

## Bürgerkommune 2000 – Vereinbarkeit von Legitimation, Effizienz und Effektivität?

*Lars Holtkamp*

### 1. Kommunalpolitik in der Legitimations- und Haushaltskrise

Seit Anfang der 90er Jahre wird vermehrt eine grundlegende Modernisierung des kommunalen Entscheidungssystems gefordert (systematischer Überblick in Heinelt 1997) und zum Teil auch schon in der Praxis vollzogen. Dabei handelt es sich in erster Linie um einen Reflex auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Einerseits sind die Bürger immer unzufriedener mit den Politikern aller föderalen Ebenen, vertreten zunehmend den Standpunkt, daß ihr Wunsch nach einem ruhigen und beschaulichen Wohnumfeld der gesamtstädtischen Planung nicht untergeordnet werden soll und fordern stärkere Mitspracherechte in ihrer jeweiligen Gemeinde. Dies sind ganz klare Anzeichen dafür, daß die demokratische Legitimation der Gemeinden aus Sicht vieler Bürger erhebliche Defizite aufweist, zumal gerade von der kommunalen Ebene angesichts von Globalisierung und Hochkonzentration politischer Kompetenzen im Rahmen der politischen Union Europas einige Integrationsleistungen für das gesamte politische System der Bundesrepublik ausgehen sollten.

Andererseits sind in den 90er Jahren die finanziellen Spielräume der Gemeinden immer enger geworden, so daß sich für viele kommunalen Entscheidungsträger die Frage stellte, wie sie erstens mit weniger Haushaltsmitteln die kommunalen Aufgaben erfüllen (mehr Effizienz) und wie sie zweitens mit den vorhandenen Ressourcen besser ihre politischen Ziele umsetzen könnten (mehr Effektivität)<sup>1</sup>.

Eine plausible Antwort auf diese Frage präsentierte das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) konzipierte Neue Steuerungsmodell. Durch eine Reorganisation des Verhältnisses von Politik und Verwaltung sollte die Politik verstärkt die Ziele der Stadtentwicklung definieren, und die Verwaltung sollte mehr Handlungsspielräume bei der Umsetzung dieser Ziele erhalten und dafür im Gegenzug die Politik über die Zielerreichungsgrade der einzelnen Verwaltungsmaßnahmen in systematisierter Form informieren. Damit kann einerseits eine höhere Effektivität erreicht werden, weil systematisch die Wirkung von Verwaltungsmaßnahmen erhoben wird. Andererseits soll auch im Rahmen der Budgetierung (Verhinderung von „Dezemberfieber“) und durch Vermeidung von Detailintervention und interkommunale Leistungsvergleiche eine höhere Effizienz angestrebt werden. Ein zentrales

Problem des in vielen Kommunen realisierten KGSt-Modells war es anfangs, daß es die angesprochenen demokratischen Legitimationsprobleme der Kommunalpolitik nicht berücksichtigte und sich in der ersten Phase auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung konzentrierte. Es wurde dabei übersehen, daß die Fraktionen im Stadtrat, nur dann verstärkt die Ziele der Stadtentwicklung diskutieren und die Detailintervention unterlassen werden, wenn sie davon ausgehen können, daß die Bürger dies bei der Kommunalwahl nicht negativ sanktionieren werden. Insgesamt gehen viele Ratsmitglieder wohl davon aus, daß es sich eher auszahlt, wenn man sich um die kleinen Wünsche der Bürger kümmert (z. B. klappernde Kanaldeckel), als über allgemeine Stadtentwicklungsziele zu debattieren (Holtkamp 1999).

### Durch Bürgerbeteiligung zu mehr Effizienz und Effektivität?

Während in den 70er Jahren Bürgerbeteiligung v.a. diskutiert wurde, um die Legitimität demokratischer Entscheidungen zu erhöhen, wird seit Anfang der 90er Jahre im Zuge der kommunalen Haushaltskrise die Bürgerbeteiligung auch im Zusammenhang mit einer möglichen Steigerung der Effizienz und Effektivität kommunaler Leistungen gesehen. Dies trägt sicherlich der Erkenntnis Rechnung, daß eine Reform des kommunalpolitischen Systems, die von den kommunalen Akteuren z. T. selbst eingeleitet werden muß, auch die jeweiligen Interessen dieser Akteure berücksichtigen sollte.

Für die kommunalen Akteure stellt sich bei dieser Verbindung von Legitimität und Effizienz bzw. Effektivität im Rahmen der Bürgerbeteiligung die Frage, ob es sich hierbei lediglich um ein „listiges Verkaufsargument“ handelt, um mehr Partizipation in den Kommunen durchzusetzen oder ob dieses magische Dreieck (Legitimität, Effizienz und Effektivität) durch Bürgerbeteiligung tatsächlich in der Praxis realisiert werden kann.

