<b>Bürgerforen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• effektivere Problemlösung bei geringen Steuerungskompetenzen der Kommune</li> <li>• besseres Steuerungswissen</li> <li>• höhere Akzeptanz von Entscheidungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partizipationsenttäuschung durch mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen</li> <li>• Externalisierung von Kosten auf unbeteiligte Dritte</li> <li>• starke soziale Schieflage bei Beteiligung</li> <li>• kaum Lösung von grundlegenden Konflikten</li> <li>• keine politikfeldübergreifende Abwägung und auf kleine Projekte beschränkter „Aktionismus“</li> </ul>
<b>bürgerschaftliche Aufgabenerledigung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• höhere Identifikation mit der Einrichtung</li> <li>• Ausbau von Unterstützungsnetzwerken und Solidarität</li> <li>• kostengünstigere Aufgabenerledigung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trittbrettfahrerproblem und damit erhebliche Schwierigkeiten unorganisierte Bürger einzubinden</li> <li>• Ausschluss der allgemeinen Öffentlichkeit von Leistungen</li> <li>• Überforderung der Vereine mit möglicherweise haftungs- und strafrechtlichen Konsequenzen</li> <li>• kontinuierliche Aufgabenerfüllung nicht gesichert</li> <li>• Demotivierung der Bürger bei Reduzierung auf „Lückenbüßer“</li> </ul>
<b>PPP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kostengünstigere Aufgabenerledigung</li> <li>• zusätzliche Investitionsmittel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurs und Rückzug privater Betreiber</li> <li>• Informationsasymmetrie zwischen den spezialisierten Unternehmen und der Stadtverwaltung</li> </ul>

## 8 Empfehlungen

Die Einbeziehung internationaler Erfahrungen hat gezeigt, dass das deutsche Kommunalmodell im internationalen Vergleich nach wie vor als eines der politisch und funktional stärksten in Europa gelten darf (vgl. Hesse/Sharpe 1991, Goldsmith 1995, Sellers 2002a, 52 ff.; Sellers 2002b). Die deutschen Kommunen haben sich über die Jahre immer wieder als bemerkenswert leistungsfähig und innovationsfähig gezeigt und sich neuen Aufgaben und Herausforderungen gestellt, seien es Stadterneuerung und Umweltschutz in den 1960er und 1970er Jahren, die sozialen und Beschäftigungsprobleme im Gefolge der ökonomischen Krise seit den 1980er Jahren oder die Bewältigung der enormen Folgeprobleme des politischen und ökonomischen Umbruchs in Ostdeutschland nach 1990, als wiederum die Kommunen als erste in Aktion traten, noch ehe die neuen ostdeutschen Länder gebildet waren.

Allerdings scheint dieses (international beachtliche) Modell und Profil der deutschen Kommunalverwaltung in den letzten Jahren vor allem durch die Haushaltskrise und die beschriebenen Ökonomisierungstendenzen in seiner Leistungsfähigkeit, wenn nicht Überlebensfähigkeit bedroht. Insofern sollte sich die nordrhein-westfälische Landespolitik aus unserer Sicht dafür einsetzen, die Rahmenbedingungen für eine wirksames Handeln der Kommunen zu verbessern und die Kommunen bei einer strategisch ausgerichteten Leistungstiefenpolitik zu unterstützen. Dafür ist es einerseits notwendig alles seitens der Landesregierung dafür zu tun, damit die Kommunen wieder ihre *Handlungsspielräume zurückgewinnen*: im Bereich der kommunalen Finanzen, durch den Abbau kommunaler Standards und die Schaffung einer Kommunalkammer. Andererseits müssen durch eine gezielte Förderpolitik *günstige Rahmenbedingungen für eine strategisch ausgerichtete Leistungstiefenpolitik* geschaffen werden.

Die folgenden Empfehlungen richten sich ausschließlich an den Landtag und die Landesregierung als *die* Adressaten des Gutachtens. Empfehlungen für Kommunen haben wir bereits in diversen Publikationen entwickelt, die sich explizit an kommunale Entscheidungsträger wenden (z. B. Bogumil/Holtkamp 2002b). Im Folgenden werden wir uns bemühen, möglichst konkrete Handlungsempfehlungen zu geben, die aus unserer Sicht relativ schnell umsetzbar sind. Dabei bitten wir aber zu berücksichtigen, dass aufgrund der vorgegebenen kurzen Bearbeitungszeit für das Gutachten keine umfassende Analyse aller Fachpolitiken des Landes und auch keine detaillierte rechtliche Prüfung unserer Vorschläge vorgenommen werden konnte. Deshalb sind die Handlungsempfehlungen eher provisorischer Natur und müssen kritisch von den Fachressorts und selbstverständlich von den parlamentarischen Gremien geprüft und diskutiert werden. Wir hoffen durch diese Handlungsempfehlungen zumindest erste konkrete Impulse für eine Reformdiskussion auf Landesebene geben zu können und haben uns deshalb nicht auf die übliche defensive Vorgehensweise von Gutachten beschränkt, die vor allem weiteren Forschungsbedarf für sich reklamieren.

## **8.1 Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume**

In der aktuellen Diskussion in Wissenschaft und Medien wird einheitlich festgestellt, dass die kommunalen Handlungsspielräume wieder gestärkt werden müssen, damit die Kommunen überhaupt ihre Handlungsfähigkeit wieder zurückgewinnen können. Dies gilt, wie wir beschrieben haben, auch für die planvolle Beteiligung privater Akteure an der kommunalen Selbstverwaltung. Es macht derzeit in der politischen Praxis überhaupt keinen Sinn über die Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen nachzudenken, wenn man nicht gleichzeitig versucht, eine Antwort auf die Frage zu geben, wie unsere Städte wieder handlungsfäh werden, damit sie diese Zukunft erfolgreich meistern können.

In den Medien wird diese wichtige Reformdebatte weitgehend auf die Gewerbesteuerdiskussion verengt und in der Wissenschaft dominieren Vorschläge zur Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Verfassung. Wir wollen im Folgenden konkrete Reformwege für die Landesregierung aufzeigen, die weit ab dieser „Trampelpfade“ liegen. Damit soll selbstverständlich nicht die Wichtigkeit der oben genannten Reformvorschläge in Frage gestellt werden. Aber neben diesen gibt es aus unserer Sicht noch andere interessante Vorschläge, die bisher zumindest in der öffentlichen Debatte weitgehend unberücksichtigt blieben.

### **8.1.1 Reform von Haushaltssicherungskonzepten**

Die Modellvorstellung der Landesregierung, dass durch Haushaltssicherungskonzepte die Fehlbeträge mittelfristig wieder ausgeglichen werden können, muss als gescheitert angesehen werden (vgl. 5.1). Das primäre Ziel von Haushaltssicherungskonzepten „im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu erreichen“ (§ 75 Abs. 4 GO NW) wurde in kaum einer Gemeinde erreicht. Setzt die Landesregierung ihre Genehmigungspolitik weiter fort, ist hingegen zu befürchten, dass das sog. Nothaushaltsrecht zukünftig in den meisten größeren Städten dauerhaft dominieren wird. Damit wird der Notfall zum Normalfall, wenn nicht die Genehmigungspolitik des Landes grundlegend verändert wird.

Mit Haushaltssicherungskonzepten werden durch die unrealistische Beschränkung der Laufzeit viele Kommunen in die „ungeordnete Haushaltswirtschaft“ gedrängt und der Abstimmungsbedarf zwischen Kommunen und Aufsichtsbehörden wird bei weitgehender Ausschaltung der Vertretungskörperschaft potenziert. Die durch die Aufsichtsbehörden vorgenommene regulative Detailsteuerung im Rahmen der Haushaltspolitik führt weiterhin zu nichtintendierten Nebenfolgen. Die Kommunen konzentrieren sich stärker darauf, der rigiden Kontrolle der Aufsichtsbehörde zu entgehen, als die anstehenden innerkommunalen Probleme zu lösen. Sie sehen in einer weiteren Pluralisierung der Steuerungs- und Organisationsformen die idealen Bedingungen, um sich der zentralen Kontrolle zu entziehen. Wenn die Kommunen selbst aufgrund zunehmender Ausgliederungen und „geschönter“ Haushaltsprognosen dem eigenen Haushalt keine relevanten Steuerungsinformationen mehr entnehmen können, dann läuft auch die aufsichtsbehördliche Kontrolle ins Leere.

Der immense Konsolidierungsdruck, der durch die begrenzte Laufzeit von Haushaltssicherungskonzepten und die restriktiven Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsfüh-

rung aufgebaut wird, sollte aus unserer Sicht erheblich reduziert werden. Eine deutliche Verlängerung der Laufzeiten für Haushaltssicherungskonzepte ist empfehlenswert bzw. die Fristbegrenzung sollte gänzlich aufgehoben werden. Weiterhin sollten die Empfehlungen des Handlungsrahmens zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten grundlegend überarbeitet werden. Insbesondere die Empfehlungen zu Hebesätzen, die eine Aufwärtsspirale zur Folge hatten (vgl. 5.1), sind nicht sinnvoll und führen zu einer extremen Belastung der Steuerzahler und Unternehmen in NRW. Durch diese reduzierte Detailsteuerung wird sich natürlich die objektive Haushaltslage der Kommunen nicht verbessern, aber die Kommunen können mit der überwiegend exogen bestimmten Haushaltskrise selbstverwaltungsgemäßer umgehen.

