

**Jürgen Hartwig**

**ROLLE DER UNIVERSITÄTEN UND HOCHSCHULEN  
IN DER ENTWICKLUNG EINES LEITBILDES IN PRAXIS  
UND AUSBILDUNG BÜRGERNAHE VERWALTUNG  
UND BÜRGERKOMMUNE**

**ROLA UNIWERSYTETU I SZKOŁY WYŻSZEJ  
W PRZYBLIŻANIU KONCEPCJI KSZTAŁCENIA  
I ZASTOSOWANIA W PRAKTYCE MISJI ADMINISTRACJI  
ŚWIADCZĄCEJ I SAMORZĄDNOŚCI OBYWATELSKIEJ**

**THE ROLE OF UNIVERSITY IN DEVELOPING  
THE CONCEPT OF EDUCATION AND PUTTING  
INTO PRACTICE THE “CLOSER TO CITIZENS”  
AND CIVOC COMMUNITY**

**Streszczenie**

Stosując misyjne stwierdzenie „bliżej obywateli”, niemiecka administracja publiczna na poziomie lokalnym zapoczątkowała – przez dziesięciolecia – obszerny proces reformy w kierunku administracji przyjaznej obywatelowi oraz społeczeństwu obywatelskiemu. Artykuł ten zajmuje się genezą administracji przyjaznej obywatelowi oraz społeczeństwa obywatelskiego, w ten sposób przyglądając się paradygmatom, oświadczeniom misyjnym oraz reformom administracyjnym, przez które Republika Federalna Niemiec przeszła od czasu jej powstania. Co więcej, artykuł ten przedstawia, jak niemieckie uniwersytety odzwierciedliły treść administracji przyjaznej obywatelowi w swoich programach nauczania. Ostatnio uniwersytety muszą zadać sobie pytanie, gdzie umieścić i jak włączyć ideę społeczeństwa obywatelskiego do swoich programów nauczania.

**Słowa kluczowe:** obywatel, administracja, reformy, uniwersytety, zawartość programów nauczania.

**Abstract**

By using the mission statement „closer to citizens”, German public administration on the local level initiated – over the course of decades – a comprehensive reform process towards a citizen friendly administration and a civic community. This article deals with the genesis of a citizen friendly administration and a civic community, thereby casting an eye on the paradigms, the mission statements and the administrative reforms through which the Federal Republic of Germany passed since its foundation. Furthermore this article outlines how German universities reflected the

contents of a citizen friendly administration in their teaching portfolios. Lately universities have to address the question of where to place and how to incorporate the conveying of a civic community in their curricula.

**Key words:** citizen, administration, reforms, universities, contents of teaching portfolios.

## Bürgernähe und Bürgerkommune

Eine rund 10 Jahre alte Definition besagt, dass „Bürgernahe Verwaltung Verwaltungshandeln [ist], das sich in räumlicher, verwaltungsorganisatorischer und materiell-inhaltlicher Hinsicht eng an den Interessen und Problemlagen der Bürger orientiert“<sup>1</sup>. Kommunalwissenschaftler verorten den Bürger auf der Gemeindeebene, dort, wo der Bürger als Einwohner das aktive und passive Wahlrecht der Gemeinde besitzt<sup>2</sup>, Staatsrechtler verstehen darunter den vollberechtigten Einwohner eines Staates<sup>3</sup> mit Rechten und Pflichten. Doch das Verständnis öffnet sich auch in Sphären jenseits vom „Bürger“: So geht es – neben Einwohnern<sup>4</sup> – auch um „Zielgruppen“<sup>5</sup>, „Zusammenarbeit von Behörden und Privatpersonen“<sup>6</sup>, oder gar um „Kunden“<sup>7</sup>. Insoweit dürfte bürgernahes Handeln auf Verwaltungsebene mehr als nur Handeln für den Bürger im staatsrechtlichen Verständnis sein: Es umfasst Struktur und Handeln auf Verwaltungsebene für alle Personen, die mit ihr in Kontakt kommen.

Die Bürgerkommune ist eng verknüpft mit Bürgerbeteiligung. Letzteres hat einen nicht-institutionellen Charakter in der Form von Bürgerinitiative, Aktionsgruppe und ad-hoc formierte Gruppen von Bürgern oder Vereinen von Bürgern. In den letzten Jahr(zehnt)en hat jedoch Bürgerbeteiligung sich entwickelt zur mehr oder weniger institutionalisierten Formen von Beeinflussung, wie zum Beispiel Volksentscheiden, Referenden und Bürgerbegehren<sup>8</sup>. Dabei ist es wichtig, auf welche Art und Weise die Verwaltung mit den verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung umgeht: als Initiative von unerwartet erscheinenden Dämo-

---

<sup>1</sup> Eichhorn, P. (2003). *Verwaltungslexikon* (3. neu bearbeitete Auflage Ausg.). (Eichhorn, Hrsg.) Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, s. 177 f.

<sup>2</sup> Günther, A., & Beckmann, E. (2008). *Kommunallexikon. Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik*. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, s. 42.

<sup>3</sup> Eichhorn, P. (2003). *op. cit.*, s. 172.

<sup>4</sup> Günther, A., & Beckmann, E. (2008). *op. cit.*, s. 59 und 65.

<sup>5</sup> kommunal-offensiv. (Kein Datum). Abgerufen am 8. 9. 2013 von <http://www.kommunal-offensiv.de/Buergernahe-Verwaltung.22.0.html>

<sup>6</sup> Bundesverwaltungsamt. (2002). *BBB-Arbeitshandbuch Bürgernahe Verwaltungssprache* (4. Ausg.). Köln, s. 6.

<sup>7</sup> Online Verwaltungslexikon. (Kein Datum). Abgerufen am 8. 9. 2013 von <http://www.olev.de/>

<sup>8</sup> Nanz, P., & Fritsche, M. (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung*. (bpb, Hrsg.) Abgerufen am 24. November 2013 von [http://www.bpb.de/system/files/dokument\\_pdf/Handbuch\\_Buergerbeteiligung.pdf](http://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf), s. 10.

nen, die nicht durch Sachkenntnis gehindert, bewährte Prozeduren durchkreuzen. Oder als eine Möglichkeit, im Dialog mit engagierten Bürgern, die direkt betroffen sind, zu einer ausgewogenen Entscheidung zu gelangen. Letzteres könnte die Legitimität geben, um Bürgerbeteiligung auf verschiedenen Ebenen des Verwaltungshandelns eine feste Position zu verleihen. Vorsicht aber ist geboten: Bürgerbeteiligung soll und kann existierende Modelle der repräsentativen Demokratie nicht ersetzen, und sie kann die Bürger, die es angeht, enttäuschen, wenn bei den Teilnehmenden der Eindruck entsteht, dass ein Verfahren folgenlos bleibt, oder die Bedingungen und Verfahren intransparent bleiben<sup>9</sup>.

In unserer Zeit hat Bürgerbeteiligung vielen Formen angenommen<sup>10</sup>, vor allem durch die Möglichkeiten, die ICT und Internet bieten. Es ist eine Aufgabe unserer Zeit, die Bürgerbeteiligung mit Hilfe der neuen modernen Kommunikationsmittel zu optimieren, wobei die Trennung zwischen Bürgerbeteiligung und der repräsentativen Demokratie deutlich bleiben muss.

Die Prinzipien repräsentativer Demokratie sind im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG)<sup>11</sup>, und im Vertrag über die Europäische Union (EUV)<sup>12</sup> enthalten. Darin hat Demokratie explizit die Form der repräsentativen Demokratie (Art. 20 GG, Art. 10 EUV): Durch das Wahlrecht in freien Wahlen gewählte professionelle Repräsentanten der Legislative, welche die Gesetze gestalten, an welche die Exekutive gebunden ist. Legislative, Exekutive mit Regierung (Gubernative) und öffentlicher Verwaltung (Administrative) bilden zusammen mit der unabhängigen Justiz das formale Modell der idealen demokratischen Gesellschaft.

Neben dieser formalen repräsentativen Demokratie besteht nach Art. 11 EUV innerhalb der EU für die Bürger die Möglichkeit, durch andere Mittel – z. B. Initiativen, gebunden an ein Quorum mit 1 Million Unionsbürger einer erheblichen Zahl von Mitgliedsstaaten- Einfluss auf Entscheidungen der Organe der EU auszuüben. Obwohl dies eine Form von Bürgerbeteiligung auf der höchsten (Makro-) Ebene innerhalb der EU ist beinhaltet diese Regelung die Anerkennung der Idee, dass auch für Bürgerbeteiligung auf dieser Ebene Platz sein muss. Bürgerbeteiligung steht also nicht im Widerspruch zu den klassischen Prinzipien parlamentarischer Demokratie, sondern ergänzt sie.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hat für den Fall einer Neugliederung des Bundesgebietes in Art. 29 GG eine Bürgerbeteiligung in der Form des Volksentscheides vorgeschrieben.

