

Universität Potsdam

29.11.2012

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Ausdifferenzierung und Verselbstständigung.

Selbst- und Fremdsteuerung von Organisationen

Dozent: Prof. Dr. Thomas Edeling

SS 2012

## **Fremdsteuerung der Verwaltung durch partizipative Verfahren?**

**Eine systemtheoretische Betrachtung am Beispiel des  
Bürgerhaushaltes**

Verfasserin:

Katja Fitschen

Matrikelnr.: 763209

Email: fitschen@uni-potsdam.de

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Bürgerhaushalt .....	3
3. Fremdsteuerung der Organisation durch Partizipation? .....	5
4. Partizipation als Notwendigkeit für die Organisation.....	8
5. Veränderung in der Organisation durch E-Government.....	10
6. Rollenänderung als Folge von Partizipation .....	11
7. Fazit.....	14
8. Literatur.....	16

## 1. Einleitung

Bürgerforen, Gremien, Runder Tisch, Mediation, Bürgerentscheide oder Bürgerhaushalte: Die Möglichkeiten der politischen Partizipation sind in den letzten Jahren vor allem auf der lokalen Ebene erheblich angestiegen. Inzwischen gibt es zwischen 60 und 80 unterschiedliche Verfahren der Partizipation (vgl. Franzke 2012: Seminar am 06.11.2012). Die öffentliche sowie wissenschaftliche Diskussion zu dem Thema blüht, besonders nach Stuttgart 21.

Einerseits fordert der Bürger<sup>1</sup> Ansprüche auf Partizipation, Mitsprache, Mitbestimmung und Mitgestaltung, andererseits versucht auch der Staat, den Bürger wieder stärker mit einzubeziehen, um Problemen wie Politikverdrossenheit, fehlendem Vertrauen in Behörden und dem Legitimationsdefizit der Kommunen entgegenzuwirken (vgl. Wilke 1993: 263).<sup>2</sup> Bürger und gesellschaftliche Gruppen sollen in Planungs-, Entscheidungs-, und Implementationsprozesse mit eingebunden werden. Ihnen wird eine verstärkte Teilhabe an politischen Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozessen versprochen.

Doch ist diese Teilhabe überhaupt möglich? Würde das nicht heißen, dass die Bürger die Organisation - im konkreten Fall der Kommune die Kommunalverwaltung - von außen mitsteuern?

*Was verändert sich in der Verwaltung durch die Einführung von partizipatorischen Elementen?*

Dieser Frage soll unter Berücksichtigung der soziologischen Systemtheorie in der vorliegenden Arbeit nachgegangen werden. Dabei ist der Autorin durchaus bewusst, dass es sich bei einer Kommunalverwaltung um ein politisch-administratives System handelt, das aus einem administrativen (Verwaltung) und politischen (Politik) Subsystem besteht, dessen Akteure bzw. Akteurssysteme sich nicht eindeutig der Politik oder der Verwaltung zuordnen lassen (vgl. Vernau 2002: 61 ff.). Im Folgenden wird jedoch nur die Verwaltung betrachtet. Die Verwaltung wird hier im Sinne Luhmanns als soziales System, als Organisation verstanden, die aus Entscheidungen besteht. Um die Fragestellung zu beantworten, wird die Steuerung einer Organisation untersucht. Luhmann definiert Steuerung als „Bemühen um die Verringerung einer Differenz“ (Fischer 2009: 90). Jedoch ist diese Definition nach Fischer nicht ausreichend. Er fügt daher hinzu, dass es sich um eine Steuerung(soperation) handelt, sobald es um den Versuch der gezielten Einflussnahme auf die Operationen eines (personalen

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im weiteren Verlauf der Arbeit stets nur die männliche Form verwendet. Es sind jedoch stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint.

<sup>2</sup> Eine Umfrage der Bertelsmann Stiftung ergab, dass sich die deutschen Bürger gerne politisch beteiligen, vor allem aber mitentscheiden möchten (vgl. Bertelsmann Stiftung 2011).

oder sozialen) Adressatensystems geht (vgl. Fischer 2009: 90). Inwieweit die Bürger von außen gezielt Einfluss auf die Verwaltung nehmen, soll in dieser Arbeit untersucht werden.

Nach Luhmann ist ein direkter Durchgriff auf Entscheidungen (Fremdsteuerung) von außen auf ein System unmöglich (vgl. Fischer 2009: 69). Es wird daher im Folgenden die These aufgestellt, *dass eine Fremdsteuerung der Verwaltung durch den Bürger nicht möglich ist, es aber über die Grenzstellen zu Irritationen kommen kann, die wiederum Anregungen zur Veränderung der Organisation Verwaltung hervorrufen.*

Als Umkehrschluss lässt sich festhalten, dass sich ein soziales System nur selbst steuern kann und im Falle von Selbststeuerung sind alle Steuerungshandlungen systeminterne Handlungen. Daran anschließend folgt die zweite These, *dass diese Irritation, hervorgerufen durch die Partizipation, also das Wissen „von außen“, für die Operation und die erfolgreiche Selbststeuerung der Verwaltung notwendig ist.*

Im zweiten Teil der Arbeit soll schließlich noch ein Blick auf die von Stichweh aufgegriffene Rollendifferenzierung in Leistungs- und Publikumsrolle geworfen werden. Es liegt die Vermutung nahe, dass *die verstärkte Partizipation wenn schon nicht zu einer Fremdsteuerung, so doch zu einem Rollentausch von Leistungs- und Publikumsrolle führen könnte.* (These 3)

Häufig werden die Verfahren der politischen Beteiligung durch elektronische Verfahren unterstützt. So stellt insbesondere der Bürgerhaushalt eine Form von E-Partizipation dar. Der Bürgerhaushalt ist ein Verfahren, bei dem sich die Bürger unter anderem über Online – Plattformen an einem Teil der Haushaltsplanung beteiligen können. Am Beispiel des kommunalen, partizipativen Verfahrens dieses Bürgerhaushaltes sollen nun die oben angeführten Thesen überprüft werden. Da es sich beim Beispiel des Bürgerhaushaltes um ein partizipatives Instrument, das elektronisch unterstützt wird, handelt, soll ebenfalls darauf eingegangen werden, welche Veränderung dies in der Organisation Verwaltung bewirkt.

