



**Arbeitspapier 1**

## **Kommunale Akteure:**

**Ausgangslage, Interessen, Anreize und Handlungen**

**- eine Literaturlauswertung -**

**Autor:**

Sebastian Bolay

KWI Potsdam

Stand: 10.01.2006

**Das Projekt** „*Entwicklung einer Strategischen Kommunalen Energiepolitik (SKEP) zur Nutzung Erneuerbarer Energieträger*“ ist Teil des Forschungsprojektes „Akzeptanz und Strategien für den Ausbau Erneuerbarer Energien auf Kommunalen und Regionaler Ebene“ das durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert wird. Die Laufzeit des Projektes ist von Juli 2005 bis Juni 2007. Projektpartner des Gesamtprojektes sind:

**IZT** - Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (Koordination)

**Ecologic** Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik, Berlin

**KWI** Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam und

**IRIS** Institut für Ressourcenschonung, Innovation und Sustainability im Umweltbereich an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin

**Die Ergebnisse des SKEP Projektes** sollen vor allem den kommunalen Akteuren (Verwaltungen, engagierte Bürger, Stadtwerke, etc. ) zu Gute kommen und sie in ihrer praktischen Arbeit durch spezifische Handlungsempfehlungen unterstützen. Da das Forschungsprojekt grundsätzlich einem sehr dialogorientierten Ansatz mit unterschiedlich partizipative Erhebungsmethoden verfolgt, sollen auch fortlaufend Zwischenergebnisse veröffentlicht werden. Allerdings stellen diese Arbeitspapiere naturgemäß nur einen Zwischenstand dar. Sie sollen vor allem als Diskussionsgrundlage für weitere Projektschritte dienen. So erhoffen wir uns natürlich auch ein Feedback von unseren Forschungs- und Kooperationspartnern.

**Dieses Arbeitspapier** ist Teil einer Reihe von kommunalwissenschaftlichen Papieren. Es handelt sich vorwiegend um Literaturlauswertungen, um den wissenschaftlichen Stand zu bestimmten Problemfeldern aufzuarbeiten. Daher hat dieses Papier eher einen akademischen Charakter und richtet sich als wissenschaftliches Diskussionspapier nicht explizit an Praktiker - die aber die eigentliche Zielgruppe des Projektes darstellen und für die in späteren Projektschritten konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt werden sollen.

Weitere Dokumente finden Sie auf den Web-Seiten des Projekts [www.izt.de/skep](http://www.izt.de/skep)



Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Schopenhauerstr. 26  
14129 Berlin  
[www.izt.de](http://www.izt.de)

Kontakt:

Timon Wehnert (Projektleiter)  
E-Mail: [t.wehnert@izt.de](mailto:t.wehnert@izt.de)  
Telefon: 030 / 803088 13



Kommunalwissenschaftliches Institut der  
Universität Potsdam

Am Park Babelsberg 14, Haus 7  
14482 Potsdam  
[www.uni-potsdam.de/u/kwi/](http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/)

Sebastian Bolay  
E-Mail: [bolay@rz.uni-potsdam.de](mailto:bolay@rz.uni-potsdam.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Generelles zu Akteursinteressen und Akteurshandeln.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Verwaltung.....</b>	<b>1</b>
2.1	Interessen nach der Ökonomische Theorie der Bürokratie.....	1
2.2	Andere Interessenzuschreibungen .....	2
2.3	Konflikte innerhalb der Verwaltung .....	3
2.4	Motivationslücke bei den Verwaltungsmitarbeitern .....	4
2.5	Beharrungskräfte und Anreize für die Verwaltung .....	4
<b>3</b>	<b>Kommunalpolitik/Rat .....</b>	<b>5</b>
3.1	Generelle Ziele der Politik.....	6
3.2	Verhältnis von Politik und Verwaltung.....	7
3.3	Politik und Energie.....	7
<b>4</b>	<b>Energieversorger/Stadtwerke .....</b>	<b>8</b>
4.1	Kundenbindung.....	8
4.2	Abhängigkeit von den großen privaten Energieerzeugern .....	9
4.3	Gewinninteresse drängt andere Belange zurück .....	9
<b>5</b>	<b>Bürger/Nachfrager nach Energie .....</b>	<b>10</b>
5.1	Verschiedene Rollen der Bürger.....	10
5.2	Abnehmende Einflussmöglichkeiten auf die Politik.....	10
5.3	Verhältnis zwischen Wählern und Kommunalpolitik.....	10
5.4	Einstellung zu Umweltproblemen.....	11
5.5	Interessen im Energiebereich .....	11
5.6	Bürgerengagement .....	12
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung der Kritikpunkte zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung .....</b>	<b>13</b>
<b>7</b>	<b>Instrumente zur Förderung von EE und Engagement im Energiebereich .....</b>	<b>14</b>

## 1 Generelles zu Akteursinteressen und Akteurshandeln

Unterstellt wird bei der Analyse von Akteuren<sup>1</sup> häufig (z.B. durch Rational Choice), dass sich ihre Handlungen rein rational nach den vorhandenen Interessen richten, um dadurch das bestmögliche Ergebnis für sich selbst zu erreichen. Tatsächlich verhalten sich Akteure in konkreten Entscheidungssituationen allerdings nur begrenzt rational (z.B. Wink 2002: 18). Die Handlungsweise von Akteuren kann auch gewohnheitsmäßig, emotional, spontan oder sogar irrational sein. Dies bedeutet wiederum, dass nicht allein das Eigeninteresse der Akteure treibende Kraft für Handlungen ist. Vor allem im Umweltbereich (Energiesparen/Energieeffizienz) sind auch intrinsische Motivationen (insbesondere hervorgerufen durch den Wertewandel) für Akteurshandeln von nicht zu unterschätzender Bedeutung (Gawel 2000: 188).

Generell kann trotzdem davon ausgegangen werden, dass sich Akteurshandeln prinzipiell an vorhandenen Eigeninteressen ausgerichtet, um den eigenen Nutzen zu maximieren (sog. Eigennutzenaxiom) (Osner 2001: 35). Daneben spielen andere Motivationen aber eine wichtige Rolle, besonders strategische Interaktionen zwischen Akteuren und mikropolitische Konstellationen sind handlungsdeterminierende Faktoren, d.h. Akteure orientieren sich auch an gegebenen Handlungsrationitäten (Bogumil 2001: 21). Zu beachten sind hierbei die vorhandenen institutionellen Regelungen, die durch Kompetenzzuweisungen zentrale Machtpositionen im Entscheidungssystem Kommune schaffen. Die Nutzung des zur Verfügung stehenden Handlungsspielraums wird durch unterschiedliche Machtressourcen der Akteure determiniert (Bogumil/Holtkamp 2002b: 72, Czada 1998: 51). Die Handlungen der Akteure werden allerdings nicht vollständig durch den gegebenen institutionellen Rahmen vorherbestimmt, da viele Interaktionen in informellen Strukturen ablaufen.

Grundsätzlich kann man allen Akteuren unterstellen, an guten Lebensbedingungen interessiert zu sein, da jeder Akteur auch gleichzeitig Bürger ist und in der Regel in der jeweiligen Kommune wohnt (Marks 2001: 167). Im weiteren Sinne tragen auch erneuerbare Energien (EE) durch die Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes zu besseren lokalen Lebensbedingungen bei, auch wenn dies erst langfristig wirkt und wenig ersichtlich ist. Deshalb kann man allen lokalen Akteuren ein grundsätzliches Interesse an der Förderung von EE unterstellen. Dieses Interesse steht häufig in Konflikt zu anderen Interessen (z.B. niedrigere Energiekosten) und muss sich gegenüber diesen behaupten. Anzumerken ist darüber hinaus, dass Bürger durch EE ihre Lebensqualität auch beeinträchtigt sehen können (z.B. Windräder verschandeln die Landschaft).