<sup>9</sup> Nanz, P., & Fritsche, M. (2012). *op. cit.*, s. 11 u. f.

<sup>10</sup> wegweiser bürgergesellschaft.de. (Kein Datum). *Politische teilhabe*. Abgerufen am 24. November 2013 von <http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/modelle-und-methoden-von-a-bis-z/106120/>

<sup>11</sup> Bundesministerium für Justiz. (Kein Datum). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Abgerufen am 24. 11. 2013 von <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

<sup>12</sup> EUR-Lex. (Kein Datum). Abgerufen am 21. November 2013 von <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:DE:HTML>

Bürgerbeteiligung, das zeigen Beispiele, hat durchaus seinen Platz neben bestehenden klassischen demokratischen Verfahren. In den Verfassungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland finden sich sehr moderne Regelungen zu Volksbegehren und Transparenz wieder, die von Bürgern auch genutzt werden<sup>13</sup>. Allerdings zeigt die Praxis in der Bundesrepublik Deutschland, dass Bürgerbeteiligung unterhalb der Ebene formal-rechtlicher Regelungen zunehmen – und das nicht erst seit Stuttgart 21<sup>14</sup>.

Deutsche öffentliche Verwaltung hat sich über das Leitbild „Bürgernähe“ auf kommunaler Ebene im Laufe eines Jahrzehnte umfassenden Reformprozesses der „Bürgerkommune“ genähert. Dieser Beitrag geht der Genese von Bürgernahe Verwaltung und Bürgerkommune nach und wirft hierbei einen Blick auf Paradigmen, Leitbilder und Verwaltungsreformen, welche die Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung durchlief. Gegenstand ist nicht das System öffentlicher Verwaltung in Deutschland und Formen der Bürgerbeteiligung. Dies kann vertiefend an anderer Stelle nachgelesen werden<sup>15</sup>.

### **Paradigmen, Leitbilder und Verwaltungsreformen**

Staat, bzw. die herrschende Politik, entwarf stets auch ein Bild von Verwaltung. Die nachfolgende Betrachtung setzt hierbei allerdings schon weit vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland an.

Um nachvollziehbar zu machen, wann und in welchen Begründungszusammenhängen das Bild „Bürgernahe Verwaltung“ hierbei entstanden ist, ist eine Betrachtung von politisch-gesellschaftlichen, aber auch wissenschaftlichen Entwicklungen naheliegend. So erschließt sich, dass öffentliche Verwaltung, ihre Struktur, ihre Rolle im öffentlich-politischen Geschehen des Staates, ihr Handeln, Denkmustern folgt, Paradigmen<sup>16</sup>. Über die genannten nach wie vor übereinstimmenden Werthaltungen von Machtteilung, demokratischer Kontrolle und Subsidiarität hinaus haben sich in der Bundesrepublik Deutschland Leitbilder staatlichen Handelns entwickelt und teilweise abgelöst, die u.a. handlungsleitend für Struktur, Aufgaben und Organisation öffentlicher Verwaltung im Sinne von „Verwaltungsreformen“ gewesen sind. Auf sie wird nachfolgend kurz eingegangen.

---

<sup>13</sup> MEHR DEMOKRATIE. (kein Datum). *Volksentscheide in Deutschland*. Abgerufen am 24. November 2013 von [http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheide\\_in\\_deutschland.html](http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheide_in_deutschland.html)

<sup>14</sup> Netzwerk Bürgerbeteiligung. (Kein Datum). Abgerufen am 24. November 2013 von <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/> sowie

Stiftung Mitarbeit. (Kein Datum). *Demokratie gemeinsam gestalten*. Abgerufen am 24. November 2013 von <http://www.mitarbeit.de/>

<sup>15</sup> Hartwig, J., & Kroneberg, D.W. (Hrsg.). (2014). *Moderne Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen. Konzepte und Praxis*. Berlin-Münster-London-Wien-Zürich: Lit-Verlag.

<sup>16</sup> Kuhn, T. (2012). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, London: The University of Chicago Press, s. 174.

## Paradigmen in der öffentlichen Verwaltung

Es lohnt sich in diesem Zusammenhang, den Ausführungen von Ignace Snellen, einem niederländischen Verwaltungswissenschaftler zu den Paradigmen Öffentlicher Verwaltung zu folgen:

„Wenn Praktiker oder Verwaltungswissenschaftler als Paradigma voraussetzen, daß Politiker, Amtspersonen und Bürger hauptsächlich durch ihre Eigeninteressen motiviert werden, dann werden sie jede Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung als das Ergebnis eigennütziger Neigungen interpretieren. Sie werden die Probleme der öffentlichen Verwaltung – wie mangelnde Ansprechbarkeit, Wildwuchs, ausufernde Papierberge und bürokratische Wucherungen – den Eigeninteressen der untergeordneten Beamten und dem Egozentrismus ihrer Vorgesetzten zuschreiben. Weiter werden sie die Lösung dieser Probleme in der Richtung suchen, aus der heraus sie vermutet werden. Dies bedeutet, daß sie versuchen werden, die vermeintlich durch Eigeninteressen von sowohl Politikern, Beamten als auch Bürgern geschaffenen Probleme zu lösen, indem sie die Chancen beseitigen, die für dieses auf Eigeninteressen basierende Verhalten eine Rolle spielen (z.B. durch die Einführung entgegengesetzter Anreize)“<sup>17</sup>.

Auf dem Hintergrund dieses anschaulichen kurzen Beispiele unternimmt er fünf paradigmatische Verortungen öffentlicher Verwaltung. Seiner Betrachtung liegt der Spannungsbogen „Politik“ und „Verwaltung“ zugrunde<sup>18</sup>, einem Modell, dass Politik der Legislative zuordnet und die „Gubernative“, die Regierung, eher dem Verwaltungsbereich, eben der Exekutive, zuordnet. Unter Zugrundelegung dieses genannten Bildes arbeitet Snellen fünf Konstellationen heraus, welche sich in den zurückliegenden rd. 120 Jahren entwickelt haben. Zusammenfassend lassen sich Paradigmen der öffentlichen Verwaltung, zugehörige Konzepte, Merkmale und theoretische Fundierung, wie folgt knapp skizzieren:

- Paradigma „Verwaltung ist gehorsames, unterwürfiges Instrument der Politik“. Öffentliche Verwaltung als gehorsames, unterwürfiges Instrument ist der Politik untergeordnet, stark kontrolliert folgt sie juristischen Rationalitäten, hat sich in politisch-gesellschaftlichen Konflikten neutral zu verhalten, effizient und effektiv zu sein. Vertreter dieser Auffassung sind Woodrow Wilson und Max Weber<sup>19</sup>.
- Paradigma: „Verwaltung steht der Politik als Politik-Produktionssystem zur Verfügung“. Öffentliche Verwaltung in einem Politik-Produktions-System ist

<sup>17</sup> Snellen, I. (2006). *Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 13.

<sup>18</sup> Snellen, I. (2006). *op. cit.*, s. 25.

<sup>19</sup> Snellen, I. (2006). *op. cit.*, s. 34–50, 124.

Subsystem der Politik und folgt politischen Rationalitäten. Öffentliche Verwaltung liefert durch umfassende Planung in den gesellschaftlichen Bereichen einen Beitrag zur Verbesserung des politischen Systems. Instrument und Methode finden sich im Planning Programming Budgeting System (PPBS), ein Programmbudgetierungsverfahren, dem Forderungen nach Leistungen Ergebnis- wie Wirkungsbetrachtung gegenüber gestellt wurden. Vertreter dieser Auffassung sind David Easton und Louis C. Gawthrop<sup>20</sup>.

