

Erscheint in Verwaltungsarchiv / Heft 1, 2002

Jörg Bogumil

Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung

| | | |
|------------|---|-----------|
| I | Einleitung | 2 |
| I | Theoriedefizite im NSM | 3 |
| 2.1 | Das Verhältnis von Rat und Verwaltung im Modernisierungsdiskurs | 4 |
| 2.2 | Kritische Einwände | 5 |
| 2.2.1 | Probleme bei der Entwicklung eindeutiger Zielvorstellungen | 5 |
| 2.2.2 | Verwaltungsdominanz bzw. enge Verflechtung zwischen Mehrheitfraktionen und Verwaltung | 7 |
| 2.2.3 | Politikhaltigkeit des Umsetzungsprozesses | 7 |
| II | Empirie: Implementationsprobleme und die Logik des Parteienwettbewerbs | 9 |
| 1 | Implementationsstand | 9 |
| 2 | Das Beispiel der Stadt Detmold | 10 |
| 3 | Zusammenfassung | 13 |
| III | Mögliche Strategien | 14 |
| 1 | Verbesserung kommunalpolitischer Arbeitsstrukturen | 14 |
| 2 | Erweiterung der Mitentscheidungsmöglichkeiten der Bürger | 17 |
| IV | Zusammenfassung | 18 |

I Einleitung

Seit Anfang der 90er Jahre scheint der Siegeszug kommunaler Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen unter dem Leitbild privatwirtschaftlicher Managementmodelle (Public Management) kaum aufhaltbar. Nach der neuesten Umfrage des Deutschen Städtetages aus dem Jahr 2000 sind bundesweit 92% der Städte in diesem Bereich aktiv.¹ Ziel des in der deutschen Public Management Rezeption dominierenden Neuen Steuerungsmodell (NSM) der Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) ist zum einen die Effizienzsteigerung durch die Einführung dezentraler Ressourcenverantwortung und ergebnisorientierter Verfahren und zum anderen die Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit der Kommunalverwaltung durch die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Kommunalvertretung (Konzentration des Rates auf strategische Zielformulierung, neue Ausschussstruktur, ausgebauten Berichtswesen). Obwohl die meisten Kommunen nun auf jahrelange praktische Erfahrungen zurückgreifen können, ist der Stand der wissenschaftlich gestützten empirischen Aufarbeitung von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen nach wie vor eher beklagenswert. Dies gilt insbesondere für die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung, die, wie Reichard es einmal formuliert hat, die „Sollbruchstelle Nr. 1“ oder das Kernproblem des NSM ist.²

Im Folgenden soll nun diese „Sollbruchstelle“ auf der Grundlage empirischer Erhebungen³ näher betrachtet werden. Die zentrale These der Ausführungen ist, dass durch die Verwaltungsmodernisierung zwar unter bestimmten günstigen Bedingungen die Effizienz der Kommunalverwaltung gestärkt werden kann, aber dass es nicht zu einer Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit kommt, da die Logik konkurrenzdemokratischer Verhaltensweisen systematisch mißachtet wird und der Aufbau eines strategischen Managements nicht gelingt. Zur Erläuterung dieser These wird zunächst auf einige Theoriedefizite im Modernisierungsdiskurs eingegangen (Abschnitt I). Anschließend wird der empirische Stand der Implementationsmaßnahmen im Bereich der Umgestaltung des Verhältnisses von Rat und Verwaltung überblicksartig und in fortgeschrittenen Kommunen skizziert. Die Implementationsprobleme lassen sich zum

¹ Vgl. *Erko Grömig*, Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen, Der Städtetag 2001, Heft 3, S. 11-18.

² Vgl. *Christoph Reichard*, Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle, in: *Jörg Bogumil/Leo Kißler* (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden 1997, S. 139-145.

³ Zurückgegriffen wird vor allem auf Erfahrungen aus in diesem Bereich sehr fortgeschrittener Kommunen, also auf solche, die die Ausgestaltung des neuen Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung zu einem ihrer Modernisierungsschwerpunkte gemacht haben, denn nur in diesen Fällen können die Auswirkungen betriebswirtschaftlich inspirierter Politikreform überhaupt schon beobachtet werden. Dies ist insbesondere die Stadt Detmold (vgl. *Andreas Osner*, Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung, Berlin 2001, eigene Erhebungen 1999: *Jörg Bogumil/Ralph Greifenstein/Leo Kißler*, Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation, unveröffentlichtes Manuskript, 2000), aber auch Wuppertal verfügt hier über einige Erfahrungen (eigene Erhebungen in den Jahren 1996 und 1999). Des Weiteren können die Ergebnisse eines Forschungs- und Beratungsprojektes in der Stadtverwaltung Hagen speziell zu diesem Themenbereich in den Jahren 1998 und 1999 (vgl. *Jörg Bogumil/Leo Kißler*, Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in der Stadtverwaltung Hagen, Phase II: Konzeptentwicklung. Bericht an die Hans-Böckler-Stiftung, Manuskript, Hagen 1999) sowie Erfahrungen aus dem Netzwerk Kommunen der Zukunft herangezogen werden.

großen Teil mit Rückgriff auf die zuvor skizzierte Theoriedefizite erklären (Abschnitt II). Vor diesem Hintergrund werden abschließend einige strategische Überlegungen skizziert, wie die zweifelsohne unbefriedigenden Arbeitsstrukturen im Bereich der Kommunalpolitik auf der Grundlage einer angemessenen Problemanalyse verbessert werden können und welche Perspektiven sich für den Modernisierungsdiskurs ergeben (III).

I Theoriedefizite im NSM

Insbesondere Frieder Naschold hat in der Modernisierungsdiskussion schon früh darauf hingewiesen, dass die Übertragung privatwirtschaftlicher Erfahrungen auf den öffentlichen Bereich nur in dem Maße gerechtfertigt ist, wie eine Struktur- und Funktionsäquivalenz zwischen privatem und öffentlichem Sektor in hinreichendem Maße gegeben ist. Naschold ging es dabei nicht darum, den öffentlichen Sektor gegenüber privatwirtschaftlichen Erfahrungen abzuschirmen und zu immunisieren, sondern auf die Besonderheiten des politischen Prozesses, also Wahlen, Verbandswettbewerb, Parteienkonkurrenz und Regierungswechsel als konstitutive Elemente der gesellschaftlichen Ordnung aufmerksam zu machen.⁴ Führt man dieses Argument weiter aus, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Kommunalverwaltung nicht nur eine *Arbeitsorganisation* ist, also eine Organisation zur Abarbeitung und Umsetzung von bestimmten vorgegebenen Aufgaben, in der es um Kooperation und Effizienz (wirtschaftlicher Ressourceneinsatz) geht, sondern eine spezifische Form von Arbeitsorganisation, die in der Tradition der Vorstellungen Max Webers konditionalprogrammiert ist und für die Legalität (korrekte Anwendung von Rechtsnormen) ein zentrales Rationalitätskriterium darstellt. Vor allem aber ist die Kommunalverwaltung auch eine *politische Organisation*, ein lokales politisches „Regierungssystem“, welches den Gesetzen politischer Logik folgt, in der Konkurrenzbeziehungen (um Wählerstimmen) dominieren und in der es um Effektivität (politische Steuerungsfähigkeit, politische Zielerreichung) und demokratische Legitimation (politischer Konsens, politische Vertret- und Durchsetzbarkeit) geht. Diese doppelte Legitimationsgrundlage als Arbeitsorganisation und als politische Organisation ist ein wesentlicher Grund für die immer wieder anzutreffenden Spannungen zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung.⁵

⁴ Vgl. *Frieder Naschold/Jörg Bogumil*, Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen 2000. Noch skeptischer ist hier z.B. *König*, wenn er grundsätzlich die Frage stellt, „welchen Sinn es macht, Güter aus dem Markt herauszunehmen und sie als öffentliche Güter einem politisch-administrativen Entscheidungsprozess zu unterwerfen, diesen Prozess aber von funktionalen Äquivalenten marktlichen Wettbewerbs bestimmen zu lassen. (...) Aus der Sicht der Modernisierungstheorie muss es zweifelhaft erscheinen, im Staat den Markt zu plagieren. Denn die Moderne ist nun einmal durch funktionale Differenzierung von Teilsystemen und deren Rationalisierung nach eigenen Prinzipien geprägt“ (vgl. *Klaus König*, Drei Welten der Verwaltungsmodernisierung, in: *Lüder, Klaus* (Hg.), Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Berlin, 1997, S. 423).

⁵ Vgl. hierzu *Jörg Bogumil*, Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden 2001, S. 34ff.