## 2 Verwaltung

### 2.1 *Interessen nach der Ökonomische Theorie der Bürokratie*

Im Mittelpunkt der Ökonomischen Theorie der Bürokratie (auch Public Choice genannt) steht das Individuum. Generell wird der Verwaltung und vor allem den einzelnen Bürokraten von der ökonomischen Theorie unterstellt, in hohem Grade auf die persönliche Besitzstandswahrung und Nutzenmehrung als vorherrschendes Interesse fixiert zu sein. Die Verhaltensmöglichkeiten der Verwaltungsmitarbeiter werden

---

<sup>1</sup> Akteur (von lat. Actor = derjenige, der handelt oder etwas tut) bezeichnet „in der Politik eine an politischen handelnd beteiligte Person (individueller Akteur) oder Organisation (kollektiver Akteur)“ (Schubert 1998: 29). Weiterhin sei erwähnt, dass mit den in diesem Text genannten Personengruppen auch jeweils die weibliche Form einbezogen sein soll, die Nennung beider Geschlechter aber aus Gründen der Lesbarkeit vermieden wurde.

jedoch durch verschiedene Handlungsalternativen und institutionelle Regelungen begrenzt (Borins/Grüning 1998: 17).

Parkinson postuliert in seinem Gesetz, dass sich Verwaltungen aufgrund ihrer Eigendynamik immer weiter selbst zu vergrößern versuchen (Parkinson 1957: 18ff). Für Niskanen sind Verwaltungsmitarbeiter budgetmaximierende Bürokraten, die durch die Ausdehnung des Budgets den eigenen Nutzen steigern wollen. In seinem Modell geht er davon aus, dass das politische System die Bürokratie finanziert und im Gegenzug einen entsprechenden Output von ihr erwartet, bei dem die Verwaltung über eine Monopolstellung verfügt (Niskanen 1994: 37ff).

Nach Downs (1994) geht es Bürokratien vor allem um Bestandswahrung, daher versuchen sie Konflikte mit anderen Behörden zu vermeiden. Die extreme Konfliktscheue begünstigt den bürokratischen Konservatismus, sie sind weitgehend resistent gegen Wandel. Dazu kommt ein Konsenszwang nach Innen durch hierarchische Struktur und formalen Regeln, der Konflikte ebenfalls verdeckt. Die formale Kommunikationsstruktur führt zur Weitergabe verzerrter Informationen, da nur weitergeleitet wird, was die übergeordneten Instanzen hören wollen. Deshalb verursachen Bürokratien besondere Kontrollprobleme, die mit Größe der Organisation zunehmen. Bürokraten entwickeln aufgrund der organisatorischen Differenzierung und der funktionalen Spezialisierung eine eigene Identität, die sich in einer spezifischen Verwaltungskultur niederschlägt.

Bei Downs (1994: 16f und 264) stehen darüber hinaus die Behördenleiter im Zentrum seiner Überlegungen: Sie versuchen Personal für ihre Behörde hinzuzugewinnen, um das eigene Prestige zu erhöhen, was zu wachsenden Bürokratien führt<sup>2</sup>. In der Praxis muss man die Thesen der ökonomischen Theorie der Bürokratie allerdings relativieren: So orientiert sich jeder Beamte in einer deutschen Kommunalverwaltung mindestens in gleichem Maße an sachorientierter Handlungsweise wie an der eigenen Besitzstandswahrung (Bolay 2004: 51). Trotzdem sind eigennützige Besitzstandsinteressen nicht generell von der Hand zu weisen.

## **2.2 Andere Interessenzuschreibungen**

Gegenüber der Politik hat die Verwaltungsspitze ein Interesse an möglichst umsetzbaren Zielen und Vorgaben, die nicht zu weit von den eigenen Vorstellungen abweichen. Darüber hinaus ist sie an einem grundsätzlich positiven Image interessiert (Stein 2001: 154). Die Verwaltung, genauer gesagt die Verwaltungsspitze, ist generell an Politikgestaltung durch Interessendurchsetzung und an Machtsicherung interessiert (vgl. Kapitel 2.1) und versucht deshalb sich bereits in den Prozess der Politikformulierung einzuschalten. Oberste Priorität bei den Verwaltungsmitarbeitern genießen Ressourcensicherung und Selbsterhaltung (Bogumil 2001: 29). Was der Verwaltung weiter zugeschrieben wird, ist die pflichtgemäße Amtserfüllung innerhalb des vorhandenen Rechtsrahmens (UBA 2003: 5). Weiterhin wird der Bürokratie die Verabsolutierung von Teilaufgaben aufgrund der fachlichen Identifikation unterstellt. Die Sicherung des eigenen Aufgabenbereichs führt zur Selbsterhaltung des Subsystems (Osner 2001: 89).

Durch diese stabilisierenden Verhaltensweisen kommt es zur Überidentifikation mit den jeweiligen Teilzwecken, woraus wiederum intrinsische Triebkräfte entstehen, die zu strukturellen Interessenkonflikten mit anderen Verwaltungseinheiten führen kön-

---

<sup>2</sup> Die festzustellende Wachstumstendenz der Verwaltung hängt mit der Aufgabenteilung und Spezialisierung zusammen und tritt in jeder Organisation auf, sofern keine Gegenkräfte dies neutralisieren (Mayntz 1985: 71).

nen (Derlien 1992: 397, Mayntz 1985: 114). Die Verantwortungsersplitterung in bürokratischen Organisationen fördert analog zu Public Choice wiederum „ein gewisses Eigeninteresse der Mitarbeiter ihre Macht- und Einflussbereiche weiter auszubauen, bzw. zu mindest zu halten“ (Straßheimer 2000: 303). Geht man davon aus, dass sämtliche Verwaltungseinheiten an der Vergrößerung des eigenen Budgets interessiert sind, eröffnet die Budgetierung neue Spielräume durch Bonus-Malus Systeme Anreize für konformes ökologisches und effizientes Verhalten zu setzen und kann sich als effektives Steuerungsinstrument erweisen (Pippke/Klümper 2005: 148).

Einzelne Verwaltungsmitarbeiter weisen oftmals eine Spezialistenmentalität auf (von Arnim 1984). Darüber hinaus besteht die Tendenz, dass sich zwischen Politik und Verwaltung oder intern zwischen Verwaltungseinheiten so genannte Seil- oder Fachbruderschaften bilden. Diese können sowohl vertikaler als auch horizontaler Art sein. Vertikale Seilschaften bestehen vorwiegend zwischen Verwaltungen und sind auf die vielfältigen Verflechtungen der staatlichen Ebenen in Deutschland zurückzuführen. Horizontale Fachschaften in Kommunen bilden sich in der Regel zwischen Politikern und Verwaltungsmitarbeitern; durch die gegenseitige Einflussnahme und Abstimmung können die Mitglieder dieser Seilschaften partielle fachliche Interessen leichter in Rat<sup>3</sup> und Verwaltung durchsetzen (Janning 1996: 159).

Ökologische Interessen sind bei den Verwaltungsmitarbeitern zum Teil ebenfalls vorhanden. So gehen Anstöße für umweltorientierte Beschaffungsmaßnahmen meist von der Verwaltung aus. Vor allem die treibende Kraft engagierter Mitarbeiter spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle (Portz 2005: 153).

Der wachsenden Komplexität der zu erledigenden Aufgaben begegnet die Verwaltung mit zunehmender Segmentierung und Differenzierung der Aufgabenwahrnehmung. Dazu kommt auch bei der Problem- und Informationsverarbeitung eine steigende Segmentierung (Marks 2001: 183). Die Informationsweitergabe an Politik, Verwaltungsführung und andere Verwaltungseinheiten erfolgt gefiltert nach den eigenen Interessen, was zu einer selektiven Problemwahrnehmung führt. „Bürokratische Entscheidungen sind also in der Regel von vornherein stark auf bestimmte Lösungen ausgerichtet (...)“ (Lehner 1981: 122). Dadurch wird das Organisationslernen der Verwaltung behindert, da Beziehungen zu anderen Bereichen und Problemen nicht wahrgenommen werden. Für anspruchsvolle Aufgaben wie die Integration von EE-Systemen in die Stadtplanung ist eine Gesamtsicht, die über Ressortegoismen hinausgeht, unumgänglich, damit die technischen Anforderungen gemeistert werden können (Marks 2001: 183).

