

## **Veränderungen im Krätedreieck zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung**

<b>1</b>	<b><i>Einleitung</i></b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b><i>Politikwissenschaftliche Erkenntnisse zum Verhältnis von Bürgern, Politik und Verwaltung</i></b>	<b>2</b>
2.1	<b>Bürger und Verwaltung: Leistungsempfänger, Mitgestalter oder politischer Auftraggeber?</b>	<b>2</b>
2.2	<b>Bürger und Politik: Gelungene oder unzureichende Interessenrepräsentation?</b>	<b>4</b>
2.3	<b>Politik und Verwaltung: Gewaltenteilung oder Verflechtung?</b>	<b>6</b>
2.4	<b>Unterschiedliche Rationalitäten im Krätedreieck: Rechtsstaatlichkeit, politische Führung und Bürgerinteressen</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b><i>Neue Entwicklungen im Verhältnis von Bürgern und Verwaltung</i></b>	<b>7</b>
3.1	<b>Public Management</b>	<b>8</b>
3.2	<b>Förderung bürgerschaftlichen Engagements</b>	<b>11</b>
3.2.1	Aufgabenübertragungen an die Bürger	12
3.2.2	Freiwilligenzentralen	13
3.2.3	Bürgerstiftungen	14
3.3	<b>E-Government</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b><i>Neue Entwicklungen im Verhältnis von Bürgern und Politik</i></b>	<b>18</b>
4.1	<b>Direkte Demokratie</b>	<b>18</b>
4.2	<b>Kooperative Demokratie</b>	<b>21</b>
4.2.1	Lokale Agenda	22
4.2.2	E-Democracy	23
<b>5</b>	<b><i>Neuere Entwicklung im Verhältnis von Politik und Verwaltung</i></b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b><i>Resümee: Auf dem Weg in die Bürgerkommune?</i></b>	<b>27</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>30</b>

# 1 Einleitung

Eigentlich sind die Beziehungen zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung ganz einfach, denkt man an unser traditionelles Modell politischer Gewaltenteilung. Die Bürger wählen die Politiker, damit sie deren Interessen in den Parlamenten repräsentieren und in politische Programme und Maßnahmen umsetzen. Die von den Parlamenten beauftragen Regierungen und Verwaltungen sollen diese Maßnahmen durchführen und den Bürgern gegenüber öffentliche Leistungen erbringen oder dafür sorgen, dass diese erbracht werden. Allerdings sieht die politische Realität anders aus, als es diese konzeptionellen Vorstellungen versprechen. Deshalb werden im Folgenden zunächst einige politikwissenschaftliche Erkenntnisse zum Verhältnis von Bürgern, Politik und Verwaltung dargestellt. Anschließend wird untersucht, inwieweit sich die Beziehungen zwischen diesen Akteuren unter Berücksichtigung neuer Entwicklungstrends und bezogen auf NRW in den letzten Jahren verändert haben.

## 2 Politikwissenschaftliche Erkenntnisse zum Verhältnis von Bürgern, Politik und Verwaltung

### 2.1 Bürger und Verwaltung: Leistungsempfänger, Mitgestalter oder politischer Auftraggeber?

Das Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung ist vielfältig untersucht worden. Nachdem der Bürger in der Nachkriegszeit lange Zeit eher als „Untertan“ angesehen wurde bzw. sich im Verwaltungskontakt häufig in dieser Rolle empfand, machte in den 70er Jahren die Vorstellung von mehr „Bürgernähe“ in den öffentlichen Verwaltungen eine rasante Karriere. In dem Maße, wie staatliche Interventionstätigkeiten zunahmen, Probleme der Leistungsfähigkeit und Steuerbarkeit staatlichen Handelns offensichtlicher wurden, öffentliche Verwaltungen den Anliegen der Bürger immer weniger entsprachen und die Wirksamkeit bestimmter Dienstleistungen von der Mitwirkung der Bürger abhängig wurde, bekamen Vorstellungen von einer bürgernahen Verwaltung eine stärkere Bedeutung.

Die Verwirklichung einer bürgernahen Verwaltung wurde in den 70er Jahren als kontinuierlicher Prozess, als eine Daueraufgabe begriffen. Dabei sollten unterschiedliche Gestaltungselemente genutzt werden, wie die Information und Partizipation der Bürger, die räumliche Verteilung des Leistungsangebotes, die zeitlichen Spielräume, die räumlich-baulichen Gegebenheiten, die Organisation der Verwaltungstätigkeit (Entscheidungsbefugnisse, Anerkennung von Publikumstätigkeit), der Personaleinsatz, die Kommunikationsstrukturen und die Leistungsgewährung (vgl. Kaufmann 1979, S. 535f.). Aufmerksam gemacht wurde aber auch damals schon auf verschiedene verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Grenzen bürgernahen Verwaltens. Hierzu zählen

- die unterschiedlichen Interessenlagen von Politik, Verwaltungsspitzen, Beschäftigten und Bürgern und hier insbesondere fehlende Anreize für ein bürgerfreundliches Verhalten der Beschäftigten,
- die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung sowie
- die Formen staatlicher Intervention (z.B. regulative Programme, Leistungs- oder Anreizprogramme), die einen nicht unbeträchtlichen Einfluss auf die Art und Weise des Bürgerkontaktes haben (vgl. Grunow 1983).

Im Ergebnis blieben die damaligen Bemühungen zur Verbesserung der Bürgernähe bescheiden. Erst in den 90er Jahren rückt im Zusammenhang mit dem Aufkommen des Neuen Steuerungsmodells, in dem die Kommunalverwaltung als Dienstleistungsunternehmen begriffen wird, dann der Bürger in einer neuen Rollenbestimmung in den Vordergrund, in der des Kunden (vgl. Bogumil/Kißler 1995). Nachdem eine Zeitlang über das Für und Wider der Kundenrolle gestritten wurde, setzt sich die Überzeugung durch, dass der Kundenbegriff zwar positiv ist, indem er auf die Bedeutung eines besseren Services hinweist, aber insgesamt die Beziehungen zwischen Kommune und Bürger vielfältiger sind, so dass der Kundenbegriff als Rollenzuschreibung zu ergänzen ist. 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<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Der Bürger befindet sich insbesondere im Bereich der Ordnungsverwaltung, aber auch in der Sozialverwaltung aufgrund gesetzlicher Regelungen faktisch in der Rolle des Untertanen, denn der demokratisch legitimierte Staat ist berechtigt, verbindliche Entscheidungen zu treffen, diese letztlich unter Anwendung physischer Gewalt durchzusetzen und in Freiheit und Eigentum der Bürger einzugreifen (vgl. Brinkmann 1994).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Vorstellung des Bürgers als Leistungsempfänger mittlerweile überholt ist, er ist zugleich auch Mitgestalter und, wenn meist auch indirekt, politischer Auftraggeber des Verwaltungshandelns.

## **2.2 Bürger und Politik: Gelungene oder unzureichende Interessenrepräsentation?**

In der repräsentativen Demokratie sind die Wahlen zu den Volksvertretungen in Bund, Ländern und Kommunen der ausschlaggebende Akt der Teilhabe des Volkes an der Staatsgewalt. Dies schliesst nicht aus, dass es auch Formen unmittelbarer Demokratie gibt, diese existieren in Deutschland mit der Ausnahme der Neugliederung des Bundesgebietes aber nur auf Landes- und vor allem auf kommunaler Ebene. Wahlen können aber nur dann Ausdruck der freien Entscheidung des Bürgers sein, wenn er über die politische Zusammenhänge informiert ist, wenn er seine Meinung frei äußern und dafür werben und wenn er sich in Gruppen zusammenschliessen kann, um diese Auffassungen durchzusetzen. Neben den Interessenvertretungsverbänden und Bürgerinitiativen kommt hier insbesondere den Parteien eine zentrale Bedeutung für den politischen Willensbildungsprozess zu.

Parteien sind ein zentraler Gegenstand politikwissenschaftlicher Diskussionen, wobei insbesondere die Frage der Krise der Parteien oder des Parteiensystems immer wieder Konjunktur hat (vgl. Poguntke 1999, Niedermayer 2001, Walter 1999; Wiesendahl 1999). Abhängig vom normativen Bemessungskriterium gibt es unterschiedliche Antworten auf das Ausmass der Krise.

Geht man davon aus, dass das Parteiensystem vor allem zwei zentrale Aufgaben hat, die Regierungsbildungsfunktion und die Repräsentationsfunktion, so kommt man zu einem relativ positiven Ergebnis. In Deutschland gelang es den Parteien in der Nachkriegszeit - insbesondere im Vergleich zu anderen europäischen Staaten - immer relativ stabile Regierungen zu bilden und gleichzeitig der Opposition die Chance auf die Übernahme der Regierung zu geben. Zudem wurde das ursprüngliche Dreiparteiensystem zunächst durch die Grünen und anschließend durch die PDS erweitert, so dass auch die Repräsentationsfunktion als gelungen erscheint (vgl. Poguntke 1999).

Betrachtet man dagegen die Einstellungen der Bürger zu den parteienstaatlichen Institutionen (Bundestag, Bundesregierung) und zu den Parteien selbst, so ergeben sich doch erhebliche Verschiebungen in der Wertschätzung der Bürger. Die Parteiidentifikation, also die langfristige wertbezogene Bindung an eine Partei, geht seit den 70er Jahre zunehmend zurück. War damals nur jeder fünfte ohne Parteibindung, ist es Ende der 90er Jahre fast jeder Dritte. Und auch bei den Bürgern mit Parteibindung ist nun der Anteil deren mit schwacher Bindung höher als derer mit starker Bindung, eine Umkehr der Größenverhältnisse im gleichen Zeitraum (Niedermayer 2001, S. 67). Die zunehmende Entkoppelung zwischen Bürger und Politik sowohl im Niveau als auch in der Intensität der Parteibindung wird vor allem auf längerfristige sozio-kulturelle und ökonomische Wandlungsprozesse zurückgeführt. Dennoch entfacht sie Handlungsbedarf.

Als eine Reaktion auf Repräsentationsdefizite verstärken sich schon in den 70er und 80er Jahren Vorschläge für eine stärkere Bürgerbeteiligung bei Personal- und Sachentscheidungen vor allem auf kommunaler Ebene (vgl. Gabriel 1983a, S. 60). Neben den eben dargelegten Erwägungen spielen allerdings auch die zunehmende Angewiesenheit der Verwaltungen auf die Informations- und Kooperationsbereitschaft der Betroffenen und die Notwendigkeit der Konsensbildung eine nicht geringe Rolle bei der Karriere des Partizipationsansatzes (vgl. Hill 1993, S. 974f.).

Die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung sind nun vielfältig. Wichtig ist zu unterscheiden, worauf sich Bürgerbeteiligung bezieht, eher auf den Prozess der Politikformulierung oder den Prozess der Politikumsetzung. Auch wenn diese Prozesse in der Realität nicht genau zu trennen sind, so steht im Mittelpunkt der Forderungen nach Bürgerbeteiligung in dieser Zeit doch die Einflussnahme auf politische Entscheidungen und weniger auf die Produktion von Dienstleistungen. So sollte im Zuge der Politik der inneren Reformen der sozialliberalen Koalition in den 70er Jahren sollte durch „Mehr Demokratie im Städtebau“ die Anteilnahme der Bürger am kommunalen Entscheidungsprozess intensiviert werden (vgl. Heyl/Prätorius 1979, S. 260). Geschaffen werden in diesen Jahren insbesondere Beteiligungsmöglichkeiten durch *rechtlich festgelegte Verfahren* im Prozess der politischen Willensbildung, wie Bürgerfragestunden, Bürgeranhörungen, Bürgeranregungen, Bürgerentscheide, Beiräte, Bürgerversammlungen und Bürger als Ausschussmitglieder (vgl. Mattar 1983, S. 105 ff.), und Beteiligungsmöglichkeiten an der Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen (vgl. Schuppert 1979; Windhoff-Héritier/Gabriel 1983, S. 126ff.).

Empirische Studien zeigten aber, dass in den Bürgerversammlungen – nicht zuletzt aufgrund der Größe des Teilnehmerkreises und der fehlenden unabhängigen Moderation – kaum grundlegende Probleme angesprochen wurden und bestenfalls marginale Veränderungen an der Bebauungsplanung der Verwaltung vorgenommen wurden. Darüber hinaus war die praktische Erfahrung mit Bürgerversammlungen

„immer die gleiche: Es sind vorwiegend die artikulationsstarken, gebildeten Mittelschichtsangehörigen, die sich bei Planungsverfahren engagieren – und wenn überhaupt jemand – der Verwaltung Paroli zu bieten vermögen“ (Windhoff-Héritier / Gabriel 1983, S. 147).

Damit gelingt es in dieser Phase mit den neuen Instrumenten von Bürgerbeteiligung nur unzureichend die sich abzeichnenden Repräsentations- und Responsivitätsdefizite der Parteien auszugleichen. Der Verhältnis zwischen Bürgern und Politik ist damit auch weiterhin durch die Spannung zwischen gelungener und fehlender Interessenrepräsentation gekennzeichnet.