2.1 Das Verhältnis von Rat und Verwaltung im Modernisierungsdiskurs

In der Theorie des Public Managements bzw. des NSM wird der eben skizzierte Zusammenhang systematisch übersehen. Politik und die Politisierung der öffentlichen Verwaltung, im Übrigen der wesentliche Faktor, der öffentliche von privaten Betrieben unterscheidet, wird hier vor allem als Hindernis effizienten Managementhandelns betrachtet. So ist in der Logik des NSM die Grundvoraussetzung für eine bessere Ressourcensteuerung im öffentlichen Sektor die Schaffung organisatorisch abgrenzbarer Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren (dezentrale Ressourcenverantwortung). Dazu bedarf es der Entwicklung von Verfahren zur Integration und Koordination der dezentralisierten Verantwortungszentren in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang (strategisches Management) sowie des Einverständnisses der Politik, sich nicht mehr in die operative Steuerung einzumischen, sondern auf die Vorgabe von strategischen Größen und Rahmendaten zu beschränken. Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung funktioniert nur dann, wenn sich niemand in den Verantwortungsbereich der agency einmischet. Die Verlagerung operativer Entscheidung in verselbständigte Verantwortungszentren muss konsequent eingehalten werden. Die strikte Trennung von Politik (policy making) und öffentlicher Dienstleistung (service delivery) steht somit in einem engen Zusammenhang mit der Bildung von Verantwortungs- und Ergebniszentren⁶.

Gedacht war dabei auf Seiten der KGSt zunächst an eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung. Politik soll die Ziele und Rahmenbedingungen setzen, die Erfüllung der Leistungsaufträge kontrollieren und somit in die Rolle eines Auftrag- und Kapitalgebers hineinwachsen, also das bekannte Was-Wie Modell der KGSt von 1993. Diese etwas „naive“ Vorstellung wurde dann inkrementalistisch im Laufe der Zeit ausdifferenziert zunächst in dem Sinne, dass die Verantwortungssphären von Politik und Verwaltung durch Delegation besser abgegrenzt und die Schnittmenge an gemeinsamen Kompetenzen verringert werden sollten.⁷ In der dritten Phase der KGSt- Argumentation im Herbst 1999 ist der Ausgangspunkt auch wieder das Management, allerdings wird es nun prozeßhaft wahrgenommen, als einen Prozess mit endlosen Schleifen und Rückkoppelungen.⁸ Zu der alten Unterscheidung zwischen strategischem und operativem Management tritt eine weitere Kategorie, das normative Management. Verstanden wird darunter das Leitbild, die generellen Ziele und Visionen einer Kommune. Das Hauptaugenmerk liegt jedoch auf dem strategischen Management, welches bisher überall unterentwickelt ist. Im Unterschied zu früheren Argumentationen wird den verschiedenen Managementfunktionen nun nicht mehr jeweils eine Akteursgruppe klar zugeordnet, sondern es wird betont, dass es fließende Übergänge und ein konstruktives Miteinander gibt. Dennoch wird mit Bezug auf den KGSt-Bericht von 1996 vorgeschlagen, dass man zu einer Schwerpunktbildung und einer neuen Rollenverteilung zwischen Politik, Verwaltungsführung und Fachbereichen kommt.

⁶ Vgl. *Dietrich Budäus*, Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin 1994, S. 57.

⁷ Vgl. *KGSt*: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln; Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 10/96, Köln, S. 16ff.

⁸ Vgl. *Rainer Heinz*, Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart 1999.

Der Versuch der weitgehenden Entkoppelung von Politik und Verwaltung wird also von den Modernisierungsprotagonisten nicht aufgegeben.⁹ Dieses Argument gilt im Kern auch für die aktuellen Bemühungen der Bertelsmann-Stiftung in ihren Projekten „Modellkommunen“ und „Kompass“ sowie für die Versuche von Unternehmensberatungen, die Idee des strategischen Managements über die Einführung einer „Balanced Scorecard“ zu forcieren (z.B. Arthur Andersen in Detmold).¹⁰

Diese Vorstellungen zur Entkoppelung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung entsprechen im Prinzip dem seit den früher 70er Jahren in politikwissenschaftlichen Diskussionen bekannten Leitbild der „legislatorischen Programmsteuerung“.¹¹ Die Verwaltung wird hier auf die Vollziehung des parlamentarisch in Gesetzes- oder Beschlußform 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. Dem liegt die 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.¹² Politische Verwaltung ist in diesem Modell nicht vorgesehen.

2.2 Kritische Einwände

Gegen das Modell legislatorischer Programmsteuerung gibt es nun schon seit längerem drei zentrale Einwände: Probleme bei der Entwicklung eindeutiger Zielvorstellungen (2.2.1), die enge Verflechtung von Mehrheitsfraktionen und Verwaltungen (2.2.2) sowie die Politikhaltigkeit des Umsetzungsprozesses (2.2.3). Diese erklären – so die These – warum sich bestimmte Managementvorstellungen nicht eignen, wenn sie auf politische Prozesse angewendet werden und erklären damit zugleich, warum die beabsichtigte Umgestaltung von Politik und Verwaltung auf enorme Implementationsprobleme in der kommunalpolitischen Praxis stößt (vgl. Kapitel II).

2.2.1 Probleme bei der Entwicklung eindeutiger Zielvorstellungen

Die Erfahrungen der Implementationsforschung zeigen, dass sich die der Trennung von Politik und Verwaltung zugrundeliegende Forderung der Entwicklung von klaren, messbare Zielsetzungen im politischen Prozess kaum realisieren lässt. Die Herstellung einer klaren Managementsteuerung nach Zielvorgaben und Outputs ist kaum möglich,

⁹ Ähnlich argumentierend vgl. *Paul von Kodolitsch*, Miteinander oder Gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung, *Archiv für Kommunalwissenschaft* 2000, Heft 2, S. 199ff.

¹⁰ Vgl. zum Ansatz *Robert S. Kaplan/David P. Norton*, *The Strategy focused organization. How Balanced Scorecard companies thrive in the new business environment*, Boston 2001. Die Balanced Scorecard wird als ein integratives Managementsystem verstanden, mit welchem die Schwierigkeiten der strategischen Planung, der Kommunikation, der Implementierung von Strategien sowie der Erfolgskontrolle gelöst werden sollen.

¹¹ Vgl. *Rolf-Richard Grauhan*, *Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte*, Freiburg 1970.

¹² Vgl. *Claus Offe*, *Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns*, *Leviathan* 1974, S. 334.

da zu viele Referenzsysteme zu berücksichtigen sind. Politische Steuerung als absichtsvolle und im Sinne der eigenen Intention erfolgreiche Intervention in soziale Systeme lässt sich nicht ohne ein Steuerungsziel, ein Subjekt und ein Objekt der Steuerung, Maßnahmen und Instrumenten und eine Vorstellung über die Wirkungsbeziehung zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen konzipieren.¹³ Das entscheidende Problem der Politik liegt in der Definition und Verbindung von Zielen und Leistungen, also in dem Versuch, politische Steuerungsfunktionen wahrzunehmen. Allerdings sind trotz aller Appelle in der Regel weder politische Zielsetzungen noch die Instrumente, mit denen sie erreicht werden sollen, klar und eindeutig, sondern sie sind vielmehr als vage, widersprüchlich, zweideutig und instabil zu charakterisieren. Eindeutige Zweck-Mittel-Hierarchien sind im politischen Prozess kaum anzutreffen. Zielklarheit und Zielkonsistenz mit durchstrukturierten Ziel-Mittel-Hierarchien - das Idealbild des Public Management - können nur in einfach strukturierten Systemen ausgebildet werden, die eine Vielzahl ihrer Probleme auf andere Systeme externalisiert haben. Genau dies trifft im Grundsatz für den privaten Sektor zu. Die private Wirtschaft kann eben deshalb so zielkonsistent und ziel-mittel-hierarchisch strukturiert sein - wobei auch dies schon eine idealisierte Beschreibung ist -, weil sie viele Bestands-, Legitimitäts- und Funktionsprobleme auf das politische System externalisiert hat. Die Strukturmerkmale des politischen Systems bilden somit komplementäre Konstellationsmerkmale des privatwirtschaftlichen Systems. Für das politische System kann dagegen das von Lindblom beschriebene inkrementalistische Modell, die Politik der unkoordinierten kleinen Schritte des „Sich-Durchwurstelns“, eher als adäquate Beschreibung der Wirklichkeit anerkannt werden.¹⁴ Politische Entscheidungsfindung ist ein Prozess der permanenten und partiellen Anpassung an veränderte Problemlagen und Interessen und sperrt sich so einer manageriellen Logik.