Im Kapitel zwei wird zunächst das Beteiligungsinstrument „Bürgerhaushalt“ ausführlich vorgestellt, ehe im dritten Kapitel Niklas Luhmanns Überlegungen zu Selbst- und Fremdsteuerungen sowie Wilkes Annahmen zur selektiven Beobachtung einer Organisation auf das Beispiel übertragen werden. Im vierten Kapitel wird der Frage nachgegangen, was die verstärkte Irritation der Verwaltung bei dieser auslöst und welche Bedeutung das für die Verwaltung hat. Auf die Auswirkungen des „Elektronischen“ in partizipativen Verfahren wird

im fünften Kapitel Bezug genommen.<sup>3</sup> Im sechsten Kapitel wird untersucht, wie die verstärkte Partizipation die Beziehung zwischen Leistungs- und Publikumsrollen in Bezug auf Verwaltung und Bürger verändert. Abschließend werden im Fazit, Kapitel sieben, die Ergebnisse zusammengefasst und es werden Schlussfolgerungen aus den theoretischen Annahmen für die Praxis abgeleitet.

## 2. Bürgerhaushalt

Bevor der Fragestellung nach den Auswirkungen auf die Verwaltung durch partizipative Elemente wie dem des Bürgerhaushaltes nachgegangen wird und die Thesen am Beispiel überprüft werden, wird zunächst kurz darauf eingegangen, was unter Bürgerhaushalt<sup>4</sup> zu verstehen ist.<sup>5</sup>

Der Bürgerhaushalt ist „ein Verfahren, das Bürgern die Möglichkeit gibt, sich an der Verteilung von öffentlichen Geldern [also der Haushaltsplanung] zu beteiligen“ (Eich 2011: 7). Der Großteil der Ausgaben im Haushalt ist durch gesetzliche Vorgaben festgelegt. Daher macht der Teil des Haushaltes (die freiwilligen, nicht gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen bzw. steuerbaren Produkte) nur einen kleinen Teil des Gesamthaushaltes aus. Damit steht vor allem der Vermögenshaushalt im Mittelpunkt des Bürgerhaushaltes. In der Praxis können also entweder alle freiwilligen Leistungen oder auch bestimmte Teile davon zum Gegenstand der Bürgerhaushalte gemacht werden.

Nach Franzke und Kleger und in Anlehnung an Herzberg et al gelten zudem folgende fünf Kriterien:

1. *„Im Zentrum des Bürgerhaushaltes stehen finanzielle Angelegenheiten, es geht um begrenzte Ressourcen.*
2. *Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirkes mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt. Ein Stadtteilstiftungs allein, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt.*

---

<sup>3</sup> Im Kapitel 5 „Veränderung in der Organisation durch E-Government“ erfolgt keine Analyse mit Theoriebezug. Es ist als Ergänzung gedacht.

<sup>4</sup> Im Folgenden wird der Begriff Bürgerhaushalt verwendet. Bürgerbeteiligung an kommunaler Haushaltsaufstellung wird jedoch auch unter den Begriffen partizipativer Haushalt oder (Bürger)Beteiligungshaushalt geführt.

<sup>5</sup> Aufgrund des Umfangs der Arbeit und der Wahl des Schwerpunktes auf dem theoretischen Teil kann hier nur verkürzt auf das Thema Bürgerhaushalt eingegangen werden. Das Beispiel wird im Verlauf der Arbeit lediglich zur Verdeutlichung der theoretischen Annahmen herangezogen.

3. *Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.*
4. *Der Prozess beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess. Die Miteinbeziehung von Bürgern in bestehende Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie stellt keinen Bürgerhaushalt dar.*
5. *Die Organisationen müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.“*

(Franzke/Kleger 2010: 15).

Der Bürgerhaushalt besteht grundsätzlich aus den drei bzw. vier Phasen, die auch in den fünf Kriterien schon angedeutet wurden: Information, Konsultation, Rechenschaft und Evaluation. In der ersten Phase werden die Bürger über den Gesamthaushalt informiert und sollen zur Teilnahme motiviert werden. In der zweiten Phase können die Bürger über Prioritäten bei Sparmaßnahmen und Investitionsmöglichkeiten diskutieren. Es können Vorschläge, Kommentare und Bewertungen (über Bürgerforen, Onlineplattformen) zum kommenden Haushalt abgegeben werden. Dabei übernimmt oftmals eine Redaktion der Stadtverwaltung die Beantwortung fachlicher Fragen und Kommentare. Dazu findet eine interne Kommunikation mit den jeweiligen Fachbereichen in der Verwaltung statt (vgl. Fromme/Hipler 2012; Stadt Osnabrück 2012, Bürgerhaushalt). In der Rechenschaftsphase muss der Rat seine Entscheidungen zur Umsetzung bzw. Nichtumsetzung der Beteiligungsergebnisse transparent aufarbeiten.<sup>6</sup> In der vierten und letzten Phase, die in einigen Kommunen durchgeführt wird, wird das Bürgerhaushaltsverfahren evaluiert, um die Ergebnisse bei den nächsten Prozessdurchläufen einzuarbeiten (vgl. Holtkamp 2008: 223 ff.).

Ziele der Einführung des Bürgerhaushaltes sind:

- Herstellung von Transparenz durch Information über Schwerpunkte des Haushaltes und die Finanzlage der Stadt
- Bürgernähe
- Effizienz
- Effektivität

Die Ausgestaltung des Bürgerhaushaltes kann ganz unterschiedlich aussehen. Häufig wird auf Instrumente des E-Government<sup>7</sup> zurückgegriffen (vgl. Heise 2012).

---

<sup>6</sup> Gerade am Beispiel des Bürgerhaushaltes wird noch einmal die Verknüpfung zwischen dem administrativen und politischen Subsystem und deren Zusammenarbeit deutlich.

<sup>7</sup> Die Gesellschaft für Informatik definiert E-Government als „die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr

Dem E-Government unterzuordnen ist die Partizipation, die elektronisch unterstützt wird und E-Partizipation<sup>8</sup> genannt wird. E-Partizipation kann als “Teilhabe von natürlichen und juristischen Personen (und ihrer Gruppierungen) an politisch-administrativen Prozessen der Entscheidungsfindung mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT)” (BMI 2008: 5) verstanden werden.