## 2.3 Politik und Verwaltung: Gewaltenteilung oder Verflechtung?

Das Verhältnis von Politik und Verwaltung war in der Politik- und Verwaltungswissenschaft schon lange umstritten. Grob lassen sich in der Vergangenheit zwei normative Vorstellungen über die Funktion der Verwaltung unterscheiden (vgl. Jann 1998): die hierarchische und die kooperative Verwaltung.

Im Bild der *hierarchisch* organisierten Verwaltung im demokratischen Verfassungsstaat besteht die zentrale Aufgabe der Verwaltung in der Verwirklichung der demokratisch zustande gekommenen politischen Präferenzen. Dies erledigt sie maschinenartig, indem sie fair und neutral die politischen Ziele umsetzt. Diese Vorstellung entspricht im wesentlichen dem Konzept einer *legislatorischen Programmsteuerung*. Legislatorische Programmsteuerung ist das klassische Modell parlamentarischer Verwaltungsführung (vgl. Grauhan 1969, S. 270ff.). In ihm wird streng unterschieden zwischen Politik als Willensbildung und Verwaltung als Willensausführung. Die Verwaltung wird durch eine streng hierarchische Organisation auf die Vollziehung des parlamentarisch in Gesetzesform gegossenen Willens verpflichtet, dem Gesetz kommt die Funktion des Führungsmittels zu. Damit wird nicht nur auf die klassischen Vorstellungen der Gewaltenteilung zurückgegriffen, sondern auch auf Max Webers Modellannahmen, nach denen die Verwaltung ein arbeitsteilig organisiertes Vollzugsinstrument ist, dessen Handeln sich an explizit formulierten Regeln oder Programmen orientiert.

Diesem Modell liegt eine Vorstellung einer Zweckrationalität zugrunde, nach der das Entscheidungsverhalten der Mitarbeiter sich an den Zielen des Programms orientiert, egal wie sinnvoll sie ihm auch erscheinen mögen (vgl. Offe 1974, S. 334). Politikdurchführung wird als ein Prozess neutraler Expertise gesehen, den die professionelle Bürokratie durchführt. Politische Verwaltung ist in diesem Modell nicht vorgesehen, Politik und Verwaltung bestehen getrennt nebeneinander. Die Politiker sind die demokratisch legitimierten Meister der Bürokratie.

In der *kooperativen* Verwaltung wird die Funktion der öffentlichen Verwaltung dagegen in Richtung eines Konstrukteurs und Moderators komplexer Verhandlungssysteme zwischen öffentlichen und privaten Akteuren definiert (vgl. Benz 1994, Dose 1997). Im ausdifferenzierten, pluralistischen und korporativen Verhandlungsstaat versucht die Verwaltung gemeinsam mit der Politik gesellschaftliche Akteure in die politische Steuerung einzubeziehen, Selbststeuerungspotential kollektiver Akteure freizusetzen, aber zugleich einen Interessenausgleich in Politiknetzwerken vorzunehmen. Politikformulierung findet nicht mehr nur im Parlament statt, sondern zunehmend in Netzwerken unter Beteiligung von Verbänden, Unternehmen und Wissenschaftlern. Bei der Politikdurchführung dominiert weiterhin die Bürokratie, verfügt allerdings über erhebliche Handlungsspielräume. Der Verwaltung kommt damit insgesamt die Rolle des Partners sowohl bei der Politikformulierung als auch bei der Politikdurchführung zu. Aus dem klassischen wird der politische Bürokrat. Die Bindung an die Politik ist stark und vor allem durch Loyalität gekennzeichnet. Steuerungsinstrumente neben der Loyalität sind Verhandlung, Information und Personalauswahl. Die Politik wird vom Auftraggeber zum Partner der Verwaltung.

Bezogen auf die Vorstellungen zum Verhältnis von Politik und Verwaltung wird in den beiden Modellen auf der einen Seite von einer klaren Trennung zwischen Politik und Verwaltung ausgegangen (hierarchische Verwaltung) und auf der anderen Seite von einem deutlichem Miteinander (kooperative Verwaltung). Empirisch spricht vieles für das Miteinander, denn das Bild der kooperativen Verwaltung entspricht in weiten Teilen dem Stand der empirischen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion vor allem in den Ministerialverwaltungen und in den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union, aber auch abgeschwächt auf kommunaler Ebene. Unsere immer noch dominante normative Vorstellung von demokratischer Herrschaft orientiert sich jedoch eher an der klaren Trennung im Gewaltenteilungsmodell.

## **2.4 Unterschiedliche Rationalitäten im Krätedreieck: Rechtsstaatlichkeit, politische Führung und Bürgerinteressen**

Die Dreiecksbeziehungen zwischen Bürger, Politik und Verwaltung sind im Ergebnis also deutlich komplexer als es das traditionelle Gewaltenteilungsmodell glauben machen will. Es zeigt sich, dass es auf jeder Beziehungsebene zu Problemlagen kommt. Weder gelingt es der Politik ausreichend, die Bürgerinteressen zu repräsentieren, noch der Verwaltung den Bürgerbedürfnisse und verschiedenen Bürgerrollen hinreichend gerecht zu werden. Und auch das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist durch eine Diskrepanz zwischen demokratischen Kontrollvorstellungen und praktischer Funktionalität gekennzeichnet. Zu bedenken ist dabei jedoch auch, dass man es in diesem Krätedreieck mit sehr unterschiedlichen Anforderungen zu tun hat, denen das Handeln der Akteure unterliegt und die sie in ihrem Alltagshandeln immer wieder miteinander austarieren müssen. So dominiert in der Verwaltung angesichts der Dominanz juristischen Denken in der Ausbildung und in den Führungspositionen häufig noch die Orientierung an die Gesetzmäßigkeit von Verwaltungshandeln. Die Bürger hingegen erwarten eine bürgerfreundliche Behandlung und vermehrte Mitsprache an Planungs- und Entscheidungsprozessen. Und nicht zuletzt gibt es noch die Zielvorgaben der Politik, der gewählten Parlamentarier, die die Verwaltung möglichst in ihren Dienst stellen möchte, um politische Ziel zu erreichen. Diese unterschiedlichen Anforderungen, denen Verwaltungshandelns unterliegt, die Rechtsstaatlichkeit, die politische Führung und die Bürgerinteressen, werden in den 90er Jahren im Zuge der zunehmenden Haushaltsnöte nun durch eine weitere Anforderung überlagert, die Verstärkung des Effizienzdenkens.

## **3 Neue Entwicklungen im Verhältnis von Bürgern und Verwaltung**

Betrachtet man die sich bezüglich des Verhältnisses von Bürgern und Verwaltung abzeichnenden neueren Entwicklungen, so ist vor allem die kommunale Ebene von Interesse. Sie ist nicht nur aufgrund der Aufgabenverteilung im föderalen Staat die Ebene,

auf der die meisten Verwaltungskontakte der Bürger (ca. 80% aller Verwaltungskontakte) zustande kommen, sondern auch traditionell die Ebene, in der neue Modernisierungsimpulse zuerst ausprobiert werden, quasi die Experimentierkammer des politischen Systems.

Die kommunale Ebene in NRW unterscheidet sich von allen anderen Bundesländern durch die Gemeindegrößen. Nach der kommunalen Gebietsreform in den 70er Jahren gibt es in NRW keine Kommunen unter 2.000 Einwohnern, nur drei Kommunen zwischen 2.000-5.000 Einwohnern, aber über die Hälfte aller Kommunen verfügen über 20.000 Einwohner. Insgesamt gibt es in NRW nur 396 Kommunen, während es in Bayern z.B. 2.056 oder in Baden-Württemberg 1.111 Kommunen sind. Obwohl in NRW über 20% der Bevölkerung leben, liegt der Anteil an der Zahl aller Kommunen in Deutschland bei knapp 3%. Wir haben es hier also weit überdurchschnittlich mit Mittel- und Großstädten zu tun. In den letzten 10 Jahren sind nun bezogen auf das Verhältnis von Bürgern und Verwaltung drei Modernisierungstrends auszumachen:

- das betriebswirtschaftlich orientierte Public Management bzw. die in Deutschland dominante Version des Neuen Steuerungsmodells,
- die Förderung bürgerschaftlichen Engagement sowie
- Ansätze eines E-Government.

### **3.1 Public Management**

Unter Federführung der KGSt wird seit 1991 die Einführung eines „Neuen Steuerungsmodells“ (Neues Steuerungsmodell) vorangetrieben. In ihm geht es um nicht weniger als den Umbau der Verwaltungen auf den Weg zum Dienstleistungsunternehmen, welches nicht nur effizienter, sondern auch kunden- und bürgerorientierter handeln soll. Planten 1992 immerhin schon 20% der Kommunen die Einführung eines Neues Steuerungsmodell, so wurde Ende 1995 bereits in 82 der 84 Großstädte Deutschlands (98%) mit Elementen eines Neues Steuerungsmodell praktisch experimentiert (zu den Elementen des NSM vgl. Naschold/Bogumil 2000). Nach Umfragen des Deutschen Städtetages (1995, 1996, 1998) stieg der Anteil der Mitgliedsstädte, die konkrete Modernisierungsmaßnahmen durchführen, von 53% (1995) auf 89% (1998). In den Mittel- und Großstädten liegt der Anteil seit 1996 über 90% und 1998 bei über 96%, so dass man seit Mitte der 90er Jahre von einem flächendeckenden Phänomen ausgehen kann.

Die Städte in Nordrhein-Westfalen gehörten zu den ersten Reformstädten. Bereits im Februar 1995 finden in 38 von 41 Mitgliedsstädten des Städtetages Nordrhein-Westfalen konkrete Modernisierungsmaßnahmen statt, in 2 Städten laufen sie an und nur eine ist bis zu diesem Zeitpunkt abstinent.<sup>2</sup> Mehrheitlich wird in Form von Pilotpro-

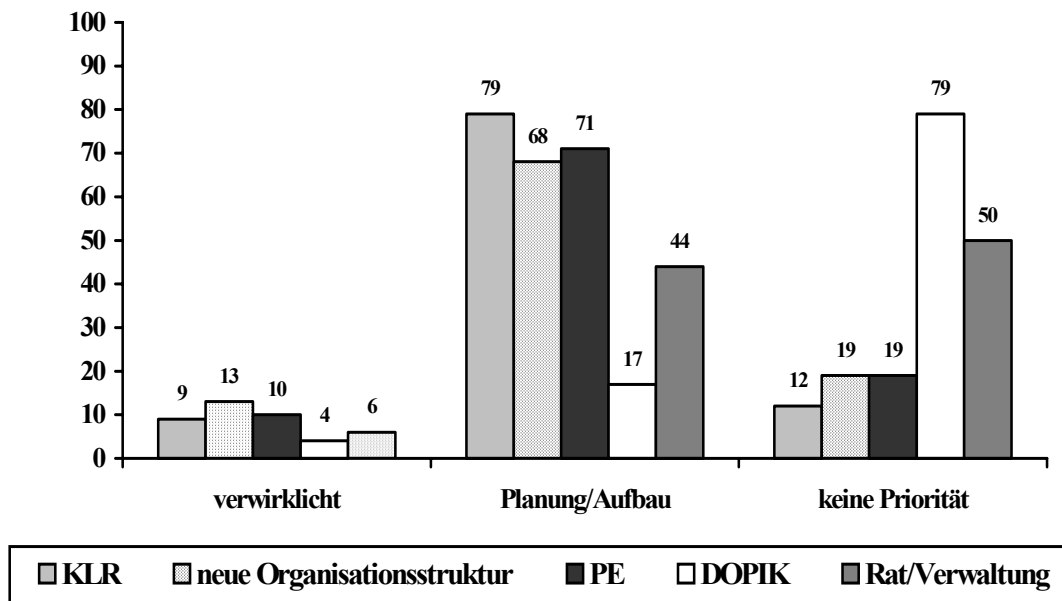
---

2 Mögliche Gründe für diese im Vergleich zu anderen Bundesländern frühe Modernisierungsbereitschaft in Nordrhein-Westfalen liegen in der größeren Finanznot, in der räumlichen Nähe zur Kommunalen Gemeinschaftsstelle, die ihren Sitz in Köln hat, in der Tatsache, dass es hier viele Großstädte gibt, sowie möglicherweise in der noch existierenden Doppelspitze, in der die für die Verwaltung zuständigen Oberstadtdirektoren der Notwen-



jekten vorgegangen, aber auch eine ganze Anzahl von Städten wagt bereits einen ganzheitlichen Ansatz beim Verwaltungsumbau. Dazu gehören in Nordrhein-Westfalen die Städte Bergisch-Gladbach, Castrop-Rauxel, Detmold, Gelsenkirchen, Herford, Herten, Oberhausen, Remscheid und die Stadt Wuppertal.