Öffentliche Organisation leben also in der Regel mit Zielkonflikten, unterschiedliche Teile der Organisation beschäftigen sich gleichzeitig mit verschiedenen, manchmal sogar widersprüchlichen Zielen. Mitunter haben gerade unpräzise Vorgaben ihren Sinn, weil sie den Vollzugsakteuren Handlungsspielräume einräumen, die angesichts ungesicherter Wirkungsanalysen und unvorhersehbarer Ereignisse eine größere Flexibilität ermöglichen. Öffentliche Leistungen sind daher in der Regel konditional programmiert, was es erlaubt, verschiedene und verschwiegene Zielsetzungen anzugehen. Außerdem sind Zielsetzungen nicht unabhängig von Umweltbedingungen. Ändern sich diese, ändern sich auch die Ziele.

Aus mikropolitischer Sicht kann zudem argumentiert werden, dass wenig dafür spricht, dass sich die Politiker verbindlich festlegen. Unterstellt man die Möglichkeit der Entwicklung klarer Zielvorgaben, so würde es schwieriger werden, widersprüchliche Interessen zu bündeln, mehr zu versprechen, als man leisten kann, öffentlichkeitswirksam einzugreifen, Anpassung an veränderte Problemlagen vorzunehmen oder zu versuchen, symbolische Politik zu machen. Warum sollte Politik einen öffentlichen Rechenschaftsbericht über vorhersehbares eigenes Scheitern ermöglichen? Die Steigerung der Transparenz von Zielen, Teilzielen und Spielräumen öffentlichen Handelns gegenüber den

¹³ Vgl. *Renate Mayntz*, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: *Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 1987, S. 89ff.

¹⁴ Vgl. *Charles E. Lindblom*, Inkrementalismus: die Lehre vom „Sich-Durch-wursteln“, in: *Wolf-Dieter Narr/Claus Offe* (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln 1975, S. 161-177.

Bürgern bringt die Gefahr mit sich, dass deutlich wird, um wie viel das gesetzte Ziel unerreichbar bleibt. Die Parteien müssten Abschied nehmen von lieb gewordenen Versprechungen und die jeweilige Opposition von dem bekannten Ritual, dass Fehlschläge immer als Fehler des politischen Gegners interpretiert werden. Und warum sollte die Ratsmehrheit ausgerechnet der Opposition die Möglichkeit einer genauen Zielerreichungsanalyse geben? Deutlich wird: Im Bereich der Politik besteht auch aus Machterhaltungsgründen kein besonderes Interesse, Elemente symbolischer Politik zu beseitigen und die Transparenz politischen Handelns zu erhöhen.

2.2.2 Verwaltungsdominanz bzw. enge Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktionen und Verwaltung

Die Vorstellung, dass die Kommunalvertretung in der Lage ist und starke Interessen hat, klare Zielvorstellungen zu entwickeln, ist also bis jetzt reines Wunschdenken. Bezüglich der sich anschließenden Frage, wo denn die Programmanstöße eigentlich herkommen, kann als gesichertes Erkenntnis angesehen werden, dass auch im Kommunalparlament die meisten Vorlagen nicht von den Fraktionen eingebracht werden, sondern von der Verwaltung, die sich intensiv in den Prozess der Programmaufstellung einschaltet und in der Regel meist sogar nur eine Handlungsalternative vorschlägt. Dies gilt nicht erst seit den 90er Jahren, insofern kann es auch kaum um die „Wiederherstellung“ der Strategiefähigkeit der Kommunalvertretung gehen. Diese unter dem Stichwort „Verwaltungsdominanz“ diskutierte überall festzustellende Tendenz erklärt sich aus der Logik des politischen Prozesses, der Komplexität gesellschaftlicher Prozesse sowie der Ehrenamtlichkeit der Kommunalvertretung und ist ohne die Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen nicht korrigierbar.

Allerdings ist diese „Verwaltungsdominanz“ nicht überall in Reinkultur gegeben. Insbesondere in den Städten, in denen die Logik wettbewerbsdemokratischer Prozesse auch auf die Kommunalverwaltung einwirkt, kann man von einem Zusammenwirken zwischen Mehrheitsfraktionen und Verwaltung im kommunalen Entscheidungsprozess ausgehen. Die Vorstellung einer Trennung von Politik und Verwaltung ist hier wenig realistisch. In der Regel stehen sich Verwaltung und Mehrheitsfraktionen auf der einen Seite und die Opposition auf der anderen Seite gegenüber. Zwar beeinflusst die Verwaltung in hohem Maße den Inhalt der Ratsbeschlüsse, aber in Absprache mit der Mehrheitsfraktion. 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. Wichtig ist an dieser Stelle: Sowohl die Verwaltungsdominanz als auch die enge Koppelung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung widersprechen den Modellvorstellungen des NSM.

2.2.3 Politikhaltigkeit des Umsetzungsprozesses

Eine Entkoppelung von Politik und Verwaltung, wie vom NSM angestrebt, ist nicht nur unrealistisch aufgrund der skizzierten Problem- und Interessenlagen bei dem Versuch klare Zielvorstellungen zu konstruieren und aufgrund der in der Praxis dominierenden

engen Verflechtung zwischen Rat und Verwaltung, sondern aus steuerungstheoretischer Sicht auch nicht sinnvoll. Der wesentlich Grund ist, dass es in der Praxis nicht nur äußerst schwierig ist, zwischen dem Prozess der Programmformulierung (Zielsetzung) und dem der Programmumsetzung zu trennen, sondern auch die Erkenntnis, dass es meist keine rein technokratischen Umsetzungsmaßnahmen im Sinne des Abarbeitens vorgegebener Zielsetzungen gibt. Die Art der Umsetzung, so eine zentrale Erkenntnis der Implementationsforschung, bestimmt das Politikergebnis wesentlich. Eine Begleitung der Umsetzungsmaßnahmen ist unerlässlich, will man den Einfluss auf die Politikergebnisse aufrechterhalten.

Dienst nach Vorschrift, der Idealfall technokratischer Umsetzung, würde dagegen zum Zusammenbruch der Verwaltung führen. Die Bedeutung des Umsetzungsprozesses zeigt sich zudem gerade dann, wenn nicht umgesetzt wird, also an der Wahrnehmung „negativer“ Entscheidungsspielräume. Nichtausführungen und Verzögerungen, insgesamt der gesamte Bereich der Vollzugsdefizite, sind hier treffliche Beispiele. Zielsteuerung muss also mit den Eckwerten operativer Umsetzung eng verknüpft werden:

„The belief that politics and administration and government - like formulation and implementation in corporate planning - can be separated, is another old myth that should be allowed to die a quiet death“.¹⁵

Eine gewisse Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung ist damit durchaus funktional, um politischen Einfluss sowohl in der Phase der Programmauswahl als auch der Programmumsetzung zu sichern und um Flexibilität bei der politisch-administrativen Steuerung zu bewahren.

Internationale Erfahrungen bei der Frage der Ausgestaltung des Kontraktmanagements bestätigen diese Aussagen. Sie zeigen, dass Elemente des Public Management vor allem in Routinebereichen, die relativ wenig politischer Steuerung bedürfen, erfolgreich sind. Je politiknäher der Verwaltungsbereich, desto schwieriger scheint die Übertragung des privatwirtschaftlichen Managementmodells. Dies verweist auf die Notwendigkeit, zwischen den unterschiedlichen Aufgabenbereichen der Kommunalverwaltung zu differenzieren. Im Bereich kommunaler Dienste spricht wenig dagegen, daß sich die Politik aus der Erstellung der Dienstleistung heraushält, wenn klar ist, was, unter welchen Rahmenbedingungen angeboten wird. Im Bereich der Ordnungsverwaltung ist die Politik auch heute in vielen Fällen ohnehin nicht involviert, weil vielfach Bundes- und Landesgesetze den Rahmen abstecken. Dagegen erscheint eine managerielle Optimierung kommunaler Planungs- und Gestaltungsvorhaben als wenig demokratieverträglich. Hier geht es um Fragen kommunaler Lebensqualität und um Interessenausgleich. Beides ist nur politisch zu entscheiden und auch Umsetzungsmaßnahmen in diesem Bereich erfordern, wie oben ausgeführt, die Möglichkeit der ständigen Einflußnahme und Korrektur. Man kann auch sagen: Wenn die Auswahl geeigneter Handlungsprämissen für die Verwaltung zum Problem wird, also in den Fällen der Zweckprogrammierung, ist die Trennwand zwischen Politik und Verwaltung durchbrochen.¹⁶

¹⁵ Vgl. *Henry Mintzberg*, *Managing Government – Governing Management*, Harvard Business Review 1996, S. 79.

