

Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie

(Beitrag für „perspektiven des demokratischen sozialismus“, Heft 3/1999)

Einleitung

Seit Anfang der 90er Jahre wird die kommunale Ebene bedeutenden Veränderungsprozessen unterworfen. Zu nennen sind hier drei Veränderungswellen.

- Ab 1992 beginnen die ersten Kommunen Maßnahmen der **Verwaltungsmodernisierung** unter dem Leitbild privatwirtschaftlicher Managementmodelle (Public Management) durchzuführen. PM umfaßt sowohl Prozesse der Binnenmodernisierung als auch die Frage nach der Neuausrichtung öffentlicher Aufgaben. In der deutschen Rezeption, die stark von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) und dem von ihr empfohlenen Neuen Steuerungsmodell (NSM) geprägt ist, dominiert jedoch die Perspektive der Binnenmodernisierung. Neben dem Aufbau ergebnisorientierter Verfahren im Rahmen einer dezentralen Ressourcenverantwortung soll das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in Richtung einer legislatorischen Programmsteuerung verändert und der Bürger stärker als Kunde betrachtet werden. Wird das NSM zunächst von den Kommunalverwaltungen noch zögerlich aufgenommen, so kann man seit ca. 1995 von einem flächendeckenden Phänomen sprechen. Wer nicht modernisiert, ist nun „out,, ein bemerkenswerter Orientierungswandel innerhalb weniger Jahre.
- Ausgehend von Ostdeutschland entwickelt sich seit 1993 ein durchgängiger Trend zur **Reform der Kommunalverfassungen** in Richtung Süddeutsche Ratsverfassung mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Damit werden auf lokaler Ebene die über 40 Jahre existierenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung durch direktdemokratische Formen ergänzt und die kommunale Verfassungswelt erfährt bei allen noch bestehenden Unterschieden eine kaum für möglich gehaltene Vereinheitlichung.
- In der kommunalen Praxis wird seit ca. 1997 die Diskussion um die **Stärkung bürgerschaftlichen Engagements** vor allem im Sinne einer Beteiligung der Bürger an der Dienstleistungsproduktion (wieder)belebt. Dabei überlagern sich zwei Diskussionsstränge, die alte Partizipationsdebatte um Bürgerbeteiligung, die den Bürger als politischen Auftraggeber thematisiert, und die neue Debatte um Formen der Koproduktion, in der die Bürger die Rolle des Mitgestalters übernehmen. Damit gerät vor allem die Frage einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen „staatlichen,, und gesellschaftlichen Akteuren ins Blickfeld der Aufmerksamkeit.

Ende der 90er Jahre sind also die institutionellen Grundlagen kommunaler Politik ebenso wie die internen Prozesse und Strukturen der Kommunalpolitik in Bewegung geraten. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen diese unterschiedlichen Moder-

nisierungsimpulse für die zukünftige Ausgestaltung lokaler Demokratie mit sich bringen?

In diesem Beitrag soll nun vor allem der letzte Modernisierungsimpuls näher untersucht werden, auch wenn die möglichen Auswirkungen eines verstärkten Bürgerengagements nicht völlig unabhängig von den anderen Entwicklungen betrachtet werden können. Eine Einbeziehung aller drei Aspekte würde den Rahmen dieses Beitrags jedoch sprengen.¹ Zur Analyse der Auswirkungen von Bürgerengagement auf die lokale Demokratie wird im folgenden zunächst auf den Entstehungshintergrund der neuen Attraktivität von Bürgerengagement eingegangen (1) und das empirische Spektrum an Maßnahmen im Bereich des Bürgerengagements vorgestellt und eingeordnet (2). Daran anschließend werden die Potentiale von Bürgerengagement für eine weitere Demokratisierung in den Kommunen skizziert (3), und abschließend werden die Auswirkungen von Bürgerkommune und Neuer Steuerung auf die Strukturen der repräsentativen Demokratie diskutiert und welche neue Rolle in diesem Zusammenhang die Kommunalpolitik spielen könnte(4).

1 Bürgerschaftliches Engagement und Verwaltungsmodernisierung

Bürgergesellschaft und bürgerschaftliches Engagement sind „in,, und dies vor allem auf lokaler Ebene. Dies belegen zahlreiche wissenschaftliche Veröffentlichungen im letzten und diesem Jahr² und auch einige Bemühungen in der kommunalen Verwaltungspraxis. In der kommunalen Praxis liegt dies aber nicht so sehr daran, daß die Vorstellung einer Civil Society und das sie prägende Konzept des Kommunitarismus³ nun auch auf Deutschland überschwappt. Es ist nicht die Einsicht in die Sinnhaftigkeit eines 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. Bürgerschaftliches Engagement (BE) bezieht sich vor allem auf die Mitgestaltung der Bürger an der Dienstleistungsproduktion, berührt aber auch die Auftraggeberrolle, also die traditionelle Diskussion um Formen der Bürgerbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen (vgl. dazu Punkt 2).