### **2.3 Konflikte innerhalb der Verwaltung**

Busse (2002: 307) merkt an, dass aufgrund der Besonderheiten der Verwaltung deren Ziele nicht rein wirtschaftlicher Art sind, sondern sich vielmehr auf Wirkungen und Ergebnisse für die Bürger richten. Dabei können Verwaltungsziele mit Zielen der einzelnen Mitarbeiter durchaus im Konflikt stehen. Ob Verwaltungsmitarbeiter normgerecht handeln, hängt auch von Nutzenabwägungen sowie den Interessen, Bedürfnissen und Einstellungen des einzelnen Mitarbeiters ab (UBA 2003: 54).

Neben den Konflikten zwischen Mitarbeiter- und Organisationszielen führt der Ressortegoismus der einzelnen Verwaltungseinheiten zu zahlreichen Konflikten (Rogall 2003: 121). Eine gegenseitige innige Abneigung wird gepflegt. Daraus resultiert,

---

<sup>3</sup> Unter Rat werden in diesem Papier sämtliche die Bürger repräsentierenden Körperschaften der Kommunen subsumiert (Stadtrat, Gemeinderat, Stadtverordnetenversammlung,...).

dass Innovationen, die quer zum Verwaltungsaufbau liegen (z.B. Energiemanagement) und damit auf Abstimmungen zwischen den Verwaltungseinheiten angewiesen sind, vielfach am mangelnden Willen zur Zusammenarbeit scheitern.

#### **2.4 Motivationslücke bei den Verwaltungsmitarbeitern**

Die mit wenig Selbständigkeit und Eigenverantwortung ausgestattete Verwaltungsarbeit hat zu einer Motivationslücke beim Personal geführt, was auch auf fehlende Leistungsanreize und Defizite im Führungsverhalten zurückzuführen ist (Reichard 1994: 15f). Darüber hinaus hat sich in der Verwaltung analog zur Gesellschaft ein Wertewandel von den Pflicht- und Akzeptanz- hin zu den Selbstentfaltungswerten vollzogen (Klages 1985: 39ff, vgl. Arbeitspapier 3). Aus diesem Grund wächst die Bedeutung intrinsischer Leistungsanreize für die Verwaltungsmitarbeiter, vor allem Anreize zu selbständiger Arbeit und Eigenverantwortung gewinnen an Bedeutung, da eine sinnerfüllte und interessante Arbeit zunehmend wichtiger wird (Busse 2003: 219). Die Verwaltungsmitarbeiter wollen Anerkennung ihrer Arbeit durch Bürger, Vorgesetzte und Politik sowie eine - subjektiv empfunden - sinnvolle Arbeit (Stein 2001: 154). Die Verwaltungsmitarbeiter haben wie in jeder anderen großen Organisation auch das nachvollziehbare Bedürfnis zum einen nach beruflichem Fortkommen und zum andern nach für sie angenehmen Arbeitsbedingungen (KGSt 1996a: 21). Um die vorhandene Motivationslücke zu schließen, müssen diese Punkte Berücksichtigung finden.

#### **2.5 Beharrungskräfte und Anreize für die Verwaltung**

Energiesparen ist eine freiwillige Aktivität der Verwaltung, deshalb ist eine besondere Motivation der Verwaltungsmitarbeiter von Nöten. Lediglich wenn die Akteure davon überzeugt sind, dass sich eigenes Engagement lohnt, werden sie sich an solchen Maßnahmen beteiligen (Bogumil 2001: 235). Deshalb sind die Verwaltungsmitarbeiter nur dann bereit durch Verhaltensänderung Einsparungen zu erzielen, wenn ein Teil der eingesparten Mittel in ein gemeinsames Budget fließt, woraus z.B. die Arbeitsräume besser ausgestattet werden (Busse 2003: 217). Eingesparte Haushaltsmittel, die ins nächste Jahr mitgenommen werden dürfen, zeitigen positive Effekte bei der Motivation wie Untersuchungen zeigen (KGSt 1998: 14).

Zur Motivation der Mitarbeiter ist der zielgerichtete Einsatz von Anreizen materieller und immaterieller Art effektiv. Er muss gleichzeitig zwei Stoßrichtungen aufweisen: Die Verwaltungsleistung steuern und die Beschäftigten motivieren (Busse 2003: 117). Kommunikation ist der zentrale Baustein zur Motivation der Verwaltungsmitarbeiter zum Energiesparen. Sobald und wenn auch nur scheinbar Verlierer auszumachen sind, kommen die Beharrungskräfte innerhalb der Verwaltung zum Vorschein. Als Faustregel gilt: Je radikaler die vorzunehmenden Eingriffe sind, desto größer wird der provozierte Widerstand ausfallen (Bogumil/Kißler 1997b: 123). Wie in der Gesellschaft auch wächst in der Verwaltung die Bedeutung intrinsischer Leistungsanreize, Selbständigkeit und Eigenverantwortung sowie eine sinnerfüllte interessante Arbeit werden für Verwaltungsmitarbeiter zunehmend wichtiger (Busse 2003: 219). Energiesparen könnte eine verantwortungsvolle (Neben-) Tätigkeit darstellen und somit generell zur Motivation der Beschäftigten beitragen.

Die Umsetzung von Sparsamkeit gestaltet sich in Verwaltungen schwierig. Dies ist auf die große Handlungsautonomie der Individuen, die Sanktionsschwäche und die informelle Gruppenstruktur, die den einzelnen schützt, zurückzuführen. Der Vorgesetzte kann seine Aufsichtspflicht nur ungenügend durchsetzen, da die Mitarbeiter

ihm in fachlicher Hinsicht oft überlegen und in schwer durchschaubares Zuständigkeits- und Verantwortungssystem eingebunden sind (UBA 2003: 55f). Die Mitarbeiter wiederum versuchen Haltung und Einstellung der Behördenleitung zu bestimmten Themen zu antizipieren, um daran den Grad des eigenen Engagements auszurichten; d.h. ohne den festen Willen der Leitungsebene können Veränderungen sich nur schwer bei den Mitarbeitern der Verwaltung durchsetzen (UBA 2003: 226).

Aufgrund der Tatsache, dass ein Arbeitsplatz in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft relativ sicher ist, fällt es frustrierten Mitarbeitern leichter sich in die Passivität, die innere Emigration zurückziehen. Stehen nun Reformen an, werden sie zumindest alles vermeiden, was für sie zu Mehrarbeit führt und eventuell die Bemühungen sogar torpedieren (Rogall 2003: 186). Für die Motivation der Beschäftigten für z.B. Energiesparen gibt es keine Patentantwort, vielmehr müssen Überwachung (Controlling) und Werben um Einsicht Hand in Hand gehen (Vogelsang 2002: 75). Bei Veränderungen spielen bei den Verwaltungsmitarbeitern Befürchtungen vor Komfortverlust, Glaube, dass der eigene Beitrag irrelevant ist, die Abwehr von Kontrolle durch Vorgesetzte und die Furcht vor Bevormundung eine Rolle (Vogelsang 2002: 76). Dazu kommt die Angst durch Reformen den eigenen Arbeitsplatz zu verlieren, so dass Mitarbeiter gegenüber Modernisierungsmaßnahmen häufig eine skeptische Grundeinstellung einnehmen.

Erfahrungen aus München zeigen, dass es der richtige Ansatz ist auf Einsicht und Eigenverantwortung der Mitarbeiter zu setzen. Verantwortungsgefühl und Engagement für die Umwelt stellten größere Anreize dar als die zugesagten finanziellen Anreize. Darüber hinaus lässt sich festhalten, dass Unterstützung von Seiten der Führungsebene und deren persönlicher Einsatz unentbehrliche Voraussetzungen für das Gelingen waren. Ein weiterer Baustein zur Motivation der Mitarbeiter ist, dass 50% der eingesparten Summe für andere Zwecke verwendet werden kann (Hofmuth 2001: 110f).

