

## Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie

in: Bogumil/Kißler 1997, S. 9-22

Die Diskussion um die Modernisierung des Staates erlebt seit Anfang der 90er Jahre nun auch in Deutschland eine neue Konjunktur. Dabei geht es zunächst weniger um eine Neubestimmung der *Aufgaben des Staates* und der Reichweite staatlicher Politik. Vielmehr steht die *Art und Weise der administrativ-organisatorischen Umsetzung* staatlicher Aufgaben durch den öffentlichen Dienst im Mittelpunkt des Interesses. Unter dem Stichwort "Public Management" (vgl. Budäus 1994; Damkowski/Precht 1995) soll vor allem die allgemein konstatierte Managementlücke in der öffentlichen Verwaltung durch die Schaffung dezentraler Organisationsstrukturen, die Anwendung ergebnisorientierter Verfahren und eine Umorientierung im Personalwesen abgebaut werden.

Diese Bemühungen scheinen auf kommunaler Ebene am weitesten fortgeschritten zu sein. In nahezu jeder deutschen Großstadt werden zur Zeit Pilotprojekte zum NSM durchgeführt. Hier ist innerhalb weniger Jahre das von der KGSt empfohlene "Neue Steuerungsmodell" (NSM) (vgl. KGSt 1991; 1992; 1993a; 1993b; 1994) zur dominierenden Strategie der Binnenmodernisierung von Kommunalverwaltungen avanciert.

Dem Durchbruch des betriebswirtschaftlich dominierten Modernisierungstrends in die kommunale Praxis steht bis jetzt allerdings keine dementsprechende sozial- und verwaltungswissenschaftliche Würdigung dieses Modells gegenüber. Dies ist deshalb erstaunlich, weil die mit dem NSM verbundenen Veränderungsvorstellungen wesentliche Grundpfeiler tradierter Verwaltungsstrukturen in Frage stellen. Die traditionell zentralistische, hoch arbeitsteilige und durchhierarchisierte Verwaltungsorganisation soll in eine produktorientierte und im Rahmen von Zielvereinbarungen weitgehend autonome, dezentral gegliederte Organisation umgebaut werden. Wesentliche Gestaltungselemente des NSM sind:

- der Aufbau einer unternehmensähnlichen *dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur* durch dezentrale Ressourcenverantwortung, die Schaffung von Leistungs- und Kostentransparenz, zentrales Controlling, die Überprüfung der Fertigungstiefe kommunaler Leistungserstellung und die Herausbildung einer produktorientierten Spartenorganisation sowie
- ein *Kontraktmanagement* zur Herausbildung einer klaren Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, die sich dadurch auszeichnet, daß sich die Politik auf die Leitlinienentscheidungen und begleitende Kontrolle konzentriert.

Begleitet werden sollen diese Maßnahmen durch

- die Aktivierung verschiedener *Wettbewerbselemente* (interkommunale Leistungsvergleiche, behördeninterne Quasimärkte, Marktwettbewerb),
- *Personalentwicklungsmaßnahmen* in Form von Aus- und Fortbildung, leistungsorientierten Entgeltsystemen, der Förderung der Arbeitsmobilität, der Einbeziehung der Beschäftigten und deren Potentiale und einer Veränderung der Verwaltungskultur hin zu einer lernenden Verwaltung sowie durch
- eine stärkere *Kundenorientierung* in Form von Produktorientierung und Qualitätsmanagement.

Deutlich wird, daß es sich bei diesem Maßnahmenset nicht nur um eine Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation von Verwaltungseinheiten handelt, sondern daß sich auch Veränderungen für die Prozesse lokaler Demokratie ergeben werden. Die *Chancen und Risiken der Verwaltungsmodernisierung für die Prozesse und Strukturen lokaler Demokratie* sind Gegenstand dieses Buches.

Läßt das NSM die politischen Akteure in die Abseitsfalle tappen, oder bringt es Politik und Demokratie erst richtig ins Spiel? Bislang scheint es so, als würde vielerorts die Verwaltungsmodernisierung um die Politik herum gebastelt (um ein Bild von Christoph Reichard aufzunehmen). Diese befindet sich gewissermaßen im Auge des Taifuns, und dort herrscht bekanntlich Windstille.