In der kommunalen Praxis sind die Bemühungen um ein verstärktes Bürgerengagement nicht von den Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung zu trennen. Sie sind konzeptionell dem Bereich der Neugestaltung des Außenverhältnisses zuzurechnen, eine Modernisierungsschwerpunkt, der erst Ende der 90er Jahre zunehmend von den Kommunen bearbeitet wird, nicht zuletzt, um den erheblichen Implementationsprobleme⁴ im Bereich der Binnenmodernisierung entgegenzuwirken. So führte die anfängliche Konzentration auf die Verbesserung outputorientierter Verfahren (Produktbildung, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung) nicht zu meßbaren Erfolgen, die Mitarbeitermotivation sank angesichts der Dominanz der Rationalisierungsperspektive, und für den Bürger waren wenig Veränderungen sichtbar. So gehörte auch der versprochene Ausbau von Kundenorientierung nicht zu den vordringlichen Modernisierungsschritten.⁵

Insgesamt mangelt es jedoch nicht an Konzepten, sondern vor allem an breiter Umsetzung bereits erprobter und erfolgreicher Maßnahmen. Der Reformprozeß gerät mit-

hin in den unbehaglichen Schwebezustand zwischen den gewohnten Routinen und der Schaffung neuer Strukturen, eine schwierige Phase, die letztlich darüber entscheidet, wohin der Weg führen wird. In dieser Phase wird nun die Neugestaltung des Außenverhältnisses zunehmend thematisiert. Ohne daß man davon sprechen kann, daß das ursprüngliche Modernisierungsziel der Kundenorientierung⁶ auch nur annähernd verwirklicht ist, erscheint auf konzeptioneller Ebene gegen Ende der 90er Jahre eine neue Zielvorstellung am Horizont: die Bürgerkommune (z.B. als zentrale Zielvorgabe des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“,⁷).

Im Rahmen der Diskussion um die Bürgerkommune erfreut sich bei den kommunalen Entscheidungsträgern die Mitgestalterrolle des Bürgers der größten Beliebtheit. Dies liegt einerseits daran, daß lediglich von ihr nennenswerte Haushaltskonsolidierungseffekte zu erwarten sind. Andererseits entspricht die Förderung der Mitgestalterrolle auch der derzeitigen „Mentalitätslage“, von einigen kommunalen Entscheidungsträgern. Angesichts immer geringer werdender kommunaler Handlungsspielräume und einer zumindest von den Entscheidungsträgern so wahrgenommenen Anspruchsinflation bei den Bürgern wollen sie sich zunehmend nicht mehr mit den kritischen Anliegen der Bürger auseinandersetzen, sondern ihnen selbst die „Schaufel in die Hand drücken“,

Der Versuch, bürgergesellschaftliche Elemente im kommunalen Modernisierungsprozeß als Ersatz für kommunale Dienstleistungen zu nutzen, muß – so unsere These – aber nicht zwangsläufig mißlingen. Für die tatsächlichen Effekte kommt es nicht so sehr auf die oftmals zugrundeliegenden Absichten der Haushaltskonsolidierung an, sondern die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen entscheidet über den Erfolg der Maßnahmen. Die Form der Ausgestaltung wiederum ist geprägt von spezifischen Akteursinteressen, von Lernerfahrungen und Eigendynamiken. Diese Prozesse beinhalten trotz (oder vielleicht sogar wegen) der schlechten finanziellen Ausgangslage der Kommunen die Chance eines Ausbaus von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung und damit die Chance auf die Stärkung der lokalen Demokratie.

2 Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis

Ausgehend davon, daß die Beziehungen zwischen Kommune und Bürger vielfältig sind, lassen sich idealtypisch drei Rollen des Bürgers in der Kommune unterscheiden (vgl. Bogumil 1999):

- der Bürger als *politischer Auftraggeber*,
- der Bürger als *Kunde der Leistungserstellung* sowie
- der Bürger als *Mitgestalter des Gemeinwesens*, als Koproduzent bei der Leistungserstellung.

