

Klaus König/Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann/
Christoph Reichard/Karl-Peter Sommermann/
Jan Ziekow (Hrsg.)

Grundmuster der Verwaltungskultur

Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle
Grundformen der öffentlichen Verwaltung



Nomos

Zivilgesellschaftliche Modelle: Kommunalverwaltung und Bürgerkommune

Jörg Bogumil

Der Begriff „Zivilgesellschaft“ ist vieldeutig, geprägt durch schillernde Konnotationen und normative Versprechen und daher vor allem erklärungsbedürftig. Zivilgesellschaft zeichnet sich durch Funktionsvielfalt aus: deskriptiv als Zustandsbeschreibung der Gegenwartsgesellschaft, normativ als Utopie für eine bessere Gesellschaft und starke Demokratie, sozialräumlich als politische Formel von ost- und mitteleuropäischen Bürgerbewegungen gegen den realsozialistischen Staat in den 1980er Jahren und global als Synonym für eine liberale und demokratische Gesellschaftsordnung. Hinzu kommt: Die Zivilgesellschaft ist mehrsprachig. Sie kommt als *civil society*, *société civile*, *società civile* im wissenschaftlichen Diskurs daher, was nicht nur die Internationalität und globale Durchsetzung zivilgesellschaftlichen Denkens nachweist, sondern auch eine politische und gesellschaftliche Praxis, die ohne den historischen und sozialen Kontext nicht auf einen sozialwissenschaftlich adäquaten Begriff zu bringen ist.¹

Die sozialgeschichtliche Rekonstruktion des Begriffes zeigt, dass es sich bei „Zivilgesellschaft“ um einen doppelt konstruierten Begriff handelt, der aus einer deskriptiven und einer normativen Dimension besteht. Mit ihm ist die Beschreibung eines gesellschaftlichen Zustandes ebenso gemeint wie die Erwartung an gesellschaftliche Verhältnisse, die sich durch „Zivilisierung“ auszeichnen. Diese Doppelkonstruktion des Begriffes wird von Kocka et al. in folgender Definition zusammengefasst. „Zivilgesellschaft“ bezeichnet

„einerseits den weitgehend selbstregulierten sozialen Raum bürgerschaftlichen Engagements zwischen Staat, Ökonomie und Privatsphäre, andererseits ein immer noch nicht eingelöstes Zukunftsprojekt menschlichen Zusammenlebens in der Tradition der Aufklärung“.²

Nun soll diese Debatte hier nicht weitergeführt werden, sondern in Anlehnung an den deskriptiven Zugriff steht die empirische Bestandsaufnahme eines Modells der Zivilgesellschaft in Deutschland, die Bürgerkommune, im Mittelpunkt des Interesses.

Zunächst wird das Konzept der Bürgerkommune kurz vorgestellt, anschließend erfolgt ein verdichteter Blick auf die Praxiserfahrungen im Bereich der

1 Vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006: 49.

2 Kocka et al. 2001: 1.

Bürgerkommune in den letzten 15 Jahren. Dabei wird gefragt, welche Maßnahmen implementiert wurden und anschließend, welche Wirkungen auszumachen sind. Vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse erfolgt ein „nüchternen“ Ausblick bezüglich der Potentiale der Bürgerkommune.

I. Das Konzept der Bürgerkommune

Mit dem Neuen Steuerungsmodell wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) Anfang der 90er Jahre ein neues Verwaltungsleitbild in die Welt gesetzt: das Dienstleistungsunternehmen Stadtverwaltung. Eine schlanke kundenorientierte Verwaltung schien die passende Antwort auf die Anfang der 1990er Jahre einsetzende kommunale Haushaltskrise zu sein. Der Bürger wurde im Neuen Steuerungsmodell auf die Rolle des zahlenden Kunden und die kommunale Vertretungskörperschaft auf die Funktionen eines Aufsichtsrates reduziert. Das Neue Steuerungsmodell stieß jedoch bald auf ganz erhebliche Implementations- und Akzeptanzprobleme und es wurde deutlich, dass die ökonomische Betrachtungsweise dem politischen Charakter der kommunalen Selbstverwaltung und den unterschiedlichen Rollen des Bürgers nicht genügend Rechnung trägt. Zudem produzierte es hohe Kosten für Produktkataloge etc. und erweis sich nicht als geeignet einen nennenswerten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu bringen.³

Das Konzept der Bürgerkommune baut auf einen im Zuge des Neuen Steuerungsmodells formulierten Leistungsverstärker auf. Der Bürgermeister der nordrhein-westfälischen Stadt Arnsberg Hans Josef Vogel, der als einer der Begründer des Bürgerkommune-Ansatzes in der Praxis gelten kann, postulierte schon früh eine starke Kundenorientierung der Verwaltung. Er führte in dezentralen Bürgerämtern die Leistungen der Verwaltung zusammen und warb mit dem Aktiven Beschwerdemanagement dafür, dass sich die Bürger über die Verwaltung beschweren sollten, damit diese ihren Output verbessern könne. Darüber hinaus bezog er die Bürger durch die Übergabe von Sportplätzen etc. an Vereine in die Mitgestaltung des kommunalen Outputs mit ein. Er setzte hierbei im Zuge der Kommunitarismusdebatte auf Appelle an die gemeinschaftliche Identität und immaterielle Anreize. Hinzu kamen aber auch finanzielle Anreize. So beteiligte er die Vereine an der „Rationalisierungsdividende“⁴, die durch Personaleinsparungen in der Stadtverwaltung im Zuge der Aufgabenübertragung zu verzeichnen war. Hierbei handelte es sich im Kern um ein ganz typisches Konsolidierungsinstrument, das in NRW-Kommunen mit immer weiter steigenden Haushaltsdefizi-

3 *Holtkamp* 2008; *Bogumil* et al. 2007.

4 *Vogel* 1999: 145.