### **3 Kommunalpolitik/Rat<sup>4</sup>**

Im Gegensatz zur Bundes- und Landesebene ist das kommunale Parlament, sprich der Rat, keine eigenständige Gewalt, sondern rechtlich Teil der Verwaltung. Es gibt somit auf kommunaler Ebene kein Verhältnis von Parlament und Regierung, wie es von den anderen Ebenen bekannt ist. Der Rat ist an Verwaltungsentscheidungen beteiligt, die nach der klassischen Gewaltenteilung der Exekutive zugeordnet wären. Deshalb „müssen strategische Zielsetzung und operative Ausführung und Rückmeldung als arbeitsteiliges Zusammenwirken in einem einheitlichen Steuerungskreislauf gesehen werden“ (Hill 1998: 9). Zwischen Verwaltung und Rat kommt es aufgrund der fehlenden Abgrenzung zu Auseinandersetzungen über die Absteckung der jeweiligen Kompetenzen (Dieckmann 1996: 20). Dadurch werden erhebliche Ressourcen gebunden, die an anderer Stelle gebraucht würden.

Die Kommunalpolitik<sup>5</sup> hat es, auch aufgrund der fehlenden Abgrenzung, bisher vielfach nicht vermocht, ein von der Verwaltung unabhängiges politisches Profil zu entwickeln und die eigenen Funktionen (Repräsentation, Vermittlung und Gestaltung) gegenüber den Bürgern deutlich zu machen (Hill 1998: 3). Rahmenbedingungen für die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse der Kommunalpolitik sind die Ge-

---

<sup>4</sup> Kommunalpolitik und Rat werden in diesem Papier synonym verwendet.

<sup>5</sup> Anzumerken ist an dieser Stelle, dass es die Politik nicht gibt, sondern dass sie ein fragmentiertes Geflecht aus Akteuren und Institutionen ist (Schedler/Siegel 2005: 95).

meindegröße und die politische Kultur. Davon hängt die Parteipolitisierung des Rats ab (Meyer 1998: 73ff).

### **3.1 Generelle Ziele der Politik**

Primäres Ziel der Kommunalpolitik ist die Sicherung der eigenen Macht und wenn möglich deren Ausbau (z.B. Rogall 2003: 124, Hübner/Probst 1995: 78ff). Willke als Systemtheoretiker (1997: 107) beschreibt das mit folgenden Worten: „Auch die Politik vertritt nur ein partielles Interesse und vorrangig ein Interesse an sich selbst – wie jedes andere Funktionssystem auch“. Das führt dazu, dass sich die politischen Akteure häufig lediglich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen können, weil nur Lösungen ohne negative Konsequenzen für einen der Akteure konsensfähig sind. Dies fällt zusammen mit dem Trend der Parteipolitisierung kommunaler Politikarenen zur eigenen Profilierung (Bogumil 2001: 6). Entscheidend für eine in den Augen der Wähler erfolgreiche Politik ist die Öffentlichkeitsorientierung (Marks 2001: 178). Deshalb werden solche Politikfelder Priorität genießen, die im Blickpunkt des öffentlichen Interesses stehen und bei denen sich Erfolge leicht messen und „verkaufen“ lassen.

Trotzdem ist daneben auch die Umsetzung von Politikinhalten (Politikgestaltung) Ziel der politischen Akteure (Bogumil 2001: 29). In der kommunalen Praxis lassen sich sowohl die Verfolgung eigennütziger als auch inhaltlicher Ziele feststellen (Rogall 2003: 124). Es ist zwischen den Wählerwünschen und den politischen Prioritäten eine positive Beziehung zu erwarten wie Gabriel u.a. (1992: 33) zeigen. Zwar ist diese Beziehung auf kommunaler Ebene im Vergleich mit Bund und Ländern besonders ausgeprägt, die Autoren fanden jedoch keine enge Repräsentationsbeziehung zwischen Politik und Bürgern auf kommunaler Ebene, wie es zu erwarten gewesen wäre. Der Zusammenhang ist lediglich schwach ausgeprägt und hängt zusätzlich vom jeweiligen Politikfeld ab (Gabriel u.a. 1992: 33f). Daraus lässt sich ableiten, dass die Politik nicht über vollständige Informationen verfügt und auch nicht alle Wünsche und Präferenzen der Bürger berücksichtigen kann; sie ist deshalb auf Klientelorientierung angewiesen (Marks 2001: 173). Durch Mitgliedschaft in Fachbruderschaften (vgl. Kapitel 2.2) besteht für einzelne Politiker die Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die Verwaltung. Dadurch entstehen zwei Klassen an Politikern, die über unterschiedliche Einfluss- und Informationspotentiale verfügen.

Einzelne Politiker lassen sich charakterisieren als (Richter 2001: 60):

- fachpolitische Interessenvertreter, die entweder als Lobbyisten agieren oder einer speziellen politischen Zielsetzung anhängen. Dadurch stehen ihre Interesse in Konkurrenz zu anderen Politikfeldern und –zielen,
- Promotoren von Werten bzw. gesellschaftlicher Veränderungsprozesse. Dadurch stehen sie in Konkurrenz zu abweichenden Wertvorstellungen anderer Politiker,
- Abwäger und Aushandler von Projekten, Maßnahmen und Handlungen, die vornehmlich der eigenen Interessen gerecht werden sollen verbunden mit der Zielsetzung zugleich dem Gemeinwohl zu nutzen und zu einer aus ihrer Sicht bestmöglichen Entwicklung ihrer Kommune beizutragen.

### **3.2 Verhältnis von Politik und Verwaltung**

Die Einflussnahme der Politik auf die Verwaltung ist Teil des Demokratieprinzips, sämtliche Aufgaben der Verwaltung werden formal von der Politik bestimmt. Das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung ist traditionell von latenten manchmal auch von handfesten Spannungen geprägt (von Kodolitsch 1996: 169). Gegenüber der Verwaltung hat die Politik ein gewisses Maß an Furcht vor einer Verselbständigung. Vor allem für die Mehrheitsfraktionen trifft dieser Befund zu, da der Bürger beide als Einheit ansieht und deshalb die „Regierung“ für Fehler und Missstände der Verwaltung haften muss (von Kodolitsch 1996: 173). Eine enge Beziehung ist folglich für die Politik unabdingbar, auch um die eigenen Vorstellungen durch- und umsetzen zu können und die Verwaltung in ihrem Sinne zu steuern (Bogumil 2001: 173ff).

Seitens der Politik wird vielfach die Überfülle und die Intransparenz der von der Verwaltung für Entscheidungen zur Verfügung gestellten Informationen bemängelt. Vor allem die Opposition leidet unter später und oftmals unzureichender Informationsversorgung. Des Weiteren wirft die Politik der Verwaltung vor, dass sie am Liebsten alles alleine entscheiden und lediglich unangenehme Angelegenheiten auf die Politik abschieben wolle. Durch Ratsbeschluss muss dann die Politik diese Entscheidungen gegenüber den Bürgern vertreten (Hill 1996: 25). Die Verwaltung bemängelt wiederum, dass sich die Politik laufend in Details einmischt und generell zu Detailversessen ist. Dazu kommt die Unzufriedenheit, dass sich die Politiker in den Aufsichtsgremien der kommunalen Unternehmen ganz anders verhalten als gegenüber der Kernverwaltung, ihnen nämlich kaum in Details hineinreden (KGSt 1996b: 13). Des Weiteren werden Aktionismus, langsame Entscheidungswege und das fehlende fachliche Wissen bei vielen Kommunalpolitikern von Seiten der Verwaltung beklagt (Dieckmann 1996: 23ff).

Doch auch mit der eigenen Arbeit sind viele Kommunalpolitiker nicht zufrieden, da sie ihre Wirkung als wenig effektiv erleben. Beklagt werden vor allem der für das Amt notwendige Zeitaufwand und der schwindende Gestaltungsspielraum (vgl. Arbeitspapier 3) durch Haushaltskrise und sich verändernde Rahmenbedingungen (Dieckmann 1996: 22f).

### **3.3 Politik und Energie**

Der Politik wird allgemein eine eingeschränkte Sicht zugeschrieben, die sich lediglich auf die nächsten drängenden Probleme beschränkt (sog. Kanaldeckelsyndrom) (z.B. Stark 1999: 266). Deshalb und wegen der kurzen Wahlperioden ist die Politik vornehmlich kurzfristig ausgerichtet. Die Orientierung an „kurzfristig durchsetzbaren Lösungen (...), die bei der nächsten Wahl Legitimation verschaffen, im Sinne einer Langzeitplanung aber oftmals suboptimal wirken“ (Göb 1990: 596), wird häufig beklagt. Eine stärkere strategische Weichenstellung ist durch das kurzfristige Tagesgeschäft blockiert (Reichard 1994: 14). Um langfristige Entscheidungen zu treffen reichen Steuerungs- und Fachwissen in der Kommunalpolitik allerdings vielfach nicht aus (Bogumil 2001: 21).

