

Alle Politik ist lokal. Kommunales Handeln in der modernen Bürgergesellschaft

In: von Alemann, Ulrich/ Heinz, Rolf / Wehrhöfer, Ulrich (Hg.) 1999: Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse, Diskussion, Kritik, Opladen, S. 159-169

1 Einleitung.....	1
2 Zum Verhältnis von Bürger und Kommunalverwaltung	3
3 Praxisbeispiele im Bereich bürgerschaftlichen Engagements	6
4 Problemfelder und Erfolgsfaktoren	7
Literaturhinweise	9

1 Einleitung

Der Begriff der Bürgergesellschaft erfreut sich zunehmender Beliebtheit. Allenthalben ist von ihm die Rede, in Zeitungen, Parteiprogrammen, auf Kongressen und in Büchern. Und dies, obwohl bürgerschaftliche Traditionen in Deutschland und auch in vielen europäischen Ländern nicht besonders ausgeprägt sind. Civil Society und das sie prägende Konzept des Kommunitarismus¹ ist vor allem ein aus den USA stammendes Konzept, wenngleich es auch in Deutschland früher schon Debatten in diesem Bereich gab. Zu nennen sind hier die Diskussionen vor allem im linksalternativen Bereich um gesellschaftliche Selbstversorgung als kollektive Form der Selbsthilfe und Selbstorganisation (vgl. z.B. Evers u.a. 1989) und im neo-liberalen Bereich als individuelle, familiäre Form der Selbsthilfe. Insbesondere im Bereich der kollektiven Selbsthilfe gibt es durchaus Traditionen, denkt man an freiwillige Feuerwehren, See- und Bergrettungen, die gemeinnützige Verbandsarbeit und ehrenamtliches Engagement in Wohlfahrtsverbänden oder an neuere Selbsthilfeinitiativen, die sich um Frauenprojekte, Jugendgruppen, Ausländerarbeit, sozio-kulturelle Zentren oder Aidshilfen kümmern. Diese Diskussionen um den Stellenwert des sogenannten "Dritten Sektors" neben Markt und Staat waren jedoch lange Zeit eher randständig.

Gründe für die auch in Deutschland zunehmende Attraktivität der Bürgergesellschaft werden nun vielfach in den zunehmenden Legitimationsproblemen der etablierten politischen Institutionen gesehen (vgl. z.B. Leif 1998, Klages 1998) oder in dem Brüchigwerden alter Orientierungsmuster, nämlich der Marktorientierung auf der einen und der Staatsorientierung auf der anderen Seite (vgl. Evers/Olk 1996a; Naschold/Bogumil 1998), oder in der Einsicht, daß die Stärkung von Eigenverantwortung auch zu einem pfleglicheren Umgang mit öffentlichen Leistungen führen kann. Mir scheint jedoch, insbesondere für die Handlungsträger in den

¹ Kommunitarismus ist ein relativ neuer theoretischer Ansatz zur Erklärung und Reform von Gesellschaft und zur aktiven Einbindung des Individuums in das Gemeinwesen. Der bekannteste Vertreter ist Amatai Etzioni, der das kommunitaristische Programm in seinem Buch "Die Entdeckung des Gemeinwesens" entfaltet (vgl. Etzioni 1995; weiterführend 1997; als Überblickswerk zum Kommunitarismus vgl. Reese-Schäfer 1995; zur Kritik Budäus/Grüning 1997). Ziel ist, ausgehend von einer Legitimationskrise der repräsentativen Demokratie, die Stärkung demokratischer Kontrolle und bürgerschaftlicher Teilhaberechte sowie die Entwicklung von mehr Eigenverantwortung in einer Verantwortungsgesellschaft.

Kommunen, ein anderer viel wichtiger zu sein. Die zunehmende Attraktivität bürgerschaftlichen Engagements im Sinne von mehr Eigeninitiative und Eigenverantwortung in den späten 90er Jahren ist vor allem ein *Ergebnis der Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung* und den damit im Zusammenhang stehenden Bemühungen der Verwaltungsmodernisierung (ähnlich Dettling 1998, S. 23). In der Debatte um Verwaltungsmodernisierung hat man nun, nachdem man sich zunächst vor allem auf die Verbesserung outputorientierter Verfahren konzentrierte, entdeckt, daß bürgerschaftliches Engagement möglicherweise wichtige Beiträge zu Bewältigung der Finanzkrise leisten kann. Es ist also weniger die Einsicht in die Sinnhaftigkeit einer verstärkten Bürgerengagements, also kein Akt der Neubegründung der Demokratie, sondern die nackte Not, die die Kommunen dazu zwingen, Neues auszuprobieren, mehr bürgerschaftliches Engagement zuzulassen und sich dem Feld gesellschaftlicher Eigenaktivitäten zu nähern. Mehr Bürgerengagement soll in dieser Logik vor allem dazu dienen, alle möglichen Ausfallerscheinungen des klassischen Wohlfahrtsstaates zu kompensieren. Im Vordergrund steht dabei im kommunalen Bereich vor allem die Koproduktion von Bürgern an öffentlichen Dienstleistungen.