- Paradigma: „Öffentliche Verwaltung und Politik sind Parteien in einem Verhältnis von Angebot und Nachfrage“. Ökonomischer Rationalität folgend versucht öffentliche Verwaltung auf dem Markt der Interessen zwischen Politik und Verwaltung, seinen eigenen Nutzen zu maximieren – wie Politik auch. Mit diesem Paradigma verknüpft ist das New Public Management (NPM). William Niskanen ist der geistige Vater des als „public choice theory“ bekannten und diesem Modell zugrunde liegenden Ansatzes<sup>21</sup>.
- Paradigma: „Öffentliche Verwaltung ist ein Instrument zur Verwissenschaftlichung der Politik“. Öffentliche Verwaltung kann auch die Rolle eines Instrumentes zur Verwissenschaftlichung der Politik übernehmen. Bei Vorherrschen dieses Paradigmas wendet sie sehr stark wissenschaftlich-analytischer Verfahren an und bewegt sich sicher auf dem Boden von Policy-Theorien. Harold D. Laswell und Yehezkel Dror sind ihre Apologeten<sup>22</sup>.
- Paradigma: „Öffentliche Verwaltung ist ein postmodernes Instrument der Politik“. Öffentliche Verwaltung in einem postmodernen Sinne erkennt die Ansätze politischer, wirtschaftlicher, rechtlicher und wissenschaftlicher Rationalitäten an und denkt an die Balance zwischen ihnen. Zur Überwindung von Spannungen ist das Regieren in Netzwerken erforderlich, in denen Bürger und Gruppen von Bürgern Normen, Werte, Interessen und Rationalitäten der Beteiligten zur Geltung bringen wollen. Handeln in Netzwerken ist hierbei gegenseitige Beeinflussung und Verhandlung. D.J. Farmer sowie C.J. Fox und H.T. Miller spiegeln diesen Ansatz<sup>23</sup>.

Es soll bei diesem komprimierten Ausflug in die Welt staatlichen Selbstverständnisses und der Paradigmen öffentlicher Verwaltung bleiben. Dies geschieht, um zu veranschaulichen, wie bedeutsam die Erkenntnis ist, dass Werte und Sichtweisen in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft die Auffassung der Rolle öffentlicher Verwaltung beeinflusst haben. Dem Thema dieses Beitrages folgend, steht nun die Frage an, in welchem Maße vor dem Hintergrund der genannten Paradigmen und Leitbilder im Selbstverständnis und Handeln öffentlicher Verwaltung der Bürger eine Rolle spielt. Dies wiederum ist ver-

---

<sup>20</sup> Snellen, I. (2006). *op. cit.*, s. 51–68, 124.

<sup>21</sup> Snellen, I. (2006). *op. cit.*, s. 69–84, 124.

<sup>22</sup> Snellen, I. (2006). *op. cit.*, s. 85–99, 124.

<sup>23</sup> Snellen, I. (2006). *op. cit.*, s. 100–122, 124.

knüpft mit dem Leitbild des Staates und seiner Tätigkeit, in der auch immer Verwaltungsreformen eine Rolle spielen. Für die Bundesrepublik Deutschland kann man dies anhand der Reformen sehr gut auf staatlicher und auf kommunaler Ebene gut nachvollziehen.

### Verwaltungsreformen

Nachdem der Nationalsozialismus durch die Alliierten niedergeschlagen war und Deutschland geteilt wurde, musste die Bundesrepublik Deutschland eine rechtsstaatliche Verwaltung in Staat und Kommunen aufbauen. Diese Phase „Aufbau und Konsolidierung“ dauerte bis in die Mitte der 60er Jahre, und sie ist auch verknüpft mit einem deutlichen Aufwuchs der Personalausstattung in der öffentlichen Verwaltung<sup>24</sup>.

Ab Mitte der 60er bis Mitte der 70er Jahre folgte die Phase „Aktive Politik“. Der „Aktive Staat“ baute zur Gegensteuerung von Marktversagen „ein vorausschauendes und aktives politisch-administratives System [mit] Finanzreform, Gebiets- und Funktionalreform, Planungsorganisation und Ministerialreform sowie Dienstrechtsreform [auf]“<sup>25</sup>. In dieser Phase wohlfahrtsstaatlicher Expansion fand auch eine umfassende kommunale Gebietsreform in den Flächenländern statt zur „Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten“<sup>26</sup>.

Vor dem Hintergrund einer sich verstärkenden neo-liberalen Staatskritik wandelte sich der Blickwinkel: Nicht mehr Marktversagen, sondern Staats- und Bürokratieversagen galten als größter Hinderungsgrund des gesellschaftlichen und ökonomischen Fortschritts<sup>27</sup>. Die Ansatzpunkte dieser Ende der 70er Jahre ansetzenden Staats- und Verwaltungsreform waren gegen „Überregelung und Verrechtlichung ... [und] Bürgerferne [der Verwaltung]“<sup>28</sup> gerichtet. Das Programm hieß „Entbürokratisierung“ und „Schlanker Staat“. Die Bemühungen um „Verschlankung“ spiegeln sich wider in Bemühungen, die bis heute anhalten und den Bogen spannen von „Rechtsbereinigung“ über „Verwaltungsvereinfachung“ bis hin zu Gesetzesfolgenabschätzung und „Standard-Kosten-Modell“ sowie „Deregulierung“<sup>29</sup>.

In engem Zusammenhang hierzu steht die Aufnahme des Grundgedankens, den Ellwein und Hesse Mitte der 90er Jahre wie folgt formulieren: „Verwaltung

<sup>24</sup> Bogumil, J., & Jann, W. (2009). In *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. (2., völlig überarbeitete Ausg.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 218.

<sup>25</sup> Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *op. cit.*, s. 220.

<sup>26</sup> Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *op. cit.*, s. 222.

<sup>27</sup> Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *op. cit.*, s. 223.

<sup>28</sup> Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *op. cit.*, s. 224.

<sup>29</sup> Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *op. cit.*, s. 224–228.

und öffentlichen Dienst neuzeitlichen Anforderungen anzupassen<sup>30</sup> und „Staat und Politik auf das zu konzentrieren und in Teilen auch zurückzuführen, was notwendig und machbar ist“<sup>31</sup>. Eng verknüpft mit dieser Auffassung ist die Idee des „Unternehmens Staat“<sup>32</sup>, eine „betriebswirtschaftlich inspirierte Binnenmodernisierung der Verwaltung und die Neuausrichtung der Staatsaufgaben nach dem Konzept des »New Public Management« [mit] einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion“<sup>33</sup>, verknüpft mit einer „Neubestimmung öffentlicher Aufgaben“<sup>34</sup>, also der Option des Outsourcings, oder des Zukaufs von Leistungen von Dritten. Im Neuen Steuerungsmodell wird mit der Übernahme managerialen Gedankenguts für die öffentliche Verwaltung die Idee der „Kundenorientierung“ übernommen mit der Maßgabe, dass sich der Bürger im Markt öffentlicher Dienstleistungen einer kundenfreundlichen öffentlichen Verwaltung gegenüber sieht.

„Bürgernähe“ machte seit den 70er Jahren im Zusammenhang mit Defiziten in der „Leistungsfähigkeit und Steuerbarkeit staatlichen Handelns“<sup>35</sup> Karriere. Zunächst als Beteiligung in Prozessen der Politikumsetzung, der Bürgerbeteiligung in räumlichen Planungsprozessen entwickelt, findet sie sich im NSM als Kundenorientierung wieder – bis hin zu Bürgerämtern<sup>36</sup>. Ende der 90er Jahre folgt sodann die Idee der Bürgerkommune, einem Konzept zur Verstärkung der Beteiligung der Bürger an der Planung, Gestaltung und Kontrolle öffentlicher Leistungen bis hin zur ehrenamtlichen Übernahme von Leistungen<sup>37</sup>. Letztgenanntes Bild findet sich in dem Leitbild „Aktivierender Staat“ wieder, einem Staat mit aktiven Bürgern und einem Staat als Partner<sup>38</sup>.

Weitreichende Reformanstrengungen im Zusammenhang mit öffentlicher Verwaltung haben auch im kommunalen Bereich stattgefunden. Auf dem Hintergrund einer sich insbesondere im englischsprachigen Raum entwickelnden Bewegung des New Public Management entwickelt sich eine Sichtweise auf Verwaltung, die auf Hood (1991) zurückgeht und ein ökonomisches, an unternehmerischem Handeln orientiertes Profil aufweist<sup>39</sup>. (Über Neuseeland und

<sup>30</sup> Ellwein, T., & Hesse, J. (1997). *Der überforderte Staat*. Baden-Baden: Suhrkamp Taschenbuch Verlag, s. 230.

<sup>31</sup> Ellwein, T., & Hesse, J. (1997). *op. cit.*, s. 231.

<sup>32</sup> Grabow, B., Knipp, R., & Schneider, S. (2009). *Servicestadt Berlin 2016. Anforderungen an die zukünftige Ausgestaltung der Leistungs- und Serviceangebote im Land Berlin unter sich verändernden Rahmenbedingungen*. Berlin: difu, s. 27.