Diese Frage der Vereinbarkeit von Legitimation, Effektivität und Effizienz ist aber auch für die politikwissenschaftliche Fachdiskussion von erheblichem Erkenntnisinteresse. Durchweg ging man in der Fachdiskussion davon aus, daß zwischen Legitimation einerseits und Effektivität und Effizienz andererseits erhebliche Zielkonflikte bestehen. Diese sicherlich nicht unplausible Hypothese stützt sich häufig aber auf einen Vergleich von *beobachteten* Effizienz- und Effektivitätsproblemen demokratischer Verfahren mit einem idealtypischen Modell eines rational planenden Staates ohne Implementationsprobleme. Der Politikwissenschaftler Charles E. Lindblom hat als erster deutlich herausgearbeitet, daß, wenn man diese rational-umfassende Planung einer eher an demokratischen Verfahren orientierten Planung in der *Praxis* gegenüberstellt, die letztere Planung zu effektiveren und effizienten Politikergebnissen führt. Abgesehen davon, daß er es für unmöglich hielt, daß einzelne Menschen in der Lage sind, eine derartige Planung in der Praxis durchzuführen, stellt sich das Problem, daß Untergebene bei der Weitergabe von wichtigen Steuerungsinformationen an die Planungsstäbe sowie bei der Umsetzung der Planungsrichtlinien eigene Interessen verfolgen können und die Planungsstäbe aufgrund begrenzter Zeitressourcen gar nicht in der Lage sind, alle wichtigen Informationen aus den dezentralen Einheiten zu verarbeiten (Lindblom 1983: S. 120).

Demgegenüber betont er „die Vorzüge dezentraler, verteilter Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung, einer nicht-hierarchischen Kontrollstruktur, eines iterativen und diskursiven Prozesses der Meinungsbildung, eines pluralistischen Spiels der Kräfte ohne „von oben“ vorgegebene Zielfunktion und andere Merkmale der Demokratie, die besonders deutlich im Kontrast zur Fehleranfälligkeit autoritärer Systeme hervortreten“ (Willke 1995: S. 18 über Lindbloms Argumentation). Insbesondere hebt Lindblom die Rolle der Interessengruppen in der modernen Demokratie hervor, die alle wesentlichen gesellschaftlichen Interessen vertreten und gegenseitig darüber wachen, daß keiner benachteiligt wird (Lindblom 1975: S. 171).

Im folgenden sollen einige ausgesuchte Beteiligungsbeispiele untersucht werden, die einen Zusammenhang zwischen Legitimität, Effizienz und Effektivität postulieren und die nicht auf gesetzlich geregelte Beteiligungsverfahren (z. B. Volksentscheide) zurückgehen. Dabei kann man drei Rollen des Bürgers im Rahmen der Bürgerbeteiligung unterscheiden, die ineinander übergehen (Bogumil/Holtkamp 1999):

- Erstens der Bürger in der Auftraggeberrolle, in der er v.a. an den kommunalen Planungsprozessen beteiligt wird.
- Zweitens der Bürger in der Kundenrolle, in der er v.a. den städtischen Output bewerten soll.
- Drittens der Bürger in der Mitgestalterrolle, in der er eigene Ressourcen in die Produktion des städtischen Outputs miteinbringen soll.

## Der Bürger in der Auftraggeberrolle

In den 90er Jahren werden die Bürger zunehmend an städtischen Planungsprozessen in Form von nicht gesetzlich vorgeschriebenen Partizipationsangeboten beteiligt. Die Schwerpunkte liegen hier v.a. in den folgenden Politikfeldern: Kinder-, Jugend- und Seniorenpolitik, Umweltpolitik und Stadtmarketing. Mit diesen Beteiligungsangeboten soll v.a. die Effektivität der städtischen Planung erhöht werden, indem die von diesen Planungsprozessen Betroffenen über ihre Präferenzen Auskunft geben und damit die Wirksamkeit verschiedener Strategien besser beurteilt werden kann. Der Übergang zu Angeboten in der Mitgestalterrolle ist teilweise fließend, weil die Bürger nicht nur ihr Wissen, sondern auch partiell Finanzmittel und ihre Arbeitskraft zur praktischen Umsetzung der Beteiligungsergebnisse als Ressourcen einbringen (z.B. Beteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda und des Stadtmarketings).

Im Bereich der Umweltpolitik wird vielfach aber noch ein anderes Partizipationsziel verfolgt. Seit Jahren belasten tiefgreifende Konflikte die Stadtplanung, die teilweise zu einem Stillstand in der gesamtstädtischen Entwicklung und zu Standortnachteilen im interregionalen Wettbewerb geführt haben. Die Anwohner von Standorten für öffentliche Infrastruktureinrichtungen wehren sich gegen jegliche Veränderung ihres Wohnumfeldes. Hieran setzte Anfang der 90er Jahre die Diskussion über Mediationsverfahren in Deutschland an. In Mediationsverfahren werden die verschiedenen Akteure an einen „runden Tisch“ gebeten, um durch die

Vermittlung eines sog. Mediators zu einem Konsens zu finden, der letztlich von den formalen Entscheidungsträgern umgesetzt werden muß (Holtkamp/Stach 1995: S. 7). Dabei kann es neben dem Abbau von Entscheidungsblockaden zu einer Steigerung der Effizienz durch eine Beschleunigung der Planungsverfahren kommen.