In Deutschland und Europa gibt es eine große Diversität der verschiedenen Bürgerhaushaltsverfahren (vgl. Eich 2011: 7). Dies ergibt sich daraus, dass es jeder Kommune selbst überlassen wird, in welcher Form der Bürgerhaushalt umgesetzt wird.

Es scheint, als stiege der Einfluss der Bürger und als könnten sie über einen Teil des Haushaltes mitbestimmen und Entscheidungen treffen, die sonst in der Verwaltung und Politik getroffen wurden. Doch Aussagen von Politikern wie „wir sehen das Forum deshalb nur als eine Alibiveranstaltung an, in der die Bürger sich zwar austoben durften, deren Inhalte jedoch für das Entscheidungsgremium keinerlei Bedeutung hatten,“ (Winkel 2011: 390) sprechen wiederum gegen eine Steuerung durch den Bürger.

Daher wird im nächsten Kapitel untersucht, ob es aus systemtheoretischer Sicht überhaupt möglich ist, dass der Bürger entscheidet und somit die Verwaltung vom Bürger fremdgesteuert wird.

### 3. Fremdsteuerung der Organisation durch Partizipation?

Der soziologischen Systemtheorie folgend ist eine Fremdsteuerung von Organisationen nicht möglich (vgl. Wilke 1998: 1; Luhmann 2000: 401). Doch woraus ergibt sich diese Annahme?<sup>9</sup>

Luhmann geht davon aus, dass soziale Systeme und Organisation als soziale Systeme durch einen jeweils funktionspezifischen binären Code operativ geschlossen sind (vgl. Wilke 1998: 29; Luhmann 2000: 51). Operative Geschlossenheit bedeutet, dass die Systemoperationen in den Grenzen des durch die Systemelemente abgegrenzten Systems stattfinden (vgl. Krause 1999: 23). Diese operative Geschlossenheit ist notwendig, um in einer komplexen Welt zu überleben. In einem operativ geschlossenen Prozess reproduzieren sich Systeme mit Hilfe der

---

intensiver Nutzung der Informationstechnik“ (Gesellschaft für Informatik e.V. 2000). Mit E-Government erhofft man den Forderungen nach partizipativer Demokratie und den Leitbildern der New Public Management Bewegung nach Effizienz, Effektivität, Bürgernähe und Transparenz nachzukommen.

<sup>8</sup> E-Partizipation setzt sich aus den Begriffen „elektronisch“ und „Partizipation“ zusammen

<sup>9</sup> Im Folgenden kann nicht in die Tiefe der Systemtheorie eingestiegen werden. Die Grundannahmen werden daher vorausgesetzt.

Elemente, aus denen sie bestehen. (Autopoetisches System) (vgl. Wilke 1993:64 ff.). Dadurch sind sie in ihrem Kernbereich, in ihrer inneren Steuerungsstruktur geschlossen und greifen ausschließlich auf ihre eigenen Entscheidungen zurück. Entscheidungen werden in der Organisation und nicht in der Umwelt getroffen. Eine Steuerung von außen ist demnach nicht möglich, weil das System nach eigenen Regeln und Logiken entscheidet (vgl. Wilke 1998: 29).

Dies schließt jedoch nicht Umweltbeziehungen für autopoetische Systeme aus. Sie können zwar als strukturdeterminierte, selbststeuernde Systeme nicht von Umweltereignissen determiniert, jedoch durch diese zu eigenen Operationen angeregt oder angestoßen werden (vgl. Wilke 1993: 68).<sup>10</sup> Eine direkte Verhaltenslenkung ist aber nicht möglich (vgl. Wilke 1992: 304). Der Annahme der Steuerungsautonomie folgend kann der Bürger die Verwaltung also nicht steuern.

Unter Berücksichtigung des Verfahrens der Bürgerhaushalte ist erkennbar, dass die Bürger ihre Ideen und Meinungen über den Haushalt abgeben, dass aber die Entscheidung bei der Verwaltung liegt. Der Bürger hat die Möglichkeit, sich in Diskussionen über bestimmte Bereiche des Gesamthaushaltes einzubringen. Er macht Vorschläge und beteiligt sich an der Priorisierung von Investitionsvorhaben oder Sparmaßnahmen. Jedoch gibt die Verwaltung die Ideen weiter, bereitet sie vor und letzten Endes liegt der Beschluss darüber beim Rat der Stadt.

Olaf Winkel, der Bürgerpartizipation explizit unter E-Government Aspekten betrachtet hat, merkt an, dass trotz informationstechnischer Innovation „die Entscheidungsprozesse weitgehend unverändert geblieben sind“ (Winkel 2011: 395). E-Government berühre von den drei Stufen der demokratischen Willensbildung zwar die ersten beiden, Information und Diskurs, aber auf der Ebene der Entscheidung seien noch keine direkten Auswirkungen zu verzeichnen (vgl. Winkel 2011: 396). Auch diese Beobachtungen Winkels lassen sich mit der aufgestellten These, dass keine Fremdsteuerung der Verwaltung durch den Bürger möglich ist, erklären bzw. tragen zu einer Untermauerung der These bei.

Doch inwieweit sind die von Winkel angesprochenen Elemente der Information und des Diskurses von Bürgern bei der Annahme von einer operativ geschlossenen Organisation möglich? Können Ideen, Kommentare, Bewertungen und das Wissen der Bürger, welches im Falle des Bürgerhaushaltes auf Online-Plattformen dargelegt wird, aus der Perspektive der soziologischen Systemtheorie überhaupt von der Verwaltung aufgenommen werden?

---

<sup>10</sup> Diese Art der Umweltbeziehung wird „strukturelle Kopplung“ genannt.



Der Systemtheorie folgend kann festgehalten werden, dass die operative Geschlossenheit mit einer kognitiven Offenheit einhergeht. Ein System „kann sich durch irgendein Ereignis in seiner Umwelt irritiert und veranlasst sehen, aus dem wahrgenommenen Ereignis für sich eine Information zu machen“ (Krause 1999: 23). Die Organisation selbst generiert nach ihren eigenen Relevanzkriterien aus den Irritationen Informationen. Dadurch erfolgt eine Interpretation der Informationen durch die Organisation (vgl. Luhmann 2000: 53). Anders gesagt: Bei Organisationen gibt es keine grenzüberschreitenden Inputs und Outputs. „Was im Steuerungsprozess als Input wahrgenommen wird, ist nur im System selbst konstruierte Information“ (Luhmann 1996: 334). Daher scheitert der Versuch der Verständigung mit anderen Systemen, weil diese stets in anderen Codes denken und handeln (vgl. Luhmann 2000: 77). Und wie genau gelangen die Informationen für die Entscheidungen dann in die Organisation?