Nach empirischen Untersuchungen kommt der lokalen Parteieinkonstellation eine eigene Erklärungskraft zu (Bogumil 2001: 98). Energie ist lediglich eines von vielen Themen, bedarf folglich der Aufmerksamkeit seitens der Bürger, um auch von der Politik beachtet zu werden (Baumheier 1993: 113). Die Politik muss für eigene Initiativen im Energiebereich überzeugt sein, dass sich daraus Kapital in Form der Steigerung von Wiederwahlchancen schlagen lässt (Bogumil 2001: 235). Schaut man auf die Programme der politischen Parteien, so steht zu vermuten, dass erneuerbare

Energien besonders dort eingesetzt und gefördert werden, wo es eine starke Fraktion der Grünen im Rat gibt. Nach Untersuchungen von Marks (2001: 133ff) für hessische Kommunen konnte allerdings kein Zusammenhang zwischen der politischen Farbe des Rats und dem Einsatz erneuerbarer Energien nachgewiesen werden. Grundsätzlich kann trotzdem davon ausgegangen werden, dass Vertreter der Grünen EE relativ vorbehaltlos unterstützen, während bei anderen Parteien ökonomische Abwägungen stärker ins Gewicht fallen. Die Verteilung der hessischen Kommunen, die auf EE setzen gleicht auch nicht einem Flickenteppich, sondern vielmehr einer Haufenbildung. Marks zieht daraus den Schluss, dass eine Sogwirkung für umliegende Kommunen entsteht ebenfalls erneuerbare Energien einzusetzen.<sup>6</sup>

Insgesamt gesehen hat die Energieversorgung (zumindest so lange sie funktioniert und die Preise für die Bürger akzeptabel sind) lediglich eine geringe Bedeutung für Kommunalpolitiker (Gabriel u.a. 1993: 36); hauptsächlich deshalb, weil sie die Energiepolitik als bei den Stadtwerken angesiedelt sehen. Sie sind froh sich nicht mit diesem komplizierten Thema auseinandersetzen zu müssen (Marks 2001: 173). Sattler (2001: 9) schreibt den Kommunalpolitikern heute kaum mehr Einfluss auf Tarife der EVU und damit Anreize zum Energiesparen zu.

Innovative Entscheidungen weisen für die Kommunalpolitik ein hohes Konfliktpotential auf, da in der Tendenz oft eine Veränderung in der Ressourcenverfügung oder der Machtverhältnisse einhergeht (Marks 2001: 180). Es lassen sich folglich Beharrungskräfte in der Kommunalpolitik identifizieren, die nicht am Status quo rütteln wollen und deshalb auf Innovationen lieber verzichten. Für die Einführung einer innovativen Energiepolitik bedeutet dies, dass sie nicht zu einem Negativsummenspiel werden darf.

#### **4 Energieversorger/Stadtwerke**

Durch die Liberalisierung des Strommarktes im Jahr 1998 unterliegen die Stadtwerke einem erheblichen Anpassungsdruck durch den verstärkten Wettbewerb. Dazu kommen sich verändernde Rahmenbedingungen wie die anhaltende Finanzkrise der Kommunen, steigende Erwartungen der Kunden und die Modernisierungsprozesse im öffentlichen Sektor (Reichard 2000: 15ff). Für die Stadtwerke bietet der Einsatz erneuerbarer Energien die Möglichkeit die eigene Leistungskurve zu glätten, wodurch weniger an den Energielieferanten für die Vorhaltung von Kraftwerksleistung bezahlt werden muss (Marks 2001: 190). Dadurch stieg auch die Unabhängigkeit gegenüber dem Vorlieferanten. In der Praxis spielen EE dafür aber bislang keine Rolle, die Stadtwerke setzen vielmehr auf Kraft-Wärme-Kopplung. Kundenbindung

Das grundsätzliche Ziel der Stadtwerke ist die Gewinnung bzw. häufiger die Bindung der vorhandenen Kunden an das Unternehmen (Bogumil 2001: 29). Durch die Liberalisierung des Strommarktes sind die Bürger grundsätzlich frei in der Wahl des Anbieters, haben folglich theoretisch ein Einflusspotential auf das EVU. In der Praxis haben aber kaum Bürger den Stromanbieter gewechselt, so dass die Stadtwerke Kundenabwanderungen wenig fürchten müssen. Auf der anderen Seite bestünde nach Ansicht von Stark (1999: 242) durch die Unterstützung des Bürgerengagements für EE im Rahmen der Lokalen Agenda die Chance die Bürger auch stärker an das eigene Unternehmen zu binden („Grüner“ Strom als Imagefaktor).

---

<sup>6</sup> Dieses Muster fand auch Berry (1994) bei einer Untersuchung zu strategischer Planung in Behörden von US-Bundesstaaten. Sie neigen besonders dann zur Durchführung strategischer Planung, wenn die Schwesterbehörde im benachbarten Bundesstaat dies auch tut.

#### **4.1 Abhängigkeit von den großen privaten Energieerzeugern**

Die Abhängigkeit von Netzen verbundenen mit hohen Investitions- und Fixkosten sowie große finanzielle Aufwendungen für Großkraftwerke bilden die Basis für das Interesse an einer möglichst langfristigen Absatzsicherung sowohl der großen Energieerzeuger als auch der Stadtwerke als Weiterverteilungsunternehmen. Der Status quo soll möglichst lange beibehalten werden (Immenga 2003: 11). Dies bedeutet, dass die großen Energieerzeuger (vornehmlich E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall) kein Interesse daran haben, dass in Kommunen selbständig Energie in größerem Umfang erzeugt wird. Durch die Beteiligung an zahlreichen Stadtwerken kann diese Politik auch durchgesetzt werden. Ziel der großen Energieunternehmen ist die Bündelung von Marktmacht (Schlemmermeier/Schorsch 2003: 58).

#### **4.2 Gewinninteresse drängt andere Belange zurück**

Vorrangiges Interesse der Stadtwerke besteht wie bei anderen Unternehmen auch am Geldverdienen (Bogumil 2001: 29). Daran hat ebenfalls die Kommunalpolitik ein Interesse, da die Gewinne dem kommunalen Haushalt abhängig vom Grad der Privatisierung und der Ausgestaltung der Verträge zwischen Kommune und EVU, zumindest teilweise zufließen. Aus dem Ziel Geldverdienen ergibt sich ein Dilemma für die EVU: Preisgünstige und umweltfreundliche Versorgung sowie Energiesparen stehen dazu konträr (Baumheier 1993: 111).

Die Liberalisierung hat zu einer Neuausrichtung der Ziele vieler Stadtwerke geführt, Gemeinwohlverpflichtungen geraten in den Hintergrund, die politische Einflussnahme wird durch die Marktgesetze verdrängt (Sattler 2001: 9). Nach der Liberalisierung haben folgerichtig zahlreiche Stadtwerke ihre Angebote zur Energieberatung oder bei Prämien drastisch reduziert, da diese der Gewinnerzielung entgegenstehen (Lottermoser 2002: 92). Mez (2001: 9) geht davon aus, dass Umweltverpflichtungen mittlerweile weitgehend keine Rolle mehr spielen und führt dies direkt auf die Liberalisierung zurück. Der Einsatz erneuerbarer Energien schmälert nach Marks (2001: 167) den Gewinn der EVU, worunter wiederum der kommunale Haushalt leidet und die Quersubventionierung des ÖPNV in Frage gestellt würde.