Die Forderung nach einer Begrenzung der aufsichtsbehördlichen Detailintervention sollte allerdings nicht dahingehend missverstanden werden, dass sich die Aufsichtsbehörden ausschließlich auf eine Berater- und Moderatorenrolle beschränken sollten. Eingriffe in den Kernhaushalt erweisen sich aber häufig als kontraproduktiv. Positiv hervorzuheben ist indes, dass durch die Kontrolle von Auslagerungsentscheidungen durch die Aufsichtsbehörden einige Ausgründungen verhindert werden konnten, die nachweislich nicht zu einer langfristig effizienten Aufgabenerfüllung beigetragen hätten. Diese Prüfung sollte intensiviert und einheitlich bei kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden vollzogen werden. Darüber hinaus sollte die Kommunalaufsicht bereits im Vorfeld noch stärker beratend tätig sein und zu Erfahrungen mit Ausgründungen einen interkommunalen Erfahrungsaustausch fördern (Wegener 2003). Ähnliches gilt für die Konstruktion eines funktionierender Beteiligungsmanagements. Allerdings ist die Beratung durch die Kommunalaufsicht „ein sensibles Thema, weil auch ‚Ratschläge als Schläge‘ verstanden werden können“ (Beuß 2001, S. 171).

### **8.1.2 Abbau von kommunalen Standards**

Durch die Standards, die auf der Landesebene entstehen, werden die kommunalen Handlungsspielräume erheblich eingeengt und die kommunalen Haushalte belastet. Dies wird seit Jahrzehnten in der Landespolitik kritisch diskutiert und viele Kommissionen wurden in den letzten Jahrzehnten zur „Entbürokratisierung“ eingesetzt und zwar zum Teil mit beeindruckenden Erfolgen. Immer wieder konnten Standards in erheblichem Maße durch einzelne Kommissionen abgebaut werden, wobei die darauf folgenden Kommissionen wieder feststellen mussten, dass die Zahl der Standards wieder deutlich angestiegen ist (ausführlicher hierzu Holtkamp 2000, S. 352 ff.). Der ehemalige Leiter der Kommunalabteilung des Innenministeriums hat die Erfolge dieser konventionellen Politik des Standardabbaus prägnant zusammengefasst:

„Aber so ist das halt mit den Standards, wirft man sie zur Haustür hinaus, kommen sie zur Hintertür wieder herein“ (Held 1996, S. 156).

Aufgrund dieser begrenzten Erfolge des konventionellen Standardabbaus ist es angezeigt, zumindest auch andere Reformmodelle des Standardabbaus zu realisieren. Im sechsten Kapitel haben wir die Erfolge in Schweden kurz skizziert, als man mit dem „experimentellen“ Programm der „Freie Kommunen“ eine Reihe ausgewählter Kommunen von bestimmten gesetzlichen Bindungen freigestellt hatte. Wenn man nicht hinreichend die Produktion neuer Standards kontrollieren kann, ist diese Befreiung von Standards durchaus eine sinnvolle Alternative. In NRW hat man diesen Gedanken bereits mit dem Kommunalisierungsmodell im Jahre 1997 aufgenommen. Allerdings ori-

enterte man sich hierbei weiterhin an klaren Qualitätsstandards<sup>40</sup> und in dem einzigen Bereich, in dem man starke kommunale Einsparungen hätte erwarten können – im Kindergartenbereich – schrieb man de facto doch wieder Personalstandards und die Gruppenstärke fest.

Insgesamt ist die Befreiung der Kommunen von Normen auch durch Experimentierklauseln ein sehr empfehlenswertes Instrument, nur sollte man dann nicht wieder durch die „Hintertür“ Qualitäts- oder gar Inputstandards einführen. Befreiung von Standards und Experimentierklauseln setzen eine starke Zurückhaltung insbesondere der Fachpolitiker und Fachressorts auf Landesebene voraus. Ohne diese Zurückhaltung bleiben eigentlich sinnvolle Ansätze, wie sie auch in dem Kommunalisierungsmodell deutlich wurden, weitgehend wirkungslos.

### **8.1.3 Einführung einer Kommunalkammer**

Um die Handlungsautonomie der Gemeinden wiederzuerlangen und zu sichern, empfiehlt es sich, die Machtungleichgewichte zwischen Gemeinden und übergeordneten Ebenen neu auszutarieren. Dafür bietet sich die Einrichtung einer zweiten Kammer auf Landesebene an, die den kommunalen Vertretern zusätzliche Kompetenzen einräumt und sie damit in der Auseinandersetzung mit dem Land nachhaltig stärkt. Demgegenüber ist eine bloße Anhörung von kommunalen Spitzenverbänden, wie sie in der heutigen Regierungspraxis in der Regel vorgenommen wird, kaum gleichbedeutend mit einer Aufwertung der Kommunen im föderalen Aushandlungsprozess, weil sie die Kommunen, obwohl dritte Säule des Staates, gleichstellt mit anderen Interessengruppen und ihnen besondere Kompetenzen versagt. Darüber hinaus sichern diese Anhörungsrechte keine wirksame Beteiligung an wichtigen Beratungs- und Entscheidungsprozessen in allen Fällen, wie es beispielsweise auch die Zusammensetzung der Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ andeutet.

Um diese Machtungleichgewichte im föderalen Aushandlungsprozess auszugleichen, könnte man einer kommunalen Kammer weitgehende Vetorechte gegenüber dem Landtag geben und sie damit analog zum Verhältnis Bundestag und Bundesrat konzipieren. Dies würde sicherlich in besonders hohem Maße die Position der Gemeinden stärken. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wäre die Einrichtung eines solchen Kammersystems aber eher negativ zu beurteilen. Bereits bei dem Zweikammermodell von Bundesrat und Bundestag zeichnen sich erhebliche Probleme ab, die durch das Hinzufügen einer Kammer auf Landesebene wohl potenziert würden. Eine kommunale Kammer mit Vetorechten würde das Gesetzgebungsverfahren erheblich verlängern und andererseits könnte es durch unterschiedliche Interessen in den beiden Kammern zur gänzlichen Blockade von Gesetzen kommen.

Deshalb ist eher die Einrichtung einer Kommunalkammer *ohne weitgehende Vetorechte* zu empfehlen. Die Zusammensetzung der Kommunalkammer könnte sich am Kommunalen Rat in Rheinland-Pfalz orientieren (Holtkamp 2001b). Dieses Gremium setzt sich zusammen aus jeweils neun die drei kommunalen Spitzenverbände (Gemeinde- und Städtebund, Städtetag und Landkreistag) vertretenden Mitgliedern sowie aus einem Vertreter der Landesregierung als nicht stimmberechtigten Vorsitzenden. Bei der Be-

---

<sup>40</sup> Landtag NRW Drucksache 12/2340

nennung der Mitglieder durch die Spitzenverbände ist das Ergebnis der Kommunalwahlen zu berücksichtigen, so dass auch kleinere Fraktionen in diesem Gremium repräsentiert sind. Dies weist auf einen weiteren Vorteil von Beteiligungsgremien gegenüber den eher informellen Konsultationen einzelner führender Vertreter der Spitzenverbände hin. Der jeweilige Gesetzgeber kann sich durch die von ihm zu steuernde Zusammensetzung solcher Gremien ein differenziertes und etwas repräsentativeres Bild von „den“ kommunalen Interessen machen. Die Kommunalkammer sollte folgende Kompetenzen erhalten:

- Sie sollte Anträge sowie Gesetzesentwürfe in den Landtag jederzeit einbringen können.
- Alle kommunalrelevanten Gesetze und Standards sollten ihr rechtzeitig zugeleitet werden.
- Die Kommunalkammer sollte jährlich ein Gutachten erstellen, das die Auswirkungen der Landespolitik auf die kommunale Finanzsituation untersucht. Bei diesem Jahresgutachten sollte analog zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Landesregierung verpflichtet sein, eine Stellungnahme dazu abzugeben, und der Landtag hätte darüber zu beraten. Das Jahresgutachten sollte jeweils kurz vor der Beratung des Gemeindefinanzierungsgesetzes veröffentlicht werden.

Durch diese Kompetenzen wäre aus unserer Sicht zumindest bedingt eine stärkere Verhandlungsposition der Kommunen im föderalen Aushandlungsprozess zu erreichen, ohne dass diese zu Politikblockaden führen können.