Die hier zugrunde liegenden Steuerungsprobleme beziehen sich nicht nur auf die kommunale Ebene. Die politikwissenschaftliche Fachdiskussion der letzten Jahre hat gezeigt, daß auch in der nationalstaatlichen Politik die Fähigkeit zur einseitigen hierarchischen Koordination zurückgeht und der Staat zunehmend mit den „Steuerungsadressaten“ verhandeln muß, die damit von Objekten zu verhandelnden Subjekten werden. Dieser Sachverhalt wurde Anfang der 90er Jahre in der Politikwissenschaft mit so schillernden Begriffen wie Verhandlungsdemokratie, Mesokorporatismus, Supervisionsstaat und assoziative Demokratie umschrieben (Eichener et al. 1993/Willke 1995).

## Der Bürger in der Kundenrolle

Auch wenn bereits 1993 im neuen Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle, die Kundenorientierung als ein zentrales Ziel der Verwaltungsreform dargestellt wurde, waren anfangs konkrete Modelle zur Kundenbeteiligung sowohl in den Publikationen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle als auch in den Kommunen relativ rar gesät. Im Vordergrund stand die Binnenmodernisierung der Verwaltung, also die Entwicklung von Produktkatalogen, von Kosten- und Leistungsrechnung und Budgetierung.

In Arnsberg wurde schon relativ frühzeitig ein System (das „sog. Aktive Beschwerdemanagement“) entwickelt, das eigentlich nur Informationen auswertet, die in allen Kommunalverwaltungen über die Wünsche der Kunden vorliegen. In der Stadtverwaltung Arnsberg wurde eine zentrale Beschwerdestelle an die Pressestelle angebunden, in der alle Beschwerden systematisch gesammelt und ausgewertet werden. Weiterhin wurde dem Bürger zugesichert, daß auf alle Beschwerden innerhalb von 48 Stunden eine Antwort (bzw. „Zwischenbescheid“) der Verwaltung erfolgt. In der Stadt Seelze hat man das System des aktiven Beschwerdemanagement dahingehend erweitert, daß Verwaltungsmitarbeiter einmal im Monat auf den Wochenmarkt gehen und sich den Anregungen und Beschwerden der Bürger stellen.

Die Kommunen erwarten von solchen Beteiligungsmodellen für Kunden, daß sie die kommunalen Leistungen in erster Linie effektiver gestalten können.

Als zweiten, eher indirekten, Effekt der Kundenbeteiligung könnte man ansehen, daß die Detailintervention des Rates zurückgeht, weil viele Probleme zwischen Verwaltung und Bürger einvernehmlich geklärt werden. Häufig werden die Ratsmitglieder von den Bürgern eingeschaltet, wenn sie davon ausgehen, daß ihre Beschwerden von der Verwaltung nicht ernstgenommen werden bzw. wenn sie nicht wissen, in welcher Bearbeitungsphase sich ihre Beschwerde bei der Verwaltung gerade befindet. Mehr Transparenz und Bürgernähe der Verwaltung kann in vielen Fällen die Ratsmitglieder von der Detailintervention entlasten.

## Der Bürger in der Mitgestalterrolle

In den letzten Jahren richtet sich vermehrt die Aufmerksamkeit der Kommunen auf die Möglichkeiten der Bürger, sich an der kommunalen Leistungserstellung zu beteiligen. Angestoßen wurde diese Diskussion v.a. durch die Rezeption der Kommunitarismusdebatte aus den USA, deren doch eher philosophisch abstrakte Grundausrichtung in Deutschland schnell umgemünzt wurde zu einer Debatte über den Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland, in der v.a. eine Aufwertung des strikten Subsidiaritätsprinzips gefordert wurde (Überblick über die Kommunitarismusdebatte in Deutschland in Reese-Schäfer 1999).

Prinzipiell sind zwei Formen der Mitgestaltung zu unterscheiden. Einerseits geht es um die Mitgestaltung durch häufig schon lange bestehende Vereine. Das klassische Beispiel hierfür ist die Übertragung von Aufgaben im Bereich der kommunalen Sporteinrichtung auf die Sportvereine, die dafür verringerte Nutzungsentgelte zahlen müssen oder Zuschüsse für die geleistete Arbeit von den Kommunen erhalten. Weniger konfliktfrei ist die Übertragung solcher Aufgaben auf Vereine, wenn sie beispielsweise als Bürgerinitiativen gegen die Schließung eines Freibades protestieren und die kommunalen Entscheidungsträger unter Druck setzen, um dieses Freibad zukünftig in eigener Regie zu führen (Andersen et al. 1998 S. 65).

Andererseits geht es um die Mitgestaltung durch einzelne Bürger, die sicherlich für die Kommune schwerer anzusprechen sind als die in der Regel straff durchorganisierten Vereine. Als Möglichkeit der Ansprache werden vermehrt Freiwilligenzentren, Ehrenamtsbörsen und Seniorenbüros eingesetzt (BMFSFJ 1998/Klie et al. 1998), die den Bürgern nach ihren Bedürfnissen Angebote für bürgerschaftliches Engagement zuschneiden sollen.