Damit die Organisation entscheiden kann, muss sie die Umwelt beobachten (vgl. Edeling 2004: 8). Umweltbeobachtungen, Kommunikation oder Aushandlungsprozesse zwischen operativ geschlossenen Systemen sind über Grenzstellen möglich. Grenzstellen sind „herauspezialisierte Funktionen für den Verkehr mit einem bestimmten Umweltsektor“ (Luhmann 1999: 221) bzw. Positionen in ausdifferenzierten Organisationen, die mit der Kommunikation zur Umwelt beauftragt sind und das System repräsentativ vertreten (vgl. Gediga 2009: 17). An die Grenzstellen werden unterschiedliche Erwartungen gerichtet. Einerseits haben sie die Aufgabe, das System (also die Organisation) nach außen als ideal darzustellen, andererseits müssen sie Verhandlungen führen und für das System relevante Änderungen der Umwelt an dieses weitergeben, um notwendige Strukturanpassungen möglich zu machen (vgl. Luhmann 1999: S. 223 f.). Die Aufgabe der Beobachtung der Umwelt obliegt also Grenzstellen.

Die Beobachtung orientiert sich an dem Relevanzkontext der Organisation. Denn jedes System hat seine spezifischen Kriterien der Relevanz (vgl. Wilke 1998 b: 8 ff.). Es ist also ein selektives Beobachten, was an den Grenzstellen vollzogen wird. Die Organisation bzw. die Grenzstellen entscheiden, was beobachtet wird und was für die Organisation wichtig ist, also welche Information gesammelt und interpretiert wird bzw. was nicht ausgewertet oder als irrelevant verworfen wird.<sup>11</sup> Dabei dient die Grenzstelle als Filter, der die ausgewählten Informationen ins „Innere“ der Organisation weitergibt.

---

<sup>11</sup> Durch das selektive Beobachten entsteht der sogenannte „blinde Fleck“. Es gibt immer etwas, was die Organisation nicht weiß, nicht beobachten kann und nicht sieht. (siehe dazu u.a. Luhmann, Niklas (1997): Gesellschaft der Gesellschaft, 1131 ff)

An den Grenzstellen besteht der Kontakt zur Umwelt, weshalb diese Stellen besonders sensibel für Irritationen in der Umwelt sind. Die Organisation kann also über Grenzstellen irritiert werden (vgl. Luhmann 2000: 401). Durch Irritation werden Informationen aufgenommen, die der Entscheidung über Alternativen dienen (vgl. Tacke 1997: 26).

Bezogen auf das Beispiel des Bürgerhaushaltes heißt das, dass die Bürger die Verwaltung mit Ideen, Anmerkungen, Kommentaren und Diskussionsbeiträgen irritieren. Diese Irritation kann dazu führen, dass die Grenzstellen die Information der Bürger aufnehmen, interpretieren und an die Verwaltung weitergeben und diese dann darüber entscheidet. Die Verwaltung kann aber auch, wie das Beispiel des Freiburger Bürgerhaushaltes zeigt, die Vorschläge der teilnehmenden Bürger unberücksichtigt lassen (vgl. Eich 2011: 54).

Im Falle des Bürgerhaushaltes sind Grenzstellen der Kommunen oftmals extra eingerichtete Stellen, bei denen Verwaltungsangestellte für die Kommunikation mit den Bürgern rund um den Bürgerhaushalt angestellt sind. Bei der Stadt Osnabrück wurde beispielsweise eine zusätzliche Stelle für den Bürgerhaushalt geschaffen (vgl. Stadt Osnabrück Beschlussvorlage VO/2012/0622: S. 1, 4).

Die Grenzstellen sind als Beobachter der Umwelt und Interpreten der Informationen dafür zuständig, der Verwaltung Anstöße für Entscheidungen und Veränderungen zu geben.

Die Implementierung von unterschiedlichen Partizipationselementen hat zur Folge, dass mehr Interessen, Belange, Bedürfnisse und Ideen der Bürger an die Verwaltung herangetragen werden können. Das heißt für die Verwaltung, dass davon auszugehen ist, dass umso mehr direkte Partizipation stattfindet, umso mehr Grenzstellen zur Kommunikation mit den Bürgern und zur Beobachtung eingerichtet werden müssen bzw. die eingerichteten Grenzstellen stärker belastet werden. Die Verwaltung wird mehr Kontakt mit den Bürgern haben, es findet also eine verstärkte Beobachtung statt und dies führt wiederum zu mehr Irritationen und somit zu mehr Informationsaufnahme der Verwaltung.

#### **4. Partizipation als Notwendigkeit für die Organisation**

Wie im vorherigen Kapitel angedeutet, können die Irritationen, die an organisatorischen Grenzstellen hervorgerufen werden, zu Anregungen der Selbständerungen in der Organisation führen (vgl. Wilke 1992: 167). Diese Veränderungen sind für die Erhaltung der Organisation von großer Bedeutung. Eine Grenzstelle „liefert Irritationen und damit Anregungen zur langfristigen Erneuerung und Erhaltung der Organisation“ (Edeling 2004: 9). „Denn Irritation

zahlt sich nicht nur in Form von Innovation aus, sondern vor allem dadurch, dass sie überhaupt zur Entscheidung zwingt und dass dann auch geprüfte und abgelehnte Innovationen [...] im Systemgedächtnis aufbewahrt bleiben“ (Luhmann 2000: 220).

Daher ist es für jede Organisation wichtig, dass mit Hilfe von Grenzstellen die Umwelt beobachtet wird. Auch wenn Organisationen die beobachteten Informationen, die von außen an sie herangetragen werden, nach ihren eigenen Relevanzkriterien bewerten, sind sie auf die durch Irritation hervorgerufenen Informationen angewiesen. Grenzstellen müssen das System auf notwendige Veränderungen des Programmes aufmerksam machen (vgl. Tacke 1997: 17).<sup>12</sup>

Einerseits benötigt die Organisation, die Informationen, um Entscheidungen, die die Operationsweise, also die Grundlage der Organisation bilden, zu treffen (vgl. Luhmann 2000: 71). Denn nach Luhmann sind Organisationen „Systeme, die aus Entscheidungen bestehen und die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, selbst anfertigen“ (Luhmann 1988: 166).