Über die Modernisierungsrolle der Politik wird zwar spekuliert, die politische Demokratie bleibt aber weitgehend unthematisiert. Bei allen Verdiensten der lokalen Politikforschung herrscht auf dem Modernisierungsgelände eher wissenschaftliche Hilflosigkeit, wenn es darum geht, empirisch begründete Aussagen über die Risiken und Chancen des NSM für das demokratische Leben in der Kommune zu treffen. Wir haben es also nicht nur mit einer Modernisierungslücke zu tun, sondern auch mit einer erheblichen Forschungslücke. Was nach wie vor fehlt, ist eine empirische Modernisierungsfolgenabschätzung im Lichte der lokalen Demokratie. Mit dieser Veröffentlichung soll ein erster Schritt in diese Richtung gegangen werden. Zwar kann hier die Forschungslücke nicht geschlossen werden, aber diese zu vermessen und den Blick dafür zu schärfen, daß es sich bei den Kommunen nicht nur um Wirtschaftsstandorte handelt, sondern auch um Standorte für lokale Demokratie, wäre schon viel.

Lokale Demokratie gründet auf *Repräsentativeinrichtungen* (z.B. den Stadtrat), sie ermöglicht die *organisierte Vermittlung von Interessen* der Bürgerinnen und Bürger (z.B. in Verbänden und Bürgerinitiativen) und findet ihren Ausdruck in *direktdemokratischen* Formen (z.B. Bürgerbegehren und -entscheide). Diese Strukturmerkmale der lokalen Demokratie sind die thematischen Orientierungspunkte dieses Buches (Abschnitte I-III). Ihnen ist jeweils ein Abschnitt mit zwei Beiträgen gewidmet. In einem vierten Abschnitt wird dann in vier Beiträgen in allgemeinerer Form über die Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf die *lokale Demokratie* eingegangen.

Die Funktionsweise des Kommunalparlamentes und die Rolle der Kommunalpolitik stehen im Mittelpunkt der Betrachtung repräsentativer Politikelemente auf lokaler Ebene. War man noch bis in die späten 60er Jahre hinein davon ausgegangen, daß die lokale Ebene weitgehend "unpolitisch" sei, so erlebt die lokale Politikebene seit den 80er Jahren einen bemerkenswerten Bedeutungszuwachs in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion (vgl. Wollmann 1990; Blanke/Benzler 1991). Die Rolle der

lokalen Ebene im politischen System wird unter verschiedenen Fragestellungen betrachtet, sei es, daß

- allgemein nach dem Handlungspotential einer Politik von unten gefragt,
- Prozesse vertikaler Machtverteilung thematisiert,
- die Herausbildung neuer lokaler Aufgabenbereiche untersucht oder der Frage nachgegangen wird,
- ob bestimmte parteipolitische Konstellationen zu anderen Politikergebnissen führen (do parties matter?).

Dabei gibt es einen allgemeinen Konsens darüber, daß die Bedeutung der dezentralen Institutionen des Staates in den letzten Jahren gestiegen ist (vgl. Hesse/Benz 1990, 234), allerdings vor allem in ihrer Funktion als *Vollzugs- und Leistungsinstanz*. Der Handlungsspielraum der Kommunalpolitik wird jedoch insgesamt als beschränkt angesehen.

Das Konzept des NSM verspricht nun durch die Konzentration auf Grundsatzentscheidungen, das Zurverfügungstellen eines neuen Berichtswesens und die output-Steuerung neue Handlungsspielräume für die Gemeindevertretung - zumindest gegenüber der Kommunalverwaltung - zu eröffnen. Zudem stellt eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung eine neue Form von Verwaltungstransparenz in Aussicht, die eine wichtige Grundlage für politisches Handeln sein kann. Ungeklärt ist jedoch,