Von Beteiligungsangeboten im Rahmen der Mitgestalterrollen können sich die Kommunen erhoffen, daß die Bürger eigene Ressourcen (Arbeitskraft, Spenden etc.) in die kommunale Leistungserstellung einbringen und damit zu einer, aus Sicht der Kommunen, effizienteren Leistungsproduktion beitragen.

Weiterhin ist als indirekter Effekt zu erwarten, daß die Bürger die städtischen Leistungen besser akzeptieren und durch eine verstärkte soziale Kontrolle dafür sorgen, daß die durch ihre Mithilfe entstandenen städtischen Angebote auch so erhalten bleiben.

Auch bei Beteiligungsmodellen im Rahmen der Mitgestalterrolle kann es wie bei der Kundenrolle zu einer Reduzierung der Detailintervention dadurch kommen, daß die Bürger viele kleinere Probleme in ihrem Umfeld selbst lösen (z. B. Scherben auf dem Kinderspielplatz im Rahmen einer Kinderspielplatzpatenschaft), ohne sich an das Ratsmitglied ihres Wahlbezirkes zu wenden.

In der Literatur wird weiterhin die Möglichkeit diskutiert, daß bürgerschaftliches Engagement zu einem kostendämpfenden Allokationsinstrument weiterentwickelt werden könnte. Wenn die Gemeinden in vielen Bereichen nur noch unter der Bedingung, daß die Bürger auch einen Eigenanteil miteinbringen, neue Investitionen durchführen, werden sich demzufolge die Bürger genau überlegen, für welche Investitionen sie sich einsetzen. „Je größer die Bereitschaft zur Mithilfe ist, desto höher fällt die Unterstützung der Stadt bei der Umsetzung aus. Damit wird sichergestellt, daß nur Maßnahmen durchgeführt werden, für die ein echter Bedarf besteht“ (Ressmann 1999: S. 31). Vergleichbar mit der „invisible hand“ des Marktes

würden also v.a. die kommunalen Investitionen vorgenommen, für die die Bürger am meisten eigene Ressourcen zur Verfügung stellen, die also gemäß den Marktgesetzen am besten die Bedürfnisse der Bürger befriedigen.

### Zwischenfazit

Insgesamt kann man also festhalten, daß Bürgerbeteiligungsangebote prinzipiell v.a. auf drei Pfaden zu einer Steigerung von Effektivität und Effizienz beitragen können:

- Erstens kommt es zu einer effektiveren Planung und zu Haushaltskonsolidierungseffekten dadurch, daß die Bürger eigene Ressourcen (Wissen, Arbeitszeit, Spenden, soziale Kontrolle etc.) in die städtische Leistungserstellung bzw. Planung einbringen.
- Zweitens kann die Bürgerbeteiligung zu einem besseren Informationsaustausch zwischen Bürgern und Verwaltung bzw. zu einer erhöhten Problemlösungsfähigkeit der Bürger führen, mit der Folge, daß der Bürger nicht mehr so stark über den Umweg über seine Ratsvertreter auf die Verwaltung Einfluß nehmen muß.
- Drittens kann die Bürgerbeteiligung Entscheidungsblockaden auflösen, Planungsverfahren beschleunigen bzw. Planungsvorhaben überhaupt ermöglichen.

Weiterhin ist hervorzuheben, daß die hier kurz vorgestellten Beteiligungsbeispiele nicht nur aus kommunaler Sicht interessant sind, sondern jede Beteiligungsrolle knüpft an eine viel umfassendere Konzeption des gesellschaftlichen und staatlichen Wandels an. Die Auftraggeberrolle steht im Zusammenhang mit der politikwissenschaftlichen Debatte über Verhandlungsdemokratie, die Kundenrolle wird v.a. im Kontext von New Public Management diskutiert und die Mitgestalterrolle wurde in der Kommunitarismusdebatte „wiederentdeckt“. Alle drei theoretischen Konzepte haben gemeinsam, daß sie eine gewisse Skepsis gegenüber der rationalumfassenden Planung haben, insbesondere die staatliche Detailsteuerung der Gesellschaft bzw. der Verwaltungseinheiten kritisieren und die Kreativitäts- und Handlungspotentiale der dezentralen Einheiten, wenn auch in unterschiedlichem Maße, betonen. Sie sind zumindest teilweise als Gegenmodelle zu dem aktiven Interventionsstaat sozialdemokratischer Prägung in den frühen 70er Jahren zu verstehen.

### Probleme der Vereinbarkeit von Legitimation, Effizienz und Effektivität bei Bürgerbeteiligungsangeboten

Bei der Diskussion von Bürgerbeteiligungsangeboten in der kommunalen Praktikerliteratur fällt auf, daß durchweg die problematischen Seiten dieser Angebote ausgeblendet werden, mit der Folge, daß die unreflektierte Anfangseuphorie in der kommunalen Praxis häufig der Ernüchterung oder gar der Enttäuschung weicht. Deswegen ist es besonders wichtig, auch die möglichen Stolpersteine und Fallstricke zu sehen, denen man auf dem Weg zu mehr Effizienz und Effektivität durch Bürgerbeteiligungsangebote begegnen kann.