Unterscheidet man nun bezüglich der Arbeitsteilung zwischen der Verwaltung und den Bürgern und den Phasen des Leistungsprozesses⁸, so können die drei verschiedenen Rollen des Bürgers in einer Vier-Felder-Tabelle dargestellt werden:

Arbeitsteilung zwischen Bürger und Verwaltung

	<i>Mehr Bürgerarbeit</i>	Mehr Verwaltungsarbeit
Zielsetzung und Planung	<i>Bürger als Auftraggeber</i>	Bürger als Auftraggeber
Umsetzung	<i>Bürger als Mitgestalter</i>	Bürger als Kunde

Die aktuelle Diskussion um BE bezieht sich sowohl auf die Mitgestaltungsfunktion als auch auf die Auftraggeberfunktion. BE bezieht sich damit vor allem auf die Felder 1 und 3 (kursiv), also den Bereich, in dem die Bürger verstärkt aktiv sind:

- BE im Bereich der *Mitgestaltungsfunktion* macht den Kern der heutigen Diskussion aus. Typische Beispiele im Bereich Selbstverwaltung sind die Übertragung von Sportstätten und Schwimmbädern an Vereine, die mittlerweile recht verbreitet sind, oder auch die Selbstverwaltung von Senioreneinrichtungen oder Clubhäusern. Im Bereich Selbstorganisation und Selbsthilfe ist zu unterscheiden 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 und neueren Entwicklungen im Bereich der Seniorenarbeit, des Marketings, des Kultur- und Freizeitbereiches sowie der Kinder- und Jugendarbeit, bei denen vormals städtische Aufgaben von Initiativen und Vereinen wahrgenommen werden. Als dritter Bereich ist die Förderung individuellen Engagements durch Einrichtung von Tauschbörsen, Freiwilligenzentren, Spielplatzpatenschaften oder im Bereich von Energiesparmaßnahmen zu nennen.
- Im Bereich der *Auftraggeberfunktion* geht es um Formen der Bürgerbeteiligung in der Zielsetzungs- und Planungsphase. Zu nennen sind hier u.a. Wohnprojekte für altersgerechtes Wohnen, die unter Mitwirkung der Betroffenen konzipiert werden, die Hinzuziehung von Gewerbetreibenden bei der Attraktivitätssteigerung von Stadtteilzentren, die an einem attraktiveren Umfeld und guten Parkmöglichkeiten interessiert sind, die Beteiligung der Bürger schon an der Planung von Spielplätzen, die Einbeziehung von Bürgern in Prozesse der Stadteilerneuerung und Lokalen Agenda. Bürgerengagement in der Auftraggeberrolle sind in der Regel dialogorientierte Verfahren (Mediationsverfahren, Runde Tische etc.), die eine intensive und kontinuierliche Mitarbeit von den Bürgern verlangen, im Gegensatz zu anderen Beteiligungsangeboten im Rahmen der Auftraggeberrolle, die eine stärkere Mitarbeit der Verwaltung bzw. der Kommunalpolitik voraussetzen, während die Bürger nur wenig Zeitressourcen erübrigen müssen (z. B. Bürgerbefragungen).

3 Von der Mitarbeit zur Mitbestimmung?

Auch wenn die Mitgestalterrolle aus demokratietheoretischer Sicht sicherlich von allen Beteiligungsrollen die geringsten Partizipationschancen bietet, kann sie doch nachhaltig die Legitimation kommunaler Leistungen und die Zufriedenheit der Bürger mit ih-

rem kommunalen Umfeld erhöhen. Viele Bürger interessieren sich mehr für ihr persönliches Umfeld und die Freizeitangebote ihres Vereins als für die übergreifenden Probleme der Stadtplanung. Bürgerengagement in der Mitgestalterrolle kann in diesen Bereichen zu einer sehr weitreichenden Verbesserung durch die Eigeninitiative der Bürger unter Begleitung der Verwaltung führen.

Zudem kann der Ausbau der Mitgestalterrolle (unbeabsichtigtweise) dazu führen, auch das Angebot an Maßnahmen für Bürgerengagement in der Auftraggeberrolle zu erhöhen. Die Förderung der Mitgestalterrolle kann bewirken, daß die Bürger gewissermaßen durch die „Hintertür ins Entscheidungszentrum vordringen,..“ Denn derjenige, der wichtige Aufgaben für die Stadt wahrnimmt, zu einer Verbesserung der Qualität und Effizienz städtischer Leistungen beiträgt, der hat auch eine bessere Verhandlungsposition gegenüber den formalen Entscheidungsträgern. Eine Freibadinitiative, die unter großen Eigenengagement mit dazu beigetragen hat, diese kommunale Infrastrukturleistung zu erhalten und attraktiver zu machen, hat eine ganz erhebliche informelle Machtposition gegenüber den Mandatsträgern der Kommune. Während der Bürger als Kunde im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells häufig nicht glaubhaft mit der Exit-Option drohen kann (aufgrund mangelnder Konkurrenz), ist das bei dem Bürger als freiwilligen Anbieter von Leistungen vollkommen anders. Er kann seine Mitarbeit mit der Forderung verknüpfen, auch nachhaltig an für ihn wichtigen Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden.