Das Nutzenkalkül ist daher sowohl bei der Politik als auch beim EVU auf EE-Maßnahmen zu verzichten. Darüber hinaus sind kommunale Vertreter in den Aufsichtsgremien der Beteiligungsunternehmen häufig in einem Dilemma zwischen den Interessen des Unternehmens einerseits und den Interessen der Kommune andererseits. In der Regel verfolgen sie in den Unternehmensgremien die Ziele des Unternehmens, kommunale Belange stehen hinten an (ausführlich vgl. Arbeitspapier 4). Kommunalpolitiker messen der Energieversorgung lediglich geringe Bedeutung für das eigene Amt bei (Gabriel u.a. 1993: 36, Arzberger 1980: 145), da sie Energiepolitik bei den Stadtwerken angesiedelt sehen und sich nicht mit dem komplizierten Themenfeld belasten wollen. Zudem sind Kommunalpolitiker durch die Aufsichtsratsmandate eng mit den EVU verflochten<sup>7</sup>, so dass sie häufig deren Interessen auch in der Kommune vertreten werden (ausführlicher vgl. Arbeitspapier 4).

Soweit sich Versorgungsunternehmen mehrheitlich in kommunaler Hand befinden, sind sie zumindest formal nicht primär an Gewinnerzielung, sondern an der Erfüllung des öffentlichen Zwecks orientiert, wobei die reine Gewinnerzielung keinen öffentlichen Zweck darstellt (Trapp/Bolay 2003: 11). Die Entscheidung über den öffentlichen Zweck eines konkreten Unternehmens liegt beim Rat (Hill 1999: 48ff). Welche Zwe-

---

<sup>7</sup> Aufsichtsratsmandate können auch finanziell lukrativ sein.

cke öffentliche Zwecke sind, ist gesetzlich durch die Gemeindeordnungen vorgegeben. Durch die verstärkte Ausrichtung auf Markt und Wettbewerb steht zu vermuten, dass sie die Stadtwerke auch wenn sie sich nach wie vor in kommunaler Hand befinden, zunehmend gegen Eingriffe durch die Kommunen zur Wehr setzen werden, wenn diese dem Gewinnmotiv entgegenstehen. Vor allem die Manager/Geschäftsführer der Stadtwerke haben ein Interesse daran die eigene Autonomie zu stärken und politische Eingriffe abzuweisen (Rogas 2001: 81f).

## **5 Bürger/Nachfrager nach Energie**

### **5.1 *Verschiedene Rollen der Bürger***

Nach Bogumil und Holtkamp (2002a: 11) hat der Bürger idealtypisch drei Rollen in der Kommune inne: Er ist zum einen politischer Auftraggeber, zweitens Adressat der Leistungserstellung und zum dritten Mitgestalter des Gemeinwesens. In Bezug auf Energie befindet er sich somit in einer Doppelrolle. Auf der einen Seite ist der Bürger Energieverbraucher, auf der anderen Seite Auftraggeber und Mitgestalter, also klassischer Bürger.

### **5.2 *Abnehmende Einflussmöglichkeiten auf die Politik***

Die drei kommunalen Modernisierungstrends flächendeckende Reform der Kommunalverfassung in Richtung auf das süddeutsche Modell, das Neue Steuerungsmodell und die verstärkte Bürgerpartizipation haben zur Erwartung geführt, dass die Bürger künftig vermehrt Einfluss auf die Kommunalpolitik nehmen können. Dem gegenüber steht die stetige Abnahme kommunaler Handlungsspielräume durch zurückgehende Ressourcen, Auslagerungen aus der Kernverwaltung und Privatisierungen kommunaler Unternehmen, die dazu führen, dass die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der Bürger sinken (Bogumil/Holtkamp 2002b: 81f).

### **5.3 *Verhältnis zwischen Wählern und Kommunalpolitik***

Von der Kommune erwarten die Bürger generell ein transparentes und qualitativ gutes Leistungsangebot mit schnellen Entscheidungen über ihre Belange (Stein 2001: 154). Die Kommunalpolitik kann sich nur partiell an den Wünschen und Präferenzen der Wähler orientieren, da sie, aufgrund der Heterogenität der Wählerschaft, nicht über vollständige Informationen verfügen kann (vgl. Kapitel 3.1). Trotzdem stehen die Politiker in einem engen Abhängigkeitsverhältnis von den Wählern, denen sie ihre Position verdanken. Dennoch verbleiben der Politik weitgehend unabhängig von den Interessen der Bürger erhebliche Handlungsspielräume. Zudem wäre die vollständige Ausrichtung an Wählerwünschen nicht vollziehbar, da Entscheidungen der Politik immer auch von anderen Anspruchsgruppen wie Verwaltung und Interessengruppen beeinflusst wird. Auch ihre Interessen müssen zur eigenen Machtsicherung Berücksichtigung finden.

Nach Public Choice führen folgende Faktoren dazu, dass es nicht zu einem strengen Abhängigkeitsverhältnis kommt (Marks 2001: 175ff):

- Informationskosten: Bürger sind in der Regel nur unzureichend über Entscheidungen der Kommunalpolitik informiert. Insbesondere im Bereich der Energiepolitik sind die Informationskosten für die Bürger (aber auch für Politiker) zu hoch.

- Kurzsichtigkeit: Kurzfristige Maßnahmen werden höher bewertet als langfristige.
- Loyalität: Parteigebundenheit hat Einfluss auf die Wahlentscheidung, v.a. in großen Kommunen ist die Parteipolitisierung stark ausgeprägt. Zu beachten ist, dass sich die traditionellen Wählermilieus aber auflösen.

### **5.4 Einstellung zu Umweltproblemen**

„Ob und in wieweit Menschen bereit sind sich mit ihrer Stadt zu identifizieren, auf Dauer in ihr zu leben und sich im Idealfall auch zu engagieren, hängt maßgeblich von ihrer Lebensqualität ab“ (Meyer 2003: 32). Grundsätzliches Ziel der Bürgerschaft ist die Verbesserung der Lebensqualität in der Kommune, zumindest im eigenen Viertel (z.B. Bogumil 2001: 29). Geht man allerdings von einem Standpunkt aus, der sich rein an Kosten-Nutzen-Überlegungen ausrichtet, dann hofft der Einzelne, dass andere Menschen Klima und Ressourcen schonen und man selbst deshalb seinen Status quo nicht zu ändern braucht (sog. Allmendeträgik bzw. Free-rider-Problematik) (E-kardt 2004: 552). Darüber hinaus wollen nach wie vor viele Menschen die Verantwortung für globale Umweltprobleme nicht wahrhaben (Rogall 2003: 277). Auf der anderen Seite fand in den letzten Jahrzehnten eine Sensibilisierung für ökologische Themen statt, was sich in umweltpolitischem Druck auf Gemeinderäte und Stadtwerke niederschlug (Sattler 2001: 9).

### **5.5 Interessen im Energiebereich**

Im Energiebereich sind die Bürger an einer einwandfrei funktionierenden und sicheren Versorgung interessiert. Bei maximaler Qualität soll das Angebot der Energieversorger möglichst zum Nulltarif abgegeben werden, da Bürger und Unternehmen theoretisch nichts bezahlen wollen, um eine eigene Wohlfahrtsmaximierung zu erreichen (Bolay 2004: 35). Aufgrund der Wohlfahrtsmaximierung und steigender Kosten, die für die Versorgung mit Energie aufgewendet werden müssen, besteht ein besonderes Interesse daran, die eigenen Energiekosten zu minimieren, um dadurch Geld zu sparen. Das Geldsparinteresse existiert generell und somit auch unabhängig von hohen Energiepreisen (Bogumil 2001: 29).

Neben der eigenen Wohlfahrtsmaximierung bestehen im Bereich der Energieversorgung folgende Ziele (Hübner/Probst 1995: 78ff): Umweltschutz, Image und soziale Verantwortung sollen sichergestellt werden. Bei Volksentscheiden in Düsseldorf, Bielefeld und Hamm stimmten die Bürger gegen einen (Teil-) Verkauf der Stadtwerke an private Energieversorger. Dies zeigt, dass die Bürger (teilweise) an den eigenen Stadtwerken hängen (Sattler 2001: 9).