## **8.2 Landesförderung für eine strategische Leistungstiefenpolitik**

### **8.2.1 Optimierung der Landesförderprogramme**

Ähnlich problematisch wie die Detailsteuerung durch die Aufsichtsbehörden ist die finanzielle Detailsteuerung durch die Förderprogramme der einzelnen Landesressorts. Sie verstärken eher eine wenig konzeptionell angelegte, nach Fachbereichen segmentierte Steuerung in den Kommunen und gehen nicht selten an den Bedürfnissen vor Ort vorbei. Plakatives Beispiel hierfür ist die Freiwilligenzentrale in Arnsberg, die ohne starke Abstimmung mit der Kommune gefördert wurde. Folge war, dass die Kommune nur darauf wartete, dass die Landesförderung auslief, um diese Einrichtung sachgerecht in die kommunale Infrastruktur einzubinden. Eine weitere Folge war, dass hoch engagierte ehrenamtliche Mitarbeiter demotiviert und verärgert wurden.

Ziel muss es also sein, dass die Landespolitik sich mehr darauf konzentriert, günstige Rahmenbedingungen für eine strategische Leistungstiefenpolitik zu setzen und die Detaileingriffe, die fast immer zu nichtintendierten negativen Effekten führen, deutlich einzuschränken. Ein positives Beispiel hierfür ist die bereits mehrfach hervorgehobene Engagementförderungspolitik in Baden-Württemberg. Seit über zehn Jahren werden in der Geschäftsstelle Bürgerschaftliches Engagement die Aktivitäten der Landesregierung zur Engagementförderung vielfältig vernetzt. Grundlage der Förderung sind Gesamtkonzepte der Kommunen und nicht einzelne Maßnahmen – wie z. B. die Einrichtung einer Freiwilligenagentur. Die Gesamtkonzepte sind Grundlage des Kontraktes, der

mindestens für einen Zeitraum von vier Jahren zwischen den Kommunen und dem Ministerium geschlossen wird. Diese Gesamtkonzepte werden in überregionalen Städtenetzwerken diskutiert. Dieser Diskurs wird durch eine kritische wissenschaftliche Evaluation in den einzelnen Kommunen unterstützt (Hummel 2001; Klie et al. 2000). Dementsprechend werden Probleme und Potentiale der Lokalen Agenda, der partizipativen Stadtteilarbeit, der Freiwilligenagenturen und Seniorenbüros in diesem Kontext gemeinsam erörtert. Auch auf kommunaler Ebene werden Koordinierungs- und Steuerungsgruppen eingerichtet, die sich zusammensetzen aus förderndem Ministerium, Kommune, Initiativen und Bürgerschaft. In der Fachliteratur wird dieses Modell einheitlich als das am weitesten entwickelte Landesförderprogramm beschrieben (Braun 2003; Schmid/Otto 2003).

Die Landesförderung in NRW weicht von dem baden-württembergischen Modell deutlich ab. So kommt bereits im Jahre 1999 die West KC in ihrem Gutachten für das Innenministerium NRW zu dem Fazit, dass „ein themenübergreifendes Landes-Netzwerk oder eine Landesinitiative zum Bürgerschaftlichen Engagement beziehungsweise zur Bürgerkommune in Nordrhein-Westfalen bisher nicht existiert“ (Book et al. 1999, S. 115). Die Pluralisierung von Organisations- und Steuerungsformen wird also auf Landesebene durch den Fragmentierungsgrad der Förderpolitik eher potenziert. Dieser „fragmentierte“ Typ stellt bislang den politisch-administrativen Normalzustand in den meisten Ländern dar. Eine Mehrzahl von Ministerien legt relativ eigenständig und unkoordiniert Programme und Maßnahmen der Engagementförderung für unterschiedliche Zielgruppen und Förderbereiche auf. Eine gemeinsame übergreifende Strategie der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements existiert (noch) nicht (Schmid/Otto 2003)<sup>41</sup>.

In NRW ist es allein schon, eine von außen kaum leistbare Aufgabe, die wesentlichen Gutachten, Schriften und Zuständigkeiten aller relevanten Landesakteure zu erfassen. Dabei sind nicht nur die verschiedenen Landesministerien, sondern auch die diversen Städtenetzwerke, Landesinstitute etc. zu berücksichtigen. In keinem anderen Bundesland dürften beispielsweise so viele interessante Gutachten und Broschüren zu Teilaspekten von Engagementförderung und Bürgerbeteiligung entstanden sein. Hierin kann durchaus ein Vorteil der Pluralität der Landesförderung bestehen, wenn zumindest hinterher in einem Internetportal oder einer Schriftenreihe diese Erfahrungen mal gebündelt würden und adressatengerecht aufbereitet würden. Dies ist aber nur im Innenministerium NRW in Ansätzen erkennbar. Insofern muss man also nicht die BE-Förderungspolitik in Baden-Württemberg 1 zu 1 auf NRW übertragen, sondern sollte hier an vorhandene Traditionen anknüpfen, so dass beispielsweise das Innenministerium, das sich in vielen Publikationen und einzelnen Projekten bemüht hat, einen Überblick über die verschiedenen Engagementinstrumente zu vermitteln, in seinen Bemühungen besonders unterstützt wird. Detailliertere Empfehlungen zur Neugestaltung der Engagementförderung des Landes NRW müssen aber einer tiefergehenden Organisationsuntersuchung überlassen bleiben. Kernpunkte der Organisationsreform sollten aus unserer Sicht die folgenden Leitsätze sein:

---

<sup>41</sup> Allerdings wurde seitens der Ministerin Birgit Fischer Ende 2002 angekündigt, eine Netzwerkstelle zur Förderung des Engagements in der Landesregierung aufzubauen.

- weniger detaillierte, durchprogrammierte Eingriffe, sondern Förderung von diskursiv zu erarbeitendem Engagementkonzeptionen in den Kommunen;
- Ermöglichung von interkommunalen Erfahrungsaustausch, der kontinuierlich durch wissenschaftliche Evaluation gestärkt wird;
- hohe Kontinuität der Förderung;
- Zusammenführung relevanter Gutachten und Erfahrungen zu diesem Themenkreis in NRW in adressatengerechten Publikationen.

### 8.2.2 Stärkung der Stellung der hauptamtlichen Bürgermeister

Weitere günstige Rahmenbedingungen kann die Landesregierung für eine strategische Leistungstiefenpolitik über die Zuordnung von Kompetenzen in der Gemeindeordnung schaffen. Insbesondere mit der Einführung des direktgewählten Bürgermeisters in Nordrhein-Westfalen verband sich die Hoffnung, einen zentralen Steuerungspolitiker installiert zu haben (Banner 1989). Ein Vergleich zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zeigt aber, dass die nordrhein-westfälischen Bürgermeister durchweg ein relativ geringes Durchsetzungsvermögen haben. So stimmten in der landesweiten Befragung des Forschungsprojekts Bürgerkommune in Baden-Württemberg 49 % der Bürgermeister der Aussage voll zu, dass der Bürgermeister in ihrer Gemeinde *die* bestimmende Person in Politik und Verwaltung ist, während es in NRW gerade mal 27% waren. Auch bei der Befragung der Fraktionsvorsitzenden ergab sich hier kein grundlegend anderes Bild. So stimmten 31% der Fraktionsvorsitzenden in Baden-Württemberg, aber nur 19% in NRW dieser Aussage voll zu.

Die Ursachen hierfür dürften aus unserer Sicht weniger in den unterschiedlichen Fähigkeiten der Bürgermeister liegen, sondern in strukturell divergierenden Faktoren. Einerseits sind hier die unterschiedlichen kommunalverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen und andererseits die variierenden Ausprägungen des Parteienwettbewerbs.

Wenn man anhand der fünf gängigsten Kategorien die dem Bürgermeister in den Gemeindeordnungen zugewiesenen Kompetenzen vergleicht, stellt man fest, dass NRW auf der Seite der Gemeindeordnungen mit den geringsten Einflusschancen des Bürgermeisters und den stärksten Vetopunkten des Rates steht, die baden-württembergische Gemeindeordnung dagegen auf der Seite mit den stärksten Einflusschancen des Bürgermeisters.

