

## **Bürgerkommune**

### **1 Der Begriff 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 Antworten auf die Anfang der 90er 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.

Ende der 1990er- Jahre hat insbesondere Ex-KGSt-Vorstand Gerhard Banner (1998) mit der Bürgerkommune eine neue Perspektive in die Modernisierungsdiskussion eingebracht. Als Ergänzung der Binnenmodernisierung schlug er einen verstärkten Einbezug der Bürger in allen Phasen des kommunalen Entscheidungs- und Produktionsprozesses vor. Im Kern geht es bei dem Reformmodell Bürgerkommune darum, aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung, das freiwillige Engagement zu fördern und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen. IN diesem Sinne hat die Bürgerkommune das Neue Steuerungsmodell als Leitbild in vielen Städten mittlerweile abgelöst. In einer Befragung der Bürgermeister in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2003 geben mehr als die Hälfte der Befragten an, sich offiziell das Ziel gesetzt zu haben, eine Bürgerkommune zu werden. Dabei erweisen sich vor allem die direkt gewählten Bürgermeister als Hauptinitiatoren der Bürgerkommune (Bogumil et al. 2003).

In der lokalen Politikforschung wird die Bürgerkommune nun nicht nur als ein kommunales Reformmodell diskutiert, sondern auch als ein beschreibendes Modell zur Analyse der Veränderung kommunaler Entscheidungsprozesse verwendet. Kommunalpolitik wird als ein Zusammenspiel von direkter, kooperativer und repräsentativer Demokratie gedeutet. Vor dem Hintergrund der gravierenden Veränderungen, die in den meisten Bundesländern durch die Einführung direktdemokratischer Instrumente (Direktwahl des Bürgermeisters, kommunale Referenden) und durch den geradezu inflationären Einsatz von dialogorientierten Beteiligungsverfahren (beispielsweise im Rahmen der Lokalen Agenda, des Stadtmarketings, der Kriminalprävention, der sozialen Stadt oder zur konsensualen Lösung von Standortkonflikten) stattfanden, zielt die Bürgerkommune auf eine Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung.

## 2 Das Konzept Bürgerkommune

### 2.1 Trends in Richtung Bürgerkommune

Fünf langfristige Trends führen zur Konjunktur der Bürgerkommune und verweisen gleichzeitig auf die Ziele dieses Reformmodells.

- An erster Stelle ist bundesweite Reform der Gemeindeordnungen zu nennen. In Bürgerumfragen zeigt sich, dass es bei der Direktwahl des Bürgermeisters für den Kandidaten wichtig ist, sich bürgernah zu präsentieren. Gerade in etwas größeren Städten kann diese Eigenschaft des amtierenden Bürgermeisters durch eine verstärkte Beteiligung der Bürger und eine forcierte Kundenorientierung der Verwaltung vermittelt werden. Neben der Direktwahl führen auch die Bürgerbegehren zu einem verstärkten Einsatz von freiwilligen Beteiligungsangeboten, sei es, um einen Bürgerentscheid zu verhindern oder die polarisierte Stimmung nach einem gescheiterten Bürgerentscheid zu glätten. Im Kern geht es den Bürgermeistern und dem Stadtrat um eine *höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten*, damit die Bürger von ihren im Zuge der Einführung direktdemokratischer Elemente entstandenen Vetopositionen keinen Gebrauch machen. Der Stadtrat als Teil der repräsentativen Demokratie wird durch die Einführung der direkten Demokratie unter Druck gesetzt und initiiert zusammen mit den Bürgermeister Elementen der kooperativen Demokratie.
- Seit Anfang der 90er Jahre wird zweitens mit dem Begriff der Politik(er)verdrossenheit ein Problem thematisiert, welches sich Ende der 90er Jahre noch zuspitzt. Dabei handelt es sich nicht nur um eine Krise der Parteien, sondern auch um eine zunehmend kritische Einschätzung der real existierende Demokratie durch die Bürger in Deutschland. Am ehesten scheinen die Kommunen dazu geeignet zu sein, im direkten Kontakt mit den Bürgern diese tiefgehende *Legitimationskrise* zu überwinden, indem sie die Bürger verstärkt in die *demokratische Willensbildung einbeziehen*.
- Drittens sind verschiedene *gesellschaftliche Institutionen*, wie die Familie, die Kirche und milieugebundene Organisationen, aufgrund von Individualisierung und dem Wertewandel in die Krise geraten. Etwas pointiert lässt sich der stattfindende Wertewandel auf die Formel von der Pflichterfüllung zur Selbstentfaltung bringen. Gegenseitige *Unterstützungsnetzwerke* sind damit voraussetzungsvoller geworden und müssen von vielen Menschen immer wieder neu geknüpft werden. Einerseits gibt es weiterhin eine große Bereitschaft anderen Menschen zu helfen und sich, wenn auch in anderen Formen, gesellschaftlich zu engagieren. Andererseits müssen gerade von der Kommune im Verbund mit anderen Trägern erst einmal neue Angebote geschaffen werden (z. B. Freiwilligenagenturen), die diesen neuen Motivlagen der Ehrenamtlichen nach thematisch gebundenem und zeitlich befristetem Engagement Rechnung tragen.
- Viertens ist die schwere *Haushaltskrise* zu nennen, in die viele Kommunen hineingeraten sind, ohne dass absehbar ist, wie sie aus eigener Kraft aus der überwiegend durch die Lastenüberwälzung höherer föderaler Ebenen bedingten Krise herauskommen können. Im Zuge dieser Haushaltskrise wird zunehmend versucht, mög-