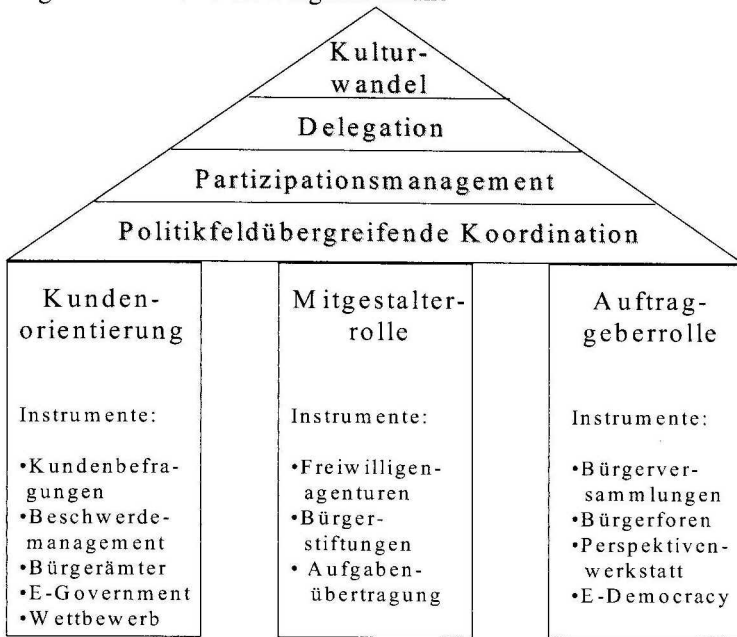
ten vermehrt eingesetzt wurde und als Aufgabenübertragung auch in anderen Bereichen heute noch an Bedeutung zunimmt (Bürgerbäder, Bürgerstiftungen etc.). Das Konzept der Bürgerkommune war also von Anfang an durchaus auch auf knappe Haushaltsressourcen eingestellt.

Vor dem Hintergrund der Arnsberger Initiativen, weiterer Praktikerbeiträge und bereits vorliegender Evaluationsstudien zu einzelnen Beteiligungsinstrumenten wurde schließlich das Leitbild der Bürgerkommune systematisiert⁵ und für die Praxis zusammengefasst:

Danach geht es in der Bürgerkommune darum, parallel die Kunden-, Mitgestalter- und Auftraggeberrolle zu fördern. Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an (z. B. „runde Tische und Bürgerforen“), während die Mitgestalter- und Kundenrolle in der Phase der Politikumsetzung greift. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs, während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs zu verstehen ist. Damit die Beteiligungsinstrumente in den einzelnen Rollen ihren vollen Nutzen entfalten können, bedarf es einer grundlegenden Umgestaltung des kommunalen Entscheidungssystems. Dieses gemeinsame „Dach“ der Bürgerkommune besteht aus vier Bausteinen.

5 *Holtkamp 2000; Bogumil/Holtkamp 2001; Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003.*

Abbildung 1: Das Leitbild der Bürgerkommune



Quelle: Eigene Darstellung.

(1) Zunächst sollten Organisationsstrukturen geschaffen werden, die eine ressort- bzw. *politikfeldübergreifende Koordination* der Bürgerbeteiligung und Engagementförderung ermöglichen. Die Bürger haben nur wenig Verständnis für die unterschiedlichen Ressortgrenzen und möchten, dass die Probleme ihrer Lebenslage entsprechend ganzheitlich behandelt und Beteiligungsergebnisse ressortübergreifend umgesetzt werden. Im Idealfall ist unter politikfeldübergreifender Koordination zu verstehen, dass für den sich beteiligenden Bürger nach außen hin nur ein zentraler Ansprechpartner – z. B. ein so genannter Bürgerbeauftragter – zuständig ist, um ihm die übliche „Ämteralley“ zu ersparen (One-Stop-Participation).

(2) Zwingend erforderlich ist ein *Partizipationsmanagement* durch die kommunalen Entscheidungsträger. Dieses ist der wichtigste Baustein, da man häufig in der kommunalen Praxis feststellen kann, dass relativ unreflektiert Beteiligungsinstrumente eingesetzt werden. Im Rahmen des Partizipationsmanagements sollen sich die kommunalen Entscheidungsträger vor dem Einsatz von Beteiligungsinstrumenten darüber Gedanken machen, *wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema* Bürger wie zu beteiligen sind. Aus der Perspektive der *Nachhaltig-*

keit ist die Beteiligung von Bürgern nicht per se ein anstrebenswertes Gut, sondern erst dann, wenn die Beteiligungsangebote nach Möglichkeit so konzipiert sind, dass sie die Bereitschaft der Bürger zur Teilnahme an zukünftigen Beteiligungsangeboten stärkt. Dies setzt insbesondere voraus, dass hinterher zumindest ein Teil der Anregungen der Bürger tatsächlich auch umgesetzt wird. Die Beteiligung sollte sich, um dies gewährleisten zu können, eher auf die kleinräumige, weniger konfliktreiche Planung konzentrieren und weniger die umfassende Partizipation an abstrakten Leitbildern und ausgeprägten Standortkonflikten anvisieren.⁶

(3) Die *Delegation von Verantwortung* auf Stadtteilebene, dezentrale Einrichtungen und Bürgergruppen bei kommunaler Rahmensteuerung ist ein weiterer wichtiger Baustein. Die Delegation führt zu erhöhten Anreizen der Bürger, sich an der Planung und Umsetzung lokaler Politik zu beteiligen, weil der einzelne Bürger sieht, dass es auf sein Handeln wirklich ankommt und Trittbrettfahrerverhalten aufgrund größerer sozialer Kontrolle unwahrscheinlicher ist als in größeren Einheiten.

(4) Darüber hinaus ist ein umfassender *Kulturwandel* erforderlich, der als kollektiver Lernprozess dazu führen sollte, dass die kommunalen Entscheidungsträger von sich aus auf die Bürger zugehen und die Beteiligung der Bürger eher als Bereicherung, denn als Beschneidung ihrer Kompetenzen und Gefährdung eingespielter Routinen empfinden. Kein Beteiligungskonzept, keine Dienstanweisung kann bewirken, dass die Bürgerkommune von den beteiligten Akteuren auch entsprechend umgesetzt wird. Kooperative Verhaltensweisen von Politik und Verwaltung, wie z. B. die frühzeitige umfassende Information der Bürger über wichtige kommunale Planungsvorhaben, lassen sich nicht anordnen, sondern kommen am ehesten zustande, wenn die Akteure von diesen Verhaltensweisen überzeugt sind.