<sup>33</sup> Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma, s. 238.

<sup>34</sup> Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. (2007). *op. cit.*, s. 238.

<sup>35</sup> Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. (2007). *op. cit.*, s. 228.

<sup>36</sup> Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. (2007). *op. cit.*, s. 228–234.

<sup>37</sup> Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. (2007). *op. cit.*, s. 236.

<sup>38</sup> Grabow, B., Knipp, R., & Schneider, S. (2009). *op. cit.*, s. 27.

<sup>39</sup> Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *New Public Management* (3. Ausg.). Bern, Stuttgart, Wien: Haupt UTB, s. 38.



die Niederlande insbesondere mit den Referenzmodellen Christchurch und Tilburg fand diese Reformbewegung auch Zugang in die Bundesrepublik Deutschland. An deutschen Hochschulen bildete sich eine Verwaltungs- betriebswirtschaftslehre heraus<sup>40</sup> und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, KGSt, entwickelte parallel für Kommunen das Neue Steuerungsmodell, NSM, das die Idee von „menschlicher Verwaltung“ und „Dienstleister Staat“ aufgriff<sup>41</sup>. Damit sollten bürokratische Strukturen mit entpersonifizierter Sichtweise überwunden werden und ein Marktmodell mit dem Faktor „menschliche Verwaltung“<sup>42</sup> implementiert werden. Diese neue Verwaltung „muss sich ... um ihre Akzeptanz bei KundInnen, BürgerInnen und MitarbeiterInnen bemühen“<sup>43</sup>.

### Der Bürger wird entdeckt

Gerhard Banner, seinerzeit Vorstand der KGSt, trieb die geschilderte Binnenmodernisierung der Verwaltung auf kommunaler Ebene weit voran<sup>44</sup>. Hierbei entwickelte er Leitbilder, in denen der Bürger ein gewichtiger Akteur wurde.

### Bürger als Kunde und Ressource

Die KGSt in Person von Banner, hielt das bis in die 90er Jahre vorherrschende Leitbild der Ordnungskommune, „von der man in erster Linie die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung und den korrekten Vollzug der Gesetze erwartet“ für nicht mehr zeitgemäß<sup>45</sup>. Er sah angesichts der zunehmenden Ressourcenknappheit in Kommunen einem verstärkten Effizienzdenken den Weg geebnet, was der KGSt dann unter dem Blickwinkel der kommunalen Dienstleistungen erlaubte, das Bild der Dienstleistungskommune zu entwerfen, in der Kundenzufriedenheit Leistungsmaßstab ist und die Leistungen kostengünstig bereitstellt, „die sie entweder selbst erzeugt oder als »smart buyer« auf dem Markt einkauft“<sup>46</sup>. Kommunen, die sich diesem Modell gegenüber öffneten, setzten nicht nur – wie gewünscht – ihre Verwaltun-

<sup>40</sup> Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *op. cit.*, s. 38.

<sup>41</sup> Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *op. cit.*, s. 61.

<sup>42</sup> Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *op. cit.*, s. 61.

<sup>43</sup> Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *op. cit.*, s. 61.

<sup>44</sup> KGSt. (1993). *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*. Köln und KGSt. (1996). *Politikerhandbuch*. Köln.

<sup>45</sup> Banner, G. (1998). Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. (L. f. Baden-Württemberg, Hrsg.) *Der Bürger im Staat* (Heft 4), s. 179.

<sup>46</sup> Banner, G. (1998). *op. cit.*, s. 180.

gen unter Wettbewerbsdruck, und die in diesem Zusammenhang die einschlägigen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente schaffen mussten-, sondern Banner und die KGSt ebneten damit auch einem breiten outsourcing auf kommunaler Ebene den Weg, was angesichts der inzwischen sichtbar gewordenen Effizienzprobleme privatwirtschaftlich organisierter Daseinsvorsorge derzeit deutlich hinterfragt wird (siehe auch Beitrag von Malte Moewes in diesem Band).

Doch Banner blieb nicht bei dem Bild der Dienstleistungskommune mit ökonomischen Profil und dem Bürger als Kunden öffentlicher Dienstleistung stehen. Unter dem Schlagwort „Bürger als Ressource“<sup>47</sup> stellte er den Bürger in den Kommunen eindeutig in den Mittelpunkt kommunalen Handelns: „die Kommune [ist] zuallererst für ihre Bürger da... und nicht primär für den Staat, die Gesetze, die Verwaltungsgerichte oder für ihre Beschäftigten. Es bedeutet ferner, daß die kommunalen Mandatsträger und Verwaltungen von Rechts wegen verpflichtet sind, in allen wichtigen Angelegenheiten den Willen der Bürgerschaft zu kennen und ihn bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Die Umsetzung dieser Rechtspflicht gebietet den Kommunen, ihren Bürgern Einfluß auf ihre Leistungen (Produkte) sowie auf ihre Programme einzuräumen. Genau dies entspricht den Erwartungen der Bürger, die heute über rechtlich korrektes Verwaltungshandeln und kostengünstige Leistungen weit hinausgehen. Sie fordern eine Verwaltung, die ihre Anliegen konzentriert und ganzheitlich bearbeitet und sie nicht von Pontius zu Pilatus schickt. Sie erwarten, daß das Rathaus sie ernst nimmt, sie über wichtige Entscheidungen, von denen sie betroffen sind, frühzeitig und öffentlich informiert und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Und schließlich fordern sie von ihrer Kommune vorausschauendes Handeln im Hinblick auf die Lebens- und Umweltqualität und das gedeihliche Zusammenleben aller Bürger und Einwohner“<sup>48</sup>. Für diese Kommune fand er die Bezeichnung „Bürgerkommune“ mit dem Merkmal des Ausbaus partizipativer Demokratie, in der der Bürger nicht mehr „Störer politischer Gremienabsprachen [sondern] sondern zur einzubeziehenden unverzichtbaren Ressource einer tragfähigen Kommunalpolitik mutiert“. Institutionell sah er dies in „Bürgereinheiten“ angesiedelt. Bemerkenswert im Hinblick auch auf die Paradigmen begründende Wissenschaft und Politik ist seine bereits 1998 getroffene Feststellung, dass sich die Bürgerkommune nicht auf juristische oder ökonomische, sondern auf neuere demokratietheoretische und politische Argumente [stützt]. Insoweit ist sein Ansatz durchaus als ein integrierendes Vorgehen zu bezeichnen, das, wie die nachfolgende Grafik zeigt, auch in einem Integrationsmodell einmündete. Die Ordnungskommune geht in der Dienstleistungskommune auf und diese wiederum in der Bürgerkommune:

---

<sup>47</sup> Banner, G. (1998). *op. cit.*, s. 180.

<sup>48</sup> Banner, G. (1998). *op. cit.*, s. 181.



**Abb. 1. Leitbilderweiterung der Kommunen**

## Dienstleistungs- und Bürgerkommune

Banner (1998) sah auf dem Weg zur Bürgerkommune zunächst die Realisierungsnotwendigkeit der Dienstleistungskommune, deren Realisierung er u.a. in einem Durchbrechen der vertikalen Behördenlogik (Sektormodell<sup>49</sup>) und Überwindung der „fachlichen Zersplitterung an der Basis“<sup>50</sup> der Verwaltung durch Hinwendung zu einer „horizontalen Bürgerlogik [durch] Bürgerämter und –büros“<sup>51</sup> letztlich durch nachfrageorientierte „Bürgereinheiten“. In Letzterem sah er „konsequent nachfrageorientierte Geschäftseinheiten [die] sich von den Kunden mitsteuern lassen (z.B. durch) Zufriedenheitsabfragen, Qualitätsversprechen, Beschwerdemanagement, Kundenbeiräte [und] Fokusgruppen“<sup>52</sup>.

Interessant ist deshalb eine empirische Untersuchung über die Bilanz des NSM rd. 10 Jahre nach seiner Implementation auf kommunaler Ebene, die von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde.

Von den 1.565 befragten Kommunen haben 870 Kommunen geantwortet (55,6%), und von diesen haben 804 Kommunen nach dem Vorbild des NSM modernisiert (92,5%). 57,5% aller antwortenden Kommunen haben Bürgerämter eingeführt, also rd. 500 Kommunen. Daneben wurde eine Reihe weiterer Maßnahmen ergriffen, um die Bürgerorientierung zu stärken, die sich in weiteren acht

<sup>49</sup> Banner, G. (1998). *op. cit.*, s. 183.

<sup>50</sup> Banner, G. (1998). *op. cit.*, s. 183.

<sup>51</sup> Banner, G. (1998). *op. cit.*, s. 182.