Der Versuch, bürgergesellschaftliche Elemente als Reperaturmaßnahmen einzuführen, muß aber nicht zwangsläufig mißlingen, wie es z.B. Dettling vermutet. Die hier vertretende These ist dagegen, daß es nicht auf die oftmals zugrundeliegenden Absichten der Haushaltskonsolidierung ankommt, sondern die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen über den Erfolg² entscheidet. Bevor nun einige Erfolgsfaktoren in Kapitel 4 thesenartig angesprochen werden, soll zur Einordnung der aktuellen Diskussion und zur Klärung des schillernden Begriffes der Bürgerbeteiligung zunächst ein kurzer Rückblick auf das Verhältnis von Bürger und kommunaler Verwaltung (Kapitel 2). Anschließend werden anhand von empirischen Beispielen aus verschiedenen Modernisierungskommunen Praxiserfahrungen mit Elementen bürgerschaftlichen Engagements dargestellt (Kapitel 3).

² Erfolgreich ist die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements, wenn es gelingt, Verwaltungshandeln durch die Übernahme öffentlicher Aufgaben in die Hände der Bürgerschaft effektiver zu gestalten und wenn es zu einer Legitimationserhöhung von Verwaltungshandeln und dem Aufbau einer stärkeren Identifikation mit der Kommune durch neue oder stärkere Formen der Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen kommt.

2 Zum Verhältnis von Bürger und Kommunalverwaltung

Die Beziehung zwischen Kommune und Bürger sind vielfältig. Der Bürger tritt der Verwaltung bezogen auf die unmittelbare Leistungserstellung in der Regel nicht als "Bürger" gegenüber, sondern in spezifischeren Rollen als "Bauherr", "Steuerzahler", "Wohngeldempfänger", "Verkehrssünder" oder "Antragsteller auf einen Reisepaß". Mit Recht läßt sich z. B. behaupten,

- daß die Rollenzuschreibung des Adressaten von Bürgeramtsleistungen am ehesten die des Kunden ist,
- in der Ordnungsverwaltung die Untertanenrolle der Realität entspricht³ und
- in manchen Bereichen (z. B. des Jugend- und Sozialamtes) man es mit Klientenbeziehungen zu tun hat.

Weiterhin ist der Bürger nicht nur Adressat öffentlicher Leistungserstellung, sondern wirkt an dieser mit. Zu nennen ist hier z.B. der Bereich der freiwilligen Feuerwehr oder die ehrenamtliche Arbeit in Wohlfahrtsverbänden. Zudem hat der Bürger als Staatsbürger bestimmte politische und soziale Rechte, kann also die Entwicklung der lokalen Gemeinschaft durch sein Wahlrecht oder durch institutionalisierte Formen von Bürgerbeteiligung (z.B. nach dem Bundesbaugesetz oder dem Städtebauförderungsgesetz) mitbestimmen. Idealtypisch lassen sich somit drei Rollen des Bürgers in der Kommune unterscheiden.

- der Bürger als **politischer Auftraggeber**,
- der Bürger als **Adressat der Leistungserstellung** (Kunde, Klient, Untertan) sowie
- der Bürger als **Mitgestalter des Gemeinwesens**, als Koproduzent bei der Leistungserstellung.

Die Rolle des Bürgers als **Auftraggeber** bezieht sich vor allem auf die Prozesse der Politikformulierung, aber zum Teil auch auf die Politikumsetzung. Die Steuerung und Kontrolle der Verwaltung ist in Deutschland traditionell eher repräsentativ organisiert, allerdings gibt es seit den 70er Jahren zunehmende Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten⁴ (vgl. Gabriel 1983a, S. 60; Bogumil/Kißler 1995), die im Bereich direktdemokratischer Verfahren in den 90er Jahren weiter ausgebaut wurden (flächendeckende Einführung von Bürgerbegehren, Bürgerentscheid sowie der Direktwahl und Abwahl der Bürgermeister). Neben demokratiethoretischen Erwägungen spielen in den 70er Jahren auch die zunehmende Angewiesenheit der Verwaltungen

³ Der Bürger befindet sich insbesondere im Bereich der Ordnungsverwaltung, aber auch in der Sozialverwaltung aufgrund gesetzlicher Regelungen faktisch in der Rolle des Untertanen und dies nicht nur, weil es in den meisten Kommunalverwaltungen an Kundenorientierung mangelt, denn der demokratisch legitimierte Staat ist berechtigt, verbindliche Entscheidungen zu treffen, diese letztlich unter Anwendung physischer Gewalt durchzusetzen und in Freiheit und Eigentum der Bürger einzugreifen (vgl. Brinkmann 1994).