II. Implementation neuer Bürgerbeteiligungsformen

Betrachtet man Bürgerbeteiligungsformen, so zeigt sich, dass den seit Mitte der 1960er Jahre entstehenden Informations- und Anhörungsrechten im Verfahrensrechtsschutz in den 1970er Jahren gesetzliche Anhörungs- und Beratungsrechte einer breiten Öffentlichkeit in der Stadtplanung folgen. In den 1980er Jahren geht es vor allem um die aufsuchende und aktivierende Beteiligung spezifischer Zielgruppen, die gezielt angesprochen und motiviert werden. Das Beteiligungsverständnis geht hier schon über Information, Anhörung und Beratung hinaus.

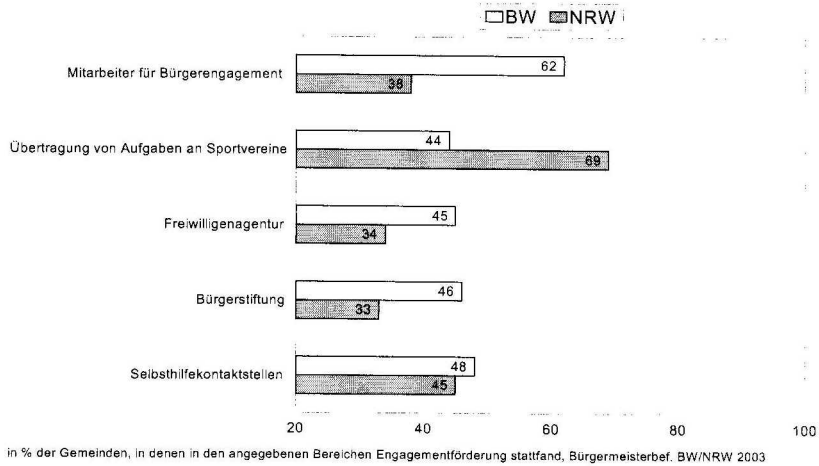
6 Holtkamp 2000.

Seit den 1990er Jahren kommt dann der Kooperation eine wesentliche Bedeutung zu und es kommt zu einer bis dahin in diesem Ausmaß nicht gekannten Welle von *freiwilligen, dialogisch* orientierte und auf *kooperative* Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung. Diese Verfahren werden auch als Elemente kooperativer Demokratie bezeichnet.⁷ Zudem sind seit den 1990er Jahren die Möglichkeiten direktdemokratischer Entscheidungsformen auf kommunaler Ebene und auf Landesebene deutlich ausgebaut worden. Insgesamt könnten somit die kooperativen dialogorientierten Verfahren, aber auch die direkt-demokratische Willensbekundung durch Bürgerbegehren die bestehenden Formen repräsentativer Willensbildung, wie etwa die Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaft, ergänzen.

Neue Formen der Bürgerbeteiligung werden daher im Folgenden definiert als Sammelbegriff für verschiedenste Formen kooperativer und direkter Demokratie. Bezogen auf die drei Rollen des Bürgers in der Bürgerkommune geht es vor allem um die Mitgestalter- und die Auftraggeberrolle. Was wissen wir nun über den empirischen Umsetzungsstand der „neuen“ Demokratieformen?

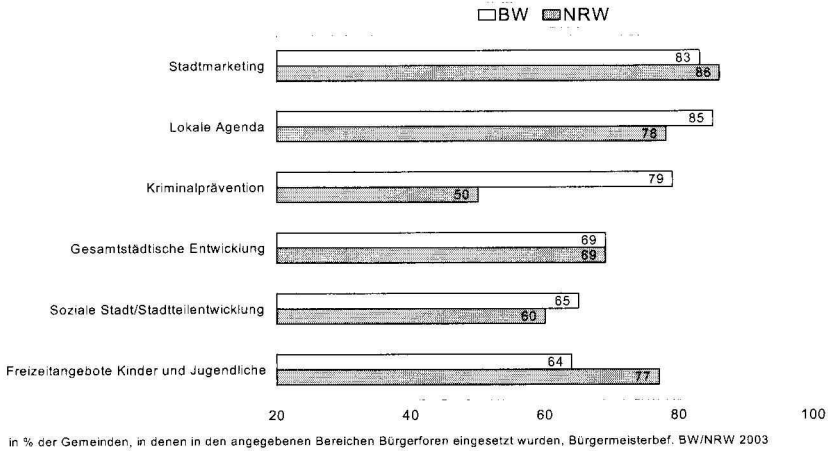
Bezogen auf die kooperativen Demokratieelemente gibt es zwar keine bundesweit zuverlässigen Daten über das Ausmaß dieser Beteiligungsformen, aber eine Umfrage aus dem Jahr 2003 deutet die Dimensionen an (Städte über 20.000 Einw.):

Engagementförderung in BW und NRW



7 Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006.

Bürgerforen in unterschiedlichen Politikfeldern



Deutlich wird hier, dass es zwar regionale Unterschiede in der Nutzung einiger Beteiligungselemente gibt, aber dass sowohl die unterschiedlichen Formen der Bürgerforen als auch die Instrumente der Engagementförderung durchaus verbreitet sind und es von daher einige Erfahrungen mit diesen Instrumenten gibt.⁸

Im Bereich kommunaler Referenden zeigt eine vorläufige Bilanz (vgl. folgende Tabelle), dass trotz ihrer flächendeckenden Institutionalisierung Bürgerbegehren und -entscheide in der kommunalen Praxis eher ein Schattendasein führen und allein auf Grund ihrer geringen Verbreitung keine nachhaltigen politischen Wirkungen entfalten können.

Regelungen und Häufigkeiten von Bürgerbegehren und Ratsreferenden im Bundesländervergleich (Stand Ende 2007)

Bundesland	In Kraft seit	BB-Quorum in % der Wähler	BE-Quorum in % der Wähler	Anzahl BB	Anzahl Ratsreferenden	Alle Jahre fand in einer Gemeinde ein direktdemokratisches Verfahren statt ⁹
NRW	19/1994	3 – 10	20	473	5	12 Jahre
Bayern	10/1995	3 – 10	10 – 20	1472	238	14 Jahre

⁸ Vgl. im Detail *Bogumil/Holtkamp/Schwarz* 2003.

