

Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde

In: Kubicek, Herbert u.a. (Hg.) 1999: Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg, S. 51-61

1	Einleitung	1
2	Zum Verhältnis von Bürger und Kommunalverwaltung.....	2
2.1	Der Bürger als Auftraggeber	2
2.2	Der Bürger als Kunde	3
2.3	Der Bürger als Mitgestalter	5
3	Ausblick: Auf dem Weg in die Bürgerkommune?.....	8
	Literaturhinweise.....	9

1 Einleitung

Neuerdings häufen sich die Veröffentlichungen zum Thema Bürgerkommune, wenn es um die Zukunft der öffentlichen Verwaltung geht. Wurde der Adressat von Verwaltungsleistungen in den traditionellen Behörden häufig genug als „Untertan“ behandelt, so entwickelte sich mit dem Aufkommen der Public-Management Bewegung Anfang der 90er Jahre eine neue Zielvorstellung von Verwaltungshandeln: Im Dienstleistungsunternehmen avanciert der Untertan zum Kunden (vgl. Bogumil/Kißler 1995). Nachdem aber die vor allem binnenorientierte Umgestaltung der Kommunalverwaltungen zu Dienstleistungsunternehmen aufgrund von vielfältigen Umsetzungsprobleme alles andere als reibungslos vonstatten geht und auch die Verwirklichung von mehr Kundenorientierung eher ein Schattendasein fristet (vgl. hierzu Bogumil/Kißler 1998), erscheint auf konzeptioneller Ebene schon eine neue Zielvorstellung am Horizont: die Bürgerkommune (z.B. als zentrale Zielvorgabe des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“¹, vgl. auch Plamper 1998), ohne daß bis jetzt hinreichend geklärt wäre, was darunter zu verstehen sei.

Damit wird in Deutschland aufgegriffen, was in internationalen Zusammenhängen seit einigen Jahren zunehmend diskutiert und z.T. praktiziert wird: eine Rückbesinnung auf den Bürger oder die lokale Gemeinschaft. Bevor diese Entwicklung jedoch vorschnell als Einsicht in die Sinnhaftigkeit einer verstärkten Bürgerengagements, als Akt der Neubegründung der Demokratie interpretiert wird, soll zur Einordnung der aktuellen Diskussion und zur Klärung der verschiedenen Rollen des Bürgers ein Überblick auf den Entstehungshintergrund und die Praxiserfahrungen im Verhältnis zwischen Bürger und kommunaler Verwaltung gegeben

¹ 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 und des Ausbaus der Kundenorientierung wird vom Autor dieses Artikels wissenschaftlich begleitet.

werden (Kapitel 2). Abschließend erfolgt ein kurzer Ausblick auf die Konturen der Bürgerkommune (Kapitel 3).

2 Zum Verhältnis von Bürger und Kommunalverwaltung

Es gibt einen weitgehenden Konsens, daß die Beziehungen zwischen Kommune und Bürger vielfältig sind. 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 entspricht² 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.

2.1 Der Bürger als Auftraggeber

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 Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten³ (vgl.

² Der Bürger befindet sich insbesondere im Bereich der Ordnungsverwaltung, aber auch in der Sozialverwaltung aufgrund gesetzlicher Regelungen faktisch in der Rolle des Untertanen, 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).

³ 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

Gabriel 1983a, S. 60; Bogumil/Kißler 1995). Neben demokratietheoretischen Erwägungen spielen in den 70er Jahren auch die zunehmende Angewiesenheit der Verwaltungen 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 den verschiedenen Beteiligungsformen zeigen, daß vier Problemfelder auszumachen sind (vgl. Pippke 1991, S. 178ff.):

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

Deutlich wird auch, daß nicht alle politischen Entscheidungen gleichermaßen das Interesse der Bürger wecken. Partizipation ist immer abhängig von den Politikgehalten (vgl. 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).

In den 90er Jahren wird die Auftraggeberrolle vor allem im Bereich direktdemokratischer Verfahren durch Änderungen der Gemeindeordnungen ausgebaut (flächendeckende Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, Direktwahl der Bürgermeister einschließlich Abwahlmöglichkeit). In den Diskussionszusammenhängen um Verwaltungsmodernisierung findet die Auftraggeberrolle des Bürgers aber kaum Beachtung. Symptomatisch dafür ist, daß es im Netzwerk Kommunen der Zukunft lediglich einen kleinen Netzwerkknoten in diesem Bereich gibt, der sich mit der Bürgerbeteiligung bei der Haushaltsaufstellung beschäftigt.