Andererseits entsteht durch den Einbau von Informationen in den Erfahrungskontext wiederum Wissen. Wie Wilke festgestellt, ist Wissen (sowohl personelles auch als organisationales) für die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit der Organisation von erheblicher Bedeutung (vgl., Wilke 1998 b: 11, 27,28). Wissen ist notwendig, um Organisationen und somit auch die Verwaltung zu steuern. Daher ist es wichtig, dass Organisationen wie auch Mitglieder einer Organisation „Wissen generieren, nutzen und sich wechselseitig ihr Wissen zur Verfügung stellen“ (Wilke 1998 b: 30).

Grenzstellen sind ein Mittel zur Sicherung dieser Ressource und dienen dazu, neues Wissen zu generieren (vgl. Tacke 1997: 22, 28).

Am Beispiel des Bürgerhaushaltes wird deutlich, dass die Verwaltung Wissen (Informationen in Erfahrungskontexten) von den Bürgern erlangen will. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend ist davon auszugehen, dass die Bürger wissen, was, wo und wann Sachverhalte und Verbesserungen in ihrem Lebensalltag zu entscheiden sind. Wo sollen Veränderungen stattfinden? Welche Ausgaben sind unnötig und wo kann eingespart werden? Diese Informationen, die von den Bürgern vorgetragen werden, werden über die Grenzstellen in die Verwaltung eingeführt.

Olaf Winkel hat ebenfalls beobachtet, dass E-Government Projekte auf der Ebene des Diskurses und der Information zur Entstehung neuer Organisationsformen und der Modifizierung von Handlungsprogrammen beigetragen haben (vgl. Winkel 2011: 391).

---

<sup>12</sup> Zur Bedeutung von Programmen siehe Luhmann, Niklas (2000): Entscheidungsprogramme. In: Luhmann, Niklas: Organisation und Entscheidung. Darmstadt: Westdeutscher Verlag, S. 256-278.

Diese Aussage würde der These der Veränderung des Systems durch Irritation entsprechen.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass vermehrte direkte Partizipation zur Irritation an den Grenzstellen der Verwaltung führt. Diese Irritationen, die durch Anregungen und Informationen der Bürger entstehen, sind einerseits für die Entscheidungen der Verwaltung und andererseits für die interne Steuerung über Information und Wissen notwendig. „Selbststeuerung setzt voraus, dass ein System seine Identität auf deren Umweltwirkungen hin beobachtet und daraus Schlüsse für eine mögliche Veränderung der eigenen Identität zieht“ (Wilke 1992: 198).

## 5. Veränderung in der Organisation durch E-Government

Im dritten und vierten Kapitel wurde deutlich, dass durch die verstärkte Partizipation Veränderungen in der Verwaltung stattfinden, auch wenn keine Fremdsteuerung durch den Bürger möglich ist.

Viele partizipative Angebote, wie der dargestellte Bürgerhaushalt, werden durch elektronische Verfahren unterstützt. Mit Verweis auf die Aussagen von Winkel wurde in den vorherigen Kapiteln bereits angedeutet, dass die elektronischen Medien eine Veränderung in der Organisation der Verwaltung auf der Ebene des Diskurses und der Information bewirken. Im Folgenden wird dies noch näher beleuchtet.

Lenk, der die Organisation als ein „magisches Dreieck“ aus Organisation, Personal und Informationstechnik bezeichnet, stellt die Auswirkungen der Informationstechnik auf die Prozesse der öffentlichen Verwaltung heraus. Demnach kann Informationstechnik als Organisationstechnik zu einer besseren Gestaltung der Geschäftsprozesse beitragen. Dafür ist es jedoch wichtig, die Abläufe in der Verwaltung genau zu untersuchen. Die Verwaltung und Organisation muss durch den Einsatz von IT also reorganisiert werden (vgl. Lenk 2000: 77 f.).

Bei Online Bürgerhaushalten sollen Wissen und Erfahrungen der Bürgerschaft mittels elektronischer Konsultation mit in die Planungs- und Entscheidungsprozesse der Verwaltung - in diesem Fall in die Entscheidung über Haushaltseinnahmen und -ausgaben - eingebracht werden. Die Autoren des Artikels „Elektronische Bürgerbeteiligung in der kommunalen Haushaltsplanung“ beschreiben die Verknüpfung von Bürgerhaushalt und Neuen Medien. Bürger entwickeln, bewerten und hierarchisieren in moderierten Online Foren und anderen

„Mitmach-Technologien im Dialog mit der Fachverwaltung kooperativ Vorschläge“. Das Web 2.0<sup>13</sup> stellt hierzu neue Möglichkeiten zur Verfügung (vgl. BMLFUW 2012).

Weder E-Government noch E-Partizipation stellen nur eine einfache Automatisierung dar. Viel mehr bedeuten sie eine Informatisierung der Verwaltungsarbeit mit vielfältigen Gestaltungsoptionen. Die Anwendung von IT bietet für die Verwaltung neue Möglichkeiten. Prozesse und Organisationsformen können neu, anders und vielleicht besser organisiert werden (vgl. Schuppan 2010: 279, 281). Veränderungen mit und durch IT gehen also auch immer mit organisatorischem Wandel einher (vgl. Lenk/ Traummüller 2001).

Es gibt keinen administrativen Bereich mehr, der keinen IT-Bezug hat. Nach Schuppan würde eine Verwaltung „heute ohne IT de facto nicht mehr funktionsfähig sein“ (Schuppan 2010: 277). Es geht also nicht mehr darum, „ob, sondern wie und welche IT-Anwendungssysteme zum Einsatz kommen“ (Schuppan 2010: 278).

Auch bei Bürgerhaushalten hat sich gezeigt, dass der elektronische Teil in der Anwendung und Durchführung „nicht mehr wegzudenken“ ist und dass die Einführung des Bürgerhaushaltes ein Prozess ist, der sich mit IT neu und besser organisieren lässt.