⁹ Häufigkeit der Verfahren in Relation zur Anzahl der Gemeinden und der Praxisjahre (*Rehmet/Mittendorf* 2008: 16)

Bundesland	In Kraft seit	BB-Quorum in % der Wähler	BE-Quorum in % der Wähler	Anzahl BB	Anzahl Ratsreferenden	Alle Jahre fand in einer Gemeinde ein direktdemokratisches Verfahren statt ⁹
Hessen	04/1993	10	25	283	n.v.	22 Jahre
Bbg	10/1993	10	25	81	100	34 Jahre
Sachsen	04/1993	(5) – 15	25	172	53	36 Jahre
Saarland	07/1997	5 – 15	30	12	n.v.	51 Jahre
SH	04/1990	10	20	227	22	71 Jahre
Sachs.-A	10/1993	6 – 15	25	108	96	78 Jahre
Nds	11/1996	10	25	170	2	78 Jahre
BW	1956	5 – 10	250	382	166	101 Jahre
MV	06/1994	2,5 – 10	25	65	28	143 Jahre
Thür	10/1993	13 – 17	20 – 25	67	n.v.	208 Jahre
Rhp	06/1994	6 – 15	30	121	n.v.	280 Jahre
				3721	711	

Quelle: *Bogumil/Holtkamp* 2006; ergänzt durch *Gabriel/Walter-Rogg* 2006, *Rehmet/Mittendorf* 2008, BB = Bürgerbegehren; BE = Bürgerentscheid

Allerdings sind die indirekte Effekte nicht zu unterschätzen, macht doch eine zahlenmäßig nicht zu vernachlässigende Minderheit der deutschen Bevölkerung von direktdemokratischen Instrumenten Gebrauch oder droht ihn an und nimmt damit einen nicht unerheblichen Einfluss auf die kommunale Agenda und die politischen Entscheidungen in Gemeinden. Von den zwischen 1956 und 2007 eingeleiteten 4587 direktdemokratischen Verfahren mündeten knapp die Hälfte (2226) in einen Bürgerentscheid.¹⁰ Insgesamt 1039 Bürgerbegehren, also etwas mehr als ¼ wurden als unzulässig erklärt. 40% aller Verfahren waren letztlich erfolgreich im Sinne der Vorlage, also als gewonnener Bürgerentscheid oder durch die Übernahme des Begehrens seitens der Kommunalvertretung. 51% aller stattgefundenen Bürgerentscheide waren erfolgreich und die Abstimmungsbeteiligung betrug durchschnittlich 50,4%. Nahezu 40% aller Verfahren fanden in Bayern statt, da hier die mit Abstand bürgerfreundlichste Ausgestaltung der Rahmenbedingungen direktdemokratischer Verfahren besteht.

10 Vgl. hierzu und im Folgenden *Rehmet/Mittendorf* 2008: 3.

III. Wirkungen neuer Bürgerbeteiligungsformen

Ausgehend von empirischen Untersuchungen lassen sich die folgenden Leistungen konstatieren¹¹:

- Durch Beteiligung gelingt es, Teile der Bürgerschaft intensiver in die politische Willensbildung einzubeziehen. Sind die Beteiligungsinstrumente und das Beteiligungsthema sorgfältig ausgewählt, ist die Resonanz der Bürger auf Teilnahmeangebote überraschend groß. Von einer *generellen Politikverdrossenheit* kann damit *keine Rede* sein. Viele Bürger interessieren sich für kommunale Fragen und wollen sich durchaus konstruktiv in die Planung einbringen. Durch Beteiligung (bei Umsetzung von Beteiligungsergebnissen) kann dieses Interesse noch gefördert werden.
- Beteiligung kann zur Legitimationsentlastung der kommunalen Entscheidungsträger beitragen. Insbesondere die Verlagerung von Kompetenzen und Aufgaben auf Vereine kann dazu führen, dass Verteilungskonflikte dezentral gelöst werden und kostenintensive Ansprüche der Bürger reduziert werden.
- Durch Beteiligung können die kommunalen Entscheidungsprozesse grundsätzlich *responsiver* werden. Entscheidungsträger bekommen Informationen mit hoher Qualität, die ihnen über die gewöhnlichen Instrumente (z.B. Expertengutachten) nicht zur Verfügung gestellt werden. Dieser „Informationsmehrwert“ kann bei kommunaler Planung und Dienstleistungsproduktion auch zu effektiveren Problemlösungen führen.
- Beteiligung kann in Teilbereichen einen *Beitrag zur Haushaltskonsolidierung* leisten, indem sie Fehlinvestitionen vermeiden hilft und die Bürger und Vereine stärker ihre eigenen Ressourcen einbringen. Vor allem ist die Förderung von freiwilligem Engagement aber dazu geeignet, trotz immer engerer Haushaltsspielräume, eine breite Leistungspalette städtischer Angebote aufrechtzuerhalten und neue Angebote überhaupt noch entwickeln zu können. So werden heute in vielen Kommunen einige öffentliche Einrichtungen als Mischform zwischen Staat, Markt und Gemeinschaft geführt. In Evaluationen konnte gezeigt werden, dass hieraus häufiger „win-win-Lösungen“ entstehen, die vielen Akteuren „zugute kommen können: der öffentlichen Hand, den Adressaten der Dienste, ihren Trägern“¹², wobei selektive finanzielle Anreize gerade für Routinetätigkeiten neben der Identifikation mit dem Verein oder der Einrichtung häufiger eine zentrale Rolle spielen.
- Darüber hinaus gelingt es den Fraktionen durch Bürgerbeteiligung in begrenztem Maße *neue Mitstreiter zu gewinnen*. Bürgerbeteiligung kann damit ein Weg sein, die sich in kleineren und mittleren Städten abzeichnenden

11 Bogumil et al. 2003.

12 Evers/Rauch/Stitz 2002: 248.

Rekrutierungsprobleme für qualifizierte Ratsmitglieder zu reduzieren. Sie leistet damit auch einen Beitrag zur „Reproduktion“ der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene.