## Bindung von Ressourcen durch Bürgerbeteiligung

Die direkten finanziellen Kosten der Bürgerbeteiligungsmodelle sind den kommunalen Entscheidungsträgern bei der Einführung in der Regel bewußt.

Bei Bürgerbeteiligungsmodellen im Rahmen der Auftraggeberrolle entstehen nicht unerhebliche Kosten durch die Moderation und verwaltungstechnische Begleitung der Verfahren. Auch wenn man gerade bei Beteiligungsmodellen im Rahmen der Auftraggeberrolle häufig eine Beschleunigung der konventionellen Verfahren erreichen will, können die Gegner eines Planungsvorhabens durch Zeitspielstrategien die Beteiligungsverfahren verlängern, hinterher dennoch nicht zu einem Konsens beitragen und sogar anschließend gegen das Projekt vor dem Verwaltungsgericht klagen, so daß sich die Realisierungszeiten für umstrittene Projekte verlängern und noch mehr Ressourcen gebunden werden.

Der Bürger in den unterschiedlichen Beteiligungsrollen:

	Auftraggeberrolle	Kundenrolle	Mitgestalterrolle
<b>Zeitpunkt der Partizipation</b>	Planungsphase	Implementationsphase	überwiegend Implementationsphase
<b>Theoretische Konzeption</b>	Verhandlungsdemokratie	New Public Management	Kommunitarismus
<b>Beispiele aus der Verwaltungspraxis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jahren wurden bereits ca. 40 Mediationsverfahren bei Planungsvorhaben mit kommunalem Bezug in der deutschen Umweltpolitik durchgeführt)</li> <li>- Planungszellen (von 1975-1996 wurde die Planungszelle nur 15mal bei kommunalen Planungsvorhaben in Deutschland eingesetzt)</li> <li>- Stadtmarketingarbeitskreise (allein in NRW gab es 1999 53 Kommunen mit kooperativen Stadtmarketingprojekten)</li> <li>- Lokale Agenda (In einer Umfrage unter Mitgliedsstädten des Städtetages gaben von 150 antwortenden Städten über 40 an, daß sie „runde Tische“ zur Bürgerbeteiligung an der Lokalen Agenda einsetzen und 11 verwendeten sogar Zukunftswerkstätten.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktives Beschwerdemanagement (z. B. in Arnsberg, Seelze, Waltrop und Saarbrücken)</li> <li>- Kundenbefragungen (bis 1997 z. B. in Bad Salzuflen, Bergisch Gladbach, Erlangen, Hagen, Korbach, Olsberg, Kassel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgabenübertragung an Vereine Freiwilligenzentren (im Internet werden ungefähr 140 FZ in Deutschland geführt)</li> <li>- Seniorenbüros (Ende 1997 gab es mindestens 100 Seniorenbüros in Deutschland)</li> <li>- Kinderspielplatzpatenschaften (z. B. in Essen, Dortmund und Waltrop)</li> </ul>
<b>Beiträge zur Effizienzsteigerung durch ...</b>	Verfahrensbeschleunigung	Abbau von Detailintervention des Rates	Abbau von Detailintervention und Einbringung eigener Ressourcen (Arbeitszeit, soziale Kontrolle etc.)
<b>Beiträge zur Effektivitätssteigerung durch...</b>	Besseres Steuerungswissen und Abbau von Entscheidungsblockaden	Besseres Steuerungswissen	

Bei Bürgerbeteiligungsmodellen im Rahmen der Mitgestalterrolle muß die Kommune für die Vermittlung von ehrenamtlichen Helfern (Freiwilligenagenturen, Eh-

renamtsbörsen etc.) eine Beteiligungsinfrastruktur vorhalten, die sie in der Regel nur dann finanzieren kann, wenn andere Träger (Bund, Land, Wohlfahrtsverbände etc.) sie fördern.

Wenn die Vereine als Mitgestalter kommunaler Leistungen einbezogen werden, muß die Gemeinde keine vergleichbare Beteiligungsinfrastruktur vorhalten, weil sie häufig aufgrund jahrzehntelanger Beziehungen zu den Vereinen relativ unproblematisch mit den Vereinsvorsitzenden verhandeln kann.

Bei den Bürgerbeteiligungsangeboten im Rahmen der Kundenrolle können bei der Bearbeitung der Beschwerden zusätzliche Kosten entstehen bzw. vorhandene Personalressourcen gebunden werden. So gehen pro Marktstand in Seelze (34000 Einwohner) ca. 50 Beschwerden und Hinweise ein, die in kurzer Frist zu bearbeiten sind (Balzer 1999). Diese Beschwerden verteilen sich nicht gleichmäßig über die Verwaltungseinheiten, sondern einzelne Fachbereiche sind gerade in bestimmten Perioden Hauptadressat dieser Beschwerden (z. B. Straßenreinigung während des Herbstes).