Abbildung 3: Kommunalrecht im Bundesländervergleich

		Baden- Württemberg	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Rhein- land- Pfalz	Bayern	Thürin- gen	Meckle- nburg- Vor.	Schles- wig- Hol- stein	Saar- land	Brand- enburg	Nieder- sachsen	NRW	Hessen
1.	Verbundene Wahl und Amtszeit Bm	3	3	3	3	1	2	3	3	3	3	1	1	2
2.	Laufende Geschäfte	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	2
3.	Geschäftskreise der Beigeordneten	2	2	3	2	3	2	2	2	1	1	3	1	1
4.	Kollegiales Verwaltungsgremium	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	1
5.	Vorsitz und Stimmrecht im Rat	3	3	2	3	3	3	1	1	2	2	2	3	1
		14	14	14	13	13	13	12	12	12	10	10	8	7

1. Verbundene Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters: 1=verbundene Wahl, Amtszeit Rat und Bm fünf bis sechs Jahre, 2=nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bm fünf bis sechs Jahre, 3=nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bm sieben und mehr Jahre,

2. Laufende Geschäfte: 1=Vorbehalt- und Rückholrechte des Rates, 2=laufende Geschäfte auf kollektives Verwaltungsorgan übertragen (Hessen), 3=Bürgermeister alleine,

3. Geschäftskreise der Beigeordneten: 1=Geschäftskreise werden vom Rat alleine bestimmt, 2=Bm legt Geschäftskreise mit Zustimmung oder Einvernehmen mit dem Rat fest, 3=Bm legt die Geschäftskreise alleine fest;

4. Kollegiales Verwaltungsgremium: 1=Magistrat, kein Weisungsrecht des Bm, 2=kollegiales Verwaltungsorgan mit geringen Kompetenzen, Bm mit beschränktem Weisungsrecht, 3=monokratischer Verwaltungsleiter mit unbegrenzten Weisungsrechten;

5. Vorsitz und Stimmrecht des Bm im Rat: 1=Bm hat kein Stimmrecht im Rat, ein Ratsmitglied ist Vorsitzender des Rates, 2=Bm hat entweder Vorsitz oder Stimmrecht im Rat, 3=Bm hat Vorsitz und Stimmrecht im Rat

Quelle: Eigene Zusammenstellung aufgrund eigener Recherchen sowie Bovermann 1999, 60 ff., Buß 2002, 75 ff.

Von der in der Gemeindeordnung festgeschriebenen schwächeren Stellung des Bürgermeisters in NRW kann man jedoch nicht unmittelbar auf die Praxis schließen. Allerdings zeigt der im Auftrag des Innenministeriums NRW erstellte Kommissionsbericht über die Änderungsnotwendigkeiten der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, an dem ausschließlich kommunale Praktiker insbesondere aber die kommunalen Spitzenverbände mitgearbeitet haben, dass genau die drei Punkte, bei denen die Gemeindeordnung NRW in unserem Vergleich besonders schlecht für den Bürgermeister ausfällt, auch in der Praxis die neuralgischen Punkte sind. So wird festgestellt, dass nachdem vor der Kommunalwahl 1999 vom Rückholrecht des Rates kaum Gebrauch gemacht wurde, es im Anschluss an die Kommunalwahl 1999 in diesem Bereich zahlreiche Aktivitäten gegeben habe (Innenministerium 2002, S. 23). Weiterhin haben einige Räte nach 1999 in NRW von dem Recht der Geschäftsverteilung zugunsten des Rates offensiv Gebrauch gemacht, auch um den Geschäftsbereich des Bürgermeisters dadurch einzuengen (S. 43). Und schließlich ist es die zentrale Forderung der Kommission, dass der Bürgermeister eine Amtszeit von sechs Jahren erhalten soll, auch um die Ratswahl und Bürgermeisterwahl zu entkoppeln. Damit solle auch der Hauptverwaltungsbeamte in seiner persönlichen und fachlichen Unabhängigkeit gestärkt werden (S. 36).

In unserer Umfrage haben wir den Bürgermeistern in NRW auch die Frage vorgelegt, ob sie im Vergleich zum Verwaltungschef vor 1999 mehr Kompetenzen, gleichviel Kompetenzen oder weniger Kompetenzen über die kommunalen Satzungen zugewiesen bekommen haben. Die Bürgermeister, die sich auf eine absolute Ratsmehrheit ihrer Partei stützen konnten, gaben an, dass sie in 71% der Fälle mehr Kompetenzen zugewiesen bekamen, 29% hatten gleichviel Kompetenzen und in keinem Fall bekamen sie weniger Kompetenzen zugewiesen. Bei den Bürgermeistern in Kohabitationskonstellationen ergab sich ein umgekehrtes Bild. In 11% der Fälle wurden ihre Kompetenzen erweitert, in 22% blieben sie gleich und in 67% der Fälle wurden ihre Kompetenzen nach der Kommunalwahl 1999 beschnitten. Weiterhin stimmten in Kohabitationskonstellationen die befragten Bürgermeister nur zu 11% der Aussage voll zu, dass der Bürgermeister in ihrer Gemeinde *die* bestimmende Person in Politik und Verwaltung ist, während es bei den Bürgermeistern, die sich auf eine absolute Mehrheit ihrer Partei stützen konnten, 34% waren.

Allerdings muss man bei all diesen Angaben berücksichtigen, dass Kohabitationskonstellationen in NRW noch die Ausnahme sind. So finden sich laut unserer Befragung in nur 6% der Gemeinden über 20 000 Einwohnern Konstellationen, in denen die Ratsmehrheit eine andere Farbe als das Parteibuch des Bürgermeisters hat. Aufgrund des ausgeprägten Parteienwettbewerbs in Verbindung mit den starken Regelungskompetenzen des Rates über die Hauptsatzung droht sich bei den Bürgermeistern in NRW eine Zwei-Klassengesellschaft zu entwickeln. Bürgermeister mit eigener Ratsmehrheit verfügen trotz ungünstiger rechtlicher Rahmenbedingungen über einen hinreichend großen Einfluss, während bei den Bürgermeistern in Kohabitationskonstellationen die Ratsmehrheit ihre starken Vetopositionen voll ausspielt, um ihren Einfluss zu beschneiden. Dies würde allerdings erst dann richtig prekär, wenn die Kohabitationsfälle zukünftig stark zunehmen.

Insgesamt haben die Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen deutlich geringere Einflussmöglichkeiten als in Baden-Württemberg und im Falle von Kohabitationskonstellationen sind ihnen häufig die „Hände ganz gebunden“. Sie sind damit also nur sehr bedingt fähig, die Pluralisierung und Fragmentierung nachhaltig zu kontrollieren und die verschiedenen „Puzzle-Teile“ wieder zusammenzufügen. Aus dieser Sicht spricht vieles dafür, dass die Bürgermeister in der jetzigen Gemeindeordnung NW eine zu schwache Stellung, insbesondere in Kohabitationskonstellationen haben und die Kompetenzen aufgewertet und klarer gefasst werden

müssen. Ein Beispiel für eine solche Regelung findet sich in der baden-württembergischen Gemeindeordnung. Dort ist festgelegt, dass der Rat Personalentscheidungen nur im Einvernehmen mit dem Bürgermeister treffen kann. Verweigert der Bürgermeister sein Einvernehmen, kann der Rat nur mit Zweidrittelmehrheit allein entscheiden. „Diese Bestimmung gibt dem Bürgermeister großen Einfluss auf die Karrieren“ (Banner 1989, S. 52) und erschwert ganz erheblich ein Entmachtung des Bürgermeisters in Kohabitationsfällen.

Gegen eine erneute Reform der Gemeindeordnung zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich sicherlich begründet einwenden, dass erstens die Problemfälle – also insbesondere die Kohabitationsfälle – in NRW nicht sehr zahlreich sind und dass man zweitens etwas länger warten sollte, bis sich die kommunalen Akteure auf die neuen Rahmenbedingungen eingestellt haben. Möglicherweise können sich einige Probleme mit der Zeit durch Lernprozesse der Akteure vor Ort von selbst erledigen. So lässt sich allerdings nur plausibel argumentieren, wenn man die vorliegenden Erfahrungen mit der neuen Gemeindeordnung stetig auswertet. Während das Innenministerium NRW die sog. Übergangsphase und die ersten Direktwahlen sehr umfangreich wissenschaftlich untersuchen ließ, wurde nach dem Amtsantritt der ersten direkt gewählten Bürgermeister die Untersuchung der neuen Machtkonstellationen nach unserem Wissen nicht mehr vom Innenministerium forciert. Wenn aber auch zukünftig die wissenschaftliche Analyse der Direktwahlen und der Machtposition des Bürgermeisters nicht mehr gefördert wird, ist kaum zu erkennen, auf welcher Datengrundlage in der nächsten Legislaturperiode des Landtages über eine Reform der Gemeindeordnung diskutiert werden soll.

Ein wichtiger Schluss hinsichtlich zukünftiger Reformkorridore lässt sich zumindest aus den Ergebnissen unseres Forschungsprojektes Bürgerkommune ziehen, auch wenn das Projekt schwerpunktmäßig eher Beteiligungsformen und weniger intensiv kommunale Machtkonstellationen untersucht hat. Es ist sehr fraglich, ob eine Verlängerung der Amtszeit des Bürgermeisters in Nordrhein-Westfalen, wie sie von der durch das Innenministerium eingesetzten Kommission empfohlen wurde und in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten praktiziert wird, tatsächlich das leistet, was man sich davon verspricht. Denn mit der Entkoppelung der Bürgermeister- von der Ratswahl werden unfraglich Kohabitationsfälle wahrscheinlicher mit dem damit einhergehenden Machtverlust des Bürgermeisters. Diese Hypothese lässt sich ansatzweise aufgrund der Ergebnisse der Bürgermeister-Stichwahlen 1999 in NRW bestätigen. 83% der eindeutigen Kohabitationsfälle (Bürgermeister mit SPD-Parteibuch bei absoluter Mehrheit der CDU im Rat) sind erst durch die Wahl der SPD-Bürgermeister in der Stichwahl entstanden.