¹⁶ Vgl. *Offe* (Fußn 5), S. 344.

II Empirie: Implementationsprobleme und die Logik des Parteienwettbewerbs

1 Implementationsstand

In der Regel werden die Kommunalparlamente zu Beginn des Modernisierungsprozesses durch die Fassung eines Grundsatzbeschlusses zur Einführung des NSM einbezogen. Häufig geschieht dies ohne große Aussprache mit einstimmigen Beschlüssen. Wesentliche Gründe für die relativ unproblematische Zustimmung der Kommunalpolitik zum NSM, die ja auch mit Veränderungen im Bereich der Beziehungen zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung verbunden ist, liegen in der Unzufriedenheit mit der momentanen Arbeitssituation im ehrenamtlichen Politikbereich, die vor allem durch Arbeitsüberlastung und mangelnde Einflussmöglichkeiten gekennzeichnet ist, und in dem Versprechen, das das NSM einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leistet. Da das NSM darüberhinaus eine größere Transparenz, eine Verbesserung der strategischen Steuerungsmöglichkeiten und eine Entlastung von Detailarbeit verspricht, wird es zunächst in der Regel positiv betrachtet. Welche Veränderungen mit dem Kontraktmanagement jedoch konkret verbunden sind, wird von den meisten Akteuren im Bereich der Kommunalpolitik zunächst kaum zur Kenntnis oder nicht ernst genommen, zumal sich die ersten Modernisierungsmaßnahmen in der Regel auch auf ergebnisorientierte Verfahren beschränken und kaum Veränderungen für die Kommunalpolitik mit sich bringen.

Im weiteren Modernisierungsprozess sind Informationsmaßnahmen über den Stand des Reformprozesses dominant, die aber nicht allzu erfolgreich verlaufen.¹⁷ Dazu trägt aber auch bei, dass diese Veranstaltungen häufig auf nicht allzuviel Interesse bei der Kommunalvertretung stoßen, da Verwaltungsmodernisierung als „Verwaltungssache“ gilt. Dies ändert sich meist erst dann, wenn die Kommunalpolitik auf Implementationsprobleme aufmerksam wird, z.B. weil sich die Stimmung bei Personalräten und Beschäftigten verschlechtert, oder wenn zunehmend deutlich wird, dass die versprochene Verbesserung des Informationswesens als Grundlage für die politische Steuerung auf sich warten lässt oder als unzureichend empfunden wird. Die Akzeptanz des NSM bei den Kommunalpolitikern sinkt dann in zunehmenden Maße. Die Umfragen des Deutschen Städtetages zeigen, dass die Vorbehalte auf Seiten der Politik von 1996 bis 1998 von 38% auf einen Anteil von 44% anwachsen sind. Die zunehmenden Probleme der Kommunalpolitik mit dem NSM zeigen sich auch an einem Zitat aus der KGSt Mitgliederumfrage von 1998:

„Mehr als 100 Nennungen von Problemen und Hindernissen beziehen sich auf die Politik. Nicht das ungewohnte betriebswirtschaftliche Denken und Handeln oder die Finanzen sind es, die den Fortgang des Modernisierungsprozesses behindern. Vielmehr hat die Politik nach Ansicht der Verwaltungschefs einen nicht zu unterschätzenden Anteil an den Problemen und Hindernissen bei der Verwaltungsmodernisierung.“

¹⁷ Eine Ende 1997 bis Anfang 1998 durchgeführte repräsentative Befragung von Ratsmitgliedern in Kommunen über 20.000 Einwohner zeigt, dass trotz relativ weit verbreiteter Informationsveranstaltungen durch die Verwaltung sich 40% aller Ratsmitglieder für schlecht informiert und 24% für mittelmäßig informiert halten über die Verwaltungsmodernisierung in ihrer Stadt. Vor allem aber erklären 53% der Befragten, mit der Einbeziehung in den Modernisierungsprozess unzufrieden zu sein! (vgl. *Rolf Brandel/Sybille Stöbe-Blossey/Norbert Wohlfahrt*, *Verwalten oder Gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell*. Berlin 1999, S. 22ff.).

dernisierung. Das gewohnte Beziehungsgefüge zwischen Verwaltung und Politik verändert sich, die Richtung können beide Seiten noch nicht klar abschätzen. Dies hat Unsicherheiten und Blockaden zur Folge. Häufig resultieren Probleme sicherlich daraus, daß die Vertretungskörperschaft erst relativ spät in den Prozeß eingebunden wurde oder sich für den Reformprozeß interessierte. Die Verwaltungschefs und -chefinnen sehen vor allem das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung und die (vermeintliche) Kompetenzabgabe der Politik als Problem. Zumindest ein Teil der Verwaltungen scheint den Modernisierungsprozeß als verwaltungsinterne Sache zu begreifen, so daß es den Verwaltungen schwerfällt, die Politik aktiv in den Veränderungsprozeß miteinzubeziehen. Die Politik ist „alarmiert“, wenn sie - vermeintlich - Kompetenzen an die Verwaltungen abgeben soll. Dadurch erklärt sich auch eine fehlende Akzeptanz der Modernisierungsbemühungen durch die Politik. Die scheinbar „einfache“ Lösung, nach der die Politik die strategischen Entscheidungen trifft und das operative Geschäft bei der Verwaltung liegt, bereitet in der Umsetzung für beide Seiten Probleme“.¹⁸

Festzuhalten bleibt, dass mit fortschreitenden Modernisierungserfahrungen die Akzeptanz des NSM bei der Kommunalpolitik in den meisten Städten insgesamt gesehen abnimmt. Anders verhält es sich dagegen zunächst in den Städten, wie Detmold und Wuppertal, in denen die Kommunalpolitiker schon in einem frühen Stadium des Modernisierungsprozesses auch bei der Entscheidung über die Konkretisierung des weiteren Vorgehens inhaltlich intensiv einbezogen wurden.¹⁹ Dies scheint insbesondere in den Fällen erfolgt zu sein, in denen relativ schnell eine umfassende Neuorganisation der Organisationsstruktur und der Ausschusskompetenzen vorgenommen wurden. Sowohl in Wuppertal wie auch in Detmold ist es in der Anfangsphase gelungen, die Kommunalpolitik zu einem gemeinsamen Vorgehen und ein Zurückstellen von politischen Auseinandersetzungen zu bringen.²⁰

2 Das Beispiel der Stadt Detmold

Die Stadt Detmold ist ein besonders interessantes Beispiel, sind in ihr doch wesentliche im NSM vorgesehene Voraussetzungen für eine bessere politische Steuerung bereits verwirklicht. Detmold kann als eine Reformstadt mit einer Mischung aus Ergebnisori-

¹⁸ Vgl. *KGSt*, KGSt-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (TuI): Neues Steuerungsmodell und TuI-Einsatz, KGSt-Bericht Nr. 10, Köln 1998, S. 63f.

¹⁹ Besonders hervorzuheben sind dabei die extern moderierten Workshops mit Politik und Verwaltung in Detmold, die nach Aussagen aller Beteiligten recht erfolgreich waren. Zwischen 1993 bis 1997 sind in sieben Workshops wesentliche Reformschritte, wie die Neuorganisation der Fachbereiche, die Reduzierung der Ausschüsse oder ein neues Verfahren zur Haushaltsaufstellung gemeinsam erarbeitet und beschlossen worden. Obwohl die Initiative zur Einführung des NSM von der Verwaltung ausgeht, gelingt es durch die gemeinsame Diskussion sämtlicher Richtungsentscheidungen im Rahmen dieser Workshops unter Einbezug von Verwaltungsspitze mit Fachbereichsleitungen sowie den Kommunalpolitikern aus dem Hauptausschuss (insbesondere die Fraktions- und Ausschussvorsitzenden) und dem Personalrat eine positive Grundhaltung zum Reformprozess und Vertrauen aufzubauen. Nach übereinstimmenden Aussagen von Teilnehmern findet hier eine relativ offene Diskussion statt, d.h. wesentliche Fragen sind zwar vorbereitet, aber nicht exakt vorbesprochen und am Ende der Workshops wird jeweils versucht, verständigungsorientiert eine Lösung zu erarbeiten, die von keiner Seite aus parteipolitisch instrumentalisiert wird.