### Mittelschichtdominanz

Bei fast allen Beteiligungsmodellen, die an eine dieser drei Rollen anknüpfen, ist damit zu rechnen, daß die Mittelschicht mit höheren Bildungsabschlüssen hier überrepräsentiert ist. Will man bei diesen Beteiligungsmodellen auch andere Schichten verstärkt miteinbeziehen, wird dies häufig nur mit zusätzlichen kommunalen Haushaltsmitteln und mit sehr aufwendigen Verfahren, wie der Planungszelle (Dienel 1999), zu realisieren sein. Deswegen ist die vorherrschende Beteiligungspraxis v.a. an denjenigen orientiert, die sich als erstes freiwillig ohne kommunale Unterstützung melden. Abgesehen davon, daß dadurch die Legitimation solcher Verfahren in Frage gestellt werden kann, ergibt sich für die Mitgestalterrolle das folgende Problem: Viele Leistungen, die im Rahmen der Mitgestalterrolle von den Bürgern bereitgestellt werden, sind stadtteilorientiert. Dies kann zu einem weiteren Auseinanderdriften zwischen armen und reicheren Stadtquartieren führen, weil Stadtquartiere der Mittelschicht nicht nur ihre Interessen gegenüber den kommunalen Akteuren besser artikulieren können, sondern auch eher zusätzliche Leistungen in Eigeninitiative ohne Anleitung der Kommune erstellen können als ärmere Stadtquartiere. Wenn Beteiligungsangebote in der Mitgestalterrolle als kostendämpfendes Allokationsinstrument genutzt werden (Ressmann 1999: S. 31), ist zu erwarten, daß die soziale Polarisierung der Städte noch weiter zunimmt. Somit kann die Kommunalpolitik die kommunalen Investitionen eben nicht dem „Markt der Engagementbereitschaft“ überlassen, weil diese Ressourcen unterschiedlich verteilt sind und so seitens der Kommunen immer denjenigen geholfen würde, die sich selbst helfen können.

Auch beim aktiven Beschwerdemanagement ist davon auszugehen, daß bei den eingehenden Beschwerden die Mittelschicht mit höheren Bildungsabschlüssen überrepräsentiert ist. Weiterhin ist zu befürchten, daß es sich hier teilweise um „Stammkunden“ handeln könnte, so daß eine systematische Auswertung der Beschwerden schon durch wenige dieser Stammkunden erheblich verzerrt werden könnte.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß die häufig vorgebrachte Hypothese, daß durch vermehrte Bürgerbeteiligung die Politikverdrossenheit bekämpft werden kann, so nicht haltbar ist, weil durch Bürgerbeteiligungsangebote häufig nur die bereits sozial oder politisch engagierten Bürger angesprochen werden (Gabriel 1997: S. 112).

### Offenheit der Ergebnisse und Eigendynamik

Ein zentrales Problem für die Verwaltung bei Bürgerbeteiligungsangeboten ist die prinzipielle Offenheit dieser Verfahren. Es ist vorher kaum abzuschätzen welche zusätzlichen indirekten Kosten im Rahmen dieser Angebote entstehen können. So kann beispielsweise durch die vorbildliche Bearbeitung von Beschwerden der Anreiz für den Bürger steigen, Beschwerden bei der Stadt einzureichen. Oder im Rahmen des Bürgerengagements kann man feststellen, daß wenn die Stadt erstmal einen Vertrag mit einer neu entstandenen Freibadinitiative geschlossen hat, die Machtposition dieser Initiative im Rahmen des Implementationsprozeß zunimmt (Andersen et al. 1998). Sollte auch der Zuschußbedarf im Zeitablauf steigen, ein Ausstieg der Stadt aus so einem Vertrag ist politisch kaum vermittelbar, weil ein derartiges Bürgerengagement sehr viel öffentliche Anerkennung erfährt. Auch bei der Durchführung von Mediationsverfahren kommt es teilweise zu einer solchen Eigendynamik. Einerseits können sich, wie bereits erwähnt, durch Zeitspielstrategien der Bürgerinitiativen die Planungsverfahren verlängern.

Andererseits kann es durch die selektive Zusammensetzung des Mediationsarbeitskreis zu einem Konsens kommen, der die Kompromißkosten auf nicht beteiligte Dritte externalisiert. Wenn ein solcher Konsens nach in der Regel langen Konflikten in der Vorlaufphase zwischen den Akteuren gefunden wurde, ist kaum damit zu rechnen, daß die Kommunalpolitik korrigierend eingreift, auch wenn die Verhandlungsergebnisse gegen gesamtstädtische Interessen verstoßen.