Wenn also die Angebote auf die Bedürfnisse der Bürger richtig zugeschnitten sind, also projektorientierte, thematisch gebundene und zeitlich befristete Engagementformen ermöglichen, dann beteiligen sich sehr viele Bürger an Elementen der kooperativen und direkten Demokratie. Allerdings zeichnen sich bei der Umsetzung von Beteiligungsinstrumenten auch einige Problemlagen ab:

- Beteiligungsprozesse sind *sozial selektiv*, eine alte Erkenntnis (z.B. weniger Frauen, Mittelschichtbias). So sind beispielsweise Frauen bei der Beteiligung im Rahmen der Auftraggeberrolle eindeutig unter- und bei der Mitgestalterrolle im sozialen Bereich deutlich überrepräsentiert. Zwar gibt es verschiedene Instrumente, die eine etwas stärkere repräsentative Beteiligung der Bürger gerade im Rahmen der Auftraggeberrolle gewährleisten (z.B. Planungszelle, Bürgerbefragung und „aufsuchende“ Beteiligung), aber diese sind zumeist teurer als die konventionellen Verfahren und werden deswegen nur zögerlich implementiert. Diese durchweg zu erwartende soziale Schiefelage gerade im Rahmen der Auftraggeberrolle spricht aber nicht dafür, die Bürgerbeteiligung wieder einzuschränken und den Rat und die direktgewählten Bürgermeister zu stärken. Denn in diesem Bereich zeigen sich gerade in den Führungsfunktionen noch viel stärkere soziale Schiefagen. So gibt es beispielsweise in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen nur 6% Bürgermeisterinnen und in CDU und SPD nur 9% weibliche Fraktionsvorsitzende. Die sozial ausgewogenere Repräsentation von Bevölkerungsgruppen ist somit für alle Demokratieformen auf kommunaler Ebene eine zentrale Herausforderung. Interessant ist, dass die Selektivität bei den direktdemokratischen Verfahren deutlich geringer ausgeprägt ist.¹³
- Die Erwartung, dass durch Bürgerbeteiligung die vorhandene *Politikerverdrossenheit* maßgeblich *abgebaut* werden kann, sollte nicht zu hochgesteckt werden. Dazu sind die (Vor-) Urteile in Bezug auf Politiker viel zu stark als feste Einstellungen verankert. Die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen kann eher noch zu einer Forcierung der Politikerverdrossenheit beitragen. Zum Teil wird sogar befürchtet, dass es in der Bürgergesellschaft zu einer zweigeteilten Demokratiewirklichkeit kommt. „Unten“ eine produktive und an Politik interessierte, aber parteien- und politikerverdrossene Bürgergesellschaft und „oben“ die hiervon abgekapselte (partei-) politische Klasse. Allerdings gilt dieses Problem wohl im stärkeren Maße für die Bundes- und Landesebene, während auf kommunaler Ebene aufgrund der größte-

13 Vgl. Gabriel/Walter-Rogg 2006.

ren räumlichen und sachlichen Nähe prinzipiell die Möglichkeit besteht, diese Kluft zu überbrücken. Dies setzt aber eine andere Verhaltensweise bei Kommunalpolitikern voraus. Kommunalpolitiker müssten dann lernen mehr zuzuhören und parteipolitische Konflikte aus der Bürgerbeteiligung auszuklammern.

- Bei *grundlegenden Konflikten* – seien es nun Standortkonflikte durch Bürgerinitiativen oder parteipolitische Konflikte – sind Lösungen durch Beteiligungsprozesse schwierig. Diese Konflikte sprengen in der Regel die auf Konsens angelegten Verfahren der Bürgerforen und sollten deshalb möglichst ausgeklammert und durch Mehrheitsentscheidung in der Kommunalvertretung entschieden werden.
- Häufig mangelt es an der *Umsetzung von Beteiligungsergebnissen*, was im Ergebnis zu enormen Frustrationen führt.
- Bürgerbeteiligung kann zu einer Veränderung der Machtverhältnisse zwischen Bürgern, Verwaltung und Kommunalpolitik führen. Unter den kommunalen Entscheidungsträgern im engeren Sinn haben aber nur die direkt gewählten Bürgermeister (aus Wiederwahlmotiven) ein starkes Akteursinteresse an der Realisierung von mehr Bürgerbeteiligung. Insofern verwundert es nicht, dass Beteiligungsprozesse häufig von großen Teilen von Politik und Verwaltung als eine *Konkurrenzveranstaltung* gedeutet werden und mit erheblichen, eher nicht nach außen getragenen, Widerständen dieser Akteure zu rechnen ist. Noch stärker ausgeprägt ist der Widerstand bei direktdemokratischen Verfahren, da diese zu einem Machtverlust des Rates und des Bürgermeister bei gleichzeitig nachhaltiger Aufwertung der Bürger (bzw. organisations- und konfliktfähiger gesellschaftlicher Interessen) führen. Durch die nach wie vor geringe Anwendungshäufigkeit bleiben diese Effekte jedoch begrenzt. Zudem sind sie als Vetorechte in den Landesverfassung institutionalisiert und können nur durch bürgerunfreundliche Ausgestaltungsbedingungen (Quoren, Negativ- und Positivkataloge) begrenzt kontrolliert werden.