- ob die dem Kontraktmanagement in Anlehnung an eine Konzernstruktur (Management und Aufsichtsrat) zugrundeliegende Trennung von Politik und Verwaltung, angesichts der verfassungsrechtlichen Situation, der bestehenden parteipolitischen und persönlichen Konstellationen, der Schwierigkeiten zwischen Verwaltungs- und politischer Tätigkeit zu trennen und der unterschiedlichen Rollen des Kommunalpolitikers (Stellvertreter, Politiker, Verwaltungsführung), überhaupt ein realistisches Praxismodell sein kann;
- welche Auswirkungen die Festlegung auf Grundsatzentscheidungen auf den Handlungsspielraum der Wahlkreisabgeordneten, der Ratsfraktionen, der Bezirksvertretungen, der Fachausschüsse und der parlamentarischen Opposition haben wird und welche Folgen sich hieraus für die Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung ergeben und
- ob die beteiligten Akteure in Anbetracht der bestehenden Möglichkeiten der Problemabwälzung überhaupt ein hinreichendes Interesse daran haben, zu Veränderungen zu kommen?

Diesen Fragen widmen sich die ersten beiden Beiträge von Hermann Hill und Jörg Bogumil. *Hermann Hill* hebt besonders auf die Demokratiechancen durch die Verwaltungsmodernisierung ab. Ausgehend von den gestiegenen Anforderungen an die Kommunalpolitik sieht er in der Einrichtung eines Informationsmanagements im Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung und in der stärkeren kommunikativen Einbeziehung der Bürger wesentliche Voraussetzungen für eine gelingende Umsetzung des NSM und für einen Ausbau kommunaler Demokratie.

*Jörg Bogumil* macht dagegen darauf aufmerksam, daß sich effizientes Verwaltungshandeln und demokratische Willensbildung in einem Spannungsverhältnis befinden. Die Logik des politischen Prozesses kann nicht einfach durch die Einführung eines privatwirtschaftlichen Managementmodells, welches auf der Bildung von Verantwortungszentren beruht, aufgehoben werden. Fährt man damit fort, wird das

Modell ohnehin an der Realität scheitern. Will man aber den berechtigten Kern des NSM retten, ist Abschied zu nehmen von der vorherrschenden dogmatischen Rezeption privatwirtschaftlicher Erfahrungen und dem Anspruch verallgemeinerbarer Lösungen. Stattdessen gebührt der Logik politischer Rationalität, in der es um politische Steuerung, Wahlen und mikropolitische Machtstrategien geht, stärkere Aufmerksamkeit. Dies erfordert sowohl eine Ausdifferenzierung nach Verwaltungsbereichen, die es ermöglicht anzugeben, in welchen Bereichen privatwirtschaftliche Managementlösungen anwendbar sind, als auch die stärkere Einbeziehung der Kommunalpolitik und der Bürger in den Modernisierungsprozeß.

Neben den Institutionen der repräsentativen Demokratie (Kommunalparlament, Verwaltung) kommt auch auf kommunaler Ebene den Kooperations- und Verhandlungsformen zwischen Politik, Verwaltung und organisierten Interessen verstärkte Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Praxis zu. Bekannte Beispiele für derartige Verhandlungsformen sind "konzertierte Aktionen" auf lokaler Ebene zum Themenbereich der Berufsausbildung oder der Wirtschaftsförderung, durch die die Treffsicherheit von Fachpolitiken und eine bessere Zielgruppenorientierung von Fördermaßnahmen erreicht werden sollen oder die "runden Tische" in Ostdeutschland, die vor allem auf eine institutionalisierte Repräsentation und Mitwirkung gesellschaftlicher Gruppierungen ohne adäquates Macht- und Sanktionspotential abzielen (vgl. Kleinfeld 1994, S. 63). Darüber hinaus sind die verschiedenen Formen der Inkorporierung von Wohlfahrtsverbänden im Bereich der Sozial- und Jugendpolitik zu nennen, die sich aufgrund des Vorrangs der freien Wohlfahrtspflege bei der Dienstleistungsbereitstellung ergeben. Dieses dichtgeflochtene Netz von Vereinen und Verbänden, die im lokalen Bereich ihre Einflußmöglichkeiten auf die kommunalpolitische Willensbildung nutzen, wird durch Maßnahmen des Kontraktmanagements berührt werden. In dem Maße, in dem Kommunalpolitik auf Grundsatzentscheidungen festgelegt wird und die Verwaltung ihren Entscheidungsspielraum ausweitet, könnte es sein, daß organisierte Interessen noch stärker, als sie es ohnehin schon tun, versuchen, in der Verwaltung klientelistische Strukturen aufzubauen. Hier stellen sich die Fragen,

- in welcher Form dann eine nur politisch legitimierte Interessenabwägung bei konkurrierenden Interessen stattfinden kann und
- inwieweit Interessengruppen, ohne ausgebaute Verwaltungskontakte, nicht noch weiter an Einfluß verlieren?

Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der Beiträge von Birgit Frey/Ralf Kleinfeld und Norbert Kersting. *Birgit Frey* und *Ralf Kleinfeld* beschäftigten sich mit den wechselseitigen Wirkungen, die das NSM und organisierte Interessen haben. Zunächst wird der schillernde Begriff der organisierten Interessen präzisiert und für die hier dargelegten Ausführungen auf freiwillige Vereinigungen im Dritten Sektor begrenzt. Es folgt eine kurze Skizzierung der Modernisierungsprozesse in den Kommunen und in den freiwilligen Organisationen. Am Beispiel der Bereiche Wohlfahrtspflege, Sport und Kultur wird anschließend der Zusammenhang zwischen Verwaltungsmodernisierung und organisierten Interessen konkretisiert. Es zeigt sich, daß die Auswirkungen des NSM auf lokale Vereinigungen bis jetzt zwar recht begrenzt, die Modernisierungsprozesse in den Vereinigungen und der Verwaltung aber auch nicht völlig unverbunden sind. In dem abschließenden Fazit werden die Chancen und Risiken für die künftige Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und organisierten

Interessen dargelegt. Das Kooperationsnetzwerk zwischen den Vereinen und den Gemeinden kann durch Einschränkung der finanziellen Leistungen, Budgetfinanzierung oder Privatisierungsmaßnahmen empfindlich gestört werden. Allerdings eröffnen sich für die Vereinigungen aufgrund größerer Freiheiten der Fachämter auch Chancen. Das generelle Problem scheint jedoch in einem zentralen modelltheoretischen Defizit des NSM zu liegen: der weitgehend ungeklärten Frage des Verhältnisses zwischen Kommune und lokal organisierten Interessen oder anders ausgedrückt zwischen einer marktwirtschaftlich verschlankten Verwaltung und dem zivilgesellschaftlichen Dritten Sektor.

*Norbert Kersting* thematisiert die Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf die Rolle von Bürgerinitiativen im lokalen Rahmen. Ausgehend von empirischen Befunden zum Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgerinitiativen und der Diskussion neuer lokaler Beteiligungsformen seit Anfang der 90er Jahre kommt er zu dem Schluß, daß das seit den 70er Jahren entstandene breite Spektrum bürgerschaftlicher Beteiligungsformen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells weitgehend unthematisiert bleibt. Am ehesten zu erwarten ist im Zuge von Deregulierungsprozessen ein Anwachsen bürgerschaftlicher Selbsthilfemaßnahmen. Die Verlagerungen von Aufgabenwahrnehmungen in den Selbsthilfesektor hinein erfordert jedoch auch eine Neudefinition von Verantwortungsübernahme und Mitbestimmung durch die Bürger, ein in Deutschland noch weitgehend unterentwickeltes Praxisfeld.

Die Vorstellungen einer verstärkten Bürgerbeteiligung durch den Ausbau direktdemokratischer Elemente auf kommunaler Ebene resultieren vor allem aus den 70er Jahren (vgl. Gabriel 1983a, S. 60).<sup>1</sup> Neben demokratietheoretischen Erwägungen spielen 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. auch Hill 1993, S. 974f.). Die verschiedenen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung (vgl. hierzu Mattar 1983, S. 105 ff.; Schuppert 1979; Windhoff-Héritier/Gabriel 1983, S. 126ff.; Hill 1993a, S. 973f.; Hill 1994, S. 60ff.; zu den Problemfeldern bei Bürgerbeteiligungsmodellen Pippke 1991, S. 178ff.; Windhoff-Héritier 1983)<sup>2</sup> verweisen auf ein Rollenverständnis des Bürgers als *Staatsbürger*.