Investitionen in verbesserte Technik oder Dämmung von Gebäuden steht in Deutschland aufgrund der vergleichsweise hohen Zahl der Mietwohnungen vielfach vor dem so genannten Mieter-Vermieter-Dilemma. Investitionen in das Gebäude würden dazu führen, dass die Nebenkosten für den Mieter aufgrund geringeren Energieverbrauchs zurückgehen. Von den Kosteneinsparungen hat allerdings der Vermieter nichts, da er nicht der Energieverbraucher ist, trotzdem muss er die Kosten für die Investitionen als Eigentümer des Gebäudes tragen (Ringel 2005: 56).

## **5.6 Bürgerengagement**

In der Bürgerschaft wächst das Bedürfnis nach Selbstbestimmung (Wertewandel), die Bürger wollen ihre Kommune mitgestalten und sind deshalb auf der Suche nach sinnstiftenden Tätigkeiten (Sinning/Wiedenhöft 2003: 299). Die Mitarbeit am verstärkten Einsatz von EE kann hierfür eine Möglichkeit bieten. Entsteht bei den Bürgern aber der Eindruck, dass durch ihr Engagement die Kommune lediglich Kosten einsparen will, sind sie nur zur Mitarbeit bereit sofern sich für sie ein Mehrwert ergibt. Die zunächst vorhandene intrinsische Motivation wird erstickt (Wortmann 1995: 28ff). „Der Versuch durch Bürgerengagement Kosten einzusparen, ohne gleichzeitig Mitgestaltung zu ermöglichen, muss jedoch langfristig scheitern“ (KGSt 1999). Die Bereitschaft der Bürger sich für eine Sache zu engagieren, hängt wesentlich von bedarfsgerechten Angeboten ab. Vielfach treffen sich die üblichen „Aktivbürger, die ihre Interessen immer schon gut durchsetzen konnten“ (Bogumil/Holtkamp 2002a: 40).

Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt das sogenannte Sankt-Florians-Prinzip: So lange ein Problem nicht selbst unmittelbar betrifft, ist es dem Einzelnen weitgehend gleichgültig, ob etwas getan wird oder nicht. Widerstand gegen Maßnahmen bildet sich in der Regel erst, bei vermeintlich oder wirklich nachteiligen Entwicklungen für den eigenen Wohn- und Lebensbereich (Deutscher Städte- und Gemeindebund 1998: 60). Analog dazu reagieren Bürger höchst empfindlich sobald Leistungseinschränkungen erfolgen oder Gebührenerhöhungen vorgenommen werden (Bogumil 2001: 196). Für den Ausbau der erneuerbaren Energien bedeutet dies, dass die Strompreise nicht übermäßig steigen dürfen, um auf Dauer Akzeptanz bei den Bürgern zu erreichen wie auch die alte Bundesregierung erkannt hat (Bundesregierung 2004: 50).

## 6 Zusammenfassung der Kritikpunkte zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung

Kritiker	Kritikpunkt	Folge
Kritik der Bürger an der Politik	Mangelnde Differenzierung Bürgerferne Egoismus	Resignation, Politikverdrossenheit
Kritik der Bürger an der Verwaltung	Mangelnde Transparenz Schlechte Qualität Inflexibel Ineffizient Beamtenmentalität	Ärger, Ohnmacht, Bürokratieverdrossenheit
Unzufriedenheit der Politik mit der Verwaltung	Verwaltung liefert zu wenig relevante Informationen Entscheidet alles alleine und schiebt nur unangenehmes auf Politik ab	Kein Vertrauen, Steuerungsprobleme
Unzufriedenheit der Politik mit sich selber	Keine Gestaltungsspielräume Aufwand und Ergebnis im Missverhältnis	Unbefriedigende Effektivität
Unzufriedenheit der Verwaltung mit der Politik	Unnötige Ressourcenbindung Einmischung in eigene Angelegenheiten Detailversessenheit Unwissenheit Langsame Entscheidungswege Reden den Beteiligungsunternehmen kaum rein	Mangelndes Vertrauen

Eigene Darstellung, angelehnt an Götz 2000: 116.

## 7 Instrumente zur Förderung von EE und Engagement im Energiebereich

Instrument	Durch wen	Für wen	Wirkung
Budgetierung mit Bonus-Malus-System und Kosten- Leistungsrechnung	Einführung durch Ratsbeschluss	Verwaltung generell und Verwaltungsmitarbeiter	Durch Budgetierung und Kosten- Leistungsrechnung werden Energiekosten ersichtlich. Energiesparen entlastet das Budget und hat positive ökologische Auswirkungen
Teile der Einsparungen dürfen behalten werden, daraus werden etwa Arbeitsräume verbessert	Ratsbeschluss	Verwaltungsmitarbeiter	Höhere Motivation, steigende Innovationsbereitschaft, da sich der eigene Einsatz lohnt
Anerkennung der Arbeit	Vorgesetzte, Politik und Bürger	Verwaltungsmitarbeiter	Höhere Motivation, stärkere Innovationsbereitschaft, da die eigene Arbeit positiv bewertet wird
Vorbildfunktion	Verwaltungsführung	Verwaltungsmitarbeiter	Konformes und erwartetes Verhalten wird gefördert, da sich die Mitarbeiter an der Führung orientieren
Forderung nach verstärktem EE-Einsatz	Bürger	Politik	EE steigert die Wiederwahlchancen und wird deshalb unterstützt
Einsatz von EE zur Glättung der Leistungskurve	Stadtwerke/EVU	-	Bessere Wettbewerbsfähigkeit und steigende Autonomie von Lieferanten
Einsatz von EE ausbauen	Stadtwerke/EVU	-	Stärkere Kundenbindung, das Segment grüner Strom wird besetzt, woraus wirtschaftliche Gewinne resultieren
Niedrige Preise für EE	Rat, EVU	Bürger und Unternehmen	Steigende Akzeptanz für EE-Ausbau
Einbeziehung des Bürgerengagements für EE	Rat, EVU	Bürger	Verbesserte Wiederwahlchancen für die Politik, steigende Identifikation mit der Kommune, Aktivierung von Kreativität und Ressourcen

Quelle: eigene Darstellung

## Literaturverzeichnis

- von Arnim, Hans Herbert (1984):** Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland. München.
- Arzberger, Klaus (1980):** Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik. Stuttgart.
- Baumheier, Ralf (1993):** Kommunale Umweltvorsorge. Basel, Boston, Berlin.
- Berry, F.S. (1994):** Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. In: Public Administration Review 4/1994. S. 322-330.
- Bogumil, Jörg (2001):** Modernisierung kommunaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Habilitationsschrift. Hagen.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002a):** Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Bonn.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002b):** Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan, Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin. S. 71-81.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997):** Modernisierung der Kommunalverwaltung auf dem Prüfstand der Praxis. In: Heinelt, Hubert (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Opladen. S. 118-142.
- Bolay, Sebastian (2004):** Städte und ihre technische Infrastruktur. Herausforderungen des demographischen Wandels für Kommunalpolitik und –verwaltung. Potsdam.
- Borins, Sandford/Grüning, Gernod (1998):** New Public Management - Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik. In: Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hrsg.): New Public Management. Berlin. S. 11-54.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2004):** Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Unterrichtung des Deutschen Bundestags. Berlin.
- Busse, Beate (2002):** Leistungsanreize. In: Verwaltung und Management. 5/2002. S. 305-309.
- Busse, Beate (2003):** Verwaltungssteuerung und Motivation der Beschäftigten durch Leistungsanreize. In: Verwaltung und Management. 4/2003. S. 217-219.
- Czada, Roland (1998):** Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse. In: von Alemann, Ulrich/Czada, Roland (Hrsg.): Kongressbeiträge zur politischen Soziologie, Politischen Ökonomie und Politikfeldanalyse. Heft 39. S. 47-65.
- Derlien, Hans-Ulrich (1992):** Bürokratie. In: Frese, Erich (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation. Stuttgart.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (1998):** Lokale Agenda 21 – Energieeinsparungen. Berlin, Hannover.
- Dieckmann, Jochen (1996):** Bürger, Rat und Verwaltung. In: Schöneich, Michael (Hrsg.): Reformen im Rathaus. Köln. S. 19-32.