Es kann festgehalten werden, dass E-Government Projekte besonders bei diskursiven- sowie Informationsverfahren zur Modifizierung von Organisationsformen beitragen können, aber Entscheidungsprozesse nicht berühren.

## 6. Rollenänderung als Folge von Partizipation

Bisher konnte festgestellt werden, dass sich erhöhte Partizipation, unabhängig von der Nutzung von IT-Techniken, auf die Verwaltung durch Irritationen über die Grenzstellen auswirkt. Eine Fremdsteuerung der Verwaltung durch die Bürger kann somit ausgeschlossen werden. Anschließend an dieses Ergebnis wird im Folgenden untersucht, inwiefern eine Rollenänderung zwischen Bürger und Verwaltungsangestellten die Möglichkeiten der Irritation/Fremdsteuerung der Verwaltung durch den Bürger ändern könnte.

Die Bürger sollen nicht nur passiv sein und als Publikum agieren, partizipative Elemente wie der Bürgerhaushalt haben das Ziel, den Bürger aktiv einzubinden. Kann eine Trennung in Leistungs- und Publikumsrolle diesem politischen Leitbild entsprechen oder ist der Ansatz der Rollentrennung von Stichweh überholt?

---

<sup>13</sup> Unter dem Begriff Web 2.0 wird ein in sozio-technischer Hinsicht veränderte Nutzung des Internets, bei der dessen Möglichkeiten konsequent genutzt und weiterentwickelt werden, verstanden. Es steht die Beteiligung der Nutzer am Internet Vordergrund.

Ausgegangen von einer funktional differenzierten Gesellschaft wurde von Stichweh in Anlehnung an Luhmann und Parson die Unterscheidung von Leistungs- und Publikumsrollen eingeführt. In dem Prozess der Ausdifferenzierung der Funktionssysteme entstehen einerseits systemdefinierende Leistungsrollen aber komplementär dazu auch noch Publikumsrollen, „die die Inklusion der Gesamtbevölkerung in das jeweilige Sozialsystem über komplementär zu den Leistungsrollen definierte Formen der Partizipation sichern“ (Stichweh 1988: 261).<sup>14</sup>

Die Komplementärrollen (Publikum) sind beispielsweise Konsument, Schüler oder Patient, während sich demgegenüber in den Leistungsrollen der Produzent, Lehrer und Arzt, die zu spezifischen Leistungen an das Publikum verpflichtet sind, befinden (vgl. Stichweh 1988: 262). In Bezug auf die Organisation Verwaltung hat der Verwaltungsangestellte die Leistungsrolle inne und der Bürger nimmt die Publikumsrolle wahr.

Der Zugang zur Publikumsrolle steht allen offen, wohingegen nur Spezialisten die Leistungsrollen einnehmen (vgl. Stichweh 2005: 8). Dem Inhaber der Leistungsrolle steht demnach eine große Masse an Publikum gegenüber, was zu einer gewissen Asymmetrie führt. Anbieter, Profis und Experten agieren in den Leistungsrollen, in den Publikumsrollen hingegen Nachfrager und Laien (vgl. Esser 2000: 158). Die Verwaltungsangestellten sind die Experten und der Bürger nimmt gewisse Leistungen oder Kenntnisse dieser Experten in der Verwaltung in Anspruch. Er ist der Laie.

Es kann vermutet werden, dass sich mit zunehmender Einbindung der Bevölkerung durch partizipative Verfahren in die Organisation Verwaltung diese Rollenaufteilung ändert oder gar auflöst. Mit Betrachtung auf das partizipative Element des Bürgerhaushaltes lassen sich die Fragen stellen, ob nicht die Bürger die Experten sind, wenn es um die Beurteilung der Verkehrssicherheit in ihrem Stadtteil geht und nicht mehr die Verwaltungsbeamten? Wenn sie mitwirken, gestalten und verändern können, sind sie dann nicht mehr als Abnehmer einer Leistung, sondern gleichzeitig als ausführende Akteure zu verstehen? Übernehmen die Bürger nicht einen Teil der Aufgaben, für die die Verwaltung zuständig ist, und wechseln somit von der Publikums- in die Leistungsrolle?

Der Rollentrennung zufolge werden die Leistungsrollen nur selektiv und konditioniert vergeben. Auch diese Vorstellung löst sich auf, wenn man betrachtet, dass der Bürger nun Aufgaben übernimmt, die vorher ausschließlich der Verwaltungsbeamte erledigt hat.

Weitere Überlegungen lassen sich anstellen, wenn von den Begriffsvorstellungen von Stichweh ausgegangen wird. Für Stichweh ist Inklusion durch Partizipation möglich. Unter

---

<sup>14</sup> Anders ausgedrückt: Wenn Inklusion nicht über die Leistungsrolle gegeben ist, so ist sie auf jeden Fall über die Publikumsrolle möglich, da zu dieser jeder Zugang hat und sie jeden einschließt, inkludiert.

Partizipation versteht Stichweh generell die Teilhabe an den Sozialsystemen, die durch Publikumsrollen gegeben ist (vgl. Stichweh 2005: 46). Jedoch geben sich die Bürger heute mit der Publikumsrolle, die eher eine Beobachterrolle darstellt und in Verbindung mit dem Partizipationsbegriff steht, nicht mehr zufrieden. Partizipation ist mehr als Beobachtung.

Stichweh erläutert in seinem Aufsatz verschiedene Inklusionsformen. Als Inklusionsform für Probleme, die sich auf die personelle Umwelt des Gesellschaftssystems beziehen, nennt er 'voice' und 'exit'. Doch auch die Publikumsoptionen 'voice' und 'exit', die Stichweh für die Funktionssysteme Politik, Wirtschaft, Kunst und Massenmedien beschreibt, reichen unter den Forderungen nach mehr Partizipation nicht mehr aus. Unter dem heutigen Verständnis von „mehr Partizipation“ ist die Publikumsrolle, die vorwiegend als Beobachterrolle zu verstehen ist, als Klassifizierung ungenügend geworden.

Gerhards nimmt an, dass schon für die Zeit zwischen 1960 und 1989 eine „Umcodierung des Verhältnisses von Publikums- und Leistungsrollen“ (Gerhards 2001: 167), also eine Veränderungen der Beziehung der beiden Rollen, stattgefunden hat.