Bürgerengagement muß also nicht bei der Mitgestalterrolle stehen bleiben und sollte dies auch aus anderen Gründen nicht. Denn auch auf kommunaler Ebene bestehen nicht unerhebliche Akzeptanz- und Demokratieprobleme, die sich nicht dadurch lösen lassen, daß man die Bürger im Zuge der Haushaltskonsolidierung an die Arbeit bekommt. Um diese Legitimationsprobleme abzubauen, müssen in der Bürgerkommune alle drei Beteiligungsrollen gleichmäßig ausgebaut werden. Lediglich in der Verzahnung der drei Beteiligungsrollen liegt die Möglichkeit, die ohne Frage vorhandenen Potentiale der Mitgestalterrolle, in demokratieverträglicher Weise zu nutzen. Dabei kommt es vor allem auf die **Kombination der Mitgestaltungs- mit der Auftraggeberrolle** an.

Hier gibt es bereits einige Erfahrungen vor allem im Bereich der dialogorientierten Verfahren, die gegenseitige Lernprozesse zwischen den Bürgern und der Verwaltung ermöglichen und häufig in konkrete Umsetzungsvorschläge münden. Vor dem Hintergrund massiver Akzeptanzprobleme bei der Standortsuche für öffentliche Infrastruktureinrichtungen und dem Umstand, daß es für die kommunalen Entscheidungsträger zunehmend schwieriger wurde mit den konventionellen Planungsverfahren gegen den Protest von Anwohnern Standorte auszuweisen, wurden in diesem Bereich Anfang der 90er Jahre viele Beteiligungsverfahren in kommunalen Planungsprozessen eingesetzt (Mediationsverfahren, Runde Tische etc.). Im Vergleich zu vielen anderen Beteiligungsangeboten im Rahmen der Auftraggeberrolle (Bürgerversammlungen, Bürgerbefragungen etc.) können die Bürger in dialogorientierten Verfahren differenzierter ihre Wünsche artikulieren und sind gleichzeitig auch besser über die Planungsabsichten der formalen Entscheidungsträger informiert. Es ist aber davon auszugehen, daß insbesondere bei Standortkonflikten kein dauerhafter Ausbau von Beteiligungsangeboten für die Auftraggeberrolle ausgeht, weil bisher in Deutschland nur in wenigen Fällen ein Konsens zwischen Projektgegnern und -befürwortern bei Standortfragen erzielt werden konnte⁹.

Der Ausbau der Auftraggeberrolle wurde zudem in den 90er Jahren durch die Änderungen der Gemeindeordnungen in vielen Bundesländern gestärkt. Die Bürger haben jetzt in allen Flächenstaaten Deutschlands die Möglichkeit, ihren Bürgermeister direkt zu wählen und sich in Volksbegehren gegen die Beschlüsse des Stadtrates zu wenden. Neben dieser Erweiterung des Partizipationsrepertoires sind auch hier wieder die indirekten Effekte dieser Gemeindeordnungsreform zu beachten. Mit der Einführung des direktgewählten, hauptamtlichen Bürgermeisters entsteht ein neuer Akteur, der gerade aus Wiederwahlinteresse häufig die bürgernahe Verwaltung als Leitbild in den Vordergrund stellt. Empirische Studien zeigen, daß der direktgewählte hauptamtliche Bürgermeister zu einem der wichtigsten Förderer von Bürgerengagement in der Mitgestalterrolle sowie in der Auftraggeberrolle gehört¹⁰. Auch die Möglichkeit eines kommunalen Volksbegehrens führt dazu, daß die kommunalen Entscheidungsträger bereits im Vorfeld sensibler auf die Bedürfnisse und Anregungen der Bürger reagieren. Insofern sollte man Volksentscheide nicht gegen dialogorientierte Beteiligungsverfahren ausspielen, weil die Möglichkeit eines Volksbegehrens nicht selten die Voraussetzung dafür ist, daß Bürger „prophylaktisch„ schon sehr frühzeitig an der kommunalen Planung beteiligt werden.

Auch andere gesetzlichen Vorgaben und Förderkonditionen auf Bundes- und Landesebene haben zu einer Ausweitung des Bürgerengagements im Rahmen der Auftraggeberrolle geführt (z. B. im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik, des Stadtmarketings und der Lokalen Agenda). Es spricht vieles dafür, daß zukünftig die Landesebene bei der Vergabe von Fördergeldern vermehrt darauf hinwirken wird, daß die Bürger und Verbände an verschiedenen Planungen beteiligt werden, damit sie auch ihre eigenen Ressourcen (Wissen, Arbeitszeit, Spenden etc.) in die Planung einbringen und somit zu einer effizienten und effektiven Aufgabenerledigung beitragen. Die derzeitige kommunale Haushaltskrise hat wiederum zur Folge, daß die Kommunen sehr stark auf diese Fördergelder angewiesen sind und deswegen in der Regel auch die Förderkonditionen erfüllen wollen.