²⁰ Inwieweit dies durch die offensive Beteiligungsstrategie, eine geringe Konflikthaltigkeit des Modernisierungsprozesses in der Anfangsphase oder durch die Abwesenheit von Wahlterminen ermöglicht wurde, ist schwer zu klären. In beiden Städten kommt es später zu größeren Auseinandersetzungen zwischen den Ratsfraktionen auch bezüglich des Modernisierungsprozesses und zwar jeweils kurz vor einer anstehenden Wahl. Allerdings ist der Modernisierungsprozess zu diesem Zeitpunkt auch jeweils bereits in eine kritischere Phase geraten, so dass auch das Konfliktpotential über den Modernisierungsweg zugenommen hat.

entierung, neuer Organisationsstruktur und Politikreform zu einem bereits sehr frühen Zeitpunkt angesehen werden.²¹ Hier sind seit 1993 wesentliche Elemente eines Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung verwirklicht worden. Dazu gehört ein flächendeckendes Budgetierungsverfahren (1995), die Vorlage eines produktorientierten Haushalt mit 154 Produkten (1997), die Reduzierung und spiegelbildliche Zuordnung der Ausschüsse anhand der neuen Fachbereichsstruktur (1995, aus 28 Ämtern werden neun Fachbereiche, aus 17 Ausschüssen ebenfalls neun), ein unterjähriges Berichtswesen (1996), die Schulung von Ratsmitgliedern (1996) und den Aufbau eines Beteiligungsmanagements.

Am Beispiel der Stadt Detmold kann nach Osner gezeigt werden, wie die Schaffung anreizkompatibler Organisationsstrukturen als *notwendige* Bedingung erfolgreicher Verwaltungsreform gelingt. Osner argumentiert dabei grundsätzlich aus institutionenökonomischer Sicht. Ausgehend vom property-rights Ansatz, der Transaktionskostenökonomie und dem prinzipal-agent Ansatz legt er deren Effizienzkriterien der Ausschöpfung vorhandenen Wissens, der Vermeidung externer Effekte und der Minimierung von Transaktions- und Agencykosten als Maßstäbe für den Erfolg der Verwaltungsmodernisierung zugrunde.

„Die vertikale Bündelung von Entscheidungs- und Verfügungsrechten hat sowohl zu einer Eindämmung der externen Effekte als auch zur Eliminierung kräftezehrender Verteilungskämpfe geführt. Gleichzeitig wurden versteckte Machtpotentiale abgebaut und verbliebene, unvermeidbare Machtpotentiale (etwa im Steuerungsamt) offengelegt. Selbst die Anwendung der institutionenökonomischen Bewertungskriterien auf die politischen Binnenorganisation weist auf eine eindeutige Verbesserung der Entscheidungsstrukturen und –abläufe hin.“²²

Seiner Ansicht nach wird deutlich, dass die horizontale und vertikale Verdichtung von Eigentumsrechten und die Änderungen weiterer organisatorischer Spielregeln zu signifikanten Verhaltensänderungen führt. Der überwiegende Teil der Mitarbeiter und vor allem die Führungskräfte haben sich auf das neue „institutional design“ eingelassen, auch wenn es durchaus noch Mitarbeiter gibt, die sich „regelresistent“ verhalten.²³ Diese notwendige Bedingung für den Reformersfolg muss nach Osner durch eine *hinreichende* Bedingung ergänzt werden, die in einer politikorientierten Haushaltsreform, in neuen Regeln für die Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug, liegen und die politisch akzeptiert sind. Auch dafür sieht er Detmold und vor allem die dort entwickelten Instrumentarien des neuen Haushaltsverfahrens (Eckwertebeschluss)²⁴ und der neuen Ausschusstrukturen als ein gelungenes Beispiel an.

²¹ Vgl. Osner (Fußn 3) S. 124ff., 161ff; 229ff.

²² Vgl. Osner (Fußn 3), S. 158.

²³ Er führt hier zwei Gründe an: Zum einen die Koppelung von Personalabbau und Einführung des NSM im Bewusstsein der Mitarbeiter und Probleme der beruflichen Sozialisation, die sich in einer diffuse Angst vor Neuem, einem übersteigertem Sicherheitsbedürfnis und zögerlicher Verantwortungsbereitschaft zeigen.

²⁴ Der Eckwertebeschluss ist der Kern eines neuen Verfahrens der Haushaltsberatung, welches das traditionelle Haushaltsplanungsverfahren auf den Kopf stellt. So wird zunächst von der Kämmerei die zur Verfügung stehende Finanzmasse ermittelt durch die Vorausschätzung der allgemeinen Deckungs- und Finanzmittel, der vorab zu dotierenden Positionen und der verbleibende Finanzmasse (Januar bis April). Das endgültige Budget wird somit vorab geplant und ist nicht mehr Ergebnis langwieriger Auseinandersetzungen zwischen Fachverwaltung und Kämmerei. Danach werden die Budgetvorgaben vom Finanzvorstand festgelegt, d.h. die Anteile für die jeweiligen Fachbereiche, d.h. Fachbereichsbudgets, bestimmt (Mai). Dabei werden jeweils Konsolidierungsvorgaben gemacht, die als Budgetierungsanteil für die einzelnen Fachbereiche ausgewiesen werden. Diese Eckwerte werden vom Rat im Juni beraten. Die Anteile für die Fachbereiche können verändert bzw. po-

Betrachtet man nun die Modernisierungspraxis in Detmold zwei Jahre nach der Studie von Osner, also zum Jahr 2000, so kann bestätigt werden, dass die Haushaltskonsolidierung voran kommt und Detmold bezogen auf effizientere Organisationsstrukturen durchaus als ein erfolgreiches Modell angesehen werden kann. Es ist beachtlich, in welchem Maße es gelungen ist, 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 ist das Effizienzdenken nicht nur in der Verwaltung, sondern auch auf Seiten der Kommunalpolitik in Detmold gestärkt worden. Hier zeigt sich, dass eine zentrale Wirkung von Verwaltungsmodernisierung in der Effizienzsteigerung liegen kann.²⁵ Erstaunlich ist dabei auch, dass sich Effizienzsteigerungen ergeben, ohne dass es in nennenswertem Maße zu einer Entflechtung zwischen Politik und Verwaltung und zu einer Verringerung von Detaileingriffen gekommen ist. Entscheidender für die Einsparerfolge ist die Akzeptanz des Eckwertebeschlusses und des Budgetierungsverfahrens.²⁶

Allerdings sind die politischen Steuerungsmechanismen in der Kommunalverwaltung nicht außer Kraft gesetzt. Die Arbeits- und Verhaltensweisen der Kommunalvertretung werden durch die Verwaltungsmodernisierung 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. Auch ein 1999 durchgeführter Workshop mit der Kommunalpolitik endet erstmalig äußerst unbefriedigend, da angesichts der Kommunalwahlen und zunehmender Differenzen über den Modernisierungsprozess der Dissens zwischen den Ratsfraktionen zu groß ist.

litisch anders gewichtet werden. Je nachdem, welche Probleme in der Budgetzuweisung auftreten und welche Interessen dahinterstecken, werden diese Eckdaten mehrheitlich in situativen Koalitionen verabschiedet, sind dann für die Fachbereiche verbindlich und besitzen Gültigkeit für die entsprechenden Fachausschüsse. Der Eckwertebeschluss wird, zumindest von der Verwaltung, als eine strategische Richtungsentscheidung angesehen. Aufgrund der Eckwerte erstellen die Fachbereiche innerhalb der Vorgaben eigenständig ihre Haushalte und treffen Zielvereinbarungen mit dem Verwaltungsvorstand (Juni-Juli). Anschließend stellt die Kämmerei den Gesamtentwurf auf, der anschließend in den Rat eingebracht wird (Juli-September). Zunächst wird er den Fraktionen zugeleitet, deren Facharbeitskreise die Budgetberatungen vorbereiten. Diese finden im Oktober und November nur in Fachausschüsse statt und gehen danach in den Haupt- und Finanzausschuss und den Rat (November-Dezember). Der Eckwertebeschluss sorgt für eine „Disziplinierung“ der Ratsmitglieder in den Ausschüssen. Wenn diese in ihrem Bereich neue kostenwirksame Vorschläge haben, lassen sich diese nur realisieren, wenn woanders was eingespart wird. Es entsteht ein Zwang zur ausschussinternen Prioritätensetzung. Solange sich alle an dieses Verfahren halten, lassen sich die Konsolidierungsabsichten wie geplant durchsetzen.

²⁵ Zu beachten ist jedoch, dass die Möglichkeiten endogener Konsolidierungspotenziale prinzipiell begrenzt sind.

²⁶ Vgl. *Bogumil* (Fußn 5), S. 144ff.