⁴ Neben den bekanntesten Einflußmöglichkeiten wie Wahlen sowie die Mitarbeit in Parteien und Interessengruppen, gibt es Beteiligungsmöglichkeiten durch *rechtlich festgelegte Verfahren* im Prozeß der politischen Willensbildung, wie Bürgerfragestunden, Bürgeranhörungen, Bürgeranregungen, Bürgerentscheide, Beiräte, Bürgerversammlungen und Bürger als Ausschußmitglieder (vgl. Mattar 1983, S. 105 ff.), und Beteiligungsmöglichkeiten an der Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen (vgl. Schuppert 1979; Windhoff-Héritier/Gabriel 1983, S. 126ff.). Hinzu kommen die gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten (nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Städtebauförderungsgesetz sowie in Planfeststellungsverfahren und in der Bauleitplanung) und weitere Beteiligungsmodelle wie Planungszellen, Bürgerumfragen, Bürgeranwälte, Regionalkonferenzen, Zukunftswerkstätten, Verkehrsforen, Bürgerbeteiligungsmodelle bei Industrieansiedlungen und beim Stadtmarketing, Sanierungsgemeinschaften, vgl. im Detail Hill 1993a, S. 973f.; Hill 1994, S. 60ff..

auf die Informations- und Kooperationsbereitschaft der Betroffenen und die Notwendigkeit der Konsensbildung eine nicht geringe Rolle bei der Karriere des Partizipationsansatzes (vgl. auch Hill 1993, S. 974f.). Während es für die Verwaltung um Legitimation, Rationalisierung oder Effektivierung geht, stehen für den Bürger mehr Bürgernähe, Selbstverwirklichung, vorgelagerter Rechtsschutz oder die Ausübung von Kontrolle im Vordergrund. Erfahrungen mit Beteiligungsformen zeigen, daß vier Problemfelder auszumachen sind (vgl. Pippke 1991, S. 178ff.):

- die legitime Vertretung der betroffenen Bevölkerungsgruppe (**Legitimation**);
- das Interesse von Bürgern, sich an Partizipationsprozessen zu beteiligen (**Motivation**);
- die umfassende Information beteiligter Bürger und die Kommunikation zwischen ihnen und den Verwaltungsvertretern (**Information** und Kommunikation) sowie
- die Kompetenz beteiligter Bürger (**Qualifikation**).

Es zeigt sich auch, daß nicht alle politischen Entscheidungen gleichermaßen das Interesse der Bürger wecken. Partizipation ist somit abhängig von den Politikinhalt⁵ (vgl. auch Windhoff-Héritier 1983, S. 318). Allerdings gibt es auch Faktoren, die für den Beteiligungsprozeß günstig sind: Je größer das Ausmaß an persönlicher Betroffenheit, je aktueller und brisanter das Thema, je größer die tatsächlichen Mitsprachemöglichkeiten, je geringer und überschaubarer der Zeitaufwand, je höher der persönliche Nutzen und je besser die im Beteiligungsprozeß stattfindende Qualifikation, um so erfolgreicher ist die Bürgerbeteiligung (vgl. Pippke 1991, S. 181).

Die Rolle des Bürgers als **Adressaten** bezieht sich vor allem auf den Prozeß der Politikumsetzung. In den 70er Jahren machte dabei das Ziel der "Bürgernähe" in den öffentlichen Verwaltungen eine rasante Karriere und avancierte neben den Zielvorstellungen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit zu einem vierten Hauptkriterium, unter dem der Erfolg von Verwaltungshandeln zu betrachten ist (Kaufmann/Schäfer 1979, S. 23, zusammenfassend Grunow 1988). Die Verwirklichung einer bürgernahen Verwaltung wird als kontinuierlicher Prozeß, als eine Daueraufgabe begriffen. Dabei können unterschiedliche Gestaltungselemente genutzt werden, wie die Information und Partizipation der Bürger, die räumliche Verteilung des Leistungsangebotes, die zeitlichen Spielräume, die räumlich-baulichen Gegebenheiten, die Organisation der Verwaltungstätigkeit (Entscheidungsbefugnisse, Anerkennung von Publikumstätigkeit), der Personaleinsatz, die Kommunikationsstrukturen und die Leistungsgewährung (vgl. Kaufmann 1979, S. 535f.). Die Umsetzungserfolge bürgernahen Verwaltens waren allerdings bescheiden.