<sup>52</sup> Banner, G. (1998). *op. cit.*, s. 184.

Kriterien widerspiegeln und deren Realisierungsgrad in den befragten Kommunen in der nachfolgenden Tabelle gezeigt werden. Bemerkenswert sind daran die hohen Realisierungsgrade „Bürgerämter“ und „Ortsnahes Angebot“, die im hohen Maße strukturell-organisatorische Entwicklungsmaßnahmen erfordern.

<b>Umsetzung „Bürgerorientierung“ in deutschen Kommunen nach 10 Jahren NSM Ergebnisse einer Befragung Bürgermeister/Landräte</b>	
<b>Kriterium</b>	<b>Realisierung in %</b>
Erweiterung der Sprechzeiten	74,5
Bürgerämter	57,5
Bürgerberatungen	54,7
Verkürzung der Bearbeitungszeit	49,5
Vereinfachung von Formularen	42,9
Ortsnahes Angebot	40,0
Beschwerdemanagement	29,9
Qualitätsmanagement	13,9
Servicegarantie	7,1

Eigene Tabelle nach: Bogumil et al. (2007), S. 68

**Abb. 2. Umsetzung der Bürgerorientierung in deutschen Kommunen nach 10 Jahren NSM**

Die o.a. Tabelle weist eine beeindruckende Vielzahl von Maßnahmen zur Realisierung der „Bürgerorientierung“ aus. Mehr Substanz erhalten aber derartige Aussagen, wenn man sie an Zielstellung und Zielerreichung spiegelt. Tatsächlich haben wohl rd. 93% (die Studie weist hier nur eine Grafik und leider keine exakten Zahlen aus) der 715 eine Einschätzung abgebenden Bürgermeister und Landräte eine bessere Bürger- und Kundenorientierung als Hauptziel der Verwaltungsmodernisierung benannt („sehr wichtig“ und „eher wichtig“). In einer vertiefenden nachfrage erklärten 24,3% der 804 befragten Bürgermeister/Landräte, „ihr Ziel im Bereich Bürger- und Kundenorientierung vollständig erreicht zu haben“<sup>53</sup>; 18,7% Zielerreichung sahen hingegen die 667 antwortenden Personalratsvertreter<sup>54</sup>.

Gemessen an der vorherigen Zielstellung scheint der Realisierungsgrad in der Meinung der befragten Verantwortungsträger in den Kommunen eher enttäuschend zu sein. Im Meinungsbild der Bürger sieht das hingegen erfreulicher aus. In der Meinung befragter Bürger/-innen war das Urteil im Jahr 2007 deutlich. 54% der Befragten einer von forsa für den Deutschen Beamtenbund (dbb) durchgeführten Befragung erklärten „Die Verwaltung ist viel bürgerfreundlicher als früher“<sup>55</sup>. Die Werte haben sich seitdem auf beachtliche 67% Zustimmung und knappen 30% Ablehnung eingependelt, wie die nachfolgende Übersicht zeigt.

<sup>53</sup> Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. (2007). *Zehn Jahre...*, s. 90.

<sup>54</sup> Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. (2007). *op. cit.*, s. 90.

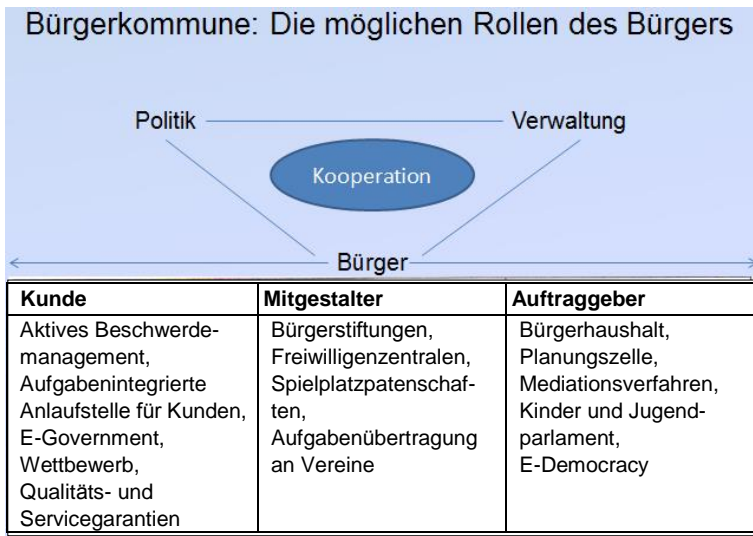
<sup>55</sup> Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion. (2007). Bürgerbefragung.

Bürgerfreundlichkeit der öffentlichen Verwaltung in der Meinung der Bürger in %							
Jahr							
Die Verwaltung ist heute bürgerfreundlicher als früher	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ja	54	58	63	62	66	64	67
nein	-	35	28	32	30	30	28

Eigene Tabelle nach: Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion: Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen. Berlin, Ausgaben 2007–2013

**Abb. 3. Ergebnisse Bürgerbefragung: Bürgerfreundlichkeit der öffentlichen Verwaltung**

Bei allen Unzulänglichkeiten von Befragungen und eines Vergleichs von Befragungen, so zeigen diese Daten doch eine stabile Zustimmung zur Aussage, dass der öffentlichen Verwaltung. Speziellere Aussagen ließen sich natürlich über weitere empirische Untersuchungen generieren.



**Abb. 4. Die möglichen Rollen des Bürgers in der Bürgerkommune. Grafik entlehnt an (Herzberg, 2009, S. 55)**

Banner hatte unter Bezugnahme auf Naschold (1997) und seine Untersuchung über Verwaltungsmodernisierung von Kommunen im internationalen Vergleich<sup>56</sup>) auch deutschen Kommunen suboptimale Entwicklung attestiert: „Am geringsten sind Demokratisierungsstrategien entwickelt (... vor allem die

<sup>56</sup> Naschold, F., Oppen, M., & Wegener, A. (1997). *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer, s. 21.

Partizipation der Bürger an der Definition und Kontrolle kommunaler Dienstleistungen und Politikprogramme)<sup>57</sup>. Seitdem hat sich in der Bundesrepublik Deutschland der Blick auf den Bürger weiterentwickelt hat: Der Bürger als Partner von Politik und Verwaltung, dem eine Vielzahl von Rollen zufallen, die des Kunden, Mitgestalters und Auftraggebers. Die nachfolgende Grafik zeigt die möglichen Rollen des Bürgers und seine Instrumente in der Bürgerkommune auf. Nicht weiter beleuchtet werden die Intensität der jeweiligen Rolle sowie Verfahren der Beteiligung<sup>58</sup>.

### Bürgerkommune in der Meinung von Bürgern und Verwaltung

Bürger haben eine klare Vorstellung von politischer Beteiligung. In einer Befragung der TNS Emnid im Auftrag der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahre 2011<sup>59</sup> erklärten 81% der 1.000 Befragten, sie wünschten sich mehr politische Beteiligungsmöglichkeiten und 60% erklärten sich auch bereit, über Wahlen hinaus an politischen Prozessen zu beteiligen<sup>60</sup>. Interessant ist dann das Spektrum der Beteiligungsmöglichkeiten, das die Bürger für sich als Möglichkeit sehen, oder ablehnen – ein eindeutiges Petitum für mehr Bürgerbeteiligung. Und: Auch neue Medien spielen hierbei bereits eine beachtliche Rolle:

**Welche Formen von politischer Beteiligung werden von den Bürgern praktiziert und sind für sie erstrebenswert? Welche kommen nicht in Frage?**

Form der Beteiligung	Habe ich schon einmal gemacht oder käme für mich in Frage*	Kommt für mich nicht in Frage*
1	2	3
Teilnahme an Wahlen	94	5
Volksentscheide-Bürgerbegehren	78	21
Abstimmung über Infrastrukturprojekte	68	29
Teilnahme an einer Bürgerversammlung	64	36
Mitgliedschaft in einem Interessenverband	55	44
Schreiben eines Leserbriefes	55	45
Beschwerde/Eingabe bei Abgeordneten	54	45
Online-Umfrage im Internet	51	48
Beratungen über kommunalen Bürgerhaushalt	47	52

<sup>57</sup> Banner, G. (1998). *op. cit.*, s. 181.

<sup>58</sup> Herzberg, C. (2009). *Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*. Hamburg: VSA: Verlag Hamburg, s. 59.