Auch wenn die kommunalen Entscheidungsträger also durch die Veränderung exogener Rahmenbedingungen, durch nichtintendierte Wirkungen der eigenen Politik und öffentlichen Druck auf das Gleis in Richtung Bürgerkommune umgeleitet werden, wird dies nicht ausreichen. Die kommunalen Entscheidungsträger müssen das Leitbild Bürgerkommune positiv annehmen, sprich es muß ein umfassender Kulturwandel stattfinden. Wichtig sind hierbei v. a. die bisher wenig beachteten Fragen, welche Aufgaben zukünftig die Kommunalpolitik in der Bürgerkommune wahrnehmen soll und wie sich diese Aufgaben mit dem Leitbild der legislatorischen Programmsteuerung des Neuen Steuerungsmodells vertragen.

4 Kommunalpolitik in der Bürgerkommune

Bis Anfang der 90er Jahre fühlte sich die Kommunalpolitik grundsätzlich für alle Steuerungsfragen zuständig. Mit dem Einzug des Neuen Steuerungsmodells sollte der Bereich der Detailsteuerung ausschließlich von der Kommunalverwaltung wahrgenommen werden, während die Kommunalpolitik die Ziele der Stadtentwicklung definieren sollte. Dieses aus der Privatwirtschaft entlehnte Modell der Managementsteue-

rung kann aber nur zum Teil auf den politischen Prozeß übertragen werden.¹¹ Selbst die Kommunale Gemeinschaftsstelle, die zuerst um eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung bemüht war, mußte bei der Konkretisierung ihres Modells einräumen, daß der Rat weiterhin über einzelne Projekte entscheiden soll, „die von erheblicher politischer, finanzieller oder sonstiger Bedeutung sind,“¹². Damit ist die klare Verantwortungsabgrenzung als allgemeingültiges Modell nicht mehr haltbar, weil jeder Stadtrat nach seiner politischen Maßgabe, u. a. auch unter Berücksichtigung der jeweiligen Gemeindegröße, beschließen kann, welche einzelnen Projekte für ihn wichtig sind und was er dementsprechend als unzulässige Detailintervention ansieht. Dennoch läßt sich als Kernbereich der **Detailintervention** die „Einzelfallhilfe,“ abgrenzen, in der die Ratsmitglieder in direkten, nicht öffentlichen, Kontakten mit einzelnen Verwaltungsmitarbeitern (bis hinunter zur Sachbearbeiterebene) versuchen, auf Einzelfallentscheidungen, zugunsten der Personen, die sie angesprochen haben, Einfluß zu nehmen. Diese Einzelfallhilfe ist nicht nur aus der Perspektive der wirtschaftliche Aufgabenerledigung, sondern auch aus Sicht der demokratischen Legitimation bedenklich und sollte von daher möglichst unterbleiben. Dennoch werden gerade die einzelnen Ratsmitglieder und Mitglieder der Bezirksvertretungen den Verzicht auf Einzelfallhilfe solange nicht akzeptieren, wie sie davon ausgehen, daß der Wähler gerade dieses Verhalten honoriert.¹³ Durch die Realisierung der Bürgerkommune wäre zu erwarten, daß der Bürger in der Kooperation mit der Verwaltung (Kundenrolle) oder durch eigene Leistungsproduktion viele Detailprobleme löst, ohne sich an das jeweilige Ratsmitglied seines Wahlbezirkes zu wenden, das dann wieder Druck auf die einzelnen Verwaltungsmitarbeiter in Detailfragen ausüben würde.

	Detailsteuerung	Projektsteuerung	Zielsteuerung
Beteiligung der Bürger v. a. in...	der Kunden- und Mitgestalterrolle	der Auftraggeberrolle im Rahmen von Bürgerengagement	der Auftraggeberrolle ohne starke Mitarbeit der Bürger
Zuständigkeit der kommunalen Akteure	Stadtverwaltung	Stadtrat	Stadtrat

Insgesamt kann also die Verbindung zwischen Bürgerkommune und Neuer Steuerung partiell zu einem Verzicht auf Detailsteuerung des Stadtrates beitragen. Allerdings führt die Realisierung der Bürgerkommune zu einem weiteren Kompetenzverlust des Stadtrates, weil der Bürger auch bei der Projektsteuerung und Zielsteuerung in Rahmen der Auftraggeberrolle beteiligt werden soll. Bürgerengagement im Rahmen der Auftraggeberrolle sollte zukünftig v. a. bei konkreten **Projekten** gefördert werden, weil diese dialogorientierten Verfahren eine kontinuierliche Mitarbeit seitens der Bürger erfordern, die für den Bürger nur dann gerechtfertigt wird, wenn er auch konkrete Umsetzungserfolge der Bürgerbeteiligung sehen kann. Wenn die Projekte, die die Bürger interessieren, sich mit den jeweiligen Projekten des Stadtrates überschneiden, kann Bürgerengagement in der Auftraggeberrolle zu einer Einengung kommunalpolitischer Handlungsspielräume führen. Denn um die Bürger auch zukünftig zur Mitarbeit im Rahmen der Auftraggeberrolle motivieren zu können, sollten die Kommunalpolitiker