lichst viele Aufgaben auf die Bürger zu übertragen. Die kommunalen Entscheidungsträger erhoffen sich dadurch, dass die Bürger eigene Ressourcen einbringen, geringere Ansprüche an selbst produzierte Güter stellen und mit diesen auch pfleglicher umgehen als mit den „anonymen“ städtischen Angeboten eine *Entlastung der kommunalen Haushalte*.

- Fünftens wird zunehmend deutlich, dass sich mit den klassischen Steuerungsmedien (Geld und Recht) immer weniger *politische Zielsetzungen* erreichen lassen. Die Steuerung setzt dann in der Regel erst ein, wenn das jeweilige Problem nur noch schwer zu lösen ist. Die Kommune als „Reparaturbetrieb“ ist zusehends ineffektiv. Wenn man zur Überwindung dieser *Steuerungskrise* aber schon bei der Entstehung der Probleme ansetzen will, hat man als Kommune kaum direkte Steuerungskompetenzen und ist auf die Kooperation mit anderen Akteuren angewiesen. Prävention heißt somit häufig auch beteiligen.

## 2.2 Ziele der Bürgerkommune

Die Ziele der Bürgerkommune ergeben sich zu einem guten Teil aus den bereits beschriebenen fünf Trends. Zu nennen sind fünf Ziele:

- höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz)
- stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung)
- Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger (Solidarität)
- Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz)
- bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen (Effektivität).