Insgesamt kann man sich also einiges aus Baden-Württemberg anschauen, aber man sollte sicher nicht alles nahtlos auf NRW übertragen wollen. Das ist unser Fazit des Vergleichs der Landesförderpolitiken in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

### **8.3.3 Stärkung von Nutzerbeiräten und Forcierung von Benchmarkingprozessen**

Eine strategische Leistungstiefenpolitik kann auch durch die Einbeziehung der Bürger und Nutzer kommunaler Einrichtungen gestärkt werden, ebenso wie durch die Forcierung von Benchmarkingprozessen, wie die Erfahrungen aus dem internationalen Vergleich zeigen.

Elemente einer „Nutzerdemokratie“ oder Nutzer-Mitbestimmung haben sich in Schweden durch die Nutzerräte in Grundschulen, Kindertagesstätten, Seniorenheime, Sekundärschulen und Behinderteneinrichtungen) gebildet. Diese haben entweder beratende oder aber Entschei-

dungsrechte, z.T. sogar eigene Budgets. Sie geben den „Nutzern“ bestimmter kommunaler Einrichtungen (den Eltern in den Schulen, den Kindern und Jugendlichen in Jugendeinrichtungen, den Behinderten usw.) die Möglichkeit, an den sie betreffenden Entscheidungen in einer Form von „Nutzerdemokratie“ mitzuwirken. In Frankreich sind diese Prozesse hinsichtlich der Mitwirkung von „Nutzern“ sogar noch fortgeschrittener. Dies betrifft sowohl die seit Jahrzehnten bestehenden Nachbarschaftsräte, als auch für die für die sozialpolitischen Aktivitäten wichtigen „Centres Communaux d'Action Social“, an deren Leitungsgremien die Betroffenen und „Nutzer“ oft mitwirken. In letzter Zeit sind zudem durch gesetzliche Regelung die größeren Kommunen aufgefordert, Ausschüsse in Bezug auf einzelne oder mehrere kommunale Dienstleistungen einzurichten, die sich neben Mitgliedern der Kommunalvertretung aus Vertretern der Nutzer und der Beschäftigten zusammensetzen. Hier wäre auch für die deutschen Bundesländer und damit natürlich auch für NRW zu überlegen, ob nicht aus diesen Formen und Erfahrungen mit „Nutzerdemokratie“ und „Nutzermitbestimmung“ gelernt werden könnte. Damit könnte z.B. im Bereich der Schulen die Rolle der Elternpflegschaften aufgewertet und in die Richtung von Nutzerräte weiterentwickelt werden.

Leistungsvergleiche und Leistungswettbewerbe können ein funktionierendes Instrument sein, kommunale Aufgabenwahrnehmung durch „Wettbewerbsdruck“ zu verbessern, auch wenn die Implementations- und Transaktionskosten den „Gewinnen“ gegenzurechnen sind. In Deutschland scheitert dieses Lernen durch Vergleich allerdings vor allem an dem fehlenden Bereitschaft der Kommunen, sich in den öffentlichen Wettbewerb zu begeben. Nur ca. 2% der Kommunen in Deutschland waren jemals in Leistungsvergleichen aktiv (vgl. Wegener 2003a). Die Länder haben bis jetzt wenig Anreize zur Nutzung von Leistungsvergleichen geboten. Hier wäre aus unserer Sicht darüber nachzudenken, wie Leistungsvergleich und Benchmarkingprozesse auf kommunaler Ebene zu fördern sind, sei es über Veröffentlichungspflichten, wie z.B. in Schweden, oder durch andere Anreize, sich dem Lernen durch Erfahrungsaustausch zu stellen.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausdifferenziertes Dreisektorenmodell	6
Abbildung 2: Beteiligungsinstrumente im Überblick	9
Abbildung 3: Bürgerforen in unterschiedlichen Politikfeldern	11
Abbildung 4: Unterstützungsmotive und Bedenken bei Bürgerbeteiligung	12
Abbildung 5: Initiatoren der Bürgerkommune	13
Abbildung 6: Vertrauen in Institutionen des öffentlichen Lebens	14
Abbildung 7: Erwartungen der Bürger an Bürgerbeteiligungsverfahren	15
Abbildung 8: Probleme der Bürgerbeteiligung	16
Abbildung 9: Ursachen mangelnder Umsetzung von Beteiligungsergebnissen	16
Abbildung 10: Bereitschaft zur Delegation von Kompetenzen des Gemeinderates	18
Abbildung 11: Überrepräsentanz von Bevölkerungsgruppen in Beteiligungsverfahren	19
Abbildung 12: Engagementförderung in BW und NRW	21
Abbildung 13: Engagementinfrastruktur nach Gemeindegrößenklassen in NRW	22
Abbildung 14: Motive bürgerschaftlichen Engagements	23
Abbildung 15: Engagementbereiche der Bürger	24
Abbildung 16: Altes und neues Ehrenamt im Vergleich	25
Abbildung 17: Fördermaßnahmen für die Mitgestalterrolle	27
Abbildung 18: Probleme bei Aufgabenübertragungen	29
Abbildung 19: Leitbild- und Projektorientierung in lokalen Agendaprozessen	52
Abbildung 20: Probleme und Potentiale bürgerschaftlicher und privatwirtschaftlicher Leistungserbringung	98

## Literaturverzeichnis

- Albrecht, Hans-Jörg 2002: Kriminologische Erfahrungen und kriminalpräventive Räte, in: Prätorius, Rainer (Hg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, S. 22-40
- Andersen, Uwe et al. (Hg.) 1998: Erfahrungen und Potentiale eines verstärkten bürgerschaftlichen Engagements zur Entlastung der Kommunen, - Gutachten erstellt im Auftrag der Stadt Herne, Schriftenreihe des Vereins pro Ruhrgebiet Band 1, Essen
- Archambault, Edith 1997. Der Dritte Sektor in Frankreich: Vom jakobinischen Staat zur Dezentralisierung, in: Anheier, Helmut K. u.a. (Hrsg.), Der Dritte Sektor in Deutschland, Berlin: Sigma, S. 175 ff
- Archambault, Edith 2000: The Third Sector in France, in: German Policy Studies, vol. 1, no. 2, pp. 189-208
- Articus, Stephan 2003: „Wir sind schutzlos“, Die deutsche Städte fordern gesicherte Mitwirkungsrechte, in: Süddeutsche Zeitung vom 26.8.03, S. 9
- Backhaus-Maul, Holger 2000: Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 26-27/2000, S. 22-30
- Bäck, Henry 2002: Fragmentation and consolidation in the big city: Neighbourhood decentralisation in six Scandinavian cities, working paper. Göteborg University
- Baldus, Eugen et al. 1999: Zwischenbericht über die wissenschaftliche Begleitung des Modellverbundes, Materialien zum Modellverbund Freiwilligen-Zentren im Deutschen Caritasverband Nr. 15, Freiburg
- Banner, Gerhard 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel, S. 37-61
- Banner, Gerhard 1998a: Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat, in: Landeszentrale für politische Bildung 4 /98, S. 179-186

- Banner, Gerhard 1998b: Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune, in: *Der Bürger im Staat* 4/98, S. 179-186
- Beck, Ulrich 2000: Die Seele der Demokratie: Bezahlte Bürgerarbeit, in: Beck, Ulrich (Hg.): *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*, Frankfurt, S. 416-447
- Benz, Arthur u.a. 2003: *Governance. Eine Einführung*, Kurs 3203 der FernUniversität Hagen, Hagen
- Beuß, Hartmut 2001: ‚Konzern Stadt‘ – Organisationsvielfalt oder Erosionsprozess der Kommunalverwaltung? in *Innenministerium NRW (Hg.): Forum Kommunalaufsicht*, Düsseldorf, S. 159-171
- Blanc Maurice 1999: Participation des habitants et politique de la ville, in: CRAPS/ CURAPP (ed.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris: PUF, pp. 177-196
- Bleyer, Burkhard 1999: Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten, in: *Raumforschung und Raumordnung* 2/3/99, S. 132-142
- Bösebeck, Ulrich 2002: Stadtluft macht frei – und unsicher. Innere Sicherheit, Randgruppen und Stadtentwicklung, in: Munier, Gerald (Hg.): *Kriminalität und Sicherheit*, Berlin, S. 119-133
- Bogason, Peter 1998: Changes in the Scandinavian Model from Bureaucratic Command to Interorganizational Negotiation, in: *Public Administration*, vol. 76, no.2, pp. 335-354
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg 2002: Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen, in: Haus, Michael (Hg.): *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik*, Opladen, S. 151-166
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 1999: Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie, in: *perspektiven ds* 4/1999, S. 17-29
- Bogumil, Jörg / Greifenstein, Ralph / Kißler, Leo 2000: *Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation*, Manuskript
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2001: Die Neugestaltung des kommunalen Kräfterdreiecks, in: *VOP* 4/01, S. 10-12
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2002a: Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie - Erste Ergebnisse einer explorativen Studie, *polis-Heft* 55 / 02, FernUniversität Hagen, Hagen
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2002b: *Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2002c: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben - Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens / Tomerius, Stephan / Trapp, Jan-Hendrick (Hrsg.) *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung - Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*, Berlin, S. 71-91
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*. (erscheint im Verlag edition sigma Ende 2003)
- Bogumil, Jörg / Klie, Thomas / Holtkamp, Lars / Roß, Paul-Stefan 2003: Öffentliche Förderung von Organisationen des Dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich, in: *Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“: Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern*, Opladen, S. 155-244

- Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine 2003: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung - Ansätze einer Wirkungsanalyse. Manuskript
- Book, Rainer et al. 1999: Bürgerschaftliches Engagement in Nordrhein-Westfalen, <http://www.im.nrw/bue/doks/gutbe.pdf>
- Borraz, Olivier 1998: Gouverner une ville, Besançon 1979-1989, Rennes: PUR
- Bossong, Horst, 2001: Der Sozialstaat am runden Tisch – Entrechtlichung durch Verfahren. in: Die Verwaltung 1/01, S. 145 – 159.
- Bovermann, Rainer 1999: Die reformierte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Welchen Unterschied machen institutionelle Arrangements in der Kommunalpolitik? Habilitationsschrift eingereicht an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Sommersemester 1999
- Brand, Karl-Werner/Fürst, Volker 2002: Sondierungsstudie – Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit – Eine Exploration des Forschungsfelds; in: Brand, Karl-Werner (Hg.): Politik der Nachhaltigkeit. Berlin, S. 15-109
- Braun, Joachim / Abt, Hans Günter / Bischoff, Stefan 2000: Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe, ISAB, Köln
- Braun, Joachim / Bischoff, Stefan / Gensicke, Thomas 2001: Förderung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe in den Kommunen, ISAB-Berichte aus Forschung und Praxis Nr. 72, Leipzig
- Braun, Joachim 2003: Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“: Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern, Opladen, S. 109-153
- Brömme, Norbert / Strasser, Hermann 2001: Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B25-26/01, S. 6-14
- Bundesministerium des Inneren (Bmi) / Bundesministerium der Justiz 2001: Erster periodischer Sicherheitsbericht, Berlin
- Buß, Annette 2002: Das Machtgefüge der heutigen Kommunalverfassung. Zur Machtverteilung zwischen Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsorgan bei Urwahl der Bürgermeister, Baden-Baden.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert 2000: Auf dem Weg zu einer neuen Ordnungsstruktur im Sozial- und Gesundheitssektor, in: Neue Praxis 4/2000, S. 317-334
- Dankowski, Wulf/ Rösener, Anke 2003: Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat – Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept, Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 18, Berlin
- Dangschat, Jens S., 1999: Wie überlebt die „soziale“ Stadt? Stadtplanung und Stadtentwicklung vor neuen Herausforderungen. In: Berthold Dietz/Dieter Eißel/Dirk Naumann (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Opladen: Leske und Budrich, 31-44.
- de Haan, Gerhard/ Kuckartz, Udo/ Rheingans-Heitze, Anke 2000: Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen – Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen, Opladen
- Deutscher Städtetag 2001: Geschäftsbericht 2001, Köln.
- Dieckmann, Jochen 1999: Die Städte im Bundesstaat, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske+ Budrich, S. 676 ff.
- Dieckmann, Jochen 2001: Die Städte im Bundesstaat, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske+ Budrich, pp. 15-24
- Dienel, Peter 2002: Die Planungszelle - Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, fünfte Auflage, Opladen

- Dobroschke, Wolfhard 1999: Informationspotentiale kommunaler Bürgerbefragungen für die polizeiliche Arbeit; in: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 1+2/99, S. 43-57
- Dovermann, Matthias 2001: Chancen und Gefahren eines privaten Engagements - Erfahrungsbericht, in: Bundesverband öffentlicher Bäder (Hg.): Public-Private-Partnership im Badewesen – Ein Weg aus der Krise? Tagungsdokumentation, S. 14-16
- Drewes, Sabine 2003: Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hg.): Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern, Opladen, S. 161-223
- Ebert, Olaf et al. 2002: Freiwilligenagenturen in Deutschland – Ergebnisse einer Erhebung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Band 227, Stuttgart
- Ebert, Olaf 2003: Freiwilligenagenturen: Profile, Erfolgskriterien, Probleme, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hg.): Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern, Opladen, S. 53-108
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Bundestagsdrucksache 14/2351, Berlin
- Erlinghagen, Marcel 2001: Die sozialen Risiken „Neuer Ehrenamtlichkeit“ – Zur Zukunft des Ehrenamts am Beispiel der „Bürgerarbeit“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 25-26/01, S. 33-38
- Esch, Karin/Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille 2001: Der aktivierende Staat – Konzepte, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe, in: Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Opladen, S. 519-547
- Evers, Adalbert / Wohlfahrt, Norbert / Riedel, Birgit 2000: Bürgerschaftliches Engagement in NRW, ILS, Dortmund
- Evers, Adalbert / Rauch, Ulrich / Stitz, Uta 2002: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen, Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 16, Berlin
- Frevel, Bernhard 2002: Community Policing – Zwischen Integrationsziel und Segregationswirkung, in: Prätorius, Rainer (Hg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, S. 80-89
- Fürst, Dietrich 2002: Die Bedeutung von Netzwerken in modernen Gesellschaften, in: Kanning, Helga (Hg.): Netzwerke und Nachhaltigkeit, Schriftenreihe des Doktoranden-Netzwerk Nachhaltiges Wirtschaften e. V. Band 6, Hannover, S. 5-15
- Glaser, Hermann 1999: Kommunale Kulturpolitik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 676–687.
- Goldsmith, Mike 1999 : Local Politics in Europe, in: Balme, Richard/Faure, Alain/Mabileau, Albert (Hrsg.), Les Nouvelles Politiques Locales, Paris, S. 149–167.
- Gontcharoff, Georges 1999: Le renouveau des comités de quartier, in: CRAPS/ CURAPP (ed.), La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, Paris: PUF, pp. 305-322
- Giddens, Anthony 1999: Der dritte Weg – Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt
- Grabow, Busso/Hollbach-Grömig, Beate 1998: Stadtmarketing – eine kritische Zwischenbilanz, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 25, Berlin
- Häggröth, S./Kronvall, K./Riberdahl, C. and Rudebeck, K. et al. 1993: Swedish Local Government. Traditions and Reform, The Swedish Institute, Stockholm
- Harms, Jens/Reichard, Christoph 2003 (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden

- Held, Friedrich Wilhelm 1995: Zur Rolle der Länder bei der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme - Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungskonzepten in Nordrhein-Westfalen, in: Frischmuth, Birgit (Hg.): Sparstrategien, Diffo-Materialien 14/95, Berlin, S. 58-68
- Held, Friedrich Wilhelm 1996: Innenministerium Nordrhein-Westfalen; in: Hill, Hermann / Klages, Hellmut (Hg.): Jenseits der Experimentierklausel, Stuttgart, S. 155-163
- Heinze, Rolf G. / Strünck, Christoph 1996: Kontraktmanagement im Windschatten des „Wohlfahrtsmix“, in: Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hg.): Wohlfahrtspluralismus, Opladen, S. 294-319
- Heinze, Rolf G. / Strünck, Christoph 1999: Das soziale Ehrenamt in der Krise – Wege aus dem Dilemma, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 5/99, S. 163-168
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1998: Verbände und „Neokorporatismus“, in: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 227-239
- Hermann, Michael 1996: Jugendgemeinderäte in Baden-Württemberg – Eine interdisziplinäre Evaluation, Pfaffenweiler
- Herzig, Bernd 1999: Merkmale von neugegründeten Trägern in der Erziehungshilfe am Beispiel Niedersachsens, in: Weigel, Nicole et al. (Hg.): Freien Trägern auf der Spur – Analysen zu Strukturen und Handlungsfeldern der Jugendhilfe, Opladen, S. 145-158
- Hesse, Genevieve 2001: Erwerbslose Ehrenamtler – Botschafter einer sinnvollen Arbeit oder Opfer der Erwerbsarbeitskrise, WZB-papers P01-509, Berlin
- Hesse, Jens Joachim/Sharpe L. J. 1991: Local Government in International Perspective. Some Comparative Observations, in: Hesse, Jens Joachim (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Baden-Baden, S. 353–386.
- Hill, Michael 2003: Understanding Social Policy, 7<sup>th</sup> ed., Oxford: Blackwell
- Hill, Hermann 2000: Die Bürgerkommune im 21. Jahrhundert, in: Glück, Alois / Magel, Holger (Hg.): Neue Wege in der Kommunalpolitik – Durch eine neue Bürger- und Sozialkultur zur Aktiven Bürgergesellschaft, München, S. 11-22
- Hoffmann-Martinot, Vincent 2003: The French Republic, one yet divisible?, in: Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (Hrsg.), Local Government Reform in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Opladen: Leske + Budrich
- Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2002: Engagementförderung in NRW-Städten – Potenziale nicht genutzt, in: Forum Kommunalpolitik 1/02, GAR-NRW, S. 13-15
- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen
- Holtkamp, Lars 2001a: Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich? in: Der Gemeindehaushalt 5/2001, S. 104-107
- Holtkamp, Lars 2001b: Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2001, S. 19-32
- Holtkamp, Lars 2002a: Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, S. 55-73
- Holtkamp, Lars 2002b: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeister, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 235-253
- Holtkamp, Lars 2003: Haushalten in kreisangehörigen Gemeinden – Über Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Befreiungsschläge, in: GAR-Rundbrief 1 / 03, S. 6f.