### Letztentscheidungsrecht von Politik und Verwaltung

Bei allen hier angesprochenen Verfahren haben die Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung das Letztentscheidungsrecht. Die aufgezeigte Mittelschichtdominanz, die nicht gemeinwohlverträglichen Interessen der Anwohner und die Zeitspielstrategien der Bürgerinitiativen verdeutlichen, daß dieses Letztentscheidungsrecht auch aus der Legitimationsperspektive dringend angezeigt ist. Allerdings muß man davon ausgehen, daß die zu beteiligenden Bürger sich häufig am Output orientieren und daß somit ein Beteiligungsverfahren – sei es noch so gründlich vorbereitet und auf dem „neuesten Stand der Partizipationsforschung“ –, in dem die Bürger ihre Interessen nicht durchsetzen konnten, von ihnen tendenziell negativ beurteilt wird. Eine solche Einschätzung kann negative Auswirkungen auf die nächsten Bürgerbeteiligungsangebote haben, weil nicht nur die damals beteiligten Bürger, sondern auch häufig die Lokalpresse und die Oppositionsfraktion an die damalige Bürgerbeteiligung erinnern, in der die Bürger von der Stadt „über den Tisch gezogen wurden“. Einerseits ist also das Letztentscheidungsrecht dringend nötig, um eine gemeinwohlorientierte Stadtplanung zu ermöglichen. Andererseits kann man

davon nicht allzu häufig Gebrauch machen, um die Bürger auch für zukünftige Partizipationsangebote motivieren zu können. Deswegen empfiehlt es sich, selbst wenn dies kurzfristigen Effizienzerwägungen zuwiderläuft, bereits im Vorfeld auch andere, weniger organisationsfähige und artikulationsstarke, Gruppen zu beteiligen, damit die Konsenskosten nicht auf sie externalisiert werden können. Weiterhin wird deutlich, daß man in der kommunalen Praxis nicht Bürgerbeteiligungsangebote gegen die Elemente der repräsentativen Demokratie ausspielen sollte. Gerade um die Effizienz und die Effektivität von Bürgerbeteiligungsangeboten sicherzustellen, muß das „Damoklesschwert“ des Letztentscheidungsrechts über den beteiligten Bürgern schweben, nicht zuletzt auch um ihre Kompromißbereitschaft zu erhöhen.

Auch hier kann man wieder an die allgemeine politikwissenschaftliche Staats- und Steuerungsdiskussion anknüpfen, in der zumindest mehrheitlich nicht nach der Abkehr vom aktiven Interventionsstaat einem Laisser-faire-Korporatismus das Wort geredet wird. Es gibt kein Gleichgewicht der Interessengruppen und einen „Markt der Engagementbereitschaft“, die im freien Spiel der Kräfte automatisch zu optimalen Politikergebnissen führen. Der Staat als multizentrisches Gebilde muß aus Sicht vieler Politikwissenschaftler weiterhin die organisationsschwachen Interessen in den Verhandlungsarenen stärken (Eichener et al. 1993: S. 410) oder selbst vertreten.

## Resümee und Ausblick

Wenn man die Potentiale und Probleme der einzelnen Bürgerbeteiligungsangebote gewichtet, kann man feststellen, daß die Übertragung von Aufgaben auf Vereine sicherlich für die Kommunalverwaltung die beste Bilanz erbringt und deswegen mittlerweile in vielen Kommunen zur Verwaltungsroutine gehört. Das Leitbild der Bürgerkommune beinhaltet aber nicht nur, daß Vereine zur Mitarbeit an der städtischen Leistungserstellung animiert werden sollen, sondern auch, daß Bürger und Vereine darüber mitreden können, welche Verwaltungsprodukte wie erstellt werden und welchen Zielen die übergreifende Stadplanung folgen sollte.

Neben den Modernisierungsdiskursen (v.a. New Public Management und Kommunitarismus), die auf erstaunliche Resonanz in der Verwaltungspraxis stießen, zeichnen sich v.a. zwei Faktoren ab, die eine Ausweitung der Bürgerbeteiligungsangebote auch in anderen Segmenten forcieren.

Erstens wird das Spektrum der Beteiligungsangebote nachhaltig bestimmt durch die Förderpolitik von Bund und Land (v.a. Freiwilligenzentren, Seniorenbüros, Stadtmarketingarbeitskreise und Lokale Agenda). Diese finanziellen Anreize führen dazu, daß die Kommunen häufig zu einer positiven Kosten-Nutzen-Bilanz bei der Bewertung von Bürgerbeteiligungsangeboten kommen.

Zweitens wurden viele Beteiligungsverfahren in den Kommunen eingesetzt, weil die Bürger nachhaltig gegen politische Entscheidungen (v. a. bei Standortkonflikten und der Schließung von Einrichtungen) protestierten und eine umfassende Beteiligung an den Planungsprozessen einforderten.

Zukünftig dürfte zu erwarten sein, daß die Bürger diese Partizipationswünsche vermehrt gegenüber den kommunalen Entscheidungsträgern durchsetzen werden und somit selbst ihren Beitrag leisten zur Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune.

ne. Für diese Einschätzung spricht einerseits, daß die Bürger und Vereine durch ihre Mitarbeit an der städtischen Leistungsproduktion in eine bessere Verhandlungsposition gegenüber der Verwaltung kommen. Sie können, wenn ihre Beteiligungswünsche keine Berücksichtigung finden, die Leistungsproduktion verweigern.