## 2.3 Säulen der Bürgerkommune

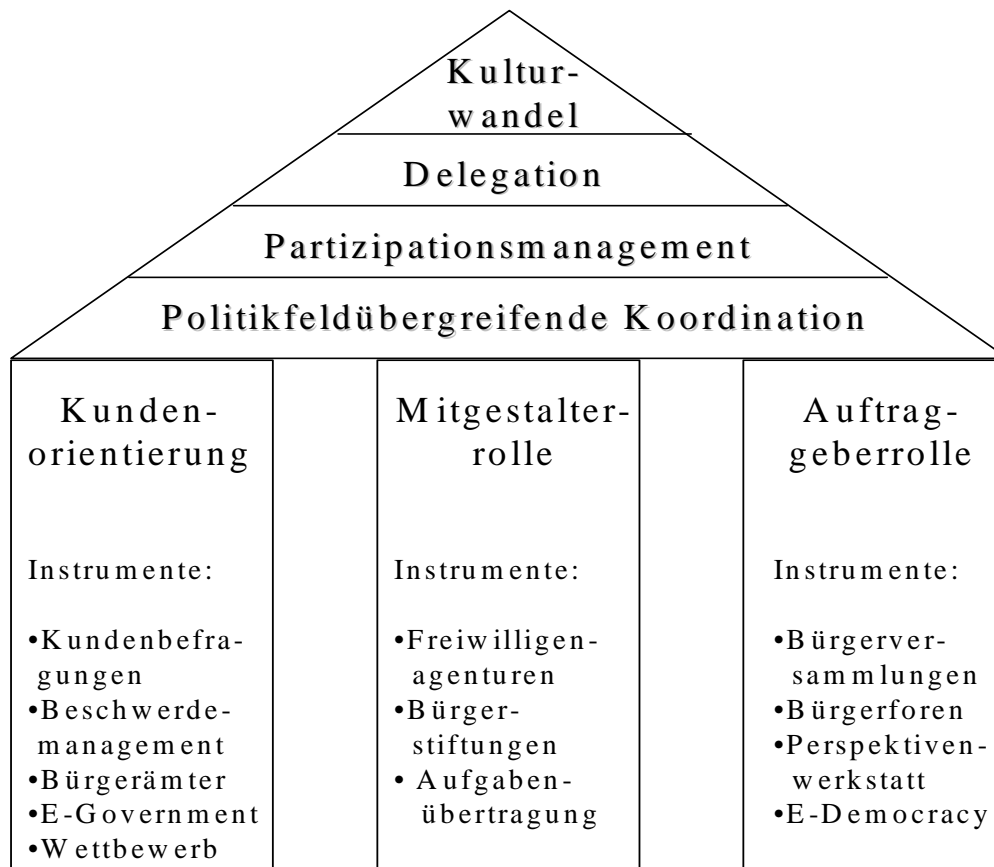
Diese anspruchsvollen Ziele der Bürgerkommune lassen sich kaum alle gemeinsam erreichen. Um möglichst zu einer Optimierung der Zielvorgaben zu kommen, setzt man auf eine mehrdimensionale Vorgehensweise. Es geht in der Bürgerkommune darum, parallel die Kunden-, Mitgestalter- und Auftraggeberrolle zu fördern. Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an (z. B. Bürgerversammlungen), während die Mitgestalter- und Kundenrolle in der Phase der Politikumsetzung greift. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs (Kundenbefragungen, Aktives Beschwerdemanagement etc.), während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs (z. B. Pflege von Sportstätten durch Vereine) zu verstehen ist.

Die drei Beteiligungsrollen, die wir als die Säulen der Bürgerkommune bezeichnen, sind im unterschiedlichen Maße dazu geeignet, die fünf Ziele der Bürgerkommune zu realisieren: Während die Mitgestalterrolle als einzige Rolle in starkem Maße die *Effizienz* (z. B. Aufgabenübertragung auf Sportvereine) und die *Solidarität* (z. B. Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfe, soziales Ehrenamt) fördert, ist die Auftraggeberrolle in besonderem Maße dazu geeignet, die *Revitalisierung* der kommunalen Demokratie

voranzutreiben. Will man also die Ziele der Bürgerkommune nicht gegeneinander ausspielen, empfiehlt sich eine gleichberechtigte Förderung der Beteiligungsrollen.

#### 2.4 Das gemeinsame Dach der drei Säulen

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 könnte aus vier Bausteinen bestehen.



Quelle: Eigene Darstellung.

(1) Zunächst sollten Organisationsstrukturen geschaffen werden, die eine ressort- bzw. politikfeldübergreifende Koordination der Bürgerbeteiligung 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) Erforderlich ist ein *Partizipationsmanagement* unter gleichberechtigter Beteiligung der Mehrheits- und Oppositionsfraktionen, um auch bei veränderten politischen Mehr-

heiten die Kontinuität des Projektes „Bürgerkommune“ gewährleisten zu können. 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. Zwei normative Kriterien sollten für das Partizipationsmanagement gelten: soziale Ausgewogenheit und Anstreben eines nachhaltigen Umgangs mit Partizipationsressourcen. Aus der Perspektive der *Nachhaltigkeit* 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.

(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.

### 3 Leistungen, Grenzen und Probleme der Bürgerkommune

Ausgehend von den Ergebnissen empirischer Untersuchungen ergeben sich folgende Leistungen, Grenzen und Probleme der Bürgerkommune (Bogumil et al. 2003)

#### 3.1 Leistungen

Die Bürgerkommunen bzw. einzelne Instrumente zur Förderung der drei Beteiligungsrollen können folgende Leistungen erbringen:

- 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 Beteiligungsangebote

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.