Seit den 90er Jahren hat im Zuge der betriebswirtschaftlich ausgerichteten Modernisierungsbemühungen der Kundenbegriff Hochkonjunktur (vgl. Bogumil/Kißler 1995). Wenn die Kommune zum Dienstleistungsunternehmen wird, avanciert der Bürger zum Kunden.⁶ Zur Umsetzung von Kundenorientierung wird im wesentlichen auf zwei konzeptionelle Ansätze

⁵ Werden z.B. Bürgerämter oder Bürgerläden eingerichtet, so wird dies in der Regel zwar als positiv begrüßt, aber die Zustimmungshaltung bleibt diffus und verdichtet sich nicht zu einem Interesse an direkter Beteiligung. Die Gründung von Bürgerämtern und Bürgerläden ist von Seiten der Bürger weder gefordert noch betrieben worden, da der Aufwand und der persönliche Nutzen in keinem Verhältnis zueinander stehen.

⁶ Der Kundenbegriff ist zunächst durchaus positiv besetzt, denkt man an die alte Spruchweisheit: der Kunde ist der König. Einen Kunden wird man kaum so lange warten lassen, wie es der "Bitt-Bürger" in der Kommunalverwaltung häufig muß. Allerdings gibt es auch wichtige Einwände gegen diesen Begriff: Öffentliche Güter sind dadurch gekennzeichnet, daß sie niemanden ausschließen. Die Kommunen können nicht frei darüber entscheiden, was sie "produzieren" und sie können auf Nachfrageanstieg nicht automatisch mit einer Angebotserhöhung reagieren.

zurückgegriffen: das Total Quality Management (TQM)⁷ und das Management by Competition (MbC). Insbesondere die Ansätze einer Konkurrenzbürokratie sollen die traditionelle Bürokratie entflechten und marktwirtschaftliche Mechanismen fördern. Erhofft wird sich eine Steigerung von Produktivität und Kundenorientierung durch die Installierung interner und externer Wettbewerbsstrukturen, die Vornahme von Leistungsvergleichen, durch Qualitätswettbewerbe oder die Einrichtung einer "Stiftung Warentest für den öffentlichen Dienst". Allerdings sind auch hier die Umsetzungserfolge bis jetzt eher bescheiden (vgl. Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997).

Ende der 90er Jahre erfährt nun die **Mitgestaltungsrolle** des Bürgers bei der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen eine deutliche Aufwertung. Auch sie bezieht sich insbesondere auf die Politikumsetzung. Angesichts einer immer schwieriger werdenden kommunalen Haushaltssituation, verursacht vor allem durch die Kosten der deutschen Einheit und eine anhaltend hohe Erwerbslosigkeit, wird sich eine Effizienzsteigerung von Verwaltungshandeln durch die Übernahme/Rückgabe "eigentlich" öffentlicher Aufgaben in die Hände der Bürgerschaft erhofft. Symptomatisch für das zunehmende Interesse in diesem Bereich ist die Tatsache, daß sich in dem 1998 gegründeten Netzwerk "Kommunen der Zukunft"⁸ ein Netzwerkknoten speziell mit dem Bürger als Mitgestalter und Koproduzenten beschäftigt, während die Verbesserung der Auftraggeberrolle, also die traditionelle Form der Bürgerbeteiligung, auf kein Interesse bei den Kommunen stieß. In Baden-Württemberg wurde 1996 sogar ein Landesprogramm zur "Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements" aufgelegt (vgl. Klie/Meysen 1998, S. 453).

Unter Mitgestaltung wird hier die Koproduktion von Bürgern an öffentlichen Leistungen verstanden und nicht die verschiedenen Formen von Bürgerbeteiligung in den Phasen der Politikformulierung. Gemeint ist auch nicht die stärkere Förderung des "alten" Ehrenamtes, welche häufig zur Freizeitgestaltung genutzt wurde, sondern eher die Ehrenarbeit als Reaktion auf Defizite. Motiv ist die Rückverlagerung öffentlicher Aufgaben, also die Beteiligung an der Dienstleistungsproduktion. Allerdings kann dies in der Praxis durchaus zu erweiterten Formen der Bürgerbeteiligung im Sinne von Mitsprache und Mitentscheidung führen. Der wesentliche Unterschied zur Debatte um Bürgerbeteiligung und Selbstorganisation in den 70er Jahren liegt darin, daß nicht nur die Ansprüche und Rechte von Bürgern hervorgehoben, sondern auch viel stärker auf die Aufgaben und Pflichten der Bürgern hingewiesen wird.

⁷ *Total Quality Management* gilt als Konzept zur systematischen Erreichung eines höchstmöglichen Qualitätsgrades betrieblicher Produkte und Leistungen. Es wurde Anfang der 80er Jahre in den USA aus Japan mit grossem Erfolg reimportiert. Wesentliche Prinzipien sind die Ausrichtung an den Bedürfnissen der Kunden, die permanente Verbesserung von Produkt-, Service- und Informationsqualitäten und die Optimierung der Arbeitsabläufe.