**Downs, Anthony (1994):** Inside Bureaucracy. Neuauflage. Prospect Heights.

**Ekardt, Felix (2004):** Verengung der Nachhaltigkeits- und Umweltschutzdebatte auf die instrumentelle Vernunft – am Beispiel der Wirtschaftswissenschaften. In: Zeitschrift für Umweltfragen 4/2004. S. 531-553.

**Gabriel, Oskar/Ahstich, Katja/Brettschneider, Frank/Kunz, Volker/Löwenhaupt, Stefan (1992):** Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik. Ergebnisse einer vergleichenden Städtestudie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 22-23/92. S. 23-95.

**Gabriel, Oskar/Brettschneider, Frank/Kunz, Volker (1993):** Responsivität bundesdeutscher Kommunalpolitiker. In: Politische Vierteljahresschrift 1/93. S. 29-46.

**Gawel, Erik (2000):** Sind Probleme intrinsischer Motivation für die Umweltpolitik relevant? In: Zeitschrift für Umweltfragen 2/2000. S. 187-222.

**Göb, Rüdiger (1990):** Neue Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung. In: Die öffentliche Verwaltung. 14/1990. S. 592-601.

**Götz, Markus (2000):** Politische Steuerung in der Kommune. Münster.

**Hill, Hermann (1996):** Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune. In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie: Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden. S. 23-31.

**Hill, Hermann (1998):** Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune. In: Hill, Hermann (Hrsg.): Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell. S. 3-14.

**Hill, Hermann (1999):** Kommunen im Wettbewerb unter veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen. In: Hill, Hermann (Hrsg.): Kommunalwirtschaft. Zusammenfassende Dokumentation verschiedener Veröffentlichungen. Speyer. S. 41-58.

**Hofmuth, Herbert (2001):** Projekt „pro Klima – Contra Co2“. Einsparpotenziale realisieren durch verstärkte Nutzerverantwortung. In: Fischer, Annett (2001): Energie sparen – Kosten reduzieren. Berlin. S. 107-111.

**Hübner, Andreas/Probst, Jürgen (1995):** Erarbeitung und Umsetzung von Energie- und Klimaschutzkonzepten durch ein Consulting-Unternehmen – Ansatz einer prozessgeleiteten und umsetzungsorientierten Beratung. In: Fischer, Annett/Kallen, Carlo: Erfolgsbedingungen für kommunale Energie- und Klimaschutzkonzepte. Berlin. S. 72-85.

**Immenga, Ulrich (2003):** Vertikale Verflechtungen – Strategische Allianzen auf deutschen Energiemärkten – Konsequenzen für die Fusionskontrolle. In: Schwintowski, Hans-Peter (Hrsg.): Strategische Allianzen – Netznutzung – Vergaberecht auf Energiemärkten. Baden-Baden. S. 9-28.

**Janning, Hermann (1996):** Neue Steuerungsmodelle im Spannungsverhältnis von Politik und Verwaltung. In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin. S. 152-168.

**KGSt (1996a):** KGSt-Politikhandbuch zur Verwaltungsreform. Köln.

**KGSt (1996b):** Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht 10/1996. Köln.

**KGST (1998):** KGST-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik: Neues Steuerungsmodell und Tul-Einsatz. KGST-Berichte 10/1998. Köln.

**KGST (1999):** Bürgerengagement – Chancen für Kommunen. KGST-Bericht 6/1999. Köln.

**Klages, Helmut (1985):** Wertorientierung im Wandel. Frankfurt/Main, New York.

**Von Kodolitsch, Paul (1996):** Die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung – Herausforderungen durch das Neue Steuerungsmodell. In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltungen im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin. S. 169-181.

**Lehner, Franz (1981):** Einführung in die Neue Politische Ökonomie. Königstein/Taunus.

**Lottermoser, Jürgen (2002):** Verknüpfung von angebotsorientierter Politik und nachfrageseitiger Steuerung: das Beispiel kommunaler Klimaschutz. In: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan, Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin. S. 91-103.

**Marks, Holger (2001):** Solarenergie im Wohnungsbau. Marburg.

**Mayntz, Renate (1985):** Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Auflage. Heidelberg.

**Meyer, Christine (1998):** Die Effizienz der Kommunalverwaltung. Baden-Baden.

**Meyer, Bernd (2003):** Lebensqualität ist eine zentrale Aufgabe der Stadt. In: Der städtetag 5/2003. S. 32-34.

**Mez, Lutz (2001):** Elefantenhochzeiten. In: Das Parlament 46/2001 vom 09.11.2001. S. 9.

**Niskanen, William A. (1994):** Bureaucracy and Representative Government. In: Niskanen, William A.: Bureaucracy and Public Economics. 2. Auflage. Aldershot. S. 3-230.

**Osner, Andreas (2001):** Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Berlin.

**Parkinson, C. Northcote (1957):** Parkinson's Law and other Studies in Administration. New York.

**Pippke, Wolfgang/Klümper, Bernd (2005):** Umweltschutz im neuen Steuerungsmodell. In: Verwaltung und Management 3/2005. S. 145-151.

**Portz, Norbert (2005):** Vorreiterrolle und Signalfunktion. In: Stadt und Gemeinde 5/2005. S. 153-154.

**Reichard, Christoph (1994):** Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin.

**Reichard, Christoph (2000):** Kommunale Wirtschaft unter Anpassungsdruck. In: Eichhorn, Peter/Reichard, Christoph/Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Kommunale Wirtschaft im Wandel – Chancen und Risiken. Baden-Baden. S. 15-24.

**Ringel, Marc (2005):** Die Achilles-Ferse einer nachhaltigen Stromwirtschaft: Eine Analyse ökonomischer Hindernisse. In: ZfU 1/2005. S. 39-63.

**Rogall, Holger (2003):** Akteure der nachhaltigen Entwicklung. 2. Auflage. München.

**Rogas, Karsten (2001):** Vom Monopolbetrieb zum marktaktiven Unternehmen. Kommunale Energieversorger auf dem Weg in die Zukunft. In: Reichard, Christoph (Hrsg.): Kommunen am Markt. Berlin. S. 81-83.

**Schedler, Kuno/Siegel, John Phillip (2005):** Strategisches Management in Kommunen. Düsseldorf.

**Schlemmermeier, Ben/Schorsch, Christof (2003):** Verflechtungen zwischen den Marktstufen im deutschen Energiemarkt. In: Schwintowski, Hans-Peter (Hrsg.): Strategische Allianzen – Netznutzung – Vergaberecht auf Energiemärkten. Baden-Baden. S. 53-70.

**Schubert, Klaus (1998):** Akteur. In: Nohlen, Dieter, Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne (Hrsg.): Lexikon der Politik Band 7. Politische Begriffe. München S. 29.

**Sinning, Heidi/Wiedenhöft, Katrin (2003):** Evaluation kommunaler Beteiligungskultur. In: Verwaltung und Management 6/2003. S. 299-302.

**Sattler, Karl-Otto (2001):** Die Entmachtung der Politik. In: Das Parlament 46/2001 vom 9.11.2001. S. 9.

**Stark, Susanne (1999):** Implementation der Lokalen Agenda 21 in Verwaltungshandeln am Beispiel Energie. Wuppertal.

**Stein, Friedrich (2001):** Strategische Personalsteuerung durch Zielvereinbarungen. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Baden-Baden. S. 153-162.

**Straßheimer, Petra (2000):** Gebäudemanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management. 5/2000. S. 302-305.

**Trapp, Jan/Bolay, Sebastian (2003):** Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte. Berlin.

**Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003):** Ökonomische Anreize für den Umweltschutz im Bereich der öffentlichen Hand. Berlin.

**Vogelsang, Holger (2002):** Motivation von Verwaltungsmitarbeitern zum Energiesparen. In: Fischer, Annett: Energiemanagement in der Praxis. Berlin. S. 75-84.

**Willke, Helmut (1997):** Supervision des Staates. Frankfurt/Main.

**Wink, Rüdiger (2002):** Generationengerechtigkeit im Zeitalter der Gentechnik. Evolutionär-institutionenökonomische Betrachtung. Baden-Baden.

**Wortmann, Klaus (1995):** Kommunikative Instrumente des Energiesparens aus psychologischer Sicht. In: Fischer, Annett/Kallen, Carlo: Klimaschutz durch Information. Berlin. S. 25-37.