„Die Rechte und Inklusionsansprüche der Laien sind im Verhältnis zu den Autoritätsrollen in fast allen Bereichen gestiegen, die Reduktion auf einen recht selektiven Rollenzuschnitt ist aufgeweicht worden, Bürger melden sich als Personen zu Wort, ein Aufstand des Publikums hat stattgefunden: Patienten lassen sich nicht mehr einfach verarzten, sondern wollen psychosozial betreut werden, Richter müssen mehr als zuvor das soziale Milieu und die Sozialisationsbedingungen des Angeklagten und damit die jeweilige Gesamtperson berücksichtigen, Schüler und ihre Eltern fordern Mitsprachemöglichkeiten und Staatsbürger lassen sich nicht auf die Wählerrolle reduzieren, sondern wollen bei möglichst vielen Entscheidungen mitreden.“ (Gerhards 2001: 167).

Während Inklusion bisher nur über die Wählerrolle praktiziert wurde, hat sich nach Gerhards im Lauf der Jahre der Wunsch nach Inklusion über die Rolle des Wählers hinaus ergeben. Der Bürger verspürt den Wunsch, vermehrt teilzunehmen (vgl. Gerhards 2001: 175). Diese Beobachtung, die Gerhards für die Jahre 1960 bis 1989 gemacht hat, ist heute an den Forderungen nach partizipativen Möglichkeiten vermehrt erkennbar. Doch es kann kritisch angemerkt werden, dass Gerhards in seiner Analyse nicht auf die sekundäre Leistungsrolle Stichwehs eingeht und dadurch nur eine verkürzte Darstellung der Rolleneinteilungen darlegt. Denn Stichweh formuliert genau für diesen partizipativen „aktiven“ Bürger eine weitere Rolle, die sekundäre Leistungsrolle. Er betitelt sie als „aktivistische Alternative zu einem reinen Publikumsstatus“ (Stichweh 1988 281). Als Inhaber dieser sekundären Leistungsrolle versteht

er ein Publikum, das bei der Leistungsproduktion auf freiwilliger Basis mitwirken kann. Jedes Gesellschaftsmitglied hat, wenn es will, Zugang zu dieser Rolle. Mit der Hinzufügung der sekundären Leistungsrolle lassen sich die Bürger, die vorher dem Publikum zugeordnet wurden, die aber nicht nur beobachten, sondern durch partizipative Verfahren ihre Meinung, ihr Wissen und Informationen preisgeben, in einer Rolle fassen.

Die Bürger, die sich an dem Bürgerhaushalt beteiligen, nehmen also eine sekundäre Leistungsrolle ein. Sie haben die Möglichkeit, sich mit Vorschlägen zu Sparmaßnahmen oder Ausgaben der Stadt aktiv zu beteiligen. Soll die Straße ausgebaut oder begrünt werden? Soll die Steuer für Geldspielautomaten erhöht werden oder die Streusalzmenge im Winter reduziert werden? Die Bürger haben in ihren sekundären Leistungsrollen die Chance, ihre Ideen miteinzubringen und gestaltend mitzuwirken.

Es kann also festgehalten werden, dass es durch erhöhte Partizipation der Bürger nicht zu einem Wechsel oder Auflösung der Publikums- und Leistungsrollen kommt. Damit wird die dritte These nicht bestätigt.

Entgegen den Vermutungen Stichwehs, der den sekundären Leistungsrollen keine Dauerhaftigkeit zuschreibt, belegt die Zunahme von partizipativen Verfahren, dass sich die sekundären Leistungsrollen in der Gesellschaft in erheblichem Maße an Bedeutung gewinnen und ihnen dadurch eine größere Beachtung und Wahrnehmung beigemessen werden kann und muss.

## 7. Fazit

Laut einer Umfrage der Bertelsmann Stiftung besteht bei den deutschen Bürgern ein großes Interesse, sich politisch zu beteiligen. Jedoch möchten die Bürger vor allem auch das Gefühl haben, wirklich mitentscheiden zu können (vgl. Bertelsmann Stiftung 2011).

Eine direkte Mitentscheidung ist nach den in dieser Arbeit dargestellten Überlegungen nicht möglich. Daher ist die Skepsis der Bürger gegenüber den Politikern, die sich zu mehr Mitbestimmung der Bürger bekennen, begründet (vgl. Bertelsmann Stiftung 2011). Mit Rückgriff auf die Systemtheorie wurde die These bestätigt, dass ein direkter Durchgriff auf Entscheidungen, also Fremdsteuerung der Verwaltung durch den Bürger, nicht möglich ist, da am Ende die Verwaltung immer selbst entscheidet. Jedoch kann daraus nicht geschlossen werden, dass der Bürger keinen Einfluss hat. Er kann beispielsweise Ideen zu Sachentscheidungen, wie der Bürgerhaushalt zeigt, einbringen. Somit hat er die Möglichkeit,



die Verwaltung an den Grenzstellen zu irritieren und so gegebenenfalls Veränderungen und Handlungen innerhalb der Verwaltung hervorzurufen. (These 1)

Mit der Annahme von operativ geschlossenen und gleichzeitig selektiv offenen Systemen wurde argumentiert, dass die Irritationen der Bürger (als Umwelt) für die Verwaltung hilfreich sind, um erfolgreich agieren zu können. Die operative Geschlossenheit ist relevant für die Selbststeuerung der eigenen Reproduktion des Systems, aber für die Aufnahme von Energie und Information ist das System notwendigerweise offen (vgl. Wilke 1992: 196). Die Energie und Information ist für die Selbststeuerung und für das Treffen von Entscheidungen, welche die Grundlage operativen Handelns der Organisation bilden, notwendig. (These 2)

Da die Bürger nicht legitimiert sind, Beschlüsse in Entscheidungsprozessen zu fassen, werden ihnen von Verwaltung und Politik die Rollen des „Kunden“, „Mitgestalters“ und „Mitentscheiders“ zugewiesen. Diese Rollenzuschreibung durch die Politik ist unumgänglich, da ein Großteil der Bürger sich nicht mehr mit einer reinen Publikumsrolle identifizieren möchte. Nach der Einteilung Stichwehs befinden sich die Bürger zum jetzigen Zeitpunkt entweder in der Publikums- oder in der sekundären Leistungsrolle. Sie werden also nicht wie anfangs vermutet, die Leistungsrolle einnehmen, da diese nach wie vor den Experten vorbehalten ist. (These 3)

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es durch die Einführung von partizipatorischen Elementen zu Veränderungen in der Verwaltung kommt. Zu einer Umstrukturierung und Reorganisation innerhalb der Verwaltung trägt unter anderem die Unterstützung der Partizipation durch elektronische Medien bei. Außerdem führen die vermehrten Partizipationsmöglichkeiten zu einer starken Irritation der Grenzstellen der Organisation. Jedoch wurde ebenfalls deutlich, dass die Verwaltung selbst entscheidet, welche Informationen sie aufnimmt. Sie kann also nicht von dem Bürger fremdgesteuert werden. Dem Bürger bleibt die Publikumsrolle oder sekundäre Leistungsrolle zugeschrieben.