⁸ Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschuß von 89 Kommunen im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann-Stiftung, der KGSt und der Hans-Böckler-Stiftung zur Förderung von Modernisierungsbemühungen in den Kommunalverwaltungen. Im Rahmen der Netzwerkarbeit sollen Modernisierungserfahrungen ausgetauscht und neue Projekte im Sinn von "best practise" Beispiele erarbeitet werden. Die Arbeit im Bereich der Stärkung bürgerschaftlichen Engagements wird vom Autor dieses Artikels wissenschaftlich begleitet.

3 Praxisbeispiele im Bereich bürgerschaftlichen Engagements

Auch wenn viel über Bürgerengagement geredet wird, so gib es relativ wenig empirisch gesicherte Erkenntnisse über das Ausmaß, die Handlungsfelder und die Erfolgsfaktoren bürgerschaftlicher Koproduktion. Auch hier kann dieses Defizit nicht beseitigt werden, jedoch lassen sich erste Hinweise aus der Systematisierung der Praxiserfahrung im Netzwerk "Kommunen der Zukunft" erlangen.

Zunächst ergibt sich, daß es in der Praxis vielfältige, aber auch sehr unterschiedliche Einzelprojekte im Bereich der Mitgestaltungsfunktion gibt. Vor allem bei den kleineren und mittleren Kommunen, aber auch in einigen Großstadtkommunen gibt es innovative Praxisbeispiele. Manches ist schon länger bekannt und manches erst im Zuge der Verwaltungsmodernisierung in letzter Zeit entstanden. Die Maßnahmen finden in den kommunalen *Politikfeldern* Sport, Freizeit, Schulen, Grünflächen, Soziales, Jugend, Kultur, Seniorenarbeit, integrative Stadtteilarbeit und Stadtmarketing statt. Ob dies typische Bereiche sind oder ob sich im Prinzip alle Bereiche der Kommunalverwaltung eignen, ist noch nicht hinreichend geklärt.

Unterscheiden lassen sich idealtypisch zwei *Motivlagen*,

- a) die Übertragung bzw. Teilübertragung öffentlicher Aufgaben aus wirtschaftlichen Gründen
- b) die Übertragung bzw. Teilübertragung öffentlicher Aufgaben aufgrund der Einsicht, daß die Berücksichtigung und Nutzung des Engagements von Personen und Organisationen die öffentliche Dienstleistungsproduktion verbessern kann.

a) Typische Beispiele für den ersten Bereich sind die Übertragung von Sportstätten und Schwimmbäder an Vereine, die mittlerweile recht verbreitet sind. Hier sind allerdings verschiedene Formen der Übertragung zu unterscheiden. Bei den Sportplätzen nehmen die Sportvereine manchmal nur die Platzwartfunktion wahr, in anderen Fällen den gesamten Betrieb mit Reinigung bei den Hallen einschließlich der baulichen Unterhaltung bei kleineren Maßnahmen. Größere Investitionen wie Dachsanierungen bei Hallen oder die Sanierung von Plätzen erfolgen meist nach wie vor durch die Städte, allerdings werden die Vereine z.T. verpflichtet, sich zu beteiligen. Für die Übernahme oder Teilübernahme von Aufgaben erhalten die Vereine Zuschüsse, in der Regel ein reduzierter Betrag von z.B. 70% der ehemaligen Personal-, Sachkosten und Energiezuschüsse. Erwirtschaften sie Gewinne, verbleiben diese bei ihnen. Die Sicherung öffentlicher Belange (z.B. die Nutzung für den Schulsport) wird vertraglich geregelt. Die Einspareffekte für die Städte sind sehr unterschiedlich, abhängig von der Form der Übertragung und der spezifischen Ausgangslage. Sie variieren zwischen 5% und 50%. Mitunter werden sie auch nicht errechnet. Die Umsetzung der Übertragung kann oft erst dann erfolgen, wenn das bisherige städtische Personal ausscheidet.

Auch bei den städtischen Bädern gibt es unterschiedliche Stufen der Übertragung. Sie reicht von der Beteiligung an neuen Investitionen durch Einwerbung von Spendenmitteln bis zur Übernahme der gesamten Pflege, des Kassen- und Badebetriebes sowie kleinerer Reparaturen. Auch hier werden größere Investitionen nach wie vor von den Kommunen finanziert. Z. T. gibt es sehr beachtliche Einspareffekte für die Kommunen, insbesondere dann, wenn städtisches Personal gespart wird (Bademeister, Hausmeister). Bei Bädern mit sehr hoher Besucherzahl (über 10.000 an Wochenenden) und wenn die Sicherheitsanforderungen aufgrund komplexer Technik und gefährdender Stoffe zu hoch sind, verzichten manche Kommunen prinzipiell auf die Übertragung, da sie hier Grenzen ehrenamtlicher Tätigkeit sehen.