<sup>59</sup> Bertelsmann Stiftung. (Kein Datum). Abgerufen am 5. 10. 2013 von [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-D0A47940-0BCC3EF2/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_34119\\_34120\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-D0A47940-0BCC3EF2/bst/xcms_bst_dms_34119_34120_2.pdf)

<sup>60</sup> Bertelsmann-Stiftung. (2011). Abgerufen am 5. 10. 2013 von [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-AE8C57AE-A68FAC8A/bst/hs.xml/nachrichten\\_107591.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-AE8C57AE-A68FAC8A/bst/hs.xml/nachrichten_107591.htm)

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Teilnahme an einer Demonstration	47	53
Abstimmung über bestimmte Fragen im Internet	45	54
Elektronische Petition	39	58
Teilnahme an einem Bürgerforum / Zukunftswerkstatt	39	60
Mitgliedschaft in einer Bürgerinitiative	34	65
Mitwirken in Partei ohne Mitgliedschaft	33	67
Verfassen von Beiträgen in Internet-Foren/Blogs	32	67
Mitgliedschaft in einer Partei	30	69
Einsatz als sachkundiger Bürger in einem Rat	27	72

\* Angaben in Prozent

**Abb. 5. Formen der erstrebenswerten Beteiligungsformen aus Sicht der Bürger (Bertelsmann Stiftung)**

Interessant im Vergleich zu den Antworten der befragten Bürger ist das Meinungsprofil von 100 interviewten Entscheidern aus großen Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltungen im Jahr 2011, durchgeführt von forsa für die Steria Mummert Consulting im Auftrag von FAZ (Institut)<sup>61</sup>. Sie sich zu den möglichen sechs Formen der Bürgerbeteiligung „Bürgermeldungen“, „Meinungsumfragen“, „Bürgerforum“, „Bürgerhaushalt“, „Bürger- bzw. Volksentscheide“ und „Open Data“ auf dem Hintergrund der Frage, „Welche Form der Bürgerbeteiligung erachten Sie als Verwaltungsinstitut für sinnvoll?“

Die Ergebnisse sind – trotz erheblicher Unterschiede z. B. in den Stichprobengrößen- als Hinweisgeber für Trends und auch nachgehende Forschung- in der nachfolgenden Tabelle gegenüber gestellt:

<b>Bürgerbeteiligung in der Meinung von Bürgern und öffentlicher Verwaltung in %</b>		
Form der Beteiligung	Bürgerbefragung 2011	Verwaltungsbefragung 2011
Bürgermeldung	Nicht gefragt	97
Meinungsumfragen	Nicht gefragt	83
Bürgerforum	39	72
Bürgerhaushalt	47	62
Bürger- bzw. Volksentscheide	78	61
Open Data	Nicht gefragt	54

**Abb. 6. Bürgerbeteiligung aus Sicht von Bürgern und Verwaltung**

Diese wenigen Daten weisen auf interessante Trends in der Meinung von Bürgern und Verwaltung hin. Die befragten Führungskräfte in Verwaltungen setzen im hohen Maße auf Hinweise von Bürgern durch Bürgermeldungen und Meinungsumfragen, also eher weniger auf partizipative Methoden. Dies könnte man wohl

<sup>61</sup> statista. Das Statistik-Portal. (2011). Abgerufen am 5. 10. 2013 von <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/183262/umfrage/sinnvolle-formen-von-buergerbeteiligung-aus-sicht-der-verwaltungen/>

eher als Instrumente zur Verbesserung der Führungsfähigkeit interpretieren. Deutlich erkennbar ist, dass die von Bürgern hoch favorisierte Form der Bürger- und Volksentscheide zwar immer noch einen ordentlichen Rang im Meinungsbild der Verwalter hat, lieber wären aber den Führungskräften aus Verwaltung Bürgerforen – ein Instrument, das bei Bürgern eher weniger Zustimmung findet. Der Bürgerhaushalt erhält auf Verwaltungsseite mit 62% deutliche Zustimmung – knapp die Hälfte der befragten Bürger, aber um 15% – Punkte von den zustimmenden Werten der Verwalter abgeschlagen, können sich auch Bürger diese Beteiligungsform als geeignetes Mittel vorstellen. Bemerkenswert ist der Umstand, dass die Bertelsmann Stiftung in ihrer Befragung Open Data – also die frei zugängliche Form der offenen Daten an Verwaltungsdaten, Akten, Beschlüsse etc. nicht in ihr Befragungssportfolio aufgenommen hatte. In der Befragung für das FAZ-Institut erklären immerhin 54% der befragten Entscheider aus der öffentlichen Verwaltung, dass dies eine Form sinnvoller Bürgerbeteiligung sei. Immerhin ist Information und damit die relativ leicht zugängliche Form des Informationszugangs m. E. in Entscheidungsprozessen das A und O.

### **Bürgernahe Verwaltung – kein Mythos**

Die Darlegungen zeigen, dass eine bürgernahe Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland kein Mythos ist. Der Wille von Politik und Verwaltung „bürgernah“ zu sein, scheint zu tragen. Dies ist sehr gut abzulesen insbesondere an den Realisierungsanstrengungen und –erfolgen der Dienstleistungskommune.

Besonders erfreulich ist die seit Jahren stabile positive Meinung der Bürger über öffentliche Verwaltung. Dies spricht vor allen Dingen für eine stabile Kundenorientierung bei den Mitarbeitern – auch wenn rd. 10% der Mitarbeiter als weniger gut / schlecht ausgebildet und unfreundlich erlebt werden<sup>62</sup>. (Das deutet auf weiteres Entwicklungspotenzial hin. Insoweit kann angesichts der hier dargelegten Befunde durchaus davon gesprochen werden, dass die Dienstleistungskommune in der Bundesrepublik Deutschland weit verbreitet und durchaus ein Erfolgsmodell ist.

Die Bürgerkommune scheint hingegen – um es mit einem Bild aus der Fliegerei auszudrücken – von der Startbahn abgehoben zu haben und befindet sich im Steigflug. Es ist zu erwarten, dass sie bald auf die Flugroute einschwenkt, und es ist zu hoffen, dass sie nicht in große Turbulenzen gerät. Vor allem bleibt zu hoffen, dass die Fluglinie auf Dauer bestehen bleibt und nicht aufgrund einer Pleite des Anbieters oder mangels Nachfrage eingestellt wird.

Aufgrund der positiven Befunde über die bürgernahe Verwaltung ist festzuhalten, dass die eingangs zitierte Definition über bürgernahe Verwaltung

---

<sup>62</sup> Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion. (2013). Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen 2013. Berlin, s. 35.



nicht (mehr) hinreichend ist. Es wird deshalb vorgeschlagen, sie zu erweitern um die Formen der Kundenorientierung, der Mitgestaltung durch Bürger und des Auftraggebers sowie weitgehendere Formen der Bürgerpartizipation.

Vor diesem Hintergrund wird nun der letzte Aspekt des Themas aufgegriffen und gefragt, welchen Beitrag Ausbildung für eine bürgernahe Verwaltung geleistet hat, leisten kann und sollte. Der Fokus liegt hierbei insbesondere auf der Gegenwart und Zukunft.

### Ausbildung für die bürgernahe Verwaltung

Die Frage lautet nun: Welchen Beitrag kann Ausbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung zu dem hier entwickelte Bild einer bürgernahen Verwaltung leisten? Hierbei gilt es auch, in den Blick zu nehmen, dass öffentliche Verwaltung kein homogenes Gebilde, sondern ein System föderal und subsidiär geprägter Strukturen, Zuständigkeiten und Verantwortungen ist. Bei Lösungen von „mehr Bürgernähe“ kann es sich um zahlreiche Ansätze handeln, die allerdings von Verwaltungs- und Finanzkraft der jeweiligen Gebietskörperschaft abhängt, wie

- Kundenorientierung: Organisation unter dem Raum- und Zeitaspekt, Organisation unter prozessualen Aspekten wie Front- und Backoffice, Organisation unter Bildung horizontaler Einheiten für Dienstleistungsangebote entsprechend der Lebenslagen, Organisation unter Einschaltung von IT, Organisation unter dem Aspekt Öffnungszeiten und Sprechstundenangeboten.
- Qualitätsversprechen, Rückmeldemöglichkeiten über Gutes und Schlechtes aus Sicht der Kunden und Kundenbefragung.
- Bürgerorientierung: Beteiligung der Bürger an Planungs- und Realisierungsvorhaben und Bürgersprechstunden.

Dies vorausgeschickt stellt sich nun die Frage, inwieweit die grundlegende Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitern dies leistet und leisten kann. Denn: Ausbildung für die öffentliche Verwaltung findet für die unterschiedlichen Ebenen des Staates und seiner Verwaltung in unterschiedlichen Strukturen und Zuständigkeiten statt.