- Hummel, Konrad 2001: Engagementförderung als politische Aufgabe – Am Beispiel eines Landesnetzwerks, in: Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahmen und Perspektive, Opladen, S. 379-419
- Immerfall, Stefan 2001: Soziales Kapital in der Bürgergesellschaft – Befunde und Perspektiven, in: Wichard, Rudolf (Hg.) Bürger Europas – Tschechen – Polen – Deutsche, S. 177-200
- Innenministerium NRW 1999: Mehr Sicherheit in den Gemeinden - Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Innenministerium NRW 2002: Kommunal Finanzen 2002 in Nordrhein-Westfalen - Talfahrt der Einnahmen geht weiter, Düsseldorf
- Innenministerium NRW 2002: Kommissionsbericht über Änderungsnotwendigkeiten der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, download aus dem Internet [http://www.staedtetag-nrw.de/veroeff/arbeitshilfen/kaego/ek\\_bericht.pdf](http://www.staedtetag-nrw.de/veroeff/arbeitshilfen/kaego/ek_bericht.pdf) (aufgesucht am 17.6.03)
- Jäger, Joachim 2002: Kommunale Kriminalprävention: Probleme, Projekte, Perspektiven, in: Prätorius, Rainer (Hg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, S. 58-63
- Jakob, Gisela / Janning, Heinz 2000: Freiwilligenagenturen – Eine erste Bilanz, in: Forschungsjournal NSB 2/00, S. 64-76
- Jarl, Maria 2001: Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. En utredning om brukarinflytandet i Sverige 2001 ("Experiences of a Widespread User-participation: an Investigation of User-participation in Sweden 2001"), s.45-195 i Ds 2001:34 Ökade möjligheter till brukarinflytande (pp.45-195 in Ds 2001:34 Extended possibilities for User-participation.). Stockholm: Justitiedepartementet (Ministry of Justice).
- Jung, Wolfgang / Heyne, Hannelore 2003: Ausschreibung von Jugendhilfe-Leistungen, in: Städte- und Gemeinderat 7-8/03, S. 28-30
- Kahnert, Rainer / Rudowski, Katrin 1999: Stadtmarketing in Nordrhein-Westfalen – Bilanzen und Perspektiven, MASSKS NRW, Düsseldorf
- Karrenberg, Hans / Münstermann, Engelbert 2002: Städtische Finanzen: Kollaps oder Reform, Der Städtetag 4/02
- Kettler, Ulrich / Ferber, Christian von 1997: Selbsthilfeförderung: Ein wirkungsvoller Beitrag zur Reform des Sozial- und Gesundheitswesens, in: Sozialer Fortschritt 9-10/97, S. 226-231
- Keupp, Heiner 2003: Lokale Einrichtungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hg.): Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern, Opladen, S. 13-51
- Klages, Helmut 1993: Traditionsbruch als Herausforderung – Perspektiven der Wertewandelgesellschaft, Frankfurt
- Klages, Helmut 1999: Zerfällt das Volk? Von den Schwierigkeiten der modernen Gesellschaft mit Gemeinschaft und Demokratie, in: Klages, Helmut / Gensicke, Thomas: Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Speyerer Forschungsbericht 193, S. 1-20
- Klages, Helmut 2003: Motivation und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hg.): Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern, Opladen, S. 295-336
- Klieve, Lars Martin / Stibi, Axel 2001: Rat versus Ober(Bürgermeister) – Ein Fall „kommunaler Ko-habitation“, in: Verwaltungsrundschau 1 / 2001, S. 16-19
- Klie, Thomas / Roß, Paul Stefan 2000: Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg - vierter wissenschaftlicher Jahresbericht, Sozialministerium Baden-Württemberg, Reihe „Bürgerschaftliches Engagement“, Band 23, Stuttgart

- KGSt 1999: Bürgerengagement – Chance für die Kommunen, KGSt-Bericht 6/99, Köln
- König, Klaus, 2000: Ordnungspolitische Probleme der Privatisierung. In: Klaus König: Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung. Speyer: 1-31.
- Kuhlmann, Sabine 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. In: VerwArch 1, S.
- Kuhlmann, Sabine / Bogumil, Jörg / Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 2003: Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung, Opladen (Band 96, Reihe Stadtforschung aktuell)
- Lachaume, Jean-Francois 1997: *L'administration communale*, 2e ed., Paris L.G.D.J.
- Leach, Robert / Percy-Smith, Janie 2001: *Local Governance in Britain*, Houndmills: Pelgrave
- Leclerc, Stéphane 2001: Le „referendum“ communale en France, in: Le Duff, Robert et al. (eds.) 2001, *Démocratie et Management Local*, Paris: Dalloz, pp. 119 ff.
- Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik 2002: Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen – die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37).
- Liebl, Karlhans 2002: Lokale Kriminalpolitik – Fragen nach Auftrag und Legitimation, in: Prätorius, Rainer (Hg.): *Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent*, Baden-Baden, S. 132-144
- Ligneau, V. 1992 : *Décentralisation et politique sociale*, in : *Actualité juridique, Droit administratif*, April-Nummer 1992
- Löffler, Elke 2003: Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung. Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht, in: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*, Baden-Baden, S. 75-101
- Lorrain, Dominique 1995 : *France : Le changement silencieux*, in : Lorrain, Dominique/Stoker, Gerry (eds.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, pp. 105 ff
- Lorrain, Dominique 1996 : *Services publics et participation des citoyens*, in : *Annuaire 1996 des Collectivités Locales*, Paris pp. 189 ff.
- Mabileau, Albert 1991, *Le système local en France*, Paris : Montchrestien
- Marcou, Gérard 1999: *La démocratie locale en France: Aspects juridiques*, in: CRAPS/ CURAPP (ed.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris: PUF, pp. 21- 44
- Marcou, Gérard 2002: *Le partenariat public-privé: retrait ou renouveau de l'intervention publique?* , in: *Partenariat public-privé et collectivités territoriales*, Paris: La documentation française, pp. 13 ff.
- Montin, Stig 2000: *Between fragmentation and co-ordination. The changing role of local government in Sweden*, in: *Public management*, vol. 2, no.1, p. 1-23
- Montin, Stig / Persson, G. 1996: *Local institutional Change in Sweden – A Case Study*, in: Bogason, P. (ed), 1996, *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*, Nova Science Publishers: Commack N.Y.
- Montin, Stig / Amna, Eric 2000: *The local government act and municipal renewal in Sweden*, in: Amna, Erik/ Montin, Stig (eds.) 2000, *Towards a New Concept of Local Self-Government*, Bergen: Fagbogforlaget, pp. 157-185
- Münder, Johannes / Ottenberg, Peter 1999: *Der Jugendhilfeausschuss*, Münster