Neben dieser bekannteren Beispielen der Übertragung städtischer Aufgaben wird in einzelnen Kommunen die Übernahme der Pflege von Straßenrandflächen, die Schul- und Kindergartenunterhaltung (insbesondere Malarbeiten von Eltern, Schülern und Lehrern), die Durchführung kultureller Maßnahmen durch Initiativen oder die Gestaltung eines Dorfplatzes u.ä. von den Bürgern übernommen, da sich die Kommunen aus finanziellen Gründen sonst nicht in der Lage sehen, hier etwas zu tun.

b) Neben diesen Beispielen, bei denen wirtschaftliche Motive der entscheidende Grund für die stärkere Einbeziehung von Bürgerengagement waren, gibt es ebenfalls zahlreiche Beispiele, die eher dem Bereich "Hilfe zur Selbsthilfe" zugeordnet werden können. Zu unterscheiden ist hier zwischen

- den Aufgaben, die traditionell aufgrund ihrer Sensibilität von den Bürgern selbst organisiert worden sind (autonome Frauenhäuser, Drogenberatung, Aids-Hilfen) und oft erst nach längeren Auseinandersetzungen von den Kommunen mitfinanziert wurden;
- neueren Entwicklungen im Bereich der Seniorenarbeit, des Marketings, des Kultur- und Freizeitbereiches sowie der Kinder- und Jugendarbeit. So werden z.B. Seniorenbüros als Anlaufstelle für Senioren und Kontaktstelle für gegenseitige Hilfestellung eingerichtet, Wohnprojekte für altersgerechtes Wohnen unter Mitwirkung der Betroffenen konzipiert oder selbstverwaltete Seniorenbegegnungsstätte betrieben. Bei der Attraktivitätssteigerung von Stadtteilzentren zieht man Gewerbetreibende hinzu, die an einem attraktiveren Umfeld und guten Parkmöglichkeiten interessiert sind. Planung, Bau und Pflege von Spielplätzen werden von Vereinen und Firmen übernommen, mitunter auch die Finanzierung durch Feste und Tombolas. Insbesondere die Betreuung von Spielplätzen durch Vereine oder Einzelpersonen (Paten) führt dazu, daß Beschädigungen zurückgehen, sinnvollerer Gerät angeschafft wird, das äußere Erscheinungsbild sich deutlich verbessert und Vandalismus abnimmt. Nachmittagsbetreuungen von Kindergarten- und Schulkindern werden von Vereinen übernommen und selbst die Straßenreinigung in einem Neubaustadtteil nehmen nun die Bürger wahr und sparen sich dadurch die Straßenreinigungsgebühren.

4 Problemfelder und Erfolgsfaktoren

Die Beispiele zeigen, daß sich in der kommunalen Praxis die oben angesprochenen unterschiedlichen Motivlagen verbinden. Auch wenn bei der Entscheidung über die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Bürger oder Vereine Einspareffekte oftmals eine große Rolle spielen, entwickelt sich danach eine gewisse Eigendynamik. Durch praktische Erfahrungen mit der Mitgestaltungsfunktion können Vorurteile zwischen Stadtverwaltung und Bürgern zunehmend abgebaut werden. In den Verwaltungen kann die Einsicht wachsen, daß die Nutzung von Eigeninteressen der Betroffenen in Kombination mit der Schaffung gestalterischer Freiräume zu einem oftmals sorgsameren Umgangs mit öffentlichen Leistungsangeboten führt und diese auch qualitativ verbessern kann. Zudem wird der wahre Einspareffekt oftmals nicht mehr nachgehalten, wenn die Übertragung erst einmal abgesegnet ist. Größere finanzielle Effekte ergeben sich meist erst dann, wenn städtisches Personal eingespart werden kann (z.B. Hausmeister, Platzwarte, Straßenreinigung). Da dieses in der Regel unkündbar ist, scheitern Übertragungen sogar an diesem Punkt oder verzögern sich zumindest. Häufig gelingen sie erst dann, wenn die entsprechenden Stellen freierwerden oder Maschinen ausfallen.

Auch die Befürchtungen, daß die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements zu einer Beeinträchtigung der Elemente repräsentativer Demokratie führt und insofern von den Kommunalpolitikern skeptisch beurteilt werden, ist bis jetzt nicht zu bestätigen. Die Kommunalpolitik ist in vielen Fällen von den Übertragungen nicht besonders berührt, hier herrscht eher Desinteresse vor. Die Stärkung von Bürgerengagement ist in der Regel kein zentrales Profilierungsfeld für Kommunalpolitiker, wohl aber für die Stadtverwaltungsspitzen. Zudem wird die Förderung bürgerschaftlichen Engagements prinzipiell begrüßt, wie eine bundesweite Repräsentativerhebung unter Ratsmitgliedern zeigt, nach der 88% der Ratsmitglieder es als ihre Aufgaben ansehen, zusätzliches ehrenamtliches Engagement anzustoßen und zu unterstützen (vgl. Brandel u.a. 1998, S. 66). Offenbar wird die Stärkung bürgerschaftliches Engagements eher als Ergänzung lokaler Demokratie angesehen, denn als Konkurrenz.