### Struktur der Ausbildung

Eine bundesweite Untersuchung über die Ausbildung von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung ist von Reichard und Röber im Jahr 2012 vorgelegt worden<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Reichard, C., & Röber, M. (2012). *Ausbildung der Staatsdiener von morgen. Bestandsaufnahme-Reformtendenzen-Perspektiven*. Berlin: edition sigma.

Für die Ebene des ehemaligen mittleren Dienstes (Erste Laufbahngruppe, 2. Einstiegsamt), werden in bundesweit einheitlich geregelten Verfahren Angestellte in einer dreijährigen Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten qualifiziert. Es gibt sie in den Fachrichtungen Bundes-, Landes-, Kommunalverwaltung sowie Kammern und evangelische Kirchen. Eine Ausdifferenzierung findet erst im dritten Ausbildungsjahr statt. Hierbei handelt es sich um eine Berufsausbildung analog Sekundarstufe II mit Praxisphasen und Berufsschulunterricht sowie Verwaltungsschulbesuchen<sup>64</sup>. Die Beamtenausbildung dauert hingegen zwei Jahre, entspricht inhaltlich der Verwaltungsfachangestelltenprüfung, enthält keinen Berufsschulunterricht, umfasst zwischen 900–1200 Stunden theoretischen Unterricht, enthält Praxisstationen und ist nicht bundeseinheitlich geregelt<sup>65</sup>. Inhalte für die Fachangestellten umfassen „administrative und büromäßige Fertigkeiten, Finanzwirtschaft sowie Haushalts- und Kassenwesen und die Handhabung verschiedener Rechtsanwendungen“<sup>66</sup>. Die Einheitlichkeit in der Beamtenausbildung variiert, man kann jedoch wohl einen Kern aus Rechtsgebieten des öffentlichen Rechts, Öffentliche Finanzwirtschaft und Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre annehmen<sup>67</sup>.

Im Hinblick auf die Ausbildung im mittleren Dienst in Sachen „Bürgernähe“ stellen die zwei Autoren erheblichen Nachholbedarf fest. Dies leiten sie u.a. aus Gesprächen mit der Verwaltungspraxis ab: „Dieser besteht nach unserem Eindruck... in Bezug auf den freundlichen und sachlich angemessenen Umgang mit Bürgern und auf die sichere Beherrschung neuer Informations- und Kommunikationstechniken“<sup>68</sup>.

Angehende Angestellte und Beamte des ehemaligen gehobenen Dienstes (Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt) studieren an zwei Typen von Fachhochschulen<sup>69</sup>:

- Beamte an internen Fachhochschulen, sogenannten Fachhochschulen für die öffentliche Verwaltung (FHöV), entweder mit einem Schwerpunkt Rechtsanwendung und/oder einem Schwerpunkt Betriebswirtschaftslehre und
- Beamte und Angestellte an externen Hochschulen mit Schwerpunkten in Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre und/oder Rechtsanwendung.

Bedeutsam ist, dass sich die Inhalte bzgl. der Anerkennung für die (Beamten) Laufbahn allgemeine Verwaltung an einigen Mindestvorgaben der Innenminister und – senatoren des Bundes und der Länder halten müssen. So müssen die Rechtsanteile in einem Studium mit rechtswissenschaftlichem Schwerpunkt 50%

<sup>64</sup> Reichard, C., & Röber, M. (2012). *op. cit.*, s. 25f.

<sup>65</sup> Reichard, C., & Röber, M. (2012). *op. cit.*, s. 26.

<sup>66</sup> Reichard, C., & Röber, M. (2012). *op. cit.*, s. 25f.

<sup>67</sup> Reichard, C., & Röber, M. (2012). *op. cit.*, s. 26.

<sup>68</sup> Reichard, C., & Röber, M. (2012). *op. cit.*, s. 27.

<sup>69</sup> Reichard, C., & Röber, M. (2012). *op. cit.*, s. 28.

und bei einem wirtschaftswissenschaftlichem oder sonstigem Schwerpunkt 33% enthalten<sup>70</sup>.

Im Hinblick auf Ausbildungsinhalte im Zusammenhang mit bürgernahe Verwaltung gibt es seitens Reichard/Röber (2012) keine Analysen/Aussagen.

Zu ergänzen ist weiterhin, dass es nach den Befunden von Reichert/Röber (2012) einige Masterstudiengänge gibt, die einen deutlichen Bezug zur öffentlichen Betriebswirtschaftslehre bzw. zum Public Management haben<sup>71</sup>.

Mit welcher Intensität nun das Thema bürgernahe Verwaltung zielgerichtet insbesondere mit den Aspekten Dienstleistungs- und auch Bürgerkommune in Bachelor- und Masterstudiengängen gelehrt wird, bleibt einer tiefergehenden empirischen Analyse vorbehalten.

In diesem Zusammenhang sollte man sich das obige Modell der Leitbilderweiterung von Banner vergegenwärtigen. Das Ursprungsmodell der Ordnungskommune bestimmt durchgehend bis heute den Löwenanteil in der Verwaltungsausbildung und spiegelt sich in hohen Rechtsanteilen im Studium wider. Zugleich hat sich aber auch in einem nicht unerheblichen Umfang das Thema des NSM mit verwaltschaftsbetriebswirtschaftlichen Anteilen durchgesetzt<sup>72</sup>. Somit kann durchaus die Hypothese aufgestellt werden, dass an den deutschen Hochschulen (einschl. der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung) bürgernahe Verwaltung als Dienstleistungskommune im Sinne des NSM bei den Studierenden/Absolventen der Verwaltungsstudiengänge (B.A.) weitestgehend bekannt sein dürfte. Inwieweit es sich allerdings in der Lehre und im Rahmen von Abschlussarbeiten sich konkret auf Aspekte des Kunden im Sinne der Anwendung von Instrumenten wie z.B. Kundenbefragung, Beschwerdemanagement, Service- und Qualitätsversprechen handelt, kann aufgrund fehlender Daten nicht beurteilt werden. Sicherlich haben die Studierenden Kenntnisse über Organisationslehre, Prozessmanagement und Projektmanagement sowie IT. Damit dürften weitestgehend Grundlagen für Aufgaben in der Organisationsentwicklung zugunsten bürgernahe Verwaltungsorganisation gegeben sein. Da zudem die Kenntnis von öffentlicher Verwaltung im Staatsaufbau vorhanden ist, können zudem Fragen der übergreifenden Organisationsbildung bei Wahrung der jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten und entsprechender Prozesse „gedacht“ werden. Festzustellen ist allerdings, dass das Thema der Bürgerkommune im integrierten Ansatz Banners durchaus in Facetten in den Bachelorstudiengängen gespiegelt werden kann. Spätestens dann, wenn Verwaltungsmitarbeiter z.B.

---

<sup>70</sup> Konferenz der Innenminister und- senatoren des Bundes und der Länder. 24.06.2005 (Korrekturefassung). Zur Gleichwertigkeit von Bachelorstudiengängen und- Abschlüssen an Fachhochschulen im Rahmen einer Ausbildung für den gehobenen allgemeinen (nichttechnischen) Verwaltungsdienst. Ergänzung zum Positionspapier der Innenministerkonferenz vom 19./20.11.1998.

<sup>71</sup> Reichard, C., & Röber, M. (2012). *op. cit.*, s. 43f.

<sup>72</sup> Reichard, C., & Röber, M. (2012). *op. cit.*, s. 41.

- sich mit Fragen der Organisation eines Bürgerbüros in einer Kommune mit Teilen des überörtlichen Trägers, oder als Aufgaben im Auftrag des Landes, oder eines Verbandes beschäftigen müssen,
- oder wenn sie sich mit Schnelligkeit und Qualität öffentlicher Dienstleistung auseinandersetzen müssen,
- sich mit der Forderung nach Akteneinsicht und Information durch Bürger befassen müssen,

spätestens dann wird sichtbar, dass die Inhalte „Recht“ selbstverständlich beherrscht werden müssen. Sie müssen aber auch die Kompetenz zur verwaltungswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit öffentlicher Verwaltung im Zusammenhang u.a. mit Zuständigkeit und Finanzierung bei der Schaffung gemeinsamer Organisationen, aber ebenso mit Prozessorganisation und Qualitätsmanagement, gleichwohl auch mit IT, besitzen.