IV. Potentiale und Grenzen der Bürgerkommune

Das Leitbild der Bürgerkommune wurde in der wissenschaftlichen Literatur mitunter kritisiert, da es paternalistische Züge trage, zu stark auf die kommunalen Entscheidungsträger und zu wenig auf Emanzipationsprozesse der Bürger fokussiert sei und die Bürger nur an nebensächlichen Entscheidungen beteilige

(„Niedlichkeitsfalle“).¹⁴ Das umfangreiche Demokratieversprechen werde durch die Betonung der Mitgestalterrolle nicht eingehalten, sondern die Bürger werden lediglich für Aufgabenkritik und Outsourcing kommunaler Leistungen benutzt.¹⁵

Diese Kritik ist sicherlich nicht ganz unberechtigt und mag dazu beitragen, dass die Akteure stärker die gesellschaftlichen und demokratischen Grundannahmen zunächst wohlklingender Reformmodelle hinterfragen. Allerdings muss bezweifelt werden, dass diese Kritik tatsächlich handlungsrelevant wird, weil die partizipativen Alternativen hierzu bisher zu abstrakt und zu wenig praxistauglich bleiben. Unter Begriffen wie „partizipative Governance“ oder „Good Governance“¹⁶ hat derzeit in den Sozialwissenschaften die partizipatorische Demokratietheorie eine bemerkenswerte Renaissance. Hier wird eine „Maximierung von Selbstentfaltungs- und Selbstbestimmungschancen“¹⁷ propagiert, die nicht nur zu einer stärkeren Partizipation und Legitimation führen soll, sondern auch zur effektiven und kostengünstigeren Umsetzung von politischen Maßnahmen. Häufig wird für derartige Erwartungen die ambitionierte Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda angeführt.

Empirische Studien kommen aber gerade in diesem Bereich zu einer ziemlich ernüchternden Bilanz. Die Beteiligungsergebnisse wurden häufig von den Kommunen nicht umgesetzt und von der Kommune autonome Projekte der Zivilgesellschaft erwiesen sich häufig nicht als lebensfähig. Erfolge in diesen Beteiligungsverfahren für die Bürger und die Kommune wurden vorrangig dann erzielt, wenn sie sich, wie es das Konzept der Bürgerkommune postuliert, auf kleine unstrittige Projekte konzentrierten.¹⁸ Alles andere ist auch in anderen Politikfeldern kaum umsetzbar, was nicht nur auf die kommunalen Entscheidungsträger zurückführbar ist, sondern auch bei den Bürgern kann keineswegs eine bedingungslose, altruistische Partizipationsbereitschaft vorausgesetzt werden. Häufiger geht es um durchaus egoistische, kleinräumige Anliegen. So setzt sich gerade die gut ausgebildete Mittelschicht nicht selten gegen Kinderspielflächen, Skaterparks und Asylbewerberheime ein (Sankt-Florians-Prinzip) und sind dabei zu keinem Kompromiss in Mediationsverfahren bereit. Die umfassende Bürgermitwirkung an allen Stadtentwicklungsfragen ist bei diesem Partizipationsverhalten illusorisch bzw. auch wenig wünschenswert.¹⁹

Hinzu kommt eine zweite Restriktion bei der Umsetzung von mehr Partizipation, deren Auswirkung auf das alltägliche kommunale Handeln in der Wissen-

14 Roth 2007.

15 Kersting 2008: 280.

16 Kersting 2008: 271 f.

17 Walk 2008: 252.

18 Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006; Noll 2007.

19 Vgl. zu vielen weiteren Problemen und Selektivitäten von Bürgerbeteiligung Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006.

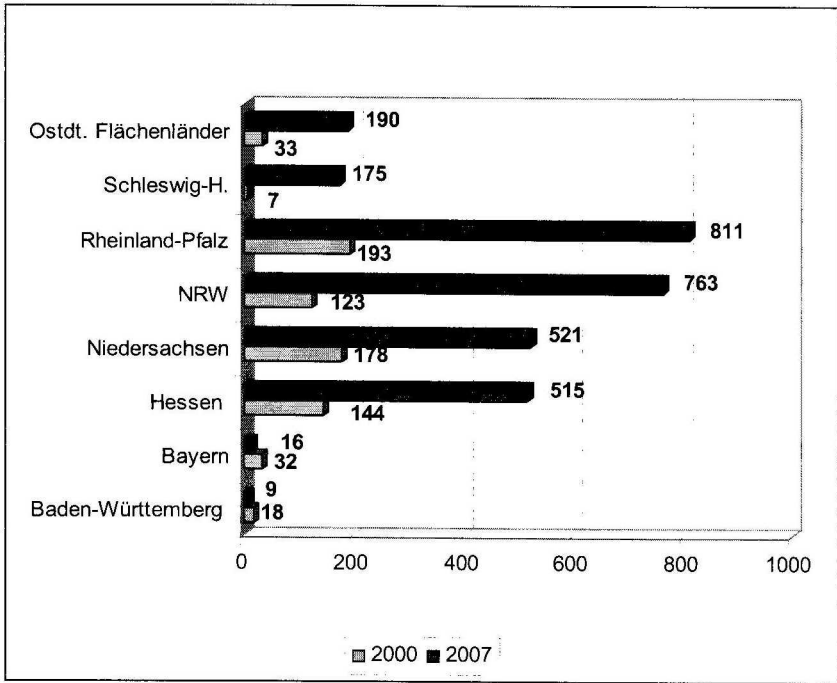
schaft meist zu wenig beachtet wird. Die dauerhaft anhaltende kommunale Haushaltskrise im Verbund mit der Intervention der Aufsichtsbehörden führt in nicht wenigen Kommunen dazu, dass die notwendige Engagementinfrastruktur nicht im vollen Maße vorgehalten werden kann und auch hierdurch die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen prekär wird.

Der Bundesländervergleich zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zeigte bereits für das Jahr 2002, dass in Nordrhein-Westfalen aufgrund der deutlich schwierigeren kommunalen Haushaltslage die Instrumente zur Unterstützung der Mitgestalterrolle nicht so häufig eingesetzt wurden wie in Baden-Württemberg.²⁰ Es gab weniger Freiwilligenzentralen, weniger Verwaltungsmitarbeiter, die die Funktion eines Bürgerbeauftragten erfüllen und die finanzielle Förderung von Vereinen und die Bereitstellung von Räumlichkeiten für Engagierte hat in Nordrhein-Westfalen keine große Priorität. Alles, was zumindest kurzfristig mehr Geld kostet, wurde in Nordrhein-Westfalen nur wenig realisiert. Dafür bestanden in NRW allerdings deutlich höhere Anreize Aufgaben auf Bürger und Vereinen zu übertragen als in Baden-Württemberg und in diesem Sinne Bürgerengagement auch gegen den Widerstand von Verwaltungsmitarbeitern aus diesen Aufgabenbereichen zu fördern.