Schwerpunktmäßig konzentrieren sich die Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung - und dies gilt auch für Nordrhein-Westfalen - nach den Umfragen des Deutschen Städtetages auf die Binnenstruktur und dabei wiederum eine *Konzentration auf die ergebnisorientierten Verfahren* vornehmen. Bemühungen im Bereich der Verantwortungsabgrenzung von Politik und Verwaltung weisen dagegen ein deutlich niedrigeres Niveau auf.



**Abbildung: Modernisierungsschwerpunkte 1998 (in %)**

Die Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung liegen vor allem im Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung (nur 12% der Städte sehen hier keinen besonderen Handlungsbedarf), gefolgt von der Reform der Organisationsstrukturen und Maßnahmen der Personalentwicklung (jeweils nur 19% sehen hier keinen besonderen Handlungsbedarf). Dagegen wird der Bereich der „Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Politik und Rat“ von immerhin 50% der Städte als *nicht so wichtiges* Thema beurteilt wird. Im Gegensatz zu allen anderen Maßnahmen ist hier dieser Anteil gegenüber 1996 sogar steigend, denn 1996 war nur ein Anteil von 38% der Städte der Auffassung, dass dieser Modernisierungsbereich keine Priorität habe.

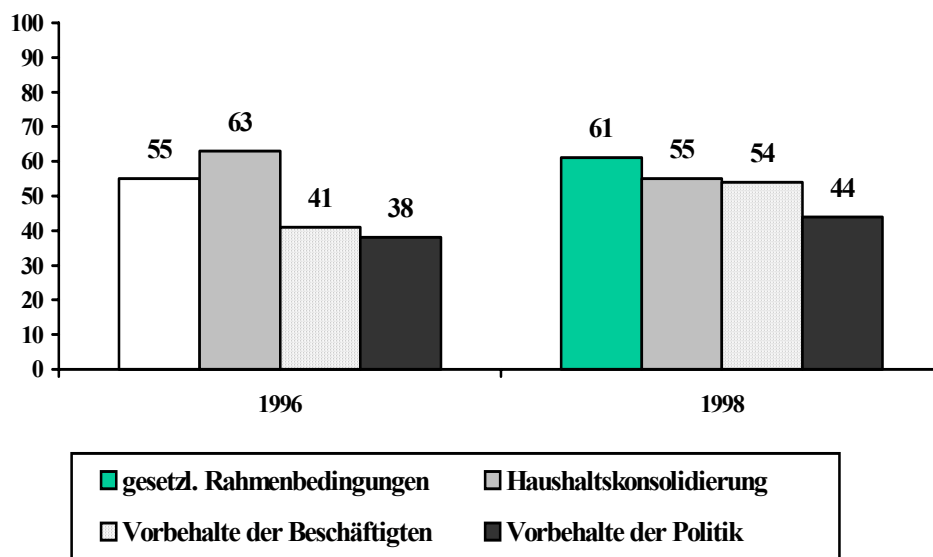
Erste Implementationsstudien zum Stand der Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene (vgl. Kibler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997, Bogumil/Kibler 1998) gegen Ende der 90er Jahre zeigen dann, dass

---

digkeit von Verwaltungsreformen offenbar sensibler gegenüberstehen als z.B. die süddeutschen Oberbürgermeister.

- Verwaltungsmodernisierung überall ein mühsamer, langwieriger, konflikthafter und gemessen an den Zielvorstellungen mit *bescheidenen Ergebnissen* versehener Veränderungsprozess ist;
- den Kommunalvertretungen nur eine *geringe Aufmerksamkeit* zukommt;
- sich unter dem Druck zur Haushaltskonsolidierung sich die Modernisierung vielfach als *Rationalisierungsschub* entpuppt,
- in allen untersuchten Modernisierungskommunen die *Motivation* bei den *Beschäftigten sinkt*,
- es *starke Beharrungskräfte* in den Verwaltungen gibt und dass
- die Modernisierung des Managementprozesses geht nicht automatisch mit einer Modernisierung des Arbeitsprozesses einhergeht.

Die Umfrage des Städtetages von 1998 bestätigt diese am Beispiel von drei fortgeschrittenen Modernisierungsstädten (u.a. Hagen und Wuppertal) erhobenen Ergebnisse. Nach ihr sind vier zentrale Implementationshindernisse auszumachen, von denen vor allem die Vorbehalte der Beschäftigten und die Vorbehalte der Politik in zunehmendem Maße ansteigen.



**Abbildung : Modernisierungshindernisse (in %)**

Gegen Ende der 90er Jahre dominieren damit eher kritische Stellungnahmen, die auf die Modernisierungsbarrieren und Stolpersteine aufmerksam machen (vgl. Bogumil 1998; Budäus/Finger 1999; Gerstlberger/Grimmer/Wind 1999; Grunow 1998, Naschold/Bogumil 2000, S. 244ff.). So wird nun auch von betriebswirtschaftliche Seite zugestanden,

- dass es erhebliche Probleme bei der Anwendung des Instrumentariums des Kontraktmanagements gibt,
- dass die Ablösung des Bürokratiemodells möglicherweise auch zu einem Abbau von Kontrolle führen kann,
- dass Verwaltungsreform ohne Politikreform auf Dauer nicht möglich ist,

- dass es noch kein neues outputorientiertes Steuerungskonzept gibt und
- dass die Konzentration auf Produktkataloge nicht die erwünschten Wirkungen mit sich gebracht hat (vgl. Budäus/Finger 1999, S. 341).

Bezogen auf die ebenfalls beabsichtigte Verbesserung des Verhältnisses von Bürgern und Verwaltung ist festzustellen, dass sich durchaus einiges verändert hat. In vielen Modernisierungskommunen werden Bürgerämter eingerichtet, generell werden die Öffnungszeiten der Verwaltung bürgerfreundlicher gestaltet und auch das Mitarbeiterverhalten gegenüber den Bürgern verbessert sich deutlich, wie verschiedenste Bürgerumfragen zeigen (z.B. Bogumil/Kißler 2000). Dennoch ist es im Modernisierungsprozess nicht gelungen, die Verbesserung des Außenverhältnisses der Verwaltung zu einem systematischen Modernisierungsschwerpunkt werden zu lassen. Es gibt nur sehr wenige Verwaltungen, wie z.B. die Stadt Arnsberg, die die gesamte Palette kunden- und bürgerorientierter Dienstleistungen anbieten (vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001).

### **3.2 Förderung bürgerschaftlichen Engagements**

Seit ca. 1997 verstärkt sich sowohl in der kommunalen Praxis als auch in der wissenschaftlichen Rezeption die Diskussion um die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements im Sinne einer Beteiligung der Bürger an der Dienstleistungsproduktion (vgl. Andersen u.a. 1998; Klie u.a. 1998, Bogumil/Vogel 1999; Bogumil/Holtkamp 2002b). Die Zeiten, in denen allorts über Entpolitisierung, den Rückzug ins Private und die negativen Folgen eines übertriebenen Individualismus geklagt wurde, scheinen vorbei zu sein, und dies, obwohl bürgergesellschaftliche Traditionen in Deutschland, ebenso wie in vielen europäischen Ländern, nicht besonders ausgeprägt sind.

Gründe für die in Deutschland zunehmende Attraktivität der „Bürgergesellschaft“ werden vielfach in den durch den Wertewandel hervorgerufenen zunehmenden Legitimationsproblemen der etablierten politischen Institutionen gesehen (vgl. z.B. Klages 1998; 1999), in dem Brüchigwerden alter Orientierungsmuster, nämlich der Marktorientierung auf der einen und der Staatsorientierung auf der anderen Seite (vgl. Evers/Olk 1996a; Naschold/Bogumil 2000), in der Einsicht, dass die Stärkung von Eigenverantwortung auch zu einem pfleglicheren Umgang mit öffentlichen Leistungen führen kann oder in dem Versuch, Kompensationen für alle möglichen Ausfallerscheinungen des klassischen Wohlfahrtsstaates zu installieren (vgl. Bogumil 1999a, ähnlich Dettling 1998).

Aufschlussreich zur Einschätzung des Wertewandels sind vor allem die empirischen Studien von Klages (vgl. Klages/Gensicke 1999). Diese bestätigen, dass es in der Bevölkerung in den letzten 30 Jahren einen Wandel von insgesamt abnehmenden Pflicht- und Akzeptanzwerten zu insgesamt zunehmenden Selbstentfaltungswerten gegeben hat. Waren früher Gehorsams- und Unterordnungswerte dominant, sind es heute Selbständigkeit und freier Wille. Dies hat nach Klages allerdings nicht zu einem Absterben gemeinschaftsbezogener Motivlagen geführt, denn auf der Grundlage einer repräsentativen Erhebung zum Wertewandel und bürgerschaftlichen Engagement kann für Deutschland im Jahr 1997 eine im internationalen Vergleich hohe Quote von freiwillig Engage-

gierten von 39% ausgemacht werden. Das Engagementpotential liegt zudem deutlich höher. Allerdings wird dieses kaum genutzt, es fehlt offenbar an Gelegenheiten.

Diese Diskrepanz zwischen Engagementpotential und fehlenden Angeboten wird nun insbesondere im Zuge der Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene zunehmend aufgehoben. Im Folgenden sollen drei wichtige Ansätze an Beispielen aus NRW kurz dargestellt werden.

### **3.2.1 Aufgabenübertragungen an die Bürger**

In der Stadt Arnsberg wurde, wie in vielen anderen Städten aufgrund der Haushaltskrise, 1995 damit begonnen, die städtischen Sportstätten auf die Sportvereine zu übertragen.<sup>3</sup> Im Jahre 1999 waren bereits 11 der 14 Sportplätze auf Vereine übertragen. Man hatte erst mal mit einem Verein einen Vertrag abgeschlossen, der sowohl für den Verein als auch für die Stadt Vorteile brachte (Win-Win-Situation). Das zentrale Motiv der kommunalen Entscheidungsträger bei der Aufgabenübertragung war die Haushaltskonsolidierung. Die Stadt reduzierte ihre Kosten um 30 % und der Verein konnte mit den verbleibenden 70%, die ihm als „Rationalisierungsdividende“ überwiesen wurde, ein attraktiveres Angebot für seine Mitglieder vorhalten. Als dies die anderen Vereine mitbekamen, kamen sie zum Teil von selbst auf die Stadt zu. Mittlerweile gilt dieses Modell überall als erfolgreich.

Weniger erfolgreich war man in Arnsberg aber damit, Aufgaben an unorganisierte Bürger zu übertragen. In Arnsberg sollen sehr viele Straßen nicht von der Stadtverwaltung gereinigt werden, sondern von den Bürgern selbst, die im Gegenzug dafür geringere Gebühren zu entrichten haben. Es zeigt sich aber, dass die Bürger zum Teil die Straße nicht fegen und damit Arnsberg nach Ansicht vieler Bürger schmutziger wird. Relativ gut funktioniert es in den kleinen Dörfern, wo man immer schon die Straße gefegt hat, auch wenn eine Kehrmachine im Einsatz war. In den anderen Gebieten muss die Verwaltung aber immer mal wieder mit einer „schnellen Eingreiftruppe“ akute Verschmutzungen beseitigen, wodurch dadurch die verbleibenden Gebührenzahler mehr belastet werden. Bei der Aufgabenübertragung auf unorganisierte Bürger scheinen sich also zum Teil bekannte Befürchtungen der Verwaltungsmitarbeiter (mangelnde Zuverlässigkeit etc.) zu bestätigen.

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. So zeigt

---

<sup>3</sup> Häufig werden mittlerweile auch Freibäder von Vereinen betrieben. Diese sind in der Regel aus Protest gegen die Schließung des jeweiligen Freibades entstanden und versuchen den kommunalen Zuschussbedarf durch das Einbringen eigener Leistungen zu reduzieren, um dadurch die Schließung zu verhindern.

sich in der kommunalen Praxis auch bei Spielplatzpatenschaften, dass diese nur dann sehr gut funktionieren, wenn es gelingt, etablierte Vereine oder öffentliche Institutionen wie z. B. Kindergärten miteinzubeziehen.

Insgesamt sind daher die Möglichkeiten der Übertragung von städtischen Aufgaben auf einzelne Bürger begrenzt. Die Aufgabenübertragung an unorganisierte Bürger in größeren räumlichen Einheiten funktioniert nur dann halbwegs befriedigend, wenn es sich um anspruchsvollere Tätigkeitsfelder handelt, aber eben gerade nicht in dem häufig diskutierten Bereich der Grünpflege.

### **3.2.2 Freiwilligenzentralen**

Freiwilligenzentralen haben sehr unterschiedliche Aufgaben. Für die Freiwilligenzentren des deutschen Caritasverbandes werden drei Aufgabenbereiche genannt:

- die Vermittlung von Ehrenamtlichen
- die Anregung von Diskussionsforen zum sozialen Engagement
- und die Entwicklung neuer sozialer Aktionen und Engagementfelder in der jeweiligen Stadt.