## 8. Literatur

Bertelsmann Stiftung (2011): Bundesbürger möchten sich politisch beteiligen, vor allem aber mitentscheiden, verfügbar über: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-597A01CE-DE675DF8/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_34119\\_34120\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-597A01CE-DE675DF8/bst/xcms_bst_dms_34119_34120_2.pdf) (Stand: 25.11.2012).

BMI – Bundesministerium des Inneren (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government, verfügbar über: <http://www.e-konsultation.de/site/pictures/ifib-zebralog%20e-partizipation.pdf>. (Stand: 01.07.2012).

BMLFUW - Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2012): Informationswebseite Partizipation & Nachhaltige Entwicklung in Europa, verfügbar über: <http://www.partizipation.at/949.html> (Stand: 05.07.2012).

Edeling, Thomas (2004): Einleitung: Was lässt sich von Wissenssteuerung und Wissensmanagement erwarten? In: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag, S. 7-17.

Eich, Tom (2011): Der Bürgerhaushalt: Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik am Beispiel der Städte Freiburg und Köln, Bachelorarbeit, verfügbar über: [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org) (Stand 12.06.2012).

Esser, Hartmut (2000): Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 5: Institutionen. Frankfurt am Main: Campus.

Fischer, Jens Henning (2009): Steuerung in Organisationen. Wiesbaden: VS Verlag.

Franzke, Jochen/Kleger, Heinz (2010): Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen. Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 36. Berlin: edition sigma Verlag.

Fromme, Christian/Hipler, Michael (2012), Mitarbeiter der Stadt Osnabrück und zuständig für den Bürgerhaushalt, Gespräch am 29.06.2012 von 10.00- 11.00 Uhr, Stadthaus Osnabrück.

Gediga, Christian (2009): Mitgliedschaft an ihren Grenzen. Funktionen und Folgen von Key Account Management. Diplomarbeit, verfügbar über: [http://www.uni-bielefeld.de/soz/forschung/orgsoz/pdf/FuF\\_KAM\\_Gediga.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/soz/forschung/orgsoz/pdf/FuF_KAM_Gediga.pdf)

Gerhard, Jürgen (2001): Der Aufstand des Publikums. Eine systemtheoretische Interpretation des Kulturwandels in Deutschland zwischen 1960 und 1989. In: Zeitschrift für Soziologie 30, Heft 3, S. 163–184.

Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) und Informationstechnische Gesellschaft (ITG) (2000): Memorandum der Gesellschaft für Informatik e.V. und der Informationstechnischen Gesellschaft. In: VDE\_ Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Stuttgart.

Heise, Christian (2012): [www.e-demokratie.org](http://www.e-demokratie.org) (Stand: 26.06.2012).

Holtkamp, Lars (2008): Bürgerhaushalt. In: Kersting, Norbert: Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: VS- Verlag, S. 222-235.

Krause, Detlef (1999): Luhmann Lexikon: Eine Einführung in das Gesamtwerk von Niklas Luhmann, 2. überarbeitete Auflage, Stuttgart: Enke.

Lenk, Klaus (2000): New Public Management- auf dem Weg zur Reorganisation grundlegender staatlicher Leistungen. In: Gerlach, Irene/Nitsche, Peter (Hrsg.): Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch. Opladen: Leske+Budrich, S. 71-81.

Lenk, Klaus/Traumüller, Roland (2001): Broadening the concept of electronic government. In Prins, J.E.J. (eds), Designing E-Government, Kluwer, Amsterdam.

Luhmann, Niklas, (1988): Organisation. In: Küpper, W.; Ortman, G. (Hg.): Mikropolitik – Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 165-185.

Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas (1999): Funktionen und Folgen formaler Organisationen, 5. Auflage, Berlin: Duncker und Humblot.

Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Schuppan, Tino (2010): Informatisierung der Verwaltung. In: Blanke, Bernhard/v. Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, Wiesbaden, S. 269-278.

Stadt Osnabrück (2012): Beschlussvorlage VO/2012/0622, verfügbar über: [www.buergerhaushalt-osnabrueck.de](http://www.buergerhaushalt-osnabrueck.de) (Stand: 26.06.2012).

Stichweh, Rudolf (1988): Inklusion in Funktionssysteme der modernen Gesellschaft. In: Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf: Differenzierung und Verselbstständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt am Main/ New York: Campus Verlag, S. 261- 294.

Stichweh, Rudolf (2005): Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie. Bielefeld: transcript Verlag.

Tacke, Veronika (1997): Systemrationalisierung an ihren Grenzen. Organisationsgrenzen und Funktionen von Grenzstellen in Wirtschaftsorganisationen. In: Schreyögg, Georg/Sydow, Jörg: Managementforschung 7: Das Management von Systemgrenzen, Berlin: DeGruyter, S. 1 - 44.

Vernau, Katrin (2002): Effektive politisch- administrative Steuerung in Stadtverwaltungen. Möglichkeiten und Grenzen einer Reform. Wiesbaden: Deutscher Universitäts- Verlag.

Wilke, Helmut (1992): Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Wilke, Helmut (1993): Systemtheorie I: Grundlagen - Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart/Jena: Fischer.

Wilke, Helmut (1998): Systemtheorie III: Steuerungstheorie- Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, 2. Auflage, Stuttgart: Lucius & Lucius.

Wilke, Helmut (1998 b): Systemisches Wissensmanagement. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Winkel, Olaf (2011): Bürgerpartizipation- Organisation und Vitalisierung politischer Prozesse durch Electronic Government. In: dms- der moderne staat- Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2, S. 381-402.