- 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 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. Diese oben beschriebenen Verhaltensweisen (vgl. I 2.2.3) sind in vielen Städten, z.B. in Hagen oder Detmold, eindeutig zu identifizieren. Sie führen auch dazu, dass es im Bereich der Verbesserung des politischen Controllings bis jetzt praktisch keine Fortschritte gibt, da die Mehrheitsfraktionen nicht daran interessiert sind, ihren Informationsvorsprung zu verlieren.
- Am Beispiel der Stadt Detmold kann weiterhin gezeigt werden, dass bei knappen Mehrheiten die Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters zumindest in den Städten der hier untersuchten Größenordnung eher zu einer Verschärfung des Parteienwettbewerb führt, da jede Partei diesen strategisch wichtigen Posten besetzen möchte. Vor der Kommunalwahl wird der Dissens in der Politik deutlich größer und bezieht häufig auch die Verwaltungsmodernisierung mit ein, da sie zum Aufgabebereich des hauptamtlichen Bürgermeisters gezählt wird.

3 Zusammenfassung

Die politischen Akteure folgen also, wie die Beispiele gezeigt haben, vor allem der Wählermaximierungslogik, denn die Interessen des Machterwerbs und der Machticherung verlangen geradezu eine Orientierung an der Logik parteipolitischer Profilierung. Solange die Anwendung des Mehrheitsprinzips dazu führt, dass nur die parlamentarische Mehrheit an Entscheidungen und Posten beteiligt wird, spricht wenig für ein politikübergreifendes Vorgehen, in dem die Politik auf der einen und die Verwaltung auf der anderen Seite sich als Kollektivakteure gegenüber stehen. Deshalb gibt es auch kaum ein gemeinsames Interesse an strategischen Zielvorgaben, es sei denn, sie sind so abstrakt, dass jeder seine eigenen Zielvorgaben dort wiederfinden kann (so zum Beispiel in der ersten Balanced Scorecard, die die Unternehmensberatung Arthur Andersen im Frühjahr 2001 in Detmold entwickelt hat).

Insgesamt zeigt sich, dass die managerielle Logik des NSM, die vor allem *Zeit- und Informationsprobleme* als wesentlichen Hindernisse für eine bessere politische Steuerung ausmacht, offenbar unzureichend ist. Natürlich leidet die Verbesserung politischer Steuerungsmöglichkeiten auch darunter, dass es Informationsverarbeitungsprobleme gibt.²⁷ Politische Entscheidungsprozesse sind aber immer auch Machtprozesse. Prozesse der Parteienkonkurrenz, spezifische Anreizstrukturen (z.B. die Wahlkreispflege), die

²⁷ Allerdings wundert man sich schon ein wenig, dass zur Optimierung dieses Problems viele Modernisierungsprotagonisten vor allem auf Lösungen aus den Anfängen der 70er Jahre, den Zeiten der Planungs- und Steuerungseuphorie, zurückgreifen.

unterschiedlichen Rollen von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen oder die spezifischen Eigeninteressen der Akteure prägen die politischen Prozesse auch auf kommunaler Ebene und sind bei dem Versuch, die politisch-administrative Steuerung zu verbessern, zu berücksichtigen. Die immer wieder festzustellenden großen Umsetzungsprobleme bei der durch das NSM inspirierten Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung belegen dies im Bereich der angestrebten Entkoppelung von Politik und Verwaltung, des Verzichts auf Detaileingriffe, der Informationsversorgung der Kommunalvertretung und des Aufbaus eines strategischen Managements eindeutig.

III Mögliche Strategien

1 Verbesserung kommunalpolitischer Arbeitsstrukturen

Das NSM scheitert an der Reform der Kommunalpolitik, da es die Logik politischer Prozesse unzureichend in den Blick nimmt, nicht von den Interessen der Politik her konstruiert wurde und keine begründete Aufgabenkritik der demokratischen Institutionen erfolgt. Dennoch ist es weitgehend unstrittig, dass die etablierten Entscheidungsstrukturen in der Kommunalverwaltung durchaus reformbedürftig sind. Nicht ohne Grund leiden die Verwaltungen unter den Effekten der Parteipolitisation wie Schein- und Showgefechte, vor allem wenn die Presse anwesend ist, unnötigem Verwaltungsaufwand, Unberechenbarkeit der Politik, Verzögerung von Vorgängen und Verhinderung von Sachlösungen und die Kommunalpolitiker vor allem unter den äußerst unbefriedigenden Arbeitsstrukturen.

Der einzige „Ausweg“ besteht darin - so die hier vertretende These - die Logik des politischen Prozesses zu berücksichtigen und trotzdem zu Verbesserungen zu gelangen. Am schwierigsten ist der Versuch, die negativen Folgen zunehmender Parteipolitisation zu begrenzen.²⁸ Dabei geht es aber nicht um eine Entflechtung von politischer und Verwaltungsrationalität, sondern vielmehr um die institutionelle Absicherung ihres Dialogs. Hier werden neue Umgangsspielregeln benötigt. So könnte z.B. die Institutionalisierung von fraktionsübergreifenden Dialogformen bei größeren kommunalpolitischen Projekten oder durch interfraktionelle Vorbesprechungen in den Fachausschüssen angestrebt werden, um zu einer Versachlichung von Entscheidungen zu kommen. Dies würde bedeuten, dass man bei zentralen, für die Stadt sehr wichtigen Projekten, gemeinsam an Sachlösungen arbeitet und auf parteipolitische Profilierung verzichtet. Neben der zentralen Voraussetzung, dass dies von allen Akteuren auch gewollt wird, erfordert es auch veränderte Verhaltensweisen: z.B. von Seiten der Mehrheitsfraktion und der Verwaltungsspitze vor allem eine größere Offenheit und Transparenz gegenüber der Opposition und von dieser die Bereitschaft, nicht hinter allem und jedem eine Verschwörung der Mehrheitsfraktionen zu vermuten. Alle Akteure müssten es lernen, sich gegenüber ihrer Parteibasis zu rechtfertigen und zudem könnte es sein, dass eine solche neue Form der Zusammenarbeit prinzipiell ein Jahr vor einer Kommunalwahl beendet sein sollte. Solche Zusammenarbeitsformen funktionieren nur dann, wenn sich Vertrauen entwi-

²⁸ Als eine Maßnahmen in diese Richtung kann die nunmehr bundesweit flächendeckende Direktwahl des Verwaltungschefs angesehen werden, als eine andere die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in die Goen.

ckelt und dieses entwickelt sich nur dann, wenn es abgesicherte institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit und zumindest eine partielle Interessenidentität gibt.

Die institutionelle Absicherung und Routinisierung des dialogischen Prinzips enthält die Perspektive der von Frieder Naschold als Quintessenz aus dem internationalen Vergleich gezogenen Schlussfolgerung, dass Verwaltungsmodernisierung nur dann gelingt, wenn es zu einer „Ko-evolution von Politik und Verwaltung (kommt), bei der von beiden Seiten aus die Verwaltungsmodernisierung als Joint Venture betrieben wird“.²⁹ Die Chancen für eine solche Koevolution scheinen mit dem Ausmaß an Parteienwettbewerb zu sinken. Indirekt bestätigt wird dieser Zusammenhang auch durch den Gewinner des 5. Speyerer Qualitätswettbewerbes im Jahr 2000 im Themenfeld „Politik und Verwaltung“, die Stadt Coesfeld, in der fraktionsübergreifende Dialogformen, neue Spielregeln und eine Kompetenzverlagerung zugunsten der Verwaltung anzutreffen sind. Hier gibt es eine jahrelange klare CDU-Mehrheit auf kommunaler Ebene und wenig Parteienwettbewerb, da sich die Oppositionsparteien (zur Zeit) scheinbar aufgrund der Aussichtslosigkeit eines Machtwechsels für Kooperation mit der Mehrheitsfraktion entschieden haben, um wenigstens ein wenig Einfluss nehmen zu können. Vor diesem, eher selten anzutreffenden Hintergrund, sind solche Prozesse möglich.