die Beteiligungsergebnisse, wenn nicht plausible, offenzulegende Gründe (z. B. massive Belastungen nichtbeteiligter Dritter, starke Belastungen des kommunalen Haushalts oder Verstoß gegen übergreifende Stadtentwicklungsziele) dagegen sprechen, weitgehend in ihre Beschlußfassung miteinfließen lassen. Weiterhin empfiehlt es sich zur Förderung von Bürgerengagement in der Auftraggeberrolle einige Kompetenzen zu dezentralisieren (Stadtteilbudgets, Schulbudgets etc.), um den Bürgern gerade in ihrem direkten Umfeld mehr Partizipationschancen geben zu können.

Während also Bürgerengagement im Bereich der Projektsteuerung die Handlungsspielräume der Kommunalpolitik beschneiden kann, ist das im Bereich der **Zielsteuerung**, in dem eher Beteiligungsangebote offeriert werden sollten, die vom Bürger keine große Mitarbeit erfordern (z. B. Bürgerbefragungen), kaum der Fall. Die meist sehr allgemeinen Anregungen der Bürger gehen neben vielen anderen Faktoren in die Zieldiskussion ein, ohne daß von ihnen eine faktische Bindung ausgeht, wie das häufig bei Beteiligungsverfahren im Rahmen von Bürgerengagement der Fall ist.¹⁴ Die Beteiligung von Bürgern kann im Gegenteil eher als eine Hilfe für die Kommunalpolitik angesehen werden, sich mit dem bisher noch eher „ungewohnten Geschäft“, der Zielsteuerung auseinanderzusetzen.

Insgesamt gesehen könnte der Ausbau von Bürgerengagement in der Bürgerkommune also zu einem Abbau von Kompetenzen für die Kommunalpolitik führen. Allerdings ist zu fragen, ob dies automatisch als Nullsummenspiel zuungunsten des Stadtrates klassifiziert werden kann. Auch die Kommunalpolitik könnte davon profitieren. So wird es durch Beteiligungsangebote für die Kommunalpolitik häufig erstmal wieder möglich bestimmte Entscheidungen zu treffen, die früher aufgrund massiver Akzeptanzprobleme seitens der Bürger „ausgesessen“, wurden. Im Dialog mit dem Bürger können z. T. neue Lösungen dieser Probleme erarbeitet werden, die vorher aufgrund massiver Konflikte nicht lösbar erschienen, wobei dies aber, wie bereits erwähnt, in der Regel für Standortkonflikte gerade nicht gilt. Weiterhin müssen die Projekte, für die sich die Bürger interessieren, selbstverständlich nicht deckungsgleich sein mit den Projekten, die der Stadtrat intensiv betreuen will. Dabei ist v. a. zu bedenken, daß nur wenige Bürger die zeitintensiven, dialogorientierten Verfahren anderen Freizeitbeschäftigungen vorziehen werden¹⁵, so daß sich die Kompetenzkonflikte mit dem Stadtrat in Grenzen halten werden.

Vor allem aber wachsen der Kommunalpolitik in der Bürgerkommune **neue Aufgaben** zu, bzw. alte Aufgaben müssen intensiver wahrgenommen werden. An erster Stelle wäre hier die **soziale Ausgleichsfunktion** der Kommunalpolitik zu nennen. Die Förderung von allen drei Beteiligungsrollen der Bürger kann eine stärkere soziale Ungleichheit mit sich bringen:

- Die Förderung der Mitgestalterrolle kann dazu führen, daß gerade in Stadtquartieren der Mittel- und Oberschicht mehr Kollektivgüter produziert werden, während die Selbstorganisation in ärmeren Stadtquartieren höchst voraussetzungsvoll ist.
- Die Förderung der Kundenrolle kann bewirken, daß zahlende Kunden gegenüber Bürgern, die „nur“, Leistungen empfangen, beispielsweise im Rahmen der Sozialhilfe, bevorzugt behandelt werden.
- Die Förderung der Auftraggeberrolle erweitert häufig nur das Partizipationsrepertoire der Mittelschicht,¹⁶ die so im Gegensatz zur Unterschicht über noch mehr Einflußkanäle verfügt.

Auch und vielleicht sogar gerade in der Bürgerkommune ist es nötig, daß die gewählten Mandatsträger regulierend eingreifen, indem beispielsweise die Initiative von sozial „Schwächeren“, besonders gefördert wird und die Beteiligungsangebote so konzipiert werden, daß Bürger aus allen Schichten zu Wort kommen (z. B. Planungszelle, repräsentative Bürgerbefragungen). In der Praxis kann die soziale Ausgleichsfunktion allerdings schnell mit den Zielen der Haushaltskonsolidierung konfliktieren. Im Regelfall dürfte es für die Kommune zumindest kurzfristig finanziell günstiger sein, nur die Bürger zu beteiligen, die sich von alleine zur Kooperation mit der Verwaltung melden und nicht besonders gefördert werden müssen.