Seitdem hat sich die haushaltspolitische Polarisierung der Kommunen weiter verschärft. So haben sich in nur sieben Jahren bis zum Jahre 2006 allein die Kassenkredite der deutschen Kommunen zur Finanzierung der laufenden Haushaltsdefizite fast vervierfacht. Hiervon sind insbesondere Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen und bedingt die neuen Bundesländer stark betroffen, wie das folgende Diagramm am Beispiel der Entwicklung der Höhe der kommunalen Kassenkredite pro Einwohner verdeutlicht. Die süddeutschen Kommunen sind dagegen in der Regel (aufgrund deutlich besserer sozialstruktureller Ausgangsbedingungen) nicht mit gravierenden Haushaltsproblemen befasst.

20 Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003.

Abbildung 2: Kassenkredite der Kommunen pro Einwohner (2000 und 2007 gruppiert nach Bundesländern)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die umfassende Partizipation am Haushaltsplan beispielsweise im Rahmen des Bürgerhaushalts bietet in den Kommunen mit hohen Kassenkrediten sicherlich keinen Ausweg. Abgesehen davon, dass gerade in Bürgerforen eher ausgabenexpansive Wünsche formuliert werden, wirkt Partizipation unter diesen Rahmenbedingungen eher zynisch. Spätestens im Nothaushaltsrecht ist der Haushaltsplan nur noch wenig aussagekräftig und wesentliche haushaltspolitische Entscheidungen werden in nichtöffentliche Verhandlungen mit den Aufsichtsbehörden verlagert. Durch Partizipation würden dann bei den Bürgern Erwartungen geweckt, die hinterher systematisch enttäuscht werden. Nach Ansicht der kommunalen Entscheidungsträger besteht hierin auch die größte Gefahr der Bürgerhaushalte in nordrhein-westfälischen Städten²¹, die deshalb in NRW weitgehend wieder eingestellt wurden. Übrig bleibt unter diesen Bedingungen teilweise nur eine

21 Köllner 2004: 11.

Sparvariante der Bürgerkommune, wie sie die von der Kommunalaufsicht und der nordrhein-westfälischen Krisenstadt Hagen gemeinsam eingesetzte Zukunftskommission aktuell formuliert hat: „Das Leitbild ‚Bürgerkommune‘ bildet eine ideale Plattform und Chance durch eine aktive und systematische Förderung bürgerschaftlichen Engagements die negativen Folgen des städtischen Rückzuges / Rückbaues zumindest in Teilen aufzufangen oder abzumildern.“²²

Was kann nun angesichts dieser schwierigen Rahmenbedingungen noch getan werden. Nur in den Städten einiger weniger Bundesländer wird man sich die ausgebaute Variante der Bürgerkommune leisten können, in der die Städte stark in die Engagementinfrastruktur und –kultur investieren und in denen auch bei umfassenden Beteiligungsangeboten prinzipiell die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen aus kommunalen Mitteln ermöglicht werden kann. In den meisten Kommunen scheint daher nur eine abgespeckte Version der Bürgerkommune realisierbar.²³ Ohne den ehrenamtlichen Einsatz der Bürger werden hier viele Wünsche angesichts der Haushaltsprobleme nicht mehr umsetzbar sein.

Der eigentliche Sinn der kommunalen Selbstverwaltung kann aber wiederbelebt werden, wenn die Bürger dazu ermutigt werden, sich stärker mit ihrem Wissen und ehrenamtlichen Potenzial einzubringen, um eine bedarfsgerechte und effiziente kommunale Aufgabenerledigung zu gewährleisten und Demokratie vor Ort produktiv mitzugestalten. Nur auf kommunaler Ebene ist aufgrund der Nähe diese Beteiligung in zumindest halbwegs überschaubaren Formen möglich, während anderen möglichen „Grundschulen der Demokratie“ wie den Parteien zunehmend die Schüler ausgehen. Den ehemals großen Volksparteien, aber auch den anderen Parteien, droht der Verlust des Kontaktes zum Durchschnittsbürger. Geschieht dies, könnten sie zu basislosen Berufspolitikervereinigungen mutieren. Mancherorts sind schon jetzt die Seniorenarbeitsgemeinschaften noch die aktivsten Parteigliederungen.

Durch mehr Beteiligungsangebote für die Bürger bietet sich die Chance in direkter Kooperation ein Teil der Vorbehalte gegenüber Parteien abzubauen und einzelne politisch Interessierte über projektorientierte Beteiligungsprojekte auch für die Parteiarbeit zu gewinnen. Hierzu gibt es für die Parteien eigentlich keine Alternative, wenn sie in den nächsten Jahrzehnten noch mit einer vollständigen Kandidatenliste zu den Kommunalwahlen antreten wollen. Allerdings ist der generelle Ausbau bürgerschaftlichen Engagements kein Patentrezept, da dieser bei unzureichender Beteiligungsgestaltung mehr Probleme hervorbringen kann

22 Bezirksregierung Arnsberg/Stadt Hagen 2009.

23 *Bogumil/Holtkamp* 2008.

als er löst. Beim Ausbau bürgerschaftlichen Engagements sind daher vor allem drei Empfehlungen zu berücksichtigen²⁴:

(1) Die Beteiligungsangebote müssen an den im Zuge des Wertewandels veränderten Bedürfnissen und Interessen der Bürger ansetzen. Der Hinweis darauf, dass durch die mehr Bürgerengagement die Stadt in einigen Bereichen Haushaltsmittel sparen oder bedarfsgerechter einsetzen kann, motiviert die Bürger allein selten zur Beteiligung. Diese häufig aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger zentralen Argumente müssen durch eine Perspektive „von unten“ ergänzt werden, damit die Beteiligungsangebote von den Bürgern tatsächlich angenommen werden bzw. zu einem nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen führen. Ziel eines nachhaltigen Umgangs ist, dass die Bereitschaft der Bürger, nach der Teilnahme an Beteiligungsangeboten auch zukünftig zu partizipieren, gestärkt werden soll. Dafür muss das Engagement Spaß bzw. subjektiv „Sinn“ machen und Beteiligungsergebnisse müssen hinterher (zumindest zum Teil) auch umgesetzt werden.