Der Schwerpunkt der Freiwilligenzentren bzw. Freiwilligenzentralen liegt in der Praxis klar auf der Werbung und Vermittlung von Ehrenamtlichen. Diese Einrichtungen sind vermehrt seit 1999 entstanden, weil man allgemein davon ausgeht, dass das dauerhafte Engagement in Organisationen zurückgeht, die Bürger sich aber weiterhin für einen beschränkten Zeitraum themenzentriert engagieren wollen. Nach meiner Recherche gibt es in der Mehrzahl der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens sowie in vielen Gemeinden und auf Kreisebene derzeit ca. 56 Freiwilligenagenturen. Die Vermittlungsquote der meisten Agenturen in größeren Städten liegt bei ca. 100 bis 200 Vermittlungen ehrenamtlicher Helfer im Jahr. Nach einer Umfrage des ISAB-Institutes gibt es in Deutschland insgesamt 184 Freiwilligenagenturen. Darüber hinaus existieren noch 166 Seniorenbüros und 235 Selbsthilfekontaktstellen, die zum Teil ähnliche Aufgaben erfüllen wie Freiwilligenzentralen.

Häufig werden durch Freiwilligenzentralen Ehrenamtliche geworben, die vorher nicht engagiert waren. Damit führen Freiwilligenzentralen nicht zur „Abwerbung“ von Ehrenamtlichen, sondern die Zahl der ehrenamtlich Engagierten wird durch sie nachhaltig erhöht. Dadurch treten sie auch nicht in Konkurrenz zu den Wohlfahrtsverbänden, die häufig die Befürchtung haben, dass ihre Freiwilligen durch neue Engagementangebote abgeworben werden könnten. Die Wohlfahrtsverbände können aber noch aus einem anderen Grund den Freiwilligenzentralen gelassen gegenüberstehen. Sie sind viel häufiger Träger der Freiwilligenzentralen als die Kommunen und können dadurch wohl auch einen Teil der Engagementbereiten ihrem Verband zuführen. Kritiker wenden dagegen ein, dass dies dazu führt, dass viele engagementbereite Bürger sich nicht von den Freiwilligenzentralen angesprochen fühlen, weil sie Aushängeschilder der Verbände sind,

mit denen sie auch aufgrund der Auflösung sozialkultureller Milieus nicht mehr viel zu tun haben wollen.

Insgesamt betrachtet, sind Freiwilligenzentralen zumindest in Großstädten eine empfehlenswerte Einrichtung, wobei sicherlich zu überlegen ist, inwieweit sie mit Selbsthilfekontaktstellen und Seniorenbüros zusammengeführt werden können, um ihre Finanzierung nachhaltig zu sichern, wenn nach wenigen Jahren die Landesförderung wegfällt.

### **3.2.3 Bürgerstiftungen**

Bürgerstiftungen sind unabhängige und gemeinnützige Organisationen zur Förderung sozialer, kultureller und ökologischer Belange. Als Stiftung von Bürgern für Bürger wollen Bürgerstiftungen ein möglichst breites Stifterspektrum ansprechen. Bürgerstiftungen sollen Spenden einzelner Bürger und Institutionen sammeln, das Geld anlegen, um aus den Kapitalerträgen Projekte im sozialen und kulturellen Bereich zu finanzieren. Ein Vorteil von Bürgerstiftungen ist, dass man mit dem Stiftungskapital langfristig Projekte unterstützen kann, so dass der Bürger die soziale Infrastruktur seiner Stadt unabhängig von der Haushaltslage seiner Stadt sichern kann.

Abgesehen von einigen historischen Vorläufern wurde die erste deutsche Bürgerstiftung in Gütersloh von Reinhard Mohn in die Wege geleitet. Mittlerweile gibt es in NRW 11 Bürgerstiftungen. Die Initiierung einer Bürgerstiftung kann sowohl auf einflussreiche private Einzelstifter - wie das Beispiel Gütersloh zeigt - als auch auf das Engagement einer größeren Gruppe von Stiftern, wie z.B. in Remscheid, oder auf ein Engagement der Stadt wie z. B. in baden-württembergischen Stadt Schwäbisch Gmünd zurückgehen. Die wenigsten Stiftungen können sich hauptamtliche Mitarbeiter leisten. Sie rekrutieren ihre ehrenamtlichen Helfer zumeist aus den Stiftungsmitgliedern. Viele Kommunen verbinden mit Bürgerstiftungen große Hoffnungen, weil gerade in Deutschland mit einer „Generation der Erben“ zu rechnen ist, die aufgrund der Erbschaftssteuer bereitwilliger spenden könnten.

Insgesamt ist gerade die Anlaufzeit von Bürgerstiftungen sehr schwierig. Man braucht Finanzmittel, um Stifter zu werben, um Projekte zu fördern und um Kapital zu bilden. Damit eine Bürgerstiftung richtig ins Rollen kommt, bedarf es häufig eines großen Einzelspenders oder eines starken finanziellen Engagements der Stadt. Allerdings kann eine zu starke Beteiligung der Stadt oder staatlicher Stellen die Spendenbereitschaft negativ beeinflussen, weil dann die Bürgerstiftung als staatlichen Veranstaltung gedeutet werden könnte. Darüber hinaus empfiehlt sich die Einrichtung von Bürgerstiftungen, wenn überhaupt, häufig nur in größeren Städten mit einem dementsprechenden Potential an möglichen Spendern.

### 3.3 E-Government

Unter E-Government versteht man die Nutzung neuer Informationstechnologien durch die Verwaltung, um kundenorientierte Zugänge und um interne Prozesse zu optimieren. So sind Internetauftritte der Stadtverwaltungen heute eigentlich eine Selbstverständlichkeit und auf vielen städtischen Internetseiten kann man sich mittlerweile auch wichtige Formulare runterladen. Dennoch wird häufig das Potential der Internetpräsentationen für die Kundenorientierung nur unzureichend ausgeschöpft. Viele städtische Internetseiten richten sich immer noch zu stark an den Interessen Auswärtiger aus (Touristen, ansiedlungswillige Investoren etc.), während sie häufig noch zu wenig Angebote für die Bürger der jeweiligen Stadt offerieren. Weiterhin sind viele Internetseiten in der Regel immer noch an den Zuschnitten der Ämter orientiert und nicht an den Bedürfnissen und Lebenslagen der Kunden.

Auch die Abwicklung von Transaktionen über das Internet steckt in deutschen Kommunen immer noch in den Kinderschuhen. Lediglich einige kleinere Vorgänge lassen sich mittlerweile im Internet erledigen. So kann man bei der Stadt Mannheim schon seit 1996 sich per e-mail ein bestimmtes „Wunschkennzeichen“ in der Kfz-Zulassung reservieren lassen. Das gewünschte Kennzeichen wird dann für eine bundeseinheitliche Gebühr von 2, 50 Euro eine Woche lang zurückgelegt. Ähnliche Angebote gibt es mittlerweile auch für die Buchung von VHS-Kursen, Bestellung von Biotonnen etc. Das derzeitige Angebot stellt aber für die Kunden der Verwaltung häufig keine sonderliche Erleichterung dar. So kann vermutlich die Biotonne schneller und billiger per Telefon oder Postkarte bestellt werden.

Die Abwicklung vieler Anträge über das Internet scheiterte bisher an den rechtlichen Problemen der sog. digitalen Signatur. Diese digitale Signatur soll die Unterschrift in den Antragsunterlagen ersetzen. So kann zukünftig durch eine Chip-Karte in Verbindung mit einem Lesegerät am heimischen PC diese persönliche Unterschrift substituiert werden. Auf dieser Karte sind die persönlichen Daten des Kunden verschlüsselt, mit der sich der Bürger zukünftig ausweisen kann. Insgesamt ist eine im internationalen Vergleich sehr geringe Anwendung dieser Technologie in deutschen Verwaltungen u. a. aufgrund rechtlicher Probleme zu verzeichnen. Bisher ist die Einführung der digitalen Signatur in einigen Kommunen nur durch die Nutzung diverser Öffnungs- und Experimentierklauseln realisierbar.

Positive Beispiele für die Nutzung der digitalen Signatur und die Bündelung von Dienstleistungen gibt es vor allem in der Stadt Bremen. Bremen gehört zu den Preisträgern des bundesweiten Wettbewerbs Multimedia. Sie war die erste Kommune, die im Sommer 2000 in Deutschland die digitale Signatur bei einigen Transaktionen (Heiratsurkunden etc.) in die Praxis umsetzte. Entsprechend der langjährigen Konzeption wird die Nutzung der digitalen Signatur an den Lebenslagen der Kunden und nicht an den Ämterzuschnitten orientiert. So bietet die Stadt Bremen vorerst zehn Dienstleistungspakete für einzelne Bürger und Unternehmen an. Das umfassendste Paket steht für den Fall des Umzuges zur Verfügung. Es umfasst 26 Geschäftsvorfälle von 18 verschiedenen Dienstleistern. In dieses Dienstleistungspaket wurden nicht nur Anbieter der Bre-

mer Verwaltung integriert, sondern beispielsweise auch verschiedene bundesweite Dienstleister (GEZ, Telekom und Deutsche Post AG). Anschaulich schildern Kubicek und Hagen das zugrunde liegende Problem und die Lösung:

„Wenn jemand umzieht, muss er oder sie nicht nur sich selbst, sondern je nach Besitzstand auch das Auto, das Telefon, den Hund und das Fernsehgerät ummelden, einen Nachsendeantrag bei der Post stellen und die Adressenänderung einer Reihe von Stellen mitteilen. Diese zu versendenden Nachrichten sind in hohem Maße redundant, weil sie stets die alte und die neue Adresse beinhalten. Eine deutliche Zeitersparnis und ein echter Zusatznutzen kann erreicht werden, wenn die Betroffenen aus einem elektronischen Menü die Vorgänge auswählen können, die in ihrer konkreten Situation zutreffen, das erste Formular aufrufen und ausfüllen, dann das zweite Formular aufrufen, dort nur noch die zusätzlichen Felder ausfüllen müssen, weil identische Felder bereits übertragen wurden, dasselbe mit dem dritten Formular machen. Dann wird eine Chipkarte mit der digitalen Signatur in den Kartenleser gesteckt, und mit einem Mausklick werden alle Formulare verschlüsselt, signiert und über einen Router, der einen Zeitstempel hinzufügt, individuell an die jeweils zuständige Stelle geschickt“ (Kubicek / Hagen 2000 S. 205).

Auch kann die Vorgangsbearbeitung nachhaltig dadurch beschleunigt werden, dass mit Hilfe der digitalen Signatur die Akten elektronisch verfügbar sind und nicht mehr ihren Weg von Schreibtisch zu Schreibtisch nehmen müssen. So können beispielsweise Baugesuche in bedingtem Maße von mehreren Stellen gleichzeitig bearbeitet werden. Darüber hinaus kann die Bearbeitung des Anwohnerparkausweises vollends automatisiert werden, indem durch eine dementsprechende Software die Daten der Chipkarte mit den Zugangsvoraussetzungen zu einem Parkausweis (Wohnsitz, Kraftfahrzeughalter etc.) abgeglichen werden. In den Städten Hamm und Siegburg wird derzeit ein digitales Antragsverfahren für Pässe und Ausweise erprobt. Zwar muss beim derzeitigen Stand der Bürger für die Beantragung eines Passes in diesen Städten noch persönlich beim Einwohnermeldeamt erscheinen, aber die Daten werden mittels Scanner digital erfasst und verschlüsselt an die Bundesdruckerei gesandt. Aufgrund eines automatisierten Rückmeldeverfahrens können die Mitarbeiter in der Kommunalverwaltung dem Kunden jederzeit Auskunft über den Bearbeitungsstand geben. Technisch dürfte es mit der digitalen Signatur machbar sein, dass diese Daten über den Bearbeitungsstand via Internet für den Kunden abrufbar sind. Ein ähnlich enger Informationsaustausch ist auch im Landkreis Soest bei der Baugenehmigung durch Online-Kommunikation zwischen antragstellenden Architektenbüros und den verschiedenen Abteilungen der Kreisverwaltung geplant (Klee-Kruse 2000).

Ein guter Internetauftritt der Stadtverwaltung bietet also sehr viele Vorteile:

- schnellere Vorgangsbearbeitung
- kürzere Wege für die Kunden
- keine Abhängigkeit von Öffnungszeiten der Verwaltung
- *langfristig* mögliche Reduzierung von Personal, v. a. durch automatische Antragsbearbeitung
- Wirtschaftsförderung durch Einbindung von Unternehmen
- höhere Transparenz der Verwaltung
- von der Lokalpresse unabhängige Präsentation von Informationen, die ständig aktualisiert werden kann



- zusätzliche Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung.