Andererseits haben die Bürger durch die Einführung von Bürgerbegehren und direktgewählten hauptamtlichen Bürgermeistern in allen Bundesländern in den 90er Jahren zusätzliche Sanktionsmittel an die Hand bekommen, um eine frühzeitige Beteiligung an Planungsprozessen und eine bürgernahe Verwaltungsführung zu forcieren.

Insgesamt zeigt sich, daß die Effizienz und Effektivität von Bürgerbeteiligungsangeboten im Zeitablauf und zwischen den Regionen stark variieren können, je nach dem, mit wieviel Widerstand bei einseitiger hierarchischer Koordination zu rechnen ist, wer die Kosten für die Teilnahmeverfahren übernimmt und wieviele Ressourcen die Bürger bereit sind, in städtischen Planungs- und Produktionsprozesse einzubringen.

## Anmerkungen

- 1 Zur grundlegenden begrifflichen Unterscheidung von Effizienz und Effektivität in den Politikwissenschaften siehe Nullmeier 1998
- 2 Die empirischen Daten stammen u. a. aus folgenden Quellen: Mediationsverfahren (Jeglitz/Hoyer 1998); Planungszelle (Dienel 1997: S. 280-282); Stadtmarketingarbeitskreise (in: Städte- und Gemeinderat NRW 9/99, S. 5); Lokale Agenda (Rösler/Kallen 1999: S.29); Kundenbefragungen (Ergebnisse der Befragungen in diesen Städten im Internet unter <http://home.t-online.de/home/Karl-F.Emde/karl2.htm>); Freiwilligenzentralen (Internetabfrage von 1999 bei [www.Buerger-fuer-Buerger.de](http://www.Buerger-fuer-Buerger.de)); Seniorenbüros (BMFSFJ 1998).

## Literatur

- Andersen, Uwe et al. 1998: Erfahrungen und Potentiale eines verstärkten bürgerschaftlichen Engagements zur Entlastung der Kommunen – Gutachten erstellt im Auftrag der Stadt Herne, Bochum
- Balzer, Karsten 1999: Der monatliche Meinungsmarkt in der Stadt Seelze; in: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans Josef (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis, Netzwerk Kommunen der Zukunft, im Erscheinen begriffen
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 1999: Kommunale Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftliches Engagement; in: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas 1999: Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen, im Erscheinen begriffen
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 1998: Engagementförderung als neuer Weg der kommunalen Altenpolitik, Stuttgart
- Dienel, Peter C. 1997: Die Planungszelle – Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, vierte durchgesehene Auflage, Opladen
- Eichener, Volker et al. 1993: Techniksteuerung im Spannungsfeld zwischen staatlicher Intervention und verbandlicher Selbstregulierung, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?, Baden-Baden, S. 393-415
- Gabriel, Oscar W. 1997: Das Plebiszit auf dem Vormarsch in den Kommunen – Bürgerentscheide als Konkurrenz zu den lokalen Parteien und als Motor der politischen Aktivitäten?, in: Gabriel, Oscar et al. (Hrsg.): Neue Formen politischer Partizipation, Konrad-Adenauer-Stiftung interne Studien Nr. 136, S. 63-125

- Heinelt, Hubert 1997: Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik – Ein Überblick, in: Heinelt, Hubert/Mayer, Magrit (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen, S. 12-28
- Holtkamp, Lars/Stach, Birgit 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg
- Holtkamp, Lars 1999: Politik auf Tauchstation – Zur Rolle der Politik in den Neuen Steuerungsmodellen; in: Alternative Kommunalpolitik 4/99, S. 59-60
- Jeglitzka, Matthias/Hoyer, Carsten 1998: Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten – Eine Dokumentation; in: Zilleßen, Horst (Hrsg.): Mediation, Opladen, S. 137-183
- Klie, Thomas et al. 1998: Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, 2. wissenschaftlicher Jahresbericht 1997/1998, Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus – Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“, in: Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 161-177
- Lindblom, Charles E. 1983: Jenseits von Markt und Staat – Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme, Frankfurt
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg 1998: Modernisierung des Staates, Opladen
- Nullmeier, Frank 1998: Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz; in: Bandemer, Stephan von Bandemer et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S.314-322
- Reese-Schäfer, Walter 1999: Die praktische Bedeutung kommunitaristischen Denkens in Deutschland – Ein Überblick, in: Gegenwartskunde 3/99, S. 297-310
- Ressmann, Wolfgang 1999: Der Bürger soll es richten – Bürgerorientierung verändert politisches Zusammenspiel, in: Die Neue Verwaltung 1/99, S. 29-32
- Rösler, Cornelia/Kallen, Carlo 1999: Die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in Deutschland; in: IFOK/ZKE (Hrsg.): Was heißt hier Agenda?, Dettelbach, S. 23-38
- Willke, Helmut 1995: Systemtheorie III – Steuerungstheorie, Stuttgart