2.2 Der Bürger als Kunde

Die Rolle des Bürgers als Adressaten und Kunden bezieht sich vor allem auf den Prozeß der Politikumsetzung. In den 70er Jahren machte zunächst 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

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..

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.

In 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.⁴ Es gibt kaum ein Modernisierungskonzept, in dem sich Kundenorientierung nicht als eines der zentralen Zielsetzungen wiederfindet. In der kommunalen Modernisierungspraxis gehört der Ausbau von Kundenorientierung allerdings bis jetzt nicht zu den vordringlichen Modernisierungsschritten. Dabei mangelt es hier nicht an Konzepten, sondern vor allem an breiter Umsetzung bereits erprobter und erfolgreicher Maßnahmen. Insgesamt dominieren Einzelmaßnahmen, vor allem die Einrichtung von Bürgerämtern (Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994; Kühnlein 1998) oder der Einsatz von Kundenbefragungen, vereinzelt aber auch die Schaffung eines aktiven Beschwerdemanagements (Vogel/Voigt/Wisser 1996, S. 404), der Aufbau von Sozial- oder Baubüros (Stadt Arnsberg), die Verbesserung der telefonischen Erreichbarkeit, der Aufbau von call-center und erste Ansätze einer virtuellen Verwaltung (vgl. Lenk 1997).

Am Beispiel des Bürgeramtes, der am weitesten verbreiteten Maßnahme im Bereich der Kundenorientierung, lassen sich die zentralen Innovationshemmnisse auf dem Weg zu einer kundenorientierten Stadtverwaltung gut verdeutlichen. Jede Innovation muß an wichtige Akteursinteressen anschließbar sein. Dies war zunächst nicht der Fall. Vor allem Legitimationsprobleme innerhalb der Verwaltung (enorme Akzeptanzprobleme bei der zentralen Datenverarbeitung und den Fachämtern) und Angst vor zu hohen Kosten bei Verwaltung und Politik behindern die Verbreiterung der Bürgeramtsidee. Zwar wird das erste Bürgeramt schon 1984! in Unna mit recht großem Erfolg eingerichtet und 1986 veröffentlicht die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) einen eigenen Bericht hierzu mit Empfehlungen an andere Kommunen, aber bis Anfang der 90er Jahre ließ sich die Zahl der Bürgerämter in Deutschland an zwei Händen abzählen. Einen weiteren Innovationsschub erhält die Bürgeramtsidee dann durch einige neuerer Bürgeramtsprojekte in Hagen, Heidelberg und anderen Städten. Vor allem der Bürgerladen Hagen wird bundesweit bekannt, weil im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitforschung nachgewiesen werden kann, daß die Einrichtung von Bürgeramtsstrukturen nicht nur die Verwaltungsqualität und die Arbeitsqualität erhöht, sondern auch zu Kosteneinsparungen führen kann (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994). Zudem wird darauf aufmerksam gemacht, daß kundenorientiertes Verwalten kein zentrales Problem der einzelnen Mitarbeiter ist, sondern entscheidend von organisatorischen Voraussetzungen abhängt (Öffnungszeiten, Wartezeiten, Angebotsvielfalt, Höherbewertung von Beratungstätigkeit im Sinne der Bürger, dezentrale Datennutzung) oder plakativ gesagt: Wer bei der Arbeit nichts zu lachen hat, kann auch nicht kundenorientiert lächeln.

⁴ Der Kundenbegriff ist zunächst durchaus positiv besetzt, denkt man an die alte Spruchweisheit: der Kunde ist 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.