Allerdings gerät bei der Diskussion der Potentiale neuer Techniken häufig in Vergessenheit, dass diese nicht automatisch zu einer Veränderung der Arbeitsorganisation oder zu einer transparenten Verwaltungsstrukturen führen. Zudem gibt es laut einer aktuellen Studie im Auftrag des Städte- und Gemeindebundes folgende - eher verwaltungsinterne - Umsetzungsprobleme:

„Die größten Hindernisse für einen nachhaltigen Ausbau des Internet-Angebots bestehen nach Aussagen der befragten Städte in fehlenden finanziellen Spielräumen des Stadthaushalts, in einer unzureichenden Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und dem Mangel an qualifiziertem Personal. Dringender Handlungsbedarf wird dabei insbesondere in einer zügigen Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen gesehen (z. B. digitale Signatur)“ (PWC /DStGb 2000, S. 7).

Zudem wird bei der Internetnutzung immer wieder auf das grundlegende verwaltungs-externe Problem hingewiesen, dass nur bestimmte Gruppen Zugang zum Internet haben. Insbesondere ist richtig, dass viele Menschen, die besonders auf die Hilfe der öffentlichen Verwaltung angewiesen sind (z. B. Sozialhilfeempfänger, alte Menschen) häufig keinen Zugang zum Internet haben (Arnemann u. a. 1998). Bei der sozial selektiven Nutzung des Internets sollte man sich aber vergegenwärtigen, dass sich in den letzten Jahren die Internetnutzung stark ausgebreitet hat und insofern sicherlich nicht mehr ein singuläres Phänomen der Jugendkultur ist.

So zeigt die ARD/ZDF-Online-Studie 2001, dass mittlerweile fast 39 % der Bundesbürger über 14 Jahren das Internet nutzen. Trotz des enormen Zuwachses von Nutzern sind weiterhin erhebliche soziale Schieflagen zu konstatieren. So nutzen 48,3 % der Männer, aber nur 30,1 % der Frauen das Internet. Darüber hinaus wird das Internet nach wie vor stärker von jüngeren als von älteren Bürgern genutzt. So sind mittlerweile zwei Drittel der 14- bis 29-Jährigen online, aber nur 8,1 % der über 60-Jährigen. Weiterhin nutzen nur 17,9 % der Bürger mit Hauptschul- bzw. Volksschulabschluss gegenüber ca. 60 % der Bürger mit Abitur oder Studiumsabschluss das Internet. Gerade in Bezug auf den Faktor Bildung ist eher von einer dauerhaften digitalen Spaltung der bundesdeutschen Gesellschaft auszugehen. Zwar wird häufig die Diffusion des Internets mit der des Fernsehens und des Telefons verglichen, deren Verbreitung in der Einführungsphase auch erhebliche soziale Schieflagen aufwies, die dann aber mit wachsender Anzahl der Nutzer nivelliert wurden, so dass von keiner dauerhaften digitalen Spaltung auszugehen wäre. Dabei wird aber übersehen, dass die sachgerechte „Bedienung“ des Internets an seine Nutzer weit höhere kognitive Anforderungen stellt als die eines Fernseher, so dass für viele Bürger gerade mit geringeren Bildungsabschlüssen eine positive Nutzenbilanz des Internets nicht auf der Hand liegt. Diese sozialen Schieflagen können aber bedingt gerade durch kommunale Angebote ( Internetzugänge in Bibliotheken, zielgruppenadäquate Weiterbildungsangebote etc.) korrigiert werden (Kubicek / Hagen 1999, S. 25).

Allerdings verweist die selektive Nutzung auch darauf, dass die Verwaltung in der Regel eine kostenintensive Doppelstruktur vorhalten muss, so dass sich derzeit nur bedingt eine Effizienzsteigerung durch die Internetnutzung ergibt. Auch die Nutzung der digitalen Signatur kann sich aus Sicht der Kommunen nur rechnen, wenn ein gewisser Pro-

zentsatz der Kunden der Stadtverwaltung davon Gebrauch macht (ca. 10 bis 20%). Diese Nutzerzahlen sind aber eher langfristig zu erwarten (Kubicek / Hagen 2000, S. 208).

Resümiert man die neuere Entwicklung im Verhältnis von Bürger und Verwaltung, so zeigt sich, dass die Bürger nun sowohl in ihrer Kunden- als auch in ihrer Mitgestalterrolle ernst genommen werden. Viele dieser Maßnahmen sind allerdings erst im Zuge der Haushaltskonsolidierungszwänge handlungsrelevant geworden. Dennoch führen sie zu mitunter interessanten neuen Arrangements und insgesamt zu einer Aufwertung der Rolle des Bürgers.

## 4 Neue Entwicklungen im Verhältnis von Bürgern und Politik

Weiter oben war ausgeführt worden, dass das Verhältnis von Bürger und Politik durch das Spannungsverhältnis zwischen Interessenrepräsentation und Responsivitätsdefiziten gekennzeichnet ist. Im Kern ist eine Dominanz repräsentativer Politikformen zu beobachten. Auf kommunaler Ebene kommt es nun seit den 90er Jahren zu einer Ergänzung repräsentativer Strukturen mit direktdemokratischen und kooperativen Elementen, die den Bürgern mehr Mitsprache- und Mitbestimmungsmöglichkeiten erlauben. Beide Modernisierungsimpulse werden im Folgenden kurz vorgestellt.

### 4.1 Direkte Demokratie

Ausgehend von Ostdeutschland<sup>4</sup> entwickelt sich seit 1991 ein durchgängiger Trend zur *Reform der Kommunalverfassungen* in Richtung süddeutsche Bürgermeisterverfassung (mit baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.<sup>5</sup> Bis auf Bayern und Baden-Württemberg sind in allen Flächenländern die Kommunalverfassungen verändert worden. Damit werden auf lokaler Ebene die über 40 Jahre existierenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung durch *direktdemokratische Formen*<sup>6</sup> ergänzt (vgl. Bogumil 2001, S. 17).

---

4 Schon in der noch von der DDR Volkskammer verabschiedeten DDR-Kommunalverfassung vom 17.5.1990 wurden Volksbegehren und –entscheid aufgenommen in der Absicht, ein Stück basisdemokratisches Erbe der ostdeutschen „Revolution“ zu bewahren.

5 Bürgerentscheid und Bürgerbegehren sind nach Baden-Württemberg (1956) und den ostdeutschen Ländern in Schleswig-Holstein (1990), Hessen (1993), Rheinland-Pfalz (1993), NRW (1994), Bremen (1994), Bayern (1995), Niedersachsen (1996), dem Saarland (1997) und Hamburg (1998) in die GO aufgenommen worden.

6 Bei direkter Demokratie handelt es sich um eine Form der Willensbildung, Konfliktregelung und Entscheidungsfindung, bei der die Entscheidungsbetroffenen unter Umgehung von Repräsentanten Sach- oder Personalentscheidungen treffen (vgl. Luthardt/Waschkuhn 1997, S. 72). Bei den Sachentscheidungen sind Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundes- und Landesebene sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene zu nennen, bei den Personalentscheidungen die Direktwahlmöglichkeiten des Bürgermeisters oder Landrates auf kommunaler Ebene. Direkte Demokratie wird

In der öffentlichen Diskussion um die Veränderung der GO in NRW steht die Direktwahl des Bürgermeisters und die Abschaffung der Doppelspitze im Vordergrund. Erst nach einigen Mühen entscheidet man sich auch in NRW dazu, die alte Doppelspitze abgeschafft und die Funktion von Verwaltungschef und Bürgermeister als Repräsentanten und Ratsvorsitzenden zu integrieren. Die neue GO mit Wirkung vom 17.10.94 enthält zudem die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Ein erfolgreiches Bürgerbegehren ist in der Regel die Vorstufe zum Bürgerentscheid. Das Antragsquorum zur Überwindung der ersten Verfahrenshürde liegt in NRW zunächst bei 6%-10%, ab dem 1.4.2000 wird dies auf 3%-10% gesenkt. Verfügt ein Bürgerbegehren über diese notwendige Zahl der Unterschriften und ist es „zugelassen“ worden, kommt es zum Bürgerentscheid. Wenn die Mehrheit der Abstimmenden dafür stimmt *und* diese Mehrheit ein bestimmtes Quorum überschreitet, obsiegt der Bürgerentscheid. Das *Zustimmungsquorum* beträgt in NRW zunächst 25%, ab dem 1.4.2000 wird es im Vorfeld der Landtagswahl auf 20% abgesenkt.

Zu den Auswirkungen der direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten auf das Verhältnis von Bürgern und Politik gibt es bisher erst einige wenige Studien. Es spricht einiges dafür, dass sowohl durch die Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters als auch durch die kommunalen Referenden eine institutionelle Vetoposition geschaffen, die den bisherigen absoluten Vorrang der Kommunalvertretung in den Entscheidungsprozessen in NRW zumindest partiell beeinträchtigt (vgl. Bogumil 2001).

Die empirischen Ergebnisse zeigen bezogen auf die Direktwahl des Bürgermeisters, dass es zu einer deutlichen Stärkung seiner Stellung kommt und die frühere Alleinherrschaft der Parteien zumindest begrenzt wird. Es kommt aber zu keiner dominanten Führung der Kommunen durch den hauptamtlichen Bürgermeister wie dies oftmals in Baden-Württemberg zu beobachten ist. Dennoch besteht auch in NRW eine Tendenz zur stärkeren Persönlichkeitsorientierung des direkt gewählten Verwaltungschefs. Diese resultiert aus seinen Wiederwahlinteressen, die zu einer stärkeren Bürgerorientierung führen. So versuchen die hauptamtlichen Bürgermeister sich als besonders *bürgernah* darzustellen und generell ihr Verhältnis zu den Bürgern zu verbessern. Maßnahmen in diese Richtung sind

- die Einrichtung eines Bürgermeisterbüros,
- eine möglichst positive Darstellung in der Öffentlichkeit,
- Präsenz in der örtlichen Presse,
- die Wahrnehmung von Repräsentationsterminen und
- die stärkere Orientierung verwaltungsinterner Modernisierungsprozesse auf die Bürgerschaft durch die Einrichtung von Bürgerläden, Beschwerdemanagement und die strategische Ausrichtung auf das Ziel der Bürgerkommune (vgl. z.B. die Entwicklungen in der Stadt Arnsberg).

---

hier nicht als Alternativmodell zur repräsentativen Demokratie aufgefasst, sondern als eine andere Form des Entscheidungsverfahrens.

Persönlichkeitsorientierung muss aber den Parteiinteressen nicht zuwiderlaufen. Empirisch deutet vieles eher auf ein Arrangement zwischen hauptamtlichen Bürgermeistern und den Mehrheitsfraktionen in etwas veränderten Rollen hin. *Persönlichkeits- und Parteiorientierung müssen sich nicht widersprechen*, sie können gemeinsam im Sinne von Parteiinteressen eingesetzt werden.<sup>7</sup>

Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden hat in NRW bis jetzt zwar nicht in nennenswertem Maß dazu geführt, dass anstelle der Kommunalvertretungen die Bürger selbst wichtige und weitreichende kommunalpolitische Beschlüsse fassen. Angesichts der insgesamt eher geringen Zahl von Bürgerbegehren und -entscheiden (in knapp jeder dritten Kommune in NRW hat es ein Bürgerbegehren gegeben, zwischen Oktober 1994 und August 1999 waren es 145 Bürgerbegehren) und einer direkten Erfolgsquote von 13% hat die Kommunalvertretung damit nicht *direkt* an Einfluss verloren. Allerdings ist Bewegung in die kommunalen Entscheidungsprozesse gekommen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide entfalten *erhebliche Vorwirkungen* auf die gewählten Interessenvertreter. Allein die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und die glaubhafte Drohung ihrer Anwendung zwingt die Kommunalvertretung einzukalkulieren, dass die Bürger mit diesen Instrumenten in den kommunalen Entscheidungsprozess eingreifen. Die Angst vor einem negativ ausfallenden Bürgerentscheid hat in NRW in vielen Fällen dazu beigetragen, dass die Ratsmehrheiten kompromissbereiter werden, auch wenn die faktischen Chancen auf einen erfolgreichen Bürgerentscheid angesichts des hohen Zustimmungsquorums in den Mittel- und Großstädten eher gering waren. Die hohe Zahl von Übernahmen des Anliegens von Bürgerbegehren durch den Rat in NRW bzw. die Aushandlung von Kompromissen bestätigt diesen Zusammenhang. Jedes vierte Bürgerbegehren in NRW wird von der Kommunalvertretung übernommen oder inhaltlich weitgehend aufgegriffen. Mit dem Instrument des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides erhalten die Bürger partielle Vetopositionen, die Grundlage für Verhandlungen und Kompromisse sein können oder dazu beitragen, dass die Kommunalvertretungen von sich aus Bürgeranliegen sensibler behandeln.

Darüber hinaus zeigt sich als *indirekte* Wirkung, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eine wichtige Artikulationsfunktion zukommt, werden doch ihre Themen recht öffentlichkeitswirksam diskutiert und lokale Öffentlichkeit so für die Dauer des Verfahrens über den Kreis lokaler Eliten hinaus geöffnet. Unabhängig vom Ausgang des Bürgerbegehrens kann als eine *Nachwirkung* das Partizipationsverhalten der Bürger zunehmen oder bestimmte inhaltliche Sachfragen werden künftig in neuen Formen behandelt (runde Tische, Foren).