Als neue Aufgabe für die Kommunalpolitik im Zuge der Bürgerkommune ist das **Partizipationsmanagement** anzusehen. Im Gegensatz zu einem häufig vorzufindenden Beteiligungsaktionismus ist es zukünftig Aufgabe der Kommunalpolitik die folgenden Fragen bereits im Vorfeld von Bürgerbeteiligung zu beantworten: Wer soll wann, zu welchem Zweck beteiligt werden und wie ist die Bürgerbeteiligung an den kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß anzubinden? Gerade bei Bürgerengagement im Rahmen der Auftraggeberrolle erweist es sich häufig für die dauerhafte Motivation der Bürger als nachteilig, daß vorab nicht überlegt wurde, wie die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in den Entscheidungsprozeß eingespeist werden sollen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß die Beteiligungsergebnisse meist mehrere Politikfelder berühren, während die Entscheidungsprozesse in den Ratsgremien und in der Verwaltung häufig in fachlich sehr stark spezialisierten Arenen ablaufen.

Mit der Zieldefinition, der sozialen Ausgleichsfunktion und dem Partizipationsmanagement wachsen der Kommunalpolitik also neue Aufgaben zu. Ob diese ihre neue Rolle aktiv ausfüllen kann, ist jedoch nicht ausgemacht. Zum einen müssen die Wähler das neue Arbeitsteilungsmodell zwischen Kommunalvertretung, Bürgern und Verwaltungsspitze akzeptieren und nicht wie bisher die Einmischung ins Detailgeschäft als gelungenen Akt kommunalpolitischen Handelns belohnen. Zum anderen müssen die Kommunalpolitiker auf diese neue Rolle vorbereitet werden. Zieldefinition, Wahrnehmung der sozialen Ausgleichsfunktion und Partizipationsmanagement verlangen ein hohes Maß an sachlicher Kompetenz, geistiger Flexibilität und Durchsetzungsvermögen, womit der *durchschnittliche* kommunale „Freizeitpolitiker“, nicht selten überfordert sein dürfte. Und zum dritten muß es den Kommunalpolitikern lohnend erscheinen. Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Kommunalvertretung, Bürgern und Verwaltungsspitze erfordert daher die **Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Leitungs- und Kontrollmittel für die Kommunalvertretung**. Dazu gehören Maßnahmen eines verbesserten, vor allem politischen Informationsmanagements, Fortbildung von Kommunalpolitikern, die Reform der Gremienarbeit (Reduzierung der Fachausschüsse, Kompetenzverlagerung) und die Erhöhung der Aufwandsentschädigungen bei gleichzeitiger Reduzierung der Zahl der Ratsmitglieder. Durch Straffung und Professionalisierung der Ratsarbeit könnte ein erheblicher Beitrag geleistet werden, daß sich die Politik gerade aufgrund geringer Zeitressourcen mehr auf die wesentlichen Fragen konzentriert.

Um derartige Prozesse voranzubringen, muß der Modernisierungsprozeß in den Kommunen politisiert¹⁷ werden und darf nicht in den Händen der Verwaltungsführung verbleiben. Diese hat das größte Interesse an einem Ausbau von Managementfunktionen und einem Abbau von „externen“, Störungen des Verwaltungsablauf. Diese Störer sind die Bürger und die Kommunalvertretungen. Will jedoch die Kommune ein politi-

ches Gemeinwesen bleiben, muß die politisch-staatsbürgerliche Teilhabe der Bürger ebenso wie die Wahrnehmung der politischen Entscheidungen durch die gewählte Kommunalvertretung gewährleistet bleiben bzw. ausgebaut werden. Dazu müssen sich diese Akteure aber auch einbringen.

Autorenhinweise:

Dr. Jörg Bogumil, geb. 1959 in Hamburg, Studium der Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum von 1980 bis 1985. Promotion zum Dr. rer. soc. (1995). Seit 1995 wissenschaftlicher Assistent (C1) an der FernUniversität-GH-Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft. Forschungsschwerpunkte: Kommunalpolitik, Verwaltungsmodernisierung, Sozialpolitik, insbesondere Berufsbildungspolitik und Armutspolitik, Organisationstheorie und Verwaltungsforschung

Dr. Lars Holtkamp, geb. 1969 in Recklinghausen, Studium der Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum von 1990 bis 1996, Juni 1999 Promotion zum Dr. rer. soc., seit Februar 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft. Forschungsschwerpunkte: Kommunalpolitik