Das dominante betriebswirtschaftliche Verständnis, welches dem NSM zugrundeliegt, definiert die Rolle des Bürgers im Verhältnis zum Staat jedoch anders. Hier steht die Kundenorientierung der öffentlichen Verwaltung als Wettbewerbsfaktor und Element zur Produktivitätssteigerung im Vordergrund. Der Bürger wird in seiner Rolle als *Wirtschaftsbürger* wahrgenommen. Nun sind diese beiden

---

1 Der Ausbau von Bürgerbeteiligung bezieht sich dabei vor allem auf die Bürger als passiv "Bepflanzte", also auf die gesamte mündige Bevölkerung eines geplanten Gebietes. Repräsentanten tangierter meist ökonomischer Interessen, wie Haus- und Grundeigentümer, wurden dagegen schon immer beteiligt, häufig sogar in einem Ausmaß, daß sie die Ziele der Stadtentwicklung weitgehend bestimmten (z.B. bei Industrieansiedlungen) (vgl. Bogumil/Kißler 1995, S. 22).

2 Bürgerbeteiligungsmodelle stoßen in der Regel an bestimmte Grenzen, die es zu berücksichtigen gilt, um überzogenen Erwartungen vorzubeugen. Dazu gehören vor allem die fehlende demokratische Legitimation von Bürgergruppen, die prekäre Motivationslage bei den Bürgern und die mangelnde Bereitschaft zu einer umfassenden Kommunikation auf Seiten von Politik und Verwaltung (vgl. Bogumil/Kißler 1995, S. 31).

Rollenverständnisse nicht prinzipiell inkompatibel, allerdings besteht ein gewisses Spannungsverhältnis, welches auch bei den Bemühungen um eine neue Verwaltungsstruktur und damit verbunden um eine neue Rollenzuweisung für die Bürger berücksichtigt werden muß. So könnten mögliche direkt-demokratische Eingriffe zu den "Stör"elementen von Verwaltungshandeln gerechnet werden, die Planbarkeit und Handlungssicherheit in Frage stellen. Das Leitmotiv des NSM, die Erhöhung der Effizienz und Effektivität von Verwaltungshandeln, wird oftmals in einen Gegensatz zu demokratischen Mitwirkungsformen gebracht. Allerdings mehren sich auch die Stimmen, die eine aktive Bürgerschaft als Leistungsverstärker begreifen, ohne den das Reformkonzept keine Realisierungschance habe. Kundenorientierung könnte auch eine neue Legitimationsquelle für staatliches Handeln auf lokaler Ebene abgeben und die Responsivität von Verwaltungsorganisationen erhöhen (vgl. Bogumil/Kißler 1995, S. 89) Hieraus ergeben sich folgende Fragestellungen:

- Konterkariert die Ausweitung direktdemokratischer Elemente nicht die Zielsetzungen des Kontraktmanagements?
- Kann Kundenorientierung die Responsivität von Verwaltungshandeln erhöhen und so zu einer Legitimitätssteigerung beitragen?
- Werden durch Maßnahmen der Kundenorientierung Elemente von Bürgerbeteiligung gestärkt oder eher geschwächt?

*Leo Kißler* setzt sich mit den Demokratiechancen, die in dem Modernisierungsziel der Kundenorientierung liegen, auseinander. Neue Formen der Kundenbeteiligung könnten im Zuge des öffentlichen Wettbewerbs zu einer Stärkung von Kundenmacht führen und neben den repräsentativen und direktdemokratischen Einrichtungen und Verfahren zu einer dritten Säule lokaler Demokratie anwachsen. Voraussetzung ist, daß kundenorientiertes Verwalten auch einen Beitrag für die demokratische Legitimation erbringt. Chancen liegen hier in der Herstellung von Verwaltungsöffentlichkeit, die sowohl ein Medium für die Vermittlung von Kundeninteressen als auch für die Befähigung von Kunden zur Interessenartikulation und -durchsetzung darstellt. Allerdings steht die Entdeckung der Kundenmacht sowohl in der kommunalen Praxis als auch in der empirischen Demokratieforschung noch aus. Erforderlich wären neben der Schaffung von Wettbewerbsstrategien politisch-partizipative Maßnahmen, die eine Selbstbefähigung des Kunden als Staatsbürger fördern, und innerorganisatorische Maßnahmen, die ein kundenorientiertes Verhalten der Beschäftigten ermöglichen.