---

<sup>7</sup> Kommunalwahlen sind weder primär Partei-, noch in erster Linie Persönlichkeitswahlen. Auch wenn es angesichts einer wenig ausgebauten kommunalen Wahlforschung recht unklar ist, wie groß die einzelnen Segmente und welche Bestimmungsfaktoren für den Umfang verantwortlich sind, ist unbestritten, dass sich ein nicht unbeträchtliches Wählersegment parteipolitisch und ein ebenfalls beträchtliches Wählersegment eher persönlichkeitsorientiert verhält. Insofern gibt es auch aus der Sicht der Parteien die Notwendigkeit, über die Parteiorientierung hinaus Persönlichkeitselemente zuzulassen.

Von beiden direktdemokratischen Elementen, der Direktwahl und dem Bürgerbegehren, geht also prinzipiell ein *Verhandlungszwang* aus, der die Position der Bürger stärkt.

## 4.2 Kooperative Demokratie

Dem Begriff *kooperative Demokratie* kann man alle nicht gesetzlich festgeschriebenen, dialogisch ausgerichteten Bürgerbeteiligungsverfahren, wie z. B. Planungszellen, Bürgerforen, Mediationsverfahren, Perspektivenwerkstätten und die neuen Möglichkeiten der E-Democracy, zuordnen. In den letzten Jahren war in NRW ein regelrechter Boom dieser Verfahren beispielsweise im Rahmen der Lokalen Agenda und des Stadtmarketings<sup>8</sup> zu verzeichnen.

Quellen für den Ausbau kooperativer Demokratieformen liegen in zunehmenden Steuerungsproblemen bei der Umsetzung bestimmter Maßnahmen, die durch den Aufbau verhandlungsdemokratischer Formen gemildert werden sollen. Seit Jahren belasten tiefgreifende Konflikte die Stadtplanung, die teilweise zu einem Stillstand in der gesamtstädtischen Entwicklung und zu Standortnachteilen im interregionalen Wettbewerb geführt haben. Vor dem Hintergrund massiver Akzeptanzprobleme bei der Standortsuche für öffentliche Infrastruktureinrichtungen und dem Umstand, dass es für die kommunalen Entscheidungsträger zunehmend schwieriger wird mit den konventionellen Planungsverfahren gegen den Protest von Anwohnern Standorte auszuweisen, werden in diesem Bereich Anfang der 90er Jahre die Bürger zunehmend an städtischen Planungsprozessen in Form von nicht gesetzlich vorgeschriebenen Partizipationsangeboten beteiligt. Holtkamp zeigt am Beispiel der Politikfelder Umweltpolitik, kommunale Kriminalprävention, Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing, Jugend- und Altenpolitik dass neue oder neu wahrgenommene Problemlagen eine zunehmende Bürgerbeteiligung geradezu erfordern (2000, S. 23ff.). Beteiligungsfördernde Faktoren sind zudem neue Fachgesetze wie z.B. das Kinder- und Jugendhilfegesetz, Förderprogramme von Bund und Land,<sup>9</sup> die Beteiligungsangebote unterstützen, die zunehmende Bedeutung von Prävention und Vorsorge, die häufig nur im direkten Dialog mit Bürgern und Verbänden möglich wird sowie größere Kooperationsnotwendigkeiten bei der Erledigung von Aufgaben, die mehrere Politikfelder berühren. Während kooperative Formen im Bereich der Umwelt- und Verkehrspolitik vor allem zur Konfliktlösung eingesetzt werden, gibt es in den anderen Bereichen erhebliche Möglichkeiten ergänzender Selbststeuerung durch die Bürger und Verbände.

---

<sup>8</sup> So gibt es in NRW im Jahr 1999 z.B. 53 Kommunen mit kooperativen Stadtmarketingprojekten, die vom Landes gefördert werden. Das ist fast jede achte Kommune in NRW. Die Landesförderung ist hier als Anlaufhilfe für kooperative Stadtmarketingarbeitskreise gedacht und bindet die Förderung an die Einrichtung von Bürgerforen.

<sup>9</sup> Dies betrifft vor allem die Bereiche Seniorenpolitik, Kinder- und Jugendpolitik, Stadtmarketing, sozial benachteiligte Stadtteile und die Lokale Agenda. Angesichts der kommunalen Haushaltskrise gibt es wenig Probleme beim Abruf dieser Fördergelder. Unklar ist jedoch, welche Wirkungen ein möglicher Wegfall der Fördermaßnahmen mit sich bringt.

Im folgenden soll nun an zwei Beispielen auf Potentiale und Grenzen kooperativer Demokratieformen hingewiesen werden. Zum einen anhand der Lokale Agendaprozesse, da hier verschiedenste Formen eingesetzt wurden und zum anderen am Beispiel des neuesten Instrumentes, der E-democracy.

#### **4.2.1 Lokale Agenda**

Gab es 1996 nur in ca. 100 Kommunen in Deutschland einen Ratsbeschluss zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda, so sind es im September 2002 schon 2.384, das entspricht einem Anteil von 17% bezogen auf alle deutschen Kommunen ([http://www.agenda-transfer.de/b\\_pro\\_da\\_ba/index.htm](http://www.agenda-transfer.de/b_pro_da_ba/index.htm)). Für die Mittel- und Großstädte sind insbesondere die Umfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) interessant, da sie sich auf die Städte des Deutschen Städtetages konzentrieren. Diese Umfragen zeigen, dass Lokale Agendaprozesse in den Städten ab 60.000 Einwohnern ungleich verbreiteter sind. Bezeichneten noch 1996 nur etwas mehr als 50% der Städte die Entwicklung einer Lokalen Agenda als ihre Aufgabe, so sind es 1999 bereits 90%. In den Städten wird die Entwicklung einer Lokalen Agenda also mittlerweile breit akzeptiert. Im Vergleich dazu sind nur 50% der Landkreise nach einer Umfrage des Difu vom Herbst 1998 der Meinung, dass die Entwicklung einer Lokalen Agenda zu ihren Aufgaben gehört. In 87% der Städte liegt ein Ratsbeschluss vor, in weiteren 9% ist er in der Vorbereitung (zum Vergleich: 1996 gab es nur in 17% der Städte Ratsbeschlüsse).

In NRW haben im September 2002 bereits 261 Kommunen Beschlüsse für eine Lokale Agenda 21 gefasst. Damit liegt NRW mit einer Beteiligung von mehr als 60% seiner Kommunen an der Spitze aller Bundesländer. Dieser hohe Anteilswert ist natürlich dadurch begünstigt, dass es in NRW vergleichsweise viele größere Städte gibt. Bezogen auf die Mittel- und Großstädte in NRW kann Ende der 90er Jahre von einer nahezu *hundertprozentigen Beteiligungsquote* an Lokalen Agendaprozessen ausgegangen werden.

Der Ratsbeschluss ist in den meisten Fällen der Anfang eines Agendaprozesses, mit dem die Organisationsstruktur und die Rahmenbedingungen des lokalen Prozesses festgelegt werden. Inhaltliche Schwerpunkte von Lokalen-Agendaprozessen liegen, wahrscheinlich nicht zuletzt aufgrund der schwerpunktmäßigen Ansiedlung der zuständigen Koordinatoren für eine Lokale Agenda 21 in den kommunalen Umweltämtern, bei der Mehrzahl der Kommunen im Bereich der Ökologie. So sind aufgrund der Umfrage des Difu die Themen Klimaschutz und Energie eindeutige Spitzenreiter, gefolgt vom Thema Verkehr. Hier wirkt auch nach, dass zeitgleich mit der Agenda 21 in Rio die Klimarahmenkonvention beschlossen wurde und zudem das Themenfeld Klimaschutz und Energie aufgrund seiner ökologischen, ökonomischen, sozialen und vor allem auch seiner globalen Aspekte für die nachhaltige Entwicklung von zentraler Bedeutung ist. Als weitere herausragende Schwerpunkte werden Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit, Natur und Landschaft, Umwelterziehung und Umweltbildung sowie Bauen und Wohnen genannt.

Insgesamt sind an Lokalen-Agendaprozessen neben der Verwaltung sowohl lokale Organisationen, Bürgergruppen als auch einzelne Bürger beteiligt. Genaue Daten über die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen existieren nicht. Allerdings ist aufgrund der

Komplexität des Themas und Abstraktheit des Themas davon auszugehen, dass sich in Lokalen Agendaprozessen insbesondere Personen mit hohem formellen Bildungsstand beteiligen. Bei einer vom Autor im Mai 2000 durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Detmold wurden den Bürgern einige Beteiligungsfelder genannt und gefragt, in welchen Bereichen sie sich vorstellen könnten mitzuarbeiten. Der Themenbereich „Lokale Agenda“ wurde von 10,7% der Befragten angekreuzt. Differenziert man nun nach formellen Bildungsabschlüssen, so möchten sich die Personen mit Hauptschulabschluss mit einem Anteil von 5,7% beteiligen, die Personen mit mittlerer Reife mit einem Anteil von 8,2%, die Personen mit Abitur mit einem Anteil von 9,5% und die Personen mit einem Hochschulabschluss mit einem Anteil von 22,3%. Auch die angestrebte Beteiligung von Jugendlichen (die Beteiligungsbereitschaft liegt in Detmold bei den Personen unter 30 Jahre bei 6,6%) und Frauen (7,4% in Detmold gegenüber 14,5% bei den Männern) gelingt eher nicht. Asymmetrisches Beteiligungsverhalten wird in Lokalen Agendaprozessen also nicht beseitigt. Es dominieren Männer mittleren Alters (40 bis 60 Jahre alt) mit hohem formellen Bildungsabschluss, die meist auch schon vorher im Bereich der Umwelt-, Naturschutzverbände oder der Entwicklungsarbeit aktiv waren.

*Zusammenfassend* kann man davon ausgehen, dass in den Mittel- und Großstädten NRWs gegen Ende der 90er Jahre flächendeckend Lokale Agendaprozesse eingesetzt haben. Sichtbare Ergebnisse über die Entwicklung von Leitbildern hinaus liegen zwar häufig noch nicht vor, aber Lokale Agendaprozesse führen zweifelsohne zu einer intensiveren Anwendung kooperativer Beteiligungsverfahren. Allerdings deutet sich an, dass das Beteiligungsverhalten (vor allem bei den Leitbilddiskussionen) sehr asymmetrisch ist und sich insbesondere formell hoch gebildete Bevölkerungskreise neben den lokalen Organisationsvertretern an solchen Prozessen beteiligen. Die mangelnde Repräsentativität delegitimiert tendenziell die Ergebnisse solcher Gruppen und erleichtert es der Kommunalvertretung, diese Ergebnisse nicht ernst zu nehmen.

#### **4.2.2 E-Democracy**

Von E-Democracy spricht man, wenn staatliche Institutionen mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien neue Partizipationschancen eröffnen. Zur Bürgerbeteiligung im Internet werden momentan v. a. punktuelle dialogorientierte Verfahren angeboten.

Ein sehr gut dokumentiertes Beispiel in diesem Bereich ist die moderierte Internetplattform im Zusammenhang mit der Entwicklung von Bebauungsplänen der Stadt Esslingen. In der baden-württembergischen Stadt mit ca. 90.000 Einwohnern hatte es eine sehr kontroverse Diskussion über die Entwicklung neuer Baugebiete gegeben mit dem üblichen Widerstand der unmittelbaren Anwohner. Vor der Aufstellung des Bebauungsplanes wurden die Bürger auch in Form einer moderierten Internetplattform an der Bebauungsplanung beteiligt. Vier Wochen hatten sie die Möglichkeit über den Bebauungsplan zu diskutieren. Am Ende dieser Beteiligung gaben die teilnehmenden Bürger u. a. die folgenden Vorteile von Bürgerbeteiligung im Internet an:

- Beteiligung ist jederzeit von zu Hause aus möglich.
- Man hat Zeit in Ruhe seine Diskussionsbeiträge zu formulieren.
- Man kann sich über alle wesentlichen, bisher vorgebrachten Argumente in kurzer Zeit informieren und besser auf die Argumente anderer Diskutanten eingehen.

Auffällig ist allerdings, dass, obwohl das Thema stark umstritten war, sich nur sehr wenige Bürger beteiligten. Nur 20 Bürger nahmen aktiv teil, von denen fast alle gegen die Ausweisung von neuen Baugebieten waren, was zu dementsprechenden Beteiligungsergebnissen führte.<sup>10</sup> Von den 20 Teilnehmern schrieb die Hälfte nicht mehr als zwei Beiträge. Die Ergebnisse des Beteiligungsprojekts wurden anschließend von einem Moderator im Ausschuss für Technik und Umwelt der Stadt Esslingen vorgestellt aber im Ausschuss nicht mehr ausführlich diskutiert. Schließlich erfolgte der Beschluss zur Einleitung des Bebauungsplanverfahrens. Bezüglich des nachhaltigen Umgangs mit Beteiligungsressourcen kann für das Esslinger Fallbeispiel damit festgestellt werden, dass die Beteiligungsergebnisse offensichtlich nicht umgesetzt wurden. Dies führte bei den Beteiligten zum Teil zu heftiger Kritik. So ordnet die Bürgerinitiative, die sich auch an dem Verfahren beteiligte, die Leistungen des Internetforums wie folgt ein:

„Für uns war jedoch besonders enttäuschend, dass sich weder aus der Verwaltungsspitze noch aus dem Gemeinderat ein Teilnehmer fand. Wir sehen das Forum deshalb nur als eine Alibiveranstaltung an, in dem die Bürger sich zwar austoben durften, dessen Inhalte jedoch für die Entscheidungsgremien keinerlei Bedeutung hatten“.