Zu einer nahezu flächendeckenden⁵ Innovation wird die Bürgeramtsidee aber erst ab Mitte der 90er Jahre, als im Gefolge des seit 1993 einsetzenden "Siegeszuges" des NSM und der ausbleibenden praktischen Modernisierungserfolge dringend nach einem praktikablen und schnell umsetzbaren Reformprojekt gesucht wird. Nun ist der Bann gebrochen, Legitimationprobleme nach innen sind durch die gewachsene Modernisierungsbereitschaft deutlich abgeschwächt und auch die Politik hat ein gesteigertes Interesse an einem vorzeigbaren Modernisierungsprojekt, bei dem dann auch nicht mehr nachgerechnet wird, ob es Kosten spart oder nicht. Ironischerweise sind somit letztlich die Umsetzungsprobleme des NSM die entscheidende Ursache für die breite Verankerung der Bürgeramtsidee in der kommunalen Praxis. Entscheidend für den Erfolg der breiten Einrichtung von Bürgerämtern ist also die "günstige Gelegenheit", die Möglichkeit mit dem Bürgeramt einen relativ schnellen Modernisierungserfolg vorzuweisen (was mit dem NSM nicht gelingt), und nicht so sehr das gute, aber schon 15 Jahre alte Konzept.

2.3 Der Bürger als Mitgestalter

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. Auch wenn es vielfach die nackte Not ist, die die Kommunen dazu zwingen, Neues auszuprobieren, mehr bürgerschaftliches Engagement zuzulassen und sich dem Feld gesellschaftlicher Eigenaktivitäten zu nähern, so ergeben sich hier doch Anknüpfungspunkte an das Diskussion um Civil Society und das sie prägende Konzept des Kommunitarismus.⁶ Zudem muß der Versuch, bürgergesellschaftliche Elemente als Reperaturmaßnahmen einzuführen, 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

⁵ Aufgrund einer von der Sozialforschungsstelle Dortmund 1997 durchgeführten repräsentativen Befragung aller deutscher Städte über 50.000 Einwohner (192 Kommunen) ist in fast 83% dieser Städte ein Bürgeramt eingerichtet (43%) oder konkret in Planung (40%), wobei die Hälfte der eingerichteten Bürgerämter in den Jahren 1996 und 1997 entstanden (Kühnlein 1998, S. 13)

⁶ 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. Auch in Deutschland gab es früher schon Debatten in diesem Bereich. 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.

Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen über den Erfolg⁷ entscheidet. Da es sich hier um relativ neue Maßnahmen handelt, sollen die Praxisbeispiele etwas ausführlicher erläutert werden.

Es gibt bis jetzt recht vielfältige, aber auch sehr unterschiedliche Einzelprojekte im Bereich der Mitgestaltungsfunktion vor allem in kleineren und mittleren Kommunen. Manches ist schon länger bekannt und manches erst im Zuge der Verwaltungsmodernisierung in letzter Zeit entstanden. Die Maßnahmen finden in fast allen kommunalen Politikfeldern statt wie Sport, Freizeit, Schulen, Grünflächen, Soziales, Jugend, Kultur, Seniorenarbeit, integrative Stadtteilarbeit und Stadtmarketing. Unterscheiden lassen sich idealtypisch zwei Motivlagen. Zum einen die Übertragung bzw. Teilübertragung öffentlicher Aufgaben aus wirtschaftlichen Gründen. 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. 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.

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

⁷ 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.

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.

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 abgeseget 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 freiwerden oder Maschinen ausfallen.

Betrachtet man 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 engagieren⁸, 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

⁸ 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).

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 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 kann es, auch wenn der Anlaß der neuen Attraktivität bürgerschaftlichen Engagements in den Kommunalverwaltungen vielfach die Haushaltskonsolidierung ist, unter bestimmten Bedingungen dennoch zu Qualitätssteigerungen von öffentlichen Dienstleistungen, zu mehr Mitsprachemöglichkeiten für die Bürger und möglicherweise auch neuen Beschäftigungsmöglichkeiten⁹ kommen, womit die Ansätze einer gemischten Wohlfahrtsproduktion, eines „welfare mix“ (vgl. Evers/Olk 1996) verstärkt würden. Festzuhalten ist aber auch für diesen Bereich, daß die praktische Umsetzung von Maßnahmen im Mitgestaltungsbereich deutlich hinter den konzeptionellen Möglichkeiten hinterherhinkt.