- Die Bürgerkommune 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.
- Darüber hinaus gelingt es den Fraktionen durch Bürgerbeteiligung in begrenztem Maße *neue Mitstreiter zu gewinnen*. Die Bürgerkommune kann damit ein Weg sein, die sich in kleineren und mittleren Städten abzeichnenden Rekrutierungsprobleme für qualifizierte Ratsmitglieder zu reduzieren. Sie leistet damit einen Beitrag zur „Reproduktion“ der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene.
- Durch Beteiligung können die kommunalen Entscheidungsträger viertens grundsätzlich *responsiver* werden und 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.
- Die Bürgerkommune kann mitbewirken, dass die Bürger mit den Dienstleistungen der Verwaltung wesentlich *zufriedener* sind. Insbesondere durch die Einführung von Bürgerbüros und Aktivem Beschwerdemanagement wird die Kundenzufriedenheit nachweislich erhöht.
- Die Bürgerkommune kann in Teilbereichen einen *Beitrag zur Haushaltskonsolidierung* leisten, indem sie durch intensive Beteiligung Fehlinvestitionen vermeiden hilft und die Bürger und Vereine stärker ihre eigenen Ressourcen einbringen (z. B. bei der Aufgabenübertragung auf Sportvereine). 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.

### 3.2 Grenzen

Die Bürgerkommune kann aber nicht all ihre Versprechungen einlösen. Es zeigen sich drei grundsätzliche Begrenzungen:

(1) Die Bürgerkommune erreicht *nicht alle sozialen Gruppen* im gleichen Maße. 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 zu meist teurer als die konventionellen Verfahren und werden deswegen nur zögerlich implementiert. Diese durchweg zu erwartende soziale Schieflage 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 so-

ziale Schieflagen. 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.

(2) Die Erwartung, dass durch die Bürgerkommune 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 partei- 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 größeren 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, parteipolitische Konflikte aus der Bürgerbeteiligung auszuklammern und kleinere Entscheidungen zu delegieren.

(3) Bei *grundlegenden Konflikte* – seien es nun Standortkonflikte durch Bürgerinitiativen oder parteipolitische Konflikte – sind Lösungen schwierig. Diese Konflikte sprengen in der Regel die auf Konsens angelegten Verfahren der Bürgerkommune und sollten deshalb möglichst außen vor bleiben. So wird in Deutschland in der Regel selbst bei sehr ressourcenintensiven Mediationsverfahren im Rahmen von Standortentscheidungen kein Einvernehmen zwischen den Bürgerinitiativen und den kommunalen Entscheidungsträgern erzielt. Für die „Lösung“ dieser Konflikte bleiben ausschließlich die Institutionen der repräsentativen Demokratie (und bedingt der direkten Demokratie) zuständig.

### 3.3 Probleme

Neben den dargestellten Grenzen stellen sich bei der Einführung der Bürgerkommune zwei gravierendere Problemlagen: die zu erwartende Akteurswiderstände und die sich immer weiter verschärfende kommunale Haushaltskrise.

Die Bürgerkommune würde zu einer Veränderung des kommunalen Machtdreiecks zwischen Bürgern, Verwaltung und Kommunalpolitik führen. Aber lediglich die direkt gewählten Bürgermeister haben unter den kommunalen Entscheidungsträgern ein starkes Akteursinteresse an der Realisierung der Bürgerkommune. Insofern verwundert es nicht, dass die Bürgerkommune von großen Teilen von Politik und Verwaltung als eine *Konkurrenzveranstaltung* gedeutet wird und mit erheblichen Widerständen der Akteure zu rechnen ist.

So ist z.B. im Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung ein Aufgabenumbau im Rahmen der Mitgestalterrolle geplant. Die Verwaltung gibt einerseits einige Aufgaben ab und baut in diesen Bereichen auch Personal ab. Gutes Beispiel hierfür ist die Übertragung von Sportplätzen auf Sportvereine, die bereits in vielen Kommunen erfolgreich in den 90er Jahren implementiert wurde. Dafür entstehen andererseits einige neue Aufgaben, durch die ein höherer Personalbedarf induziert wird (z. B. Einrichtung von Freiwilligenagenturen). Gerade im Arbeiterbereich fallen aber „unterm Strich“ Aufgaben weg und es entsteht für diesen Bereich der Eindruck, dass die bisherige Arbeit keine Wertschätzung erfährt, weil nun jeder nicht ausgebildeter Bürger nach Feierabend diese Aufgaben nebenbei mit erledigen können soll. Dies führt zu erheblichen Widerständen bei der Aufgabenübertragung an Vereine und Bürger.