Neben den mit der Parteipolitisierung verbundenen Problemen, geht es aus der Sicht der Kommunalvertretungen vor allem um die Verbesserung ihrer Arbeitsfähigkeit, die angesichts ehrenamtlicher Strukturen, aber zunehmender Handlungsanforderungen dringend notwendig erscheint. Hier liegen die größten Verbesserungsmöglichkeiten. Die vorhandenen Ressourcen (Sach-, Ortskenntnisse und Zeit) müssen optimal für die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben genutzt werden. Alles was darauf abzielt, die alltäglichen Arbeitsstrukturen der Kommunalpolitik zu verbessern, ist daher sinnvoll, ohne es in seinen Wirkungen zu überschätzen. Dabei kann auf verschiedenen Ebenen angesetzt werden, wie eine qualitative Befragung von Ratsmitgliedern in Hagen zeigt³⁰:

1. So werden insbesondere in *neue Informationssysteme* und den *Aufbau eines Berichtswesens* große Hoffnungen seitens der Kommunalvertretung gesetzt. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die derzeitige Versorgung mit steuerungsrelevanten Informationen aus der Sicht der Politik als absolut unzulänglich anzusehen ist, durchaus verständlich. Erwartet werden jedoch nicht mehr Informationen, sondern *qualitativ andere*. Die regelmäßigen Informationen zu sämtlichen Projekten der Verwaltung überfordern schon jetzt das Zeitbudget von ehrenamtlichen Politikerinnen und Politikern beträchtlich. Das beste Mittel, jemanden nicht zu informieren, ist ihn mit Informationen zu überschütten. Stattdessen sollte darüber nachgedacht werden, welche Informationen steuerungsrelevant sind und wie diese aufbereitet werden. Hier gibt es mittlerweile sehr interessante Verbesserungsmöglichkeiten durch *Ratsinformationssysteme* (Recherchesystem für Ratsunterlagen) und *Ratsauftragsmanagementsysteme* (Recherchesystem für die Umsetzung politischer Aufträge, z.B. in Wuppertal). Allerdings ist gleichzeitig davor zu warnen, diese Informationshilfsmittel zu überschät-

²⁹ Vgl. Frieder Naschold, Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Ders. u. a., Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart/Berlin/Köln 1997; S. 305-340.

³⁰ Vgl. Jörg Bogumil/Leo Kißler, Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in der Stadtverwaltung Hagen, Phase I: Bestandsaufnahme. Bericht an die Hans-Böckler-Stiftung, Manuskript, Hagen 1998.

- zen. Zum einen besteht nach wie vor die Notwendigkeit, die zur Verfügung gestellten Informationen zu bewerten und einzuordnen und sich bei der Auswahl dessen, was man wissen möchte zu begrenzen. Zum anderen wird es nach wie vor immer Informationsunterschiede zwischen den Fraktionen geben aufgrund unterschiedlicher Zugänge zu Verwaltungsmitarbeitern und zur Verwaltungsspitze. Auch sollte die informelle Weitergabe von Informationen in Verwaltungen nicht unterschätzt werden.
2. Die *Verbesserung der Ausschussstrukturen, -arbeitsweisen und -kompetenzen* ist zweiter wichtiger Punkt, dominiert doch die Ausschusstätigkeit den Alltag der Kommunalpolitik beträchtlich. Von den durchschnittlich ca. 60 Stunden ehrenamtlicher Ratstätigkeit im Monat (in den Städten) entfällt weit mehr als die Hälfte auf Rats-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen. Wenn es hier gelingt, zu verbesserten Arbeitsstrukturen zu kommen, wäre einiges erreicht (wie z.B. in Detmold). Wichtig ist die Reduzierung der Ausschüsse und eine Orientierung der Ausschussstruktur an den Fachbereichsgrenzen. Vor allem sollte die Frage der Ausschussstruktur am besten vor der neuen Legislaturperiode geklärt werden, denn wenn erst ein neuer Rat gewählt ist und sich die einzelnen Personen und Fraktionen Hoffnungen auf Ausschusssitze und Vorsitze machen, besteht die Tendenz das Ausschusswesen aufzublähen. Zu klären ist neben der Frage der Zahl der Ausschüsse allerdings auch die Frage der Ausschusstärke, die Verlagerung von Kompetenzen auf die Fachausschüsse, das Problem der Arbeitsweise in den Ausschüssen (insbesondere bei den Haushaltsberatungen) sowie die Verbesserung der Arbeit in den ausgegliederten Verwaltungsbereichen.
 3. Der Aufbau eines *Beteiligungsmanagements* gewinnt zunehmende Bedeutung für die Kommunalverwaltungen angesichts des Tempos, mit dem die Ausgründungswelle vorankommt und der politische Einfluss auf die Gesellschaften bzw. Eigenbetriebe abzunehmen scheint. Die „Konzerntöchter“ werden häufig an der langen Leine gehalten, die Ausgliederungen sind am weitesten vom Zugriff der Politik entfernt. Die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten entwickeln ein Eigenleben. Sie versuchen, sich zu diversifizieren und in andere Märkte vorzustoßen, reflektieren dabei aber nicht, ob ihr Weg mit dem kommunalen Gesamtinteresse kompatibel ist. Diese Eigenständigkeit ist einerseits notwendig, um eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Andererseits nehmen die Steuerungsdefizite dadurch zu und allgemeinere Politikziele können in den Beteiligungen nur schwer umgesetzt werden. Zur Zeit besteht nicht jedenfalls der Eindruck, als wenn die gewählten Ratsmitglieder einen relevanten Einfluss auf die Beteiligungen hätten. Diesen Verselbständigungstendenzen muss aus der Sicht der Kommunalpolitik begegnet werden. Zwar müssen die Gesellschaften die Möglichkeiten haben, marktfähig zu operieren, aber da es sich um öffentliche Unternehmen handelt, muss die gesamtstädtische politische Steuerungsfähigkeit sichergestellt werden. Insofern ist der Aufbau eines Beteiligungscontrollings überfällig und unabdingbar. Hier gibt es sowohl in Detmold als auch in Leipzig interessante Ansätze.³¹

³¹ Bundesweit gibt es hier zwei unterschiedliche strategische Antworten. Organisatorische Lösungen für die Einrichtung eines Beteiligungsmanagement können auf zwei Wegen gesucht werden: durch Einrichtung einer ausgegliederten Konzernverwaltungsstelle oder im Rahmen einer verwaltungsinternen Stabsstelle. Das Beteiligungsmanagement kann demnach ausgelagert (Beispiele: Leipzig und Detmold) oder in die Kernverwaltung integriert werden (Beispiel: Hagen). Die ausgelagerten Formen von Beteiligungscontrolling weisen für den Aufbau eines funktionierenden Beteiligungsmanagements zweifelsohne Vorteile auf. So kann eine Holding im Gegensatz zur verwaltungsinternen Stabsstellenlösung eher qualifiziertes Personal aus der Privatwirtschaft gewinnen. Hinzu kommen

4. Neben der qualitativen Verbesserung der Informationsversorgung der Ratsmitglieder und effektiveren Ausschussstrukturen mit weniger Doppelbearbeitungen und Zeitvergeudung sollte auch bei der *Qualifizierung von Ratsmitgliedern* selbst angesetzt werden. Ebenso wenig, wie viele Führungskräfte in den Verwaltungen sich einfachste Managementtechniken aneignen mußten, werden Ratsmitglieder ausreichend auf ihre Tätigkeit vorbereitet. Die Gründe sind vielschichtig.³² Sie reichen von Problemen der Angebotsstruktur (unsystematisch, wenig ortsnah, zu lang, zu teuer, zu theoretisch, schlechte Werbung) bis zur Geringschätzung einer derartigen Fortbildung von Seiten vieler Kommunalpolitiker, die meinen, dass eine entsprechende berufliche Qualifikation und gesunder Menschenverstand ausreichend seien. Allerdings fehlen vielfach Basisqualifikationen. Gedacht ist deshalb insbesondere an Schulungsprogramme, mit denen Basisqualifikationen vermittelt werden (GO, Verfahren zur Haushaltsaufstellung, Strukturen und Abläufe in der Verwaltung). Hier ist dann zu prüfen, warum die Beratungsangebote der Kommunalpolitischen Vereinigungen und anderer Institutionen (Stiftungen, Deutsches Institut für Urbanistik, Landeszentralen für politische Bildung, VHS) nicht ausreichen oder nicht angenommen werden.

Vergleicht man diese vier Maßnahmenpakete mit dem derzeitigen Modernisierungsstand im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung, sieht man, dass es noch einiges zu tun gibt, um die Arbeitsstrukturen der Kommunalpolitik zu verbessern.