*Theo Schiller* beschäftigt sich mit der Frage, ob die derzeit stattfindende Stärkung der formellen Stellung des kommunalen Staatsbürgers im Zuge einer nahezu flächendeckenden Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters und der direktdemokratischen Mitbestimmungsformen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen gestützt oder ausgehebelt wird. Seines Erachtens wird das NSM den Informations- und Kompetenzvorsprung der Verwaltung und des hauptamtlichen Bürgermeisters wohl nicht abbauen, aber zumindest auch nicht erhöhen. Der entscheidende Maßstab für die Demokratieverträglichkeit des NSM liegt letztendlich in der Frage begründet, ob die öffentliche Explikation politischer Ziele und administrativer Ergebnisse gelingt. Wenn politische Programmformulierung zum Gegenstand öffentlicher Reflexion politischer Prioritäten würde, läge darin eine große Chance für die kommunale Demokratie. Allerdings bildet dies in der bisherigen Umsetzungspraxis noch einen Schwachpunkt.

Auch müßten dazu die repräsentativen wie auch direktdemokratischen Verfahren der kommunalen Parteiendemokratie in ihrer diskursiven Qualität verbessert werden. Öffentliche Zielfindungsprozesse setzen mehr Konzentration auf die Sache, mehr Kontinuität des thematischen Interesses und der Beteiligungsbereitschaft ebenso voraus wie eine Rückspeisung von Politikergebnissen in den öffentlich-politischen Diskussionskreislauf.

Die Beiträge des vierten Abschnitts greifen die Ausgangsfragestellung der Tagung, die Risiken und Chancen der Verwaltungsmodernisierung für die lokale Demokratie, wieder in allgemeinerer Form auf.

Für *Gerhard Banner*, zentraler Promotor des NSM in Deutschland, ist das tragende Element dieses Konzeptes die Herstellung von Transparenz. Sie eröffnet die Chance, daß die Kommunalverwaltung für die Politiker steuerbar und für die Bürger kontrollierbar wird. Ausgehend von der Rolle und der Stellung der Kommunalverwaltung im staatlichen Institutionengefüge und einigen selbstkritischen Anmerkungen zur Darstellung der Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung seitens der KGSt versucht er ein zeitgemäßes Politik- und Verwaltungsverständnis zu entwerfen, welches sich durch die Transparenz kommunaler Aktivitäten und die Einbeziehung der Bürger als Demokratie- und Leistungsverstärker auszeichnet. Aktuelle Herausforderungen im Modernisierungsprozeß liegen für ihn in der Herstellung von mehr diskursiver und strategischer Kompetenz und in der Vergrößerung des Einflusses der kommunalen Volksvertretung.

Ohne den Einbezug und die aktive Mitwirkung der Politik droht die Einführung des NSM zu scheitern, so die These von *Christoph Reichard*, der hier die Sollbruchstelle im NSM ausmacht. Ausgehend von einigen Ausführungen zur Notwendigkeit einer neuen Steuerung, den Chancen, die mit dem NSM verbunden sind und dem Verhältnis zwischen Kommunalpolitik und Verwaltung, werden die Risiken, die das NSM für die lokale Demokratie mit sich bringt, skizziert. Der Beitrag endet mit dem Plädoyer, die technokratische Debatte um das NSM zu beenden und die Politik stärker einzubeziehen. Dabei bietet es sich an, aus den Erfahrungen im Ausland zu lernen.

*Klaus Lenk* macht in seinem Beitrag auf eine zentrale Verengung der deutschsprachigen Diskussion zur Verwaltungsmodernisierung aufmerksam, die Dominanz betriebswirtschaftlichen Denkens, die zu einer Fragmentierung und Mikroökonomisierung des Verwaltungshandelns führt. Vernachlässigt werden die Zwecke und Funktionen von Staat und Kommune, und es besteht die Gefahr, daß das spezifisch Öffentliche (z.B. die Besonderheiten öffentlicher und meritorischer Güter) „verdampft“. Bezogen auf die Rolle der Politik im lokalen Rahmen schlägt er vor, den Hang zu pauschalierenden Auseinandersetzungen aufzugeben (das NSM als Lösung für alle kommunalen Verwaltungsbereiche) und stattdessen von den verschiedenen Aufgabentypen der Kommunen auszugehen. In diesem Lichte ergeben sich auf die Frage nach der Rolle der Politik im lokalen Rahmen unterschiedliche Antworten, je nachdem, ob wir es mit der Ordnungsverwaltung, den Kommunalen Diensten, der Planung und Gestaltung des räumlichen Nahbereichs oder zukünftigen Herausforderungen für die Kommune zu tun haben.