Im Verhältnis zwischen Bürgern und Politik ist weniger bei der Mitgestalterrolle, sondern eher bei der Auftraggeberrolle mit massiven Konflikten zu rechnen. Nicht wenige Kommunalpolitiker haben gegenüber der Mitwirkung der Bürger an Planungsprozessen erhebliche Bedenken, bekunden aber zunächst öffentlich, dass mehr Bürgerbeteiligung prinzipiell nur zu begrüßen sei. In der Phase der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen setzen sich aber die Bedenken bei den Mehrheitsfraktionen meist durch. Bürgerbeteiligung trifft damit nicht so sehr auf öffentlichen Widerstand der Kommunalpolitik, sondern führt eher zu einer Blockade von Beteiligungsergebnissen, so dass die Beteiligungsprozesse häufig folgenlos bleiben. Die Bürgerkommune ist dann eher unter der Rubrik symbolische Politik zu verbuchen. Konsequenzen kann diese mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen aber durchaus haben. Bürgerbeteiligung baut dann keine Politik(er)verdrossenheit ab, sondern forciert sie maßgeblich.

Das zweite grundlegende Problem der Bürgerkommune ist, dass sie relativ große kommunale Handlungsspielräume voraussetzt. Die Haushaltskrise hat zwar anfangs durchaus positive Impulse in Richtung Bürgerkommune gesetzt, weil so beispielsweise ein Anreiz entstand, die Bürger verstärkt als Mitgestalter und Koproduzenten einzubeziehen. Die dauerhaft anhaltende Haushaltskrise im Verbund mit der Intervention der Aufsichtsbehörden führt aber dazu, dass die notwendige Engagementinfrastruktur nicht im vollen Maße vorgehalten werden kann und die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen prekär wird. Es droht – überspitzt gesagt - eine „*Demokratisierung der Machtlosigkeit*“ (Roth 2001, S. 139). Damit ist zumindest in einigen Städten ein Optimierungsmodell, das neben dem Effizienzziel noch andere Ziele im Rahmen der Bürgerkommune verfolgt, nur noch schwer zu realisieren. Bei weiter anhaltender Haushaltskrise hat das zur Folge, dass die beschriebenen Konfliktlinien zwischen Bürgern und Verwaltung und Bürgern und Politik noch stärker hervortreten. Wenn die Handlungsspielräume der Kommunalvertretung in der Haushaltskrise noch kleiner werden, dann wird Kommunalpolitik immer weniger bereit sein die wenigen verbleibenden Spielräume mit den Bürgern auch noch zu teilen. Und wenn der Bürger sich zum Lückenbüßer degradiert fühlt, der nun umsonst den Job der Verwaltung erledigen soll, während Beteiligungsergebnisse aufgrund geringer Haushaltsspielräume kaum umgesetzt werden, besteht die Gefahr, dass er sich dann andere interessantere Freizeitaktivitäten suchen wird. Darüber hinaus werden Beschäftigte, Personalräte und Gewerkschaften kaum in ein neoliberales Konzept der Bürgerkommune einbezogen werden



können, in der Engagementförderung nur auf Aufgabenabbau und bürgerschaftliche Privatisierung hinausläuft.

