

Sebastian Noll

## **Bürger und Kommune**



Sebastian Noll

# **Bürger und Kommune**

Reformen für mehr Bürgernähe:  
Eine Geschichte des Scheiterns?

Tectum Verlag

Sebastian Noll

Bürger und Kommune.

Reformen für mehr Bürgernähe: Eine Geschichte des Scheiterns?

Zugl.: Leipzig, Univ. Diss. 2007

ISBN: 978-3-8288-9460-0

Umschlagabbildung: Der Römer in Frankfurt am Main © Carlo Schrodtt :  
[www.pixelio.de](http://www.pixelio.de)

© Tectum Verlag Marburg, 2007

Besuchen Sie uns im Internet  
[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die Arbeit wurde unter dem Titel „Das Verhältnis zwischen Kommune und Bürger im Wandel der Zeit - Reformen für mehr Bürgernähe in der Evaluation“ von der Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie der Universität Leipzig als Dissertation angenommen. Der Verleihungsbeschluss erging am 27. Juli 2007.

Bei den folgenden Personen möchte ich mich sehr herzlich für ihre Hilfestellung bedanken. An erster Stelle danke ich meinem Betreuer Prorektor Prof. Dr. Wolfgang Fach vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig für die Hilfe und Gesprächsbereitschaft der letzten Jahre. Entscheidend waren ebenso die inhaltlichen wie konzeptionellen Hinweise von PD Dr. Andreas Anter vom gleichen Institut sowie von Prof. Dr. Werner Jann, Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam. Von Beginn an spielte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in Berlin eine wichtige Rolle – für Feedback und Ratschläge bin ich Dr. Paul von Kodolitsch sowie Dr. Michael Bretschneider zu Dank verpflichtet. Gleiches gilt für Marcus Pierk von der Agenda Transfer – Agentur für Nachhaltigkeit GmbH in Bonn. Stellvertretend für die stets anzutreffende Auskunftsbereitschaft der kommunalen Ebene noch ein Dank an die Stadtverwaltungen Hamm, Leipzig und die Berliner Bezirksämter. Ebenso bin ich meinem Onkel Dr. Heinrich Habel für das Korrekturlesen dankbar.

Ohne die Graduiertenförderung der Friedrich-Ebert-Stiftung wäre die Arbeit nur schwer zu realisieren gewesen. Die finanziellen und immateriellen Unterstützungsleistungen der letzten Jahre trugen maßgeblich zu ihrem Abschluss bei. Meine besondere Wertschätzung gebührt meiner Betreuerin Marianne Braun.

Leipzig, August 2007  
Sebastian Noll



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>9</b>
<b>1 Verwaltungstheoretischer Hintergrund</b>	<b>19</b>
1.1 Organisation und Leitbild in den Verwaltungstheorien	19
1.1.1 Der Begriff der Verwaltung bei Max Weber	19
1.1.2 Luhmanns Systemansatz	22
1.1.3 Die Organisation im Dienste des Leitbildes	25
1.2 Grundzüge des Institutionalismus	27
1.3 Neo-Institutionalismus und Verwaltungsreformen	31
1.3.1 Neo-institutionalistischer Reformpessimismus	31
1.3.2 Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik	40
Zwischenfazit	42
<b>2 Gemeinden in Deutschland</b>	<b>45</b>
2.1 Vertikale Einbindung und Aufgaben	45
2.2 Die Beziehung zwischen Rat und Verwaltung	48
<b>3 Aktiver Staat und Stadtteilvertretungen</b>	<b>53</b>
3.1 Das Ziel der Bürgernähe im Aktiven Staat	53
3.1.1 Wirtschaftliche Krise und neue Planungspolitik	53
3.1.2 Kommunale Gebietsreform	55
3.1.3 Kritik und das Streben nach Bürgernähe	60
3.2 Stadtteilvertretungen in der Evaluation	65
3.2.1 Institutionelle Prüfung	67
3.2.2 Output-Prüfung	75
3.2.2.1 Allgemeine Richtlinien	76

3.2.2.2	Zusammenspiel der Organe	78
3.2.3	Outcome-Prüfung	84
3.2.4	Fazit Stadtteilvertretungen	86
<b>4</b>	<b>Schlanker Staat und Bürgerämter</b>	<b>89</b>
4.1	Das Streben nach Kundenorientierung im Schlanken Staat	89
4.1.1	Krise des Interventionsstaates	89
4.1.2	New Public Management und Reformwege in Deutschland	92
4.1.3	Ökonomisierung des Bürgerbegriffs	99
4.2	Bürgerämter in der Evaluation	102
4.2.1	Institutionelle Prüfung	111
4.2.2	Output-Prüfung	114
4.2.2.1	Skepsis der Fachämter im Vorfeld	114
4.2.2.2	Bürgerämter mit Pufferfunktion	116
4.2.3	Outcome-Prüfung	119
4.2.4	Fazit Bürgerämter	123
<b>5</b>	<b>Aktivierender Staat und Agenda 21-Prozesse</b>	<b>125</b>
5.1	Die Bürgerkommune im Aktivierenden Staat	126
5.1.1	Entwurf eines neuen Leitbildes	126
5.1.2	Die kommunitaristische Idee und ihr politischer Einfluss	129
5.1.3	Zivilgesellschaft und Bürgerkommune	133
5.2	Agenda 21-Initiativen in der Evaluation	135
5.2.1	Institutionelle Prüfung	142
5.2.1.1	Ratsbeschlüsse zur Einführung	143
5.2.1.2	Agenda-Büros	145

5.2.1.3	Überörtliche Einbindung	148
5.2.2	Output-Prüfung	150
5.2.2.1	Agenda-spezifische Kommunikationsformen	150
5.2.2.2	Organisationsmodelle zwischen Agenda und Kommune	157
5.2.2.3	Dominante Stellung des Agenda-Büros	160
5.2.2.4	Hindernisse durch die Kommunalpolitik	164
5.2.3	Outcome-Prüfung	168
5.2.4	Fazit Agenda-21	172
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>175</b>
<b>7</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>181</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>189</b>
	<b>Tabellen- und Abbildungsverzeichnis</b>	<b>213</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>215</b>
	<b>Anlagenverzeichnis</b>	<b>217</b>