Die geringe Umsetzung von Beteiligungsergebnissen kann sicherlich nicht einseitig dem Beteiligungsinstrument angelastet werden, sondern dürfte auch am konfliktreichen Beteiligungsthema liegen. Dennoch ist gerade die geringe Teilnahme der Kommunalpolitik, trotz mehrfacher Bemühungen der Moderatoren die Gemeinderäte zur Teilnahme zu motivieren, an dem Internet-Forum als symptomatisch anzusehen. Die Gemeinderäte, die es sich sonst nicht nehmen lassen auf Bürgerversammlungen aufzutreten, scheinen gegenüber Internetforen relativ reserviert eingestellt zu sein. Dies deutet in jedem Fall auf massive Umsetzungsdefizite hin.

Zusammenfassend zeigt sich bei den kooperativen Demokratieangeboten ein zwiespältiges Bild. Einerseits werden den Bürgern durch neue Beteiligungsverfahren neue Einflussmöglichkeiten gegeben. Andererseits verfügen die Bürger im Gegensatz zu den direktdemokratischen Beteiligungsverfahren über keine rechtlich festgelegten Vetorechte, so dass der Dialog mit ihnen jederzeit von der Politik wieder abgebrochen werden kann, wenn es dieser gefällt.

---

<sup>10</sup> Dies deckt sich auch mit Erfahrungen anderer Beteiligungsangebote im Internet. Damit ist *derzeit* das Internet ein Beteiligungsmedium, das gerade für eine intensive, niveauevolle Beteiligung weniger Bürger steht. Um eine niveauevolle Debatte zu ermöglichen, ist weiterhin eine kontinuierliche Moderation zwingend erforderlich, die auf dem Markt ca. 10.000 bis 30.000 Euro kostet.



## 5 Neuere Entwicklung im Verhältnis von Politik und Verwaltung

Weiter oben war festgestellt worden, dass es zwei unterschiedliche Modellen zur Beschreibung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung gibt, das Bild der hierarchische Verwaltung und das Bild der kooperativen Verwaltung. In der kooperativen Verwaltung kommt es zu einer engen Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung, welche von der klaren Trennung im Gewaltenteilungsmodell widerspricht. Betrachtet man nun die Verwaltungsrealität, so erhärtet sich das Bild einer verflochtenen, kooperativen Verwaltung.

Aufgabe der Ministerialbürokratie ist es explizit, politische Entscheidungen vorzubereiten, so dass hier ist der Überschneidungsbereich besonders groß ist. Daher gibt es hier auch das Konstrukt des Politischen Beamten, das sind beamtete Staatssekretäre und Ministerialdirektoren. Bei dieser Sonderkonstruktion, die für die Tätigkeit an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung geschaffen wurde (vgl. Kugele 1976), kommt es auf das besondere Vertrauensverhältnis zur Regierung und dem Fachminister an. Ist dieses nicht mehr gegeben, kann die Versetzung in den Ruhestand erfolgen. Insbesondere in der Ministerialverwaltung ist die Besetzung von Führungspositionen ab einer bestimmten Ebene also auch politisch beeinflusst. Dies gilt sowohl für die Bundes- als auch für die Landesverwaltungen. Empirisch ist damit von fließenden Übergängen zwischen Politik und Verwaltung auszugehen und eine zunehmende Politisierung des öffentlichen Dienstes festzustellen.

Dies betrifft nicht nur die Ministerialverwaltung, sondern auch die flächendeckende Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister<sup>11</sup> kann als Indiz in diese Richtung angesehen werden. Und auch vorher kam es in NRW auf kommunaler Ebene durch die norddeutsche Ratsverfassung, in der die gesamten Entscheidungsbefugnisse beim kommunalen Rat liegen, bis Anfang der 90er Jahre im Vergleich zu den süddeutschen Ländern zu einer ausgeprägteren Parteienkonkurrenz, einem größeren Selbstbewusstsein des Rates und einer intensiveren Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung. Verstärkt werden die Effekte des Parteienwettbewerbes durch die im Vergleich relativ großen Gemeinden in NRW, da mit zunehmender Gemeindegröße die Parteipolitisierung ansteigt und den Parteien eine wichtige Orientierungsfunktion zukommt.

Analytisch läßt sich nun grob zwischen zwei Formen von Politisierung differenzieren (vgl. Lorig 2000, S. 185f.): Zum einen wird (meist negativ) unter Politisierung die zu-

---

<sup>11</sup> Der hauptamtliche Bürgermeister als kommunaler Wahlbeamter ähnelt dem Status des Politischen Beamten in gewisser Weise. Er ist, sehr unterschiedlich nach Bundesland und dortiger Tradition, z.T. von der Herkunft Politiker, z.T. Verwaltungsfachmann. Seine Tätigkeit umfasst ebenfalls beide Bereiche als Verwaltungschef und. Einerseits tendiert er in Richtung Politik, da er direkt vom Volk gewählt wird und Vorsitzender der Kommunalvertretung ist, andererseits ist er als hauptamtlicher Verwaltungschef die zentrale Führungsperson in der Verwaltung.

nehmende „Parteipolitisierung“ der öffentlichen Verwaltung verstanden. Zum anderen ist eine funktionale Politisierung zu beobachten. Diese

„functional politicization (...) implies a greater sensitivity of civil servants for consideration of political feasibility, and institutes a kind of political self-control of top bureaucrats through their anticipation of the reactions of the cabinet and of parliament to their policy proposals and legislative drafts“ (Mayntz/Derlien 1989, S. 402).

Letztere ist weniger umstritten. Das Problem ist allerdings, dass beide Formen der Politisierung in der Realität nicht besonders gut zu trennen sind. Die Funktionsvermittlung und nicht die Funktionstrennung entspricht also der Verfassungswirklichkeit (Hesse/Ellwein 1997, 364). Aber auch normativ gibt es gute Gründe für eine Vermischung und dies nicht für die funktionale Form der Politisierung. Auch die meist negativ assoziierte Besetzung von Schlüsselpositionen mit „eigenen Leuten“ kann als Versuch der Politik angesehen werden, den Informationsvorsprung der Verwaltung zu reduzieren, die Politik wieder in die Lage zu versetzen, wesentliche Auswahlentscheidungen, die ihnen per Verfassungslage zustehen, wieder wahrzunehmen (vgl. Grauhan 1969) und auch die Implementationsprozesse politischer Programme so zu steuern, dass die ursprünglichen Absichten halbwegs erhalten bleiben.

Im Rahmen des Public Management Modells gab es nun Versuche, diese enge Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung zu durchbrechen und ein neues Modell der Arbeitsteilung zu errichten. Empirisch zeigt sich jedoch, dass die *Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen* keine nennenswerten Effekte auf die Machtpositionen im kommunalen Entscheidungssystem haben, vergleicht man die empirischen Daten in fortgeschrittenen Modernisierungskommunen mit der eigentlich im NSM beabsichtigten Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung. Von einer Neu- oder Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung ist bis jetzt wenig zu merken. Verwaltungsmodernisierung wirkt in der kommunalen Praxis vor allem auf die Verwaltungsorganisation ein, das lokale politische System wird kaum tangiert. Unter günstigen Umständen kann die Effizienz der Verwaltung verbessert werden, was man z.B. an der Stadtverwaltung Detmold<sup>12</sup> zeigen kann. Es ist durchaus beachtlich, in welchem Maße es hier gelingt, über den Eckwertebeschluss, das Budgetierungsverfahren und veränderte Ausschusskompetenzen die dezentralen Fachbereiche, die Fachpolitiker und auch die Kommunalpolitik insgesamt dazu zu bringen, in „Haushaltsgrenzen“ zu denken. Damit wird das Effizienzdenken nicht nur in der Verwaltung, sondern auch auf Seiten der Kommunalvertretung gestärkt. Diese Effizienzsteigerung ist aber nicht mit den im NSM beabsichtigten Veränderungen in der politischen Entscheidungsstruktur verbunden. Es

---

<sup>12</sup> Die Stadtverwaltung Detmold gehört zu den fortgeschrittensten Modernisierungskommunen in Deutschland. Detmold kann als eine Modernisierungsstadt mit einer Mischung aus umfassender Ergebnisorientierung, neuer Organisationsstruktur und Politikreform zu einem bereits sehr frühen Zeitpunkt charakterisiert werden. Seit 1993 sind hier relativ zügig ein flächendeckendes Budgetierungsverfahren (1995), eine neue Fachbereichsstruktur (1995, aus 28 Ämtern werden neun Fachbereiche), einhergehend mit einer Reduzierung und spiegelbildliche Zuordnung der Ausschüsse (aus 17 Ausschüssen werden neun), ein unterjähriges Berichtswesen (1996), die Vorlage eines produktorientierten Haushalt mit 154 Produkten (1997) und der Aufbau eines Beteiligungsmanagements eingeführt.

ergeben sich Effizienzsteigerungen, ohne dass es in nennenswertem Maße zu einer Entflechtung zwischen Politik und Verwaltung, dem Aufbau eines strategischen Managements, der Verbesserung der politischen Entscheidungsfindung (z.B. durch den Entwurf von Beschlussalternativen) oder der Verringerung von Detaileingriffen kommt. Entscheidend für die Einsparerfolge ist die Akzeptanz des Eckwertebeschlusses und des Budgetierungsverfahrens. Die politischen Steuerungsmechanismen in der Kommunalverwaltung werden aber ansonsten nicht außer Kraft gesetzt.

Die Arbeits- und Verhaltensweisen der Kommunalvertretung werden durch die Verwaltungsmodernisierung also nicht verändert. Die Vorstellung, dass politisch-administrative Steuerung sich vor allem am Effizienzziel zu orientieren hat und dies auch auf Dauer tun wird, wenn man ihr nur die Möglichkeit dazu gibt, trifft nur begrenzt zu. Parteipolitischer Wettbewerb dominiert das Akteurshandeln ungleich stärker. Dazu einige Beispiele.

- Im Kommunalwahljahr 1999 wurde in Detmold erstmals kein Eckwertebeschluss gefasst und angesichts äußerst knapper Mehrheitsverhältnisse seit dieser Wahl mehrten sich die Anzeichen, dass sich die politische Auseinandersetzungen nicht nur auf eine möglichst effiziente Ausgestaltung kommunaler Leistungen konzentriert.
- Nachfragen und Eingriffe in Umsetzungsprozesse haben nach wie vor eine hohe Legitimationsleistung für die Kommunalpolitik. Einflussnahme auf Umsetzungsmaßnahmen sind das, was viele Bürger interessiert, was sie von ihren Repräsentanten erwarten und auch bei der Wahl belohnen. Dies gilt auch für Detmold, obwohl hier die wesentlichen im NSM vorgesehenen Voraussetzungen dafür, dass sich die Kommunalpolitik nicht mehr ins Tagesgeschäft einzumischen braucht, vorhanden sind. Spätestens bei bevorstehenden Kommunalwahlen aber schlägt die Logik des Parteienwettbewerbs wieder voll durch.
- Der Parteienwettbewerb führt dazu, dass sich in der Kommunalpolitik in der Regel Mehrheitsfraktionen und Oppositionsfraktionen gegenüberstehen, deren Beziehungen zur Verwaltung recht unterschiedlich gestaltet sind. Insbesondere die Mehrheitsfraktionen sind an einer engen Koppelung mit der Verwaltung interessiert, nicht nur, um ihre Ziele auch möglichst durchzusetzen, sondern auch, weil die Verwaltung und die Mehrheitsfraktion aus der Sicht der Bürgerschaft oft in Eins gesetzt werden. Wenn man von den Wählern aber sowieso für die „Fehler“ oder „Missstände“ in der Verwaltung verantwortlich gemacht wird, muss man seine Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltung aufrechterhalten und dies funktioniert am ehesten durch eine enge Verkoppelung. Auch diese Verhaltensweisen sind sowohl in vielen Städten, nachweisbar in Wuppertal, Hagen oder Detmold, eindeutig zu identifizieren und widersprechen der im NSM vorgesehenen Entkoppelung.