- Nullmeier, Frank 2001: Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke u.a., S. 92-104
- Ochsenbauer, Christian 2003: Vereinsbäder – ein Weg aus der Krise? in: Die niedersächsische Gemeinde 1/03, S. 17-18
- Oels, Angela 2000: ‚Let’s get together and feel alright!‘ Eine kritische Untersuchung von ‚Agenda 21‘-Prozessen in England und Deutschland, in: Heinelt, Hubert / Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale Agenda 21 Prozesse, Opladen, S. 182-200
- O’Higgins, M. 1989: Social Welfare and Privatization: The British Experience, in: Kamerman, S. / Kahn, A. (eds.), Privatization and the Welfare State, Princeton: Princeton U Press
- Oppen, Maria 1997: Der Bürger und Kunde als ProMotor im Modernisierungsprozess – kundenorientierte Dienstleistungsgestaltung in internationaler Perspektive, in: aschold, Frieder / Oppen, Maria / Wegener, Alexander (Hrsg.): Innovative Kommunen, Stuttgart usw. Kohlhammer, S. 231 ff.
- Paoletti, Marion 1999: La pratique politique du référendum local: Une exception banalisée, in: CRAPS/CURAPP (ed.), La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, Paris: PUF, pp. 219- 236
- Parrot, L. 1999: Social Work and Social Care, Eastborne: Gildredge Press
- Pollitt, Christopher 2003: Joined-up Government, in: Political Studies Revue, no. 1, pp. 34-49
- Pollitt, Christopher / Bouckaert, Geert 2000: Public Management Reform. Oxford: Oxford U Press
- Pleschberger, Werner 2000: Lokale Agenda 21 zwischen Lebenswelt und Stadtpolitik, in: SWS-Rundschau 4/00, S. 441-469
- Poppenberg, Annika 1999: Chancen und Risiken der lokalen Agenda 21 für die kommunale Demokratie, GMD Report 88, Sankt-Augustin
- Prätorius, Rainer 2002: Lokaler Staat und öffentliche Sicherheit, in: Prätorius, Rainer (Hg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, S. 7-21
- Pütter, Norbert 2002: Kommunale Politik als Kriminalpolitik – Über die Verwandlung des Politischen in der Präventionsgesellschaft, in: Prätorius, Rainer (Hg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, S. 64-79
- Püttner, Günter 1999: Kommunale Betriebe und Mixed Economy, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 541–551.
- Putnam, Robert D. 2001: Schlussfolgerungen, in: Putnam, Robert D. (Hg.): Gesellschaft und Gemeinsinn, Gütersloh, S. 751-791
- Rangeon, Françoise 1999: Les comités de quartier, instruments de démocratie locale? in: CRAPS/CURAPP (ed.), La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, Paris: PUF, pp. 329 – 342
- Reichard, Christoph 2003: ‚New Public Mangement‘ als Auslöser zunehmener Ökonomisierung der Verwaltung, in: Harms/Reichard 2003, S. 119-143
- Ronge, Volker 1993: Die Verflechtung von Staat und Drittem Sektor auf kommunaler Ebene, in: Voigt, Rüdiger (Hg.): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden, S. 333-350
- Rosenblatt, Bernhard von / Blanke, Karen 2000: Ehrenamt und Freiwilligenarbeit im Sport, in: Picot, Sybille 2000: Ergebnisse der Repräsentativerhebung 1999 zum Ehrenamt, Band 3 Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart, S. 303-358
- Roth, Roland 2000: Bürgerschaftliches Engagement – Formen, Bedingungen, Perspektiven, in: Zimmer, Annette / Nährlich, Stefan (Hg.): Engagierte Bürgerschaft – Traditionen und Perspektiven, Opladen, S. 25-48

- Sack, Detlef 2003: Gratwanderung zwischen Beteiligung und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche PPP-Entwicklung, Manuskript
- Salamon, Lester M. / Anheier, Helmut K. 1997: Der Dritte Sektor in internationaler Perspektive, in: Anheier, Helmut / Priller, Eckhard / Seibel, Wolfgang / Zimmer, Annette (Hrsg.), *Der Dritte Sektor in Deutschland*, Berlin: Sigma, S. 153-174
- Salamon, Lester M. / Anheier, Helmut K. und Mitarbeiter 1999: *Der Dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends* Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Schmid, Josef / Otto, Ulrich 2003: Intention, Instrumente und Wirkungseinschätzungen ausgewählter Förderstrategien bürgerschaftlichen Engagements im föderalen Staat, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“: *Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern*, Opladen, S. 13-107
- Schneider, Karsten 2002: *Arbeitspolitik im „Konzern Stadt“*. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung, Baden-Baden
- Schröter, Eckhard / Wollmann, Hellmut 1998: Staats-, Markt- und Zivilbürger und seine Muskeln in der Verwaltungsmodernisierung. Oder: vom Fliegen- zum Schwergewicht?, in: Grunow, Dieter/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion*, Basel usw.: Birkhäuser, S. 145 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke 2000: *Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*, Baden-Baden
- Schuppert, Gunnar Folke 2001: Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen, S. 399–414.
- Seckinger, Mike / Weigel, Nicole / van Santen, Eric / Markert, Andreas 1998: *Situation und Perspektiven der Jugendhilfe – Eine empirische Zwischenbilanz*, München
- Seidel-Schulze, Antje 2003: *Schwerpunkte kommunaler Politik und Planungspraxis – eine Bestandsaufnahme in nordrhein-westfälischen Städten*. Deutsches Institut für Urbanistik, Aktuelle Information April 2003, Berlin
- Sellers, Jefferey M. 2002a: *Governing From Below*, Cambridge.
- Sellers, Jefferey M. 2002b: *The Nation-State and Urban Governance. Toward Multilevel Analysis*, in: *Urban Affairs Review*, Vol. 17, Nr. 5, S. 611–641.
- Simon, Titus 2001: *Wem gehört der öffentliche Raum? Gefahrenabwehrverordnungen und andere Instrumente zur Minimierung der Präsenz sozial Schwacher in den Innenstädten*, Magdeburg
- Skelcher, Chris 2000: *Changing images of the state: overloade, hollowed out, congested*, in: *Public Polica and Administration*, vol. 15, no. 3
- Stewart, J. / Stoker, G. 1995: *Local Government in the 1990s*, London: Macmillan
- Steinmetz, Rüdiger 2001: *Beispiele für umgesetzte Public-Private-Partnership*, in: Bundesverband öffentlicher Bäder (Hg.): *Public-Private-Partnership im Badewesen – Ein Weg aus der Krise? Tagungsdokumentation*, S. 17-20
- Swedish Association of Local Authorities 2000, *Annual Report 2000*, Stockholm SK
- Trenel, Matthias / Märker, Oliver / Hagedorn, Hans 2001: *Bürgerbeteiligung im Internet – Das Esslinger Fallbeispiel*. WZB Discussion Paper FS II 01-308 (<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/ii01-308.pdf>, abgerufen am 20.8.02)
- Wiemeyer, Carsten 2002: *Subsustainable development und die lokale Agenda 21 – Eine fallstudienintegrierende Analyse aus steuerungs- und partizipationstheoretischer Sicht*, Marburg
- Witte, Gertrud 2001: *Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement in den Kommunen*, in: *Geschäftsstelle Internationales Jahr der Freiwilligen im Deutschen Verein für öffentli-*

- che und private Fürsorge e. V. (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement im lokalen Raum, Frankfurt, S. 28-35
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner 1999: Von der Gemeinde zum Konzern – Auswirkungen von Ausgliederungen und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW, Dortmund
- Wegener, Alexander 2002: Wettbewerb gestalten. Kommunale Wettbewerbsstrategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland, Berlin: Sigma
- Wegener, Alexander 2003: Literaturanalyse zum Thema: Public Private Partnership“, Enquete-Kommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen
- Wegener, Alexander 2003a: Benchmarking Strategien im öffentlichen Sektor. Deutschland und Großbritannien im Vergleich, in: Kuhlmann/Bogumil/Wollmann 2003, erscheint im Winter 2003
- Welfare Commission 2001, Welfare in Sweden. the Balance Sheet of the 1990s, final report part 1 (SOU 2001: 79), Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs
- Wilson, D. / Game, C. 2002: Local Government in the United Kingdom, Houndmills: Pelgrave
- Wijksström, Filip 2000: Changing Focus or Changing Role? The Swedish Non-Profit Sector in the 1990s, in: German Policy Studies, vol. 1, no. 2, pp. 161-188
- Wollmann, Hellmut 1996, Verwaltungsmodernisierung, Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und – diskurse, in: Reichard, Christoph/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1996, Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw.: Birkhäuser, S. 1 ff.
- Wollmann, Hellmut 1999, Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske+ Budrich, S. 186 ff.
- Wollmann, Hellmut 1999: Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern?, in: Wollmann, Hellmut/ Roth Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 37 ff.
- Wollmann, Hellmut 2002: Zur „Doppelstruktur“ der lokalen Ebene zwischen politischer Kommune und („zivil“-gesellschaftlicher) Gemeinde, in: Haus, Michael (Hrsg.), Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen: Leske + Budrich, S. 328 ff.
- Wollmann, Hellmut/ Roth Roland (Hrsg.) 1998: Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich
- Wollmann, Hellmut 2002: Die Entwicklung der politischen Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene, Gutachten für die Enquetekommission des Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, veröffentlicht in: Enquetekommission (Hrsg), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen: Leske + Budrich, S. 101 ff.
- Wollmann, Hellmut 2002: Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 41. Jhg., Heft 1, S. 24 ff. (englische Übersetzung in: German Journal of Urban Studies, 2002 sowie französische Übersetzung in: Annuaire 2003 des Collectivités Locales, Paris: CNRS)
- Wollmann, Hellmut 2003a: Der Doppelcharakter der Bürgergemeinde – zwischen politischer Kommune und „örtlicher Gemeinschaft“, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 42. Jhg. (im Erscheinen, englische Übersetzung in: German Journal of Urban Studies, 2003, im Erscheinen)
- Wollmann, Hellmut 2003b: The directly elected (chief executive) mayor and local leadership in German local government: an internationally comparative perspective, in: International Journal of Public Administration (im Erscheinen) sowie in: Kunnallistieteellinen aikakauskirja (Finnish journal on local government), 2003, no.2 (im Erscheinen)

Wollmann, Hellmut 2003c:Local government systems under international and domestic pressures – asserting themselves or crumbling? A cross-country (West European) perspective, Paper for IPSA World Congress in Durban, South Africa, on June 30-July 4, 2003