Betrachtet man nun die *Erfolgsfaktoren* für die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements, so lassen sich auf der Grundlage der vorliegenden Erfahrungen erste Thesen formulieren:

- (1) Der Ausbau von Elementen bürgerschaftlichen Engagements scheitert nicht so sehr an der fehlenden grundsätzlichen Bereitschaft der Bürger, sich zu engagieren⁹, als an überzeugenden Angeboten von seiten der Stadtverwaltungen. Überzeugende Angebote müssen die bekannten Grundprobleme von Bürgerbeteiligung berücksichtigen: die Motivation, den Zeitmangel bzw. falsche Vorstellungen vom benötigten Zeitbedarf, die vermutete Problembelastung sowie oftmals auch einen Informationsmangel.
- (2) Es ist dringend von der Vorstellung Abschied zu nehmen, daß Bürgerengagement mit Altruismus verbunden ist, wie dies lange Zeit diskutiert worden ist (vgl. auch Selle 1998). Warum sollen Bürger uneigennützig denken und handeln, wo es jedem Investor zugestanden wird, seinen individuellen Nutzen zu mehren? Ganz im Gegenteil, das Ansetzen an den Eigeninteressen der Betroffenen ist ein wesentlicher Erfolgsmaßstab für die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements. Wenn ein Sportverein seinen Platz in Eigenverantwortung pflegt und unterhält und dabei im Vergleich zur öffentlichen Wahrnehmung dieser Aufgabe einen Gewinn erwirtschaftet, so ist er an dieser Rationalisierungsdividende zumindest angemessen zu beteiligen, damit er dies weiterhin tut. Interessen des Gemeinwohls müssen dabei über Verfahren und Absprachen geregelt werden, also z.B. durch eine vertragliche Regelung, die den Schulen die Nutzung garantiert. Wenn also die Motivation zur Stärkung von Bürgerengagement verbessert werden soll, ist über die Schaffung von Anreizen oder Anreizsysteme (z.B. finanzielle, mehr Mitbestimmung, Sorge für Kinder) verstärkt nachzudenken.
- (3) Hilfreich erscheint zur Koordination von Maßnahmen die Schaffung einer effektiven städtischen Organisationsform mit festen Ansprechpartnern zur Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements. Dazu gehört auch die Offenheit für neue Vorgehensweisen und Infragestellung etablierter Verwaltungsroutinen.
- (4) Zur Wahrnehmung der Interessen von artikulationsschwachen Kreisen sollten die Kommunen Anregungen, Initiativen und Betreuungen wahrnehmen. Eine koordinierte Aktion von Eltern, Schülern und Lehrern zur Ausgestaltung des Schulhofes oder zur

⁹ Hier sind die Erhebungen von Klages sehr aufschlußreich, der in einer repräsentativen Erhebung zum Wertewandel und bürgerschaftlichen Engagement für Deutschland eine im internationalen Vergleich hohe Quote von freiwillig Engagierten von 39% ausmacht. Zudem gibt es aufgrund dieser Daten ein gewaltiges Engagementpotential, also eine Grundbereitschaft sich zu engagieren, aber offenbar zuwenig Gelegenheiten dazu (vgl. Klages 1998). Interessanterweise schätzen Ratsmitglieder die Bereitschaft der Bürger zu ehrenamtlichen Engagement mit über der Hälfte als eher als gering oder sehr gering ein und nur 22% gehen von einer hohen oder sehr hohen Bereitschaft aus (vgl. Brandel u.a. 1998, S. 64).

Modernisierung der Schulgebäude wird sich in Gymnasien wahrscheinlich leichter von alleine ergeben als in Sonderschulen. Deshalb sollte hier die Kommune zur Sicherung eines umfassenden öffentlichen Interesses stärker aktiv werden.

Zusammenfassend zeigt sich, daß, auch wenn der Anlaß der neuen Attraktivität bürger-schaftlichen Engagements in den Kommunalverwaltungen vielfach die Haushaltskonsolidie-rung ist, es unter bestimmten Bedingungen dennoch zu Qualitätssteigerungen von öffentlichen Dienstleistungen, zu mehr Mitsprachemöglichkeiten für die Bürger und möglicherweise auch neuen Beschäftigungsmöglichkeiten¹⁰ kommen *kann* und somit insgesamt die Ansätze einer gemischten Wohlfahrtsproduktion, eines “welfare mix” (vgl. Evers/Olk 1996) verstärkt wer-den.