Einen besonderen Stellenwert in der Qualifizierung angehender Mitarbeiter bedarf der Bereich der Bürgerpartizipation. Bürgerbeteiligung, sei es über Internet oder in Foren, Versammlungen und anderen Verfahren, erfordert besondere Kompetenzen in technischer, rechtlicher und verfahrensseitiger/methodischer Hinsicht. Eine aktuelle Publikation aus dem Jahre 2013 listet eine große Spannweite der Zielstellung von Bürgerbeteiligungsverfahren auf, die von keiner Mitwirkung über gering bis zu hohen Graden der Mitwirkung reichen. Das Spektrum der Verfahren zur Zielerreichung ist ebenso facettenreich wie anspruchsvoll, das von der Verwaltung beherrscht werden muss: „Flyer, Amtsblatt, lokale Medien, Verfolgen von Gemeindefestungen, Bürgerversammlung, Ausschussbeteiligung von Bürgern, Jugendgemeinderäte, Bürgerbefragung/-panel, Runde Tische/ Foren, Zukunftswerkstätten, Planungszellen/Bürgerräte, ... Zukunftswerkstätten, Mediation, Schlichtung“<sup>73</sup>. Weitere drei Verfahren liegen im mittelbaren, eher unterstützenden und gewährleistenden Zuständigkeitsbereich, die aber solide Rechtskenntnisse und ebenso hohes Verfahrenswissen erfordern: Es sind Wahlen, Bürgerentscheide und Volksentscheide. Das ebenso genannte Bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfegruppen erfordern hingegen politisch-soziologisches wie aber auch rechtliches Wissen. Klages und Vetter streifen das Thema Qualifizierung für die Formen der Bürgerbeteiligungsverfahren nur randständig. Zu realisieren sei dies durch „durch Schulungen... durch den Aufbau von Teilnehmenseminaren in den Ausbildungswegen von Verwaltungsschulen und – studiengängen“<sup>74</sup>. (Inwieweit diese in der Verwaltungsangestelltenausbildung, der Qualifizierung im Rahmen von B.A.- und M.A.-Studiengängen berücksichtigt werden, bedarf einer weiteren, präziseren Analyse der Curricula/Studieninhalte, da auch ein-

---

<sup>73</sup> Klages, H., & Vetter, A. (2013). Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Berlin: edition sigma, s. 121.

<sup>74</sup> Klages, H., & Vetter, A. (2013). *op. cit.*, s. 123.

schlägige Publikationen, wie z.B. die DNH mit ihrem Themenheft über die öffentliche Verwaltung, sich hierzu ausschweigt<sup>75</sup>.

Zweifellos sind Verwaltungsschulen, Fortbildungseinrichtungen und Hochschulen geeignete Orte zur Vermittlung von Grundlagen- und Anwendungswissen über Bürgerbeteiligung. Gerade wenn man das NSM mit dem Aspekt der Bürgerkommune zuende denkt, ist dieser Schritt einer fortführenden Qualifizierung überfällig. Wie immer, wird es eine Entscheidung der Curriculumstruktur sein: Neues aufnehmen, Altes verwerfen? Ergänzend und ausweitend hinzufügen? Als Zusatzqualifikation als Neues anbieten – z.B. auch im Rahmen eines Masters? Wer finanziert? Fragen über Fragen, die angegangen und beantwortet werden müssen, um diese Ausbildung systematisch anzubieten und um damit der neu entstandenen Kultur der Bürgerbeteiligung in unseren Kommunen gerecht zu werden. Damit würde sie auch verstetigt werden. Das hieße auch: Den Weg der Bürgernähe weiter zu denken: Von der Dienstleistungskommune zur Bürgerkommune. Und das hieße auch, das NSM endlich in seinen demokratischen Bezügen ernst zu nehmen!

### Literaturverzeichnis

- Banner, G. (1998). Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. (L.f. Baden-Württemberg, Hrsg.) *Der Bürger im Staat* (Heft 4).
- Bertelsmann Stiftung. (Kein Datum). *Bertelsmann Stiftung*. Abgerufen am 5. 10. 2013 von [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-D0A47940-0BCC3EF2/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_34119\\_34120\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-D0A47940-0BCC3EF2/bst/xcms_bst_dms_34119_34120_2.pdf)
- Bertelsmann-Stiftung. (2011). Abgerufen am 5. 10. 2013 von [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-AE8C57AE-A68FAC8A/bst/hs.xsl/nachrichten\\_107591.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-AE8C57AE-A68FAC8A/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm)
- Bogumil, J., & Jann, W. (2009). In *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. (2. völlig überarbeitete Ausg.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion. (2007). Bürgerbefragung.
- Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion. (2013). Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen 2013. Berlin.
- Bundesministerium für Justiz. (Kein Datum). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Abgerufen am 24. 11. 2013 von <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/>
- Bundesverwaltungsamt. (2002). *BBB-Arbeitshandbuch Bürgernahe Verwaltungssprache* (4. Ausg.). Köln.
- Eichhorn, P. (2003). *Verwaltungslexikon* (3. neu bearbeitete Auflage Ausg.). (Eichhorn, Hrsg.) Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ellwein, T., & Hesse, J. (1997). *Der überforderte Staat*. Baden-Baden: Suhrkamp Taschenbuch Verlag.

<sup>75</sup> hlb-Hochschullehrerbund e.V. (2012). Öffentliche Verwaltung. *DNH*(2–3).

- EUR-Lex. (Kein Datum). Abgerufen am 21. November 2013 von <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:DE:HTML>
- Grabow, B., Knipp, R., & Schneider, S. (2009). *Servicestadt Berlin 2016. Anforderungen an die zukünftige Ausgestaltung der Leistungs- und Serviceangebote im Land Berlin unter sich verändernden Rahmenbedingungen*. Berlin: difu.
- Günther, A., & Beckmann, E. (2008). *Kommunallexikon. Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik*. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden.
- Hartwig, J., & Kroneberg, D.W. (Hrsg.). (2014). *Moderne Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen. Konzepte und Praxis*. Berlin-Münster-London-Wien-Zürich: Lit-Verlag.
- Herzberg, C. (2009). *Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*. Hamburg: VSA: Verlag Hamburg.
- hlb-Hochschullehrerbund e.V. (2012). Öffentliche Verwaltung. *DNH(2-3)*.
- KGSt. (1993). *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*. Köln.
- KGSt. (1996). *Politikerhandbuch*. Köln.
- Klages, H., & Vetter, A. (2013). Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Berlin: edition sigma.
- kommunal-offensiv*. (Kein Datum). Abgerufen am 8. 9. 2013 von <http://www.kommunal-offensiv.de/Buergernahe-Verwaltung.22.0.html>
- Konferenz der Innenminister und- senatoren des Bundes und der Länder. 24.06.2005 (Korrekturfassung). Zur Gleichwertigkeit von Bachelorstudiengängen und- Abschlüssen an Fachhochschulen im Rahmen einer Ausbildung für den gehobenen allgemeinen (nichttechnischen) Verwaltungsdienst. Ergänzung zum Positionspapier der Innenministerkonferenz vom 19./20.11.1998.
- Kuhn, T. (2012). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- MEHR DEMOKRATIE. (kein Datum). *Volksentscheide in Deutschland*. Abgerufen am 24. November 2013 von [http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheide\\_in\\_deutschland.html](http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheide_in_deutschland.html)
- Nanz, P., & Fritsche, M. (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung*. (bpb, Hrsg.) Abgerufen am 24. November 2013 von [http://www.bpb.de/system/files/dokument\\_pdf/Handbuch\\_Buergerbeteiligung.pdf](http://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf)
- Naschold, F., Oppen, M., & Wegener, A. (1997). *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung. (Kein Datum). Abgerufen am 24. November 2013 von <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/>
- Online Verwaltungslexikon*. (Kein Datum). Abgerufen am 8. 9. 2013 von <http://www.olev.de/>
- Reichard, C., & Röber, M. (2012). *Ausbildung der Staatsdiener von morgen. Bestandsaufnahme-Reformtendenzen-Perspektiven*. Berlin: edition sigma.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *New Public Management* (3. Ausg.). Bern, Stuttgart, Wien: Haupt UTB.
- Snellen, I. (2006). *Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- statista. Das Statistik-Portal. (2011). Abgerufen am 5. 10. 2013 von <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/183262/umfrage/sinnvolle-formen-von-buergerbeteiligung-aus-sicht-der-verwaltungen/>
- Stiftung Mitarbeit. (Kein Datum). *Demokratie gemeinsam gestalten*. Abgerufen am 24. November 2013 von <http://www.mitarbeit.de/>
- wegweiser bürgergesellschaft.de. (Kein Datum). *Politische teilhabe*. Abgerufen am 24. November 2013 von <http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/modelle-und-methoden-von-a-bis-z/106120/>