(2) Die Beteiligungsangebote sollten darauf abzielen, dass möglichst viele Bevölkerungsgruppen vertreten sind. Werden lediglich die Bürger erreicht, die sich bereits in verschiedenen Institutionen engagieren, bietet man lediglich den bereits weitgehend sozial integrierten und durchsetzungsfähigen Bürgern – also den „üblichen Verdächtigen“ ein zusätzliches Sprachrohr. Will man hingegen die Legitimität des politischen Systems erhöhen, muss man gerade die Bevölkerungsgruppen erreichen, die sich nur wenig am politischen System beteiligen (z. B. durch Planungszellen oder Bürgerpanels, vgl. Klages 2007).

(3) Zur Gestaltung dieses Prozesses bedarf es eines vorausschauenden Partizipationsmanagements, in dem die kommunalen Entscheidungsträger die Beteiligungsangebote dementsprechend zuschneiden und aktiv unterstützen. Die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse wird zu der zentralen Aufgabe der kommunalen Entscheidungsträger. Darüber hinaus sollen die Beteiligungsthemen so zugeschnitten werden, dass die Bürger nicht überfordert werden. Die Beteiligung bezieht sich somit eher auf die kleinräumige Planung, konkrete Projekte oder Mitwirkung in öffentlichen Einrichtungen in den Stadtteilen. Grundlegende Konflikte, wie z. B. Standortkonflikte sind dagegen durch kooperative Beteiligungsprozesse nicht lösbar und sollten deshalb ganz bewusst ausgeklammert werden. Es sollte um das kurzfristig im Konsens auch mit dem Stadtrat Machbare gehen, für das die Mitarbeit interessierter Bürger und anderer wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure eingeworben werden kann.

Zusammenfassend geht es bei der Realisierung der Bürgerkommunen unter diesen schwierigen Bedingungen um keine Konkurrenzveranstaltung zur Politik,

24 Vgl. ausführlich *Bogumil/Holtkamp* 2002.

um keine demokratischen Blütenträume und nicht darum, nur zu reden, sondern hinterher gemeinsam in Projekten zu handeln.

Literatur

Bezirksregierung Arnsberg/Stadt Hagen (2009): Bericht der Zukunftskommission 2009. Arnsberg.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 29. Berlin.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2001): Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks. In: VOP 4/01: 10-12.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2004): Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck? Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum Implementationsstand der Bürgerkommune. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1/04: 103-125.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung. Wiesbaden.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2008): Bürgerkommune: Nur auf kommunaler Ebene ist Beteiligung überschaubar möglich. In: Demokratische Gemeinde 9/08: 24-25.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22. Berlin.

Evers, Adalbert/ Rauch, Ulrich/ Stitz, Uta (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen – Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen, aus der Reihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 16. Berlin.

Feindt, Peter H. (1997): Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik – Neue Beteiligungsmodelle. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/97: 39-46.

Feindt, Peter H. (2001): Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt.

Gabriel, Oscar W./Walter-Rogg, Melanie (2006): Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess. In: DfK, Heft II, S. 39-56.

Gessenharter, Wolfgang (1996): Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50/96: 3-13.

Gotzen, Hans-Heiner (2002): Brauchen wir noch eine Reform? Einige Anmerkungen zum Modell der Bürgerkommune. In: Verwaltungsrundschau 7/2002: 220-223.

Holtkamp, Lars (2000): Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune. Berlin.

Holtkamp, Lars (2002): Das Leitbild der Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger. In: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Opladen: 129-147.

Holtkamp, Lars (2005): Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung – Netzwerkeuphorie und Beteiligungsrealität. In: Oebbecke, Janbernd (Hg.): Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen. Stuttgart: 15-34.

- Holtkamp, Lars* (2007): Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, polis-Heft 64/07. Hagen: Fernuniversität Hagen.
- Holtkamp, Lars* (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodell. In: Der moderne Staat 2/08: 423-446.
- Holtkamp, Lars* (2009): Governance-Konzepte in der Haushaltskrise. In: Verwaltung und Management 3/09: 146-159
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo* (2006): Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement. Frankfurt.
- Kersting, Norbert* (Hrsg.) (2008): Politische Beteiligung. Wiesbaden.
- Kocka, Jürgen/Nolte, Paul/Randaria, Shalini/Reichardt, Sven* (2001): Neues über Zivilgesellschaft. Aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel (Veröffentlichungen der Arbeitsgruppe Zivilgesellschaft: Historisch-sozialwissenschaftliche Perspektiven). Berlin: Wissenschaftszentrum.
- Köllner, Angela* (2004): Wenn BürgerInnen haushalten. In: Forum Kommunalpolitik 5/ 04: 10-11.
- Klages, Helmut* (2002): Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum. In: DfK II/02: 83-107.
- Klages, Hellmut* (2007): Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen. Bonn: Friedrich-Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/kug/05014.pdf>.
- Noll, Sebastian* (2007): Bürger und Kommune – Reform für mehr Bürgernähe – Eine Geschichte des Scheiterns? Marburg.
- Rehmet, Frank/Mittendorf, Volker* (2008): Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956-2007, Marburg.
- Roth, Roland* (1997): Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung. In: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden: 404-447.
- Roth, Roland* (2001): Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Schröter, Eckhart (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Opladen: 133-152.
- Roth, Roland* (2007): Bürgerorientierung, Bürgerengagement, Corporate Citizenship. In: Sinning, Heidi (Hrsg.): Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt (-Region). Dortmund: 132-143.
- Selle, Klaus* (2000): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten nachhaltiger Kommunikation. Dortmund.
- Vetter, Angelika* (Hrsg.) (2008): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden.
- Vogel, Hans-Josef* (1999): Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter der Kommunen. In: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans Josef (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. KGSt. Köln.
- Walk, Heike* (2008): Partizipative Governance – Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. Wiesbaden.
- Weidner, Helmut* (1996): Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland – Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes, WZB FS II 96-302. Berlin.