Literaturhinweise

- Budäus, Dietrich/Grüning, Gernod: Kommunitarismus - eine Reformperspektive. Berlin 1997
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öf-fentlichen Sektors, Band 8), Berlin
- (Hg.) 1997b: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden
- Brandel, Rolf / Rusche, Sarah / Stöbe-Blossey, Sybille / Wohlfahrt, Norbert 1998: Verwal-tungsmodernisierung und die Entwicklung der kommunalpolitischen Arbeit. Er-gebnisse einer Befragung. Projektbericht des Institutes für Arbeit und Technik. Gelsenkirchen
- Brinckmann, Hans 1994: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Na-schold, Frieder / Pröhl, Marga (Hg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstlei-stungen, Gütersloh, S. 167-243
- Dettling, Warnfried 1998: Bürgergesellschaft, Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen, in: APuZ Heft 38. S. 22-28
- Evers, Adalbert/Ostner, Ilona/ Wiesenthal, Helmut 1989: Arbeit und Engagement im intermediären Bereich. Zum Verhältnis von Beschäftigung und Selbstorganisation in der lokalen Sozialpolitik, Augsburg
- Evers, Adalbert / Olk, Thomas (Hg.) 1996: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen
- Evers, Adalbert / Olk, Thomas 1996a: Wohlfahrtspluralismus- Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, in: Evers/Olk 1996, S. 9-60
- Evers, Adalbert 1997: Neue Formen kooperativer Entwicklungen und Trägerschaften von sozialen Diensten. Forschungsantrag, Giessen
- Etzioni, Amatai 1995. Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus, Stuttgart
- 1997: Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie, Frankfurt a.M./New York
- Gabriel, Oscar W. (Hg.) 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München

¹⁰ Dies gilt nach Evers (1997) insbesondere für den Bereich öffentlich finanzierter sozialer Dienstleistungen (Schulen, Krankenversorgung, Kindertagesstätten, Altenhilfe und -pflege), in dem es einerseits noch Bedarfs- und Beschäftigungspotentiale gibt, aber andererseits deutliche finanzielle Grenzen im Rahmen der gegenwärtigen Finanzierungs- und Trägerstrukturen. Die beschäftigungspolitischen Aspekte kooperativer Trägerschaften sozialer Dienste würden bis jetzt in der Diskussion allerdings weitgehend vernachlässigt.

- 1983a: Gesellschaftliche Modernisierung, politische Beteiligung und kommunale Demokratie. Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen und nationalen Politik, in: ders. 1983, S. 57-104
- Grunow, Dieter 1988: Bürgernahe Verwaltung. Theorie, Empirie, Praxismodelle, Frankfurt / New York
- Hill, Hermann 1993a: Integratives Verwaltungshandeln - Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 18, S. 973-982
- 1993b: Staatskommunikation, in: Juristenzeitung, Heft 7, S. 330-336
- 1994a: Kommunikation als Herausforderung für Staat und Verwaltung, in: Steger 1994, S. 49-66
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.) 1979: Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, Frankfurt / New York
- Klages, Helmut 1998: Engagement und Engagementpotential in Deutschland. Erkenntnisse der empirischen Forschung; in: APuZ Heft 38, S. 29-38
- Klie, Thomas / Meysen, Thomas 1998: Neues Steuerungsmodell und Bürgerschaftliches Engagement. Konkurrierende oder synergetische Programme zur Verwaltungsmodernisierung, in: DÖV, Heft 11, S. 452-459
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Greifenstein, Ralph / Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin
- Leif, Thomas 1998: Unkonventionelle Beteiligungsformen und die Notwendigkeit der Vitalisierung der Bürgergesellschaft, in: APuZ Heft 39, S. 12-21
- Mattar, Michael 1983: Formen politischer Beteiligung in den Gemeindeordnungen der Bundesländer, in: Gabriel 1983, S. 105-125
- Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg 1998: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform, Reihe Grundwissen Politik, Band 22, Opladen
- Reese-Schäfer, Walter 1994: Was ist Kommunitarismus? Frankfurt a.M./New York
- Schröter, Eckhard / Wollmann, Hellmut 1998: Der Staats-, Markt- und Zivilbürger und seine Muskeln in der Verwaltungsmodernisierung. Oder Vom Fliegen zum Schwergewicht?, in: Grunow/Wollmann 1998, S. 145-172
- Selle, Klaus 1998: Bürgerorientierte Kommune - Chancen und Bedingungen aus der Sicht aktiver Bürger, in: von Trott zu Solz, Levin (Hg.): Bürgerorientierte Kommune - Weg zur Stärkung der Demokratie. Eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann-Stiftung und des Vereins Aktive Bürgerschaft e.V., Projektdokumentation, Band 1, Gütersloh, S. 17-27
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1983: Partizipation und Politikinhalt. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozess, in: Gabriel 1983, S. 305-338