2 Erweiterung der Mitentscheidungsmöglichkeiten der Bürger

Mit der Verbesserung der Arbeitsstrukturen der Kommunalpolitik ist es aber nicht getan. Auch wenn hier gegen die managerielle Logik argumentiert wird in dem Sinne, dass parteipolitischer Wettbewerb zu den „Unwägbarkeiten“ gehört, die, obwohl Modernisierungsprozesse unter ihnen „leiden“ können, nicht durch Effizienzstrategien und Marketingtechniken ersetzt werden können, so ist aber auch zur Kenntnis zu nehmen, dass die vor allem repräsentativen Entscheidungsformen offenbar einer Ergänzung bedürfen, da sie zunehmend unter Legitimationszwänge geraten.³³ Die Kommunalvertretungen werden zur Zeit nicht nur durch Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen und den Zwang zur Haushaltskonsolidierung unter Druck gesetzt, sondern auch durch das Vordringen anderer Entscheidungsverfahren.

steuerliche Vorteile im Querverbund der Gesellschaften, da Verluste verrechnet werden können. Ein besonderer Vorteil des Holdingkonzepts liegt aber auf dem wirtschaftlichen Sektor. Städtische Ausgründungen mit Mehrheitsbeteiligungen sind im Grunde nur Scheinprivatisierungen, eine faktische Abtretung an Private findet nicht statt. Das Holdingkonzept führt aber zu weniger Bürokratie und kürzeren Informationswegen und hat, wie das Detmolder Beispiel zeigt, Einsparpotentiale offengelegt. Zudem zeigt die Holdinglösung eine gewisse Attraktivität für die Politik. Hier hat man ein Holdingmodell gewählt, um die Steuerungsfähigkeit durch die direkten Zugriffsmöglichkeiten auf die Geschäftspolitik bzw. auf die Geschäftsführung der städtischen Mehrheitsgesellschaften zu stärken (vgl. ausführlich *Bogumil* (Fußn 5), S. 160ff.).

³² Vgl. *Thomas Kempf/Paul von Kodolitsch/Hiltrud Naßmacher*, Die Arbeitssituation von Ratsmitgliedern. Verbesserungsmöglichkeiten durch Fortbildung, Organisation der Fraktionsarbeit und Einrichtung von Stadtteilvertretungen, Berlin 1989.

³³ Als Anzeichen für Probleme repräsentativer Entscheidungsstrukturen können der Zustand örtlicher Parteigliederungen aller Parteien insbesondere hinsichtlich der Altersstruktur, der Anzahl an Aktiven und der Nachwuchsrekrutierung, die tendenziell abnehmende Wahlbeteiligung, das durch den Wertewandel deutlich erhöhte Selbstbewusstsein der Bürger sowie ein beträchtliches Ausmaß an Politikerverdrossenheit genannt werden.

Neben der jüngst institutionalisierten Ausweitung direkt-demokratischer Responsivitätsmechanismen auf kommunaler Ebene durch die flächendeckende Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie der Direktwahl des Verwaltungschefs³⁴ ist hier das Vordringen kooperativer Demokratieformen zu nennen. Gemeint sind damit eher neue nicht gesetzlich vorgeschriebene, sondern freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbände-beteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung. Diese Verfahren richten sich auf kommunaler Ebene sowohl an einzelne Bürger als auch an Vereine, Initiativen und Verbände. Hierzu gehören neben den traditionellen Formen korporatistischer Verbändebeteiligung, vor allem Mediationsverfahren, Zukunftswerkstätten, Stadtteilforen, runde Tische, Gemeinwesenarbeit, Planungszellen, Ordnungspartnerschaften, Bürgerhaushalte, Arbeitsmarkt-, Pflege- oder Stadtteilkonferenzen, Lokale Agendaprozesse sowie der gesamte Bereich des bürgerschaftlichen Engagements im Sinne der Mitgestaltung an der Dienstleistungsproduktion.³⁵

Auch wenn die Machtverluste der repräsentativen Entscheidungsorgane auf kommunaler Ebene begrenzt sein werden, erscheint das Aufweichen der Dominanz repräsentativer Entscheidungsformen kaum aufhaltbar, da sich die Effekte der Modernisierungsmaßnahmen gegenseitig verstärken dürften. Im Kern geht es darum, auf der Basis repräsentativer Entscheidungsformen neue direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen zuzulassen und das Verhältnis zwischen diesen institutionell auszutarieren. Diese, auch unter dem Stichwort Bürgerkommune³⁶ diskutierten Veränderungen, bringen neue Anforderungen für Kommunalvertretung, Verwaltung und Bürger mit sich und sollten mit dem Verwaltungsmodernisierungsdiskurs verbunden werden.³⁷ Dadurch besteht die Möglichkeit, dass sich dieser von seiner relativ einseitigen Orientierung auf auf das Ziel der Effizienzsteigerung löst und auch Fragen der demokratischen Legitimation und der Effektivität kommunalen Handelns stärker ins Blickfeld nimmt.

IV Zusammenfassung

Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung ist das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. Empirische Erfahrungen selbst in fortgeschritte-

³⁴ Ausgehend von Ostdeutschland entwickelt sich seit 1991 ein durchgängiger Trend zur Reform der Kommunalverfassungen in Richtung süddeutsche Rat-Bürgermeisterverfassung (mit baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Bis auf Bayern und Baden-Württemberg sind in allen Flächenländern in den 90er Jahren die Kommunalverfassungen verändert worden. Damit werden auf lokaler Ebene die über 40 Jahre existierenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung durch direktdemokratische Formen ergänzt.

³⁵ Vgl. *Jörg Bogumil*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen – Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!?, *Der Städtetag*, 2001, Heft 6, S. 32-36.

³⁶ Vgl. *Jörg Bogumil/Lars Holtkamp*, Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks. Zur Konzeption der Bürgerkommune, *VOP* 2001, Heft 4, S. 10-12.

³⁷ So ergeben sich durch eine stärkere Außenorientierung der Verwaltung interessante Effekte auf die das Verhältnis von Politik und Verwaltung. In Arnberg lässt sich z.B. zeigen, dass durch die Einrichtung eines aktiven Beschwerdemanagements die durch Bürger hervorgerufenen Interventionen der Ratsmitglieder in die Verwaltung hinein deutlich zurückgehen (vgl. *Jörg Bogumil/Lars Holtkamp/Leo Kießler*, *Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik*, Berlin 2001, S. 25ff.).

nen Städten zeigen, dass durch das NSM zwar unter bestimmten günstigen Bedingungen die Effizienz der Kommunalverwaltung gestärkt werden kann, aber dass es nicht zu einer Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit kommt, da die Logik konkurrenzdemokratischer Verhaltensweisen systematisch mißachtet wird. Die Implementationsprobleme im Bereich des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung lassen sich zum großen Teil auf Theoriedefizite im Modernisierungsdiskurs zurückführen, in dem die doppelte Legitimationsgrundlage der Kommunalverwaltung als Arbeitsorganisation und als politische Organisation nicht zur Kenntnis genommen wird. Es dominiert ein Managementdiskurs, in dem die Politisierung der öffentlichen Verwaltung vor allem als Hindernis effizienten Managementhandelns angesehen wird und nicht als der wesentliche Faktor, der öffentliche von privaten Betrieben unterscheidet. In dieser Logik werden vor allem Zeit- und Informationsprobleme als wesentlichen Hindernisse für eine bessere politische Steuerung ausmacht, ohne zu sehen, dass politische Entscheidungsprozesse immer auch Machtprozesse sind, in denen Parteienkonkurrenz, spezifische Anreizstrukturen (z.B. die Wahlkreispflege), die unterschiedlichen Rollen von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen oder die spezifischen Eigeninteressen der Akteure wichtige Erklärungsfaktoren sind, will man die politisch-administrative Steuerung verbessern. Berücksichtigt man die Politikhaltigkeit von kommunalen Entscheidungsprozessen und ihre eigene Logik, ergeben sich dennoch genügend Optimierungsmaßnahmen zur Verbesserung der zweifelsohne unbefriedigenden Arbeitsstrukturen im Bereich der Kommunalpolitik. Zudem wird der Blick darauf frei, dass die Kommunalvertretungen zur Zeit nicht nur durch Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen und den Zwang zur Haushaltskonsolidierung unter Druck gesetzt werden, sondern auch durch das Vordringen direktdemokratischer und kooperativer Entscheidungsverfahren. Die zur Zeit stattfindende neue institutionelle Austarierung repräsentativer, direktdemokratischer und kooperativer Entscheidungsformen, die zunehmend unter dem Stichwort Bürgerkommune diskutiert wird, bringt neue Anforderungen für Kommunalvertretung, Verwaltung und Bürger mit sich. Eine Verbindung des vor allem ökonomisch ausgerichteten Verwaltungsmodernisierungsdiskurses mit dieser politikwissenschaftlichen Debatte beinhaltet die Chance reflektierterer Modernisierungsanstrengungen und größerer Praxiswirkungen.