3 Ausblick: Auf dem Weg in die Bürgerkommune?

Die wichtigste anstehende Veränderung in öffentlichen Verwaltung ist die Ablösung der traditionellen Innensicht, der Produzentensicht, der Herstellerperspektive zugunsten einer Außenorientierung, einer Nutzersicht, einer Verwendungsperspektive. Nicht die Frage, wie erstellt die Verwaltung am einfachsten und am korrektesten verschiedene Leistungen, sondern die Frage, welchen Nutzen öffentliche Angebote und Leistungen für Kunden und Bürgerschaft haben, muß in den Mittelpunkt der Verwaltungstätigkeit rücken. Dazu gehört neben dem kundengerechter Zugang zu Leistungen und der Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren die stärkere Berücksichtigung von Nutzerinteressen (Bedarfsermittlung) sowie der Ausbau von Bürgerbeteiligungselementen. Der Bürger ist Adressat der Leistungserstellung

⁹ 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.

(Kunde, Klient, Untertan), aber auch Mitgestalter des Gemeinwesens, als Koproduzent bei der Leistungserstellung, und zugleich politischer Auftraggeber, da er als Staatsbürger bestimmte politische und soziale Rechte hat und an der Entwicklung der lokalen Gemeinschaft durch sein Wahlrecht oder durch institutionalisierte Formen von Bürgerbeteiligung (z.B. nach dem Bundesbaugesetz oder dem Städtebauförderungsgesetz) mitbestimmen kann. Der Bürger muß in seinen verschiedenen Rollen ernst genommen werden und die Nutzerorientierung ist generell auszubauen, dies ist im übrigen auch die zentrale Message aus internationalen Reformzusammenhängen, bei denen Modernisierungsprozesse deutlich fortgeschrittener sind (vgl. Naschold u.a. 1998). Die Verwirklichung einer Bürgerkommune in diesem Sinn unter Einbeziehung eines besseren Umgang mit den materiellen und natürlichen Ressourcen könnte ein Leitbild für die Verwaltung der Zukunft sein.

Es konnte aber an allen drei Rollen gezeigt werden, daß die stärkere Berücksichtigung von Bürgerinteressen, sei es als Auftraggeber, Kunde oder Mitgestalter, ausbaufähig ist. Die Kommunen haben ihre Inputperspektive noch lange nicht überwunden. Der Weg zur Bürgerkommune ist noch weit. Er wird vor allem durch Strukturkonservatismus in den Verwaltungen, fehlende Anreize für die Mitarbeiter, unzulängliches Prozeßmanagement und mangelnde Einbeziehung von wichtigen Akteursinteressen blockiert. Allerdings ist jenseits dieser praktischen Umsetzungshindernisse auch konzeptionell noch nicht hinreichend geklärt, in welchem Maße die unterschiedlichen Rollen miteinander kompatibel sind. Ob die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements nicht zu einer Beeinträchtigung der Elemente repräsentativer Demokratie führt oder zumindest von den Kommunalpolitikern skeptisch beurteilt werden, ist ebensowenig geklärt wie die Frage, ob der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells als betriebswirtschaftlich inspiriertes Unternehmensführungsmodell vor allem im Bereich der Neugestaltung des Verhältnisse von Politik und Verwaltung nicht den öffentlichen Charakter der Kommunalverwaltung in Frage stellt und damit letztlich die Auftraggeberrolle des Bürger tangiert.

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 öffentlichen Sektors, Band 8), Berlin
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hg.) 1997: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hg.) 1998: Stillstand auf der „Baustelle“? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung, Baden-Baden
- Brinckmann, Hans 1994: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold, Frieder / Pröhl, Marga (Hg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, 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, Amitai 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
- 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 / Wiechmann, Elke 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden
- 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
- Kühnlein, Gertrud 1998: Beschäftigung in Bürgerämtern, Stuttgart (hg. von der ÖTV Hauptverwaltung, Bereich Gemeinden)
- 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
- Plamper, Harald 1998: Bürgerkommune: Neues Steuerungsmodell ade? - nein "Fortsetzung der Reform in den Kommunen", in: KGSt Info, Nr. 21, S. 169-172
- 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
- Vogel, Hans-Josef/Voigt, Michael/ Wissner, Bernd 1996: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung als Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung. Das

Beispiel der Stadtverwaltung Arnberg, in: Städte und Gemeinderat, Heft 11, S. 400-406

Windhoff-Héritier, Adrienne 1983: Partizipation und Politikinhalt. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozess, in: Gabriel 1983, S. 305-338