-
- 1 Zu den Auswirkungen des NSM auf die lokale Demokratie vgl. Jörg Bogumil / Leo Kißler (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden.
 - 2 Vgl. Alemann, Ulrich von / Heinze, Rolf G /Wehrhöfer, Ulrich 1999: Gemeinwohl und Bürgergesellschaft. Analyse. Diskussion. Praxis, Opladen; Kistler, Ernst / Noll, Heinz-Herbert / Priller, Eckart (Hg.) 1999: Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte, Berlin; Heinze, Rolf G./ Olk, Thomas 1999 (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen
 - 3 Kommunitarismus ist ein vor allem aus den USA stammendes Konzept, ein relativ neuer theoretischer Ansatz zur Erklärung und Reform von Gesellschaft und zur aktiven Einbringung des Individuums in das Gemeinwesen. Der bekannteste Vertreter ist Amatai Etzioni, der das kommunitaristische Programm in seinem Buch „Die Entdeckung des Gemeinwesens“ entfaltet.
 - 4 Vgl. hierzu 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; Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hg.) 1998: Stillstand auf der „Baustelle„? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung, Baden-Baden
 - 5 Insgesamt dominieren in diesem Bereich Einzelmaßnahmen, vor allem die Einrichtung von Bürgerämtern (vgl. Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden; Kühnlein, Gertrud 1998: Beschäftigung in Bürgerämtern, Stuttgart (hg. von der ÖTV Hauptverwaltung, Bereich Gemeinden) oder der Einsatz von Kundenbefragungen, vereinzelt aber auch die Schaffung eines aktiven Beschwerdemanagements (Vogel, Hans-Josef/Voigt, Michael/ Wisser, Bernd 1996: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung als Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung. Das Beispiel der Stadtverwaltung Arnshausen, in: Städte und Gemeinderat, Heft 11, S. 404), der Aufbau von Sozial- oder Baubüros (Stadt Arnshausen), die Verbesserung der telefonischen Erreichbarkeit, der Aufbau von call-center und erste Ansätze einer virtuellen Verwaltung (vgl. Lenk, Klaus 1997: Multifunktionale Serviceläden und Televerwal-

-
- tung. Vorboten einer kooperativen und "virtuellen" Verwaltung, in: Verwaltung und Management, Heft 6, S. 330-336).
- 6 Vgl. hierzu Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8), Berlin
- 7 Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschluß 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. Ein Netzwerkknoten beschäftigt sich mit der Stärkung bürgerschaftlichen Engagements. Er wird von Jörg Bogumil wissenschaftlich beraten.
- 8 Geht man von der Arbeitsteilung zwischen Bürger und Verwaltung aus (vgl. Maria Oppen: BürgerInnen als MitgestalterInnen - Stärkung bürgerschaftlichen Engagements aus internationaler Perspektive, Manuskript 1998), so finden sich zwischen den Extremen "reine Verwaltungsarbeit" und "reine Bürgerarbeit" verschiedenste Formen der Koproduktion und Koplanning. Sie werden danach unterschieden, inwieweit die Kernarbeitsprozesse eher bei den Bürgern oder eher bei der Verwaltung angesiedelt sind. Die Phasen des Leistungsprozesses werden zur besseren analytischen Unterscheidung in Zielsetzung und Planung sowie Umsetzung von Verwaltungsmaßnahmen ausdifferenziert.
- 9 Lars Holtkamp / Klaus Schubert, Mediationsverfahren – Erfolgsbedingungen und Restriktionen in der deutschen Abfallpolitik, in: Gegenwartskunde 4/1993, S. 421-432, hier: S. 430; Dorothea Jansen, Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 2/1997, S. 274-297, hier: S. 283
- 10 Vgl. Thomas Klie u. a.: Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, 2. Wissenschaftlicher Jahresbericht, Stuttgart 1998, S. 117 ff.
- 11 Jörg Bogumil, Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug, in: Jörg Bogumil / Leo Kißler (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 33-43, hier: S. 39 ff.
- 12 KGSt, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 10/1996, Köln 1996, S. 27
- 13 Lars Holtkamp, Politik auf Tauchstation – Zur Rolle der Politik in den Neuen Steuerungsmodellen, in: Alternative Kommunalpolitik 4 / 1999, S. 59-60
- 14 Herbert Schneider, Stadtentwicklungspolitik und lokale Demokratie in vier Großstädten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 17/1997, S. 20-29, hier: S. 29
- 15 David Wilson, Exploring the Limits of Public Participation in Local Government, in: A Journal of Comparative Politics 2/1999, S. 246-259, hier: S. 256
- 16 Oscar W. Gabriel, Das Plebiszit auf dem Vormarsch in den Kommunen, in: Oscar W. Gabriel u. a. (Hrsg.): Neue Formen politischer Partizipation – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Interne Studien Nr. 136/1997 der Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 63-125, hier: S. 79
- 17 vgl. Hellmut Wollmann: Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: Die Verwaltung, Heft 3, 1999.