*Rainer Prätorius* setzt sich kritisch mit dem Dezentralisationsanspruch von New-Public-Management-Konzepten (NPM) auseinander. Eine tatsächliche Dezentralisation innerhalb und zugunsten von Kommunen kann seines Erachtens durch NPM-Konzepte nicht stimuliert werden. Argumentativ grenzt er zunächst die politische

Dezentralisation in einer Demokratie von der inneradministrativen Dezentralisation auf der Ebene einer Gebietskörperschaft ab, die besser als Dekonzentration zu bezeichnen ist. NPM-Konzepte versprechen nun keine Dekonzentration im innerkommunalen Gefüge schlechthin, sondern den Austausch einer schädlichen, informalen Dekonzentration gegen eine steuerbare, formalisierte. Diese Autonomisierung der Kontraktnehmer bringt zwar äußerlich Freiräume bei der Mittelwahl, aber dies nur im Rahmen vorgegebener Ziele und nachträglicher Kontrolle. Hier besteht die Gefahr einer Formalisierung und Hierarchisierung der Organisation durch den Kontrakt, der Beeinträchtigung „reflexiver“ Lernprozesse und der Entpluralisierung bei der Mittelwahl. Soll die Binnenkomplexität der Verwaltung aufrechterhalten oder gesteigert werden, so ist die Delegation von Gestaltungsspielräumen mit Beteiligungsformen zu verbinden, die über partikuläre Kundeninteressen hinausgehen.

Resümiert man nun die Antworten der hier vorgelegten Beiträge auf die Ausgangsfrage nach den Risiken und Chancen des NSM für die lokale Demokratie, so ergeben sich folgende, uns wichtig erscheinende Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Einschätzungen:

(1) Unstrittig ist, daß das NSM sinnvolle Vorschläge zur Modernisierung der traditionellen Verwaltungsstrukturen beinhaltet. Strittig ist indes die Reichweite dieser Vorschläge. Während Hill, Banner und Reichard eher in die Richtung argumentieren, daß das NSM ein erfolgsversprechendes *Gesamtkonzept* zur Verwaltungsmodernisierung darstellt, verweisen vor allem Bogumil und Lenk auf die *unterschiedlichen Aufgabentypen* der Kommunen, die sich einem pauschalierenden Zugriff verwehren. In dieser Logik wird das NSM weniger als ein Instrument zur umfassenden Verwaltungsmodernisierung betrachtet, sondern eher als eine Medizin, die nach ganzheitlicher Diagnose in sozial- und demokratieverträglicher Form zu verabreichen ist.

(2) Relativ unstrittig ist, daß die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Kommunalpolitik und Verwaltung und die Frage der Einbeziehung der Bürger in den Modernisierungsprozeß die entscheidenden Prüfungsteine für eine demokratieverträgliche Implementierung des NSM sind. Dabei zeigen die Erfahrungen aus dem zur Zeit stattfindenden Umsetzungsprozeß des NSM in die kommunale Praxis, daß diese Punkte bis jetzt fast überall stark vernachlässigt werden. Strittig ist nun, ob dies vor allem ein *Umsetzungsdefizit* ist, welches durch die Herstellung des entsprechenden Willens bei den Entscheidungsträgern beseitigt werden kann, und welches, wie Banner oft andeutet, in der ersten Implementationsphase gar nicht vermeidbar war, oder ob es nicht in bestimmten Bereichen *Inkompatibilitäten* zwischen dem NSM und dem demokratischen Willensbildungs- und Umsetzungsprozeß gibt (Hinweise hierzu finden sich bei Bogumil, Kersting, Kißler, Lenk, Prätorius). Letzteres muß nicht zu einer Rechtfertigung und Aufrechterhaltung der vorhandenen Verwaltungsstrukturen führen, vielmehr werden Vorschläge gemacht, die über den Rahmen des NSM hinausweisen oder die versuchen, bestimmte Elemente weiterzuentwickeln (z.B. Kersting bezüglich der Verlagerung von Aufgaben auf den Selbsthilfesektor, Kißler bezüglich der Stärkung von Kundenmacht, Lenk bezüglich der Nutzung von neuen Informationstechniken und Prätorius bezüglich des Dezentralisierungszieles).