## **6 Resümee: Auf dem Weg in die Bürgerkommune?**

Die dargestellten neueren Entwicklungstrends verändern das Kräfteverhältnis zwischen Politik, Bürgern und Verwaltung. Im Ergebnis kommt es auf kommunaler Ebene zu einer Ausdifferenzierung der Strukturen demokratischer Interessenvermittlung, zu einer

Anreicherung der repräsentativen Entscheidungsformen durch direktdemokratische und kooperative Elemente. Am meisten Macht verliert die Politik, auch wenn diese Machtverluste der repräsentativen Entscheidungsorgane begrenzt sind. Das Aufweichen der Dominanz repräsentativer Entscheidungsformen erscheint jedoch kaum aufhaltbar,

- da angesichts des Zustandes örtlicher Parteigliederungen aller Parteien insbesondere hinsichtlich der Altersstruktur, der Anzahl an Aktiven und der Nachwuchsrekrutierung, angesichts eines durch den Wertewandel deutlich erhöhtem Selbstbewusstseins der Bürger und verändertem politischem und Freizeitverhalten, angesichts eines beträchtlichen Ausmaßes an Politikerverdrossenheit und angesichts bekannter Vorteile kooperativer und direktdemokratischer Verfahren zur Lösung von Problemlagen und Konflikten, es wenig Gründe gibt, den status quo zu erhalten,
- da sich die Effekte der Modernisierungsmaßnahmen gegenseitig verstärken dürften und
- da bestimmte Änderungen wie die Einführung direktdemokratischer Elemente in den Kommunalverfassungen kaum rückholbar sind.

Im Kern geht es darum, auf der Basis repräsentativer Entscheidungsformen neue direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen zuzulassen und das Verhältnis zwischen diesen institutionell auszutarieren. Diesem Druck wird man kaum ausweichen können. Diese, zunehmend auch unter dem Stichwort „Bürgerkommune“ diskutierten Veränderungen, werden neue Anforderungen für Kommunalvertretung, Verwaltung und Bürger mit sich bringen.

Die Bürgerkommune zielt auf eine Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung. Das Besondere an ihr ist ein neues Zusammenspiel von repräsentativen, direkten und kooperativen Demokratieformen (vgl. Banner 1999, Bogumil 2001). Das Zusammentreffen von fünf Entwicklungen (Reform der Gemeindeordnung, kommunale Haushaltskrise, Wertewandel, Krise klassischer Steuerungsmedien, Politik(er)verdrossenheit) spricht zudem dafür, dass es sich bei der Bürgerkommune nicht nur um eine kurzfristige Modewelle handelt.

Die hier geschilderten Trends führen aber nicht quasi automatisch zu einer Realisierung der Bürgerkommune. Zentral für die Realisierung der Bürgerkommune ist neben diesen Trends und der zu beobachtenden wachsenden Überzeugung, dass eine stärkere Beteiligung von Bürgern für das Gemeinwohl viele Vorteile erbringt, dass die Interessen und Ressourcen der einzelnen Akteure berücksichtigt werden. Insbesondere für zwei Akteursgruppen ergeben sich hierbei wichtige Einschränkungen:

- Viele Bürger werden vermutlich weiterhin andere Freizeitaktivitäten den Beteiligungsangeboten der Bürgerkommune vorziehen, selbst wenn sie ihren Bedürfnissen im Sinne des skizzierten Wertewandels weitestgehend angepasst werden. Insbesondere komplexe oder konfliktreiche Themen werden auch zukünftig eher weniger geeignet sein, um Bürger in der Auftraggeberrolle zu beteiligen. Die derzeitige systematische Unterforderung des Bürgers sollte nicht zum Anlass genommen werden, ihn plötzlich zu überfordern. Dementsprechend sind Beteiligungsangebote zu entwi-

ckeln, die nicht nur seine gewandelten Bedürfnisse berücksichtigen, sondern auch seine begrenzten Ressourcen in Rechnung stellen.

- Es wird nicht einfach sein, die Kommunalpolitik davon zu überzeugen, dass sie de facto Kompetenzen an die Bürger abgeben muss. Zwar ist es relativ unstrittig, dass der Kommunalvertretung nach wie vor die wichtigste Funktion im kommunalen Entscheidungszentrum zu, aber sie muss sich dieser auch bedienen. Nach wie vor unterliegen alle grundlegenden Fragen der städtischen Gesamtentwicklung der Verantwortlichkeit der Kommunalpolitik ebenso wie die Wahrnehmung der sozialen Ausgleichsfunktion. Die intensive Einbeziehung von Bürgern erfordert manchmal geradezu ein klärendes Wort, eine legitimierte Entscheidung, insbesondere in Fällen kaum überbrückbarer Interessenslagen. Die Wahrnehmung dieser Funktion ist nach wie vor nötig. Hinzu kommt, dass insbesondere dialogorientierte Bürgerbeteiligungsverfahren nicht nur Vorteile aufweisen, sondern auch bestimmte Problemlagen beinhalten. Diese reichen von einer starken sozialen Selektivität, über Motivationsprobleme, hohem Aufwand, einem gewissen Zeitbudget bis zur manchmal geringen Transparenz und Öffentlichkeit solcher Verfahren. Wer, wenn nicht die Kommunalvertretung, will hier regulierend eingreifen, indem beispielsweise die Initiative von sozial „Schwächeren“ besonders gefördert wird und die Beteiligungsangebote so konzipiert werden, dass Bürger aus allen Schichten zu Wort kommen (z. B. Planungszelle, repräsentative Bürgerbefragungen). Damit wäre die neue Aufgabe einer klugen Partizipationsgestaltung angesprochen, mit der bestimmte Problemlagen entschärft werden können. Partizipationsgestaltung heißt, dass im Gegensatz zu einem häufig vorzufindenden Beteiligungsaktionismus die folgenden Fragen bereits im Vorfeld von Bürgerbeteiligung zu beantworten: Wer soll wann, zu welchem Zweck beteiligt werden und wie ist die Bürgerbeteiligung an den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess anzubinden? Die Wahrnehmung dieser neuen Aufgabe erfordert aber ein gewisses Umdenken bei den Kommunalvertretungen ebenso wie bei der Verwaltung.

Zu guter Letzt bleibt zweifelhaft, ob es mit dieser Mischung aus kooperativer, direkter und repräsentativer Demokratie gelingt, nicht nur Politikverdrossenheit, sondern tatsächlich auch Politikerverdrossenheit abzubauen. Die Vorbehalte bzw. Vorurteile der Bürger gegenüber Politikern, seien sie nun Freizeit- oder Berufspolitiker, sind mittlerweile so tief verwurzelt, dass sie nicht so leicht zu beseitigen sind. Daran kann möglicherweise auch der Einsatz der direkten und kooperativen Demokratie nicht viel ändern. Hier wäre daher zudem über neue „ethische“ Grundlagen für Politiker nachzudenken.

## Literaturverzeichnis

- Andersen, Uwe u.a. 1998: Erfahrungen und Potentiale eines verstärkten bürgerschaftlichen Engagements zur Entlastung der Kommunen, Gutachten erstellt im Auftrag der Stadt Herne, Bochum
- Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.) 2002: (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen
- Arnemann, Petra u. a. 1998: Bürgerinformationssysteme – Innovation, Akzeptanz, Alltagsrelevanz; download <http://www.region-lb.de/homesites/bis/main.html>
- Banner, Gerhard 1999: Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: Arnim, H.H. (Hg.): Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine „gute“ und bürgernahe Politik, Speyer, S. 133-162
- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg 1998: Implementationsprobleme in fortgeschrittenen Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung, in: Bogumil/Kißler 1998, S. 131-150
- 1999: Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde, in: Kubicek, Herbert u.a. (Hg.) 1999: Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg, S. 51-61
- 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habilitationsschrift, Baden-Baden: Nomos (Reihe „Staatslehre und politische Verwaltung“, Band 5)
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo 2001: Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 19), Berlin: edition sigma
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2002a: Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie, in: polis Nr. 55 / 2002 (Arbeitspapiere aus der Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen)
- 2002b: Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis, Friedrich-Ebert Stiftung, Bonn
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8, 2. unveränderte Auflage 1998), Berlin
- 1998 (Hg.): Stillstand auf der „Baustelle“? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung, Baden-Baden
- 2000: Die Stadtverwaltung Detmold aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage aus dem Jahr 2000, unveröffentlichtes Manuskript, Hagen
- Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hg.) 1999: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunaler Praxis - Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln
- Brinckmann, Hans 1994: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S. 167-243
- Budäus, Dietrich /Finger, Stefanie 1999: Stand und Perspektiven der Verwaltungsreformen in Deutschland, in: Die Verwaltung, Heft 3, 1999, S. 313-344
- Detting, Warnfried 1998: Bürgergesellschaft, Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen, in: APuZ Heft 38. S. 22-28
- Dose, Nicolai 1997: Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzgesetzes, Baden-Baden, 1997.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hg.) 1996: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft, Opladen
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas 1996a: Wohlfahrtspluralismus - Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, in: Evers/Olk 1996, S. 9-60
- Gabriel, Oscar W. (Hg.) 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München
- 1983a: Gesellschaftliche Modernisierung, politische Beteiligung und kommunale Demokratie. Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen und nationalen Politik, in: ders. 1983, S. 57-104
- Gerstlberger, Wolfgang/Grimmer, Klaus/Wind, Martin 1999: Innovationen und Stolperstein in der Verwaltungsmodernisierung, Berlin
- Grunow, Dieter 1988: Bürgernahe Verwaltung. Theorie, Empirie, Praxismodelle, Frankfurt/New York
- 1998: Lokale Verwaltungsmodernisierung in „progress“?, in: Grunow/Wollmann 1998, S. 1-25
- Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hg.) 1998: Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke, Basel, Boston, Berlin
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas 1997: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1: Text (völlig neubearbeitete und erweiterte 8. Auflage, Opladen

- Heyl, Arnulf von / Prätorius, Rainer 1979: Kommunalverwaltung und Bürgerbeteiligung im Planungsprozeß: grüne Theorie und graue Praxis, in: Hoffmann-Riem 1979, S. 260-277
- Hill, Hermann 1993: Integratives Verwaltungshandeln - Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 18, S. 973-982
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hg.) 1979: Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Neuwied und Darmstadt
- Holtkamp, Lars 2000: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin
- Holtkamp, Lars 2002: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 235-253
- Jann, Werner 1998: Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine /Wordelmann; Peter (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Festschrift zum 65 Geburtstag von Carl Böhret, Baden-Baden, S. 253-282
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.) 1979: Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, Frankfurt/New York
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin
- Klages, Helmut 1998: Engagement und Engagementpotential in Deutschland . Erkenntnisse der empirischen Forschung; in: APuZ Heft 38. S. 29-38
- 1999: Zerfällt das Volk? Von den Schwierigkeiten der modernen Gesellschaft mit Gemeinschaft und Demokratie, in: Klages/Gensicke 19, S. 1-20
- Klages, Helmut / Gensicke, Thomas 1999: Wertewandel und Bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Speyerer Forschungsberichte 193, Speyer
- Klee-Kruse, Gudrun 2000: Mehr Service für BürgerInnen durch Nutzung neuer Medien, in: AKP 4/2000, S. 36-39
- Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.) 1997: Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 347, Bonn
- Klie, Thomas u.a. 1998: Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, 2. Wissenschaftlicher Jahresbericht, Sozialministerium Baden-Württemberg, Bürgerschaftliches Engagement 15, Stuttgart
- Kugele, Dieter 1976: Der politische Beamte. Eine Studie über Genesis, Motiv und Reform einer politisch administrativen Institution, München
- Kubicek, Herbert / Hagen, Martin 1999: Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, download <http://www.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/00520.pdf>
- 2000: Anforderungen an regionale Internet-Portale am Beispiel Bremen, in: Reinermann, Heinrich / Lucke, Jörg von (Hg.) 2000: Portale in der öffentlichen Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte 205, Speyer, S. 188-212
- Lorig, Wolfgang H.2001: Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik- und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie, Opladen
- Luthardt, Wolfgang/Waschkuhn, Arno 1997: Plebizitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie. Entwicklungsstand und Perspektiven, in: Klein/Schmalz-Bruns 1997, S. 59-87
- Mattar, Michael 1983: Formen politischer Beteiligung in den Gemeindeordnungen der Bundesländer, in: Gabriel 1983, S. 105-125
- Mayntz, Renate, Derlien, Ulrich 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987. Towards Hybridization?, in: Governance, 2, S. 384ff.
- Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. vollständig aktualisierte und stark erweiterte Auflage (Grundwissen Politik, Band 22), Opladen
- Offe, Claus 1974: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan, Jahrgang 1974, S. 333-345
- PWC / DStGb 2000: Die Zukunft heißt E-Government – Ergebnisse einer Umfrage, download <http://www.dstgb.de>
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1983: Partizipation und Politikinhalt. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozess, in: Gabriel 1983, S. 305-338
- Windhoff-Héritier, Adrienne / Gabriel, Oscar W. 1983: Politische Partizipation an der kommunalen Planung. Bürgerschaftliche Beteiligung nach dem Bundesbaugesetz und dem Städtebauförderungsgesetz, in: Gabriel 1983, S. 126-156