Der Bundesländervergleich zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zeigt bereits heute, dass in Nordrhein-Westfalen aufgrund der deutlich schwierigeren kommunalen Haushaltslage die Instrumente zur Unterstützung der Mitgestalterrolle nicht so häufig eingesetzt werden wie in Baden-Württemberg. Es gibt 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, wird in Nordrhein-Westfalen nur wenig realisiert. Der Hinweis, dass man mit einer breiter angelegten Engagementförderung zwar kurzfristig mehr Haushaltsmittel verausgabt, sich dies aber schon mittelfristig rechnen kann, scheint in Nordrhein-Westfalen nur wenige kommunale Haushaltspolitiker zu überzeugen. Im Mittelpunkt der Haushaltsberatungen stehen aufgrund des alles überschattenden Konsolidierungsdrucks und der Intervention der Aufsichtsbehörden ausschließlich Maßnahmen, die kurzfristig Konsolidierungseffekte erzielen. Maßnahmen, in die man *erst investieren* muss, damit sie *später möglicherweise Konsolidierungseffekte erbringen*, sind demgegenüber in der Regel nicht mehrheitsfähig.

#### 4 Entwicklungsperspektiven

Aufgrund der langfristig relativ stabilen Trends in Richtung Bürgerkommune ist zu erwarten, dass die Bürgerkommune auch zukünftig ganz oben auf der Reformagenda stehen wird. Ob dies langfristig unter dem Label „Bürgerkommune“ verbucht wird, oder ob bei der zusehends sinkenden Halbwertszeit von Leitbildern in der Reformdiskussion dies unter einem anderen Namen fortgeführt wird, ist dabei zweitrangig. Der Kern des Reformmodells, dass neben den Bürgern als Kunden des Dienstleistungsunternehmens Stadt, der Bürger als Mitgestalter und als Auftraggeber stärker beteiligt werden sollte, dürfte weiterhin attraktiv bleiben.

In welche Richtung sich die Bürgerkommune entwickeln wird, ob zukünftig eher eine symbolische, eine neoliberale oder eher eine nachhaltige und sozial ausgewogene Variante dominieren wird, ist nicht leicht zu prognostizieren. Dies hängt vor allem davon ab, wie man die Lernfähigkeit der kommunalen Entscheidungsträger und die zukünftige Entwicklung der kommunalen Handlungsspielräume einschätzt. Bei den kommunalen Handlungsspielräumen sehen wir nur wenig Anhaltspunkte für eine positive Prognose. Die letzten Jahrzehnte waren davon geprägt, dass Bund und Länder auf Kosten der Gemeinden sich konsolidiert und stetig neue ausgabenexpansive Standards für die Kommunen produziert haben. Derzeit deutet alles darauf hin, dass die Verteilungsmasse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund der Steuergesetzgebung und der EU-Defizitkriterien noch kleiner wird, so dass eher nicht mit einer nachhaltigen Entlastung der Kommunen zu rechnen ist. Die Folge hiervon wäre eine stärker neoliberale Ausrichtung der Bürgerkommune mit den dargestellten massiven Akteurskonflikten.

Diese Probleme hat das Konzept der Bürgerkommune allerdings mit fast allen Konzepten der Verwaltungsreform gemein: Kann aufgrund einer einschneidenden Haushaltskrise nicht in ein Reformkonzept kurzfristig auch „investiert“ werden und wird faktisch lediglich der Personalabbau als Ziel konsequent verfolgt, dann gibt es keine Akzeptanz bei den Beschäftigten und es dominiert die kurzfristige, relativ planlose Krisenintervention. Reformkonzepte haben dann eher eine Legitimations- als eine Orientierungsfunktion. Das bedeutet nicht, dass einzelne Beteiligungsinstrumente nicht auch unter diesen schwierigen Rahmenbedingungen erfolgreich umgesetzt werden können. Dies setzt aber ein vorausschauendes Partizipationsmanagement voraus, damit auch bei sehr geringen Haushaltsspielräumen Beteiligungserfolge produziert werden können. Die Chancen hierfür stehen gar nicht mal so schlecht. Die erste Welle des massenhaften und häufig unreflektierten Einsatzes von Beteiligungsverfahren ebbt langsam ab. Es scheint sich zunehmend die Einsicht durchzusetzen, dass Beteiligungsverfahren ohne Umsetzung von Ergebnissen für die Kommunalpolitik zu einem unangenehmen Bumerang werden können.

## Literatur

- Banner, Gerhard 1998: Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat, in: Landeszentrale für politische Bildung 4/98, S. 179-186
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2002: Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Berlin
- Osthorst, Winfried / Prigge, Rolf 2003: Die Großstadt als Bürgerkommune, Bremen
- Roth, Roland 2001: Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Schröter, Eckhart (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 133-152