(3) Die Notwendigkeit, die von der Verwaltungsmodernisierung Betroffenen auch an dieser zu beteiligen, ist in der Wissenschaft einhellig akzeptiert. Deshalb sind auch



einige der hier vorgetragenen Empfehlungen relativ unstrittig. Dies gilt insbesondere für die stärkere Einbeziehung der Kommunalpolitik und der Bürger in den Modernisierungsprozeß. Allerdings verstecken sich hinter den eher allgemeinen Forderungen z.T. unterschiedliche Vorschläge (z.B. bei den direktdemokratischen Bürgerbeteiligungsformen zwischen Banner und Schiller/Kersting) und vor allem unterschiedliche Hoffnungen. Betroffenenbeteiligung ist zum einen unerläßliche Voraussetzung für das Funktionieren des NSM (Akzeptanzsicherung), zum anderen entspringt sie jedoch aus einem demokratischen Verständnis, das darauf abzielt, die Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger zu stärken und die Transparenz des politischen Prozesses zu erhöhen.

### *Literaturverzeichnis*

- Banner, Gerhard 1993: Der Carl Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung 1993, S. 147-170
- Blanke, Bernhard 1991 (Hg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik. Sonderheft 22 der PVS, Opladen
- Blanke, Bernhard / Benzler, Susanne 1991: Horizonte der Lokalen Politikforschung. Einleitung, in: Blanke 1991 (Hg.), S. 9-34
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Berlin
- Budäus, Dietrich 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin
- Damkowski, Wulf / Precht, Claus 1995: Public Management. Neue Steuerungsmodelle für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln
- Dienel, Peter C. 1978: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen
- Gabriel, Oscar W. (Hg.) 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München
- Hesse, Joachim Jens / Benz, Arthur 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden
- Heyl, Arnulf von / Prätorius, Rainer 1979: Kommunalverwaltung und Bürgerbeteiligung im Planungsprozeß: grüne Theorie und graue Praxis, in: Hoffmann-Riem (Hg.) 1979, S. 260-277
- Hill, Hermann 1993a: Integratives Verwaltungshandeln - Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 18, S. 973-982
- 1993b: Staatskommunikation, in: Juristenzeitung, Heft 7, S. 330-336
- 1994: Kommunikation als Herausforderung für Staat und Verwaltung, in: Steger (Hg.) 1994, S. 49-66
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hg.) 1979: Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Neuwied und Darmstadt
- Kleinfeld, Ralf 1994: Politikwissenschaft und Kommunalpolitik in Deutschland. Ein Forschungsüberblick, in: Kleinfeld, Ralf/Gabriel, Oscar W./Hucke, Jochen 1994:

- Neue Themen und Perspektiven der Kommunalpolitik-Forschung, Kurs 3220 der FernUniversität - GH - Hagen, Hagen
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 12/91, Köln
- 1992: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht Nr. 19/92, Köln
  - 1993a: Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln
  - 1993b: Budgetierung. Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht Nr. 6/93, Köln
  - 1994: Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/94, Köln
- Mattar, Michael 1983: Formen politischer Beteiligung in den Gemeindeordnungen der Bundesländer, in: Gabriel (Hg.) 1983, S. 105-125
- Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin
- 1994a: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S. 363-414
- Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin
- Steger, Ulrich (Hg.) 1994: Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Frankfurt/New York
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1983: Partizipation und Politikinhalt. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozeß, in: Gabriel (Hg.) 1983, S. 305-338
- Wollmann, Hellmut 1990: Politik und Verwaltungsinnovationen in den Kommunen? - Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltschutzpolitik, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hg.) 1990: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, 69-112
- 1996: Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph / Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub, Basel, S. 1-47